

Norsk utenrikspolitikk i støpeskjeen?

*En holdningsanalyse av utenriksminister Knut
Frydenlund 1973-76*

Petter Rusten



Masteroppgave i historie
Det humanistiske fakultet
Institutt for Arkeologi, Konservering og Historie

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2010

Forord

Denne oppgaven har blitt til gjennom en lang og krevende prosess, likevel har den gitt meg svært mye. Mange mennesker fortjener en takk for at denne oppgaven så dagens lys. Først vil jeg rette en stor takk til mine to veiledere. Rolf Tamnes var min veileder i mine tre første semestre på Blindern; hans gode og inspirerende råd hjalp meg med å stake ut kursen og legge et solid og godt grunnlag. Helge Pharo var min veileder det siste semesteret; hans faglige innspill, konstruktive tilbakemeldinger og oppmuntrende ord holdt meg gående i de siste hektiske månedene.

Jeg vil også takke mine medstudenter. Det gode miljøet på og rundt lesesalen har vært en gledelig side ved masterstudiet. En stor takk til Espen og Hans Olav for grundig korrekturlesing og gode tilbakemeldinger. Jeg vil også takke Odvar Nordli, Per Kleppe og Reiulf Steen som alle har vært behjelpelig og svart på mine mange spørsmål. Jeg vil også takke mine foreldre for all deres støtte og oppmuntrende ord opp igjennom oppveksten og studiene. En særlig takk til min mor, Tone, for at hun har lest mine mange utkast. Til slutt vil jeg takke min kjæreste, Gunvor, for all den støtten hun har gitt meg, og ikke minst, at hun holdt ut med meg gjennom ett år med oppgaveskriving.

Opgaven er likevel fullt og helt min egen, alle feil og mangler står jeg inne for selv. Jeg håper den kan brukes av andre, og vil være både hyggelig og nyttig lesning!

Petter Rusten, Oslo 9. mai 2010

Innholdsfortegnelse

Kap. 1. Introduksjon av oppgavens tema og metode.....	5
1.1 Endringer i norsk utenrikspolitisk tradisjon?	5
1.1.1 Bakgrunn og politisk posisjon	6
1.1.2 Videreføring eller kursendring?	8
1.2 Problemstilling	9
1.3 Oppgavens inndeling	11
1.4 Historiografi og tidligere forskning.....	11
1.5 Metode og kilder	16
1.5.1 Kildemateriale.....	16
1.5.2 Metode	17
Kap. 2. Utenrikspolitiske hovedtrekk frem til 1973.....	19
2.1 Tilknytning vestover	19
2.1.1 Tendenser før andre verdenskrig	19
2.2 Atlanterhavslinjen	21
2.2.1 Nye sikkerhetspolitiske behov – krig og Nato-medlemskap	21
2.2.2 Nato-medlem – forpliktelser og reservasjoner.....	23
2.2.3 Vestvending og innenrikspolitikk	25
2.3 Forholdet til Sovjetunionen.....	27
2.3.1 Brobyggingspolitikken	27
2.3.2 Avspenning og avskrekking.....	27
2.4 Forholdet til staten Israel og norsk Midtøsten-politikk	29
2.4.1 Israels beste venn?	29
2.4.2 En gryende norsk holdningsendring	29

2.5 Forholdet til Europa	31
2.5.1 OEEC og forholdet til Vest-Tyskland	31
2.5.2 Opprettelsen av EFTA	33
2.5.3 Europaspørsmålet inn i utenrikspolitikken 1960-1967	34
2.5.4 Norsk søknad om medlemskap i EEC/EF i 1972.....	35
2.6 Nord-Sør-dimensjonen	36
2.6.1 Misjonerende utenrikspolitikk	36
2.6.2 Norske holdninger til avkolonisering	37
2.6.3 Engasjementspolitikken	38
2.7 Politikens form i endring	38
2.8 Oppsummering	39
Kap. 3. Utenriksminister Frydenlunds politiske virke 1973-76	42
3.1 Uttalelser og redegjørelser for Stortinget 1973-76	42
3.2 I skyggen av Øst og Vest – avspenning og sikkerhet	44
3.2.1 Avspenningspolitikk: forsøk på å sidestille Øst og Vest?	44
3.2.2 Tilnærming og nedrustning - før og etter Helsingfors	45
3.2.3 Norsk sikkerhetspolitikk og Nato	51
3.2.4 Henry Kissinger, Washington-konferansen og norsk medlemskap i IEA	54
3.2.5 Oppsummering	59
3.3 Synet på konfliktene i Midtøsten	62
3.3.1 En upartisk tilnærming?.....	62
3.3.2 En rettferdig løsning for <i>palestinaaraberne</i>	63
3.3.4 Mislykket kursendring?	67
3.3.5 Oppsummering	69

3.4 Frydenlund og Europa-politikken.....	71
3.4.1 <i>Den aktive europapolitikk</i>	71
3.4.2 En ny tilnærming til Europa? Nordisk samarbeid og deltagelsen i Nordisk Råd	75
3.4.3 Flere tilnærminger til Europa? Norge og Vest-Tyskland.....	78
3.4.4 Oppsummering	79
3.5 Nærområder – utvikling og forandring	81
3.5.1 Havrett, olje og gass	81
3.5.2 Nordområdene og Frydenlunds tilnærming til Sovjetunionen.....	88
3.5.3 Oppsummering	94
3.6 Demokratisering og Nord-Sør	97
3.6.1 Ny økonomisk verdensorden?	97
3.6.2 Bistandspolitikken	99
3.6.3 Støtte til demokratiserings- og frigjøringsbevegelser	101
3.6.5 Oppsummering	104
Kap. 4. Avslutning og konklusjon: Norsk utenrikspolitikk i støpeskjeen?	107
4.1 Knut Frydenlunds utenrikspolitiske holdninger 1973-76	107
4.1.1 Radikal kursendring og modernisering?	107
4.1.2 Videreføring av den tradisjonelle norske linjen?	109
4.1.3 Utenriksminister Frydenlund – idealist, realpolitiker eller begge deler?.....	110
4.2 Epilog – tanker omkring oppgaven og videre forskning.....	113
Litteraturliste og kildeliste.....	115
Kildeliste.....	115
Litteraturliste.....	116

Kap. 1. Introduksjon av oppgavens tema og metode

1.1 Endringer i norsk utenrikspolitisk tradisjon?

Knut Frydenlund tok steget inn i maktens korridorer i Utenriksdepartementet den 16. oktober 1973. Han skulle komme til å sitte som norsk utenriksminister i alle arbeiderpartiregjeringer frem til 1987. Dermed er han den nest lengst sittende i Norge siden andre verdenskrig.¹

Det har vært forsket mye på fagfeltet norsk utenrikspolitikk i etterkrigstiden, inkludert 1970-tallet, men med noen få unntak så har svært lite konsentrert seg om utenriksminister Frydenlund. Slik sett fremstår Frydenlunds virke som et hull i en historisk periode som har blitt utsatt for mye god historieskriving. Dette medfører at det er mange sekundærkilder som omtaler Frydenlunds kontekst. Forskningen på norsk utenrikspolitikk skjøt fart ettersom arkivmateriale ble lettere tilgjengelig, da særlig fra slutten av 1960-tallet. Samtidig oppstod en rekke ulike forskningsinstitusjoner i denne perioden som tok mål av seg å gå de utenrikspolitiske spørsmålene nærmere i sømmene. Norsk utenrikspolitisk institutt (heretter NUPI), Institutt for Forsvarsstudier (heretter IFS) og International Peace Research Institute Oslo (heretter PRIO) er de mest fremtredende av disse.

I årenes løp har det utviklet seg ulike tilnærminger eller ”skoler” innenfor fagmiljøet, noe som har resultert i flere gode historiegrafiske verk.² Jeg søker å se helhetlig på den politikken Frydenlund stod for, og hvorvidt denne var et bevisst oppbrudd eller reformering av den tidligere linjen under utenriksminister Halvard M. Lange. Dette vil bli den overordnede problemstillingen for oppgaven, men jeg vil ha flere arbeidstesesom jeg skal gå nærmere inn på i underkapitlet om oppgavens problemstilling.

Jeg ønsker i første rekke å foreta en *holdningsanalyse* av Frydenlunds uttalelser og redegjørelser i årene 1973 til 1976. Jeg vil tolke hans uttalelser for å se på hvilken virkelighetsoppfatning og tolkninger Frydenlund hadde. Samtidig vil jeg sammenligne disse med konteksten og empirien slik den er fremstilt i en rekke sekundærkilder. Frydenlund var en sentral enkeltaktør, men med sin allsidige bakgrunn representerte han flere tradisjoner. Han arbeidet flere år i Utenrikstjenesten, på samme tid var han en representant for Arbeiderpartiet og regjeringens utenrikspolitiske syn. Disse to forskjellige bakgrunnene påvirket ham, noe jeg

¹ Regjeringene *Bratteli II* 1973-76, *Nordli* 1976-81, *Brundtland I* 1981-81 og *Brundtland II* 1986-87

² Se nærmere; Riste, Olav, “Ideal og egeninteresser: Utviklinga av den norske utanrikspolitiske tradisjonen” i Sven G. Holtmark (red.), Helge Ø. Pharo og Rolf Tamnes *Motstrøms, Olav Riste og norsk internasjonal historieskriving*, Cappelen 2003; Tamnes, Rolf, “Ettpartistat, småstat og særinteresser. Tre skoler i norsk utenrikspolitikk”, i *Nytt Norsk Tidsskrift*, Universitetsforlaget 1986 og; Pharo, Helge Ø., “Norway during the Cold War: A Historiographical Survey of the Recent Literature” i Thorsten B. Olesen (red.) *The Cold War and the Nordic Countries. Historiography at the Crossroads*, 2004

ønsker å trekke frem og problematisere. Først og fremst var han utenriksminister i en viktig brytningsperiode for Norge, og det er i kraft av dette embete jeg ønsker å studere ham. Knut Frydenlunds personlighet blir likevel viktig i analysen, hans tankesett, arbeidsmåte og personlige egenskaper kom til å prege norsk utenrikspolitikk.

1.1.1 Bakgrunn og politisk posisjon

Knut Frydenlund ble født i Drammen 31. mars 1927, og var førtiseks år da han inntok posten som norsk utenriksminister. Han kom fra en middelklassebakgrunn, og hadde en solid juridisk utdanning og aspirantprøve fra Utenriksdepartementet. I tillegg hadde han lang yrkeserfaring og fartstid innenfor både Utenriktjenesten og ulike politiske og internasjonale utvalg og komiteer. Særlig viktig var hans periode som sekretær for Halvard Lange og fast representant i Europarådet i årene 1963-65. Han hadde også sentrale verv i Arbeiderpartiet; han var medlem både i partiets *prinsipp-program-komité* 1966-69 og i dets internasjonale utvalg fra 1967-69, formann fra 1969-73.³

Frydenlund begynte i Utenriktjenesten i 1952, og var der til han søkte permisjon fra stillingen som byråsjef i 1967 og gikk over som konsulent ved Arbeiderbevegelsens utredningskontor. I sin tid i Utenriktjenesten var Frydenlund utplassert blant annet i Brussel i Belgia, og i Bonn i daværende Forbundsrepublikken Tyskland (heretter Vest-Tyskland). Han hadde erfaring fra det politiske plan som Langes sekretær og fra Europarådet, men 1967 markerer et lite beiteskifte i hans yrkeskarriere. Han ble på dette tidspunktet omtalt som ”en av våre [Norges] mest kjente yngre diplomater”.⁴ Frydenlund ble valgt inn på Stortinget som representant for Oslo Arbeiderparti i 1969, en plass han beholdt til sin bortgang i 1987. I sin første stortingsperiode var han medlem av utenriks- og konstitusjonskomiteen, samt den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen frem til 1971. Fra 1971 til -73 var han nestformann i begge disse komiteene.⁵

Frydenlund var en tilhenger av norsk medlemskap i Det Europeiske Felleskap (heretter EF), og stod på ja-siden under EF-kampen i 1972. Ved regjeringsdannelsen i 1973 var personkabalene langt fra enkel for Bratteli, og Frydenlund var ikke selvskreven som utenriksminister, skjønt han var en god og ”spiselig” kandidat.⁶ I lys av hans lange fartstid og

³ Stortingets biografi, www.stortinget.no, hentet 30.4.2010

⁴ *Verdens Gang* (heretter *VG*) 3.8.1967

⁵ *VG* 3.8.1967

⁶ Tamnes, Rolf, *Oljealder 1965-1995*, Oslo 1997:38-39

gode ettermæle, ble hans inntreden i regjeringen Bratteli imidlertid omtalt som ”et naturlig valg”.⁷

Bratteli og Arbeiderpartiet var ”tapere” ved valget i 1973 ved at partiet gikk kraftig tilbake fra forrige valg, en tilbakegang som kan tilskrives EF-striden. Bratteli måtte i sin regjeringsdannelse ta hensyn til de dype sårene fra 1972, samt håndtere interne krangler og tilløp til opprør mot hans ledelse.⁸ Brattelis andre regjering var en av de mest reforminnstilte norske regjeringer i etterkrigstiden.⁹ Den bestod av svært handlekraftige statsråder, men samtidig ble den dratt i ulike retninger, både som en følge av en politisk svekket Bratteli og de store utfordringene den stod overfor.¹⁰ Bratteli ønsket helst Andreas Cappelen som ny utenriksminister, men grunnet hans klare standpunkter på ja-siden, ble han ikke akseptert av den sterke nei-fraksjonen i partiet. Ifølge Reiulf Steen foreslo Bratteli ham som utenriksminister, Steen lanserte i stedet Frydenlund som en kandidat til stillingen.¹¹ Forslaget ble akseptert, både av den påtroppende statsministeren og partiets ledelse. Steen stod på venstresiden i partiet, og var Gerhardsens mann i sentralstyret. Frydenlund på sin side regnes som moderat, og hadde ellers liten tyngde i partiets venstrefløy og i arbeiderbevegelsen. Han ble godtatt både av ja- og nei-siden i partiet, samt av LO-leder Tor Aspengren. Dermed var han ”spiselig”. Ved dannelsen av Odvar Nordlis regjering i januar 1976 ble Frydenlund nok en gang foretrukket. Ifølge historikeren Hans Olav Lahlum avviste Nordli selv spekulasjoner omkring sterke navn som Jens Christian Hauge som ny utenriksminister.¹² Nordli selv forklarer spillet i 1973 ved å peke på Brattelis demokratiske natur, at statsminister Bratteli foreslo egne navn for deretter å godta et annet var i samsvar med hans respekt for partiets organer. Nordli hevder videre at Frydenlund var selvskreven i 1976.¹³ At Frydenlund ble foretrukket som utenriksminister i samtlige arbeiderpartiregjeringer frem til sin bortgang vitner om den faglige styrken og politiske tyngden han opparbeidet seg, på tross av at han først og fremst var en utenrikspolitiker mer enn en partipolitiker.

⁷ VG 28.2.1987:2ff

⁸ Nyhamar, Jostein, *Nye utfordringer (1965-1990)*, Oslo 1990:253-55; og Jacobsen, Roy, *Trygve Bratteli – En fortelling*, 1995:552ff

⁹ Jacobsen 1995:560ff. Ifølge Jacobsen fortalte Frydenlund selv i ettertid at han og Reiulf Steen samarbeidet allerede fra valgnatta 1973, med det mål for å øye at Frydenlund skulle bli ny utenriksminister

¹⁰ Lahlum, Hans Olav, *Viktige personskifter i DNA 1945-75*, hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo 2002:172ff. Se også nærmere; Benum, Edgeir, *Overflod og fremtidsfrykt: 1970-*, Aschehoug, Oslo 1998

¹¹ Nyhamar 1990:256; og samtale med Reiulf Steen 29.4.2010. Jacobsens versjon er at Steen lanserte seg selv for deretter å trekke dette og så foreslå Frydenlund. Steens versjon samsvarer med Nyhamars, og er den jeg fester lit til

¹² Lahlum 2002:198-200

¹³ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010

1.1.2 Videreføring eller kursendring?

I 1966 ga Frydenlund ut boken *Norsk utenrikspolitikk i etterkrigstidens internasjonale samarbeid*, hvor han skisserte opp hva han anså for å være hovedlinjene i norsk utenrikspolitisk tradisjon og tenkning, samt hvilken retning og fokus den videre politikken burde ha.¹⁴ Sentralt både i denne boken og hans redegjørelser for Stortinget i årene 1973-76 var fokuset på avspenningspolitikk, både mellom Øst og Vest, men også det bilaterale forholdet mellom Norge og Sovjetunionen mer spesielt. På samme tid var fokuset rettet mot viktigheten av fredsarbeid, demokratisering og konfliktløsning i en rekke regioner, riktignok innenfor de sikkerhetspolitiske rammene Norge kunne tillate seg å operere innenfor til enhver tid. Samtidig modererte han seg ved å innta mellomposisjoner samt å advare mot å bedrive utenrikspolitisk moralisme.¹⁵ Disse grunntankene til Frydenlund er viktige å ha med seg i en analyse av hans syn i årene 1973 til -76.

Allerede i sin første redegjørelse for Stortinget i november 1973 kom en slik dualitet i Frydenlunds oppfatning av norsk utenrikspolitikk tydelig frem. Han innledet sin gjerning som utenriksminister ved å skissere opp kompleksiteten i internasjonale forhold; underforstått nyansene i de ulike konfliktene. Norges rolle måtte være å arbeide for å dempe dette konfliktbildet, skjønt dette måtte veies opp mot sikkerhetspolitiske hensyn og Norges diplomatisk begrensede slagkraft.¹⁶ Innholdet i disse redegjørelsene og andre uttalelser vil jeg analysere grundig i kapittel tre.

Et viktig aspekt ved norsk utenrikspolitikk i årene 1973-76 er de indre stemningsskiftene og den politiske radikaleringen. Skarp konflikt over en rekke stridsspørsmål var høylydt og ga gjenlyd langt utover partiets grenser. Konfliktlinjene helt inn i regjeringskontorene og tvisynet rådde i flere saker. Frydenlund plasserte seg ofte i en mellomposisjon mellom fraksjonene og spilte rollen som brobygger også innad i regjeringen og partiet. Historikeren Rolf Tamnes poengterer likevel at Frydenlund og hans statssekretær Thorvald Stoltenberg ”opplevde i perioder en stor grad av avmakt”.¹⁷ Jeg vil problematisere ytterligere en slik mellomposisjon: Var Frydenlund en konsensuspolitiker eller forfektet han syn som gikk på tvers av synet til deler av Arbeiderpartiet?

¹⁴ Frydenlund, Knut, *Norsk utenrikspolitikk i etterkrigstidens internasjonale samarbeid*, Oslo 1966. Boka sammenfaller i stor grad med retorikken til Frydenlund i hans perioder som utenriksminister. *Lille land..* fra 1982 er på mange måter en oppfølger, i den grad den ser tilbake på 1970-tallet og kommer med visjoner for -80-tallet

¹⁵ Tamnes 1997:38-39

¹⁶ S.tidene 1973-74:315ff

¹⁷ Tamnes 1997:93-94

1.2 Problemstilling

Frydenlunds forbindelser til sin forgjenger Lange var gode, og han uttalte selv en dyp respekt og forståelse for dennes utenrikspolitiske syn og betraktninger. Det blir derfor en grunnleggende problemstilling å stille spørsmålet:

Videreførte utenriksminister Frydenlund den utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkningen som hadde vært toneangivende i årene etter andre verdenskrig?

På den ene siden taler som nevnt hans sterke tilknytning til Lange og Arbeiderpartiet for et slikt syn, på den annen side er det klare forskjeller mellom spesielt Lange og Frydenlund. Frydenlunds bakgrunn var fra utenriktjenesten, ikke partiapparatet eller historiefaget som tidligere utenriksministre fra Arbeiderpartiet.¹⁸ I tillegg beskrives han som en tviler, ”han var analytisk av natur” ifølge Tamnes.¹⁹ Selv hevdet Frydenlund at han ønsket dialog med alle, inkludert både stater og grupper som tidligere ikke hadde hatt særlig kontakt med Utenriksdepartementets (heretter UD) ledelse. Hvorvidt denne åpenheten var en følge av Frydenlunds egne ønsker, eller om medias arbeidstempo og metoder krevde mer åpenhet, drøftes kort av både Frydenlund selv og av Tamnes, hvor konklusjonen er mer eller mindre sammenfallende: Utviklingen tilsa en slik åpenhet grunnet mer fokus på de utenrikspolitiske anliggender.²⁰ Jeg vil ikke forsøke å motbevise eller bekrefte denne tesen, men jeg vil vise at denne åpenheten ikke alltid var tilstede hos Frydenlund. I enkelte stridssaker slo denne åpenheten tilbake på ham, opinionens og Stortingets engasjement ytret for sterk motstand. Et overordnet spørsmål jeg vil behandle i den sammenhengen er:

Stod Frydenlund for en radikal kursendring eller modernisering av norsk utenrikspolitikk? Og avvek han fra sin prinsipielle åpenhet der dette var fordelaktig?

Trass i forsikringer om kontinuitet og videreføring avvek til tider norske myndigheters utenriks- og sikkerhetspolitiske målsetninger og redegjørelser med tidligere politikk. Disse nye uttalelsene ble som oftest formulert av Frydenlund, og førte den norske linjen inn på hittil ukjente farvann. Der hvor andre aktører ytret seg ser jeg ikke minst på Frydenlunds

¹⁸ Edvard Bull den eldre 1928-28, Halvdan Koht 1935-41, Trygve Lie 1941-46, og Hallvard Lange 1946-63 og 1963-65 hadde alle bakgrunn fra historiefaget. Andreas Cappelen 1971-72 er unntaket før Frydenlund

¹⁹ Tamnes 1997:38-39

²⁰ Tamnes 1997:454ff. Temaet omkring åpenhet med ulike medier, politiske grupper eller interesseorganisasjoner er gjennomgående i Frydenlunds *Lille land – hva nå?* fra 1982

posisjonering i forhold til disse. Dette for å plassere ham i et politisk landskap hvor det er vanskelig å spore noe form for brudd eller kontinuitet. Det finnes en rekke enkeltsaker hvor norske myndigheter markerte et skille med tidligere praksis, spesielt ble de diplomatiske forbindelsene med Sovjetunionen økt som følge av regjeringens nye fokus på nordområdene. Også kritikken mot vestlige alliertes utenriks- og kolonipolitikk ble skarpere, samtidig som bistandsretorikken økte i takt med de norske engasjementene. Jeg vil analysere Frydenlunds utenrikspolitiske retorikk og se om disse skillene var så klare som de kan synes. Et viktig spørsmål for meg blir:

Var de retoriske endringene til Frydenlund tuftet på en idealistisk tilnærming til utenrikspolitikken, eller lå det en mer realpolitisk tankegang bak?

Begrepet *idealisme* betyr i korthet en tro på at internasjonal orden og samarbeid er det beste for alle nasjoner, altså bør utenrikspolitikken utformes med dette som det overordnede langsiktige mål. Aktøren lar dette idealet bli en rettesnor for hvordan utenrikspolitikk skal utøves, i stedet for å utnytte enhver situasjon der dette gagnar landets egeninteresser på kort sikt. *Realpolitikk* blir i denne sammenheng det motsatte; en tilnærming basert på ytre faktorer og påvirkning, hvor utenrikspolitikk blir stadig å tilpasse seg omgivelsene og utnytte alle muligheter som byr seg for best å verne om sitt lands interesser.²¹ Jeg bruker idealisme for å beskrive Frydenlunds tiltro til at internasjonalt samarbeid var en forutsetning for en bedre og mer rettferdig verden. Ifølge Frydenlund var et slikt syn sammenfallende med norske interesser. Dermed blir den statsvitenskaplige forståelsen nærmest ubrukelig. Jeg vil se nærmere på om Frydenlunds retoriske tilnærming sammenfalt med empirien.

Representerer Frydenlund og de endringer han gjennomførte et klart brudd i den norske utenrikspolitiske tradisjonen? Var norsk utenrikspolitikk i støpeskjeen i årene 1973 til -76, eller var de resultater av ytre forhold og endringer i internasjonal politikk?

Jeg velger å begrense oppgaven til å omhandle Bratteli IIs regjeringstid; oktober 1973 til januar 1976. Dette er gjort for å avgrense omfanget, norsk utenrikspolitikk var og er et omfattende emne. For å ivareta kvaliteten på analysen er det nødvendig å begrense mengden av kilder. I en kvalitativ studie av norsk utenrikspolitikk er det nødvendig å ha med seg ”de

²¹ Goldstein, Judith og Robert O. Keohane, *Ideas & Foreign Policy*, Ithaca og London 1993:3-56. Begrepet *idealisme* er ofte omtalt som *liberalisme* i statsvitenskapen

tre store” teoretiske tilnærmingene i den norske historieforskningen på emnet: Seip, Skodvin og Hernes.

1.3 Oppgavens inndeling

Innledningsvis vil jeg skissere opp oppgavens tema og problemstilling i dette kapitlet, samt redegjøre for historiografien, teori og de metoder jeg har brukt. Kapittel to er et bakgrunnskapittel for å sette analysen inn i en større historisk sammenheng. Kapitlet omhandler sentrale trekk ved norsk utenrikspolitikk, særlig fra 1945 til -73. Tidsmessig vil analysekapitlet behandle årene 1973-76, som er en relativt kort periode. På tross av dette er det en rekke saksområder som behandles, både nye og gamle. Derfor finner jeg det mest fruktbart og praktisk å operere med en tematisk inndeling av min analyse. Når det gjelder den tematiske inndelingen av disse problemene vil jeg bruke følgende inndeling på analysekapitlet:

- Norge i skyggen av Øst og Vest
- Midtøsten i norsk utenrikspolitikk
- Forholdet til Europa og det utvidede EF
- Tilnærmingen til de norske ”nærområder”
- Demokratisering og Nord og Sør i norsk utenrikspolitikk

Denne inndelingen er forøvrig i tråd med den tematiske inndelingen Frydenlund selv skisserte i 1982.²² Skjønt jeg har tilpasset og omordnet tematikken der dette har vært nødvendig. Mine kapittel- og underoverskrifter er lånt eller omformuleringer av hovedpersonens egne. Til slutt i hvert av disse underkapitlene vil jeg oppsummere de viktigste punktene i analysen. Det er disse oppsummeringene som igjen danner grunnlaget for den endelige drøftingen og konklusjonen i kapittel fire.

1.4 Historiografi og tidligere forskning

Som nevnt tidligere er det skrevet en rekke avhandlinger og bøker som tar for seg norsk utenrikspolitikk i perioden som helhet, og som avgrenser seg til enkelte saksfelt eller omhandler sentrale aktører. Sentral i historieskrivingen omkring norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk er særlig historikeren Olav Riste. Riste har skrevet en rekke verker om

²² Frydenlund 1982

norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk fra 1905 og frem til i dag, samt om den norske etterretningstjenesten under den kalde krigen. Han samler mye av sitt syn i boken *Norway's Foreign Relations – a history* fra 2003.²³ Riste trekker de utenrikspolitiske linjene og tradisjonene langt bakover. Han vektlegger tre aspekter i den norske tradisjonen: *isolasjonisme/nøytralisme, misjonærimpuls og internasjonalisering*. Norges sikkerhetspolitiske veivalg fra 1905 og senere mener han bør sees i lys av dette. Trass i offisiell nøytralitetspolitikk frem til 1940, er det en underforstått orientering vestover mot britene på bakgrunn av økonomiske interesser og de historiske erfaringer helt tilbake til krigen 1807-14.²⁴

Okkupasjonsårene og de første etterkrigsårene må betraktes som et vannskille i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Omkring dette hersker det bred konsensus blant norske historikere. Riste anser brobyggingspolitikken som en vegring mot å velge side, skjønt man hadde med bred parlamentarisk støtte inngått i et nært samarbeid med britene allerede rett etter freden. Dermed kan bruddet med nøytralitetslinjen settes før Norge ble medlem av Nato.²⁵

Norges inntreden og medlemskap i alliansen har vært forsket mye på, og ikke minst vært tema for debatt og ulike vinklinger. Historikeren Rolf Tamnes lister opp hva han anser å være de tre sentrale ”skolene” innenfor temaet i etterkrigstiden, som alle behandler og forklarer emnet på forskjellige vis. Den klassiske maktkritiske skolens ledende skikkelse var historikeren Jens Arup Seip. Historikerne innen denne kretsen konsentrerte sin forskning på et maktspillperspektiv, med andre ord hadde de et stort fokus på enkelte sentrale aktører innenfor Arbeiderpartiet i årene 1945 til 1965. Seip med flere forklarer de norske utenrikspolitiske valgene ut ifra enkelte menneskers maktbruk og Aps tidvis manipulative styre.²⁶ Et slikt syn kan være et nyttig teoretisk perspektiv når man skal studere enkeltaktører som utenriksminister Frydenlund på et elitenivå. Tamnes påpeker at Seip-skolens tese om ”Ettparti-staten fortaper seg tidlig på 70-tallet”²⁷, i tillegg kritiserer han denne retningens syn på makteliten som en homogen elite.²⁸ Seips tese blir langt på vei avleggs, men jeg benytter meg av maktspillperspektivet der jeg finner det forsvarlig. Seip-skolens fokus lå på de indre-politiske forhold, utenrikspolitikken ble bare en del av maktspillet.

²³ Riste, Olav, *Norway's foreign relations – a history*, Oslo 2005

²⁴ Riste 2003:54ff.

²⁵ Riste 2003:67ff

²⁶ Tamnes 1986:42

²⁷ Tamnes 1986:43

²⁸ Tamnes 1986:44

Som en motvekt mot et slikt syn står skolen oppkalt etter historikeren Magne Skodvin. Skodvin og hans meningsfeller valgte i større grad å forklare de norske valgene ut ifra teorien om ”rasjonelle aktører og ytre påvirkning”. En slik forklaring peker på betydningen av internasjonale hendelser og svingninger i maktbalansen som en bedre forklaring enn ”Seip-skolens” fremstilling. Norske politikere måtte tilpasse seg de makt og trusselbildene som rådde, og korrigerer utenrikspolitikken ut ifra dette hensynet.²⁹ Denne skolen mener ytre, sikkerhetspolitiske hensyn veier tyngre enn indre strid. Tamnes understreker at den store forskjellen mellom *Seip* og *Skodvin* ligger i ”den ulike vektleggingen av den ytre ramme.”³⁰ Tamnes advarer videre mot at man i en elitestudie fort kan overse ytre faktorer.³¹ Historikeren Helge Ø. Pharo trekker dette lenger og påpeker at det er kun Skodvin-skolen som har studert emnet norsk utenrikspolitikk.³² Jeg vil være bevisst slike bemerkninger: Frydenlund virket ikke isolert fra sine omgivelser og verden for øvrig. Jeg vil plassere Tamnes innenfor denne skolen. Hans bidrag til serien *Norsk utenrikspolitikk historie* (heretter NUP), *Oljealder 1965-95* er mye brukt som sekundærkilde. Dette verket dekker hele perioden jeg skriver om, Tamnes er den historiker som har forsket mest på området norsk utenrikspolitikk på 1970-tallet.³³

Den tredje skolen er oppkalt etter Gudmund Hernes, og har sin bakgrunn utenfor det tradisjonelle fagmiljøet innenfor historie. Denne utviklingen innenfor historiefaget med større påvirkning fra samfunnsfagene er tilfelle innenfor det utenrikspolitiske miljøet også. ”Hernes-skolen” er i større grad opptatt av aktører utover statsmaktens rolle, de mener fokus har vært for ensidig og kun fremstilt deler av virkeligheten. *Hernes* blir *Seips* motstykke da begge skolene fokuserer på maktutøvelsen. Hernes-skolens fokus på en fragmentert statsmakt baserer seg mye på erkjennelsen av at forvaltningen ikke er et enhetlig organ. Dette synet sammenfaller med samfunnsviteren Stein Rokkans teori fra 1964 om ”korporativ pluralisme”, altså ”stemmer teller, ressurser avgjør”.³⁴ Dette perspektivet er viktig, vi skal se at ulike interessegrupper og næringsinteresser påvirket både Frydenlund og utenrikspolitikken utforming. Innenfor enkelte saksfelt vil analysen trekke inn aktører utover Frydenlund, UD og regjeringen. Tamnes konkluderer med at 70-tallet var en periode preget av segmentering og

²⁹ Tamnes 1986:42

³⁰ Tamnes 1986:49

³¹ Tamnes 1986:50

³² Pharo 2004:5-7

³³ *NUP-serien* er på seks bind og omhandler årene 1905-95. Første bind trekker trådene tilbake til norske tradisjoner i middelalderen. Forfatterne av de ulike bindene er: Narve Bjørge, Øystein Rian, Alf Kaartvedt, Roald Berg, Odd-Bjørn Fure, Tom B. Jensen, Jakob Sverdrup, Tom B. Jensen, Knut Einar Eriksen, Helge Ø. Pharo og Rolf Tamnes.

³⁴ Tamnes 1986:42-43 og; 54

fraksjonering av makten,³⁵ Hernes' perspektiv bør derfor være i minne når jeg studerer områder av utenrikspolitikken hvor norske særinteresser gjorde seg spesielt gjeldende. Pharo følger opp med å peke på den økte forskningen på emnet siden 1960-tallet, dette i takt med både den økte interessen for utenrikspolitikken og åpningen av flere sentrale arkiver. Pharo har sammen med historikeren Knut Einar Eriksen skrevet bind fem i NUP, et bind som er særlig sentralt i bakgrunnskapitlet. Pharo stiller seg bak Ristes tolkning av de lange linjene og syn på konsensus rundt Norges inntreden i Nato som en bekreftelse på vestlig orientering. Likevel er bildet mer nyansert, det har i hele etterkrigstiden eksistert flere faglige disputer mellom ulike historikere over tilnærming og syn på norsk utenrikspolitikk. Tor-Egil Førland har kritisert Riste og hans meningsfeller for manglende hensyn til modernitet og internasjonale aspekter. Geir Lundestad stilte seg i mange år kritisk til Riste og Skodvins fremstillinger av enkelte hendelser i 1948-49, en uenighet som med tiden falt bort fra Lundestads side.³⁶ Lundestad lanserte tesen om at å oppnå særordninger var et karakteristisk trekk ved norsk utenrikspolitikk etter 1945.³⁷

Historikeren Mads Berdal har fokusert sin forskning på det sikkerhetspolitiske aspektet mellom USA og Norge, da særlig på 1950-tallet. Flere norske historikere har sett nærmere på hvor tett og spesielt forholdet mellom USA og Norge var under den kalde krigen. Pharo trekker frem Tamnes som en av de norske historikerne som har forsket mest på området.³⁸ Omkring enkelte hendelser hersker det likevel en bred konsensus i fagmiljøet, og det er den norske og allierte frykten for en sovjetisk trussel. Denne trusselen var gjennomgående i norsk utenrikspolitikk fra omtrent 1948-49, og gjorde seg gjeldende i de norske valg som ble foretatt. Derfor ble det en viktig del av sikkerhetspolitikken å binde amerikanerne mest mulig opp mot forsvaret av Norge, man ønsket fra norsk hold å gjøre nordflanken strategisk viktig. Et forsøk som ifølge blant andre Tamnes var fruktløst på 1950-tallet, men som skjøt fart utover 1960- og -70-tallet.³⁹

Norges forsøk på å tiltrekke seg Natos oppmerksomhet gikk hånd i hånd med en rekke restriksjoner for ikke å provosere Sovjetunionen. Integrasjon og avskjerming ble introdusert av Johan J. Holst allerede i 1967 som en beskrivelse av den norske dobbeltheten. Eriksen og Tamnes lister opp hele sju konkrete restriksjonsområder som Norge fulgte gjennom den kalde krigen, riktignok med visse oppmykninger og tilpasninger etter hvert. Synet på atomvåpen er

³⁵ Tamnes 1986:60

³⁶ Pharo 2004:116ff

³⁷ Tamnes 1986:52; og Lundestad, Geir, "Nasjonalisme og internasjonalisme i norsk utenrikspolitikk: Et faglig-provoserende essay", i Holst, Johan J. (red.), *Internasjonal politikk Vol. 43, nr. 1*, 1985

³⁸ Pharo 2004:121

³⁹ Pharo 2004:126ff

et av disse områdene, her kan man ikke spore noen markante holdningsendringer før Arbeiderpartiets valgkampprogram fra 1981 hvor partiet går inn for en nordisk atomvåpenfri sone.⁴⁰

Samtidig er det helt nødvendig å trekke inn annen aktuell litteratur på omkringliggende problemstillinger. Det er forsket og skrevet mye på temaer som havrett, EF-saken og dens virkninger, norsk bistandspolitikk på 1970-tallet og flere andre saksfelt. Johan P. Olsen og Bjørn Otto Sverdrup har skrevet inngående om Norge, Norden og EF i boka *Europa i Norden: Europeisering av nordisk samarbeid*. Nils-Johan Jørgensen og Tamnes har begge skrevet om Norges Europa-politikk etter 1973. Historikeren Hilde Henriksen Waage har forsket og skrevet mye om Norges forhold til Israel, Midtøsten-konflikten og Oslo-prosessen. Flere av hennes verker er benyttet hvor jeg analyserer Frydenlunds holdninger til Midtøsten-konflikten. Journalisten Odd Karsten Tveit har også skrevet om det samme temaet, og jeg benytter han til å supplere Henriksen Waage. Historikere som Olav Njølstad, Hans Olav Lahlum og Jarle Simensen har skrevet utfyllende om enkeltaktører i Arbeiderpartiet i etterkrigstiden, sistnevnte har bidratt mye innenfor feltet bistands- og utviklingshistorie. Simensen har skrevet *1952-75: Norge møter den tredje verden* i serien *Norsk utviklingshjelps historie*.

Jeg mener det er en forutsetning å sette Frydenlund inn i hans samtidige kontekst for å foreta en god, kvalitativ analyse av hans redegjørelser og uttalelser. Handels- og senere havrettsminister Jens Evensens betydning på 1970-tallet må ikke overdrives, ei heller må hans innsats undervurderes. For ytterligere å problematisere forholdet mellom Evensen og Frydenlund utover det rent prestisje- og interessemessige, kan man også peke på de kommunikative problemene det skapte utad overfor Norges allierte å ha, nær sagt, to utenriksministre. Rent ansvarsmessig falt utformingen av havrettspolitikken inn under Evensens ansvarsområde, men hans sekretariat lå under UD, og det viste seg tidvis vanskelig å skille havrett fra norsk utenrikspolitikk.⁴¹ Jeg vil drøfte forskjellene mellom Evensen og Frydenlund, men jeg vil holde meg innenfor tidsavgrensingen. Uenigheter som oppstod senere vil jeg ikke gå nærmere inn på. Til slutt vil jeg nevne to andre verker som har vært til god hjelp. Historikeren Knut Kjelstadlis innføringsbok *Fortida er ikke hva den en gang var* har

⁴⁰ Pharo 2004:132ff

⁴¹ Knut Frydenlund nevner selv flere episoder i *Lille land – hva nå?*, 1982. Et godt eksempel er når Evensen på utenlandsreise ymter frempå overfor pressen at man fra norsk side vurderer å støtte forslaget om en nordisk atomvåpenfri sone, i strid med offisiell norsk politikk og statsminister Nordli og Frydenlunds holdninger. Forslaget vant ikke frem, men skapte harme og irritasjon hos amerikanerne, og hodebry og ubehag for stats- og utenriksministeren

vært en teoretisk og litterær pekepinn i mange sammenhenger. Historikeren Roald Bergs hovedoppgave Norge og stormaktene etter 1905 har lagt viktige føringer for min metode.

1.5 Metode og kilder

1.5.1 Kildemateriale

Trass i mye god forskning finnes det som nevnt svært lite konkret som omhandler Knut Frydenlund spesielt. Siden det primære formålet med denne oppgaven er å foreta en holdningsanalyse, vil offentlig materiale være av størst interesse. Dette for å se på hvilke offisielle holdninger Frydenlund ga uttrykk for. Jeg vil se nærmere på redegjørelsene for Stortinget i hans første periode som utenriksminister, altså mellom oktober 1973 og mai 1976. Utenriksministeren holdt normalt to årlige redegjørelser for Stortinget som ble etterfulgt av en debatt. Det er i alt fem slike redegjørelser i perioden med påfølgende debatter. Jeg vil også bruke aktuelle møtoreferater fra Stortingets utvidede utenriks- og konstitusjonskomite (heretter UUKK) i årene 1969 til -75. Ved å bruke UUKK vil jeg se om det eksisterte markante forskjeller mellom Frydenlunds holdninger for åpne og lukkede dører. Alt dette er gjengitt og bevart i Stortingets arkiver, både redegjørelsene og møtene ble nedtegnet stenografisk. Tidsavgrensingen er satt til å følge regjeringen Bratteli IIs tid; altså fra oktober 1973 til januar 1976. Redegjørelsen fra mai 1976 er benyttet hovedsakelig siden Frydenlund kommenterte saker som lå tilbake i tid. Oppgavens avgrensning har sin forklaring. For det første er norsk utenrikspolitikk et omfattende emne, selv i en kvalitativ elitestudie av utenriksministeren og hans holdninger. Konteksten alene er grunn nok til å begrense oppgaven til tre år. Tilgangen på arkivmateriale i UUKK var med på å sette en naturlig stopp; møtoreferatene er avgradert til og med 1975, innsyn i nyere referater ville ha vært tidkrevende og utfordrende. Sett i ettertid ville en lenger tidsperiode eller utvidet arkivbesøk ha medført en for stor arbeidsmengde, som igjen ville ha gått utover kvaliteten på analysen. Både de politiske rammene, viktige hendelser på det internasjonale plan, samt praktisk gjennomføring taler for inndelingen. For å bedre utsyn over konteksten og perioden har jeg brukt relevante avisartikler fra Aftenposten og Verdens Gang hvor Frydenlund var omtalt eller uttalte seg. Dette for å sette ham inn i hans samtidige kontekst, sammenligne medias fremstilling med sekundærkildenes, og se på medias oppfatning av Frydenlund.

Sentrale personer i Arbeiderpartiets ledelse og på regjeringsnivå har også blitt benyttet. Parlamentarisk leder og senere statsminister, Odvar Nordli, har blitt intervjuet i dennes hjem på Tangen. Hans regjeringskollega Per Kleppe ble intervjuet i Fafos lokaler i Oslo, hans memoarer har også vært benyttet og vært til hjelp. Partiformann i årene 1975-81,

Reiulf Steen, har skrevet flere bøker om sine erfaringer og inntrykk. Jeg har funnet mye av interesse i hans bøker, i tillegg så har jeg intervjuet ham per telefon. Jeg har også benyttet meg av biografier om statsminister Trygve Bratteli og Thorvald Stoltenberg. De muntlige kildene, biografiene om aktører og de samme aktørers egne utgivelser, har blitt satt opp mot empirien og tidligere forskning for å utsette dem for kildekritikk. Faren ved disse kildene er at aktørenes egne fremstillinger er subjektive, og de kan være både mangelfulle og selektive i sine erindringer. Der de likevel er brukt sammenfaller de med empirien i primærkildene eller store deler av sekundærlitteraturen.⁴²

1.5.2 Metode

Når det gjelder begrepet ”holdningsanalyse” støtter jeg meg på den definisjonen historikeren Roald Berg la til grunn for sin hovedoppgave i historie. Berg mener at utenrikspolitiske avgjørelser ikke bare er rasjonelle avgjørelser, men også et uttrykk for de rådende virkelighetsoppfatningene og –tolkningene hos de sentrale aktørene. Dermed presiserer han at holdningsanalyse er en tilslutning om at individet reagerer på sitt miljø slik det selv oppfatter det.⁴³ En holdningsanalyse blir dermed en analyse av den utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkemåten Frydenlund stod for i sine skriftlige og muntlige redegjørelser. Begrepet *rasjonell* brukes av både Berg i sin definisjon, og i Tamnes’ beskrivelse av Skodvin-skolens tese. Jeg ønsker ikke å problematisere innholdet i denne tesen, for meg fremstår alle aktører til en stor grad som rasjonelle. Det viktige og sentrale i min analyse blir derimot hvordan aktørene opptrer for å oppnå sine mål eller gjennomføre sin politikk. I korthet vil jeg definere min analyse ned til to overordnede spørsmål: Hvordan fremstod Frydenlund retorisk i forhold til tidligere utenrikspolitikk? Hvordan agerte Frydenlund for å oppnå de politiske mål han omtalte?

I likhet med Berg ønsker jeg ikke å benytte meg av andre vitenskapers ulike bruk og definisjoner av begrepet, men jeg ønsker heller å definere begrepet til å gjelde: Varige utenrikspolitiske tilnærminger eller tenkemåte. Denne analysen vil befinne seg på elitenivå, siden den vil omhandle en enkelt sentral aktør og dennes holdninger. Analysen settes selvsagt inn i større kontekst for å plassere Frydenlund i hans nasjonale og partipolitiske sammenheng. Når jeg plasserer ham bruker jeg flere ganger betegnelsen *radikal* eller *moderat*. Dette må

⁴² Frydenlund 1966; 1974; 1982; 1987; Jacobsen 1995; Moen, Kjell Erik Møgster, *Fredskrigeren Thorvald Stoltenberg*, Oslo 2009; Steen, Reiulf, *Maktkamp. Nye bilder fra et liv*, Oslo 1989; Steen, Reiulf, *Ørnen har landet. Om Arbeiderpartiets strategier.*, Oslo 2003; samtale med Per Kleppe 14.4.2010; og samtale med Odvar Nordli 14.1.2010

⁴³ Berg, Roald, *Det land vi venter hjelp af (...)*, Bergen 1983:XII

forstås som relative begrep, og indikerer hvorvidt han var på bølgelengde med sentrum i partiet, regjering og i UUKK. Med dette menes ikke at andre aktører og faktorer vil utelates, men de vil i første rekke belyses gjennom Frydenlunds egne ord, for å bedre forstå den virkelighetsoppfatning han hadde. Samtidig vil jeg påpeke at hans skriftlige redegjørelser også speiler den staben han arbeidet med, i forlengelsen representerer Frydenlund embetsverket i UD. Hans utsagn blir i kildematerialet evaluert og kritisert av hans stortingskolleger i utenrikskomiteen, en kritikk som er nyttig for meg, men også reiser nye utfordringer.⁴⁴ Et annet viktig aspekt i analysen som følge av et slikt aktør-perspektiv, er at progresjonen blir aktørstyrt. Oppgaven er inndelt tematisk, men analysen vil følge Frydenlund mer eller mindre kronologisk i dennes utforming og utøvelse innenfor hvert enkelt saksfelt.

Storparten av mine kilder er skriftlige: Primærkildene er stenografiske referater fra utenriksministerens redegjørelser for Stortinget eller innlegg og debatter i UUKK. Frydenlund taler og foredrag faller inn under primærkildene. Hans litterære publikasjoner er primærkilder, selv om de er hovedpersonens subjektive fremstilling nedskrevet i ettertid. Dette gjelder spesielt *Lille land- hva nå?*. Sekundærkildene er publiserte verker av, først og fremst norske, historikere, samfunnsvitere, politikere, embetsmenn og journalister. Utvalget er begrenset til nyere forskning på området, av den enkle grunn at de fleste, grundige studiene har kommet de siste tjue årene.⁴⁵ De grundige litteraturlistene i NUP-bindene som omhandler årene 1949-95 har vært gode pekepinner på sentral forskning. Det store omfanget av sekundærlitteratur har vært en styrke siden de ulike beretningene kan støtte oppunder eller kritisere hverandre. Samtidig har mengden tidvis vært stor å sette seg inn i, derfor er ofte kun relevante kapitler blitt brukt. For å komplementere kildene har jeg også benyttet meg av avisartikler fra *Aftenposten* og *Verdens Gang* i årene 1969-87 hvor Frydenlund er omtalt eller uttalte seg. Tidsavgrensingen er satt til Frydenlunds aktive år i rikspolitikken, slik at jeg kan trekke litt lengre linjer i utviklingen hos ham. Det praktiske aspektet spilte ikke inn her, avisartiklene er digitalt tilgjengelige i *atekst*. Mine muntlige kilder, Nordli og Kleppe, er brukt til å komplementere de allerede nevnte kildene. Der disses fremstilling ikke er sammenfallende med de øvrige empiriske funn så vil dette understrekes. Der en enkelt kilde skiller seg ut er det viktig å sammenligne med flere andre for å danne et ”korrekt” bilde. Dette er den største utfordringen i en oppgave hvor hovedpersonen er avgått ved døden, og hans nære kolleger fremdeles lever og kan gjenfortelle sin fremstilling av fortidige hendelser.

⁴⁴ Berg 1983:XIV

⁴⁵ Som et eksempel ble samtlige bind i *NUP-serien* ble utgitt midt på 1990-tallet

Kap. 2. Utenrikspolitiske hovedtrekk frem til 1973

2.1 Tilknytning vestover

Perioden etter andre verdenskrigs slutt i 1945 og frem til begynnelsen av 1970-tallet innebar markante endringer i den norske utenrikspolitiske kursen. Nøytralitetspolitikken ble oppgitt under inntrykk av krigserfaringene, og Norge gikk i 1949 med i en forsvarsallianse med en rekke andre vestlige nasjoner. Medlemskapet innebar for Norge i sin tur stadige tilpasninger og brytninger med alliansepartnere og innad mellom fraksjoner og partier. Denne utviklingen danner et viktig bakteppe til konteksten. I dette kapitlet skal gjøre rede for de sentrale trekkene i den utenrikspolitiske tenkingen forut for Knut Frydenlunds tiltredelse som utenriksminister etter stortingsvalget i 1973. Jeg skal konsentrere meg om de spørsmålene som skulle bli de mest sentrale i perioden etter 1973 og diskutere deres plass og betydning i norsk utenrikspolitikk før 1973. Jeg vil legge vekt på å drøfte brudd og kontinuitet i disse spørsmålene. De spørsmål jeg vil omtale her er følgende: Atlanterhavslinjen, forholdet til Sovjetunionen og nordområdene, synet på Israel og Midtøsten, forholdet til Europa, Nord-Sør-dimensjonen i norsk utenrikspolitikk og politikkenes former i endring.

Det er to spesielle grunner til at jeg starter med et slikt tilbakeblikk: Den første er det åpenbare ønsket om å sette Frydenlunds periode fra 1973 til 1976 inn i en bredere historisk kontekst. Norske historikere har pekt på flere ulike tradisjoner eller strømninger i norsk utenrikspolitikk, og det kan være spesielt interessant å se etter brudd eller kontinuitet.⁴⁶ Den andre grunnen er at Halvard Lange spilte en sentral rolle i utformingen av politikken gjennom sitt virke som utenriksminister fra 1946 og frem til 1965, kun kort avbrutt John Lyngs borgerlige koalisjonsregjering høsten 1963.⁴⁷ Frydenlund hadde sin bakgrunn fra utenrikstjenesten og arbeidet i flere år nært med sin partikollega og forgjenger. Frydenlund kan sies å ha hatt sine formative år under Lange.

2.1.1 Tendenser før andre verdenskrig

Norsk utenrikspolitikk var fra sin tilblivelse i 1905 og frem til den tyske invasjonen i april 1940, trygt forankret i prinsippene om alliansefrihet i fred med sikte på nøytralitet i krig.⁴⁸

⁴⁶ Jamfør kap. 1.4. Sentrale bidragsyttere er bl.a. Jens Arup Seip, Magne Skodvin, Jakob Sverdrup, Olav Riste, Knut E. Eriksen, Helge Ø. Pharo, Rolf Tamnes, Trond Bergh, Roald Berg, Alf Kaartvedt, Stein Tønneson, Hilde Henriksen Waage og Geir Lundestad

⁴⁷ Tamnes, Rolf, *Oljealder 1965-1995*, 1997:17ff

⁴⁸ Norske politikere ønsket ikke å knytte Norge tett opp til en av stormaktene i frykt for å bli trukket med inn i en konflikt

Denne linjen utgjorde kjernen i Norges forhold til stormaktene, den ble vurdert som den beste løsningen til å verne om landets selvstendighet og interesser i et Europa som ble dominert av stormaktspolitikken. Likevel var det flere viktige strømninger å spore i den utenrikspolitiske mentaliteten allerede i de tidlige år. Historikeren Olav Riste velger å fokusere på tre hovedelementer: Isolasjonisme/nøytralisme, misjoneringsimpuls og internasjonalisme.⁴⁹

Det internasjonale elementet er spesielt interessant når man skal drøfte vestvendingen som kom til uttrykk i det norske medlemskapet i *den nordatlantiske alliansen* (heretter Nato) i 1949. Norges geografiske beliggenhet og lange kyst gjorde havet til en viktig inntektskilde og handelsrute. Den korte avstanden mellom norske og britiske kyster, samt stormakten Storbritannias dominans på havet, la grunnlaget for tette og nære handelsforbindelser. Historikerne Riste og Roald Berg har pekt på at en implisitt britisk garanti lå til grunn for norsk sikkerhetspolitikk fra 1905.⁵⁰ Et sikkerhetspolitisk avhengighetsforhold til Storbritannia eksisterte fra 1905 og frem til inntredelsen i Nato. Denne forestillingen om en britisk garanti for norsk sikkerhet levde videre frem til andre verdenskrig, og den reiste ikke noe problem for Norge så lenge den forble en forestilling og ikke en formell avtale. Utenriksminister Halvdan Koht skrev senere at Norge ikke måtte komme ”på den range sida” i forbindelse med krigshandlingene i Europa i 1939-40.⁵¹

Hånd i hånd med denne forestillingen var en utbredt oppfatning blant ledende politikere og militære at Norges posisjon var av mindre interesse for stormaktene. Dette er den fremste forklaringen på hvilket sjokk den tyske invasjonen skapte. Erfaringene fra første verdenskrig tilsa at Norge var viktig på grunn av kystlinjen og handelsflåten, men den britiske dominansen til sjøs kombinert med en perifer beliggenhet lå til grunn for en slik helhetsvurdering. Et eksempel på dette var da et samlet Storting og regjeringen Nygaardsvold diskuterte den utenrikspolitiske situasjonen den 8. april. Debatten bar ifølge historikeren Jakob Sverdrup preg av alvor, men ikke umiddelbar fare.⁵² Denne forestillingen om avstand til maktpolitikken realiteter ble kombinert med et ønske om ikke å bli viklet inn i de stormaktspolitiske rivaliseringene til ”de europeiske krigerstater”⁵³ som utenriksminister Jørgen Løvland formulerte det i 1905. Her finner vi den isolasjonistiske eller nøytralistiske impulsen.

⁴⁹ Riste 2003:52ff

⁵⁰ Bergh 1983:143ff

⁵¹ Koht, Halvdan, *For fred og fridom i krigstid*, 1957:65 og 180

⁵² Sverdrup, Jakob, *Inn i storpolitikken 1940-49*, 1996:16

⁵³ Riste 2003:57ff

Moralisme preget sider ved utenrikspolitikken i mellomkrigstiden, utenrikspolitikere som Johan L. Mowinckel og Halvdan Koht var representanter for en slik retorikk. Koht hadde skrevet om norske fredstanker allerede i 1906. Mowinckel uttrykte at ”ingen kan mistenke oss for å ha baktanker”. Fredsprisvinner Christian L. Lange⁵⁴ fulgte opp med den betraktning at Norges geografiske plassering gjorde ”sannsynligheten for en militær trussel svært liten”, derfor var Norge vel egnet som en rådgiver i internasjonale, juridiske tvister.⁵⁵ Mowinckel og Koht understrekte Norges fredelige legning, mens Lange la geopolitiske realiteter til grunn for sitt syn. Uttalelsene fortalte hvordan ledende norske utenrikspolitikere forestilte seg Norge som et land uten særlige egeninteresser i stormaktpolitikken. Riste kaller de moralistiske tendensene for misjoneringsimpulsen i norsk utenrikspolitisk tradisjon, og forklarer den med Norges geografiske plassering i Europas ytterkant, stort sett utelatt fra storpolitikken og dens konflikter. Han benytter seg av den samme forklaringsmodellen som den amerikanske historikeren Robert Osgood, nemlig idealisme og egeninteresser.

2.2 Atlanterhavslinjen

2.2.1 Nye sikkerhetspolitiske behov – krig og Nato-medlemskap

Andre verdenskrig kom til å tydeliggjøre forbindelsen vestover til Storbritannia. Selv om en formell avtale med britiske myndigheter ikke forelå før i 1941, var Norge og Storbritannia de facto allierte i kampen mot Tyskland fra 9. april 1940. Kohts etterfølger, Trygve Lie, la i en radiotale i desember 1940 frem *London-regjeringens* nye utenrikspolitiske målsetninger, bygd på erfaringene med den norske nøytralitetslinjen på 1930-tallet. Redaktør Martin Tranmæl, som under krigen tilhørte kretsen av norske politikere og diplomater i Stockholm, var blant dem som advarte sterkt mot å gjenta feilene fra mellomkrigstiden.

Det er viktig å understreke de nære bånd mellom britiske og norske myndigheter i tiden også etter frigjøringen, selv om krigsalliansen opphørte og Norge igjen ble en alliansefri stat. Under ledelse av forsvarsminister Jens Christian Hauge ønsket regjeringen, med bred støtte i Stortinget, å ruste opp igjen Forsvaret. Hauge hadde allerede under krigen opparbeidet seg gode kontakter i London gjennom sitt virke som ledende motstandsmann.⁵⁶ Norske myndigheter valgte derfor et militært samarbeid med britene allerede fra 1945, både for å

⁵⁴ Christian Lous Lange arbeidet med internasjonalt samarbeid i mellomkrigstiden, og delte fredsprisen i 1921. Han virket både i Nobel-komiteen og –instituttet, Den interparlamentariske union og Folkeforbundet. Han var for øvrig far til Halvard Lange

⁵⁵ Riste 2003:60ff; se også nærmere bind II-IV i *Norsk utenrikspolitikk historie*. Johan L. Mowinckel var både stats- og utenriksminister samtidig flere ganger på 1920- og -30-tallet

⁵⁶ Sverdrup 1996:228ff; og Njølstad, Olav, *Jens Chr. Hauge – fullt og helt*, 2008

sikre den nyvunne friheten og fordi man anså forlengelsen av samarbeidet som naturlig. Et slikt samarbeid innebar at Forsvaret mottok britisk materiell med sikte på raskest mulig opprustning. Til gjengjeld bidro man fra norsk side med en brigade til den britiske okkupasjonsstyrken i det delte Tyskland. Den såkalte *Treårsplanen*, som ble lagt frem i 1946, var et manifest på denne politikken. Et slikt samarbeid fortonte seg i samtiden uproblematisk så lenge ikke noen formell tilknytning ble etablert.⁵⁷

I løpet av årene 1946-49 endret det internasjonale klimaet seg, forholdet mellom de seirende maktene i Washington og London på den ene siden og Moskva på den andre siden forsuret som en følge av regionale konflikter. Resultatet av dette ble maktkamp mellom de tidligere allierte i Øst og Vest. Allerede i 1946 uttrykte norske myndigheter at hvis det skulle utvikle seg til en ny storkrig, anså man det ikke lenger som sannsynlig at Norge kunne forbli utenfor. Skulle Norge bli trukket inn, måtte man stå på den ”vestlige siden”.⁵⁸ I motsetning til før 1940 ble nøytralitet ikke ansett som et realistisk alternativ i tilfelle en ny storkrig. Den tilspissede situasjonen førte til at statsminister Einar Gerhardsen i februar 1948 uttalte seg i klare ordelag om den norske regjeringens syn på hva man anså som kommunistisk aggresjon eller ekspansjon i ulike verdenshjørner.⁵⁹

Det pågikk på dette tidspunktet samtaler over Atlanterhavet om behovet for et formelt forsvarssamarbeid. I januar 1948 lanserte den britiske utenriksminister Ernest Bevin forslaget om et vesteuropeisk forsvarssamarbeid, noe som førte dette spørsmålet helt fremst på den politiske dagsordenen, både i USA, Vest-Europa og Skandinavia. En slik vesteuropeisk løsning var tenkt å åpne for andre vestlige demokratier med tiden.⁶⁰

Regjeringen Gerhardsen med statsministeren i spissen ønsket i utgangspunktet en så bred nordisk løsning som mulig, men med forbindelser vestover. Den politiske ledelsen i både Danmark og Sverige fornemmet at Norge var på gli vestover inn i en ennå ufødt allianse. Som en konsekvens av dette signaliserte svenskene at de var rede til å oppgi sin absolutte nøytralitetslinje, og tok sammen med danskene initiativ til samtaler om et skandinavisk forsvarssamarbeid. Et slikt samarbeid var forenlig med de norske ønskene om å samarbeide

⁵⁷ Riste 2003:67ff

⁵⁸ Tamnes, Rolf, *Integration and Screening. The Two Faces of Norwegian Alliance Policy 1945-1986*, 1987:61-62

⁵⁹ Statsminister Gerhardsens tale på Kråkerøy 29. februar 1948, *Vi vil...! Norske partiprogrammer 1884-2001*, Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste og Institutt for samfunnsforskning 2001. Denne talen var i sin helhet et oppgjør med *norske* kommunister

⁶⁰ Njølstad 2008:328ff

tett med sine skandinaviske naboland, men ikke uten videre kravet om en vestvending. De tre lands regjeringer forhandlet om dette frem til nyåret 1949.⁶¹

Disse samtalene førte ikke frem, og planene om et skandinavisk forsvarsforbund ble forkastet. Samarbeidet strandet til slutt på svenskens krav om nøytralitet i forhold til stormaktsblokker i Øst og Vest. Den norske regjeringen krevde på sin side en tilknytning vestover, som konkret ville innebære en garanti om bistand, samt materiell støtte til gunstig pris. Dette illustrerer de ulike geopolitiske utsyn de skandinaviske land hadde, samtidig som det også er et uttrykk for ulike tradisjoner og ikke minst de ulike krigserfaringene. På norsk side anså man en vestlig garanti som det eneste sikre, samtidig som ledelsen i regjeringspartiet ønsket å distansere seg fra den feilslåtte nøytralitetslinjen.⁶²

Norge hadde altså lange tradisjoner med britisk og vestlig tilknytning. Legger man så til at Norge mottok *Marshall-hjelp* fra USA gjennom *Den europeiske økonomiske organisasjonen* (heretter OEEC) fra 1947, kan man hevde at Norges inntreden i Nato 4. april 1949 bærer preg av både kontinuitet og brudd. Bruddet synes klart i den formelle bindingen i fredstid. Likevel etablerte man fra norsk side en rekke reservasjoner i forhold til utplassering av våpen og materiell. Norske myndigheter argumenterte allerede fra begynnelsen for Norge som ”et spesielt tilfelle” som trengte noen viktige særordninger grunnet felles grense til Sovjetunionen.⁶³

2.2.2 Nato-medlem – forpliktelser og reservasjoner

Vår viktigste sikkerhetspolitiske garanti ligger i alliansen med De Forente Stater. Å være nabo med en stormakt skaper problemer for et lite land. Å være alliert med en stormakt reiser et eget sett med problemer for et lite land. Disse problemer lar seg lettere løse innenfor en allianse som omfatter en rekke land som er i omtrent samme situasjon. Utenriksminister Knut Frydenlund, 13. mai 1974.⁶⁴

Det internasjonale klimaet ble ytterligere tilspisset etter opprettelsen av alliansen i 1949. Forsvarsminister Hauge ønsket også før Nato-medlemskapet et integrert samarbeid med britene, med tiden også amerikanerne, men det var først etter Koreakrigens utbrudd i 1950 at

⁶¹ Eriksen, Knut Einar, ”Norge og Norden – samarbeid og kollisjon”, i Prebensen, Chris og Nils Skarland (red.) *NATO 50 år...*, 1999:132-133

⁶² Eriksen 1999:134ff. Se for øvrig nærmere; Tamnes, Rolf, *Ettpartistat, småstat og særinteresser*, 1986. Her utredes det omkring de ulike diskursene innenfor norsk historieskriving omkring temaet

⁶³ Tamnes 1987:67

⁶⁴ Frydenlund, Knut, *En bedre organisert verden*, 1987:122. Disse ordene falt i et foredrag utenriksministeren holdt for Den Norske Atlanterhavskomite i forbindelse med Natos 25-års jubileum i 1974

en slik utvikling skjød fart. Med krigsutbruddet fulgte en drastisk nedkjøling av klimaet mellom øst og vest, og regjeringen Gerhardsen ønsket derfor å binde seg tettere opp til Nato. Lange uttalte i 1951 at ”stadig tettere sammenbinding av det nord-atlantiske samfunnet var retningsgivende for vår utenrikspolitikk”.⁶⁵

Norske myndigheter arbeidet for tettere samarbeid mellom medlemslandene, men av naturlige årsaker ble forholdet til USA det viktigste og overskygget tidvis forholdet til de resterende alliansepartnere. Historikeren Rolf Tamnes velger å betegne de norsk-amerikanske forbindelsene som ”en allianse i alliansen”.⁶⁶ Likevel er det viktig å nevne at det fantes en betydelig opposisjon mot den tette vestvendingen som særlig Hauge og Lange var representanter for. Stridsspørsmålene gjaldt blant annet opprustningen av Forsvaret, omfanget av integrasjonen i Nato og USAs krigføring i Korea. De mest fremtredende kritikerne var profilerte stortingsmenn i samtiden, som stortingspresident Carl Joachim Hambro fra Høyre og flere kritikere i regjeringspartiets egne rekker. I Oscar Torps regjeringsår var Einar Gerhardsen, på denne tiden parlamentarisk leder i Arbeiderpartiet, tidvis en kritisk røst. Gerhardsen kritiserte i 1952 åpenlyst regjeringen Torp for å strekke seg for langt i basepolitikken.⁶⁷ Allerede fra begynnelsen av 1950-tallet utkrystalliserte det seg en tydelig uenighet i deler av utenrikspolitikken mellom Gerhardsen og Lange.⁶⁸ Følgende ord falt fra *statsminister* Gerhardsens munn på et Nato-toppmøte i 1957, og beskriver tydelig hans utenrikspolitiske ståsted.

[A]t det helt fra NATO's grunnlegging har vært Norges politikk ikke å stasjonere fremmede stridskrefter på vårt territorium så lenge vi ikke er truet av eller utsatt for angrep. Vi har i Norge heller ingen planer om å la opprette lagre av atomvåpen på norsk område eller installere utskytningsbaser for mellom-distanseraketter.⁶⁹

Et viktig aspekt i Norges forhold til Nato, som i stor grad betød USA, var å binde amerikanerne opp til forsvaret av Norge. Gjennom 1950-tallet arbeidet regjeringen for å tydeliggjøre den strategiske verdien av Natos nordflanke og sikre alliert ryggdekning. Et viktig og tidlig resultat av de norske bestrebelsene var opprettelsen av Natos *Nordkommando* i 1951, som et ledd i etableringen av en tett integrert og felles kommandostruktur. Hauge

⁶⁵ Eriksen, Knut E. og Helge Ø. Pharo, *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*, 1997:36-40

⁶⁶ Tamnes 1997:61

⁶⁷ Tamnes 1987:74

⁶⁸ Eriksen og Pharo 1997:53ff

⁶⁹ Stortingsmelding nr. 26, 1958, *Om samarbeidet innen Atlanterhavspaktens organisasjon i 1957*, 1958:6

omtalte senere kommandoen som en krok i nesa på det amerikanske flyvåpenet, og vurderte både opprettelsen og strukturen som en viktig seier for norske myndigheter.⁷⁰

Norges strategiske verdi lå på 1950-tallet først og fremst i luftforsvaret. Nato så for seg en eventuell krig mot Sovjetunionen på Kontinentet, hvor nordflanken spilte en viktig rolle som basis for luftoperasjoner mot militære mål i Sentral-Europa.⁷¹ For å forberede fremtidige operasjoner ønsket man fra Natos side å bygge ut en rekke baser på norsk jord. Basespørsmålet voldte norske politikere mye hodebry. Amerikanerne ønsket å bygge ut i større omfang og lengre nord enn hva den norske regjeringen kunne akseptere. Regjeringen måtte ta hensyn til kritiske røster hos opposisjonen på Stortinget, i egne partirekker, men også tidvis innad i regjeringen. Diskusjonene omkring basepolitikken og forhandlinger med amerikanerne vedvarte hele tiåret. Konkret fikk de norske reservasjonene følger for Natos opprettelse av baser i landet, alliert nærvær i Nord-Norge, og stasjonering av atomvåpen på norsk jord i fredstid. Uenighet mellom Lange og Gerhardsen om tilnærming mellom øst og vest, står som et eksempel på ulike tilnærminger i både parti- og regjeringsledelsen.⁷² Utenrikspolitisk splid skulle komme til å prege norsk politikk mer utover det neste tiåret.

2.2.3 Vestvending og innenrikspolitikk

I årene etter 1953 endret det sikkerhetspolitiske bildet seg. Stalins død i 1953 førte til politiske endringer i det sovjetiske regimet, som fikk følger for norsk utenrikspolitikk. Perioden kan karakteriseres som en tøværsperiode mellom Øst og Vest. Flere sentrale politikere anført av statsminister Gerhardsen så en fornyet mulighet til fredelig sameksistens mellom Øst og Vest.⁷³ En slik optimisme ga medvind til Nato-kritikere på tvers av det politiske landskapet. Likevel ble følgene størst for Arbeiderpartiet. Nato-motstandere og deler av venstrefløyen i partiet stiftet *Sosialistisk Folkeparti* i 1961. Samme parti kom på vippen i Stortinget med to representanter etter valget samme høst.⁷⁴ Det indrepolitiske aspektet kom i årene som fulgte til å spille en stadig større rolle.

På samme tid slet regjeringen med å sikre Natos interesse for og forpliktelser på nordflanken. Eisenhower-administrasjonen lanserte den nye atomdoktrinen *massiv gjengjeldelse* som førte til press på norske myndigheter for lagring av slike våpen i Norge.

⁷⁰ Hauge, Jens Chr., "Present at the creation", i Tamnes, Rolf (red), *Kommandospørsmålet på nordflanken*, 2001:7ff

⁷¹ Bjerga, Kjell I., "Sikkerhetspolitikk, militærstrategi og kommandoordning", i Tamnes, Rolf (red.), *Kommandospørsmålet på nordflanken*, 2001:11

⁷² Eriksen og Pharo 1997:54-55

⁷³ Eriksen og Pharo 1997:204-205

⁷⁴ Eriksen og Pharo 1997:215

Regjeringen avviste imidlertid dette, og forble reservert overfor Natos atomstrategi.⁷⁵ Derimot ble norsk område brukt til etterretningsvirksomhet. Nedskytingen av et amerikansk U2-fly over sovjetisk luftrom på vei til Bodø i mai 1960 førte til noen av de skarpeste trusler Norge opplevde fra Moskva under den kalde krigen.⁷⁶

I hele Langes tid som utenriksminister stod han som en tydelig representant for atlantehavslinjen, så også under tøvårsperiodene. Med seg hadde han sentrale skikkelser i partiet, som partisekretær Haakon Lie, Nils Handal, Nils Langhelle, Hauge og Torp.⁷⁷ Langes nære medarbeider i hans siste år i Utenriksdepartementet, Knut Frydenlund, beskrev likevel Langes atlantehavslinje som langt mer kompleks og nyansert enn hva hans kritikere i samtiden mente.⁷⁸ Langes svakhet lå i hans manglende interesse for det indrepolitiske livet, noe som kom tydeligere frem etter som Nato-motstanden tiltok i styrke utover på 1960-tallet. I ly av avspenning og nedrustningsforhandlinger høstet Lange mye kritikk for å være for vestorientert, og han omtales som ”en fremmed i norsk politikk”⁷⁹ da han forlot sin taburet i 1965.

Hans etterfølger, John Lyng fra Høyre, var mer vår overfor indrepolitiske strømninger. Lyng førte det indrepolitiske aspektet mye sterkere inn i utenrikspolitikken, men satte ifølge historikerne Tamnes og Riste få spor etter seg på den internasjonale scene, et viktig aspekt når man senere skal vurdere Knut Frydenlunds innsats. Regjeringsskiftet i 1965 bød ikke på noe klart brudd i norsk utenrikspolitikk. Tvert imot ble det understreket at den borgerlige regjeringen ønsket å videreføre forpliktelsene overfor alliansen, samtidig som Lyng understreket behovet for fortsatt avspenning mellom USA og Vest-Europa på den ene siden og Østblokken på den andre. Lange hadde også argumentert for dette synet i Nato, og Lyng videreførte i stor grad den gjeldende linjen.⁸⁰

⁷⁵ Berdal, Mats R., *The United States, Norway and the Cold War, 1954-1960*, 1997:178-179

⁷⁶ Riste 2003:219

⁷⁷ Eriksen og Pharo 1997:213-214. Nils Handal, forsvarsminister 1955-61, regnes som en av Langes sterkeste støttespillere i regjeringen. Han ble byttet ut av Gerhardsen blant annet som følge av sin håndtering av basespørsmålene og U2-saken. Hans etterfølger, Gudmund Harlem, kom fra Gerhardsens indre krets

⁷⁸ Frydenlund, Knut, *Lille land – hva nå?*, 1982:74. Se nærmere Eriksen og Pharo 1997; synet på utenriksminister Lange er langt på vei sammenfallende, han fremstilles som en internasjonalist, og ikke ukritisk til vestlig og amerikansk utenrikspolitikk

⁷⁹ Tamnes 1997:17

⁸⁰ Tamnes 1997:27-29

2.3 Forholdet til Sovjetunionen

2.3.1 Brobyggingspolitikken

Norge, representert ved London-regjeringen, stod på de seirende alliertes side ved avslutningen av andre verdenskrig, og samarbeidsklimaet mellom Sovjetunionen og Vesten må sies å ha vært brukbart etter den tyske kapitulasjonen. Regjeringen opprettet gode kontakter med den politiske ledelsen i Moskva sommeren 1945, i tråd med ønsket om å ha et godt forhold til stormakten. Det var i tillegg en utbredt positiv innstilling til Sovjetunionen etter felles krigsinnsats, både blant sentrale politikere og i opinionen. Norges alliansefrie posisjon og gode forhold til både vestlige stormakter og Sovjetunionen forklarer langt på vei den støtten utenriksminister Trygve Lie mottok til sitt kandidatur som FNs første generalsekretær.⁸¹

Hvorvidt det var snakk om noen åpenbar vestlig orientering i de første fredsårene kan diskuteres. Som nevnt tidligere eksisterte det likevel sterke bånd vestover, særlig til Storbritannia. Den offisielle norske politikken under Gerhardsen samlingsregjering, og senere hans første rene arbeiderpartiregjering, var den såkalte *brobyggingslinjen*. Denne linjen hadde ifølge Lies etterfølger fra 1946, Halvard M. Lange, sin forankring i FN-systemet og troen på en fredelig tone og diplomatiske løsninger mellom de seirende stormaktene. Denne linjen varte offisielt frem til 1948.⁸² I brobyggingslinjen ligger både realpolitiske og idealistiske hensyn til grunn, men etter hvert som den storpolitiske situasjonen tilspisset seg tilsa erfaringene enn mer realpolitisk helhetsvurdering.

2.3.2 Avspenning og avskrekking

Det har alltid vært en viktig målsetting i norsk utenrikspolitikk å ha et godt naboforhold til Sovjetunionen. Det vil fortsatt være vår målsetting. [...] vår handlefrihet østover avhenger av tilknytningen vestover. Utenriksminister Knut Frydenlund, 16. juni 1977⁸³

Det norske veivalget i 1948-49 preget forholdet til Sovjetunionen i de påfølgende år. Trass i den formelle bindingen vestover, uttalte norske regjeringer gjentatte ganger at Norge ønsket et fredelig og godt naboskap til stormakten i øst. Fram til midten av 1950-tallet var likevel det norsk-sovjetiske forholdet heller distansert. Den politiske ledelsen i Moskva behandlet Norge

⁸¹ Sverdrup 1996:202ff

⁸² Lange, Halvard M., *Norges vei til NATO*, 1966:17ff

⁸³ Frydenlund 1987:100

som resten av Vest-Europa, hvilket innebar avsondrings- og konfrontasjonspolitik. ⁸⁴ En slik behandling samt manglende norsk interesse for å bedre de diplomatiske forbindelsene, må ses i lys av det generelt kjølige klimaet som hersket. Det var verken ønskelig eller gjennomførbart for norske myndigheter å bedre kontakten østover.

Johan Jørgen Holst, en sentral skikkelse i utformingen og utøvelsen av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk fra midten av 1970-tallet og frem til 1994, ⁸⁵ omtalte ”Norges politikk overfor Sovjetunionen i spenningsfeltet mellom sikkerhetspolitisk og militær *avskrekking* og utenrikspolitisk *beroligelse*.” ⁸⁶ Denne *lavspenningspolitikken* omfattet de fleste sikkerhets- og utenrikspolitiske aspekter mellom Norge og Sovjetunionen. Norge strakk seg langt for ikke å provosere russerne. På samme tid sank handelen med Sovjetunionen og Østblokken, samtidig som handelen økte med de vestlige allierte. ⁸⁷ Det norske handelsmønsteret skulle stabilisere seg i årene som kom, nedgangen kan ha skyldtes kunstig høy handel med Sovjetunionen i de første optimistiske etterkrigsårene.

Kommunistfrykten i Norge var på denne tiden høyst levende, med utstrakt etterretningsevne rettet mot Sovjetunionen og Østblokken, men også mot egne borgere som tilhørte den politiske venstresiden. Norges viktigste bidrag til Nato kom igjennom etterretning. Gjennom å bygge ut egne overvåkningsstasjoner sikret norske myndigheter at kontrollen lå hos dem, dette bidro til å dempe den allierte virksomheten i nord. ⁸⁸

Troen på *konvergens*, eller en fredelig sameksistens, mellom de ulike samfunnssystemene i øst og vest vokste i kraft fra midten av 1950-tallet. En viss optimisme hadde ligget latent i flere år, men tøværret førte den frem i dagen. Lange var tilhenger av avspenning mellom Øst og Vest, men Gerhardsen gikk lenger i sin tro på samarbeid med Sovjetunionen. Hans besøk i Moskva i 1955, og hans uttalelser på Nato-toppmøtet i 1957, er gode eksempler på dette. Lange på sin side pleide gode forbindelser med Polens utenriksminister Adam Rapacki. ⁸⁹ Troen på en fredelig utvikling og sameksistens fantes også i det utenrikspolitiske miljøet i Norge. Langes egen sekretær, Knut Frydenlund, fant denne tilnærmingen interessant. ⁹⁰ Støtten til avspenningspolitikken økte utover 1960-tallet, og den

⁸⁴ Eriksen og Pharo 1997:61

⁸⁵ Holst var sentral i det utenrikspolitiske fagmiljøet på 1960- og 70-tallet. Han var statssekretær i Forsvars- og Utenriksdepartementet 1976-81, forsvarsminister 1986-89 og 1990-93 og utenriksminister 1993-94

⁸⁶ Holtmark, Sven G., ”Norge og Sovjetunionen – bilateralisering og fellesstyrer”, i Prebensen, Chris og Nils Skarland (red.) *NATO 50 år...* 1999:42-43

⁸⁷ Holtmark 1999:67ff

⁸⁸ Riste, Olav, ”Norsk etterretningstjeneste 1945-1970”, i Prebensen, Chris og Nils Skarland (red.) *NATO 50 år...* 1999:70-71

⁸⁹ Eriksen og Pharo 1997:94 og;221-29

⁹⁰ Tamnes 1997:25

ble videreført under regjeringen Borten fra 1965. Lyng utvidet forbindelsene til ulike østeuropeiske land, inkludert Sovjetunionen, og fulgte etter den vesttyske *Ostpolitik*. Skjønt en slik politikk representerte ikke noe brudd, det var en rådende og uttalt oppfatning både i Norge og Vest-Tyskland at den ikke skulle rokke ved de etablerte alliansene inntil man fikk løst opp de eksisterende konfliktstrukturene.⁹¹

2.4 Forholdet til staten Israel og norsk Midtøsten-politikk

2.4.1 Israels beste venn?

Et viktig bilateralt forhold er relasjonen mellom Norge og staten Israel i etterkrigsårene. Forholdet var veldig tett, og det hadde sine røtter tilbake til masseutryddelsene av jødene under andre verdenskrig.⁹² Eriksen og Pharo peker på de sterke bånd som tidlig oppstod mellom den norske arbeiderbevegelsen og det israelske arbeiderpartiet. Partisekretær Lie og redaktør Martin Tranmæl var sterke Israel-venner. Det hersket tverrpolitisk sympati med staten Israel etter dens tilblivelse i 1948, likevel var båndene ekstra sterke mellom de to lands arbeiderpartier. Frem til Suez-krisen i 1956 ble konfliktbildet i regionen fremstilt ”ensidig som en strid mellom det gode og det onde, mellom framskritt og reaksjon.”⁹³

Et viktig punkt er hvordan det hersket et mer nyansert syn på staten Israel i utenrikstjenesten allerede fra 1948. Innenfor denne fagkretsen veide tjenestemennene folkerettslige prinsipper tyngre, samtidig som de la til grunn realpolitiske vurderinger av konfliktbildet. En slik tankegang førte til at embetsverket utviste en større skepsis overfor Israel enn hva de ulike arbeiderpartiregjeringene gjorde. Militært personell med erfaring fra fredsbevarende styrker i området tilhørte også de miljøer som utviste mer skepsis overfor israelerne. Eriksen og Pharo poengterer at de miljøene hvor Israel-skepsisen var størst, var også de miljøene som satt med mest kunnskap og kompetanse på konfliktbildet.⁹⁴

2.4.2 En gryende norsk holdningsendring

Trass i disse sterke sympatiene til Israel stilte den norske regjeringen seg kritisk til det britisk-fransk-israelske angrepet på Egypt i 1956. Norges syn var langt på vei sammenfallende med amerikanernes. Hensynet til folkeretten veide tungt, på samme tid hadde allierte gått til krig uten forvarsel. Det tredje momentet var frykten for å miste Vestens støttespillere i Midtøsten

⁹¹ Tamnes 1997:28

⁹² Njølstad 2008:585-86; og Waage, Hilde Henriksen, *Norge – Israels beste venn. Norsk Midtøsten-politikk 1949-1956*, Oslo 1996. Waage bruker begrepet ”de nyfrelste” om Israel-vennene i AP

⁹³ Eriksen og Pharo 1997:386 og; Waage, Hilde Henriksen, *Peacemaking is a risky business*, Oslo 2004:31-32

⁹⁴ Eriksen og Pharo 1997:385-87

til Moskva. Mer viktig i denne konflikten er avstanden mellom USA og Storbritannia. Den offisielle norske holdningen til Israel forandret seg lite som følge av konflikten, skjønt Utenriksdepartementet ble stadig mer irritert over israelernes utenrikspolitikk. Denne irritasjonen trengte nå også inn i deler av venstresiden i arbeiderpartiet.⁹⁵ Støtten til Israel forble sterk i årene etter 1956, men norske myndigheter valgte å dempe seg i internasjonale fora som FN.

Et problemfylt tema var norsk våpeneksport til Israel. Hauge og Lie var Israels beste venner i regjeringen, Lange var også en varm tilhenger av norsk støtte til israelerne, men utviste større varsomhet blant annet ved salget av tungtvann i 1959. Tungtvannets bruk og formål ble holdt ukjent for Lange og Gerhardsen, Hauge rapporterte tvetydig og misvisende tilbake etter en inspeksjon i 1961.⁹⁶ Saken viste to ting: I enkelte tilfeller kunne både stats- og utenriksministeren bli ført bak lyset av andre aktører med en personlig agenda.

Problematikken knyttet til salg av våpen til israelerne viste den norske mentaliteten med selvpålagte restriksjoner på 1950- og -60-tallet. Likevel eksisterte det et skarpt skille mellom disse restriksjonene. Restriksjoner på militær virksomhet på norsk jord var ment for å berolige Moskva. Restriksjoner på våpeneksporten i krigssoner var etisk begrunnet.

Situasjonen i Midtøsten ble mer spent igjen frem mot 1967. I mai dette året var det hektisk diplomatisk virksomhet mellom de berørte partene og omverden. Israelerne fryktet et nært forestående koordinert arabisk angrep, noe de fikk støtte av fra flere norske politikere. Utenriksminister Lyng stod for en mer moderat fortolkning av trusselbildet, i likhet med den amerikanske regjeringen anså han faren for en egyptisk invasjon av Israel som lite sannsynlig. Flere borgerlige politikere var uenig med Lyng og de fikk støtte av sentrale personer i Arbeiderpartiets ledelse.⁹⁷ Like etter krigsutbruddet i juni 1967 ble den Norske Israelkomiteen opprettet. Arbeiderpartifolk stod i spissen for denne komiteen, mens yngre krefter på venstresiden ytret seg sterkt kritiske til Israels preventive krig.⁹⁸ Dette kom til uttrykk under en markering av Israels 20 års jubileum i Universitets aula i Oslo. Pro-palestinske og anti-israelske ytringer ble ropt mot scenen hvor Israels utenriksminister talte. Hauge og Lie grep fysisk inn og var med på å rydde salen.⁹⁹ Når regjeringen Borten fikk kjennskap til at det var Israel som først gikk til angrep, forandret tonen seg lite. Handelsminister Kåre Willoch

⁹⁵ Eriksen og Pharo 1997:388-89

⁹⁶ Njølstad 2008:585-87

⁹⁷ Waage, Hilde Henriksen, *Norwegians? Who needs Norwegians?*, Oslo 2000:33-34 og; Tveit, Odd Karsten, *Alt for Israel, Oslo-Jerusalem 1948-1978*, Oslo 1996:337-39. Gerhardsen, Lie, Bratteli og Reiulf Steen stilte seg bak de sterke støtteerklæringer som ble sendt til Israel 1. juni samme år. Lie befant seg i Israel på besøk ved krigsutbruddet

⁹⁸ Waage 2004:33-34

⁹⁹ Njølstad 2008:587; og Tveit 1996:395ff

var blant de regjeringsmedlemmene som utviste størst forståelse for behovet for en forkjøpskrig. Regjeringen Borten stilte seg i likhet med flertallet i FN, bak *resolusjon 242* i 1967. Resolusjonen trakk opp målsetningene for regionen på en tvetydig måte.¹⁰⁰ Dermed kunne Norge opprettholde sin sterke støtte til Israel uten å måtte argumentere for dette i FN.

Under seksdagerskrigen i 1967 så man likevel tendensen til å innta en mer kritisk holdning til israelernes politikk. Synet på Israel gikk på tvers av partigrensene, generasjonskløften spilte en større rolle. Den yngre generasjonen som ikke hadde opplevd krigen, sympatiserte heller ikke i den grad med staten Israel og jødernes sak. Dette kombinert med en radikaliseringsprosess i årene før og etter 1970, ga seg utslag i krav om sterkere støtte til palestinerne på venstresiden i norsk politikk.¹⁰¹ Arbeidernes Ungdomsfylking (heretter AUF) vedtok en pro-palestinsk resolusjon på sitt årsmøte i 1970. Ordrett snakket vedtaket om en palestinsk stat for både jøder og arabere som den eneste levedyktige og fredelige løsningen. Et slikt syn stod i skarp kontrast til den eldre makteliten i partiet sitt syn.¹⁰² I mai 1970 ble Lyng avløst av Sverre Stray som utenriksminister. Mens Lyng hadde vært en modererende kraft både innen regjeringen og i Høyre, var Stray helt klar i sin støtte til Israel.¹⁰³ Utsiftingen kan ved første øyekast ses på som et ledd i eller uttrykk for å veie opp mot denne radikaliseringsprosessen. Skiftet hadde heller primært sin basis i regjeringsslitasje og Europa-spørsmålets voksende betydning i norsk politikk rundt 1970.

2.5 Forholdet til Europa

I de første år etter folkeavstemningen var det ikke lett å omsette formuleringen ”en aktiv Europa-politikk” i praktisk politikk. Mange var mistenksomme overfor det de oppfattet som forsøk på å lure Norge inn i EF bakveien. [...] Det var behov for en modningsprosess både i Norge og i EF-landene. Knut Frydenlund, 1982¹⁰⁴

2.5.1 OEEC og forholdet til Vest-Tyskland

Norges forhold til Europa bar i de første etterkrigsårene preg av mangel på gjensidig interesse og nære forbindelser. Endringene i klimaet mellom Washington og Kreml i 1947-48 fikk også store konsekvenser for forholdet mellom de vesteuropeiske statene. USA ønsket et sterkt og gjenreist Vest-Europa for å demme opp for Sovjetunionens innflytelse over Kontinentet.

¹⁰⁰ Tveit 1996:384 og 393

¹⁰¹ Waage 2004:33-34 og; Tveit 1996:394-95

¹⁰² Waage 2004:34; Waage 2000:36-37 og; Tveit 1996:451-52

¹⁰³ Tveit 1996:436

¹⁰⁴ Frydenlund 1982:80-81

Marshall-hjelpen skulle bidra til denne utviklingen, men amerikanerne stilte flere krav til mottakerlandene for å yte denne bistanden. Et av de mest sentrale var at mottakerlandene skulle organiseres i OEEC. Hvorvidt Norge skulle motta Marshall-hjelp og gå inn i OEEC, inngikk i debatten omkring veivalget i 1947-49. Standpunktet ble tatt ved utgangen av 1947, mens OEEC ennå var delvis i det blå.¹⁰⁵

Resultatet ble et løst samarbeid innenfor OEEC med en del forpliktelser og betydelige beløp i form av Marshall-hjelp og amerikanske eksportvarer. Inntredenen i samarbeidet bidro til større interesse for europeiske forhold, samtidig som handel og eksport med Kontinentet økte. Det viktigste aspektet ved samarbeidet var en gjensidig forpliktelse til liberalisering av handelen og finansielle transaksjoner. I tillegg krevdes det en åpenhet med hensyn til den økonomiske politikken, denne skulle gjennomgås av OEEC. USA bidro primært med gaver, kun en mindre andel ble gitt som lån. Hensikten var å styrke vesteuropeernes betalingsevne.¹⁰⁶ OEEC ble i samtiden vurdert som en god og nødvendig løsning av regjeringen fremfor andre forslag som hadde blitt lansert. Støtten var nødvendig for gjenreisningen og den videre vekstpolitikken. Regjeringspartiet vurderte medlemskapet som økonomisk gunstig for Norge, også utover den økonomiske bistanden landet mottok. Skjønt en viss opposisjon eksisterte innenfor arbeiderbevegelsen, landbruksnæringen og blant de borgerlige partiene. Kritikken rettet seg ofte mot frykt for å miste selvbestemmelsesrett i viktige spørsmål, og uheldige konsekvenser for norsk industri- og landsbruksnæring.¹⁰⁷

Trass i et nærmere samarbeid med resten av Vest-Europa stod Norge på sidelinjen i den videre europeiske integrasjonsprosessen på 1950-tallet. Norge forble utenfor kull- og stålunionen og det europeiske fellesmarkedet (heretter EEC) fra 1957. Norske myndigheter ønsket heller ingen deltagelse i en Europahær, et forslag som ble forkastet i 1954.¹⁰⁸ Likevel tvang spørsmålet omkring vesttysk integrasjon seg frem også i Norge. Vest-Tyskland ble innlemmet i Nato i 1955, delvis fordi amerikanerne så behovet for å gjenreise og oppruste Vest-Tyskland i forsvaret av Kontinentet, og delvis som et ledd i normaliseringen mellom de vestlige statene. For Norges vedkommende reiste vesttysk militær deltagelse flere indrepolitiske problemstillinger.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Eriksen og Pharo 1997:123ff

¹⁰⁶ Eriksen og Pharo 1997:128. Eriksen og Pharo peker på frigjøringen av utenrikshandelen og betalingsformidlingen som de viktigste konkrete konsekvensene av OEEC-samarbeidet på begynnelsen av 1950-tallet

¹⁰⁷ Eriksen og Pharo 1997:126-127

¹⁰⁸ Eriksen og Pharo 1997:130ff

¹⁰⁹ Pharo, Helge, "Norway during the Cold War (...)" i Olesen, Thorsten Borring (red.), *The Cold War and the Nordic Countries (...)*, 2004:134ff

Norge var en av støttespillerne til *Rapacki-planen* for Sentral-Europa. En slik plan ville ha militært uttynnet område i både Øst- og Vest-Tyskland, sammen med Tsjekkoslovakia og Polen. Intensjonen, i henhold til dens polske opphav, var avspenning og å skape et stabilt og demilitarisert område mellom Sovjetunionen og Nato-landene vest for Rhinen. Planen møtte motbør hos de borgerlige i utenrikskomiteen som pekte på flere dramatiske konsekvenser av den, blant annet en sterk svekkelse av forsvaret av Sør-Norge ettersom man utelukket vesttyske bidrag, og at man risikerte å provosere mektige alliansepartnere med et slikt utspill. At forslaget ble støttet, riktignok bak lukkede dører, av fremtredende medlemmer av regjeringen Gerhardsen, bør ses som et uttrykk for den sterke norske skepsisen til militær opprusting i Vest-Tyskland. Norges skepsis ble igjen uttrykt i årene 1958-61, under Berlin-krisen. Regjeringen og Lange opplevde skarp kritikk fra Kennedy-administrasjonen for å være for unnfallende og for lite standhaftige i sine uttalelser. Maktøverne i Washington ønsket at Nato-landene stod samlet mot de østtyske og sovjetiske kravene.¹¹⁰

Under inntrykk av den voksende avspenning og optimisme utover på 1960-tallet forsterket Lange, og senere hans etterfølger Lyng, arbeidet med å knytte stadig tettere bånd til Vest-Tyskland. Dette forholdet bedret seg ytterligere da Willy Brandt inntok posten som vesttysk utenriksminister i 1966 og som kansler tre år senere. Brandts *Ostpolitik* ble nær sagt offisiell norsk politikk.¹¹¹ Likevel ble skepsisen mot vesttysk gjenreisning brukt i debattene om norsk medlemskap i EEC på 1960- og 70-tallet.¹¹²

2.5.2 Opprettelsen av EFTA

På slutten av 1950-tallet stod britene i spissen for forhandlinger om et OEEC-omfattende frihandelsområde (Free Trade Area). Disse framstøtene ble avvist av Frankrike i 1958, noe som året etter førte til forhandlinger mellom syv av OEEC-landene som stod utenfor EEC-samarbeidet. Forhandlingene munnet i 1959 ut i Det europeiske frihandelsområdet (heretter EFTA), avtalen trådte i kraft i 1960. Regjeringene Torp og Gerhardsen hadde vurdert ulike former for økonomiske samarbeid og handelsavtaler siden 1947-48, og Gerhardsen vurderte fremdeles alternative løsninger helt frem til valget falt på EFTA i 1958-59. Det mest nærliggende og gjennomgående forslaget var arbeidet for en nordisk eller skandinavisk løsning. Et slikt samarbeid ble utredet i flere omganger, men allerede i Nordisk Råd i 1956 ble det tydelig hvilken vanskelig prosess dette ville bli. Norske særkrav og indrepolitisk motstand

¹¹⁰ Pharo 2004:248ff

¹¹¹ Tamnes 1997:28-29

¹¹² Pharo 2004:135

trakk ut forhandlingene, samtidig som norske sikkerhets- og næringspolitiske hensyn nok en gang pekte utover Norden.¹¹³ Erik Brofoss uttalte at forslaget falt på norsk trangsynthet.¹¹⁴

Det viktigste trekket ved EFTA var at samarbeidet var mellomstatlig, i motsetning til EEC som hadde en overnasjonal struktur. EEC ble oppfattet mer problematisk med norske øyne av flere grunner enn det overnasjonale, selv om frykten for å miste selvråderett og i stedet bli diktert av EEC veide tungt. Det faktum at EEC inkluderte fisk og landbruk reiste flere norske motforestillinger. Målsetningen med EFTA-avtalen var å skape et frihandelsområde for industrivarer og arbeide for handelsliberalisering mer allment, målsetninger som reiste mindre norsk skepsis enn mot EEC. Likevel ble det uttrykt sterke betenkeligheter, spesielt fra venstresiden og sentrumspartiene, som pekte på faren for å oppgi norsk selvråderett. I Høyre fantes det politikere hadde foretrukket norsk EEC-medlemskap, men som så EFTA som en vei inn i EEC.¹¹⁵ Særlig landbruks- og fiskenæringen var utsatt, og i forhandlingene forfektet norske myndigheter deres særegne og sårbare posisjon.¹¹⁶

2.5.3 Europaspørsmålet inn i utenrikspolitikken 1960-1967

Norsk medlemskap i EEC var ikke aktuelt før i 1961. Frem til da var det svært få fremtredende politikere, både i posisjon og opposisjon, som argumenterte for norsk inntreden i EEC. I 1961 ble det derimot kjent at britene vurderte å søke medlemskap i Fellesmarkedet, noe som ville få store konsekvenser for norsk utenrikshandel og EFTA som frihandelsområde. I utgangspunktet ønsket den norske regjeringen å utvide samarbeidet mellom EFTA og EEC, et fremstøt som ikke nådde frem da Storbritannia og Danmark offentliggjorde at de ville søke medlemskap. Med en rekke forbehold og hjemlig motstand ble den norske søknaden levert til EEC i 1962. Forbeholdene og krav om norske særordninger sådde tvil om den norske viljen til å bli et fullverdig medlem i EEC. Det var britene og danskene som ivret mest for norsk medlemskap, de seks opprinnelige landene så på den norske søknaden med skepsis. Særlig Frankrike og Vest-Tyskland anså Norge for å vise lite interesse og velvilje overfor den europeiske integrasjonsprosessen, Norge ivret da heller ikke for medlemskap før det ble tvingende nødvendig. Det var til slutt Frankrikes president Charles de Gaulle som avbrøt

¹¹³ Eriksen og Pharo 1997:287ff

¹¹⁴ Eriksen og Pharo 1997:303. Erik Brofoss var sentral i utformingen av norsk økonomisk politikk i perioden 1945-70. Han var statsråd i finans- og senere handelsdepartementet i 1945-54, direktør i Norges Banks 1954-70, og direktør i Valutafondet (IMF) 1970-73

¹¹⁵ Pharo, Helge Ø., "The Best of All Worlds- Norway and the Creation of EFTA" i Bryn, Kåre og Gudmundur Einarsson (red.), *EFTA 1960-2010*, European Free Trade Association 2010:61-75

¹¹⁶ Eriksen og Pharo 1997:312ff

forhandlingene med de nye søkerlandene i 1963 grunnet sin skepsis mot britisk medlemskap.¹¹⁷

Søknadsprosessen i 1967 ble på mange måter en gjentakelse av søknaden fem år tidligere. Igjen var det hensynet til ytre faktorer som spilte en avgjørende rolle for regjeringen Borten. Britenes ønske om medlemskap brakte spørsmålet om norsk medlemskap øverst på dagsorden. Nok en gang strandet de britiske og norske søknadene på fransk motvilje, til lettelse for regjeringen som var splittet i synet på EEC. Skillelinjene på borgerlig side stod mellom Senterpartiet og landbruksinteressene som var sterkt imot, og særlig Høyre som ivret for norsk medlemskap. Regjeringspartiene Kristelig Folkeparti og Venstre, samt Arbeiderpartiet i opposisjon var splittet i synet.¹¹⁸ Innad i regjeringen ble skillet skarpere da den moderate Høyre-politikeren Lyng gikk av som utenriksminister i 1970, og ble erstattet av den uttalte EEC-tilhengeren Stray fra samme parti.¹¹⁹

2.5.4 Norsk søknad om medlemskap i EEC/EF i 1972

Europaspørsmålet kom igjen på dagsorden fra 1969. Personskiftene og gnisninger innad i regjeringen førte til slutt til at koalisjonen sprakk i mars 1971. Den politiske avstanden mellom Senterpartiet og Høyre ble til slutt for stor, og viljen til borgerlig samling visnet hen. EEC-motstanderne fryktet igjen for norsk selvvråderett og utsatte deler av industri- og primærnæringene. Nei-siden spilte også på en sterk skepsis mot Vest-Tyskland hos den norske opinionen. Skepsis som hang igjen fra okkupasjonsårene trass i de bedrede forbindelsene mellom Norge og Vest-Tyskland, særlig under Brandts regjeringstid.¹²⁰ Stray på sin side fryktet for konsekvensene hvis Norge skulle stå utenfor en utvidelse av EEC (heretter EF), ifølge Stray ”kunne man frykte en utvikling som på lang sikt kanskje ville føre Norge inn i en mer nøytral situasjon”.¹²¹

Fra mars 1971 overtok en ny arbeiderpartiregjering under statsminister Trygve Bratteli. Det nye ministeriets viktigste oppgave var å behandle EF-saken og arbeide frem mot en ny norsk medlemssøknad. Sentrale i dette arbeidet var utenriksminister Andreas Cappelen, fiskeriminister Knut Hoem og handelsminister Per Kleppe.¹²² Søknaden ble overlevert i 1972, og referendum avholdt senere samme år. Resultatet ble nedslående for regjeringen, ca 52 prosent stemte imot norsk medlemskap. Regjeringen Bratteli forlot sin post, og Lars Korvald

¹¹⁷ Eriksen og Pharo 1997:342ff

¹¹⁸ Tamnes 1997:165ff

¹¹⁹ Tamnes 1997:121

¹²⁰ Pharo 2004:134-35

¹²¹ Tamnes 1997:172

¹²² Tamnes 1997:174-175

fra Kristelig Folkeparti dannet en trepartiregjering. Stortingsrepresentant Frydenlund forsvarte Brattelis avgang overfor media på våren 1973, og pekte på nødvendigheten av en ny regjering med mandat i nei-flertallet fortsatte forhandlingene med Fellesskapet.¹²³ Den nye regjeringens viktigste oppgave var å fremforhandle en handelsavtale med EF, i spissen for dette stod utenriksminister Dagfinn Vårvik fra Senterpartiet.¹²⁴

EF-saken var et frampek mot den radikaliserings av den politiske arenaen som fant sted på 1970-tallet, også når det gjaldt delikate utenrikspolitiske spørsmål. Et sentralt og viktig trekk ved EF-kampen er som tidligere nevnt dens splittende effekt. Skillet gikk tvers igjennom både regjeringene Borten og Bratteli, og fikk preg av en sentrum- versus periferikonflikt.¹²⁵

2.6 Nord-Sør-dimensjonen

2.6.1 Misjonerende utenrikspolitikk

Fattigdommen i verden og spørsmålet om krig og fred kan ikke bare betraktes som store problemer; de representerer også den store utfordring til oss alle om å organisere samlivet mellom verdens folk på en annen måte. Knut Frydenlund, 1982¹²⁶

Norsk bistand til utviklingsland skjøt fart fra slutten av 1960-tallet, men elementer av den kan spores tilbake til mellomkrigstiden. Norge hadde lange misjonstradisjoner, i tillegg så kom betydningen av blant andre Fridtjof Nansens humanitære arbeid på 1920-tallet, som i samtiden vakte oppmerksomhet. I FNs første år var den norske innsatsen heller beskjeden både absolutt og relativ sammenlignet med andre vestlige land helt frem til slutten av 1960-årene.¹²⁷ Norsk innsats må sees som et ledd i en internasjonal prosess, bistanden hadde vært utenkelig uten initiativ fra USA og innenfor rammene av FN. Norge støttet utviklingshjelpen prinsipielt fra begynnelsen.¹²⁸ På denne tiden foretrakk norske myndigheter bilateral hjelp og støtteordninger, India-hjelpen fra -50-tallet er et eksempel på slik bistand.¹²⁹ Både Gerhardsen

¹²³ VG 3.4.1973:3

¹²⁴ Tamnes 1997:179ff

¹²⁵ Tamnes 1986:52-53

¹²⁶ Frydenlund 1982:175

¹²⁷ Frydenlund 1982:81ff; og Simensen, Jarle, *Norge møter den tredje verden*, Bergen 2003:30ff

¹²⁸ Pharo, Helge, "Norge og den tredje verden" i Trond Bergh og Helge Pharo (red.), *Vekst og velstand*, Universitetsforlaget, Oslo 1977:283-88

¹²⁹ Pharo, Helge, "Reluctance, enthusiasm and indulgence: the expansion of bilateral Norwegian aid" i Pharo, Helge og Monika Pohle Fraser (red.), *The Aid Rush*, Oslo 2008:54-55

og Lange var varme tilhengere av at Norge skulle bidra med bistand til India. Gerhardsen uttalte at Bistandspolitikken var et positivt aspekt ved utenrikspolitikken i en tid preget av vestlig opprustning etter Korea-krigen.¹³⁰ Engen-utvalget anbefalte å styrke den multilaterale bistanden gjennom FN etter erfaringene på 1950- og tidlig på -60-tallet. Pharo understreker at denne politikken var lite kontroversiell, kun enkelte Høyre-representanter ytret misnøye. Disse ytringene falt bort i løpet av -50-tallet, heretter gjaldt kritikken de administrative sidene ved utviklingshjelpen.¹³¹

2.6.2 Norske holdninger til avkolonisering

Norge omtalte FN som hjørnesteinen i norsk utenrikspolitikk allerede fra organisasjonens tilblivelse i 1945. I tråd med FNs syn på menneskerettigheter og demokrati var Norge en uttalt støttespiller til å avvikle koloniveldet. De store kolonimaktene høstet kritikk fra norske myndigheter, men kritikken måtte tones ned og avveies da nevnte land også var Norges allierte i Nato. Trass i tydelig støtte til koloniens krav om selvstyre, måtte retorikken balanseres opp mot sikkerhetspolitiske hensyn. I FNs første år var Norge tydelig i sin støtte til avkolonisering. Ettersom flere tidligere kolonier ble selvstendige og tok sete i FN, fremmet disse stadig mer omfattende krav til avkoloniseringsprosessene. Dette førte tidvis til en konfliktlinje mellom tidligere kolonier og kolonimakter, Norge befant seg utenfor dette motsetningsforholdet og måtte tilpasse sin politikk deretter.¹³² Dette kommer tydelig frem når man sammenligner med Sverige. Svenskene var fristilt fra alliansepolitikk, og kunne dermed være langt mer åpne og skarpe i sin kritikk av både kolonimakter og amerikansk utenrikspolitikk.¹³³

Norge henviste ofte til britenes kolonipolitikk, som i korthet gikk ut på finne bilaterale løsninger med hver enkelt koloni. Mer problematisk ble avviklingen av de franske koloniene og det hvite mindretallsstyret i Sør-Afrika. Frankrikes steile holdninger overfor sine kolonier i Nord-Afrika resulterte i en langvarig og blodig konflikt. Franskmennene reagerte også kraftig på enhver form for kritikk av deres kolonipolitikk.¹³⁴ Norsk kritikk ble mer uforsonlig mot Frankrikes frem til konflikten i Nord-Afrika endte med selvstendighet for Algerie i 1962. Lange var klar på at Norge fortsatt kunne og ville kritisere Nato-alliertes kolonipolitikk. Nato

¹³⁰ Pharo 1977:292-94

¹³¹ Pharo 1977:294-95

¹³² Pharo 1977:306-7

¹³³ Tamnes 1997:356

¹³⁴ Pharo 1977:306-12

skulle ikke være et forsvarsverk for koloniveldet i Afrika og Asia.¹³⁵ Her eksisterte det likevel en viss forskjell mellom de ulike norske regjeringene. Mens Langes kritikk var skarpest i lukkede rom, uttalte Lyng seg meget kritisk i åpne og store fora. Regjeringen Bratteli fulgte opp i Lyngs mer åpne fotspor da den anerkjente Nord-Vietnam diplomatisk i 1971.¹³⁶

2.6.3 Engasjementspolitikken

Det første synlige eksemplet på norsk engasjementspolitikk i etterkrigstiden var India-hjelpen. Begrepet *engasjement* tilhører 1970-tallet, og ble ikke brukt om denne politikken på 1950- og -60-tallet.¹³⁷ Pharo peker på hvordan denne hjelpen ble motivert av idealistiske motiver for å hjelpe et underutviklet land, også som et ledd for å hindre kommunismen å spille på fattigdom. Idealismen vokste i kraft utover på 1960- og -70-tallet i form av økt innsats og engasjement.

Engasjementet forklares med både solidaritet og humanitære hensyn, samt småstatsperspektivet som tilsier at et lite land kan påvirke mest gjennom multilaterale løsninger og samarbeid. Troen på dette kom til uttrykk i både Langes og Lyngs virke, sistnevnte påpekte hvor lite Norge kunne utrette på egen hånd i internasjonal sammenheng. Troen på internasjonale bindende avtaler var gjennomgående, men kom sterkere til uttrykk ettersom klimaet mellom supermaktene ble mindre anspent. Indrepolitisk var det liten motstand mot bistand, skjønt dens form og formål var gjenstand for debatt. Hjelpen til Vietnam er et eksempel på dette. I årene 1965-71 ble den kanalisert gjennom Røde Kors, en upartisk aktør som reiste få motforestillinger blant norske politikere. Etter anerkjennelsen av Nord-Vietnam fikk bistanden både en ny utenriks- og indrepolitisk dimensjon.¹³⁸ Til slutt bør det nevnes hvilken betydning holdningsendringer og radikaliseringsprosesser i Vesten generelt spilte for den norske opinionen og dens syn på utviklingslandenes situasjon.¹³⁹

2.7 Politikken form i endring

Årene fra 1945 til 1973 var preget av store forandringer, både politiske og samfunnsmessige. For regjering og utenriksminister forandret både politikken form og praksis seg i disse årene. Langes årelange periode som norsk utenriksminister var likevel i sin form preget av stabilitet og kontinuitet. Utenrikspolitikken var et delikat og komplisert anliggende, Lange hadde både

¹³⁵ Eriksen og Pharo 1997:396-97

¹³⁶ Pharo 2008:55ff

¹³⁷ Frydenlund 1982

¹³⁸ Tamnes 1997:357

¹³⁹ Tamnes 1997:342ff

større arbeidsro rundt seg og han kunne stole på pressens diskresjon i viktige spørsmål. Som eksempel nevner Tamnes hvordan Lange ofte reiste med tog og båt på lange turer, noe som tydeliggjør at utenriksministeren hadde god tid på sine reiser.¹⁴⁰ Innen få år var situasjonen ganske annerledes, noe som var en følge av at flyreiser ble mer vanlig og komfortable.

Utover på 1960-tallet ble skillet mellom indre- og utenrikspolitiske spørsmål i økende grad visket ut, noe Lange i mindre grad enn sine etterfølgere tok innover seg. Særlig europaspørsmålet og radikaliseringen av norsk politikk var to faktorer som spilte sterkt inn. Samtidig ble mediekjøret sterkere, både når det gjaldt nærgående spørsmål og krav om raskere tilbakemeldinger. På 1960- og -70-tallet kom nytt tankegods inn i norsk utenrikspolitikk. Impulser fra eksterne forskningsinstitusjoner fikk større påvirkning enn tidligere, i 1971 ble bruken av slike for første gang vurdert av Stortinget.¹⁴¹

Likevel besto maktstrukturene, både mellom Utenriksdepartementet og andre aktører, men også innad i UD. Lyngs innføring av mer åpenhet i embetet førte ikke til noen store forandringer rent utover forholdet til mediene. Tamnes peker på hvordan Arbeiderpartiet fremdeles påvirket norsk politikk også etter regjeringsskiftet i 1965. Noen få og tunge aktører fortsatte å bekle de sentrale vervene, og dermed tilføre kontinuitet. Bratteli hadde vært sentral i parti- og regjeringsledelsen siden 1945, og var den fremste eksponenten for en slik videreføring innenfor partiet. Den store forskjellen lå i den økende graden av mistro og uenighet som en følge av betente spørsmål som EF-saken. Lekkasje til pressen var med på å felle Borten allerede i 1971, slike lekkasjer fra både politikere og embetsmenn skulle bli mer utbredt i årene som kom.¹⁴² Et annet og godt eksempel på samfunnsendringene er de ulike oppfatningene mellom førkrigs- og etterkrigs-generasjonene. Likevel skulle motsetningene innad i samme generasjon vokse i kraft på 1970-tallet.

2.8 Oppsummering

Norge brøt med sin tradisjonelle nøytralitetspolitikk under inntrykk av krigserfaringene og den spente situasjonen mellom Øst og Vest. Veivalget ble ikke tatt uten betenkeligheter og debatt, men ledelsen i regjeringspartiet understreket viktigheten av en binding vestover. Utenriksminister Lange var en sentral og ruvende skikkelse i utformingen og utøvelsen av norsk utenrikspolitikk i årene fra 1946 til 1965. Hans sterke stilling bekreftes i at han beholdt sin taburett i alle arbeiderpartiregjeringer i disse årene, trass i tidvis uenighet med

¹⁴⁰ Tamnes 1997:451-452

¹⁴¹ Tamnes 1997:453

¹⁴² Tamnes 1997:454

statsminister og partileder Gerhardsen. Lange, i likhet med forsvarsminister Hauge, ivret for tettere militært samarbeid med britene og senere amerikanerne. De ønsket å binde Nato tett til forsvaret av Norge gjennom blant annet å opprette en egen Nordkommando. Amerikanerne krevde på sin side at Norge skulle strekke seg lenger i de forberedende tiltak på base- og lagringssiden, noe som var et stridstema gjennom 1950-tallet. Forpliktelser og reservasjoner karakteriserte Norges forhold til Nato i disse årene. Lange stod som klar eksponent for Atlanterhavs-linjen, skjønt han fremsatte kritikk overfor USA og andre alliansepartnere når han fant dette betimelig og forsvarlig. Dette var mulig fordi han gjennom sitt lange virke som utenriksminister opparbeidet seg en sterk stilling innenfor alliansen.¹⁴³

Forholdet til naboen og supermakten i øst var med på å forme norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk under den kalde krigen. Norske myndigheter gikk vekk fra brobyggingspolitikken da det internasjonale klimaet kjølnet i 1948. Stalins død og tøværet i etterkant åpnet igjen for avspenningspolitikk. Gerhardsen var den ledende skikkelsen på norsk side som ønsket et varmere forhold til Moskva. Troen på fredelig sameksistens og gradvis tilnærming og samarbeid mellom Øst og Vest fikk en oppsving rundt 1955 og enda sterkere ti år senere. Trass i tilbakeslag og internasjonale kriser bedret relasjonene seg frem mot 1970. Regjeringsskiftet i 1965 markerte ikke noe klart brudd, utenriksminister Lyng fulgte i både Langes og Gerhardsens fotspor. Den økte troen på avspenning var ikke noe særnorsk fenomen, men et ønske fra begge sider om tilnærming og avspenning. Likevel kan man spore en viss holdningsendring i Arbeiderpartiet i tiden etter 1965. Partiet fulgte heller i Lyngs fotspor enn Langes når det gjaldt å fremføre kritikk overfor nære allierte. Den utenrikspolitiske tonen ble mer skjerpet og kritikken mer åpenlys, skjønt kritikken satt løsere overfor allierte land med mindre demokratisk styresett som Portugal.

Arbeiderpartiet opplevde sterke indre stridigheter omkring utenrikspolitiske spørsmål rundt 1970, både i synet på EF, Vietnam-krigen og Midtøsten. I synet på konflikten i Midtøsten var synet tradisjonelt pro-israelsk, båndene var særlig sterke mellom norske og israelske sosialdemokrater i årene 1948-65. Mer nyanserte tilnærminger kom tydeligere til overflaten etter hvert som nye generasjoner kom inn i politikken. Åpenheten er også den klareste forskjellen fra Langes tid til årene og ministeriene som etterfulgte ham. Et naturlig spørsmål å stille seg er om dette var en bevisst endring grunnet de personskiftene som kom fra midten på 1960-tallet, eller ble disse endringene tvunget frem av ytre faktorer slik som EF-saken, økende motstand mot norsk og vestlig utenrikspolitikk og økt påtrykk fra media?

¹⁴³ Eriksen og Pharo 1997:68-70

Faktum er at det norske samfunnet opplevde en viss radikaliseringsprosess på slutten av 1960-tallet, særlig i form av motstand mot USAs krigføring i Vietnam. De politiske partiene speilet delvis denne utviklingen, særlig på venstresiden kom mer radikale trekk frem. Likevel satt en borgerlig koalisjonsregjering med makten fra 1965-71, norsk politikk var ikke radikalisert. I årene fra 1945 til 1970 endret klimaet seg stadig, både indre- og ytrepolitisk. Avspenning og tøvær etterfulgte det langt kaldere klimaet i storpolitikken frem til 1962, dette var forhold som virket inn på norsk utenrikspolitikk. Arbeiderpartiet klarte lenge å undertrykke indre spenning omkring utenrikspolitikken, men fra slutten av 1950-tallet kom disse motsetningene mer frem i dagen. 1960- og -70-tallet innebar mer åpenhet omkring utenrikspolitiske spørsmål.

Kap. 3. Utenriksminister Frydenlunds politiske virke 1973-76

3.1 Uttalelser og redegjørelser for Stortinget 1973-76

En bedre organisert verden betyr ikke automatisk en tryggere og mer rettferdig verden. Men det er forutsetningen.

Utenriksminister Knut Frydenlund, 9. november 1973¹⁴⁴

Disse ordene falt i utenriksminister Knut Frydenlunds første redegjørelse for Stortinget, og de ble senere gjentatt av ham i forskjellige sammenhenger som en grunnsetning i hans utenrikspolitiske syn. Viktigheten av norsk innsats for internasjonalt samarbeid står sentralt, men langt ifra alene i Frydenlunds fremstilling av utenrikspolitikken slik den fremstår i kildematerialet. Redegjørelsen fra november 1973 handlet i sin helhet om flere saker og problemområder for norsk utenrikspolitikk, alt i fra den aktuelle konflikten i Midtøsten til utfordringer rundt ressursforvaltning og -bruk. Første halvdel av 1970-tallet var en internasjonal brytningsperiode som fikk store og til dels dramatiske konsekvenser for norsk utenrikspolitikk. Dette er noe som speiles i utenriksministerens redegjørelser i årene 1973-76; gamle etablerte systemer var enten i forandring eller i oppløsning. Dette vil behandles nærmere i de ulike underkapitlene, men jeg nevner følgende endringer for både å underbygge og illustrere en slik påstand: en ny giv i avspenningspolitikken internasjonalt som konkret førte til flere avtaler og konferanser. Økonomiske omveltninger etter sammenbruddet av Bretton Woods-systemet og den internasjonale oljekrisen fra 1973 kom til å prege arbeidsforholdene for den norske utenriksministeren.¹⁴⁵ I kjølvannet av krisen var hans hånd styrende i prosessene som ledet frem til norsk medlemskap i IEA.

Den økonomiske nedgangen rammet utviklingslandene ekstra hardt og nørte opp under Frydenlunds engasjement for en nyordning for disse landene: en ny økonomisk verdensorden. Norge måtte dessuten forholde seg annerledes til Europa etter EF-kampen i 1972. Nordmennene hadde valgt å stå utenfor et videre samarbeid. Dette påvirket både den europeiske og norske opinionen, og var faktorer den norske utenriksministeren måtte forholde seg til. Utvidelse av de norske havområdene og norsk petroleumsvirksomhet var forholdsvis nye elementer som fikk stor betydning for utformingen av norsk utenrikspolitikk. Jeg ønsker å

¹⁴⁴ Stortingstidene (heretter S.tidene), 1973-74:316; og Frydenlund, Knut og Th. Stoltenberg (red.), *En bedre organisert verden*, 1987:48

¹⁴⁵ Tamnes 1997:149

se nærmere på Frydenlunds *utforming*, i overført betydning hans retorikk og intensjoner. Jeg vil analysere innholdet i utformingen og sette dette opp mot empirien. Det blir viktig for meg å sette Frydenlunds politikk i kontekst og å se hvorvidt det eksisterer et skille mellom hans retorikk og de reelle politiske tiltak. Jeg ønsker å se etter brudd og kontinuitet i Frydenlunds holdninger, slik han presenterte dem i Stortinget, Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite og pressen. Samtidig vil jeg søke å vurdere hvor virkelighetsnær hans oppfatninger var, og se hvilke konsekvenser hans justeringer fikk på utenrikspolitikken. Å sette retorikken opp mot empirien blir en sentral del av analysen. I så måte er den tidligere nevnte redegjørelsen et representativt utgangspunkt. Frydenlund selv erkjente behovet for nytenkning, og han tok for seg utenrikspolitikken med en analytisk tilnærming.¹⁴⁶

I 1982 ga Frydenlund ut sine utenrikspolitiske tanker, refleksjoner og erindringer i boka *Lille land – hva nå?*, og jeg ønsker å dele inn dette kapitlet så tett inntil hans egen tematiske inndeling fra 1982 som jeg finner det hensiktsmessig. Det er to hovedgrunner til dette: det første er av praktiske årsaker, en tematisk inndeling er oversiktlig og ryddig, en erfaring Frydenlund selv gjorde i sitt virke som utenriksminister. Det andre er ønsket om å legge strukturen på analysen nær opptil hovedpersonens tankegang og fremgangsmåte. En rekke av overskriftene er lånt fra omformuleringer av Frydenlunds nevnte bok. Jeg kan også legge til at en slik inndeling er mye brukt innenfor forskningen på fagfeltet norsk utenrikspolitisk historie. Saksspekteret i oppgaven er stort og favner bredt, mens tidsperspektivet er relativt kort.¹⁴⁷ Underveis i analysen vil jeg benytte meg av relevant sekundærlitteratur, dette for å forklare konteksten og det politiske landskapet Frydenlund arbeidet innenfor. Hvert underkapittel vil avsluttes med et oppsummerende avsnitt for å hjelpe både forfatter og leser. Disse oppsummeringene vil danne grunnlaget for konklusjonskapitlet.

¹⁴⁶ Frydenlund, Knut, *Lille land – hva nå?*, 1982. Boka omhandler sentrale emner i norsk utenrikspolitikk, særlig i årene 1973-81. Se også; Frydenlund 1966; 1974; og 1987

¹⁴⁷ For å underbygge påstanden vil jeg vise til de seks bindene i ”Norsk utenrikspolitikk historie” som langt på vei er inndelt tematisk. Se spesielt nærmere på det siste bindet som omhandler årene 1965-95; Tamnes 1997

3.2 I skyggen av Øst og Vest – avspenning og sikkerhet

3.2.1 Avspenningspolitikk: forsøk på å sidestille Øst og Vest?

Vårt land har en klar og direkte interesse av å medvirke til at den avspenning som er innledet i øst/vestforholdet, fortsetter, utvides og sikres. (...) Regjeringen [Bratteli II] er innstilt på at Norge skal delta aktivt og konstruktivt i de forhandlings- og samarbeidsmønstre som nå er under utvikling mellom øst og vest. Utenriksminister Frydenlund, 9. november 1973¹⁴⁸

Som det fremkommer i sitatet var avspenningen mellom Øst og Vest viktig for Trygve Brattelis andre regjering, men Norges forhold til de to supermaktene var av sikkerhetspolitiske grunner veldig ulikt. Den ene var Norges viktigste alliansepartner og støttespiller, den andre en mektig nabo med en stor ideologisk avstand og en potensiell sikkerhetstrussel. Utenriksminister Frydenlunds utgangspunkt var at alliansetilknytningen til den ene og naboskapet til den andre tilsa at man fra norsk hold måtte etterstrebe et godt forhold til begge.¹⁴⁹ Frydenlund tilnærmet seg supermaktene fra flere vinkler, fra et avspenningsperspektiv, Norges sikkerhetspolitiske situasjon, til utviklingen i nordområdene. Han sådde ikke noe tvil om tilknytningen til USA, Frydenlund stod fast ved den sikkerhetspolitiske kursen fra Halvard Langes dager. Jeg vil etter hvert gå nærmere inn på og underbygge denne påstanden. Frydenlunds sikkerhetspolitiske kurs var tro mot Atlanterhavslinjen.

På tross av de ulike norske tilnærmingene til USA og Sovjetunionen, eksisterte det imidlertid noen retoriske fellestrekk i omtalen av de to supermaktene fra Frydenlunds side. Dette gjaldt i første rekke deres betydning i internasjonal politikk, som kom til uttrykk i flere konfliktbilder og i våpen- og rustningskappløp. Fra norsk side betraktet utenriksministeren altså partene ulikt, men både Frydenlund og hans regjeringskolleger fordelte tidvis et felles ansvar på USA og Sovjetunionen når det kom til viljen både til konfliktløsning og avspenning. Dette kom klart frem da Frydenlund omtalte deres rolle i regionale konflikter hvor begge supermaktene hadde interesser. Krigen i Midtøsten i oktober 1973 var i høyeste grad en slik konflikt. Denne vil jeg gå nærmere inn på i et eget underkapittel på grunn av striden som fulgte etter Frydenlunds nyansering av den norske Midtøsten-politikken. Regimeendringene i Chile i 1973 og i Portugal i 1974 var andre eksempler på hendelser som hadde storpolitisk bakteppe og implikasjoner, skjønt her ble fokus i større grad rettet mot de lokale sider ved

¹⁴⁸ S.tidene 1973-74:319

¹⁴⁹ VG 31.12.1975

konflikten. Kuppet i Chile i 1973 ble av Frydenlund ansett som et tegn på at demokratiske krefter hadde vanskelig for å lykkes i urolige utviklingsland. Portugals kolonipolitikk ble også kraftig kritisert på grunn av de undertrykkende elementene og den anti-demokratiske profilen.¹⁵⁰ Siden jeg velger å forholde meg til Frydenlunds egen tematikk vil jeg også plassere disse i et senere underkapittel.

FN forble en viktig hjørnestein i norsk utenrikspolitikk, og regjeringen Brattelis uttalte målsetning var å styrke organisasjonen.¹⁵¹ I sin første redegjørelse i november 1973 nevnte Frydenlund at FN hadde blitt kritisert for å være for lite handlingsdyktig, en kritikk han stilte seg undrende til: ”FN har ikke selv noen fysiske maktmidler og (...) organisasjonen kan ikke bli mer enn hva medlemslandene gjør den til.”¹⁵² Frydenlund gikk ikke nærmere inn på kritikken, verken hvem som hadde fremsatt den eller i hvilken sammenheng. Organisasjonen skulle komme til å spille en viktig rolle i norsk utenrikspolitikk i tiden fremover. FN avholdt flere konferanser som fikk direkte betydning for både tilnærmingen til og utformingen av Frydenlunds utenrikspolitikk. De ulike konferansene vil bli behandlet tematisk i de underkapitlene hvor de er relevante. Derfor vil også Frydenlunds syn på FN bli behandlet noe oppstykket, men trådene vil bli samlet i det avsluttende underkapitlet.

3.2.2 Tilnærming og nedrustning - før og etter Helsingfors

Etterkrigstiden er forbi. Den kalde krigen er avløst av avspenning. Men det er en avspenning mellom grunnleggende forskjellige samfunnssystemer, mellom motstridende ideologier og med et fortsatt høyt rustningsnivå.

Utenriksminister Frydenlund, Helsingfors mai 1974¹⁵³

Frydenlund omtalte selv årene i første halvdel av 1970-tallet som en forhandlingspreget periode. En slik vilje til forhandlingsløsninger var fra norsk side bredt begrunnet, men bunnet i at det sikkerhetspolitiske klimaet var mindre anspent enn tidligere. Fra slutten av 1960-tallet arbeidet Nixon-administrasjonen for å komme vekk ifra konfrontasjonslinjen i forholdet mellom Øst og Vest.¹⁵⁴ Dette sammenfalt med norske målsetninger om internasjonal avspenning. På samme tid sto Forbundsrepublikken (heretter Vest-Tyskland) i spissen for en politisk tilnærming til Øst-Europa. Denne prosessen førte til flere nedrustnings- og

¹⁵⁰ S.tidene 1973-74:321-22

¹⁵¹ S.tidene 1973-74:317

¹⁵² S.tidene 1973-74:317

¹⁵³ Frydenlund 1987:203

¹⁵⁴ Garthoff, Raymond L., *Détente and Confrontation*, 1985:248-250

avspenningsavtaler, Frydenlund pekte konkret på løsningen av Berlin-spørsmålet og opprettelsen av *Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa* (heretter KSSE) i Helsingfors i 1975.¹⁵⁵ Forholdet til Vest-Tyskland hadde flere dimensjoner; bilaterale politiske forbindelser, forbindelsene til Kontinentet og Fellesmarkedet, og landets betydning for avspenningssituasjonen mellom Øst og Vest. Frydenlunds tilnærming til Vest-Tyskland vil derfor i all hovedsak bli analysert senere i forbindelse med hans Europa-politikk, men elementer som har relevans for det allmenne avspenningsbildet vil bli nevnt i dette underkapitlet. Det samme gjelder for Europas plass i norsk utenrikspolitikk. Frydenlunds inndeling av Europa-politikken er sammenfallende med hans inndeling av forholdet til Vest-Tyskland. De to dimensjonene som omhandler avspenning mellom Øst og Vest og forholdet mellom USA og Vest-Europa, vil bli behandlet i dette underkapitlet.

En sidestilling av de to supermaktene var ikke noe nytt i 1973. Historikeren Rolf Tamnes skriver at et slikt perspektiv oppstod allerede i tøværsperiodene på 1950- og -60-tallet. Konvergensteorien¹⁵⁶ fikk fotfeste hos flere ledende politikere i 1960-årene, både statsministrene Einar Gerhardsen og Per Borten var tilhengere av dette positive grunnsynet til avspenning og tilnærming mellom de ulike politiske systemene.¹⁵⁷ Dette underbygger en teori om at man fra norsk side ønsket avspenning i store perioder av etterkrigstiden, men at ledende norske politikere var sterkere og tydeligere i sin støtte når klimaet var bedre mellom supermaktene. En analyse av Frydenlund kan langt på vei verifisere gyldigheten av denne, da hans synspunkter i stor grad fikk dominere utformingen av norsk utenrikspolitikk på 1970- og -80-tallet. Spørsmålet jeg derfor vil stille er: Hva lå til grunn for Frydenlunds varme og tydelige støtte til avspenningsprosessene i årene 1973-76? Var han motivert av en idealistisk tilnærming til utenrikspolitikken, eller begrunnet han sitt syn med realpolitiske argumenter?

Til slutt vil jeg søke å finne et svar på om hans motiver kan ha vært vikarierende. Avspenning kan spores tilbake til brobyggingslinjen i de første etterkrigsårene, så i hvilken grad innførte Frydenlund noe nytt i norsk avspenningspolitikk? Var det eksterne forhold som styrte den utenrikspolitiske kursen, eller var det en bevisst politikk fra utenriksministeren og hans stab? Her er det nødvendig å ha de ulike ”skolene” innenfor historieforskningen i minne, som ulikt vektlegger aktørenes rolle og betydning.¹⁵⁸ Min tese blir nok at begge forhold spilte inn, med en analyse ønsker jeg å bekrefte eller avkrefte en slik påstand. Dette ønsker jeg å

¹⁵⁵ Frydenlund 1982:119-21

¹⁵⁶ Omtalt i kap. 2.3.2. Konvergens er en grunnleggende tro på en fredelig utvikling og sameksistens mellom de ulike politiske systemene i Øst og Vest, underliggende forstått en avslutning på den fastlåste situasjonen gjennom tilnærming, avtaler og økt dialog

¹⁵⁷ Tamnes 1997:25ff

¹⁵⁸ Jf. kap. 1.4

avdekke ved å sette Frydenlunds Øst-Vest-retorikk opp mot den historiske konteksten: Hvor virkelighetsnær var hans tro på avspenningsprosessene.

For å belyse en slik teori nærmere så vil jeg betegne inngangen på 1970-årene som en periode preget av økt tilnærming, nedrustnings- og forhandlingsvilje fra begge supermaktene. Krigen i Midtøsten i oktober 1973 førte med seg et høyt spenningsnivå og utgjorde en reell trussel mot den positive utviklingen. Frydenlund advarte mot farene for ”at det vokser frem et nytt maktsystem i verden utenfor De forente nasjoner – basert i første omgang på trekanten Washington, Moskva og Peking.”¹⁵⁹ Overfor sine nordiske kolleger uttalte den norske utenriksministeren i 1974 at det ”[f]ra enkelte hold er blitt uttrykt frykt for et ’stormaktskondominium’, og at dette spesielt vil ramme de mindre land. Fra norsk side deler vi ikke denne frykten.”¹⁶⁰ Disse to utsagnene virker selvmotsigende. Jeg vil argumentere for at de inneholder visse viktige forskjeller: Frydenlund advarte mot at stormaktene forhandlet seg frem til løsninger på et bilateralt vis, derav viktigheten for Norge å arbeide for avspenning innenfor rammene av FN og KSSE. I nordisk sammenheng derimot ønsket ikke Frydenlund å fremstå som noen bremsekloss i avspenningsprosessen, og uttrykte optimisme på vegne av tilnærmingen mellom Øst og Vest. Det siste sitatet mener jeg er vel så mye myntet på finske ører som på norske, tatt i betraktning Finlands geopolitiske plassering innenfor Sovjetunionens sfære. Norsk avspenningspolitikk hadde flere sider.

Norges forhold til de to stormaktene baserer seg på ulike tilnærminger på grunn av den sikkerhetspolitiske situasjonen med norsk tilknytning vestover. I tillegg kom den store ideologiske forskjellen mellom systemene i Øst og Vest. Fra norsk side uttryktes det ønske om å binde begge stormaktene til internasjonale fora og avtaler, for slik å sikre småstatenes interesser og rettigheter. Jeg tolker Frydenlunds syn på avspenning dit hen at den burde og skulle foregå innenfor organiserte rammer, som jo samsvarer med det første sitatet som innleder kapitlet. Frydenlund utdypet at verden best burde organiseres gjennom samarbeidet i FN, ergo spilte organisasjonen en avgjørende rolle i hans avspenningspolitikk. FN skulle komme til å arrangere en rekke konferanser som tok tak i avspenningsproblematikken.

Vi kan imidlertid ikke nøye oss med å bekrefte hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk. Vi må både i tanke og i handling føre disse linjer videre. Vi må stadig vurdere dem mot det som er oppgaven og målsettingen for norsk utenrikspolitikk. Vi må vurdere dem mot den utvikling som skjer i verden omkring oss.¹⁶¹

¹⁵⁹ S.tidene 1973-74:318

¹⁶⁰ Frydenlund 1987:202

¹⁶¹ S.tidene 1973-74:317

Frydenlunds utgangspunkt i november 1973 synes klart; linjene ligger fast og skulle føres videre, men de måtte tilpasses en verden i stadig forandring. På den ene siden var båndene vestover Norges sikkerhetspolitiske anker, og det bilaterale forholdet til USA blir i ettertid beskrevet som ”intimt” innenfor alliansesamarbeidet.¹⁶² På den andre siden fremstod forholdet til Sovjetunionen som nærmest omvendt; den sikkerhetspolitiske avstanden var stor, men geografisk nærhet tvang frem kontakt for å løse ulike problemer. Norske myndigheter vegret seg for å inngå på bilaterale løsninger med Sovjetunionen. I stedet ønsket regjeringen å trekke inn Nato-allierte, helst amerikanerne, i spørsmål av strategisk betydning. Likevel foregikk det hyppig møtevirksomhet mellom Norge og den mektige naboen i Øst, både på regjerings- og embetsmannsnivå i perioden. Frydenlund videreførte den tydelige støtten til avspenning mellom Øst og Vest som har røtter tilbake til Halvard Lange og John Lyng.

Opprettelsen av og arbeidet i KSSE markerte ifølge Frydenlund at etterkrigstiden var over, og en ny epoke i europeisk historie ble innledet.¹⁶³ Arbeidet hadde røtter tilbake til 1950-tallet, men ble for alvor påbegynt tidlig i -70-årene. De formelle samtalene pågikk i årene 1973-75, og munnet ut i Helsingfors-avtalen i august 1975. Konkret inneholdt avtalen at de land som deltok anerkjente visse prinsipper, eller såkalte ”kurver”. Denne sluttakten la ned moralsk forpliktende regler for hvordan samarbeidet blant traktatlandene skulle foregå. Dette innebar anerkjennelse av hvert lands suverenitet, avspenning, respekt for menneskerettigheter, økt økonomisk og teknologisk samarbeid, samt menneskelig og kulturell utveksling og interaksjon på tvers av landegrensene. USA, Canada og alle europeiske stater unntatt Albania skrev under på avtalen.¹⁶⁴

Avspenningspolitikken feiret både sine triumfer og led nederlag i den tid *Bratteli II* regjerte. Arbeidet for å oppnå et bedre internasjonalt klima og mer konstruktivt samarbeid hadde fotfeste innenfor de ulike politiske systemene i Øst og Vest, så også i Norge. Frydenlund hadde på vegne av regjeringen vært en aktiv talsmann for nettopp en slik politisk utvikling. Arbeidet frem mot Helsingfors var et lysende eksempel. I november 1973 la utenriksministeren frem regjeringens og sitt eget syn på avspenning for Stortinget. Frydenlund betraktet ”det personlig slik at sikkerhet og avspenning er et udelelig hele.”¹⁶⁵ Kjernen i en slik forståelse var begrepet *trygghet*. Nato hadde slik Frydenlund så det spilt en avgjørende rolle med å skape trygghet og stabilitet, men veien videre gikk gjennom nyåpnede forhandlingsmuligheter på tvers av gamle skillelinjer. Det var med stor framtidstro den norske

¹⁶² Tammes 1997:61

¹⁶³ S.tidene 1973-74:318-19

¹⁶⁴ Granviken, Alf, *Den historiske utvikling av KSSE/OSSE*, FFI-rapport, Kjeller 1998:7-8

¹⁶⁵ S.tidene 1973-74:319

utenriksministeren fortalte at ”[d]enne konferansen [KSSE] og opptakelsen av de to tyske stater som medlemmer i FN markerer at etterkrigstiden er slutt, og at en ny epoke i Europas historie er innledet.”¹⁶⁶ Dette var store ord og vitner om troen Frydenlund hadde på tilnærmingen som skjedde i disse årene. Samtidig pekte han på de klare utfordringer som lå i tiden fremover, nemlig betydningen av å overføre videre de politiske samtaler til militær nedrustning i Europa. Frydenlund så med optimisme på de samtalene som var innledet i Wien om nedrustning i Sentral-Europa.¹⁶⁷ Frydenlund var grepet av den generelle optimistiske holdningen til avspenning som hersket i både Øst og Vest. Utenriksministeren la også vekt på de realpolitiske gevinstene som avspenning mellom supermaktene ville føre med seg for Norge. Han mente, i tråd med småstatsperspektivet, at Norge hadde egeninteresse i at klimaet var best mulig i Europa. Frydenlunds forsiktige optimisme og bekymring for de målbare resultater skulle vise seg å stemme. Prosessen fortsatte med politiske samtaler og tilnærming, men i løpet av de neste to årene skjedde det lite på det militære plan.

Trass i vanskeligheter allerede i 1975, var det en optimistisk norsk utenriksminister som uttalte seg om fremtiden til KSSE og avspenningsprosessen på tampen av året, ”det er min vurdering at de underliggende krefter som virker for avspenning, er så sterke både i øst og vest at de vil slå gjennom vanskene”.¹⁶⁸ En måned tidligere kom Frydenlunds optimisme til uttrykk i utenriksministerens redegjørelse for Stortinget.

I seg selv har konferansen på en nyttig måte medvirket til en klargjøring av de problemstillinger og muligheter for utviklingen av forbindelsene mellom øst og vest i Europa. (...)

Konferansedokumentets bestemmelser (...) representerer et nytt element i avspenningspolitikken (...). Men med dette sagt må det også føyes til at Sikkerhetskonferansen i seg selv verken representerer eller har ført til noen grunnleggende omforming av situasjonen i Europa.

Øst/vestforholdet (...) er fortsatt komplisert og kan bare bedres gjennom en gradvis utvikling.¹⁶⁹

Frydenlund presenterte KSSE som et rammeverk med flere dimensjoner. Den første setningen innebærer slik jeg ser det langt på vei en anerkjennelse av de ulike systemenes eksistens dem i mellom: Supermaktene har klargjort problemstillingen i Europa. Dette er i tråd med konvergensteoriens grunnsyn på sameksistens som et hovedtrekk i utviklingen. Frydenlund og hans regjeringskolleger begrunnet avspenningspolitikken med lignende argumentasjon. Ideer som Gerhardsen hadde luftet tjue år tidligere kunne Frydenlund nå gi uttrykk for som sine,

¹⁶⁶ S.tidene 1973-74:319

¹⁶⁷ S.tidene 1973-74:319

¹⁶⁸ VG 31.12.1975

¹⁶⁹ S.tidene 1975-76:653

men å konkludere med at dette er et klart bevis for en sammenheng mellom disse to blir en forhastet slutning. Frydenlund delte sitt syn på viktigheten og nødvendigheten av avspenning mellom Øst og Vest med både Gerhardsen og Lyng, men spenningsnivået var i stadig forandring og fortonte seg annerledes for Frydenlund. Jeg vil heller argumentere for at Frydenlund i realiteten står nærmere sin gamle mentor Lange da de begge hovedsakelig manøvrerte ut ifra realpolitiske analyser. Frydenlund trakk selv linjene tilbake til Langes utenrikspolitiske linje når han hevdet at:

Innenfor NATO gikk den norske utenriksministeren [Lange] sammen med den kanadiske og den italienske utenriksminister i spissen når det gjaldt å utvikle [multilaterale] konsultasjoner innenfor NATO om Øst/Vest-forholdet.¹⁷⁰

I tospannet Gerhardsen og Lange fremstod sistnevnte som den med sterkest realpolitisk legning på 1950- og -60-tallet. Historikerne Eriksen og Pharo peker på at de spilte to forskjellige roller i utenrikspolitikken.¹⁷¹ Frydenlund erklærte selv at KSSE markerte slutten på etterkrigstiden, her mener jeg det underforstått ligger en vurdering av at spenningsnivået var betydelig lavere i 1975 enn tidligere, noe som muliggjorde avspenningspolitikken. Dermed er det ytre forhold som er avgjørende for Frydenlund.

Det mest åpenbare problemet slik Frydenlund så det, var å overføre nedrustningsretorikken til de militære stridskreftene, spesielt med tanke på den sovjetiske opptrappingen av sine styrker.¹⁷² Allerede i 1974 fremhevet den norske utenriksministeren dette når han sa at ”[d]et er en politisk tilnærming som er skjedd. Rustningsnivået ligger fortsatt høyt.”¹⁷³ Frydenlunds virkelighetsoppfatning stemte overens med de faktiske forhold, å beskrive hans syn på avspenningsprosessene som idealistisk blir misvisende. I stedet fremstår det i ettertid som en betinget og forsiktig optimisme grunnlagt på realpolitiske vurderinger. I avspenningsklimaet som hersket i årene 1973-75 så Frydenlund Natos rolle som tosidig; for sikkerhet og avspenning. Trygghet for Nato-landene var en forutsetning, også for Norge, men veien videre gikk mot samarbeid. Han forklarte prosessene før og etter Helsingfors-konferansen nærmere i 1982.

Fram til Helsingfors-erklæringen ble vedtatt i 1975, var utviklingen (...) preget av avspenning og tilnærming mellom Øst og Vest. Etter Helsingfors stagnerte prosessen. Det som skulle være en

¹⁷⁰ Frydenlund, Knut, *Nato og Norge etter 25 år*, Den norske Atlanterhavskomite 1974:1

¹⁷¹ Jf. kap. 2.3.2; og Eriksen og Pharo 1997

¹⁷² VG 31.12.1975

¹⁷³ Frydenlund 1974:5

videreføring av Helsingfors-erklæringen og av avspenningsprosessen (...) kom i stedet til å bli markeringer av økende uenighet mellom Øst og Vest. Avspenningsprosessen hadde åpenbart begrensninger.¹⁷⁴

Årsakene til denne utviklingen syntes klar for Frydenlund da han skrev om den. Han pekte på at avtalen ikke var troverdig ”så lenge den ikke fikk virkninger for den militære situasjon.”¹⁷⁵ Med militær situasjon siktet han til antallet militære stridsenheter på europeisk jord. Videre skrev utenriks- og stortingspolitikeren Frydenlund om hvordan avspenning som begrep manglet både innhold og rammer, dens geografiske utstrekning var ikke definert og dens innhold uklart.

3.2.3 Norsk sikkerhetspolitikk og Nato

Det som jeg vil trekke frem i Frydenlunds første redegjørelse for Stortinget er dens disposisjon. Frydenlund omtalte først dagsaktuelle konfliktbilder og betydningen av at supermaktene la press på ulike parter for å skape fred og stabilitet. Deretter den viktige rolle FN spilte som en hjørnestein i norsk utenrikspolitikk og som et internasjonalt samarbeidsorgan og fredsmekler. Først som en tredje post gikk han inn på norsk sikkerhetspolitikk og medlemskapet i Nato. Frydenlund la i ordets rette forstand frem en utenrikspolitisk redegjørelse, og i hans fremstilling var ikke Nato og sikkerhetspolitikk det mest fremtredende slik den ferske utenriksministeren så det i 1973. Likevel sådde han ingen tvil om Norges tilknytning, ei heller sitt eget syn på Nato.¹⁷⁶ Hvorvidt Frydenlunds retorikk inneholder noe grunnlag for å betegne det som et avvik fra Langes atlantehavslinje vil jeg se nærmere på i hans utgivelser og taler omkring det norske Nato-medlemskapet.

Utenriksministeren gjentok de norske motivene for medlemskapet i alliansen i en tale for Den norske Atlanterhavskomite i mai 1974.

Det vi imidlertid kjenner til er årsakene til at NATO ble dannet og også til at Norge gikk med i denne organisasjonen. Det var erfaringene fra den nære fortid – fra den andre verdenskrig; det var frykten for den nære fremtid (...). Opprettelsen av NATO førte selvsagt ikke automatisk til en slutt på den kalde krigen. Men det førte til en større grad av trygghet for medlemslandene, en trygghet som igjen var en forutsetning for den utvikling vi nå er inne i.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Frydenlund 1982:121

¹⁷⁵ Frydenlund 1982:121

¹⁷⁶ S.tidene 1973-74:318ff

¹⁷⁷ Frydenlund 1974:1

Frydenlund vektla videre i denne talen, og i en rekke andre redegjørelser og publikasjoner, Nato som en vellykket forsvarsorganisasjon med flere dimensjoner. Den første er som nevnt først i sitatet, den sikkerhetspolitiske livslinjen alliansen utgjør for Norge stilt overfor trusselbildet fra øst. Det andre elementet finnes i sitatet, Natos stabiliserende rolle i Europa som en forutsetning for å forhandle frem løsninger og avspenning mellom Nato-landene og Østblokken. Utenriksministerens retorikk bærer i seg elementer fra både Lange og Gerhardsen i både tilnærming og omtale. Her er det likevel viktig å nyansere dette utsagnet, da både Langes og Gerhardsens utenrikspolitiske syn var sammensatt og forandret seg over tid. Deres personlige syn utviklet seg til å betrakte de norske handlingsmulighetene ulikt i takt med internasjonale endringer på 1950- og -60-tallet.¹⁷⁸ Når jeg likevel velger å sammenligne Frydenlund med disse to vil jeg betegne Lange som en vestorientert sikkerhetspolitiker og internasjonalist. Gerhardsen var i større grad samarbeidssøkende og solidarisk innstilt overfor omverdenen, og viste større optimisme overfor den sovjetiske ledelsen etter Stalins død.¹⁷⁹ Frydenlunds argumentasjon bar preg av alle disse elementene, det er hva som veide tyngst hos ham som er det viktigste spørsmålet.

”Norges deltagelse i atlantehavssamarbeidet baserer seg først og fremst på realiteten i vårt lands sikkerhetspolitiske situasjon.”¹⁸⁰ Utsagnet er tatt ut av en større sammenheng, men det forteller likevel om den realpolitiske tilnærmingen Frydenlund hadde til Nato. Medlemskapet i alliansen hadde siden 1949 blitt begrunnet som en sikkerhetspolitisk nødvendighet av en rekke norske politikere. Historikere har analysert denne argumentasjonen, og det hersker enighet om at det var først og fremst var Norges egne sikkerhetspolitiske behov som førte landet inn i Nato.¹⁸¹ Slik sett innebærer verken utsagnet eller tolkningen til Frydenlund noe nytt, det er en retorisk videreføring av tidligere norske regjeringers utenriks- og sikkerhetspolitikk. Begrepet *videreføring* ble helt sentralt i Frydenlunds redegjørelse i 1973. Dette begrepet har blitt understreket og gjentatt i hver eneste regjeringserklæring etter at Norge gikk inn i Nato, og er i så måte det fremste tegnet på kontinuitet i den norske utenrikspolitikken i over 60 år. Hva som skiller seg ut er hvordan utenriksministeren presenterte Nato og dets mange, og etter hans mening, viktige funksjoner for å oppnå et lavere spenningsnivå. Dimensjonsnivået synes større i Frydenlunds fremstilling av Nato enn hva den

¹⁷⁸ Jf. kap. 2.3.2

¹⁷⁹ For å klargjøre dette mener jeg at hos Lange veide de sikkerhetspolitiske båndene vestover tyngst, men han var positiv innstilt til internasjonalt samarbeid og løsninger. Gerhardsen følte i større grad solidaritet med landene i Øst-Europa, og ønsket i større grad enn Lange å bedre kontakten Østover, inkludert til Moskva. Hos Gerhardsen var en slik tilnærming helt naturlig, samarbeid mellom Øst og Vest var en naturlig utvikling.

¹⁸⁰ S.tidene 1973-74:318

¹⁸¹ Jf. kap. 2.2.1; og 2.2.2

tidligere hadde vært. Hans dybde synes å være et resultat av mange års erfaringer og inntrykk; hans egen yrkeserfaring i Utenriksstjenesten og årene som Langes nære medarbeider. I tillegg hadde han også evnen til å ta inn over seg de store forandringene Nato gjennomgikk på 1960- og -70-tallet. Han understrekte selv at verden anno 1973 ikke var den samme den hadde vært bare 10-15 år tidligere.¹⁸²

Det er derfor nødvendig med en løpende vurdering av norsk sikkerhetspolitikk for å finne fram til den mest tjenlige løsning. Og denne vurdering må skje på bakgrunn av de dyptgripende endringer som har foregått i verden siden 1949 (...) og på mange plan samtidig.¹⁸³

Frydenlund erkjente behovet for stadig nytenkning i utenriks- og sikkerhetspolitikken, men kom frem til at Norges egeninteresser tilsa fortsatt medlemskap. Natos stabiliserende egenskaper ble trukket frem for å rettferdiggjøre alliansens eksistens overfor hjemlig opinion, særlig de yngre og mer radikale kreftene innad i hans eget parti. På samme tid imøtekom Frydenlund kritikk mot at enkelte Nato-allierte langt ifra var frie demokratier.¹⁸⁴ Dette markerte dualiteten i utenriksministerens tankegang, det synes for meg som hans idealistiske trekk kom frem i denne uttalelsen: Norge var med i Nato av realpolitiske grunner, og organisasjonen var vår garantist for sikkerhet. Samtidig var Frydenlund åpen for at medlemskapet medførte at Norge måtte samarbeide med land med et udemokratisk styre. Tamnes betegner Frydenlund som en politiker preget av tvisyn med positivt fortegn, en slik karakteristikk understøttes av Frydenlunds egen sekretær og senere etterfølger Thorvald Stoltenberg.¹⁸⁵

For å trekke trådene litt lenger i Frydenlunds syn på Nato og organisasjonens rolle i norsk utenrikspolitikk, vil jeg i korthet bruke den opphetede debatten som hersket omkring norsk sikkerhetspolitikk i 1979-80 som et godt eksempel. Striden dreide seg om Natos dobbeltvedtak og regjeringen Nordlis godkjenning av forhåndslagring på norsk jord, og den illustrerer Frydenlunds grunnsyn og natur. Særlig Natos vedtak i desember 1979 om utplassering av nye mellomdistanseraketter i Europa splittet det politiske Norge. Ifølge Tamnes gikk splittelsen helt inn i regjeringen, hvor Frydenlund søkte en mellomposisjon mellom de to frontene. Her befant utenriksministeren seg sammen med Nordli og

¹⁸² S.tidene 1973-74:322

¹⁸³ Frydenlund 1974:3

¹⁸⁴ Frydenlund 1974:2-3

¹⁸⁵ Frydenlund og Stoltenberg (red.) 1987:12ff. Stoltenberg skrev innledningen til boken som ble gitt ut etter Frydenlunds bortgang i 1987

forsvarsminister Stoltenberg¹⁸⁶, mens Rolf Hansen og statssekretær Johan J. Holst tilhørte høyrefløyen. Havrettsminister Jens Evensen ledet an på motsatt side.¹⁸⁷ Motstanden mot begge disse sakene var kraftig, og Frydenlund strakk seg langt i å ta inn over seg kritikken fra venstresiden, samtidig som han forsøkte å bygge bro mellom fløyene. Viktigst er likevel at regjeringen Nordli stilte seg bak dobbeltvedtaket, og de godtok også forespørselen om forhåndslagring. Frydenlund la til grunn nødvendigheten av en modernisering, som han så som en forutsetning for videre avspenning. Dessuten rokket ikke vedtaket ved de selvpålagte norske restriksjonene i atompolitikken.¹⁸⁸ ”Realitetene i sikkerhetspolitikken lå (...) fast”¹⁸⁹ i henhold til Tamnes.

I stridsspørsmålene som Frydenlund befant seg midt oppe i gjennom 1979-80, var mønsteret det samme som i retorikken i de langt roligere årene 1973-76. Tamnes' konklusjon er sammenfallende med min egen; retorikken var nyansert og tilpasset kritiske strømninger i eget parti, men de lange linjene lå fast. Frydenlund trakk frem Natos mangfoldige funksjoner, både for norsk og europeisk sikkerhet, dette passer godt inn i bildet av ham som en konsensus-politiker og analytisk tviler. På samme tid vil jeg ikke presentere Frydenlund som en kynisk realpolitiker som brukte retoriske knep for å vinne støtte. De retoriske endringene han innførte vedvarte. I årene fra 1973 vokste det frem en kraftig radikal opposisjon mot tradisjonell norsk utenrikspolitikk, å avspise Frydenlund med betegnelsen som tradisjonell og kontinuitetsbærer blir mangelfullt. Retorikken satte fokus og tidvis skapte den debatt og tidvis bygde den broer. Frydenlund la i årene 1973-76 et viktig grunnlag og føringer for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

3.2.4 Henry Kissinger, Washington-konferansen og norsk medlemskap i IEA

Forholdet mellom den norske og den amerikanske utenriksministeren Henry Kissinger ble viet mye medieoppmerksomhet både i samtiden og i ettertid.¹⁹⁰ Frydenlund hadde deltatt på et seminar ved Harvard University på slutten av 1960-tallet, seminaret ble ledet av daværende professor Kissinger. Kissinger fikk enorm oppmerksomhet som en aktiv og kontroversiell

¹⁸⁶ Thorvald Stoltenberg f. 1931, statssekretær i UD 1973-79, forsvarsminister 1979-81, utenriksminister 1987-89 og 1990-93. Rolf Hansen f. 1920, d. 2006, forsvarsminister 1976-79.

¹⁸⁷ Høsten 1979 overlot Hansen forsvarsdepartementet til Stoltenberg, og Hansen ble miljøvernminister. Hans tidligere statssekretær Holst overtok etter Stoltenberg som statssekretær i UD. Alle disse aktørene var i kraft av sine tidligere og daværende posisjoner sentrale aktører i debatten.

¹⁸⁸ Frydenlund 1982:128-30

¹⁸⁹ Tamnes 1997:94

¹⁹⁰ Henry A. Kissinger, f. 1923, er en tysk-født, amerikansk akademiker og diplomat. Mest kjent som *National Security Advisor* til president Richard Nixon fra 1969, senere amerikansk utenriksminister under Nixon og president Gerald Ford i årene 1973-77, mottok Nobels fredspris 1973

utenriksminister utover 70-årene, og hans bekjentskap med Frydenlund ble slått opp i norsk presse. Ifølge Verdens Gang var ikke Frydenlund ”[n]oen nesegrus Kissinger-beundrer”, derimot så antok avisen at Frydenlund hadde respekt for Kissingers intellekt og tilnæringsmåte til utenrikspolitikken.¹⁹¹ Frydenlund omtaler også forholdet som et bekjentskap basert på gjensidig respekt. Han skriver at det eksisterte en avstand i synet på blant annet småstatenes rolle, men det langsiktige perspektivet til Kissinger var forenlig med den norske linjen.¹⁹²

I mitt arbeid som utenriksminister hadde jeg stor nytte av bekjentskapet med Henry Kissinger. Han hadde alltid tid til samtaler, hvor enn vi møttes i verden. På den måten fikk jeg en forståelse av internasjonal politikk som jeg ellers neppe ville ha fått.¹⁹³

Dette gode samarbeidsforholdet mellom Frydenlund og Kissinger er et uttrykk for en felles pragmatisk forståelse av utenrikspolitikk. Kissinger var kjent som en eksponent for realpolitikk, Frydenlund ble omtalt som en ”idealistisk realpolitiker”¹⁹⁴. En slik pragmatisk legning hos den norske utenriksministeren er sentral i en analyse av hans gjerning. Frydenlund blir beskrevet av tidligere statsminister Odvar Nordli som en korrekt diplomat med løs snipp, det siste for å indikere hans romslighet og folkelighet.¹⁹⁵ Den norske utenriksministeren var en av de utenrikspolitikere i samtiden som fikk tillatelse til å rette på Kissingers slipsknote, både Tamnes og Nordli peker på denne hendelsen som et uttrykk for en gjensidig respekt og anerkjennelse mellom den norske og den amerikanske utenriksministeren. Nordli anså det gode forholdet mellom Kissinger og hans norske kollega som et uttrykk for både Frydenlunds faglige tyngde og hans menneskelige sjarme.¹⁹⁶

Forholdet mellom Frydenlund og Kissinger fikk også konkrete utslag i utførelsen av norsk utenrikspolitikk. I arbeidet frem mot opprettelsen av *International Energy Agency* eller Det Internasjonale Energibyrå på norsk (heretter IEA) i 1974, var Kissinger en ledende og naturlig drivkraft. Ifølge Frydenlund strakk Kissinger seg langt for å finne frem til en særordning for Norge.¹⁹⁷ Byrået var ment som et handlingsorgan for vestlige land i kjølvannet

¹⁹¹ VG 5.4.1974

¹⁹² Frydenlund 1982:84-86

¹⁹³ Frydenlund 1982:86

¹⁹⁴ VG 5.3.1987; og *Aftenposten Aften* 4.3.1987. Det var Reiulf Steen, daværende visepresident i Stortinget, som brukte betegnelsen i sitt minneord etter Frydenlunds bortgang

¹⁹⁵ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010. Nordli var parlamentarisk leder i AP 1973-76 og statsminister 1976-81

¹⁹⁶ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010; og Tamnes 1997:199

¹⁹⁷ Frydenlund 1982:86-87

av krigen i Midtøsten og den påfølgende oljekrisen i 1973-74.¹⁹⁸ I redegjørelsen for Stortinget i november 1974 la Frydenlund frem regjeringens offisielle betraktninger om det gryende samarbeidet. Her gjør et nytt hensyn seg gjeldende i norsk sikkerhetspolitikk:

Petroleumsvirksomheten i Nordsjøen. Jeg vil gå grundigere inn på oljevirkosomhetens betydning for norsk utenrikspolitikk og hvilken rolle Frydenlund tiller den i underkapitlet om havrett og olje. Frydenlund avviste i samme redegjørelse medierykter om en uformell avtale mellom ham og Kissinger med tanke på Norges forhandlingsposisjon. Den norske utenriksministeren ønsket å avkrefte ryktene om hemmelige forhandlinger mellom ham og hans amerikanske kollega. Bratteli og Frydenlund var innstilt på å delta i samarbeidet, ytre hensyn veide tyngre enn indrepolitiske. Norges særstilling som en oljeeksportør var likevel et hensyn som veide tungt for både stats- og utenriksministeren, noe vi skal se nærmere på. Under ordskiftet i Den utvidede utenrikskomité skisserte Frydenlund regjeringens tilnærming til en slik avtale.

For det første er vi (...) opptatt av å søke å hindre at konferansen fører til en konfrontasjon mellom forbruker- og produsentland. (...) For det andre er vi opptatt av å søke å avverge et eventuelt press på produsentlandene for å øke utvinningstakten. Vi tenker her på vår egen situasjon, hvor vi har lagt opp til en moderat utvinningstakt. Vi vil her søke å markere den nasjonale råderett over utvinningen av våre egne ressurser og også utvinningstakten. For det tredje vil vi under konferansen i prinsippet gå inn for internasjonale samarbeidsformer som tar sikte på å ivareta alle lands interesser og behov på energisektoren, og for det annet tiltak for å hindre sløsing med og rovdrift på olje og andre ikke-fornybare energikilder. Endelig vil vi gå inn for at man får i gang et arbeid for å nå fram til internasjonale ordninger som tar sikte på å stabilisere prisene på viktige energiformer.¹⁹⁹

Dette sitatet viser fire problemområder regjeringen bevisst ønsket å ta tak i, og som på sikt kunne bli motargumenter mot en norsk tilknytning til et vestlig energisamarbeid. Alle fire punktene ble fremstilt i generelle former, kun i ett nevnes norske egeninteresser som et motiv. Her er det fristende å vise til Jens Arup Seips tese om ”de vikarierende motiver”.²⁰⁰ De fire punktene som Frydenlund la frem tjente norske egeninteresser fremfor noe annet. Et velfungerende samarbeid som ikke la press på norsk produksjon og utvinningstakt var i tråd med den forsiktige norske petroleumsvirksomheten og miljøhensyn, samtidig som samarbeidet mellom produserende og ikke-produserende land ville føre til en stabil

¹⁹⁸ Tamnes 1997:198-201

¹⁹⁹ Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite (heretter UUKK) 5.2.1974:3

²⁰⁰ Seip, Jens Arup, *Fra embedsmannsstat til ettpartistat og andre essays*, Universitetsforlaget, Bergen 1963:7-42 og; 78-85

etterspørsel og oljepris. Jeg finner likevel Seips tese mangelfull, Frydenlunds uttalelse forfektet multilaterale løsninger og økonomisk kontroll. Dette føyde seg inn i hans argumentasjon for ”en bedre organisert verden”. Frydenlunds retorikk er nøye tilpasset, men like fullt konsekvent tro mot hans grunnsyn. Reservasjonene mot regjeringens planer kom i første rekke fra de sosialistiske medlemmene av komiteen, Reidar T. Larsen og Finn Gustavsen.²⁰¹ Frydenlunds regjeringskollega, handelsminister Jens Evensen, var som i mange andre saker ikke helt på linje med utenriksministeren. Evensen uttrykte bekymring for situasjonen med blant annet følgende betraktninger:

Her kan man si smittevirkningene blir at vi kommer til å stå overfor et spørsmål om internasjonal allokering av denne [olje] ressursen. Vi kan stå overfor et spørsmål om internasjonale sparetiltak. Hvis det enkelte land her forsøker å innføre sparetiltak for å verne det internasjonale fellesskap, blir man lett utsatt for en politisk belastning som ingen nasjonal regjering kan bære.²⁰²

Evensen stilte seg mer skeptisk til hele samarbeidet enn statsminister Bratteli og utenriksminister Frydenlund. Evensen fryktet de konsekvenser den daværende energisituasjonen ville føre til på sikt. Først og fremst at en del oljeproduserende land i Midtøsten ville tjene seg enormt rike på oljepris mens de fattigste utviklingslandene ville være nødt til å bære den tyngste økonomiske børen ved nettopp dette.²⁰³ Evensen fremstod i denne debatten som en eksponent for norsk unilateralisme, mot en koordinert vestlig løsning. Om det var Frydenlund eller Evensen som hadde vikariende motiver kan vanskelig bevises, men Evensen uttrykte både i denne saken og i andre tilfeller skepsis mot vestlige allierte, særlig USA. Argumentasjonen kan i hvert fall sies å være vikarierende, Frydenlund var en varm tilhenger av multilaterale løsninger og internasjonalt samarbeid. Hans argumentasjon var ment beroligende med hensyn til Norges særstilling og kritikernes skepsis.

Den videre økonomiske utviklingen med høy oljepris og gjeldskrise for en rekke utviklingsland ga Evensen rett på mange punkter. Det som jeg finner mer interessant er hvordan Evensen her plasserte seg til venstre for og delvis i opposisjon til sin egen stats- og utenriksminister. Dette poenget vil jeg trekke frem igjen senere når jeg analyserer Frydenlund og Evensens betydning for utformingen av en norsk havrettspolitik. Da striden blusset opp i 1974 var det politiske Norge minst like delt som under EF-kampen to år tidligere, og med det var de vonde minnene vekket til live. Innad i regjeringene var også motsetningene åpenbare,

²⁰¹ UUKK 5.2.1974:9; og 15-16

²⁰² UUKK 5.2.1974:21

²⁰³ UUKK 5.2.1974:21-22

finansminister Per Kleppe, industriminister Ingvald Ulveseth og Evensen var negative til samarbeidet. Skjønt Evensens frykt bunnet i skepsis mot vestlig overnasjonalitet, hos Kleppe veide norske næringsinteresser tyngst.²⁰⁴

Deres syn bunnet i en frykt for å miste handelsmessig kontroll over de norske oljeinntektene, mens tilhengerne vektla den sikkerhetspolitiske risikoen nordmenn løp ved å stå utenfor et slikt viktig vestlig program.²⁰⁵ Motstanderne av energiprogrammet kom frem til samme konklusjon med ulike argumenter. Kleppe tok i større grad enn Evensen stilling til IEAs begrensede funksjoner for Norge.²⁰⁶ I et møte våren 1974 kom Frydenlund riktignok noen av Evensens betenktligheter i møte, da han understrekte at det fra norsk side måtte vektlegges at ”disse energiproblemene må angripes på det globale plan”.²⁰⁷ I forhandlingsprosessen som fulgte etter den innledende konferansen i Washington i februar utsatte regjeringen Bratteli å ta noe standpunkt. Bak lukkede dører i Den Utvidede Utenrikskomité uttrykte opposisjonspolitikere skepsis overfor regjeringens nøling. De fremste kritikerne var Paul Thyness og Kåre Willoch fra Høyre.²⁰⁸ Frydenlund på sin side forsvarte den litt trege saksgangen med at saken burde framlegges for Stortinget for behandling før Norge inntok et endelig standpunkt.²⁰⁹ Hvorvidt det var de prinsipielle hensyn til de parlamentariske rammene som lå til grunn er heller tvilsomt; regjeringen ønsket nok snarere å trå varsomt frem i en ytre- og indrepolitisk vanskelig sak. Igjen treffer Seip godt med sine karakteristikk av skjulte motiver.²¹⁰

Frydenlund omtalte i ettertid at programmet ikke ble møtt av den konfrontasjonslinjen mange fryktet fra OPEC-landene, og at særavtalen som gjaldt for Norge ”passet godt til norsk lynne – vi kunne være med uten å være med, og omvendt.”²¹¹ Norsk kritikk mot flere sider av amerikansk utenrikspolitikk virket belastende på forholdet, men dette ble løst diplomatisk mellom Frydenlund og Kissinger i 1976. Dette blir omtalt som en ’gentleman’s agreement’ hvor Norge kunne tillate seg å ytre kritikk av indrepolitiske grunner, samtidig som amerikanerne kunne forvente støtte i saker de anså som viktige.²¹² Kissinger skriver i sine

²⁰⁴ Samtale med Per Kleppe 14.4.2010

²⁰⁵ Tamnes 1997:198-199

²⁰⁶ Samtale med Per Kleppe 14.4.2010

²⁰⁷ UUKK 31.5.1974:73

²⁰⁸ UUKK 31.5.1974:73-82

²⁰⁹ UUKK 17.9.1974:123-25; og 128-35

²¹⁰ Seips omtalte det politiske liv i Norge fra 1800-tallet og frem til tidlig på 1960-tallet. Hans forskning rettet kritisk lys mot Arbeiderpartiet styre under dets flertallsstyre under Gerhardsen, i så måte er metaforen utgått på dato i årene 1973-76. Seips konklusjon er ikke sammenfallende med min egen. Derimot er hans elitistiske fokus på enkeltaktører et nyttig teoretisk verktøy i denne sammenheng

²¹¹ Frydenlund 1982:47 og; Tamnes 1997:199

²¹² Tamnes 1997:345ff og; Pharo 2008:78

memoarer om Frydenlund: "Foreign Minister Knut Frydenlund of Norway, [was] an old and trusted friend."²¹³ Det gode samarbeidet på tvers av Atlanterhavet fortsatte også etter utskiftninger i både Oslo og Washington. Endringer i den politiske ledelsen fikk lite å si for viljen til å finne løsninger i spørsmålet og nedrustning ifølge Frydenlund selv.²¹⁴ Mulighetene til å gjennomføre en slik politikk ble derimot mindre ettersom spenningsnivået ble høyere på slutten av 1970-tallet.

3.2.5 Oppsummering

Frydenlund ønsket særlig i årene 1973-74 å få frem de ulike aspektene ved Norges posisjon i det spente forholdet mellom Øst og Vest. Makthaverne i Washington og Kreml hadde siden slutten av 1960-tallet i større grad vist forhandlingsvilje, både når det gjaldt å løse konflikter og å komme til enighet omkring viktige trekk ved nedrustnings- og avspenningspolitikken. Både regjeringene Gerhardsen og Borten hadde uttalt støtte til forhandlingsløsninger mellom Øst og Vest, men Frydenlund gikk lenger. Han talte varmt om denne utviklingen og understrekte viktigheten av å bedre forholdet mellom supermaktene. Hans argumentasjon hadde flere dimensjoner, utenriksministeren forfektet det fredsskapende og stabiliserende elementet i Europa og verden for øvrig. I tillegg rettet han fokus mot Norges utsatte geopolitiske plassering, og hvilke fordeler en internasjonal avspenning kunne gi Norge.²¹⁵ Vendepunktet lå i retorikken: Frydenlund fremstilte freden som udelelig, Norge verken kunne eller burde holde seg utenfor denne virkeligheten.

En slik retorikk om økt avspenning mellom Øst og Vest var ikke noe nytt fenomen i norsk politikk, dette er heller et tydelig tegn på at Frydenlund tilførte kontinuitet i norsk utenrikspolitikk. Han hadde arbeidet under utenriksministrene Lange og Lyng²¹⁶ og førte i stor grad arven videre fra begge disse, skjønt hans tilknytning til Lange var sterkest. På 1950-tallet fremstod Gerhardsen som en av de fremste tilhengerne av mer kontakt med Sovjetunionen, mens Lange på sin side fremstod som mer atlantisk orientert. Frydenlunds linje ville nok ha falt i smak hos de som på 1950- og -60-tallet ivret for økt kontakt østover, men hans mentor Lange virket i en tid da klimaet var betraktelig kaldere enn i 1970-årene. Ønsket om avspenning ble begrenset av pragmatiske årsaker hos Lange, mens Frydenlund kunne tillate seg å gå lenger enn sin forgjenger da rammene forandret seg. Mitt poeng er at målsetningen var tilstede både hos Gerhardsen og Lange, Frydenlund tilhørte den samme

²¹³ Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, London 1982:920-21

²¹⁴ Frydenlund 1982:87

²¹⁵ Frydenlund 1974:5

²¹⁶ Som rådgiver og sekretær under Lange i årene 1956-60, som byråsjef i UD under Lyng 1966-67

realpolitiske legningen som Lange som lot sikkerhetspolitiske hensyn veie tyngst. Denne slutningen er sammenfallende med det Frydenlund ga uttrykk for selv i 1982, og det hans nære partikollega Nordli mener i ettertid. Nok et trekk ved Frydenlunds retorikk som tilsier en slik konklusjon er at han ikke på noen måte svekket den sikkerhetspolitiske betydningen av Nato. Medlemskapet forble den norske livslinjen, også i tøværperiodene på 1970-tallet. Regjeringen Nordlis håndtering av de vanskelige vedtakene i Nato i 1979 og -80 viser at Frydenlund støttet vedtak som utsatte ham og regjeringen for kritikk i den hjemlige opinionen. Frydenlund tok ikke lett på disse beslutningene, men han fattet dem når de ble tvingende nødvendige. Hans generelt forsiktige tilnærming og moderate politiske syn førte til, i mine øyne, feilaktig kritikk mot ham for å være for radikal. Tamnes poengterer at mens Arbeiderpartiet kritiserte regjeringen Willochs utenriks- og sikkerhetspolitikk, var Frydenlund mer tilbakeholden og dempet,²¹⁷ som jo undergraver forestillingen om Frydenlund som radikal. Han må betegnes som en moderat utenrikspolitiker innenfor Arbeiderpartiet og det embetsmiljøet han virket innenfor. I så måte var han en tradisjonsbærer. Ambassadør Leif Mevik, som stod sentralt i utviklingen av KSSE på 1970- og 80-tallet, hevder at ”en ’forsiktighetslinje’ kjennetegnet norsk KSSE-politikk frem til godt ut i 80-årene.”²¹⁸ Mevik mener at norsk avspenningspolitikk bar preg av kontinuitet fra John Lyng, via Dagfinn Vårvik og frem til Frydenlund og senere Sverre Stray. Meviks vurdering veier tungt tatt i betraktning hans fremtredende rolle for Norge i forhandlingene.²¹⁹ Anne Elin Kleva argumenterer for det samme i sin masteravhandling: Norge førte en slik ”forsiktighetslinje” innenfor KSSE. Både Frydenlund og hans etterfølger fra Høyre, Sverre Stray, foretrakk stille diplomati for å bidra til å løse saker hvor menneskerettigheter var involvert. Ved å føre en slik linje kunne Norge også være trofast mot sine Nato-allierte, da særlig USA.²²⁰

Som utenrikspolitiker var Frydenlund både i samtiden og i ettertid kjennetegnet ved hans lune mellommenneskelige egenskaper. Dette ble konkretisert i form av gode diplomatiske forbindelser og evne til å skape bred konsensus rundt hans utenrikspolitiske linje, trass i vanskelige saker. Mest iøynefallende er det gode forholdet til den amerikanske utenriksministeren Kissinger. USA spilte som nevnt en sentral rolle i utøvelsen av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, hvilket Frydenlund anerkjente. Kissinger utviste godvilje overfor sin norske kollega, noe som var til stor hjelp for Norge blant annet i utformingen av

²¹⁷ Tamnes 1997:39

²¹⁸ Mevik, Leif, *Sikkerhet i samarbeid – Hovedlinjer i norsk KSSE-politikk*, Oslo 1992:84

²¹⁹ Mevik 1992:11-41 og; Tamnes 1997:30. Leiv Mevik ledet den norske delegasjonen i KSSE i perioden 1973-88, og blir av Tamnes omtalt som ”Mr. KSSE”

²²⁰ Kleva, Anne Elin, *Konferansen om sikkerhet og samarbeid i Europa 1975-89*, masteroppgave i historie, UiO, Oslo 2007:107-09

en norsk særordning for medlemskap i IEA. Frydenlund klarte i denne saken å oppnå nok støtte blant regjerings- og stortingskolleger, samtidig som han vant amerikanernes forståelse for norske reservasjoner. Norske egeninteresser kolliderte her med de øvrige deltagerlandenes, Norge var en av de få vestlige oljeeksportørene. Dette må ses i sammenheng med at Norge og Danmark hadde lange tradisjoner med å argumentere for at de var et spesielt tilfelle innad i Nato. Å få gehør for slike krav overfor amerikanerne ble etter hvert stadig vanskeligere. I tillegg var striden om IEA svært splittende i norsk opinion og ga mange assosiasjoner til EF-striden noen år før. Det faktum at debatten aldri ble i nærheten så opprivende, men heller ebbet ut, vitner blant annet om dyktig håndtering fra Frydenlunds side. IEA-striden ble grundig debattert av samtidens politikere, og Frydenlunds forsiktige arbeidsmåte var høyst vellykket da den beroliget både kritiske røster på Stortinget og viktige allierte.

For Frydenlund kom perioden fra 1973 til -76 til å bli preget av hans forsiktige tilnærming til saker som kunne være indrepolitisk vanskelige. Dette kom som nevnt frem i tilknytningen til IEA, hvor han både avventet situasjonen og lyttet til sine omgivelser. Frydenlunds dobbelthet kom frem da han talte om hvilken rolle Nato hadde: Hans retorikk inneholdt både en grublende drøfting av alliansens betydning for fred og avspenning, og samtidig en fasthet i sikkerhetspolitikken. Forholdet til USA og Nato forble godt mye takket være Frydenlunds innsats, på tross av flere vanskelige saker som utløste irritasjon både hos amerikanerne og i den hjemlige opinionen. Frydenlund var tilhenger av avspenningspolitikken mellom Øst og Vest, og det gradvis bedrende klimaet frem til 1975 gjorde ham optimistisk. Han føyde seg inn i rekken av ledende norske politikere som talte varmt om avspenning og samarbeid, hans argumentasjon var analytisk konstruert og reflekterte omkring ulike aspekter ved avspenningspolitikken. Noen av disse aspektene var utfordringer i samtiden. Disse skulle vise seg å bli bristepunkter i avspenningsprosessen. Ettersom avspenningen mellom Øst og Vest avtok, endret også synet på denne prosessen seg. Ifølge Frydenlund ebbet dette ut i en krangel mellom USA og Vest-Europa om avspenningsinnhold. På 1980-tallet kunne Frydenlund, da igjen som stortingsrepresentant, være vitne til at spenningsnivået endret seg idet Reagan-administrasjonen la inn på en ny og tøffere kurs overfor Moskva.²²¹ ”Avspenningen og tilnærmingen mellom Øst og Vest i 1970-årene ble ved inngangen til 1980-årene avløst av spenning og konfrontasjon” uttalte Frydenlund i Stortinget i 1986.²²²

²²¹ Frydenlund 1982:121-22 og; Granviken 1998:7-13

²²² Frydenlund 1987:173

Frydenlunds retorikk i årene 1973 til 1976 la sterke føringer for ettertiden. Hans argumentasjon ble gjentatt av ham selv og hans etterfølgere da den kalde krigen ebbet ut og et nytt sikkerhetspolitisk landskap ble dannet. Hans sterke tro på det organiserte verdenssamfunn var en hjørnestein hos Frydenlund, skjønt det var ikke noe nytt i norsk utenrikspolitik. Jeg vil likevel hevde at denne troen på FN og multilaterale løsninger, kom mye tydeligere frem hos ham. Han gjentok stadig dette, og trakk den slutningen at dette var både i nasjonal og internasjonal interesse. For Frydenlund eksisterte det ikke noe langsiktig alternativ for de små stater som Norge. Dette holdt han fast ved også når spenningsnivået var høyere, noe som bekreftet hans grunnsyn.

3.3 Synet på konfliktene i Midtøsten

3.3.1 En upartisk tilnærming?

Frydenlund innledet sin første redegjørelse den 9. november 1973 ved å omtale Yom Kippur-krigen i Midtøsten.²²³ Utenriksministeren åpnet med å understreke at både USA og Sovjetunionen hadde et ansvar, både i konflikten og ikke minst i dens løsning. Konflikten hadde ifølge ham ”båret i seg faren for en supermaktkonflikt”²²⁴, og ”De forente stater og Sovjetunionen har et særlig ansvar”²²⁵ for å bidra til å finne en varig løsning. Han kom ikke med noen fordømmelse av krigshandlingene. I stedet så trakk han frem hvem som måtte ta ansvar for å skape en stabil og rettferdig løsning.²²⁶ I Den utvidede utenrikskomiteen sa utenriksministeren: [F]or man står ikke overfor Midt-Østen-konflikten isolert, men det gjelder hele øst-vest-forholdet og forholdet til Sovjet, (...) og det må behandles på to forskjellige måter i NATO-sammenheng.²²⁷ Frydenlund ønsket å nærme seg konflikten på to plan, både som en internasjonal konflikt mellom supermaktene og som en svært fastlåst og vanskelig regional konflikt. Konflikten hadde lange historiske røtter og fikk konsekvenser også utenfor regionen, Frydenlund understrekte nettopp denne kompleksiteten. Frydenlunds perspektiv synes farget av avspenningspolitikken med forsøk på delvis likestilling av partene, behov for

²²³ Yom Kippur-krigen ble utkjempet mellom Israel på den ene siden og Egypt, Syria og Irak på den andre siden i oktober 1973. Krigen startet med at egyptiske og syriske styrker angrep israelske mål den 6. oktober 1973. I krigens første fase opplevde de arabiske landene en overraskende militær suksess, men situasjonen snudde etter hvert som krigen forløp og Israel fikk satt inn effektive motangrep. Den moralske effekten var større enn de militære endringene

²²⁴ S.tidene 1973-74:315

²²⁵ S.tidene 1973-74:315

²²⁶ S.tidene 1973-74:315-16

²²⁷ UUKK 2.11.1973:738

samtaler og forhandlinger som en forutsetning for å finne en fredelig løsning. Dette kolliderte med den tradisjonelt sterke norske støtten til staten Israel.

Konflikten var svært fastlåst til tross for innledende forhandlinger fra slutten av oktober. Frydenlund fremhevet derfor hvordan forhandlingsgrunnlaget mellom partene hadde forandret seg minimalt i løpet av konflikten, i den forstand at både grensene og styrkeforholdet stod noenlunde likt slik situasjonen var tidligere. Press på partene fra begge stormaktene ble dermed ansett som en forutsetning for å få til mer positiv utvikling.²²⁸ I redegjørelsen ble den norske holdningen til Yom Kippur-krigen presentert som nøytral og upartisk. Utenriksministeren var tilbakeholden og stilte seg reservert i forhold til internasjonale militære bidrag. USA ønsket på sin side en sterkere støtte til Israel, og en sterkere vestlig tilstedeværelse i regionen. Amerikanerne bidro med en luftbro med materiell støtte, i tillegg kom hektisk diplomatisk aktivitet. I spørsmålet omkring støtten til israelerne var avstanden stor mellom norske og amerikanske myndigheter høsten 1973.²²⁹ På bakgrunn av Egypts vellykkede operasjoner innledningsvis oppfattet Israel situasjonen som svært faretruende. Dette synet ble delt av president Nixon og utenriksminister Henry Kissinger. Krigsutbruddet kom ifølge Kissinger helt overraskende på både den israelske og amerikanske regjeringen.²³⁰

3.3.2 En rettferdig løsning for *palestinaaraberne*

Det som utmerker seg i redegjørelsen fra høsten 1973 er Frydenlunds uttalelser omkring palestinerne rolle i konflikten og veien mot dens løsning. Han understreket viktigheten av å lytte til alle berørte parter, da særlig betydningen av å etterkomme palestinerne krav. Hans tilnærming fremstod mer følelsesmessig distansert enn tidligere norsk omtale av konflikter og kriger hvor Israel har vært involvert. Til tross for at krigen i oktober 1973 ble igangsatt av Egypt og Syria, forklarte den norske utenriksministeren krigshandlingene ut ifra et mer historisk perspektiv. Han pekte på den misnøyen grenseendringene av 1967²³¹ hadde ført til i de arabiske nabolandene, samtidig som han hevdet at de samme landene hadde behov for å markere seg internasjonalt.²³² Veien til en varig fredelig løsning var en avtale alle parter kunne leve med og akseptere. I 1974 stemte Frydenlund, på vegne av den norske regjeringen,

²²⁸ UUKK 2.11.1973:722-23

²²⁹ Tamnes 1997:99-100

²³⁰ Kissinger, Henry, *Diplomacy*, 1994:739

²³¹ Jf. kapittel 2.4.2

²³² UUKK 2.11.1973:723-24

for at den palestinske frigjøringsorganisasjonen (heretter PLO) skulle få tale i FNs hovedforsamling.²³³

Riktignok brukte den norske regjeringen lang tid før den bestemte seg, men ettersom et flertall av europeiske land gikk inn for det samme standpunktet, falt valget til slutt på å stemme for. Denne handlingen vekket reaksjoner både i regjeringspartiet og den borgerlige opposisjonen, og endte med dannelsen av støttegruppen *Israels venner* våren 1974. Israelerne uttalte dyp skuffelse over den norske stemmegivningen, og Israels utenriksminister valgte å sammenligne utfallet i FN med München-avtalen i 1938.²³⁴

Frydenlunds stemmegivning ble ansett som et forsøk på å endre den norske politikken overfor Midtøsten og møtte kraftig motbør. Frydenlunds redegjørelse for Stortinget i november 1973 var det sentrale utgangspunktet for kritikken som ble fremsatt. Han ønsket å nyansere konfliktbildet ved å anerkjenne begge parter krav og legitimitet, og innledet sin utenrikspolitiske redegjørelse med disse ordene:

Vi har noen opprivende uker bak oss. Krig har nok en gang brakt lidelse og ødeleggelse for folkene i Midt-Østen. I dag er det våpenhvile i Midt-Østen. Men det er en usikker våpenhvile. [...] Norges syn på disse spørsmål er at en varig fredsløsning må bygges på følgende prinsipper: At erobring av landområder med makt ikke kan aksepteres, at alle stater i området må ha rett til å leve i fred innenfor sikre og anerkjente grenser, og at det må finnes en rettferdig ordning for palestinaaraberne.²³⁵

Det som er iøynefallende med dette sitatet er hvordan Frydenlund omtalte Yom Kippur-krigen. Han brukte innledningsvis konsekvent et geografisk begrep, og snakket om ”folkene” innenfor dette området. En slik omtale kan oppfattes som en upartisk tilnærming, men samtidig som et forsøk på nytenkning tatt i betraktning den tidligere sterke støtten til Israel. Staten Israel ble først nevnt senere når det var snakk om ”tilbaketrekning og etablering av sikre og anerkjente grenser.”²³⁶ Begrepet *Midt-Østen* ble derimot benyttet over tjue ganger i løpet av redegjørelsen, og jeg vil hevde at Frydenlund her ønsket å legge føringer for at man må se konflikten i et regionalt perspektiv hvor alle parter i området må bidra i fredsbyggingen.²³⁷ Slike føringer brøt med tidligere Israel-vennlig retorikk, i tillegg var Israel

²³³ Waage 2000:38-39; og Waage 2004:34-35

²³⁴ Tveit, Odd Karsten, *Alt for Israel, Oslo-Jerusalem 1948-1978*, Oslo 1996:564ff. München-avtalen av 1938 fremstår i ettertid som manifestet på den feilslåtte *appeasement-politikken* overfor Hitler-Tysklands aggressive utenrikspolitikk. Avtalen var ment å sikre freden i Europa, men den andre verdenskrig brøt ut mindre enn ett år etter de europeiske stormaktene skrev under på avtalen

²³⁵ S.tidene 1973-74:315

²³⁶ S.tidene 1973-74:315

²³⁷ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010

den forulempede part i akkurat denne krigen. Den norske utenriksministeren rettet heller ikke noen direkte kritikk mot de stridende parter, men oppfordret heller det internasjonale samfunn gjennom FN til å handle.²³⁸ Det interessante er utenriksministerens ordvalg og begrepsbruk, kombinert med mangel på både tydelig støtte til Israel og kritikk av de arabiske krigførende.

Frydenlunds Midtøsten-linje brøt med Arbeiderpartiets tidligere Israel-politikk i posisjon frem til 1965. De ulike arbeiderpartiregjeringene fra 1945 og frem til 1965 hadde vært klare i sin støtte til staten Israel.²³⁹ Når man skal drøfte dette bruddet er det viktig å se det i sammenheng med den politiske utviklingen innad i Arbeiderpartiet fra Langes tid og frem til høsten 1973. I årene mellom konfliktene i 1967 og 1973 hadde det skjedd store utskiftninger i partiets ledelse. Blant annet hadde flere av Israels støttespillere forlatt sine poster, slik som partisekretær Haakon Lie gjorde i 1969. I tillegg til dette så hadde også andre fremtredende Israel-venner mistet en del av sin innflytelse i partiets toppledelse.²⁴⁰ Med dette i minnet befant Frydenlund seg i en slags mellomposisjon, både rent aldersmessig i generasjonskløften og i sitt politiske syn.²⁴¹ For å illustrere generasjonskløften i partiet så kan det nevnes at Israels ambassadør i Oslo rapporterte hjem i 1973-74 om en ”friksjon mellom den gamle og unge garde i partiet og LO (...) [o]g et av områdene de er uenige om er Israel.”²⁴²

Utenriksministeren var på bølgelengde med nestleder Reiulf Steen, men i utakt med flertallet i partiets ledelse. Innad i ledelsen var stortingspresident Guttorm Hansen og statsminister Bratteli blant Israels fremste venner. Frydenlund og Steen befant seg på kollisjonskurs med det rådende flertallet.²⁴³ Den påfølgende striden internt i regjerings- og partiledelsen omkring Midtøsten-politikken viser at det eksisterte lite takhøyde i partiet når det gjaldt å nyansere støtten til Israel. Det hadde skjedd store og viktige personskifter innad i partiet siden Langes tid med mindre åpenhet. Likevel ble årene 1974-76 preget av intern maktkamp om sentrale verv, og må sies å være en turbulent periode for regjeringspartiet.²⁴⁴ Et viktig spørsmål som reiser seg i denne forbindelse, blir hvorvidt Frydenlunds Midtøsten-linje

²³⁸ S.tidene 1973-74:316-17

²³⁹ Jf. kap. 2.4; Eriksen og Pharo 1997; Waage 2000; og 2004

²⁴⁰ Tveit 1996:529ff

²⁴¹ Se nærmere; Steen, Reiulf, *Ørnen har landet*, Oslo 2003. Her omtaler Steen generasjonsskiftet i AP på 60-tallet, og plasserer seg selv sammen med blant andre Nordli og Guttorm Hansen, alle jevnaldrende med Frydenlund. Denne generasjonen måtte ifølge Steen bygge bro mellom den gamle partiledelsen og de yngre og mer radikale. Senere skulle det oppstod en kløft mellom Steen som partiformann og Nordli som statsminister

²⁴² Tveit 1996:451-52

²⁴³ Steen 1989:101ff

²⁴⁴ VG 4.9.1974; samtale med Per Kleppe 14.4.2010; og samtale med Odvar Nordli 14.1.2010. Det var en økende misnøye mot Brattelis lederskap, og frem til landsmøtet i 1975 var det uklart hvem som skulle ta over Brattelis verv. Resultatet ble et delt lederskap mellom Steen og Nordli. Steen ble partiformann, Nordli statsministerkandidat, og Bratteli statsminister på oppsigelse. Bratteli gikk av i januar 1976

var et uttrykk for hans syn på konflikten: At en varig fredelig løsning kun kunne oppnås gjennom en dialog mellom alle partene. Eller var Frydenlunds Midtøsten-politikk kun et forsøk på å bygge bro mellom de ulike fraksjonene i Arbeiderpartiet? Utviklingen videre gir langt på vei svar på dette. Frydenlund selv forsvarte linjen med å vise til en generell holdningsendring i Europa i synet på Israel.²⁴⁵ Hans argumentasjon er i tråd med Skodvin-skolens tese om hvordan ytre forhold påvirket norsk utenrikspolitikk.²⁴⁶

Bildet er nok mer sammensatt: Frydenlund forfektet både i denne og i andre konflikter viktigheten av dialog mellom partene. Altså var Midtøsten-politikken farget av hans egen overbevisning og tro på samtaler. Derimot så var det et heller dårlig forsøk på å bygge bro mellom de ulike generasjonene i Arbeiderpartiet: De tynge aktørene i partiet tilhørte Israels venner, palestineres sterke støttespillere befant seg i AUF. Frydenlund uttalte i november 1973 at "[v]erken ungdommelig protest eller (...) idealisme alene er tjenlig som rettesnor for et lands utenrikspolitikk."²⁴⁷ Frydenlund lot ikke AUF eller radikale grupper å diktere hans syn, han handlet ut ifra sin egen kompassnål.

I november 1974 hadde situasjonen forandret seg. De stridende partene Israel på den ene siden, og Egypt og Syria på den andre hadde påbegynt forhandlinger. På hjemlig grunn hadde nå stridsspørsmålet vendt seg bort fra selve konflikten og mer mot regjeringen Brattellis stemmegivning i FN. Frydenlund omtalte i sin redegjørelse for Stortinget den pågående debatten med følgende:

Dette standpunkt har utløst en sterk debatt, og er av mange oppfattet som en endring av Norges upartiske linje i Midt-Østen-konflikten. Det er det ikke. Vårt standpunkt innebærer ingen anerkjennelse verken av PLO eller av organisasjonens politiske program. Vår stemmegivning innebærer heller ikke at vi mener at PLO er palestineres eneste rettmessige representant.²⁴⁸

Frydenlund oppklarte videre i redegjørelsene den norske regjeringens motiver rundt stemmegivningen i FN tidligere samme år: Norge ønsket å la palestineres leder, Yassir Arafat, få en tale, uten samtidig å måtte anerkjenne PLO eller dets politiske plattform. Utenriksministeren forklarte videre at "[e]tter min vurdering kan det ha en gunstigere virkning på hele klimaet i denne konflikten at PLOs representanter slipper til med sine synspunkter, enn om de blir holdt utenfor."²⁴⁹ Her skilte Frydenlund mellom offisiell norsk politikk og hans

²⁴⁵ UUKK 2.11.1973:724

²⁴⁶ Jf. kap. 1.4

²⁴⁷ S.tidene 1973-74:322

²⁴⁸ S.tidene 1974-75:608

²⁴⁹ S.tidene 1974-75:608

egen vurdering. Med fare for å vektlegge sitatet for mye, fremstår dette som en lavmælt protest fra en utenriksminister som er i utakt med både regjerings- og partiledelsen.

3.3.4 Mislykket kursendring?

I november 1974 måtte altså den norske utenriksministeren foreta en helomvending i sin omtale av konflikten i Midtøsten. Bakgrunnen lå i månedene forut. Kritikken etter stemmegivningen var massiv og tverrpolitisk.²⁵⁰ Innad i sitt eget parti måtte han stå skolerett foran stortingsgruppen, med leder Guttorm Hansen i spissen. Ifølge Tveit var disse angrepene direkte ”ondsinnede”²⁵¹. Frydenlund ble i stor grad overlatt til seg selv på møtet, og mens hans kritikere var mange, hadde han kun noen få og svært tause støttespillere. Journalistene Arne Strand og Bjørn Hansen som begge var tilstede under disse høringene, satt igjen med et inntrykk av at Frydenlund var svært nære en tvungen avgang fra sin post. Frydenlund uttalte at han opplevde møtet som tungt og vanskelig, og Hansen beskrev til Tveit gruppemøtet som ”det mest dramatiske han noensinne hadde opplevd”.²⁵² På møtet gikk stortingsgruppa inn for at regjeringen ikke skulle stemme for det nye resolusjonsforslaget som forelå i FN, samtidig som den skulle være klarere i sin støtte og sympati til Israel.²⁵³ Overfor den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite forklarte Frydenlund sitt eget og regjeringens syn på hvorfor det først ble stemt *for* å la palestinerne tale for deretter å gå inn for å stemme ned den påfølgende resolusjonen.

Ved den første PLO-avstemning mente vi å signalisere til Israel at de nå fikk begynne å ta kontakt med PLO. Med denne avstemningen er hensikten å signalisere til araberlandene: Hit, men ikke lenger!²⁵⁴

Videre innrømte Frydenlund at regjeringens valg hadde ført til et presentasjonsproblem utad. Den uklare linjen og inntrykket av norsk vingling i FN viste at det hersket en dyp uenighet omkring norsk Midtøsten-politikk hos beslutningstagerne. Motstanden var sterkest på Stortinget, men uenighetene gikk også langt inn i regjeringen. Faktum var at Frydenlund manglet tilstrekkelig støtte for sin politikk både fra Stortinget og regjeringen. Ledende borgerlige politikere som Lars Korvald, Paul Thyness og Sverre Stray uttrykte tilfredshet med

²⁵⁰ Waage 2000:39-40; og 2004:34-35

²⁵¹ Tveit 1996:570

²⁵² Tveit 1996:571. Tveit intervjuet både Strand og Hansen i ettertid, under møtet hadde de referatforbud

²⁵³ Tveit 1996:570-71; og Grønstad, Eli, *Ordkrigen om Midtøsten. Norske synspunkter om konflikten i Midtøsten 1973-74*, masteroppgave i idéhistorie, Universitetet i Oslo 2008:76

²⁵⁴ UUKK 22.11.1974:218

regjeringens reviderte syn på den nye resolusjonen som skulle opp til avstemning. Stray kan betraktes som en motpol til Frydenlund på den utenrikspolitiske arenaen på 1970- og -80-tallet,²⁵⁵ og definerte i 1974 palestinerne rettigheter ut ifra følgende betraktning.

For det første har man jo tidligere, f.eks. gjennom resolusjon 242, i høy grad tatt hensyn til palestinerne rettigheter, men det er i den forbindelse rettigheter av en litt annen art enn de rettigheter man tenker på når man snakker om Israel. Forholdet er nemlig det at når palestinerne ikke er noen egen stat, så er ikke det Israels skyld. FNs opprinnelige vedtak var jo at Palestina skulle deles i to, og en del skulle være jødene og en del skulle være arabernes, og hadde man avfunnet seg med den avgjørelsen, hadde det eksistert en palestinsk stat i dag. Men dette ville ikke araberne godta, og det ble krig, og en krig som araberne tapte.²⁵⁶

I den offentlige debatten som pågikk i 1974 ble det igangsatt en underskriftskampanje mot Frydenlunds Midtøsten-politikk, men mistillitsforslag ble det derimot ikke noe av.²⁵⁷ Frydenlund stod tilsynelatende alene i striden, men tidligere statsminister Per Borten hadde allerede lagt mye av det retoriske grunnlaget i sin tale i FN i 1970.²⁵⁸ For å nyansere denne fremstillingen bar debatten i media også preg av forståelse for den vanskelige situasjonen palestinerne befant seg i. Stortingsrepresentantene Tor Oftedal, Arne Kielland og Borten understreket viktigheten av en rettferdig løsning.²⁵⁹ Så var da Borten også av de som ikke angrep Frydenlund i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite.²⁶⁰ Daværende parlamentarisk leder Nordli forklarer i ettertid partiets linje som et resultat av en beundring for Israel, en beundring som med tiden ble svekket.²⁶¹ Dette er sammenfallende med Reiulf Steens syn på partiets linje i Midtøsten-spørsmålet.²⁶² Etter at Frydenlunds forsøk på å nyansere og endre på den norske linjen ble brutalt stoppet, mente Norges FN-ambassadør Ole Ålgård at Frydenlund ikke turte å ta opp igjen dette stridstemaet i tiden etterpå. Ålgård rådet heller Norge til enten å avstå fra å stemme eller å stemme imot forslag som var reist i FN og som Frydenlund ellers ville ha støttet.²⁶³

²⁵⁵ Sverre Stray representerte Høyre på Stortinget i årene 1958-85. Han satt som utenriksminister i regjeringene Borten 1970-71 og Willoch 1981-86. På 70-tallet var han medlem av Utenriks- og konstitusjonskomiteen og var Stortingets visepresident fra 1973 til 1981

²⁵⁶ UUKK 22.11.1974:224

²⁵⁷ Waage 2004:34-35

²⁵⁸ Grønstad 2008:71

²⁵⁹ Grønstad 2008:72

²⁶⁰ UUKK 22.11.1974 og; Stortingsforhandlinger niende del, 1974-75:224. Etter Frydenlunds redegjørelse i november 1974 fremmet den uavhengige representanten Carl I. Hagen et mistillitsforslag mot utenriksministeren. Forslaget ble *ikke* bifalt, kun Hagen stemte *for*

²⁶¹ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010

²⁶² Samtale med Reiulf Steen 29.4.2010

²⁶³ Tveit 1996:574-75

3.3.5 Oppsummering

Utenriksminister Frydenlund ønsket å sette et bredt fokus på situasjonen i Midtøsten. Tidligere hadde norske regjeringer uttrykt sin støtte til Israel, Frydenlund søkte å få frem de mange nyansene i situasjonen. Redegjørelsen i 1973 fokuserte på det alvorlige konfliktbildet i regionen, men retorikken var nøytral og bar ikke preg av pro-israelske holdninger. Sett i sammenheng med hva Frydenlund uttalte og skrev i ettertid, må dette ses som et bevisst forsøk på en ny tilnærming til partene og konflikten. Derimot eksisterte det en betydelig retorisk forskjell i beskrivelsen av situasjonen i Midtøsten i de to redegjørelsene fra november 1973 og -74. I november 1974 var ordlyden mer tydelig på at den norske linjen forble uforandret, støtten til Israel og dets sikkerhet skulle opprettholdes og den norske regjeringen ønsket ikke å anerkjenne PLO. Tonen var ment å berolige den Israel-vennlige opinionen, og redegjørelsen har klare fellestrekk med tidligere norsk Midtøsten-politikk.

Hva sterke krefter anså som avvik i den norske Midtøsten-linjen førte til en tverrpolitisk pressgruppe, Israels venner. Utenriksministeren ble en naturlig skyteskive for denne vennegruppen. Frydenlunds politikk ble fremstilt som mer radikal enn hva som var tilfelle, noe hans argumentasjon mot den nye FN-resolusjonen i 1974 viste. Frydenlund hevdet at ”det som er resolusjonens alvorligste svakhet [er] den manglende bekreftelse på Israels rett til sikre og anerkjente grenser”.²⁶⁴ Skjønt denne uttalelsen falt etter det tøffe møtet med stortingsgruppa. Hans mest radikale trekk var ønsket om å slippe palestinerne til talerstolen, motivert av et ønske om avspenning og konfliktløsning, og ikke minst troen på dialog med alle berørte parter. Hans forsøk på å stake ut en ny kurs i Norges Midtøsten-politikk møtte ganske enkelt for sterk motstand til at den ble gjennomført. Han skrev senere at ”[n]år det gjelder Midtøsten, har Stortingets engasjement vært så sterkt at det har bestemt regjeringens politikk i denne konflikten”.²⁶⁵ Her kan det for øvrig nevnes at Israels ambassadør minnet nest-leder Steen på at det var hun som hadde flertall på Stortinget.²⁶⁶

Skillet i synet på Israel delte det politiske landskap på tvers av partigrensene. Venstresiden og yngre krefter særlig innenfor Arbeiderpartiet, stod sammen med enkelte representanter på borgerlig side for en mer kritisk holdning overfor staten Israels utenrikspolitikk og tilsvarende lydhøre overfor palestineres krav. Venstresidens synspunkter på palestineres sak var delvis sammenfallende med den sovjetiske holdningen, begge vektla

²⁶⁴ UUKK 22.11.1974:217

²⁶⁵ Frydenlund 1982:26

²⁶⁶ Samtale med Reiulf Steen 29.4.2010

FN-resolusjonen fra 1967.²⁶⁷ Israels sterke støttespillere fant man altså blant den eldre generasjonen i regjeringspartiet, hos Kristelig Folkeparti og Høyre. Israels venner talte hele 83 stortingsrepresentanter etter opprettelsen i 1974.²⁶⁸ Tradisjonelt Israel-vennlig syn stod mot nye tilnærminger i Midtøsten-spørsmålet. Historikeren Hilde Henriksen Waage hevder Frydenlund undervurderte Israels Venners innflytelse, mye grunnet at de var en nyopprettet gruppe.²⁶⁹ Jeg mener selv at Frydenlunds politiske dømmekraft sviktet ham, og stiller meg bak Waages påstand. For øvrig kan det legges til at partene kom til en enighet om en våpenstillstand²⁷⁰, mye takket være press fra supermaktene. Frydenlund gir selv Kissinger mye av æren for fredsarbeidet i sin redegjørelse i 1975.²⁷¹

Frydenlunds forsøk på reformering av den norske linjen i 1973-74 mislyktes, men det ble likevel gjennomført en oppmykning i forbindelsene til PLO på embetsmannsnivå i 1976. Det hører med at Frydenlund tvilte seg til disse beslutningene. Det bør også nevnes at israelske agenter stod tiltalt for å ha begått et drap på norsk jord i 1973, uten at dette bør settes i sammenheng med debatten omkring norsk Midtøsten-politikk i det påfølgende året.²⁷² Endringer i offisiell norsk politikk kom først da Arbeiderpartiet igjen inntok regjeringssposisjonen i 1986 og Frydenlund ble utenriksminister for andre og siste gang. En aksept av PLO var ikke politisk gjennomførbart i 1974, ettersom Frydenlunds syn var forut for sin tid sett med norske øyne. Denne konklusjonen støttes i ettertid av tidligere statsminister Nordli.²⁷³ Til tross for at resolusjonen ble vedtatt i FN, så var nok hans syn å regne som mer på bølgelengde med flertallet i FNs generalforsamling enn på Stortinget.²⁷⁴ Frydenlund omtalte selv avgjørelsen som ”historisk riktig, men politisk feil”.²⁷⁵ Frydenlunds reformforsøk gikk likevel ikke upåaktet hen, få år senere innledet Norge sin rolle som forhandlingskanal i Midtøsten-konflikten. Frydenlund, Steen og Thorvald Stoltenberg skulle spille innledende roller i denne prosessen på begynnelsen av 1980-tallet.²⁷⁶ Særlig Stoltenberg ble en sentral aktør i denne prosessen, og han legger mye av æren for dens oppstart på

²⁶⁷ Kohler, Foy D. (m.fl.), *The Soviet Union and the October 1973 Middle East war*, University of Miami 1974:108ff

²⁶⁸ Grønstad 2008:75-77; og Tveit 1996. Begge baserer seg delvis på Haakon Lie som omtalte saken i sin bok ... *slik jeg ser det*, fra 1975

²⁶⁹ Waage 2000:40

²⁷⁰ Våpenstillstand mellom de arabiske statene og Israel i etterkant av Yom Kippur-krigen. Fredsavtale mellom Israel og Egypt undertegnet i 1978 på Camp David, USA.

²⁷¹ S.tidene 1975-76:652-53

²⁷² UUKK 5.2.1974:24-26

²⁷³ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010

²⁷⁴ Tammes 1997:378ff

²⁷⁵ Waage 2000:40. Her sitert fra Waage som skriver: *historically correct, but politically wrong*

²⁷⁶ Samtale med Reiulf Steen 29.4.2010. Steen var førstemann fra det politiske Norge som traff PLO-leder Yassir Arafat

utenriksminister Frydenlund.²⁷⁷ Frydenlund og Stoltenberg ble levnet lite ære da prosessen blomstret i media i 1993-94. Diplomaten Hans Wilhelm Longva som selv hadde vært en sentral aktør i kontakten med PLO siden slutten av 70-årene, mente dette var beklagelig og feilaktig.²⁷⁸ En påstand jeg stiller meg bak tatt i betraktning den innsats Frydenlund gjorde på 1970-tallet.

3.4 Frydenlund og Europa-politikken

3.4.1 Den aktive europapolitikk

Men Norges forhold til det utvidede EF vil stille stadige krav til vår politikk på mange områder. Vi ønsker et nært og åpent samarbeid med EF-landene. Norges nei til medlemskap var intet nei til samarbeid i Europa. (...) Regjeringen vil være aktivt opptatt av at vårt land ikke skal bli en passiv mottaker av ringvirkningene fra EF-samarbeidet. Den ser det som en hovedoppgave å verne om og fremme norske interesser på den mest effektive måte.²⁷⁹

Frydenlund refererte til statsminister Brattelis begrep når han omtalte den nye regjeringens Europa-politikk som ”en aktiv Europa-politikk”.²⁸⁰ Hva som lå i begrepet er i utgangspunktet vanskelig å avgjøre, men utenriksministeren var klar på at forholdet til EF skulle basere seg på handelsavtalen som regjeringen Korvald hadde forhandlet ferdig og undertegnet i 1973. Frydenlund forsikret også Stortinget og opinionen om at regjeringen ville respektere resultatet av folkeavstemningen i 1972. Han var krystallklar i sitt språk da han sa at ”[d]et fører ingen omvei eller bakvei til medlemskap i De europeiske fellesskap.”²⁸¹ På bakgrunn av hans redegjørelse i november 1973, sitter jeg igjen med et inntrykk av at begrepet *aktiv* i denne sammenhengen betød at Norge ikke skulle isolere seg, men i stedet *ha* en Europa-politikk.²⁸² Utenriksministeren understrekte i redegjørelsen fra 1973 viktigheten av at Norge var tilstede i EF-hovedstedene, underforstått advarte han mot at Norge etter EF-striden skulle trekke seg unna det europeiske samarbeidet.²⁸³ Europa-politikk bør her forstås som norsk politikk overfor EF.

²⁷⁷ Moen, Kjell Erik M., *Fredskrigeren Thorvald Stoltenberg*, Oslo 2009:230ff

²⁷⁸ Moen 2009:237

²⁷⁹ S.tidene 1973-74:320

²⁸⁰ S.tidene 1973-74: 320

²⁸¹ S.tidene 1973-74:320

²⁸² Frydenlund 1987:210-11. Frydenlund bekreftet dette i et foredrag han holdt om norsk politikk overfor EF på Europabevegelsens årsmøte i 1981

²⁸³ S.tidene 1973-74:320-21

For å forstå Frydenlunds tilnærming til EF mener jeg det er interessant å trekke frem hans bakgrunn og standpunkt til EEC og EF før 1973. Diplomaten Frydenlund hadde erfaringer fra Kontinentet, den politiske rådgiveren Frydenlund hadde deltatt i Europarådet, og stortingsrepresentanten Frydenlund var saksordfører for Utenrikskomiteen for tilslutning til EF i 1972. Knut Frydenlund var en varm tilhenger av det europeiske samarbeidet og norsk EF-medlemskap i 1972.²⁸⁴ Men hans syn var tro mot hans reflekterende legning; hans argumentasjon i forkant av folkeavstemningen bar preg av både optimisme på vegne av Europa og Norge, men også en realistisk vurdering av de effektene et medlemskap ville få for en del utsatte næringer i Norge. Hans vurdering den gang var at om Norge valgte å stå utenfor ville en separat frihandelsavtale være til større skade for disse næringene. Landbruket ville bli bedre skjermet hvis Norge ble EF-medlem enn ved å stå utenfor. Norge kunne forvente mer samarbeidsvilje fra EF overfor utsatte næringer ved samarbeid enn isolasjon.²⁸⁵

På hvilket tidspunkt Frydenlund inntok et positivt syn til den vesteuropeiske integrasjonen er mindre vesentlig. Men det er naturlig å anta at hans fartstid i europeiske hovedsteder som Bonn og Brussel påvirket ham. Han beskrev selv sitt forhold til Europarådet som spesielt.²⁸⁶ Hans partikollega Nordli trekker i ettertid frem Sir Winston Churchills tale om Europas fremtid som en ledestjerne for han og Frydenlunds tro på et samlet Europa. Nordli understreker videre Frydenlunds forståelse av at en slik samarbeidsprosess var et svært så tidkrevende prosjekt.²⁸⁷ Nordli og Frydenlund var helt klart på bølgelengde utenriks- og sikkerhetspolitisk, og de delte syn på EF og Europa, derfor er det liten grunn til å tvile på en slik påstand. Frydenlund skrev senere at ”[s]elv hadde jeg helt fra starten vært en ivrig forkjemper for norsk medlemskap i EF. Denne min tro eller overbevisning har jeg ikke avsverget i ettertid.”²⁸⁸ Nordlis beskrivelse av Frydenlund er sammenfallende med kildematerialet og Frydenlunds egne fremstillinger. Det som står uklart for meg er Frydenlunds tidfesting av sitt EF-standpunkt. Svært få nordmenn var uttalte tilhengere til noe norsk medlemskap i daværende EEC før 1961-62, dette inkluderer embetsverket i UD og Utenriktjenesten.²⁸⁹ Det var ikke et reelt politisk standpunkt før den første norske søknaden i 1962, ei heller hos Frydenlund. Hans positive holdning til europeisk integrasjon kan sikkert spores lenger tilbake, men jeg vil skille mellom før og etter 1962.

²⁸⁴ Frydenlund 1987:189ff

²⁸⁵ Frydenlund 1987:196-7

²⁸⁶ Frydenlund 1982:74. Frydenlund virket i Europarådet som embetsmann 1963-65, parlamentariker 1970-73 og 1981-86, og som minister 1973-81 og 1986-87

²⁸⁷ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010

²⁸⁸ Frydenlund 1982:79

²⁸⁹ Samtale med Helge Pharo 7.4.2010; og Eriksen og Pharo 1997

Frydenlund måtte trå varsomt for ikke å provosere den hjemlige opinionen, han benyttet seg av stortingspresident Guttorm Hansens metafor om EF-striden ”som en bulldoser som hadde rasert det politiske landskap i Norge.”²⁹⁰ Beskrivelsen var passende og viste at Frydenlund ikke hadde noen intensjoner om å reise spørsmålet om norsk medlemskap på ny.

Frydenlunds aktive Europa-politikk søkte å føre Norge og EF inn i et konstruktivt samarbeid, basert på frihandelsavtalen fra 1973. Argumentasjonen trakk frem både de positive sidene ved EF, først og fremst samarbeid på tvers av landegrenser og økonomisk vekst, men også norske egeninteresser. Retorikken spilte på flere ulike strømninger, og må sies å føye seg godt inn i Frydenlunds mønster. For å gå tilbake til historikeren Olav Ristes inndeling av de utenrikspolitiske impulsene; isolasjonisme, internasjonalisme og moralisme, så bærer Frydenlunds retorikk overfor EF preg av de to førstnevnte.²⁹¹ Jeg vil likevel plassere ham innenfor den internasjonale impulsen, det faktum at hans argumentasjon inneholdt flere impulstrekk vitner mer om en pragmatisk utenriksminister.

Frydenlund ønsket et europeisk samarbeid hvor Norge deltok så langt det lot seg gjøre, men argumenterte med at dette oppfylte norske egeninteresser og ikke innebar noen omprøving av folkeavstemningen i 1972. Han gjentok veldig kort regjeringens syn på Norges forhold til Vest-Europa i november 1974: ”Gjennom vårt medlemskap i EFTA og vår handelsavtale med EF er vi økonomisk nær[sic] knyttet til de øvrige vesteuropeiske land.”²⁹² Stort mer plass levnet ikke utenriksministeren EF i sin redegjørelse i 1974, og det står nok som et lysende eksempel på at hans ambisjoner om en aktiv Europa-politikk var tonet kraftig ned, i hvert fall retorisk. Ristes konklusjon er sammenfallende: ”Den opprivende kampen før folkerøystinga gjorde EF-medlemskap til eit tabutema”²⁹³. Ifølge Tamnes innså Frydenlund sent i 1974 at ”den aktive europapolitikken ikke hadde fått noen tilslutning.”²⁹⁴ Tamnes trekker inn både ytre og indre grunner for at norsk Europa-politikk manglet ”både sjel og kraft”²⁹⁵.

Dette betød ikke at EF ikke var viktig for Norge. Som en følge av utvidelsen av Fellesskapet og en økende oljepris gikk en stadig større prosentandel av norsk eksport til EF-landene utover 1970- og -80-tallet.²⁹⁶ Dette forholdet anerkjente utenriksministeren i sin redegjørelse senhøstes 1974, omtrent på samme tid som han innså at Europa-politikken måtte

²⁹⁰ Frydenlund 1982:78

²⁹¹ Jf. kap. 2.1.1; og Riste 2003:52ff. Riste viser til den amerikanske historikeren Robert E. Osgood bruk av begrepet *misjonærimpuls* i sin analyse av amerikanske utenrikspolitikk i skjæringspunktet mellom idealisme og realisme

²⁹² S.tidene 1974-75:614

²⁹³ Riste 2003:79

²⁹⁴ Tamnes 1997:182

²⁹⁵ Tamnes 1997:219

²⁹⁶ Tamnes 1997:151-52

utformes på nytt. Norsk Europa-politikk inneholdt mange dimensjoner; bilaterale handelsforhold, medlemskapet i EFTA, godt naboskap med de øvrige nordiske land, samarbeidet med andre Nato-allierte, og arbeidet for avspenning mellom Øst og Vest. *Den aktive europapolitikken* til Frydenlund søkte å styrke Norges stilling i forhold til EF. Denne tolkningen er sammenfallende med diplomaten Nils-Johan Jørgensens fra 1982.²⁹⁷ Norges formelle forhold til Fellesskapet lå derimot fast og ble ikke tatt opp, Frydenlund uttalte overfor sine kolleger fra EF-landene at spørsmålet om norsk medlemskap ”står ikke på den politiske dagsorden i Norge.”²⁹⁸

Når forholdet til EF ble debattert blant norske politikere var det gjerne i sammenheng med sikkerhetspolitiske spørsmål; for eksempel ordlyden på Natos erklæring i Ottawa i 1974. Den gang var ikke problemet Norges forhold til Fellesskapet, men hvordan Norge skulle stille seg i uenigheten mellom USA og enkelte EF-land. Frydenlund ønsket i denne saken at samtalene skulle foregå innad i Nato, han ønsket ikke konsultasjoner mellom USA og EF-landene utenfor alliansens rammer.²⁹⁹ Dette kunne svekke Norges posisjon innad i Nato og overfor EF.

EFs ytre handelspolitikk reiste også sitt eget sett med problemer for Norge, særlig i forbindelse med Spanias gradvise inntreden i det europeiske fellesskap på 1970-tallet. Norske ønsker om å støtte demokratiske krefter og utrykke kritikk mot undertrykkende regimer kolliderte med norske næringsinteresser. Åpnet EF for Spania kunne Norge som en del av EFTA tape markedsandeler på det, med mindre man forhandlet frem tilfredsstillende løsninger med spanske myndigheter.³⁰⁰ Utenriksministeren var bekymret for at Norge skulle stå utenfor også i en slik sammenheng. Det spanske problemet forsvant etter diktatoren Francos bortgang i 1975.

Mitt kildegrunnlag fra Stortingets egne arkiver, herunder møtereferater fra Den utvidede utenrikskomité, støtter oppunder et slikt inntrykk av at EF var en ikke-sak i norsk utenrikspolitikk i årene 1973 til 1976. Så sent som i 1986 kom den norske utenriksministeren med følgende bemerkning til pressen: ”Den som nevner ordet [EF-]medlemskap, skyter jeg”.³⁰¹ Det er likevel viktig å bite seg merke i at Frydenlund ikke ønsket å la forholdet til EF ligge urørt, slik en kan få inntrykk av i de foregående konklusjonene. Norsk EF-medlemskap var absolutt en ikke-sak, men Frydenlund både talte for og arbeidet for å knytte sterkere bånd

²⁹⁷ Jørgensen, Nils-Johan, *Norge mot Europa?*, Forlaget Europa 1982:165-66

²⁹⁸ Frydenlund 1982:78

²⁹⁹ UUKK 14.6.1974:85-91

³⁰⁰ UUKK 6.12.1973

³⁰¹ *Aftenposten Morgen* 14.8.1986:3; og Tamnes 1997:225

til EF, derav den aktive Europa-politikken. Den ble derimot vanskeliggjort, for ikke å si umuliggjort, av flere grunner. Et synlig tegn på dette er at Frydenlund og UD ventet til 1979 med å komme med en større redegjørelse for Stortinget omkring forholdet til Fellesskapet. Frydenlunds retorikk i 1973-74 skulle først bli forsøkt etterlevd igjen noen år senere.³⁰² Skulle Frydenlund gjennomføre en aktiv Europa-politikk måtte han tilnærme seg Kontinentet gjennom andre fora og kanaler.

I så måte fikk Europarådet en viktig plass i samspillet med Europa. Rådet hadde eksistert siden 1949, men hadde høstet liten begeistring hos norske politikere de første årene. Det ble igangsatt etter franske og britiske initiativ, men manglet en overnasjonal myndighet. I stedet ble det en parlamentarikerforsamling, utenfor Nato og EEC/EF.³⁰³ Frydenlund mente at Europarådets betydning for Norge økte etter at landet valgte å stå utenfor EF. Dette begrunnet han med at rådet bestod av atten land, hvorav halvparten var med i Fellesskapet og den andre halvparten stod utenfor. ”Dette gir en god mulighet for meningsutveksling og kontakt om bredere vesteuropeisk samarbeidsspørsmål”³⁰⁴ var utenriksministerens vurdering i mai 1975. Frydenlunds positive innstilling til europeisk samarbeid førte Europarådet lenger frem i norsk utenrikspolitikk, på tross av dets manglende beslutningsmyndighet. Konkret ga dette seg utslag i utnevnelsen av en stedlig ambassadør til forsamlingen i 1975.³⁰⁵ Forklaringen på utenriksministerens positive holdning til Europarådet lå nok i skjæringspunktet mellom to grunner: Den første var at en EF-kritisk norsk opinion tvang det frem som den eneste politisk gjennomførbare løsning. Den andre var Frydenlunds tro på at dialog og samtaler var et nyttig gode, og derfor tjente norske interesser. Disse grunnene er i hvert fall i tråd med tesen ”rasjonelle aktører – ytre påvirkning” som historikeren Magne Skodvin ble en eksponent for. En slik teori sammenfaller jo med inntrykket av Frydenlund som en pragmatiker. Betydningen folkeavstemningen i 1972 fikk på norsk Europa-politikk på 1970-tallet, dreper jo den alternative teoretiske forklaringsmodellen til Stein Rokkan; stemmer teller – ressurser avgjør.³⁰⁶ For Frydenlund var ressurser viktig, men stemmene avgjorde i tilnærmingen til EF.

3.4.2 En ny tilnærming til Europa? Nordisk samarbeid og deltagelsen i Nordisk Råd

Guttorm Hansens beskrivelse av EF-saken var ingen underdrivelse, den opprivende debatten la sterke føringer på norsk Europa-politikk i de kommende årene. Forholdet til EF var

³⁰² Frydenlund 1982:81-83

³⁰³ Eriksen og Pharo 1997:129-30

³⁰⁴ S.tidene 1974-75:4324

³⁰⁵ VG 3.9.1975:19

³⁰⁶ Jf. kap. 1.4; og Tamnes 1986:41-54

vanskelig å håndtere for utenriksministeren, han måtte forholde seg til uhyre følsomme og sterke krefter mot EF i den norske opinionen, også innen sitt eget parti. Samtidig opplevde Norge en liten interesse fra EF sin side.³⁰⁷ Å føre en ”aktiv” Europa-politikk var alt annet enn enkelt, i praksis var det nær sagt ikke gjennomførbart. Dermed kom andre fora til å spille en større rolle i årene som kom. Ett av disse var Nordisk Råd. Det ble opprettet i 1952³⁰⁸, og tre år senere ble Finland tatt med. For norsk utenrikspolitikk i etterkrigsårene var Nordisk Råds betydning større enn Europarådets. Det økonomiske og praktiske samarbeidet var omfattende, det sikkerhetspolitiske aspektet utelatt.³⁰⁹ Frydenlund omtalte samarbeidet med de andre nordiske land i forlengelsen av samarbeidet med Europa. I november 1973 var situasjonen forholdsvis ulik for de nordiske land, noe Frydenlund erkjente kunne reise nye utfordringer for et nordisk samarbeid.³¹⁰ Norge og Danmark tilhørte Nato, mens Sverige forfektet en streng nøytralitetspolitikk og Finland hadde en vennskapspakt med Sovjetunionen. Danmark hadde i tillegg valgt å gå inn i EF i 1972, mens de andre landene stod utenfor Fellesskapet. Dermed hadde de nordiske land ulike geopolitiske og økonomiske forutsetninger og interesser. Norges gryende petroleumsvirksomhet var en av de økonomiske forskjellene som skilte de nordiske land.³¹¹ ”Denne situasjon krever en aktiv og bevisst innsats både for å bevare det [nordiske] samarbeid som allerede er etablert, og for å bygge det videre ut”,³¹² uttalte den norske utenriksministeren for Stortinget.

Samarbeidet var, slik Frydenlund la det frem, naturlig og godt siden de nordiske land delte sosiale og økonomiske strukturer, språk, kultur og grenser. Det hadde ifølge ham ”sin egen livskraft”.³¹³ På et møte i Helsingfors i mai 1974 beskrev Frydenlund at det nordiske samarbeidet framviste ”en dobbelthet”.³¹⁴ At samtalene mellom de nordiske stats- og utenriksministre utviste en *dobelthet* er forståelig; nabolandene delte på mye, samtidig som det geopolitiske spennet var stort. For Norge, Island og Danmark var en slik avstand naturlig nok størst til Finland. Meningsutvekslinger kunne være ment som advarsler og budskap fra Øst til Vest, men ifølge Frydenlund hadde alle nordiske land behov for en felles plattform og kom derfor til enighet ved hvert stridsspørsmål. Samarbeidet var av en meget omfattende

³⁰⁷ Frydenlund 1982:80-81; og Tamnes 1997:182-83

³⁰⁸ Ved opprettelsen i 1952 bestod Rådet av: Danmark, Sverige, Island og Norge

³⁰⁹ Eriksen og Pharo 1997:149-54

³¹⁰ S.tidene 1973-74:320

³¹¹ UUKK 31.10.1975:167-68. Debatten handlet om norsk eller svensk kandidatur til en konferanse om internasjonalt økonomisk samarbeid (forum mellom oljeproduserende og ikke-oljeproduserende land). Frydenlund fikk støtte fra komiteens flertall på å opprettholde det norske kandidatret siden svenskenes interesser ikke var sammenfallende med de norske

³¹² S.tidene 1973-74:320

³¹³ S.tidene 1973-74:320

³¹⁴ Frydenlund 1987:199

karakter både i bredde og dybde, uavhengig av ulike tilknytninger til de to supermaktene. Hensynet til denne ulike tilknytningen førte til at noen temaer gjennomgående ble holdt utenfor diskusjonene.³¹⁵ Nordisk Råd var i Frydenlunds år en konstruktiv møteplass med stor takhøyde. Utad kunne avstanden og uenigheten syntes stor, slik som når finske delegater kritiserte norsk og dansk utenrikspolitikk. Like fullt ble norsk kritikk av den finske statsministerens utspill møtt med forundring og lite forståelse i 1975.³¹⁶ Slike tilfeller var i stor grad et spill for galleriet, partene ønsket å markere sine standpunkter før samtalen fortsatte.³¹⁷ Nordisk Råds tilblivelse og eksistens forutsatte at de ulike lands behov ble oppfylt og imøtekommet. Politisk velvilje var en forutsetning, noe Frydenlund arbeidet for å bevare og styrke.

Frydenlund omtalte ikke seg selv som noen *nordist*. Hans fokus var rettet mot Norges forhold til FN og EF, ikke nordiske løsninger.³¹⁸ I sin tid i utenriktjenesten erfarte han tidvis et konkurranseforhold mellom de nordiske land. I sin fartstid som utenriksminister på 1970-tallet gjorde han seg en annen erfaring: ”Jeg merket intet til tidligere tiders rivalisering. Det syntes som om alle de nordiske land, ut fra den situasjon hvert enkelt land befant seg i, hadde behov for denne felles plattform.”³¹⁹ Trass i betydningen av det nordiske samarbeidet unnlot regjeringen og Frydenlund å formalisere det i en egen melding fra Utenriksdepartementet i årene 1973-76. Utenriksministeren begrunnet dette med at ”samarbeidet (...) oppfattes som en slags nordisk innenrikspolitikk.”³²⁰ Dermed så var det sikkerhetspolitiske aspektet hos Frydenlund ikke noe hinder for et godt nordisk samarbeid. Tidligere statsminister Nordli støtter oppunder Frydenlunds fremstilling av samarbeidet som konstruktivt og uformelt. Ifølge ham hadde det en stabiliserende funksjon i Norden; implisitt lå en uformell aksept av den nordiske balansen fra begge supermaktene.³²¹ Nordisk Råds dobbelthet lå dermed i at det holdt det geopolitiske aspektet utenfor, samtidig som det opprettholdt den allerede geopolitiske tilknytningen og balansen. Det faktum at regjeringen Bratteli ikke ønsket en egen melding vitnet om at nettopp dette var tilfelle i deres syn på Nordisk Råds funksjoner. Rådet var vel så viktig for Norge i et avspenningsperspektiv som et vindu til Europa i årene 1973 til

³¹⁵ Frydenlund 1982:108-09; og samtale med Odvar Nordli 14.1.2010

³¹⁶ VG 8.3.1975:4

³¹⁷ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010

³¹⁸ Se nærmere kap. 2; og Eriksen og Pharo 1997. I årene 1945-73 forelå det en rekke forsøk på nordiske løsninger innenfor både forsvars- og økonomisk samarbeid

³¹⁹ Frydenlund 1982:108

³²⁰ S.tidene 1974-75:4224

³²¹ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010. Nordli beskriver hvordan spillet utspant seg; en ting var hva som ble sagt i de formelle fora, en annen ting var hvilke løsninger man arbeidet seg frem til under middagene. Nordli var flere ganger tilstede i NR i årene 1973-76, også som delegasjonsleder for Norge. I årene 1976-81 var han Frydenlunds regjeringssjef og kollega, og sammen med Frydenlund en naturlig del av NR

-76. Frydenlund anerkjente dette, og vurderte ”det nordiske samarbeid som første etappe i en trinnvis oppbygging av Norges deltakelse i det internasjonale samarbeid”.³²² Frydenlund så altså på lang sikt en naturlig forlengelse av det nordiske samarbeidet til å gjelde vesteuropeisk, atlantisk og til slutt internasjonalt samarbeid gjennom FN.³²³ Frydenlunds retorikk kombinerte de nære ting med langsiktige og helhetlige visjoner. Hans egen argumentasjon inneholdt i minst like stor grad en dobbelthet som Nordisk Råd.

3.4.3 Flere tilnærminger til Europa? Norge og Vest-Tyskland

Vest-Tyskland ble viet mye oppmerksomhet i Norge i årene før og etter 1972. Willy Brandts inntreden på den vesttyske rikspolitiske arenaen midt på 1960-tallet markerte et brudd med positivt fortegn i de norsk-tyske forbindelsene.³²⁴ På samme tid hang gammel skepsis fra den tyske okkupasjonen igjen, noe som ble utnyttet under kampen mot EF-medlemskap i 1972.³²⁵ Vest-Tyskland ble viet lite oppmerksomhet i Frydenlunds redegjørelser i hans tre første år som utenriksminister. Når han trakk vesttyskerne frem var det i sammenheng med avspenningsspørsmålet og deres rolle i forholdet mellom Øst og Vest. Først og fremst ville Frydenlund uttrykke støtte til Brandts, og senere forbundskansler Helmut Schmidts *Ostpolitik*.³²⁶ Frydenlunds beundring for den vesttyske Øst-politikk var ifølge ham selv ikke betinget av partifarge, men en genuin felles enighet i dens innhold.³²⁷ Det faktum at Frydenlunds forgjenger Lyng også opplevde dialogen med Brandt som svært fruktbar, støtter oppunder Frydenlunds forklaring. Frydenlund videreførte det gode forholdet med vesttyskerne gjennom å utvikle et personlig vennskap med utenriksminister Hans-Dietrich Genscher.³²⁸ Frydenlunds egen tilnærming til og fremstilling av avspenningspolitikken sammenfalt i stor grad med Forbundsrepublikkens politikk. Ifølge Tamnes ble det bilaterale forholdet ytterligere styrket på elitenivå i årene som kom, uten at Frydenlund omtalte dette noe særlig nærmere for Stortinget. Særlig godt var forholdet mellom regjeringssjefene Schmidt og Nordli, som resulterte i flere besøk i årene 1976-81. Frydenlunds retoriske fokus lå på hvilken betydning forholdet mellom de tyske stater spilte i europeisk målestokk. En

³²² S.tidene 1974-75:4324

³²³ S.tidene 1974-75:4324

³²⁴ Willy Brandt, f. 1913, d. 1992, vest-tysk utenriksminister 1966-69, kansler 1969-74, Nobels fredspris 1971

³²⁵ Jf. kap. 2.5.4

³²⁶ S.tidene 1975-76:653

³²⁷ Frydenlund 1982:94

³²⁸ Tamnes 1997:102-03. Schmidt, f. 1918, var kansler 1974-82. Genscher, f. 1927, var utenriksminister 1974-92

normalisering mellom disse to landene ble ansett å være en forutsetning for avspenningsprosessene midt på 1970-tallet.³²⁹

Det bilaterale forholdet til Vest-Tyskland var viktig for Norge, først og fremst handelsmessig. Men Norge delte også en rekke geopolitiske utfordringer med vesttyskerne, noe som reiste sine egne problemer. Norske myndigheter måtte veie behovet for vesttysk deltagelse i forsvaret av nordflanken opp mot en utbredt skepsis mot tysk militær tilstedeværelse på norsk jord. Regjeringen Bratteli videreførte den gode dialogen med sine vesttyske kolleger, og Frydenlund viste igjen sine gode mellommenneskelige egenskaper. På tross av alle disse elementene ble forholdet nær sagt ikke omtalt. I sine redegjørelser for Stortinget kom Frydenlund ikke direkte inn på forholdet til Forbundsrepublikken, når den ble nevnt var det enten som en større del av avspenningsbildet eller som en del av EF. Vest-Tyskland spilte en mildt sagt beskjeden rolle i Frydenlunds retorikk – likevel peker Tamnes på hvordan det utviklet seg et godt samarbeid. Konkret ga dette seg utslag i en samarbeidsprotokoll i 1976.³³⁰ Nordli forteller i ettertid at det gode forholdet ble en kommunikasjonskanal med Fellesskapet. Gode handelsforbindelser til vesttyskerne betød økt norsk kontakt med Kontinentet, altså EF.³³¹ Nordlis forklaring passer inn i konteksten, den forklarer hvorfor det ble viktig for norske myndigheter å utvikle et nært og godt samarbeid med Forbundsrepublikken. Dette samsvarer også med Frydenlunds målsetning om større norsk tilstedeværelse i Europa. Jeg mener at Frydenlund unnlot å nevne en slik politikk av to grunner: Han hadde lært av sine retoriske feil omkring ”den aktive europapolitikken”, den norske motviljen mot EF var høyst reell og skapte store problemer ved gjennomføringen av norske fremstøt overfor Europa. Den andre grunnen var at en utbredt skepsis mot tyskere fremdeles var utbredt i den norske opinionen. Frydenlund dempet heller retorikken når han så hvilke fordeler det hadde for gjennomføringen, noe som avvek med hans prinsipielle holdning om åpenhet.

3.4.4 Oppsummering

Frydenlund gikk høyt ut i 1973 med ambisjoner om en mer aktiv norsk Europa-politikk. Han så det som svært viktig for Norge ikke å isolere seg fra beslutningsprosessenes sentrum, og argumenterte med at tilstedeværelse i de vesteuropeiske hovedsteder langt ifra var det samme som noe forsøk på å snike Norge inn bakveien i EF. Slike garantier holdt ikke. Sårene fra EF-

³²⁹ Frydenlund 1987:138-39

³³⁰ Tamnes 1997:103; og 192

³³¹ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010

striden var dype og stemningen mot EF bar preg av motvilje. Frydenlunds feilslåtte forsøk på å innføre begrepet ”den aktive europapolitikk” står som et vitne over betydningen folkets nei i 1972 hadde utover tiåret. Frydenlund var ikke på bølgelengde med flertallet fra 1972, han tilhørte en diplomatisk elite som generelt var mer positive til europeisk integrasjon. Jeg vil påstå at utenriksministerens historie som EF-tilhenger arbeidet mot ham. Frydenlund forklarte at siden regjeringen Korvald sprang ut av nei-flertallet ble den ikke mistenkt for å ha doble motiver i forhold til EF. I løpet av ett år ga Frydenlund opp sin linje, hans Europa-politikk manglet støtte. I stedet tonet han ned EFs betydning i sine redegjørelser og uttalelser, heretter fikk EF en forholdsvis liten plass i utenriksministerens retorikk. Frydenlunds forsøk på kursendring ble stoppet av mistanke og motvilje hos innflytelsesrike pressgrupper, samtidig som EF viste liten interesse for Norge i tiden etter folkeavstemningen. Summen av dette tvang frem alternativ tenkning og løsninger i tilnærmingen til Vest-Europa.

Europarådet og Nordisk Råd var to fora som fikk en større betydning da de også fungerte som kontaktkanaler med EF-land. Begge forsamlingene hadde lange røtter, i så måte var deltagelsen i dem mindre problemfylt enn å opprette nye kanaler. Europarådet forble en parlamentarikerforsamling, men muliggjorde norsk tilstedeværelse på Kontinentet uten å provosere nei-siden i Norge. Nordisk Råd hadde mange dimensjoner, men fungerte først og fremst som et velfungerende samarbeidsorgan mellom de nordiske land. Frydenlund ønsket fokus mot Europa og ikke Norden, men erkjente hvor vellykket det nordiske samarbeidet var, og hvilke muligheter som lå i det. Særlig kontakten med Danmark som tilhørte EF, og Finland som var nært tilknyttet Sovjetunionen var viktig for den norske regjeringen. Frydenlund så et godt nordisk samarbeid som et første ledd i godt europeisk samarbeid. Disse to kanalene var ikke tilstrekkelige for Frydenlund, derfor ønsket både han og Bratteli å pleie nære kontakter med tyngre aktører innen EF. Å bygge ut et bedre og tettere bilateralt forhold til Vest-Tyskland var en løsning for å oppnå regjeringens målsetninger. Båndene hadde blitt gradvis bedre siden Brandts inntog som utenriksminister og kansler på 1960-tallet. Hans etterfølger Schmidt var minst like interessert i å utvikle et godt forhold til Norge som Bratteli og Frydenlund. Frydenlunds målsetninger sammenfalt med de vesttyske ledernes. Klok av skade unnlot han å gi forholdet til Vest-Tyskland noe særlig plass i sin retorikk. Forholdet ble nok ikke nevnt av flere grunner: generell norsk skepsis til EF etter 1972. Det problematiske forholdet til Vest-Tyskland etter okkupasjonsårene, Frydenlund innså at normaliseringen mellom de to landene var en langtekkelig prosess. Hans politiske dømmekraft i forhold til Norge og Vest-Europa ble merkbart bedre etter hvert i den forstand at Frydenlund innså at en lav profil var fordelaktig, selv om dette brøt med prinsippet om åpenhet. Norsk Europa-

politikk gikk fra ambisiøs retorikk til mer stille diplomati, tvunget frem av motsetninger utenfor regjeringen.

3.5 Nærområder – utvikling og forandring

3.5.1 Havrett, olje og gass

Hva betyr for eksempel utviklingen av moderne teknologi for norsk utenrikspolitikk? Det er her nok å nevne stikkord som olje, Arktis og havbunnen utenfor vår kyst for å skjønne betydningen. På alle disse områdene må vi utforme en politikk. Vi er alle blitt smertelig klar over oljens betydning som internasjonal maktfaktor.³³²

Saksområdene havrett og oljevirkosomhet var helt ferske i norsk utenrikspolitikk ved Frydenlunds inntreden som utenriksminister i 1973. Oljens betydning for den norske samfunnsutviklingen var særlig stor på 1970- og første halvdel av -80-tallet. I dette underkapitlet skal vi se hvordan dette kom til å bli gjenspeilet i den utenrikspolitiske tenkningen til utenriksministeren, men også hos andre relevante aktører hvor ulike syn gjorde seg gjeldende. To personer var svært sentrale i utformingen av norsk olje- og havrettspolitikk i årene 1973 til 1976; havrettsminister Jens Evensen³³³ og utenriksminister Frydenlund. Finansminister Kleppe, fiskeriminister Eivind Bolle og statsminister Bratteli var også til dels aktive i utformingen, og vil bli trukket inn der det er nødvendig.

Historikeren Rolf Tamnes deler i sitt bind av *Norsk utenrikspolitikk historie* inn oljens betydning tematisk: Dens indrepolitiske påvirkning på den norske samfunnsutviklingen, og de ytre konsekvensene av oljen og dens gevinster for norsk utenrikspolitikk. For å illustrere dette lå Norge utenfor topp ti på inntektstoppen i verden frem til 1973, ved utgangen av tiåret var Norge rangert blant topp tre-fire.³³⁴

Innledningsvis gjorde jeg det klart at jeg ønsker å forholde meg til Frydenlunds egen tematikk slik han skisserte den i 1982, derfor vil jeg behandle temaene havrett, olje og gass samlet i dette underkapitlet. Herunder ligger utvidelsen av havområdene, norsk olje- og gasseksport, samt de sikkerhetspolitiske konsekvensene oljeutvinningen førte med seg. Petroleumsvirkosomhetens påvirkning på norsk utenrikspolitikk var langt større

³³² Frydenlund 1987:78. Ordene falt i et foredrag Frydenlund holdt i Oslo Arbeidersamfunn 4. desember 1973

³³³ Jens Evensen f. 1917- d. 2004, var utdannet jurist og ekspert i folkerett. Ekspedisjonssjef i UD 1961-73, Norges leder for forhandlingene med EF 1972-73, handelsminister 1973-74, havrettsminister 1973-79, visepresident for FNs havrettskonferanse 1973-82, rådgiver i UD 1979-84. Se nærmere; Tamnes 1997:92-93

³³⁴ Tamnes 1997:185-87

som Tamnes poengterer, men jeg vil gå nærmere inn på slike områder som nordpolitikken og opptrappingen av Norges bistandspolitik i et eget underkapittel.

I sin første redegjørelse i november 1973 gikk ikke Frydenlund nevneverdig inn på problematikken som norsk petroleumsvirksomhet i Nordsjøen reiste. I stedet valgte han å fokusere på viktigheten av å styrke det internasjonale samarbeidet gjennom FN. Han argumenterte for at det var i de små lands interesser å binde stormaktene ”til avtaler og samarbeidsformer, på samme måte som lilleputtfolkene bandt kjempen Gulliver fast til jorden med de tusen tynne bånd.”³³⁵ Med utgangspunkt i Frydenlunds uttalelser i november og desember 1973 kan man få inntrykk av at det ikke forelå noen konkretisert norsk olje- eller havrettspolitik; den var under utarbeidelse på regjerings- og departementsnivå. Noe av grunnen var selvfølgelig, det hadde ikke vært behov eller ønske om noen norsk havretts- eller oljepolitikk tidligere. Oljefunnene i Nordsjøen i 1969 endret på behovet for en oljepolitikk, FNs arbeid med utformingen av en internasjonal havrettstraktat endret på både behovet for og ønsket om en havrettspolitik.

Norge begynte for alvor å involvere seg i havrettsspørsmålet fra slutten av 1960-tallet, hovedsakelig av to naturlige grunner: Teknologisk utvikling tillot å utnytte ressurser på større dyp. Norge hadde store fiske- og oljeressurser i og utenfor sitt havområde, dermed kunne en utvidelse medføre store gevinster for både den norske stat og næringslivet. Dermed fikk arbeidet med havrett betydning både for olje- og fiskeripolitikken. Som en konsekvens av den teknologiske utviklingen avholdt FN flere havrettskonferanser fra 1950-tallet og frem til utformingen av havrettstraktaten i 1982.³³⁶ Likevel er det viktig å skjelle mellom disse to områdene: Norske oljefelt i Nordsjøen lå på kontinentalsokkelen og ble underlagt nasjonal jurisdiksjon allerede i 1963.³³⁷ Havrettsproblematikken skulle komme til å prege utenrikspolitikken på 1970-tallet. Arbeidet begynte på 1960-tallet under ledelse av ekspedisjonssjef i UD, Jens Evensen. Det ble videreført i -70-årene, denne gangen av statsråd Jens Evensen og Frydenlund. Jeg vil konsentrere meg om Frydenlunds syn og hans rolle, men jeg kommer til å trekke inn Evensen og hans medarbeidere der det er nødvendig. Evensen har blitt tilskrevet mye av æren for utvidelsen av de norske havområdene og de enorme

³³⁵ S.tidene 1973-74:318

³³⁶ Tamnes 1997:281. FNs tredje havrettskonferanse ble avholdt i årene 1973-82

³³⁷ Tamnes 1997:280

oljeinntektene fra norsk sektor.³³⁸ På samme tid var ansvarsfordelingen mellom Evensen og Frydenlund tidvis uklar, noe utenriksministeren innrømte.³³⁹ Min arbeidstese blir derfor at utformingen av politikken skjedde i spenningsfeltet mellom de to. Tamnes beskriver hvordan Evensen og likesinnede partifeller møttes til uformelle møter, den såkalte ”kretsen rundt Evensen”.³⁴⁰ Blant disse var hans unge rådgiver og statssekretær Arne Treholt, senere spiondømt i 1985. Motsetningsforholdet mellom disse to tyngdepunktene i norsk utenrikspolitikk kom til å prege Frydenlunds arbeidssituasjon frem til 1979. Spørsmålet blir derfor: Kan man med utgangspunkt i kildematerialet finne en betydelig uenighet eller skille mellom Frydenlund og Evensen i havrettspolitikken? Hvilken rolle spilte utenriksministeren i utformingen av norsk olje- og havrettspolitikk?

Utenriksminister Frydenlund nevnte havrettskonferansen i sin neste redegjørelse for Stortinget i november 1974. Frydenlund trakk frem hvordan den teknologiske utviklingen hadde muliggjort en større utnyttelse av ressursene på havbunnen, og hvor viktig det var at man fant frem til internasjonale løsninger på problemene dette reiste. På dette tidspunktet omtalte Frydenlund ”oljeutvinningen i Nordsjøen, havbunnen utenfor vår kyst, [og] åpningen av de arktiske strøk”³⁴¹ som eksempler på slike utfordringer. Det faktum at disse tre saksområdene ble nevnt i samme setning kan vitne om to ting: Enten det utsyn Frydenlund hadde på oljevirkosomheten og havrett, eller hvilken måte han ønsket å fremstille det på. I likhet med avspenningspolitikken gikk også her flere saksfelt hånd i hånd i utenriksministerens retorikk. Oljeutvinning i Nordsjøen hang sammen med havrett, likedan hang disse to sammen med en åpning av Arktis og bruk av nordområdene.³⁴² Jeg mener Frydenlund fremstilte saksfeltene samlet av pedagogiske grunner: Olje og fisk var begge havressurser, og dermed enklest å fremstille i sammenheng med hverandre. Frydenlund pekte på den økte fokuseringen på ressursituasjonen i verden på 1970-tallet som et klart fellestrekk.³⁴³ Fremstillingen var derfor tilpasset internasjonale forhold. Det reelle synet til Frydenlund var langt mer komplekst. Norge arbeidet på denne tiden med å utvide de økonomiske sonene som gjaldt fiskeri, men var en sinke når det gjaldt å presse på for en utvidelse av sjøterritoriet. Sistnevnte hadde gitt Norge større råderett over de nære havområder

³³⁸ *Aftenposten Morgen* 4.3.2004:15 og; 5.11.1997:14

³³⁹ Frydenlund 1982:54-55

³⁴⁰ Tamnes 1997:93

³⁴¹ *S.tidene* 1974-75:609

³⁴² Nordområdene her sikter til norske havområder og besittelser nord for Finnmark, herunder områder som til da ikke var underlagt verken norsk eller sovjetisk jurisdiksjon i Barentshavet

³⁴³ Frydenlund 1982:42

(inntil 12 nautiske mil), men ble ikke gjennomført i Frydenlunds levetid eller så lenge den kalde krigen varte.³⁴⁴ Dermed så eksisterte det et viktig skille i Frydenlunds tilnærming til olje- og havrettspolitikken. Petroleumsvirksomheten var innenfor internasjonalt anerkjente grenser, dens utenrikspolitiske konsekvenser var at Norge ble en oljeeksportør i en periode med internasjonal oljekrise.

Evensen var sentral i FNs utforming av en fortolkning av havretten i perioden 1973-76. Tamnes viser hvordan ytre faktorer påskyndet den norske utformingen: Islands utvidelse av sin fiskerigrense i 1972 og FNs tredje havrettskonferanse i 1973. I så måte føyer Tamnes' tilnærming seg inn i Skodvin-skolens tradisjonelle syn med påvirkning utenfra. Den norske holdningen var å avvente en internasjonal traktat, selv om ulike hensyn talte for og mot en norsk utvidelse.³⁴⁵ I debattene omkring hvorvidt Norge skulle gjennomføre en utvidelse før en traktat forelå, fremstod Frydenlund som mer skeptisk enn sin regjeringskollega Evensen. I 1974 mante utenriksministeren til ”grundige vurderinger og en forsiktig fremgangsmåte.”³⁴⁶ Slik Frydenlund så det forelå det tre motiver for utvidelse: Alle tre gjaldt å bevare fiskeriressursene, både for fiskeriet, kystbefolkningen og fiskestammens skyld.³⁴⁷ Overfor Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen innrømte Frydenlund at nasjonal utvidelse alene ikke kunne sikre fiskebestander, derfor var det nødvendig med internasjonale avtaler og reguleringer. Det folkerettslige grunnlaget for en utvidelse var uklart på dette tidspunktet, derfor ønsket Frydenlund å avvente flere domsavsigelser i Haag og havrettskonvensjoner.³⁴⁸ Frydenlunds ”forhandlingslinje” var i tråd med hans person; varsom diplomatisk kontakt for å oppnå en varig og god løsning med de berørte parter. Evensens fokus var mot det folkerettslige aspektet og spillet i domstolene i Haag. Han støttet Frydenlunds linje, først og fremst siden Island nylig hadde fått en domskjennelse mot seg. Evensen anså ikke Norges sak som noe sterkere enn Islands.³⁴⁹

Verken Frydenlund eller Evensen ville ha ivret etter en norsk utvidelse hvis ikke omstendighetene tilsa en slik utvikling. Frydenlunds legning var preget av både forsiktighet og varsomhet. Evensens syn var sammenfallende med Frydenlunds i 1974, men de kom frem til samme konklusjon på noe forskjellig grunnlag. Evensen vektla jusen og konsentrerte seg om det folkerettslige. Hans syn var likevel ikke fjernt fra utenriksministerens, Evensen

³⁴⁴ Tamnes 1997:279-80

³⁴⁵ Tamnes 1997:280-82

³⁴⁶ UUKK 17.9.1974:96. Den tredje havrettskonferansens første sesjon ble avholdt i Caracas, Venezuela i 1973

³⁴⁷ UUKK 17.9.1974:96

³⁴⁸ UUKK 17.9.1974:97-98

³⁴⁹ UUKK 17.9.1974:107-11

erkjente at ensidige tiltak fra norsk side hadde små sjanser for å lykkes.³⁵⁰ Frydenlund var først og fremst en utenrikspolitiker, Evensen en fremragende jurist og folkerettsekspert. I sin tid som statsminister opplevde Nordli dette som det store skillet mellom utenriks- og havrettsministeren: Delvis uklare ansvarsområder kombinert med ulike tilnærminger førte tidvis til sterke gnisninger. Evensens gode medietekke forsterket innrykket av en slik konflikt.³⁵¹ Nordlis syn er at konflikten var noe overdrevet, og at de to aktørene utfylte hverandre godt. Mitt inntrykk er det samme: Personlige motsetninger eksisterte, men faglig utfylte Evensen og Frydenlund hverandre godt. Inntrykket av et motsetningsforhold vokste mer i årene etter 1976. Evensens utspill om en nordisk atomvåpenfri sone i 1980 fremstod som et lysende eksempel på forskjellene mellom han og utenriksministeren.³⁵² Frydenlund skrev om Evensen i 1982: ”Hadde det bare vært Jens Evensen.”³⁵³ Evensens uautoriserte biograf Berit Ruud Retzner brukte dette som et eksempel på hvordan Frydenlund mislikte sin kollega.³⁵⁴ Jeg tolker det som et hjertesukk: Evensen forårsaket nok noe hodebry for utenriksministeren på 1970-tallet, men han var det minste og antageligvis hyggeligste problemet Frydenlund hadde.

Et annet viktig aspekt som kommer frem i møtereferatene fra Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite: Havrettsspørsmål ble ført av Evensen, Frydenlund supplerte kun med kommentarer og innspill. Først når det gjaldt oljepolitikken eller nordområdene tok Frydenlund føringen. Den samme tendensen gikk igjen i utenriksministerens redegjørelser for Stortinget. Frydenlund redegjorde for de muligheter og betenkeligheter som lå i havrettsspørsmålet, og konkluderte noe vagt at internasjonal enighet var en forutsetning.³⁵⁵ I sin neste redegjørelse for Stortinget i mai 1975 henviste Frydenlund til statsråd Evensen og hans arbeid med å finne frem til et nytt traktatutkast.³⁵⁶ Utenriksministeren gikk nærmere inn på havrettskonferansen i november samme år. Igjen understrekte han viktigheten av å oppnå internasjonal enighet, samt hvilken nasjonal interesse det lå i dette emnet. Men fremfor alt: Frydenlund viste igjen til havrettsministerens redegjørelse omkring temaet.³⁵⁷

Trass i motsetninger og noe uklar ansvarsfordeling: Havrett var først og fremst Evensens ansvarsområde, gnisninger oppstod når dette kom i konflikt med Frydenlunds utenrikspolitiske syn. Spiren til slike gnisninger ble sådd når Bratteli skilte havretten ut av

³⁵⁰ UUKK 23.5.1975:134-35

³⁵¹ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010

³⁵² Tamnes 1997:124

³⁵³ Frydenlund 1982:15

³⁵⁴ Retzner, Berit R., *Jens Evensen – makten, myten og mennesket*, Oslo 1999:247-49

³⁵⁵ S.tidene 1974-75:612-13

³⁵⁶ S.tidene 1974:75:4322

³⁵⁷ S.tidene 1975-76:654

utenriksministerens ansvarsfelt i 1974, havrettssekretariatet ble en gjøkunge innenfor UD. Frydenlund fremstilte likevel denne utskillelsen som fordelaktig, Evensens kompetanse og hans stabs fokus på havrettsproblematikken veide opp for ulempene.³⁵⁸ Perioden 1973-76 forble relativt harmonisk, Evensen og hans stab var travelt opptatt med havrettkonferansen og utformingen av en norsk havrettspolitikk. Problemene oppstod først senere.

I redegjørelsen fra november 1974 advarte Frydenlund mot at enkelte land fant bilaterale løsninger stadig mer fristende, og pekte på at særlig oljekrisen hadde satt fart i en slik utvikling. Innbakt her lå argumentasjon for norsk deltagelse i Det Internasjonale Energibyrå. Frydenlunds holdning til å finne internasjonale løsninger ble begrunnet med to sett av argumenter: Det første hvilken skade proteksjonistiske tendenser eller bilaterale handelsløsninger hadde for det internasjonale samfunnet. Det andre hvilke negative konsekvenser dette kunne medføre for Norge, det var ”de mindre land som har mest å tape ved at det internasjonale samarbeid stagnerer.”³⁵⁹ Brytningen mellom det norske og det internasjonale kom til å prege Frydenlunds arbeidshverdag i oljepolitikken. Allerede i 1973 uttalte han følgende:

På samme måte som en bedre organisering av det norske samfunn var en forutsetning for velferdssamfunnet, vil en bedre organisert verden være en forutsetning for en tryggere og mer rettferdig verden. Å medvirke til dette kan hjelpe oss ut av det dilemma vi befinner oss i mellom hensynet til nasjonale interesser og hensynet til vår internasjonale ideologi.³⁶⁰

Oljeinntektene og det faktum at Norge tilhørte de olje-eksporterende landene kom tydelig til uttrykk i tilnærmingen til energisamarbeidet i 1974.³⁶¹ Den norske regjeringen stod overfor et dilemma da vestlige land med USA i spissen ivret etter å opprette IEA for å bedre koordinere oljeressursene i tilfelle krisetider. Norge på sin side ønsket ikke en for bindende tilknytning, og nærmet seg samarbeidet med stor varsomhet. Frydenlund omtalte i redegjørelsen i november 1974 de foreliggende ambisjonene som ”både nyttig og positivt”, men pekte videre på at avtaleteksten var skrevet for å møte importslandenes krav, og at Norge således befant seg i en særstilling.³⁶² I debatten omkring tilknytningen til IEA i Den utvidede utenrikskomiteen fremstod Frydenlund som mer positiv internt til samarbeidet enn hans regjeringskolleger. Evensen på sin side

³⁵⁸ Frydenlund 1982:54

³⁵⁹ S.tidene 1974-75:610

³⁶⁰ Frydenlund 1987:85

³⁶¹ Jf. kap. 3.2.4

³⁶² S.tidene 1974-75:612. IEA var i korthet et rammeverk for å formidling og omfordeling av olje i krisetider, Norge stod i en særstilling da landet var netto oljeeksportør, mens de andre medlemslandene var netto importører

var en av de ledende skeptikerne, og fikk støtte fra enkelte opposisjonspolitikere fra både til høyre- og venstresiden.³⁶³ Frydenlund fryktet for hvilke utenrikspolitiske problemer en steil norsk motstand mot IEA kunne medføre, skeptikerne fryktet på sin side for selvråderetten. Trass i en samlet fremstilling av problematikken i sine redegjørelser, skilte tydeligvis Frydenlund mellom olje og havrett. Han var generelt skeptisk til bilaterale løsninger, men ønsket i det lengste å avvente tilknytningen til IEA.

Frydenlund tok inn over seg de næringspolitiske motforestillingene mot IEA, noe han tilkjennega overfor amerikanerne. Frydenlund og Bratteli ønsket en norsk tilknytning; å stå utenfor kunne skade norske interesser mer enn de gagnet dem. I sin redegjørelse i november 1974 greide Frydenlund ut om regjeringens innvendinger mot IEA: avtaleteksten var tegnet for ”å møte importlandenes behov og problemer.”³⁶⁴ Frydenlund måtte altså dempe seg i sitt syn på norsk medlemskap i IEA. Likevel gikk regjeringen inn for å søke et praktisk samarbeid med IEA.³⁶⁵ Medlemskapet ble til slutt av en slik karakter at det passet de norske hensynene godt: Norge fikk protokollført sin selvråderett i oljepolitikken.³⁶⁶ I striden omkring IEA fremstod Frydenlund som en reservert og dempet tilhenger i sine redegjørelser, hans syn kom derimot tydeligere frem bak lukkede dører. Frydenlund handlet som en dyktig konsensuspolitiker i denne saken.

I tilsynelatende skarp kontrast til ønsket om å finne multilaterale løsninger stod utenriksministerens forsikringer om at oljeutvinning på de nordlige delene av den norske kontinentalsokkelen skulle være under en fast, norsk ledelse. ”Norsk nasjonal styring og kontroll i disse områder må også være i de andre lands interesse.”³⁶⁷ Ser man nøyere etter bekreftet dette Frydenlunds syn på oljepolitikken: Norsk styre gjaldt på norsk kontinentalsokkel, så også i de geopolitisk langt mer spente nordlige farvannene. Riste påpeker at norsk egeninteresser i råderetten kolliderte med Frydenlunds idealistiske grunnsetning om en bedre organisert verden.³⁶⁸ Tamnes forklarer norske politikeres sterke tro på nasjonal styring i oljeproduksjonen som et resultat av folkets nei til EF i 1972. Norge som annerledesland var tydeligst i årene 1973-86, og aller mest før 1979. 1973 og -79 markerer her to kraftige hopp i oljeprisen, mens man i 1986

³⁶³ UUKK 5.2.1974:21-22. Lars T. Platou og Svenn Stray fra Høyre, samt Kåre Kristiansen og Lars Korvald fra Kristelig Folkeparti uttrykte bekymring og reservasjoner mot norsk deltagelse i IEA

³⁶⁴ S.tidene 1974-75:612

³⁶⁵ S.tidene 1974-75:612

³⁶⁶ Frydenlund 1982:47; og Tamnes 1997:199-201

³⁶⁷ S.tidene 1974-75:611

³⁶⁸ Riste 2003:80-81

opplevde et dramatisk prisfall.³⁶⁹ Tamnes hevder at norsk oljepolitikk ”forfektet et vestorientert syn, men med et rikt innslag av nasjonal selvhevdelse.”³⁷⁰ Troen på statlig styring og inngripen var fremdeles sterk på 1970-tallet, *motkonjunkturpolitikken* under finansminister Kleppe var et synlig tegn på dette.³⁷¹ Med bakgrunn i disse faktorene var Frydenlunds tilnærming forståelig, både fra et nasjonalt og et partipolitisk synspunkt: Nasjonal selvråderett var viktig etter EF-kampen, og statlig kontroll over oljeutvinningen var i tråd med Arbeiderpartiets grunnsyn. I så måte ble oljepolitikken til Frydenlund unntaket som bekreftet regelen om at Norge var tjent med multilaterale løsninger og internasjonalt samarbeid.

3.5.2 Nordområdene og Frydenlunds tilnærming til Sovjetunionen

[D]ersom du går til sengs med en bjørn, så kan bjørnen være så snill som bare det, men snur den seg i søvne, kan den knuse deg. Forsiktighet måtte derfor være et grunnleggende trekk for et lite land om det skulle gå inn i et nærmere samarbeid med en stormaktsnabo.³⁷²

Dette var Frydenlunds respons til et sovjetisk forslag om et nærmere samarbeid mellom Norge og Sovjetunionen. Den norske utenriksministeren ville få frem at Norge var tvunget til forsiktighet i sin tilnærming til sin mektige nabo i øst. Som et svar på denne fortellingen rettet den sovjetiske statsministeren Kosygin³⁷³ pekefingeren til Frydenlund, og ga uttrykk for at han ikke likte metaforen.³⁷⁴ Vi skal nå se at Frydenlunds billedlige framstilling og den sovjetiske reaksjonen fortalte mye om det norsk-sovjetiske forholdet. Frydenlunds historie tegnet følgende bilde: Forholdet mellom Sovjetunionen og Norge ble preget av både ønske om samarbeid og avspenning, men samtidig så tvang sikkerhetspolitiske realiteter frem både motvilje og mistenksomhet mot ulike forslag og fremstøt.

Frydenlund omtalte i sine redegjørelser i årene 1973-76 Sovjetunionen som en større del av det sikkerhetspolitiske landskapet. Avspenningsbildet har jeg analysert tidligere, så i dette underkapitlet vil jeg se nærmere på Frydenlunds tilnærming til det bilaterale forholdet til

³⁶⁹ Tamnes 1997:190-91 og; 198-203

³⁷⁰ Tamnes 1986:53

³⁷¹ Amdam, Rolv P. m.fl., *Markedsøkonomiens utvikling*, Bergen 2005:278-79; og Kleppe, Per, *Kleppepakke*, Gjøvik 2003:318-30. Politikken gikk i korthet ut på at Norge fulgte OECDs anbefalinger og brukte oljeinntektene for å føre en ekspansiv statlig pengepolitikk, dette for å kompensere ettervirkningene av oljekrisen i 1973-74. Dette medførte ubalanse i utenrikshandelen og stor prisvekst på importvarer. Regjeringen Nordli gikk vekk ifra denne linjen i 1978

³⁷² Frydenlund 1982:92

³⁷³ Aleksei Kosygin, f. 1904, d. 1980, var sovjetisk statsminister fra 1964 og frem til 1980

³⁷⁴ Frydenlund 1982:92

naboen i øst. Allerede i hans første redegjørelse i 1973 gikk utenriksministeren inn på dette forholdet:

Når det gjelder forholdet til Sovjetunionen, vil jeg understreke at det er en hovedlinje i norsk utenrikspolitikk å arbeide for å opprettholde og bygge videre ut et godt naboforhold og vennskapelige forbindelser preget av gjensidig respekt og tillit.³⁷⁵

Han kom inn på dette forholdet etter først å ha tatt for seg Norges forhold til ulike aktører som USA, FN, Nato og EF. Det var ikke noe oppsiktsvekkende verken i rekkefølgen eller omtalen. Frydenlund fortsatte: ”Regjeringen akter å bygge ut disse forbindelsene på alle områder hvor dette vil være naturlig og i felles interesse.”³⁷⁶ I dette sitatet kom noen av elementene fra Frydenlunds *bjørnehistorie* frem. Det var offisiell norsk politikk å bygge ut forbindelsene der det var naturlig; men norske myndigheter lot sikkerhetspolitisk skjønn begrense samarbeidet. *Felles interesse* må forstås som nasjonal interesse: Norge ville ikke gå inn på noen avtaler som ikke tjente norske interesser. Samtidig viste man forståelse for at Sovjetunionen ville handle ut ifra samme tankegang. Frydenlund hadde allerede i november 1973 slått klart fast to ting: Regjeringen videreførte den sikkerhetspolitiske linjen overfor Moskva når det gjaldt å holde tilstrekkelig avstand. Samtidig understrekte utenriksministeren regjeringens intensjoner om å bygge ut og forsterke båndene der det lot seg gjøre.

Allerede i nevnte redegjørelse kom Frydenlund inn på konkrete tiltak overfor Sovjetunionen. Statsminister Bratteli var invitert på besøk til Moskva våren 1974.³⁷⁷ Besøket var en offisiell gjenvissitt etter Kosygin's besøk i Norge i 1971. Bratteli hadde akseptert invitasjonen den gang, og han skulle ha reist på høsten 1972. EF-avstemningen og Brattelis påfølgende avgang umuliggjorde et slikt besøk. Hans etterfølger, Lars Korvald fra Kristelig Folkeparti, godtok invitasjonen, men reiste heller ikke. Etter to utsettelse fant Bratteli at det var betimelig med en gjenvissitt våren 1974.³⁷⁸ Bratteli mente at å fremme kritikk overfor regimet i Kreml var lite hensiktsmessig; dette var noe han hadde forsøkt på tomannshånd under Kosygin's besøk i 1971 og høstet dårlige erfaringer med. Ensidig norsk kritikk ble dårlig mottatt, og regjeringen konkluderte med at slikt virket lite konstruktivt på det norsk-sovjetiske forholdet. Høyres Svern Stray fant det noe uheldig at Brattelis første offisielle besøk var til Moskva, men for øvrig syntes medlemmene av Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite

³⁷⁵ S.tidene 1973-74:319

³⁷⁶ S.tidene 1973-74:319

³⁷⁷ S.tidene 1973-74:320

³⁷⁸ UUKK 13.3.1974:28

forholdsvis samstemte.³⁷⁹ Regjeringens politikk kan derfor ikke sies å være radikal, det var heller en konsensuslinje.

På samme tid reservert Frydenlund seg i forkant av besøket i 1974 mot bilaterale bindende ordninger mellom Norge og Sovjetunionen. Slike avtaler ble ansett som uheldig grunnet skjevheten i styrkeforholdet mellom landene. ”[V]i må gå forsiktig og pragmatisk til verks dels på grunn av ressursituasjonen, men også av årsaker av rent[sic] psykologisk art”,³⁸⁰ argumenterte Frydenlund. Videre pekte han på nettopp hvilke uheldige konsekvenser bindende avtaler kunne få, og av den grunn ville han ikke gå med på de sovjetiske forslagene om å opprette en norsk-sovjetisk konsultasjonsavtale. Frydenlund var forankret i to viktige holdepunkter: Det første var det atlantiske perspektivet; Norge var medlem av Nato. Det andre var at avtaler med Sovjetunionen skulle være innenfor multilaterale rammer.³⁸¹ For å illustrere dette ønsket den norske regjeringen større amerikansk fokus på nordområdene, både for å tilfredsstille det rent forsvarsmessige behovet, men også for å oppnå økt styrke i forhandlingsprosjekt med Sovjetunionen. Nordmennene lyktes med å få i stand konsultasjoner mellom norske og amerikanske myndigheter om nordområdene fra 1975.³⁸² Frydenlund ønsket også at avspenningsspørsmål mellom Norge og Sovjetunionen skulle løses i andre sammenhenger. KSSE, som var under opprettelse på dette tidspunktet, var utenriksministerens foretrukne forum.³⁸³

Frydenlund erkjente at det bilaterale forholdet inneholdt flere utfordringer som man fra norsk side ønsket løsninger på. Både den norske stats- og utenriksministeren diskuterte hvorvidt man burde drøfte forskjellige vanskelig temaer, som jødernes stilling eller behandlingen av intellektuelle opposisjonelle innenfor Sovjetunionen. Bratteli sine nevnte erfaringer fra 1971 veide tungt, norske ønsker om å oppnå godvilje fra sovjetiske ledere tilsa også at man fra norsk side dempet en slik kritikk.³⁸⁴ Frydenlund ønsket ikke å kritisere Moskva unødig. Han var tydelig i sin støtte til menneskerettigheter i alle verdenshjørner, men han lot sikkerhetspolitiske hensyn veie tyngst i tilnærmingen til supermaktnaboen. Han var også ydmyk på norske vegne, Norges utvidelse av havområdene i de påfølgende årene kunne lett oppfattes som *ekspansjonisme*. Dette gjaldt også i de viktige nordområdene. Tamnes kaller dette for ”norsk ’polarekspansjonisme’ i et strategisk følsomt område.”³⁸⁵ Frydenlund

³⁷⁹ UUKK 13.3.1974:34-45

³⁸⁰ UUKK 13.3.1974:30

³⁸¹ UUKK 13.3.1974:30-31; Frydenlund 1982:96-98; og Tamnes 1997:38-39

³⁸² Frydenlund 1982:86-87; og Tamnes 1997:79-89

³⁸³ UUKK 13.3.1974:46

³⁸⁴ UUKK 13.3.1974:29-33

³⁸⁵ Tamnes 1997:39

omtalte senere at Brattelis besøk våren 1974 var av en vellykket karakter.³⁸⁶ Det lyktes å få til konstruktive samtaler og skape et godt fundament for videre kontakt. Likevel ble de påfølgende årene frem mot 1980 preget av episoder som forsurte det bilaterale forholdet.³⁸⁷

Unntaket i Frydenlunds multilaterale linje var viljen til å få til en forhandlingsløsning på spørsmålet om delelinjen i Barentshavet.³⁸⁸ Det var med blandede følelser Frydenlund nærmet seg en slik løsning.

For det første må vi ha klart for oss den vitale betydning som passasjen mellom Bjørnøya og Nord-Norge har for Sovjetunionens sjømilitære adgang til Nordishavet og til Atlanterhavet. Det dreier seg her om en sentral sikkerhetspolitisk interesse som vil kunne gjøre det vanskelig for Sovjetunionen å akseptere en omfattende norsk fiskerigrenseutvidelse i Barentshavet til f.eks. 200 mil. For det annet vil jeg minne om at vi ennå ikke har fått noen avtale med Sovjetunionen om delelinjen mellom våre to lands kontinentalsokler i Barentshavet. Delelinjen for kontinentalsokkelen vil måtte legges til grunn også for opptrekkingen av østgrensen for en utvidet norsk fiskerisone. Forhandlinger om denne delelinje ventes innledet i november i år, men det er neppe realistisk å tro at man vil få noen enighet i første forhandlingsrunde.

For å oppnå gunst og forståelse hos sovjetiske myndigheter gikk den norske regjeringen med på en fiskeritavtale i 1975, en type bilateral avtale Bratteli i prinsippet advarte mot.³⁸⁹

Frydenlund tok ikke opp spørsmålet om delelinjen øst i Barentshavet i redegjørelsene for Stortinget i årene fra 1973 til 1976, annet enn å henvise til statsråd Evensens redegjørelser omkring temaet.³⁹⁰ Frydenlunds føringer på dette vanskelige spørsmålet var å sette det i en større sammenheng, ressursforvaltning og sikkerhetspolitikk var begge aspekter ved en slik avtale man fra norsk side ikke kunne se vekk ifra. Frydenlunds perspektiv var igjen helhetlig og han var ytterst varsom i sin framferd, Evensen på sin side spilte rollen som jurist og havrettssekspert til det fulle. Frydenlund var skeptisk til å utvide de økonomiske sonene i nord så lenge grenselinjen på kontinentalsokkelen mellom Norge og Sovjetunionen var uløst.³⁹¹

Både utenriks- og havrettsministeren var fullt enige i 1974 at en snarlig utvidelse til 200 mil var en dårlig løsning.³⁹² Uenigheten mellom de to omkring delelinjespørsmålet i Barentshavet vokste i styrke fra 1975. Frydenlund ønsket å tilby Sovjetunionen en utsettelse av norsk oljevirkosomhet i det omstridte området i 1975- et såkalt *moratorium*. I denne saken stod

³⁸⁶ S.tidene 1975-76:65

³⁸⁷ Frydenlund 1982:98-99

³⁸⁸ UUKK 13.3.1974:30-32

³⁸⁹ Tammes 1997:40

³⁹⁰ S.tidene 1975-76:3766

³⁹¹ UUKK 17.9.1974:98-99

³⁹² Tammes 1997:286-87

Evensen frem i Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite og var uenig med utenriksministeren. Forslaget ble bedre mottatt hos sovjetiske politikere, men det kom ikke til noen løsning på spørsmålet. Kompromissløsningen ble en midlertidig fiskeriordning i Barentshavet, fremforhandlet i 1976-78 hovedsakelig av Evensen. Både underveis og når det endelige forslaget forelå i 1978 mottok *Gråsonne-avtalen* mye kritikk for å være for ettergivende overfor Sovjetunionen. Frydenlund mislikte også løsningen, men konkluderte at å forkaste den ville vært enda verre, både for regjeringspartiet og for forholdet til Moskva.³⁹³ Grensespørsmålet i havområdene i nord falt inn under havrettsministerens ansvarsområde, Frydenlunds sterkeste føring på området var regjeringen Nordlis streben etter å oppnå enighet i egne rekker omkring løsningen. Konsensuspolitikeren Frydenlund ble tvunget til å samle partiet om en løsning han i utgangspunktet syntes var dårlig.

Som tidligere nevnt så Frydenlund seg nødt til å bevare og styrke de norske relasjonene til Moskva, hans uttalelser omkring det norsk-sovjetiske forholdet forandret seg lite i perioden 1973-76.³⁹⁴ Han representerte likevel noe nytt i norsk utenrikspolitikk da han gikk lenger i å utforme en norsk *nordpolitikk*. Tamnes peker på hvordan Frydenlund ville utforme en overgripende politikk som tok hensyn både til det sikkerhetspolitiske aspektet og forvaltningsspørsmål. Frydenlund iverksatte et omfattende analysearbeid for å utrede dette i 1975.³⁹⁵ Et sentralt spørsmål i nordpolitikken ble Svalbards stilling. Frydenlund brukte 50-års jubileet for norsk styre over øygruppen som en anledning ”til å slå fast at Norges suverenitet over Svalbard er ubestridt”.³⁹⁶ Ved samme anledning uttalte han følgende:

Above all Norway had aimed at securing a form of development of the natural resources which would not jeopardize Svalbard’s distinctive but vulnerable natural environment. (...) The purpose is to keep the archipelago’s ecological system as far as possible free of outside encroachment.³⁹⁷

Frydenlund viste til at en forstandig norsk forvaltningspolitikk var grunnen til at man fra norsk side ikke ønsket noen stor aktivitet på Svalbard. Ifølge den norske utenriksministeren var Sovjetunionens langsiktige Svalbard-politikk på kollisjonskurs med den norske, siden de fremstilte krav om medbestemmelsesrett. Slik Sovjetunionen så det ble slike krav understøttet av øyas geografiske posisjon, strategiske betydning, samt sovjetiske gruveinteresser på

³⁹³ Tamnes 1997:295-301

³⁹⁴ VG 31.12.1975; og jf. kap. 3.2.1

³⁹⁵ Tamnes 1997:38-39

³⁹⁶ S.tidene 1975-76:655

³⁹⁷ Frydenlund, Knut, *Speech in the University Aula on 14 August 1975*, Utenriksdepartementet, Oslo 1975:4-5

Spitsbergen ifølge Frydenlund.³⁹⁸ Frydenlund trakk dermed inn flere elementer i sin tale: Norge var særlig egnet til å ta vare på Svalbards ressurser. Sovjetunionen hadde en rekke interesser i øygruppa, både i gruvenæringene og i dens geografiske plassering. Det var viktig for Norge å få forståelse for sitt syn. Svalbard-problematikken hadde voldt norske utenriksministre mye hodebry i etterkrigsårene og Frydenlund var ikke noe unntak.³⁹⁹ Den norske utenriksministeren var trass i den forsiktige linjen overfor Moskva tydelig på å opprettholde den norske Svalbard-linjen. Øygruppa var under norsk overherredømme, og eventuelle avtaler om den skulle involvere alle partene nevnt i Svalbard-traktaten av 1920.⁴⁰⁰ Frydenlund avviste rykter fremsatt i New York Times om påståtte sovjetiske målsetninger om felles administrasjon om Svalbard høsten 1974. Tvert imot hevdet utenriksministeren at det ikke eksisterte et slikt press som ble fremstilt, og at den norske holdningen til Svalbard lå fast og uforandret.⁴⁰¹

Norsk fasthet i Svalbard-politikken var også sammenfallende med Frydenlunds syn på en mulig oljeutvinning i nordområdene: I likhet med oljeinstallasjonene i Nordsjøen, var dette ansett for å være nasjonalt område. Regjeringen ønsket ikke å binde dem for tett til Nato i fredstid. I krigstid stilte behovet og ønsket seg helt annerledes.⁴⁰² Tamnes trekker frem den norske mentaliteten og utenrikspolitiske arven rundt den norske overbevisningen om sin egen ”godhet”. Norge hadde tradisjon for å føre en forstandig og moderert politikk, noe som gjorde norsk engasjement i blant annet nordområdene som naturlig. Frydenlund var selv til tider talsmann for et slikt syn, norsk jurisdiksjon over Svalbard og havområdene i nord var til det beste for både ressursforvaltningen og avspenningspolitikken.⁴⁰³ Norsk styre over Svalbard var nasjonal interesse, at utenriksministeren argumenterte med flere sett av argumenter vitner om to ting: Det første at han anså Svalbard for å være svært viktig. Det andre at Seips tese om vikarierende motiver kan anvendes på Frydenlunds Svalbard-retorikk.

Her vil jeg likevel nyansere oppfatningen av Frydenlunds Svalbard-politikk noe. Utad var han svært tydelig på at norsk styre og stell gjaldt på øygruppa. Samtidig ønsket han ikke unødige å provosere Moskva. Allerede tidlig på 1970-tallet måtte Frydenlund, den gang som fersk stortingsrepresentant, ta stilling til norske planer om å bygge en flyplass til sivil formål på Svalbard. I hele denne prosessen som ledet frem til flyplassen utenfor Longyearbyen mante

³⁹⁸ 13.3.1974:31

³⁹⁹ 13.3.1974. Ifølge Frydenlund betrodde daværende utenriksminister John Lyng til Frydenlund og Guttorm Hansen ”at når telefonen ringte hos ham om natten, tenkte han med en gang at det var Svalbard.”

⁴⁰⁰ UUKK 13.3.1974:31-32

⁴⁰¹ VG 11.9.1974:15

⁴⁰² UUKK 11.3.1975

⁴⁰³ Tamnes 1997:252

Frydenlund til forsiktighet og korrekt fremgangsmåte overfor sovjetiske myndigheter.⁴⁰⁴ Forsiktighetslinjen satt dypt i ham, men denne lot seg fint kombinere med en tydelighet i suverenitetsspørsmålet.

3.5.3 Oppsummering

Norsk olje- og havrettspolitikk var i støpeskjeen i første halvdel av 1970-årene. Riktignok hadde petroleumsvirksomheten i Nordsjøen vært i gang siden 1971, men en helhetlig norsk politikk var fremdeles under utformning. Teknologisk utvikling og funn av oljeforekomster på norsk kontinentalsokkel tvang dette frem på den utenrikspolitiske dagsorden. Jens Evensen var sentral i denne prosessen fra 1960-tallet, skjønt hans betydning ble størst for havrettsproblematikken på -70-tallet.

Frydenlund omtalte disse saksområdene samlet i sine redegjørelser i årene 1973-76. Utenriksministeren ønsket både å fremstille og tilnærme seg disse spørsmålene helhetlig, her fantes det klare fellestrekk med hans syn på avspenningspolitikk og sikkerhetspolitikk som udelelige. Likevel eksisterte det et klart tematisk skille på olje- og havrettsspørsmål i Nordsjøen, og slike spørsmål i de langt mer strategisk både viktige men også utsatte nordområdene. Oljevirkosomheten i Nordsjøen var minst problematisk, og Frydenlund var klar på at norsk oljeutvinning skulle være under norsk kontroll. De største problemene dette feltet skapte for Frydenlund var i tilknytningen til IEA. Den norske utenriksministeren ønsket et norsk medlemskap, men var klar over Norge stod i en særstilling innenfor samarbeidet som et oljeproduserende og -eksporterende land. Disse hensynene tvang Frydenlund å moderere sin egen holdning. Han var prinsipielt for multilateralt samarbeid og internasjonal orden: Dette var både i norsk nasjonal og i internasjonal interesse. Norske næringsinteresser ønsket derimot ikke en avtale som var tilpasset oljeimporterende land. Disse interessene hadde fotfeste både hos medlemmer av regjeringen og på Stortinget. Den norske tilknytningsprosessen dro dermed ut i tid, Frydenlund ville avvente og se an avtaleutkastet før han ville komme med sin anbefaling. Da denne til slutt forelå klarte han å oppnå særnorske betingelser fra IEAs side, samtidig som han imøtekom de norske motforestillingene. Oljepolitikken ble et område hvor Frydenlund ble dratt mellom sin egen multilateralistiske legning og norske særinteresser. Fremfor alt lyktes Frydenlund med sitt mål; å få Norge med i IEA. Utenriksministeren var multilateralist der dette tjente norske interesser, i oljepolitikken for øvrig forfektet han viktigheten av nasjonal selvbestemmelse over alle aspekter ved oljevirkosomheten. I så måte

⁴⁰⁴ UUKK 6.3.1970:37-38; og UUKK 14.6.1971:86

utformet Frydenlund en oljepolitikk i skjæringspunktet mellom det nasjonale og det internasjonale. Hans utenrikspolitiske grunnsyn tilsa at det nasjonale var best tjent med internasjonale løsninger, oljepolitikken viste kompleksiteten i både politikken og hos utenriksministeren.

Frydenlunds rolle i havrettsspørsmålet ble etter hvert mer problemfylt og mindre betydningsfull. Han var betenkt over hvorvidt Norge skulle innføre en utvidelse av sine økonomiske soner, dette kunne medføre irritasjon både hos viktige allierte og virke provoserende på sovjetiske myndigheter. Sikkerhetspolitiske hensyn var en større del av havrettsproblematikken hos Frydenlund, og man kan se en konsekvent holdning hos ham at realpolitiske grunner veide svært tungt. Frydenlund ble delvis tvunget til, og ga delvis avkall på, mye av sin direkte innflytelse over havrettspolitikken etter opprettelsen av havrettssekretariatet i 1974. Heretter lå det formelle ansvaret hos Evensen, Frydenlund ble avspist med en koordinerende rolle. I de første to årene skulle dette vise seg å være en velfungerende løsning: Evensens faglige tyngde ble komplementert med Frydenlunds evne til å ta inn over seg utenrikspolitikkenes kompleksitet og store sammenhenger. De omtalte uenighetene dem i mellom vokste i styrke først etter 1976. Det som først og fremst skilte dem var Evensens manglende forståelse for norsk sikkerhetspolitikk, hans fokus og forankring var i internasjonal juss og folkerett. Frydenlunds tidligere regjeringskolleger Odvar Nordli og Per Kleppe deler dette synspunktet i ettertid: Frydenlund var en utenrikspolitiker som var opptatt av helheten og sammenhengen. Evensen på sin side var en eminent og prinsippfast jurist, men med lite forståelse for utenrikspolitikkenes kompleksitet og forsiktige spill.⁴⁰⁵ Evensen fikk likevel gjennomslag for mye av sin politikk i de følgende årene, dermed så la Frydenlund mindre føringer på havrettspolitikken enn på andre områder.

Frydenlunds holdning til Sovjetunionen var at politikken måtte revurderes og utformes på ny. Grunnen til dette lå i den økte betydningen nordområdene hadde fått, både på grunn av utvidelsen av de økonomiske sonene, men også den økte strategiske verdien av nordflanken. Retorisk talte han om behovet for å bedre og bygge ut forholdene til Sovjetunionen, på samme tid hersket det enighet innad i regjeringen at multilaterale løsninger og avtaler var å foretrekke. Avtaler omkring fiskeri, og senere Gråsonen, skulle vise seg å være avvik fra denne linjen. Frydenlund representerte noe nytt innenfor norsk utenrikspolitisk tradisjon i sin tilnærming til Sovjetunionen og nordområdene: Han så disse to i en klar sammenheng og

⁴⁰⁵ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010; samtale med Per Kleppe 14.4.2010; og Kleppe 2003:238. Kleppe brukte en rekke av Evensens utspill for å illustrere at han ”passet ikke inn i tradisjonelle systemet.” Blant annet forslo Evensen å mobilisere speiderbevegelsen og husmorlagene under oljeembargoen i 1973

ønsket å utforme norsk politikk deretter. Konkret ga dette seg utslag i en langt mer helhetlig tenkning hos Frydenlund, samtidig som han iverksatte utredninger i UD. Utenriksministeren ønsket at fasthet skulle ligge i bunn i den norske linjen, slik at norske myndigheter heller kunne utvise pragmatisme i en forhandlingssituasjon. Dette forble Frydenlunds grunntanke: Norge var medlem av Nato og måtte være tydelige på den sikkerhetspolitiske forankringen, samtidig ønsket utenriksministeren å vise forhandlingsvilje i enkeltsaker.

Trass i en mer helhetlig tankegang enn tidligere fra norsk side, viste det seg å bli vanskelig å omsette dette i tilfredsstillende resultater. Sovjetiske myndigheter møtte ofte norske fremstøt med mistro og motvilje. Selv da partene gjennomførte gode samtaler, slik som Brattelis Moskva-besøk i 1974 var innledningen på, forble det gjerne kun gode konsultasjoner. Spørsmålet om utvidelse av de økonomiske sonene i nord voldte Frydenlund mye hodebry, og han var skeptisk til en utvidelse så lenge grenselinjespørsmålet øst i Barentshavet forble uløst. Ulike fremstøt ga resultater på dette området, men det var Evensen som ledet an i denne prosessen. Frydenlund ble tidvis en passiv og skeptisk tilskuer til Evensens forhandlinger med Sovjetunionen omkring delelinjen og den såkalte Gråsonen. Resultatet ble da også heller nedslående sett med norske øyne, men Frydenlund støttet løsningsforslaget da både regjeringen og Arbeiderpartiet trengte å samles om et utkast.

Dualiteten i Frydenlunds legning kom enda sterkere frem i Svalbard-spørsmålet. Utenriksministeren var ved gjentatte anledninger i årene 1973 til -76 krystallklar i sin tale omkring norsk suverenitet over øygruppa. Han henviste både til traktaten fra 1925 med dens juridisk bindende innhold, samt hvilket sårbart økologisk system som befant seg i området. Det internasjonale samfunn var best tjent med å bevare dette, og norsk forvaltningspolitikk var best egnet til å gjøre dette. Retorisk kunne Frydenlunds Svalbard-politikk fremstå urokkelig, interne uttalelser skulle vise at hans reelle syn var langt mer forsiktig. Tydeligheten utad var myntet på sovjetiske ører, jeg tolker Frydenlund dit hen at han fryktet at Moskva ville utnytte ethvert svakt tegn fra norsk side. Samtidig var utenriksministeren innstilt på ikke unødig å provosere sovjetiske myndigheter eller interesser på øygruppa. Frydenlunds forsiktighet kombinert med sikkerhetspolitisk fasthet preget både hans Svalbard-politikk og hans nordpolitikk. Skjønt handlingsrommet skulle vise seg å være begrenset, noe som begrenset utøvelsen av denne politikken.

3.6 Demokratisering og Nord-Sør

3.6.1 Ny økonomisk verdensorden?

Et gammelt problem som er blitt nytt igjen, er gapet mellom de rike og fattige land. (...) Det nye her er erkjennelsen av at dette problem ikke kan løses uten gjennomgripende endringer i det internasjonale økonomiske system og uten gjennomgripende endringer i de rike land selv.⁴⁰⁶

Slik beskrev utenriksminister Frydenlund om forskjellene mellom den industrialiserte delen av verden og utviklingslandene. Han skisserte allerede i november 1973 problemet: Gapet mellom rike og fattige land var stadig økende. Han tegnet også et bilde av at en løsning på disse problemene kun kunne finne sted ved en omstrukturering av det internasjonale økonomiske system. Et slikt forslag tatt ut av sin historiske kontekst synes veldig radikalt, men kun få år tidligere hadde Bretton Woods-systemet kollapset og Vesten gikk økonomiske nedgangstider og oljekrise i møte. Frydenlund pekte på at nedgangen i den internasjonale økonomien rammet de fattigste landene hardest. Sett på denne bakgrunn var Frydenlunds tanker om en økonomisk nyordning mer framtidsrettet og løsningsorientert, selv om den innebar en radikal omlegging av verdensøkonomien. Frydenlund var klar på at ”det internasjonale økonomiske system eller snarere mangelen på et slikt system favoriserer den rike verden og hindrer u-landene i å bli økonomisk selvstendige.”⁴⁰⁷

De økonomiske konsekvensene av oljekrisene hadde så vidt gitt seg utslag da Frydenlund redegjorde omkring dette i november 1973. Først i 1974 kom utviklingslandenes problemer virkelig på den internasjonale bane med deres krav om en *ny økonomisk verdensordning* (heretter NØV).⁴⁰⁸ Frydenlund pekte senere på to sentrale faktorer for at u-landene fremstilte disse kravene med slik kraft fra midten på 1970-tallet. Den første grunnen er som nevnt lavkonjunkturen i den internasjonale økonomien fra 1973-74. Den andre er at stadig flere kolonier fikk sin uavhengighet fra sine respektive kolonimakter etter 1945. Denne utviklingen skjøt særlig fart på 1950- og -60-tallet. Frydenlund mente at den nyvunne politiske friheten ikke hadde innfridd de forventninger utviklingslandene hadde, og at tålmodigheten gradvis forsvant midt på -70-tallet.⁴⁰⁹ Utenriksministeren kom inn på temaet også i november 1974. Han pekte på hvor kompleks utviklingen var; selv om verdenshandelen hadde økt med gjennomsnittlig ti prosent siden 1945 hadde ikke det

⁴⁰⁶ S.tidene 1973-74:317

⁴⁰⁷ S.tidene 1973-74:321

⁴⁰⁸ Frydenlund 1982:166

⁴⁰⁹ Frydenlund 1982:168-69

liberalistiske systemet med økt frihandel klart å utjevne kløften mellom de rike og fattige land. Han pekte videre på hvordan nedgangstidene førte til stor prisstigning og inflasjon, dette rammet hardest de fattigste landene som var avhengige av import av en rekke varer.⁴¹⁰

Frydenlunds perspektiv var ikke motivert kun av forståelse for u-landenes fortvilte situasjon: Skjev fordeling av ressurser var noe som på sikt kunne ramme de industrialiserte land. Han trakk blant annet frem de åpenbare ringvirkningene av prishoppet på olje i 1973-74.⁴¹¹

Frydenlund utviste en god fornemmelse for utviklingslandenes situasjon da han åpnet for en økonomisk nyordning. På dette punktet lå hans retorikk tett opptil virkeligheten, og han fikk mye rett i sine dystre spådommer for hvordan krisen i verdensøkonomien skulle ramme de fattigste hardest. Hans visjoner samsvarte med utviklingslandenes, men da disse ble forsøkt gjennomført viste det seg som en svært vanskelig oppgave. Opprettelsen av IEA nærte oppunder blant andre u-landenes skepsis mot den vestlige verden. Konferansen om internasjonalt økonomisk samarbeid ble etablert i Paris i 1975, og må ses som et forsøk på å skape en forhandlingskanal mellom *Nord* og *Sør*.⁴¹² Tamnes kaller denne konferansen ”en nord-sør-dialog om energi og andre råvarer.” Uenighetene mellom de ulike partene skulle vise seg for store og samarbeidet opphørte i 1977.⁴¹³

Frydenlund omtalte behovet for en økonomisk nyordning inngående i alle sine redegjørelser fra 1973 til -76. Hvorfor engasjerte den norske utenriksministeren seg slik i disse årene for NØV-problematikken? Svaret på dette kom tydeligere frem i hans redegjørelse for Stortinget i mai 1975. Frydenlund trakk da opp en helhetlig vurdering av hvordan det internasjonale samfunn måtte samarbeide for å få kontroll over utviklingen: Innbakt i dette lå det å få kontroll over storpolitikken, den internasjonale økonomien, bevaring av miljøet, og en jevnere fordeling av verdens ressurser mellom nord og sør.⁴¹⁴ Frydenlunds ideologiske overbevisning om at en bedre organisert verden var en forutsetning for en positiv utvikling, gjaldt også den økonomiske kløften mellom rike og fattige land. I så måte var NØV-politikken et idealistisk tankeverk, men ispedd klare trekk av realisme. Frydenlunds NØV-linje føyde seg inn i rekken av politisk retorikk som manglet politisk vilje eller støtte. Arbeidet med en nyordning munnet ut i Stortingsmelding nr. 94 fra 1974-75. Ulik hans forfeilede reformforsøk av Midtøsten- og EF-politikken, grunnstøtte NØV på motvilje hos de industrialiserte land. Frydenlund fikk aldri spilt den rollen han gjerne skulle, og NØV viste

⁴¹⁰ S.tidene 1974-75:609

⁴¹¹ S.tidene 1974-75:609

⁴¹² Frydenlund benyttet seg av disse begrepene. Nord viser til de industrialiserte land, Sør til utviklingslandene

⁴¹³ Tamnes 1997:424-25

⁴¹⁴ S.tidene 1974-75:4321

klart norsk utenrikspolitikkens begrensninger i denne perioden. I ettertid omtaler Frydenlunds kollega Nordli NØV-politikken som ”de tapte skansers politikk.”⁴¹⁵ Han treffer godt med sin karakteristikk. På tross av skuffende resultater i arbeidet med NØV, holdt Frydenlund fast ved sin tro på behovet for en nyordning i verdensøkonomien utover både 1970 og -80-tallet.⁴¹⁶

3.6.2 Bistandspolitikken

Bistands- og utviklingspolitikken i Norge endret seg markant på 1970-tallet. Norsk utviklingshjelp (heretter NORAD) ble opprettet allerede i 1962, i takt med endringer i de internasjonale politiske strømningene omkring hjelp og videre utvikling av fattige land.⁴¹⁷ Innen 1973 hadde norske myndigheter allerede rukket å gjøre seg en rekke erfaringer fra ulike bi- og multilaterale prosjekter særlig på det afrikanske kontinentet. Stortingsmelding nr. 29 fra 1972 dannet grunnlaget for bistandspolitikken i årene 1973 til 1976. Meldingen ble igangsatt av regjeringen Borten i 1970, den ble bearbejdet av Brattelis første regjering fra 1971 til -72, og lagt frem av regjeringen Korvald senere samme år. Historikeren Jarle Simensen peker på at dens radikale profil i stor grad skyldtes fraværet av partiet Høyre i de to sistnevnte regjeringene.⁴¹⁸ Fremtredende representanter fra Høyre og Anders Langes Parti⁴¹⁹ (heretter ALP) kritiserte tidvis regjeringens bistandspolitik. Skjønt her eksisterte det et klart ideologisk skille mellom disse to partiene: Høyre ønsket å dempe veksten. ALP gikk betydelig lenger i deres kritikk og stilte krav om enten store kutt eller eventuelt fjerne den statlige bistanden helt.⁴²⁰

Frydenlund tok tak i problematikken omkring norsk u-hjelp alt i november 1973. Slik den norske utenriksministeren så det stod norsk bistandspolitik overfor to tydelige utfordringer: Det ene fulgte av Frydenlunds grunnleggende forståelse om at u-hjelp alene ikke kunne utjevne forskjellene mellom Nord og Sør; derav NØV-linjen. Det andre var opinionens økende interesse for utenrikspolitikk, og hvor vanskelig det kunne være å argumentere for å sende statlig bistand til ulike land eller regioner. Han pekte på den prinsipielle tilslutning bistandspolitikken hadde hatt i Stortings-flertallet, men ønsket en slik revurdering og åpenhet omkring dens begrunnelse hjertelig velkommen.⁴²¹ Hans fokus i 1973 lå først og fremst på behovet for de strukturelle endringene i verdensøkonomien. Han viste til Stortingsmelding nr.

⁴¹⁵ Samtale med Odvar Nordli 14.1.2010

⁴¹⁶ Frydenlund 1982:178

⁴¹⁷ Simensen, Jarle, *Norge møter den tredje verden 1952-75*, 2003:106ff

⁴¹⁸ Simensen 2003:243-244

⁴¹⁹ Fullt navn: Anders Langes Parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep

⁴²⁰ Frydenlund 1987:234; og Simensen 2003:248-51

⁴²¹ S.tidene 1973-74:321

29 fra 1972, men gikk ikke nærmere inn på bistandspolitikken verken i utforming eller utførelse. I november ett år senere ga han et mer beskrivende bilde:

I 1965 utgjorde bevilgningen til u-hjelp 90 mill. kr., i år er det 693 mill. kr., og i 1978 vil det være 1750 mill. kr. Det er klart at denne sterke opptrapping av vår u-hjelp vil bli en stadig viktigere faktor i norsk utenrikspolitikk.⁴²²

Basert på økningen i norsk u-hjelp og de prinsipielle føringer som Stortingsmelding nr. 29 la, forventet Frydenlund en markant økning i bistandsmidler til ulike utviklingsland. Hva denne uttalelsen ikke sier noe om er den generelle prisstigningen. Det er likevel mindre vesentlig her. Tallenes tale var klar: Norge brukte stadig mer penger på bistand. Frydenlund var tydelig på at nettopp dette ville reise spørsmål vedrørende bistandspolitikken, både dens omfang og til hvilke land og aktører Norge skulle bistå.⁴²³ Representanten Erik Gjems-Onstad fra ALP ga bistandskritikerne et ansikt. Etter Frydenlunds redegjørelse gjorde Gjems-Onstad det klart at ALP ikke kunne støtte regjeringens bistandslinje.⁴²⁴ Gjems-Onstad og hans meningsfeller var i et klart mindretall, men ALP var i årene 1973-76 en tydelig og kraftig motstander av statlig u-hjelp. De utgjorde med dette et nytt hensyn å ta for Frydenlund.

I et foredrag utenriksministeren holdt i september 1974 tok han opp flere aspekter ved norsk u-hjelp: Med økte bevilgninger ble det stilt større krav til det administrative. En slik utvikling var mulig og forsvarlig på grunn av de økte oljeinntektene.⁴²⁵ Frydenlund skisserte opp flere muligheter for hvordan norske myndigheter best kunne administrere bistandspolitikken, blant annet opprettelse av et nytt departement. Frydenlund støttet seg på et utredningsarbeid ledet av Erik Brofoss.⁴²⁶ Brofoss-utvalget anbefalte at mer ansvar og myndighet ble overført til UD, et forslag som gagnet utenriksministerens posisjon.⁴²⁷ Frydenlunds tilnærming til bistandspolitikken var en videreføring av den gjeldende politikken. Denne linjen hadde som nevnt basis i en stortingsmelding utformet av det politiske sentrum og venstresiden, det falt seg naturlig for den moderate sosialdemokraten Frydenlund å føre en slik politikk videre. Hans engasjement for NØV viste at han var trygt forankret innenfor bistandstradisjonen på venstresiden i norsk politikk. Hans videreføring bar ikke preg av store forandringer, Frydenlund ønsket å holde fast ved todelingen av de norske bistandsmidlene;

⁴²² S.tidene 1974-75:611

⁴²³ S.tidene 1974-75:611

⁴²⁴ S.tidene 1974-75:614

⁴²⁵ Frydenlund 1987:231-32

⁴²⁶ Frydenlund 1987:232-33

⁴²⁷ Simensen 2003:254-56

halvparten til bilateral u-hjelp, og den andre halvparten til multilaterale hjelpeorganisasjoner.⁴²⁸ Den regelen skulle ikke bli fulgt opp i årene som kom. Fra 1977 økte den tosidige bistandsandelen på bekostning av multilaterale støtten.⁴²⁹ Her justerte altså Frydenlund sine egne intensjoner. Tamnes belyser et viktig aspekt ved Arbeiderpartiets bistandspolitikk på 1970-tallet. ”Avveiningen mellom idealer og norske arbeidsplasser ble spesielt vanskelig” ifølge Tamnes, norske myndigheter brukte noe av bistandsmidlene for å bekjempe den voksende arbeidsledigheten. Konkret gikk dette ut på at norsk industri fikk oppdrag med å produsere og eksportere til enkelte u-land.⁴³⁰

Det mest sentrale ved Frydenlunds tilnærming til bistandspolitikken var at han fulgte opp den forholdsvis radikale norske bistandspolitikken. Tamnes viser til de norske målene om at en prosent av brutto nasjonalprodukt skulle gå til bistand. Dette målet ble satt til 1978, men krisen i verdensøkonomien førte til at det ble innfridd først i 1982.⁴³¹ Frydenlund fokuserte ikke på slike tall i sine redegjørelser, men viste heller til Stortingsmelding nr. 29. Ved å henvise til allerede vedtatte retningslinjer kunne utenriksministeren unngå å trekke inn mål om tallfesting av bistanden. Frydenlund ønsket en prinsipiell debatt velkommen, men han så ikke noe konstruktivt i en debatt hvor fokus alene lå på 1 prosent-målet. På samme tid fastholdt han den radikale profilen, dette innebar at han lot politisk ideologi få prege bistandspolitikken.⁴³² Veien mellom bistandspolitikk og støtte til demokrati- og frigjøringsbevegelser var tidvis kort.

3.6.3 Støtte til demokratiserings- og frigjøringsbevegelser

Sentralt i Frydenlunds utenrikspolitiske oppfatning sto støtten til menneskerettigheter. Det var en beklagende norsk utenriksminister som omtalte kuppet i Chile i september 1973: ”Mordet på [president Salvador] Allende var et hardt slag for troen på reformlinjen.”⁴³³ Frydenlund kommenterte også hendelsene ved den norske ambassaden i Santiago overfor både Stortinget og Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite. I begge fora beklaget han den norske ambassadørens handlinger de første dagene etter kuppet.⁴³⁴ Frydenlund var klar i sin kritikk av kuppet, og uttalte videre at: ”En lærdom vi kan trekke av det som skjedde i Chile, er at vår

⁴²⁸ Frydenlund 1987:232

⁴²⁹ Tamnes 1997:394

⁴³⁰ Tamnes 1997:398-99

⁴³¹ Tamnes 1997:390-91

⁴³² Tamnes 1997:402

⁴³³ S.tidene 1973-74:321

⁴³⁴ S.tidene 1973-74:321; og UUKK 2.11.1973

solidaritet med demokratiske og progressive krefter ikke må komme for sent.”⁴³⁵ Denne kritikken ble opprettholdt, i november 1974 trakk utenriksministeren igjen frem Chile som et eksempel på grove brudd på menneskerettighetene. Konkret tok norske myndigheter kontakt med det chilenske regimet i håp om å få stanset en rekke dødsdommer.⁴³⁶ Engasjementet rundt Chile i årene 1973-76 var stort, både hos norske medier, hos utenriksministeren og på Stortinget. Frydenlund skrev senere at Norges forhold til Chile i disse årene var et godt eksempel på arbeid for menneskerettigheter: Utad hadde Norge et korrekt forhold til chilenske myndigheter. På samme tid mottok UD takkebrev fra en rekke chilenerne som den norske ambassadøren Frode Nilsen hadde fått ut av chilenske fengsler og gitt politisk asyl.⁴³⁷ Frydenlunds holdninger i forhold til Chile kom til å representere hans legning: Den lå i skjæringspunktet mellom prinsipiell, tydelig støtte til demokratiske krefter, samtidig som han lot en situasjonsanalyse bestemme de konkrete tiltak slik at mest mulig av politikken lot seg gjennomføre. For utenriksministeren var utenrikspolitikk både retorikk og konkrete tiltak; det siste veide tyngst når det stod om menneskeliv.

Frydenlund var også tydelig både i sin støtte til frigjørings- og demokratiseringsbevegelser, og i sin kritikk av undertrykkende regimer også andre steder enn i Chile. Dette gjaldt spesielt i land som Angola, Rhodesia, Namibia og Sør-Afrika. I de tre sistnevnte rettet kritikken seg mot de hvite mindretallsstyrene som ikke ville åpne for mer demokratisering i sine respektive land. Frydenlund gjentok denne kritikken i 1976. Han var da tydelig på at det internasjonale samfunn måtte yte kritikk og øve press, men at de afrikanske stater selv måtte løse konfliktene. Norge bidro ikke med våpen- eller materiell støtte til frigjøringsbevegelser, men Frydenlund så ikke noe galt i å sende humanitær hjelp.⁴³⁸ Kritikken mot kolonimakten Portugal var derimot mer dempet: Frydenlund uttrykte i stedet optimisme for utviklingen i landet.⁴³⁹ Overgangen fra militærdiktatur til demokrati i Portugal i 1974, og den påfølgende selvstendigheten til Angola forklarte langt på vei at den norske utenriksministeren lempet på sin prinsipielle kritikk av undertrykking av demokratiet. Etter regimeendringene sendte Frydenlund sin regjeringskollega Per Kleppe til Portugal. Dette både for å uttrykke støtte til denne prosessen, men også for at Kleppe kunne gi Frydenlund førstehånds beretning om utviklingen i Portugal, og hvilke muligheter Norge hadde til å bistå

⁴³⁵ S.tidene 1973-74:321

⁴³⁶ S.tidene 1974-75:611

⁴³⁷ Frydenlund 1982:173

⁴³⁸ S.tidene 1975-76:3765

⁴³⁹ S.tidene 1975-76:651

økonomisk.⁴⁴⁰ I tilfellet med Portugal var det utvikling i positiv retning, og Frydenlund utviste tiltro til konstruktive tiltak fremfor ensidig kritikk. At Norge og Portugal var Nato-allierte spilte også inn. Frydenlund var generelt sterkest i sin tale om menneskerettigheter der de sikkerhetspolitiske komplikasjonene var minst.⁴⁴¹ Dette kom som nevnt tidligere frem i samarbeidet innenfor KSSE. I så måte var hans virksomhet begrenset av det sikkerhetspolitiske landskapet han opererte innenfor, fokuset på menneskerettigheter ble til dels et overskuddsfenomen. Historikeren Olav Riste hevder at: ”For å sleppe å ta stilling til Europas politiske integrasjonsprosess, har så Norge søkt sidan 1970-åra (...) søkt tilflukt i rollen som misjonær på det globale plan.”⁴⁴²

Å kalle Frydenlunds engasjement for et overskuddsfenomen blir noe enkelt. Hans engasjement var genuint, men han tilpasset kritikken mot viktige Nato-allierte. Det var langt enklere og mindre kontroversielt å kritisere militærdiktaturer og hvite mindretallsstyrer. Frydenlunds menneskerettspolitikk var likevel ikke helt forstummet av sikkerhetspolitiske hensyn; utdelingen av Nobels fredspris til den sovjetiske intellektuelle og opposisjonelle Andrei Sakharov i 1975 skapte mye irritasjon hos lederskapet i Moskva.⁴⁴³ Kleva påpeker at UD's oppfølging av denne saken trosset en realpolitisk vurdering av utenrikspolitikken. Frydenlunds tilnærming til utenrikspolitisk moralisme var preget av tvisyn og forebehold. Både Bratteli og Frydenlund reiste advarende pekefinger i 1973 og -74. Utenriksministeren understrekte at med Norges privilegerte situasjon fulgte et moralsk ansvar, skjønt overdreven moralisme og engasjement kunne oppfattes som selvgodhet.⁴⁴⁴ Statsministeren uttalte følgende i 1974:

Men til en realistisk utenrikspolitikk hører også evnen til å erkjenne hva vi kan gjøre noe med, og hva vi ikke kan gjøre noe med. (...) Bortsett fra verbale bidrag er det lite vi kan gjøre for å påvirke utviklingen på fjerne steder, (...). Når vi selv ikke kan hjelpe til i løsningen av vanskeligheter som er til stede, kan det i visse tilfelle være betimelig at vi ikke er altfor påtrengende med gode råd om hva andre bør gjøre i de samme områdene.⁴⁴⁵

⁴⁴⁰ Kleppe 2003:310-17

⁴⁴¹ Jf. kap. 3.2.5; og Kleva, Anne Elin, *Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa 1975-89 (...)*, masteroppgave i historie, UiO, Oslo 2007:107-09

⁴⁴² Riste 2003:81

⁴⁴³ Kleva 2007:112-13, hentet fra; Sveen A. mfl., *Nobels Fredspris. Hundre år for fred. Prisvinnere 1901-2000*, Oslo 2001:208-11

⁴⁴⁴ Riste 2003:83

⁴⁴⁵ S.tidene 1974-75:1072. Utdrag fra innlegg av statsminister Trygve Bratteli i Stortingets utenriksdebatt 19. november 1974

Norge skulle vise seg å være svært tilbakeholdne med støtte til demokratiseringsbevegelser og menneskerettigheter i Øst-Europa når dette kolliderte med avspenningspolitikken. Frydenlund var en varm tilhenger av avspenning, noe som tilsa å styrke båndene mellom Øst og Vest. Da krav om reformer og demokrati ble ytret i Øst-Europa, var Frydenlund og andre norske politikere ute og erklærte sin støtte til dette, men det kom lite konkret ut av denne støtten.⁴⁴⁶ I tillegg så er det interessant å sette et spørsmålstejn ved den norske virkelighetsoppfatningen: Hendelsene i Polen i 1980-81 viste at både Frydenlund og UD undervurderte den brede støtten og oppslutningen omkring reformkravene fremstilt av bevegelsen *Solidaritet*. Halvard Svenbalrud peker i sin masteroppgave på hvordan norske myndigheter stilte seg kritiske til bevegelsen; de fant dens krav for urealistiske og de fryktet at den på sikt ville virke skadelig på forholdet mellom Øst og Vest. Han hevder at forholdet til Sovjetunionen og USA var viktigere enn å vise sin støtte til *Solidaritet*.⁴⁴⁷ Hensynet til avspenning veide tyngre enn menneskerettigheter. Dette samsvarer med min egen forklaring: Frydenlund forholdt seg først og fremst til den kalde krigens harde realiteter; sikkerhetspolitikken kom først. Kleva kommer likevel med et godt poeng: Norge hadde liten gjennomslagskraft alene, ryggdekning i Nato var en forutsetning for å få til noe.⁴⁴⁸ Dermed så blir bildet av Frydenlund mer nyansert. Jeg vil konkludere med at Frydenlund var opptatt av å oppnå resultater i spørsmål om menneskerettigheter. Norges posisjon tilsa balansegang mellom Øst og Vest, realisme og idealisme, retorikk og stille diplomati; Frydenlund var så pragmatisk at han balanserte innenfor dette slik det best tjente norske idealer og interesser.

3.6.5 Oppsummering

Frydenlund ønsket å tilnærme seg problematikken mellom Nord og Sør i et bredere perspektiv. Han viste stor forståelse for at de fattige landene var svært misfornøyd med det økonomiske system og den utvikling det hadde ført med seg. Da det etablerte økonomiske systemet gikk i oppløsning tidlig på 1970-tallet, mente Frydenlund at dette åpnet for en nyordning i verdensøkonomien. Den norske utenriksministeren tuftet sitt syn på en rasjonell idealisme: En stadig økende kløft mellom de fattige og rike land kunne på sikt føre til konfrontasjon. Samtidig så gjennomsyret hans tro på en bedre organisering av verden også den økonomiske politikken. Ifølge ham var NØV en løsning både Nord og Sør ville være tjent med mente han. På internasjonalt plan ble samtaler innledet og noen tiltak iverksatt, men det

⁴⁴⁶ Svenbalrud, Halvard Kvale, *Østpolitikk og alliansehensyn: Polen, Solidaritet og norsk utenrikspolitikk 1980-1990*, masteroppgave i historie, UiO 2007:50-51; og S.tidene 1980-81:1341-49

⁴⁴⁷ Svenbalrud 2007:60-61; og 120-21

⁴⁴⁸ Kleva 2007:113

skulle vise seg svært vanskelig å fremforhandle noe konkret, til det var interessene for motstridende. NØV manglet politisk tyngde, Frydenlund var mer radikal enn det rådende politiske klimaet i de industrialiserte land. Hans arbeid for NØV representerte de moderniserende og radikale sidene ved Frydenlund.

Hans engasjement for de fattige land syntes igjen i hans holdning til bistandspolitikken. Utenriksministeren stilte seg bak Stortingsmelding nr. 29 fra 1972, og videreførte en ekspansiv og offensiv norsk bistandslinje. Han var ikke særlig interessert utad i å tallfeste for mye, hans fokus lå på å gjennomføre politikken. Interessen og engasjementet rundt utenrikspolitikken var stort på 1970-tallet beskrev Frydenlund i ettertid.⁴⁴⁹ Denne nye interessen kunne skape et argumentasjonsproblem for u-hjelpen, da Frydenlund selv erkjente at denne politikken grunnlag kunne være vanskelig å forstå. Utenriksministeren mente at en slik politikk nyttet og var til stor hjelp, men u-hjelp alene kunne ikke utjevne kløften mellom Nord og Sør. Frydenlunds bistandslinje var forholdsvis tradisjonell i norsk sammenheng, men den norske linjen var i utgangspunktet utformet av venstresiden og mellompartiene. Den var radikal i sin form og utsatt for angrep fra høyresiden, særlig fra ALP etter deres inntreden på Stortinget i 1973. De største føringene var allerede lagt, men Frydenlund gjennomførte en bistandspolitik som tok hensyn til mottagerlandets politiske profil. Målsetningen om å bruke 1 prosent av brutto nasjonalprodukt ble først satt i 1974, deretter i 1978, for så endelig å bli nådd i 1982.

Hånd i hånd med engasjementet for den fattige delen av verden, uttrykte Frydenlund tydelig og sterk støtte til en rekke demokratiserings- og frigjøringsbevegelser. Mest aktuelt ved hans inntreden som utenriksminister i 1973 var situasjonen i Chile. Frydenlund var klar, både overfor Stortinget og innad i Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite, at Norge måtte yte Allendes tilhengere støtte og politisk asyl der dette var påkrevd. Trass i noe kritikk fra borgerlig hold tilbakekalte utenriksministeren ambassadøren i Santiago de Chile etter dennes kritikkfulle mangel på handlekraft i dagene etter militærkuppet. Hans etterfølger gikk betydelig lenger i å gi chilenske opposisjonelle støtte, noe Frydenlund i ettertid bemerket som positivt. En slik politikk var også i tråd med Frydenlunds tankegang: Korrekte diplomatiske forbindelser kombinert med humanitær målrettet hjelp som ga resultater.

Kritikk av brudd på menneskerettigheter kom sterkere frem hos Frydenlund. Dette ga seg særlig utslag i hans omtale av regimene i flere afrikanske land, spesielt der hvor hvite mindretallsstyrer undertrykte det svarte flertallet. Frydenlund var resten av sin levetid svært

⁴⁴⁹ Frydenlund 1982:27ff

kritisk til apartheidstyret i Sør-Afrika, slik sett var hans holdning både langsiktig og konsekvent.⁴⁵⁰ Det som utmerket seg hos ham var hans tilpassede kritikk overfor kolonimakter som også var medlemmer av Nato. Mangelen på menneskerettigheter i KSSE var heller ikke et ønskelig fokus for regjeringen Bratteli. Likeledes var Frydenlund skeptisk og avvisende til bevegelsen Solidaritet i Polen i 1980-81. Frydenlund forfektet menneskerettigheter i Afrika, Asia og i Sør- og Mellom-Amerika hvor de sikkerhetspolitiske kontroversene var minimale. Dette var i mindre grad tilfelle der overgrepene ble utført av regimer til venstre på den politiske akse. Når sikkerhetspolitikken kom inn, som i spørsmålet med KSSE, uteble kritikken.. Statsviteren Torbjørn Knutsen argumenterer for at realismen stod sterkest i norsk utenrikspolitikk frem til den kalde krigens slutt i 1989.⁴⁵¹ Jeg finner lite for å motbevise en slikt kort sammenfatning. For meg fremstår Frydenlund først og fremst som en realpolitiker, hos ham kom sikkerhetspolitikken fremfor idealisme. Like fullt var han en utenrikspolitisk balansekunstner av internasjonalt format, som var høyt respektert av både sine politiske tilhengere og motstandere.

⁴⁵⁰ Frydenlund 1987:292-93. Frydenlund støttet en sanksjonslinje mot Sør-Afrika i sin siste periode i 1986-87

⁴⁵¹ Knutsen, Torbjørn m.fl., *Norges utenrikspolitikk*, Oslo 1997:38-40

Kap. 4. Avslutning og konklusjon: Norsk utenrikspolitikk i støpeskjeen?

4.1 Knut Frydenlunds utenrikspolitiske holdninger 1973-76

4.1.1 Radikal kursendring og modernisering?

Knut Frydenlund demonstrerte en sterk vilje til å utfordre den etablerte norske linjen på enkelte saksområder. På disse områdene var hans tilnærming preget av nytenkning og reformering. Konflikten i Midtøsten var det første temaet utenriksministeren trakk frem i sin utenrikspolitiske redegjørelse for Stortinget i 1973. Frydenlunds retorikk varslet en ny norsk tilnærming til både staten Israel og palestinerne. Han valgte dermed å utfordre den tradisjonelle sterke norske støtten til israelerne. De radikale trekkene hos utenriksministeren var å understreke viktigheten av å stimulere til dialog mellom alle parter, inklusive palestinerne. Mest omstridt ble hans uttalelser i FN hvor han stemte for å la palestinerne uformelle leder få tale. Dette ble oppfattet som en radikal kursendring, og førte til en opphetet debatt hvor utenriksministeren kom under ild fra både partikolleger og opposisjonspolitikere.⁴⁵²

Striden om Frydenlunds tilnærming til konflikten i Midtøsten kan diskuteres med utgangspunkt i flere forklaringsmodeller. La meg først bruke Seip-skolen: Dens perspektiv er på den enkelte aktør og maktutøvelse. Frydenlund var den fremste aktøren i dette spillet i 1973-74, og han utøvde en politikk som manglet støtte både i regjeringen og på Stortinget. Teorien er nyttig til å belyse maktspill hos enkeltaktører, men den forklarer ikke handlingsmønster og motiver. Skodvin-skolens perspektiv ville ha pekt på de ytre faktorene. Yom Kippur-krigen førte utvilsomt *Midtøsten* fremst på den norske utenriksministerens dagsorden høsten 1973. Så kan man diskutere om Frydenlund var en *rasjonell aktør*, hans politiske dømmekraft sviktet ham i alle fall. Hans opptreden var i alle fall påvirket av hendelsene i Midtøsten, han så muligheten til å fremme sitt grunnsyn og grep denne. Skodvin-perspektivet fremstår som noe ufullstendig. Hernes-skolen komplementerer til en viss grad denne teoretiske analysen: Aktører utenfor den tradisjonelle statsmakten påvirket den politiske prosessen. Skjønt Hernes-skolens fokus lå på ulike interesser hos de forskjellige delene av statsmakten, altså forvaltningen. Frydenlund ga selv denne påstanden delvis rett da

⁴⁵² Jf. kap. 3.3.1; og kap. 3.3.2

han skrev at Stortinget dikterte norsk Midtøsten-politikk i 1974.⁴⁵³ Stortinget betød Israels venner.

Utenriksministeren fremmet en radikalt ny holdning til konfliktens aktører i forhold til den tradisjonelt Israel-vennlige linjen i regjeringspartiet. Jeg vil hevde at Frydenlund handlet rasjonelt både indre- og utenrikspolitisk: Han ønsket å utforme en politikk som bygde bro mellom det polariserte, norske synet på konflikten. Han avvek ikke fra støtten til Israel og dets krav på sikre grenser. Hans argumentasjon om dialog var i samsvar med hans helhetlige syn på avspenning og konfliktløsning. Hva som er radikalt og moderat er relativt, i tilfellet med Midtøsten forfektet utenriksministeren en radikal kursendring i forhold til tidligere norsk politikk. Den voldsomme motstanden mot denne linjen hos Israel-vennlige krefter i Arbeiderpartiet og den borgerlige opposisjonen bekrefter en slik konklusjon. Utenrikspolitisk var hans tilnærming til Midtøsten på linje med den norske avspenningspolitikken mellom Øst og Vest. Frydenlunds rasjonaliserte at samtaler mellom partene, uansett konflikt, var den beste og eneste løsningen.

Frydenlund uttrykte høsten 1973 et ønske om å blåse nytt liv i norsk Europa-politikk. Frydenlunds reformforsøk av den norske utenrikspolitikk overfor EF skulle komme til å ha flere fellestrekk med hans feilslåtte Midtøsten-politikk. En distinkt forskjell var forsikringene om at Europapolitikken ikke skulle endres, linjen som var trukket opp i 1972 skulle følges. Reformeringen av norsk Europa-politikk betød en mer aktiv norsk holdning og oppfølging, en slik "aktiv" kurs provoserte nei-siden fra 1972. Innen utgangen av 1974 innså utenriksministeren at forsøket var feilslått, verken den norske opinionen eller EF var spesielt interessert i et aktivt forhold. Igjen synes det som Frydenlund handlet ut fra egen overbevisning, i likhet med i Midtøsten-spørsmålet. Først da hans politikk møtte sterk motstand gikk han tilbake på sine standpunkter. I Europa-politikken var hans vilje sterkere, og Frydenlund søkte alternative løsninger når de åpne kanalene feilet. Han var prinsipielt for åpenhet, men hans tilnærming til Europa og EF var et *stille diplomati*. Frydenlund bøyde ikke av i saker han mente var svært viktige, han valgte i stedet å dempe retorikken da dette var hensiktsmessig.⁴⁵⁴

Frydenlunds holdning til en ny økonomisk verdensorden er det tredje området hvor hans politikk avvek fra den tidligere linjen. Ulik de to foregående nevnte sakene var ikke

⁴⁵³ Jf. kap. 3.3.5; og Frydenlund 1982:26. Pressgruppen Israels venner oppfyller kriteriene som en aktør utenfor statsmakten, da dette var en tverrpolitisk interessegruppe

⁴⁵⁴ Jf. kap. 3.4.1; og kap. 3.4.3

arbeidet for NØV kontroversielt i norsk sammenheng.⁴⁵⁵ Forslaget om å fremforhandle et mer rettferdig handelssystem mellom Nord og Sør var likevel spesielt i en vestlig kontekst. Frydenlunds NØV-politikk plasserte på mange måter Norge som den mest u-landsvennlige stat i nordisk sammenheng. Frydenlund ønsket å være fremtidsrettet og løsningsorientert, men han støttet en omlegging av den internasjonale økonomien. Denne prosessen strandet i flere internasjonale konferanser, og viste tydelig hvilke begrensninger illusjonene om en økonomisk nyordning hadde. Frydenlund rasjonaliserte behovet for NØV med et dobbelt sett av argumenter: Alle parter ville tjene på en ny verdensorden, og det økende gapet mellom rike og fattige hadde et stort konfliktpotensial i seg.⁴⁵⁶ Alle disse tre saksområdene talte for at Frydenlund søkte å endre den norske utenrikspolitiske kursen, i noen tilfeller radikalt. Hva som ble oppfattet som radikalt var relativt, men reaksjonene på disse endringene fortalte mye om hvorvidt de ble oppfattet som drastiske justeringer. Frydenlunds tilnærming til konflikten i Midtøsten og NØV-politikk var områder hvor Norge prøvde å bidra internasjonalt. Forholdet til EF var et norsk anliggende. I denne oppgaven har jeg pekt på Frydenlunds omtale av norsk Midtøsten-politikk som det mest radikale og klareste bruddet, ironien var at han selv oppfattet sin linje som moderat. Dette understreker hvor viktig konteksten er, og hvordan det kan oppfattes ulikt av så vel aktører som historikere.

4.1.2 Videreføring av den tradisjonelle norske linjen?

Utenriksminister Frydenlund gjentok i årene 1973 til -76 at han var trygt forankret innenfor den atlantiske linjen. Retorisk plasserte utenriksministeren seg godt innenfor den sikkerhetspolitiske tradisjonen, han sådde ingen tvil om Norges tilknytning til Nato. Jeg har pekt på hvordan Frydenlund disponerte sine redegjørelser; medlemskapet i Nato ble ikke nevnt først. Utenriksministeren tok for seg de mest dagsaktuelle temaene først, for deretter å slå fast den sikkerhetspolitiske kursen etterhvert.⁴⁵⁷

Hans syn på Nato var derimot ikke tradisjonelt, i overført betydning tilbakeskuende eller statisk. Frydelund erkjente behovet for tilpasning og nytenkning, og understrekte betydningen av de ulike rollene forsvarsalliansen spilte. Avspenningsprosessen mellom Øst og Vest var en ny arena hvor Nato kunne bidra i fremtiden. Jeg har trukket sammenligninger mellom Frydenlund og Einar Gerhardsen, nettopp på grunn av betydningen begge tilla avspenning. Likevel har jeg konkludert med at Frydenlund stod nærmere sin forgjenger

⁴⁵⁵ Jf. kap. 2.6.2; og kap. 2.6.3

⁴⁵⁶ Jf. kap. 3.6.1

⁴⁵⁷ Jf. kap. 3.2.3

Halvard Lange. Jeg har vist hvordan Frydenlund baserte seg på en realpolitisk situasjonsvurdering, i likhet med Lange. Forholdet til Nato hadde en dobbel bunn hos Frydenlund, men han lot sikkerhetspolitiske hensyn veie tyngst. Dette kom tydeligere frem i årene etter 1976, særlig rundt hans håndtering av de vanskelige stridstemaene i 1979-80.⁴⁵⁸ Retorikken var preget av både idealisme og realisme, ofte harmonisk fremstilt med en klar sammenheng. Sikkerhet og avspenning var udelelige og hang sammen.

Et annet viktig aspekt som taler for å betegne Frydenlunds utenrikspolitikk som tradisjonell videreføring, var hans gode forpleining av forholdet til USA. Hans gode personlige egenskaper skapte forståelse for norske synspunkter i Washington, dette blant annet takket være et godt forhold til utenriksminister Henry Kissinger. Trass i ulike syn på en rekke utenrikspolitiske saker, delte de et realpolitisk perspektiv, i den forstand at de viste de forståelse for hverandres ulike posisjoner. En slik forståelse for norske interesser og behov var svært viktige i en periode preget av motstridende interesser, særlig i forbindelse med norsk oljeproduksjon og tilknytning til IEA.⁴⁵⁹ Frydenlund fremstod som en klar konsensuspolitiker, og hans politikk søkte å bygge broer mellom både hjemlige fraksjoner, og i forhold til ulike vestlige interesser. Frydenlund var en moderat sikkerhetspolitiker i den forstand at han plasserte seg selv i midten, både i norsk politikk og i internasjonale spørsmål. En slik moderat linje bar ikke preg av radikal omprøving, men heller en forutsigbar og fast videreføring av utenrikspolitikken. Frydenlunds stemmegivning i FN for å la PLO få tale taler imot en slik konklusjon. Dette viste nyansene i hans utenrikspolitikk, skjønt Frydenlund innså ikke hvilke reaksjoner dette standpunktet skulle fremprovosere. Hans grunnsyn var lojal mot sin tro på at multilaterale løsninger var det beste for Norge. For å oppnå dette måtte han utvise en realpolitisk tilpasningsevne og sikkerhetspolitisk balansegang mellom ulike interesser.⁴⁶⁰

4.1.3 Utenriksminister Frydenlund – idealist, realpolitiker eller begge deler?

Jeg har fremstilt Frydenlunds sterke tro på internasjonalt, bindende løsninger og en bedre organisert verden som hans utenrikspolitiske grunnsyn. Det har vært min tese at et slikt perspektiv var motivert av egeninteresser. Troen på multilaterale løsninger satt dypt i utenriksministeren. Allerede i 1969, mens Frydenlund fortsatt arbeidet i LOs internasjonale utvalg, omtalte han USA som ”[k]jempen Gulliver i lenkegjengen”.⁴⁶¹ *Lenkegjengen* refererte her både til Nato og FN. Sistnevnte var en hjørnestein i norsk utenrikspolitikk fra

⁴⁵⁸ Jf. kap. 3.2.3

⁴⁵⁹ Jf. kap. 3.2.4

⁴⁶⁰ Jf. kap. 3.2.5; og Tamnes 1986

⁴⁶¹ Frydenlund 1987:18

organisasjonens opprettelse i 1945.⁴⁶² Dette synet gjentok Frydenlund overfor Stortinget allerede i november 1973.⁴⁶³

FN skulle også spille en betydelig rolle i utformingen av norsk utenrikspolitikk på 1970-tallet, særlig grunnet arbeidet i FNs havrettskonferanse. Norsk olje- og havrettspolitikk var i støpeskjeen, men med fare for å se seg blind på enkeltaktører, så var flere statsråder og deres departementer, oljedirektoratet og næringsinteresser med i utformingen. Frydenlund spilte tidvis annenfiolin, ufrivillig sådan. Han beholdt det formelle overoppsynet og ansvaret, men mye av det konkrete ansvaret ble overført til og grepet av andre. Fremst av disse var havrettsministeren Jens Evensen. Bedømt etter uttalelser i årene 1973-76 fremstår forholdet harmonisk og velfungerende. Mine kilder, muntlige og skriftlige, samt annen forskning, konkluderer med at motsetningene mellom Evensen og Frydenlund vokste i kraft etter 1976. Jeg har ikke funnet noe som undergraver en slik påstand i arbeidet med min oppgave.⁴⁶⁴ Evensen fremstod likevel som mer proteksjonistisk og skeptisk til vestlig samarbeid enn Frydenlund, noe som særlig syntes i debatten omkring IEA i 1974-75.⁴⁶⁵

I Norges forhold til IEA kom dobbeltheten hos Frydenlund frem. Han tok inn over seg Norges særstilling som oljeeksportør, men han vegret seg for de sikkerhetspolitiske konsekvensene hvis Norge valgte å stå utenfor. Et slikt tvisyn har blant andre Tamnes påpekt tidligere. Jeg vil gjøre det klart hva jeg legger i et slikt uttrykk: Frydenlund tok inn over seg en rekke motforestillinger, altså en reflekterende tilnærming til problemet. Likevel var hans målsetning klar, og han arbeidet hele tiden frem mot dette. I IEA-saken var målsetningen å få til en norsk tilknytning, trass i indrepolitisk motstand.⁴⁶⁶ En slik arbeidsmåte kjennetegnet Frydenlund som utenrikspolitiker, disse refleksjonene kunne gi et bilde av usikkerhet, noe jeg mener er feil. Frydenlund lot sikkerhetspolitiske hensyn utveie andre hensyn i gjentatte saker når han ble presset. Dette bør likevel nyanseres noe: Frydenlund forfektet internasjonalt samarbeid, noe som i mange tilfeller betød samarbeid med andre vestlige nasjoner. Ønsket om multilaterale løsninger veide tidvis like tungt, dette sammenfalt ofte med den sikkerhetspolitiske tilknytningen vestover. Frydenlunds multilaterale grunnsyn og sikkerhetspolitiske hensyn veide tyngst i blant annet IEA-saken og avspenningspolitikken

Frydenlund talte varmt om avspenningsprosessen mellom Øst og Vest, både overfor Stortinget, pressen og i andre fora. Støtten til dette var ikke kontroversielt, det var i tråd med

⁴⁶² Jf. kap. 2.3.1; og kap. 2.6.2

⁴⁶³ Jf. kap. 3.1; S.tidene 1973-74:316; Frydenlund 1982; og 1987

⁴⁶⁴ Jf. kap. 3.5.1

⁴⁶⁵ Jf. kap. 3.2.4

⁴⁶⁶ Jf. kap. 3.2.4; og Tamnes 1997:38-39

den rådende stemning både i Norge og Vesten for øvrig. Retorikken bar preg av idealistisk håp om samarbeid og fredelig sameksistens, blandet med norske egeninteresser. En slik politikk kunne spores helt tilbake til 1950-tallet, men støtten til avspenning kom enda sterkere frem hos Frydenlund i årene 1973-76. Retorisk gikk sikkerhetspolitikk og avspenning hånd i hånd hos ham, det var viktig for utenriksministeren å understreke både gevinstene og utfordringene i denne prosessen.⁴⁶⁷ Min tese har vært at avspenning mellom Øst og Vest var i norske interesser helt siden 1949, men at det internasjonale klimaet bestemte hvorvidt Norge skulle ivre for en slik politikk. Lange var forsiktig og dempet i en tid hvor klimaet var kjølig, men pleide gode forbindelser med enkelte land i Øst-Europa.⁴⁶⁸ Frydenlund forfektet småstatsperspektivet, han ønsket å binde stormaktene til avtaler og samarbeid gjennom FN. Frydenlunds språk inneholdt både idealisme og realisme, slik sett så var hans retorikk så åpen og ærlig som han kunne tillate. Han støttet varmt opp om avspenningsprosessen og arbeidet i KSSE, samtidig som han talte åpent om hvilke utfordringer som lå fremover i tid. I ettertid skrev han at avspenningen feilet fordi stormaktene ikke fulgte opp de politiske samtale med konkrete tiltak. Frydenlunds uttalelser i perioden 1973 til -76 synes på meg som de er i stadig utvikling. I 1973-74 da forhandlingsviljen mellom USA og Sovjetunionen fremdeles var stor, fremstod utenriksministeren som en betinget optimist. Etter hvert som stemningen mellom Washington og Moskva surnet og KSSE stod foran store utfordringer i 1975-76, bar Frydenlund mer preg av pessimisme.

Reiulf Steen omtalte Frydenlund som en ”idealistisk realpolitiker” ved hans bisettelse i mars 1987.⁴⁶⁹ De to hadde arbeidet tett sammen siden 1973, og kjente hverandre godt. Karakteristikken var treffende, skjønt den fortalte lite om kompleksiteten i Frydenlunds oppfatning av utenrikspolitikken. Frydenlund trodde på åpenhet og dialog, denne troen kom klarest til uttrykk der en slik tilnærming ble mest kontroversiell, som i Midtøsten-politikken. Hans realpolitiske trekk var tydeligst da han foretrakk stille diplomati og lukkede kanaler, som i Norges tilknytning til EF og Vest-Tyskland.⁴⁷⁰ Dette kom også frem i hans søken etter løsninger og resultater. Frydenlund var klar i sin støtte til menneskerettigheter og demokratisering overfor Stortinget i årene 1973 til -76, men som både Anne Elin Kleiva og Hallvard Kvale Svenbalrud påpeker: Norge var lunken i sin støtte til menneskerettigheter, eller mangel på disse, i både KSSE-traktaten i 1975 og i Polen i 1980-81. Frydenlund ønsket ikke å provosere Sovjetunionen unødig; norske interesser og sikkerhetspolitiske kvaler

⁴⁶⁷ Jf. kap. 3.2.1

⁴⁶⁸ Jf. kap. 2.3.2; Eriksen og Pharo 1997; og Svenbalrud 2007

⁴⁶⁹ Jf. kap. 3.2.4; *VG* 5.3.1987; og *Aftenposten Aften* 4.3.1987

⁴⁷⁰ Jf. kap. 3.4.3; og kap. 3.4.4

utveide andre hensyn.⁴⁷¹ Frydenlunds brede erfaringsbakgrunn, som jeg har berørt også i dette kapitlet, bidro til å forme ham til en mer utpreget realpolitiker. Frydenlund fremstår som en utenrikspolitiker med et langsiktig perspektiv, i så måte var hans politikk hele tiden preget av en form for realisme. Hans arbeidsmåte bar preg av forsiktighet, samt viljen til å oppnå bredest mulig enighet og forståelse for norsk utenrikspolitikk. Denne forsiktigheten og viljen til å oppnå enighet kunne også oppfattes som en konfliktskyhet. To elementer lå likevel statiske og fast hele tiden: Den sikkerhetspolitiske kursen og Norges forhold til Nato, og hans tro på at fred og sikkerhet gikk gjennom internasjonalt, bindende samarbeid.

4.2 Epilog – tanker omkring oppgaven og videre forskning

I denne oppgaven har jeg forsøkt å fremstille utenriksminister Knut Frydenlunds utenrikspolitiske holdninger og virkelighetsoppfatning, slik han uttrykte det overfor Stortinget, ulike medier og Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite i årene 1973 til 1976. Jeg har i tillegg brukt store mengder litteratur for å sette ham inn i hans historiske kontekst. Jeg har sett nærmere på ulike saksfelt, og belyst de ulike trekkene hos Frydenlund i dennes tilnærming til disse. Han synes på meg som en dualistisk figur: På den ene siden hadde han klare fellesstrekk med Halvard Lange, og fremstod særlig i sikkerhetspolitikken som en kontinuitetsbærer av Atlanterhavslinjen. Frydenlund handlet ut ifra helhetlig vurdering av utenrikspolitikken, og gjentatte ganger lot han sikkerhetspolitiske hensyn veie tyngst. Den norske *nordpolitikken*, som Frydenlund var arkitekten bak, er et godt eksempel på dette.⁴⁷² På den annen side reformerte han norsk utenrikspolitikk på flere områder. Han søkte å føre en åpen dialog med alle, inkludert kontroversielle aktører som palestinerne. Hans Europa-politikk var ikke like kontroversiell, men å føre en aktiv Europa-politikk skulle vise seg å være vanskelig. Frydenlund talte varmt om avspenning, og deltok også aktivt på den internasjonale scene, noe som Tamnes har skrevet om tidligere og som jeg har understreket viktigheten av.⁴⁷³ Slik jeg tolker Frydenlund var det ikke noe motsetningsforhold hos ham mellom idealisme og realisme, hans argumentasjon var sterkt preget av troen at små lands interesser ble best tjent gjennom internasjonale avtaler og samarbeid; en norsk versjon av småstatsperspektivet. Til tider har det vært vanskelig for meg å få tak på Frydenlund. Han formulerte seg ofte svært diplomatisk og generelt, han understrekte stadig vekk at både han og regjeringen Bratteli II videreførte den norske linjen.

⁴⁷¹ Jf. kap. 3.6.3; Kleva 2007; og Svenbalrud 2007

⁴⁷² Jf. kap. 3.5.2; og Tamnes 1997:38-39

⁴⁷³ Jf. kap. 3.2.4

Norsk utenrikspolitikk har vært gjenstand for mye forskning, og mange gode verk har kommet i de senere årene, hvorav flere er benyttet i denne oppgaven. Spørsmålet ”hva er norsk utenrikspolitikk?” hjemsøkte meg stadig ettersom Frydenlund benyttet seg av, og gjemte seg bak denne formuleringen. Historikere som Olav Riste har fremstilt dette oversiktlig som ulike tradisjoner innenfor politikken utforming og utøvelse. Dermed blir det opp til den enkelte historiker eller student enten å plassere aktører og perioder innenfor disse tradisjonene eller tenke nytt og utforme et nytt perspektiv. Jeg har vært tradisjonell og brukt Riste. Jeg overlater til videre forskning å tenke nytt. Frydenlund var en allsidig utenrikspolitiker og en viktig del av norsk utenrikspolitikk i sin tid, jeg har kun skrevet om en mindre del av hans virke. Slik jeg ser det er det mye ugjort forskningsarbeid om Knut Frydenlund og norsk utenrikspolitikk i årene 1976 til -87. Jeg har kun tatt for meg et begrenset utvalg kilder, og kun for en forholdsvis kort periode av Frydenlunds aktive år. Hans betydning for norsk utenrikspolitikk, både i årene før 1973 og etter 1976, samt behandlingen av enkeltsaker, bør være gjenstand for videre forskning i årene som kommer.

Knut Frydenlund var utenrikspolitiker hele sitt voksne liv, han satt som norsk utenriksminister i en årrekke og viet sitt voksne liv til utformingen og utøvelsen av norsk utenrikspolitikk. Han kunne nok bedre enn de fleste svare på ”hva var norsk utenrikspolitikk?” i sin levetid. Norges utenriksminister gikk bort 26. februar 1987 etter hjemkomst fra Nordisk Råds møte i Helsingfors. ”Det gode mennesket fra Drammen” ble 59 år.⁴⁷⁴ Han ble behørig hyllet og minnet i etterkant av sin bortgang, men for de oppvoksende generasjoner er det viktig å få kjennskap til mennesker av Frydenlunds format. Jeg håper dette er grunn god nok til at noen forsker videre på temaet ”Knut Frydenlund og norsk utenrikspolitikk”.

⁴⁷⁴ VG 27.2-8.3.1987; og *Aftenposten* 27.2-8.3.1987

Litteraturliste og kildeliste

Kildeliste

- *Aftenposten Aften*, fra og til følgende datoer: 31.10.1969-1.5.1987
- *Aftenposten Morgen*, fra og til følgende datoer: 31.10.1969-1.5.1987
- Frydenlund, Knut, *Norsk utenrikspolitikk i etterkrigstidens internasjonale samarbeid*, Oslo 1966
- Frydenlund, Knut, *Speech in the University Aula on 14 August 1975 on the occasion of the Svalbard Jubilee*, Utenriksdepartementet, Oslo 1975
- Frydenlund, Knut, *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*, Oslo 1982
- Frydenlund, Knut, *Norge og Nato etter 25 år*, Oslo 1974
- Frydenlund, Knut og Th. Stoltenberg (red.), *En bedre organisert verden; taler, innlegg og foredrag*, Oslo 1987
- <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/94/IMG/NR024094.pdf?OpenElement> [nettside], hentet 27.11.09, "UN Security Council Resolution 242", New York 1967
- <http://www.stortinget.no/no/Representanter-og-komiteer/Representantene/Representantfordeling/Representant/?perid=KNFR&tab=Biography> [nettside], hentet 30.04.10, "Stortingets biografi: Knut Frydenlund (1927-87)", Oslo 2010
- Samtale med tidligere finans- og planleggingsminister Per Andreas Kleppe, foretatt av undertegnede ved Fafos forskningscenter, Oslo, 14.4.2010
- Samtale med tidligere statsminister og parlamentarisk leder Odvar Nordli, foretatt av undertegnede i Nordlis hjem på Tangen, Hedmark, 14.1.2010
- Samtale med tidligere nest- og formann i Arbeiderpartiet, Reiulf Steen, foretatt av undertegnede per telefon, 29.4.2010
- "Statsminister Einar Gerhardsens tale på Kråkerøy 29. februar 1948" i *Vi vil...! Norske partiprogrammer 1884-2001*, Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste og Institutt for samfunnsforskning 2001
- *Stortingets utvidede utenriks- og konstitusjonskomite*, møtereferater fra og til følgende datoer: 6.3.1970- 31.10.1975
- *Stortingsforhandlinger niende del*, "Register 1974-75", Oslo 1975

- *Stortingsmelding nr. 26*, ”Om samarbeidet innen Atlanterhavspaktens organisasjon i 1957”, Oslo 1958
- *Stortingstidene*, ”Forhandlinger i Stortinget 1973-74”, Oslo 1974
- *Stortingstidene*, ”Forhandlinger i Stortinget 1974-75”, Oslo 1975
- *Stortingstidene*, ”Forhandlinger i Stortinget 1975-76”, Oslo 1976
- *Stortingstidene*, ”Forhandlinger i Stortinget 1976-77”, Oslo 1977
- *Stortingstidene*, ”Forhandlinger i Stortinget 1977-78”, Oslo 1978
- *Stortingstidene*, ”Forhandlinger i Stortinget 1978-79”, Oslo 1979
- *Stortingstidene*, ”Forhandlinger i Stortinget 1979-80”, Oslo 1980
- *Stortingstidene*, ”Forhandlinger i Stortinget 1980-81”, Oslo 1981
- *Verdens Gang*, fra og til følgende datoer: 31.10.1969-1.5.1987

Litteraturliste

- Amdal, Rolv Petter, Haakon Gran, Svein Olav Hansen og Knut Sogner, *Markedsøkonomiens utvikling*, 2. utgave, Bergen 2005, s. 273-302
- Benum, Edgeir, *Overflod og fremtidsfrykt: 1970-*, bind 12 i Knut Helle, Knut Kjelstadli, Even Lange og Sølvi Sogner (red.), *Aschehougs Norgeshistorie*, Aschehoug, Oslo 1998
- Berdal, Mats R., *The United States, Norway and the Cold War, 1954-1960*, Macmillan, 1997
- Berg, Roald, *Det land vi venter hjelp af... Norge og stormaktene 1905- 1908: en holdningsanalyse*, hovedoppgave i historie ved Universitetet i Bergen, 1983.
- Bergh, Trond og Helge Ø. Pharo (red.) m.fl., *Vekst og velstand- Norsk politisk historie 1945-1965. Regjering og opposisjon under arbeiderpartistyre*, Universitetsforlaget, Oslo 1977
- Bjerga, Kjell Inge, ”Sikkerhetspolitikk, militærstrategi og kommandoordning”, i Rolf Tamnes (red.), *IFS Info 4/2001: Kommandospørsmålet på nordflanken – Utviklingen i to formative perioder*, Oslo 2001
- Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes, *Allianseforsvar i endring 1970-2000*, bind 5 i flerbindsverket *Norsk forsvarshistorie*, Bergen 2004
- Dalen, Monica, *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*, Universitetsforlaget, Oslo 2008

- Eriksen, Knut Einar, ” Norge og Norden – samarbeid og kollisjon” i Chris Prebensen og Nils Skarland (red.), *Nato 50 år – norsk sikkerhetspolitikk med Nato gjennom 50 år*, utgitt av den norske Atlanterhavskomite, Oslo 1999
- Eriksen, Knut Einar og Helge Ø. Pharo, *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*, bind 5 i flerbindsverket *Norsk utenrikspolitikk historie*, Oslo 1997
- Garthhoff, Raymond L., *Détente and Confrontation. American-Soviet relations from Nixon to Reagan*, Washington D.C. 1985, s. 248-50 og 360-405
- Goldstein, Judith og Robert O. Keohane (red.), *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Change*, Cornell University Press, Ithaca og London 1993
- Granviken, Alf, *Den historiske utviklingen av KSSE/OSSE*, Forsvarets Forskningsinstitusjon, Kjeller 1998, s. 5-13
- Grønstad, Eli, *Ordkrigen om Midtøsten. Norske synspunkter på konflikten i Midtøsten 1973-74.*, masteroppgave i idéhistorie, Universitetet i Oslo 2008
- Hanhimäki, Jussi M., *Scandinavia and the United States - An insecure friendship*, New York 1997
- Hauge, Jens Chr., ”Present at the creation”, i Rolf Tamnes (red.), *IFS Info 4/2001: Kommandospørsmålet på nordflanken – Utviklingen i to formative perioder*, Oslo 2001
- Holst, Johan Jørgen og Daniel Heradstveit (red.), *Norsk utenrikspolitikk*, Oslo 1985
- Jacobsen, Roy, *Trygve Bratteli – en fortelling*, Oslo 1995
- Jørgensen, Nils-Johan, *Norge mot Europa? EF's utvikling og norsk Europa-politikk etter folkeavstemningen*, Forlaget Europa 1982, s. 161-66
- Kissinger, Henry, *Diplomacy*, New York 1994
- Kissinger, Henry, *Years of Upheaval*, London 1982
- Kjelstadli, Knut, *Fortida er ikke hva den en gang var: En innføring i historiefaget*, Universitetsforlaget, Oslo 2000
- Kleppe, Per A., *Kleppepakke – Meninger og minner fra et politisk liv*, Gjøvik 2003
- Kleva, Anne Elin, *Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa 1975-89. Øst versus Vest: Konferansediplomati om menneskerettighetene. Norge i grenselandet mellom realpolitikk og idealisme.*, masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo, Oslo 2007
- Knutsen, Thorbjørn, Gunnar Sørbø & Svein Gjerdåker (red.), *Norges utenrikspolitikk*, 2. utgave, Oslo 1997

- Kohler, Foy D., Leon Gourè og Mose L. Harvey, *The Soviet Union and the October 1973 Middle East War. The implications for détente*, University of Miami 1974, s. 107-127
- Koht, Halvdan, *For fred og fridom i krigstid*, Oslo 1957
- Lahlum, Hans Olav, *Personskifter i DNA 1945-75: Fra Gerhardsens lukkede oligarki til Brattelis åpne organisasjonsdemokrati?*, hovedfagsoppgave ved Universitetet i Oslo 2002, ss. 170-284
- Lange, Halvard Manthey, *Norges vei inn i Nato*, Oslo 1966
- Leira, Halvard, Axel Borchgrevink, Nina Græger, Arne Melchior, Eli Stamnes og Indra Øverland, *Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk*, Oslo 2007
- Lundestad, Geir, ”Nasjonalisme og internasjonalisme i norsk utenrikspolitikk: Et faglig-provoserende essay”, i Holst Johan J. (red.), *Internasjonal politikk Vol. 43, nr. 1*, 1985
- Lundestad, Geir, Øst, Vest, Nord, Sør- *Hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945*, Universitetsforlaget, Oslo 2004
- Mevik, Leif, *Sikkerhet i samarbeid – hovedlinjer i norsk KSSE-politikk*, Universitetsforlaget, Oslo 1992, s. 11-41
- Moen, Kjell Erik Møgster, *Fredskrigeren Thorvald Stoltenberg*, NRK, Oslo 2009, s. 227-71
- Njølstad, Olav, *Jens Chr. Hauge – fullt og helt*, Oslo 2008
- Nyhamar, Jostein, *Nye utfordringer (1965-1990)*, bind seks i *Arbeiderbevegelsen historie i Norge*, Tiden Norsk forlag, Oslo 1990
- Olsen, Johan P. og Bjørn Otto Sverdrup (red.), *Europa i Norden – Europeisering av nordisk samarbeid*, Oslo 1998
- Pharo, Helge Ø., ”The Best of All Worlds- Norway and the Creation of EFTA” i Kåre Bryn og Gudmundur Einarsson (red.), *EFTA 1960-2010. Elements of 50 Years of European History*, European Free Trade Association 2010
- Pharo, Helge Ø., “Norway during the Cold War: A Historiographical Survey of the Recent Literature” i Thorsten B. Olesen (red.) *The Cold War and the Nordic Countries. Historiography at the Crossroads*, 2004
- Pharo, Helge Ø., ”Reluctance, enthusiasm and indulgence: the expansion of bilateral Norwegian aid” i Helge Ø. Pharo og Monika Pohle Fraser (red.), *The Aid Rush – Aid regimes in Northern Europe during the Cold War*, Oslo 2008
- Retzer, Berit Ruud, *Jens Evensen- Makten, myten og mennesket*, Gjøvik 1999

- Riste, Olav, "Ideal og egeninteresser: Utviklinga av den norske utanrikspolitiske tradisjonen" i Sven G. Holtsmark, Helge Ø. Pharo og Rolf Tamnes (red.), *Motstrøms, Olav Riste og norsk internasjonal historieskriving*, Cappelen 2003
- Riste, Olav, *Norway's foreign relations – a history*, Oslo 2005
- Seip, Jens Arup, *Fra embedsmannsstat til ettpartistat og andre essays*, Universitetsforlaget, Bergen
- Simensen, Jarle, *Norge møter den tredje verden 1952-1975*, bind 1 trebindsverket *Norsk utviklingshjelps historie*, Bergen 2003
- Steen, Reiulf, *Maktkamp. Nye bilder fra et liv*, Oslo 1989, s. 100-190
- Steen, Reiulf, *Ørnen har landet. Om Arbeiderpartiets strategier.*, Oslo 2003, s. 153-194
- Sveen, Asle, Ivar Libæk og Øyvind Stenersen, *Nobels Fredspris. Hundre år for fred. Prisvinnere 1901-2000*, Oslo 2001
- Svenbalrud, Halvard Kvale, *Østpolitikk og alliansehensyn: Polen, Solidaritet og norsk utenrikspolitikk 1980-1990*, masteroppgave i historie, Universitetet i Oslo 2007
- Sverdrup, Jakob, *Inn i storpolitikken 1940-49*, bind 4 i flerbindsverket *Norsk utenrikspolitikk historie*, Oslo 1996
- Tamnes, Rolf, "Ettpartistat, småstat og særinteresser. Tre skoler i norsk utenrikspolitikk", i *Nytt Norsk Tidsskrift*, Universitetsforlaget 1986
- Tamnes, Rolf, *Integration and screening – the two faces of Norwegian Alliance Policy 1945-1986*, Oslo 1987
- Tamnes, Rolf, *Oljealder 1965-1995*, bind 6 i flerbindsverket *Norsk utenrikspolitikk historie*, Oslo 1997
- Tamnes, Rolf, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991
- Tamnes, Rolf, *Western security*, Oslo 1985
- Tveit, Odd Karsten, *Alt for Israel, Oslo-Jerusalem 1948-1978*, Oslo 1996, s. 451-60
- Waage, Hilde Henriksen, *Norge – Israels beste venn. Norsk Midtøsten-politikk 1949-1956*, Oslo 1996
- Waage, Hilde Henriksen, *Norwegians? Who needs Norwegians? - Explaining the Oslo Back Channel: Norway's Political Past in the Middle East*, Utenriksdepartementet, Oslo 2000
- Waage, Hilde Henriksen, *Peacemaking Is a Risky Business' - Norway's Role in the Peace Process in the Middle East 1993-96*, PRIO, Oslo 2004