

Likskap på for lova?

**Den norske boikottlova mot Sør-Afrika
og Namibia 1986/87**



Masteroppgåve i historie
Beate Husetuft
Universitetet i Bergen
Mai 2007

Forord

Det er mange som fortener ei takk for at eg har komt i mål med masterstudie. Først og fremst ei stor takk til dei som tok seg tid til å bli intervjua i samband med oppgåva – Arild Wegener, Bernt Bull, Vesla Vetlesen og Jakob Aano.

Ei spesiell takk til veileder førsteamanuensis Camilla Brautaset for rask og god tilbakemelding på utallige manusutkast. Òg ei stor takk til studentar og lærarar på seminaret ”På tvers av grenser” for deira konstruktive tilbakemeldingar – og ikkje minst for dei gode diskusjonane oppgåva har skapt på seminara. Vidare vil eg takke alle medstudentar som har bidratt til trivlege og motiverande stunder i sofakroken. Ei spesiell takk til alle som har hjelpt med korrekturlesing – og til Johan som har vore til fantastisk god hjelp og støtte.

Takk til mine foreldre for støtte og omsorg i ei til tider frustrande tid!

Bergen, mai 2007

Beate Husetuft.

Kapittel 1 – Introduksjon.....	4
1.1 Innleiing	4
1.2 Tema, problemstilling og avgrensing.....	4
1.2.1 Avgrensing og oppbygging av oppgåva.....	6
1.3 Tidlegare forskning	7
1.4 Kjelder.....	10
1.4.1 Statlege institusjonar	11
1.4.2 Arkiv etter interessegruppene.....	13
1.4.3 Munnlege kjelder.....	14
1.4.4 Kjeldekritikk og forskingetiske retningslinjer.....	15
Kapittel 2 – Bakgrunn	18
2.1 Innleiing	18
2.2 Apartheidregimet i Sør-Afrika	18
2.3 Økonomiske sanksjonar og eit handlingslamma FN.....	20
2.4. Oljekriser og konsekvensane for norsk shipping og industri.	21
2.4.1 Skipsfarten.....	21
2.4.2 Norsk industri.....	23
2.5 Den norske debatten om boikott av Sør-Afrika.	25
Kapittel 3 – Den teoretiske ramma.....	28
3.1 Innleiing	28
3.2 Korleis oppnå politisk innflytelse?.....	28
3.2.1 Politisk makt.....	28
3.2.2 Korporatisme og lobbyisme	30
3.3 Aktørane	32
3.3.1 Økonomiske aktørar	33
3.3.2 Interesseorganisasjonar	35
Kapittel 4 –	38
Aktørane og politisk påverknad	38
4.1 Innleiing	38
4.2 Aktørane kjem på bana.....	39
4.2.1 Aktørane sin argumentasjon.....	40
4.3 Formidling av argumenta	41
4.3.1 Direkte kontakt mellom aktørane og den politiske leiinga i UD.....	43
4.3.2 FN-konferanse om oljeembargo av Sør-Afrika.....	46
4.4. Debatten tilspissar seg.....	49
4.4.1 Stortinget snur	50
4.5 Oppsummering	56
Kapittel 5	58
Ny regjering – taktskifte i boikottspørsmålet	58
5.1 Innleiing	58
5.2 Taktskifte i boikottdebatten.....	58
5.2.1 Boikottlova tar form.	60
5.2.2 Framlegginga av ”Om lov om økonomisk boikott av Sør-Afrika og Namibia for å bekjempe apartheid.”	63
5.3 Dispensasjonsmoglegheitane i lova	65
5.3.1 Elkem i Sauda.....	66
5.3.2 Norway Foods LTD	67
5.3.3 Brøyt AS.....	68
5.4 Lova, dispensasjonane og konsekvensar for norsk handel.....	70

5.5 Oppsummering	74
Kapittel 6 – Likskap for lova?	76
Bruk av lobbyverksemd og politisk innflytelse.....	76
6.1 Innleiing	76
6.2 Lobbyverksemd?	76
6.3 Metodar brukt i lobby; trusselmakt og informasjonsmakt.	84
6.4 Oppsummering	86
Kapittel 7 – Avslutning	88
8. Kjelder	93
8.1 Litteratur.....	93
8.2 Publiserte rapportar	95
8.3 Publiserte kjelder.....	95
8.3.1 Aviser og internett.....	96
8.4 Upubliserte kjelder	97
8.4.1 Munnlege kjelder.....	97

Kapittel 1 – Introduksjon

1.1 Innleiing

I 1987 innførte Norge økonomiske sanksjonar mot Sør-Afrika. Sanksjonane var ein del av Norge sitt ynskje om å ta politiske avstand frå eit regime ein meinte undertrykte og fråtok etniske grupper deira politiske, økonomiske og sosiale rettar. I forkant av lovvedtaket hadde det vore ein lang og omfattande debatt om korleis Norge skulle vise avstand frå regimet. Spørsmålet var med andre ord ikkje om Norge skulle vise avstand, men på kva måte ein skulle gjere det – og kva pris ein var villig til å betale. På trass av Norge sin beskjedne utanrikshandel med Sør-Afrika ville eit bortfall av landet som marknad og leverandør vere av stor betydning for enkelte økonomiske aktørar og lokalsamfunn. Debatten strakk seg over fleire tiår, og skapte mellom anna sterkt engasjement i norske arbeids- og næringslivsorganisasjonar. Fleire av Norge sine mektigaste interesseorganisasjonar engasjerte seg i debatten i forsøk på å beskytte sine økonomiske interesser. For norske styresmakter var boikottspørsmålet eit vanskeleg dilemma. Skulle Norge vere eit føregangsland gjennom å ta økonomisk og politisk avstand frå det dei ansåg som eit rasistiske regime – og dermed bere dei økonomiske kostnadane ei slik avgjersle ville innbere? Eller skulle landet fronte saka i det internasjonale samfunnet å jobbe for vedtak i internasjonal regi? Debatten om Sør-Afrika utspelte seg i ei tid med eit pi-polart verdsbilete. Som følgje av det kom det aldri restriksjonar mot Sør-Afrika frå det internasjonale samfunnet. Gjennom det norske lovvedtaket i 1987 vart Norge eit av dei første landa som innførte sanksjonar mot Sør-Afrika. Norske styresmakter ynskja å vise at Norge gjekk foran i kampen for ei politisk endring i landet, og sanksjonane innebar at all handel og tenester mellom Norge og Sør-Afrika skulle opphøyre.

1.2 Tema, problemstilling og avgrensing

Boikottlova mot Sør-Afrika og den norske debatten kring lovvedtaket kan sjåast frå fleire perspektiv i norsk etterkrigshistorie. For det første kan debatten settast inn i eit større utanrikspolitisk perspektiv. Norge hadde problem å foreine ideal og økonomiske interesser i saka, og i internasjonale forum vart Norge fleire gongar konfrontert med det som vart oppfatta som politisk dobbelmoral.¹ I tillegg var bruken av økonomiske sanksjonar svært omdiskutert.

¹ Blant anna vart statsminister Oddvar Nordli konfrontert med denne påstanden på ein FN konferanse i Lagos i 1977. Tamnes 1997: 367.

Økonomiske sanksjonar som eit mellomstatleg verkemiddel tek i hovudsak sikte på å oppnå effekt gjennom å ramme eit land sitt næringsliv.² Det er med andre ord ei utanrikspolitisk reiskap for eit land å markere misnøye og uttrykke ynskje om endring i ein annan stat sin politikk.³ Effekten av verkmiddelet var, og er framleis, svært omdiskutert.

For det andre kan den norske boikottdebatten sjåast frå eit innanrikspolitisk perspektiv. Dette perspektivet tar utgangspunkt i den politiske prosessen som førte fram til lovvedtaket. Denne vinklinga opnar òg for å sjå nærae på korleis ulike interessegrupper fremma sine synspunkt ovanfor norske styresmakter – og i kva grad dei lukkast å få gjennomslag for synspunkta sine. Den innanrikspolitiske vinklinga på boikottdebatten vert ekstra interessant då det, i følge fleire forskarar, skjedde ei kursendring i tilhøvet mellom organiserte interesser og norske politikarar nettopp i den perioden boikottspørsmålet var mest aktuelt.⁴

Eg har derfor valt å fokusere på det innanrikspolitiske perspektivet – og i kva grad eit selektivt utval av aktørar forholdt seg til norske styresmakter før og under arbeidet med lovvedtaket. Fokuset vil ligge på kva verkemiddel og kanalar desse aktørane tok i bruk for å oppnå ein politikk som stemte overeins med deira interesser. Her vil blant anna nettverk, grad av kontakt og argumentasjon vere sentrale faktorar. Som ein vil sjå ut i frå problemstillinga, har eg valt å dele dei utvalte aktørane i to grupper; interesseorganisasjonar og økonomiske aktørar. Hovudfokuset vil ligge på tre organisasjonar; Landsorganisasjonen, den forholdsvis nyskipa solidaritetsorganisasjonen Fellesrådet for det sørlege Afrika og Norges Rederiforbund. Siste nemnte vil komme under definisjonen økonomiske aktørar. I tillegg har eg valt sjå på tre bedrifter; Elkem, Norway Foods og Brøyt. Dei tre bedriften vil, i lag med Norges Rederiforbund utgjere dei økonomiske aktørar. Valet av aktørar bygger på dei vesentlege ulikskapar for engasjement, motiv og målsetjing dei hadde i boikottdebatten.⁵ På bakgrunn av dette har eg valt ei tredelt problemstilling;

- i) På kva måte forsøkte eit selektivt utval av interessegrupper å påverke prosessen fram mot utforminga av ei norsk boikottlov mot Sør-Afrika?

² I kapittel 2 vil eg utdjupe nærare økonomiske sanksjonar som utanrikspolitisk verkemiddel, og nokre av årsaken for at dette var svært omdiskutert i etterkrigstida.

³ Motiva for å sanksjonere kan delast i tre; primære, sekundære og tertiære. Det primære er uttrykk for misnøye med den interne politikken i det sanksjonerte landet, til dømes Sør-Afrika. Det sekundære motivet er styrt av det uførande land sitt ynskje om å vise avstand og handlingsvilje. Det tertiære motivet er markering av avstand til eit utbrytarland, det vil sei eit land som utfordra den internasjonale orden og samarbeid. Tjønneland 1986.

⁴ Eg vil gå nærare inn på dei ulike forskingsfeltene i 1.3.

⁵ Dette vil bli utdjupa og gjort grundig rede for i kapittel 3.

- ii) På kva måte forsøkte økonomiske aktørar som vart ramma av boikottlova å få dispensasjon frå lova?
- iii) Var det likskap for lova?
 - a) I kva grad lukkast interesseorganisasjonane og dei økonomiske aktørane med å få fram sitt syn?
 - b) Korleis kan vi karakterisere kontakten mellom interesseorganisasjonane, dei økonomiske aktørane og styresmaktene utifrå etablerte teoriar om politisk makt?

Interesseorganisasjonane og dei økonomiske aktørane vil representere case-studier som til saman dannar det empiriske grunnlaget for analysen av den politiske prosessen kring innføringa av boikottlova. I dette studiet er formålet med case-studier todelt. Primært er formålet å belyse debatten og den politiske prosessen som førte fram til lovvedtaket. Dette inkluderar eit nærstudie av individuelle aktørar og samhandlinga mellom organiserte interesser og styresmaktene i den aktuelle saka. Sekundært vil deler av problemstillinga kunne settast inn i ein større kontekst og på ny aktualisere innslaga av uformell kontakt mellom politikarar og interesseorganisasjonar i denne tidsperioden. Då oppgåva kun tek for seg utvalte aktørar i ei sak vil det ikkje vere empirisk grunnlag for å drøfte uformell kontakt som fenomen i seg sjølv. Oppgåva vil imidlertid kunne vere eit viktig bidrag til debatten kring formell og uformell kontakt gjennom å tilby ny empiri.

1.2.1 Avgrensing og oppbygging av oppgåva

Den norske boikottdebatten strakk seg som nemnt over årtier og bestod av fleire hendingar som førte til at debatten stadig nådde nye høgder. Eg har derfor gjort visse avgrensingar både i tid og rom. Som nemnt har eg avgrensa antal aktørar til tre store organisasjonar og tre bedrifter. I tillegg har eg foretatt ei tidsavgrensing med hovudvekt på åra 1980 til 1987. 1980 var året då debatten for alvor starta i Norge. Dette året vart norske reiarar sitt engasjement i oljetransporten til Sør-Afrika kjend, noko som førte til langt større merksemd kring den norske samhandelen med Sør-Afrika. Oppgåva vert avslutta med året 1987 – det året vedtok Stortinget å innføre sanksjonar mot Sør-Afrika.

For å forstå omfanget og årsakene til at debatten kring innføringa av boikottlova vart ei så stor politisk sak i Norge på 1980-talet, forutset kjennskap til fleire realhistoriske hendingar i denne tidsperioden. Av den grunn har eg valt å begynne oppgåva med å gjere greie for fleire

sjølvstendige hendingar som alle spelte inn på den norske politikken overfor Sør-Afrika. Døme på slike realhistoriske hendingar er blant anna korleis det bi-polare verdsbiletet som fulgte etter andre verdskrig verka inn på bruken av økonomiske sanksjonar som utanrikspolitisk verkemiddel, og turbulensen i verdsøkonomien på 1970- og 1980-talet. Bakgrunnskapittelet blir etterfulgt av eit eige teorikapittel. Dei statsvitenskaplege teoriene presentert i kapittel 3 vil utgjere ramma for perspektiveringa og analysen av empirien. I tillegg vil teorikapittelet grunnje for val av aktørar. I kapittel 4 og 5 vil empirien stå sentralt. Dei to kapittela vil følgje debatten frå den starta i 1980 og fram til lova vart vedtatt i 1987. Eg vil her gå nærare inn på aktørane, argumentasjonen og korleis aktørane formidla sine synspunkt til norske styresmakter i boikottsaka. Kapittel 4 og 5 gir òg grunnlaget for drøftinga i kapittel 6 som vil, på bakgrunn av teoriene klarlagt for i kapittel 3, omhandle påverknadsforsøk, innflytelse og politisk makt.

1.3 Tidlegare forskning

Då problemstillingane er retta både mot den norske boikotten av Sør-Afrika og den politiske prosessen i samband med lovvedtaket, har det vore ein viktig forutsetnad å kartlegge to ulike forskningsfrontar. Norsk Afrika-forskning er eit omfattande forskingsfelt der det er skreve fleire bøker og avhandlingar. Spesielt Tore Linnè Eriksen og Nina Drolsum er forskarar som har gjort seg bemerkta innan dette fagområdet. Linnè Eriksen har blant anna vore medforfattar og redaktør for eit stort tre binds verk om dei nordiske landa si rolle i frigjeringa av det sørlege Afrika. Verket *Norway and national liberation in Southern Africa* utgitt i 2000 omhandlar Norge si rolle, og belyser både den norske boikottdebatten og norsk økonomisk hjelp til frigjeringsrørslar.⁶ I tillegg har boka eit eige kapittel “Fuelling the Apartheid war machine. A case study of shipowners, sanctions and solidarity movements.” Kapittelet er i stor grad basert på Lill Anita Kristensen si hovudfagsoppgåve i sosialøkonomi *Norske myndigheter og boikotten mot Sør-Afrika* frå 1996.⁷ Oppgåva gir eit godt innblikk i dilemmaet kring den norske boikottlova og dei ufordringane norske styresmakter stod ovenfor. Kristensen konkluderar i si oppgåve at det var interesseorganisasjonane som bestemte sanksjonsnivået og politikarane som iverksette dei. I tillegg namngir ho næringslivsorganisasjonar ho meiner hadde stor innflytelse på den utøvande politikken. Denne kontakten karakteriserar ho som utstrakt bruk av lobbyverksemd. Trass for at Kristensen meiner å observere utstrakt bruk av

⁶ Eriksen 2000.

⁷ Kristensen 1996.

lobbyverksemd, definerar ho ikkje kva ho legg i omgrepet lobby. Ho har heller ikkje gitt døme på saker der ho meiner lobbyverksemd i samband med boikottlova fekk gjennomslag. Det same gjeld Øystein Gudim sitt bidrag i boka *Embargo. Apartheid's oil secret revealed* frå 1995.⁸ Gudim har skreve kapittelet "A defeat for the shipping lobby? The Norwegian experience" Som tittelen tilseie får den norske reiarneringa hard kritikk for sin lobbyverksemd. På linje med Kristensen vert imidlertid ikkje omgrepet lobby verken definert eller problematisert.

Også LO og solidaritetsorganisasjonen Fellestrådet for det sørlege Afrika har utgitt bøker om deira kamp mot raseskilje i Sør-Afrika. Igjen får redernæringa hard kritikk. Både forfattar av LO si bok *Frihet for Sør-Afrika. LO og kampen mot apartheid*, Vesla Vetlesen, og forfattar av Fellestrådet for det sørleg Afrika si bok *For et fritt Afrika*, Nina Drolsum, rettar kritikk mot reiarneringa og det dei meiner var direkte innflytelse på norsk utanrikspolitikk.⁹ Som med Kristensen og Linnè Eriksen sine bøker, er det ein klar svakheit at forfattarane verken går nærare inn på desse påstandane eller grunnjev dei tilstrekkeleg.

Norge si rolle i kampen mot raseskiljet i Sør-Afrika er òg omtala i Rolf Tamnes sitt bidrag *Oljealderen* som er ein del av 6 bindsverket *Norsk utenrikspolitikk historie* frå 1997.¹⁰ Tamnes gir ein kort og konsis innføring i Norge si rolle. Også han nemner presset Regjeringa vart utsett for frå ulike organisasjonar og opposisjonen på Stortinget, men han brukar ikkje omgrepet lobby og namngir heller ingen organisasjon eller næring som stod bak presset. Boikottdebatten er òg omtala av Arild Ruud og Kirsten Kjerland i tre bindsverket *Norsk utviklingshjelps historie* frå 2003.¹¹ Her vert debatten og kampen mot raseskilje omtala i langt større grad enn av Tamnes, men då utifrå bistands- og utviklingshjelpsperspektiv. Ruud og Kjerland gir ei god innføring i dilemmaet kring boikottdebatten – òg her vert redernæringa dratt fram som ein aktiv lobbyist som fekk gjennom ulike synspunkt.

Med bakgrunn i eksisterande litteratur er det tydeleg at det er rom for nærare presisering av maktpolitiske omgrep knytt til denne debatten. I tillegg er det òg rom for eit meir nyansert bilete på kampen om lova gjennom å sjå på andre aktørar. Det har derfor vore avgjerande å søke støtte i etablert litteratur kring politikk, utføring av politikk og kva påverknadskanalar

⁸ Henveld/Rhodenburg 1995.

⁹ Bøkene vil bli referert til som henholdvis Vetlesen 1998 og Drolsum 1999.

¹⁰ Tamnes 1997.

¹¹ Ruud/Kjerland 2003.

organiserte interesser i Norge faktisk har. I denne sammenheng har eg retta merksemda mot statsvitenskapleg forskning. I Norge er det gjort fleire omfattande forskingsprosjekt på den korporative kanal, det vil sei påverknadskanalen organiserte interesser har overfor styremaktene. Felles for dei fleste er at dei i all hovudsak viderfører tradisjonen etablert av Stein Rokkan på 1960-talet gjennom ei vektlegging av det korporative samarbeidet.¹² Dette reflekterer tradisjon innan norsk statsvitenskapleg forskning der til dømes Stortinget vert mindre vektlagt som ein maktfaktor.¹³

Det minst kartlagte emnet innan forskning på den korporative kanal er lobbykanalen og omfanget av lobbyverksemd i det politiske Norge. Omgrepet lobby vert hyppig brukt både i media og innanfor ulike forskingsfelt utan at det vert gitt klare avgrensingar for kva som vert lagt til grunn. Vi veit derfor framleis lite om lobbyisme i Norge – både utifrå eit statsvitenskapleg og eit historisk perspektiv. Dei siste åra har ein riktignok sett aukande merksemd for lobbykanalen, då spesielt innan statsvitenskap. I historiefaget utgjer Harald Espeli si bok *Lobbyvirksomhet på Stortinget* utgitt i 1999 den første systematiske undersøkinga kring lobbyverksemd.¹⁴ Her har han undersøkt bruken av lobby heilt tilbake til mellomkrigstida. Han gir klare definisjonar både på omgrepet lobby og historiske døme på fenomenet som sådann. Gjennom sine undersøkingar gir han eit godt bilete både på omfanget av lobbyverksemd retta mot Stortinget – òg set dette inn i eit historisk perspektiv.

Endringane i synet på lobbyverksemd som påverknadskanal ser ein tydeleg mellom dei to maktutgreiingane frå henholdsvis 1982 og 2003.¹⁵ I 1982 vart fenomenet lobby ansett som lite i omfang og av så marginal betydning at det ikkje var grunnlag for å undersøke det nærere. I tillegg vart lobbyverksemd sett på som irrelevant for opposisjonspartia sine standpunkt. Derimot vert det korporative samarbeidet trekt fram og lagt stor vekt på som ein viktig påverknadskanal for organisasjonar i Norge.¹⁶ Øyvind Østerud som leia makt- og demokratiutgreiinga frå 2003, har derimot eit langt større fokus på lobbykanalen innan den korporative kanal. Maktutgreiinga konkluderar med at det korporative system har måtte vike

¹² I kapittel 3 vil eg gje ein nærare definisjon av den korporative kanal og skilnaden mellom korporatisme og lobbyisme, samt relasjonen mellom organiserte interesser og politiske beslutningstakarar.

¹³ Espeli 1999: 11, Nordby 2000: 9.

¹⁴ Espeli 1999.

¹⁵ Makt og demokratiutgreiingane frå 1982 og 2003.

¹⁶ Espeli 1999: 64.

for alternative kommunikasjon- og påverknadskanalar som til dømes lobby og påverknad gjennom massemedia.¹⁷

Med andre ord er det omgrepet lobby utstrakt brukt, men fenomenet har ei avgrensa forskingsmessig status då særlege frå eit historisk perspektiv. Sjølv om omgrepet kom for fullt på 1980-talet, råda det ei viss usemje blant forskarar når fenomenet hadde sitt gjennombrot i Norge.¹⁸ Forskarar som Nordbye, Christiansen og Rommetvedt meiner fenomenet kom i perioden frå 1980 til 1990- talet som følge av ein generell dreining i norsk politikk i liberalistisk retning.¹⁹ Espeli, derimot, meiner gjennombrotet kom på 1970-talet på grunn av at mindretalsregjeringane måtte søkje støtte i nasjonalforsamlinga i enkeltsaker, noko som gjorde Stortinget meir mottaklege for påverknad.²⁰

Med dette case-studiet av boikottlova mot Sør-Afrika vil eg altså sjå nærare på korleis enkelte aktørar gjekk fram for å påverke norske styresmakter i boikottspørsmålet. Deretter vil eg bruke empirien i perspektiv av statvitenskaplege teoriar og sjå om boikottdebatten gje kjennskap til bruken av lobbyverksemd i Norge så tidleg som på 1980-talet. Målet med oppgåve er med andre ord ikkje å skrive ei maktutgreiinga i Sør-Afrika saka, men å sjå nærare på korleis dei utvalte aktørane forsøkte å påverke, få dispensasjon frå lov, og kva verkemiddel, samt kanalar dei tok i bruk i sine forsøk.

1.4 Kjelder

Å skrive ein tekst om korleis fortida ein gong var byr på mange utfordringar. For å finne fram til ein mest mogleg korrekt framstillinga av fortida er det eit samspel mellom dei overleverte restane frå fortida, historikaren og problemstillingane.²¹ Eit studie av ein politisk prosess er i seg sjølv ein omfattande undersøking. Når ein då i tillegg ynskjer å sjå nærare på formell og uformell kontakt og innflytelse gjer dette undersøkingane endå meir utfordrande. Ein historikar er vanlegvis på jakt etter skriftlege og/eller munnlege kjelder som kan verifisere eller avkrefte ei hypotese. I denne undersøkinga kring boikottlova mot Sør-Afrika er dei skriftlege kjeldene svært viktig, men då særleg det dei skriftlege kjeldene seier implisitt og den indirekte informasjonen ein kan trekke ut i frå dokument. Med andre ord, det usagte kan

¹⁷ Makt og demokrati 2003: 24.

¹⁸ Omgrepet vart for alvor tatt i bruk etter ein lobbykonferanse i Oslo, for nærare informasjon sjå kapittel 3, eller Espeli 1999: 18.

¹⁹ Nordbye 1994: 143, og Christiansen/Rommetvedt 1999: 13

²⁰ Espeli 1999: 167-169.

²¹ Kjeldstadli 1999: 209.

vere like viktig som det som er skriftleg referert. Dette stiller store krav til historikaren. Det å skulle tolke og finne det implisitte i kjeldene er vanskeleg, spesielt med tanke på tolking av teksten, og det som på folkemunnen vert omtala som *å lese mellom linjene*. I all hovudsak har arkivarbeidet i samband med denne oppgåva vore konsentrert rundt to typer arkiv; arkiv etter statlege institusjonar og arkiv etter organiserte interesser. Desse har i stor grad utfyllt kvarandere fordi det ofte ligg svarbrev og ulike interne notat i det eine arkivet som utfyller funn i det andre.

1.4.1 Statlege institusjonar

Stortingsforhandlingane vil naturleg nok stå sentralt i denne oppgåva, då spesielt lovforslaget (ot.prp. nr 14 1986/87) og Stortingets si behandling av dette (innst. O nr. 29 1986/87).²² Når Regjering og Storting legg fram, og behandlar lovforslag kjem dei med gode grunngjevingar. Ein kan derfor lese mykje av den offisielle forklaringa bak eit vedtak utifrå Stortingsforhandlingane. I samband med problemstillingane for denne oppgåva vil det innebere at ein – gjennom å lese lovforslaget – kan sjå kvifor Regjeringa valte økonomisk boikott som verkemiddel, kva næringar som vil bli ramma av boikotten og om Regjeringa valte å gje visse næringar unntak. Også i Storkomiteen si behandling vert det gitt grunngjevingar for dei vala komiteen har gjort. Derimot seier Stortingsforhandlingane ingenting om kva som har skjedd i forkant av lovutforminga. Verken ein *Odelstingsproposisjon* eller ein *Innstilling til Odelstinget* gir indikasjonar på press, kontaktnettverk eller forhandlingar som har foregått i forkant av lova. For å kartlegge dette må ein inn i dei ulike departementsarkiva og i Stortingsarkivet.

Arkiva etter dei ulike fagkomiteane blir oppbevart på Stortingsarkivet. Desse skriftlege kjeldene gir peikepinn på kven komiteane har mottatt informasjon av og når denne informasjonen vart motteken. I samband med denne masteroppgåva har arkiva etter Utanriks- og konstitusjonskomiteen, Handel- og skipsfartskomiteen og Industrikomiteen vore sentrale. Desse fagområda var alle berørte av boikottlova. Trass i at arkivet etter Storkomiteane gir gode kjelder på den skriftlege kontakten mellom Stortingsrepresentantar og organiserte interesser, gir dei avgrensa informasjon om uformell kontakt, som til dømes møter,

²² Ot.prp er ein forkorting for Odelstingsproposisjon og er eit konkret lovforslag frå Regjeringa. Etter Stortinget mottar Ot.prp blir den sendt vidare til den fagkomiteen den fell inn under og komiteen kjem med sine vurderingar, endringar og grunngjevingar for eventuelle endringar. Dette vert så oversendt Stortinget i Innstilling Odelsting (Innst. O.) med forslag til vedtak i Odelstinget. I februar 2007 vedtok imidlertid Stortinget ei grunnlovsendring som oppheva Odels- og Lagtinget frå 1. oktober 2009.

telefonkontakt og komitèhøyringar.²³ Komitèhøyringar har hatt lange tradisjonar i Norge, men fram til 1995 var desse lukka for offentlegeheita.²⁴ I dag er det openheit kring høyringane, men det er fortsatt inga lov som sikrar offentlegheita tilgang til skriftlege henvendingar og møter komiteen har. Stortinget har i stor grad vore liberale med frigjeving av dette materialet, men det er altså ikkje eit lovfesta prinsipp som sikrar aktørar og media innsyn.²⁵

Møteprotokollane for fagkomiteane er i dag klausulert og det er vanskeleg å få innsyn. Denne mangelen på openheit gjer det vanskeleg for offentlegheita å vite kven som har deltatt på ulike møte, regulariteten på møteverksemda og kva temaet på møta var. Slik informasjon ville ha vore svært relevant for denne oppgåva. Som første masterstudent innvilga Stortingets presidentskap min søknad om innsyn i møteprotokollane etter dei tre sentrale fagkomiteane.²⁶ Desse kjeldene var meint å nettopp belyse møteaktiviteten mellom ulike fagkomitear og interessegrupper i forkant av boikottlova. Derimot viste det seg at det ikkje er registrert opplysningar om kven som deltok på vanlege møter eller på ulike komitèhøyringar. Mangel på denne type opplysningar aktualiserar igjen mangelen på openheit. Ein større openheit kan lettare etterprøve ulike politiske prosessar, og ein kan dermed forsikre at makta faktisk ligg der den bør ligge – hos dei folkevalte. Med andre ord synleggjer mangel på openheit behovet for ein større debatt kring det norske demokratiet og organisasjonane sin innflytelse i politikken.

Arkiva etter departementa har òg vore svært viktige i dette studiet. Særleg arkivet etter Handel- og sjøfartsdepartementet, Industridepartementet og Utanriksdepartementet (UD) har vore sentrale. Det var i all hovudsak Handel- og sjøfartsdepartementet som foretok utgreiingar om den norske handelen med Sør-Afrika. Boikottdebatten og boikottlova var imidlertid ei sak som berørte fleire departement. Det var UD som stod for ko-ordineringa og samarbeidet på tvers av departementa. Dessverre viste det seg at arkivet etter Handel- og sjøfartsdepartementet vinteren 2006/2007 har blitt sortert og gjennomarbeida før det skal

²³ I Norge er det tradisjon å arrangere høyringar med berørte partar før nye lover og forskrifter vert vedtatt. Det er likevel viktig å skilje ei høyring, der ein drøfta aktuelle problemstillingar, og eit møte der ein gjerne drøftar ei næring si stilling, utfordringar og synspunkt på eit meir generelt plan.

²⁴ Dette var er unikt dersom ein samanlikna Norge med andre europeiske land som Storbritannia, Tyskland og Danmark. Desse landa har i lang tid hatt opne komitèmøter.

²⁵ Espeli 1999: 168.

²⁶ Det er tidlegare ikkje gitt innsyn i dette materialet for studentar på masternivå. Innvilginga av søknaden min kan tolkast som uttrykk for at Stortinget no ynskje større openheit kring institusjonen sitt arbeid og arbeidsmetodar.

overleverast til Riksarkivet.²⁷ Av omsyn til dette arbeidet har det derfor ikkje vore mogleg å få innsyn i arkivet. Arkivet etter Industridepartementet fekk eg innsyn i. Dei hadde lite arkivmaterieil etter boikottlova. I tillegg la strenge klausular på offentleggjeringa av materielle store avgrensingar på bruken av arkivet. Derimot innheld UD sitt arkiv store arkivmengder etter boikottdebatten, og dette materialet har vore svært nyttig for arbeidet med denne oppgåva. Ulike former for skriftleg korrespondanse mellom UD og organiserte interesser har vore av stor betydning, men dei kanskje viktigaste skriftlege kjeldene i dette arkivet var dei interne notata. Dette var både interne notat i UD, referat frå regjeringsforhandlingar og korrespondansar mellom departementa.

1.4.2 Arkiv etter interessegruppene

Som nemnt dannar eit selektivt utval av aktørar grunnlaget for den empiriske analysen i denne oppgåva. Særleg arkiva etter dei tre organisasjonane Norges Rederiforbund, Fellesrådet for det sørlege Afrika og LO vil stå sentralt i kjeldearbeidet. Fellesrådet for det sørlege Afrika og LO sine arkiv er begge lokalisert på Arbeidarrørsla sitt arkiv. LO sitt arkiv er omfattande og innheld materieil etter alle dei ulike forbunda og organisasjonane knytt opp til LO. Dei omfattande arkivmengdene har ført til prioritering av materialet eg har kunne gå djupare i. LO-organisasjonane Frie Faglege internasjonal (FFI) som samarbeida med andre fagrørslar kring heile verda, og LO sin eigen solidaritetsorganisasjon Arbeidarrørsla internasjonale støttekomitè (AIS) var begge engasjert i boikottdebatten ut frå solidaritetsprinsipp. Med andre ord var dei aktive med økonomisk og pratisk støtte i kampen for arbeidarane sine rettar i Sør-Afrika. På bakgrunn av at problemstillingane i denne oppgåva omhandlar den norske politiske prosessen og at oppgåva har ei innanrikspolitisk tilnærming, har eg valt vekk arkiva etter desse organisasjonane trass i at dei var sentrale i kampen mot apartheid.

Arkiva etter anti-apartheidorganisasjonen Fellesrådet for det sørlege Afrika innheldt òg viktig kjeldemateriale. På linje med LO er også dette arkivet stort i omfang. Av den grunn har eg valt å konsentrere meg om ulike brev og informasjon sendt til norske styresmakter. I tillegg har det, på linje med UD sitt arkiv, vore stor nytte i dei interne notata. Dette fordi interne skriv ofte innheld omtale av uformell kontakt, som til dømes telefonsamtalar. Arkivematerialet etter Fellesrådet for det sørlege Afrika har i hovudsak hatt utfyllande funksjon i høve materialet etter UD.

²⁷ For enkeltheita vil eg heretter omtale Handels- og sjøfartsdepartementet berre som Handelsdepartementet.

Norges Rederiforbund er ein anna sentral aktør. Arkivet er framleis lokalisert i Rederiforbundet sine egne lokaler i Oslo. Eg fekk innvilga innsyn i arkivet, noko som var svært viktig for å kunne kartlegge nærare Norges Rederiforbund si rolle i boikottsaka. Arkivet viste seg å vere av avgjerande betydning for oppgåva. Rederiforbundet gav innsyn i arkiv som ikkje berre omfatta formell korrespondanse, men òg omfattande mengder dokument og interne notat som omtala uformell kontakt i form av telefonsamtaler, direkte møter og middagsavtalar mellom Norges Rederiforbundet og norske styresmakter. Der andre organisasjonar gjerne ikkje har nedskrive denne type kontakt, har Rederiforbundet hatt stor openheit kring denne uformelle kontakten. Norges Rederiforbundet sitt arkiv var dermed det einaste arkivet med materiale som faktisk belyste påverknadsforsøk gjennom både formell og uformelle kontakt.

Problestillinga som omhandla dei tre økonomiske aktørane Elkem, Norway Foods og Brøyt er knytt opp til korleis dei forsøkte å få dispensasjon frå lova. Det var departementa som behandla dispensasjonssøknadane. Av den grunn har eg avgrensa kjeldematerialet kring desse tre aktørane til arkiva etter Industridepartementet og UD. Denne avgrensinga er både av omsyn til problemstillinga og av omsyn til kjeldeomfanget. Industridepartementet sitt arkiv er i dag lokalisert hjå Nærings- og handelsdepartementet.²⁸ Derimot har som kjent strenge klausular gitt avgrensa moglegheit å utnytte dette materialet til sitt fulle, og eg har berre fått tillatelse til å offentleggjere deler av materialet.

1.4.3 Munnlege kjelder

Eit anna viktig kjeldemateriale er munnlege kjelder. I samband med oppgåva har eg vore i kontakt med fire personar. Frå Norges Rederiforbund har eg intervjuja Arild Wegener. Han var, og er framleis tilsett i Norges Rederiforbund, i tillegg har han jobba i UD. Eg har òg intervjuja Bernt Bull som var personleg sekretær til statsminister Gro Harlem Brundtland frå 1986. Frå LO har eg intervjuja Vesla Vetlesen som òg er forfattar av boka *Frihet for Sør-Afrika. LO og kampen mot apartheid*. Eg har òg intervjuja Jakob Aano, tidlegare stortingsrepresentant (KRF) og leiar både for Utanriks- og konstitusjonskomiteen på Stortinget, og Fellesrådet si kontaktgruppe på Stortinget.²⁹ Intervjuobjekta har gitt rikeleg informasjon, men har i praksis i mindre grad utfyllt det skriftlege kjeldematerialet. Følgeleg er dei lite referert til i dei ulike kapittele. Grunnane for at dei har bidratt med lite nytt er fleire.

²⁸ Departementa har sidan 1980-talet blitt omorganisert gjenntatte gonger, men det noverande Nærings- og handelsdepartementet har arkiva etter det som tidlegare var Industridepartementet.

²⁹ Eg vil komme nærare inn på denne kontaktgruppa seinare i oppgåva.

For det første er dette hendingar for over 20 åra sidan, noko som gjer til at fleire av personane ikkje huska sakskomplekset på detaljnivå.³⁰ For det andre var nokre reseverte for å snakke mykje om påverknadsforsøk og i kva grad ein lot seg påverke. Samstundes har intervjuar vore nyttig på andre områder. Fleire av dei eg har vore i kontakt kom med informasjon om personar, tidlegare arbeidsområder og nyttige tips om kvar viktig informasjon var lokalisert.

1.4.4 Kjeldekritikk og forskingetiske retningslinjer.

Under arbeid med munnlege og skriftlege kjelder er det viktig å stille seg kritisk til kjeldene og informasjonen desse overleverar. Ein av dei mest problematiske aspekta ved bruk av munnlege kjelder er at hukommelsen er selektiv. Det vil sei at informanten i ettertid kan ha tilpassa hendingar og oppfatinga av hendingar etter notidas normer og reglar. Det er derfor viktig at ein ikkje styrer informanten med å stille leiande spørsmål. I tillegg er det viktig med nøyaktig transkribering i etterkant av intervjuet.³¹

Ved bruk av skriftlege kjelder er det viktig å ta omsyn til konteksten og intensjon bak kjelda. Ein må derfor under heile kjeldearbeidet stille seg spørsmål om dokumentet belyser problemstillinga og om dokumentet er truverdig. I forskingsterminologien vert kjeldekritikk ofte omtala som vurdering av kjelda sin validitet og reliabilitet. Ved vurdering av kjelda sin validitet vurderar ein kjelda sin gyldigheit for problemstillinga. I denne samanhengen vil ei slik vurdering vere knytt til det som ikkje står eksplisitt i dokumentet. Eit døme på det er eit brev sendt frå Rederiforbundet til UD der det er hekta på ein lapp: ”*Eivinn, jeg har avtalt med Rederiforbundet (ved Wegener som ringte til meg om saken) at dette brevet (.....) ikke besvares(.....) Wegner handterer det internt i NRF.*”³² Kjelda gir ikkje informasjon om kva som faktisk vart diskutert på telefonen.³³ Vidare seier notatet heller ingenting om omfanget av kontakten mellom UD og Norges Rederiforbudet. Derimot fortel kjelda at det var uformell telefonkontakt mellom dei to i denne saka. Med andre ord vil kjelda bli beteikna som valid, nettopp fordi den belyser dei delane av problemstillinga som omhandla direkte kontakt og moglege påverknadsforsøk.

³⁰ Dette gjelder spesielt Bernt Bull som under sitt arbeid ved statsministeren sitt kontor i hovudsak jobba med tryggingpolitikk og EF.

³¹ Kjeldstadli 1999: 195-196.

³² Brev frå Rederiforbundet til UD, 17.mars 1981, UD, Mappe (M): 17.

³³ Det er likevel god grunn for å tru at dette omhandla innhaldet i brevet notatet var hekta på, som då var boikottspørsmålet.

Det andre sentrale omgrepet innan kjeldekritikk er reliabilitet. Reliabilitet omhandla kor truverdige og påliteleg kjelda er i forhold til problemstillinga. Dette må sjåast i samanheng med kven som har skrive dokumentet og kva dokumentet skulle brukast til. Til dømes vil det vere viktig å skilje mellom ei pressemelding som er ei offentleg uttaling, og eit internt dokument der innhaldet ikkje er meint å skulle bli allmenn kjent. Eit døme på dette vil igjen vere dei ulike interne notata som har spelt ei avgjerande rolle for undersøkingane i denne oppgåva. Eit internt notat kan gi god innsikt i prosessen fram til lovvedtaket og belyse ulik uformell kontakt og liknande, men kan òg vere misvisande. Dette gjeld spesielt i forhold til notater som angiveleg gir referat frå ulike møter. Kva garanti har ein for at referata innheld ei korrekt gjengiving av det som vart sagt – og ikkje uttrykker normative vurderingar gjennom tolking av ulike utsagn? Til dømes står det i eit internt dokument funne i arkivet etter Fellestrådet for det sørlege Afrika: ”*Om eit lovforslag mot oljetransport sa han [statssekretær Eivinn Berg i UD] at det var fullt mogleg dersom det berre var politisk vilje til stade. (!) Men det var det altså ikkje.*”³⁴ Sa statssekretæren av det ikkje var politisk vilje for eit lovforslag eller har Fellestrådet for det sørlege Afrika tolka det dit hen? Reliabiliteten, altså truverdigeita til kjelda, vert svekka av at det er umogleg å skilje mellom kva som faktisk vart sagt og kva som er tolkingar. Dette er, med andre ord, svært viktig å ta omsyn til i forskning innanfor fagområdet.

I tillegg til dei kjeldekritiske utfordringane er det òg forskingsetiske linjer å ta omsyn til. Etikkk handlar om å kunne utvise skjønn i aktørrelaterte vurderingar. Å etterleve retningslinjer nedfelt i forskingsetiske retningslinjer bidrar dermed til å heve forskingsproduktet sin eigen reliabilitet. Dette vert ekstra viktig når ein forskar på nyare historie der ein kan komme over sensitivt materiell som finansielle opplysningar, personopplysningar og liknande som av ulike grunnar ikkje bør offentleggjerast. I eit studie av politiske prosessar, påverknadsforsøk og innflytelse i utøvande politikk vil kontaktnettverk, kjennskap og vennskap stå sentralt. Det er derfor naudsynt å namngi personar i sentrale stillingar. I den grad det har vore mogleg har eg avgrensa meg til å namngi politikarar og personar høgt oppe i embetsverket. Dette er personar som i stor grad sjølv har oppsøkt offentlegheitas lys, men trass dette må ein vise omsyn til opplysningar som kan virke belastande for enkeltmenneske.³⁵ Eg har avgrensa

³⁴ Internt dokument, 22. september 1982, Fellestrådet DC 0011.

³⁵ For meir informasjon om forskingsetiske retningslinjer innan humanistiske fag sjå heftet *Forskingsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*.

personopplysningane der det har vore mogleg, og der eg namngir personar er det ut i frå ei vurdering av at dette verken vil skade personanes omdøme eller deira vidare karriere.

Kapittel 2 – Bakgrunn

2.1 Innleiing

Den norske boikottdebatten omhandla altså fleire emner innan norsk og internasjonal historie. Å skulle sjå boikottlova ut i frå eit innanrikspolitisk perspektiv forutset kjennskap til samtidskonteksten og dei utfordringane ein på denne tida stod ovanfor. Ei kan dermed lettare forstå både omfanget og årsakene til kvifor ein boikott av Sør-Afrika vart ei så omstridt politisk sak. Kapittelet vil begynne med ei kort innføring i det politiske systemet i Sør-Afrika, med vekt på utviklinga av raseskiljepolitikken. Deretter vil eg kort gjere greie for bruken av økonomiske sanksjonar som utanrikspolitisk verkemiddel. Som tidlegare nemnt var verkemiddelet omdiskutert, noko som igjen hadde samanheng med den kalde krigen. Vidare vil eg gjere greie for hovudtrekk i den økonomiske utviklinga på 1970- og 1980-talet – før eg avsluttar med ei kort innføring i den norske boikottdebatten.

2.2 Apartheidregimet i Sør-Afrika

Sør-Afrika vart kolonisert allereie på midten av 1600-talet gjennom etableringa av nederlandske handelsstasjonar. Frå midten av 1700-talet erobra Storbritannia delar av Sør-Afrika og det oppstod kamp om viktige landområder mellom dei to kolonimaktene. Striden varte heilt fram til Boerkrigen (1899 – 1902) der Storbritannia til slutt vann. Etter sigeren vart dei nederlandske og britiske landområda slått saman og den nye staten fekk namnet ”Sør-Afrikaunionen.”

I unionen var det klare skiljer mellom *kvite* og *ikkje-kvite* menneske. Det vart etterkvart vedtatt fleire lover som gjorde skiljet større. I 1913 kom ”Native Act” som avgrensa dei svarte sin eigedomsrett i landet. ”Native Act” vart etterfulgt av ei ny lov i 1923 som fråtok dei svarte moglegheita til å bu og opphalde seg i byane, samt allmenn stemmerett.³⁶ Då National Party vann valet i 1948, innførte partiet offisielt det raseskiljet som i praksis hadde eksistert i fleire tiår. Det var denne lovfestinga av raseskilje som gjorde Sør-Afrika spesielt. Andre land, som til dømes USA, hadde òg store skiljer innad i landet mellom ulike folkegrupper, men i motsetnad til Sør-Afrika hadde ikkje USA raseskiljet nedfelt i lover. Utover 1950- og 1960-talet praktiserte National Party ein politikk der befolkningen vart sortert etter hudfarge. Ekteskap på tvers av etniske grupper vart forbode og det vart innført strengt separate skular,

³⁶ Drolsum 1999: 32.

strender og bydelar for svarte og kvite.³⁷ I tillegg vart det fastsett ulik lønn og svært ulike arbeidsforhold alt etter kva folkegruppe ein tilhørde.³⁸ Politikken fekk etterkvart tilnamnet *apartheid* som har sitt opphav i det nederlandske ordet for adskilling.³⁹

Situasjonen i Sør-Afrika fekk lite merksemd dei første åra etter 1948. I løpet av 1960- og 1970- åra inntraff imidlertid fleire dramatiske hendingar som vakte interesse utover landet sine grenser. Dette gjaldt særleg Sharpville-opprøret i 1960, der 69 svarte vart skotne av det kvite politiet. Etter dette auka den internasjonale merksemda og skepsisen mot Pretoria og styresettet i Sør-Afrika. 1961 vart ANC leiar Albert Luthuli tildelt Nobels fredspris for sitt arbeid mot raseskiljet. Både ANC og Luthuli hadde lenge oppfordra til økonomiske sanksjonar av Sør-Afrika som del av kampen mot apartheid.⁴⁰ Nokre få år seinare, i 1966, vedtok FN at Sør-Afrika ikkje lenger fekk ha retten til å administrere den tidlegare tyske kolonien Namibia som eit mandatområde. Vedtaket vart stadfesta av Haag-domstolen fem år seinare, men Sør-Afrika holdt fast ved sin kontroll over nabolandet. På dette tidspunktet var verda splitta av den kalde krigen. I frykt for konsekvensane var det derfor få land som ynskja å ta i bruk militær makt for å frigjere Namibia.⁴¹ Dette førte til at Namibia var okkupert av Sør-Afrika heilt fram til apartheidregimet sitt fall i 1994.⁴² Namibia var derimot ikkje det einaste nabolandet som vart utsett for press av Sør-Afrika. Både Lesotho, Angola og Botswana opplevde militærangrep, men då Sør-Afrika var ei økonomisk og militært overlegen stormakt i regionen fortsette nabolanda det politisk samarbeidet med apartheidregimet.⁴³

I 1976 fann eit nytt opprør stad, og presset på regimet i Pretoria auka. Soweto-opprøret begynte som ein fredleg aksjon der svarte ungdommar protesterte mot dei dårlege forholda i skulen for svarte. Igjen vart det skote mot folkemassane og hundrevis av svarte ungdommar vart skadde og drepne.⁴⁴ I 1984 fekk biskop Desmond Tutu Nobels fredspris for sitt arbeid for dei svarte sine rettigheter i Sør-Afrika. På linje med Luthuli i 1961, kom òg han med klare oppfordringar til den vestlege verda om økonomiske sanksjonar av apartheidregimet.

³⁷ Drolsum 1999: 32.

³⁸ Vetlesen 1998: 11.

³⁹ Kunnskapsforlagets fremmedordbok: 30.

⁴⁰ Drolsum 1999: 13-14.

⁴¹ Den kalde krigen handla i stor grad om å spre sin idelologi, og få nye allierte. Ved å ta i bruk militær makt i Namibia frykta ein at den indirekte konsekvensen ville bli større spenning mellom dei to supermaktene. Dette hadde ein sett tidlegare, til dømes Cuba- krisa, Koreakrigen og Vietnamkrigen.

⁴² Tamnes 1997: 365.

⁴³ St.meld. 26 (1985/86): 3-4. Sør-Afrika hadde eit BNP tilsvarende 3 gongar det dei 9 andre landa i regionen hadde til saman.

⁴⁴ Vetlesen 1998: 13.

2.3 Økonomiske sanksjonar og eit handlingslamma FN

Apartheidregimet vart innført og utøvd i ei tid der verda var splitta mellom aust og vest. Våpenkapplau og ynskje om å spre sin ideologi gjorde det problematisk å få felles politikk på tvers av nasjonale grenser – ikkje minst på tvers av ei bi-polar verdsordning. Tryggingsrådet i det nyoppretta FN bestod av fem faste medlemmer; Kina, USA, Sovjetunionen, Frankrike og Storbritannia.⁴⁵ Desse fem landa hadde alle vetorett. Derimot førte kombinasjonen av kald krig og vetorett i fleire høve til eit handlingslamma FN, noko ein såg svært godt i spørsmålet kring økonomiske sanksjonar.⁴⁶

Som nemnt i kapittel 1 er økonomiske sanksjonar eit mellomstatleg verkemiddel som tek sikte på å oppnå politisk effekt gjennom å ramme eit land sitt næringsliv. Verkemiddelet søker å ramme landet sin utanrikshandel, både innan import, eksport og tenester. Med andre ord vil ein sanksjon oppnå tiltenkt effekt dersom eit land vert økonomisk isolert og verken får kjøpt eller selt vitale varer.⁴⁷ Sanksjonane sin effektivitet avhenger derfor av om landet har alternative handelspartnerar og om sanksjonane er iverksatt av eit samla internasjonalt samfunn. I det sistnemnte står FN sitt Tryggingsråd sentralt. Når Tryggingsrådet fattar vedtak er alle medlemmesland i FN plikta å følgje opp vedtaket. Dette gjer Tryggingsrådet til ein nøkkelaktør i ko-ordinering, iverksetting og gjennomføring av internasjonale økonomiske sanksjonar. Samarbeidet i Tryggingsrådet var imidlertid svært vanskeleg under den kalde krigen. Spørsmålet var oppe fleire gongar, men dei to politiske verdsblokkene stod steilt mot kvarandre. Følgene av dette var at det i løpet av den kalde krigen (1945-1991) berre vart innført to bindane FN-sanksjonar. Den første var mot Ian Smith sitt regime i Sør-Rhodesia (1966- 1979). Den andre sanksjonen var ein våpenembargo av Sør-Afrika (1977-1994).⁴⁸ Trass i FN si handlingslamming i spørsmålet kring sanksjonar, hindra ikkje dette enkeltland å innføre einsidige tiltak.⁴⁹ Mellom 1945 og 1989 innførte Sovjetunionen sju sanksjonar, medan USA innførte heile 60 ulike sanksjonar i samme periode.⁵⁰

⁴⁵ Dette er dei same 5 faste medlemmane som i dag, men i dag har Russland erstatta Sovjetunionen.

⁴⁶ I følge FN pakta er det berre Tryggingsrådet som kan innføre bindande vedtak. Ved eit slikt vedtak er alle medlemslanda plikta til å følgje opp.

⁴⁷ Motiva for å innføre sanksjonar kan vere ulike, men ved å sanksjonere håpar ein på at eit gitt land vil endre si adferd.

⁴⁸ Til samanlikning har FN innførte 20 økonomiske sanksjonar dei siste ti åra.

⁴⁹ Einsidig boikott er når enkeltland vel å sanksjonere utan oppslutning i det internasjonale samfunn.

⁵⁰ Hufbauer, Schott og Elliott 1995. Oversikt i innleiinga, s. xiii-xvi.

I spørsmålet kring ein bindande FN sanksjon mot Sør-Afrika kom motsetnaden mellom aust og vest tydeleg fram. Kina og Sovjetunionen ynskja full økonomisk isolasjon av apartheidregimet, medan USA, Storbritannia og til dels Frankrike sa nei. Sør-Afrika var ein viktig handelspartner og ein sanksjon framstod derfor uaktuelt for dei tre landa. På grunn av vetoretten innførte aldri Tryggingsrådet ein bindande resolusjon, men dei kom med oppfordringar til sine medlemsland om å ikkje handle med Sør-Afrika. På denne måten vart det opp til kvart enkelt medlemsland korleis dei valde å forholde seg til apartheidregimet.

Som tidlegare nemnt, kan enkeltland fritt innføre ulike sanksjonar mot eit anna land, men dersom sanksjonane ikkje får oppslutning og oppfølging frå andre land kan ein einssidig boikott miste mykje av hensikta. Satt på spissen kan ein einssidig boikott i verste fall få større konsekvensar for landet som vel å boikotte enn det får for landet som vert boikotta.

2.4. Oljekriser og konsekvensane for norsk shipping og industri.

Norsk økonomi hadde, som i dei fleste andre industrielle land, hatt ein meir eller mindre samanhengande oppgang frå 1945 – 1973. OPEC-krisene i henholdsvis 1973 og 1978-79 endra imidlertid dette. Kort gjengitt førte OPEC-krisene til at oljeprisane gjekk dramatisk opp, noko som igjen medførte ubalanse i verdsøkonomien.⁵¹ I startfasen av den økonomiske nedgangen meinte mange politikarar og ekspertar at dette var ein kraftig, men vanleg konjunkturedgang.⁵² Men etterkvart som problema utfalda seg vart det klart at Vesten stod overfor den første alvorlege økonomiske tilbakegangen etter andre verdskrig. For Norge sin del ramma krisa spesielt to sektorar; skipsfarten og industrien.

2.4.1 Skipsfarten

I 1976 hadde Norge ein promille av verdsbefolkninga, men landet var den fjerde største skipsnasjonen i verda.⁵³ Som nemnt førte OPEC I og OPEC II til at oljeprisane gjekk opp. Dette førte igjen til at driftskostnadane på norske skip auka betydeleg. I tillegg fekk ein som følge av krisene redusert aktivitet i verdsøkonomien, og etterspurnaden etter skip og frakt gjekk ned.⁵⁴ Norske reiarar hadde i hovudsak investert i store tankskip, og då krisa var eit faktum hadde mange reiarar bestillingar på tankskip som endå ikkje var levert. Dette førte til at den norske tankskipflåten fortsette å vekse etter at krisa var eit faktum. På den måten

⁵¹ Då OPEC krisene i seg sjølv ikkje er interessante for mi oppgåve vil eg ikkje gå nærare inn på bakgrunnen og forløpet til desse krisene.

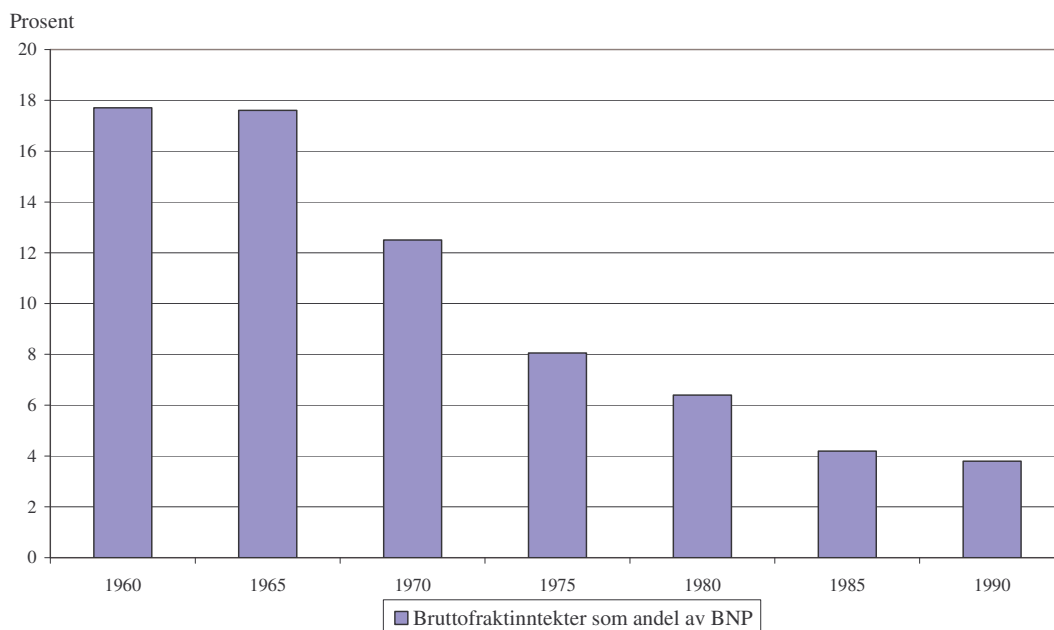
⁵² Espeli 1992: 12.

⁵³ Tenold 2001: 32.

⁵⁴ Ibid: 132-133.

forsterka den skeive fordelinga mellom tilbud og etterspurnad seg, og det bygde seg opp ein kraftig overkapasitet i tanksskipmarknaden. På begynnelsen av 1980-talet var overkapasiteten på 100 % i tanksektoren.⁵⁵ Norsk skipsfart opplevde ei krise som strakk seg over 10 år. I forsøk på å få ned kostnadane var det fleire rederi som flagga ut og flytta verksemda si til land som hadde spesielt gunstige vilkår for skipsfart. Utover 1980-talet segla stadig fleire norske skip under såkalla bekvemlegheitsflagg. Etterkvart som krisa trakk ut, auka presset på norske styresmakter for å finne ei løysing som kunne stoppe utflagginga og gjenskape ein aktiv skipsfart i Norge. Skipsfart hadde sidan midten av 1800-talet spelt ei sentral rolle i norsk utenrikshandel og i utviklinga av norsk økonomi.⁵⁶ Berre utenrikssjøfarten stod i gjennomsnitt for 9 % av bruttonasjonalprodukt (BNP) i åra 1965-1970.⁵⁷ Men iløpet av 1970-talet og dei neste 10 åra mista skipsfarten terreng i Norge – både som arbeidsplass og som verdiskapande sektor for norsk økonomi. Dette ser ein igjen i Figur 2.1 der ein tydleg kan sjå den minkande andelen skipsfartsnæringa utgjorde av det samla norske bruttonasjonalproduktet.

Figur 2.1. Bruttofraktinntekter som andel av bruttonasjonalprodukt 1960-1990.



Statistisk sentralbyrå, *Historisk statistikk 1994*, tabell 22.10, "Bruttonasjonalprodukt etter næring 1930-1990", Oslo 1994, s. 548 og ibid, tabell 20.18, "Opptjente bruttofrakter av norske skip i utenriksfart", s. 489.

I 1987 kom norske styresmakter med ei løysing for norsk skipsfart som skulle vise seg å vere gunstig.⁵⁸ Ved å etablere Norsk Internasjonalt Skipsregister (NIS) skulle norske reiarar få

⁵⁵ Ibid: 133.

⁵⁶ Ibid: 31.

⁵⁷ Ibid: 33.

⁵⁸ Tenold 2001: 137.

større fridom. Rammevilkåra skulle gjerast betre, mellom anna gjennom fritak frå dei relativt strenge skattereglane. Kombinasjonen av ulike tiltak skulle gjere norske skip konkurransedyktige i internasjonalt perspektiv og gjenopprette ein stor flåte under norsk flagg. Dette viste seg å vere ei svært suksessfull løysing. Kort tid etter opprettinga av NIS i juli 1987 hadde den norske tonnasjen auka. Ved oppstart var den norskregistrerte flåten på ca 8.9 millionar dødtonnvekt, men allereie i 1991 var NIS oppe i 40 millionar dødtonnvekt.⁵⁹ Den enorme auken i norskregistrert tonnasje førte til at Norge gjenvant sin posisjon som ein leiande sjøfartsnasjon. I tillegg førte bedringa i fraktmarknaden til at norsk skipsfart fekk aukande betydning for norsk økonomi.⁶⁰

2.4.2 Norsk industri

I dei første tre tiåra etter andre verdskrig vaks samla sysselsetjing innan norsk industri. Høgdepunktet vart nådd i 1974 med 394 000 arbeidstakarar.⁶¹ Men òg her vart ein ramma av nedgangen i verdsøkonomien. I dei første åra merka ein riktignok ikkje krisene i like stor grad som i skipsfartssektoren. Dette var i hovudsak på grunn av at motkonjunkturpolitikken som vart ført frå 1975 til 1978. Motkonjunkturpolitikken var eit defensivt engasjement frå staten der ein gjekk inn med ulike økonomiske tiltak for å påverke den uønska utviklinga.⁶² For industrien sin del vil det sei at staten gjekk aktivt inn med økonomiske garantier, skatteletter og som part i lønsforhandlingar. Motiva for politikken var å sikre norske bedrifter og derav norske arbeidsplassar ved å bygge bru over nedgangskonjunkturen.⁶³ Mot slutten av 1970-talet innsåg ein derimot at den økonomiske nedgangen varte lengre enn forventa og motkonjunkturpolitikken vart for kostnadskrevande. Den nye Nordli-regjeringa (1977-1981) begynte derfor å føre ein innstrammingspolitikk, og Regjeringa sa nei til fleire økonomiske garantier for industri i vanskar.⁶⁴ For Norge sin del begynte nedgangen i industrisysselsettinga for fullt etter at motkonjunkturpolitikken vart avvikla. Antal bedrifter gjekk nesten uavbrutt ned fram til 1983, men ny teknologi førte til at ein kunne holde same produksjonsnivå med stadig mindre arbeidskraft.⁶⁵

⁵⁹ Ibid: 124-126. På byrjinga av 1990- talet rekna ein med at ca 20 % av NIS bestod av skip som hadde "flagga heim" medan 60 % bestod av skip norske reiarar hadde kjøpt i utlandet og registret i NIS.

⁶⁰ Tenold 2001: 127 og 137.

⁶¹ Benum 2005: 79.

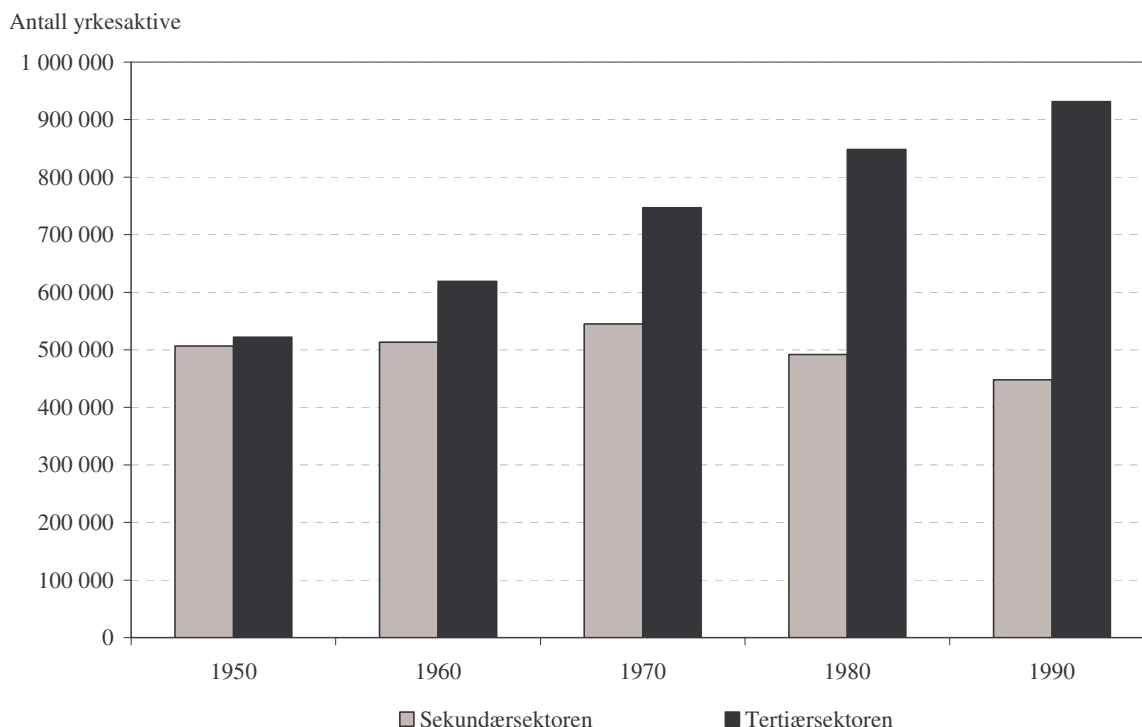
⁶² Defensivt engasjement vert her forstått som at staten går aktiv inn med tiltak for gjenopprette ein nulltilstand. Motsetnaden er eit offensivt engasjement der staten stimulerar veksten i marknaden.

⁶³ Espeli 1992: 9-10

⁶⁴ Furre 2000: 266.

⁶⁵ Benum 2005: 79 og Espeli 1992: 11.

Figur 2.2 Antal sysselsetje i sekundær- og tertiærsektor.



Kjelde: Statistisk sentralbyrå, *Historisk statistikk 1994*, tabell 9.5: "Sysselsatte personer etter næring. Lønnstakere og selvstendige", Oslo 1994, s. 240.

Som Figur 2.2 viser utgjorde sekundærnæringane stadig færre sysselsetje i åra frå 1970-1990, medan det var ein sterk auke i sysselsetjinga innan tenesteytande næringar. Av den samla norske sysselsetjinga var industriens relative andel 24.8 prosent i 1962, og nådde eit topppunkt i 1970 med 25.2 prosent av samla sysselsetting. I 1990 stod industrien for kun 16 prosent av samla sysselsetting.⁶⁶ Dette var på trass av at industriproduksjonen i Norge aldri hadde vore så høg. Med andre ord gjekk den faktiske eksporten av varer opp, men det relative prosentandelen av eksport gjekk ned.⁶⁷ Så i den grad ein kan snakke om ei avindustrialisering av Norge er dette kun dersom ein tar omsyn til industrisysselsetjinga sin stadig synkande andelen av den totale sysselsetjinga i Norge.⁶⁸ Norsk industri i seg sjølv både produserte og eksporterte som aldri før til trass for at antal industriarbeidsplassar, og industrien sin relative prosentandel av eksport ned.

⁶⁶ Statistisk sentralbyrå, *Historisk statistikk 1994*, tabell 9.5: "Sysselsatte personer etter næring. Lønnstakere og selvstendige", Oslo 1994, s. 240.

⁶⁷ Dette er bortsett frå eksport av olje og gass som vaks samhengande i perioden.

⁶⁸ Espeli 1992: 11. Hans K. Mjelva som har forska på industrien si rolle i det norske samfunnet konkluderar òg med at omgrepet avindustrialisering berre kan nyttast om ein ser på antal inustriarbeidsplassar. *Bergens Tidende* 31. oktober 2005.

2.5 Den norske debatten om boikott av Sør-Afrika.

Den norske samfunnsdebatten kring boikott av apartheidregimet engasjerte eit breitt publikum. Saka dreia seg i liten grad om Norge skulle ta avstand frå regimet i Pretoria, men *korleis* Norge skulle vise avstand. Det internasjonale samfunnet var som nemnt splitta i sitt syn og ein einssidig norsk boikott vart i utgangspunktet rekna som lite virkningsfullt. Som ein av dei første organisasjonane i Norge sette LO søkelyset på den politiske situasjonen i Sør-Afrika. På 1960- og 1970- talet gjennomførte dei fleire protestaksjonar og ein betydeleg solidaritetsinnsats for dei svarte sine rettar i Sør-Afrika.⁶⁹

I 1980 avslørte anti-apartheidorganisasjonen Fellestrådet for det sørlege Afrika saman med den nederlandske organisasjonen Shipping Research Bureau at norske reiarar spelte ei aktiv rolle i forsyningane av råolje til Sør-Afrika. Fellestrådet hevda at norske skip transporterte så mykje som 50 % av all olje Sør-Afrika importerte.⁷⁰ Oljetransporten skapte ekstra splid fordi olje var ein av dei få naturressursane Sør-Afrika ikkje var sjølvforsynt med.⁷¹ I tillegg var Sør-Afrika avhengig av olje til krigføringa mot nabolanda Namibia og Angola, og motstandarane meinte norske reiarar dermed indirekte smørte den sørafrikanske krigsmaskina.⁷² Oljeavsløringane førte til at debatten om norske tiltak mot Sør-Afrika fekk ein langt større dimensjon enn tidlegare. Skulle Norge vise avstand med å boikotte Sør-Afrika på eige initiativ eller skulle landet jobbe målretta med å få til ein boikott i internasjonal regi?

På den eine sida stod norsk næringsliv og økonomiske interesser. Desse få, men mektige aktørane, ynskja å beskytte økonomiske interesser og var i liten grad positive til boikott. Dei frykta ein einssidig norsk boikott ville gje konkurrerande bedrifter i utlandet eit fortrinn. På den andre sida engasjerte fleire solidaritetsorganisasjonar seg med klare moralske og etisk argument. Solidaritetsorganisasjonane ynskja Norge skulle iverksette økonomiske sanksjonar uavhengig om dei kom i nasjonal eller internasjonal regi – og uavhengig av konsekvensane for norsk næringsliv. Dermed oppstod det eit dilemma for norske styremakter.

For norske styremakter vog omsynet til skipsfarten og industrien tungt. Desse to næringane hadde blitt hardt råka av nedgangen i verdøkonomien på 1970-talet. Som nemnt pressa skipsfartsnæringa på for å få gunstigare vilkår for vidare drift i Norge. Ei boikottlov som ville

⁶⁹ Vetlesen 1998: 14.

⁷⁰ Det er her store forskjellar innan forskingslitteraturen, sjå Vetlesen 1998: 128.

⁷¹ Hengveld/Rhodenburg 1995: IX.

⁷² Drolsum 1999: 50.

sette klare avgrensingar for norske skip vart derfor ikkje godt mottatt. Tanksskipmarkanden fungerer på den måten at reiarar leiger ut skip til befraktar. Ein befraktar er den som eig eller har ansvaret for frakt av ei gitt last. Derimot vert ei last ofte selt og kjøpt opp til fleire gongar undervegs. Denne byttinga av eigar fører til at befraktar vil omdirigere skip undervegs – noko som igjen fører til at befraktar ynskjer å fritt kunne disponere skipet. Ein klausul i norske reiarar sine kontrakter om å ikkje anløpe sørafrikanske hamner kunne derfor svekke deira konkurranseevne på den internasjonale marknaden.⁷³ I tillegg førte den geografiske plasseringa til Sør-Afrika at landet var sentralt både på grunn av tryggleik og logistikk.⁷⁴

I eit forsøk på å skape balanse mellom ynskje om avstand til apartheidregimet og omsynet til norske økonomiske interesser inngjekk Nordli-regjeringa i 1979 ein *gentlemans agreement* med oljeselskap som opererte i Nordsjøen. Avtalen var ”*ein forståelse mellom myndighetene og selskapene som eksporterer norskprodusert olje, om at leveranser av norsk råolje til Sør-Afrika ikke skal finne sted.*”⁷⁵ Men norsk olje vart i liten grad eksportert til Sør-Afrika. Av den grunn var avtalen langt enklare å vedta enn det var å finne ei løysing på den norske oljetransporten til Sør-Afrika. Etterkvart som merksemda auka mot transportørane av råolje prøvde norske reiarar å flytte fokuset. Dei ynskja større merksemd retta mot dei oljeeksporterande landa og ikkje mot dei som transporterte vara. Dette viste seg å vere vanskeleg. Sør-Afrika importerte stort sett olje frå OPEC-landa og oljekartellet hadde allereie i 1973 innført ein oljeboikott av apartheidregimet.⁷⁶ Problemet var at kjøpar oppga eit anna land ved lasting for så å omdirigere skipet til Sør-Afrika i internasjonalt farvann. Det vart derfor svært vanskeleg for seljar å forutsjå kvar oljen til slutt ville hamne.⁷⁷ Dette var isolert sett den viktigaste faktoren til at fokuset vart holdt på transportøren.

Omsynet til skipsfartsnæringa, kombinert med krisetider i industrien, gjorde at tidspunktet for boikottdebatten svært ugunstig for norske styresmakter. Sør-Afrika var riktignok ein minimal handelspartnar samanlikna med andre land, men deler av norsk næringsliv var avhengig den sørafrikanske marknaden.⁷⁸ I nokre tilfeller var det enkelt å finne alternative handelspartnarar, dette gjaldt til dømes import av frukt og grønnsaker. Her var det ulike land som eksporterte

⁷³ Kristensen 1996: 28.

⁷⁴ Ibid: 34.

⁷⁵ Ot.prp. nr. 34 (1985/86): 1.

⁷⁶ Dette var med unntak av Iran. Dei slutta seg til oljeboikotten etter sjahen sitt fall i 1979

⁷⁷ Vetlesen 1998: 125.

⁷⁸ I åra 1970 – 1994 utgjorde Sør-Afrika aldri meir ein 0.5 % verken av import eller eksport av den totale norske utanrikshandelen.

same varer med like høg kvalitet som Sør-Afrika. Også for vin eksisterte det alternative importørland. Verre var det for den delen av industrien som var avhengig av manganmalm frå Sør-Afrika. Kvalitetsmessig var denne manganen den beste på marknaden og var av den grunn vanskeleg å erstatte. For dei manganimporterende bedriftene ville eit bortfall av Sør-Afrika som handelspartnar bli katastrofale, og i ytterste tilfelle – true den vidare eksistensen av bedriftene. Dette vart ekstra alvorleg då den manganbaserte industrien i all hovudsak var lokalisert på tradisjonelle industritettstadar i distrikts-Norge. Det samme gjaldt for eksporten av norske fiskehermetikk. På grunn av den høge vernetollen i EF var norsk fiskehermetikkindustri heilt avhengig av å eksportere til land utanfor EF. Både USA og Australia var viktige marknader, men Sør-Afrika var òg ein betydeleg handelspartnar. Boikottdebatten vart derfor langt meir enn ein debatt om apartheid, men òg ein debatt om kor mykje av norske næringslivsinteresser som skulle ofrast for ein moralsk og prinsipiell viktig sak.

Kapittel 3 – Den teoretiske ramma

3.1 Innleiing

Den norske boikottdebatten engasjerte alt frå bedrifter, solidaritetsorganisasjonar og vidare til nokre av Norges største og mektigaste organiserte interesser. Det var imidlertid stor skilnad på korleis dei valte å engasjere seg, og kva kanalar dei tok i bruk for å formidle sine synspunkt på Norge sin samhandel med Sør-Afrika. For å få ei større forståing for kva kanalar ulike organisasjonsgrupper kan benytte seg av, vil eg først gje ei kort innføring i teoriane som er relevante for den vidare drøftinga i oppgåva. Desse statsvitenskaplege teoriane vil i all hovudsak omhandle politisk innflytelse, påverkningskanalar og utøving av politisk makt. Korleis kan organiserte grupper gå fram for å påverke? Kva kanalar har ein i Norge for å oppnå innflytelse? Og kva er politisk makt? Vidare vil eg presentere og grunngje kva aktørar som dannar grunnlaget for den empiriske analysa. Som ein vil sjå spenner valet seg frå relativt små bedrifter i utkant-Norge til store interesseorganisasjonar. Aktørane har likevel nokre fellestrekk som gjer at dei er tatt med i analysen. Kven var aktive i den offentlege debatten? Kven la Regjeringa og Stortinget vekt på i sine utgreiingar?⁷⁹ Som nemnt i kapittel 1 er aktørane delt inn i to hovudgrupper; økonomiske aktørar og interesseorganisasjonar.

3.2 Korleis oppnå politisk innflytelse?

3.2.1 Politisk makt

Det er vanskeleg å gje ei kort og konsis forklaring på kva som ligg i omgrepet makt. Statsvitar Øyvind Østerud brukar utgangspunktet: ”makt er evnen til å nå sine mål.”⁸⁰ Ein annan sentral definisjon er Gudmund Hernes sin ”evnen til å realisere sine interesser.”⁸¹ Makt kan sjåast frå fleire sider. Ei av desse er å sjå makt som relasjonar mellom aktørar der bytteforholdet står sentralt. Generelt sett kan ein skilje mellom politisk, økonomisk og ideologisk makt.⁸² Eg vil i all hovudsak fokusere på den politiske makta, dette til trass av at enkelte aktørar i denne

⁷⁹ Som tidlegare nemnt sender Stortinget mottatte lovforslag vidare til den fagkomiteen det naturleg fell inn under. I dette tilfelle var det Utanrikskomiteen. Komiteen kjem så med merkandar og eventuelt forslag til endringar i lovforslaget, og på linje med Regjeringa vert det grunnlagt kvifor dei ynskja endringar. Det er ut i frå desse merkandane og grunngjevingane ein kan ein sjå kven dei vektla som særleg utsette.

⁸⁰ Østerud 2003: 31.

⁸¹ Gullberg/Helland 2003: 16.

⁸² Makt og demokrati 2003: 11. Økonomisk makt handlar i stor grad om kontroll over avgrensa goder, som til dømes naturressurser, produksjonsmidler m.m. Den ideologiske makta er kontroll over normer og regler i samfunnet. Til dømes kontroll over kultur og definisjonen på kva som er akseptabelt og ikkje.

oppgåva innhar betydeleg økonomisk makt. Grunnen for dette er at den økonomiske makthavaren vil, i varierende grad, søke støtte i den politiske makta enten gjennom gunstige rammebetingelsar eller ved garantiar for dei som tapar i konkurransen.⁸³

Den politiske makta i Norge er legitimert gjennom den formelle maktdeilinga, og ved at folket kan bestemme og seinare ombestemme seg ved å velje den politiske makta.⁸⁴ Østerud skriv i si bok *Statsvitenskap* frå 2003 at den politiske makta kan delast i tre aspekt. Denne teorien – som han kallar som *maktas tre ansikt* – omhandlar korleis ein aktør utøver makt. Dei tre aspekta kom i ulike tiår, og av ulike forskarar.⁸⁵ Det første aspektet seier at politisk makt tek form ved at ein aktør (A) får ein annan (B) til å gjere noko han ellers ikkje ville ha gjort. Ein vilje vert bøygd for ein annan, og det er makt i ei open interessekonflikt. Dette treng ikkje naudsynt handle om fysisk tvang, men kan til dømes vere truslar frå ein organisasjon eller ei statsmakt om tilbaketrekking av ulike goder. Det andre aspektet dreier seg om makt til å halde problemstillingar, spørsmål og svar borte frå dagsorden. Her er ein *ikkje-beslutning* like viktig som ein beslutning. Dette aspektet rettar seg direkte mot den såkalla *usynlege agendaen* i det offentlege liv. Det tredje aspektet er ein motpol til dei to første som omhandla makt i ei interessekonflikt. Det tredje aspektet er evna til å påverke, forme og bestemme over ein aktør sine ynskjer. Denne formen er knytta tilbake til Weber og hans hypotese om at ”*de herskende tanker er de herskendes tanker.*”⁸⁶ Det tredje aspektet er vanskeleg å fange opp i forskning og maktanalyser nettopp fordi det er så godt som umogleg å måle kven som har makt til å bestemme over tankar og tankesett. For denne oppgåva er det derfor dei to første aspekta som er interessante.

Evnen til å oppnå ein *ikkje-beslutning* kan òg vere svært vanskeleg å fange opp. Som følge av dette vil mykje av tyngda i oppgåva vere basert på det første aspektet av politisk makt. Korleis får aktør A aktør B til å gjere noko han ellers ikkje ville ha gjort? Kva verkemiddel tar A i bruk? Det er her to modellar eg vil ta i bruk; i) Trusselmakt. Ved å kontrollere vitale ressursar kan organiserte interesser utøve makt ved å framsette eksplisitte eller implisitte truslar overfor styresmaktene. Det er fleire viktige forutsetningar som må vere tilstades under bruk av trusselmakta. For det første må trusselen vere relevant, altså må aktør B har høve og friheit til

⁸³ Makt og demokrati 2003: 11.

⁸⁴ Ibid: 11.

⁸⁵ Eg har her presentert dei tre aspekta kronologisk etter kortid dei kom. Dette var henholdsvis på 1950-, 1960- og 1970-talet av Robert Dahl, Bahrach/Baratz og Steven Lukes. Østerud 2003: 32-33.

⁸⁶ Østerud 2003: 33.

å endre adferd. For det andre må trusselen vere reell. Det må med andre ord lønne seg for B å handle slik A ynskjer. For det tredje må trusselen vere truverdig – den fjerde forutsetnaden for at trusselmakta skal fungere er at trussel blir vurdert som fullstendig. Det inneberer at B må kunne stole på at trusselen ikkje vert sett ut i live dersom han rettar seg etter A. Dette forutset at B forstår kva A ynskjer og kva konsekvensane vert dersom B ikkje rettar seg etter A.⁸⁷ Det andre verkemiddelet for å få B til å gjere noko han ellers ikkje ville ha gjort, er ii) Informasjonsmakt. For at informasjonsmakta skal vere gjeldane må den organiserte interessa inneha relevant informasjon som beslutningstakarane ikkje har. Dette forutset at eit vedtak vert fatta under usikkerheit, og at B derfor betraktar A sin informasjon som som relevant og verdifull for vedtaket. Ved å informere makthavaren kan dermed ei organisert interesse få makthavaren til å fatte ei beslutning han ellers ikkje ville ha fatta. Eit døme på dette kan vere at ein solidaritetsorganisasjon, ved å formidle relevant informasjon, får styremaktene til å fatte eit vedtak dei ellers ikkje ville ha fatta. Dersom dette skjer utøver organisasjonen makt i den forstand at dei (A) får styremaktene (B) til å gjere noko dei ellers ikkje ville ha gjort.⁸⁸ Felles for trusselmakta og informasjonsmakta er at interessegrupper har kontakt med makthavarar. Men i kva grad har interessegrupper i Norge direkte kontakt med makthavarar? Eventuelt kva kanalar kan dei ulike organiserte interessene ta i bruk for å påverke den utøvande og lovgjevande makta i Norge?

3.2.2 Korporatisme og lobbyisme

Makt handlar som nemnt i stor grad om relasjonar og bytteforhold. I eit kvart forsøk på å få gjennomslag for sine synspunkt vil det, uavhengig av aktørane, vere ein relasjon mellom påverkar og den ein ynskjer å påverke. Relasjonen mellom politiske beslutningstakarar og organiserte interesser kan delast i to; korporatisme og lobbyisme.⁸⁹ Det mest vanlege er å tenke på desse to som konkurrerande eller alternative til kvarandre – noko som kanskje er naturleg sidan det er klare skiljer mellom den korporative og pluralistiske arbeidsforma.⁹⁰ Det klaraste skiljet mellom desse to er interessengruppene sitt forhold til styremaktene og staten.⁹¹

⁸⁷ Gullberg/Helland 2003: 23-25.

⁸⁸ Ibid: 26-27.

⁸⁹ Christansen/Rommetvedt 1999: 6.

⁹⁰ Eg har her valt å legge Espeli sin definisjon av pluralisme til grunn, nemleg at organisasjonar opptre som pressgruppe utanfor institusjonelle rammer. Espeli 1999: 19.

⁹¹ Espeli 1999: 19. Både her og gjennom heile oppgåva vil inntressegruppe ve rein samle beteikning på bedrifter, organisasjonar og liknande.

I 1966 skreiv Stein Rokkan artikkelen "Numerisk demokrati og korporativ pluralisme" med undertittel "Stemmer teller, men ressursene avgjør." Med denne artikkelen satte Rokkan den korporative kanal for alvor på dagsorden innan statsvitenskapleg forskning. Han meinte den korporative kanalen var organisasjonseliten, utvala og lobbyverksemda sin veg der stemmene telte, men ressursane avgjorde.⁹² Den korporative kanalen har stått sterkast i land der sosialdemokratiet er utbredt og kjenneteiknast med at den er institusjonalisert og strengt organisert.⁹³ I eit slikt system har organiserte interesser tilgang til offentlege beslutningstakarar ved at dei er med i ulike utval, styrer og komitear saman med beslutningstakarane. Det å ha organiserte interesser direkte med i beslutningsorganet er viktig av fleire grunnar. Storting og Regjering arbeidar ofte under sterkt tidspress og har behov for relevant informasjon. Ved å dra veksling på dei som har spesialkompetanse på feltet får dei god førstehandskunnskap. I tillegg gjer direkte involvering i beslutningsprosessen partane medansvarlege for dei politiske vala. Dette kan igjen gjere, til dømes direkte statsinngrep meir legitime.⁹⁴ Eit anna viktig kjenneteikn er kontinuiteten som den korporative kanalen representerar. Samarbeidet går ofte over lang tid. Til dømes viste ei undersøking i 1989 at fleire av utvala som då eksisterte vart danna i Per Borten si regjeringstid på 1960-talet.⁹⁵

Den andre relasjonen mellom aktørar og politiske beslutningstakarar er lobbykanalen. I denne masteroppgåva vil Harald Espeli sin definisjon på lobby frå boka *Lobbyvirksomhet på Stortinget* bli lagt til grunn. Her vert all kontakt mellom organiserte interesser og offentlege beslutningstakarar som finn stad utanfor institusjonaliserte rammer definert som lobbyverksemd. Espeli delar igjen lobbyverksemd mellom formell og uformell lobby. Den formelle lobbyen er informasjonsutveksling og skriftlege korrespondanse. Den uformelle lobbyen er den ikkje-skriftlege – det vil inkludere telefonkontakt, middagsavtalar og direkte møter.⁹⁶

I den pluralistiske arbeidsforma opptre organiserte interesser som påverkar i ei uformell setting der dei systematisk og målretta jobbar for å påverke politiske beslutningstakar for å oppnå eigne mål. I lobbyverksemda er ikkje organiserte interesser med i eit forplikande

⁹² Østerud 2003: 28.

⁹³ Nordby 1994: 142.

⁹⁴ Ibid: 142.

⁹⁵ Nordby 1994: 142.

⁹⁶ Eg vil for enkeltheitsskyld ikkje dele mellom formell og uformell lobby, men forhalde meg til at det er lobby så lenge forholda ikkje er formalisert gjennom forhandlingar i utval, komiteer og liknande. Det vil med andre ord seie at all kontakt som til dømes informasjonsutveksling, telefonkontakt og direkte møter og samarbeid utanfor institusjonaliserte rammer vil bli definert som lobby.

samarbeid der forhandlingar står sentralt – men opptrer på frivillig basis med informasjon og som kunnskapsgiving.⁹⁷ Organisasjonane henvend seg skriftleg eller munnleg direkte til beslutningstakarar eller deira næraste rådgjevarar, men når avgjerlsa skal takast er dei ikkje tilstades. Dermed vert dei heller ikkje forplikta til å støtte eller legitimere avgjerslene som vert tatt. Det er nettopp forhandlingane og tilstedeværelsen som utgjer hovudskilnaden mellom korporatisme og lobbyisme. Det som kjenneteiknar dei dyktigaste lobbyistane er at dei oppnår den grad av innflytelse at beslutningstakaren sjølv tar kontakt med aktøren for innspel og informasjon om ei gitt sak.⁹⁸ Stortinget sin mangel på informasjon fører imidlertid til at dei vert avhengig av dei organiserte interessene og deira lobby. Svakheit med at Stortinget sjølv har få kontroll- og utgreiingsorgan utanom departementa og Regjeringa fører til at dei har avgrensa moglegheit til å undersøke lobbyistane sin informasjon.⁹⁹

Lobby og lobbyverksemd er eit omgrep som kan gje negative tankar om styresett og makt. Men i den grad demokrati vert forstått som deltaking, er lobby ein viktig del av demokratiet.¹⁰⁰ Det er likevel nokre viktige faktorar som kan gjere lobbyverksemd til eit trugsmål mot eit demokratisk styresett. Blant anna kan det ved aktiv lobbyverksemd vere vanskeleg å vite kor den faktiske makta ligg. Den skjulte innflytelsen som lobbyistane kan oppnå kan føre til at det blir tatt i bruk tvilsomme eller ulovlege midlar som smøring og korrupsjon. I tillegg kan lobbyistane få for stor innflytelse og dermed undergrave det demokratiske prinsippet om ein mann, ei stemme.¹⁰¹

3.3 Aktørane

Norske styremakter var tidleg klar over at det var to områder som ville bli spesielt hardt ramma av ein boikott av Sør-Afrika. i) Norsk skipsfart som var sterkt avhengig av sørafrikanske hamner både som lossehamn og som transithamn. ii) Industrien som var avhengig av import, då spesielt mangan, og eksport av fiskehermetikk. Av den grunn har eg valt å ha med representantar frå desse næringane – og dei representerar dei økonomiske aktørane i denne oppgåva. Frå skipsfart var det i hovudsak ein aktør som var engasjert i debatten; Norges Rederiforbund. Derimot var det fleire frå industrien si side. Eg har valt å sjå

⁹⁷ Espeli 1999: 19.

⁹⁸ Ibid: 21.

⁹⁹ Espeli 1999: 252. Dei siste 20-30 åra har riktignok partigruppene fått fleire rådgjevarar og ved ulike høve engasjert uavhengig ekspertise.

¹⁰⁰ Makt og demokrati 2003: 14.

¹⁰¹ Espeli 1999: 271.

nærare på tre mindre bedrifter som alle hadde mykje å tape økonomisk om Norge gjekk inn for ein full økonomisk boikott av Sør-Afrika. I tillegg til desse bedriftene har eg valt å sjå nærare på LO. LO og enkeltbedriftene vil delvis overlape kvarandre, spesielt gjeld dette i kampen om dispensasjonen frå boikottlova. Det er imidlertid fleire trekk ved LO sitt engasjement som er interessant. Dette er blant anna organisasjonen sin lange tradisjon innan solidaritet. Eg har valt å sjå på LO som ein interesseorganisasjon – til trass for at dei også hadde økonomiske motiv for sitt engasjement. Den andre interesseorganisasjonen eg har valt er solidaritetsorganisasjonen, Fellesrådet for det sørlege Afrika. Fellesrådet for det sørlege Afrika hadde ingen økonomiske omsyn å ta i debatten, og gjekk derfor ut med langt meir ideologiske argument.

3.3.1 Økonomiske aktørar

Norges Rederiforbund vart skipa i 1909 og er ein organisasjon som representerer eigarsida innan norsk skipsfart.¹⁰² I samarbeid med andre skipsfartsorganisasjonar fungerte Rederiforbundet som talerøyr for skipsfartsnæringa sine synspunkt under den norske boikottdebatten.¹⁰³ Organisasjonen var sterk motstandar av ei boikottlov som eventuelt ville ramme skipsfarten, og argumenterte med at ei slik lov ville ramme ei næring som allereie var i krise. Rederiforbundet påpeika at ved å legge restriksjonar på kvar norske skip fekk segle ville norske skip bli mindre konkurransedyktige i eit allereie tøft tankskipmarknad. Ein konsekvens kunne bli at fleire norske skip flagga ut og norske sjømenn vart arbeidslause.

Det er fleire grunnar til at eg ynskjer å sjå nærare på Rederiforbund og deira rolle i boikottdebatten. Norsk oljetransport til Sør-Afrika var utan tvil det temaet som fekk mest merksemd både frå aktørane i debatten og norske styresmakter. I tillegg var oljetransporten det vanskeleg å finne ei løysing på nettopp fordi skipsfartsektoren var i krise. Norske styresmakter ynskja å styrke skipsfartssektoren snarare enn ei nedbygging av sektoren. Norges Rederiforbund sin spisskompetanse kan dermed ha gjort dei til naturlege samarbeidspartnar i ei tid der styresmaktene trengte å kartlegge konsekvensane ved moglege ein-sidede norske tiltak mot Sør-Afrika. Rederiforbundet sin posisjon kjem òg til syne i ot.prp. nr. 14, der det eksplisitt vert sagt at Regjeringa har vektlagt informasjon frå

¹⁰² Heretter referert til som Rederiforbundet. I 1984 skifta organisasjonen namn frå Norges Rederiforbund til Norges Rederiforbund. Dette har eg ikkje tatt omsyn til i oppgåva og vil omtale forbundet som Rederiforbundet også i tida før 1984.

¹⁰³ Blant anna Norsk Sjømannsforbund og Norsk Skipsmeglarforbund var til tider engasjert i debatten.

Rederiforbundet.¹⁰⁴ Rederiforbundet er òg nemnt i Innst. O nr. 29 som ein av aktørane Utanriks-og konstitusjonskomiteen hadde møte med i arbeidet med lovvedtaket. Sist, men ikkje minst vert organisasjonen sett på som ein av Norges dyktigaste lobbyistar og har sjølv uttalt at lobbyisme er kjerna i deira verksemd.¹⁰⁵ I tillegg er det Rederiforbundet som vert trekt fram i eksisterande forskingslitteratur som ein aktiv lobbyaktør med stor innflytelse i boikottsaka.

Det var fleire bedrifter og lokalsamfunn som engasjerte seg i boikottdebatten. I ot. prp. nr 14 framheva Regjeringa Elkem i Sauda og Porsgrunn og Tinfos jernverk i Kvinesdal kommune, som utsette lokalsamfunn ved ein boikott av Sør-Afrika. Hjørnesteinsbedriftene i desse kommunane satsa einsidig på produksjon basert på manganlegeringar. Desse bedriftene – og lokalsamfunna – var derfor svært avhengige av den sørafrikanske malmen. Ein mogleg ombygging til annan produksjon vart stipulert til å koste fleire hundre millionar kroner. Invisteringa var ikkje berre svært kostbar, men òg risikofylt sidan ein ikkje visste kor lenge ein boikott ville vare. I den empiriske analysen har eg valt ein aktørar frå importsida; Elkem i Sauda kommune. Aluminiumsverket i Sauda var det største verket med 680 tilsette mot 340 i Porsgrunn.¹⁰⁶ Såleis vil Sauda bli representativt for heile Elkem i denne oppgåva og alle bestemningar som omfatta verket i Sauda gjaldt òg for industrien i Porsgrunn og Tinfos.

Regjeringa framheva òg to eksportbedrifter, Norway Foods AS og Brøyt AS som vanskelegstilt. Desse to aktørane er interessante på ulike måtar. Norway Foods var ei bedrift som produserte og eksporterte fiskehermetikk og representerte såleis ei av hovudnæringane i debatten. I Odelstingsproposisjonen vert det sagt at bedrifta ville få små økonomiske tap ved ein eventuell einsidig norsk boikott, men tapet ville få store konsekvensar for lokalsamfunna.¹⁰⁷ Vidare seier proposisjonen at eit tap av den sørafrikanske marknaden kunne bety at 175 arbeidsplassar ved to hermetikkfabrikker på Vestlandet ville komme i fare for nedlegging. I tillegg vert det framheva at mesteparten av dei tilsette var kvinner.¹⁰⁸ For Brøyt AS var eit eventuelt økonomiske tap vurdert til å estimere endå mindre – ca 3 millionar kroner. Derimot var bedrifta sin økonomiske situasjon i utgangspunktet dårleg, og ei norsk

¹⁰⁴ Lovforslaget frå Regjeringa vil i påfølgande kapittel bli omtala som ot.prp. nr. 14 fordi lova om økonomisk boikott var Odelstingsproposisjon nr 14. Fagkomiteen sin innstilling vil bli omtala som innst. O. nr. 29, då dette var innstilling nr. 29 i Stortingsperiode 1986/87.

¹⁰⁵ Espeli 1999: 186.

¹⁰⁶ Talet på antal tilsette er henta frå ot.prp. nr 14 (1986/87): 12.

¹⁰⁷ Regjeringa anslår tapet på ca 10 millionar i ot.prp. nr 14 (1986/87): 13.

¹⁰⁸ Ot. prp. nr. 14 (1986/87): 13.

boikottlov kunne derfor gjere det vanskeleg med vidare drift. Brøyt AS var ei produksjonsbedrift for større anleggsmaskiner. Dei hadde tidlegare levert ca 200 maskiner til Sør-Afrika. Frå midten av 1980-talet bestod handelen med Sør-Afrika i hovudsak av leveranser av reservedelar til desse maskinene. Det interessante ved desse tre aktørane er om – eventuelt korleis – dei oppnådde gehør for sine synspunkt. Kan bedriftene sine gjennomslag, eller mangel på gjennomslag ha samanheng med kor mykje tid, økonomiske midlar og kva kanalar dei brukte i forvegen av ot. prp. nr 14?

3.3.2 Interesseorganisasjonar

Landsorganisasjonen (LO) vart stifta i 1899 og har sidan vore den største arbeidstakarorganisasjonen i Norge. Med sine 830 000 medlemmer utgjer LO ikkje berre ein viktig interesseorganisasjon, men òg ein viktig samfunnsaktør. LO sitt tette samarbeid med Arbeidarpartiet har eksistert sidan stiftinga på slutten av 1800-talet. I fellesskap har dei representert arbeidarane på to ulike felt. Medan LO var fagrørsla som kjempa for arbeidar sine rettar gjorde Arbeidarpartiet det politiske arbeidet med å lovfeste dei ulike reformane LO kjempa for. Og det er nettopp det tradisjonelt sterke samarbeidet som gjer det vanskeleg, og tildels problematisk å drøfte LO som ein lobbyaktør. Nokon vil hevde at det er ein vesentleg skilnad på LO sitt samarbeid med Arbeiderpartiet samanlikna med andre politiske parti. Samarbeidet har lang tradisjon, men dette kan vel neppe legitimere at LO har direkte innflytelse på den utøvande politikken i Norge?

LO var ein viktig aktør i kampen mot apartheidregimet. Dei var som nemnt tidleg ute med fleire aksjonar og jobba jamnleg med å holde fokus på situasjonen i Sør-Afrika – både i Norge og opp mot andre fagrørslar kring i verda.¹⁰⁹ LO var tungt inne med økonomisk støtte og hjelp til opplysningsarbeid til den farga fagrørsla i Sør-Afrika.¹¹⁰ I tillegg var det eit tett samarbeid mellom LO og den sørafrikanske fridomsrørsla ANC der den fengsla Nelson Mandela sat som leiar.¹¹¹ ANC benytta fleire gongar dette samarbeidet til å legge press på LO i boikottdebatten som var i Norge.¹¹² ANC ynskja økonomiske sanksjonar mot Sør-Afrika, men LO var tilbakehalden med å støtte ynskje om sanksjonar. Dermed var LO sitt standpunkt delt mellom moralske argument om å ikkje handle med eit undertrykkande regime, og ynskje om å trygge

¹⁰⁹ Døme på dette er kampanjen ”solidaritet med det sørlige Afrika” arrangert i 1976, oppfordring til forbukarboikott i 1977 og kampanjen ”Frihet for det sørlige Afrika” i 1981. Vetlesen 1998: 15-23.

¹¹⁰ Vetlesen 1998: 77. I åra 1975-1996 dreia den totale støtten frå LO seg om ca 85 millionar kroner til dei svarte fagrørslene. Vetlesen 1998: 72.

¹¹¹ ANC var eit forboden politisk parti som jobba for dei svarte sine rettar i landet. Dei fleste høgstående personane i rørsla satt enten fengsla eller var i eksil i nabolanda.

¹¹² Vetlesen 1998: 79.

norske arbeidsplassar. I boikottdebatten gjekk derfor LO inn for internasjonal boikott, men mot einsidige norske tiltak. Gjennom sanksjonar i internasjonal regi meinte LO at konsekvensane ville bli mindre overfor norske interesser. Alle konkurrentane til norsk industri og sjøfart ville vere ramma av dei same forboda som norske bedrifter, og ein unngjekk dermed ein skeiv konkurranse. LO jobba derfor aktivt for at norske styresmakter skulle fremme forslag om ein økonomisk sanksjon i internasjonal regi. I tillegg jobba LO sjølv opp mot søsterorganisasjonane i Sverige og Danmark om ein samla nordisk boikott.¹¹³

Ved sidan av LO var det til dels svært ulike interesseorganisasjonar som engasjerte seg i debatten kring Norge sin samhandel med Sør-Afrika. Felles for dei fleste var at dei engasjerte seg på bakgrunn av ideologiske motiv og jobba målretta for at Norge skulle avslutte handelen med apartheidregimet. For å avgrense antal aktørar og gjere det empiriske arbeidet overkommeleg har eg valt å avgrense aktørane til å gjelde ein interesseorganisasjon utanom LO; Fellesrådet for det sørlege Afrika.

Fellesrådet for det sørlege Afrika vart stifta i 1967 då organisasjonane *Norsk aksjon mot apartheid* og *Krisefondet for Sør-Afrika* slo seg saman.¹¹⁴ Organisasjonen hadde som mål å avskaffe apartheidregimet i Sør-Afrika og i samarbeid med andre europeiske anti-apartheidorganisasjonar jobba dei målretta mot å isolere Sør-Afrika.¹¹⁵ Utover 1980-talet vart dei ein viktig aktør i debatten og i praksis ein motpol til Norges Rederiforbund. Fellesrådet var ein paraplyorganisasjon som på det meste hadde 44 medlemsorganisasjonar, 2000 enkeltmedlemmar og 18 lokallag. Dei fleste medlemsorganisasjonane var politisk engasjert. Til dømes var alle ungdomspartia, bortsett frå Fremskrittspartiets ungdom, medlemmar.

Fellesrådet si rolle i boikottdebatten er interessant av fleire grunnar. For det første var det Fellesrådet, i samarbeid med den nederlandske anti-apartheidorganisasjonen Shipping Research Beareu (Shirub) som gjennom medieoppdrag om norsk oljetransport utløyste den store samfunnsdebatten kring norsk boikott av apartheidregimet. Ein anna viktig faktor er at Fellesrådet ikkje hadde nokre økonomiske omsyn å ta. Dette var ikkje unikt for Fellesrådet. Blant anna var den norske kyrkja med Mellomkyrkjeleg råd i spissen aktive i debatten, og heller ikkje dei hadde omsyn å ta til dei økonomiske aspektet i debatten. Derimot bunna

¹¹³ Ibid: 117-119.

¹¹⁴ Heretter vil organisasjonen bli omtala som Fellesrådet.

¹¹⁵ Drolsum 1999: 10.

kyrkja sitt engasjementet i ein kristen fortolkning av medmenneskelegheit, og saman med ulike aktivistorganisasjonar på venstre sida i norsk politikk inngjekk kyrkja i denne perioden som ei pressgruppe overfor norske styresmakter. Dette fenomenet har seinare fått tilnamnet *kristensosialisme*.¹¹⁶ Eg har derimot valt å sjå vekk frå Mellomkyrkjeleg råd som eigen aktør. Rådet hadde eit tett samarbeid med Fellestrådet og LO på 1980-talet, og hadde blant anna ein representant i Fellestrådet sitt styre. Mellomkyrkjeleg Råd støtta i hovudsak opp om Fellestrådet sine kampanjar og aksjonar.¹¹⁷ Det vil likevel vere nokre plassar det vil vere naturleg å trekke inn Rådet for å få fram heilskapen i debatten og kontakten mellom organiserte interesser og norske styresmakter.

Fellestrådet er ein av aktørane utanriks- og konstitusjonskomiteen hadde møte med i følge Innst. O. nr 29. Dei vert imidlertid ikkje nemnt i Regjeringa sitt lovforslag, ot.prp. nr 14. Ein kan sjølvsagt stille spørsmål om i kva grad ein solidaritetsorganisasjon har mogleheit til å påverke Regjering, Storting og eit lovforslag. Drolsum skriv i hennar bok om Fellestrådet at ”[.....]Fellestrådets arbeidet for å nå ut til folk og danne opinion, som siden kunne nå inn til de besluttende organer. Dette var nødvendig for i det hele tatt å kunne drive politisk lobbyvirksomhet”¹¹⁸ I kva grad utøvde Fellestrådet politisk lobbyverksemd og ikkje berre ei generell opinionsdanning?

¹¹⁶ Ruud/Kjerland 2003: 246.

¹¹⁷ Drolsum 1999: 148.

¹¹⁸ Ibid: 10.

Kapittel 4 – Aktørane og politisk påverknad

4.1 Innleiing

Den norske boikottdebatten skapte altså engasjement på alle samfunnsnivå i Norge – frå grasrotrørlser til mektige interesseorganisasjonar. Felles for dei alle var at dei ynskja ein politikk som samsvarte med deira interesser. I forsøk på å oppnå ein slik politikk tok aktørane i bruk til dels svært ulike verkemiddel. I dette kapittelet vil eg sjå nærare på kva dei ulike aktørane gjorde for å influere styresmaktene. Kapittelet vil i stor grad omhandle informasjonsutveksling, møter og uformelle samtaler mellom norske styresmakter og dei utvalte aktørane. Som nemnt i kapittel 3 er konteksten for formidlinga svært viktig i studier av politisk påverknad. Det vil derfor bli lagt vekt på kva kontekst dei ulike hendingane fann stad i, og tilhøyrande kartlegging av uformell kontakt mellom partane. Korleis formidla aktørane sine argument? Og korleis forholdt styresmaktene seg til forsøka på å påverke?

For å gjere framstillinga oversikteleg har eg valt å dele den norske boikottdebatten inn i fem fasar. Den første fasen omhandla begynnelsen på 1980-talet. I denne perioden vart norske reiarar si rolle i oljetransport til Sør-Afrika kjend. Som følgje av dette kom fleire aktørar på bana i boikottdebatten. I fase to vart det utanrikspolitiske perspektivet meir sentralt – blant anna gjennom eit sterkt fokus på Sør-Afrika i FN. Norske styresmakter jobba tett opp mot FN, og fleire av aktørane pressa på for at Norge skulle ta initiativ til internasjonale tiltak mot Sør-Afrika. I denne fasen vart styresmaktene meir opne for innspell, og fleire av aktørane hadde direkte kontakt med den politiske leiinga i ulike departement. I tredje fase vaks den norske opinionen, og Stortinget ga klare signal om at dei ynskja konkrete tiltak frå Regjeringa si side. Medan Stortingsfleirtalet pressa den sittande Regjeringa intensiverte dei utvalte aktørane sine påverknadsforsøk for å enten oppnå – eller hindre eit mogleg lovvedtak. Desse prosessane leia til slutt fram til det eg har valt å sjå på som den fjerde og femte fasen. Fase fire var framlegginga av eit lovforslag som gjorde det forbode å handle med Sør-Afrika, medan fase fem starta etter lova vart vedtatt, og omhandla kampen om dispensasjon frå lova. Dette kapittelet vil ta for seg dei tre første fasane i kronologisk rekkefølge, medan dei to siste fasane vil bli diskutert i kapittel 5.

4.2 Aktørane kjem på bana

Som nemnt i kapittel 2 vart det offisielle raseskilje i Sør-Afrika innført i 1948. Derimot tok det lang tid før dei interne forholda i Sør-Afrika vart problematisert i det internasjonale samfunnet. I Norge var LO først ute med å sette søkelys på Sør-Afrika. Den store merksemda for Sør-Afrika fekk ein derimot først etter Soweto-opprøret i 1976. I Norge utløyste opprøret ynskje om at Norge burde vere forkjempar i kampen mot apartheid. Det var i første omgang Fellesrådet som tok til orde for dette ynskje. Fellesrådet hadde vore aktive i debatten sidan skipinga i 1967, og hadde som kjent som hovudmål å avskaffe apartheidregimet. Norske styresmakter avviste derimot tanken om einsidige norske tiltak, og argumenterte med at berre tiltak i internasjonal regi kunne presse styresmaktene i Pretoria til å endre politikk.

I 1980 starta Fellesrådet eit tett samarbeid med den nederlandske anti-apartheidorganisasjonen Shipping Research Bureau (Shirub).¹¹⁹ I desember same år offentleggjorde dei i samarbeid ein rapport om sørafrikansk oljeimport. Rapporten konkluderte med at norske reiarar var hovudtransportørar av olje til apartheidstaten. Påstanden skapte stor merksemd i norsk presse og fokuset på oljetransporten førte til at norske reiarar vart motvillig dratt inn i debatten. Rederiforbundet gjekk aktivt inn å understreka at det ikkje eksisterte norske eller internasjonal reglar som forbydde transport av olje til Sør-Afrika.

Med andre ord hadde aktørane ulike motiv for sitt engasjement i boikottdebatten. Medan LO og Fellesrådet frivillig engasjerte seg i boikottdebatten – og i stor grad sette premissane for debatten – vart Rederiforbundet ufrivillig dratt inn i diskusjonen. Organisasjonen ynskja i første omgang å beskytte medlemmane sine økonomiske interesser. Trass i ulike motiv hadde dei tre organisasjonane ein viktig fellesnemnar; dei hadde alle spisskompetanse på fagområder som vart berørt av boikottdebatten. Fellesrådet hadde stor spisskompetanse på den sørafrikanske regionen, LO hadde kompetanse på solidaritet og den norske arbeidsmarknaden, medan Rederiforbundet hadde omfattande kjennskap til den internasjonale fraktmarknaden. I tillegg til spisskompetansen hadde dei tre organisasjonane eit utbreidd internasjonalt nettverk av tilsvarande organisasjonar.¹²⁰ Men kva argument nytta dei tre organisasjonane for å få gjennom eller eventuelt unngå ei boikottlov? Og på kva måte formidla dei desse argumenta?

¹¹⁹ Shirub vart stifta i 1980 etter ein internasjonal oljeboikottkonferanse i Amsterdam.

¹²⁰ Rederiforbundet samarbeida og utveksla erfaringar med andre rederiforbund, Fellesrådet samarbeida tett med anti-apartheidorganisasjonar i Tyskland, Storbritannia og sjølvstogt Nederland. For LO sin del var det spesielt søsterorganisasjonane i Norden som var viktige samarbeidspartnarar.

4.2.1 Aktørane sin argumentasjon

Fellesrådet hadde som nemnt eit sterkt ynskje om å få gjennom det dei meinte var ei moralsk og etisk riktig avgjersle av norske styresmakter. Organisasjonen meinte at Norge gjennom økonomiske sanksjonar ville vise politiske avstand frå eit rasistisk regime. Ein slik boikott kunne bidra til at apartheidregimet vart avskaffa. Av den grunn framsette dei krav om boikott, enten gjennom internasjonale vedtak i FN, eller gjennom einseitige norske tiltak. Fellesrådet var klar over at ein einseitig norsk boikott ville ha minimal innverknad på den sørafrikanske økonomien, men meinte at ei boikottlov ville ha viktig politisk og moralsk effekt.¹²¹ Kravet om økonomisk boikott formidla Fellesrådet i all hovudsak gjennom norske media. Som ein organisasjonen med stor kjennskap til det sørlege Afrika fekk Fellesrådet hyppige førespurnadar om informasjon og bakgrunnsmateriell til bruk av så vel privatpersonar, lokalaviser og landsdekkande medium.¹²²

For LO sin del var synet på verkemiddel meir moderat. LO hadde vore pådrivar for fleire kortvarige forbrukarboikottar på 1960- og 1970-talet, men mot slutten av 1970-talet vart imidlertid LO klar over norsk industri sin avhengigheit av Sør-Afrika som handelspartnar. Denne avhengigheita gjaldt spesielt to bransjar. Den norske fiskehermetikkindustrien eksporterte store vareparti til Sør-Afrika og var avhengig av marknader utanfor EF på grunn av EF sine høge vernetollar.¹²³ Den andre bransjen var den manganbaserte industrien i Norge. Kvalitetsmessig var den sørafrikanske malmen så godt som umogleg å erstatte med anna malm. Som følgje av dette vart det avgjerande for LO å balansere sitt syn mellom omsynet til LO-medlemmane sine arbeidsplassar og LO sin lange tradisjon innan solidaritetsarbeid.¹²⁴ Dette førte til at LO tona ned søkelyset på dei tidlegare arrangerte forbrukarboikottane, og argumenterte frå slutten av 1970-talet for at økonomiske tiltak mot Sør-Afrika måtte komme i internasjonal regi, enten gjennom FN eller gjennom eit tett samarbeid med dei nordiske landa. LO argumenterte med at internasjonale tiltak ville ramme alle bedrifter likt, og ein unngjekk dermed at bedrifter lokalisert i land som ikkje boikotta Sør-Afrika ville få eit konkurransefortinn.¹²⁵ Ein einseitig norsk boikott derimot, ville påføre norske bedrifter

¹²¹ Referat frå møte mellom statssekretær Eivinn Berg og Fellesrådet, 21. september 1982, UD, M:

¹²² Brev funnet i Fellesrådet sitt arkiv, DC 0002/C6, DC0010/C6. Blant anna brev sendt av Fellesrådet til *Adresseavisen* 30. juni 1980, NRK 19. januar 1981, *Fædrelandsvennen* 24. februar 1981, Einar Lunde, Afrika-korrespondent i NRK 16. april 1983.

¹²³ På dette tidspunktet hadde EF vernetollar på mellom 20 og 30 % på norske fiskeprodukt. Dette førte til at land utanfor EF, blant anna Australia, USA og Sør-Afrika vart svært viktige handelspartnarar for fiskeindustrien.

¹²⁴ Det er her viktig å huske at LO har lange tradisjonar innan solidaritet, då spesielt overfor arbeidarrettar over heile verda.

¹²⁵ Dette er den same argumentasjonen som både Elkem, Norway Foods og Brøyt brukte.

økonomiske tap og gjere bedriftene mindre konkurransedyktige internasjonalt. Følgene av det kunne bli at ein boikott skade norsk økonomi meir enn den sørafrikanske økonomien – noko som ifølgje ”Lov om boikott” frå 1948 ville vere lovstridig.¹²⁶ LO sin balansegang mellom ulike omsyn vart tidleg oppfatta som problematisk av norske styresmakter. På eit morgonmøte i UD vart det til dømes omtala som eit tankkors korleis LO ynskja å sameine kravet om handling med at ingen norske arbeidsplassar skulle gå tapt.¹²⁷

For Rederiforbundet var målsetjinga og motivet for engasjement ein annan. Rederiforbundet ynskja at norske skip skulle framstå som politisk nøytrale. Ei boikottlov som ramma skipsfarten – uavhengig om den kom i nasjonal eller internasjonal regi – var derfor uønska. Rederiforbundet framheva at skipsfartsnæringa allereie var i krisetider, og norske skip ikkje var i posisjon til å velje bort oppdrag. Forbundet argumenterte derfor med at dersom norske skip vart hindra i gå på Sør-Afrika ville skipa bli langt mindre aktuelle for verdas befraktarar. For det første ville befraktaren då bli hindra i å omdirigere lasta til Sør-Afrika. For det andre ville befraktar bli hindra i å bruke sørafrikanske hamner som supplyhamner. Sør-Afrika sin geografiske plassering gjorde dei sørafrikanske hamnene svært sentrale til tenester som av- og påmønstring, posthenting og nødhamn i skipstrafikk på Asia – Europa/Amerika. Det var heller ingen andre hamner i det sørlege Afrika som kunne erstatte dei sørafrikanske hamnene med tanke på storleik og infrastruktur knytt opp til hamnene. Som følgje av dette argumenterte Rederiforbundet med at ei boikottlov som la restriksjonar på norske skip si ferdsel ville ramme langt utover dei direkte økonomiske tap ved eit bortfallet av den sørafrikanske marknaden. Dei indirekte konsekvensane av ei boikottlov kunne bli at norske reiarar tapte i kampen om fraktkontrakter, og derfor valte å flytte verksemda til andre land med gunstigare rammevilkår for skipsfartsnæringa.

4.3 Formidling av argumenta

Fellesrådet, LO og Rederiforbundet hadde alle klare motiv for sitt engasjement, og det var viktig for dei å få tiltak som stemte overeins med deira interesser. Derimot var det skilnad på korleis dei valte å formidle desse argumenta.

¹²⁶ § 2 i ”Lov om boikott” seier at ein boikott er lovstridig dersom den skadar vesentlege samfunnsinteresser og det ikkje er eit rimeleg forhold mellom den interessa den skal fremme og den skadeverknaden den fører med seg. Vetlesen 1998: 114-116 og <http://websir.lovdata.no/cgi-lex/wiftzok?bas=nl&emne1=boikott&sok=fast>. Lest februar 2007.

¹²⁷ Referat frå morgonmøte/avdelingsmøte 31. oktober 1980, UD, M: 15.

Kjennskapen til den norske oljetransporten førte til at boikottdebatten fekk ein ny dimensjon i Norge.¹²⁸ Norske reiarar vart no målskive for kritikken, og fienden var ikkje lenger eit urettferdig regimet på den andre sida av jorda.¹²⁹ Pressekonferansen i samband med Fellesrådet og Shirub sin første rapport i desember 1980 fekk stor merksemd i UD. Allereie dagen etter vart Fellesrådet omtala på morgonmøte. UD meinte Fellesrådet si framstilling var tendensiøs og prega av at dei ikkje ynskja fokus på andre land si rolle. Dette gjaldt særskilt dei arabiske skipa og deira rolle i transport av råolje. Som følgje av dette vurderte UD å offentleggjere andre delar av Shirub-rapporten, men slo dette frå seg fordi det truleg ikkje ville sette Norge i eit betre lys.¹³⁰ Utanriksminister Knut Frydenlund (AP) bestemte imidlertid at departementet måtte jobbe aktivt med Sør-Afrika-problematikken i tida framover og nedsette ei interdepartemental gruppe som i samarbeid med berørte partar, skulle gjennomføre ei omfattande utgreiing om den norske samhandelen med Sør-Afrika.¹³¹

I mellomtida fortsatte Fellesrådet si informasjonsspreiing gjennom media. Berre i løpet av ei veke var det 13 avisoppslag i tre ulike aviser som omhandla oljetransporten.¹³² For Rederiforbundet skapte dette bekymring. Dei henvendte seg derfor til UD i januar 1981 med spørsmål om det var hald i rykta om ein nært føreståande skipsfartsboikott av Sør-Afrika. Eivinn Berg i UD svarte at Regjeringa framleis vurderte situasjonen på same måte som utanriksministeren hadde gitt uttrykk for under den tradisjonelle nyttårsvisitten mellom Rederiforbundet og statsråden – nemleg at Regjeringa var innforstått med dei alvorlege konsekvensane ein eventuell skipsfartsboikott ville få for næringa.¹³³ Det var derfor Regjeringa si oppfatting at eventuelle tiltak måtte komme gjennom internasjonalt samarbeid.¹³⁴ Derimot var òg UD misfornøgd med den store mediemerksemda. UD ynskja ro kring saka fram til utgreiingsarbeidet som utanriksministeren hadde beorda var ferdigstilt.¹³⁵ Eivinn Berg vidareformidla UD si uro kring mediemerksemda til Rederiforbundet.

¹²⁸ Tamnes 1997: 368.

¹²⁹ Hengeveld/Rhodenburg (red.) 1995: 283.

¹³⁰ Referat frå morgonmøte/avdelingsmøte 4. desember 1980, UD, M: 2.

¹³¹ Her vert både industrien, nærings- og arbeidslivet, samt skipsfarten nemnt.

¹³² For å skape eit bilete av mediemerksemda kring Sør-Afrika har eg valt tre tilfeldige aviser, Handels- og sjøfartstidende, Dagbladet og Klassekampen, i ei tilfeldig veke (22-30 januar 1981) og talt antal oppslag som omhandla oljetransport.

¹³³ Eivinn Berg var tidlegare direktør i Norges Rederiforbund, men jobba på dette tidspunktet ved utanrikspolitiske avdeling i UD.

¹³⁴ Internt notat, UD 29. januar 1981, underteikna Eivinn Berg. UD, M: 3. I følgje Arild Wegener (intervju 15. januar 2007) var det ein fast tradisjon i mange år at Norges Rederiforbund hadde ein nyttårsvisitt hos Utanriksministeren. Denne tradisjonene er ikkje lenger gjeldande i dag.

¹³⁵ Referat morgonmøte/avdelingsjefsmøte, januar 1981. UD, M: 16.

Rederiforbundet delte denne oppfattinga og valte derfor å ikkje kome med motreaksjonar til oppslaget i Handels- og sjøfartstidene 29. januar 1981 som spekulerte i skipsfartsboikott.¹³⁶

Trass forsikringar frå UD var Rederiforbundet fortsatt bekymra for ein mogleg skipsfartsboikott av Sør-Afrika.

Som følge av dette hadde dei telefonkontakt med Eivinn Berg i mars 1981, der dei uttrykte ynskje om offentleggjering av det offisielle norske synet på samhandelen med Sør-Afrika. Dette resulterte i eit møte mellom Rederiforbundet og utanriksminister Frydenlund, der Rederiforbundet vart informert om det norske arbeidet med Sør-Afrika problematikken.¹³⁷ Under møtet vart Rederiforbundet igjen forsikra om at det ikkje var aktuelt med restriksjonar på skipsfarten. Forbundet vidareformidla denne informasjonen både til norske rederi, og til den sørafrikanske ambassadøren i Oslo.¹³⁸

Ved Stortingsvalet i 1981 gjekk den sittande Arbeidarparti-regjeringa av. Høgre med Kåre Willoch som statsminister danna ei rein Høgre-regjering og den nye Regjeringa la stor vekt på å etablere god kontakt med arbeids- og næringslivsorganisasjonar.¹³⁹ For dei ulike aktørane involvert i boikottdebatten betydde ei ny regjering at det var nye politisk leiingar i departementa som måtte informerast.

4.3.1 Direkte kontakt mellom aktørane og den politiske leiinga i UD

Etterkvart som Sør-Afrika vart ein større politisk sak i Norge auka departementa sitt behov for informasjon. Informasjonsbehovet og ynskje om å finne ei løysing som foreinte ideal og økonomiske interesser, førte eit møte mellom Fellestrådet og den politiske leiinga i UD og Handelsdepartementet i september 1982. Under møtet lanserte Fellestrådet fleire tiltak dei meinte var gjennomførbare om det var politisk vilje tilstades. Eit av forslaga var ei registreringsordning for norske skip som lossa i sørafrikanske hamner. Ordninga innebar



Frydenlund skal redagere for vår Sør-Afrika-politikk på uteressorane.

Vil skipsfarten alene bli pålagt boikott av Sør-Afrika?

Arbeidsgrupper vurderer boikott-spørsmålet foran utenriksministerens redegjørelse i Stortinget

¹³⁶ Internt notat, UD, 29. januar 1981, undertekna Eivinn Berg. UD, M: 3. Illustrasjonsbilete er oppslaget i Handels- og sjøfartstidene 29. januar 1981. Avisa har seinare skifta namn til *Dagens Næringsliv*.

¹³⁷ Notat til Utanriksministeren, 24. mars 1981, UD, M: 4.

¹³⁸ Rederiforbundet hadde mottatt bekymring frå ulike rederi etter at eit norsk rederi mista kontrakt med ein sørafrikansk befraktar etter rykte om norsk boikott av landet. Brev frå Rederiforbundet til adm. dir. Pål Caspersen i Havtor AS, 26.mars 1981. Rederiforbundet sitt arkiv.

¹³⁹ Willoch 1990: 84. Her vert riktignok ikkje Rederiforbundet nemnt eksplisitt, men det er rimeleg å anta at også Rederiforbundet vart ansett som ein viktig næringslivsorganisasjon.

registrering og offentliggjøring av skipsnamna. I tillegg foreslo Fellestrådet ein internasjonal konferanse for å få stopp på oljetilførselen til Sør-Afrika.

Det var imidlertid Fellestrådet sin utgreiingsrapport *Norske arbeidsplasser og avhengigheita av Sør-Afrika* som var mest oppsiktsvekkande. Fellestrådet hadde tatt initiativ til rapporten sidan det fram til då ikkje hadde eksistert offentleggjorte studier av den norske avhengigheita. Rapporten oversendte dei UD før møtet. Eivinn Berg, som leia møtet, informerte imidlertid om UD sin eigen interne utgreiingsrapport, den såkalla *Selmer-rapporten*, og tilbydde Fellestrådet ein kopi av denne.¹⁴⁰

Dei to rapportane, Fellestrådet sin *Norske arbeidsplassar og avhengigheita til Sør-Afrika* og UD sin *Selmer-rapport*, konkluderte begge med at manganimporten var det klart vanskelegaste området. Bortsett frå dette hadde derimot dei to rapportane svært ulik oppfatning av kor stor avhengigheita av Sør-Afrika faktisk var. *Selmer-rapporten* fråråda ein-sidede norske tiltak nettopp på grunn av manganimporten. I tillegg framheva *Selmer-rapporten* konsekvensane for norsk fiskehermetikk. Ei omstrukturering av deira eksportmarknad ville bli svært tidkrevjande. Fellestrådet sin rapport derimot konkluderte med at ei nedbygging av den norske avhengigheita til Sør-Afrika var relativt billig, og kunne bli endå billigare dersom det var politisk vilje tilstades. Av dei 6500 arbeidsplassane som var direkte knytta til handel med Sør-Afrika var 2000 av desse lokalisert ved dei tre smelteverka som var avhengig av manganimport. Rapporten konkluderte at på bakgrunn av strukturendringar i bransjen burde ein vurdere industrien si framtid i Norge.¹⁴¹ Dette var truleg ikkje argument som vart godt motteke verken av norske styresmakter eller av LO. Rapporten nemner ikkje det som var sjølv hovudessensen i industrien og LO sin argumentasjon – at ein mogleg stopp i manganimporten frå Sør-Afrika kunne ramme heile lokalsamfunn. Dette er oppsiktsvekkande. Det kan tyde på at Fellestrådet ga selektiv informasjon og ikkje ynskja å ta stilling til distriktsomsyna. På den andre sida, som ein utanomparlamentarisk organisasjon stod Fellestrådet fritt til å basere val og informasjon på ideologisk standpunkt. Styresmaktene derimot var tvinga til å ta omsyn til alle aspekt i si vurdering. Det gjorde truleg saka endå vanskelegare at det i same periode var ein stadig

¹⁴⁰ Dette er den utgreiinga som tidlegare utanriksminister Knut Frydenlund beordra etter den massive pressedekninga av den norske oljetransporten i 1981, j.fr punkt 4.3. Eivinn Berg vart etter valet i 1981 tilsett som statssekretær ved utanriksminister Svein Stray (H) sitt kontor.

¹⁴¹ Kopi av rapporten sendt til UD 21. april 1982 frå Fellestrådet. UD, M: 5.

synkende andel arbeidsplassar innan norsk industri.¹⁴² Samstundes vog geografiske omsyn tungt – stopp i manganimporten ville ramma tradisjonelle og viktige industritettstadar.

Under møtet i september 1982 kom altså motsetnadane mellom Fellestrådet og norske styremakter fram. UD var tilbakehalden med bruk av økonomiske sanksjonar som verkemiddel, og stilte seg kritisk til Fellestrådet sine krav. Fellestrådet jobba samstundes opp mot representantar på Stortinget for å betre kontakten mellom organisasjonen og det politiske topplanet i Norge. I 1982 tok Fellestrådet initiativet til å opprette ei kontaktgruppe for det sørlege Afrika på Stortinget.¹⁴³ I gruppa deltok ein Stortingsrepresentant frå alle politiske parti på Stortinget, bortsett frå Framstegspartiet.¹⁴⁴ Fellestrådet si rolle i denne kontaktgruppa var å informere, samt kome med forslag til handling overfor apartheidregimet.¹⁴⁵ Leiaren for kontaktgruppa var Stortingsrepresentant Jakob Aano (Krf) som i same periode var leiar i Utanriks- og konstitusjonskomiteen.¹⁴⁶ Aano omtalte kontaktgruppa som Fellestrådet sitt lokallag på Stortinget, og ved eit høve kontakta han Fellestrådet for råd. Deretter gjorde han organisasjonen sine synspunkt til sine eigne å la dei fram i Stortinget.¹⁴⁷

På linje med Fellestrådet og Rederiforbundet intensiverte òg LO sine påverknadsforsøk i denne perioden. I samband med besøk av ein ANC representant i 1982, ba LO om eit møte med UD der dei ynskja å drøfte fleire saker vedrørande Sør-Afrika. Frå LO sitt internasjonale kontor stilte Vesla Vetlesen og Thorvald Stoltenberg. Funn i UD sitt arkiv tyder på at Stoltenberg og Vetlesen sin deltaking på møtet la føringar på kven UD stilte med på møtet;

Fra LO's side forventes deltakelse av Thorvald Stoltenberg og Vesla Vetlesen. 1 Politiske kontor vil derfor foreslå at møtet ledes av ekspedisjonssjef i politiske avdeling og at Utviklingsavdelingen [.....] er representert i tillegg til 1 politiske kontor.¹⁴⁸

Spesielt ordet *derfor* er interessant. Var representantane frå UD si side bestemt utifrå kven som skulle delta frå LO? Eventuelt kven som kjente kven? Thorvald Stoltenberg begynte å jobbe i UD allereie i 1958. Stoltenberg hadde derfor truleg stor kjennskap til korleis

¹⁴² J.fr kapittel 2, punkt 2.4.

¹⁴³ Dokument funnet i Fellestrådet sitt arkiv, dato og hensikt med dokumentet ukjent. DC 0003/D1.

¹⁴⁴ Frå Arbeidarpartiet stilte Thor-Erik Gulbrandsen, frå Høgre Kaci Kullmann Five, frå Senterpartiet Johan Buttedahl, frå Sosialistisk Venstrepart Stein Ørnhøi, frå Venstre møtte Hans Rossbach og frå Kristleg Folkeparti stilte Jakob Aano.

¹⁴⁵ Drolsum 1999: 74.

¹⁴⁶ I tillegg var Aano oppvaksen i Sauda, ein av kommunane som kunne bli svært hardt ramma av ei eventuell boikottlov. Derimot hadde Aano sjølv eit sterkt engasjement for Afrika og var ein pådrivar i kampen mot apartheidregimet.

¹⁴⁷ Drolsum 1999: 74.

¹⁴⁸ Notat til politiske avdeling, UD, 18.februar 1982. UD, M:4.

departementet jobba og kven som tok avgjersler. Han var sjølv statssekretær under utanriksminister Knut Frydenlund frå 1976 og fram til 1979. I 1979 tok han over som forsvarsminister. Det var under Stoltenberg sin statssekretærperiode Norge for første gong vart konfrontert internasjonalt med problemet landet hadde med å foreine ideal og økonomi i Sør-Afrika spørsmålet.¹⁴⁹

Vesla Vetlesen jobba mange år med internasjonale saker i LO og vart seinare bistandsminister i Gro Harlem Brundtland si regjering frå 1986-1989.¹⁵⁰ Det er derfor grunn til å tru at både Stoltenberg og Vetlesen hadde sterke nettverk innanfor departementet. I følgje seniorrådgjevar Bjørn Smørgrav i UD er det vanleg at embetsmenn deltek på høyringsrundar.¹⁵¹ Det er derfor ikkje unaturleg at LO berre møtte embetsmenn, til trass for at dette ikkje var ei høyring. Derimot er det interessante spørsmålet kvifor LO møtte embetsverket medan Fellesrådet og Rederiforbundet gjekk direkte til den politiske leiinga i departementet. Kan dette ha påverka LO si sak? Eller hadde Fellesrådet og Rederiforbundet kontakt med embetsverket i tillegg til den politiske leiinga? Dette vil eg komme tilbake til i kapittel 6.

4.3.2 FN-konferanse om oljeembargo av Sør-Afrika.

Som nemnt foreslo LO i 1980 at Norge skulle ta initiativ til ein FN-konferanse om oljeembargo mot Sør-Afrika.¹⁵² Dåverande utanriksminister Frydenlund stilte seg positiv til ideen, og vidareformidla forslaget til FN. FN begynte i løpet av kort tid arbeidet med å førbu ein slik konferansen, med sikte på å avholde den i 1982.¹⁵³ Etter regjeringsskifte i 1981 meinte LO at Willoch-regjeringa tona ned fokuset på oljeforsyningane til Sør-Afrika.¹⁵⁴ Gjennom fleire brev og telefonsamtalar vinteren 1981/1982 ba LO derfor om å bli underretta om kva som vart gjort frå Norge si side i saka.¹⁵⁵ LO var ikkje aleine om å presse på for ein konferanse i FN-regi. Som nemnt foreslo òg Fellesrådet ein slik konferanse under møtet med UD i september 1982. Willoch-regjeringa fortsatte arbeidet for FN-konferansen, men samtidig

¹⁴⁹ Tamnes 1997: 366-367.

¹⁵⁰ Dette er den same regjeringa som vedtok boikottlova mot Sør-Afrika.

¹⁵¹ E-post frå Bjørn Smørgrav 28. februar 2007.

¹⁵² Orda boikott, sanksjonar og embargo vert ofte brukt om ein annan. Ein boikott er ofte ein individuell handling medan ein embargo er eit land eller ein allianse sin bestemmelse om å bruke økonomiske sanksjonar mot eit anna land (Kristensen 1996: 14). På trass av dette har eg valt å bruke boikott om Norge sine tiltak og embargo om FN. Dette fordi Norge vedtok ei boikottlov.

¹⁵³ Vetlesen 1998: 125-126.

¹⁵⁴ Ibid: 127.

¹⁵⁵ Brev frå LO til UD, 24. mars 1982. UD, M: 4. Her henviser LO til brev sendt i oktober 1981, januar 1982 og telefonsamtalar mars 1982.

understreka Eivinn Berg ovanfor Fellestrådet at regjeringa ynskja at fokuset vart retta mot dei oljeeksporterande landa og ikkje på transportørane av oljen. Regjeringa meinte at ei mogleg løysing på å stoppe Sør-Afrika sin oljeimport ville vere eit forbod mot eksport av olje – ikkje eit transportforbod. UD ynskja derfor at transportlanda vart holdt utanfor ein eventuell FN-konferanse.¹⁵⁶

Vinteren 1983 vart det klart at Norge, som einaste vestlege land, skulle vere med i ei ekspertgruppe i FN som skulle utgreie moglegheita for ein oljeembargo av Sør-Afrika. LO nytta høve til å legge nytt press på Regjeringa. I 1980 hadde LO støtta ein oljeembargo-konferanse som omfatta dei oljeproduiserande landa. LO endra derimot meining då omfanget av den norske oljetransporten til Sør-Afrika vart kjend. Organisasjonen argumenterte derfor kraftig for at konferansen òg måtte omfatta transportlanda under eit møte mellom Norden faglige Samorganisasjon, der Vetlesen og Kaare Sandgren frå LO deltok, og utanriksminister Stray.¹⁵⁷ UD var som kjent skeptiske til eit fokus på skipsfartsnæringa. UD signaliserte derfor at dei heldt fast på standpunktet fatta av den tidlegare Arbeidarparti-regjeringa – nemleg at kjelda til problemet låg hos dei oljeeksporterande landa.¹⁵⁸ Utanriksminister Stray ga klart uttrykk for denne haldninga, men erkjente samstundes at fleire oljeeksporterande land hadde forsøkt å flytte fokuset over på transportørane. LO på si side var tydeleg misnøgde med det norske standpunktet.¹⁵⁹

UD hadde nedsett ei intern gruppe som skulle jobbe med Norge si deltaking i FN-gruppa. Styresmaktene frykta imidlertid at det stadige auka fokuset på transportlanda ville føre til at arbeidet i FN si ekspertgruppe i stor grad ville omhandle oljetransport. UD henvendte seg derfor til Rederiforbundet for å få assistanse. Vinteren 1983 fekk Rederiforbundet ein førespurnad om dei kunne stille ein person tilgjengleg som rådgjevar for den norske delegasjonen. Rederiforbundet valte å gjere siviløkonom Per Hoff tilgjengleg, og vart dermed den einaste ikkje-statlege organisasjonen som var med i førebuingane på Norge si deltaking i FN-gruppa.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Referat frå møte mellom statssekretær Berg og representantar frå Fellestrådet, 24. september 1982, UD, M: 5.

¹⁵⁷ Dei fem nordiske utanriksministrane har årlege møter. Under desse møta er det tradisjon at fagorganisasjonane frå dei nordiske landa møter utanriksministrane. Vetlesen 1998: 124.

¹⁵⁸ Som følge av *Gentlemen's agreement* frå 1979 (j.fr punkt 2.5) eksporterte ikkje Norge olje til Sør-Afrika.

¹⁵⁹ Referat frå møte mellom utanriksminister Stray og Nordens Faglige samorganisasjon. 8. april 1983. UD, M: 5.

¹⁶⁰ Det er her viktig å skilje mellom den interdepartementale gruppa som jobba med Norge si deltaking i ekspertgruppa og dei norske representantane i ekspertgruppa. Rederiforbundet deltok ikkje i ekspertgruppa, men var rådgjevar til den interne gruppa som førebudde Norge sin deltaking i FN-gruppa.

Den norske deltakinga i FN si ekspertgruppe bygde på føresetnaden at ein oljeembargo skulle omfatte oljeeksporterande land og ikkje transportleddet. Representantane frå departementa hadde derfor klare instruksar om å ikkje godta restriksjonar for skipsfarten.¹⁶¹ Likevel kom Rederiforbundet allereie i 1983 med sterk kritikk av Norge si deltaking. Under eit av førebuingmøta anbefalte avdelingsleiar Arild Wegener i Rederiforbundet at Norge trakk seg ut av gruppa nettopp på grunn av det store fokuset på transportleddet.¹⁶² Kravet vart umiddelbart avvist av DU, men under ein lunsj hos Rederiforbundet nokre veker seinare, forsikra Eivinn Berg at den norske deltakinga forutsette at fokuset vart på dei oljeproduiserande landa.¹⁶³ Det var derfor fortsatt mogleg at Norge trakk seg ut om fokuset vart endra. Og det var nettopp dette som skjedde. I 1983 trakk Norge seg ut av ekspertgruppa med grunngjevinga at det vart for stort fokus på transportleddet. Som ein direkte konsekvens av denne avgjersla avstod Norge frå å stemme over oljeembargo av Sør-Afrika i FN si hovudforsamling. Dermed braut Norge med det som i lang tid hadde vore norske styresmakter sitt hovudargument – nemleg at ein boikott av Sør-Afrika måtte komme i internasjonal regi. Avgjersla om å ikkje støtte opp om FN sitt arbeid skapte stor merksemd i norsk presse, på Stortinget og hos Fellestrådet. Rederiforbundet var imidlertid tilfreds både med eigen innsats og med det oppnådde resultatet:

[.....] var Rederiforbundets representert i en interdepartemental arbeidsgruppe som eneste eksterne medlem. Dette ga anledning til å påvirke forutsetningene for det norske arbeidet i ekspertgruppen.[.....] Den norske adferd i ekspertgruppen fulgte i det vesentlige i overensstemmelse med Forbundets vurderinger. (UD var tilbøyelig til "å gå på akkord" for å unngå belastning med å ta et brudd.)¹⁶⁴

Fellestrådet retta hardt kritikk mot avgjersla om å ikkje støtte opp om FN sitt arbeid for ein oljeembargo. I eit brev til Stortinget stilte dei seg undrande til at Rederiforbundet var den einaste ikkje-statlege aktøren som hadde deltatt i førebuingane, og meinte at UD sine handlingar var sterkt prega av Rederiforbundet sine krav.¹⁶⁵ Kritikken av både UD og Rederiforbundet er særleg interessant ut i frå at Fellestrådet sjølv var einaste ikkje-statlege aktøren i jamnlege møter med Stortingsrepresentantar. I tillegg hadde Fellestrådet eit tett

¹⁶¹ Internt notat, referat frå møte 8. april 1983 i arbeidsgruppa som førebudde neste møte i ekspertgruppa i FN, UD, M: 5

¹⁶² Internt notat, referat frå møte 8. april 1983 i arbeidsgruppa som førebudde neste møte i ekspertgruppa i FN, UD, M: 5

¹⁶³ Brev frå Eivinn Berg til stedfortredande adm. dir. i Rederiforbundet Børre Sverdrup, 20. mai 1983, UD, M: 6.

¹⁶⁴ Referat til styremøte i Tank- og Bulkskipsgruppa 12. juni 1984. Rederiforbundet sitt arkiv.

¹⁶⁵ Drolsum 1999: 52, og brev frå Fellestrådet til Stortingets presidentskap, 14. desember 1983. Arkivet etter Utanrikskomiteen, Stortingsarkivet.

samarbeid med dei politiske ungdomspartia. Riktignok er det mykje som tyder på at UD sin avgjerse var eit resultat av press frå Rederiforbundet, men det likevel grunn til å merke seg at Fellesrådet brukar ord som *intens lobbyverksemd* om Rederiforbundet, medan dei betecknar eigen aktivitet som innflytelse.¹⁶⁶

Fellesrådet var ikkje aleine om å kritisere UD. I LO si bok om kampen mot apartheidregimet skriv Vetlesen at LO støtta ein kombinert eksport- og transportkonferanse, men hevdar at Willoch tona ned Norge si rolle i arbeid med ein slik konferanse etter regjeringsskifte i 1981. Vidare skriv ho at Rederiforbundet fekk gjennom synet om at transportansvaret ikkje skulle drøftast på konferansen med hjelp av dyktige lobbyistar.¹⁶⁷ Det er grunn til å merke seg at ho ikkje nemner LO sin kamp om å få transportspørsmålet med i konferansen. Som nemnt tidlegare snudde LO i sin argumentasjon kring oljekonferansen. Det er fleire ting som tyder på at LO hadde problem å finne ein balanse mellom ynskje om boikott og forpliktingane om å verne norske arbeidsplassar. Tradisjonelt sett har forbund knytt opp til industriarbeidarane hatt størst makt internt i LO. I boikottsaka møtte imidlertid industrien solidaritetsida. Kan LO sitt val om å fronte kampen om boikott i internasjonal regi ha vore eit forsøk på å bygge bru internt i LO mellom solidaritetsida og industriforbunda? Riktignok argumenterte LO for ein kombinert transport- og eksportkonferanse, men kor sannsynleg var det at dette ville gå igjennom då både den dåverande Høgre-regjeringa, den forrige Arbeidarparti-regjeringa og skipsfartsnæringa var skeptisk til eit fokus på transportleddet?

4.4. Debatten tilspissar seg.

I 1984 og fram til Stortingsvalet i 1985 auka merksemda og kravet om handling mot Sør-Afrika. Dette skyldast fleire enkelthendingar. På nyåret 1984, ei tid der Sør-Afrika var ein svært aktuell politisk sak, framsette Jakob Aano ein interpellasjon på Stortinget.¹⁶⁸ Interpellasjonen var del av kontaktgruppa på Stortinget sin jobb, og var i stor grad basert på Fellesrådet sitt informasjonsarbeid og deira synspunkt.¹⁶⁹ I forkant av interpellasjonen sendte Fellesrådet brev til utanriksministeren der dei blant anna foreslo at Regjeringa skulle kome med ei politisk oppfordring til reiarneringa i Norge om å stoppe oljetransport til Sør-Afrika.

¹⁶⁶ Sjø Drolsum 1999: 52 og 74.

¹⁶⁷ Vetlesen 1998: 127.

¹⁶⁸ Aano 1991: 283. Ein interpellasjon er eit meir omfattande spørsmål enn i ein spørjetime. Det dreiar seg ofte om større og viktigare politiske saker. Spørsmåla sendast skriftleg gjennom presidentskapet, men vert framført munnleg. Statsråden og Statsministeren skal besvare interpellasjonen seinast ein månad etter den er framført, men kan og få taletid når interpellasjonen vert stilt. www.stortinget.no (lest februar 2007)

¹⁶⁹ Drolsum 1999: 74.

Samstundes tok dei opp igjen forslaget frå 1982 om rapporteringsplikt for alle norske skip som la til kai i Sør-Afrika, samt eit omstillingsfond til berørt industri i Norge.¹⁷⁰ På bakgrunn av interpellasjonsdebatten bestemte utanriksministeren at det skulle opprettast ei interdepartemental arbeidsgruppe som skulle sjå på moglege tiltak mot Sør-Afrika. Stray ynskja at det skulle leggest vekt på spørsmålet kring oljeforsyningane til landet, og oppfordra arbeidsgruppa til å sjå på forslaga framsett av Fellesrådet, Mellomkyrkjeleg Råd, samt UD si tidlegare utgreiing *Selmer-rapporten*.¹⁷¹

Rederiforbundet tolka interpellasjonen som opptakt til eit voldsamt press på handelsminister Haugstvedt (Krf).¹⁷² Haugstvedt overtok statsrådposten då Krf og Sp vart innlemma i regjeringa i 1983.¹⁷³ Haugstvedt vart tidleg utsett frå press frå Mellomkyrkjeleg Råd som lenge hadde vore engasjert i debatten.¹⁷⁴ Rederiforbundet intensiverte derfor kontakten med styresmaktene. Under eit møte med Jan Petersen og Eirik Moen frå Høgre vart Rederiforbundet informert om at det truleg var fleirtal i mellompartia og i Arbeidarpartiet for einseitige norske tiltak mot Sør-Afrika.¹⁷⁵ Dei anbefalte derfor Rederiforbundet å vere meir aktive i kontakten med desse partia.¹⁷⁶ Rederiforbundet fulgte rådet – ei veke seinare hadde Rederiforbundet møte med Alf Bjørnø, Stortingsrepresentant frå Arbeidarpartiet og medlem i den utvida Utanriks- og konstitusjonskomiteen. Bjørnø stadfesta at det var fleirtal i partiet for norsk boikott, men gav uttrykk for at dette ville bli ein lang prosess då det ville krevje eit Stortingsvedtak.¹⁷⁷

4.4.1 Stortinget snur

I 1984 fekk den sørafrikanske presten Desmond Tutu Nobels fredspris for sin innsats i kampen mot apartheid. I samband med prisutdeling gjekk Fellesrådet, LO og Mellomkyrkjeleg råd saman om å arrangere blant anna fakkeltog, gudsteneste og folkefest i Folkets hus.¹⁷⁸ Her var fleire sentrale personar frå politisk hold æresgjester.¹⁷⁹ Det som

¹⁷⁰ Brev frå Fellesrådet til Utanriksminister Svein Stray, 6. februar 1984. UD, M: 6.

¹⁷¹ Rapporten frå den interdepartementale arbeidsgruppa: 5.

¹⁷² Referat til styremøte i tank- og bulkskipsgruppa, 5. juni 1984, Rederiforbundet sitt arkiv.

¹⁷³ I 1983 innlemma Høgre Krf og Sp i Regjeringa og ein fekk ei fleirtalsregjering i Norge. Kåre Willoch var fortsatt statminister.

¹⁷⁴ j.fr punkt 2.5.

¹⁷⁵ Jan Petersen var på dette tidspunkt nettopp valt inn som medlem i Utanrikskomiteen.

¹⁷⁶ Referat frå møte mellom Rederiforbundet og Stortingsrepresentantar frå Høgre, 23. november 1984, Rederiforbundet sitt arkiv.

¹⁷⁷ Referat frå møte mellom Bjørnø og Wegener, 7. desember 1984. Rederiforbundet sitt arkiv.

¹⁷⁸ Fellesrådet hadde tidlegare samarbeidet med både med LO og Mellomkyrkjeleg Råd i samband med Sør-Afrika saka, men dette var første gong LO og Mellomkyrkjeleg Råd samarbeida.

imidlertid skapte merksemd kring fredsprisutdelinga dette året, var at ein for første gong måtte avbryte utdelingsseremonien på grunn av bombetrussel. Kongen vart køyrd tilbake til Slottet, medan resten av gjestane vart evakuert utandørs. Hovudpersonen sjølv oppfordra til allsong under ventetida, noko som skapte stor begeistring både hos gjestane og forbipasserande. Hendinga fekk stor merksemd i pressa. Tutu la – på linje med Albert Luthuli i 1961 – press på Regjeringa gjennom å oppfordre det internasjonale samfunnet til å boikotte Sør-Afrika.¹⁸⁰

Fellesrådet minna Regjeringa på denne oppfordringa gjennom fleire oppslag i norske aviser. UD på si side viste til den nært føreståande interdepartementale rapporten som utanriksministeren hadde tatt initiativet til etter interpellasjonsdebatten i 1984. Rapporten vart ferdigstilt på nyåret 1985. Fleire av synspunkta i rapporten samsvarte med krava LO hadde framlagt under møte mellom LO og norske styresmakter.¹⁸¹ Rapporten fråråda einsidige norske tiltak på grunn av konsekvensane dette ville få for norske arbeidsplassar – spesielt innan aluminiumsindustrien. Skulle einsidige tiltak iverksettast forutsette det at Regjeringa var innstilt på å kompensere for tap av inntekter og arbeidsplassar.¹⁸² Vidare omtala rapporten skipsfarten sin situasjon. Rapporten fråråda Fellesrådet sitt forslag om ei registreringsordning for norske skip fordi ei slik ordning ville ha få – om nokre – internasjonale verknadar.¹⁸³

Trass dette skapte forslaget om ei registreringsordning merksemd, både i det politiske miljøet og hos Rederiforbundet. For Rederiforbundet var det ein prinsipp sak at norske skip ikkje skulle bli eit utanrikspolitisk verkemiddel, og dei argumenterte derfor kraftig mot ei slik ordning som dei meinte ville vere skadane for skipsfartssektoren. Likevel fortsatt norske styresmakter å jobbe med ei mogleg registreringsordning, og det tyder på at Rederiforbundet mottok informasjon om konfidensielle forhandlingar internt i regjeringa.

Regjeringa maktet ikkje å gjøre seg ferdig med behandlingen av Sør-Afrika i går. En av hovudgrunnen var skipsregistreringen. Haugstvedt hadde – ufattelig nok - hevdet at Rederiforbundet hadde godkjent registrering av all norsk skipsfart [...] dette ble bestridt av Stray som mente vårt tilsagn var knyttet til oljetransport. [...] Referatet fra regjeringens møte er selvfølgelig strengt fortrolig. Vi er av den grunn også avskåret fra selv å ta kontakt

¹⁷⁹ Drolsum 1999: 39-40. Gjester på festen var blant anna Einar Gerhardsen, LO leiar Tor Halvorsen, Reidulf Steen og Stein Ørnhøi (Stortingsrepresentant frå SV og medlem av den utvida utanriks- og konstitusjonskomiteen).

¹⁸⁰ Drolsum 1999: 39-41.

¹⁸¹ Intern notat, 8. januar 1985. UD, M: 21-23.

¹⁸² Rapporten frå arbeidsgruppa: 11.

¹⁸³ Ibid: 13.

med HD [Handelsdepartementet] – vi vet jo ikke hva som har skjedd. [...] Etter all den tidligere kontakt burde det jo strengt tatt vært unødvendig, men i ettertid kan det jo konstateres at vår bearbeiding av UD – som ble gjort for å bearbeide – har betalt meget godt for seg.¹⁸⁴

Rederiforbundet var altså nøgde med utanriksminister Stray sin ståstad, og ikkje minst med korleis dialogen med UD hadde gitt positive resultat for forbundet. Derimot kan ein i sitatet sjå ein viss skepsis til handelsminister Haugstvedt. Han vart som kjent tidleg utsett for press frå kyrkjelege kretsar i boikottdebatten, og det var truleg god grunn for at Rederiforbundet såg med skepsis på den tidlegare omtalte kristensosialismen.¹⁸⁵

Etter interpellasjonsdebatten, fredsprisutdelinga, handelsministeren si utgreiing i Stortinget og forsterka press frå Fellesrådet og Mellomkyrkjeleg Råd var det fleirtal i Stortinget for aktive tiltak mot Sør-Afrika.¹⁸⁶ Våren 1985 begynte Stortinget sin Utanriks- og konstitusjonskomitè, med Jakob Aano i spissen, arbeidet med å redegjere for konkrete tiltak mot apartheidregimet.¹⁸⁷ Under drøftinga i komiteen gav Arbeidarpartiet uttrykk for at dei ynskja å gå lengre enn andre politiske parti, spesielt i forhold til restriksjonar på norsk skipsfart. Derimot kjende Arbeidarpartiet, saman med resten av Stortinget, eit sterkt press frå industritettstaden Sauda.¹⁸⁸

Innstillinga frå Utanrikskomiteen var ferdig forhandla i juni 1985. Innstillinga gjekk lengre enn koalisjonsregjeringa ynskja, og støtta blant anna opp om Fellesrådet sitt forslag frå 1982 om registrering av alle norske skip som anløp hamner i Sør-Afrika. Generalkonsulatet i Cape Town skulle stå for registreringa og alle skipsnamn skulle deretter offentleggjerast. Komiteen si innstilling møtte hard motstand frå Rederiforbundet. Haugstvedt inviterte derfor Rederiforbundet til ein uformell samtale der han beklaga at komiteen gjekk lengre enn Regjeringa ynskja i saka. Som følgje av innstillinga ynskja statsråden ei utgreiing underhanda over kva konsekvensar komiteen si innstilling ville få for skipsfartsnæringa.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Internt notat, 15. februar 1985, Rederiforbundet sitt arkiv.

¹⁸⁵ Jfr. Kapittel 1 der kristensosialismen vert omtala. Omgrepet kristensosialisme har blitt brukt på det vaksande engasjementet i norsk politikk som den norske kyrkja i samarbeid med organisasjonar på venstresida utvikla i denne tidsperioden.

¹⁸⁶ I eit intervju med Jakob Aano 19. mars 2007 legg han vekt på at Fellesrådet og Mellomkyrkjeleg råd i tett samarbeid pressa på for å få konkrete tiltak mot apartheidregimet.

¹⁸⁷ Møte i Utanrikskomiteen 29. mars 1985. Jakob Aano vart her valt til saksordførar. Møteprotokollane etter Utanrikskomiteen, Stortingsarkivet.

¹⁸⁸ Aano 1991: 284-285. Komiteen hadde møte med Sauda kommune 23. april 1985. (Møteprotokollane etter Utanrikskomiteen, Stortingsarkivet), i tillegg var Rederiforbundet på møte (Aano 1991: 285).

¹⁸⁹ Internt referat frå møte mellom Handels- og skipsfartsministeren og Rederiforbundet, 7. juni 1985. Rederiforbundet sitt arkiv. Med uttrykket *underhanda* antar eg det var snakk om uformell kontakt og informasjonsutveksling.

For å gjennomføre utgreiingsarbeidet leigde Rederiforbundet inn det amerikanske konsulentfirmaet Arthur D. Little LTD. Little-rapporten støtta eintydig opp om Rederiforbundet sin argumentasjon, og konkluderte blant anna med at ein kunne risikere ei svartelisting av norske skip – noko som truleg ville virke skadande for norske rederi i kampen om internasjonale kontrakter. Skulle ein i tillegg offentleggjere skipsnamn, slik utanrikskomiteen si innstilling sa, ville det i praksis vere det same som eit forbod mot å anløpe Sør-Afrika.¹⁹⁰ Vidare støtta Little-rapporten opp om det som i lang tid hadde vore Rederiforbundet sitt hovudargument i boikottdebatten; det var ikkje dei direkte konsekvensane av bortfallet av Sør-Afrika som utgjorde den største trusselen, men dei indirekte følgjene dette ville få. Dei indirekte tapa vart estimert til å utgjere to til tre gongar så mykje som dei direkte tapa.¹⁹¹ Ein norsk boikott ville dermed forhindre norske reiarar i å konkurrere på lik linje med andre internasjonale rederi.

Medan motstanden mot apartheid vaks i Norge, vaks òg det internasjonale kravet om handling mot apartheidregimet. FN var fortsatt delt mellom aust og vest, der fleire av veto-landa fortsatte stemte mot ein samla internasjonal embargo av Sør-Afrika. Derimot begynte fleire enkeltland å innføre restriksjonar på handel med Sør-Afrika. I 1985 vedtok Samveldelanda omfattande tiltak mot landet.¹⁹² Det vart blant anna forbode med militært samarbeid med Sør-Afrika, og det vart innført ein importstopp av den sørafrikanske mynteininga Krugerrand.¹⁹³

Willoch-regjeringa var fortsatt skeptisk til einsidige norske tiltak, men måtte utover hausten 1985 bøye av for press frå Stortinget. I eit forsøk på å imøtekomme opposisjonen innført Willoch fleire tiltak. *Gentlemen's agreement* frå 1979 vart formalisert gjennom eit lovvedtak som gjorde det forbode å eksportere norsk olje og oljeprodukt til Sør-Afrika. Vidare vart det innført ein automatisk lisensiering av all vareimport og vareeksport frå/til Sør-Afrika. Det vart heller ikkje gitt valutalisens for norske investeringar i Sør-Afrika, og Norge skulle ikkje

¹⁹⁰ Oppsummering av Little-rapporten sin konklusjon sendt i brev frå Rederiforbundet til statsminister Willoch 4. november 1985. UD, M: 11.

¹⁹¹ I tillegg kunne ein risikere at norske skip vart utestengt frå opp til 10 % av verdas fraktmarknad fordi skipa då ville bli hindra å gå inn til sørafrikanske hamner.

¹⁹² Samvelde består av fleire uavhengige statar, dei viktigaste i denne samanhengen var Storbritannia, Canada, India og Australia

¹⁹³ Ot. prp. nr 14 (1986/87): 8.

lenger drive eksportfremmande tiltak i Sør-Afrika. I tillegg til dette vart den humanitære støtta til ulike frigjeringsrørsler auka.¹⁹⁴

Felles for alle desse tiltaka var at dei i praksis hadde minimale konsekvensar for norske interesser og var dermed relativt smertefrie for norske styremakter å innføre. Verre var det med den foreslåtte registreringsordninga for norske skip. Skulle Regjeringa imøtekomme Utanrikskomiteen si innstilling om full registrering og offentleggjering av alle skipsnamn eller skulle dei legge fram eit alternativ? Både internt i Rederiforbundet og i Handelsdepartementet vart det jobba intenst med dette spørsmålet. Dette førte til fleire møter mellom Rederiforbundet og Handelsdepartementet sommaren 1985. Handelsminister Haugstvedt ynskja blant anna å vite om Rederiforbundet føretrakk ei frivillig registreringsordning framfor eit lovvedtak.¹⁹⁵ I tillegg fekk Rederiforbundet eit råd direkte frå avdelingsdirektør Błaalid i Handelsdepartementet på kva strategi ein burde velje.

Błaalid – som kjent en taktikker - synes å mene at NR [Rederiforbundet] ved å gå med på en frivillig ordning, kan unngå offentliggjøring. [...] jeg vil tro det kunne være en fordel om en av adressatene [Sæther og Wegener i Rederiforbundet] fikk Błaalid i tale, gjerne over en matbit, for å få noe mer informasjon om sakens stiling.¹⁹⁶

Resultatet av kontroverser kring registreringsordninga vart eit kompromiss mellom Stortinget sitt ynskje og Rederiforbundet sine krav. Ved årsskifte 1985/86 innført Willoch ei frivillig registreringsordning der Rederiforbundet skulle stå for registreringa og ingen skipsnamn skulle offentleggjerast. Rederiforbundet gjekk dermed inn for registrering, men i tråd med Błaalid sine antakelsar, slapp dei offentleggjering av skipsnamn. Kontakten med Błaalid vart dermed svært nyttig for Rederiforbundet. Dette gjaldt i første omgang for å unngå det dei meinte ville volde størst skade – offentleggjeringa av skipsnamn. Fellesrådet, derimot, var misfornøgde med utfallet av registreringsordninga. I ettertid har Fellesrådet hevda at det var reiarneringa si intense lobbyverksemd som gav resultat.¹⁹⁷ LO på si side meinte at Willoch si samlingsregjering iverksette ei utvatna form av registreringsordninga.¹⁹⁸

Rederiforbundet var ikkje aleine om å intensivere kampen for å få gehør og politisk gjennomslag for sine synspunkt i boikottdebatten. Statsråd Haugstvedt si redgjerung i

¹⁹⁴ St. meld nr. 26 (1985/86): 8-9.

¹⁹⁵ Internt referat frå møte mellom statsråd Haugstvedt og Rederiforbundet, 1. august 1985. Rederiforbundet sitt arkiv.

¹⁹⁶ Internt notat, 21. august 1985, Rederiforbundet sitt arkiv.

¹⁹⁷ Drolsum 1999: 52.

¹⁹⁸ Vetlesen 1998: 137.

Stortinget i mars 1985 bygde i stor grad på LO sine forslag. LO vurderte det derfor som viktig med ny kontakt mellom dei og Regjeringa for å følgje opp Stortingsfleirtalet sitt ynskje om tiltak mot Sør-Afrika.¹⁹⁹ I 1985 mottok LO økonomisk støtte frå Handelsdepartementet til eit forprosjekt som skulle utarbeide ei konsekvensanalyse om økonomiske sanksjonar mot Sør-Afrika. Prosjektet skulle sjå på alle økonomiske og sysselsettingsmessige problem knytta til handelen mellom Norge og Sør-Afrika. I den same perioden tok LO på ny initiativ til ei samling i FN-regi, denne gangen i Oslo. No ynskja LO eit FN-seminar som omfatta både produsentar, eksportørar og transportørar av olje til Sør-Afrika.²⁰⁰

Norge sa seg villig til å stå som vertskap til eit slikt FN-seminar med det offisielle utsagnet om at Norge lenge hadde utøvd aktiv motstand mot apartheidregimet. Samstundes håpte styresmaktene at vertskapet ville gje Norge større innflytelse under oppfølging i FN enn det landet elles ville ha fått.²⁰¹ Seminaret skulle holdast i Oslo 4. til 6. juni 1986 og ville inkludere fleire representantar frå ulike oljeeksporterande land og skipsnasjonar.²⁰² UD fekk ansvaret for seminaret og nedsette ei ny interdepartemental arbeidsgruppe som skulle stå for førebuingane. I tillegg til representantar frå berørte departementa vart òg Rederiforbundet tatt med i førebuingsgruppa.²⁰³

Igjen var Rederiforbundet skeptisk til UD sitt engasjement i eit internasjonalt oljeembargo-seminar. Arild Wegener i Rederiforbundet gjorde det klart at det var prinsipielt vanskeleg for forbundet å skulle jobbe aktivt med å førebu eit seminar som ville sette fokus på ei juridisk lovleg verksemd. Som følgje av dette ynskja ikkje Rederiforbundet å bli dratt inn i ei formalisert styringsgruppe.²⁰⁴ Derimot kunne dei vere behjelpeleg med informasjon og synspunkt dersom dette var ynskeleg. På bakgrunn av Rederiforbundet sitt syn vart det bestemt at Olje- og energidepartementet skulle, med hjelp frå Rederiforbundet, oppdatere

¹⁹⁹ Internt notat 20. juli 1985. LO-arkivet, DE 0536.

²⁰⁰ Brev frå LO til Utanriksminister Svei Stray, 23. april 1986. UD, M: 30.

²⁰¹ Referat frå møte i den interdepartementale arbeidsgruppa, 10. april 1986. UD, M: 12.

²⁰² FN sin spesialkomitè som var arrangør av seminaret hadde bestemt at ingen frivillige organisasjonar skulle delta på sjølve seminaret.

²⁰³ Både UD, Handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet deltok. Avdelingsdirektør i Handelsdepartementet, Jon Blaalid og underdirektør Ole Peter Kolby frå UD var faste representantar. Igjen er det rimeleg å tru at mangel på oljeselskap truleg hadde samanheng med Gentlemen's agreement. Det er imidlertid viktig å skilje mellom førebuingsgruppa og deltaking på seminaret. Rederiforbundet fekk ikkje høve til å delta på seminaret då FN hadde bestemt at ingen organisasjonar fekk delta.

²⁰⁴ Referat frå møte i den interdepartementale arbeidsgruppa, 10. april 1986. UD, M: 12.

innhaldet i ein rapport laga i 1983.²⁰⁵ Etter oppdateringa skulle den nye rapporten inngå som ein del av bakgrunns materialet for den norske delegasjonen som skulle delta på FN-seminaret i Oslo. På grunn av Rederiforbundet si negative haldning til eit formalisert samarbeid vart det ikkje aktuelt å dra inn andre organiserte interesser; *Kolby sa at man i lys av Rederiforbundets syn ville organisere det vidare arbeidet forberedelsesarbeidet innanfor rammen av interdepartemental arbeidsgruppe, [...]*²⁰⁶ Ingen dokument tyder på at andre organisasjonar var med i førebuingssgruppa i forkant av seminaret, men både Fellesrådet og LO vart spurt om å komme med skriftlege synspunkt.²⁰⁷ Med andre ord var Rederiforbundet igjen den einaste ikkje-statlege aktør direkte involvert i førebuinga av utøvande norsk politikk overfor Sør-Afrika.

4.5 Oppsummering

I desember 1980 holdt Fellesrådet i samarbeid med Shirub ein pressekonferanse der dei la fram tal som stadfesta at norske reiarar spelte ei aktiv rolle i transport av olje til apartheidregimet i Sør-Afrika. Som følge av dette vart den norske reiarstanden, med Rederiforbundet i spissen, dratt inn i debatten kring økonomiske sanksjonar av Sør-Afrika. Kapitlet har vist korleis den norske samfunnsdebatten kan delast inn i tre fasar, som leia fram mot at Stortinget snudde i spørsmålet om ei norsk boikottlov. I den første fasen kom aktørane på bana og argumenterte alle for sitt syn på korleis Norge burde vise avstand frå apartheidregimet. Det var imidlertid skilnad i korleis organisasjonane valte å formidle argumenta til politikarane. Medan Fellesrådet brukte massemedia som formidlingskanal, både for å skape engasjement og for å oppnå politisk kontakt, ser ein at Rederiforbundet i langt større grad var restriktive overfor pressen. Rederiforbundet tok derimot direkte kontakt med ulike politiske beslutningstakarar for å legge fram sine syn på Sør-Afrikapolitikken. LO derimot var langt meir nyansert i sin argumentasjon. Frå å vere ein pådrivar på 1960- og 1970-talet tona dei no ned kravet om norsk handling etter at problemet knytt til manganimport frå Sør-Afrika vart kjend.

²⁰⁵ Då Norge valte å trekke seg frå FN si ekspertgruppa i 1983 laga dei ein ”motrapport” til den norske delegasjonen sitt interne bruk. Det var i all hovudsak Rederiforbundet som hadde disponert og innhaldsmessig formulert denne rapporten. Notat til styremøte i Tank- og Bulkskipsgruppa. 5. juni 1984, Rederiforbundet sitt arkiv.

²⁰⁶ Referat frå møte i den interdepartementale arbeidsgruppa, 10. april 1986. UD, M. 12.

²⁰⁷ Trass manglande moglegheit til å delta på seminaret vart frivillige organisasjonar tilbuddt å komme med skriftlege synspunkt.

Norske styresmakter på si side stilte seg open for mottaking av informasjon, noko alle tre hovudaktørane benytta seg av. Medan Fellesrådet tok egne initiativet til blant anna gjennomføringa av ulike utgreiingar som til dømes rapporten *Norske arbeidsplasser og avhengigheten av Sør-Afrika*, vart Rederiforbundet spurt direkte av handelsministeren om å komme med ei konsekvensanalyse. I tillegg har ein sett at Rederiforbundet fekk gjennomslag for sitt syn angående Norge si deltaking i FN si ekspertgruppe i 1983. Norge valte overraskande å trekke seg frå FN sitt arbeidet med ein oljeembargo av Sør-Afrika – til trass for at ein internasjonal embargo lenge hadde vore Norge sitt mål. Fellesrådet på si side fekk delvis gjennomslag både hos den lovgivande og den utøvande makt for sitt forslag om ei registreringsplikt for norske skip i Sør-Afrika. Det same gjorde LO sitt forslaga om to ulike samlingar i FN regi – ein konferanse i 1983 og eit seminar i 1986. Men før FN-seminaret i 1986 vart avholdt gjekk Willoch si koalisjonsregjering av i eit kabinettspørsmål. I mai 1986 danna Gro Harlem Brundtland si andre regjering. Arbeidarpartiet hadde sjølv vore svært kritisk til koalisjonsregjeringa si manglande vilje til handling, og hadde dermed eit sjølvpålagt press om å gå lenger i sin Sør-Afrikapolitikk.

Kapittel 5

Ny regjering – taktskifte i boikottspørsmålet

5.1 Innleiing

Medan forrige kapittel tok for seg dei tre første fasane av boikottdebatten, vil dette kapitlet omhandle den fjerde fasen, framlegginga av lovforslaget som forbydde handelen mellom Norge og Sør-Afrika. I tillegg vil kapitlet omtale den femte, og siste fasen av boikottspørsmålet; kampen om å få dispensasjon frå lova. I fase fem står dei tre økonomiske aktørane Elkem, Norway Foods og Brøyt svært sentralt. Dei søkte alle om å få unntak frå lova og dermed fortsette sin handel med apartheidregimet. Den femte og siste fasen foregjeikk i langt større grad i det skjulte. Den offentlege debatten vart avslutte med lovvedtaket, men det var første etter vedtaket fase fem begynte. Så korleis argumenterte bedriftene for dispensasjon? Fekk dei dispensasjon? Og ikkje minst, kva konsekvens fekk boikottlova for den norske utanrikshandelen med Sør-Afrika?

5.2 Taktskifte i boikottdebatten

Regjeringsskifte førte til at interessegruppene måtte informere og opprette kontakt med den nye regjeringa og dei nyinnsette statsrådene kort tid før FN-seminaret. I dagane før seminaret vart Rederiforbundet informert av ekspedisjonssjef Vibe i UD at den nye Regjeringa truleg ville gå lengre enn Willoch-regjeringa i Sør-Afrika spørsmålet. Ekspedisjonssjef Nyheim, òg han i UD, meinte at det føreståande FN-seminaret ville bli avgjerande for kva dei nordiske landa valte å gjere ovanfor apartheidregimet. Nyheim anbefalte derfor Rederiforbundet om å ta underhandskontakt med embetsmennene Kolby og Skogmo som ville delta på FN-seminaret. Gjennom kontakt med Kolby og Skogmo meinte Nyheim at Rederiforbundet kunne halde seg oppdatert over kva som vart drøfta på FN-seminaret.²⁰⁸

I tillegg til den anbefalte uformelle kontakten med Kolby og Skogmo hadde Rederiforbundet eit møte med den nyinnsette utanriksministeren Knut Frydenlund (Ap) før FN-seminaret. Rederiforbundet uttrykte bekymring over at få skipsfartsnasjonar skulle delta. Forbundet frykta dette ville føre til at oljeproduserande land ville føre ansvaret for Sør-Afrika sin

²⁰⁸ Internt notat, 20. mai 1986. Rederiforbundet sitt arkiv. Under ein middag holdt for den kinesiske utanriksminister hadde Sør-Afrika blitt drøfta og utanriksminister Frydenlund antyda at Norge ville innføre sanksjonar.

oljeforsyning over på skipsfartsnasjonane. Sidan forbundet sjølv var avskorne frå å delta på FN-seminaret ynskja dei løpande kontakt mellom UD og Rederiforbundet.²⁰⁹

Det er ingenting som tyder på at LO eller Fellesrådet hadde tilsvarende møter med sentrale beslutningstakarar i tida umiddelbart før seminaret. Derimot tok Fellesrådet igjen bruk det verkemiddelet dei var best på; media. Dagen før FN-seminaret skulle begynne, 3. juni 1986, sendte Fellesrådet ut ei pressemelding om oljetankaren *Moscliff* og skipet si deltaking i oljetransport til Sør-Afrika. Fellesrådet oppga at supertankaren hadde anløpt Sør-Afrika 12-13 gongar mellom 1982 og sommaren 1985, og hadde truleg lossa 3 millionar tonn råolje, noko som tilsvarte 20 % av Sør-Afrika sin årlege oljeimport.²¹⁰



Våren 1986 endra fleire land sin offisielle politikk ovanfor apartheidregimet.²¹¹ I mai 1986 vedtok Danmark ei einseitig dansk boikottlov. EF fulgte tett etter og vedtok i september same år lovforbod mot import av sørafrikansk jern, stål og gullmynter. Den mest omfattande lova vedtok USA i oktober 1986. Kongressen overprøvde president Reagan sitt veto og gjekk inn for tilnærma full boikott av apartheidregimet. Lova omfatta alle av Samveldelanda og EF sine restriksjonar, men i tillegg forbydde USA import av kol frå Sør-Afrika. USA lovfesta òg eit forbod mot eksport av råolje, petroleumsprodukt, datautstyr og anna materiell til bruk innan politi og militære. Vidare vart sørafrikanske fly nekta landing i USA og amerikanske sivile fly fekk landingsforbod i Sør-Afrika.²¹²

Dei ulike landa sine tiltak førte til at det på nytt vart eit auka press på norske styresmakter. Det vart stadig vanskelegare å argumenterer med at einseitige norske tiltak ville ha avgrensa verknad. Den nye Arbeidarparti-regjeringa starta derfor raskt arbeidet med å utgreie moglegheita for ei norsk boikottlov. Med den danske boikottlova som mal skulle ei intern styringsgruppe nedsett av utanriks- og handelsministeren sommaren 1986 utgreie konsekvensane, og legge fram eit konkret lovforslag om økonomiske sanksjonar mot Sør-

²⁰⁹ Som nemnt tidlegare fekk ingen frivillige organisasjonar delta på sjølve seminaret. Referat frå møte mellom Rederiforbundet og utanriksminister Knut Frydenlund, 3. juni 1986. Rederiforbundet sitt arkiv.

²¹⁰ Pressemelding frå Fellesrådet, 3. juni 1986. Fellesrådet DC 0025/C6. Illustrasjonsbilete er henta frå Klassekampen, 4. juni 1986.

²¹¹ Som nemnt tidlegare innførte Samveldelanda omfattande restriksjonar i 1985.

²¹² Ot.prp. nr. 14 (1986/87): 9.

Afrika.²¹³ Den interne styringsgruppa var samansett av statssekretærar frå tre departement, samt fleire sentrale embetsmenn som tidlegare hadde jobba aktivt med Sør-Afrika saka.²¹⁴ I gruppa inngjekk blant anna underdirektør Ole Peter Kolby frå UD, avdelingsdirektør i Handelsdepartementet Jon Blaalid og på nokre møter deltok òg handelsminister Kurt Mosbakk (AP) sin personlege sekretær Asbjørn Eikeland.²¹⁵

5.2.1 Boikottlova tar form.

Sommaren 1986 vart LO sin konsekvensanalysen ferdigstilt.²¹⁶ Analysen var utført av Fagrørsla sitt senter for forskning, utgreiing og dokumentasjon (FAFO). Analysen omtala dei økonomiske og sysselsetjingsmessige problema relatert til ein boikott av Sør-Afrika med vekt på manganimporten. Derimot innholdt analysen i lite informasjon om eksportbedrifter og skipsfart. Med andre ord fekk aluminiumsindustrien stor merksemd i rapporten medan til dømes eksportbedriftene Norway Foods og Brøyt AS ikkje vart nemnt. FAFO-analysen omtala riktignok fiskehermetikkindustrien på eit generelt plan, men det framstår som uheldig at LO og FAFO ikkje ga departementa innblikk i kva konsekvensane kunne bli for eksportnæringane.

På eit møte i styringsgruppa opplyste Blaalid at den politiske leiinga hadde gitt signal om at dei ynskja ein omfattande skipsfartsboikott, men embetsverket føretrakk ei lov som berre omfatta råoljetransport.²¹⁷ Rederiforbundet hadde blitt informert om embetsverket sitt synspunkt av Asbjørn Eikeland. Han hadde nokre veker i forvegen vore innom Rederiforbundet sine lokaler for å gje bodskap om at forbundet burde komme med eit konstruktivt og realistisk forlag for korleis restriksjonane mot skipsfarten kunne utformast i ei eventuell boikottlov. Han meinte tida var i ferd med å løpe frå Rederiforbundet. Det var derfor semje om at Rederiforbundet og Eikeland skulle holde nær kontakt i tida framover.²¹⁸ Etter ein ny samtale mellom dei to, der òg Blaalid deltok, konkluderte Arild Wegener med at så snart fakta og argumentasjonsrekka var på plass burde forbundet igjen drive ei oppsøkande verksemd mot departementa, til dømes gjennom kontakt med statssekretær Karin Stoltenberg i handelsdepartementet.²¹⁹

²¹³ Den danske boikottlova la restriksjonar på all handel og skipsfart, men paragrafen som omtala skipsfarten var svært tvetydig og gav danske reiarar rom til tolking.

²¹⁴ Statssekretærar frå UD, Industridepartementet og Handelsdepartementet var representert i styringsgruppa.

²¹⁵ Notat frå utanriks- og handelsministeren til regjeringa sine medlemmer 8. juli 1986. UD, M: 31.

²¹⁶ Dette var analysen LO hadde fått økonomisk støtte til å gjennomføre i 1985. J.fr punkt 4.4.1.

²¹⁷ Notat frå styringsgruppa sitt møte 8. august 1986, UD, M: 14.

²¹⁸ Internt notat, 14. juli 1986. Rederiforbundet sitt arkiv.

²¹⁹ Internt notat, 25. juli 1986. Rederiforbundet sitt arkiv.

På spørsmålet om manganimport konkludert styringsgruppa med at ei boikottlov måtte omfatte malm. Mangan utgjorde 90 % av all import frå Sør-Afrika, og skulle manganen unntakast ville lova framstå som ei symbollov.²²⁰ Som følge av problem knytt til manganimport bestemte styringsgruppa at det skulle arrangerast høyringsmøte mellom berørte statsrådar og organisasjonane LO, Rederiforbundet, Industrifondet og Norges Handelsstandsforbund.²²¹ Kort tid etter hadde Sauda kommune, saman med LO, møte med den politiske leiinga i henholdsvis UD og Handelsdepartementet. Sauda kommune opplyste at ei boikottlov ville bety tap av svært mange arbeidsplassar og omstilling til alternativ manganimport ville medføre betydelege økonomisk kostnader.²²² Ein månad etter desse møta snudde styringsgruppa i synet på manganimport og opna for ein dispensasjonsperiode for industrien på to år – slik den danske lova opna for. Dette var i tråd med LO sine ynskjer. LO hadde tidleg argumentert for både kompensasjon og dispensasjon for manganindustrien. På same tid omtala styringsgruppa eksportbedriftene Norway Foods og Brøyt AS som dei to bedriftene der konsekvensane ville bli omfattande ved ei norsk boikottlov.²²³

Fellesrådet hadde møte med UD i september 1986 for å legge fram nye tal om oljetransporten til Sør-Afrika. På møtet gav statssekretær og leiar i styringsgruppa, Kari Gjestby (UD) uttrykk for at eit forbod mot oljetransport var den einaste måten å stoppe norske reiarar frå å transportere olje til Sør-Afrika. Shirub sine rapportar ville derfor bli nyttige i det vidare arbeidet.²²⁴ Dette tyder på at Regjeringa allereie sommaren 1986 hadde bestemt seg for å inkludere skipsfarten i boikottlova. Samstundes opnar dette for spørsmålet om alle segment av skipsfarten skulle bli forbode, eller om det berre skulle leggest restriksjonar på transport av olje.

For Norges Rederiforbund var eit lovvedtak uønska. I løpet av nokre få dagar i forkant av opninga av det nye Stortinget hausten 1986, intensiverte derfor Rederiforbundet sin kontakt både med Regjeringa og Stortinget.²²⁵ Asbjørn Eikeland opplyste forbundet om at det var sendt hennemelege dokument frå UD til Utanrikskomiteen, men han var forhindra i å

²²⁰ Notat frå utanriks- og handelsministeren til regjeringsmedlemmane, 8. juli 1986. UD, M: 31.

²²¹ Som tidlegare nemnt er det vanleg at på ordinære høyringsrundar berre er embetsverket som deltek. E-post frå seniorrådgjevar i UD Bjørn Smørgrav, 28.februar 2007.

²²² Det ville koste 70 millionar kroner i ombygging, samt ein årleg utgift på ca 100 millionar i rensing. Referat frå møte mellom Elkem, LO og utanriksministeren og Handelsdepartementet, 15. august, UD, M: 33.

²²³ Notat til regjeringskonferansen, 8. september 1986. UD, M: 34.

²²⁴ Referat frå samtale mellom statssekretær Gjestby, Fellesrådet og Shirub 19. september 1986, UD, M: 14.

²²⁵ Som følge av Willoch-regjeringa sin avgang i mai 1986 var det eit nytt Storting som opna hausten 1986.

overlevere dokumenta – trass indikasjonar på at dokumenta hadde lekka ut til andre kretsar. Eikeland oppfordra derfor Rederiforbundet igjen å ta kontakt med sentrale personar i mellompartia før Rederiforbundet skulle ha møte med Sjøfarts- og Fiskerikomiteen og Utanrikskomiteen.²²⁶

I denne perioden snudde Rederiforbundet i sin argumentasjon. Frå å vere motstandar av alle restriksjonar på norske skip, gjekk forbundet no inn for frivillige stopp i oljetransporten. Dersom skipsfartsnæringa vart unntatt i boikottlova ville Rederiforbundet garantere at ingen norske skip frakta olje til Sør-Afrika. På denne måten, argumenterte Rederiforbundet, ville ein unngå dei indirekte konsekvensane eit lovvedtak ville få for næringa.²²⁷ I eit møte med handelsminister Mosbakk 16.oktober uttrykte Rederiforbundet bekymring over situasjonen, og den føreståande behandlinga i Stortinget – då særleg sidan dei ikkje visste kva dokument som var oversendt Utanrikskomiteen. Rederiforbundet uttrykte ynskje om at dei fekk vite kva regjeringa foreslo, noko statsråden ikkje såg som urimeleg. Mosbakk følgde opp med å informere om at Regjeringa sitt lovforslag truleg vart ferdig utarbeida i løpet av månaden. Dagen etter skreiv Rederiforbundet eit internt notat der dei redegjorde for sin påverknadsstrategi i tida framover. Påverknaden ville skje i to fasar. Den første fasen ville bli retta mot Regjeringa og departementa. Den andre fasen ville bli mot Stortingsrepresentantar, spesielt i mellompartia.²²⁸ Årsaka til fokuset på mellompartia var at mindretalsregjeringa var avhengig av støtte blant opposisjonspartia. Då verken Høgre eller Framstegspartiet var positive til skjerpa tiltak mot Sør-Afrika måtte truleg Arbeidarpartiet ha støtte av sentrumspartia. Dermed satt dei to forholdsvis små partia, Kristeleg folkeparti og Senterpartiet med vippemakt, og det var truleg dei som ville avgjere den vidare norske politikken overfor Sør-Afrika.

Same dag som Rederiforbundet utforma sin påverknadsstrategi hadde dei møte med Kjell Magne Bondevik (Krf) der Sør-Afrikaproblematikken vart drøfta. Rederiforbundet ville vite korleis Krf såg på ein eventuell frivillig stopp i oljetransporten til Sør-Afrika. Bondevik meinte ei slik ordning ville vere positivt. Han anbefalte derfor Rederiforbundet til å ta forslaget direkte opp med statsministeren så fort som mogleg då Regjeringa truleg ville

²²⁶ Internt notat 9. oktober 1986. Rederiforbundet sitt arkiv.

²²⁷ Referat frå møte i UD 20. oktober 1986. UD, M: 35.

²²⁸ Intern notat, 17. oktober 1986. Rederiforbundet sitt arkiv.

ferdigstille sitt arbeid i løpet av ei veke.²²⁹ Om kvelden 17. oktober deltok Rederiforbundet på ein middag ved Akershus Slott – truleg i samband med opninga av det nye Stortinget. Her hadde administrerande direktør David Vikøren i Rederiforbundet samtalar både med utanriksminister Frydenlund, handelsminister Mosbakk og statsminister Brundtland om Sør-Afrika saka. Han la fram ideen om ei frivillig avslutning på oljetransporten mot at skipsfarten vart unntatt boikottlova. Statsminister var positiv til ideen, men presiserte at det var viktig at det ikkje vart ei ordning som framstod som dårlegare enn eit lovvedtak. Regjeringa var allereie under sterkt press for å inkludere all skipsfart i lovforbodet. Brundtland påpeika at ho kjente igjen mykje av Rederiforbundet sin argumentasjon i høve til synet Mosbakk hadde presentert for Regjeringa. Ho ba derfor Rederiforbundet om å informere Frydenlund og Mosbakk nærare slik at ei mogleg frivillig ordning kunne drøftast i møte mellom ho og dei to statsrådene. I tillegg til denne kontakten med politikarane snakka òg David Vikøren med Kaare Sandgren i LO. Sandgren stadfesta i denne samtalen at LO hadde pressa på for eit forbod mot oljetransport til Sør-Afrika, men også han stilte seg positiv til ideen om ein frivillig avvikling av oljetransporten.²³⁰

5.2.2 Framlegginga av ”Om lov om økonomisk boikott av Sør-Afrika og Namibia for å bekjempe apartheid.”

I november 1986 la Arbeidarpårtiregjeringa fram ot. prp. nr 14 *om lov om økonomisk boikott av Sør-Afrika og Namibia for å bekjempe apartheid*.²³¹ Frå Regjeringa si side hadde målet vore å utforme ei lov som auka det økonomiske og politiske presset på apartheidregimet. I tillegg hadde Regjeringa eit sterkt ynskje om at den norske oljetransporten til Sør-Afrika skulle opphøre.²³² Boikottlova forbydde all varehandel mellom Norge og Sør-Afrika – samt handel av varer og tenester med selskap eller personar heimehøyrande i Sør-Afrika. I tillegg vart det forbode med flytrafikk mellom dei to landa, og å utarbeide turistreiser til landet. Lova omhandla òg eit forbod mot transport av råolje til Sør-Afrika dersom Sør-Afrika var oppgitt eller kunne påreknast som lossehamn.²³³ Med andre ord fekk all skipsfart, bortsett frå transport av råolje, fortsette som normalt. På grunn av internasjonale forpliktingar vart posttenester, legemiddel, nyhendestoff, trykte skrifter, samt overføring av lyd og bilete unntatt

²²⁹ Referat frå samtalen mellom David Vikøren og Kjell Magne Bondevik 17. oktober 1986. Rederiforbundet sitt arkiv.

²³⁰ Referat frå middagen ved Akershus 17. oktober 1986. Rederiforbundet sitt arkiv.

²³¹ På grunn av Sør-Afrika sin okkupasjon av Namibia (j.fr kapittel 2, punkt 2.2) omfatta boikottlova òg Namibia.

²³² Ot.prp. nr 14 (1986/87): 20.

²³³ Ibid: 20.

lova. I tillegg opna lova for at vanskelegstilte bedrifter innan industrien kunne få dispensasjon i to årsperiodar. Dette forutsette at bedriftene aktivt jobba med å legge om si verksemd for å gjere seg uavhengig av den sørafrikanske handelen. I samband med behandlinga av dispensasjonssøknadane ville regjeringa ta særleg omsyn til utsette lokalsamfunn.²³⁴ Boikottlova møtte hard kritikk nettopp på grunn av desse dispensasjonsmoglegheitane. På leiarplassen i VG vart lova omtala dagen etter framlegginga;

Vi frykter for at lovforslaget kan ha den stikk motsatte virkning, fordi det så klart viser hvordan et rikt vestlig industriland sørger for å beskytte seg selv på praktisk talt alle de områder hvor vårt økonomiske samkvem med apartheidstaten virkelig har noen betydning.²³⁵

Fellesrådet på si side tok i bruk smoltringar for å biletgjere sitt syn på det dei meinte var ei boikottlov full av hol.²³⁶

Etter Regjeringa sitt framlegg vart ot. prp. nr. 14 sendt til Stortinget for behandling i Utanriks- og konstitusjonskomiteen. Leiar i komiteen var tidlegare statsminister Kåre Willoch. Ordførar og sekretær for komiteens behandling var Krf-representant Kjell Magne Bondevik.²³⁷ Under behandlinga av lovforslaget sa komiteen seg einig med Regjeringa om at målsetjinga med lova måtte vere å få slutt på oljetransporten. Fleirtalet ynskja riktignok at lova omfatta raffinerte oljeprodukt i tillegg, men skriv at dei likevel ikkje ville foreslå dette.²³⁸ Medlemmane i komiteen la stor vekt på at overgangsperioden var utforma med omsyn til den manganbaserte industrien i Norge. Komiteen ynskja at søknadane om dispensasjon skulle behandlast restriktivt, men la vekt på at Sauda-samfunnet skulle bestå.²³⁹ Komiteen delte imidlertid ikkje Regjeringa si frykt for at sørafrikanske aktørar kunne overta Norge sin posisjon internasjonalt innan manganlegering. Dersom Sør-Afrika hadde ynskja å etablere eigen manganbasert industri hadde dette truleg skjedd allereie då landet nærast hadde monopol på leveranse av mangan av ypperste kvalitet, argumenterte komiteen.²⁴⁰

Norges Rederiforbund fulgte behandlinga i Stortinget tett, og hadde blant anna kontakt med Asbjørn Eikeland og Høgre sin Stortingsrepresentant Kaci Kullmann Five som var medlem av

²³⁴ Ot.prp. nr 14 (1986/87). 20.

²³⁵ Verdens Gang, 17. november 1986.

²³⁶ Drolsum 1999: 77.

²³⁷ Innst. O. nr. 29 (1986/87): 19. Når Stortingskomiteane behandlar ulike saker vert det alltid valt ein ordførar som har ansvaret og leiar arbeidet.

²³⁸ Komiteen grunngir ikkje kvifor dei vel å ikkje foreslå eit forbud mot transport av raffinerte oljeprodukt.

²³⁹ Det er her verdt å merke seg at Sauda-samfunnet er det einaste som vert trekt fram av komiteen.

Oppsummering av komiteen si innstilling, internt notat, UD, 16. februar 1987. UD, M: 37.

²⁴⁰ Innst. O. nr 29 (1986/87): 7.

Utanrikskomiteen.²⁴¹ Fleire dokument tyder på at Rederiforbundet mottok opplysningar og informasjon om kva som til ei kvar tid vart drøfta internt i komiteen. I eit brev sendt privat til Five spør Arild Wegener om *hvorvidt vi kan avsløre overfor Bondevik at vi vet det vi vet, uten å bringe deg i knipe. Dette er så viktig at vi må få han direkte i tale, men vi vil selvfølgelig gjerne gå frem på en riktig måte.*²⁴² Vidare står det i eit anna internt dokument at ein kontakt i Utanrikskomiteen hadde informert dei om at "Bondevik II" var framlagt for komiteen, og at ein kopi var i løypa. Omgrepet Bondevik II er truleg ei beteikning på eit nytt skriftleg forslag til endringar av Regjeringa sitt lovforslag, og kjem truleg av at Bondevik på dette tidspunktet var ordførar og sekretær i Sør-Afrika saka.²⁴³ Med andre ord tyder det på at Rederiforbundet hadde gode kontakter i komiteen, noko som gjorde det mogleg å følgje arbeidet tett, og komme med innspel før komiteen hadde gjort vedtak. Dette gav truleg Rederiforbundet ein klar fordel, då det truleg var lettare å kome komiteen i forkjøpet med alternative forslag, enn det var å snu komiteen om vedtaket først var fatta. Det som derimot er mest oppsiktsvekkande med desse to dokumenta er at det tyder på at Rederiforbundet mottok konfidensiell informasjon om behandlinga i Utanrikskomiteen. Dette kjem klart fram av ordlyden på brevet sendt til Kaci Kullmann Five.

Ot. prp. nr 14 fekk fleirtal i Odelstinget, og lova vart vedtatt i Lagtinget 20. mars 1987. På dette tidspunkt var Thorvald Stoltenberg, som tidlegare jobba aktivt med LO si boikottlinje, utnemnt som utanriksminister etter at Knut Frydenlund døde i februar 1987. Lova ville tre i kraft umiddelbart, men der § 1 – 4, det vil sei paragrafane som omtala handel og skipsfart, ville først vere gjeldane frå 20. juli 1987. Desse 4 månadane frå lovvedtaket og fram til § 1 – 4 tredde i kraft brukte Regjeringa til å jobbe med søknadane om dispensasjon. Det var det same interdepartemental arbeidsgruppa som jobba med lovutforminga som skulle vurdere søknadane.

5.3 Dispensasjonsmoglegheitane i lova

Regjeringa opna altså for at berørte bedrifter kunne søke dispensasjon frå lova dersom lova ramma vesentlege samfunnsinteresser, eller om det ikkje var eit rimeleg forhold mellom den

²⁴¹ Five var òg Høgre sin representant i Fellesrådet si kontaktgruppe på Stortinget.

²⁴² Brev sendt til Kaci Kullmann Five frå Rederiforbundet 23. desember 1986. Rederiforbundet sitt arkiv.

²⁴³ Sekretæren er ansvarøeg for den skriftlege utforminga av komiteen sine merknadar og synspunkt.

interessa lova skulle fremme og den skade forbudet førte med seg.²⁴⁴ Boikottlova opna for dispensasjon innan tre områder. Det første var dispensasjon frå lova i to års periodar. Det vil sei at ei bedrift kunne søke dispensasjon fram til 1989, og i 1989 kunne dei igjen søke om to nye år. Bedrifter som fekk innvilga søknaden kunne då fortsette sin handel med Sør-Afrika under den føresetnad at dei aktivt jobba med å legge om si verksemd for på sikt å bli uavhengig av handelen med Sør-Afrika. Det andre alternativet var å søke om kontraktfullbyrding. Dersom ei bedrift hadde inngått ei kontrakt om eksport eller import før boikottlova vart vedtatt kunne bedrifta søke om å innfri kontrakten. Den tredje moglegheita var å søke om omstillingsmidlar. Desse midlane skulle brukast til marknadsføring og tilpassing til nye marknader som kunne erstatte Sør-Afrika. Av aktørane omtala i denne oppgåva var det Elkem i Sauda, Norway Foods og Brøyt AS som kunne søke om eit eller fleire av desse tiltaka. For skipsfarten sin del var det ingen dispensasjonsmoglegheiter. Lova var endeleg i henhold til forbod mot transport av råolje. Derimot fekk all anna skipsfart forsette som normalt – det gjaldt òg transport av raffinerte oljeprodukter.

5.3.1 Elkem i Sauda.

Saman med skipsfartproblematikken var Elkem sin avhengigheit av sørafrikansk mangan det mest omstridde temaet i boikottdebatten. Dispensasjonsløyva i stor grad var utforma nettopp med omsyn til Elkem.²⁴⁵ I frykt for at Sør-Afrika ville innføre mottiltak mot Norge, hadde Elkem akkumulert malm over tid og satt med eit lager som kunne vare inntil eit år. Store kostnadar hadde imidlertid ført til at Elkem hadde sett seg nødt til å begynne å bruke av lageret. Dermed hadde Elkem sin import av mangan gått noko ned. Dette hadde igjen førte til negative reaksjonar frå dei sørafrikanske eksportørane, som opplevde nedgang i sin handel då Elkem kjøpte mindre malm.²⁴⁶ I tillegg hadde Elkem i samarbeid med SINTEF starta eit forskingsprosjekt for å utvikle metodar for reinsing av malm. Då dispensasjonssøknaden frå Elkem vart behandla var det derfor brei semje om at Sauda samfunnet skulle ha tryggleiken i at lokalsamfunnet ville bestå – uavhengig av resultata av forskingsprosjektet med SINTEF.²⁴⁷ Bedrifta fekk derfor dispensasjon frå lova fram til 1989, med moglegheit deretter om å søke ein ny toårsperiode.

²⁴⁴ Ot. prp. nr 14 (1986/87): 24. Dette var i tråd med boikottlova vedtatt i 1948. For nærare informasjon sjå <http://websir.lovdata.no/cgi-lex/wifzok?bas=nl&emne1=boikott&sok=fast>. Lest våren 2007.

²⁴⁵ Bakgrunnsnotat til lovutkastet sendt frå Handelsdepartementet til Utanriksdepartementet 19. juni 1987. UD, M: 38. Alle bestemningar kring Elkem gjaldt både bedriftene i Sauda og Porsgrunn, men då eg berre har valt å sjå på Sauda som aktør henviser eg til Sauda-samfunnet

²⁴⁶ Referat frå møte mellom Elkem og Industridepartementet, 5. november 1987, Handels- og næringsdepartementet.

²⁴⁷ Bakgrunnsnotat til lovutkastet sendt frå Handelsdepartementet til Utanriksdepartementet 19. juni 1987. UD, M: 38.

5.3.2 Norway Foods LTD

To månader etter boikottlova vart vedtatt hadde handelsminister Mosbakk møte med fiskehermetikkindustrien representert av blant anna administrerande direktør Johan Svele i Norway Foods AS. Den økonomiske situasjonen til industrien og konsekvensane boikottlova ville få vart diskutert. Svele informerte om at bedrifta i første omgang hadde søkt om både dispensasjon og omstillingsmidlar i to år. Handelsminister Mosbakk gav ingen svar på Regjeringa sin behandling av søknadane, men sa det var semje internt i Regjeringa om at dispensasjonsadgang skulle praktiserast restriktivt. Det vart forventa at bedriftene og lokalsamfunna sjølve tok initiativ til og ansvar for omstilling. På eit møte nokre få dagar seinare i den interne styringsgruppa som behandla dispensasjonssøknadane vart Norway Foods sin situasjon drøfta. Underdirektør Nerheim i Fiskeridepartementet opplyste at det etter møtet mellom fiskehermetikkindustrien og handelsministeren hadde vore underhandskontakt mellom fiskeridepartementet og fiskehermetikkindustrien.²⁴⁸ Av referatet frå møtet går det fram at *”Norway Foods nå er rede til å trekke tilbake sin dispensasjonssøknad mot å legge seg på en Greaker-variant, dvs. dispensasjon for inngått kontrakter for levering i 1987.”*²⁴⁹ Det vert ikkje sagt kvifor Norway Foods vart råda til å trekke sin dispensasjonssøknad og berre søke om å få fullføre ei inngått kontrakt. Rådet kom til trass for at bedrifta vart ansett som vanskelegstilt av Regjeringa. Var styresmaktene meir fleksible med løyve til kontraktfullbyrding enn med dispensasjon?

Tre veker etter møtet i den interne styringsgruppa oversendte Handelsdepartementet eit bakgrunnsnotat til UD der dei presenterte sine anbefalingar med omsyn til dipensasjonsløyvene. I notatet konkluderar Handelsdepartementet med at boikottlova truleg ikkje ville få umiddelbare konsekvensar i form av nedlegging og oppseiingar for Norway Foods. Bedrifta ville allereie i august ha bruk for heile produksjonskapasiteten då sesongen for sildefiske begynte.²⁵⁰ Derimot ser Handelsdepartementet at eit bortfall av den sørafrikanske marknaden på sikt kunne skade Norway Foods sin økonomi. Det vert derfor

²⁴⁸ Igjen antar eg at det med omgrepet ”underhandskontakt” er det snakk om ein uformell samtale der saka vart drøfta og uformelle løysingar og eventuelt råd vart gitt.

²⁴⁹ Internt notat, UD, 2. juni 1987. UD, M: 38. Greaker var ei bedrift som vart ramma av boikottlova, men som ikkje er representert i denne oppgåva. Greaker hadde ikkje søkt om dispensasjon, men berre om kontraktfullbyrding.

²⁵⁰ Sildefiske gav tilgang på brislingråstoff som var ein av dei viktigaste råstoffa i produksjonen av eit-lags sardiner. Norway Foods fekk den brislingen og silda som egna seg til sardinhermetikk av norske fiskarar, men fiskaren kravde oppkjøp av eit viss kvantum for å kunne forsvar kommersielt fiske.

konkludert med at boikottlova i dåverande stund ikkje ”skada vesentlege samfunnsinteresser.” Om det derimot var samsvar mellom det formålet forbodet skulle fremme og skaden det medførte, meinte departementet var ei skjønnsmessig vurdering. Det var likevel foreslått å avslå søknaden om dispensasjon, men del to av søknaden; løyve til å fullføre ein allereie inngått kontrakt, vart innvilga. Norway Foods fekk dermed løyve til å levere 18.000 kassar sardiner til Sør-Afrika innan utgangen av 1987.²⁵¹

I desember 1987 søkte Norway Foods om å utsette denne fristen. I ei hastesak mottatt av Fiskeridepartementet og oversendt Handelsdepartementet, seier Norway Foods at dei fortsatt ikkje hadde selt heile partiet på 18.000 kassar. Dei ynskja derfor å utvide sin dispensasjon fram til 31. mai 1988. Dette grunnga dei med at det fortsatt var det same varepartiet som det tidlegare var gitt unntak for. Det var dermed ikkje snakk om eit nytt sal, berre ein forlenging av det salet det allereie var gitt dispensasjon til. Handelsministeren innvilga utsettinga med grunngevinga at nedgangen i dollarkursen hadde ført til at Norway Foods var nødt å selje meir for å oppretthalde inntektene i målt i norske kroner i 1988.²⁵² Som avslutning skreiv handelsministeren at behovet for forlenging låg utanfor bedrifta sin kontroll og burde derfor innvilgast. Kva handelsministeren legg i ”forhold utanfor bedrifta sin kontroll” er usikkert. Det kan enten vere med tanke på den svake dollarkursen – noko ein skulle tru Norway Foods hadde budsjettert med då USA utgjorde 75 % av bedrifta sitt marknadsgrunnlag.²⁵³ Det kan òg vere med tanke på salet til Sør-Afrika vart dårlegare ein først antatt. Dersom det var det sistnemnte er det interessant om Norway Foods allereie i juni viste at alle dei 18.000 kassane umogleg ville bli selt innan tidsfristen.

5.3.3 Brøyt AS

Brøyt AS si erfaring er spesielt interessant. Saman med Norway Foods vart Brøyt omtala som ei vanskelegstilt bedrift etter innføringa av boikottlova. Bedrifta sin økonomi vart beteikna som svak, og selskapet hadde blitt refinansiert i 1983 gjennom offentleg akkord.²⁵⁴ Industrifondet hadde då lagt vekt på at bedrifta var den einaste med slik type produksjon i

²⁵¹ Bakgrunnsnotat til lovutkastet sendt frå Handelsdepartementet til Utanriksdepartementet, 19. juni 1987. UD, M: 38.

²⁵² Årsgjennomsnittet for 1 US dollar var i 1985 8,5. I 1988 var den 6,5.
http://www.norgesbank.no/stat/valutakurser/kurs_an1.html Lest mars 2007.

²⁵³ Ot. prp. nr 14 (1986/87): 13.

²⁵⁴ Notat frå utanriks- og handelsministeren til regjeringskonferansen, 8. september 1986. UD, M: 34. Sjå også Ot.prp. nr 14 (1986/87): 14.

Norge.²⁵⁵ Likevel konkluderte Regjeringa med at Brøyt ikkje var ei hjørnesteinsbedrift. Tvert imot vert det framheva at det var fleire alternative arbeidsplassar på tettstaden Bryne, og arbeidsmarknadssituasjonen i den lokale industrien vart beteikna som god.

Brøyt sin eksport utgjorde 2 % av den samla norske eksporten til Sør-Afrika, noko som tilsvarte ca 10.5 millionar kroner.²⁵⁶ Derimot hadde bedrifta nyleg opplevd ein brå stopp i bestillingar frå Sør-Afrika, og eksporterte ingen maskiner i åra 1984, 1985 og 1986. Denne marknadsendinga meinte Brøyt skyldast at den norske boikottrusselen for alvor tok til i 1984, noko som førte til dei sørafrikanske kundane vart skeptiske til å handle med den norske leverandøren.²⁵⁷ I eit internt skriv konkluderte Industriavdelinga i Industridepartementet at Brøyt sin svake økonomi hadde klar samanheng med bortfallet av den sørafrikanske marknaden – eit bortfall som i betydeleg grad kom som følgje av den norske boikottrusselen i åra frå 1984. Med den brå nedgangen i sal til Sør-Afrika, hadde ikkje bedrifta fått ein kontrollert overgang til alternative marknader.²⁵⁸

Brøyt søkte om dispensasjon for å fortsette leveransen av reservedelar og service på dei maskinene som allereie var leverte til Sør-Afrika. Dei grunnga søknaden med at dei frykta ringverknadane av boikottlova mot Sør-Afrika kunne få. Mange av kundane i Sør-Afrika var aktive i andre industriland og kjøpte Brøyt sine maskiner også der. Trass dette valte regjeringa å avslå dispensasjonssøknaden. Brøyt vart dermed den einaste bedrifta Regjeringa definerte som vanskelegstilt som fekk avslag.²⁵⁹ Avslaget kom til trass for at Regjeringa var klar over at Brøyt allereie hadde lidd store økonomiske tap som følgje av boikottdebatten.²⁶⁰ Regjeringa hevda at dersom Brøyt AS vart hindra i å levere reservedelar kunne maskinene bli funksjonsudyktige. Dette ville igjen ramme Sør-Afrika, noko som ville vere i samsvar med

²⁵⁵ Internt notat ang. bedrifta Brøyt, 2. september 1987, Industridepartementet. Handels- og næringsdepartementet.

²⁵⁶ Det er UD sin eigen utgreiingsrapport som oppgir talet 2 %, derimot oppgir dei ikkje kva år eller kor mykje dette utgir i kroner, heller ikkje kor mykje dette er av bedrifta sin totale omsetnad. Av den grunn er talet 10.5 millionar kroner passert på min eigen utrekning av 2 % av gjennomsnittet på den totale norske eksporten til Sør-Afrika i åra 1983, 1984 og 1985. Kilde: Norsk Offisiell Statistikk B298, Statistisk Årbok 1982, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1980, tabell 220. Norsk Offisiell Statistikk B458, Statistisk Årbok 1984, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1984, tabell 2203. Norsk Offisiell Statistikk B612, Statistisk Årbok 1986, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1986, tabell 362.

²⁵⁷ Brøyt sin eigen utgreiingsrapport sendt til Industridepartementet, dato ukjent. Handels- og næringsdepartementet.

²⁵⁸ Internt notat ang. bedrifta Brøyt, Industridepartementet. 2. september 1987. Handels- og næringsdepartementet.

²⁵⁹ AS Bleikvassli Gruber fekk riktignok avslag på sin søknad om dispensasjon, men denne bedrifta vert ikkje ansett som vanskelegstilt av regjeringa. Ot.prp. nr. 14 (1986/87): 13 og St.prp. nr. 108 (1987/88): 1.

²⁶⁰ Det må her nemnast at Brøyt fekk 4 millionar kroner i omstillingsmidlar som skulle brukast til marknadstilpassing i USA og Frankrike.

hensikta til lova, nemleg å presse Sør-Afrika økonomisk. Regjeringa konkluderte i tillegg med at eit avslag på Brøyt sin søknad ikkje ville skade vesentlege samfunnsinteresser, og ein hadde dermed hjemmel i lova for å avslå søknaden.²⁶¹

Avslaget på Brøyt sin dispensasjonssøknad er interessant av fleire grunnar. For det første var Brøyt, som tidlegare nemnt, den einaste bedrifta Regjeringa definerte som vanskelegstilt som ikkje fekk dispensasjon frå lova. For det andre er det korleis avslaget vert grunnlagt. Regjeringa meinte mangel på reservedelar ville ramme den sørafrikanske økonomien, men Elkem sin søknad vart derimot innvilga. Til samanlikning utgjorde Elkem sin manganimport 90 % av den samla norske importen frå Sør-Afrika, mot Brøyt sin 2 % av den samla eksporten.²⁶² Det er derfor interessant at argumentet om å skade den sørafrikanske økonomien er totalt fråverande under arbeidet med Elkem sin dispensasjonssøknad. No var riktignok Elkem definert som ei hjørnesteinsbedrift og ei nedlegging av bedrifta ville få katastrofale følgjer for tettstaden Sauda. I tillegg ville truleg nedlegging av Elkem få omfattande konsekvensar både for norsk økonomi og sysselsetjing, men eit bortfall av eksport av mangan til Norge ville i langt større grad ramme den sørafrikanske økonomien enn funksjonsudyktige gravemaskiner. Det framstår derfor som eit paradoks at Regjeringa argumenterte med at ”*det [er] både legitimt og nødvendig å søke å begrense skadevirkningene for norske lokalsamfunn og næringer når dette ikke kommer i strid med lovens hovedhensikt*”²⁶³ Då lova si hovudhensikt var å presse den sørafrikanske økonomien måtte ein stans i Elkem si import i langt større grad vere i tråd med hensikta enn Brøyt sin eksport. Så trass i dei store skilnadane i økonomisk tap er det påfallande at Regjeringa tok i bruk argumentet om å skade sørafrikansk økonomi i det tilfellet dette anslagsvis ville ha avgrensa skade i Norge, medan det vert ikkje vert nemnt i det heile i tilfelle der Norge ville tape mykje både økonomisk og sysselsetjingsmessig.

5.4 Lova, dispensasjonane og konsekvensar for norsk handel

Elkem og Sauda fekk altså dispensasjon til å forsette import av mangan frå Sør-Afrika fram til eit konkurransedyktig alternativ til mangan av tilsvarande kvalitet var etablert. Eksportbedriftene, Norway Foods og Brøyt, derimot fekk avslag på sine søknadar om

²⁶¹ Bakgrunnsnotat sendt frå Handelsdepartementet til Utanriksdepartementet, 19. juni 1987. UD, M: 38.

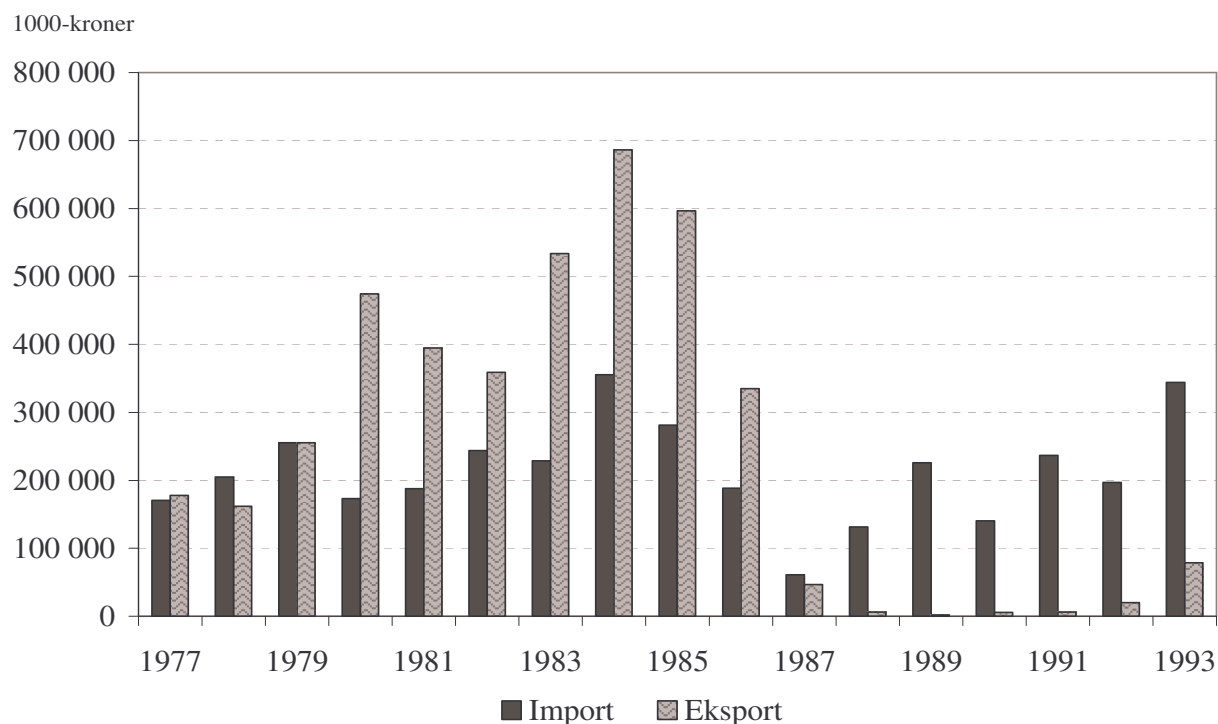
²⁶² Prosentandelen henta frå eit internt regjeringsnotat frå utanriks- og handelsministeren. 8. juli 1986. UD, M:

31.

²⁶³ Ot.prp. nr 14 (1986/87): 20.

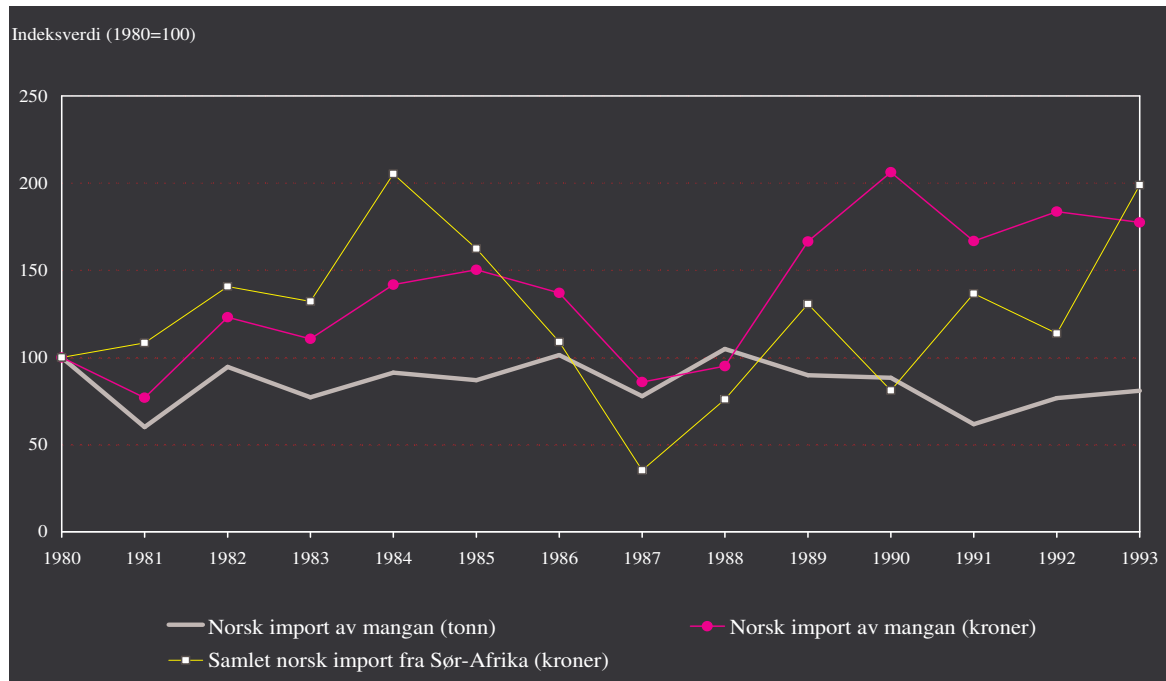
dispensasjon. Så kva konsekvensar fekk boikottlova for norsk handel med Sør-Afrika, gjekk den ned slik formålet med lova var?

Figur 5.1: Norsk handel med Sør-Afrika 1977-1993 (løpande prisar)



Kjelder: Norsk Offisiell Statistikk B142, *Statistisk Årbok 1980*, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1980, tabell 212, Norsk Offisiell Statistikk B195, *Statistisk Årbok 1981*, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1980, tabell 213, Norsk Offisiell Statistikk B298, *Statistisk Årbok 1982*, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1980, tabell 220, Norsk Offisiell Statistikk B458, *Statistisk Årbok 1984*, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1984, tabell 220, Norsk Offisiell Statistikk B612, *Statistisk Årbok 1986*, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1986, tabell 362, Norsk Offisiell Statistikk B612, *Statistisk Årbok 1986*, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1986, tabell 362, Norsk Offisiell Statistikk B774, *Statistisk Årbok 1988*, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1988, tabell 351, Norsk Offisiell Statistikk B921, *Statistisk Årbok 1990*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 351, Norsk Offisiell Statistikk B921, *Statistisk Årbok 1990*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 342, Norsk Offisiell Statistikk C32, *Statistisk Årbok 1992*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 334, Norsk Offisiell Statistikk C161, *Statistisk Årbok 1994*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 334.

Figur 5.2: Norsk import fra Sør-Afrika og norsk import av mangan (1980=100)



Kjelder: Eigne berekningar basert på: For import sjå figur 5.1. For import av mangan: Norsk Offisiell Statistikk B195, *Statistisk Årbok 1981*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 208, Norsk Offisiell Statistikk B298, *Statistisk Årbok 1982*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 209, Norsk Offisiell Statistikk B458, *Statistisk Årbok 1984*, Norsk Offisiell Statistikk B612, *Statistisk Årbok 1986*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 354, Norsk Offisiell Statistikk B774, *Statistisk Årbok 1987*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 349, Norsk Offisiell Statistikk B921, *Statistisk Årbok 1990*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 340, Norsk Offisiell Statistikk C32, *Statistisk Årbok 1992*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 332, Norsk Offisiell Statistikk C161, *Statistisk Årbok 1994*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 331.

Dersom vi samanliknar utviklinga i samla import frå Sør-Afrika med handelsstatistikk over import av mangan og mangankonsentrat – så ser ein klare parallellar.²⁶⁴ Statistikken viser at dispensasjonen for import av mangan heldt oppe den norske samhandelen med Sør-Afrika, til trass for at Norge ynskja å ta avstand frå apartheidregimet.²⁶⁵ I tillegg viser dei to figurane fleire interessante utviklingstrekk. Figur 5.1 viser at både importen og eksporten gjekk drastisk opp i 1984. Dette var som kjent det året boikottdebatten starta for alvor og einsidige norske tiltak framstod som eit aktuelt alternativ. I 1985 og 1986 ser ein at både eksporten og importen går noko tilbake, før handelen i 1987 fell drastisk. I 1988 er eksport til Sør-Afrika så godt som ikkje-eksisterande. Det tyder dermed på at avslaga på Norway Foods og Brøyt sine dispensasjonssøknadar hadde innverknad på handelen.²⁶⁶ Figur 5.1 viser imidlertid at medan

²⁶⁴ For å kunne samanlikne import i mengde og verdi over tid, har eg valgt å presentere seriane i form av indekssar – der 1980 er satt som basisår.

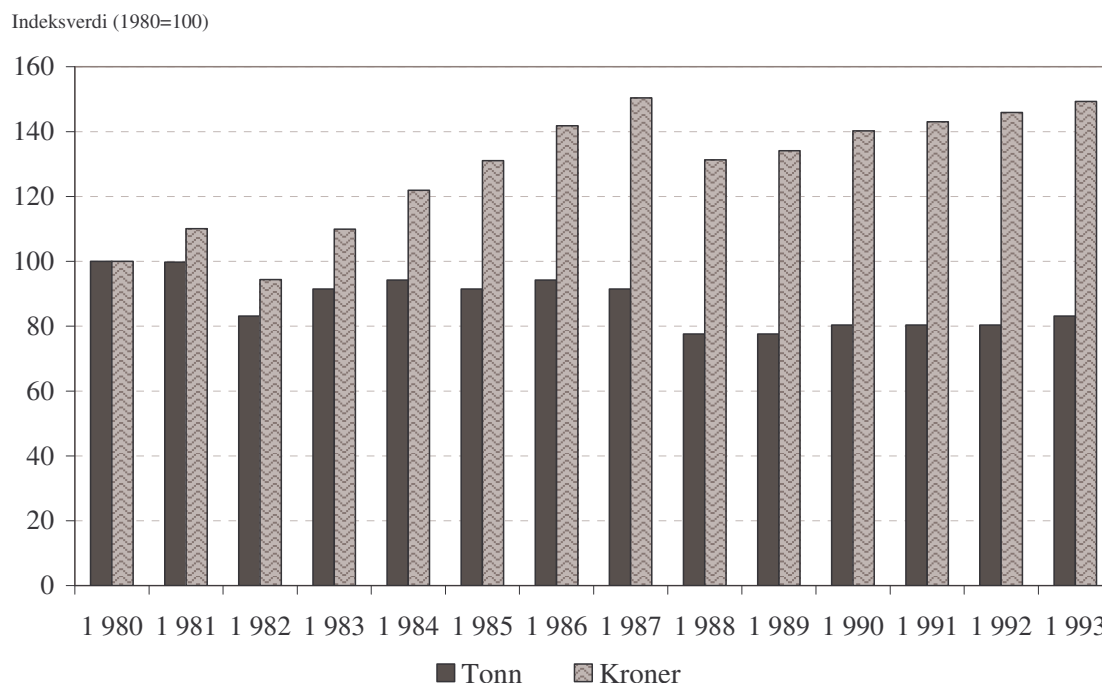
²⁶⁵ For å sjå konsekvensane av debatten, lovvedtaket og dispensasjonsproblemet har eg valt å inkludere statistikkmateriell heilt fram til 1994 då apartheidregimet fall, og Norge oppheva boikotten.

²⁶⁶ Det er her viktig å huske at skipsfartstenester ikkje vert estimert i statistikken over utanrikshandel.

eksporten nesten opphøyrt så steig den samla importen. Figur 5.2 viser òg at importen av mangan heldt seg forholdsvis stabil. Dette er interessant utifrå at ein skulle tru at importen av mangan ville ha auka meir i åra fram til 1987 ut i frå Elkem sitt argument om at dei hadde importert mangan utover forventa forbruk for å sikre seg eit lager ved ei eventuell norsk boikottlov.

Målt i kroneverdi, kan det paradoksalt nok sjå ut som importen av mangan og importen frå Sør-Afrika i større grad vart råka av boikottdebatten enn sjølve lovvedtaket. Dette kan forklarast med usikkerheita kring manganimporten, noko som kan ha bidratt til at prisen på mangan auka. Dette argumentet vert styrka når ein tar omsyn til at Brundtland II -regjeringa devaluerte krona med heile 12 % i 1986.²⁶⁷ Dette førte til at dei norske eksportvarene vart billigare å kjøpe, men til gjengjeld vart det dyrare for Norge å importere varer. Med andre ord kan prisstiginga på mangan har samanheng med begge desse to faktorane, noko som igjen kan ha ført til ein kostnadsauke for importørane i åra kring 1986.

Figur 5.3: Norsk eksport av fiskevarer; tilbredt eller konserverte (1980=100)



Kjelder: Eigne berekningar basert på Norsk Offisiell Statistikk B195, *Statistisk Årbok 1981*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 209, Norsk Offisiell Statistikk B298, *Statistisk Årbok 1982*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 210, Norsk Offisiell Statistikk B458, *Statistisk Årbok 1984*, Statistisk

²⁶⁷ Å devaluere kronekursen vil sei at ei skriv ned verdien på den norske krona opp mot anna valuta.

sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 218, Norsk Offisiell Statistikk B458, *Statistisk Årbok 1984*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 218, Norsk Offisiell Statistikk B612, *Statistisk Årbok 1986*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 360, Norsk Offisiell Statistikk B774, *Statistisk Årbok 1988*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 350, Norsk Offisiell Statistikk B921, *Statistisk Årbok 1990*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 341, Norsk Offisiell Statistikk C32, *Statistisk Årbok 1992*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 333, Norsk Offisiell Statistikk C161, *Statistisk Årbok 1994*, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger, tabell 332.

Medan figur 5.1 viste at den norske eksporten til Sør-Afrika så godt som opphøyrt i åra 1988- 1991, viser figur 5.3 at trass ein liten nedgang målt i volum, så viste eksport av fiskehermetikk ei rimeleg stabil utvikling målt i verdi. Det er imidlertid umogleg å dokumentere kor store konsekvensar boikottlova fekk for Norway Foods. Derimot veit ein at i 1988, året då eksporten gjekk noko tilbake målt i volum og verdi, eksporterte bedrifta fortsatt fiskehermetikk til Sør-Afrika, om enn i mindre skala enn tidlegare. På den andre sida skulle ein tru at devalueringa av krona òg spelte inn og ført til auka eksport av norske varer. Statistikken viser imidlertid ingen teikn på auka eksport av fiskehermetikk.

Med andre ord ser det ut som den norske boikottlova fekk effekt for eksport til Sør-Afrika, medan importen fortsette nesten uhindra fram til 1994 då lova vart oppheva. Medan mangan av den sørafrikanske kvaliteten var umogleg å oppdrive, var det lettare for norske eksportbedrifter å jobbe seg inn på alternative marknader. Dermed vart det norske eksportbedrifter som måtte tilpasse seg boikottlova, medan importbedriftene meir eller mindre fekk fortsette som normalt. Dermed kan det sjå ut som VG hadde rett då dei skreiv at Norge *praktisk talt beskytta seg på alle de områder hvor vårt økonomiske samkvem med apartheidstaten virkelig har noen betydning.*²⁶⁸

5.5 Oppsummering

Etter regjeringsskifte i 1986 fekk ein eit taktskifte i den norske boikottdebatten. I opposisjon hadde Arbeidarpartiet kritisert det dei meinte var Willoch-regjeringa si manglande vilje til handling ovanfor Sør-Afrika. Då Arbeidarpartiet kom i regjeringsposisjon i mai 1986 var dei derfor under ytre og sterkt sjøvpålagt press. Kort tid etter regjeringsbytte begynte arbeidet med å utforme ei norsk boikottlova mot Sør-Afrika.

Den endelege boikottlova fekk hard kritikk både frå Fellestrådet og Rederiforbundet. Fellestrådet meinte lova var full av høl på grunn av dispensasjonsmoglegheitane, og

²⁶⁸ Verdens Gang 17. november 1986.

Rederiforbundet reagerte på at lova var endeleg for skipsfarten medan industrien kunne få unntak i to år. Regjeringa var svært selektive i kven dei gav dispensasjon. Mosbakk hadde rett då han sa til Norway Foods at søknadane ville bli behandla restriktivt. Derimot er det overraskande korleis Regjeringa brukte same argument for å innvilge dispensasjon som dei brukte for avslå søknadar. Det er tydeleg at den manganbaserte industrien fekk ein anna behandling enn Brøyt. Ein kan riktignok forklare, og til dels legitimere, den ulike behandlinga dei to bedriftene fekk ut i frå eit sysselsetjingsperspektiv. Det er likevel oppsiktsvekkande korleis regjeringa valte argument som passa i eit tilfelle, medan dei unnlèt argumentet då det ikkje passa. Med manglande konsekvens frå Regjeringa si side var det då verkleg var likskap for lova? Spelte LO si rolle inn til fordel for manganindustrien? Og kva med Rederiforbundet? Dei har i ettertid fått hard kritikk for sin framferd, stemmer det verkeleg at dei dreiv aktiv lobby og dermed fekk igjennom sine synspunkt, medan andre aktørar ikkje nådde fram?

Kapittel 6 – Likskap for lova?

Bruk av lobbyverksemd og politisk innflytelse.

6.1 Innleiing

I kapittel 3 redegjorde eg for omgrepa politisk innflytelse og makt. Omgrepa er vanskeleg å definere, men om dei er vanskeleg å definere er det desto vanskelegare å dokumentere som eit historiske fenomen. Oppnådde dei utvalte aktørane politisk innflytelse i boikottdebatten? I så fall, kva kanalar tok i dei i bruk for å oppnå dette? Ei slik drøfting kan fort bli kontrafaktisk fordi ein vanskeleg kan vite kva resultatet hadde blitt om aktørane hadde handla anneeis. Dei einaste gongane ein med sikkerheit kan sei at ei interessegruppe har innflytelse er dersom styresmaktene går offentleg ut med eit synspunkt, for deretter å gjere retrett etter dokumentert press frå ei interessegruppe. Det er sjeldan slike snuoperasjonar skjer i det offentleg rom. Det er likevel både viktig og interessant å sjå nærare på interessegrupper sin kontakt med politikarane. Slike studier bidrar til større kjennskap og openheit kring interesseorganisasjonar sin politisk innflytelsen. Ei slik openheit kan gjere dei demokratiske prosessane meir synleg og ein kan då unngå at det demokratiske prinsippet om ein mann ei stemme vert brutt.

I dette kapittelet vil eg drøfte i kva grad kontakten mellom styresmaktene og interessegruppene kan sjåast i lys av lobbyverksemd – og i så fall om lobbyverksemda ga utslag i praktisk politikk. Eg vil her ta utgangspunkt i definisjonane klarlagt for i kapittel 3. I tillegg vil eg komme inn på metodane informasjonsmakt og trusselmakt for å sjå i kva grad dei utvalte aktørane tok i bruk desse under sine påverknadsforsøk.

6.2 Lobbyverksemd?

Omgrepet lobby og fenomenet lobbyverksemd vert ofte oppfatta som negativt, og til mindre openheit – til større negative assosiasjonar bringer det. Derimot kan lobbyverksemd vere eit positivt supplement til demokratiet. Gjennom lobby kan beslutningstakaren få større kunnskap om fagfeltet før det vert slutta avgjerande bestemmingar. På den måten kan aktiv lobby vere ein måte å auke kunnskapsnivået, samstundes som ein kan få ei større innsikt på eit fagområde eller ei næring sine utfordringar.

I dei tre første fasane av debatten var dei tre organisasjonane Rederiforbundet, Fellestrådet og LO svært aktive, både i debatten og i kontakten med det politiske miljøet. Det er likevel store skilnadar på kven dei valte å kontakte – og ikkje minst kva verkemiddel dei tok i bruk.

For Fellestrådet sin del er det rimeleg å tru at dei, ved skipinga i 1967, ikkje hadde eit stort kontaktnettverk innan det politiske miljøet. Det var derfor viktig for organisasjonen å opprette eit slikt nettverk for å kunne få innflytelse i politiske saker som var viktig for organisasjonen. Fellestrådet valte derfor å ta i bruk media, og media vart etterkvart avgjerande for Fellestrådet sin kampanje om økonomisk isolasjon av apartheidregimet. Fleire tidlegare sentrale medlemmer av organisasjonen var journalistar. Sjølv om Rederiforbundet hadde gode kontaktar innan den konservative fløyen av norsk presse, vart dei overraska over det nære samarbeidet Fellestrådet hadde med norske mediebedrifter.²⁶⁹ I følgje Drolsum hadde Fellestrådet i periodar nærast monopol på å få fram sine synspunkt i norske medium.²⁷⁰ Dette vert stadfesta av Jakob Aano som meinte avisene stod på Fellestrådet si side.²⁷¹ Arild Wegener framheva media si rolle, spesielt i samband offentleggjeringane av rapportane frå Fellestrådet og Shirub.²⁷²

Ein aktiv bruk av media er ein opinionspåverking av folket og politiske beslutningstakarar, og kan vanskeleg sjåast på som selektiv påverknad.²⁷³ Samstundes kan indirekte påverknad, til dømes gjennom media, vere viktig. Det er nemleg gjennom mobilisering av Stortinget at media og folkeopinionen har størst moglegheit til å påverke norsk politikk.²⁷⁴ Fellestrådet sin mediebruk på begynnelsen av 1980-talet var av generell art der hensikta var å skape ein sterk opinion. Det er likevel aspekt ved Fellestrådet sin mediebruk kan sjåast i perspektiv av lobbyverksemd. Dette gjeld særleg dei indirekte følgjene av mediebruken.

Allereie i 1983 tilsette Fellestrådet ein eigen informasjonsmedarbeidar som profesjonaliserte organisasjonen sitt forhold til media.²⁷⁵ Det kan tyde på at Fellestrådet var tidleg ute med å forstå den posisjonen massemedia var i ferd med å innta i det norske samfunnet. I perioden mellom dei to maktutgreiningane, det vil sei frå 1982 til 2003 vert massemedia vurdert svært

²⁶⁹ Hengveld/Rhodenburg 1995: 282.

²⁷⁰ Drolsum 1999: 130.

²⁷¹ Intervju med Jakob Aano 19. mars 2007.

²⁷² Intervju med Arild Wegener 15. januar 2007.

²⁷³ Som nemnt i kapittel 3 er det først lobby når det er selektiv påverking av sentrale politiske beslutningstakarar.

²⁷⁴ Knudsen m.fl 1995: 74.

²⁷⁵ Drolsum 1999: 131.

ulikt. I maktutgreiinga frå 1982 vart det i stor grad lagt vekt på massemedia som ein kanal der politiske parti kunne formidle sine saker. Media og politikk vart forstått som at avisene sette søkelyset på saker som ville tene eit politisk parti.²⁷⁶ Så seint som på 1970-talet satt dei fleste sjefsredaktørar i store norske aviser i ulike sentralstyre i politiske parti.²⁷⁷ Dette påverka kva avisene skreiv, og ein kunne tydeleg sjå at avisene var partiavhengige. Oppfattinga av media si rolle endra seg betrakteleg fram til den neste maktutgreiinga i 2003. No vart massemedia sett på som ein viktig arena i kampen om politisk makt. Samstundes hadde media i stor grad frigjort seg frå politiske parti og var ikkje lenger eit talerøyr for politiske parti og institusjonar.²⁷⁸

Med andre ord skifta media karakter som ein samfunnsfaktor i tida kring boikottdebatten. Dette påpeika tidlegare utanriksminister Knut Frydenlund i 1982 då han skreiv at massemedia var i ferd med å bli ein viktig utanrikspolitisk aktør.²⁷⁹ For Fellesrådet sin del er det likevel viktig å huske at organisasjonen ikkje hadde direkte makt i media. Det var den enkelte mediebedrift som bestemte kva dei ynskja å skrive. Trasse dette kunne avisene –ved å gripe fatt i enkeltsaker – styre merksemda til veljarane, beslutningstakaren og det ansvarlege departementet mot ulike saker. Statsvitar, og forskingsleiar under den siste maktutgreiinga Øyvind Østerud, meiner at media dei siste åra har erstatta nokre av kanalane mellom politikarar og enkeltaktørar.²⁸⁰ Som ein forholdsvis ny organisasjon kan ein sjå at Fellesrådet valte å bruke den ”nye” kanalen for å påverke. Derimot kan denne bruken av media neppe kallast lobbyverksemd. I dei første åra var organisasjonen i første omgang ute etter å skape eit sterk engasjement for boikott av Sør-Afrika. Dei hadde ingen selektiv kontakt med sentrale beslutningstakarar, slik definisjonen av lobby legg til grunn. Derimot førte mediebruken til at Fellesrådet lykkast i å oppnå politisk kontakt. Som ein såg i kapittel 4 var det i åra etter ”avsløringane” av norske reiarar si rolle i oljetransport til Sør-Afrika, hyppig kontakt mellom Fellesrådet og ulike politikarar. Organisasjonen vart i aukande grad tatt seriøst av norske styresmakter, og den politiske kontakten kunne igjen brukast til lobbyverksemd.

For Norges Rederiforbund var mediekanalen mindre viktig. Det kan ha samanheng med at Rederiforbundet – som ein tradisjonsrik organisasjon i Norge – hadde andre veletablerte

²⁷⁶ Makt og demokrat 1982: 250-251.

²⁷⁷ Makt og demokrati 2003: 48.

²⁷⁸ Ibid: 48.

²⁷⁹ Frydenlund 1982: 28.

²⁸⁰ Østerud 2003: 189.

kanalar til det politiske miljøet. Det kan òg ha samanheng med at det var problematisk å møte moralske argument med forretningsmessige omsyn. Som Rederiforbundet sjølv påpeikte; [dette] *blir lett oppfattet som profitt og kynisme*.²⁸¹ Det kan tyde på at Rederiforbundet valte å kontakte sentrale personar som ville sympatisere med deira synspunkt og på den måte argumentere for si sak.

Nokre personar hadde betre forutsetningar for å forstå Rederiforbundet enn andre. Eivinn Berg var ein slik person. Berg hadde som tidlegare direktør i Rederiforbundet inngåande kjennskap til næringa. Tidleg i debatten kan ein sjå teikn på at Berg var ein nøkkelperson for reiar næringa. Berg ordna fleire møter mellom UD og Rederiforbundet, hadde lunsjavgjaltalar og anna type uformell kontakt med gamle arbeidskollegaer. I tillegg var avdelingsleiar Arild Wegener tidlegare tilsett i UD. Det er derfor truleg at Wegener hadde nær kontakt med personar innad i departementet, og Rederiforbundet benytta seg nettopp av god kontakt med embetsmenn både i UD og Handelsdepartementet.²⁸²

I undersøkingar kring lobbyverksemd kan ein sjølv sagt ikkje tileigne embetsmenn politiske motiv for sine handlingar. Embetsmenna si rolle er å iverksette politiske avgjersle – ikkje fatte dei. Samstundes er embetsmenna likevel ei viktig brikke i den politiske beslutningskjeda. I maktutgreinga frå 1982 vert det sagt at forvaltningstenesta disponerar ei betydeleg maktkjelde, noko som har danna grunnlaget for tenestemennene sin innflytelse i offentleg politikk i Norge.²⁸³ I Rederiforbundet si sak ser det ut som dei benytta seg nettopp av embetsverket for å påverke politikken ovanfor Sør-Afrika. Deira kjennskap til fleire sentrale embetsmenn gjorde det enklare å til ei kvar tid vere orientert om saker departementa jobba med. Det er spesielt to namn som går igjen; underdirektør Ole Peter Kolby i UD og avdelingsdirektør Jon Blaaid i Handelsdepartementet.²⁸⁴ I tillegg hadde Rederiforbundet hyppig kontakt med handelsminister Mosbakk sin personlege sekretær Asbjørn Eikeland. Gjennom kontakt med desse personane, gjerne i sosiale samanhengar som til dømes lunsj og middag fekk dei god kjennskap til arbeidet internt i departementet.²⁸⁵ Blaaid gav som kjent konkrete råd om korleis Rederiforbundet burde forholde seg til registreringsordninga, og

²⁸¹ Referat til styremøte i tank- og bulkskippsgruppa, 12. juni 1984. Rederiforbundet sitt arkiv.

²⁸² Embetsverket i Norge vert ikkje bytta ut ved stortingsval. Det var derfor dei same embetsmenna som jobba med Sør-Afrikaproblematikken gjennom heile boikottdebatten.

²⁸³ Makt og demokrati 1982: 45.

²⁸⁴ Ein avdelingsdirektør var nestkommanderande i ei avdeling i departementet, og underdirektøren var stillinga under avdelingsdirektøren. Begge desse stillingane er underordna ekspedisjonssjefen som er sjef over heile avdelinga. E-post 28. februar 2007 frå Bjørn Smørgrav, seniorrådgjevar i UD.

²⁸⁵ Sjå kapittel 4, punkt 4.4.1.

Rederiforbundet fulgte hans forslag om å inngå eit kompromiss. Resultatet var at Rederiforbundet unngjekk den offentleggjeringa dei frykta. Det var også etter eit møte der Blaalid og Eikeland deltok at Rederiforbundet bestemte seg for å drive meir oppsøkande verksemd overfor dei politiske partia.

I 1983 samarbeida Rederiforbundet tett med styresmaktene då dei var rådgjevar for den norske delegasjonen i FN si ekspertgruppe. Under dette førebuingsarbeidet fekk Rederiforbundet sjanse til å påverke og tileigne seg kjennskap til departementa og deira måte å jobbe på. Det er lite tvil om at Rederiforbundet her utøvde eit omfattande press mot UD, men som det vart påpeika innleiingsvis i dette kapittelet kan ein aldri vite kva resultatet hadde blitt om Rederiforbundet ikkje hadde deltatt i førebuingsgruppa. Samstundes stemmer UD sine grunngevingar for å trekke seg frå FN-gruppa påfallande mykje overeins med Rederiforbundet sine argument. Avgjersla om ikkje å støtte opp om FN sitt embargoarbeid framstod mildt sagt som eit paradoks til at Norge i lang tid hadde argumentert med ynskje om ein samla internasjonal embargo.

Fellesrådet retta hard kritikk mot UD for at Rederiforbundet var den einaste ikkje-statlege aktøren som vart inkludert i førebuingsarbeidet til FN-gruppa. I Fellesrådet si bok vert det sagt at organisasjonen fant det underleg at ingen anti-apartheidorganisasjonar fekk tilgang til førebuingsarbeidet, men på den andre sida – kvifor skulle dei takast med? FN-gruppa skulle utgreie moglegheita for ein oljeembargo av Sør-Afrika. Etter opprettinga av den tidlegare omtalte Gentleman's agreement frå 1979 eksporterte ikkje Norge olje til Sør-Afrika – men norske skip transporterte fortsatt olje dit. Norske styresmakter var derfor avhengig av eksperthjelp om den internasjonale fraktmarknaden – ei hjelp Rederiforbundet var best kvalifisert til å gje. Det var likevel uungåleg at samarbeidet gav Rederiforbundet sjansen til å påverke utøvande norsk politikk, og som Espeli uttrykker det: *”et av de fremste tegn på dyktige og innflytelsesrike lobbyister er jo at det er beslutningstakerene som tar kontakt for å få informasjon og innspill i en sak.”*²⁸⁶ Trass dette var det truleg eit gjensidig avhengigheitsforhold mellom styresmaktene og Rederiforbundet som skapte balanse i prosessen. UD var heilt avhengig av Rederiforbundet sin ekspertise på den internasjonale fraktmarknaden spesielt, og på den norske skipsfartsnæringa generelt. Rederiforbundet var samstundes avhengig av at norske styremakter ikkje la restriksjonar på norske skip. I tillegg

²⁸⁶ Espeli 1999: 21.

vart det i same periode jobba med å betre rammevilkåra for norsk skipsfart etter krisa på 1970- talet.²⁸⁷ For at dette skulle vere gjennomførbart måtte norske styremakter og skipsfartsnæringa samarbeide.

Eit anna moment med Fellestrådet sin kritikk av UD og Rederiforbundet, var at Fellestrådet sjølv deltok som einaste ikkje-statlege representant i kontaktgruppa på Stortinget. Om det var naturleg at anti-apartheidorganisasjonar var med i førebuingssgruppa til den norske deltakinga i ekspertgruppa, ville det vel vere naturleg at næringslivet var representert i kontaktgruppa på Stortinget? Kontaktgruppa vart som kjent skipa for å betre kontakten mellom Fellestrådet og det politiske topplanet i Norge. Kontaktgruppa bidrog til at Fellestrådet fekk igjennom påfallande mange forslag i Stortinget – noko som igjen hadde samanheng med at det i denne perioden var mindretalsregjering i Norge.²⁸⁸ Mindretalsregjeringane gjorde opposisjonspartia sentrale for politiske avgjersler, og ein påverknad av opposisjonspartia kunne derfor vere avgjerande i boikottsaka. Boikottdebatten vurdert under eitt er registreringsordninga kanskje det beste døme på Stortinget si makt. Regjeringa hadde i første omgang avvist registrering av norske skip, men som følgje av press frå Stortinget måtte den gjennomføre ei slik ordning.

LO si rolle i boikottdebatten er i langt større grad vanskeleg å gripe enn Rederiforbundet og Fellestrådet sine roller. LO er ein mektig organisasjon som har lang tradisjon for samarbeid med regjeringmakta innanfor den korporative kanal. Splittinga mellom ynskje om boikott og ynskje om å beskytte norske arbeidsplassar førte imidlertid til ei vanskeleg balansering innad i LO. På linje med Fellestrådet og Rederiforbundet kan ein allereie i andre fase av debatten – det vil sei i tida kring 1982 – sjå ei endring i kontakten mellom LO og styresmaktene. LO hadde direkte kontakt med fleire beslutningstakarar utanfor formaliserte grupper. I tillegg intensiverte dei informasjonsverksemda i denne tida. På linje med Fellestrådet kom LO med eigne rapportar i ein periode der departementa trengte å få overblikk over forholdet mellom Norge og Sør-Afrika.

Som den største fagrørsla i Norge er det naturleg at LO er med på rådføring når viktige politiske avgjersle som omhandla LO sine fagområder skal takast, men i kva grad kan ein legitimere direkte innflytelse? UD skreiv sjølv at den interdepartementale rapporten,

²⁸⁷ J.fr. punkt 2.5, og informasjonen om norsk internasjonalt skipsregister (NIS).

²⁸⁸ Det var riktignok fleirtalsregjering då KrF og Sp vart innlemma i Willoch-regjeringa frå 1983 til 1985, men i intervju med Jakob Aano drar han fram at det var usemje blant regjeringpartia i Sør-Afrika saka og det var viktig å unngå splittelse intern i Regjeringa. Av den grunn var truleg selektiv påverknad av både opposisjonspartia og regjeringpartia viktig.

ferdigstilt vinteren 1985, var i tråd med LO sine synspunkt.²⁸⁹ Dette var i ei tid der den borgarlege fløyen regjerte i Norge. Det kan derfor synast merkeleg at statsråd Haugstvedt (Krf) si redegjering på Stortinget i 1985 i stor grad bygde på LO sine synspunkt.

Ut i frå desse hendingane er det vanskeleg å forstå kvifor Vetlesen i si bok om LO går hardt ut mot Rederiforbundet og seier at dyktig lobbyverksemd førte til at dei fekk viljen sin gjennom hos Regjeringa, medan ho ikkje nemner LO si påverknadsrolle.²⁹⁰ På den andre sida er truleg Rederiforbundet sine forsøk på påverknad langt meir synlege enn LO og Fellesrådet sine påverknadsforsøk. Medan LO og Fellesrådet kjempa for å få Regjeringa til gjennomføre ein politikk, kjempa Rederiforbundet mot forslag foreslått av andre. Denne skilnaden var tydeleg i høve til registreringsordninga. Både LO og Fellesrådet har i ettertid gått hardt ut og kalla Rederiforbundet for aktive lobbyistar i samband med registreringsordninga. Karakteristikken kan forståast i perspektiv av at Rederiforbundet kjempa i mot forslag foreslått av nettopp LO og Fellesrådet. Men då Rederiforbundet fekk igjennom ei utvatna form av registreringsordninga, vil vel det òg tilseie at LO og Fellesrådet nettopp oppnådde å få ei registreringsordning gjennom?

I tillegg til dette er LO sin argumentasjon, og deira offentlege holdning til bekjempinga av apartheidregimet interessant. Under Arbeidarparti-regjeringa i 1980 tok LO initiativet til ein olje-konferanse, men etter avsløringane om den norske oljetransporten og problemet kring manganimporten vart kjend, skifta LO syn. LO gjekk då sterkare inn for boikott i nordisk eller internasjonal regi. Regjeringa delte LO sitt ynskje om internasjonal boikott, men på linje med UD må LO ha vore klar over at det var lite sannsynleg at det ville bli semje i FN om felles tiltak mot Sør-Afrika. Trass dette forsette LO å argumentere for boikott på tvers av nasjonale grenser. Ein nordisk boikott var riktig nok meir sannsynleg, men denne ville gjere det umogleg å beskytte norske arbeidsplassar i til dømes Sauda. Elkem hadde få, om nokre, konkurrentar i dei nordiske landa. Med andre ord ville norske arbeidsplassar vere like utsette med ein nordiske boikott som med ein einseitig norsk boikott. Det er derfor vanskeleg å forstå LO sin argumentasjon. Som tidlegare påpeika kan argumentasjonen ha vore eit forsøk på å bygge bruer internt i LO mellom solidaritetssida og industrisida. Samstundes kan argumentasjonen vere uttrykk for at LO var sikker på at det ikkje ville komme ei boikottlov som ramma norsk industri. Kan det vere slik at LO lot andre kjempe kampen for dei?

²⁸⁹ I tillegg var det LO som først tok til orde for eit omstillingsfond til den norske industrien, FN-konferansen i 1983 og FN-seminaret i 1986.

²⁹⁰ Vetlesen 1998: 127.

I tidsperioden då LO snudde i sin argumentasjon kom Rederiforbundet på bana for fullt og jobba aktivt mot einsidige norske tiltak. I tillegg til Rederiforbundet sin kamp for å unngå ei boikottlov, var regjeringspartiet Høgre tidleg ute med å gi uttrykk for at det var uaktuelt med einsidige tiltak. Ved å argumentere for ein internasjonal boikott fortsette LO ein kamp utad for solidaritet. LO si intensivering av presset mot styresmaktene i 1984 kan støtte opp om argumentet om at LO tidlegare hadde trukke seg tilbake som følge av at Rederiforbundet sitt engasjement.

I samband med at Stortinget snudde i synet på einsidige tiltak mot Sør-Afrika vart det klart for LO at industrien truleg ville bli ramma av ein norsk boikott. Manganimporten utgjorde så godt som heile den norske importen frå Sør-Afrika. Ei boikottlov som gav unntak for manganimport ville derfor framstå som ei rein symbollov. Den intensivering ein ser frå LO si sida kring 1984 kan støtte opp om argumentet om at LO fram til då hadde latt Rederiforbundet kjempe kampen mot ei boikottlova. På den andre sida vert argumentet om LO sin tilbaketrekking svekka av at det var fleire aktørar som intensiverte sine påverknadsforsøk i den same perioden. I tillegg jobba LO målretta for ein boikott både i internasjonale forum, opp mot søsterorganisasjonane i Norden og i samarbeid med Fellesrådet og Mellomkyrkjeleg råd.²⁹¹ Det er derfor lite truleg at Rederiforbundet sin kamp mot boikott virka inn på LO. Derimot ser ein at LO intensiverte då Stortinget snudde i synet på einsidige norske tiltak mot Sør-Afrika.

Nettopp denne intensiveringa og LO sitt ynskje om å verne norske industriarbeidsplassar gjer det interessant å sjå nærare på kva rolle organisasjonen spelte i dispensasjonssøknadane frå Elkem, Norway Foods og Brøyt. Som kjent fekk Elkem dispensasjon til å fortsette manganimporten fram til 1989, medan eksportbedriftene Norway Foods og Brøyt fekk avslag. Ein kan sjølvstilt hevde at dette hadde samband med dei store ulikskapen mellom bedriftene – både i henhold til storleik, sysselsetjing og avhengigheit av handelen med Sør-Afrika. Trass dette er det fleire ting som er påfallande med Elkem sin dispensasjon. For det første er innhaldet i den tidlegare omtala FAFO- rapporten. Gjennom denne konsekvensanalysen bestilt av LO, var det mest utelukkande fokus på manganimporten. Eksportbedriftene vart i liten grad omtala. Eit anna moment er at den interne styringsgruppa

²⁹¹ Samarbeidet med dei to sistnemnte organisasjonane skjedde i samband med fredsprisutdelinga til Desmond Tutu i 1984.

som jobba med lovforslaget i utgangspunktet ynskja eit forbod mot manganimport, men snudde etter møtet med Elkem, Sauda kommune og LO. Det kan dermed tyde på at LO hjalp Elkem med å få dispensasjon, medan LO sine medlemmer innan fiskehermetikkindustrien og anleggsbransjen ikkje fekk like stort fokus frå LO si side.

Analyse av kjeldematerialet etter boikottdebatten viser med andre ord at alle dei tre hovudaktørane tok i bruk den uformelle kanalen – lobbykanalen – for å påverke norske styresmakter. Alle dei tre organisasjonane hadde eit godt utbygd netteværk innan embetsverket og den politiske leiinga i departementa og Stortinget. Derimot bunna deira engasjement i ulike motiv og målsetjingar. Felles for dei tre var imidlertid at dei hadde kompetanse styresmaktene trengte, og nettopp denne kompetansen tok organisasjonane i bruk under påverknadsforsøka.

6.3 Metodar brukt i lobby; trusselmakt og informasjonsmakt.

”Kunnskap er makt.”

Francis Bacon (1561-1626) sitt kjente sitat er ofte brukt når ein omtalar makt.²⁹² Dei tre hovudaktørane i denne analysen hadde alle kunnskap som var relevant i boikottdebatten. Så korleis passar sitatet inn i den norske boikottdebatten? Var det verkeleg slik at organisasjonane med kunnskap hadde makt til å påverke norsk utanrikspolitikk? Som Gullberg og Helland skriv i sin rapport frå maktutgreiinga i 2003 er informasjonsmakt og trusselmakt metodar for å oppnå politisk innflytelse og makt.²⁹³ Ved å informere eller true ein aktør kan ein oppnå at denne aktøren tar ei avgjersle eller endra ei avgjersle i interessegruppa sin favør.

Informasjonsmakta er først gjeldane dersom politikarane ynskjer eller blir tvungen til å utvide sin informasjonstilgang. I Sør-Afrika saka var det oppblussinga av debatten i samband med norsk oljetransport som gjorde politikarane mottakleg for informasjon og kunnskap om Norge sin samhandelen med Sør-Afrika. For Fellestrådet sin del vart det viktig å informere om norske selskap sine engasjement i Sør-Afrika handelen – og korleis norske styresmakter kunne ta avstand frå regimet. Organisasjonen oppnådde brei politisk kontakt etter eit gjennomført mediaspel. Dei brukte den politiske kontakten aktivt til å informere, og legge press på norske

²⁹² Blant anna vart det i samband den forrige maktutgreiinga i 2003 utgitt ein eigen rapport av Gunnar Skirbekk der han tar utgangspunkt i kunnskap og makt. Makt- og demokratiutgreiinga 2003, rapport nr. 37.

²⁹³ J.fr. kapittel 3, punkt 3.2.1.

styresmaktene i spørsmålet kring sanksjonar. Men, for å få innflytelse må informasjonen vere relevant og ansett som viktig av politikarane. Nettopp dette var truleg Fellesrådet sitt motiv under arbeidet med Shirub-rapportane. Etter offentleggjeringane av desse rapportane vart Fellesrådet høgaktuelle som informasjonskjelde i saker vedrørande Sør-Afrika si oljeforsyning.

LO tok òg i bruk informasjonsmakta. Dette kan ein sjå gjennom FAFO-rapporten og vektlegginga rapporten fekk under lovarbeidet. Det er likevel eit anna aspekt ved informasjonsmakta som er interessant i høve til LO. Dette aspektet omhandla motiva den politiske leiinga hadde for å motta informasjon. I motsetnad til Fellesrådet si informasjonsmakt som låg i kunnskap som var direkte relevant i høve til boikottlova – låg LO si informasjonsmakt i den indirekte informasjonen. Som kjent er det ein forutsetnad for informasjonsmakt at eit vedtak vert fatta under usikkerheit. Derimot treng ikkje usikkerheita vere relatert til mangel på kunnskap. Usikkerheita kan òg vere knytt til korleis ei stor veljargruppe vil reagere på eit politisk vedtak.²⁹⁴ Korleis ville LO sine medlemmer reagere på ei boikottlov som omfatta industrien og som indirekte kunne føre til nedlegging av viktige arbeidsplassar?

LO sine medlemmar utgjer ei stor veljargruppe som tradisjonelt sett har stemt Arbeidarpartiet. Ved Stortingsvalet i 1981 stemte imidlertid fleire arbeidarar Høgre.²⁹⁵ Denne flyttinga av veljarar førte til at Høgre, etter valet, var det nest største "Arbeidarpartiet" i Norge. For både Høgre og Arbeidarpartiet var det truleg stor usikkerheit knytt opp til korleis denne store veljargruppa ville reagere om partiet – i regjeringsposisjon – valte å innføre ei boikottlov. Dersom ein i tillegg drar parallellane vidare til nedgangen i industrisysseletje i denne perioden – var det truleg viktig for partia å framstå beskyttande overfor tradisjonelt viktige arbeidsplassar. Det kan sjølvsagt drøftast om LO sin medlemsmasse – og kva dei vel å stemme – er informasjonsmakt eller om det kan falle inn under trusselmakt. Ein kan sei at det var ein trussel for regjeringspartia at innføringa av ugunstige rammevilkår for industrien ville det føre til at veljarflykt frå partiet. Derimot kan dette vanskeleg sjåast på som trusselmakt. LO som organisasjon kunne aldri framsett ein slik trussel. Det er opp til kvar enkelt medlem kva dei vel å stemme og som kjent er denne stemmegivinga hemmeleg. Derimot er det

²⁹⁴ Gullberg/Helland 2003: 27.

²⁹⁵ Ved Stortingsvalet i 1981 stemte 15 % av arbeidarane Høgre, medan Arbeidarpartiet hadde ein oppslutning på 59 % blant arbeidarane. Sejerstad 2003: 502. Kor mange av desse stemmegivarane som var fagorganisert seier tala ingenting om, men på midten av 1980-talet hadde LO mellom 750 000 og 780 000 medlemmer.

rimeleg å seie det fell inn under informasjonsmakta nettopp fordi LO sitt offisielle synspunkt truleg var i tråd med medlemmane sine interesser.

Rederiforbundet tok òg i bruk informasjonsmakta. Dette dreia seg i første omgang om norske styresmakter sitt behov for kunnskap om den internasjonale fraktmarknaden. I tillegg er det rimeleg å tru at arbeidet med å betre vilkåra for norsk skipsfart spelte inn. Rederiforbundet sin kunnskap var avgjerande blant anna under arbeidet med NIS, og norske styresmakter henvendte seg ofte til forbundet for råd og konsultasjonar om moglege tiltak innan skipsfartsnæringa.²⁹⁶ Men, i tillegg til informasjonsmakta hadde Rederiforbundet eit anna verkemiddel – eit verkemiddel Fellesrådet og til dels LO mangla – trusselmakt. Rederiforbundet framsetta riktig nok ikkje ein trussel, heller ein konsekvens med å argumentere for at restriksjonar på norske skip ville auke utflagginga til bekvemlegheitsland. Ved eit høve ba Rederiforbundet statsminister Kåre Willoch om ikkje å la utanrikspolitikk drepe dei positive tinga som tok form i næringspolitikken.²⁹⁷ For norske styresmakter var det alvorleg om store delar av skipsfartsnæringa flytta utanlands, både på grunn av arbeidsplassane, og på grunn av det økonomiske tapet staten ville få om så godt som heile næring forsvann.²⁹⁸ Ein hadde allereie sett kva betyding skipsfartskrisa hadde fått, og norske styresmakter jobba i denne perioden for å betre konkurranseforhold for norske skip (NIS).²⁹⁹ Ei boikottlov som ramma alle delar av norsk skipsfart ville derfor vere eit paradoks til arbeidet med NIS og forsøka på å ”redde” næringa si framtid i Norge. På bakgrunn av dette er det rimeleg å tru at norske styresmakter tok trusselen om auka utflagging alvorleg, spesielt sidan norske skip då ville få restriksjonar som konkurrentar i utlandet ikkje hadde.

6.4 Oppsummering

I den eksisterande forskingslitteraturen kring boikottlova mot Sør-Afrika har Norges Rederiforbund vore utsett for hard kritikk for si lobbyverksemd. Andre aktørar, til dømes LO og Fellesrådet har vore tilbakehalden på å bruke lobbyomgrepet på sine egne påverknadsforsøk. Deira engasjement har derimot blitt trekt fram som positivt i kampen mot

²⁹⁶ Intervju Arild Wegener 15. januar 2007.

²⁹⁷ Brev frå Rederiforbundet til statsminister Kåre Willoch, 4. november 1984. UD, M: 11.

²⁹⁸ Trass nedgangen i skipsfartens andel av BNP utgjorde den 4 % i 1985, kjelde: Statistisk sentralbyrå, historisk statistikk 1994, tabell 22.20, ”Bruttonasjonalprodukt etter næring 1930-1990.” Oslo 1994, tabell 20.28, ”opptjente bruttofrakter av norske skip i utenriksfart.”

²⁹⁹ Flåten vart redusert frå 41,2 millionar dødtonn vekt i 1980 til 10,7 millionar i 1987.

http://www.rederi.no/default.asp?V_ITEM_ID=508&AID=1078&TEMPORARY_TEMPLATE=79 Lest mars 2007.

apartheid – dette til tross for at LO fikk gjennomslag for eit unntak for industrien. Som vist i dette kapitlet var det ein utstrakt bruk av den uformelle kanalen – lobbykanalen – av alle dei tre organisasjonane. Gjennom bruk av informasjonsmakt fikk både LO og Fellesrådet igjennom tiltak som til dømes registreringsordninga og unntak for industrien. Rederiforbundet på si side hadde mest makt gjennom trusselmakta. Ved å framsette utflagging av den norske handelsflåten som ein konsekvens av boikottlova fikk dei gjennomslag for at berre deler av skipsfarten vart inkludert i lova. I tillegg fikk Rederiforbundet formidla forslaget om ei registreringsordning for norske skip som la til kai i Sør-Afrika.

Kapittel 7 – Avslutning

Debatten om korleis Norge skulle vise avstand frå apartheidregimet i Sør-Afrika skapte engasjement på alle samfunnsnivå i Norge. Alt frå grasrotrørsle til Norges mektigaste interessegrupper hadde synspunkt i saka. Fleire aktørar engasjerte seg sterkt ovanfor politikarane i forsøk på å få ein politikk som stemnte overeins med deira interesser.

I denne oppgåva er det tatt utgangspunkt i seks aktørar – Norges Rederiforbundet, Landsorganisasjonen, Fellesrådet for det sørlege Afrika, Elkem i Sauda, Norway Foods og Brøyt. Hovudmålet med oppgåva har vore å sjå nærare på den norske boikottdebatten i eit innanrikspolitisk perspektiv – med vekt på korleis det selektive utvalet av aktørar gjorde forsøk på å påverke den norske politikken ovanfor apartheidregimet i Sør-Afrika. Tyngdepunktet av analysen har vore retta mot dei tre store organisasjonane Norges Rederiforbund, Landsorganisasjonen og Fellesrådet for det sørlege Afrika. Oppgåva har fulgt desse organisasjonane frå debatten starta for alvor i 1980, og fram til lovvedtaket i 1987. For aktørane på bedriftsnivå, har imidlertid fokuset vore retta mot deira kamp om å få dispensasjon frå boikottlova etter den var vedteken.

I framstillinga av sjølve boikottdebatten, vart den delt inn i fem fasar. Dette vart gjort både ut frå ynskje om å reflektere vendepunkt og samtidig gjere utviklinga så oversikteleg og tydeleg som mogeleg. I den første fasen kom aktørane på bana. Då Fellesrådet, i samarbeid med Shirub ”avslørte” norske reiarar si rolle i oljetransporten til Sør-Afrika, vart Rederiforbundet motvillig dratt inn i debatten. Samstundes som Rederiforbundet kom med for fullt, trakk LO seg noko tilbake, og tona ned fokuset på mellom anna forbrukarboikottar. I den andre fasen av debatten såg ein korleis alle dei tre hovudaktørane oppretta, og benytta seg av nettverk innan det politiske miljøet i Norge. Dette gjaldt særleg Fellesrådet som skipa ei kontaktgruppe på Stortinget, og Rederiforbundet som vart med som rådgjevar til den norske delegasjonen i FN si ekspertgruppe. I den tredje fasen snudde Stortinget i sitt syn på Sør-Afrika, og la press på den sittande Willoch-regjeringa for å få fleire norske og internasjonale tiltak mot apartheidregimet. I denne fasen intensiverte alle dei tre aktørane sine påverknadsforsøk. Fellesrådet og Rederiforbundet stridast om den foreslåtte registreringsordninga for norske skip, medan LO intensiverte sin kamp for å unngå at industrien skulle få restriksjonar på handelen med Sør-Afrika. Den fjerde fase omhandla framlegginga av boikottlova, og

behandlinga i Stortinget, medan den femte fasen omhandla korleis dei som faktisk vart råka av lova – aktørane på bedriftsnivå – jobba aktivt for å få dispensasjon frå lova.

For Fellesrådet sin del var media ein viktig kanal, både for å skape merksemd kring den norske samhandelen med Sør-Afrika – då spesielt transporten av olje på norske skip – og for å oppnå politisk kontakt. I fase to, tre og fire såg ein at Fellesrådet etterkvart utvikla eit politisk nettverk som hjelpde dei til å få praktiske politiske gjennomslag i fleire viktige saker. Organisasjonen konsentrerte seg parallelt om den utøvande og den lovgivande makta i Norge, men det var samarbeidet med Stortingsrepresentantar som viste seg som mest effektivt – særleg i tida kring lovutforminga.

Norges Rederiforbund vart del av den offentlege debatten som følge av Fellesrådet sitt fokus på norske reiarar. Organisasjonen brukte ikkje aktivt mediekanalen som form for påverknad, men tok heller i bruk sitt nettverk innan politikken. Som vist i kapittel 4 og 5 var dette nettverket godt utbygd. Det er spesielt fire personar som har utpeika seg i sitt samarbeid med Norges Rederiforbund – Eivinn Berg, Jon Błaalid, Asbjørn Eikeland og Kaci Kullman Five. Gjennom desse personane fekk organisasjonen tilgang til informasjon om forhandlingar internt i departementa og på Stortinget. I tillegg fekk dei råd om kven dei burde kontakte, og korleis forbundet burde gå fram for å unngå til dømes offentleggjering av skipsnamn i registreringsordninga.

I motsetnad til Fellesrådet fekk Norges Rederiforbund størst gjennomslag i begynnelsen av debatten. – då særleg gjennom den omdiskuterte deltakinga i FN si ekspertgruppe. Då Norge i 1983 trakk seg frå arbeidet i FN om ein oljeembargo av Sør-Afrika, var det etter betydeleg press frå Norges Rederiforbund. Frå 1983 og fram mot lovvedtaket er det lite av Rederiforbundet sin argumentasjon som går igjen i offisiell politikk. I oktober 1986, under opninga av det nye Stortinget, gjennomførte Rederiforbundet ein intensiv sluttsputt for å unngå eit lovvedtak mot oljetransport. Dette ynskje nådde ikkje fram. Det vart forbode å frakte råolje, men til gjengjeld vart resten av skipsfarten unntatt lova. Ein kan sjølvsagt drøfte om unntaket for resten av skipsfarten var eit resultat av Rederiforbundet sin lobbyaktivitet eller ikkje. Det er likevel klart at det var oljetransporten som var problematisk i høve til norsk skipsfart til Sør-Afrika, og det var dette styresmaktene primært ynskja slutt på.

Det er derfor tydeleg at Rederiforbundet sin lobbyaktivitet ga lite gjennomslag i utforminga av sjølve boikottlova. Derimot viser kjeldene at Rederiforbundet fekk utsett – og formilda aktive tiltak mot apartheidregimet i tida fram mot regjeringsskifte i 1986. Organisasjonen utøvde press for at Norge skulle trekke seg frå ekspertgruppa, noko Norge gjorde. I tillegg fekk Rederiforbundet formilda den foreslåtte registreringsordninga for norsk skipsfart til Sør-Afrika. Felles for desse to hendingane er to ting. For det første vart politikken endra eller formilda etter press frå Rederiforbundet. For det andre var dei begge i utgangspunktet forslag foreslått av LO og Fellesrådet. Dette kan tolkast dit hen at medan Rederiforbundet hadde makt til å endre politikken, hadde LO og Fellesrådet makt til å få gjennomslag for utforminga av politikken.

I tillegg til LO sine nemnte gjennomslag, er organisasjonen si rolle i dispensasjonssøknaden til Elkem interessant. LO var her sterkt engasjert og deltok blant anna på møter mellom styresmaktene, Elkem og Sauda kommune. Det var etter eit slikt møte at Regjeringa snudde, og vedtok at manganimporten skulle vere unntatt frå boikottlova. Det lar seg ikkje dokumentere eit like entusiastisk engasjement frå LO si side i Norway Foods og Brøyt sin kamp om dispensasjonar. Desse to bedriftene fekk då heller ikkje lov å fortsette sin handel med Sør-Afrika.

Eit anna moment som er påfallande vedrørande dei tre bedriftsaktørane er korleis Regjeringa kunne støtte seg på same argumentasjon for å avslå – som for å innvilge dispensasjonssøknadar. Det er inga tvil om at talet på sysselsetje, storleik og ringverknadene for lokalsamfunn spelte inn under behandlingane av søknadane. Det er likevel oppsiktsvekkande at regjeringa valte å avslå Brøyt sin søknad, trass i at dei konkluderte med at det var boikottrusselen frå 1984 som hadde ført til bedrifta sine brå nedgang i eksporten til Sør-Afrika. Det tilgjengelege kjeldematerialet viser klare teikn på at Elkem og Brøyt fekk til dels svært ulik behandling av sine søknader. Desse erfaringane viser at det ikkje var likskap for lova.

Lill Anita Kristensen konkluderte i si hovudoppgåva i sosialøkonomi med at det var organisasjonane som bestemte sanksjonsnivået og politikarane som iverksette dei. Denne oppgåva bygger til ein viss grad opp om denne konklusjonen. Både FN-samlingane i 1983 og 1986, omstillingsfondet til industrien og registreringsordninga var enten Fellesrådet eller LO sine forslag. Norges Rederiforbund på si side påverka Norge si deltaking i FN si

ekspertgruppe, og den påfølgjande avgjerdene om først å trekke seg frå denne gruppa for deretter å ikkje slutte opp om FN sitt arbeid. I tillegg fekk Rederiforbundet gjennomslag for ei mindre restriktiv registreringsordning for norske skip i 1985. Men etter 1985 lukkast ikkje Rederiforbundet i sine forsøk på å påverke norsk politikk ovanfor Sør-Afrika. Det var oljetransporten som gjorde skipsfarten til Sør-Afrika problematisk, og som kjent vart denne stansa ved innføringa av boikottlova i 1987.

Med bakgrunn i tilgjengeleg kjeldemateriale og tolkinga av dette, meiner eg det er grunnlag for ei nyansering av tidlegare forskning sitt syn på dei tre hovudaktørane sine påverknadsforsøk og gjennomslagskraft i boikottsaka. Fleire av dei mest sentrale forfattarane, mellom anna Drolsum, Vetlesen og Gudim, har framheva Rederiforbundet si lobbyverksemd. Denne oppgåva har vist at Rederiforbundet slett ikkje var aleine om å nytte seg av uformelle kanalar, og at det var andre organisasjonar som hadde større gjennomslagskraft. Med andre ord kan ein klart – og kanskje betre enn med Rederiforbundet sjå Fellesrådet og LO si makt i den endelege uforminga av offisiell norsk politikk ovanfor Sør-Afrika.

Så korleis stemmer boikottdebatten og interessegruppene sin lobbverksemd overeins med Hernes sin konklusjon frå 1982 om at lobbyverksemd var så lite utbredt at det ikkje var grunnlag for nærare undersøking? Som poengtert i innleiingskapitlet har ikkje målet vore å skrive ei maktutgreiing i boikottsaka. Boikottdebatten gir ingen grunnlag for verken å verifisere eller avkrefte Hernes sin konklusjon frå 1982. Derimot viser boikottdebatten at det var ein utbredt bruk av lobbyverksemd i Sør-Afrika saka – og at mykje av makta låg hos interesseorganisasjonane som hadde kunnskap og informasjon om ulike fagfelt som vart berørt av debatten.

I eit overordna perspektiv var denne lobbyverksemda i samband med boikottlova positivt. Gjennom ei aktiv informasjonsutveksling fekk departementa og den politiske leiinga oversikt over dei fleste aspekta vedrørande saka, og dei hadde derfor større føresetnad for å fatte avgjersler i saka. For Stortinget sin del utgjorde lobbyverksemda eit viktig ”kontrollorgan” overfor Regjeringa og departementa i boikottsaka. Med kontrollorgan vert det då sikta til at informasjon frå interesseorganisasjonane kunne kompensere for Stortinget sin mangel på eigne utgreiingsorgan. Stortinget kunne i staden bruke lobbyaktørane sin informasjon til å gjere seg opp ei meinig om ein eventuell boikott av Sør-Afrika. Dermed fekk Stortinget større

moglegheit til å gjere det som er ei av Stortinget sine viktigaste oppgåver; å kontrollere regjering og forvaltning.

Trass at lobbyverksemda i samband med boikottdebatten var positivt i eit overordna perspektiv, er det fleire underordna aspekter ved verksemda som var negativ. Ved ein så aktiv bruk av den uformelle kontakta som det var i boikottsaka vert dei politiske prosessane svært vanskeleg å etterprøve. Ein kan vanskeleg vite kvar makta faktisk låg. Dette kjem tydleg fram når ein ser klare teikn på at det var interesseorganisasjonane som bestemte den praktiske politikken, og ikkje dei folkevalte. På bakgrunn av dette opnar denne oppgåva for at lobbyverksemd kan ha vore langt meir utbredt i Norge på 1980-talet enn ein til no har vore klar over. Det er derfor rom for meir historieforskning på feltet – både for å avdekke lobby som eit fenomen i Norge på 1980-talet, og for å avdekke kva maktfaktor interessegruppene representerar kvar for seg – og ikkje minst i samspel og opposisjon med kvarandre.

8. Kjelder

8.1 Litteratur

- Aano, Jakob; *Over alle grenser*. Det Norske Samlaget, Oslo 1991.
- Benum, Edgeir; *Aschehougs Norges historie. Overflod og fremtidsfrykt: 1970 – 97*. Aschehoug, Oslo 2005.
- Christiansen, Peter Munk, Rommetvedt, Hilmar; *From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives and organized interests in Denmark and Norway*. LOS-senteret Notat, Bergen 1999.
- Drolsum, Nina; *For eit fritt Afrika, Fellesrådet 1967-2000*. Solidaritet Forlag, Oslo 1999.
- Eriksen, Tore Linnè; *Norway and the national liberation in southern Africa*. Nordiska afrikainstitutet, Stocholm 2000.
- Espeli, Harald; 1992; *Industripolitikk på avveie. Motkonjunkturpolitikken og Norges industriforbunds rolle 1975 – 80*. Ad Notham Gyldendal, Oslo, 1992.
- Espeli, Harald; *Lobbyvirksomhet på Stortinget*. Tano Aschehoug, Oslo 1999.
- Frydenlund, Knut; *Lille land - hva nå?* Universitetsforlaget, Oslo 1982.
- Furre, Berge; *Norsk Historie 1914–2000*. Det Norske Samlaget, Oslo 2000.
- Hufbauer, Gary, Schott, Jeffery, Elliott, Kimberly; *Economic sanctions reconsidered: History and current policy*, Institute for international economics, Washington 1995.
- Hengveld, Richard, Rodenburg, Jaap (Red.); *Embargo. Apartheid's oil secrets revealed*. Amsterdam University Press, Amsterdam 1995.

- Kjeldstadli, Knut; *Fortida er ikke hva den en gang var*. Universitetsforlaget, Oslo 1999.
- Knudsen, Torbjørn, Sørbø, Gunnar, Gjerdåker, Svein (red.); *Norges utenrikspolitikk*. Chr. Michelsens Institutt/Cappelen Akademiske Forlag A.S, Oslo 1995.
- Kristensen, Lill Anita; *Norske myndigheter og boikotten av Sør-Afrika*. Hovedoppgave i sosialøkonomi, Universitetet i Oslo 1996.
- Nordbye, Trond; *Korporatisme på norsk 1920-1990*. Universitetsforlaget, Oslo 1994.
- Ruud, Arild, Kjerland, Kirsten; *Norsk utviklingshjelps historie 2. 1975-1989: Vekst, velvilje og utfordringer*. Fagbokforlaget, Bergen 2003.
- Sejersted, Francis; *Opposisjon og posisjon. Høyres historie 1945-1981*. Pax Forlag, Oslo 2003.
- Tamnes, Rolf; *Norsk utenrikspolitikk historie. Oljealder 1965-1995*. Universitetsforlaget, Oslo 1997.
- Tenold, Stig; *Skipsfartskrisen og utviklingen i norsk skipsfart 1970-91*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen 2001.
- Vetlesen, Vesla; *Frihet for Sør-Afrika. LO og kampen mot apartheid*. Tiden Norske Forlag, Oslo 1998.
- Willoch, Kåre; *Minner og meninger. Statsminister*. Chr. Schibsteds Forlag, Oslo 1990.
- Østerud, Øyvind, Engelstad, Fredrik, Selle, Per; *Makten og demokratiet*. Gyldendal Akademisk, Oslo 2003.
- Østerud Øyvind; *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Universitetsforlaget, Oslo 2003.

8.2 Publiserte rapporter

- Eilertsen, Inger Lise, Schulz, Carl Erik; *Økonomiske sanksjoner mot Sør-Afrika*. FAFO-rapport nr. 61, Oslo, 1986.
- *Forskingsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Forskingsetiske komiteer, Oslo 2006.
- Gullberg, Anne Therese, Helland, Leif; *Profesjonell lobbyisme: Norske elites bruk og holdninger*. Rapport nr. 70 frå makt- og demokratiutredningen 2003, Oslo 2003.
- Skirbekk, Gunnar; *Modernitetens makt og avmakt – vitenskapsteoretiske perspektiv på kunnskap og makt*. Rapport nr. 37 frå makt- og demokratiutredningen 2003, Oslo 2003.
- Thue, Henrik; *The sanctions debate. UN sanctions in the 1990's*. Norsk utanrikspolitisk institutt, Oslo 2000.
- Tjønneland, Erling; *Økonomiske sanksjonar som verkemiddel i internasjonal politikk*. Peace research institute, Oslo 1986.

8.3 Publiserte kjelder

- Innstilling til Stortinget nr. 284 (1984/85)
- Odelstingsproposisjon nr 34 (1985/86)
- Stortingsmelding nr 26 (1985/86)
- Odelstingsproposisjon nr 14 (1986/87)
- Innstilling Odelsting nr. 29 (1986/87)
- Stortingsproposisjon nr. 108 (1987/88)

- NOU 1982: 3, *Maktutredningen. Sluttrapport.*
- NOU 2003: 19, *Makt og demokrati. Sluttrapporten for makt og demokratiutredning.*
- Statistisk årbok 1980, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1981.
- Statistisk årbok 1982, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1983.
- Statistisk årbok 1984, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1985.
- Statistisk årbok 1986, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1987.
- Statistisk årbok 1988, Statistisk sentralbyrå, Oslo 1989.
- Statistisk årbok 1990, Statistisk sentralbyrå, Oslo - Kongsvinger 1991.
- Statistisk årbok 1992, Statistisk sentralbyrå, Oslo - Kongsvinger 1993.
- Statistisk årbok 1994, Statistisk sentralbyrå, Oslo - Kongsvinger 1995.

8.3.1 Aviser og internett

- Bergens Tidende 31. oktober 2005.
- Dagbladet 22. – 30. januar 1981
- Handels- og sjøfartstidende 22. – 30. januar 1981.
- Klassekampen 22. – 30. januar 1981.
- Klassekampen 4. juni 1986.

- Verdens Gang 17. november 1986.
- www.lovdata.no – lest våren 2007.
- www.norgesbank.no – lest våren 2007.
- www.rederi.no – lest våren 2007.
- www.stortinget.no – lest våren 2007.

8.4 Upubliserte kjelder

- Arbeidarrørsla sitt arkiv: Arkivet etter Fellesrådet for det sørlege Afrika:
 - DC 0003, 0002, 0010, 0011, 0013, 0018, 0019, 0022, 0025, 0026, 0030, 0031.
 - DB: 0003, 0004, 0005.
- Arbeidarrørsla sitt arkiv: Arkivet etter Landsorganisasjonen:
 - Ark 15: DE 0532 – 0536.
- Arkivet etter Industridepartementet: 6 unummererte boksar merka ”Boikott av Sør-Afrika”
- Arkivet etter Norges Rederiforbund: 5 unummererte boksar merka ”Sør-Afrika”
- Arkivet etter Utanriksdepartementet: 25¹/55 M, Mappe 1 – 39.
- Stortingsarkivet:
 - Utanrikskomiteen: unummererte mapper merka ”Sør-Afrika” 1980- 1988
 - Møteprotokollane til Utanriks- og kostitusjonskomiteen 1980-1988.
 - Møteprotokollane etter Handels- og Sjøfartskomiteen 1980-1988.
 - Møteprotokollane etter Industrikomiteen 1980-1988.

8.4.1 Munnlege kjelder

- Intervju Arild Wegener, Norges Rederiforbund, 15. januar 2007.

- Intervju Jakob Aano, tidlegare Stortingsrepresentant for Kristeleg folkeparti, 19. mars 2007.
- Bjørn Smørgrav, Seniorrådgjevar i UD, e-post korrespondanse 28. februar 2007.
- Intervju Bernt Bull, tidlegare politisk rådgjevar for statsminister Gro Harlem Brundtlandt, 30. april 2007.
- Intervju Vesla Vetlesen, tidlegare LO tilsett, 30. april 2007.

