

Fremmedstatlig påvirkning mot Norge?

En casestudie av utfordringer for norsk utenrikspolitisk beslutningsprosess

Magnus Isefjær Huus-Hansen

MASTEROPPGAVE



Institutt for sammenliknende politikk

Universitetet i Bergen

Juni 2021

© Magnus Isefjær Huus-Hansen

År: 2021

Tittel: Fremmedstatlig påvirkning mot Norge? En casestudie av utfordringer for norsk utenrikspolitisk beslutningsprosess.

Sammendrag

Denne oppgaven undersøker hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Fokuset her er fremmedstatlig påvirkning som har til hensikt å utfordre Norge og de verdiene som ligger til grunn for det norske demokratiet.

Oppgaven behandler den utenrikspolitiske beslutningsprosessen som et resultat av statsinterne forhold og aktører. Basert på teori om utenrikspolitiske beslutningsprosesser utledes aktørene *regjeringen, Stortinget og befolkningen*. Forholdene jeg ser på er *handlingsrom, informasjonsgrunnlag, tillit, legitimitet og ytringsfrihet*. Videre utledes en modell for utenrikspolitiske beslutningsprosesser hvor disse aktørene og forholdene ligger til grunn. Gjennom modellen søker oppgaven så å vise hvordan disse kan utfordres av fremmedstatlig påvirkning. Jeg benytter norske utenrikspolitiske beslutninger om styrkebidrag til Afghanistan som case for å eksemplifisere modellen.

Vi vil se at alle aktørene og forholdene kan påvirkes blant annet gjennom desinformasjon som kan øke polarisering og uenighet, forsterke ytterpunkter i debatter og i ytterste tilfelle hemme ytringsfriheten. Den deliberative kjernen i det norske demokratiet kan dog bidra til å motvirke trusselen gjennom å verne om ytringsfrihet og transparente beslutningsprosesser.

Oppgaven søker å forene de to forskningssamtalene om henholdsvis fremmedstatlig påvirkning og utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Formålet er å bidra til økt innsikt som kanskje også kan være bidrag til teoriutvikling om temaene, ettersom det foreligger lite forskning på utfordringene fremmedstatlig påvirkning kan ha på utenrikspolitiske beslutninger.

Forord

Arbeidet med denne masteroppgave har vært en stor prosess. Ikke bare fordi selve oppgaven er relativt omfattende å skrive. Også fordi temaet jeg valgte viste seg å være mer utfordrende enn først antatt. Å gå inn i et forskningsfelt det er skrevet lite om og forsøke å bidra med økt innsikt har vært krevende. Jeg har underveis forsøkt flere innfallsvinkler for så å forkaste dem i ettertid. Fokuset og problemstillingen er justert flere ganger underveis. Oppgaven har ikke blitt til i isolasjon, men med gode innspill fra flere kanter.

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder Vårin Alme som gjennom hele prosessen har kommet med gode innspill og tilbakemeldinger. Dette har vært uvurderlig for å komme i mål med prosjektet. Sekundært, takk til mine gode venner som tok seg bryet å korrekturlese og komme med innspill i den avsluttende fasen.

Sist og kanskje viktigst av alt, tusen takk til min familie for uforbeholden og god støtte gjennom hele prosessen. Uten den positive innstillingen og all den tiden jeg har fått til å arbeide ville ikke dette prosjektet latt seg gjøre.

Tusen takk!

05.06.2021

Magnus Isefjær Huus-Hansen

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	iv
Forord	v
Oversikt over forkortelser	vii
Oversikt over figurer	vii
Innledning	1
Metode	7
Forskningsdesign	7
Metode	8
Litteraturgrunnlag	12
Det empiriske caset	12
Oppgavens avgrensing	14
Begrepsavklaring	16
Fremmedstatlig påvirkning	16
Utenrikspolitikk	22
Teori	25
Den utenrikspolitiske beslutningsprosessen	25
Det empiriske caset	35
Analyse og diskusjon	44
Statsinterne forhold og aktører	45
Handlingsrom	47
Tillit og legitimitet	49
Informasjonsgrunnlag	50
Befolkningen og ytringsfrihet.....	52
Konsekvenser for Norge?	54
Konklusjon	58
Litteraturliste	61

Oversikt over forkortelser

Ap	Arbeiderpartiet
E	Etterretningstjenesten
FD	Forsvarsdepartementet
FN	Forente nasjoner
ISAF	International security assistance force
JD	Justisdepartementet
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
OEF	Operation enduring freedom
PRT	Provincial reconstruction team
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
SMK	Statsministerens kontor
Sp	Senterpartiet
SV	Sosialistisk venstreparti
UD	Utenriksdepartementet
UP	Utenrikspolitikk
UPA	Utenrikspolitisk analyse

Oversikt over figurer

Figur 1: Gunnar Fermann sin figur som forestiller den utenrikspolitiske beslutnings- og iverksettelsesprosessen.....	s. 28
Figur 2.0: Forfatterens fremstilling av den utenrikspolitiske beslutningsprosessen – basert på innenrikspolitiske forhold og aktører.....	s. 33
Figur 2.1: Forfatterens fremstilling av den utenrikspolitiske beslutningsprosessen – basert på innenrikspolitiske forhold og aktører. Inkluderer hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre prosessen.....	s. 45

Innledning

På et elevert nivå handler denne oppgaven om hvordan utøvelse og beskyttelse av Norges demokrati kan utfordres av mulighetene som ligger i fremmedstatlig påvirkning – indirekte og fordekt innsats for å påvirke adferd – i ulike former. Fremmedstatlig påvirkning kan være så mangt. Jeg vil søke å vise flere innslagspunkter hvor slik aktivitet kan utfordre Norges utenrikspolitikk – politikken vis-a-vis andre stater og internasjonale institusjoner.

Verden i dag er mer spent enn på lenge. Aktørene rundt oss, som Norge må forholde seg til utenrikspolitisk benytter et bredt spekter av virkemidler for å oppnå sine målsetninger, det være seg strategisk politiske, militære eller økonomiske mål. Målsetningene kan også være sakspesifikke, knyttet til utenrikspolitiske eller innenrikspolitiske saker på dagsorden. Fremmede stater benytter ulike virkemidler, deriblant påvirkning, for å oppnå disse målene. Fremmedstatlig påvirkning har i alle tider vært et virkemiddel stater benytter overfor hverandre for å oppnå sine strategiske målsetninger og er grunnleggende i internasjonal politikk (Hovi og Malnes, 2011:11). Stater kan benytte seg av flere tiltak, deriblant desinformasjon, «som kan utfordre grunnleggende funksjoner i et demokrati» (Kalsnes, 2019:14). Desinformasjon – intendert feilaktig eller falsk informasjon – har i økende grad vært satt på dagsorden de siste årene.

Med inntoget av internett har spredning av informasjon og nyheter skutt fart. I dag kan man sitte på en side av jorden å følge en situasjon på andre siden av jorden minutt for minutt. Dette medfører også nye muligheter for fremmedstatlig påvirkning; flere og endrede muligheter for informasjonsspredning betyr også økte og endrede muligheter for spredning av desinformasjon og andre former for påvirkning. I utgangspunktet kan hvem som helst mene hva de vil på internett uten redaksjonell kontroll, noe som også tilrettelegger for spredning av desinformasjon. Satt i et statlig system kan spredning av desinformasjon være en stor trussel mot demokratier (Kalsnes, 2019:14). Som denne oppgaven vil diskutere, kan det blant annet være fordi påvirkningen utfordrer de verdiene som ligger til grunn for gode beslutningsprosesser. Etterretningstjenesten sier

i sin årlige publikasjon *Fokus* at «enkelte stater [søker] å gripe inn i beslutningsprosesser gjennom fordekte påvirkningsoperasjoner» (Etterretningstjenesten, 2021:16). Videre heter det at «å spre desinformasjon er en etablert operasjonsmåte for russiske påvirkningsaktører» og «begrensede initiativ kan inkludere skjevt vinklede nyhetssaker og spredning av desinformasjon i sosiale medier» (Etterretningstjenesten, 2021:16). Blant annet har Russland vist gjennom hacker-angrepet mot Stortinget høsten 2020 at Norge er et mål de er villig til å bruke ressurser på å forstå. Det er rimelig å anta at slike etterretningsoperasjoner, med mindre det kun er for å vise evne og vilje, bereder grunnen for – eller allerede er del av – påvirkningsoperasjoner.

Norge har en viktig geopolitisk posisjon i verden. Vi er plassert mellom to stormakter med grenselinje mot Russland. Samtidig har vi en lang og strategisk viktig kystlinje som ligger tett på Arktis. Dette har historisk bydd på utfordringer for norsk utenrikspolitikk. Norge valgte i sin tid North Atlantic Treaty Organization (NATO), med USA i spissen, som vår hovedalliert og på den måten søkt å stå trygt sikkerhetspolitisk. Verden er stadig i endring og Norge møter nå nye sikkerhets- og utenrikspolitiske utfordringer. Retorikken er hardere og man ser bruk av kraftige sikkerhets- og utenrikspolitiske virkemidler blant både allierte og fiender (Søreide, 2021).

Norge er samtidig en liten stat. Med dette følger begrensede utenrikspolitiske virkemidler, og en begrenset egen evne til å beskytte seg mot alle eventuelle trusler Norge kan bli stilt overfor. Norge er avhengig av allierte, og dette er førende for balansen mellom selvråderett og ivaretagelse av samarbeid. Samtidig er Norges rolle i verden også i endring. Det sås stadig mer usikkerhet rundt hvem og hvilke allierte Norge kan stå trygt med nå, og i fremtiden. Ulike uttalelser fra nære allierte har økt usikkerheten i det transatlantiske forholdet. «Tilspisset ordbruk mellom allierte kan over tid redusere tilliten over Atlanterhavet» (Utenriksdepartementet, 2019:39). Samtidig har Norge fått en større rolle på den internasjonale arenaen gjennom medlemskap i Forente nasjoners (FNs) sikkerhetsråd. Dette er noen faktorer som kan gjøre Norge både sårbart og attraktivt for påvirkning fra fremmede stater.

Alle stater, både historisk og i dag, benytter seg av påvirkning. Eksempelvis ser vi Sun Tzu nevne at «en militær operasjon innebærer villeding» (Tzu, 1988:49. Min

oversettelse)¹. Videre skriver Tzu (1988:49) at det ikke er mulig å gjennomføre en strategi uten villeding. Dette er også tilfelle i nyere tid og Fermann skriver at «siden Goebbels «glansperiode» i 1930- og 40-årene har ingen stat med ekspansjonistiske ambisjoner eller med et ideologisk forklaringsbehov turt å la være å opprette «informasjonsbyråer» og andre propagandistiske idébanker av ymse slag» (2011:52). De siste årene har «meningsmanipulering [...] blitt en obligatorisk del av alle staters arsenal av utenrikspolitiske virkemidler» (Fermann, 2011:52). Gjennom dette kan «politiske motstandere [...] legge indirekte press på hverandre nettopp for å påvirke opinionens politiske virkelighetsforståelse» (Fermann, 2011:52). Fremmedstatlig påvirkning – altså å påvirke andres oppfatning eller mening om et tema basert på falske premisser i den hensikt å få noe eller noen til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort – har historisk vært et viktig verktøy som også i dag er anerkjent som et effektivt virkemiddel i utenrikspolitikken.

Denne oppgaven er en casestudie som søker å forene to forskningssamtaler: utforming av utenrikspolitikk og fremmedstatlig påvirkning. Jeg vil gjennom å se på den utenrikspolitiske beslutningsprosessen i Norge identifisere noen statsinterne aktører og forhold som ifølge teorien bør ligge til grunn for gode beslutningsprosesser. Aktørene jeg fokuserer på er *Stortinget, regjeringen og befolkningen*. Forholdene jeg vil ta for meg er *handlingsrom, informasjonsgrunnlag, tillit, legitimitet og ytringsfrihet*. Gjennom en analyse av fremmedstatlig påvirkning vil jeg identifisere noen mål og tiltak som kan utfordre disse statsinterne forholdene og aktørene. Dette kan være å *skape intern splid og debatt, øke usikkerhet og forsinke beslutningsprosesser, nøre oppunder uenigheter og skillelinjer og hemme ytringsfrihet blant annet ved hjelp av desinformasjon*. Jeg vil utlede en modell som kan visualisere disse statsinterne aktørene og forholdene og som dermed kan gi grunnlag for å diskutere hvordan de kan påvirkes. Jeg vil diskutere dette ytterligere ved undersøke norske utenrikspolitiske beslutninger om styrkebidrag til Afghanistan som case. Dette for å eksemplifisere og tydeliggjøre hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre de statsinterne aktørene og forholdene. Gjennom analysen vil jeg forsøke svare til følgende problemstilling: *Hvordan kan fremmedstatlig påvirkning utfordre utformingen av norsk utenrikspolitikk?*

¹Heretter fremkommer ikke denne presiseringen. Samtlige sitater i denne oppgaven er oversatt til norsk, men min oversettelse.

En antakelse som ligger til grunn i denne oppgaven er at det er mulig å utfordre utenrikspolitiske beslutningsprosesser i Norge gjennom fremmedstatlig påvirkning. Jeg søker å diskutere hvordan det kan skje og hvilke utfordringer det stiller Norge overfor. Blant disse utfordringene er noen interessante fellestrekk mellom utenrikspolitikk og påvirkning: de er begge sosiale fenomener, de vil si at de oppstår i relasjonen mellom mennesker. Det innebærer at disse fenomenene ikke er statiske men stadig omskiftelige. Det er preget av gråsoner og motstridende tolkninger. De demokratiske verdiene som bør ligge til grunn for en god beslutningsprosess, er både det påvirkning gjerne forsøker å skade, og noe av det som kan gjøre Norge sårbart for påvirkning. Samtidig er det noe av det som kan beskytte oss mot nettopp fremmedstatlig påvirkning. Dette innebærer at for å håndtere fremmedstatlig påvirkning må en småstat som Norge balansere de ulike verdiene mot hverandre. Evner en ikke å gjøre det, kan dette tenkelig ha verre konsekvenser for de demokratiske verdiene enn påvirkningen i seg selv. Dette vil oppgaven forklare nærmere og diskutere gjennom analysen.

Først vil jeg ta for meg fremmedstatlig påvirkning og hvordan det benyttes i den hensikt å utfordre andre stater. Oppgaven redegjør for at fremmedstatlig påvirkning kan være vanskelig å oppdage og i verste fall få store konsekvenser, spesielt dersom feilaktig informasjon legges til grunn for avgjørelser som tas. Det er en relativt billig og enkel måte å påvirke på og, det er gjerne vanskelig å si noe om hvem som står bak. Ifølge Kveberg, Alme og Diesen (2019:14) er «effekten av fremmed påvirkningsaktivitet på statlig sikkerhet [...] ukjent». Som eksempel vil jeg gå nærmere inn på desinformasjon og bruken av dette i fremmedstatlig påvirkning, som har vært og fortsatt er et mye brukt virkemiddel (Etterretningstjenesten, 2021:16).

Deretter vil jeg se nærmere på den utenrikspolitiske beslutningsprosessen i Norge. Oppgaven behandler utformingen av utenrikspolitikk som en innenrikspolitisk prosess som påvirkes av meningene og synspunktene til de ulike aktørene i norsk statsforvaltning. Det er derfor viktig å forstå hvordan avgjørelser tas for å forsøke å identifisere hvilke aktører og forhold som kan utfordres av fremmedstatlig påvirkning. Her har jeg tatt utgangspunkt i Fermann (2020:100-103) sin modell for utenrikspolitiske analyse (UPA). Denne har jeg, blant annet, lagt til grunn for å utlede en modell for utenrikspolitiske beslutningsprosesser som i hovedsak fokuserer på statsinterne

forhold og aktører, nevnt ovenfor. Jeg vil forklare hvordan utformingen av utenrikspolitikk som en intern prosess også er påvirket av eksterne forhold – og videre innenrikspolitiske aktørers subjektive tolkning av disse eksterne forholdene.

Jeg vil trekke inn Graham Allison (1969) og hans tre modeller for utenrikspolitiske beslutningsprosesser. I to av modellene fokuserer Allison på utenrikspolitiske beslutninger som et resultat av interne prosesser mellom og innad blant de ulike aktørene. Ifølge Allisons teori tas disse avgjørelsene av mennesker med ulike behov, mål og hensyn. Deres tolkning av verden, altså deres verdenssyn og situasjonsforståelse, vil være med å påvirke de ulike avgjørelsene som tas. Det er derfor ikke slik at alle utenrikspolitiske avgjørelser tas basert på et enhetlig rasjonelt grunnlag og kun med tanke på å respondere på en utenrikspolitisk utfordring.

For å analysere de to forskningsfeltene vil jeg ved hjelp av caset norske utenrikspolitiske beslutninger om styrkebidrag til Afghanistan eksemplifisere hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Blant viktige studier jeg lener meg på er Ida Oma (2020) som omtaler Stoltenberg II-regjeringens beslutninger om norske styrkebidrag til Afghanistan i 2005 og 2006. Videre Per Marius Frost-Nielsen (2020) sin omtale av norske kampfly til Afghanistan og Ola Bøe-Hansen (2014) sin studie av narrativet i internasjonale operasjoner. Fokuset er hvordan de utenrikspolitiske beslutningene var et resultat statsinterne forholdene og aktørene.

I analysen vil jeg blant annet diskutere hvordan fremmedstatlig påvirkning kan begrense handlingsrommet og derigjennom endre utfallet av en beslutningsprosess. Videre illustreres hvordan tilliten til styresmaktene kan svekkes og påvirke legitimiteten og troverdigheten til en regjering negativt. Ytringsfrihet og stor grad av åpenhet rundt beslutningsprosesser er en viktig kvalitet ved det norske demokratiet. Dette kan bidra til sårbarhet for påvirkning, men det kan også bidra til å motvirke effekten av fremmedstatlig påvirkning.

Det er skrevet mye om utenrikspolitiske beslutningsprosesser og fremmedstatlig påvirkning hver for seg. Det som etter min mening mangler, er tilstrekkelig forskning på hvordan utenrikspolitikk og beslutningsprosessene som leder til denne kan eller har

blitt utfordret av fremmestatlign påvirkning. Gjennom å se på de verdiene som ligger til grunn for gode utenrikspolitiske beslutningsprosesser, hvordan disse kan påvirkes, og hvordan demokratiske verdier kan bidra til å motvirke effekten av fremmedstatlig påvirkning, forsøker oppgaven å gi et bidrag til dette gapet i litteraturen.

Metode

Forskningsdesign

Problemstilling er å drøfte hvordan utformingen av norsk utenrikspolitikk kan utfordres av fremmedstatlig påvirkning. Jeg har valgt å gå løs på problemstillingen gjennom et kvalitativt forskningsdesign i form av en casestudie. Jeg skal teoretisk se på den utenrikspolitiske beslutningsprosessen og hvordan denne blant annet er et resultat av innenrikspolitiske forhold og aktører. Jeg vil diskutere dette gjennom caset jeg har valgt, nemlig beslutningsprosessene om norske styrkebidrag til Afghanistan. Dette var beslutninger av stor utenrikspolitisk betydning, som i ytterste instans handlet om liv og død. Den tar også opp viktig utenrikspolitisk beslutningsprosess med mange nyanser, som også bidrar til at den passer for å diskutere innenrikspolitiske aktører og forhold. Det er noe av grunnen til at jeg har valgt nettopp dette caset, i så viktige beslutninger er det viktig at grunnlaget for gode beslutningsprosesser ivaretas. Det er også gjort mye forskning på caset, som jeg kommer tilbake til senere. Jeg ønsker å eksemplifisere og vise hvordan de forhold og aktører som ble nevnt innledningsvis hadde innvirkning på de ulike beslutningsprosessene. Videre vil jeg se på fremmedstatlig påvirkning som fenomen og diskutere hvordan påvirkning av disse forholdene og aktørene kan skje. Jeg vil benytte meg av litteratur og eksempler på hvordan desinformasjon som fremmedstatlig påvirkningsmedium benyttes. Jeg tar for meg de to forskningssamtalene hver for seg og søker å utlede noen essensielle aspekter ved de to fenomenene. Jeg vil så søke å forene de to forskningssamtalene gjennom å vise hvordan det ene kan påvirke det andre.

Oppgaven er en eksplorerende studie som søker å finne ny kunnskap. Ringdal skriver at «[...] eksplorerende opplegg brukes på spørsmål som det i liten grad er forsket på» (2018:249). Det er lite, om noe, forskning på utfordringene fremmedstatlig påvirkning kan ha på den norske utenrikspolitiske beslutningsprosessen. Basert på utvalget av eksisterende forskning på de to feltene vil jeg søke å vise hvordan det ene kan være en utfordring og i verste fall skadelig for det andre. I prosessen har det vært vanskelig å finne et hensiktsmessig forskningsdesign og metode, ettersom det er lite faktisk forskning å basere seg på. Jeg har tatt utgangspunkt i en antakelse om at fremmedstatlig påvirkning kan utfordre norsk utenrikspolitikk og jeg vil søke å vise hvordan det kan gjøres. Det er ikke dermed sagt at det gjøres eller skjer på den måten

oppgaven indikerer. Men, basert på eksisterende litteratur og eksempler vil jeg vise hvordan fremmedstatlig påvirkning kunne vært brukt for å utfordre beslutningsprosessene som leder til norsk utenrikspolitikk.

Metode

Andersen skriver at «i casestudier er datainnsamling og analyse en prosess der hypoteser og samlende tolkninger og årsakssammenhenger formuleres og prøves ut underveis» (2018:16). Jeg vil forøke å se årsakssammenhenger og utvikle hypoteser basert på antakelsen nevnt ovenfor og det teoretiske grunnlaget oppgaven baserer seg på. Gerring (2012:17) indikerer at en casestudie av et hendelsesforløp kan bidra til å belyse andre liknende hendelser. Gjennom å se på en utenrikspolitisk beslutningsprosess og analysere mulige aktører og forhold som kan påvirkes søker jeg å bidra til kunnskap som kan generaliseres til andre utenrikspolitiske beslutningsprosesser.

Jeg gjennomfører altså her en hypotese-genererende casestudie. Levy (2008:5) beskriver at hypotese-genererende casestudier søker å generalisere utover funnene i selve casen. Man analyserer en case i den hensikt å utvikle en mer generell teoretisk proposisjon i et forsøk på å forklare andre kontekstuelle variabler, kausale sammenhenger eller andre interaksjonseffekter (Collier, 1999, sitert i Levy, 2008:5). Altså forsøker man ikke å si noe om teorien isolert sett, men å yte et bidrag til en generalisering gjennom de funnene man gjør. Man kan forsøke å gå inn i, og forstå, beslutningsprosessen og se nærmere på oppfatningene og forventningene til aktørene i den hensikt å utvikle mer generelle kausale hypoteser (Levy, 2008:6). Jeg anser metoden som hensiktsmessig nettopp fordi den gjør det mulig å gå dypere inn i både påvirkning og beslutningsprosesser som fenomener. I analysen vil jeg tydeliggjøre hvordan hypotetisk fremmedstatlig påvirkning tenkelig kan ha effekt på den utenrikspolitiske beslutningsprosessen i Norge.

Oppgaven er basert på sekundærlitteratur som jeg søker å tolke i et nytt lys for å bidra til forskning på påvirkning av utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Tight (2019) skriver at man i slike tilfeller ikke henter inn og skaper ny empiri, men baserer seg på eksisterende forskning som allerede foreligger og søker å analysere dette. Jeg har gjort et selektivt utvalg av case og litteratur. Dette er med overlegg, og følger av det

valgte teoretiske rammeverket, som foreskriver at de innenrikspolitiske forholdene og aktørene er viktig når det kommer til utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Oppgaven er basert på litteratur om utenrikspolitiske beslutningsprosesser og fremmedstatlig påvirkning. Jeg vil gjennom å drøfte fremmedstatlig påvirkning, og hvordan den er strukturert og anvendt, forsøke å vise hvordan den kan påvirke utenrikspolitiske beslutningsprosesser og knytte det mot beslutningene om norske styrkebidrag til Afghanistan i 2005 og 2006. Videre ser jeg på en snever del av den utenrikspolitiske beslutningsmodellen, nemlig de interne forhold og aktører, snarere enn de eksterne forholdene. Dette forskningsdesignet mener jeg er hensiktsmessig ettersom det tillater meg å gå teoretisk i dybden på en isolert del av beslutningsprosessen og ut ifra det trekke noen generelle konklusjoner rundt fremmedstatlig påvirkning.

Bowen (2009:31) påpeker at studier av litteratur kan være gode for å samle empiri og forståelse dersom hendelsene man studerer ikke kan observeres eller intervjuobjekter ikke har detaljer om hendelsen eller temaet. I tilfellet av denne oppgaven anser jeg det for å være tilfellet. Fremmedstatlig påvirkning er vanskelig observerbart og foregår subtilt, og er derfor vanskelig å påvise. Det kan også være spesielt utfordrende å vise hvilken, om noen, effekt det kan ha på politikkutforming. Aktører som forsøker å påvirke beslutningsprosesser i et annet land vil gjerne skjule at de gjør det. De som blir utsatt for påvirkningen er ofte heller ikke klar over at de blir det. Den eventuelle effekten av fremmedstatlig påvirkning i et bestemt tilfelle er også vanskelig å måle. Derfor er det mangel på gode caser og god ugradert førstehåndsinformasjon om temaet. Å se teoretisk på temaet gjennom litteratur mener jeg vil kunne belyse hvordan fremmedstatlig påvirkning kan foregå og hvilke deler av beslutningsprosessen og aktørene som er involvert kan være sårbare. Det er derfor et hensiktsmessig forskningsdesign for å søke å vise *hvordan* det ene kan påvirke det andre.

Gjennom å kun ta for meg en veldig snever del av den utenrikspolitiske beslutningsprosessen og eksemplifiserer den med en case mener jeg jeg vil klare å ivareta reliabilitet og validitet på en tilstrekkelig måte. Andersen skriver at en av styrkene til casestudier er at de gjennom «omfattende og detaljert kunnskap vil oppnå høy grad av validitet» (2018:156). Selve beslutningsprosessen og variablene i den vil holdes konstant som den avhengige variabelen. Fremmedstatlig påvirkning basert på eksempler og måten de har være brukt på tidligere vil være den uavhengige variabelen

og vil ses mot beslutningsprosessen, blant annet gjennom en modell, for å vise hvordan prosessen kan være påvirkbar. Reliabiliteten vil ivaretas gjennom å isolere en liten del av beslutningsprosessen (interne forhold og aktører) og se den opp mot klare og definerte eksempler.

En utfordring med validiteten i denne oppgaven som en enkeltcasestudie er generaliserbarheten og om funnene kan generaliseres til andre utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Analysen vil støttes av et bredt utvalg av kilder slik at problemstillingen belyses tilstrekkelig. Valg av case vil også bidra til å ivareta validitet og reliabilitet ettersom oppgaven inkluderer mye forskning på temaet. Jeg vil se på flere ulike innfallsvinkler til beslutningsprosessen som ledet til styrkebidragene i Afghanistan. På den måten mener jeg også generaliserbarheten styrkes ettersom jeg vil søke å trekke ut essensen av beslutningsprosessen. Det finnes mye forskning på temaet som bidrar til økt evne til å utøve kildekritikk, som igjen bidrar til validiteten. Litteraturen jeg baserer meg på, vil være konstant over tid, som også bidrar til å ivareta reliabilitet. «Dokumenter er egnet for gjentatte gjennomganger» (Bowen, 2009:31) og studiet vil derfor kunne gjentas uten at grunnlaget har endret seg.

Basert på litteraturutvalget, og spesielt forskningen på fremmedstatlig påvirkning, mener jeg oppgaven er relevant. Det vil allikevel kunne endre seg over tid. Det utenrikspolitiske landskapet er i stadig endring og utenrikspolitiske beslutninger tas daglig. Det ligger også i påvirkningens natur å tilpasse seg slik at stater til enhver tid oppnår det de ønsker. Samtidig mener jeg at oppgaven kan si noe generelt om hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Fremmedstatlig påvirkning er ikke noe nytt og vil være relevant å vite mer om også i fremtiden. På tross av at litteraturutvalget og saksspesifikke forhold i caset kan farge denne studien søker den allikevel si noe universelt. Og, selv om verden skulle se annerledes ut som seks måneder mener jeg funnene kan være relevante som en generalisering.

Jeg har ikke valgt denne metoden fordi den nødvendigvis er bedre enn andre metoder. En forklaring utelukker ikke nødvendigvis andre forklaringer. Det finnes heller ikke belegg for at fremmedstatlig påvirkning utfordrer beslutningsprosessene jeg har tatt for meg gjennom casestudiet. Gjennom en feltstudie ved for eksempel hjelp av

spørreundersøkelser og intervjuer kunne man også ha belyst problemstillingen fra flere vinkler. Det kunne man også oppnådd dersom dette var en større studie som inkluderte flere kilder, også graderte. Man kunne også generalisert i større grad ved å velge flere case for ulike beslutningsprosesser, og ikke bare fokusert på en sikkerhetspolitisk beslutningsprosess. Da kunne man også belyst andre statsinterne forhold som også muligens kunne vært utfordret av påvirkning. Videre kunne man ved hjelp av å se på utvikling i utfallet av beslutningsprosesser og eventuell forekomst av fremmedstatlig påvirkning over tid ha sagt noe om trusselen fra denne typen påvirkning. Jeg kommer nærmere inn på avgrensning for oppgaven nedenfor. Som masterstudent har jeg ikke anledning til å gjennomføre et veldig omfattende prosjekt, og har derfor valgt å gå i dybden på en grundig belyst casestudie. Så, med mitt utgangspunkt i tid og rom og tilgjengelige ressurser for å gjennomføre studien, har jeg konkludert at det overnevnte innfallsvinkel er hensiktsmessig.

Jeg har vurdert å gjennomføre noen få dybdeintervjuer med byråkrater i norsk statsforvaltning som til daglig arbeider med sikkerhets- og utenrikspolitikk. Det kunne sagt noe om hvordan de forholder seg til fremmedstatlig påvirkning og eventuelt hvordan de motvirker tiltak de eventuelt blir utsatt for. Det er flere årsaker til at jeg har valgt å ikke gjøre det. For eksempel skriver Rid at «desinformasjon når det er gjort riktig er vanskelig å oppdage, spesielt etter det er publisert» (2020:9). Desinformasjon er selvsagt kun et av flere mulige tiltak men viser at fremmedstatlig påvirkning kan være vanskelig å oppdage for de som blir utsatt for det. Samtidig vil personer som sitter tett på den utenrikspolitiske beslutningsprosessen ikke nødvendigvis klare å stille seg objektivt nok til spørsmål rundt fremmedstatlig påvirkning. Dybdeintervjuer kunne også indikert hvilke sikkerhetsmekanismer og mottiltak som ligger i systemet og som bidrar til å redusere trusselen fra påvirkning. Det ser jeg ikke som så relevant i denne sammenhengen ettersom jeg søker å vise hvordan påvirkning kan skje og ikke hvordan den motvirkes i det norske systemet. Å skulle bruke funn fra dybdeintervjuer mener jeg da i beste fall vil kunne bidra med delvis spekulative indikasjon.

Ettersom jeg delvis tar for seg ytringsfrihet, kildekritikk og ser på desinformasjon har jeg vurdert å inkludere en undersøkelse gjennomført av Medietilsynet i 2019 (Medietilsynet, 2019). Undersøkelsen tar blant annet for seg hvordan et utvalg av den norske befolkning oppfatter og evner å identifisere falske nyheter. Jeg har vurdert å

legge disse funnene til grunn for å kunne indikere i hvilken grad man lar seg påvirke av falske nyheter og derigjennom indikere om også byråkrater kan la seg påvirke. Ettersom fokuset her er på en veldig snever del av den utenrikspolitiske beslutningsprosessen og om den kan påvirkes mener jeg undersøkelsen fra Medietilsynet kun vil bidra med for generelle indikasjoner. Jeg har derfor isteden valgt å bruke litteratur om temaet til å svare på problemstillingen. Å inkludere materialet fra undersøkelsen vil kreve mye analyse for å ha noe overføringsverdi til å svare på min problemstilling. Igjen, grunnet begrensning på lengde og omfang har jeg i denne oppgaven valgt å se bort ifra undersøkelsen.

Litteraturgrunnlag

For å beskrive fremmestattlig påvirkning har jeg i hovedsak basert meg på forskning av Alme (2019 og 2020), Bergh (2019, 2020a og 2020b) og Kveberg m.fl. (2019). De omtaler alle fremmestattlig påvirkning, og hvordan den kan ses i lys av moderne kommunikasjonsmidler og informasjonsspredning. Jeg har også tatt for meg Rid (2020), i hovedsak med et historisk henblikk på hvordan fremmedstatlig påvirkning, og spesielt desinformasjon, har vært brukt gjennom den kalde krigen og frem til i dag. Jeg trekker også inn noen eksempler på fremmestattlig påvirkning Rid (2020) omtaler.

For å undersøke utenrikspolitiske beslutningsprosesser, lener jeg meg på Fermann (2020) og hans teori om at utenrikspolitikk formes som følge av innenrikspolitiske aktører og forhold. Jeg vil dykke dypere ned i de interne, samfunnsmessige og innenrikspolitiske omgivelsene i Norge på et prinsipielt plan. Her vil jeg som nevnt benytte meg av Allison's (1969) modeller for utenrikspolitiske beslutninger med fokus på organisatoriske og byråkratiske prosesser. I tillegg tar jeg for meg Eriksen og Weigård (1999) og deres omtale av Norge som representativt demokrati og hvordan det bidrar til rammeverket for utenrikspolitiske beslutningsprosesser.

Det empiriske caset

For å eksemplifisere en utenrikspolitisk beslutningsprosess vil jeg ta for meg norske utenrikspolitiske beslutninger om styrkebidrag til Afghanistan. Gjennom dette empiriske caset vil jeg søke å vise hvilke prosesser de ulike beslutningstakerne sto i og hvordan det påvirket utfallet av deres beslutninger. Jeg vil overordnet fokusere på

de tre aktører Oma (2020:271) finner at spilte en avgjørende rolle i beslutningsprosessen: Stortinget, folkeopinionen og regjeringen. Jeg vil i hovedsak se på Norges beslutning fra 2005 om å sende kampfly til støtte for ISAF, beslutningen om ikke å sende spesialstyrker til Sør-Afghanistan og senere beslutningen om å sende spesialstyrker til Kabul-regionen (Oma, 2020:268) De ulike styrkebidragene vil ikke diskuteres i dybden hver for seg men jeg vil bruke beslutningsprosessene for å eksemplifisere hva som krevers som grunnlag for en god beslutningsprosess. De tre partiene som var del av Stoltenberg II-regjeringen måtte samhandle og finne et felles grunnlag for å komme til enighet om de ulike styrkebidragene. Blant annet for å ivareta flertall på Stortinget, oppslutning i opinionen og for å sikre fremtidig regjeringssamarbeid. Videre var bidrag til den internasjonale operasjonen i seg selv viktig for å ivareta forholdet til nære allierte. Ulike interne faktorer påvirket de beslutningene som ble tatt. Dette inkluderer det politiske handlingsrommet til regjeringen, tillit og legitimitet i befolkningen og informasjonsgrunnlaget. Disse påvirket og bidro til å forme beslutningene som ble tatt. Hensikten er å tydeliggjøre de ulike dynamikkene som påvirker beslutningsprosessene fra et 'inside-ut'-perspektiv.

I min gjennomgang av caset og fokuset på beslutningsprosessen har jeg til en viss grad basert meg på gjennomgangen av beslutningene om styrkebidrag til Oma (2020:267-297). Det mener jeg er hensiktsmessig av flere grunner. For det første tar Oma tydelig for seg de ulike innenriksaktører og -forholdene som var viktig for den utenrikspolitiske beslutningen. Dette er fokuset også i denne oppgaven. For det andre tar hun for seg beslutninger som typisk er av innenrikspolitisk og utenrikspolitisk betydning. Bruk av norske militære styrker i utlandet er noe mange mener noe om og som de ulike politiske spillerne tradisjonelt har klare og divergerende meninger om. Det er av utenrikspolitisk betydning ettersom det handler om norsk sikkerhetspolitikk i et større bilde og ivaretagelse av norske forpliktelser overfor NATO. For det tredje, ettersom bruk av norske militære styrker internasjonalt kan ha en direkte påvirkning på Norges militære samarbeid og samhandling med nære allierte er det også av interesse for fremmede stater å følge med på og eventuelt påvirke utfallet av. I tillegg til Omas casestudie baserer jeg meg på en rekke andre kilder, deriblant: 'En god alliert - Norge i Afghanistan 2001–2014' (NOU 2016:8, 2016), 'Norske kampfly i Afghanistan i 2006' (Frost-Nielsen, 2020), 'Småstatsnarrativ i internasjonale operasjoner' (Alme og Kveberg, 2020), 'Derfor er Norge i Afghanistan' (Bergmann, 2015) og 'Narrativet som

maktfaktor i internasjonale operasjoner' (Bøe-Hansen, 2014). Ved hjelp av disse kildene søker jeg å belyse ulike sider av faktorene som påvirket beslutningsprosessene og utfallet av dem.

Oppgavens avgrensing

I denne oppgaven ser jeg kun på de innenrikspolitiske faktorene som bidrar til å forme de utenrikspolitiske beslutningene. Jeg tar ikke for meg utenrikspolitikken i et større perspektiv og fokuserer ikke på de eksterne faktorene som selvfølgelig er viktig i utenrikspolitikk.

Dette gjelder også fokuset i caset. Jeg har valgt en case blant annet på bakgrunn av at det foreligger mye litteratur som belyser de statsinterne forholdene og aktørene. Videre fokuserer jeg kun på noen få beslutninger om styrkebidrag, primært i 2005 og 2006. Mange anmodninger fra NATO og nære allierte og mange beslutninger om styrkebidrag er utelatt i denne oppgaven. Jeg tar heller ikke for meg de eksterne faktorene som var viktig i beslutningsprosessen. Dette er blant annet hensynet til NATO og nære allierte. Oppgaven fokuserer heller ikke på Afghanistan lokalt og situasjonen i landet som hadde mye å si for styrkebidragene Norge sendte. Ei heller ser jeg i særlig grad på skille mellom Operation Enduring Freedom (OEF) og ISAF og hvordan nedtrekket i bidrag til den ene operasjonen påvirket bidragene til den andre. Videre inkluderer jeg ikke hva avslaget på styrkebidrag til Irak hadde å si for de ulike beslutningsprosessene knyttet til Afghanistan. Dette er faktorer som utvilsomt var viktige for beslutningene og hadde noe å si for de statsinterne forholdene og aktørene, men som i denne sammenheng er valgt bort. Det overnevnte vurderer jeg som eksterne faktorer og premisser for beslutningsprosessene. Jeg vil heller ikke se på alle beslutninger som ble tatt av den norske regjeringen, men et lite utvalg med spesielt fokus på hvordan de statsinterne forholdene og aktørene la begrensninger på bidragene.

Påvirkning er et bredt felt og jeg fokuserer kun på fremmedstatlig påvirkning som et negativt fenomen. Jeg ser ikke på påvirkning generelt, eksempelvis gjennom diplomati, økonomisk samhandling eller kulturutveksling. Jeg anser fremmedstatlig påvirkning som et utenrikspolitisk verktøy stater benytter overfor andre stater for å oppnå et klart definert mål.

Litteraturen jeg har basert denne oppgaven på bidrar også til å avgrense. Ved å se bredere på utenrikspolitiske beslutningsprosessen kunne jeg belyst enda flere faktorer som kan påvirke utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Videre kunne jeg også ved å gå enda dypere inn i litteraturen om fremmedstatlig påvirkning nyansert utfordringene ytterligere. Grunnet oppgavens begrensninger i tid og rom har jeg valgt å begrense litteraturgrunnlaget til de hovedkildene som er nevnt.

Begrepsavklaring

Fremmedstatlig påvirkning

Denne oppgaven fokuserer på fremmedstatlig påvirkning som et utenrikspolitisk verktøy. Oppgaven forstår fremmedstatlig påvirkning som en innsats som på indirekte og fordekt vis søker å endre adferd hos en målgruppe gjennom blant annet å endre holdninger. Denne forståelsen av begrepet lener seg på forståelsen av påvirkning i rapporten til Vårin Alme (2020).

En del av dette kan være påvirkning som søker å endre beslutningsprosesser i et annet land til egen fordel. Alme skriver at «strategisk bruk av påvirkning er et verktøy som ofte brukes av statlige aktører i internasjonale relasjoner» (2020:2). Kveberg m.fl. (2019) beskriver ulike former for fremmedstatlig påvirkning. Dette kan være «finansiering av politiske partier eller bevegelser, organisering av demonstrasjoner, propaganda i ulike former både på og av internett og manipulasjon av industrielle kontrollsystemer ved hjelp av cybermakt» (Kveberg m. fl., 2019:8). Listen ikke uttømmende, men nevner noen tiltak som kan benyttes. Påvirkning kan også skje gjennom økonomisk samhandling, klimasamarbeid og kulturutveksling. I så måte er påvirkning både positivt og negativt. Fremmedstatlig påvirkning derimot, slik det forstås her, er et begrep som gjerne brukes om negativ fiendtlig påvirkning. Fokuset vil ligge på de utfordringene påvirkning kan utgjøre overfor utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Jeg vil derfor kun ta for meg fremmedstatlig påvirkningen i negativ forstand.

Påvirkning er en form for makt (Alme, 2020:3). Makt kan ifølge Dahl forstås som at «A har makt over B i den grad at [A] kan få B til å gjøre noe B ellers ikke ville gjort» (Dahl, 1957:202-203, sitert i Alme, 2020:3). «Makt søker å endre eller i det minste å påvirke adferd» (Alme, 2020:3) og det er nettopp det fremmedstatlig påvirkning søker å gjøre. Det kan derfor ses som et maktmiddel stater benytter på den internasjonale arenaen for å oppnå sine mål. Å påvirke beslutningsprosesser hos en annen stat gjennom forvirring eller press kan være et effektivt virkemiddel i den hensikt å skape en mer gunstig situasjon for egen del.

Påvirkning er en form for makt som skiller seg fra direkte maktbruk ved at den er en subtil og indirekte måte å utøve makt overfor andre stater på (Alme, 2020:5). Stater søker å endre noens «oppfatning av en situasjon snarere enn situasjonen i seg i selv» (Alme, 2020:5-6). Man utøver ikke makt gjennom tvang, men ved bruk av subtile virkemidler som søker endre utfallet av en situasjon eller beslutningsprosess. Med påvirkning skjer dette indirekte gjennom å endre oppfattelsen til den andre parten (Alme, 2020:6).

Ifølge Alme er påvirkning en helt naturlig og uunngåelig del av livet som ikke alltid har til hensikt å utøve makt over andre (2020:6). Påvirkning er derfor også en naturlig del av politikken, inkludert utenrikspolitikk. Dette bidrar til å komplisere håndteringen av den negative fremmedstatlige påvirkningen ettersom skillet mellom de to kan være diffust. I utenrikspolitikken er det helt normalt å søke å forbedre sitt eget handlingsrom gjennom å påvirke andre stater man har med å gjøre.

En måte å bidra til å klargjøre skillet i påvirkningen er å se nærmere på påvirkningsoperasjoner. Oppgaven vil ta for seg dette, ikke nødvendigvis fordi det er viktig for å forstå påvirkning som fenomen, men fordi fiendtlig fremmedstatlig påvirkning gjerne skjer i konteksten av en påvirkningsoperasjon. Fremmedstatlig påvirkning skjer som sagt gjennom bruk av ulike virkemidler og foregår hele tiden. Når en stat har som mål å påvirke en utenrikspolitisk beslutningsprosess i et annet land kan de iverksette en påvirkningsoperasjon med det målet for øye. Det er et utfordrende fenomen å studere ettersom det er vanskelig å bevise at det er skjedd, det er vanskelig å attribuere og effekten av påvirkningsoperasjoner er svært vanskelig å måle (Rid, 2020:434). Fremmede stater kan forsøke å påvirke folks oppfatninger og meninger eller søke å fremprovosere handlinger som ellers ikke ville vært gjennomført. Å konkludere med at en endring i oppfatning eller handling skyldes fremmedstatlig påvirkning er vanskelig.

Fremmedstatlig påvirkning i form av påvirkningsoperasjoner kan inneholde mange elementer og tiltak for å øke innflytelse over mennesker eller grupper. Larson m.fl. skriver at:

«Påvirkningsoperasjoner er koordinert, integrert og synkronisert bruk av nasjonale diplomatiske, informative, militære, økonomiske og andre virkemidler i fred, krise, konflikt og post-konflikt [for å påvirke] holdninger, oppførsel og avgjørelser mot mottakerpublikumet» (Larson m.fl, 2009:xii).

En del av dette er spredning av meninger og holdninger som søker å endre noens oppfatning. Bergh skriver:

«Innhold fra påvirkningskampanjer består ikke kun av løgner. Ofte er det vektlegging og selektering av informasjon fra andre kilder. Innlegg fra ekte brukere som representerer ytterpunkter i debatter siteres eller informasjon tas ut av kontekst. Man kan også skape eller referere til eksternt innhold, for eksempel nettsteder for falske nyheter eller kilder som støtter en begrenset del av synspunktene som promoterres. Informasjon om en virkelig hendelse eller meningsytringer om noe som har skjedd kan fordreies. Operasjoner kan også trigge vanlige brukere til å skape innhold som passer inn» (Bergh, 2020b:13).

Virkemidlene som benyttes i fremmedstatlig påvirkning har som mål å endre en situasjon slik en stat ønsker. Når det kommer til fiendtlig fremmedstatlig påvirkning kan dette skje gjennom påvirkningsoperasjoner som benytter et bredt spekter av virkemidler. Dette kan være politisk press gjennom diplomatiske kanaler eller økonomisk press gjennom eksempelvis sanksjoner. Videre kan det også være utpressing eller ulike former for kriminalitet. Jeg vil omtale fremmedstatlig påvirkning generelt og ikke fokusere på bredden av de ulike tiltakene spesielt. Jeg vil dog gå nærmere omtale desinformasjon som et virkemiddel og benytte eksempler på bruk av det. Det er på langt nær det eneste tiltaket for fremmedstatlig påvirkning som kan benyttes, men det har blitt aktualisert de siste årene med fremveksten av nye kommunikasjonsmetoder og fokuset på falske nyheter. Med desinformasjon menes den politiske bruken og spredning av sensitiv og falsk informasjon i den hensikt å villed, eller endre noe eller noens oppfatning eller handlinger.

Bergh skriver at «en *påvirkningsoperasjon* er en aktørs koordinerte forsøk på å påvirke meninger og virkelighetsoppfatninger hos mennesker og grupper utenfor deres juridiske kontroll, uten at disse er klar over aktørens involvering» (2019 sitert i Bergh,

2020b:7). For eksempel kan man «utnytte uenigheter i befolkningen og bidra til usikkerhet om hva som er sant eller ikke for å trigge visse responser» (Bergh, 2020b:12). Å bruke allerede eksisterende konfliktlinjer i en befolkning eller forsterke oppfatningene rundt et kontroversielt tema er mye benyttet i påvirkningsoperasjoner og fremmedstatlig påvirkning. Kveberg m.fl. (2019:16) mener fremmede stater bruker makten som ligger i evnen til å påvirke for å oppnå ønsket resultat i internasjonale relasjoner. Dette gjøres gjerne på politisk opportune tidspunkt for å oppnå en effekt, eksempelvis i forbindelse med en utenrikspolitisk beslutningsprosess som den tilknyttet styrkebidrag til internasjonale operasjoner. Det overordnede målet kan være å svekke en stats interne og eksterne legitimitet eller utfordre et lands sikkerhet. Dette kan gjøres gjennom å nøre oppunder allerede eksisterende skillelinjer i et samfunn samt å skape usikkerhet og splid for å forsinke eller på annen måte hemme gode beslutninger. Bergh skriver «den vanligste taktikken er å støtte opp under mistro og misnøye for å skape motsetninger mellom individer og grupper i samfunnet, spesielt for å øke mistillit til politikere og det offentlige» (2020a). Allerede eksisterende skillelinjer kan forsterkes gjennom fremmedstatlig påvirkning, som søker å støtte den ene eller andre meningen. På den måten vil splittelsene bli tydeligere, og effekten kan forsinke eller i verste fall lamme viktige funksjoner og dynamikker i samfunnene våre blant annet de som er avgjørende for gode beslutningsprosesser. «Målet er at de som utsettes for påvirkning utfører handlinger som ellers ikke ville blitt utført» (FFI, 2020) og at man på den måten kan utøve indirekte makt over andre.

I nyere tid har påvirkning og desinformasjon vært et aktivt benyttet verktøy og ble mye brukt gjennom hele det forrige århundret. Thomas Rid beskriver i sin bok *Active Measures* (2020) flere ulike historiske hendelser fra forrige århundre hvor fremmedstatlig påvirkning og villedning har vært brukt i et fiendtlig perspektiv. Spesielt etter Andre verdenskrig og gjennom Den kalde krigen, skriver Rid (2020:11-12), ble påvirkningsoperasjoner tatt i bruk av både USA og Sovjetunionen. Etter oppføring av Berlinmuren i 1961 de-eskalerte bruken av dette fra vest men økte fra øst. Fremmedstatlig påvirkning i den form vi ser i dag er i stor grad arven fra de metodene og erfaringene som ble gjort under Den kalde krigen. Det som er nytt i dag er måten informasjon spres på ved hjelp av internett. Inntoget av internett og den digitale utviklingen av samfunnet har gitt oss helt nye utfordringer og muligheter. Det har også gjort samfunnene våre sårbare på en annen måte enn tidligere og denne sårbarheten

kan utnyttes av statlige og ikke-statlige aktører (Bergh, 2020a). Måten påvirkningsoperasjoner gjennomføres på er i endring. Målene man ønsker å oppnå derimot, er de samme som de alltid har vært, nemlig å «å skape splittelse over samling, konflikt over konsensus og [fokuserer på] det spesielle over det universelle» (Rid, 2020:426). Derfor kan fremmedstatlig påvirkning slik det utøves i dag utgjøre en betraktelig og vanskelig håndterbar trussel mot de verdiene som ligger til grunn for Norges liberale demokrati. Disse verdiene er viktige når det kommer til alle politiske beslutningsprosesser, også de utenrikspolitiske. Som oppgaven vil diskutere kan gode beslutningsprosesser hemmes dersom en fiende evner å skape splittelse og intern splid.

Som nevnt kan fremmedstatlig påvirkning skje gjennom spredning av desinformasjon. Desinformasjon kan ses som feil eller falsk informasjon som spres med en bakenforliggende hensikt. Feilen i informasjonen, og spredningen av den, vil når det gjelder desinformasjon alltid være intendert. Kalsnes (2019:30) sikter til ulike forskere som mener vi må skille mellom feilinformasjon og desinformasjon. Det første kan være produsert eller plassert ved en feiltakelse, eksempelvis uintentert faktafeil i en nyhetsartikkel. Desinformasjon derimot vil alltid være produsert med en bakenforliggende intensjon og er bevisst spredning av feil informasjon. Alme (2019:20) påpeker den bakenforliggende intensjonen er avgjørende for hvorvidt vi kan kalle noe desinformasjon. Eksempelvis vil «intensjonen til en satiriker og intensjonen til en produsent av en falsk nyhet være vesensforskjellig» (Alme, 2019:20).

At man ønsker å oppnå et mål, for eksempel å påvirke utfallet av en politisk beslutningsprosess, er avgjørende for at informasjonen oppfattes som desinformasjon og ikke annen uriktig informasjon. Kalsnes sier at «desinformasjon brukes som politisk våpen for å overbevise tilhengere og svekke motstandere» (2019:20). Desinformasjon kan dog være mer enn intendert feil informasjon som er plassert av en grunn og kan ta ulike former. Nyhetsartikler og poster på sosiale medier er det mest åpenbare eksempelet. Men det kan også være falske profiler på sosiale medieplattformer, falske hendelser eller en programvareagent som automatisk utfører en handling på internett i den hensikt å endre noe, eller noens oppfatning (Rid, 2020:429). Også dette må være intendert med et bakenforliggende mål for å anses som desinformasjon. Falske nyheter er politisert og ble for alvor satt på dagsorden i 2016 i forbindelse med den

amerikanske valgkampen (Kalsnes, 2019:13). Ifølge Kalsnes ble falske nyheter i 2017 «omtalt i 5010 artikler i norske medier» (2019:23). Allcot og Gentzkow forklarer falske nyheter som «nyhetsartikler som med hensikt og beviselig er falske og som kan villedes lesere» (2017:13, sitert i Kalsnes, 2019:24). Medietilsynet definerer falske nyheter som:

«nyhetsliknende saker som bevisst sprer usannheter, propaganda eller lignende. Hensikten kan blant annet være politisk motivert [eller] å skape informasjonskaos [...]. Falske nyheter ser ofte ut som vanlige nyheter og kan være vanskelig å oppdage» (Medietilsynet, 2017).

Felles for de ulike definisjonene av falske nyheter er at det ligger en hensikt bak produksjonen og spredningen av dem. Altså spres ikke falske nyheter ved tilfeldigheter eller i et vakuum. Den bakenforliggende intensjonen er sentral og i så måte er det en form for desinformasjon.

For å utforme desinformasjon til påvirkningsøyemed brukes gjerne små elementer av falsk informasjon som inkluderes i ulike publikasjoner som ellers inneholder sann informasjon. Kalsnes skriver at «dersom saken fremstår som legitim, er det større sjanser for at leseren vil la seg manipulere» (2019:31). Poenget er at publikasjonen må oppfattes som sann, samtidig som de falske elementene bidrar til å vri oppfattelsen i den retningen aktøren bak ønsker. Ifølge Rid (2020:429) kan det være tydelig for produsenter av desinformasjon hva som er falskt på det tidspunktet den lille falske informasjon inkluderes i en ellers sann tekst, eller når en uekte sosial medieprofil oppfordrer sine følgere til å gjøre ett eller annet de ellers ikke ville gjort. Stout skriver at det er «ofte enklest og mest effektivt [...] å servere en kombinasjon av sann og falsk informasjon» (2017:97). Det er derfor svært utfordrende for mottakerne av desinformasjon gjennom fremmedstatlig påvirkning å oppfatte at man er utsatt for nettopp det. På den måten kan denne typen fremmedstatlig påvirkning endre oppfatningen til mottakeren uten at mottakeren selv er klar over at det skjer. For en produsent av desinformasjon kan det også være vanskelig å identifisere hvilken effekt desinformasjonen har hatt ettersom mottakeren ikke oppfatter informasjonen som usann. Dersom man observerer endring i adferd hos en mottaker kan denne alltdis

skyldes andre forhold enn desinformasjonen. Effekten av fremmedstatlig påvirkning kan derfor være utfordrende å studere, også for å måle effekten det har på politiske beslutningsprosesser.

Utenrikspolitikk

Det finnes mange definisjoner av utenrikspolitikk. Kort sagt: ««Utenrikspolitikk» er et politikkområde rettet mot å ivareta statens interesser vis-à-vis de internasjonale omgivelsene» (Fermann, 2011:30).

En mer dekkende definisjon er kanskje:

«Utenrikspolitikk kan betraktes som territorialstatens utad- og formålsrettede virksomhet der strategier velges og virkemidler anvendes i lys av statens kollektive selvforståelse, utenrikspolitiske målsettinger, maktmidler, og de konkrete utfordringer staten står overfor» (Fermann, 2011:28).

Utenrikspolitikk skjer når en stat «[inngår] i politiske relasjoner med andre politiske enheter» (Leira, 2018:2). Historisk mener Leira (2018:8-9) at de ulike sosiale relasjonene man inngikk i er viktig for grunnlaget og utøvelsen av det som senere er kjent som utenrikspolitikk. Når en stat agerer i omgivelser og i relasjon til andre stater er det uunngåelig at det vil oppstå ulike konflikter basert på divergerende interesser. Dette skyldes blant annet at utenrikspolitikk utøves i et anarkisk system uten noen form for overordnet myndighet som regulerer staters adferd (Malnes, 2011:15).

«Anarki eksisterer med andre ord overalt hvor samhandling mellom aktører – individer, grupper eller stater – ikke er regulert av bestemmelser som er laget og håndhevet av noen som har myndighet eller mulighet til å gjøre det» (Malnes, 2011:19).

På den arenaen hvor stater utøver sin utenrikspolitikk finnes det derfor ingen kontrollmekanismer som avgjør hvordan en stat kan oppføre seg overfor omgivelsene «i den forstand at statene ikke har noen regjering over seg» (Malnes, 2011:20). Samtidig har ulike former for «forhandlet regulering» vokst frem siden slutten på Andre verdenskrig. Dette bidrar til å regulere staters adferd samtidig som ingens suverenitet

begrenses eller at en stat dominerer over andre stater (Malnes, 2011:21). Fermann (2011:36) skriver at «utøvelsen av utenrikspolitikk er blitt langt mer kompleks over tid». Dette skyldes blant annet teknologisk og økonomisk utvikling som har ledet til behovet økt samhandling mellom stater. Saksfeltene utenrikspolitikken må ta hensyn til er flere og de er gjerne gjensidig avhengige (Fermann, 2011:36).

«[...Utenrikspolitikk] finner sted når stater forhandler, samarbeider eller kommer i konflikt, og når organisasjoner eller grupper som holder til innenfor ett land, forsøker å påvirke det som skjer i et annet land» (Hovi og Malnes, 2011:11). Stater benytter et spekter av ulike virkemidler, gjennom diplomatiet, internasjonale organisasjoner og institusjoner for å påvirke andre stater og deres adferd. Dette kan blant annet skje gjennom at «politiske motstandere kan legge indirekte press på hverandre nettopp ved å påvirke opinionens politiske virkelighetsforståelse» (Fermann, 2011:52).

Utenrikspolitikk skiller seg fra sikkerhetspolitikk i at sistnevnte:

«er en del av den bredere utenrikspolitikken og er innrettet mot å forebygge, begrense og håndtere trusler mot rikets territorielle sikkerhet og politisk uavhengighet – altså sikre statens eksistens og ivareta statens politiske handlefrihet» (Fermann, 2020:13-14).

Sikkerhetspolitikk skiller seg også fra andre deler av utenrikspolitikken i at den søker å «hegne om statens suverenitet vis-à-vis andre stater» (Fermann, 2011:38). Eksempelvis er også en av hovedoppgavene til utenrikstjenesten «å fremme norske næringsinteresser internasjonalt» (Regjeringen, 2021). Å fremme norske næringer for å bidra til økonomisk vekst er også utenrikspolitikk. Selv om det sikkerhetspolitiske aspektet ikke alltid er tydelig i bredden av utenrikspolitikk er det er ikke nødvendigvis noe vanntett skott mellom utenriks- og sikkerhetspolitikk. Fremmedstatlig påvirkning slik denne oppgaven forstår det kan rettes mot alle saksfelt innen norsk utenrikspolitikken. Caset som benyttes i oppgaven er et eksempel på en sikkerhetspolitisk sak. Det teoretiske fokuset vil allikevel ligge på utenrikspolitikk og utformingen av denne, ettersom hensikten er å forsøke å si noe universelt om hvordan påvirkning kan utfordre utenrikspolitiske beslutningsprosesser.

Noe av det Norge søker å beskytte gjennom utenriks- og sikkerhetspolitikken er definert i Sikkerhetsloven (2018). §1-5 definerer «nasjonale sikkerhetsinteresser: landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform [...]» (Sikkerhetsloven, 2018). I Norge inkluderer den demokratiske styreformen en viss grad av deliberasjon rundt beslutninger som fattes.

Eriksen og Weigård (1999:19) skriver at vårt representative demokrati langt på vei representerer en deliberativ politikkmodell. «Det er makt og strategiske interesser som spiller hovedrollen i koordinering av politiske prosesser i dag, ikke dialogisk, kommunikativ handling» (Eriksen og Weigård, 1999:19). Videre sier de at «[...] de *rammene* som maktutøvelsen og strategiene utspilles innenfor, like fullt må være holdt sammen av en tilgrunnliggende konsensus og anerkjennelse av systemet» (Eriksen og Weigård, 1999:19). Det er da altså en felles oppfatning av det politiske systemet og kommunikasjon som kan ses som grunnsteinene i et deliberativt demokrati. Ifølge Eriksen og Weigård er deler av:

«politikken [fundament, dets] tilknytning til et offentlig politisk resonnement, både i selve offentligheten og i representative forsamlinger. Her adresseres direkte spørsmål om hvilke saker som skal på dagsorden og, hva som bør gjøres og hva som er gode og rettferdige løsninger. Så lenge beslutningsprosessen ikke er immun mot impulser av denne art, har den heller ikke helt mistet sin deliberative, demokratiske kjerne» (1999:19).

Kommunikasjon, debatt og konsensus er en viktig del av den politiske prosessen i Norge. Alle beslutningsprosesser vil på et eller annet nivå være utsatt for impulser utenfra og foregår ikke isolert eller skjermet fra omverdenen. Ulike meninger og synspunkter fra forskjellige aktører vil ligge til grunn for politikken som utformes. I så måte er Norge altså et deliberativt demokrati. Det er en viktig del av legitimiteten til det politiske systemet i Norge, men kan også være en del av svakheten dersom man ser på hvordan prosesser kan påvirkes. Dette vil jeg komme mer inn på senere i oppgaven.

Teori

Den utenrikspolitiske beslutningsprosessen

Jeg vil nå gå gjennom den utenrikspolitiske beslutningsprosessen og fokusere på 'inside-ut' perspektivet der utenrikspolitikk ses som et resultat av innenrikspolitiske forhold og aktører og de ulike hensynene disse aktørene må ta.

Fermann skriver at «tunge utenrikspolitiske initiativer og strategivalg ofte trenger mer enn ett argument og ett motiv i ryggen for å realiseres, fordi ulike interessegrupper slutter seg til politikken av til dels svært ulike årsaker» (2020:16). For å bygge en robust utenrikspolitikk er man avhengig av en viss konsensus på hjemmebane. Det vil være utfordrende å stå støtt i sin utenrikspolitikk dersom en overvekt av avgjørelser fører til innenriks debatt og saksbehandling i Stortinget. Samtidig er debatt og meningsbryting en del av det deliberative demokratiet og derfor viktig i beslutningsprosesser. En utenrikspolitisk linje kan derfor være tuftet på ulike interesser fra ulike grupper. Dette er som nevnt over en sentral del av å bevare demokratiets legitimitet.

Utformingen av utenrikspolitikk og utenrikspolitiske beslutninger er et resultat av vurdering og oppfatninger til ulike aktører i statsforvaltningen. Synspunkter fra eksempelvis Utenriksdepartementet (UD), Forsvarsdepartementet (FD), Justisdepartementet (JD), Statsministerens Kontor (SMK) og Regjeringen for øvrig vil ofte måtte sammenstilles for å komme til en beslutning. Etterretningstjenesten (E), Politiets Sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM), andre etater og direktorater kan også bidra med informasjonsgrunnlag og vurdering som opplyser embetsverk og byråkrati i utenrikspolitiske spørsmål. De utenrikspolitiske beslutningene kan derfor ses som et resultat av ulike synspunkter fra ulike deler av statsforvaltningen alle tilknyttet utformingen av politikk på en eller annen måte. I siste instans kan det være opp til Stortinget å avgjøre handlingsrommet i utenrikspolitiske spørsmål gjennom å blant annet støtte eller ikke støtte et vedtak. Dette er også en viktig del av det å ivareta legitimitet i statsforvaltningen og i beslutninger som tas.

Flere (Fermann 2020, Putnam 1988 og Allison 1969) mener at interne forhold i et land kan påvirke og ha noe å si for internasjonal utvikling og hvilke utenrikspolitiske avgjørelser som tas. Utenrikspolitikk kan nemlig ses som et resultat av innenrikspolitiske organisasjoner, aktører og personer som bidrar med sine synspunkter og avgjørelser og har derfor konsekvenser for Norges utenrikspolitiske linje. Regjeringen må eksempelvis ta hensyn til opinion og tilstanden på hjemmebane i utformingen av utenrikspolitikk. Hvordan utenrikspolitiske beslutninger blir tatt basert på det overordnede synspunktet og hvilke prosesser som påvirker den vil redegjøres for videre i teorijennomgangen og analysen.

At ulike grupper kan ha ulike interesser kan medføre at en politisk blokk på Stortinget eksempelvis også kan ha stedfortrendene interesser av å støtte et utenrikspolitisk initiativ, det være seg for å få støtte for egne synspunkter i andre saker, innenriks eller utenriks. I enhver politisk prosess i et representativt demokrati vil det være elementer av forhandling og tautrekking mellom ulike parter. Som Allison skriver tas ikke avgjørelser på bakgrunn av rasjonelle valg men som et resultat av å forhandle og gi og ta (1969:707). I utenrikspolitiske spørsmål er staten derfor ikke en allvitende, rasjonell aktør men påvirket av interne dynamikker.

Utforming av utenrikspolitikk er en intrikat prosess som søker å forene innenrikspolitiske oppfatninger med utenrikspolitiske interesser. For å fatte gode beslutninger er man blant annet avhengig av «eksterne og interne muligheter og begrensninger, egenskaper ved strategisk ledelse og utenrikspolitisk handlingsrom» (Fermann, 2020:121).

Denne oppgaven tar utgangspunkt i UPA-modellen som Fermann (2020:121) fremstiller, for å tydeliggjøre den utenrikspolitiske beslutningsprosessen. Jeg vil presentere den modellen og utdype den videre. Hensikten er å visualisere prosessen rundt utenrikspolitisk beslutningstaking. Beslutningsprosessen begynner gjerne med et problem eller en utenrikspolitisk utfordring, altså premisset for utenrikspolitikk, det norske statsapparatet må ta stilling til overfor andre stater eller internasjonale institusjoner. Jeg vil så søke å vise hvordan den utenrikspolitiske beslutningsprosessen som kan være sårbar for fremmedstatlig påvirkning, men først vil jeg utlede den utenrikspolitiske beslutningsprosessen.

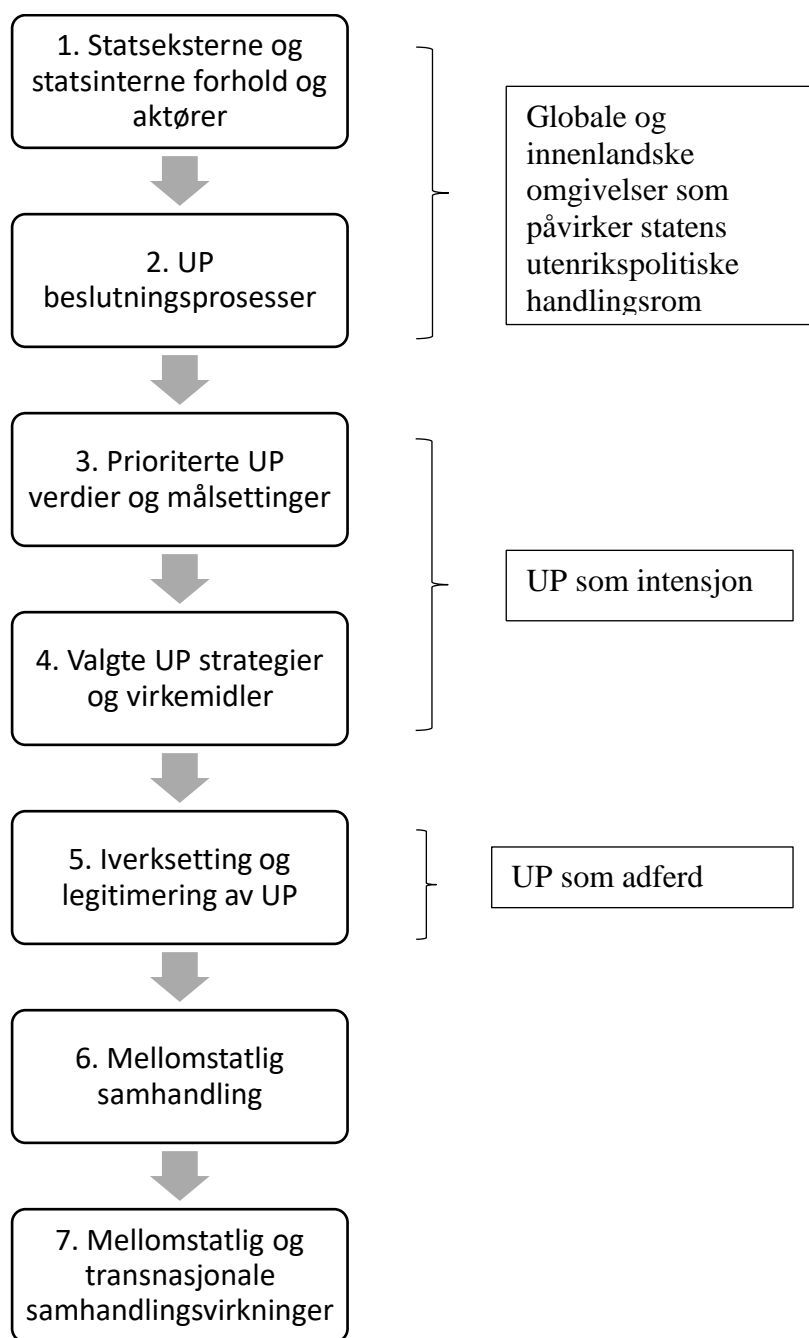
UPA-modellen til Fermann (2020:121) er relativt overordnet og tar for seg:

1. Eksterne, globale omgivelser
2. Interne, samfunnsmessige og innenrikspolitiske omgivelser
3. Egenskaper ved det utenrikspolitiske stats- og styringsverket
4. Utenrikspolitisk handlingsrom
5. Utenrikspolitisk respons i konkret håndteringssituasjon

Faktorene 1-3 leder til det utenrikspolitiske handlingsrommet (4) som igjen legger premisset for responsen (5).

UPA er en av flere analysemetoder for å vurdere utformingen og gjennomføring av utenrikspolitikk. Jeg anser den modellen som hensiktsmessig til å forklare de fenomener jeg søker å vise. Fermann (2020:103) skriver at UPA forklarer staters utenrikspolitikk og ikke mellomstatlig samhandling, og videre at staten forstås som en sosial organisasjon som kan være gjenstand for empirisk undersøkelse og ikke en enhetlig nyttemaksimerende rasjonell aktør. UPA ser staten fra innsiden-ut og ikke motsatt. Statens utenrikspolitikk og den innenrikspolitiske prosessen for å komme til en beslutning er det jeg søker å belyse. Her ses utformingen av utenrikspolitikk ses som en intern prosess og ikke kun som en rasjonell respons på et eksternt problem.

Fermann (2020:100-101) utleder videre en figur for utenrikspolitikk som beslutnings og iverksettingsprosess. «Her utgjør boks 2-5 de utenrikspolitiske beslutnings- og iverksettingsprosessene» (Fermann, 2020:100). Fermann (2020:100) skriver at for å utlede utenrikspolitikk er stater avhengig av en beslutningsprosess, et handlingsrom, noen målsettinger og vedtak om hvilke virkemidler man ønsker å benytte. Jeg vil i hovedsak se nærmere på hvordan de statsinterne forholdene påvirker beslutningsprosessen og videre hva det har å si for utformingen av norsk utenrikspolitikk.



Figur 1: Gunnar Fermann sin figur som forestiller den utenrikspolitiske beslutnings- og iverksettingsprosessen (Fermann, 2020:101)

Denne oppgaven vil som sagt videre fokusere på punkt 1 og 2 i denne prosessen. De statseksterne forholdene kan ses som det utenrikspolitiske landskapet som må manøvreres. Dette inkluderer de ulike utenrikspolitiske problemene vi må ta stilling til og aktørene vi står overfor. I så måte kan det ses som et premiss for beslutningsprosessen. Altså hvorfor må man ta en utenrikspolitisk avgjørelse? Jo, fordi

de statseksterne forholdene krever det. Når vi ser til caset måtte Norge ta de utenrikspolitiske beslutningene om styrkebidrag til Afghanistan som følge av forespørsler fra NATO og våre nære allierte. Dette kommer jeg nærmere inn på siden.

Det utenrikspolitiske handlingsrommet skapes av eksterne og interne forhold og aktører. Jeg vil videre i hovedsak se på de interne aktørene og deres adferd og hvordan det påvirker de utenrikspolitiske avgjørelsene. En måte fremmede stater kan søke å påvirke utenrikspolitiske beslutninger på er nemlig gjennom påvirkning av interne forhold og aktører. Hvordan dette kan skje og påvirke beslutningsprosessen vil vi komme nærmere inn på siden.

At utenrikspolitiske beslutninger tas som følge av beslutningsprosessen ovenfor er en viktig del av demokratiet vi lever under. Ifølge Eriksen og Weigård sin tolkning, «er det institusjonalisering av [...] *argumentasjonsprosedyrer* som sikrer demokratiets legitimitet» (1999:18). Når det ikke er tydelig hvilke løsning eller beslutning som er den beste må alle involverte aktører ha samme utgangspunkt og rett til å bli hørt. Det er kun slik man kan opprettholde et legitimt demokrati. Alles rett til å uttale seg og påvirke beslutningsprosesser er derfor deler av legitimitetsgrunnet til et demokrati. I en beslutningsprosess er det da også ikke uvanlig at dersom noen ønsker å vri sannheten eller presentere et uriktig bilde av en situasjon har man samme rett til å bli hørt og delta i argumentasjonen. I stede for å opplyse meningsdannelsen kan man ende med å manipulere den (Eriksen og Weigård, 1999:18).

Vi vil komme tilbake til utfordringene med dette og hvordan det kan gjøre beslutningsprosessen sårbar for påvirkning. Først vil vi gå dypere inn i hvordan man kan se og analysere de ulike interne prosessene som påvirker en utenrikspolitisk beslutningsprosess.

Graham Allison (1969) tar for seg tre ulike modeller for utenrikspolitiske beslutninger og knytter de mot amerikanske avgjørelser i forbindelse med Cubakrisen. De tre modellene kalles; 1. den rasjonelle politikkmodellen; 2. den organisatoriske prosessmodellen; og 3. den byråkratiske politikkmodellen (Allison, 1969:690). Modell 1 tar utgangspunkt i stater som rasjonelle aktører som søker å maksimere gevinsten i det utenrikspolitiske spillet. Den ser hendelser som et resultat av «målrettede

handlinger fra enhetlige nasjonale regjeringer» (Allison, 1969:690). Allison (1969:690) forklarer at forskere som bruker den rasjonelle politikkmodellen forsøker å forklare hvordan en regjering valgte den gitte handlingen som respons på det strategiske problemet de sto overfor. Modellen anser nasjoner som rasjonelle aktører som velger den antatt beste responsen på et utenrikspolitisk problem. Jeg mener at dette bilde må nyanseres ettersom politikk, inkludert utenrikspolitikk blir til som følge av interne prosesser og ikke alltid er den beste rasjonelle responsen på et problem. Modell 1 anses ikke som hensiktsmessig å benytte ettersom den ikke fokuserer på de interne prosessene og byråkratiet som utformer utenrikspolitikk. Den er som Fermann (2020:110-116) poengterer utside-inn og ikke innside-ut fokusert. Denne oppgaven vil heller fokusere på modell 2 og 3.

I modell 2 redegjør Allison for hvordan «en regjering består av et konglomerat av semi-føydale, løst allierte organisasjoner med betydelig grad av egen vilje» (Allison, 1969:698). Han (1969:698) skriver at hver av disse organisasjonene har hvert sitt ansvarsområde og løser sine oppgave delvis uavhengig av hverandre. Samtidig vil de fleste viktige utfordringer og beslutninger falle under ansvarsområdet til flere av organisasjonene. Som vi vil se i caset der Norge tok avgjørelse om å bidra med militære styrker i en misjon i utlandet var flere aktører i norsk statsforvaltning involvert og kom med sine vurderinger og synspunkter i saken. Derfor vil utformingen av politikk sett fra dette synspunktet være resultatet av arbeidet til flere delvis uavhengige aktører som sys sammen av de ansvarlige lederne på toppen. Eksempelvis må Forsvarsministeren ta høyde for meningene til sitt eget departement, men også innspill fra Forsvaret, E og UD i forbindelse med styrkebidrag til utlandet. Basert på innspill og vurderinger fra disse må Forsvarsministeren og regjeringen gjøre seg opp sin mening som igjen legges frem for Stortinget. Her vil opinionen komme med sine synspunkter og støtte eller ikke støtte vedtaket. Det vil igjen være med å legge premisset for handlingsrommet til beslutningstakeren. I disse prosessene er det mange aktører og mange ledd som ytrer sine syn og meninger.

De ulike lederne for departementene, etatene og direktoratene i statsforvaltningen kan påvirke, men ikke fullt ut kontrollere sine egne departementer, etater eller direktorater (Allison, 1969:707). Her kommer Allison sin tredje modell inn som ser på utenrikspolitikk som et resultat av byråkratiske politiske prosesser. Lederne i de ulike

organisasjonene er ikke monolittiske men sentrale brikker i et kompetitivt spill. Avgjørelser som tas er resultater av forhandlinger internt i hver organisasjon, samtidig som deltakerne i byråkratiet og embetsverket forholder seg til flere strategiske problemer samtidig. «Det er på *gruppe- og individnivå* at utenrikspolitiske overveielser faktisk gjøres og beslutninger fattes» (Fermann, 2020:109). Utfallet av disse beslutningsprosessene vil da være en kombinasjon av nasjonale, organisatoriske og personlige mål. Avgjørelser tas ikke på bakgrunn av rasjonelle valg men som et resultat av å forhandle og gi og ta (Allison, 1969:707). Videre er hva som avgjør et utfall ikke bare organisatoriske prosesser men makten og evnen til å forhandle blant motstandere og støttespillere om en gitt problemstilling og avgjørelse (Allison, 1969:707).

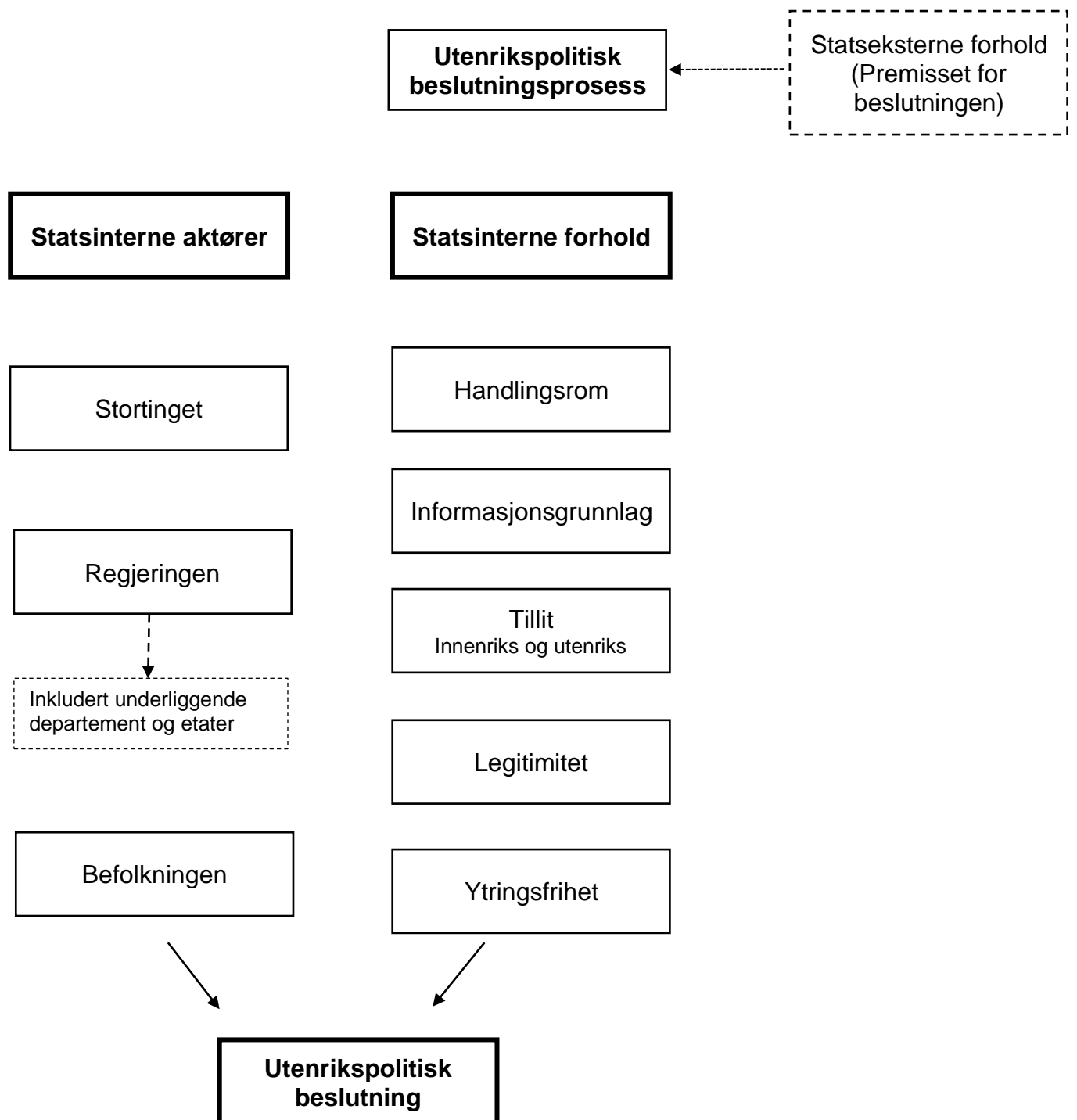
Allison skriver at «en regjerings avgjørelser og handling er resultat av intra-nasjonale politiske utfall» (1969:708). Putnam skriver også at «stater utad forsøker å maksimere egen evne til å tilfredsstille press fra innsiden» (1988:434). Avgjørelser og påfølgende handling er ikke en valgt respons på et problem men et resultat av kompromiss, koalisjoner, konkurranse og forvirring blant embetsmenn og byråkrater som oppfatter ulike problemer på forskjellige måter (Allison, 1969:708). De innenrikspolitiske prosessene kan da oppfattes som at de i stor grad påvirker de utenrikspolitiske beslutningene.

For å ta gode og riktige utenrikspolitiske beslutninger er man avhengig av en forståelse av de statseksterne forholdene. Det ligger som et premiss for at en avgjørelse må tas. I tillegg til de overnevnte faktorene som kan påvirke en beslutningsprosess, må en beslutningstaker ha et sannferdig og fullstendig informasjonsgrunnlag. Vosoughi, Roy og Aral (2018:1) skriver at grunnleggende teorier om beslutningstaking anser sannhet og nøyaktighet som avgjørende faktorer i det meste man foretar seg. At en beslutningstaker sitter med en riktig forståelse av en situasjon eller utenrikspolitisk problem er derfor viktig. «Beslutningstakere fokuserer på beslutningen som må tas nå og ikke på det større strategiske problemet. Samtidig har enhver beslutning konsekvenser for det strategiske problemet [...]» (Allison, 1969:710). Tilsynelatende små avgjørelser kan derfor få større følger dersom man ser de statseksterne forholdene under ett. I en hektisk hverdag hvor en beslutningstaker må ta stilling til mange ulike problemstillinger må avgjørelser tas raskt og kan være farget av de siste en beslutningstaker leste eller hørte.

En beslutningstaker kan anses som «det ensomme subjekt som bruker sin fornuft til å tolke hendelser og fakta i et forsøk på å forholde seg optimalt til en omskiftelig verden» (Eriksen og Weigård, 1999:12). Her er «rasjonalitet [...] forstått som en egenskap ved et aktivt, tenkende subjekt, som mottar informasjon om en verden bestående av subjekter» (Eriksen og Weigård, 1999:12). Basert på dette er selve rasjonaliteten en beslutningstakers evne til å ta til seg informasjon fra omverdenen. Eriksen og Weigård (1999:14) skriver videre at Habermas med sin rasjonalitetstro samtidig ikke mener at vi kan feste fullstendig tillit til etablert kunnskap. All kunnskap kan i prinsippet være feil og vil alltid være oppe til revisjon.

Dersom man legger dette til grunn i kombinasjon den utenrikspolitiske beslutningsmodellen til Fermann (2020) og Allison's (1969) syn på beslutningsprosessen mener jeg man kan identifisere ulike statsinterne aktører og forhold som kan utnyttes til å påvirke en beslutning. Dette er i hovedsak aktørene i beslutningsprosessen, deres informasjonsgrunnlag og oppfattelse og forståelse for det utenrikspolitiske problemet. Dette innebærer det nasjonale politiske landskapet og de innenrikspolitiske forholdene som omfatter beslutningstakerne. Så langt har vi da sett at utenrikspolitiske beslutninger er et resultat av innenrikspolitiske prosesser og oppfatninger.

Jeg vil nå utlede en forenklet modell for utenrikspolitisk beslutningsprosess som fokuserer på hvordan de statsinterne forholdene og aktørene påvirker utenrikspolitiske avgjørelser. Jeg tar utgangspunkt aktørene; *Stortinget, regjeringen og befolkningen*. De interne forholdene jeg tar for meg er: (1) *Handlingsrommet, om kan være både innenrikspolitisk og utenrikspolitisk handlingsrom.* (2) *Informasjonsgrunnlaget og forståelsen av det utenrikspolitiske problemet.* (3) *Tillit, både til Norge som utenrikspolitisk aktør, men også innenrikspolitisk tillit i befolkningen.* (4) *Legitimitet, altså regjeringens legitimitet i befolkningen og legitimiteten til demokratiet i stort.* (5) *Ytringsfrihet som innebærer meningsdannelse, åpen debatt og pressefrihet.*



Figur 2.0: Forfatterens fremstilling av den utenrikspolitiske beslutningsprosessen – basert på innenrikspolitiske forhold og aktører

Det må presiseres at dette er en grov forenkling av virkeligheten og at en utenrikspolitisk beslutningsprosess er mer kompleks og avansert enn det som foreslås ovenfor. Dette er også min tolkning av den utenrikspolitiske beslutningsprosessen, som baserer seg på Fermanns UPA-modell, men som inkluderer aktører og forhold. Dette vil gjøre modellen anvendbar for empirisk og teoretisk utforskning av hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre utenrikspolitikken.

Poenget er å vise at en utenrikspolitisk beslutningsprosess i stor grad er et resultat av statsinterne aktører og noen forhold som ligger til grunn for utenrikspolitiske beslutninger. Modellen går ikke i dybden på de ulike dynamikkene internt i departementer, etater og direktorater. Men, beslutningene vil stadig være påvirket av forhandlinger og dragkamp mellom ulike parter og aktører. Samtidig følger ikke alle utenrikspolitiske beslutninger den samme prosessen. En hel del avgjørelser tas gjennom enklere beslutningsprosesser, for eksempel internt i UD uten at andre deler av statsforvaltningen involveres. Til grunn for disse vil det allikevel ofte ligge et avklart handlingsrom, tillit i befolkning og et beslutningsgrunnlag eller synspunkter fra andre etater som må tas hensyn til. Noen utenrikspolitiske avgjørelser vil ha et langsiktig fokus og kanskje legge grunnlag for en lang utenrikspolitisk linje mens andre avgjørelser har et kortsiktig fokus, eksempelvis å løse en oppstått krise og beslutningene er relevante nå, men ikke om to dager. Modellen skiller ikke på tidsperspektiv eller betydning av avgjørelser. Uavhengig av det vil det alltid være interne hensyn å ta når avgjørelser skal fattes. I større eller mindre grad kan modellen over ses som aktuell for den utenrikspolitiske beslutningsprosesser slik jeg ønsker å vise i denne oppgaven.

Jeg vil komme tilbake til denne modellen i analysen der jeg vil diskutere hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre de statsinterne forholdene og aktørene og derigjennom den utenrikspolitiske beslutningsprosessen.

Det empiriske caset

De statsinterne forholdene og aktørene er altså viktige i utformingen av utenrikspolitikk. Videre vil jeg undersøke hvordan det kan spille seg ut i praksis ved å se på beslutningsprosessene som ledet til norske styrkebidrag til Afghanistan i 2005 og 2006, med de underliggende selvpålagte restriksjonene til styrkene. Mange av de norske styrkebidragene var underlagt særnorske begrensninger, som blant annet hvor de kunne operere, hvilken ramme de skulle operere under og hvilke engasjementsregler som gjaldt. Innledningsvis vil jeg kort beskrive bakgrunnen og noen eksterne faktorer som grunnlag for Norges tilstedeværelse i Afghanistan. Jeg vil så presentere caset med fokus på de ulike statsinterne forholdene som påvirket aktørene og videre i analysen diskutere hvordan fremmedstatlig påvirkning kunne utfordre dette.

Etter terrorangrepene 11. september 2001 vedtok NATO at artikkel 5 i Atlanterhavspakten ble utløst, som følgelig ledet til at alle NATOs medlemmer var forpliktet til å bistå USA. Som en direkte følge innledet USA OEF i 2001 hvor blant andre Norge bidro med militære styrker (Regjeringen, 2012). I den innledende fasen var fokuset «krigen mot terror» og nedkjemping av al-Qaida og Taliban (NOU 2016:8, 2016:20). Samtidig med dette i «2001 betegnet FNs sikkerhetsråd situasjonen i Afghanistan som en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet» (Regjeringen, 2012). Det ble gjennom denne resolusjonen besluttet å opprette ISAF som Norge også har bidratt til siden begynnelsen (Regjeringen, 2012). Norge har ved flere anledninger, siden 2001, blitt anmodet om å støtte både OEF og ISAF med ulike styrkebidrag til Afghanistan (NOU 2016:8, 2016:18). De utenrikspolitiske forpliktelsene som ligger i artikkel 5 i Atlanterhavspakten og forespørsler fra nære allierte kan ses som det utenrikspolitiske premisset for beslutningene om de ulike styrkebidragene regjeringen tok. Altså innledningen av de militære operasjonene og ønsket om norsk støtte til disse. De statseksterne forholdene og forespørslene fra NATO og Norges nære allierte er selvfølgelig viktig i prosessen om å beslutte å bidra med norske styrker. Det er premisset for styrkebidragene, men vil i denne sammenheng ikke diskuteres videre, all den tid fokuset er de innenrikspolitiske dynamikkene som påvirket beslutningene.

Etter regjeringsskiftet høsten 2005 sto den nyinnsatte Stoltenberg II-regjeringen overfor viktige utenrikspolitiske spørsmål om ulike styrkebidrag til ISAF og operasjonen i Afghanistan. Den forhenværende Bondevik-regjeringen hadde allerede mottatt forespørsler fra Norges nære allierte om å bidra med kampfly (F-16) og signalisert at Norge var positive til det (Oma, 2020:276). Arbeiderpartiet (Ap), Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk venstreparti (SV) måtte snarlig ta stilling til om Norge ønsket å bidra med F-16 fly til ISAF. Videre i 2006 kom forespørsler fra nære allierte om bidrag med spesialstyrker til Afghanistan (Oma, 2020:268). Jeg vil nå se nærmere på hvordan de statsinterne aktørene (*Stortinget, regjeringen og befolkningen*) og de statsinterne forholdene (*handlingsrom, informasjonsgrunnlag, tillit, legitimitet og ytringsfrihet*) kan bidra til å forklare noen av de beslutningene som ble tatt i perioden.

Ifølge Oma (2014:80) har de innenrikspolitiske forholdene hatt stor påvirkning på beslutninger om norske bidrag til internasjonale operasjoner; sikkerhetspolitiske hensyn har ikke alltid stått i førersetet for utenrikspolitiske beslutninger. Oma (2020:272-276) skriver at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom utfallet av beslutningene Stoltenberg II-regjeringen tok i forbindelse med styrkebidrag til NATO, og de eksterne forespørslene fra alliansen. Forholdet til NATO var viktig, all den tid Norge vurderte denne støtten som en ivaretagelse av egen sikkerhet i tilfelle angrep på norsk territorium. Oma (2020:276-278) poengterer at bidragene Norge valgte å sende, kampfly og spesialstyrker, allikevel ikke var helt i tråd med de anmodningene vi mottok fra NATO. Alme og Kveberg (2020:24) skriver at beslutninger som ble tatt av regjeringen i 2005 og 2006 om sammensetning og lokalisering av norske styrkebidrag delvis ble tatt som følge av politiske vurdering av innenrikspolitisk karakter. Det samsvarte ikke nødvendigvis med hva som ville vært lurt av hensyn til oppdraget i Afghanistan. Rammene for oppdraget ble satt som følge av «hvilke begrensninger og føringer politikken og opinionen hjemme [...la]» (Kjølberg, 2014:51). Beslutningene må derfor ses i lys av innenrikspolitiske prosessene som påvirket hvilke bidrag Norge stilte med og begrensningene de var underlagt. Beslutningstakerne måtte i denne prosessen blant annet ta hensyn til ivaretagelse av regjeringssamarbeidet, flertall i Stortinget, oppslutning i opinionen og sikre flertall ved fremtidige valg (Oma, 2020:273). Det innenrikspolitiske landskapet og presset det la på beslutningstakerne, viser seg å ha hatt stor effekt på den utenrikspolitiske beslutningen som ble tatt.

Det var ulike synspunkter internt i regjeringen, både innad i regjeringspartiene, men også blant de tre partiene på hva Norge burde gjøre. Det er indikasjoner på at venstrefløyen i Ap var skeptiske til å sende offensive kapasiteter til en fredsbevarende styrke som ISAF. Dette spilte seg i liten grad ut i Stortinget men kom frem i ulike enkeltuttalelser fra Ap representanter (Oma, 2020:279). Sp var mer avmålte i sine uttalelser, noe som kan skyldes at utenrikspolitikk ikke er det partiet primært profilerer seg mest på, og at de i utgangspunktet var tydelige på støtte til NATO. Oma påpeker «at det var viktig for Sp å bidra til ISAF for å bevare NATO, siden et svekket NATO av flere ses som et sikkerhetspolitisk argument for medlemskap i EU» (2020:279). Derfor kan man anta at for Sp er uforbeholden støtte til NATO en kjernesak ettersom de vurderer det som noe som ivaretar norsk sikkerhet i tilstrekkelig grad. Av de tre partiene i koalisjonen var SV mest skeptiske til støtte til ISAF, og ønsket hverken å sende kampfly eller spesialstyrker (Oma, 2020:279). For Ap og Sp sin del har de programfestet støtte til NATO og mener Norges sikkerhet avhenger av alliert støtte. Dette belyses også gjennom at Ap og Sp var positive til å bidra med styrker Sør-Afghanistan og så på det som «en naturlig del av allianseforpliktelsen» (NOU 2016:8, 2016:33). SV på sin side mener Norge bør meldes ut av NATO (Oma, 2020:284), og var svært skeptiske blant annet til styrkebidrag til Sør-Afghanistan (NOU 2016:8, 2016:33). Regjeringen måtte balansere slik at avgjørelsene som ble tatt ivaretok alle de tre partienes synspunkter. For å sikre sin posisjon i regjeringen synes det at SV «var villig til å akseptere beslutninger de prinsipielt var imot» (Oma, 2020:280). Alme og Kveberg (2020:32) påpeker også at mange av begrensningene de norske styrkene ble underlagt, blant annet i 2005 og 2006, var med bakgrunn i å ivareta regjeringssamarbeidet. Dette tydeliggjør Kjølberg sin påstand om at «det er på innenriksarenaen at en regjering må oppnå politisk støtte for å delta i en internasjonal militær operasjon og å opprettholde denne deltakelsen over tid» (2014:46). De ulike synspunktene og meningene internt i regjering fikk konsekvenser for handlingsrommet og hvilke styrkebidrag med underliggende begrensninger man bidro med.

Det var også ulike meninger om styrkebidragene blant departementer og etater (NOU 2016:8, 2016:27-28). I dette tilfellet handlet det om bidrag Provincial Reconstruction Team (PRT) konseptet. Forsvaret og UD var i utgangspunktet positive til deltakelse mens FD på sin side «advarte mot en slik oppgave fordi det ville medføre omfattede kostnader både i form av personell og materiell» (NOU 2016:8, 2016:27). UDs innspill

i saken angikk i hovedsak lokasjonen for bidraget og at dette ikke gikk ut over bistandsbidragene departementet hadde ansvar for. Forsvaret på sin side fokuserte på hvordan et slikt oppdrag praktisk ville la seg løse (NOU 2016:8, 2016:27). Ulike synspunkt og innspill fra underliggende departementer og etater er med på å bidra til beslutningsgrunnlaget til regjeringen. I så måte kan også dette få konsekvenser for beslutningene som tas.

Når det kom til å bidra med kampfly til Afghanistan var SV svært skeptiske. Mathismoen (2005) påpeker at flere i partiet, deriblant Audun Lysbakken, hadde problemer med å se hvordan kampflybidraget passet under kompromissene i Soria Moria erklæringen og at det brøt med den fredsbevarende profilen. På den annen side påpeker Oma (2020:286) at Ap ville ha store problemer med å godta avslag på kampflyforespørselen så kort tid etter beslutningen om tilbaketrekking fra OEF. Dette tydeliggjør at «den militære deltakelsen i Afghanistan var en kilde til intern uro i SV og spenninger i regjeringen Stoltenberg II» (NOU 2016:8, 2016:28). Før SV gikk inn i regjering, og var en del av opposisjonen hadde de kritisert deler av krigsinnsatsen i Afghanistan (NOU 2016:8 :28). De stilte derfor krav om at «all norsk militær innsats skulle være i ISAF. Avvikling av OEF-bidraget ble formelt nedfelt i regjeringsplattformen «Soria Moria»» (NOU 2016:8, 2016:28). Samtidig sto NATOs rolle som sikkerhetsgarantist for Norge såpass sterkt at mangel på støtte til alliansen kunne få konsekvenser for oppslutning i opinionen. Her ser vi igjen at handlingsrommet ble begrenset som følge av innenrikspolitiske forhold. Av hensyn til hele regjeringssamarbeidet anså nok SV i kampflysaken at de var tjent med å inngå kompromisser for å ivareta sin posisjon i regjeringen (Oma, 2020:286).

Oma (2020:291) skriver at ivaretagelsen av regjeringssamarbeidet også sto sentralt i beslutningene om styrkebidrag til ISAF. «Regjeringens fremste «problem» var SV-statsrådenes manglende handlingsrom overfor egne tillitsvalgte og egen velgergruppe» (Oma, 2020:291). Handlingsrommet til regjeringen var derfor også noe begrenset som følge av disse hensynene. For å sikre videre regjeringssamarbeid måtte altså alle beslutninger vektas mot denne begrensningen i handlingsrommet for å ivareta alle partienes interesser.

Eksempelvis kan vi se at de norske kampflyene som ble sendt til Afghanistan var underlagt strenge nasjonale restriksjoner for bruk, og ulike kontrollmekanismer ble innført for å sørge for at disse ble fulgt (Frost-Nielsen, 2020:302). Dette var ikke de eneste styrkene som ble underlagt restriksjon. Alme og Kveberg skriver at «strenge engasjementsregler var en viktig del av regjeringens legitimering av deltakelsen hjemme i Norge, både i Storting og i opinionen for øvrig» (2020:29). Det fremgår at ledelsen i ISAF anså de norske restriksjonene som såpass hemmende at Norge på et tidspunkt ble bedt om å fjerne de (NOU 2016:8, 2016:31-33). Det var allikevel flere grunner til at styrkene var underlagt begrensninger, blant annet var det resultatet av kompromisser blant regjeringspartnerne som bidro til å ivareta SVs mer restriktive linje rundt styrkebidraget (Frost-Nielsen, 2020:313-314). Dette kompromisset bidro også til å forankre avgjørelsen i Stortinget (Frost-Nielsen, 2020:317) fordi det da var lettere for SV å akseptere beslutningen. Dette viser at interne dynamikker og SVs syn på forsvarspolitikken ble avgjørende for hvordan det norske styrkebidraget ble skrudd sammen og derigjennom for den faktiske støtten til styrkene på bakken i Afghanistan.

For regjeringen lå det ulike tidsperspektiv til grunn for de ulike avgjørelsene om styrkebidrag. Kampflybidraget var allerede fremmet som forslag av Bondevik-regjeringen og den nyinnsatte Stoltenberg II-regjeringen måtte snarlig etter inntredelse forplikte et bidrag. Siden forslaget allerede var fremmet ville det også sende negative signaler om den nyinnsatte regjeringen valgte å ikke forplikte kampfly (Frost-Nielsen, 2020:313). Både forpliktelsen som lå i forslaget fra Bondevik-regjeringen og tidsperspektivet kan ha hatt noe å si for utfallet. Det påvirket i hvert fall forhandlingsklimaet mellom de tre partiene. Når forespørselen om økt bidrag til Sør-Afghanistan kom fra nære allierte, tok det betraktelig lenger tid for regjeringen å fatte en beslutning.

Vi ser at handlingsrommet til regjeringen ble begrenset av de ulike politiske ståstedene til partiene og påvirket den utenrikspolitiske avgjørelsen. «Det utenrikspolitiske handlingsrommet er en funksjon av en regjeringens eksterne (globale) og interne (innenrikspolitiske) omgivelser og dens vurderinger av muligheter og begrensninger i disse omgivelsene» (Oma, 2020:269). Her synes ikke de eksterne sikkerhetspolitiske vurderingene å være avgjørende, men heller oppfatningene til de tre partiene. I en koalisjonsregjering må man stadig inngå kompromisser og ulike partier kan ha «ulike

oppfatninger av hva som er av nasjonal interesse» (Oma, 2014:81). Gjennom å inngå kompromisser og ivareta egen politisk posisjon, vil man kunne ha påvirkning på andre saker som er av stor eller større betydning for eget parti. SV kan ha gått med på å bidra med kampfly og spesialstyrker til ISAF, selv om de var sterkt imot, nettopp for å sikre gjennomslagskraft i andre saker. Til grunn for en avgjørelse kan det da ligge stedfortredende interesser.

Forespørselen fra nære allierte om økte bidrag til Sør-Afghanistan i 2006 tok som nevnt lang tid for regjeringen å behandle noe som er «en indikasjon på intern uenighet og dragkamp» (Oma, 2020:287). Ap og Sp var positive til å bidra med styrker til Sør-Afghanistan, mens «i SV derimot var motstanden stor mot å sende styrker til det som ble oppfattet som en angrepskrig i sør» (NOU 2016:8, 2016:33). I motsetning til kampflybidraget avslo Norge denne forespørselen. En av grunnene som trekkes frem av Oma (2020:288) for at regjeringen fulgte SVs linje i dette spørsmålet handler om aksepten for at Statoil fikk bygge gasskraftverk på Mongstad uten å pålegges tilstrekkelig rensing ved anlegget i 2006. «Flere hadde ment at SV burde forlate regjeringen som konsekvens av avtalen» (NOU 2016:8, 2016:33) og det var noe av grunnen til at styrkebidrag til Sør-Afghanistan ble så viktig for SV (NOU 2016:8, 2016:33). Jeg vil ikke gå videre inn i Mongstadsaken, men vi kan se at utfallet av en utenrikspolitisk beslutning kan ha vært påvirket av et innenrikspolitisk klima- og miljøspørsmål. Aksepten for Mongstadanlegget ble ansett som et stort nederlag for SV og «regjeringsslitastjenen ville bli stor om SV måtte akseptere nok et nederlag» (NOU 2016:8, 2016:33). Derfor kan de andre regjeringspartnerne ha vurdert at to slike saker så nært i tid kunne sette hele regjeringssamarbeidet i fare. Samtidig fikk avgjørelsen uheldige utenrikspolitiske konsekvenser og Børresen sier at «NATOs generalsekretær [erklærte] offentlig at han [var] skuffet over Norges nei» (2006 sitert i Oma, 2020:288). «Beslutninger om styrkebidrag ble [...] sett opp mot beslutninger på andre politikkområder» (Oma, 2020:291-292). En stedfortredende innenrikspolitisk interesse resulterte derfor i å ikke bidra med spesialstyrker til Sør-Afghanistan, på tross av de negative konsekvensene det fikk gjennom kritikk fra NATOs generalsekretær. Hensynet til regjeringssamarbeidet i stort fikk igjen konsekvenser for hvordan Norge valgte å bidra.

En regjering må søke støtte i befolkningen for utenrikspolitiske beslutninger, eksempelvis styrkebidrag til internasjonale operasjoner, blant annet for å sikre politisk overlevelse. Uten å ivareta legitimitet i befolkningen kan en regjering oppleve begrensninger i sitt handlingsrom, blant annet av hensyn til gjenvalg (Oma, 2014:80-81). Bergmann skriver at «det vil alltid være behov for å forsvare og argumentere for krigsdeltakelse i moderne demokratier. Det er derfor avgjørende for myndighetene å vinne gehør for sine argumenter i befolkningen» (2015:89). Bøe-Hansen støtter dette synet og skriver at «befolkningen må «overbevises» om at bruk av militærmakt er nødvendig for å nå et politisk mål» (2013:42). I dette tilfellet måtte regjeringen ta hensyn til opinionens standpunkt og meninger om styrkebidrag til ISAF. Militære operasjoner, spesielt når de foregår utenlands, kan ofte være kime til debatt og i ytterste tilfelle bli en politisk belastning (Bøe-Hansen, 2014:54).

For regjeringen sto faren for tap av liv sentralt og ble oppfattet som en avgjørende faktor for å sikre støtte i befolkningen (Oma, 2020:282). Disse vurderingene kan ha påvirket regjeringens avgjørelser om hvilke styrker man ønsket å bidra med hvor. Man mente kampfly-bidraget ville bidra til å øke sikkerheten for styrkene på bakken og spesialstyrkebidraget til Kabul ble sett i sammenheng med å ivareta stabilitet og ro i den afghanske hovedstaden ble sett som et premiss for positiv nasjonal utvikling (Oma, 2020:282). Basert på de argumentene kan man anta at siden risikoen for tap av liv var redusert tilstrekkelig ville man ikke tape støtte i opinionen. Dette viser at hensynet til legitimitet i befolkningen kan ha bidratt til å påvirke hvilke avgjørelser man tok og hvilke bidrag man sendte med de underliggende begrensningene. Alme og Kveberg (2020:11) skriver at en regjering kan ta beslutninger som ikke nødvendigvis ivaretar de eksterne behovene best. Eksempelvis hensyn til situasjonen på bakken i operasjonsområdet eller hensyn til nære allierte. Støtte i befolkningen er viktig og ivaretagelse av den kan gå foran andre vurderinger.

FN-mandat har vært viktig og en rød tråd gjennom hele perioden Norge har stått i Afghanistan (Bergmann, 2015:89-90), og i så måte en grunnpilar i rettferdiggjøring av deltakelsen overfor den norske befolkningen. Dette vises blant annet gjennom «regjeringens avvisning av militær intervensjon i Irak i 2003, med henvisning til manglende FN-mandat» (Bergmann, 2015:93). Det later til at man gjennom FN, og da

en fredsprofil på styrkebidrag, i større grad kunne rettferdiggjøre deltakelsen i Afghanistan og ivareta legitimiteten overfor egen befolkning.

Uttalelser fra Støre og Strøm-Erichsen i Stortinget i henholdsvis 2005 og 2007 (siteret i Oma, 2020:283) viser også at man tok hensyn til opinionens oppfatning. Regjeringen forsøkte å kommunisere «at det ville være *etisk galt* ikke å delta» (Oma, 2020:283), samtidig som de la vekt på at dette var et initiativ for fred. Gjennom denne typen kommunikasjon kan regjeringen ha forsøkt «å utvide det innenrikspolitiske handlingsrommet» (Oma, 2020:283) eller ihvertfall øke aksepten og tilliten i opinionen for de avgjørelsene som ble tatt. Representanter for regjeringen brukte «patosappellen i argumentene [som] er basert på fellesmenneskelige drivkrefter, som håp, empati, medmenneskelighet og viljen til å hjelpe» (Bergmann, 2015:96). Bergmann (2015:96) viser til at dette kan ha vært for å høste støtte i den norske befolkningen. Samtidig skriver hun (2015:90-97) at regjeringens kommunikasjon til befolkningen endret seg over tid, delvis i tråd med at oppdraget eller rammene for det endret seg. Tidlig i perioden spilte myndighetene retorisk på at demokratiet var truet av terrorisme med henvisning til 9/11-angrepene (Bergmann, 2015:92). Og, «karakterisering av terrorisme som ondskap gir argument om nødvendigheten av militærmakt kraft» (Bergmann, 2015:92).

Hvilken informasjon som den formidles «er viktig fordi slike operasjoner forutsetter innenrikspolitisk oppslutning» (Bøe-Hansen, 2014:55). Regjeringen forsøkte også ifølge Bergmann (2015:94) å trekke utfordringene i Afghanistan nærmere befolkningen hjemme i Norge. Det ble blant annet gjort ved å peke til at heroin omsatt i Norge ofte stammet fra Afghanistan. Derigjennom ble de lokale utfordringene de norske styrkene bidro til å løse en del av løsningen også for Norges befolkning her hjemme. Den retorikken viser etter min mening at regjeringen var svært bevisst støtten i befolkningen. «Å skape nærhet og relevans til en sak, har sterk overbevisningskraft» (Bergmann, 2015:94). Det kommer tydelig frem at styresmaktene hadde befolkningen og oppslutning i tankene når de uttalte seg om styrkebidrag Afghanistan og deltakelse i ISAF.

I tilfellet med styrkebidrag til ISAF mener Oma (2020:283) at stemningen i opinionen dog ikke var særskilt begrensende for handlingsrommet til regjeringen. Samtidig, som

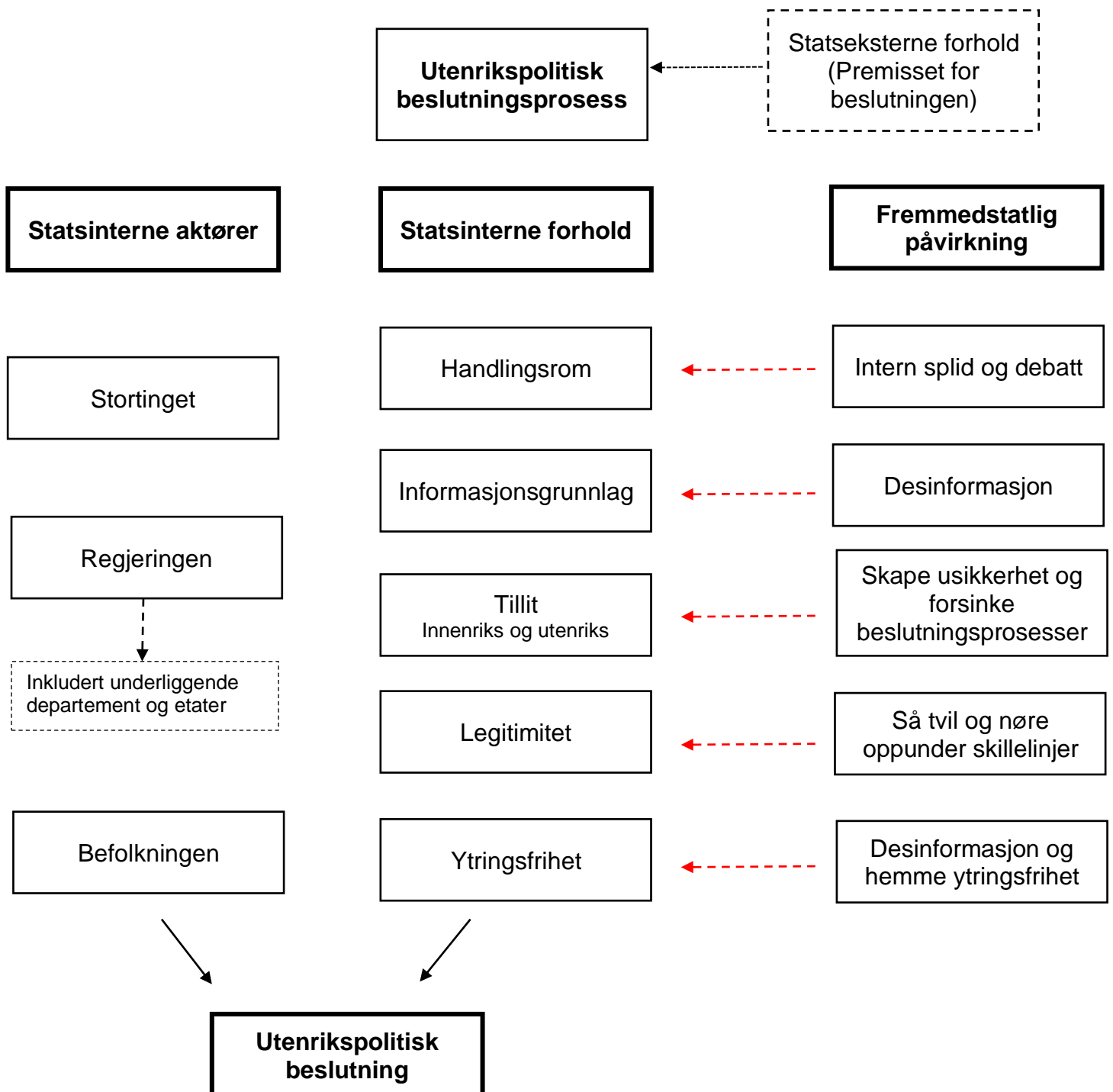
allerede nevnt, ser vi at etter regjeringsskiftet i 2005 ble handlingsrommet noe begrenset grunnet SVs mer restriktive innstilling til operasjonen i Afghanistan (NOU 2016:8, 2016:28). Uttalelsene fra regjeringsmedlemmene nevnt over tyder allikevel på at regjering var bevisst hvilken rolle opinionen kunne utgjøre. Mangel på støtte i befolkningen for utenrikspolitiske avgjørelser kan få negative konsekvenser for det innenrikspolitiske klimaet og påvirke utfallet av fremtidige valg. «Fremtidige negative hendelser – for eksempel tap av liv og økt prinsipiell debatt i media om hvorvidt NATOs strategi og det norske engasjementet var riktig - [kunne] raskt slå ut i opinionen» (Oma, 2020:283). Alme og Kveberg (2020:24) påpeker at informasjon om situasjonen på bakken i Afghanistan ved flere anledninger ble dysset ned i Norge, noe som også tydeliggjør rollen oppfatningen til befolkningen spilte. Bøe-Hansen (2014:56-57) mener at ulike aktører vil ha interesse av å kommunisere sin side av saken rundt en internasjonal operasjon. Disse narrative kan samsvare med, men også divergere fra, den offisielle linjen til styresmaktene. Hvilken oppfatning opinionen sitter igjen med kan være avgjørende for oppslutningen rundt en operasjon. Synkende støtte og økende debatt rundt styrkebidrag kan lede til innenrikspolitiske utfordringer og problemer.

Jeg vil videre se på eksemplene fra caset basert på teorien som ble presentert og diskutere hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre utenrikspolitiske beslutningsprosesser.

Analyse og diskusjon

Nå vil jeg diskutere hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Caset redegjort for over er, som tidligere nevnt, hensiktsmessig for å vise innslagspunkter for påvirkning ettersom det i stor grad fokuserer på de innenrikspolitiske forholdene og aktørene. Det viser også hvilke elementer som er viktig i en utenrikspolitisk beslutningsprosess, som redegjort for i teorien. Her legger jeg som tidligere nevnt til grunn at utenrikspolitiske beslutningsprosesser kan utfordres av fremmedstatlig påvirkning. Jeg vil ikke hevde at fremmedstatlig påvirkning utfordret beslutningsprosessene som ledet til de norske styrkebidragene til ISAF, eller har utfordret andre utenrikspolitiske beslutningsprosesser i Norge. Men, jeg vil si noe om hvordan det kunne vært gjort i den hensikt å skape bevissthet rundt utfordringene fremmedstatlig påvirkning kan utgjøre. Det følgende er i så måte en hypotetisk fremmestilling av hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre norske utenrikspolitiske beslutningsprosesser.

Utenrikspolitikken formes som følge av samhandling og relasjon mellom aktører, både innenriks og utenriks. Det handler i stor grad om å påvirke andre stater til egen fordel. Som tidligere nevnt er påvirkning er naturlig del av politikken. Ulike former for påvirkning, både positive og negative, kan bidra til å forme de beslutningene som tas. Som oppgaven så langt har redegjort for, er utenrikspolitikk et resultat av statsinterne aktører og forhold. Jeg vil nå trekke frem modellen som ble presentert i teorien i den hensikt å vise hvordan de ulike statsinterne forholdene kan utfordres av fremmedstatlig påvirkning. Modellen er som sagt min tolkning av den utenrikspolitiske beslutningsmodellen. Her inkluderer jeg teori om fremmedstatlig påvirkning for å eksemplifisere hvordan det ene kan påvirke det andre. Dette er kun en måte å se prosessen på, og modellen kunne gjerne sett annerledes ut. Eksempelvis kan det å skape usikkerhet og forsinke en beslutningsprosess også begrense oppfatning beslutningstakere har av sitt handlingsrom. Det er i så måte ikke vanntette skott mellom de ulike kategoriene, og modellen er en av flere mulige måter å presentere hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre utenrikspolitiske beslutningsprosesser på. Gjennom analysen vil jeg diskutere og forklare dette nærmere.



Figur 2.1: Forfatterens fremstilling av den utenrikspolitiske beslutningsprosessen – basert på innenrikspolitiske forhold og aktører. Inkluderer hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre prosessene.

Statsinterne forhold og aktører

Her ser vi de ulike statsinterne forholdene som ligger til grunn og legger premissene for hva de statsinterne aktørene kan foreta seg. Disse statsinterne forholdene og

derigjennom de statsinterne aktørene kan utfordres av fremmedstatlig påvirkning. Handlingsrommet til beslutningstakerne kan i ytterste tilfelle begrenses eller hemmes av ulike former for påvirkning. Som redegjort for i caset var det mange faktorer som påvirket regjeringens handlingsrom. Eksempelvis vil interne uenigheter innad i en regjering kunne forsterkes av fremmedstatlig påvirkning, gjennom å endre noens oppfatning av en situasjon. Derigjennom kan handlingsrommet oppleves som innskrenket og få konsekvenser for beslutningen.

Informasjonsgrunnlaget beslutningstakerne legger til grunn for avgjørelsene som tas er en svært viktig faktor for utfallet av beslutningen. Dersom det er uriktig eller fordreid kan det følge negative konsekvenser av beslutningene som fattes. Gjennom fremmedstatlig påvirkning, eksempelvis spredning av desinformasjon, kan dette informasjonsgrunnlaget utfordres. Det kan også få konsekvenser for handlingsrommet ettersom det kan påvirke opinionens oppfatning. Videre har vi sett at tilliten til styresmaktene er viktig for å skape legitimitet og fortrolighet både innenriks og utenriks. I beslutningene om styrkebidrag til Afghanistan så vi at regjeringen til enhver tid var bevisst hva de kommuniserte til befolkningen. Dette var viktig for å opprettholde tillit og legitimitet til beslutningene som ble fattet. Gjennom fremmedstatlig påvirkning kan denne tilliten settes på prøve og i verste fall være hemmende for beslutningsprosesser. Til slutt kan ytringsfrihet, åpen debatt og fri presse utfordres av fremmedstatlig påvirkning. Dette kan bidra til å skade en av de viktigste verdiene som ligger til grunn for Norges deliberative demokrati. På den annen side kan denne kvaliteten være noe av det som beskytter oss mot fremmedstatlig påvirkning og ivaretar handlingsrommet til regjeringen. Dette vil jeg komme nærmere inn på senere i analysen.

Et av kjennetegnene ved et deliberativt demokrati som Norge er 'alles' rett til å bli hørt og påvirke utfallet av beslutninger sentralt. Det kommer til syne i saken om norsk styrkebidrag til ISAF. De tre regjeringspartiene hadde prinsipielt forskjellig innstilling til deltakelse i NATO og styrkebidrag til ISAF. Samtidig ble det slått fast i Soria Moria-erklæringen, som lå til grunn for regjeringssamarbeidet, at Norge ville delta med styrker i ISAF (Oma, 2020:284). Den beslutningen var et resultat av forhandlinger hvor blant annet ISAF-bidragets FN-mandat sto sentralt for SV. I tillegg skulle Norge trekke seg ut av OEF, som ble ansett for å være det mer offensive bidraget i Afghanistan. «Dette var en del av det politiske kompromisset i den nye rød-grønne regjeringen» (Østerud,

2013:64). Som sagt var SV i utgangspunktet skeptiske til å bidra med offensive kampavdelinger. FN mandatet og den fredsbevarende profilen var viktig for partiet. Dette ble ansett å være i SVs favør (Oma, 2020:284-285). På tross av at Soria Moria erklæringen stadfestet Norges deltakelse i ISAF ble hver konkret anmodning om støtte behandlet for seg. Disse «kunne være gjenstand for uenighet og dermed forhandlinger innad i regjeringen» (Oma, 2020:285).

Handlingsrom

I utenrikspolitiske spørsmål er man avhengig av en viss konsensus både internt og eksternt. I caset så vi at de ulike politiske ståstedene til de tre partiene påvirket hvilke styrkebidrag Norge bidro med til Afghanistan. De hadde også noe å si for de begrensningene eksempelvis kampflyene var underlagt. Dette støtter Allisons syn, som ble presentert tidligere, om at en regjering består av delvis uavhengige aktører med divergerende meninger (1969:698). Oma (2014:81) påpeker at regjeringssammensetningen er viktig for utfallet av beslutningsprosesser, fordi beslutningene tas av flere aktører. For å fatte gode beslutninger må disse aktørene og meningene omforenes. Fremmede stater som ønsker å påvirke utenrikspolitiske beslutningsprosesser kan søke å forsterke uenighet og polarisering mellom ulike parter. Gjennom å spille på politiske uenigheter kan man hemme en stats beslutningsprosess og påvirke utfallet av beslutninger. I ytterste konsekvens kan det få følger for en stats forhold til nære allierte eller andre utenrikspolitiske aktører. Bergh skriver at «grovt sett kan man dele påvirkningsoperasjoner inn i de som ønsker å endre målgruppens syn på noe(n) og de som ønsker å så splid i samfunnet ved å forsterke eksisterende syn» (2020b:12). Statsinterne aktører og forhold er utsatt for impulser og meninger både utenfra og innenfra. Fremmede stater kan utnytte dette ved å benytte innhold eller distribuere informasjon som forsterker uenigheter og skillelinjer mellom de politiske partiene i regjeringen. Disse gruppene kan påvirkes hver for seg, men også relasjonen mellom dem kan utsettes for press. Ap, Sp og SVs oppfatning av det utenrikspolitiske problemet og deres forventning om støtte internt i eget parti, i stortingsgrupper og i opinionen hadde konsekvenser for det norske bidraget til ISAF. Det er nærliggende å tenke at slike meningsbrytinger og forhandlinger internt i en regjering, som kan innsnevre handlingsrommet, ville vært gjenstand for påvirkningsinnsats i en fremtidig viktig utenrikspolitisk beslutningsprosess som blir utsatt for påvirkningsforsøk.

Som redegjort for i caset tok regjeringspartiene også hensyn til andre politiske saker når de besluttet styrkebidragene til NATO. Sps motivasjon for uforbeholden støtte til NATO, og styrkebidrag til Afghanistan, kan ha hatt bakgrunn i at sikkerhetsgarantinene det medfører ikke ville lede til nye debatter rundt EU medlemskap. SVs syn på regjeringens beslutning om Mongstadanlegget var også etter alt å dømme medvirkende til Norges nei til å bidra med spesialstyrker til Sør-Afghanistan. Dette fikk igjen negative utenrikspolitiske konsekvenser for den norske regjeringen i form av kritikk fra NATOs generalsekretær. Allikevel valgte regjeringen å gjøre det, blant annet, for å ivareta regjeringssamarbeidet med SVs støtte. Denne typen uenigheter er noe fremmede stater tenkelig kan søke å utnytte i påvirkningsøyemed. Fremmedstatlig påvirkning skjer i det skjulte og kan gjerne benytte uenigheter på saksfelt for å oppnå effekt et annet sted. Som nevnt tidligere utnytter fremmedstatlig påvirkning uenigheter for å oppnå sine mål på ulike saksfelt. Her vil en fremmed stat kunne fokusere på innenrikspolitiske saker, for eksempel klima- og miljøspørsmål. Ved å nøre oppunder uenigheter og øke polarisering i betente saker med høy grad av engasjement fra ulike aktører kan de utfordre norsk utenrikspolitikk, noe som i ytterste tilfelle kan medføre negative effekter for Norge på den utenrikspolitiske arenaen. Dette belyser også at fremmedstatlig påvirkning kan være vanskelig å motvirke, nettopp fordi det ikke nødvendigvis er en tydelig og klar sammenheng mellom tiltakene som iverksettes og de effektene fremmedstatlig påvirkning søker å oppnå. Det kan være å endre noens oppfatning uten at de selv er klar over det, for eksempel gjennom å spille på stedfortredende interesser. De naturlige delene av en utenrikspolitisk beslutningsprosess, som uenigheter i en koalisjonsregjering, kan være lavhengende frukt for en fremmed stat som ønsker å yte innflytelse gjennom å forsterke uenigheter.

Fremmede stater som ønsker å påvirke beslutningsprosesser negativt kan benytte seg av et spekter av virkemidler. Som nevnt over kan sensitiv informasjon som skaffes til veie gjennom hacking benyttes i kombinasjon med andre virkemidler for å yte press. For at fremmedstatlig påvirkning skal være negativ er det i bunn og grunn den bakenforliggende intensjonen som er avgjørende. Ettersom dette er en skjult måte å utøve indirekte makt over andre på vil intensjonen sjelden være kjent for andre enn aktøren som søker å påvirke. Handlingsrommet beslutningstakerne opplever at de har kan, dersom det er utsatt for fremmedstatlig påvirkning, bli mindre eller oppleves som

mindre eller annerledes enn det i utgangspunktet var. Målet er som tidligere nevnt å endre noens mening eller standpunkt uten at de selv er klar over at det skjer.

Tillit og legitimitet

'Alles' rett til å uttale seg og påvirke beslutningsprosesser er en del av legitimitetsgrunnlaget til et demokrati. I en beslutningsprosess er det da også naturlig at dersom noen ønsker å vri sannheten eller presentere et uriktig bilde av en situasjon har man samme rett til å bli hørt og delta i argumentasjonen. På den annen side, dersom noen presenterer intensjonell og påviselig falsk informasjon vil man ikke slippe til i den offentlige debatten, ihvertfall ikke i redaksjonelle medier. Samtidig er det gråsoner og som nevnt tidligere er det ikke alltid lett å skille mellom desinformasjon og troverdig informasjon og relevante meninger. I ytterste konsekvens kan man i stede for å opplyse meningsdannelsen ende med å manipulere den (Eriksen og Weigård, 1999:18). Dette er dermed en vanskelig balansegang når det kommer til fremmedstatlig påvirkning blant annet fordi utenrikspolitikken ikke er immun mot deliberasjon. Den er et resultat av kommunikasjon og debatt mellom aktører. Derfor vil den også kunne være sårbar for fremmedstatlig påvirkning.

Konsensus i beslutningsprosesser er viktig og av enda større betydning i en koalisjonsregjering. De involverte partiene må både gi og ta for å komme til enighet i ulike saker. Frost-Nielsen (2020:316) skriver at regjeringen valgte å behandle spørsmålet om kampfly internt snarere enn med full åpenhet i Stortinget. Dette ble gjort fordi man anså at det på den måten var lettere å komme til et kompromiss. Regjeringen valgte å behandle saken utenfor Stortingssalen og i så måte ikke ha full åpenhet i beslutningsprosessen. Dersom dette hadde blitt kjent med eller uten fremmedstatlig påvirkning, eksempelvis gjennom lekkasjer, er det nærliggende å tenke at dette kunne ha fått konsekvenser for legitimiteten til regjeringen og i verste fall påvirket oppdraget.

For Norge er utenrikspolitisk troverdighet av stor betydning. Norge har, som en liten stat, besluttet å tufte sin forsvarspolitik på sikkerhetsgarantiene gjennom NATO. Å skulle velge å ikke bidra med styrker til Afghanistan, kunne fått uheldige konsekvenser for regjeringen. Oma (2020:286) påpeker at et avslag på forespørselen fra NATO også kunne medført kritikk fra opposisjonen og opinionen. Dette skyldes «den brede politiske enigheten [som] vedvarte i stor grad i hele perioden frem til 2014» (NOU 2016:8, 2016:10). NATO og dets rolle som sikkerhetsgarantist står sterkt i Norge. Når

det kom til deltakelse i Afghanistan var «det viktigste for Norge [...] å sikre et godt forhold til USA og bevare NATOs relevans» (NOU 2016:8, 2016:10). For regjeringen var det derfor nødvendig å bidra for å ivareta oppslutning, men også norske sikkerhetsinteresser på lengre sikt. Bidragene måtte dog ses i lys av de ulike meningene til de tre regjeringspartiene. Når vi ser på fremmedstatlig påvirkning, er det slike situasjoner som kan anses som opportune å utfordre. Nettopp fordi det kan skade Norges sikkerhetspolitiske posisjon og fremmede stater kan oppfatte det som opportunt for egen del. Derfor kan fremmede stater gjennom påvirkning søke å forsinke beslutningsprosesser ved å nøre opp under uenigheter eller påvirke utfallet av beslutningsprosesser ved å spre desinformasjon, alt i den hensikt å svekke Norges troverdighet utenrikspolitisk, og gjennom det også regjeringens tillit innenriks.

Mistillit til regjeringen og deres beslutninger kan også bidra til redusert handlingsrom. Dette gjelder både med tanke på fremtidige valg, men også handlingsrommet de får i Stortinget. I tilfellet av norske beslutninger om innretningen på bidraget i Afghanistan ble ikke handlingsrommet med tanke på fremtidige valg ansett som begrensende. Det gjorde heller ikke stortingsflertallet (Oma, 2020:292). På tross av det ser vi i redegjørelsen av caset flere eksempler på at regjeringen var bevisst både befolkningen og Stortinget i sine uttalelser og måten beslutningene ble fattet på, eksempelvis som nevnt i at beslutningen om å sende kampfly i stor grad ble tatt utenfor Stortingssalen (Frost-Nielsen, 2020:316). Det kan være slike dynamikker fremmedstatlig påvirkning søker å utfordre. Fremmede stater kan se seg tjent med nettopp det å søke å påvirke opinionens støtte og tillit, gjennom eksempelvis å nøre oppunder ytterpunkter i debatter eller farge bildet ved hjelp av desinformasjon. Økt mistillit og forsterket polarisering kan i verste tilfelle ha langsiktige negative konsekvenser for demokratier (Bergh, 2020a).

Informasjonsgrunnlag

For beslutningstakere er informasjonsgrunnlaget avgjørende for å ta gode beslutninger. Dette formes som resultat av innspill fra flere aktører i statsforvaltningen. Som Allison (1969:707) poengterer, er utenrikspolitikk et resultat av byråkratiske prosesser hvor beslutningstakerne på toppen til slutt må vurdere alle innspill og meninger for å ta en beslutning. Det er ikke bare oppfatningen til de politiske partiene, men også synspunkter fra departementer og etater som må tas med i vurderingen i

utenrikspolitiske spørsmål. Ulike grupperingen kan ha interesse av ulike utfall, det være seg politiske blokker, departementer eller etater. Disse kan søke å påvirke beslutningen gjennom enten å legge press på beslutningstakerne eller gjennom å presentere en beslutning som fordelaktig over en annen. Dette tydeliggjøres av caset hvor vi ser at beslutningsprosessen som ledet til styrkebidrag til ISAF var basert på ulike vurdering og meninger fra FD, UD og Forsvaret. Som tidligere sagt krever gode utenrikspolitiske prosesser et uhildet og ukompromittert informasjonsgrunnlag. Å kompromittere informasjonsgrunnlaget er samtidig noe av det fremmedstatlig påvirkning søker å gjøre for å oppnå den adferden den ønsker av en motstander.

Ifølge Rid (2020:429) kan påvirkning skje eksempelvis gjennom å inkludere desinformasjon som del av ellers sannferdig informasjon. Det kan forekomme som følge av fallgruver i journalistikken. Dette kan bidra til å bekrefte den oppfatningen en beslutningstaker har, «såkalte «kognitive biaser»» og noens oppfatning kan derfor forsterkes basert på desinformasjon. I tilfelle av styrkebidragene til Afghanistan diskuterte jeg over hvordan de ulike synene til de ulike aktørene i beslutningsprosessen påvirket utfallet av den. Dersom det Rid skriver stemmer kan desinformasjon bidra til å undergrave journalistikken som informasjonsformidler og som institusjon. Som belyst spiller media en viktig rolle overfor befolkningen i utenrikspolitiske saker, eksempelvis styrkebidrag til internasjonale operasjoner. Formidling av sannferdig informasjon er også en viktig faktor som ligger til grunn i det deliberative demokratiet. Desinformasjon kan forringe både informasjonsgrunnlaget og handlingsrommet for utenrikspolitiske beslutningstakere. Rid skriver også at «Bittman har forklart hvorfor desinformasjon virker igjen og igjen: Politikere og journalister ønsker å tro på desinformasjonen [...fordi] den bekrefter meningene deres» (U.S. Senate, 1971 sitert i Rid, 2020:428), og altså kan bidra til et «kognitivt bias». Denne påstanden er vanskelig å bekrefte, og er i tilfelle ikke bare relevant overfor politikere og journalister. Det er allikevel verdt å vurdere for å belyse spekteret av utfordringer med desinformasjon. For å ivareta legitimitet og tillit, ikke bare til beslutningsprosessen, men også til media som kan bidra med å forme oppfatninger er det viktig med et korrekt informasjonsgrunnlag. I kombinasjon med ellers sannferdig informasjon kan i verste fall små elementer av desinformasjon vri oppfatning til beslutningstakere i en uheldig retning.

Desinformasjon som fremmedstatlig påvirkningsvirkemedium kan utgjøre en utfordring overfor opinionen. En artikkel fra NRK Beta viser at flere store norske medier (Aftenposten, Dagbladet, NRK, TV2 og VG) har publisert nyhetsartikler som inneholder referanser til informasjon som stammer fra russiske trollfabrikker (Grut, 2020). I dette tilfellet gjelder det desinformasjon fra Twittermeldinger som «harmonerer med beskrivelser av en påvirkningsoperasjon som brukte alle mulige saker hvor en kunne finne en kime til uenighet» (Grut, 2020). Flere av nyhetsredaktørene som ble konfrontert i saken vedgår at det har skjedd en glipp på tross av stort fokus på kildekritikk (Grut, 2020). Dette viser at selv i Norge, hvor mange oppfatter at informasjonen de tilegner seg gjennom redaksjonelle medier er til å stole på (Medietilsynet, 2019), kan forekomme falsk informasjon. Dette er med på å tydeliggjøre hvor vanskelig det kan være å identifisere desinformasjon når det er publisert. Det kan medføre som Grut (2020) viser at redaksjonelle medier, som har stor grad av tillit, også kan bidra til å spre desinformasjon. Falske elementer av informasjon som portretterer en gitt situasjon som noe annet kan være med å endre oppfatninger og meninger. Dersom dette er rettet mot spesifikke politiske temaer kan det i verste tilfelle ha skadelig effekter på politiske prosesser. Om det i disse tilfellene har vært snakk om overlatt fremmedstatlig påvirkning er usikkert. Det viser at selv redaksjonelle medier kan brukes i å spre desinformasjon som kan brukes i påvirkningsøyemed.

Videre fant Bradshaw og Howard (2019) i sin studie om desinformasjon at organisert manipulasjon av sosiale medier hadde funnet sted i 70 land i 2019. De skriver at «en håndfull sofistikerte statlige aktører benytter [digital] propaganda i utenlandske påvirkningsoperasjoner» (Bradshaw og Howard, 2019). Norge er ikke et av de 70 landene studien tar for seg, men Sverige og flere andre vestlige land er inkludert. Bruk av desinformasjon i fremmedstatlig påvirkning fremstår gjennom denne studien som et hyppig brukt virkemiddel.

Befolkningen og ytringsfrihet

Basert på dette kan desinformasjon bidra til å forme befolkningens oppfatninger. Bøe-Hansen påpeker at «kommunikasjonsprosessen tar stadig kortere tid, noe som kan gå på bekostning av kvalitetssikring av informasjonen og kildekritikk» (2014:54). Dette bekrefter Grut (2020) når han viser at norske mediehus har inkludert desinformasjon i sine artikler. Når det kommer til ISAF kan informasjon eksempelvis om en hendelse på

bakken i Afghanistan dukke opp i sosiale medier og så rapporteres videre av redaksjonelle medier. Basert på tidsaspektet kan kildekritikken være svak og derigjennom kan desinformasjon spres. Om desinformasjon om en hendelse da eksempelvis presenteres som sann informasjon og i tilfellet gir et bilde som er uheldig for det norske Forsvaret kan det lede til ubegrunnet økt debatt og redusere støtte i opinionen. I tillegg kan tilliten til informasjonen som gis fra myndighetene om oppdraget forvitte. Som påpekt ble informasjon som bekreftet tilstanden i Afghanistan dysset ned i Norge (Alme og Kveberg, 2020:24). Hvordan myndighetene uttalte seg om det norske oppdraget og situasjonen, som nevnt tidligere i oppgaven, viser at de var bevisst effekten av kommunikasjonen. «Informasjonen presenteres [...] ofte i en form som har til hensikt å nå frem til – og påvirke – en eller flere bestemte målgrupper» (Bøe-Hansen, 2014:55). Kommunikasjon rundt beslutningsprosesser, som styrkebidrag til internasjonale operasjoner, handler i bunn og grunn om å påvirke noens oppfatning av situasjonen. Opinionen kan påvirkes av forskjellige aktører og meningsbærere, det er derfor avgjørende at myndighetenes narrativ kommer frem for å sikre oppslutning (Bøe-Hansen, 2014:55). Upreis eller i verste fall uriktig presentasjon av en situasjon kan tenkelig utnyttas i påvirkningsøyemed.

Desinformasjon er et hyppig brukt virkemiddel som er så vanskelig å identifisere at selv redaksjonelle medier tidvis har feiltolket det som sann informasjon og gjengitt det som sådan. Bergh (2020b:34) skriver at kunnskap om spredning av desinformasjon i seg selv kan være skadelig gjennom generelt redusert tillit til tilgjengelig informasjon. Selv om desinformasjonen i seg selv ikke nødvendigvis har så stor effekt vil vissheten om at det skjer, ifølge Bergh, bidra til å svekke tillit til tilgjengelig informasjon (Bergh, 2020b:34). Dette kan lede til svekket tillit til de institusjonene i samfunnet vi ellers stoler på, eksempelvis medier eller styresmakter. Her hersker det uenighet blant forskerne. For på den annen side kan økt kunnskap om eksistens av desinformasjon og utfordringer knyttet til dette bidra til økt kildekritikk. Å øke bevissthet og forståelse blant opinionen generelt, i pressen og ansatte i statsforvaltningen spesielt om forekomsten av fremmedstatlig påvirkning og de potensielt skadelige effektene av påvirkning og desinformasjon ville være hjelpsomt i den hensikt å beskytte oss mot det (Kveberg m. fl., 2019:14). Medietilsynet (2021) støtter dette og mener at økt kildekritikk blant befolkningen og en mer kritisk forståelse av media sin rolle i samfunnet vil være positivt i den hensikt å motvirke effekten av desinformasjon. Dette er viktig for «evnen til å

delta i den offentlige debatten [...] et velfungerende demokrati» (Medietilsynet, 2021). Det kan bidra til å gjøre beslutningstakere og andre mer bevisst på problemet og sørge for økt skepsis til tilgjengelig informasjon.

Både Utenriksministeren og Forsvarsminister var i 2005 og 2006 bevisst opinionens rolle. Som nevnt tidligere reflekterer deres måte å ordlegge seg på i uttalelser rundt styrkebidragene dette. For å ivareta legitimitet tok de hensyn til opinionens oppfatning i sine uttalelser. Informasjon som divergerte fra måten statsrådene presenterte saken på kunne fått negative konsekvenser for oppslutningen rundt beslutningene. Oppslutning i befolkning var ifølge Oma (2020:283) ikke en begrensende faktor i beslutningene om styrkebidrag til NATO. Allikevel var dette noe regjeringen tenkte over og tok hensyn til i sine uttalelser. Dersom man skulle tape oppslutning rundt støtten til ISAF kunne det i ytterste tilfelle medført redusert tillit til regjeringen og til oppdraget. Å eventuelt måtte redusere bidrag til NATO og nære allierte som følge tapt støtte i opinionen kunne fått negative konsekvenser for Norges sikkerhetspolitiske posisjon.

Konsekvenser for Norge?

Fremmedstatlig påvirkning er en form for maktutøvelse som spiller på de ulike relasjonene mellom de statsinterne forholdene og aktørene. De faktorene og relasjonene er et viktig element i det deliberative demokratiet i Norge. Det er nettopp det Norge søker å beskytte, blant annet, gjennom sin utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det kan som diskutert gjøre de utenrikspolitiske beslutningsprosessene vanskelige å håndtere, grunnet de mange hensynene som må tas både innenriks og utenriks for å bevare det deliberative demokratiet. Caset eksemplifiserer dette hvor man på den ene siden søkte å ivareta regjeringssamarbeid samtidig som man måtte ta hensyn til opinionen og sørge for tilstrekkelig bidrag til NATO. Å bevare de verdiene og idealene som ligger til grunn for utenrikspolitiske beslutningsprosesser er viktig for ivaretagelse av det norske demokratiet. For det andre gjør dette Norge sårbart for påvirkning fordi det åpner for innslagspunkter fremmedstatlig påvirkning kan utnytte. Å ha åpen debatt og til en viss grad transparente beslutningsprosesser kan gjøre demokratiske prosesser mer utsatt.

Å beskytte seg mot fremmedstatlig påvirkning kan også i seg selv risikere å undergrave de verdiene og idealene vi søker å beskytte. Måten fremmedstatlig påvirkning kan utfordre norske utenrikspolitiske beslutningsprosesser er delvis et resultat av den utenrikspolitiske beslutningsprosessen hvor statsinterne aktører og forhold spiller en viktig rolle. Dersom Norge i større grad skulle motvirke den potensielle effekten av fremmedstatlig påvirkning vil det kunne gå på bekostning av de ulike statsinterne forholdene som ligger til grunn for gode beslutningsprosesser. Eksempelvis kan handlingsrommet begrenses ytterligere dersom man i mindre grad tar hensyn til opinionen gjennom åpen debatt og stor grad av transparente beslutningsprosesser. Som diskutert over ble beslutningene om kampflybidrag delvis tatt utenfor Stortingssalen. Dersom det skulle blitt offentlig kjent kunne handlingsrommet blitt innskrenket eller forsvunnet, som følge av tapt tillit til beslutningsprosesser i befolkningen.

Den deliberative kjernen i det norske demokratiet er noe av det norske utenrikspolitikk skal søke å bevare og beskytte. Gjennom et representativt demokrati med høy grad av ytringsfrihet og åpen debatt blir norske politiske beslutninger formet. Kveberg m.fl (2019:23) beskriver ulike deler av samfunnet og kvalitetene ved det som er verdt å beskytte mot fremmed påvirkning. En del av det er viktigheten av fri presse og til syvende og sist: ytringsfrihet. Kveberg m.fl (2019:24) skriver at fri presse er en av grunnsteinene i demokratiet og ansvarlig for flyt av sann, uhildet og opplysende informasjon, ikke bare overfor befolkningen, men også beslutningstakerne. Det er en viktig del av den deliberative kjernen i demokratiet.

Ytringsfriheten kan også gjøre oss sårbare for ytre påvirkning. I Norge er det høy grad av ytringsfrihet og beslutninger er basert på kommunikasjon og debatt. Innad i en regjering og på Stortinget er man avhengig av konsensus for å komme til en beslutning. Støtte i opinionen er også avgjørende for at en regjering kan stå støtt i sine beslutninger og ivareta egen posisjon. Fremmedstatlig påvirkning kan søke å utnytte uenigheter, skape usikkerhet og gjennom det hemme beslutningsprosesser. Dette kan igjen utfordre legitimiteten og redusere tillit. Det ville vært mulig nettopp på grunn av den legitimiteten og den høye graden av tillit i det norske demokratiet. Dersom vi ser til de beslutningene som ble tatt i forbindelse med de norske styrkebidragene til ISAF i 2005 og 2006 var de et resultat av synspunkter fra de tre politiske partiene som på

tidspunktet inngikk i regjeringen. Beslutningene var ikke bare viktig for ivaretagelse av Norges sikkerhet men også Norges posisjon i NATO og Norges forhold til nære allierte. Dersom en fremmed stat skulle ønske å skade eller på annen måte påvirke Norges sikkerhetspolitiske posisjon er dette beslutningsprosesser som kunne vært attraktiv å påvirke. Fordi Norge søker å bevare deliberasjonen i samfunnet og beslutningsprosessene er det ut ifra teorien flere innslagspunkt som kunne vært utnyttet i en slik situasjon.

Den deliberative kjernen i det norske demokratiet kan da gjøre Norge sårbart men også bidra til å redusere trusselen fra fremmedstatlig påvirkning. En opplyst opinion og forventning om konsensus rundt beslutninger kan fungere som kvalitetssikringsmekanismer i beslutningsprosessene. Fri presse og ytringsfrihet er kvaliteter som gjør at de fleste utenrikspolitiske beslutningsprosesser er transparente. Som Eriksen og Weigård (1999:19) sier så er kjernen i et deliberativt demokrati nettopp at beslutningsprosesser er åpne for innspill og meningsbryting. Både Stortinget, men også befolkning har stor grad av innsikt i beslutninger som tas. Ingen beslutninger tas i et vakuum av et fåtall mennesker og avgjørelser må tåle å møte dagens lys og bli utfordret i ulike fora. Dette vises gjennom de ulike hensynene regjeringen tok i forbindelse med beslutninger om styrkebidrag til ISAF, både med tanke på regjeringssamarbeid, men også legitimitet i befolkningen. Stortinget, eller dets komiteer, er i mange tilfeller direkte eller indirekte involvert i større og mindre utenrikspolitiske beslutninger. Disse dynamikkene og offentlig meningsbryting kan bidra til å motvirke fremmedstatlig påvirkning.

Dersom fremmedstatlig påvirkning skal lykkes i å utfordre utenrikspolitiske beslutningsprosesser negativ, må den lykkes i å påvirke og endre synet og meningene til store folkegrupper eller sentrale politiske ledere. Fremmede stater må på en subtil måte evne å forsterke polarisering og skape negativ debatt i Stortinget eller befolkningen. De statsinterne forholdene og aktørene kan i seg selv motvirke dette nettopp fordi tilliten og legitimiteten er høy delvis som følge av ytringsfrihet, fri presse og et klima for debatt.

Fremmedstatlig påvirkningen kan være så mangt og noe av det som utgjør utfordringen er at den er vanskelig å identifisere. Ifølge Rid (2020:9) er det vanskelig å oppdage

fremmedstatlig påvirkning. Som et resultat er fremmedstatlig påvirkning og effekten av den svært å vanskelig å studere og håndtere. Den foregår fordekt og med mål om å endre noens bevissthet, altså måten man tenker på og avgjørelsene man tar (Rid, 2020:429). Økt forståelse og kunnskap rundt fremmedstatlig påvirkning, blant annet gjennom desinformasjon, kan ytterligere bidra til å redusere de utfordringene den kan utgjøre.

Gjennom diskusjonen over har jeg søkt å vise noen utfordringer gjennom å belyse hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Norge kan være sårbart for fremmedstatlig påvirkning nettopp på grunn av de verdiene det deliberative demokratiet er basert på. Samtidig kan også disse dynamikkene bidra til å motvirke påvirkning.

Konklusjon

Denne oppgaven har søkt å belyse hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre utformingen av norsk utenrikspolitikk. Fokuset har vært å svare til følgende problemstilling: *Hvordan kan fremmedstatlig påvirkning utfordre utformingen av norsk utenrikspolitikk?*

Jeg valgte å gå løs på problemstillingen gjennom en hypotese-genererende casestudie, i den hensikt å diskutere hvilke utfordringer fremmedstatlig påvirkning kan utgjøre mot norsk utenrikspolitisk beslutningsprosess. Det er skrevet mye om utenrikspolitisk beslutningsprosess og fremmedstatlig påvirkning hver for seg, men lite om de to sett under ett. Oppgaven er i så måte en eksplorerende studie som søker å bidra til økt innsikt om temaet.

Oppgaven er i stor grad basert på teoriene til Fermann (2020) og Allison (1969) om utenrikspolitiske beslutningsprosesser og hvordan den formes som følge av statsinterne forhold og aktører. Basert på dette utledet jeg en modell som sier at utenrikspolitiske beslutninger formes som følge av de statsinterne aktørene; *Stortinget, regjeringen og befolkningen* og dere oppfatning av *handlingsrom, informasjonsgrunnlag, tillit, legitimitet og ytringsfrihet*.

Jeg har tatt for meg et utvalg av teori om fremmedstatlig påvirkning basert på ulike forskere, med et spesielt fokus på desinformasjon. Hensikten med dette har vært å vise hvordan fremmedstatlig påvirkning kan: *Skape intern splid og debatt, øke usikkerhet og forsinke beslutningsprosesser, nære oppunder uenigheter og skillelinjer og hemme ytringsfrihet blant annet ved hjelp av desinformasjon*. Dette tydeliggjorde jeg gjennom modellen i analysen.

Ved å se på beslutningsprosessene som ledet til norske styrkebidrag til Afghanistan har jeg forsøkt å belyse og eksemplifisere hvordan fremmedstatlig påvirkning kan utfordre aktørene og forholdene. Caset mener jeg er hensiktsmessig ettersom fokuset også der er hvordan de statsinterne forholdene og aktørene ledet til de beslutningene som ble fattet. Det er også skrevet og forsket mye på de norske styrkebidragene til Afghanistan som har gjort det mulig å nyansere bildet.

Utenrikspolitikk foregår og formes i relasjoner både innenriks og utenriks. I bunn og grunn handler det om å påvirke andre parter til å handle slik man selv ønsker at de skal handle. Jeg har forklart hvordan utenrikspolitikk og utformingen av denne kan ses som et resultat av statsinterne forhold og aktører. Disse statsinterne forholdene kan være attraktive for fremmede stater å påvirke i den hensikt å nå sine egne utenrikspolitiske mål. Det finnes mange former for negativ fremmedstatlig påvirkning. Målene og hva fremmede stater ønsker å oppnå kan være mangfoldige.

I denne oppgaven har jeg diskutert hvordan beslutningstakernes handlingsrom kan utfordres gjennom å forsterke polarisering og skape intern debatt. Dette gjelder både å utnytte uenigheter innad i en regjering eller på Stortinget, men også å forsterke ulike oppfatninger i den offentlige debatten og blant befolkningen. Dersom beslutningstakere oppfatter ulike begrensninger i handlingsrommet kan det være nok til å få konsekvenser for beslutningene som fattes. Informasjonsgrunnlaget som legges til grunn for beslutninger er viktig for at de beslutningene som tas skal ha den effekten de er ment å ha. Dersom dette er uriktig eller fordreid på noen måte kan det påvirke beslutningsprosesser på en negativ måte.

I det norske demokratiet er styresmaktene avhengig av tillit og legitimitet. Som diskutert i oppgaven kan denne tilliten på ulike måter svekkes gjennom fremmedstatlig påvirkning. Gjennom det kan både innenriks og utenriks legitimitet og troverdig påvirkes negativt. Dette kan igjen få konsekvenser for utfallet av fremtidige beslutningsprosesser.

En del av kjernen til det norske demokratiet er deliberasjonen, altså at avgjørelser tas gjennom åpenhet, diskusjon og konsensus. Som oppgaven har diskutert er det verdier som kan utfordres av fremmedstatlig påvirkning. Men, det kan også være en del av det som beskytter Norge mot den samme påvirkningen. Åpen debatt og meningsbryting kombinert med fokus på trusselen fra fremmedstatlig påvirkning kan bidra til å redusere trusselen.

Som vist er det ulike måter fremmede stater kan utfordre det norske demokratiet gjennom påvirkning. Det er dermed ikke sagt at de grunnleggende verdiene i Norge

ikke ruster oss mot å stå imot den potensielle utfordringen fremmedstatlig påvirkning kan utgjøre. Ut fra teorien og forskningen på emnet mener jeg vi kan se at ved å bevare den deliberative kjernen i den norske demokratiet, kan vi også bidra til å motvirke negativ fremmedstatlig påvirkning. Gjennom ytringsfrihet og åpen debatt kan vi bidra til å bevare legitimiteten og tilliten til beslutningstakere og beslutningsprosessen. Gjennom det kan vi sørge for et robust og bredt handlingsrom både innenriks- og utenrikspolitisk.

Fremmedstatlig påvirkning er vanskelig å hankses med. Først og fremst fordi politikk og påvirkning vanskelig kan skilles fra hverandre, men også fordi fremmedstatlig påvirkning kan være så mangt, og effekten er svært vanskelig å måle. Makt utøvd gjennom fremmedstatlig påvirkning er en subtil makt som søker å endre noe eller noens oppfatning eller handlinger. Dersom Norge enkelt kunne pekt på hvordan fremmedstatlig påvirkning utfordrer utenrikspolitiske beslutningsprosesser ville Norge kanskje lettere kunne pekt på tiltakene som kunne motvirket utfordringen.

Denne oppgaven har søkt å trekke noen allmenngyldige konklusjoner rundt hvilke utfordringer fremmedstatlig påvirkning kan utgjøre i utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Samtidig medfører oppgavens avgrensing og litteraturutvalg at dette forsøket på generalisering har noe begrenset gyldighet. Oppgaven har kun tatt for seg et utvalg statsinterne forhold og aktører. Videre har den kun tatt for seg én case som omhandler noen få utenrikspolitiske beslutninger. Dette er sett mot noe av den eksisterende litteraturen om fremmedstatlig påvirkning. Gjennom å gå bredere til verks, enten ved å se på en større del av den utenrikspolitiske beslutningsprosessen eller ta for seg flere caser ville gyldigheten i funnene vært enda sterkere. Oppgaven har allikevel pekt på noen utfordringer med fremmedstatlig påvirkning det er verdt å være bevisst i eventuell videre forskning.

Målet med denne oppgaven har vært å bidra til økt innsikt om fremmedstatlig påvirkning og utfordringene det kan utgjøre for utenrikspolitiske beslutningsprosesser. For å kunne gå enda dypere og forstå fenomenet bedre vil det kreves videre forskning på temaet, eksempelvis gjennom mer omfattende studier.

Litteraturliste

Allcott, Hunt og Matthew Gentzkow (2017): "Social Media and Fake News in the 2016 Election». *Journal of Economic Perspectives* 31(2): 211-236.

Allison, Graham T. (1969): "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis». *The American Political Science Review* 63(3): 689-718.

Alme, Vårin (2019): *Falske nyheter som sjanger*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt. FFI-rapport nr. 19/006600

Alme, Vårin (2020): *The Concept of Influence*. Upublisert manuskript. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt.

Alme, Vårin og Kverberg, Torbjørn (2020): *Småstatsnarrativ i internasjonale operasjoner*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt. FFI-rapport nr. 20/02310

Andersen, Svein S. (2018): *Casestudier*. Bergen, Fagbokforlaget.

Bergh, Arne (2019): *Social network centric warfare - understanding influence operations in social media*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt. FFI-rapport nr. 19/01194

Bergh, Arne (2020a): *Den nye normalen*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt. Hentet fra <https://www.ffi.no/aktuelt/kronikker/den-nye-normalen> [13. mars 2021]

Bergh, Arne (2020b): *Påvirkningsoperasjoner i sosiale medier - oversikt og utfordringer*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt. FFI-rapport nr. 20/01694

Bergmann, Pia (2015): «Derfor er Norge i Afghanistan». *Internasjonal Politikk* 72(1): 89-101.

Bowen, Glenn (2009): "Document Analysis as a Qualitative Research Method». *Qualitative Research Journal* 9: 27-40.

Bradshaw, Samantha. og Howard Philip N. (2019): *The Global Disinformation Order: 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation*. Oxford: University of Oxford. Technical Report, University of Oxford

Bøe-Hansen, Ola (2013): «Narrativets rolle i den nasjonale strategien» i Bøe-Hansen, Ola, Tormod Heier og Janne Haaland Matlary (red.) *Strategisk suksess?* 42-58 Oslo: Universitetsforlaget.

Bøe-Hansen, Ola (2014): «Narrativet som maktfaktor i internasjonale operasjoner» i Heier, Tormord, Anders Kjølberg og Carsten F. Rønnefeldt (red.) *Norge i internasjonale operasjoner*. 54-64 Oslo: Universitetsforlaget.

Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.

Etterretningstjenesten (2021): *Fokus 2021* Oslo: Etterretningstjenesten. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus2021-web.pdf/attachment/inline/b9d52b53-0abe-4d1c-9c51-bf95796560bf:8dd66029b7efb38aab37d13e8b387d2e6ed0bd05/Fokus2021-web.pdf> [16. mai 2021]

Fermann, Gunnar (2011): «Utenrikspolitikk som begrep, intensjon og adferd» i Hovi, Jon og Raino Malnes (red.) *Anarki, makt og normer*. 28-66 Oslo: Abstrakt forlag AS.

Fermann, Gunnar (2020): *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo, Cappelen Damm.

Forsvarets Forskningsinstitutt (2020): *Slik skal FFI forske på påvirkningsoperasjoner*. Hentet fra <https://www.ffi.no/aktuelt/nyheter/slik-skal-ffi-forske-pa-pavirkningsoperasjoner> [9. mars 2021]

Frost-Nielsen, Per Marius (2020): «Norske kampfly i Afghanistan 2006» i Fermann, Gunnar (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. 299-334 Oslo, Cappelen Damm.

Gerring, John (2012): *Social Science Methodology*. Cambridge: Cambridge University Press.

Grut, Ståle (2020): *NRKbeta avslører: Alle store norske medier har blitt lurt av russiske troll-kontoer*. NRK. Hentet fra <https://nrkbeta.no/2020/03/03/nrkbeta-avslorer-alle-store-norske-medier-har-blitt-lurt-av-russiske-troll-kontoer/> [13. mars 2021]

Hovi, Jon og Raino Malnes (red) (2011): *Anarki, makt og normer*. Oslo, Abstrakt forlag AS.

Kalsnes, Bente (2019): *Falske Nyheter*. Oslo: Cappelen Damm AS.

Kjølbjerg, Anders (2014): «Småstater i internasjonale operasjoner» i Heier, Tormod, Anders Kjølbjerg og Carsten F. Rønnefeldt (red.) *Norge i internasjonale operasjoner*. 43-53 Oslo: Universitetsforlaget.

Kveberg, Torbjørn, Alme, Vårin og Diesen, Sverre (2019): *Defence against foreign influence - a value-based approach to define and assess harm, and to direct defence measures*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt. FFI-rapport nr. 19/01766

Larson, Eric V., Richard E. Darilek, Daniel Gibran, Brian Nichiporuk, Amy Richardson, Lowell H. Schwartz, Cathryn Quantic Thurston (2009): *Foundations of Effective Influence Operations: A Framework for Enhancing Army Capabilities*. RAND Corporation.

Leira, Halvard (2018): "Utenrikspolitikk – en begrepshistorie». *Internasjonal Politikk* 76(1): 1-23.

Levy, Jack S. (2008): "Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference». *Conflict Management and Peace Science* 25(1): 1-18.

Malnes, Raino (2011): «Det globale anarkiet» i Hovi, Jon og Raino Malnes (red.), *Anarki, makt og normer*. 15-27 Oslo: Abstrakt Forlag.

Mathismoen, Ole (2005): *SV vil binde soldater til FN*. Aftenposten. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/8JPQQ/sv-vil-binde-soldater-til-fn> [13. mai 2021]

Medietilsynet (2017): *Falske Nyheter*. Medietilsynet. Hentet fra https://www.medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/2017/falske_nyheter_undersokelse_hovedfunn.pdf [26. mars 2021]

Medietilsynet (2019): *Kritisk medieforståelse i den norske befolkning*. Medietilsynet. Hentet fra <https://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kritisk-medieforstaelse-undersokelser-2019-2020/190527-delrapport-1---befolkningsundersokelse-kritisk-medieforstaelse.pdf> [20. februar 2021]

Medietilsynet (2021): *Kritisk medieforståelse*. Medietilsynet. Hentet fra https://www.medietilsynet.no/mediebildet/kritisk_medieforstaelse/ [24. april 2021]

NOU 2016:8 (2016). *En god alliert - Norge i Afghanistan 2001-2004*. Oslo: Utenriksdepartementet

Oma, Ida Maria (2014): «Nasjonale spenningen og deltakelse ute» i Heier, Tormod, Anders Kjølberg og Carsten F. Rønnefeldt (red.) *Norge i internasjonale operasjoner*. 79-88 Oslo: Universitetsforlaget.

Oma, Ida Maria (2020): «Stoltenberg II-regjeringens beslutninger om styrkebidrag til ISAF» i Fermann, Gunnar (red), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. 267-298 Oslo: Cappelen Damm.

Putnam, Roger D. (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.». *International Organization* 42(3): 427-460.

Regjeringen (2012, 7. februar): *Hvorfor er Norge i Afghanistan?* Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/utviklingssamarbeid/innsikt_afghanistan/situasjonen/id573476/ [24. mai 2021]

Regjeringen (2021): *Næringslivssamarbeid i utlandet.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/naringslivssamarbeid-i-utlandet/id115257/> [14. mai 2021]

Rid, Thomas (2020): *Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare.* New York: Farrar, Straus and Giroux.

Ringdal, Kirsten (2018): *Enheter og mangfold.* Bergen, Fagbokforlaget.

Sikkerhetsloven (2018). Lov om nasjonal sikkerhet (LOV-2018-06-01-24) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24> [26. mai 2021]

Stout, Mark (2017): "Covert Action in the Age of Social Media.». *Georgetown Journal of International Affairs* 18(2): 94-103.

Søreide, Ine Eriksen (2021, 19. April): *Utenrikspolitisk redegjørelse 2021.* Regjeringen. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/upol_utgreiing/id2845142/ [4. juni 2021]

Tight, Malcolm (2019). *Documentary Research in the Social Sciences.* London: SAGE Publication Ltd <https://dx-doi-org.pva.uib.no/10.4135/9781529716559>

Tzu, Sun (1988): *The art of war.* Boston: Shambhala Publications, Inc.

Utenriksdepartementet (2019): *Norges rolle og interesser i multinasjonalt samarbeid.* (Meld. St. 27). Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5673dad917448148b491635289ac690/no/pdfs/stm201820190027000dddpdfs.pdf> [4. juni 2021]

Vosoughi, Soroush, Deb Roy og Sinan Aral (2018): "The spread of true and false news online». *Science* 359(6380): 1146-1151.

Østerud, Øyvind (2013): «Afghanistan-operasjonen - feil strategi eller umulig utfordring?» i Bøe-Hansen, Ola, Tormod Heier og Janne Haaland Matlary (red.) *Strategisk suksess?* 61-73 Oslo: Universitetsforlaget.