

FORSVARS STUDIER

Defence Studies

Årbok for
Forsvarshistorisk
forskningssenter
Forsvarets høgskole
1982

FORSVARSTUDIER

Defence Studies



FORSVARSS STUDIER

Defence Studies

Årbok for
Forsvarshistorisk
forskningscenter
Forsvarets høgskole
1982

TANUM-NORLI

© Forlaget Tanum-Norli a.s. 1983
ISSN 0333-3981
ISBN 82-518-1791-9
Norbok a.s, Oslo/Gjøvik

Innhold

Forord	6
Foreword	10
R. Tamnes: Den norske holdningen til en nordisk atomvåpenfri sone 1958–1983	11
English Summary	84
O. Riste: Ein idé og ein myte: Roosevelts frihamnstanke for Nord-Norge	87
English Summary	107
R. Tamnes: NATO's og Norges reaksjon på Tsjekkoslovakia- krisen 1968	111
English Summary	185
O. Wicken: Ny teknologi og høyere priser	188
English Summary	229
O. Riste: The Foreign Policy-Making Process in Norway: An Historical Perspective	232
Bidragstere	245
Notes on contributors	245

Forord

FHFS – Forsvarshistorisk forskningssenter – presenterer med dette FORSVARSSTUDIER 1982. Det er den andre årboka i rekken siden sentret kom i arbeid i august 1980. Bidragene i årboka er tidligere blitt publisert i serien FHFS NOTAT, som inneholder artikler og studier av institusjonens faste forskere og av andre spesielt inviterte bidragsytere. FHFS NOTAT blir distribuert gratis til en avgrenset krets av spesielt interesserte. Ved å samle alle bidragene gjennom året til en Årbok, med et sammendrag på engelsk av alle norskspråklige artikler, ønsker FHFS å nå et bredere publikum med interesse for forsvarshistorie og sikkerhetspolitikk.

FORSVARSSTUDIER 1982 inneholder analyser som ikke bare har historisk interesse, men som i høy grad kan bidra til å kaste lys over og gi økt innsikt i aktuelle og brennbare sikkerhetspolitiske spørsmål. De siste måneders utvikling har slått dype sprekker i den brede, tverrpolitiske oppslutning om norsk sikkerhetspolitikk som har vært hovedregelen siden 1949. I en oversikt over hvordan den utenrikspolitiske prosess har utviklet seg i Norge siden landet fikk sin utenrikspolitiske uavhengighet i 1905, tar Olav Riste bl.a. opp spørsmålet om hvordan en slik konsensus er blitt oppnådd, og peker på den sentrale rolle som den utvidede utenrikskomité har spilt i prosessen. Med utgangspunkt i nasjonens sterke ønske om å unngå innblanding i europeisk stormaktspolitikk, kombinert med en erkjennelse av behovet for en utenrikstjeneste som kunne ivareta den store handelsflåtens interesser og dessuten støtte landets omfattende utenrikshandel, søker forfatteren å vise hvorfor der ikke var grobunn for utvikling av en tradisjon og et apparat for utforming av en mer langsiktig utenriks- og sikkerhetspolitikk. I det vakuum som således var oppstått rykket Stortinget, og spesielt Stortingets utenrikskomité, inn med ikke bare kontrollerende, men også med politikk-utformende funksjoner. Dette mønstret syntes vel etablert ved utgangen av mellomkrigstiden.

Under den annen verdenskrig, uten parlamentarisk medvirkning, la

den norske regjering i London det første grunnlaget for en norsk utenrikspolitisk linje preget av gjennomtenkte og framtidsrettede perspektiver. Men etterkrigstidens ønske om en tverrpolitisk samling om politiske hovedlinjer kom til å gjenetablere og ytterligere understreke Stortingets sentrale rolle i den utenriks- og sikkerhetspolitiske prosess – en rolle som har klare fordeler for en småstat ved at utenrikspolitikken framstår som uttrykk for en samlet nasjon, men som også innebærer en viss fare for uklare ansvarsforhold.

Norges forhold til Sovjetunionen er et permanent tema i norsk sikkerhetspolitikk. I forlengelsen av en artikkel om de norsk-sovjetiske problemene vedrørende Svalbard i FORSVARSSTUDIET 1981, tar Olav Riste i en artikkel opp Roosevelts idé fra 1943 om frihavner i Nord-Norge for Sovjetunionens handelsforbindelser med det atlantiske området. Ideen førte til full alarm i den norske utenriksledelsen i London, og gav støtet til en hektisk diplomatisk aktivitet både for å kvele ideen i fødselen og for å få bekreftet eller eventuelt avkrefte en mistanke om at sovjetiske krav eller ønsker lå bak Roosevelts forslag. Anstrengelsene førte til at det første av disse mål ble oppnådd. Spørsmålet om ideens opphav fikk imidlertid ikke noe helt klart svar. Denne uklarheten bidro til å gjenopplive tradisjonelle norske mistanker om Sovjetunionens langsiktige mål på nordkalotten.

På grunnlag av materiale som senere er blitt tilgjengelig trekkes den klare konklusjon at frihavnsideen hadde sitt utspring i Roosevelts forestillinger om en framtidig verdensorden, uten tilknytning til sovjetiske utspill vedrørende norsk territorium. I artikkelen settes frihavns-ideen inn i sin sammenheng med Roosevelts visjon om en etterkrigsorden preget av en omfattende internasjonalisering av kontrollen med kolonier, havner og andre strategisk viktige områder, det hele styrt av en verdensorganisasjon under de fire stormakters ledelse. Ved å trekke Sovjetunionen inn i et slikt stormakts-direktorium ønsket Roosevelt å «normalisere» dens forhold til omverdenen, og bl.a. avverge sovjetiske krav om annekasjon av strategisk viktige områder. Således kunne frihavner i Nord-Norge framstå som et alternativ til Sovjets krav om finsk avståelse av Petsamo.

Atomvåpenfrie soner er blitt et sentralt tema i de siste tre års debatt om faren for en atomkrig. Men temaet har en forhistorie som går tilbake til femti-årene, og som det er nødvendig å kjenne dersom dagens forslag skal kunne vurderes ut fra et mindre snevert perspektiv. I forlengelsen av en artikkel i FORSVARSSTUDIET 1981 om norske holdninger til atomvåpenfrie soner i Sentral-Europa 1957–1965, drøfter Rolf Tamnes

denne gangen spørsmålet om en nordisk atomvåpenfri sone i tiden 1958–1983. Tamnes gjør rede for de sovjetiske og finske fremstøt til fordel for en slik sone og gir en oversikt over hvorfor utspillene ble avvist fra norsk side helt frem til 1980–81. På et tidspunkt revurderte det regjerende Arbeiderparti sitt syn på den nordiske sone. Det hadde tildels sammenheng med de nye internasjonale og nasjonale strømninger rettet mot atomvåpen. Samtidig var det nå lettere å godta en atomvåpenfri sone fordi vestlig bruk av atomvåpen i tilknytning til norsk territorium ble ansett som lite troverdig og hensiktsmessig. Arbeiderpartiet avviste likevel de sovjetiske og finske soneforslagene. Nå som tidligere krevde partiet at Sovjet måtte fjerne i det minste endel av sine atomvåpen i området opptil sonen, og man forutsatte at gjennomføringen av sonen fant sted som ledd i en bredere nedrustningsløsning mellom øst og vest – ikke som en isolert ordning.

Polen-krisen aktualiserte pånytt spørsmålet om NATO-landenes holdninger til og reaksjoner på dramatiske forandringer i Øst-Europa. I en artikkel om NATO's og Norges reaksjon på Tsjekkoslovakia-krisen i 1968 har Rolf Tamnes avslutningsvis trukket linjene frem til Polen-krisen. Søkelyset er forøvrig rettet mot 1) varsel, 2) krisehåndtering og 3) sikkerhetspolitiske justeringer etter innmarsjen i august 1968. Forfatteren konkluderer med at innmarsjen kom som en overraskelse. Det skyldtes at den sovjetiske beslutningen om å gripe til militære midler trolig ble tatt relativt sent, at man på vestlig side feilbedømte endel varsler og at Vest levde i den tro at Sovjet på grunn av den gryende avspenningen ville unngå å forstyrre dialogen med landene i vest gjennom en invasjon.

På vestlig side var det ikke særlig frykt for at krisen skulle spre seg, selv om endel aktivitet i grenseområdet til Romania skapte en viss uro i tiden umiddelbart etter innmarsjen.

Invasjonen førte til at NATO foretok endel forbedringer i kommunikasjonssystemene og i rutineene for krisehåndteringen. Man fant det også påkrevet å styrke forsvarsevnen, selv om det var bred enighet om at innmarsjen ikke rokket ved det grunnleggende forsvarskonseptet. På norsk side resulterte dette i at garnisonen i Porsanger ble bygd opp fra ca 400 mann til en mer velutstyrt bataljonsgruppe på ca 100 mann. Tiltakene skapte politisk strid bak kulissene. Deler av Arbeiderpartiet og Venstre oppfattet tiltakene som en overdreven opptrapping i forhold til Sovjet.

Tamnes konkluderer med at krisen i 1968 først og fremst kjennetegnes av at den i så liten grad skapte konflikt mellom øst og vest. Tvertimot bidro den til å gi avspenningen større fart.

Diskusjonen om de økonomiske og forsvarsmessige konsekvenser av F-16-kjøpet og om dette har ført til en uforsvarlig reduksjon av mobiliseringshærens beredskap, kan bare forstås på bakgrunn av en langsiktig tendens til aksellererende kostnader for våpensystemene. Olav Wicken gir i sin artikkel en oversikt over den tekniske utviklingen av tradisjonelle våpensystemer i rakettenes gjennombruddstid fra slutten av 1950-årene. Etter opprustningen i forbindelse med Koreakrigen var det et ønske i vestlige land å redusere bevilgningene til Forsvaret. Det ble besluttet å ta i bruk langtrekkende raketter med kjernefysiske sprengladninger fordi dette bl.a. var et billigere forsvar. Imidlertid viste det seg etter kort tid at det også var behov for tradisjonelle våpensystemer som fly, skip og tanks. Disse måtte, for ikke å bli et lett offer for de nye rakettenes, få bedre yteevne samtidig som de selv ble utstyrt med raketter. Dette førte til at hvert enkelt av våpensystemene ble stadig mer kostbare. Artikkelen påpeker at det særlig var kostnadene til forskning og utvikling av våpnene som økte da det ble stilt krav om mer avanserte og kompliserte våpensystemer. Det blir også påpekt at resultatene av den militære forskning på mange områder har blitt mindre i forhold til den økte innsatsen.

Oslo, mars 1983

Rolf Tamnes
Redaktør

Foreword

FORSVARSHISTORISK FORSKNINGSSENTER – RESEARCH CENTRE FOR DEFENCE HISTORY – hereby presents DEFENCE STUDIES 1982. This is the second in the series of yearbooks since the Centre began its work in 1980. The articles in the Yearbook have previously appeared in the series FHFS NOTAT, which contains articles and studies by the Centre's own researchers and other specially invited contributors. FHFS NOTAT is distributed free of charge to a limited circle of specially interested persons and institutions. By collecting the articles in a Yearbook, the Research Centre aims to reach a wider public with an interest in defence history and security policy.

All articles in Norwegian are accompanied by a summary in English.

Oslo, March 1983

Rolf Tamnes
Editor

Den norske holdningen til en nordisk atomvåpenfri sone 1958–1983¹

Innledning

Spørsmålet om en nordisk atomvåpenfri sone ble introdusert av Sovjet i 1958. Norge avviste fremstøtet meget bestemt – først i 1980–81 ble det stilt på den politiske dagsorden i regjeringspartiet. I det mellomliggende intervall var spørsmålet om en slik sone et relativt perifert tema i norsk sikkerhetspolitikk, man ofret det ikke mye tid og oppmerksomhet. For den som skal søke å kartlegge de norske holdninger til spørsmålet gjennom disse godt og vel tyve år skaper det særlig problemer: I den grad spørsmålet ble gjennomanalysert, ble disse refleksjonene i liten utstrekning formidlet til offentligheten. Det influerer om ikke annet på mulighetene for å oppfange nyansene i det norske standpunktet til enhver tid. Vi skal allikevel forsøke å skissere det norske reaksjonsmønsteret innenfor dette tidsrom frem til regjeringsskiftet høsten 1981 og inn i 1982 i lys av den nye parlamentariske situasjon.

Jeg vil først tegne et riss av de ulike fremstøtene for å få etablert en slik sone – oppmerksomheten retter seg her mot de sovjetiske og finske utspill, men i tillegg også de nordiske venstresosialisters og sosial-demokraters engasjement i spørsmålet.

Fremstøtene for en nordisk sone var problematisk i forhold til den norske atomopsjonen – spørsmålet om produksjon, lagring og eventuelt bruk av atomvåpen i tilknytning til norsk territorium. Jeg vil vurdere denne opsjonen over tid og reiser spørsmålet om den kan ha endret karakter eller innhold. Det er nemlig en rimelig hypotese at jo mer perifer eller illusorisk denne ble ansett å være, desto lettere ville det være for Norge å slutte opp om tanken om en nordisk atomvåpenfri sone.

Norge knyttet i hele perioden to hovedbetingelser til et sonearrangement. Det gjaldt for det første kravet om at Sovjet også måtte gi noe – uten en slik motytelse ville sone-løsningen føre til en ensidig svekkelse av norsk sikkerhet. For det andre anså man at en nordisk sone-løsning måtte sees i sammenheng med bredere internasjonale sikkerhetsordninger. I de to avsluttende kapitler blir søkelyset satt mot innholdet i disse betingelser

og i hvilken grad posisjonene også her endret seg over tid. Hvilke former for endrede forutsetninger står vi eventuelt overfor? Hvilke aktører var beredt til å omprøve sine standpunkter for dermed å berede grunnen til en soneløsning?

Svenske, danske og islandske holdninger er knapt berørt i denne artikkelen. Det skyldes hensynet til avgrensning, men også fordi Norge tradisjonelt har fremstått som mest kritisk i sone-spørsmålet. Danmark har også i hovedsak inntatt samme holdning som Norge. Avgrensningen innebærer at jeg i liten grad vil drøfte sone-aspekter som i særlig grad har opptatt Sverige og Danmark, for Sverige gjelder det først og fremst Østersjøen, for Danmark beltene, men også den spesielle situasjon innen BALTAP der tyske enheter er trent og utstyrt for en eventuell bruk av atomvåpen.

Artikkelen begrenser seg dessuten i hovedsak til den offisielle norske holdningen til enhver tid. Den innfanger dermed i liten grad mulige spenninger og opposisjon i regjeringspartiet, og spørsmålet om denne opposisjonen bidro til å forme det offisielle standpunkt. Dette er særlig aktuelt i forbindelse med Arbeiderpartiets sone-fremstøt i 1980–81. Den offisielle kurs kan imidlertid også avspeile omfanget av opposisjon og utålmodighet fra venstresiden i partiet. Jeg vil berøre i hvilken grad og hvordan denne partipolitiske dimensjon influerte på den kurs og strategi som ble valgt.

Fremstøt for en atomvåpenfri sone i Norden

1. Sovjetiske utspill og synspunkter

Tanken om atomvåpenfrie soner kan historisk sett plasseres innenfor to helt ulike strømninger: Fra midten av femti-tallet ble soner foreslått som ledd i øst-vest konflikten eller som et virkemiddel for å dempe denne bipolariteten. Interessen var særlig sentrert om sentral-europeiske soner med de tyske stater som en akse. Noe senere og i stadig økende grad fremsto imidlertid soner som et virkemiddel for å forhindre ytterligere spredning av atomvåpen – primært utenfor Europa. Disse to ulike strømninger møtes imidlertid i løpet av 70-tallet. Som vi skal berøre senere fikk det implikasjoner for den norske håndteringen av spørsmålet.

Det første klare sovjetiske signal overfor Norge om en atomvåpenfri sone i Norden hører hjemme innenfor den første tradisjonen, de falt sammen med iherdige fremstøt – iblandet sterke trusler – for å stoppe

utplasseringen av mellomdistanseraketter i Sentral-Europa og forhindre at vest-tyske avdelinger ble satt opp for eventuell bruk av mindre langtrekkende atomvåpen. NATOs rådsmøte gjorde et slikt prinsippvedtak i desember 1957. Supermakten i øst slo på denne tid til lyd for atomfrie soner i de fleste områder som grenset til sitt territorium, men engasjementet var særlig sentrert om Europa.

Det er samtidig rimelig å plassere forslaget om en nordisk sone inn i en videre sovjetisk ambisjon overfor Norge/Norden. Man hadde åpenbart som siktemål å løse på eller myke opp Norges bånd eller kopling til NATO. Uttalelser om at Norge burde velge en nøytral kurs er det klareste uttrykk for denne linjen. Det betyr ikke nødvendigvis at fremstøtene utelukkende var motivert i denne frakoplings-strategien.

Allerede i et brev fra statsminister Bulganin til kollega Einar Gerhardsen den 19. mars 1957 gjorde Sovjet seg til talsmann for at Nord-Europa burde bli «en sone med stabil og ubrytelig fred».² I et nytt brev fra Bulganin den 12. desember 1957 betonte man betydningen av at «stormaktene ga avkall på å stasjonere noen som helst typer kjernefysiske våpen på andre lands territorier, herunder selvsagt også Norges territorium», det ville «være en vesentlig innsats for å . . . styrke freden, spesielt i Nord-Europa».³

I begge disse utspillene aner man konturene av en sone-modell, siktemålet var det samme. Men det var først i Bulganins brev til Gerhardsen av 8. januar 1958 at sone-forslaget ble lansert helt eksplisitt. Med utgangspunkt i den avvisende norske holdningen til å stasjonere atomvåpen slik det kom til uttrykk på rådsmøtet i Paris i desember, mente Sovjet at «det finnes forutsetninger for å forvandle hele Nord-Europa til en sone fri for atom- og vannstoffvåpen». Et tilsvarende utspill ble gjort overfor den danske statsminister H. C. Hansen.⁴

Sovjet tenkte seg trolig at en nordisk sone skulle inngå i et sammenhengende atomvåpenfritt belte gjennom Europa. Også Østersjø-området ble forsøkt trukket inn i en slik bred modell, dels gjennom sovjetiske utspill, men mest iherdig i form av øst-tyske fremstøt. Polen ønsket samtidig å utvide sin Rapacki-plan til de nordiske områder. Det første offisielle fremstøt om Østersjøen som «et fredens hav» ser ut til å ha vært en felleserklæring avgitt av Sovjet og Øst-Tyskland i august 1957.⁵ Den sovjetiske ambassadør i Oslo reiste spørsmålet overfor utenriksminister Halvard Lange den 1. april 1959 – Østersjøen burde gjøres til en «fredens sone».⁶ Nikita Krustsjov kom tilbake til dette flere ganger under et besøk i Polen midtsommers 1959, dels i form av tanken om en skandinavisk løsning, dels ved forslaget om en slik sone for Baltikum.⁷ Utspillene ble

avvist i nokså krasse ordelag fra norsk og særlig fra svensk side, og det bidro trolig til at Krustsjov avlyste en planlagt reise til Skandinavia.

Norge ble samtidig også trukket inn i forbindelse med sovjetiske utspill der de lanserte tanken om et sammenhengende belte langs hele grenselinjen mellom de to blokkene.⁸

Spørsmålet om en atomvåpenfri sone i Norden har siden stått på dagsorden i sovjetisk utenrikspolitikk. Tanken ble berørt indirekte under visestatsminister Anastas Mikojans besøk i Norge i 1960,⁹ og likeledes av Krustsjov fire år senere da han under sitt Norges-opphold sluttet seg til Undén- og Kekkonen-planen.¹⁰ Etter den tid har de sovjetiske utspillene primært tatt form av nettopp en tilslutning til den finske presidents forslag av 1963. Likeledes omfavnet russerne Jens Evensens sone-utspill av oktober 1980.¹¹

Det har blant forskere vært diskutert i hvilken grad Sovjet egentlig så seg tjent med de kekkonenske utspill. En slik plan ville innebære et visst nordisk sikkerhetspolitisk samarbeid, og den kunne bidra til at koordineringen mellom Sovjet og Finland på det sikkerhetspolitiske området måtte tones ned. Det *kan* derfor tenkes at Sovjet også hadde endel motforestillinger, kanskje særlig i de første år etter lanseringen i 1963.¹² På den annen side kunne man sikkert også øyne betydelige gevinster i form av en løser dansk og norsk tilknytning til NATO. Det er i hvert fall helt klart at Sovjet ved inngangen til 1980-årene så seg tjent med en nordisk sone-løsning; på dette tidspunkt fikk nemlig sovjetisk adferd i sone-spørsmålet form av en kampanje.¹³

Sovjet gjorde ingen hemmelighet av at man siktet mot en nøytralisering av Norge. Men man var forsiktig med eksplisitt å kople sone-forslaget til denne motiveringen. Imidlertid skrev Izvestia i august 1959 at «opprettelsen av en atom- og rakettfri sone i Norden kunne bli første etappe i alle de nordiske lands overgang til nøytralitetsstilling».¹⁴ Dette var fullstendig uaktuelt for Norge, det er trolig en viktig grunn til at Sovjet senere var forsiktig med å sette sone-forslaget inn i en slik bredere sammenheng. Åtte år senere skrev imidlertid A. Vasilyev i International Affairs at en atomfri sone i Nord-Europa «would be a step towards its neutrality».¹⁵ På den annen side gav Sovjet ved endel anledninger uttrykk for tilfredshet med den norske atom- og basepolitikken.¹⁶ Bulganin ordla seg i 1958 som om siktemålet med en atomvåpenfri sone var å formalisere den allerede eksisterende tilstand. Det indikerte at russerne gjerne ville kredittere denne lavspenningsprofilen og også unngå å overeksponere ønsket om en nøytralisering eller en de facto frakopling fra den vestlige Alliansen. Men selve grunntanken i sone-forslaget var likevel et ønske om at Norge

reviderte sin atompolitikk og *oppgav opsjonen*, både for å redusere truselen i nord og for å bevege Norge nærmere en nøytral status.¹⁷ Som kortsiktig strategi la man imidlertid vekt på å forsøke å påvirke Norge i retning av å *innsnevre fortolkningen og praktiseringen av opsjonen*. Man rettet kritikk mot norske leveringsmidler som kunne føre atomvåpen og mot installasjoner som kunne understøtte en atomstrategi. Allerede i sitt brev av 12. desember 1957 satte Bulganin et kritisk søkelys mot den norske beslutningen om å skaffe seg amerikanske rakettvåpen, dvs Honest John og Nike.¹⁸ Kritikken mot disse kortdistanserakettene som kunne føre atomladninger, ble tatt opp igjen tre uker senere. Den norske beslutningen innebar at «langtifra alt blir gjort for å bidra til å forvandle Nord-Europa til en virkelig sone for fred og ro». «Jeg tror ingen vil benekte at enhver type raketter, uansett deres rekkevidde, kan tilpasses til å brukes som kjernefysiske våpen», skrev Bulganin.¹⁹ Den sovjetiske ambassadøren tok opp spørsmålet overfor Lange i april 1959, Izvestia skrev i sin artikkel samme høst at man burde tilstrebe en «atom- og rakettfri sone».²⁰

Samme argumentasjon ble senere lagt til grunn i kritikken av norske installasjoner som kunne betjene Polaris og mot Norges deltagelse i den kjernefysiske planleggingsgruppe i NATO. Misnøyen med forhåndslagringen av utstyr for den amerikanske marinebrigaden i Norge ble i 1979–80 bl.a. motivert i at de 24 155 mm haubitsere som inngikk i pakken, kunne anvendes til atomgranater, likeledes at enkelte flytyper som inngikk i eller ble lansert som mulige elementer i pakken, kunne brukes offensivt og for atomkrigføring. Denne diskusjonen fikk ytterligere næring fra påståtte amerikanske utsagn om at brigaden nesten alltid hadde atomvåpen med seg.²¹

På samme tid rettet man søkelyset mot ulike former for innretninger og systemer som kunne tenkes å understøtte alliansens atomstrategi, det gjaldt f.eks. Loran C og Omega, AWACS, lytte- og peilestasjonene, planene for å motta amerikanske flyforsterkninger, bl.a. det såkalte COB-programmet, og planene om å utplassere krysser-raketter og Pershing II. Sovjet så en direkte sammenheng mellom krysserrakettene og sone-spørsmålet på grunn av faren for at nordisk territorium kunne bli krenket.²²

Hvilken territorial avgrensning tenkte russerne seg for sonen? Det var tildels uklart. *Luft*-territoriernes betydning ble for alvor fokusert i forbindelse med krysser-debatten fra slutten av 70-årene. Sovjet la fra nå av sterk vekt på at transitt av disse våpen over nordisk territorium måtte forbys. På den annen side understreket man lenge meget sterkt at *sjø*-

territoriene ikke kunne reguleres på tilsvarende måte – Østersjøen og Beltene måtte holdes utenfor. Dette var internasjonale farvann og burde forbli det. Våren 1983 antydte imidlertid Sovjet en oppmykning, om enn noe uforpliktende: General Nikolaj Tsjervov uttalte i mars at Sovjet kunne tenke seg å fjerne de seks atomubåtene av Golf-klassen som var stasjonert i Østersjøen som ledd i en nordisk soneavtale. Den 6. juni fremholdt generalsekretær Jurij Andropov at Sovjet sammen med to berørte parter kunne tenke seg å drøfte spørsmålet om å gjøre Østersjøen atomvåpenfri.²³ Hva så med andre tilstøtende sjøterritorier til Norden? Fra islandsk side ble det høsten 1981 gjort et utspill med sikte på å inkludere Nord-Atlanteren i en sone. Man tenkte seg en gradvis pasifisering av Nord-Atlanteren, inkludert landterritoriene Island, Færøyene og Grønland, hvor man i første fase søkte å stoppe økningen i antall kjernevåpen i området for i neste omgang å erklære hele Nord-Atlanteren som atomfritt.²⁴ Forslaget ville volde betydelige kontrollproblemer. Hvis det ble etterlevd ville det imidlertid betinge at atommaktene ikke deployerte kjernevåpen i området eller brukte det for transitt, noe som særlig ville ramme ubåtbaserte mellomdistanseraketter som er avhengig av en fremskutt deployering. Venstresiden i Norden var tilhenger av en slik løsning. Rent strategisk ville den trolig også bli hilst velkommen av Sovjet – hvis man da ikke fryktet for at man her var iferd med å knesette et reguleringsprinsipp for sjøområdene som kunne begrense handlefriheten for deres strategiske atomstyrke også lenger mot nord-øst.

Når det gjaldt landterritoriene utgjorde NATO-landene Norge og Danmark, Sverige og Finland hele tiden kjernen i det sovjetiske sonekonseptet. Island ble først nevnt som en mulig deltager i 1978 i en artikkel i et finsk tidsskrift ført i pennen av det sovjetiske pseudonymet Jurij Komissarov, av Novosti's Spartak Beglov i desember samme år og bl.a. av Radio Moskva den 5. desember 1981.²⁵ Omtrent på samme tid foreslo en representant for Novosti at også Grønland burde trekkes med. *Sovjetisk område* ble i utgangspunktet holdt utenfor i de kremlske og kekkonenske forslag. Her refererte russerne til den betydning Leningrad militærdistrikt og særlig Kola hadde for den strategiske balansen, våpnene var ikke rettet mot Norden. Men uviljen ble også motivert i at en slik sovjetisk tilbakeholdenhet ville være uten praktisk betydning. Som Nikita Krustsjov uttrykte det ved et besøk i Polen i 1959: «If we consider the range and power of the contemporary rocket and nuclear weapons, a mere 100, 200 or 300 kilometers is of no real importance. Thus rocket and atom-free zones in a part of Soviet territory will give no guarantee

to the Scandinavian countries».²⁶ Dette synspunkt, som forøvrig Høyre og Kåre Willoch la sterk vekt på i 1981, ble gjentatt av Komissarov i artikkelen i det finske tidsskriftet i 1978: «. . . the removal of certain nuclear weapons and missiles from that part (dvs. a part of Soviet territory) cannot be of practical significance under present circumstances, taking the development of nuclear technology into consideration. It would not constitute any real guarantee for the security of the Nordic countries which declare their territory a nuclear-weapon-free zone».²⁷ Den sovjetiske representant i den såkalte Palmekommisjonen, Giorgi Arbatov, uttrykte i denne sammenheng tvil om hensiktsmessigheten av å trekke tilbake slagmarkvåpen fra en sone mellom øst og vest i Sentral-Europa og i neste instans fra flankene i nord og sør, «as nuclear munitions could be quickly reintroduced into the proscribed area. Such an agreement which is of small military significance would be difficult to negotiate, and could create an unfounded impression of enhanced security».²⁸ Hvis man trekker konsekvensen av dette syn, måtte det nødvendigvis innebære at Sovjet tillat en nordisk atomfri sone hvor kjernevåpen ble fullstendig bannlyst, begrenset *militær* betydning.

Til tross for at Sovjet således hele tiden nedtonet betydningen av å inkludere eget territorium, antydte man en noe mykere forhandlingsposisjon i 1981. I et intervju med den finske avisen Suomen Sosialidemokraatti den 26. juni uttalte president Bresnev at han ikke lenger utelukket «muligheten av å drøfte spørsmålet også om visse andre tiltak som berører vårt eget område i de trakter som grenser til den atomvåpenfrie sonen i Norden».²⁹ I et intervju med Der Spiegel senere på året fremholdt han at «wir schliessen die Möglichkeit nicht aus, dass im Zusammenhang mit der Schaffung einer nordeuropäischen Kernwaffenfreien Zone auch einige auf unseren eigenen Territorium zu verwirklichende Massnahmen erörtert werden. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, sage ich, dass es sich um wesentliche Massnahmen handeln kann».³⁰ Etter et besøk i Moskva sommeren 1981 hevdet statsråd Einar Førde at «von meinen Gesprächspartnern wurde die Möglichkeit sowohl waffentechnischer als auch territorialer Konzessionen angedeutet».³¹

Men til tross for både tyske, svenske, finske og norske forsøk på å få dette presisert, unngikk Sovjet å uttale seg mer forpliktende. En av årsakene var åpenbart ønsket om å bruke denne åpningen som et lokkemiddel for å få igang en forhandlingsprosess, for så eventuelt i neste omgang å ha mest mulig å «gå på» i selve drøftelsene. Den erfarne finske diplomaten, Max Jakobson, advarte mot overdreven optimisme allerede før svensker og finner høsten 1981 forsøkte å få det sovjetiske signalet

presisert. «Moskva kommer neppe til å blottlegge sine kort i de rutinemessige forhandlinger som føres mellom det svenske og finske samt det sovjetiske utenriksdepartement. Man vil spare kortene til de offisielle forhandlingene – når og om man kommer så langt.» Den svenske kabinettsekretær Leif Leifland og delvis også Einar Førde trakk den samme konklusjon etter sine sonderinger i Moskva – Sovjet vil nødig presisere eller utdype sitt signal ytterligere i initiativfasen.³² Men det kunne også være et signal om at Bresjnevs utspill ikke burde overfortolkes i positiv retning, og at man ikke la mer i teksten enn hva den strengt tatt gav uttrykk for. Det kunne tenkes at det primært var en villighet til «drøftinger», dvs. til å komme i tosidig forhandlingsposisjon til de nordiske land.³³

Men Sovjet understreket at slike mulige begrensninger i deployering av kjernevåpen på eget territorium ikke ville være landets viktigste bidrag til en sone-løsning. Man betonte i mye sterkere grad betydningen av en *negativ garanti*, en forpliktelse til ikke å true med eller bruke atomvåpen mot sonen. Sovjet berørte spørsmålet om en slik garanti i en note til vestmaktene i juli 1958.³⁴ I en tale i Stettin et år senere foreslo Krustsjov at Sovjet og USA kunne utstede garantier overfor en slik sone, og at også FN kunne støtte opp om arrangementet i en eller annen form.³⁵ Garantitanken har vært et fast innslag i de sovjetiske sone-utspill siden, selv om dette aspektet ikke ble omtalt så ofte på seksti-tallet.³⁶ Da president Podgorny besøkte Finland i oktober 1974, la han sterk vekt på garantien. Det gjorde også Bresjnev i intervjuet med Suomen Sosialidemokraatti i juni 1981. Bresjnev gikk imidlertid et skritt videre. For første gang sa Sovjet seg beredt til å utstede en garanti på egen hånd og uten å avvente tilsvarende løfter eller forpliktelser fra de øvrige atommaktene.³⁷

På litt lengre sikt kunne nok Sovjet tenke seg et arrangement hvori også inngikk en *positiv garanti* der man sa seg beredt til å assistere eller understøtte landene i sonen dersom soneavtalen etter sovjetisk oppfatning ble krenket av andre atommakter. Den finsk-sovjetiske bistandspakten var fundert på en generell positiv garanti, og Sovjet hadde ved en rekke anledninger gjort seg til talsmann for en tilsvarende sikkerhetspolitisk status for Norge, herunder inngåelsen av en ikke-angrepspakt.

2. Finske utspill

Sovjet-Unionen oppga aldri tanken om en atomvåpenfri sone i Norden – til tross for et klart nei fra svensk, norsk og dansk side. Utover på seksti-tallet var det allikevel Finland som fremsto som den fremste og

mest pågående målbærer for en isolert nordisk løsning. Kreml begrenset seg i tiden etterpå stort sett til å slutte opp om de finske initiativ.

Med utgangspunkt i president Urho Kekkonens fremstøt den 28. mai 1963 kan man tale om tre «bølger» av initiativ fra finsk side. Substansen i forslagene forble stort sett den samme, men de ytre forutsetningene endret karakter, og de finske initiativ ble tilpasset dette faktum: 1) Perioden 1963–67, 2) 1972–75 og 3) mai 1978–høsten 1980. På dette tidspunkt overtok den norske regjering initiativet og dermed til en viss grad også mulighetene for å definere sone-begrepet og innenfor hvilken ramme forslaget burde realiseres.³⁸

Kekkonens modell av 1963 – som i motsetning til fremstøtet i 1978 ikke var særlig godt forberedt eller gjennomarbeidet³⁹ – begrenset seg til et forslag om å avtalefeste Norden som atomfri sone med sikte på å isolere denne regionen fra den internasjonale spenningen. Forslaget ble gjentatt i november 1965 og i januar 1967 – ved det siste tilfelle lanserte Kekkonen også tanken om å pasifisere grensen mellom Finland og Norge.

Man kan stikkordsmessig skissere den internasjonale situasjon på dette tidspunkt, den ytre ramme som etter finsk oppfatning aktualiserte behovet for en sone-løsning: Cuba-krisen illustrerte faren for en kjernefysisk konfrontasjon og samtidig de små staters interesse av å isolere seg fra supermaktsspillet. Diskusjonen om en multilateral atomstyrke innen NATO (MLF) representerte en trusel mot dette avsondringsperspektivet, Kekkonen nevnte MLF eksplisitt i 1965. Man øynet ingen fremskritt i nedrustningsforhandlingene, U Thant oppfordret like før Kekkonens utspill de enkelte land til å arbeide videre med tanken om atomfrie soner selv om man ennå ikke hadde nådd frem til enighet om prøvestans. En slik avtale ble i 1962 av en rekke land stilt som forutsetning for å virkeliggjøre Undéns plan om en «ikke-atomklubb» der kjernefysiske våpen ble fullstendig bannlyst. Nå ville Kekkonen forsøke å gjennomføre en «lokal tillämpning av Undéns idé», som han selv uttrykte det senere.⁴⁰ Samtidig øynet Kekkonen en mulighet for at stormaktene ville vise større tilbakeholdenhet i hva som til da hadde vært spenningsområder fordi utviklingen av interkontinentale raketter overflødiggjorde deployering eller stasjonering i det nordiske område. Dette ble eksplisitt trukket frem i senere utspill.

Finnene var pessimistiske når det gjaldt mulighetene for å stå utenfor en stormaktskrig, blant annet fordi pakten med Sovjet (VSB-pakten) satte trange rammer for finsk uavhengig opptreden i en krig eller en krisesituasjon. Man var likeledes sterkt i tvil om en atomkrig kunne begrenses.⁴¹ Det paradoksale var imidlertid at sone-tanken nettopp var

fundert på en slik forestilling om at visse territoriale områder kunne isoleres fra krig og bruk av kjernevåpen. Det indikerer at finnene ikke først og fremst så fordeler ved en sone-løsning etter at krigen var blitt en realitet mellom stormaktene. Man var trolig mer opptatt av sonens betydning som et virkemiddel for å dempe konflikthgrunnlaget i Nord-Europa og i økende grad for å signalisere gode hensikter i fred.

Den såkalte «notekrisen» i slutten av 1961 påviste et finsk behov for å forsøke å eliminere eller dempe en mulig vestlig trusel rettet mot Sovjet via Norden og Finland. Ut fra VSB-paktens bokstav kunne det heller ikke utelukkes at Sovjet tok i bruk atomvåpen i forbindelse med understøttelse av Finland. Ethvert utspill som minsket sannsynligheten for en sovjetisk militær inngripen ville dermed også redusere mulighetene for at den østlige stormaktsnaboen tok i bruk atomvåpen på finsk jord.⁴² Det er sannsynlig at denne forkjøpsmotivering spilte en viktigere rolle på seksti-tallet enn senere – i skyggen av «nattfrosten» av 1958 og «notekrisen» tre år senere. På den annen side ble Finland langt senere minnet om sammenhengen mellom en vestlig trusel i form av INF-våpen og VSB-pakten. Jurij Komissarov påpekte i en tidsskriftartikkel i 1979 Finlands og Sveriges plikt til å ta motforholdsregler mot at krysser-raketter krenket landenes territorium – for Finlands vedkommende «om nødvendig med hjelp av Sovjet-Unionen», slik pakten foreskrev.⁴³

Et sone-utspill kunne samtidig gi Finland økt good-will i Kreml, og på den måten gi større alburom for å praktisere en mer uavhengig nøytralitetspolitikk i fred. Det er *mulig* at denne motivering var den mest sentrale – i hvert fall etter hvert. Sone-utspillene kunne gi kreditt i Moskva i fred, og i hvert fall i perioder underbygge en finsk image i retning av en aktiv nøytralitetsprofil i relativt brede kretser. Som jeg skal komme tilbake til senere, fryktet man på norsk side at sone-modellen slik den ble skissert av Kekkonen, ville bety nordisk isolasjon og frakopling fra NATO. Det kunne åpne for en sterkere sovjetisk innflytelse i Norden, hva som også ville ramme Finland og dette lands handlefrihet i fred. Men dette synspunktet ble ikke omtalt i offisielle finske erklæringer. Det vil imidlertid føre for langt å drøfte de ulike finske hypoteser i forhold til et slikt langtidsperspektiv i denne sammenheng.

Finske analytikere har forsøkt å dissekere planen og påvise såvel «vestlige og østlige drag» i den, særlig i lys av påstander i vest om at man her sto overfor en tilslutning til en sovjetisk tanke fundert på Kremles interesser. Selv benektet presidenten på det sterkeste at planen var inspirert av eller initiert i Moskva. Tesen om «vestlige og østlige drag» er formålstjenlig med sikte på å gi sone-tanken større respektabilitet – den fremsto

som en upartisk idé hvor man hverken sjelet til øst eller vest. Den store haken ved dette perspektivet er naturligvis at Vesten hadde vanskelig for å se de «vestlige drag», og man avviste nærmest unisont Kekkonenplanen som uforenlig med sine sikkerhetspolitiske interesser – åpenbart i motsetning til Sovjet.

Kekkonen argumenterte med at fremstøtet tok sikte på å formalisere en faktisk tilstand i Norden, det rokket derfor ikke ved maktbalansen. Siktemålet var begrenset til å erstatte landenes «unilateral declarations» med en avtale, «the act of confirming *the present state of affairs* through mutual undertakings». En bokstavelig fortolkning tilsier dermed at planen ikke ville rokke ved den norske atompolitikken og omprøvsretten. Den finske forskeren, Osmo Apunen, har gjort seg til talsmann for dette syn, en fortolkning som han delvis også har lagt til grunn for de sovjetiske utspillene.⁴⁴ Det er imidlertid ikke den mest rimelige fortolkning, og den er i hvert fall aldri blitt oppfattet slik i de øvrige nordiske land. Utspillene tok etter norsk oppfatning bl.a. sikte på å tette igjen den lille åpningen henimot en revurdering som var nedfelt i de norske atomerklæringer – man tilstrebet et absolutt og avtalefestet norsk nei til atomvåpen på norsk jord i krig og fred.

Den første fase var bl.a. motivert i ønsket om å isolere det nordiske området fra den utrygge internasjonale scene. *Andre fase* tok sitt utgangspunkt i den politiske avspenningen internasjonalt i begynnelsen av sytti-årene. Man søkte å trekke veksel på den nye stabiliserende faktor i forholdet mellom øst og vest der en nordisk sone kunne inngå som en av en rekke elementer med sikte på å videreføre denne avspenningen og forsterke prosessen gjennom rustningskontrollerende tiltak. Finland spilte en aktiv brobyggerrolle i denne perioden innenfor en rekke «arenaer», særlig i forbindelse med Sikkerhetskonferansen, men også i tilknytning til SALT og ikke-spredningskonferansen (NPT). Finsk sikkerhetspolitikk ble dermed integrert i avspenningsprosessen – med de farer dette innebar hvis den internasjonale situasjonen nok engang skulle fryse til.

Innholdet i finsk sone-politikk i denne fasen ble presentert av landets FN-ambassadør i en tale i 1972. Det ble fundert på to hovedpilarer:

1) En nordisk atomvåpenfri sone burde inngå som et delarrangement i et avspennings- eller nedrustningssystem i Europa. Finland forsøkte – uten hell – å få aksept for tanken om atomfrie soner som et tillitsskapende tiltak i forbindelse med Sikkerhetskonferansen. Forsøkene på å kople forslaget til ikke-sprednings-regimet var heller ikke udelt vellykket. I 1974 gjorde også Finland et utspill i FN for å få iverksatt en omfattende utredning om sone-spørsmålet. Fremstøtet fikk almen tilslutning og ble

gjennomført av en ad hoc-komité underlagt Nedrustningskomiteen i Geneve med den finske professor Keijo Korhonen som formann.⁴⁵ Også her forsøkte man å vinne gehør for sonemodellen innenfor det internasjonale forhandlingsmaskineriet.

2) Man slo nå til lyd for en negativ garanti fra atommaktene overfor sonen, skåret over den lest som allerede var formet i Tlatelolco-avtalen for Latin-Amerika.

Mens isolasjon hadde vært grunnfaktoren i første fase, innebar koplingen og garantien at det i tilfelle ble etablert en form for avhengighet overfor den sentral-europeiske maktbalansen og den tilnærmede likevekten mellom supermaktene. Den prisen var man beredt til å betale dels fordi det i tilfelle ville kunne dempe andre og mer tradisjonelle avhengighetsforhold, og dels fordi det fortonte seg som den mest realistiske måten for å få virkeliggjort tanken om en nordisk atomfri sone.

De nye utspillene innebar samtidig at Finland i større grad hadde tilpasset seg de øvrige nordiske lands krav om at en nordisk sone ikke kunne sees isolert fra en bredere europeisk sikkerhetsordning, det kravet var ett av flere nordiske imperativ fra midten av seksti-tallet. En av de mest fremtredende skikkelser i utformingen av det finske forslaget i fase 2, Keijo Korhonen, hevdet at planen nå var «harmonisert slik at den passer inn i avpenningens Europa, og man har tatt hensyn til de motargumenter som er blitt fremført av Finlands skandinaviske naboer». Men fortsatt begrenset sonen seg til de nordiske land. Man var tilfreds med en negativ garanti av verbal karakter, man forutsatte ikke at sovjetisk territorium og våpensystemer ble berørt. «I must point out that this line of thinking is completely alien to Kekkonen's plan. Murmansk and the Kola Peninsula do not belong to the geopolitical Nordic area,» uttalte den samme Korhonen i august 1974.⁴⁶ Synet på dette nordiske imperativ ble først noe myket opp etterat Sovjet selv åpnet døren på gløtt i 1981.

Den tredje fasen ble innledet med president Kekkonens tale i Stockholm i mai 1978. Det er mulig at den forestående nedrustningskonferansen i FN-regi tilsa en markering eller et fremstøt for å øke sannsynligheten for at spørsmålet skulle få en bred behandling ved denne anledning. Forslaget om en avtalefestet atomvåpenfri sone ble fremlagt pånytt, men ikke uttalt så eksplisitt som tidligere – det er mulig at denne vagheten var motivert i et ønske om å sikre seg et større forhandlingspolitisk albuerom. Tanken om en negativ garanti fra fase to ble gjentatt. Nå foreslo han imidlertid en bredere avtale for å regulere eller fjerne kjernevåpentruselen mot Nord-Europa, og her var det særlig nødvendig at stormaktene ble trukket inn. Dermed var perspektivet videre og

kanskje mer ambisiøst enn i 1963 da utspillet først og fremst tok sikte på å eliminere den norske og danske atomopsjonen.

I likhet med for første fase ble utspillet igjen motivert i faren for instabilitet i nordområdene. Og her rettet han spesielt pekefingeren mot truselen fra amerikanske våpensystemer; nøytronvåpenet, krysser-raketter, presisjonsstyrte våpen og atomminer. Den nye generasjon våpen sammen med senere signaler fra amerikansk side skapte frykt for at særlig USA syslet med tanken om en begrenset atomkrig i Europa – et forsøk på avgrensning som imidlertid ikke ble ansett som sannsynlig i Helsingfors. Men disse forhold medførte at også Norden ble mer utsatt, dels indirekte og dels fordi krysser-rakettene innebar en direkte fare for at luftterritoriet ble krenket. «Målsætningen skulle vara en särskild avtalsordning för de nordiska länderna vilken så fullständigt som möjligt skulle isolera dem från effekterna av kärnvapenstrategin i allmänhet og den nya kärnvapentechnologin i synnerhet.»⁴⁷

Dette innebar at tyngdepunktet i det finske engasjementet hadde forskjøvet seg noe fra sentreringen om den norske og danske atomopsjonen og til et ønske om å oppnå forpliktende utsagn fra atommaktene om at de ville respektere sonen – herunder for transittformål. Kekkonen var i mai 1978 særlig opptatt av å sikre luftterritoriernes integritet foranlediget av truselen fra amerikanske krysser-raketter. Derimot viste han ikke en tilsvarende interesse for å sikre sjøområdene rundt Norden mot atomvåpen. Det gjaldt problemene knyttet til den sovjetiske sjøaktivitet i nord, men kanskje særlig spørsmålet om å forby deployering og transitt av atomvåpen i Østersjøen og i Beltene.

Mens sone-forslaget i andre fase ble båret frem av en gryende politisk dialog internasjonalt og en viss tillit til avspenningsdynamikken, forutsatte utspillet i fase tre at Finland påtok seg en aktiv rolle for å overbevise sine nordiske naboer og også for å oppnå stormaktsaksept for et vidt sone-arrangement. Det var en ytterst ambisiøs oppgave. Utover sommeren og høsten 1978 gjennomførte Finland en diplomatisk konsultasjonsrunde i Norden. Resultatet var svært magert.⁴⁸

Fra 1980–81 ble man lettet for meget av denne byrden, særlig fordi Norge og Arbeiderpartiet overtok initiativet. Det innebar en noe annen tilnærming, men allikevel så nær opptil den finske at man ut fra hensynet til det nordiske imperativ og ønsket om en fellesstrategi nå la dette til grunn for sitt engasjement i sone-saken. Man kan kanskje snakke om en *fase fire* der Finland forsøkte å berede grunnen for atomvåpenfrie soner i skyggen av det norske utspill – internasjonalt ved å slå til lyd for en oppdatering av sone-utredningen av 1975, et utspill som FN gav grønt lys

for i 1982.⁴⁹ Regionalt gjorde man visse fremstøt overfor stormaktsnaboen i øst for om mulig å få avklart Sovjets syn og mulige konsesjoner derfra. Finland anså fortsatt garantier fra atommaktene, inklusive Sovjet, som det viktigste ytre bidrag til en soneløsning, men man aksepterte nå at dette kolliderte med norske prioriteringer. Så lenge en slik garantiavtale ikke forelå, var Finland interessert også i «andre bindende og omfattende avtalearrangementer» – som kunne berede grunnen for garantier på lengre sikt, uttalte den finske utenriksminister Paavo Väyrynen august 1981. Men man var samtidig på vakt mot at soneprosessen kunne stoppe opp som følge av at Norge ikke fulgte opp sitt initiativ.

Det avfødte etter hvert en serie forslag fra ulike grupper eller personer i sentrale posisjoner i Finland. Kalevi Sorsa søkte å holde i live Alva Myrdals forslag om en første fase der sonen begrenset seg til Sverige og Finland, og stilte seg skeptisk til den norske modell hvor en nordisk sone ble forsøkt koplet til et bredt europeisk arrangement.⁵⁰ Senterpartiets leder, Paavo Väyrynen, foreslo en alternativ «mini-sone», nemlig en første-fase som omfattet bare Nordkalotten – sovjetiske konsesjoner ble ønsket velkommen.⁵¹ En sentral skikkelse i det overlappende område mellom forskning og politikk, Klaus Tørnudd, fremholdt på sin side at kanskje krevdes det en større politisk pakkelsning enn hva man til da hadde drøftet.⁵² Denne aktiviteten avdekket et betydelig innen- og utenrikspolitisk behov for initiativ – særlig etterat regjeringen Willoch tiltrådte i Norge høsten 1981. Behovet for og ønsket om fremgang i sone-prosjektet gjorde da også at en rekke sentralt plasserte aktører understreket at den nordiske sonen ikke måtte bli trenert som følge av liten fremgang i forhandlingene om sentral-europeiske nedrustningsarrangementer.⁵³

På den annen side fastslo man fra enkelte hold at sone-tanken først kunne realiseres dersom det internasjonale klimaet ble bedre, en gjennomføring betinget en eller annen form for détente. Det kjøligere klima satte samtidig mer snevre rammer for de reelle finske muligheter til å spille en aktiv brobygger-rolle. Denne rollen var delvis blitt definert og eksponert gjennom det finske engasjement i f.eks. KSSE-forhandlingene og SALT-prosessen. Nå ble denne linjen til en viss grad diskreditert i takt med den vestlige misnøyen med utfallet og etterlevelsen av disse avtalene. Problemene ble enda mer påtrengende som følge av at Finland unngikk åpent å kritisere den sovjetiske innmarsjen i Afghanistan, russernes rolle i oppgjøret om Polen og Karlskrona-affæren. Klimaforverringen fikk som generelt resultat at Finland falt tilbake «på sine bilaterale relationer med Sovjetunionen», som Jan-Magnus Jansson for-

mulerte det. I hvert fall i enkelte miljøer i Finland fastslo man derfor at utenrikspolitikken måtte dimensjoneres ut fra disse forhold.⁵⁴

De finske og sovjetiske sone-forslagene hadde klare likhetspunkter. Substansen var den samme, men motiveringen kunne ha et noe forskjellig tyngdepunkt. Kreml tok sikte på å dempe eller eliminere den vestlige *primærtrusel* eller utfordringen fra NATO i nordområdene. Finland ønsket på sin side å redusere truselen fra *øst* – primærtruselen for Finland – ved å fjerne en mulig vestlig trusel eller kapasitet til å angripe Sovjet i nord, hva Finland definerte som sekundærtruselen. Den sekundære trusel kunne nemlig utløse den primære. I jo mindre grad NATO engasjerte seg i nord, jo større var sannsynligheten for at Sovjet ville respektere den finske nøytralitetspolitikken og handlefriheten i indre anliggende – ja sogar tolerere et større finsk albuerom på disse punktene. Det ville ikke foreligge et så sterkt behov for sovjetisk kompensasjon i form av kontroll over Finland. Sovjet ville nå sitte igjen med et påskudd mindre hvis man av andre årsaker ville gripe inn overfor finsk politikk.⁵⁵ Offisielt dvelte finnene ikke ved en annen og mer problematisk side ved dette resonnement: Mulighetene for at Sovjet risikofritt kunne gripe inn overfor Finland hvis NATO ikke var innstilt på å øke sitt engasjement i nord i en gitt situasjon.

I praktisk politikk var Sovjet og Finland på linje i synet på utfordringen fra de nye vestlige våpensystemer eller programmer. Og denne utfordringen var trolig en viktig motivering for de fleste utspillene. År 1958: Sovjetisk uro som følge av diskusjonen på og omkring rådsmøtet i Paris om stasjonering av atomraketter og den større satsing på taktiske atomvåpen. År 1963: Diskusjonen om en multilateral atomstyrke i NATO. År 1978: Utfordringen fra krysser-raketter osv. Utspillet i 1972 faller utenfor dette mønstret. Her var ikke siktemålet først og fremst å forhindre nye utstasjoneringer, men å «henge seg på» tøværet internasjonalt. Finsk handlemåte i hva jeg forsiktigvis har omtalt som fase fire, har visse likhetstrekk med denne situasjonen. Også nå forsøkte man å trekke veksler på en prosess som var satt igang av andre makter og som i likhet med modellen i fase to var tenkt innenfor en bredere ramme. På den annen side er det klare trekk i bildet i retning av en isoleringsstrategi i en tid da mulighetene for forsoning internasjonalt var ytterst begrensede.⁵⁶

3. *Fremstøt i nordiske fora*

Inntil en nordisk atomvåpenfri sone ble offisiell norsk og felles-nordisk politikk i 1980–81, hadde utspillene kommet fra tre ulike hold eller

nivåer; fra Sovjet, fra Finland og som fanesak for venstre-sosialistene i alle nordiske land. Slik sett ble den nordiske arena i stadig større grad involvert i sonedebatten. Denne «fordypnings-prosessen» tok et langt steg videre da sone-modellen ble kjørt frem fra sosialdemokratisk hold i de nordiske land og gjennom mobiliseringen av store deler av befolkningen i alle disse land til fordel for en sone.

Jeg skal her gi en skisse av debatten om sone-spørsmålet innen de nordiske samarbeidsfora – særlig Nordisk Råd.

De venstre-sosialistiske partiene agerte hver for seg innenfor sine hjemlige politiske systemer, men de foretok i tillegg mer og mindre koordinerte fremstøt i *Nordisk Råd*.

Forut for rådsmøtet i København 1961 foreslo de, anført av Hertta Kuusinen og Aksel Larsen, «att Nordiska rådet rekommenderar regeringarna att inleda underhandlingar om ett ömsesidigt avtal för upprättande av en regional atomvapenfri zon i Norden». Forslaget ble forkastet med 56 mot 6 stemmer.⁵⁷ Tre år senere, ved sesjonen i Stockholm i 1964, ble det fremmet to forslag fra samme hold. Larsen slo til lyd for en sone i Europa, dessuten ble regjeringene oppfordret til «at undersøge mulighederne for gennem en traktat eller flersidet erklæring at proklamere Norden som en atomvåbenfri zone». Den finske kommunisten, Aarne Saarinen, ville gå et skritt lengre der man i tillegg til Larsens sone-forslag søkte å «utverka erkännande av detta avtal jämte övriga erforderliga trygghetsgarantier från alla kärnvapenmaktens sida». Larsen ble stående alene, mens Saarinens forslag fikk fire stemmer.⁵⁸

I 1966 foreslo representanter for det finske venstre – med støtte av en sosialdemokrat og en senterpartist – at rådet skulle «rekommendera regeringarna att tillsätta en samnordisk kommitté för att utreda, genom vilka åtgärder och garantier det nuvarande kärnvapenfria tillståndet i Norden kunde göras permanent». Utover tilslutning fra seks finner ble det bare støttet av Aksel Larsen.⁵⁹

I 1974 fremmet venstresosialistene – herunder Finn Gustavsen og Arent Henriksen – et alternativt forslag om en sone som berørte nordisk område. Siktemålet var å nå frem til en «fredlysning av Nordostatlanteneren». Det var modellert ut fra et tilsvarende forslag for Det indiske hav. Sonen skulle strekke seg fra Grønland i vest til Norge i øst, fra nordspissen av Spitsbergen i nord til en grenselinje fra litt sør for Bergen, over Shetland og til Kapp Farvel på Grønland i sør. Hele Norskehavet ville dermed falle innenfor sonen. Det ville ha rammet NATO-landene meget sterkt – selv om siktemålet var å eliminere ethvert stormaktsnærvar innenfor sonen.⁶⁰ Ut fra hensynet til symmetri mellom stormaktene og

blokkene var dette forslaget meget mer vidtgående enn de tradisjonelle sone-forslagene for Norden. Det islandske utspillet høsten 1981 om en gradvis pasifisering av Nordatlanteren hadde visse likhetspunkter med dette forslaget, men det begrenset seg til atomvåpen.

I 1975 ble debatten igjen sentrert om den tradisjonelle modellen. Til forskjell fra tidligere fremstøt var det nå den finske statsminister Kalevi Sorsa som førte an. Kekkonens forslag «förtjänar enligt vår uppfattning en förnyad granskning i ljuset av det förändrade läget», hevdet Sorsa. Han siktet her til følgene av en sannsynlig norsk oljevirkosomhet i nord, men også den politiske avspenningen internasjonalt. Fremstøtet faller innenfor hva vi har omtalt som fase to i finsk sone-politikk, der man søkte å trekke veksler på avspenningen og i stor grad forsøkte å vinne gehør for tanken i internasjonale fora. Fremstøtet i Nordisk Råd faller naturlig inn i et slikt handlingsmønster. Som jeg skal komme tilbake til, hadde finnene også tidligere forsøkt å fremme denne tanken i nordiske fora, særlig ved utenriksministermøtene. Men det hadde skjedd underhånden. Sorsas utspill innvarslet dermed en annen tilnærming. Utspillet ble sterkt kritisert, det er sannsynligvis den viktigste årsaken til at det offisielle Finland var adskillig mer forsiktig ved senere korsveier.⁶¹

Venstre-sosialistene/kommunistene støttet varmt opp under Sorsas utspill i 1975. I 1977 tok de igjen selv initiativet, nå som ledd i meget krasse angrep på norsk sikkerhetspolitikk. «Skulle det inte vara tryggare för hela Norden att samfällt stå utanför militära förbund, såsom en kärnvapenfri zon, vars respekterande och territoriella integritet skulle kunna gemensamt garanteras av båda Förenta Staterna och Sovjetunionen?» spurte Saarinen. Det ble imidlertid ikke fremmet noe forslag.⁶²

Spørsmålet ble igjen berørt i 1978, reist i 1979⁶³ og ved sesjonen i København i mars 1981. Ved den siste anledningen tok den danske statsministeren, Anker Jørgensen, initiativet, og det ble fulgt opp av en rekke talsmenn for venstresiden.⁶⁴ Jørgensens utspill reflekterte at sonespørsmålet nå var i ferd med å bli «legalisert» som diskusjonstema innenfor dette forum. Men det gjenspeilte også at sone-spørsmålet nå var blitt offisiell politikk i alle nordiske land og et fellesnordisk anliggende. I mai 1983 uttalte imidlertid Finlands nye president, Mauno Koivisto, at rådet ikke burde befatte seg med sikkerhetspolitikk. Det innebar at Finlands offisielle syn var i ferd med å «normaliseres». Koivisto var imidlertid åpen for drøftinger på ministerplan.⁶⁵

Utenriksministerene hadde tradisjonelt pålagt seg en betydelig begrensning når det gjaldt sikkerhetspolitisk debatt og samarbeid. Sonespørsmålet ble første gang reist på dette nivå av sjefen for politisk avde-

ling i det finske utenriksdepartement høsten 1963, en tid etter at Kekkonen-planen var lansert. Norge avviste meget bestemt at sone- spørsmålet skulle omtales i kommunikeet etter møtet, hvorpå Finland svarte med å motsette seg at nedrustningsspørsmål overhodet ble nevnt.⁶⁶ Etter denne finske prøveballongen ble spørsmålet senere i liten grad drøftet i dette forum. Men også her foretok man en omprøving i 1981 i forbindelse med Arbeiderpartiets nye sone-initiativ. Som jeg skal komme tilbake til, ble sone-saken satt på dagsorden på utenriksmøtet i 1981 mens Arbeiderpartiet ennå befant seg i regjeringsposisjon, for så nærmest å bli tatt av igjen da regjeringen Willoch overtok høsten 1981. Fra da av og delvis av den grunn ble det nordiske *sosialdemokratiske* samarbeidet tumleplass for koordinerte fremstøt i sone-saken.

Norsk nei – som blir til ja

Den norske regjeringen avviste meget bestemt de sovjetiske fremstøtene i slutten av femti-årene. Innvendingene var først og fremst fundert på at Sovjet ikke var beredt til å gi noen form for gjenytelser. Sovjetisk territorium eller våpensystemer ble ikke trukket inn. Dermed ville soneforslaget skape militær ubalanse. Samtidig understreket man meget sterkt kravet om tilknytning til et bredere internasjonalt eller europeisk nedrustningsarrangement.

Utenriksminister Halvard Lange oppfattet utspillene som et forsøk på å svekke forsvarsberedskapen. I en kommentar til Bulganins brev rundt årsskiftet 1957–58 fremholdt han at brevene inneholdt «mange oppfordringer til Vestens land om å senke skjoldet». Sovjet ga ingen signaler om at de var beredt å bygge ned sitt «overveldende sterke militærapparat». «Som eksempel på det jeg her sier, kan det være tilstrekkelig å minne om statsminister Bulganins interesse for å forvandle «hele Nord-Europa» til en atomfri sone uten at det gis noen antydning om hvordan dette kan gjennomføres i den del av Nord-Europa som ligger innenfor Sovjet-Samveldets grenser».⁶⁷ Lange så åpenbart utspillet i sammenheng med det sovjetiske langtidsmålet om å få Norge ut av NATO. På kort sikt valgte man så en taktikk med sikte på å svekke Norges tilknytning til Alliansen.⁶⁸

Denne grunnleggende skepsis forsvant ikke med Kekkonen-planen. Fortsatt ble sone-modellen oppfattet som et i bunn og grunn sovjetisk utspill som primært tjente sovjetiske interesser. «Når man vet at initiativet til dette er kommet fra Sovjet-Samveldet, er det naturlig at man også

tar situasjonen i det nordlige Sovjet med i vurderingen,» uttalte statsminister Einar Gerhardsen i en kommentar til Kekkonen-planen i 1964.⁶⁹

Denne skepsisen var i hvert fall ikke mindre i Borten-regjeringens tid og med John Lyng som sjef i Utenriksdepartementet. Lyng så åpenbart planen i sammenheng med bl.a. Kekkonens «pyjamas»-tale fra 1952 og tanken om å nøytralisere Norden. Den finske presidenten foretok etter Lyngs oppfatning «utspill som støttet sovjetisk utenrikspolitikk uten omkostninger for Finland».⁷⁰ Dette syn kom enda mer markant til uttrykk i Aftenposten. Sone-forslaget ble oppfattet som et finsk forsøk på å «tekkes makthaverne i Moskva», hevdet avisen på lederplass i 1975. Det var «naturlig å se en fjernstyring i denne finsk-sovjetiske samkjøring . . .».⁷¹ Men også Forsvarskommissjonen av 1974 så den sovjetiske oppslutningen om Kekkonen-planen i sammenheng med ønsket om å nøytralisere Norden – slik det kom til uttrykk i Izvestia-lederen i 1959. Et sonearrangement «kunne . . . gi Sovjetunionen en plattform for en mer aktiv innflytelse på Norges og de øvrige nordiske lands forsvarsmessige disposisjoner».⁷² Kekkonens betoning av at planen ikke var inspirert eller initiert av Moskva og forsøket på å føye den inn i Undén-tradisjonen, ble derfor ikke oppfattet som særlig troverdig i Oslo. Da Arbeiderpartiet selv slo til lyd for en nordisk atomvåpenfri sone i 1980–81, understreket man da også sterkt at denne modellen ikke var skåret over Kekkonen-planens lest.⁷³ Det var nok både et psykologisk og et faktisk behov for å distansere seg fra denne sone-tradisjonen.

Fra sovjetisk side ble sone-forslaget mer eller mindre direkte koplet til ønsket om å nøytralisere Norden. Dermed var det ikke noe som helst grunnlag for en dialog. Her trådte finnene mer forsiktig.

President Kekkonen uttalte i 1967 at «det blått år en misstro, som snart skall visa sig vara otidsenlig, som hindrar bildandet av ett kärnvapenfritt Norden».⁷⁴ Påpekningen av mistro var riktig, men i Oslo hadde man en annen oppfatning av årsaken til denne uoverensstemmelsen. Selve håndteringen av spørsmålet og den form som utspillene fikk, nørte nemlig i meget sterk grad opp under den grunnleggende norske motvilje. Det gjaldt for den finske opptreden i Nordisk Råd og fremstøtene på utenriksministermøtene. Og det gjaldt generelt for det finske diplomati i tilknytning til de enkelte utspill fra Kekkonens side. I bunn og grunn sprang imidlertid uoverensstemmelsene ut fra de ulike sikkerhetspolitiske orienteringer. En aktiv norsk og dansk medvirkning i forhandlinger om og i siste instans tilslutning til en sone-avtale bygget på Kekkonen-planens lest, var uforenlig med NATO-medlemskapet og kunne implisere at man forfektet særinteresser innenfor Alliansen. Avvikene innad i Arbeider-

partiet var i denne sammenheng åpenbart ikke mange og i hvert fall ikke høylytte – ikke før i 1980–81. Men de hadde en helt annen positiv holdning til nordisk samhandling, på samme tid som mange av dem ønsket å omprøve NATO-medlemskapet til fordel for en eller annen nordisk løsning eller en Alliansetilknypning på minimumsvilkår. Her inntok en mann som Finn Moe en mellomposisjon. Selv om han var kritisk til en nordisk atomvåpenfri sone, hadde han ikke sterke prinsipielle betenkeligheter mot å bruke nordiske fora for å drøfte og delvis koordinere enkelte sikkerhetspolitiske spørsmål.⁷⁵ Her gikk han nok noe lengre enn særlig utenriksministeren.

Hvorfor var Norge så kritisk til selve formen? Det bunnet delvis i at man ikke fikk noe signal fra finsk side før Kekkonen lanserte sine forslag, og de underhåndssamtaler som fant sted i kjølvannet av utspillene var relativt intetsigende. Men det ble klargjort at Finland ikke ville følge opp initiativene med konkrete forslag, og man forventet heller ikke at de øvrige nordiske land skulle foreta seg noe i sakens anledning. Dette handlingsmønsteret gikk igjen, delvis i forbindelse med «pyjamas»-talen i 1952, i 1963, 1965, 1967 og igjen i 1978. Finland valgte en form som Lyng omtaler som «uanneldte streiftog inn i de andre skandinaviske lands utenrikspolitikk». Kekkonen kunne samle seg et fond av tillit i Moskva uten omkostninger for Finland. Derimot hadde utspillene betydelige refleksvirkninger for norsk utenrikspolitikk.⁷⁶ Da tanken igjen ble lansert i 1967, gjorde han den finske ambassadør i Oslo oppmerksom på at streiftogene «nok kunne skape visse vanskeligheter for oss». På et nordisk utenriksministermøte noe senere hevdet Lyng at «det ville være en stor fordel om man i fortrolighet kunne snakke om slike spørsmål før de ble tatt opp offentlig».⁷⁷

Dette var et meget utbredt syn innen den ikke-sosialistiske regjeringsskoalisjonen. Aftenposten etterlyste på lederplass i november 1965 større takt overfor Norge i tilknytning til slike utspill.⁷⁸ Statsminister Per Borten fastslo at fremgangsmåten «har vakt noen undring både i norsk og utenlandsk presse, og jeg kan for så vidt slutte meg til en slik vurdering».⁷⁹ Utenrikskomiteens formann, Bent Røiseland, var «forbauset» over at Finland ikke hadde søkt kontakt.⁸⁰ På bakgrunn av det nye finske utspillet i 1967 fastslo Aftenposten at det nok var et beskjedent ønske hos utenriksledelsen for det nye år at Kekkonen «fremtidig opphører med sin rådgivende virksomhet for vårt vedkommende, for dels føles den noe anmassende for ikke å si taktløs», dels forbeholdt Norge seg retten til selv å definere sine interesser. Forslagene var heller ikke «så gode eller så vise at de kan ha nevneverdig innflydelse på hva vi finner å burde foreta oss»

– en leder som vakte sterke reaksjoner på enkelte hold i Finland.⁸¹

Den finske handlemåte ble allikevel ikke endret vesentlig; Norge ble ikke informert på forhånd om Kekkonens nye utspill i mai 1978. Men utspillet ble nå – som ved tidligere anledninger – fulgt opp i form av en underhåndskontakt, nå ved et møte mellom statsminister Odvar Nordli og Kalevi Sorsa.⁸²

En finsk erkjennelse av at form og handlemåte bidro til å blokkere for enhver dialog om substans, var kanskje en av årsakene til at man trådte meget varsomt da sone-debatten blusset opp igjen høsten 1980. Men det reflekterte trolig også det forhold at spørsmålet nå *kunne* bli løst. Derfor påla man seg selv bånd for å unngå å bli trukket inn i den norske debatten. Så lenge man på norsk side hadde negative assosiasjoner knyttet til Kekkonen-planen og helst ikke ville plassere egne forslag innenfor denne tradisjonen, kunne en for intim finsk omfavelse virke mot sin hensikt.⁸³

Misstemningen var imidlertid ikke bare et resultat av denne noe uvanlige form for samhandling innen rammen av de ordinære diplomatiske kanalene. Fremstøtene i de nordiske samarbeidsfora utdypet kløften. Da finnene tok opp spørsmålet på utenriksministermøtet i 1963, ble utspillet avvist i meget skarpe ordelag fra norsk side. Det medførte at saken nærmest var tabu her inntil den norske omprøvingen i 1980–81. Nå var finnene trolig spesielt uheldig i 1963. Intensiteten i det norske nei'et skyldtes også at den ferske og kortlivede borgerlige regjeringen og utenriksminister Erling Wikkborg ville unngå at det ble sådd tvil om kontinuiteten i norsk sikkerhetspolitikk. Den markante norske avvísningen utløste en like klar kritikk av den norske opptreden fra venstresiden her hjemme og fra kommunistenes og agrarenes talerør i Finland.⁸⁴

Sone-saken ble i mye større grad en gjenganger i Nordisk Råd, til tross for en tilsvarende norsk reaksjon her. Da den første gang ble tatt opp i 1961, fastslo flertallet at spørsmålet i og for seg ikke lå utenfor rådets kompetanse, men det var i strid med praksis for håndteringen av sikkerhetspolitiske spørsmål. Denne praksis ble knesatt meget tidlig, men ble understreket i sammenheng med at finnene reservert seg mot et nordisk sikkerhetspolitisk «samrøre» da landet trådte inn i rådet på midten av femti-tallet. Særlig hensynet til Finland gjorde at det ble betraktet som uaktuelt å foreta en omprøving – i hvert fall inntil Finland selv antydte et ønske om å revurdere denne posisjonen.⁸⁵ Venstresiden i de nordiske land delte ikke dette synet. Dels la man en annen fortolkning til grunn, dels slo man til lyd for en annen praksis. Sosialistisk Venstreparti foreslo for eksempel i 1974 at tiden var moden

for å omprøve begrensningen med sikte på å bruke samarbeidet som «en brekkstang . . . i arbeidet med å utvikle en utenriks- og sikkerhetspolitisk frigjøring fra supermaktens nåværende innflytelse».⁸⁶ Men denne motiveringen impliserte en selektiv oppmykning. En slik tilnærming ville ikke få store tilslutningen.

Norge fastholdt meget sterkt at praksis burde følges med de følger det måtte få for alle parters opptreden. Trygve Bratteli fastslo i 1966 at skal den «indre respekt i Norden for at en har valgt forskjellige utenrikspolitiske veier, føre til den indre forståelse i Norden som en her sikter etter, da må en slik forståelse være gjensidig».⁸⁷ Dette problemet ble forsterket i og med at statsminister Sorsa reiste spørsmålet i 1975. Men selv om Norge uttrykte sterk misnøye med utspillet, var man fortsatt ikke beredt til å foreta en omprøving før Finland selv ga slike signaler. Og slike kom ikke. De finske fremstøt i ly av praksis førte dermed til en kumulativ temperaturstigning som endte i kraftige norske uttalelser på rådsmøtet i 1977. Fra norsk side var man innforstått med at det var et finsk privilegium å forme sin egen sikkerhetspolitikk, hevdet Bratteli. «Men vi venter på den annen side at det samarbeidsprinsipp som er vel etablert i Nordisk Råd også innebærer en forståelse for at norsk utenrikspolitikk avgjøres av norsk regjering og norsk storting og av det alene.»⁸⁸ «Slik kan det ikke fortsette», uttalte Guttorm Hansen, en uttalelse han gjentok både i 1979 og 1980 uten at tingenes tilstand foreløpig ble endret.⁸⁹

Men posisjonene var under oppmyking, trolig også ut fra erkjennelsen av at selve samhandlingsformen blokkerte mulighetene for en dialog om realiteter. Det er mulig at «forsonings»-møtene mellom de norske og finske topplederne i tilknytning til rådsmøtet i 1977 bidro til det.⁹⁰ Et mer markant signal i retning av en ny tone og en større intimitet i dette samarbeidet kom imidlertid først i 1981 – i direkte tilknytning til Arbeiderpartiets utspill til fordel for en nordisk atomvåpenfri sone. Dette nye syn på sakens realitet influerte direkte på mulighetene for og viljen til et mer intimt nordisk samarbeid i sone-saken.

Spørsmålet om en nordisk sone ble ført opp på Arbeiderpartiets dagsorden høsten 1980 – dels gjennom et høyst kontroversielt utspill fra ambassadør Jens Evensen den 3. oktober og i neste omgang ved at sone-tanken ble nedfelt i forslaget til arbeidsprogram for 1982–85. Dette forslaget fastslo at «Norge vil arbeide for en atomvåpenfri sone i nordisk område som en del av arbeidet for atomfrie soner i en større europeisk sammenheng». Sone-tanken ble offisiell norsk politikk ved

at statsminister Odvar Nordli tok opp saken i sin nyttårstale, og den ble endelig konfirmert som Arbeiderpartiets politikk på landsmøtet på Hamar i april 1981: «Norge vil arbeide for en atomvåpenfri sone i nordisk område som en del av arbeidet for å bygge ned kjernevåpnene i en større europeisk sammenheng.»

Med dette var hovedpilaren i partiets sone-modell fastlagt. I løpet av kort tid hadde man beveget seg fra et sterkt kritisk syn på tanken om en nordisk sone og til en politikk der nettopp sone-saken fremsto som en av merkesakene. Dette skifte må imidlertid sees i lys av en gradvis økende uro både internasjonalt og i Norge i spørsmål som gjaldt atomvåpen generelt. Innenfor den internasjonale arena kan man nevne striden om USAs og NATOs kjernefysiske strategi – bl.a. debatten om nøytronbomben, om krysser-raketter og mer spesifikt om «dobbelvedtaket» i NATO i 1979. USA ble også anklaget for å forberede en strategi som ville muliggjøre et avvæpnende førsteslag, og for å leke med tanken om at begrenset atomkrigføring var mulig. Her hjemme må engasjementet i sonesaken også sees i lys av at venstrefløyen i Arbeiderpartiet igjen våknet til liv etter å ha spilt en relativt perifer rolle i utformningen av sikkerhetspolitikken etter EF-stridens avslutning i 1973. Dette engasjementet hadde alt før sone-saken ble aktuell høsten 1980, gitt seg utslag i sterke protester mot «dobbelvedtaket» og forhåndslagring av materiell for den amerikanske marineinfanteribrigaden i Trøndelag.⁹¹ Man kan derfor ved inngangen til 80-årene tale om et akkumulert trykk innenfor partiet i retning av en mer aktiv utenrikspolitikk. Knut Frydenlund skriver: «Enhver som hadde vært til stede på Arbeiderpartiets landsmøte i 1979, hadde fornemmet at hvis ikke partiet eller regjeringen kom fram med noe vesentlig i spørsmålet om nedrustning, ville det ikke bli godtatt. . . . Nå kom soneforslaget inn som et håndfast og forståelig tiltak».⁹²

Sone-modellen var langt fra klar. Man holdt på sentralt hold i partiet fast ved de to hovedforutsetninger for en nordisk soneløsning, nemlig sovjetiske konsesjoner og tilknytningen til et bredere europeisk arrangement. Men utover dette forble sonens utstrekning, de spesifikke restriksjoner for atomvåpen innen sonen samt en større presisjon omkring de to hovedforutsetninger uavklart. Dels var ikke tiden moden for presisering, dels var ledelsen i utgangspunktet usikker på hva den egentlig ønsket. Det var samtidig klare forskjeller innenfor partiet i synet på soner. Den politiske ledelse anført av statsminister Brundtland forsøkte dels å formulere et syn som kunne fange opp de ulike retninger, men også kanalisere kravet om en sone-løsning inn i

såkalte ansvarlige former. Ihvertfall deler av denne sentrale ledelsesgruppering ønsket dessuten å begrense spørsmålet til en parti- eller programsak frem til valget i 1981 for på den måten å begrense komplikasjonene av utspillet internasjonalt, kanskje særlig i forhold til de vestallierte. Denne strategien mistet imidlertid sitt fofeste da statsminister Nordli slo til lyd for en sone-løsning i sin nyttårstale 1. januar 1981.

Kravet til handling og initiativ var imidlertid sterkt fremtredende hele tiden, og det ble imøtekommet – spørsmålet om en nordisk sone ble for første gang gitt prioritet i partiets utenrikspolitiske strategi.

I løpet av 1981–82 gled imidlertid spørsmålet igjen i bakgrunnen. Regjeringsskiftet medførte at sone-spørsmålet ble sterkt tonet ned som offisiell norsk politikk. Men også hos Arbeiderpartiet ble det stilt noe i skyggen av det økende engasjement rettet mot «modernisering» og utplassering av Pershing II og krysser-rakettene. Man ble mer opptatt av andre elementer ved Alliansens atomstrategi, særlig spørsmålet om tyngdepunktet mellom det konvensjonelle forsvar og bruk av atomvåpen – herunder spørsmålet om førsteslag som lå innebygget som en mulighet i doktrinen om «flexible response». Samtidig ble interessen hos endel sentrale aktører innrettet mot de såkalte slagmarkvåpen i Europa og mulighetene for å trekke disse tilbake fra grensefeltet mellom øst og vest. Både Gro Harlem Brundtland og Johan Jørgen Holst var knyttet til den såkalte Palme-kommisjonen som fremla anbefalinger om en slik sone-løsning i 1982. Tanken om en nordisk atomvåpenfri sone ble i økende grad koplet til og sett i lys av alle disse nedrustningsfremstøt eller rustningskontrollerende tiltak – og i økende grad understreket man at en nordisk sone måtte avvente utfallet av deler av disse forhandlingsprosesser.

Grunntonen i hele dette brede engasjementet var imidlertid hele tiden innrettet mot å redusere sannsynligheten for et kjernefysisk ragnarokk rent generelt, herunder også mulighetene for atomkrigføring i tilknytning til norsk territorium. Det innebar i bunn og grunn et ønske om å begrense eller eliminere den norske atomopsjonen – under forutsetning av at det totalt medførte økt sikkerhet.

Arbeiderpartiets sone-modell var imidlertid ulik den finske, man var ikke beredt til å opprette en nordisk sone med mindre også Sovjet gjorde innrømmelser og uten i sammenheng med en bredere internasjonal forhandlingsløsning. Men forslaget innebar likevel at man hadde nærmet seg Finland noe, dels substansielt, og dels fordi man nå var sterkt interessert i å finne en løsning som alle nordiske land kunne se

seg tjent med. Det muliggjorde en mer intim nordisk kontakt om denne saken spesielt, men også en større åpenhet i retning av å drøfte sikkerhetspolitiske problemer i nordiske fora mer generelt. Både fra offisiell dansk, finsk og norsk side ble det i forbindelse med rådsmøtet i København signalisert at den nedfelte praksis for sikkerhetspolitisk debatt i Nordisk Råd burde omprøves.⁹³ Ved møtet i Nordisk Råd året etter var Arbeiderpartiets delegater minst like taleføre i sonespørsmålet som f.eks. deres finske partikolleger. Arbeiderpartiets formann, Gro Harlem Brundtland, uttalte her at samarbeidet i kampen mot kjernevåpentruselen «må finne sin plass i det nett av kontakter vi har i de nordiske land og nordiske regjeringer imellom». Reiulf Steen fremholdt at «det blir lett noe spøkelsesaktig og også noe kunstig over en politisk debatt som ikke tar utgangspunkt i dette altoverskyggende spørsmål» og betonte i fortsettelsen meget sterkt behovet for en nordisk sikkerhetspolitisk diskusjon.⁹⁴ Kort tid senere uttalte han at tiden var inne for forhandlinger mellom de nordiske land om en atomvåpenfri sone. Første skritt burde være at de nordiske regjeringer og parlamenter nedsatte arbeidsgrupper for å diskutere problemene i fellesskap.⁹⁵

Men disse utsagn reflekterer et kanskje enda sterkere ønske om at saken måtte forfølges på regjeringsplan og særlig mellom utenriksministrene – i forlengelsen av den oppmykningen som forsiktigvis begynte i 1981. Sone-saken ble drøftet på utenriksminister-møtet i Stockholm i april 1981. Imidlertid var det ennå ikke konsensus om en aktiv linje innen rammen av dette organ; et planlagt avsnitt om sone-spørsmålet ble derfor strøket fra kommunikeet.⁹⁶ Her skjedde det imidlertid et gjennombrudd på utenriksministermøtet i København i september hvor saken ble drøftet relativt inngående og hvor man i sluttkommunikeet fastslo at utenriksministrene «var enige om å holde fortsatt kontakt om det videre arbeidet med saken».⁹⁷

I et forslag til mulig prosedyre for den videre håndtering av sonespørsmålet som statssekretær Johan Jørgen Holst presenterte i januar 1981, inngikk nordiske forhandlinger og et felles-nordisk utspill som første fase i en sone-prosess – i første omgang i form av en nordisk villighetserklæring der man stadfestet det nordiske område som atomvåpenfritt, senere burde man følge opp med en formell stadfestelse av denne faktiske situasjon.⁹⁸ Andre i partiet var beredt til å gå lengre. På den annen side var regjeringen Willoch også her mer tilbakeholden og mer uvillig til å benytte seg av dette samarbeidsforum for å drøfte og fremme sone-saken. Det bidro til at Arbeiderpartiet ble mer innstilt på

å fremme saken gjennom de sosialdemokratiske samarbeidsfora i Norden.

Den nordiske kontakten ble intensivert meget tidlig etter Jens Evensens utspill i oktober 1980. I januar 1981 ble det fremmet en sosialdemokratisk motion i Riksdagen hvor den svenske regjeringen ble oppfordret til å ta kontakt med de øvrige nordiske regjeringer for å drøfte sone-saken. Noe senere startet det felles utredningsarbeid med sikte på å fremlegge et forslag for den nordiske Arbeiderkongressen som skulle samles i midten av juni.⁹⁹ På dette møte fremla man en uttalelse der man sterkt betonte behovet for «en felles holdning til dette spørsmålet mellom fagbevegelsen og de sosialdemokratiske partier i Norden», og hvor det ble fastslått at partiene «vil fremme initiativ overfor de nordiske regjeringene for å få til en felles plan for det videre arbeid med en slik sone».¹⁰⁰

Dermed hadde man i løpet av 1980–81 endret status for den sikkerhetspolitiske debatt i sentrale nordiske fellesfora, og man øynet konturene av en annen finsk opptreden innenfor de normale diplomatiske kanaler. Man opererte i større grad innenfor rammen av det nordiske imperativ. Omprøvingen var et resultat av at praksis var i ferd med å bli sterkt uthulet. Den ble i stadig mindre grad respektert. Men det gjenspeilte også en tilnærming i standpunkter i sone-spørsmålet. Den nordiske ramme ble oppfattet som en hensiktsmessig arena for en dialog om sone-spørsmålet. Men den store bøygen besto i at særlig de konservative partiene i Norden var uenige i denne handlingslinjen, og så lenge det satt en høyre-regjering ved makten i ett eller flere av disse landene, bremsset det effektivt mulighetene for en mer intim samordning.

Norsk atompolitikk – ønsket om handlefrihet

«Norge er en atomfri sone i dag, og det har svært liten hensikt å traktatfeste dette forhold.» Det var Finn Moe som uttalte dette i Nordisk Råd i 1964.¹⁰¹ Og her hadde han mange meningsfeller. Dette var det mest brukte argument for å avvise en nordisk sone-løsning. Norden er faktisk sett en atomfri sone, hevdet utenriksminister Erling Wikborg.¹⁰² Et «overflødig» forslag, uttalte Gerhardsen litt senere.¹⁰³ «Vi vet ikke hvor de som fører en intens kampanje mot atomvåpen i Norden, egentlig mener at de ser sine motstandere», skrev Arbeiderbladet på lederplass i februar 1964.¹⁰⁴ «Det har ingen hensikt å traktatfeste allerede eksiste-

rende forhold som er fastlagt gjennom høytidelige erklæringer – erklæringer som er like gode som en traktat», uttalte Finn Moe noen dager tidligere.¹⁰⁵

Disse uttalelser var knyttet til Kekkonens utspill i 1963, men synet ble også lagt til grunn i forbindelse med utspillet i Nordisk Råd i 1961 da utenriksminister Halvard Lange i litt mer forsiktige vendinger avviste fremstøtet bl.a. ut fra dette forhold.¹⁰⁶ Og det ble flittig brukt senere i seksti- og syttiårene. Da utenriksminister Knut Frydenlund kommenterte Kekkonens nye utspill i 1978, henviste han igjen til dette forhold.¹⁰⁷

Disse utsagnene er problematiske. Norsk atompolitikk var fundert på en opsjon eller en mulighet for at kjernevåpen kunne bli satt inn i forsvaret av Norge i en gitt situasjon. Den inngikk som ett av elementene i en sikkerhetspolitikk der man tilstrebet handlefrihet. Det var nettopp denne muligheten som sovjet-russerne og finnene ville eliminere.

Utsagnene gir mening bare hvis man legger til grunn at Norge meget tidlig anså denne omprøvningsmuligheten for å være henimot illusorisk eller ytterst begrenset, og at en formalisering og avtalefesting hverken ville øke eller minske sannsynligheten for å bli trukket inn i en atomkrig. Det er samtidig rimelig å anta at jo videre opsjon, desto mer tilbakeholden ville de norske myndigheter være overfor tanken om en atomfri sone. De norske innrømmelsene ville være større – med et tilsvarende krav om å få gjenytelser for å kompensere en redusert forsvars- og avskrekkingsevne.

Norge ble i realiteten stilt under den amerikanske atomparaply i og med opprettelsen av NATO våren 1949, og dette ble meislet ut da Alliansen fikk sitt første «strategiske konsept» samme høst: Vestens forsvar ble i stor grad fundert på strategisk bombing. Amerikanerne ble tillagt hovedansvaret med Strategic Air Commands B-29 bombefly som selve knyttneven. Utover denne arbeidsdeling ser det ikke ut til at det operative konsept for bruk av atomvåpen ble oppfattet som et kollektivt NATO-anliggende de første årene. Her skjedde det imidlertid et skifte i 1954 da NATO-rådet gjorde et prinsipp-vedtak om å innpasse eventuell bruk av atomvåpen i Alliansens forsvarsstrategi, et prinsipp som ble fulgt opp ved at rådet to år senere ga de militære myndigheter et direktiv om slik innpassing. Denne endringen medførte at Alliansens kommandosystem nå ble innrettet mot bruk av atomvåpen og det resulterte i avtaler mellom USA og enkelte europeiske land om å utplassere atomvåpen i Europa under den såkalte dobbelt-nøkkelen. Foranledningen til dette skifte var først og fremst at kjernevåpen ble innpasset for taktisk krigføring på Kontinentet, avlevert fra taktiske fly og tungt artilleri, og ikke

bare for strategisk bombing av mål i Sovjet. Dermed ble bruken av atomvåpnene mer åpenbart et europeisk anliggende.

Danmark og til en viss grad også Norge protesterte i 1949 mot at strategisk bombing ble direkte omtalt i Alliansens strategiske konsept – først og fremst av hensyn til den hjemlige opinion og den sovjetiske reaksjonen. Konseptet ble derfor noe utvannet på dette punkt.¹⁰⁸ Realiteten sto likevel fast. Norge var helt fra starten av innforstått med atomstrategien. Utenriksminister Halvard Lange betonte i 1955 at konseptet virket avskrekkende og dermed fordelaktig for Vesten.¹⁰⁹ I 1960 hevdet Regjeringen at «fellesforsvaret i den nåværende situasjon ikke vil kunne opprettholde sin krigsforebyggende virkning uten at det rår over kjernefysiske våpen».¹¹⁰ Tanken om et fremskrutt forsvar i Europa var fundert på mulig bruk av atomvåpen – i stor grad også det amerikanske engasjementet på Kontinentet. Grunnelementet i dette standpunkt ble fastholdt av partiets sentrale politiske ledelse også da sone-saken ble ført opp på den politiske dagsorden her hjemme i 1980–81. Statsminister Gro Harlem Brundtland hevdet at selv om Norge ble innlemmet i en nordisk atomfri sone, ville situasjonen fortsatt være at «dersom Norge blir angrepet, vil den samme angriper ha truselen om atomforsvar fra alliansens side hengende over seg».¹¹¹

Det ble fastholdt at NATO måtte forbeholde seg retten til i en gitt situasjon å *svare* med atomvåpen. Men debatten på dette tidspunkt førte til at Arbeiderpartiet stilte spørsmålsteget ved førstebruksopsjonen som var innebygget i «flexible response», og man søkte å begrense eller minke sannsynligheten for at Norge overhodet ble trukket inn ved bruk av atomvåpen – altså også i de tilfeller NATO måtte ty til atomvåpen for å besvare sovjetisk førstebruk.

Men frem til dette tidspunkt innebar konseptet at man i en gitt situasjon kunne ta i bruk taktiske atomvåpen mot et norsk krigsteater eller fra norsk territorium, og det betydde at amerikanske strategiske våpen innen rammen av NATO kunne bli brukt i tilknytning til f.eks. et sovjetisk anfall i nordområdene. Trolig ble implikasjonene av denne strategien nedfelt i de norske taktiske direktiver fra 1955 om «Taktiske atomvåpen». De nye direktiver fra 1961 – som hadde et eget kapittel om «Taktisk bruk av atomvåpen» – inneholdt en generell oppskrift for bruk av taktiske atomvåpen i norsk lende. Det er imidlertid uklart om denne grunninnføring ble tatt med i senere utgaver.¹¹²

Men selv om man altså hele tiden sluttet opp om atomkonseptet rent generelt, var det på den annen side stor tvil og strid om *Norge* skulle eie eller kontrollere atomladninger og leveringsmidler for dette formål.

Statsminister Einar Gerhardsen avskrev på rådsmøtet i Paris i desember 1957 mulighetene for å installere utskyttingsramper for *mellomdistanse-raketter* i Norge. Det rammet en mulig amerikansk, men også en tilsvarende norsk opsjon. Dermed lå den ballen død – både av militærstrategiske grunner og ut fra hensynet til beroligelse overfor Sovjet. Dette våpensystemet hadde egentlig aldri spilt noen sentral rolle i opsjonsdebatten, og den senere tvil var knyttet til spørsmålet om *norske taktiske atomvåpensystemer og ladninger* for disse – som et tillegg til amerikanske strategiske og taktiske våpen. Her rådet det lenge sterk uklarhet.

Statssekretær Sivert Nielsen antydet i et foredrag i oktober 1955 at det kunne være aktuelt for Norge å skaffe seg taktiske atomvåpen.¹¹³ Satsningen på rakettssystemene Honest John og Nike innebar at man sikret seg våpen som *kunne* utstyres med kjerneladninger. Honest John «har meget begrenset verdi med konvensjonelle sprengladninger» fremholdt Forsvarssjefen senere.¹¹⁴ Det er derfor ikke usannsynlig at kjøpet var motivert i et ønske om å skaffe seg en atomvåpenkapasitet – i hvert fall fra fagmilitært hold. Likevel gikk de fleste uttalelser fra politisk hold i retning av at man ikke ønsket å anvende disse leveringsmidlene slik, og at man heller ikke ønsket å skaffe seg kjerneladninger. Arbeiderpartiets landsmøtevedtak i 1957 om at atomvåpen ikke måtte plasseres på norsk område, må trolig fortolkes i retning av at man vendte tommelen ned for norske ladninger eller lagring under amerikansk kontroll, og likeledes at man ikke var interessert i å tilpasse leveringsmidlene for en slik bruk. En bokstavelig fortolkning tilsa at dette gjaldt i fred og i krig. Men det berørte neppe en innføring av amerikanske atomvåpen i en krigssituasjon. Den norske opsjonen ble presisert av Gerhardsen på Paris-møtet der han sa nei til å lagre atomvåpenladninger på norsk område, og noe senere av Lange der han uttalte at det var uaktuelt å lagre atomsprengladninger for taktiske atomvåpen.¹¹⁵

Dermed utelukket man i hvert fall i denne omgang lagring av amerikansk-kontrollerte ladninger i Norge i fred. Det ville også i praksis ha støtt an mot basepolitikken. Derimot antydet forsvarsminister Nils Handal i mars 1958 at det norske standpunktet til taktiske atomvåpen *kunne* bli endret hvis avspenningsbestrebelsene slo feil og amerikanerne samtidig myket opp sin atomlovgivning slik at Norge selv kunne sikre seg kontroll over ladningene. Statministeren hadde vært inne på det samme et par måneder tidligere. Men i alle tilfelle kunne man som et alternativ tenke seg at atomladningene kunne «bringes til landet hvis det blir angrepet eller trues av angrep», uttalte Gerhardsen.¹¹⁶ Det innebar at det fortsatt var knyttet betydelig usikkerhet til den fremtidige atompolitikken.

Først på begynnelsen av seksti-tallet fikk man en nærmere avklaring. På den ene side, og i strid med den militære sjefsnemndas råd, fastslo Regjeringen at Norge ikke skulle råde over eller eie atomladninger – hverken ved egenproduksjon eller ved at man anskaffet seg ladninger utenfra. Denne innsnevringen i atomopsjonen gjaldt både i krig og i fred. Likeledes fastslo Regjeringen at amerikanske ladninger ikke ville bli stasjonert i landet i fred. På den annen side holdt man døren åpen for at allierte styrker bragte atomvåpen med seg til landet og at norske avdelinger også ble utstyrt med amerikansk-kontrollerte landninger i en krigssituasjon.

Regjeringens nei til egne norske atomladninger ble uttalt i det norske svar på Undén-planen i 1962. Man var beredt til å traktatfeste at man ikke hadde til hensikt å fremstille eller på annen måte skaffe seg kjernefysiske våpen.¹¹⁷ Utenriksminister Halvard Lange foreslo tre år senere dannelsen av en verdensomspennende ikke-atomklubb fundert på nettopp disse kriterier – et siktemål som ble til virkelighet med ikke-spredningsavtalen i 1968.¹¹⁸

I motsetning til denne internasjonale forpliktelse, ble forbudet mot fredstidsstasjonering formulert som unilaterale og selvpålagte begrensninger. Disse erklæringene inneholdt samtidig en åpning i retning av bruk av atomvåpen i tilknytning til norsk territorium. Man forbeholdt seg retten til å omprøve sitt nei til stasjonering av utenlandske ladninger her «til enhver tid» – bl.a. ut fra «en samlet vurdering av den internasjonale situasjon».¹¹⁹ Det som kunne volde problemer, hevdet Lange, «er å påta seg en traktatmessig forpliktelse til ikke under noen som helst omstendighet å ta imot kjernefysiske ladninger på norsk område».¹²⁰

Striden i Arbeiderpartiet i tiden omkring 1960 gjaldt fredstidsstasjoneringen. Det ser ut til å ha vært en utbredt oppfatning at allierte forsterkninger som ble bragt inn i landet, trolig ville bringe atomvåpen med seg, likeledes at de norske styrkene trengte atomvåpen for å kunne forsvare seg mot et sovjetisk angrep der avdelinger førte med seg atomvåpen.¹²¹

Når man avviste fredstidsstasjonering, hang det bl.a. sammen med signalpolitikken overfor Sovjet og faren for en overdreven avskrekkingsskapasitet. Men man satte også visse spørsmålstegn ved de rent militære behov for en slik lagring i fredstid.¹²² Forsvarsminister Gudmund Harlem hevdet i 1961 at «jeg tror . . . at vårt standpunkt også kan gis en meget god militærstrategisk begrunnelse . . .».¹²³

I sum innebar det at opsjonen nå begrenset seg til å gjelde mulig-

hetene for i krig og muligens i en forøvrig ikke definert krisesituasjon, å føre inn amerikanske ladninger brukt av amerikanske eller norske taktiske styrker – fra norsk territorium og eventuelt mot et mulig norsk krigsteater. (I tillegg til at man fortsatt godtok alliansens atomstrategi i spørsmålet om å kunne svare med strategiske våpen, og at NATO kunne trekke veksler på det norske varslings-, kommando- og kontrollsystem – også i sammenheng med kjernefysisk krigføring.) Med de senere presiseringer innenfor denne ramme¹²⁴ var dermed hovedpilaene i den norske atomopsjonen fastlagt.

Det ser ut til at den taktiske opsjonen ved inngangen til sekstitallet ble tillagt ganske stor vekt. Det såkalte Hauge-utvalget av 1959, som utredet norsk atompolitikk forut for prinsipp-avgjørelsene i 1960–61, anså det f.eks. som sannsynlig og i gitte situasjoner nødvendig at atomvåpen ble tatt i bruk for å slå tilbake et sovjetisk fremstøt.¹²⁵

Men det ble etter hvert stilt et stadig større spørsmålstejn ved realiteten i opsjonen. Det må generelt sees på bakgrunn av doktrineendringen innen Alliansen der man la mindre vekt på bruk av atomvåpen. «Flexible response» fra 1967 innebar at man ville søke å avpasse eller gradere bruken av våpen i forhold til truselen. I realiteten preget denne doktrineendringen forsvarskonseptene allerede ved inngangen til sekstitallet. I stortingsmelding 28, 1960–61 hvor man presiserte atomopsjonen og avviste stasjonering i fred, foreslo Regjeringen samtidig en sterkere konvensjonell satsning. Denne vektforskyvning fortsatte utover på sekstitallet. For Norge ble endringen underlettet av at USA i økende grad «oppdaget» nordområdene som sikkerhetspolitisk problem. Dermed ble det lettere å vinne gehør for anmodninger om en sterkere grad av forberedt assistanse – herunder forhåndslagring for en marineinfanteribrigade og taktiske flyforsterkninger, blant annet innen rammen av den såkalte COB-avtalen av 1974. Selv om avtalene ikke fullt ut kunne garantere for en konvensjonell krigføring, så var det en stadig mer utbredt oppfatning at det hverken var mulig eller hensiktsmessig å møte den sterkere sovjetiske utfordringen ved å utvide atomopsjonen. Forhåndslagring og andre tiltak på det konvensjonelle området gjorde det mulig å utjevne ubalansen til en viss grad uten at man ble tvunget til å feste større lit til taktiske atomvåpen i en tidlig fase av en krig, og det bidro «to raise det nuclear treshold», som Holst uttrykker det.¹²⁶

Denne sterkere konvensjonelle satsning bunnet i tvil om kjernevåpnenes berettigelse – moralsk, praktisk militært og som avskrek-kende virkemiddel. Revurderingen innebar en de facto innsnevring av

opsjonen. Holst skrev i 1971 om «the perhaps questionable credibility of the Norwegian option to reverse its nuclear policy in a crises». I 1981, da han var statssekretær i Utenriksdepartementet, skrev han: «Originally, in the early 1960s, Norwegian authorities tried to preserve some options by insisting that the restrictions only apply in peacetime. However, subsequent decisions not to make contingent arrangements for det transfer of nuclear weapons in crises or in war have resulted in Norwegian defenses encompassing only conventional forces».¹²⁷

Dette gjenspeilte seg bl.a. i den norske tilbakeholdenheten og den økende motviljen mot å treffe forberedelser for å møte denne hypotetiske situasjonen. Det ble ikke etablert spesiellagre som kunne gi plass for kjernevåpen i krig. Det ble ikke gjort forberedelser for å kunne bruke det spesielle sambandsnett som ansees nødvendig for bruk av slike våpen. Norge inngikk ikke noen avtale med USA om eventuelt å lagre eller overføre atomvåpen til norske styrker i krig. Norske styrker ble ikke opplært for bruk av atomvåpen. Alt dette ville være sterkt forsinkende elementer. Det ville betinge en langsom krigsutvikling eller et norsk utspill overfor amerikanerne på et meget tidlig stadium i et kriseforløp. Hvis man kalkulerer med relativt korte beslutnings- og implementeringstider i en slik situasjon, fremsto mulighetene for å anvende atomvåpen som sterkt begrenset.¹²⁸

Det er vanskelig å få klarlagt om disse begrensningene har vært praktisert like strengt i alle år etter 1960. I spørsmålet om opplæring ser det ut til at man gikk lengre på femti-tallet og delvis også i begynnelsen av seksti-tallet. I den grad det foregikk opplæring i f.eks. 1963, var den knyttet til Sjøforsvaret og særlig Hæren.¹²⁹ Den sterkere satsningen på et konvensjonelt forsvar bidro også til at Honest John forsvant ut i 1964, og ble erstattet av 155 mm middelstungt feltartilleri. Honest John egnet seg ikke for konvensjonelt bruk, hevdet Forsvarssjefen forut for avgjørelsen. «De restriksjoner som gjelder for lagring av atomvåpen i Norge i fred . . . gjør det ønskelig at det snarest tas avgjørelse om man fortstt skal beholde rakettmateriellet».¹³⁰

Hvis man legger disse forhold til grunn, innebar opsjonen først og fremst at *amerikanske* unnssetningsstyrker kunne bringe atomvåpen med seg inn i landet etter å ha innhentet norsk samtykke. Hvis avskrekkingskjeden skulle ha noen mening utover muligheten for å besvare ethvert angrep med i siste instans strategiske våpen, måtte i hvert fall denne åpningen fortsatt være til stede. Det er sannsynlig at denne muligheten ble tillagt betydning fra slutten av femti-tallet. I Hauge-utvalget av 1959, som behandlet atompolitikken, var det bred

enighet om at forsterkningsstyrker utenfra trolig ville bringe kjernefysiske våpen med seg.¹³¹ I Regjeringens egen «atomanalyse» – st.meld. nr. 28 1960–61 – antydet man et visst praktisk skille mellom bruk av forsterkningsstyrker og bruk i norske avdelinger.¹³² Forsvarsminister Harlem hevdet i 1961 at «vi kan ikke få dem levert uten at de er knyttet til fremmede styrker».¹³³ Det utelukket i hvert fall at norske styrker på egen hånd og før det ble ført inn forsterkninger, foretok en slik opptrapping. Det er sannsynlig at dette skille ble mer markant etter hvert. Generalløytnant Tønne Huitfeldt tolket i 1981 opsjonen slik: «Dette innebærer i praksis at dersom atomvåpen skulle bli brukt til forsvar av norsk område, ville dette skje ved hjelp av våpen og styrker fra baser *utenfor* Norge.»¹³⁴ Selv om også denne formuleringen er uklar, så gjenstår her bare to muligheter – enten å svare fra baser eller innretninger utenfor norsk territorium eller å føre inn amerikanske styrker med taktiske atomvåpen. At denne opsjonen fortsatt ble tillagt vekt fra endel hold, men at den primært var knyttet til de amerikanske unnsetningsstyrker, ble uttrykt klarere i en utredning fra den Nordatlantiske forsamling i 1980. Her ble det hevdet at den norske atomreservasjonen «only applies in peacetime and preparations for their use in wartime exist. However, any such use on or from Norwegian territory would have to rely on Allied forces trained and equipped for this purpose». Forsvarskommisjonen av 1974 ga uttrykk for den samme fortolkningen, om enn litt mer forsiktig.¹³⁵ Regjeringen Willoch fremholdt i sin «nedrustningsmelding» i 1982 at «slik norsk kjernevåpenpolitikk er utformet, hindrer den ikke at det norske forsvar i tilfelle krig understøttes av styrker utenfra som kan disponere kjernevåpen til taktisk bruk for egne avdelinger». Fordi Norge i fred ikke forberedte bruk av atomvåpen i sine egne avdelinger, var det «lite sannsynlig at norske styrker selv i krigstid vil kunne ta i bruk kjernevåpen».¹³⁶ Ved Nordkommandoen trente man fra tid til annen prosedyrer for bruk av atomvåpen, dels for å gi doktrinen om fleksibelt svar en viss grad av troverdighet, men også fordi den tyske 6. divisjon i Schleswig-Holstein var trent og utstyrt for innsats med atomvåpen.¹³⁷ Den danske nestkommanderende på Kolsås, generalløytnant Jørgen Bordersen, uttalte i mai 1981 at det ikke ville være behov for å bruke norsk eller dansk territorium, «heller ikke finnes det planer for slik bruk». Hans sjef, general Sir Anthony Farrar-Hockley, betonte også sterkt at norsk lende ikke var særlig velegnet for taktisk atomkrigføring.¹³⁸ På den annen side lekte hans forgjenger, general Sir Peter Whiteley, i 1980 med tanken om i en gitt situasjon å bruke atomvåpen

i Finnmark – «isolated from the main stream of events and it is sparsely populated», «an Arctic desert». «I can think of no other place in the land mass of Europe where hostile incursion into the territory of one of the NATO allies could be halted by a nuclear explosion with some degree of certainty and with remarkably little risk of collateral damage. On account of the area's isolation I think it could be sustained that the military effect of such an action would be greater than the political effect and if that were accepted it would mean that uncontrolled escalation was less likely than, for example, in the aftermath of a similar action either in Central Europe, on our own territory, or on Russian territory».¹³⁹

Slike uttalelser tilsier at man må utvise en viss forsiktighet når man skal trekke en generell konklusjon om opsjonens omfang eller faktiske eksistens. Likevel: De aller fleste signaler gikk entydig i retning av at det ble festet stadig mindre lit til opsjonen som sikkerhetspolitisk instrument. Det gjaldt også i sammenheng med allierte forsterkningsstyrker, om enn ikke i samme grad som for Norges vedkommende. En beslutning om bruk betinget blant annet at både USA, NATOs råd og Norge samtykket. For det første ville denne prosedyren være tidkrevende. For det andre ville det være usikkert om alle parter ville akseptere en slik fare for eskalering. Major Gullow Gjeseth hevdet i 1977 at «det er vanskelig å forestille seg at kjernefysiske våpen skulle bli tatt i bruk i Norge unntatt i de tilfelle hvor en har med en storkrig å gjøre, eller at Sovjet-Unionen skulle ta slike våpen i bruk først». Hvis man la dette syn til grunn, hevdet Gjeseth, ville atomvåpenopsjonen også ha en begrenset avskrekkende virkning for å forhindre lokale militære konflikter eller en storkrig. Avskrekkingen måtte sentreres om et tradisjonelt konvensjonelt svar. «Dette har vært en utvikling som har bidratt til å gjøre den norske atompolitikken langt mere problemfri enn hva som ellers ville ha vært tilfelle.»¹⁴⁰ John Kristen Skogan og Anders Sjaastad hevdet samme år at «det kan reises alvorlig tvil både ved mulighetene for, sannsynligheten av og det formålstjenlige ved en innledende bruk av atomvåpen fra norsk side».¹⁴¹ I dette lå en fortolkning av at opsjonen bare var troverdig som *svar*. Å søke å fjerne også denne muligheten ved verbale deklarasjoner i fred kunne innebære et betydelig anslag mot avskrekkingskjeden, men kanskje like meget savne troverdighet. Under de betingelser og i det ragnarokk som Gjeseth skisserer som et aktuelt tidspunkt for bruk av atomvåpen, ville ingen raffinerte avgrensninger foretatt i fred ha særlig betydning, amerikanerne ville neppe ha hverken tid eller interesse av å justere reaksjonen

i forhold til særnorske ønsker. Det forhindrer imidlertid ikke at planleggingen og programmeringen av atomarsenalet allerede i fred ville innvirke på selve reaksjonsmønsteret.

En slik fortolkning ville innebære at eskalerings- og avskrekking-skjeden var iferd med å løse på en lenke, nemlig taktiske atomvåpen knyttet til norsk territorium. Enkelte ville hevde at kjeden dermed var i ferd med å bli brutt. Andre ville hevde at bruken av taktiske atomvåpen ikke fremsto som særlig mer troverdig fordi man trådte over den kvalitative terskel – en atomkrig lot seg ikke begrense. Ut fra et slikt perspektiv var koplingen til det «endelige», strategiske svar lite troverdig, eller like lite troverdig, selv uten den norske opsjonen. Eller man kunne argumentere med at det var like formålstjenlig å snakke om en stige som mistet et trinn, men som tross alt kunne være funksjonsdyktig.

Ut fra denne tilnærmingen kunne man skissere en *mulig* kopling til Alliansestrategien slik: 1) Den norske konvensjonelle evne til å svare, 2) mulighetene for å motta allierte forsterkninger utstyrt med konvensjonelle våpen, 3) muligheten for at sovjetisk førstebruk ville bli besvart med taktiske atomvåpen fra eller på norsk territorium, 4) bruk av atomvåpen mot mål i nordområdene som ledd i en stormaktskrise eller -krig med utgangspunkt i andre konfrontasjonsområder, og eventuelt en såkalt «demonstrativ» bruk av kjernevåpen mot fjerntliggende eller tynt befolkede steder i nordområdene – f.eks. mot et sovjetisk overflateskip eller i Finnmark og 5) et strategisk svar.

Det er allikevel knyttet mange usikkerhetsfaktorer til en slik analyse. Dels er informasjonstilgangen begrenset, dels kan det tenkes at heller ikke Alliansens unnsetningsplaner gir et eksakt svar på hvilke stridsavdelinger og våpen som i en hypotetisk situasjon kan bli satt inn.

Men hvis vi antar at opsjonens betydning ble stadig mindre interessant med årene: Hvorfor tviholdt de ulike regjeringene hele tiden på reservasjonsretten? Etter at tanken om å bruke taktiske atomvåpen i norsk lende ble skjøvet noe i bakgrunnen i løpet av sekstitallet, levde opsjonen likevel videre fordi man fortsatt nærte en viss tiltro til den for avskrekking, fordi den ble lettere å leve med da den ble plassert innenfor rammen av «flexible response» som rommet muligheten for en krig uten innsats av kjernevåpen, etterhvert på grunn av treghet knyttet til å omdefinere offisielle doktriner eller problemene med å finne realistiske og troverdige alternativer og på grunn av frykt for endring i det etablerte likevektsmønsteret i nord.

Slik opsjonen ble formulert ved inngangen til seksti-årene, kan den

betraktes som et indre-politisk kompromiss om sikkerhetspolitikken mellom Arbeiderpartiets ulike fløyer, den ikke-sosialistiske siden og de fagmilitære. Den var en av pilarene som sikret forholdsvis bred oppslutning om sikkerhetspolitikken. Finn Moe avviste den nordiske sonemodellen og også tanken om helt å oppgi opsjonen med henvisning til denne politiske balanse i 1962: «Innenrikspolitisk ville det skape ny strid», fremholdt Moe.¹⁴²

I forhold til Sovjet skulle opsjonen bidra til å forhindre krig eller press. Den ble betraktet som et dynamisk virkemiddel som inngikk i «avskrekkingsskjeden. Med utgangspunkt i koplingen til atomstrategien og faren for eskalering søkte man å motvirke eller nøytralisere sovjetiske intensjoner med sikte på anfall, særlig isolerte fremstøt i nord.¹⁴³ Denne avskrekkingen betinget at det var en viss mulighet for at atomvåpen kunne bli satt inn i forsvaret av Norge. Man oppfattet dette som en optimal sikkerhetsløsning som samtidig ivaretok hensynet til handlefrihet i fred. Utenriksminister Lange hevdet i forbindelse med diskusjonen om Undén-planen i 1962 at «forsvaret og sikkerheten i vår del av Europa og den grad av frihet vi har ved forhandlingsbordet i dag, faktisk er knyttet til atomvåpnene» – han siktet her til både de taktiske styrker og den strategiske gjengjeldelseskapasiteten.¹⁴⁴ Opsjonen var et spørsmål «som i sine virkninger er av den største betydning for hvert enkelt nordisk land og også for land utenom Norden», hevdet Lange.¹⁴⁵ «Vi må bevare vår handlefrihet i dette livsviktige spørsmål.»¹⁴⁶ Hvis man fraskrev seg denne muligheten, ville det resultere i en «ensidig svekkelse av vår nasjonale innsats på forsvarets område».¹⁴⁷ Handlefriheten var viktig fordi «vi vet ikke hvilke uventede situasjoner vi kan bli stilt overfor i framtida» som statssekretær Jens Boyesen uttrykte det i 1965.¹⁴⁸

Opsjonen ble også betraktet som et hendig, dynamisk virkemiddel eller som en vakthund i tilfelle sovjetisk trykk eller militær inngripen overfor Finland. Fra norsk side ble denne koplingen brukt som et instrument i krisehåndteringen i tilknytning til U-2 episoden i 1960 og «notekrisen» året etter.¹⁴⁹ Men her tapte opsjonen etter hvert meget av sin betydning og troverdighet. Først og fremst og i økende grad ble den innsiktet mot sovjetisk adferd direkte overfor Norge.

Men når det etter hvert ble reist tvil ved opsjonen som sådan, innebar det at den var iferd med å miste en viss interesse også i denne sammenheng. Som et virkemiddel for avskrekking var dens eksistens i lengden avhengig av at det fortsatt var en viss mulighet for at atomvåpen ble satt inn i forsvaret av norsk territorium – og her ble som

nevnt tvilen stadig større. Men så lenge opsjonen fortsatt inngikk i offisiell norsk politikk og så lenge Alliansens strategi fortsatt var fundert på «flexible response», fantes det fortsatt en viss usikkerhet som en motstander ikke uten videre kunne overse.

Men først og fremst ble opsjonen et av de mest iøynefallende symboler på ønsket om status quo i nord og håpet om at Nord-Europa skulle forbli et rolig hjørne. Opsjonen ble oppfattet som endel av det sikkerhetspolitiske mønstret i Norden. En justering kunne virke destabiliserende. Dette reflekterte en sterk frykt for utilsiktede konsekvenser av endring. Status quo hadde gitt og ville forhåpentligvis fortsatt sikre ro i nordområdene. Finn Moe viste i 1962 til dette hensyn da han avviste sone-modellen og kravet om at Norge burde oppgi opsjonen: «Utenrikspolitisk ville det bety en endring i den stabile situasjon som nå er skapt i Norden».¹⁵⁰ Dette stabilitetshensyn ble understreket enda sterkere etterat Kekkonen-planen ble lansert i 1963. Norden utgjorde et stabilt hjørne i verdenspolitikken, hevdet Lange. «Det må være i alles interesse at det ikke blir gjort noe som kan føre til endringer i dette forhold.»¹⁵¹ Argumentet ble gjentatt av den ikke-sosialistiske regjeringen samme år. «Vårt syn er at det forlenget er skapt en balanse i Norden i disse spørsmål, en balanse som alle parter har godtatt. Vi mener det er uheldig å forrykke denne balansen», uttalte utenriksminister Erling Wikborg.¹⁵²

Selv om Arbeiderpartiet signaliserte en mer aktiv utenrikspolitikk meget tidlig etter gjenerobringen av maktposisjonene i 1963, rokket ikke det ved synet på soner og uviljen mot endring. Atomopsjonen måtte bevares, «når vi ikke har villet være med på å avtalefeste denne tilstanden, . . . er det fordi en del av den balansen som i dag eksisterer i de nordiske land, ligger i at Norge og Danmark ikke har villet påta seg traktatmessige bindinger på dette område, men har villet forbeholde seg rett til for våre konstitusjonelle myndigheter å vurdere situasjonen og hva den tilsier til enhver tid», hevdet Lange.¹⁵³

Særlig i utenriksminister John Lyngs tid ble tanken om en slik statisk Nordisk Balanse betont meget sterkt. Men her var det ingen uoverensstemmelse mellom Regjeringen og DNA. Bratteli la f.eks. meget sterk vekt på dette hensynet for å motdrive fremstøt for en nordisk sone-løsning på møtet i Nordisk Råd i 1966.¹⁵⁴ Og selv om denne faktoren fikk en noe annen betydning som følge av den sovjetiske utbygging i nord, rokket ikke det ved selve grunntanken. Det norske sone-fremstøtet i 1980–81 var betinget av at dette mønster ble bevart.¹⁵⁵

Frykten for endring gikk sogar enda lengre. En diskusjon om soner

var i seg selv uheldig. «Nettopp ved å trekke fram tanken om «den atomfrie sone» akkurat nå, kan man så usikkerhet og tvil om den faste holdning i dette spørsmålet. Det er vel ikke meningen å insinuere at en endring skulle være i ferd med å skje. Men virkningen av å kjøre fram saken kunne bli at man oppfattet situasjonen slik», skrev regjeringsorganet på lederplass i 1964.¹⁵⁶

Forsøkene på å realisere en nordisk sone kunne samtidig skape forviklinger for arbeidet med mer sentrale oppgaver. Arbeiderbladet resonerte slik i forbindelse med Rapacki-planen av 1957 og tanken om en sone-løsning i Sentral-Europa. «Det ville bare gjøre saken mer komplisert om en nå også skulle trekke inn Nord- og Sør-Europa.¹⁵⁷ Dette var et synspunkt som dukket opp igjen i 1980–81. Regjeringen kom etter hvert til at det ville være uheldig og virke kompliserende dersom spørsmålet om en nordisk sone ble trukket direkte inn i INF-forhandlingene.

Frykten for endring ble imidlertid også knyttet til andre situasjoner. En fast norsk holdning var påkrevet for å sikre at det ikke ble sådd tvil om landets sikkerhetspolitiske forankring i kjølvannet av EF-avstemningen.¹⁵⁸ Oljevirkksomheten i nord og forhandlingene med sovjet-russerne om grenselinjer tilsa på samme måte status quo. Mens den finske statsminister motiverte sitt utspill i Nordisk Råd i 1975 bl.a. i utviklingen på energiområdet, tilsa dette etter norsk mening at sonespørsmålet ikke ble tatt opp. Olje- og gassforekomstene økte nordområdenes strategiske betydning, svarte Kåre Willoch, «og det understreker jo bare viktigheten av at man ikke risikerer utilstrekkelig overveide forskyvninger i det utenrikspolitiske bilde omkring dette området, og viktigheten av at det heller ikke oppstår noe forsvarspolitisk vakuum eller lavtrykk som kan utløse uvær». Her hadde opposisjon og Regjering sammenfallende syn. Bjartmar Gjerde sa det slik: «Forhandlinger mellom Norge og Sovjetunionen er innledet, både om fiskeriressurser og om de fremtidige grenser i det havområdet det gjelder. I denne situasjon synes det viktig for oss at det nå ikke skapes noen usikkerhet om vår sikkerhetspolitikk og om vår atom- og basepolitikk i dette området.»¹⁵⁹

* * *

Det var dette som var utgangspunktet da Arbeiderpartiet lanserte sitt sone-forslag i 1980–81. Vi skal her vurdere nærmere hvordan partiet nå fortolket opsjonen, hvilke mål man skisserte for norsk atompolitikk og innenfor hvilken ramme man søkte å virkeliggjøre denne politikken.

Selv om signalene var noe diffuse og tildels motstridende, var sikte-

målet ytterligere å begrense og helst eliminere sannsynligheten for et kjernefysisk ragnarokk og bruken av atomvåpen i tilknytning til norsk territorium. For å virkeliggjøre dette, utkrystalliserte det seg etter hvert ulike strategier: 1) Et ønske om å nedtone bruken av atomvåpen innen Alliansen generelt, herunder muligheten for en vestlig førstebruk, 2) opprettelsen av en sone gjennom Europa fri for såkalte slagmarkvåpen, 3) et sterkt ønske om å begrense omfanget av mellomdistansevåpen basert i Europa og 4) ønsket om å fjerne restene av den norske atomoppsjonen og muligheten for at taktiske atomvåpen ble brukt i tilknytning til norsk territorium – et mål som ble sett i nøye sammenheng med gjennomføringen av de øvrige nevnte tiltak for Europa.

Ved inngangen til 80-årene økte kritikken mot NATOs doktrine om et gradert svar med en innebygget mulighet for førstebruk. Doktrinen var fortsatt lys levende, selv om man i realiteten hadde beveget seg henimot en «not-necessarily first use» doktrine, som Holst formulerer det.¹⁶⁰ Situasjonen vakte uro, og i november 1981 sluttet Knut Frydenlund seg til kritikernes rekker. «Er en strategi som innebærer førstebruk av atomvåpen for å hindre et vellykket angrep på Vest-Europa med konvensjonelle våpen, fortsatt det hensiktsmessige i en situasjon hvor den annen part har mer av denne type våpen enn Vesten har? Flere og flere eksperter stiller spørsmål ved troverdigheten av dette konsept», hevdet Frydenlund. Kjernevåpen-strategien spilte etter hvert den samme søvndyssende rolle som Maginot-linjen før annen verdenskrig. I likhet med de fleste «tradisjonalistiske» kritikere av Alliansens atomkonsept, betonte han behovet for konvensjonell jevnbyrdighet, og det forutsatte en viss økning i forsvarssatsningene i Vest. På den annen side antydte han at gapet ikke var dramatisk stort, og han satte et visst håp til at særlig MBFR-forhandlingene skulle føre til en viss nedbygging på det konvensjonelle området. Totalt sett fant han derfor ikke oppgaven uoverkommelig.¹⁶¹

Disse signalene fra Frydenlunds side ble etter hvert fulgt opp fra andre aktører som satt sentralt plassert innen partiet. I utenriksdebatten i mai 1982 – på et tidspunkt da partiet var kommet i opposisjon – fremmet Arbeiderpartiet et forslag der Regjeringen ble anmodet «om å ta opp i NATOs råd spørsmålet om å nedsette et utvalg for å vurdere NATOs atomstrategi».¹⁶²

Den norske forsterkningspolitikken bidro til å høyne atomterskelen og gjorde det lettere å svelge en mulig oppgivelse av opsjonen om førstebruk. Fra norsk side ble opplegget for forhåndslagring bl.a.

motivert i at dette var en alternativ strategi til å utvide opsjonen. Hvis denne strategien ble ført enda lengre, kunne man altså ytterligere inn- snevre mulighetene for bruk av atomvåpen i tilknytning til norsk og dansk territorium. Eller som den danske forskeren Nikolaj Petersen uttrykker det: «En stramning og præcisering af atompolitikken til en eksplisit ikke-førstebrugs doktrin kombinert med en realistisk for- stærkningspolitikk kunne . . . skape en sikkerhetspolitisk «mix», der kombinerer afskrækkelse og ikke-provokation på mere hensigtsmæssig måde . . .»¹⁶³

Men det var svært mange problemer forbundet med en slik strategi. Særlig den nye regjeringen Willoch betvilte sterkt at våre allierte ville godta et slikt opplegg: «Det er liten grunn til å anta at Norges allierte vil være villige til å garantere Norges sikkerhet med konvensjonelle styrker dersom ikke muligheten holdes åpen for at de kan beskyttes direkte av NATOs kjernevåpen.» En nordisk atomvåpenfri sone for- utsatte en enda klarere understrekning av behovet for allierte forsterk- ninger. «Skulle Norge på en forpliktende måte formalisere sin kjerne- våpenfrie status, må man imidlertid regne med at også landets allierte vil anse at forutsetningene for å kunne bistå Norge er avgjørende end- ret.»¹⁶⁴ Selv om Arbeiderpartiet neppe var så pessimistisk, så tilsa reaksjonene i Washington på sone-utspillet i 1980–81 at man her kunne bli konfrontert med en slik holdning fra alliert side.

Forslaget om et belte tvers gjennom Europa fritt for slagmarkvåpen ble lansert av Palmekommisjonen i 1982.¹⁶⁵ Gro Harlem Brundtland var medlem av kommisjonen og Holst var dens sekretær og trolig en viktig arkitekt bak dette forslaget. Holst la da også etter hvert meget sterk vekt på denne løsningen, dels fordi den var realistisk, fordi det var et viktig virkemiddel for å heve atomterskelen i retning av «no- early-first-use» og fordi forslaget var formulert slik at den sentral- europeiske sone etter hvert burde utvides til flankene og dermed også bidra til å fjerne disse våpen fra «nordisk område». «Jeg er overbevist om at den viktigste oppgaven i Europa i dag består i det å endre styrkeoppbyggingen og styrkeplasseringen slik at man bygger ned press om tidlig bruk av kjernevåpen», fremholdt Holst i april 1982.¹⁶⁶

Arbeiderpartiet satte også en viss lit til de såkalte INF-forhandlin- gene i Geneve om mellomdistansevåpnene med rekkevidde over 1500 km – i hovedsak jagerfly og raketter. En avtale om nedbygging av våpenarsenalene var generelt sett fordelaktig, og mer spesifikt kunne et slikt arrangement i en tidlig eller en senere fase også innbefatte sovjetiske INF-systemer i vårt nærområde og dermed berede grunnen

for en nordisk sone. Jeg skal drøfte denne sammenhengen senere.

Disse fremstøt var indirekte strategier med sikte på å skape forutsetninger for at Norge senere kunne oppgi opsjonen fullt og helt og dermed også inngå i en atomvåpenfri sone. I løpet av 1981–82 ble tyngdepunktet i partiets engasjement dreid i retning av disse «forutsetningene». Men da sone-saken ble satt på dagsorden høsten 1980 var interessen mer *direkte* innsiktet mot å virkeliggjøre sonen og dermed også i siste instans oppgi opsjonen.

Samtidig som partiet gjorde sitt sone-utspill, foretok man en klart restriktiv fortolkning av den norske atomopsjonen. I Arbeiderpartiets nye arbeidsprogram og i Regjeringens nye langtidsprogram som begge ble fremlagt våren 1982, het det om atompolitikken: «Kjernefysiske våpen og kjemiske våpen skal ikke lagres eller stasjoneres i Norge. Norge skal basere seg på et konvensjonelt forsvar. Det norske forsvaret skal verken utdannes eller utstyres for å føre en atomkrig.»¹⁶⁷ Det er her ikke noen antydning om at norsk atompolitikk kan bli omprøvd i en krigssituasjon. Forsvarsminister Thorvald Stoltenberg gav i desember 1980 et kanskje vel så klart signal om at opsjonen ikke lenger fortonte seg som et interessant sikkerhetspolitisk virkemiddel. Ifølge Stoltenberg hadde Norge ikke «tatt uttrykkelig forbehold om at politikken bare gjelder så lenge Norge ikke er utsatt for angrep eller trusel om angrep». Han sammenlignet her med basepolitikken. Ut fra sin sammenheng måtte denne fortolkning forstås slik at Norge ikke ville tillate stasjonering eller innføring av atomvåpen hverken i fred eller krig.¹⁶⁸

Samtidig som sone-saken ble satt på dagsorden ble det altså foretatt en fortolkning av opsjonen som gjorde det mulig å realisere tanken om en nordisk atomvåpenfri sone. Dette ble fulgt opp ved at partiet signaliserte at man var beredt til ikke bare å avgi en unilateral erklæring om opsjonens død, men også avtalefeste dette forhold innenfor et sonearrangement.

Det nye arbeidsprogrammet og langtidsplanen fastslo at «målet må være å hindre at atomvåpen blir brukt på eller mot norsk område».¹⁶⁹ Stoltenberg formulerte det slik: «Den norske regjering må gi spesiell anmodning eller tillatelse, om kjernefysiske våpen skal bringes inn av våre allierte. Det er denne siste mulighet som vi er villige til å gi opp ved en soneordning . . .»¹⁷⁰ Frydenlund innfanget denne endring over tid og også Arbeiderpartiets siktemål da han skrev: «I slutten av 1950-årene og ennå fra 1961, da den nåværende atomvåpenpolitikk ble formulert, ble det lagt vekt på at Norge skulle holde atomvåpenopsjonen åpen. Denne opsjonen er blitt tillagt mindre vekt i de etterføl-

gende år. Behandlingen av forslaget om atomvåpenfri sone i nordisk område viste at en var villig til å gå enda et skritt videre: Å bygge denne atomvåpenopsjonen inn i en ordning som tar sikte på å bygge ned atomvåpnene i en bredere geografisk sammenheng.»¹⁷¹

Koplingen til denne «bredere sammenheng» – som jeg skal komme tilbake til – innebar samtidig at man tenkte seg en gradvis gjennomføring av tanken om den totale bannlysning av atomvåpen i tilknytning til norsk territorium. Som Gro Harlem Brundtland påpekte, kunne man tenke seg faser hvor ett eller flere av disse elementer inngikk: Forbud mot anskaffelse og produksjon, mot alle prøver, mot utplassering og lagring, mot opplæring, mot anløp og gjennomfart etc; et sonearrangement kunne inkludere en garanti fra atomvåpenmaktene om ikke å bruke eller true med å bruke atomvåpen mot sonen og heller ikke fra sonen.¹⁷² Endel av disse forpliktelsene inngikk alt i internasjonale avtaler som Norge hadde sluttet seg til, andre falt under de selv pålagte begrensninger, men atter andre forutsatte en full oppgivelse også av restene av atomopsjonen. Holst antydte en utvikling hvor man skilte mellom en «no-deployment zone» som kunne inngå som et tilbud i INF-forhandlingene, mens restriksjoner hva angår «employment» kunne trekkes inn i senere Øst/Vest-forhandlinger.¹⁷³ Disse begrepene kan gi rom for ulike fortolkninger. I det første tilfelle ville man imidlertid trolig forplikte seg til ikke å utstasjonere eller lagre atomvåpen under noen som helst omstendigheter. Det andre begrepet ville bety en mer omfattende forpliktelse, et nei til bruk av atomvåpen. Dermed ville man gjennom avtale eliminere opsjonen.

Disse utspill for å minske sannsynligheten for at Norge ble trukket med i et kjernefysisk ragnarokk, innebar dog ikke isolert sett at man på kort sikt var beredt til å oppgi koplingen til Alliansens atomstrategi, tanken om «flexible response» og dermed muligheten for at kjernevåpen ble tatt i bruk. Gro Harlem Brundtland formulerte det slik: «Vi ønsker at atomvåpen ikke skal bli brukt *fra* norsk jord, men at atomvåpen sendes fra andre lands territorier.» Ifølge senere antydninger vegret hun seg også mot at amerikanerne skulle kunne anvende disse våpen *mot* mål på norsk jord. Det ville i så fall innebære et nei til å føre inn amerikanske ladninger brukt av amerikanske eller norske taktiske styrker i en gitt situasjon fra norsk territorium og eventuelt mot et norsk krigsteater – heller ikke som svar på sovjetisk førstebruk. Det ville ramme selve kjernen i opsjonen slik den var blitt definert på begynnelsen av sekstitallet.¹⁷⁴

På den annen side ønsket man å beholde riset bak speilet, nemlig

koplingen til NATOs atomstrategi – dog etter hvert slik at Alliansen oppgav førstebruksopsjonen.

Arbeiderpartiets fremstøt i retning av å eliminere atomopsjonen skapte tildels skarpe motforestillinger hos de allierte og særlig i USA. Standpunktet ble oppfattet som problematisk i forhold til den offisielle atomstrategi innen Alliansen og doktrinen om gradert svar. En slik norsk særløsning ville lede til en form for A- og B-medlemskap, ble det hevdet. Likevel: Det norske fremstøtet med sikte på å unndra seg følgene av atomstrategien, som enkelte formulerte det, var egentlig ikke så særnorsk som man umiddelbart kunne få inntrykk av. Det hadde som grunnleggende fenomen lenge preget europeisk tenkning omkring de kjernefysiske våpen. På den ene siden ønsket europeerne å bevare den etablerte atomstrategien og koplingen til USA for å maksimalisere avskrekkingen. På den annen side var man ikke innstilt på at disse våpen ble brukt på eget territorium. Som Henry Kissinger skriver: «Våre alliertes virkelige mål – som understreker det dilemma taktiske kjernevåpen medfører – har vært å få De forente stater til å forplikte seg til å bruke *strategiske* kjernevåpen på et tidlig tidspunkt, eller med andre ord: En amerikansk-russisk krig som ble utkjempet over deres hoder. Og nettopp det var uakseptabelt for de amerikanske planleggerne.»¹⁷⁵

Selv om man ikke har tilstrekkelig informasjon til eksakt å fastslå opsjonens egentlige innhold til enhver tid i de siste 20–30 år, så gjenstår det trolig som et faktum at opsjonen ble stadig mindre. Dette hadde implikasjoner for den norske holdningen til en nordisk atomvåpenfri sone. Så lenge denne opsjonen ble oppfattet som viktig både for forsvarsevne og avskrekking i femti-årene og kanskje i første del av seksti-årene, var det vanskelig for Norge å gå inn i et sone-arrangement hvor man ga slipp på denne uten *betydelige* innrømmelser fra Sovjet. En mindre tillit til og troverdighet knyttet til opsjonen kunne til en viss grad redusere kravet til motytelser. Selv om dette trolig bare i liten grad var årsaken til at sone-spørsmålet ble satt på den politiske dagsorden i Arbeiderpartiet i 1980–81, så *muliggjorde* denne nedtoningen et mer positivt syn på en nordisk atomfri sone.

Jeg har til nå konsentrert meg om mulige endringer eller innsnevringer i opsjonen over tid. Dette må allikevel ikke skygge for en betydelig grad av status quo i løpet av de siste tyve år. Kanskje var opsjonen først og fremst et uttrykk for ønsket om *generell* handlefrihet – norske myndigheter var ikke på noe tidspunkt etter 1960 innstilt på eller særlig villig til å tillate at atomvåpen ble brukt i Norge eller fra

norsk territorium. Det gjaldt i særlig grad i norske avdelinger. Man kan kanskje tale om tre opsjoner, knyttet til ønsket om handlefrihet på forskjellige nivåer: 1) Ønsket om en generell handlefrihet, 2) muligheten for å true med bruk av taktiske atomvåpen og 3) muligheten for å bruke disse våpen i en gitt situasjon. Det var dette siste som voldt problemer. Men de to andre nivåer var en tildels direkte funksjon av det tredje nivå, og det tilsa forsiktighet også ved å rokke ved denne muligheten. I realiteten ble det som vi har sett, likevel gjort.

I dette perspektivet trer kontinuiteten også frem, fundert på en snever opsjon, men likevel iblandet et sterkt ønske om å bevare handlefrihet i krig og fred. Et absolutt nei ville innenfor alle disse tre nivåene begrense handlingsalternativene i en *krise eller en krig*, situasjoner man på forhånd vanskelig kunne tegne et noe dekkende bilde av. I forhold til dette høyst usikre og til en krig som lett kunne bli en verre utfordring enn hva menneskeheten noengang har stått overfor, ville man sikre at alle typer reaksjonsmidler sto til disposisjon – selv om bruk av atomvåpen knyttet til Norge fortonte seg som usannsynlig ut fra det bilde den politiske ledelse forsøkte å skissere i fred. Gerhardsen hevdet i 1961 at «det er min sikre overbevisning at Norge ikke skal ta i bruk atomvåpen», men det var allikevel umulig å forestille seg reaksjonsmønsteret i en hypotetisk krig.¹⁷⁶

For det andre ville en oppgivelse av opsjonen innen rammen av en avtalefestet nordisk atomfri sone ha implikasjoner for handlefriheten i *fred*. Det influerte i sin tur på mulighetene for å bygge opp en tilstrekkelig forsvarsevne og bevare et forsvarskonsept fundert på avskrekking. Utenriksminister John Lyng skriver i forbindelse med sin omtale av den sterkt begrensede opsjonen at «det er vanskelig å forstå at en suveren stat kunne strekke seg lengre enn det».¹⁷⁷ Dette ville bli særlig fremtredende hvis sone-avtalen ble kombinert med en forpliktelse eller en garanti fra atomvåpenmaktene til ikke å true med eller bruke kjernefysiske våpen mot eller fra sone-området. Forsvarskommisjonen av 1974 uttrykte dette forhold slik: «En avtalefestet atomfri sone i Norden, eventuelt kombinert med en garantiordning, kunne . . . gi Sovjetunionen en plattform for en mer aktiv innflytelse på Norges og de øvrige nordiske lands forsvarsmessige disposisjoner.»¹⁷⁸

Kravet om sovjetiske motytelser

Sovjetisk område og sovjetiske våpensystemer ble holdt utenfor i Kremles og Kekkonens sone-forslag. Norge fant dette uhyre problematisk. Denne territorielle avgrensningen ble betraktet som unaturlig i forhold til de militærstrategiske realiteter og urimelig sett ut fra den totale balanse i nordområdene. Man festet seg ved forslagene mangel på *qui pro quo*: Norge var ment å oppgi et viktig sikkerhetspolitisk kort, nemlig atomopsjonen, men uten å få noe igjen i form av sovjetiske konsesjoner.

Kravet om at Sovjet måtte inngå i sone-arrangementet ble fra norsk side tatt hensyn til ved utformingen av *generelle* sonemodeller som ble presentert i de internasjonale fora. FN-ambassadør Sivert Nielsen knyttet i 1965 tre vilkår til regionale soner: foruten sikringen av maktbalansen i Europa og hensynet til tilfredsstillende kontroll måtte «det berørte område . . . avgrenses slik at det tas tilbørlig hensyn til den rådende strategiske situasjon».¹⁷⁹ Dette ble klarere formulert 11 år senere i det norske svaret på utredningen om kjernevåpenfrie soner av 1975. «Et . . . viktig kriterium er de berørte atommakters vilje til restriksjoner med hensyn til egne militære disposisjoner i tilstøtende områder», fremholdt det norske utenriksdepartementet. Dette syn ble også lagt til grunn av en samlet utenrikskomité et par år senere.¹⁸⁰

Denne vektleggingen sprang ut av den erfaring og den situasjon man befant seg i i forhold til en stormakt. Allerede i statsminister Einar Gerhardsens første reaksjon på Bulganins utspill i 1958 ble denne dimensjonen understreket meget sterkt når det gjaldt den lokale *nordiske* sone-modellen. «Jeg kan ikke unnlate å gjøre oppmerksom på at det har vakt forundring i Norge at det uttrykkes interesse for en slik tanke uten at det blir gitt noen antydning om at denne også skal gjennomføres i den del av Nord-Europa som ligger innenfor Sovjet-samveldets grenser.»¹⁸¹ Hvis spørsmålet skulle tas opp, skrev Arbeiderbladet, «er det innlysende at sonen også må omfatte deler av Sovjet-Samveldet».¹⁸² Også utenriksminister Lange la stor vekt på denne begrensningen ved det sovjetiske utspillet.¹⁸³

Kekkonen-planen innvarslet ikke noen annen løsning på dette spørsmålet, og den norske reaksjonen ble deretter. Utenriksministeren minnet om «at den stormakt som vi grenser opp til, har dem (dvs. atomvåpen, min anm.), og har dem i ganske stort antall».¹⁸⁴

Man hadde til da kort og godt avvist fremstøtene uten å antyde hvorvidt en slik sovjetisk innrømmelse ville være tilstrekkelig for å

forhandle om spørsmålet. Gerhardsen ga en antydning til et svar på dette i januar 1964: «Hvis det reises fra sovjetisk side, og det var tatt med et forslag om at et bestemt område på sovjetisk område også skulle inngå i en slik avtale, da vil jeg si at jeg synes det var langt rimeligere saklig mening i det», da var det all mulig grunn til å ta spørsmålet opp til «overveielse».¹⁸⁵ Det indikerer om ikke annet at Norge selv med en slik innrømmelse nok ville ha vært betenkt til en sone-løsning – men dette ville også avhenge av graden av sovjetiske konsesjoner.

Hvor konstant denne faktor har vært, fremgår av at eksakt samme krav også ble stilt på slutten av 70-tallet. Forsvarskommisjonen av 1974 forutsatte at et sone-arrangement også burde medføre «begrensninger på atommaktenes handlefrihet. Etter det fremsatte forslag vil en atomfri sone i Norden ikke omfatte deler av Sovjetunionen som er det sted i det nordiske området hvor det finnes atomvåpen i dag».¹⁸⁶ Den nye Kekkonen-planen av mai 1978 rokket ikke ved dette forhold. Utenriksminister Knut Frydenlund fremholdt at «det strategiske området som Norden er en del av er ikke atomfritt, og dette forhold må tas i betraktning når man vurderer Kekkonens forslag».¹⁸⁷ Da den nye Forsvarsplanen ble fremlagt i mai 1979, ble dette kravet gjentatt.¹⁸⁸ Nå begynner man imidlertid i offentlige uttalelser å skille ut de sovjetiske strategiske våpen som irrelevante for en nordisk sone. Dette tilløp til løsning på et ytterst kinkig problem, var forøvrig blitt lansert av den svenske statssekretær Anders Thunborg i 1975.¹⁸⁹

På norsk side begynte man trolig å tenke i disse baner enda senere – kanskje først og fremst fordi man ikke ofret sonetanken i nordisk sammenheng særlig oppmerksomhet. Men denne utskillelsen av de strategiske våpen, reflekterer i siste instans den gradvise, men markante sovjetiske oppbyggingen av en strategisk kapasitet på Kola, hva som klarere avdekket dette funksjonelle skillet.

Da Arbeiderpartiet fremmet sitt sone-forslag i 1980–81 ble denne Thunborgske modell lagt til grunn. Partiets arbeidsprogram var riktignok meget vagt, man talte om «en atomvåpenfri sone i nordisk område». De aller fleste sentrale aktører i partiet fortolket imidlertid programerklæringen i retning av at sovjetisk territorium eller sovjetiske våpen måtte inkluderes, men slik at sonen ikke rammet Sovjets strategiske kapasitet. Brundtland fremholdt at en soneløsning måtte sees i forbindelse med «en nedbygging av de kjernevåpen som kan true mål i det nordiske området. Dette gjelder både korttrekkende kjernevåpen som er utplassert i nærheten av det nordiske området, og det

gjelder mer fjernt plasserte langtrekkende kjernevåpen som kan true det nordiske området på samme måte som resten av Vest-Europa». ¹⁹⁰ Holst talte om en nordisk forbudssone kombinert med ytre uttynningssoner. De siste kunne inkludere såvel slagmarkvåpen som mellomdistansevåpen, og han så for seg en regulering på begge disse områder innen rammen av en bredere europeisk forhandlingsprosess. Han lekte her med flere alternativer, men konkluderte i 1982 med at reguleringen av mellomdistansevåpnene kunne skje i sammenheng med INF-forhandlingene, mens de mer korttrekkende systemer ble fjernet fra vårt nærområde som et ledd i opprettelsen av et belte fritt for slagmarkvåpen slik tanken ble skissert av Palmekommisjonen. ¹⁹¹

Dette opplegget innebar at en sovjetisk konsesjon i nord som ledd i en lokal nordisk avtale ikke ble oppfattet som veien å gå, dels fordi man erfaringsmessig antok at Sovjet knapt ville yte særlig, og dels fordi man helst så en løsning innen en bredere alleuropeisk sammenheng hvor man unngikk et asymmetrisk bilateralt arrangement med russerne.

Fra finsk og sovjetisk side la man sterk vekt på *negative garantier* knyttet til en sone. Man argumenterte med at dette ville være vel så interessant som andre former for rådighetsinnskrenkninger i sovjetisk sikkerhetspolitikk. Her var man på kollisjonskurs med Norge. Riktignok sluttet Norge opp om dette prinsipp i diskusjoner i FN om de generelle kriterier og ønskelige bestanddeler i en soneordning. Man sanksjonerte prinsippet i forbindelse med sin tilslutning til Tlatelolco-avtalens tilleggsprotokoll del II, og slik det kom til uttrykk ved FNs Nedrustningssesjon våren 1978. Og man fastslo også senere at dette virkemidlet burde videreutvikles og formaliseres. ¹⁹² I de samme internasjonale fora sluttet man likeledes opp om positive garantier – særlig i tilknytning til Sikkerhetsrådets resolusjon 255 av 1968. Også her ønsket man å videreutvikle og forsterke garantiementet. De alliansefrie landene burde ha et legitimt krav på å bli beskyttet. ¹⁹³

Men denne prinsipielle positive holdning til garantier gjaldt for alliansefrie stater eller den var primært ikke knyttet til spennings- eller kald krig-soner. Da Norge formulerte de generelle kriterier eller komponenter i sone-arrangementer, ble ikke garanti-spørsmålet nevnt. ¹⁹⁴ Det indikerer at dette hensyn ikke ble tillagt særlig vekt. Det er ikke usannsynlig at dette syn gjenspeilte den betydning eller de konsekvenser en slik garanti ville få hvis den ble tillempet i det nordiske område.

En stormaktsgaranti i tilknytning til sone-erklæringen var for det første uforenlig med atomopsjonen og ønsket om at Alliansen måtte forbeholde seg retten til å svare med kjernevåpen. Hvis man skulle

beholde denne handlefriheten, uttalte statsminister Trygve Bratteli i 1975, «kan en ikke be andre land om garantier av denne erklæring».¹⁹⁵ For det andre var det problematisk også dersom man oppga opsjonen, men opprettholdt NATO-medlemskapet og fortsatt søkte ly under den amerikanske atomparaplyen. Da kunne man ikke regne med at Sovjet ville betrakte Norge og Norden som et fristed i en atomkrig.¹⁹⁶ Man løste dernest heller ikke problemet om man i en eller annen forstand frigjorde seg fra denne atomparaplyen. «I en krig er det vel tvilsomt om garantier mot bruk av atomvåpen fra dem som måtte bli våre motstandere vil bli overholdt om de kolliderer med det som måtte bli oppfattet som militært nødvendig og ønskelig», hevdet f.eks. statssekretær Holst.¹⁹⁷

Men skepsisen bunnet trolig i enda sterke grad i at en slik garanti svekket handlefriheten og alliansegarantien – slik det blant annet kom til uttrykk i Forsvarskommisjonens innstilling. Slike garantier kunne, slik Johan Jørgen Holst formulerte det, «bli utlagt som alternativer til alliansegarantier i NATO og således svekke likevektsordningen i Norden. En slik ordning ville likestille garantimaktene og derved innrømme Sovjetunionen en slags oppsynsrett med sikkerhetspolitikken i de nordlige land som ville endre likvektsordningen i Nord-Europa og derved sikkerhetssituasjonen i Europa som helhet».¹⁹⁸ Denne form for dobbeltgaranti var i stor grad et problem av politisk art som berørte «de politiske innflytelsesrelasjoner som vil gjøre seg gjeldende i fredstid», som Holst uttrykte det. Dette problemet ville bli enda mer akutt om man sanksjonerte det sovjetiske forslaget om at ikke-kjernevåpenstatene måtte forplikte seg til konsultasjoner hvis f.eks. Sovjet hadde grunn til å tro at garantibestemmelsen var i ferd med å bli krenket.¹⁹⁹

Man støter her an mot det samme grunnleggende problem som man erfarte allerede under Integritets-traktaten av 1907, og som meget snart ble oppfattet som en belastning. For å bruke den finske forskeren Osmo Apunens uttrykksmåte fra et annet, men noe beslektet problemområde, så sto man overfor faren for at en slik stat kunne endre karakter fra å være et subjekt i internasjonal politikk til å bli et objekt for den politikk som de tilstøtende stater utøver.²⁰⁰

Selv om dette negative synet på spesial-garantier er blitt mer eksplisitt formulert først i de senere år, så var skepsisen grunnfestet meget tidlig. Allerede i forbindelse med diskusjonen om Undén-planen i 1961 fastslo Norge at en negativ garanti langt fra var et tilstrekkelig bidrag fra atommaktene – i dette tilfelle primært Sovjet.²⁰¹ En sone-avtale forutsatte andre former for garantier eller innrømmelser fra supermak-

ten i øst. Sovjetisk territorium måtte i en eller annen forstand trekkes inn i sone-arrangementet, og det var det ingen utsikter til.²⁰²

Det fantes kritikere av denne negative holdningen til garantier. Finn Moe var dengang en av dem. Da sone-saken kom opp igjen i 1980–81, var kritikerne adskillig flere. Bl.a. Reiulf Steen betonte betydningen av en garanti.²⁰³ Han hadde imidlertid ikke særlig mange med seg i den sentrale ledelsen i parti og regjering. Tanken om en direkte stormaktsgaranti ble tonet sterkt ned, mens en generell garanti ble som før betraktet som et nyttig virkemiddel for å styrke ikke-spredningsregimet internasjonalt. Gro Harlem Brundtland formulerte Norges syn slik: «Wir streben keine Garantien an, die sich speziell auf unser Land oder die eine mögliche kernwaffenfreie Zone bilden könnten. Bilaterale Abmachungen zwischen Norwegen oder den nordischen Ländern und der Sowjet-Union sind nicht beabsichtigt. Wir arbeiten an einer Stärkung des allgemeinen Systems von Garantien, die für Nicht-Kernwaffenstaaten im Rahmen des Nichtverbreitungsvertrages vorhanden sind.»²⁰⁴ Man søkte heller å binde opp Sovjets handlefrihet innen en videre all-europeisk ramme der Sovjet også måtte redusere eller eliminere sin atomvåpenkapasitet i nord rettet mot det nordiske område. Som jeg skal komme tilbake til, hadde denne strategien visse likhetspunkter med den norske sone-modell slik den ble presentert på seksti-tallet.

Nordisk sone – ledd i en internasjonal sikkerhetsløsning

Den regionale ubalansen i Nord-Europa gjorde norsk sikkerhet avhengig av at man koplet seg til eller hadde trekkrettigheter på den alminnelige likevektsordningen i Europa og balansen mellom supermaktskoalisjonene – alliansegarantien oppveide den sovjetiske overmakten i nord-områdene. Derfor måtte enhver form for styrkereduksjon etter norsk oppfatning bygge på forutsetningen om at Norges tilknytning til denne brede sikkerhetsordning ble bevart, det var ikke rom for særløsninger i Nord-Europa. På dette grunnlag var f.eks. Kekkonen-planen av 1963 uakseptabel. Den kunne «føre oss over i de facto nøytralisme», som Johan Jørgen Holst uttrykte det i 1964.²⁰⁵

Denne koplingen til et bredere arrangement var hovedpilaren i Norges sikkerhetspolitikk. Lange og Lyng forfektet dette syn med styrke, og det ble heller ikke som prinsipp forlatt av de sentrale sikkerhetspolitiske aktører i Arbeiderpartiet da partiet selv slo til lyd for en sone-løsning i

1980–81. Som Holst formulerte det: «It reflects a policy of coupling rather than decoupling.»²⁰⁶

Innenfor hvilken bredere internasjonal ramme kunne man så tenke seg at spørsmålet om en nordisk sone ble løst? Man kan her forsiktigvis skissere tre faser: 1) 1958–1964 da man forutsatte at en nordisk sone-løsning måtte innplasseres i de generelle nedrustningsforhandlinger, dog i en meget sen fase. 2) 1964–65 da en nordisk løsning blir sett i sammenheng med styrkeuttynning i Sentral-Europa, herunder særlig atomfrie soner. Man øyner at spørsmålet koples til den gryende forestillingen om en såkalt all-europeisk sikkerhetsordning. Koplingen til Sentral-Europa ble ikke forlatt, men valget av en annen all-europeisk sikkerhetsmodell slik den særlig ble knesatt av Willy Brandt, gjorde at en nordisk sone-løsning ikke så lett lot seg plassere inn i en slik sammenheng. Og fortsatt hadde spørsmålet om en nordisk løsning lav prioritet. 3) 1980–81 der sone-spørsmålet opp-prioriteres. Sone-spørsmålet har på dette tidspunkt fått en mer sentral status i diskusjonen om ikke-spredning internasjonalt. Venstresiden adopterer denne modellen og gir den en form som stort sett sammenfaller med Kekkonen-planen. Den forsvars- og utenrikspolitiske ledelse godtar sone-modellen, men setter den inn i en all-europeisk sammenheng og søker å unngå en nordisk særløsning.

Sovjet hevet i femti-årene sin kritiske røst mot at Norge lekte med tanken om et atomvåpenforsvar og faktisk satset på taktiske rakett-systemer. Regjeringen avviste imidlertid kravet om en sterk og ensidig norsk tilbakeholdenhet. Gerhardsen hevdet i et svar til Bulganin i april 1957 at man ville «hilse med glede en ordning som kan redusere og om mulig fjerne behovet for slike våpen, men er av den oppfatning at dette bare vil kunne oppnås på gjensidig basis og gjennom internasjonale forhandlinger. Så lenge det ikke er inngått noen internasjonal avtale om nedrustning under betryggende kontroll, må det være hver enkelt regjering sak å trygge forsvaret av sitt land på den måte den mener er best.»²⁰⁷ Dette ble gjentatt i begynnelsen av 1958.²⁰⁸ I tråd med sitt alminnelige nedrustningssyn, avviste Regjeringen alle sovjetiske fremstøt og henviste spørsmålet til den internasjonale forhandlingsarena.²⁰⁹

Dette gjaldt også for Undén-planen. Problemt kunne bare finne sin løsning «i tilknytning til en verdensomfattende nedrustning under internasjonal kontroll». I det endelige svar på planen stilte Regjeringen som forutsetning at forhandlingene ved 18-maktskonfeansen i Geneve først måtte gi resultater – man siktet her primært til spørsmålet om en prøve-stansavtale, men dette var et egnet forum også for andre nedrustningstema.²¹⁰

Det var liten uenighet om denne strategi. En mann som Finn Moe delte fullt ut Regjeringens syn hva angikk behovet for en kopling til et bredt internasjonalt arrangement. En regional særløsning fortonte seg ytterst betenkelig: «Vi kan ikke melde oss ut av verden og all dens ubehag. Vi har bitter erfaring for at vi har små sjanser til å være nøytrale. Vi forsøkte det i siste krig, men vi ble allikevel revet med; og det vil sikkert være tilfelle – eller kan iallfall være tilfelle – også i neste krig, hvor meget vi enn sier at vi ikke vil være med.»²¹¹

Kekkonen-planen av 1963 ble oppfattet som «stort sett identisk med Undén-planen», og den ble da også møtt med samme reaksjon. Lange hevdet at atomfrie soner «bør finne sin løsning i forbindelse med forhandlingene om prøvestans og nedrustning».²¹² Og igjen ble dette spørsmålet sterkt nedprioritert i nedrustningssammenheng.²¹³

Den europeiske dimensjon ved sone-spørsmålet trådte først frem på midten av seksti-tallet – i hva jeg her har omtalt som fase to. Riktignok var spørsmålet blitt berørt i forbindelse med diskusjonen om de ulike uttynnings-forslagene for Sentral-Europa på femti-tallet. Utenriksminister Lange uttalte i forbindelse med Eden-planen av 1954–55 at «en mulig sikkerhetsordning for Europa berører oss direkte. Det kan . . . bli spørsmål om Norge bør være med».²¹⁴ Fra øst-europeisk side ble det noe senere slått til lyd for at en atomfri sone i Sentral-Europa etter hvert burde utvides både mot nord og sør, men tanken vant liten gjenklang hos utenriksledelsen. Ennå i begynnelsen av 1964 avviste Norge tanken om en nordisk sone i sammenheng med en europeisk løsning som en tilstrekkelig forutsetning. «Dette endrer . . . ikke noe ved selve sakens sikkerhetspolitiske karakter», uttalte Lange.²¹⁵

Men dette standpunkt ble justert i løpet av 1964–65. Hovedforutsetningen sto fortsatt fast, «vi tror ikke at det finnes noen nordeuropeisk særløsning på vårt grunnleggende sikkerhetsproblem», hevdet Lange i oktober 1964. I den samme talen antydte han imidlertid en noe annen tilnærming til problemet: Spørsmålet kunne bare bli løst «i sammenheng med hele det *europeiske* sikkerhetsproblem og innenfor en vid internasjonal ramme».²¹⁶

På dette tidspunkt foretok Regjeringen og Lange en omprøving av sitt syn på tanken om en sentral-europeisk sone der atomvåpen inngikk som en viktig pilar, og man utviste stor aktivitet for å få dette gjennomført. Spørsmålet ble reist overfor britiske representanter. Statssekretær Jens Boyesen reiste til Warszawa for å drøfte sone-spørsmålet med de polske myndigheter. Spørsmålet ble også berørt i felleskommunikatet etter Gerhardsens besøk i Sojvet i juni 1965. Man signaliserte også sitt nye

positive syn under forhandlingene i FNs nedrustningskommisjon. Bakgrunnen for dette standpunkt var dels en mer aktiv avspennings- og nedrustningspolitikk. Soner inngikk som et viktig element i disse bestrebelsene – til en viss grad ble sone-løsningen allerede nå sett i sammenheng med tanken om en all-europeisk sikkerhetsordning.²¹⁷

Det berørte også norsk sikkerhetspolitikk, og Regjeringen søkte å plassere Norge innenfor denne europeiske dimensjonen. FN-ambassadør Sivert Nielsen uttalte i mai 1965 at Norge ville ta opp til alvorlig overveieelse slike sone-forslag som måtte berøre Europa, inklusive norsk territorium.²¹⁸ Utenriksminister Lange uttalte i en radio- og fjernsynsdebatt i juni at man kunne tenke seg en nordisk atomfri sone hvis denne inngikk som et ledd i en avtale for hele Europa.²¹⁹ Man øyner her sterke likhetstrekk med den finske sone-modell som ble introdusert i 1972, men med ett viktig unntak, nemlig det norske kravet om at sovjetiske våpensystemer i nærområdet måtte inkluderes.

Noe sentralt element i norsk sikkerhetspolitikk ble dette allikevel ikke. Sone-initiativet var primært begrenset til en sentral-europeisk løsning, en eventuell utvidelse hørte hjemme i en fjern fremtid. Det var heller ikke aktuelt å etablere en nordisk sone ut fra forestillingen om at det kunne berede grunnen for eller stimulere til et bredt europeisk sone-arrangement. «Vi tror ikke på at en slik ensidig traktatbinding . . . vil ha noen virkning som et «eksempel» for andre land», hevdet statssekretær Jens Boyesen.²²⁰

På dette punkt var venstre-siden i partiet adskillig mer utålmodig. Det kom bl.a. til uttrykk i en uttalelse fra Forbundet Nordens Sosialdemokratiske Ungdom (FNSU) hvor AUF var medlem. På det hold hevdet man at «i en avtale om en atomvåpenfri sone i Europa, anser FNSU det som selvsagt at de nordiske land skal inngå».²²¹

Denne europeiske dimensjonen kom etter hvert til å innta en sentral plass i den sone-modell som Arbeiderpartiet skisserte i 1980–81. Utgangspunktet var fortsatt at spørsmålet om en nordisk sone måtte sees i sammenheng med de internasjonale nedrustningsforhandlingene. Mens mangel på fremgang i disse fora tidligere var blitt brukt som argument mot å introdusere en nordisk sone, var imidlertid flere av de viktigste betingelsene fra tidligere faser nå innfridd – f.eks. gjennom prøvestansavtalen og ikke-spredningsregimet. Soner ble derfor også et mer sentralt spørsmål i de internasjonale nedrustningsforhandlingene utover på 70-tallet, primært ut fra ønsket om å forsterke ikke-spredningsregimet. Dette var en oppgave som også opptok Norge, og man arbeidet iherdig for å oppnå praktiske resultater. Man sluttet derfor opp om de såkalte kontinent-

soner – det gjaldt avtalen om Antarktis av 1961, avtalen om det ytre rom av 1967, Tlatelolco-avtalen med tilleggsprotokoller for Latin-Amerika fra 1967, havbunnstraktaten av 1972 samt avtaler eller uttalelser om atomvåpenfrie soner i andre verdensdeler eller regioner.

Dette sone-arbeidet knyttet til ikke-spredning kunne lenge sees adskilt fra fremstøtene på å etablere atomvåpenfrie soner i grenselandet mellom øst og vest – fremstøt som særlig ble initiert fra østlig side og som hadde nær sammenheng med den kalde krigen, sone-tanker som Norge ikke hadde sluttet opp om fordi de etter norsk oppfatning mer direkte berørte maktbalansen mellom blokkene. Når Norge foretok en omprøving av dette standpunkt på midten av seksti-tallet, var det motivert i ønsket om nettopp å bygge ned den markante barrieren mellom øst og vest eller dempe bipolariteten og ikke ut fra hensynet til ikke-spredning. Interessen fortape seg forøvrig også snart. En nordisk sone-løsning ble ikke ansett som vesentlig i denne sammenheng, i hvert fall ikke i denne fase, da man her hadde etablert et lavspennings-mønster helt ulikt situasjonen på Kontinentet. En nordisk sone var derfor ikke spesielt interessant hverken ut fra hensynet til ikke-spredning eller med sikte på å dempe bipolariteten.

Den internasjonale behandlingen av sone-spørsmålet skulle imidlertid etter hvert også få følger for Norges håndtering av den nordiske sonen. I løpet av 70-tallet fløt de to sone-modellene med utspring i spredningsproblemet og i kald krig sammen innenfor de internasjonale organer. Da Norge i 1976 formulerte et *generelt* syn på atomvåpenfrie soner, måtte man derfor på en og samme tid bekrefte sitt positive syn på soner, men også unngå å slutte opp om en sone-modell som hvis den ble lansert i nordisk område, ville være i strid med norske interesser.

Hovedmomentene i det norske forslaget av 1976 var de samme som hos USA og Storbritannia slik de ble skissert i FN høsten 1974, dog med et norsk tilleggs-kriterium der man betonte at atommaktene måtte pålegge seg selv restriksjoner i «tilstøtende områder».²²² Hvis denne modellen ble lagt til grunn, ville soner være et viktig tiltak som et ledd i bestrebelsene på å forhindre spredning. Denne linjen ble fulgt opp i forbindelse med FNs spesialsesjon om nedrustning våren 1978. Selv om soner ikke ble eksplisitt nevnt i tilknytning til de norske nedrustningsforslagene som ble skissert før sesjonen,²²³ så stilte man seg positivt til og ga sin helhjertede støtte til handlingsprogrammet der atomvåpenfrie soner ble omtalt som et viktig nedrustnings- eller rustningskontrollerende tiltak.

Da sone-spørsmålet ble lansert av Arbeiderpartiet i 1980–81, la venstresiden, men tildels også den politiske ledelse i Arbeiderpartiet uhyre sterk vekt på handlingsprogrammet og den forpliktelse Norge der

hadde påtatt seg til generelt å arbeide for å etablere slike soner. Reservasjonen fra 1976 ble av de mest ivrige sone-tilhengere tonet ned eller helt utelatt. Det ble reist krav om at Norges positive syn på soner også måtte nedfelle seg i holdningen til en atomvåpenfri sone i Norden, at synet på en nordisk sone ble bragt i samsvar på Norges generelle sone-syn slik man hadde presentert det internasjonalt. Jens Evensen hevdet f.eks. at «FNs handlingsprogram av 1978 bør snarest bli en realitet. I motsatt fall kan det lett få karakteren av et folkebedrag». ²²⁴ For venstresiden var dette et hendig våpen, for ledelsen i partiet var det et viktig argument overfor kritikken fra høyre. Man kunne påvise at sone-utspillet prinsipielt sett ikke var et norsk særstandpunkt, men at det tvertimot fremsto som del av en bred internasjonal strømning mot atomvåpengalskapen, og man kunne påvise kontinuitet. ²²⁵

Sone-tankens høye status og den norske oppslutning om soner i internasjonale fora bidro gjennom dette til at tanken om en nordisk sone fikk gjennomslag i Arbeiderpartiet i 1980–81.

Og på samme måte som denne internasjonale sammenheng bidro til å dra prosessen igang, ble en nordisk sone også *aktualisert* av den europeiske kjernevåpen-debatt og fra ledelsens side søkt *koplet* til en europeisk sikkerhetsløsning. I partiets arbeidsprogram for perioden 1982–1985 slo man til lyd for en nordisk sone «som en del av arbeidet for å bygge ned kjernevåpnene i en større europeisk sammenheng». ²²⁶ Her anla man i prinsippet samme perspektiv som i fase to. Det ble imidlertid også trukket frem som en viktig forutsetning i det mellomliggende tidsrom. Forsvarskommisjonen av 1974 fastslo f.eks. at en nordisk sone måtte sees i en større sammenheng, «f.eks. i forbindelse med atomfrie soner eller andre ordninger i Sentral-Europa». ²²⁷ Frydenlund og Stoltenberg ga uttrykk for det samme i 1978. ²²⁸

Finn Moe uttalte allerede i 1964 at opsjonen kunne brukes som et forhandlingskort i nedrustningssammenheng. Åpningen i atompolitikken var et velegnet middel for å «øve press på stormaktene» med sikte på å få til et bredt sone-arrangement. ²²⁹ Det var allikevel et relativt perifert argument knyttet til en høyst hypotetisk situasjon. Utenriksledelsen var vel heller ikke like begeistret for tanken som Moe. Men i fase tre ble sonekonseptet lansert som en viktig innsatsfaktor for å kunne føre en aktiv småstatspolitikk på nedrustningsområdet. Man så ifølge Frydenlund en nordisk sone «både som et mål og som et middel til en medvirkning i en prosess som tar sikte på å redusere truselen fra atomvåpen i vår del av verden. Det er derfor ikke spørsmål om en isolert nordisk løsning, men . . . et ledd i en bredere geografisk sammenheng som bygger på

gjensidighet».²³⁰ «Her har vi et forhandlingskort for nedrustning. Men vi må få noe igjen. Og da tenker jeg på økt sikkerhet», hevdet Stoltenberg.²³¹ Og her tenkte man seg en bred løsning der Sovjet fikk redusert sin handlefrihet overfor sonen i nordområdene på samme tid som man etterstrebet et nett av bindinger på tvers av øst-vestaksen. Denne strategien ble ansett å være forenlig med behovet for å bevare Norges forankring i Alliansen og koplingen til likevektsituasjonen i Europa og balansen mellom supermaktene. Den politiske ledelsen øynet nå åpenbart muligheten for å videreutvikle det all-europeiske samarbeidet i forlengelsen av Brandts østpolitikk, hva man kan kalle KSSE-linjen. Ifølge Holst måtte man i økende grad legge vekt på «den langsiktige oppgaven å bygge opp en sikkerhetsordning som ikke har øst-vestdelingen i Europa som hovedakse. Derved blir forholdet mellom statene i Europa til et sentralt tema». Sovjet måtte trekkes inn i et bredt avtalesystem, et system som også inkluderte tillitsskapende tiltak innen rammen av KSSE-forhandlingene og også INF-forhandlingene.²³² Man sto overfor en «omformingsprosess», hevdet Frydenlund. «På lengre sikt kan dette åpne for en ny sikkerhetsordning for hele det europeiske område, med utvidet samarbeid, tillitsbyggende kontakter og innsyn og redusert konfrontasjon. Løsningen på rustningsproblemene i Europa må også ses i en slik sammenheng. Og i en slik prosess, som ledd i en militær uttynning i Europa, vil atomfrie soner være viktige virkemidler.»²³³

Det er rimelig å anta at betoningen av denne europeiske dimensjonen ble forsterket av andre tendenser i tiden. President Reagans markante globale avskrekkingspolitikk skapte en viss distanse mellom Oslo og Washington. Utenriksminister Frydenlund festet ny lit til en utvikling henimot konvergens, en ideologisk nedbygging mellom de to politiske systemene i øst og vest, en forhåpning som ble forsterket gjennom president-skiftet i Frankrike og av den ennå pågående liberalisering i Polen.²³⁴ Samtidig orienterte Norge seg igjen mot EF, man hadde allerede tatt de første skritt for å styrke det institusjonelle samarbeidet. Men det var fortsatt uklart hvordan man forestilte seg dialogen med et EF som igjen tørket støv av tanken om et mer intimt sikkerhetspolitisk samarbeid. Inn i dette samhandlingsbilde hørte også at sone-spørsmålet ble satt på dagsorden i drøftelser med de andre nordiske sosialdemokratiske partiene, med partivenner i Be-ne-lux landene og i Vest-Tyskland.

Hvordan tenkte man seg at sone-spørsmålet rent konkret kunne koples til forhandlingene om rustningskontroll og nedrustning? Her rådet uklarhet, særlig fra begynnelsen av. I partiets utkast til arbeidsprogram som ble formulert høsten 1980, siktet man mot en atomvåpenfri sone i nordisk

område «som en del av arbeidet for *atomfrie soner* i en større europeisk sammenheng». I det endelige arbeidsprogram fastslo man imidlertid at sonen ville bli søkt realisert «som en del av arbeidet for å bygge ned *kjernevåpnene* i en større europeisk sammenheng» (mine uth.). Dette siste var mer moderat fordi man tok noe hensyn til anklager fra de NATO-allierte om at Norge nå hadde slått inn på en kampanje for å eksportere tanken om kjernevåpenfrie soner i Europa. Men det gav på den annen side større albuerom for tilkopling til ulike nedrustningsarrangementer i Europa og ikke bare atomvåpenfrie soner, muligheten for suksess økte derfor. Men programposten var generelt uklar. Det ble f.eks. ikke klargjort innenfor hvilket spesifikt nedrustningsarrangement og på hvilket tidspunkt i prosessene en nordisk sone burde lanseres eller gjennomføres. Venstresiden og også Steen var åpen for at Norge/Norden kunne ta et initiativ som så senere kunne følges opp i en europeisk sammenheng. «Det viktigste ved forslaget er kanskje de ringvirkninger det kan ha, den stimulans det kan gi til nedbygging av de kjernefysiske våpen i Europa og verden for øvrig», uttalte f.eks. Steen.²³⁵ Frydenlund og Holst forutsatte en form for samtidighet – selv om Frydenlund bemerket at i hvert fall utkastet til arbeidsprogram ikke forutsatte noen bestemt kronologi, bare en sammenheng.²³⁶ Holst betonte imidlertid etter hvert behovet for fleksibilitet på dette punkt, dog slik at sonen ble koplet til bredere europeiske forhandlingsløsninger. Men i likhet med Boyesen i 1965 argumenterte Holst med at opprettelsen av en isolert nordisk sone neppe ville påskynde nedrustningsbestrebelsene internasjonalt i særlig grad. Hvis man tok dette første skritt, «ville man måtte akseptere at det med stor sannsynlighet også ble det siste skritt».²³⁷

Man forsøkte likevel å finne en formel som imøtekom synspunktene hos alle hovedskygninger i partiet. Forsøket på å kople utspillet direkte til første fase av INF-forhandlingene var et slikt fremstøt, men her sa alliansepartnerne nei. Partiledelsen godtok så at dette kunne komplisere forhandlingsbildet og redusere mulighetene for å realisere dobbeltvedtaket. Dette mislykkende fremstøt viste at det ikke fantes noen snarvei til målet hvis man holdt fast ved at den nordiske sonen skulle realiseres i sammenheng med et bredere arrangement. Man innstilte seg på å avvente utfallet av i hvert fall de tidlige faser av INF-forhandlingene i Geneve og mulige drøftelser om slagmarkvåpnene i Europa.

Siktemålet for arbeidet innenfor denne bredere løsning ble imidlertid avklart tidlig. Et nytt og iøynefallende trekk ved den nye sone-modellen var at kravet om sovjetiske innrømmelser i nørømrådet nå ble «bakt inn i» eller forsøkt realisert innenfor en bredere europeisk løsning – de to

hovedforussetningene ble ikke lenger fremstilt som to helt separate sider ved sone-prosessen. Det gjenspeilte neppe en fundamental endring i syn, men først og fremst at sonekonseptet i 1980–81 var mer gjennomtenkt og velutviklet. Gro Harlem Brundtland fremholdt i 1981 at «Wir müssen die Zahl von Kurzstreckenwaffen, die in unmittelbarer Nachbarschaft Nordeuropas stationiert sind, verringern, auch die Mittelstreckenwaffen wie die SS-20, die aus der Tiefe der Sowjet-Union Nordeuropa ebenso wie Westeuropa erreichen können. Das ist ein Hauptgrund, weshalb wir eine mögliche kernwaffenfreie Zone in Nordeuropa als Bestandteil eines umfassenden Ost-West-Abkommens über die Begrenzung von Kernwaffen in Europa ansehen müssen».²³⁸ I løpet av 1981 og 1982 skisserte Holst flere forsøksvise opplegg for å kunne virkeliggjøre den nordiske sone-modellen innenfor denne rammen. Blant annet foreslo han at de nordiske land i første omgang avga en villighetserklæring til å stadfeste Norden som atomvåpenfritt innen rammen av en bredere europeisk sikkerhetsordning for så å bekrefte denne status etter avslutningen av INF-forhandlingene eller første fase i disse forhandlinger. Ved et annet tilfelle foreslo han at man i første omgang skulle begrense seg til en «no-deployment zone», mens et absolutt nei til bruk av atomvåpen burde komme inn i en senere fase. Da man ved INF-forhandlingene søkte å regulere våpentyper som også kunne brukes mot det nordiske område, kunne utfallet av drøftelsene etter Holsts mening skape endel av grunnlaget for å virkeliggjøre en nordisk sone. Det samme gjaldt for slagmarkvåpen. Palmekommisjonens forslag om et belte fritt for våpen med rekkevidde opp til 150 km tok utgangspunkt i Sentral-Europa, men man slo også til lyd for en utvidelse – «extending ultimately from the northern to the southern flanks on the two alliances». Man kunne så tenke seg en ny fase der forpliktelsene ble formalisert innenfor rammen av en konferanse om nedrustning og sikkerhets- og tillitsskapende tiltak i Europa, eller mer generelt at de nordiske land utdypet sine forpliktelser i takt med nye reguleringstiltak for kjernevåpen i Europa.²³⁹

Sone-utspillet fra Arbeiderpartiet innebar at man på visse betingelser var beredt til å inngå forpliktende internasjonale avtaler som forbød stasjonering og bruk av atomvåpen i tilknytning til norsk territorium. Det indikerte at opsjonen nå ble ansett som mindre interessant enn rundt 1960. Men i likhet med dengang avviste man fortsatt løsninger i form av direkte sovjetiske konsesjoner eller garantier i forhold til den nordiske sonen: Mer generelle begrensninger i den østlige supermaktens handlingsfrihet og i våpenenes antall og styrke ble oppfattet som en mer realistisk, troverdig og i siste instans mer vidtrekkende konsesjon enn en ensidig,

usikker og problematisk sovjetisk innrømmelse overfor Norge. Man mente å oppnå nettopp det ved at både de taktiske sovjetiske atomvåpen og mellomdistanseraketene ble trukket inn i en større helhetlig prosess, selv om dette ville skje på forskjellige tidspunkter. Man ville unngå «et tosidig forhandlings- og avhengighetsforhold til Sovjetunionen om utformingen av de sikkerhetspolitiske løsninger».²⁴⁰

En slik sone-modell var avhengig av fremgang i INF-forhandlingene i Geneve og vilje hos atommaktene til å rekke hverandre hånden for å angripe problemene knyttet til slagmarkvåpen. Det lå dermed innebygget i opplegget en fare for at gjennomføringen av den nordiske sone måtte skyves ut i tid. Holst betonte sterkt at Norge måtte føre en aktiv politikk med sikte på å påvirke disse «forutsetninger» for en nordisk sone-løsning. Etter hvert fremsto imidlertid «forutsetningene» som noe langt mer enn nødvendige innledende tiltak forut for gjennomføringen av den nordiske sosen, INF og spørsmålet om slagmarkvåpen stjal det meste av oppmerksomheten. Det skyldtes nok at hele nedrustningsstrategien ble tenkt nøyere igjennom innen partiet. Det skyldtes den negative reaksjonen hos de allierte mot den nordiske sone-tanken og vanskelighetene med å kople saken til egnede forhandlingsarenaer internasjonalt. Men det var kanskje like viktig at nedrustningsengasjementet i INF- og slagmarkvåpen-spørsmålet fikk en ganske annen tyngde internasjonalt. Her var det større muligheter for å oppnå resultater, endog i spørsmål som betydde langt mer i nedrustningssammenheng. Men det innebar at tanken om en nordisk sone «ble lagt på is». Hele nedrustningskonseptet var imidlertid så fleksibelt at sone-tanken kunne bli reaktivisert når det var hensiktsmessig.

Sone-modellen anno 1980–81 begrenset seg til å være en skisse. Mange spørsmål forble ubesvart og ville kunne skape betydelig hodepine. Man sto overfor et norsk/nordisk forhandlingsstilbud der innrømmelsene ikke nødvendigvis ville være sammenlignbare. Den territoriale avgrensningen var uklar. Skulle sone-arrangementet også inkludere sjøterritorier som Østersjøen, Beltene og Atlanteren? Hvilke våpensystemer og installasjoner burde tas med: Hvordan skulle man f.eks. forholde seg overfor mobile systemer, overfor våpen med variabel rekkevidde eller avleveringsmidler med såkalt dobbeltkapasitet? Kontrollproblemet var knapt nok berørt, det ville være spesielt vanskelig hvis avtalenettet også innbefattet sjøterritorier. Forelå det dessuten sammenlignbare muligheter for å reversere sitt standpunkt i spørsmålet om atomvåpen hvis den annen part krenket avtalene? Dette var spørsmål som bare kunne avklares nærmere i en forhand-

lingsprosess, men bare delvis.

Den norske modellen anno 1980–81 hadde sterke likhetspunkter med den som Arbeiderpartiet og Regjeringen skisserte femten år tidligere. Men den ble for det første kjørt frem med større styrke. Mens den aktive utenrikspolitikken i 1965 begrenset seg til et engasjement for en sentral-europeisk sone-løsning der Norden kunne inngå som et appendiks i en senere fase, så tok den all-europeiske reguleringsløsningen i 1980–81 til en viss grad sitt utgangspunkt i Norden, selv om dette tyngdepunktet fortapte seg. Kravet om sovjetiske konsesjoner i vårt nærområde var dempet noe ned, også hos den politiske ledelse. Den nye skissen hadde et annet tyngdepunkt.

Den norske modellen var samtidig i større grad egnet til å samle de nordiske land. Den hadde sterke likhetstrekk med den finske plan i fase to, en plan som man imidlertid forlot i slutten av 70-årene til fordel for en mer isolert løsning. Nå fant man et modus vivendi ved at Finland igjen var beredt til å justere sin plan for å få igang forhandlinger om en sone. Foruten enigheten om at en nordisk sone måtte koples til en bredere all-europeisk sikkerhetsløsning, fant man hverandre ved at Norge nå godtok nordisk samhandling som endel av prosessen, og ved at Sovjet antydte at de nå var innstilt på å diskutere egne våpensystemer i det videre sone-arrangement.

Den norske holdningen i 1980–81 innebar at den europeiske dimensjonen igjen kunne bli en viktigere pilar i utenrikspolitikken. Her kunne man tenke seg at det ville oppstå spenning i forhold til den tradisjonelle hovedpilar, nemlig den atlantiske tilknytning, i hvert fall i en senere europeisk integrasjonsfase. Under avspenningsprosessen i 60- og 70-årene åpnet partiet for en omorientering mot Europa. I arbeidsprogrammet for perioden 1970–73, som ble vedtatt på landsmøtet i mai 1969, het det f.eks.: «Inntil muligheter kan skapes for en sikkerhetsordning på bredere geografisk grunnlag, må Norge opprettholde sitt medlemskap i NATO.»²⁴¹ Man sto nå egentlig overfor det samme grunnproblemet.

Slike signaler ble imidlertid i liten grad gitt i 1980–81. Tvertimot understreket man meget sterkt også koplingen til USA. Holst hevdet f.eks. i juni 1980 at «det finnes ikke noen separat europeisk løsning på de sikkerhetspolitiske problemene Norge står overfor. Rammen må være atlantisk . . .».²⁴² Den vekt man la på å sikre amerikanske forsterkninger til Norge understreket den betydning man la i denne forbindelse. Allikevel: Denne topilar-modellen hadde en innebygget spenning i seg. Den mer globale innretningen i amerikansk utenriks-

politikk hvor man samtidig understreket hensynet til oppdemning meget sterkt, virket ikke brobyggende. Holsts oppfatning fanget ikke nødvendigvis opp andre vesentlige strømninger i partiet. Partiledelsen følte seg knyttet til EF-landenes avspenningspolitikk og man knyttet nærmere bånd til dette Fellesskapet som antydte nye skritt henimot en mer omfattende integrasjon. Problemet ble forsøkt løst ved å understreke Alliansens ansvar både når det gjaldt sikkerhet og avspenning.²⁴³ Var det en farbar vei? Den nye forsvarsministeren Anders Sjaastad, uttalte åpen engstelse for at EFs sterkere betoning av det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet kunne komplisere satsningen på topilarmodellen.²⁴⁴

Avslutning

Jeg har i denne artikkelen konkludert med at den norske atomopsjonen – særlig muligheten for første-bruk – er blitt oppfattet som stadig mindre interessant og troverdig i løpet av de siste vel tyve år. På den ene side ble dette sikkerhetspolitiske virkemiddel trolig ansett som viktig i slutten av femti-årene. Atomvåpen inngikk som et sentralt element i Alliansens strategi slik dette ble knesatt i doktrinen om det massive svar. Norge godtok denne atomstrategien og var trolig til en viss grad innstilt på at slike våpen kunne bli brukt i tilknytning til norsk territorium. I alle tilfelle var atompolitikken i støpeskjeen her hjemme. Det tilsa handlefrihet, og det forutsatte betydelige sovjetiske konsesjoner som motytelse til et absolutt norsk nei til atomvåpen og tilslutning til en atomfri sone. På den annen side: Etter hvert som opsjonen ble oppfattet som stadig mer perifer, lettet det mulighetene for en norsk oppslutning om en sone-løsning. Arbeiderpartiets soneinitiativ i 1980–81 kan plasseres innenfor dette bildet. Hvis man fikk noe igjen, var man nå innstilt på å avskrive opsjonen fullt og helt.

Men denne nedtoningen av opsjonens betydning skjedde trolig allerede på begynnelsen av sekstitallet. Hvorfor holdt man allikevel fast ved den i offisielle erklæringer? Dels fordi usikkerhet om vestlige og norske intensjoner nesten uansett kunne ha en viss avskrekkende effekt. Dels fordi man generelt var uvillig til å endre status quo. Det kunne rokke ved likevektsmønsteret i Norden. Det kunne bli oppfattet som et signal henimot en sikkerhetspolitisk omprøvning. Og det kunne være en kompliserende faktor i ulike andre forhandlings situasjoner.

Uviljen mot å oppgi opsjonen gjenspeilte samtidig et sterkt norsk ønske om å sikre den generelle handlefriheten i krig og fred. Man ville unngå å begrense handlingsalternativene overfor en krigssituasjon man på forhånd vanskelig kunne danne seg et presist bilde av – selv om bruk av atomvåpen fortonte seg som svært lite sannsynlig og ønskelig. Man fryktet dessuten for at en sone-avtale kunne gi supermakten i øst en brekkstang for å influere på utformingen av norsk sikkerhespolitikk i fred og derigjennom svekke mulighetene for å bygge opp en optimal forsvarsevne og en avskrekkingsskapasitet for å møte truselen. Dette ville bli enda sterkere understreket hvis sone-avtalen ble kombinert med en garanti fra atommaktene om ikke å true med eller anvende atomvåpen mot eller fra sonen. Dette var et syn som også ble lagt til grunn da den sentrale ledelsen utformet sin sone-modell i 1980–81.

Mistenksomheten overfor utspillene for en nordisk sone gjenspeilte den generelle norske mistilliten til supermakten i øst. Fremstøtet ble oppfattet som et forsøk på å svekke norsk forsvarsevne og koplingen til Alliansen. De finske utspillene ville etter norsk oppfatning ha de samme sikkerhetspolitiske implikasjonene. Her ble mulighetene for å få igang en dialog ytterligere undergravet av den fremgangsmåte finnene valgte for å markedsføre sone-forslaget. Man oppfattet utspillene som brudd på diplomatisk kutyme for samhandling mellom de nordiske land og den praksis som var lagt til grunn for sikkerhetspolitisk debatt i nordiske fora. Substans og prosedyre gled over i hverandre og bidro til å forsterke det norske nei-standpunktet. Her fant det sted en tilnærming og tildels en «forsoning» først rundt 1980. Sonespørsmålet ble satt på den nordiske dagsorden – men det gjenspeilte samtidig også større enighet om sak.

Den mest kontante og tungtveiende norske innvending mot tanken om en nordisk sone bygget på at Sovjet ikke var beredt til å yte noe. Frem til slutten av 70-årene krevde man at sovjetisk territorium måtte inngå i sone-arrangementet. Senere avgrenset man dette til å gjelde taktiske atomvåpen i nærområdet som kunne brukes mot sonen. En praktisk løsning på dette problem ble skissert i den såkalte Palme-kommisjonen i 1982 hvor Norge var sterkt representert. Kommisjonen slo til lyd for et belte fritt for slagmarkvåpen tvers gjennom Europa. På samme tid forutsatte man at også sovjetiske mellomdistansevåpen som kunne krenke sonen, ble fjernet eller redusert – men da som ledd i de såkalte INF-forhandlingene i Geneve.

Jeg har i denne artikkelen skissert tre hovedfaser i den norske reaksjonen. Et hovedkriterium for denne inndelingen er det krav man fra

norsk side stilte til at en nordisk sone måtte sees i sammenheng med bredere internasjonale nedrustningsarrangementer. De øvrige faktorene i den norske reaksjonen var dels konstante og dels endret de karakter slik at disse justeringer også oppfanges av denne kategoriseringen. Fra 1958 og frem til midten av seksti-tallet plasserte man sone-tanken inn i den brede internasjonale nedrustningsprosessen. En nordisk sone kunne først virkeligjøres når andre og mer sentrale nedrustningsspørsmål var løst. Slik sett ble tanken om en nordisk sone et perifert og nedprioritert spørsmål. Rundt 1965 ble forestillingen om en nordisk sone knyttet mer direkte til europeiske uttynningssoner, herunder også atomfrie soner i Sentral-Europa. En slik styrkeuttynning på Kontinentet ble nå oppfattet som en viktig oppgave, hva imidlertid ikke var tilfellet med den norske eller nordiske koplingen til dette arrangement. Først i tredje fase, i 1980–81, ble dette tyngdepunktet i prioritet endret. Utgangspunktet var nå nordisk, men denne sone-løsningen ble av den sentrale ledelsen i partiet forsøkt koplet til ulike avspennings- og nedrustningstiltak i Europa. INF-forhandlingene var i så måte spesielt interessante. Man erkjente imidlertid snart at sone-spørsmålet ikke kunne bringes direkte inn i en tidlig forhandlingsfase i Geneve, og dermed ble sone-modellen gradvis noe mer lik konseptet fra andre fase. Et annet karakteristika ved sone-forslaget av 1980–81 var at de to hovedforutsetningene – sovjetiske innrømmelser i nærområdet og koplingen til en bredere europeisk løsning – ikke lenger ble oppfattet som to helt uavhengige sider ved soneprosessen. Tvertimot ble fremstøtet for å oppnå styrkenedbygging av kjernevåpnene i tilstøtende områder forsøkt «bakt inn i» eller gjennomført innenfor det bredere europeiske nedrustningsarrangement. Siktemålet var å unngå «decoupling».

I likhet med på seksti-tallet inngikk sone-spørsmålet i 1980–81 i en videre utenrikspolitisk bestrebelse på å bygge ned den dominerende øst-vestaksen i Europa og i et sterkere norsk engasjement med sikte på å påvirke denne europeiske dimensjonen, styrke tilhørigheten til Kontinentet og samtidig trekke veksler på og høste fordeler av en all-europeisk sikkerhetsstruktur der forholdet mellom øst og vest kunne bli mindre konfliktladet.

Fase tre adskiller seg fra de foregående ved at Arbeiderpartiet nå selv adopterte sone-tanken og selv tok et initiativ. Bakgrunnen for dette engasjement var delvis et utslag av at venstresiden i partiet våknet til live igjen etter å ha spilt en mer perifer rolle i utformingen av sikkerhetspolitikken etter EF-kampanjen. Men engasjementet var

samtidig knyttet til en bred internasjonal strømning som rettet seg mot amerikansk sikkerhetspolitikk og mot deler av NATOs atomstrategi. Det var tildels en tradisjonell protest fra venstre, men det var også en bevegelse som rekrutterte på bredt grunnlag og med utgangspunkt i en sterk frykt for våpenkappløpet og faren for et kjernefysisk ragnarokk, en stemning som var fundert på og delvis avfødte krav om en aktiv småstatspolitikk for å begrense denne truselen.

Til en viss grad var det en bevegelse på «leting etter en sak», og en av hjertesakene ble kampen for atomvåpenfrie soner – herunder i nordisk område. Sone-tanken hadde i løpet av 70-tallet fått en høy internasjonal status primært med sikte på å forsterke ikke-spredningsregimet. Nå ble det i tillegg igjen funnet å være et hendig middel som ledd i arbeidet for å bygge ned spenningen mellom øst og vest.

Den sone-modell som ble presentert av den sentrale ledelse i Arbeiderpartiet og i Regjeringen i 1980–81, var hele tiden under utvikling, og den forble i stor grad uklar. Men visse hovedtrekk trådte likevel frem. Man adopterte sonetanken, men søkte å gi den en form og et innhold som ikke ville resultere i en fundamental sikkerhetspolitisk omprøving. Man kan øyne et kompromiss fundert på et *initiativ*, dog på klare *betingelser*: Koplingen til Alliansen og det bredere likevektsmønster i Europa og mellom supermaktene måtte bevares.

Diskusjonen om en nordisk sone dreide seg i hovedsak om posisjonene og standpunktene til tre aktører: Sovjet, delvis Finland og i siste instans Norge. Det sovjetiske signalet i 1981 om at de kunne tenke seg å diskutere et arrangement som også omfattet eget territorium eller egne våpensystemer, innebar at en av hovedhindringene for en nordisk enighet *kunne* bli ryddet av veien. Opptakten til en nordisk dialog i 1981 forskutterte på en slik sovjetisk konsesjon. Samtidig fant man en felles plattform i spørsmålet om at den nordiske sone burde koples til en bredere europeisk løsning. Men det var betinget av fremgang i sone-saken, og sentrale aktører i de fleste nordiske land signaliserte i løpet av 1983 at koplingen ikke måtte få bli en bremsekloss. Opp til dette tidspunkt hadde spillereglene for det nordiske samarbeidet og finsk adferd i sone-spørsmålet hemmet mulighetene for en dialog. Men også her fant man nå en form for *modus vivendi*.

Men noen stabil plattform var det ikke. Arbeiderpartiets iver etter å etablere en slik sone gled alt i løpet av 1981–82 noe i bakgrunnen fordi konseptet var vanskeligere å realisere enn man først hadde tenkt seg og fordi man fant andre fanesaker som ble betraktet som mer effektive for å bekjempe rustningskappløpet og faren for en kjerne-

fysisk krig. Saken ble dermed «lagt på is». Den nye regjeringen Willoch forsøkte på sin side å gravlegge sone-tanken. Den var kritisk til en nordisk samhandling om sikkerhetspolitiske spørsmål. Sone-modellen ble oppfattet som lite interessant som et bidrag til nedrustning – en styrkeuttynning på sovjetisk område innenfor rammen av et sone-arrangement ble ikke oppfattet som noen viktig konsesjon. «Mindre våpen, ikke flytting av våpen, er målet», fremholdt statsminister Kåre Willoch. Man øyner her en meget sterkt betoning av det «globale prinsipp». I forlengelsen av dette la den nye regjeringen også mindre vekt på betydningen av forhandlingene om slagmarkvåpen og mellom-distanseraketter i Europa som innledende skritt for å nå frem til en nordisk sone.

Til grunn for den nye regjeringens mer negative syn på sone-saken lå det også et sterkere ønske enn hos Arabeiderpartiet om å beholde atomopsjonen som et sikkerhetspolitisk virkemiddel – i hvert fall inntil hele Alliansens atomstrategi eventuelt ble endret og man maktet å sikre jevnbyrdighet ved hjelp av en sterkere satsning på ulike former for konvensjonelle våpen.²⁴⁵

Fluktuasjonene i synet på den norske atomopsjonen over tid kan oppsummeres slik: I begynnelsen av 60-årene forbeholdt Regjeringen seg retten til å omprøve atompolitikken og ta i bruk atomvåpen i tilknytning til norsk territorium ut fra «en samlet vurdering» eller «til enhver tid». Etter hvert ble det gitt færre slike signaler. I 1980 hevdet forsvarsminister Stoltenberg at Norge ikke hadde tatt uttrykkelig forbehold om at atompolitikken kunne bli omprøvd og kjernevåpen dermed stasjonert på eller brukt i tilknytning til norsk territorium, en fortolkning i retning av at opsjonen knapt nok eksisterte. Partiet var nå i alle tilfelle beredt til under visse forutsetninger å slette opsjonen. Disse signalene ble ikke fulgt opp av regjeringen Willoch i 1982; igjen ble det lagt til grunn en fortolkning av atompolitikken som åpnet muligheten for bruk av kjernevåpen – nå «i tilfelle krig», en opsjon som man i hvert fall på kort sikt ikke ønsket å rokke ved.²⁴⁶

Fremstøt for en atomvåpenfri sone i Norden

1. Artikkelen er noe endret og samtidig ajourført sammenlignet med FHFS NOTAT no. 1 1982.
2. Aftenposten 27. mars 1957.
3. Aftenposten 14. desember 1957.
4. Johan Jørgen Holst. Norsk Sikkerhetspolitikk i Strategisk Perspektiv.

- Bind II, s. 104. Jfr Dansk Sikkerhedspolitik 1948–1966, II, Bilag 163. Kbh 1968.
5. Jfr Dansk sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som kernevåbenfri zone. Kbh 1982, s. 110.
 6. Aftenposten 21. april 1959.
 7. F.eks. Aftenposten 12. juni 1959.
 8. Aftenposten 21. juli 1958 II.
 9. Aftenposten 25. og 30. juni 1960.
 10. Arbeiderbladet 1. juli 1964.
 11. F.eks. Pravda 8. juli 1981.
 12. Finsk Tidsskrift, nr. 6–7 1982, s. 278–79.
 13. Jfr Bent Jensens artikkel i Fremtiden nr 2 1982 s. 3 fg.
 14. Izvestia 14. august 1959.
 15. A. Vasilyev. International Affairs, Moskva, nr. 4 1967 s. 16.
 16. Jfr. Bulganin 8. januar 1958: Holst, op. cit. s. 104. Henvendelse 11. desember 1959: Morgenbladet 27. januar 1960. Krustsjov: Arbeiderbladet 4. juli 1964. Ved Brattelis besøk i Moskva i 1974: UD-informasjon nr. 19/74.
 17. Men kfr. Osmo Apunens fortolkning, bl.a. i Yearbook of Finnish Foreign Policy 1978. Hfors. 1979 s. 5.
 18. Aftenposten 14. desember 1957.
 19. Holst, op. cit. s. 104.
 20. Aftp. 21. april 1959. Izvestia 14. august 1959, min uth.
 21. Jfr. Røde Stjerne, her fra Aftenposten 13. desember 1980 II. Sml. Pravda 20. januar, Dagbladet 22. januar, Vårt Land 21. april, Svenska Dagbladet 19. august 1979, Aftenposten 18. og 19. februar, 29. februar, 11. og 18. mars 1980, 7. januar, 9. februar og 10. mars 1982.
 22. Jfr. Jurij Komissarov i Suomen Kuvalehti, 23. november 1979.
 23. Dagens Nyheter 8. mars, Hufvudstadsbladet 7. juni 1983.
 24. Information 4. juli 1981, jfr. Hufvudstadsbladet 19. september og 29. november 1981. Samtale med den islandske ambassadør i Oslo, Arni Tryggvason.
 25. Kanava nr. 9 1978, her fra Yearbook 1978, op. cit. s. 26 fg. Uusi Suomi 19. desember 1978.
 26. Eugene Hinterhoff, Disengagement, London 1959, s. 293–94 – tale 21. juli. Jfr. talen i Stettin 17. juli, Aftenposten 18. juli 1959.
 27. Yearbook 1978, op. cit. s. 30.
 28. Common Security. A Programme for Disarmament. The Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues under the Chairmanship of Olof Palme. London 1982, s. 147.
 29. Her fra Hufvudstadsbladet 27. juni 1981.
 30. Der Spiegel nr. 45, 2. november 1981.
 31. Frankfurter Allgemeine Zeitung 25. august 1981. Jfr. intervju med statsminister Gro Harlem Brundtland i Der Spiegel nr. 34 1981, s. 94.
 32. Uusi Suomi 1. september 1981. Førde i Faz, op. cit. Leifland i VG 19. september 1981.
 33. Se Johan Jørgen Holsts artikkel i International Politikk nr. 3B 1982 s. 733.

34. Aftenposten 21. juli 1958 II.
35. Aftenposten 18. juli 1959, jfr. Hinterhoff, op. cit. s. 293–94.
36. Men se f.eks. Izvestia 9. september 1966.
37. Hufvudstadsbladet 27. juni 1981.
38. Denne inndelingen er grovt sett overensstemmende med Unto Vesas og Osmo Apunens, men er til en viss grad justert i forhold til hva jeg er opptatt av i denne artikkelen, nemlig den norske reaksjonen. Unto Vesa, Planen på ett kärnvapenfritt Norden. Freds- og konfliktforskningsinstituttet. Forskningsrapporter, nr. 18 1979. Tampere 1979. Osmo Apunen, Nuclear-weapon-free areas, zones of peace and Nordic Security. I Yearbook of Finnish Foreign Policy 1978. Hfors 1979. Gjengitt i omtrent samme form i Bulletin of Peace Proposals, nr. 1 1980, s. 16.
39. Max Jakobson, Den Finländska Paradoxen. Linjer i Finlands utrikespolitikk 1953–1965, Sth. 1982, s. 290.
40. 21. juli 1964, Vesa, op. cit. s. 5.
41. Jfr. Åke Sparring. Kekkonen-planen och SALT III. Internationella studier, nr. 1 1979, s. 10. Se også Katarina Brodin. Hot och försvar – några centrala frågeställningar i finländsk säkerhetspolitik, Sth. 1975, s. 36. Jfr. også Pauli Järvenpää, The Concept of Limited War: Technology, Doctrine and Repercussions. Yearbook of Finnish Foreign Policy 1980, Helsingfors 1981, s. 12. Sml. Hufvudstadsbladet 17. april 1981 og Osmo Apunens artikkel i Suomen Sosialidemokraatti 15. mai 1981.
42. Jfr. Johan Tunberger. Norden – en kärnvapenfri zon? Historik och problem. Sth. 1982 s. 50 og 78. Sml. Finsk Tidsskrift, nr. 6–7 1982 s. 277, 279 og 287. Dansk sikkerhetspolitikk og forslagene om Norden som kernvåbenfri zone, op. cit. s. 69 og 117. Se også den norske Forsvarskommissjonen av 1974. NOU 1978: 9 s. 74. Sml. Osmo Apunen, Yearbook 1978, op. cit. og Raimo Väyrynsens artikkel i Dynamics of European Nuclear Disarmament, London 1981, s. 174.
43. Jfr. Suomen Kuvalehti 23. november 1979.
44. Apunen, Yearbook 1978, op. cit. s. 8.
45. Comprehensive Study on the Question of Nuclear-Weapon-Free Zones in all its Aspects. Special Report of the Conference of the Committee on Disarmament. United Nations, N.Y. 1976. A/10027/Add. 1. Jfr. SIPRI Yearbook 1976 s. 297.
46. Suomen Kuvalehti 5/75 s. 18. Bulletin of Peace Proposals 1/75 s. 62.
47. Sitatet er hentet fra Urho Kekkonen, Ekudden Sth. 1981 s. 95.
48. Jfr. Tunberger, op. cit. s. 75.
49. Se Hufvudstadsbladet 27. oktober 1981, 1. juli og 6. desember 1982.
50. Se Kalevi Sorsas artikkel i Før det blir for sent. Atomkrig eller nedrustning. Oslo 1982, s. 405–07, jfr. Dansk sikkerhetspolitikk og forslagene om Norden som kernvåbenfri zone, op. cit. s. 137 og Hufvudstadsbladet 19. oktober 1981.
51. Jfr. Hufvudstadsbladet 8. november 1982.
52. Finsk Tidsskrift nr. 6–7 1982, s. 294.
53. F.eks. Hufvudstadsbladet 18. august, 24. oktober og 1. desember 1981.
54. Se Jan-Magnus Janssons artikkel i Vårt Försvar, nr. 5 1981 s. 6.
55. John Sanness har omtalt denne trusel-distinksjonen i en artikkel i Inter-

- national Politikk, nr. 4 1977 s. 593 fg.
56. Litteraturen om finske holdninger til atomvåpenfrie soner er meget rik. Utover de to omtalte artiklene av Vesa og Apunen skal her bare nevnes en rekke artikler i *A Nuclear-Free Zone and Nordic Security. A special issue of ulkopoliittikka*. Hfors. 1975. Se forøvrig bibliografien i Anne Eskelinen: *Ydinaseettomat vyöhykkeet Kansainvälisessä politiikassa*. Tampere 1978.
 57. Nordisk Råd 9. sessionen 1961 Kbh. Sak A 27 s. 678–79, 1321, 1974 og s. 136.
 58. Nordiska Rådet 12. Sessionen 1964 Sth. Sak A 49 s. 1358 fg., s. 2173 og 269.
 59. Nordisk Råd 14. Sesjonen, 1967 Kbh. Sak A 97/e s. 1208 fg. s. 143 fg.
 60. Nordiska Rådet 22:a Sessionen 1974 Sth. Sak A 418/e, s. 535 fg. s. 234 fg.
 61. Nordiska Rådet 23:e Sessionen 1975 Reykjavik, s 182 fg.
 62. Nordiska Rådet 25:e Sessionen 1977 Helsingfors, s. 86 fg.
 63. For oversikt se *Dagens Nyheter* og *Hufvudstadsbladet* 22. februar 1979.
 64. Nordiska Rådet 29:e Sessionen 1981 Kbh. Protokoll 1:a møtet 2. mars, 2:a og 3:a møtet 3. mars. For bred oversikt, *Hufvudstadsbladet* 4. mars 1981.
 65. Om den sikkerhetspolitiske debatten i Nordisk Råd forøvrig, se Frantz Wendt, *Nordisk Råd 1952–1978*, Sth. 1979, s. 312 fg. Jfr. hans artikkel i *Nær og Fjern, Samspillet mellem indre og ydre politik*. Studier tilegnet professor, dr. phil. Sven Henningsen, Kbh. 1980, s. 115 fg. Koivisto, *Hufvudstadsbladet* 19. mai 1983.
 66. Jfr. VG 13. september, *Aftenposten* 13. september, *Arbeiderbladet* 13. og 14. september, *Dagbladet* 10. september 1963.

Norsk nei – interesser og spilleregler

67. 23. januar, *S tid* s. 32 1958.
68. Jfr. *Aftenposten* 14. september 1960.
69. *Dagbladet* 14. mars 1964.
70. John Lyng. *Mellom øst og vest. Erindringer 1965–1968*. Oslo 1976 s. 88. Min uth.
71. *Aftenposten* 20. februar 1975.
72. *NOU* 1978:9 s. 74.
73. Jfr. Holsts artikkel i *Foreign Affairs*, nr. 1 1981 s. 75. Jfr. Steen i *Arbeiderbladet* 24. juli 1981.
74. *Hufvudstadsbladet* 8. januar 1967.
75. 10. april 1961. *DNA Landsmøteprot.* 9.–11. april 1961 s. 188–89.
76. Lyng, op. cit. s. 84 og 88. Om de norske informasjonen om utspill forøvrig: *Arbeiderpartiet* 13. september 1963. *Aftenposten* 6. desember 1965. *Arbeiderbladet* 7. januar 1967.
77. Lyng, op. cit. s. 89.
78. *Aftenposten* 1. desember 1965.

79. 1. desember , S tid, s. 881 1965–66.
80. Aftenposten 1. desember 1965.
81. Aftenposten 9. januar, jfr. Suomenmaa 10. januar 1967.
82. Aftenposten 25. mai 1978.
83. Dagens Nyheter 20. februar 1981. Den finske tilbakeholdenheten skapte misnøye i endel kretser i Finland, jfr. Hufvudstadsbladet 1. og 2. oktober 1981.
84. Jfr. leder i Dagbladet 14. september og i Friheten 12. september. Folke-reising mot Krig, Aftenposten 13. september. Sml. Maakansa og Kansan Uutiset 12. september 1963.
85. Nordisk Råd 9. sessionen 1961 Kbh., s. 1321, 1374, 136, jfr. f.eks. s. 92.
86. 21. mars 1974. Innst. S nr. 203 1973–74 s. 3.
87. Nordisk Råd 14. sesjonen 1966 Kbh. s. 147.
88. Nordiska Rådet 25:e sessionen 1977 Hfos. s. 88.
89. Ibid s. 109. Jfr. Dagens Nyheter 22. februar 1979 og Morgenbladet 5. mars 1980.
90. Jfr. Aftenposten og Arbeiderbladet 1. april, Arbeiderbladet 4. april 1977.
91. For en oppsummering av denne prosessen: Tunberger, op. cit. s. 78 fg., Dansk sikkerhedspolitik og forslagene om Norden som kjernevåbenfri zone, op. cit. s. 124 fg. og Steve Lindbergs artikkel i Yearbook of Finnish Foreign Policy 1980, Helsinki 1981, s. 34 fg. Jfr. også Robert K. Germans artikkel, Nuclear-Free Zones: Norwegian Interest, Soviet Encouragement. Orbis, Summer 1982, s. 451 fg.
92. Knut Frydenlund. Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenriks-politiske situasjon. Oslo 1982, s. 141.
93. Se f.eks. Jørgensen, Hufvudstadsbladet 12. april. Koivisto, Hufvudstads-bladet 3. mars og 14. april. Brundtland, Aftenposten 4. april II, jfr. 3. og 4. april 1981.
94. Nordiska rådet 30:e sessionen 1982, Del I, Stockholm 1982, s. 81 og 183.
95. Arbeiderbladet 26. mars 1982.
96. Tunberger, op. cit. s. 90.
97. Møte den 2.–3. september 1981, UD-informasjon nr. 21 1981 s. 5.
98. Holst på et seminar avholdt 19.–20. januar 1981. Gjengitt i Nedrustnings-arbeidets plass i sikkerhetspolitikken. Oslo 1981, s. 80.
99. Dagbladet, 12. februar 1982.
100. Uttalanden antagna av Nordiska arbetarkongressen, Sandefjord, Norge, den 15.–17. juni 1982.

Norsk atompolitikk – ønsket om handlefrihet

101. 21. februar 1964, Nordiska Rådet 12:e sessionen 1964 Sth. s. 270.
102. Aftenposten 14. september 1963.
103. Arbeiderbladet 21. januar 1964.
104. Arbeiderbladet 19. februar 1964.
105. 16. februar 1964. Nordiska Rådet, op. cit. s. 94, jfr. Nimannskomiteens uttalelse s. 1360.
106. 1. februar 1961, Nordisk Råd 9:e sessionen 1961 Sth. s. 681–82.

107. Arbeiderbladet 3. juni 1978. Foredrag i Oslo Militære Samfund 9. oktober 1978. Jfr. tidligere: Bratteli 31. januar 1966, Nordisk Råd 14. sesjonen 1966 Kbh. s. 146. Bjartmar Gjerde 18. februar 1975, Nordiska Rådet 23:e sessionen 1975 Reykjavik s. 194.
108. Foreign Relations of the United States (FRUS), 1949, vol. IV, s. 357.
109. Jfr. St.m. nr. 7 1955, jfr. S tid s. 559 fg. 1955.
110. St.m. nr. 28 1960–61, s. 42.
111. Nationen 11. september, jfr. Dagbladet samme dag.
112. Norsk Militært Tidsskrift 1961, nr. 1, s. 1 fg.
113. NMT 1955 s. 732.
114. St.m. nr. 15 1963–64 s. 22.
115. St.m. nr. 26 1958 s. 6. S tid s. 31 1958.
116. NMT 1958 s. 256. S tid s. 75 1958.
117. Aftenposten 14. mars 1962.
118. I FN's generaldebatt 21. januar 1965, St.m. nr. 79. 1964–65 vedl. I, s. 32.
119. St.m. nr. 28 1960–61, s. 42.
120. 27. februar 1962, S tid s. 2084 1961–62.
121. Haakon Lie. . . slik jeg ser det. Oslo 1975, s. 186.
122. St.m. nr. 28 1960–61, s. 42.
123. 10. april 1961, DNA Landsmøteprotokoll 9.–11. april 1961 s. 183.
124. Se f.eks. Johan Jørgen Holsts artikkel i Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1975 s. 73.
125. Lie, op. cit. s. 185–86.
126. Holst, Foreign Affairs, nr. 1 1981 s. 74.
127. Johan Jørgen Holst. The Nuclear Genie: Norwegian policies and perspectives. NUPI/CP – 8 1971 s. 17. Jfr. hans artikkel i Security, Order and the Bomb. Universitetsforlaget 1972, s. 51. Jfr. Foreign Affairs nr. 1 1981 s. 74.
128. Holst i NUPÅ 1975 s. 74–75. NOU 1978:9 s. 70. Jfr. Thorvald Stoltenberg i utenriksdebatten i Stortinget 5. desember 1980, UD-informasjon nr. 45 1980 s. 35–36.
129. Forsvarsminister Gudmund Harlem 13. juni 1963, S tid s. 3807 1962–63, jfr. 25. april 1961, S tid s. 2914 1960–61.
130. St.m. nr. 15 1963–64 s. 22.
131. Lie, op. cit. s. 185–86.
132. St.m. nr. 28 1960–61 s. 36.
133. DNA Landsmøteprotokoll 1961 s. 18.
134. Se Holst, Nedrustningens plass, op. cit. s. 49.
135. Security in the Northern Region. North Atlantic Assembly Papers. Published by the North Atlantic Assembly 1979, s. 17. Rapport fra en underkomité der Paul Thyness var representert fra norsk side. Man baserte sin rapport på en betydelig informasjons- og «høring»-runde. Jfr NOU 1978:9 s. 70.
136. St.m. nr. 101 1981–82 s. 28 og 71.
137. Aftenposten 9. november 1982.
138. Ibid, Jfr. Aftenposten 30. mai 1981.
139. Lars B. Wallin (ed.). The Northern Flank in a Central European War. FOA, Sth. 1982 s. 150–51. Johan Jørgen Holst har forøvrig reist avgjørende innvendinger mot det hensiktsmessige i slik bruk, sett både fra øst

- og vest, jfr. hans artikkel, Norwegian Security Policy for the 1980's, NUPI rapport nr. 76, Des. 1982, s. 40.
140. NMT 1977 s. 318. Artikkel om taktiske kjernefysiske våpen i forsvaret av Vest-Europa og Norge.
 141. Jfr. Internasjonal Politikk nr. 4 1977 s. 644.
 142. 27. februar 1962, S tid s. 2040 1961–62, jfr. Watnebryn S tid s. 2079. Jfr. Arbeiderbladet 28. januar 1958. St.m. nr. 28 1960–61 s. 42. Nordisk Råd 9 sessionen 1961. Kbh. s. 681.
 143. Johan Jørgen Holst, Kontakt Bulletin nr. 7/8, oktober 1978, s. 34. Jfr. John Kristen Skogan og Anders C. Sjaastad. Internasjonal Politikk nr. 4 1977 s. 616.
 144. 27. februar 1962, S tid s. 2039 1961–62.
 145. 1. februar 1961, Nordisk Råd, 9 sessionen, 1961 Kbh. s. 681.
 146. 27. februar 1962, S tid s. 2039, jfr. s. 2084 1961–62. Jfr. foredrag 12. september, Aftenposten 14. september 1960.
 147. 29. oktober 1963, S tid s. 295–96 1963–64.
 148. Arbeiderbladet 6. september 1965.
 149. Jfr. Arne Olav Brundtlands to artikler i Internasjonal Politikk, nr. 5 1966 og nr. 3 1976. Jfr. Langes uttalelse 27. februar 1962 i Stortinget i forbindelse med Undén-planen, S tid s. 2039 1961–62.
 150. 27. februar 1962, S tid s. 2040 1961–62, jfr. Watnebryn S tid s. 2079. Jfr. Arbeiderbladet 28. januar 1958. St.m. nr. 28 1960–61 s. 42. Nordisk Råd 9 sessionen 1961 Kbh. s. 681.
 151. Arbeiderbladet 7. juni 1963.
 152. Arbeiderbladet 14. september 1963.
 153. 29. oktober 1963, S tid s. 295–96 1963–64.
 154. Nordisk Råd 14. sesjonen 1966 Kbh. s. 146.
 155. Jfr. Frydenlund 31. august 1981, UD-informasjon nr. 21 s. 2.
 156. Arbeiderbladet 2. desember 1974, jfr. leder 14. juli 1976.
 157. Arbeiderbladet 28. januar 1958.
 158. Jfr. Holst, A Nuclear-Free Zone, op. cit. s. 32.
 159. Nordiska Rådet 23:e sessionen 1975 Reykjavik s. 193–95. Jfr. Arbeiderbladets leder 20. februar 1975, Holst, A Nuclear-Free Zone, op. cit.
 160. Johan Jørgen Holst. Domestic Concerns and nuclear doctrine: How should the nuclear posture be shaped? NUPI-notat nr. 254, september 1982, s. 21.
 161. S tid s. 973 1981–82, jfr. Aftenposten 19. april og 10. mai 1982.
 162. S tid s. 3186 og 3276 1981–82, jfr. motivering s 3185–87 og 3201–02.
 163. Nikolaj Petersen. Ikke-første-brugs-doktrin – et mere fleksibelt instrument i dansk politik? Fremtiden nr. 3 1981 s. 19.
 164. St.m. nr. 101 1981–82 s. 76 og 79.
 165. Common Security, op. cit. s. 147.
 166. Holst, Domestic, op.cit. s. 18 og 22. Jfr. Holst. De båndlagte våpen og sikkerheten i Europa. NUPI-notat nr. 241, april 1982 s. 6. Jfr. Holst i Aftenposten 29. januar, 27. mai, 12. august og 19. august 1982. Jfr. Gro Harlem Brundtland, S tid s. 3194–95 1982–83.
 167. Arbeiderpartiet, Arbeidsprogram 1982–1985, s. 13. Jfr. langstidsprogrammet, st.m. nr. 79 1980–81 s. 22.

168. 11. desember 1980, UD,informasjon nr. 45 s. 36–37 1980.
169. Arbeidsprogrammet, op. cit., s. 13.
170. Arbeiderbladet 1. juli 1981.
171. Frydenlund, op. cit. s. 152.
172. Jfr. hennes artikkel i boken Før det blir for sent, op. cit. s. 388.
173. Holst, Foreign Affairs, nr. 1 1981, s. 74.
174. Nationen 11. september, jfr. Morgenbladet 22. september 1981.
175. Henry Kissinger. Memoarer, De første år i Det hvite hus. Oslo 1979 s. 238.
176. 25. april 1961, S tid s. 2848, jfr. s 2875 1960–61.
177. John Lyng. Mellom Øst og Vest, op. cit. s. 88–89.
178. NOU 1978:9 s. 74.

Kravet om sovjetiske motytelser

179. Aftenposten 19. mai 1965.
180. Telegram til FN-delegasjonen 21. juli 1976, jfr. St.m. nr. 69 1976–77 s. 92–93. Jfr. Innst. S nr. 189 1977–78 s. 12.
181. Aftenposten 28. januar 1958.
182. Arbeiderbladet 28. januar 1958.
183. 23. januar, S tid, s. 32 1958.
184. 23. oktober 1963, S tid s. 295–96 1963–64.
185. Arbeiderbladet 21. januar 1964, jfr. Nordiska Rådet 12. sessionen 1964 Sth. s. 1358–59, jfr. Dagbladet 13. mars 1963.
186. NOU 1978:9 s. 77.
187. Arbeiderbladet 3. juni 1978, jfr. foredrag i Oslo Militære Samfund 9. oktober 1978. Stoltenberg, Yearbook of Finnish Foreign Policy 1978, s. 32.
188. St.m. nr. 94 1978–79 s. 72.
189. Se hans artikkel i A nuclear-free zone and Nordic Security, a special issue of Ulkopoliittikka. Helsinki 1975, s. 34 fg.
190. Jfr. hennes artikkel i Før det blir for sent, op. cit. s. 387.
191. Holst, Atomvåpen og norsk sikkerhetspolitikk, Atlanterhavskomiteens serie, 61, 1981, s. 18–19, jfr. hans bidrag i Nedrustningsarbeidets plass, op. cit. s. 71 fg.
192. Kai Lie 18. mai 1979, UD-informasjon nr. 12 1979 s. 10. Holst 12. august 1980, UD-informasjon nr. 27 1980 s. 9.
193. Jfr. Thor-Eirik Gulbrandsen, UD-informasjon 27. oktober 1980.
194. Telegram til FN-delegasjonen 21. juli 1976, jfr. St.m. nr. 69 1976–77 s. 92–93, jfr. innst. S nr. 189 1977–78 s. 12.
195. 21. oktober 1975, S tid s. 258 1975–76.
196. Jfr. Sverre Lodgaards artikkel i publikasjonen Foran FN's spesialsesjon om nedrustning. Oslo 1978 s. 85.
197. Holst, Nedrustningens plass i sikkerhetspolitikken, op. cit. s. 75.
198. Holst, Atomvåpen og norsk sikkerhetspolitikk. Atlanterhavskomiteens serie, 61 1981 s. 15.
199. Holst, Nedrustningens plass, o. dit. s. 75. Jfr. Aktuelle utenrikspolitiske

- spørsmål. Garanti mot bruk av atomvåpen? Utenriksdepartementet, nr. 7 – november 1981 s. 12.
200. Osmo Apunen, Relexionen över nordisk neutralitet. Seminar i Helsingfors 1977.
201. Hans Engen i FNs 1. komité 29. november 1961. St.m. nr. 64 1961–62 vedl. 6 s. 159–60.
202. F.eks. Bratteli, 31. januar 1966, Nordisk Råd 14 sesjonen, 1966 Kbh. s. 146.
203. 27. februar 1962, S tid. s. 2041–42 1961–62. Jfr. 21. februar 1964, Nordiska Rådet 12:e sessionen 1964 Sth. s. 95 og 270. Men kfr. Gunnar Garbo: «Jeg tror ikke at sikkerheten kan bygges på deklarasjoner.» 27. februar 1962, S tid s. 2038 1961–62. Steen, Friheten 17. september 1981.
204. Der Spiegel nr. 34 1981 s. 94.

Nordisk sone – ledd i en internasjonal sikkerhetsløsning

205. Arbeiderbladet 1. april 1964, jfr. 11. mars 1964.
206. Holst, Foreign Affairs, nr. 1 1981 s. 75.
207. Aftenposten 16. april 1957.
208. Aftenposten 28. januar 1958.
209. Aftenposten 30. september 1958. Jfr. FHFS-notat nr. 7 1981 av samme forfatter: Den norske holdningen til atomfrie soner i Sentral-Europa 1957–1965.
210. Engen i FNs 1. komité 29. november 1961, St.m. nr. 64 1961–62 vedlegg nr. 6 s. 159–60. Aftenposten 14. mars 1962. Jfr. presiseringen fra Langes side i Stortinget 27. februar 1962, S tid s. 2039 1961–62.
211. 27. februar 1962, S tid s. 2041–42 1961–62.
212. Arbeiderbladet 7. juni 1963, jfr. Moe i Orientering 22. juni 1963 og Arbeiderbladet 19. februar 1964.
213. Jfr. Lange 29. oktober 1963, S tid s. 295–96 1963–64.
214. S tid s. 2598 1955.
215. 31. januar 1964, Nordiska Rådet 12:e sessionen 1964 Sth. s. 1360–61. Jfr. Gerhardsen, Dagbladet 13. mars 1964.
216. 13. oktober 1964, S tid s. 103 1964–65, min uth.
217. Jfr. FHFS-notat nr. 7 1981.
218. Aftenposten 19. mai 1965.
219. Aftenposten 11. juni 1965.
220. Arbeiderbladet 6. september 1965.
221. Arbeiderbladet 8. juni 1965.
222. UD-telegram til FN-delegasjonen 21. juli 1976, jfr. St.m. nr. 69 1976–77 s. 72–73. Jfr. Ole Ålgårds innlegg i 1. komité høsten 1976, St.m. nr. 68 1976–77 s. 213–14. Jfr. Utenrikskomiteens tilslutning til kriteriene, innst. S nr. 189 1977–78 s. 12. Om det britiske og amerikanske syn, FN-dokument A/C.1/PV 1998 s. 34 og A/C.L/PV 2008 s. 26.
223. Jfr. UD-informasjon nr. 18 s. 6 1977–10. mai.
224. Atomvåpen og Usikkerhetspolitikk. Tiden 1980 s. 46. Jfr. Dagbladet 9. oktober 1980.
225. Jfr. Steen, Arbeiderbladet 20. november 1980. Stoltenberg 5. desember,

- UD-informasjon nr. 45 s. 37 1980.
226. Arbeidsprogram 1982–1985 s. 13.
227. NOU 1978:79 s. 77.
228. Frydenlund, Arbeiderbladet 3. juni 1978, foredrag i Oslo Militære Samfund 9. oktober 1978 (manus). Stoltenberg, Yearbook fo Finnish Foreign Policy 1978 s. 34.
229. 21 februar 1964, Nordiska Rådet 12 sessionen 1964 Kbh. s. 271.
230. 31. august, UD-informasjon nr. 21 1981 s. 2.
231. Aftenposten 20. oktober 1980.
232. Se Holst, Atomvåpen og norsk sikkerhetspolitikk. Atlanterhavskomiteens serie. 61 1981 s. 14. Jfr. hans tale i Helsingfors 27. oktober 1980, UD-informasjon nr. 36 1980.
233. 5. desember 1980, utenriksdebatt. UD-informasjon nr. 45 1980 s. 40.
234. Jfr. NTB-intervju, gjengitt i Aftenposten 29. juni 1981 II, Morgenbladet (NTB) og Dagbladet 9. oktober 1981.
235. Nordiska rådet 30:e sessionen 1982, op. cit. s. 184.
236. Aftenposten og Dagbladet 23. januar 1981.
237. Holst, Nedrustningens plass, op. cit. s. 77, jfr. Aftenposten 12. og 19. august 1982.
238. Der Spiegel nr. 34 1981 s. 94, jfr. hennes artikkel i Før det blir for sent, op. cit. s. 387.
239. Det må gjøres oppmerksom på at dette er et forsøk på å summere opp en rekke tanker som utviklet seg over tid. Jeg har derfor ikke fanget inn nyansene i forslagene. De fluktuerte i sterk grad i takt med den politiske situasjon her hjemme og mulighetene innenfor de internasjonale fora. Se her bl.a. Holst, Foreign Affairs nr. 1 1981 s. 74, Holst, Domestic, op. cit. s. 18 og 22, Holst, Båndlagte, op. cit. og Holst i Aftenposten 12. og 19. august 1982.
240. Holst, Nedrustningens plass, op. cit. s. 79.
241. Arbeidsprogram for DNA 1970–73 s. 43. Jfr. DNA i utenrikskomiteen, Innst. nr. 261 1967–68 s. 539, sml. John Lyng, S tid. s. 4399 1967–68. Om en all-europeisk sikkerhetsordning i denne fasen, Innst. nr. 261 1967–68 s. 537.
242. 8. juni 1980, UD-Forum 11. juni 1980.
243. Jfr. Statsminister Gro Harlem Brundtlands foredrag 4. mai 1981, NUPI rapport nr. 54 mai 1981 s. 14. Jfr. Martin Sæthers artikkel: 1980 – Et skilleår i norsk Europa-politikk? Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1980, Oslo 1981 s. 9 fg.
244. Morgenbladet 17. oktober, Dagbladet 9. november.

Avslutning

245. Jfr. Regjeringserklæringen av 15. oktober, UD-informasjon nr. 25, s. 1 1981, jfr. intervju med Kåre Willoch, Aftenposten 21. oktober 1981.
246. Se St. m. nr. 101 1981–82 s. 28.

English summary

The Norwegian response to the question of a nuclear-weapon-free zone in the nordic area 1958–1983

The idea of a Nordic zone was introduced by the Soviet Union in a letter to the Norwegian and Danish Prime Ministers in January 1958. The proposal was rejected by both governments. However, 24 years later, the governing Labour Party in Norway adopted the idea of a nuclear-free zone. This article deals with the attitude of the Norwegian governments during these years, and analyses the content of the Norwegian zonal concept as compared with the Soviet and other proposals.

The Soviet initiative was part of a general strategy in favour of European zones in the late fifties, and it probably aimed at weakening the Norwegian linkage to NATO and in particular to the nuclear strategy of the Alliance. At intervals in the 24 years succeeding the 1958 introduction, the Soviet leaders have recapitulated the idea; from 1963, however, primarily by way of embracing the initiatives of the Finnish President, Mr. Urho Kekkonen. Zones have been advocated outside these quarters also by the Nordic leftist parties, presenting various proposals formed on the same last.

The Norwegian government rejected the initiatives because they implied unilateral commitments, eliminating the Norwegian nuclear option, without imposing any restrictions on Soviet nuclear capacity. The Norwegian option was rather unclear in the late fifties. In 1961, after a period of considerable debate, the Government abandoned any idea of storing or deploying nuclear weapons on Norwegian territory in peacetime, but it wanted to preserve the option to reconsider this policy «at any time» with a view to receiving American-controlled warheads for use by American or Norwegian tactical forces. It is argued in this article that this option, first of all the capability for first use, later lost much of its significance, primarily due to strategic considerations and political and moral hesitation. On the other hand the government was not prepared to formalise any surrender of its nuclear option. It wanted to maintain freedom of action in war, even though it concluded that the use of such weapons from or on Norwegian territory probably would not be accepted. The option was also considered to be a vital part of the so-called Nordic Balance, establishing a stabilising pattern in the Nordic area. It was, moreover, argued that an agreement on zones could give the Soviet Union a new instrument for influencing Norwegian foreign policy in peacetime through the inter-

pretation of the zonal agreement. The Norwegian position might become even more exposed if the agreement was combined with a bilateral negative guarantee from the nuclear powers (including the superpower in the East).

In 1980–81, at the time when the Government proposed a nuclear-weapon-free zone in the Nordic area, the option was presented as very narrow. This interpretation made it easier to adopt the idea of a zone. In connection with the introduction of the zonal proposal, Norway was prepared to formalise the surrender of the option within a broader arrangement on nuclear weapons in Europe, including Soviet weapons systems that could be used against the Nordic area.

Nuclear weapons were deployed through the whole period in the adjacent Soviet area. According to the Norwegian position, Soviet weapons systems in this neighbourhood should be included in a zonal agreement because this territory belonged naturally to the same geopolitical area. The Soviet Union was not prepared to make such a sacrifice, at least not until 1981, when they for the first time hinted at the possibility of a more flexible bargaining position.

The Norwegian response during these years can be categorised into three phases, based on the demand for a linkage to broader solutions. Originally, the government argued that a Nordic zone could be instituted only as a part of an international agreement on arms control or disarmament. Moreover, the zonal approach, and especially a Nordic solution, was considered to have a very low priority. In the middle of the sixties, the idea of a Nordic zone was linked more directly to a European settlement and to the idea of a nuclear-weapon-free zone in the Central Europe. But an agreement for the Nordic area should still await a breakthrough on the Continent.

In the third phase, in 1980–81, the centre of gravity changed. The governing Labour party now adopted the idea of a zone in the Nordic area and took an initiative in order to bring the question out of its previous deadlock. The point of departure was now the Nordic area. But the government still demanded Soviet concessions in the adjacent area – though restricted to tactical and intermediate-range nuclear weapons, leaving aside the strategic systems because of their function lay primarily in the overall strategic balance between Moscow and Washington. To an increasing extent such sacrifices were linked to and made dependent on various security arrangements on the Continent – contrary to the model in the two previous periods when Soviet concessions and the broader linkage were presented as separate demands.

The proposal in 1980–81 was presented to be a part of a negotiating process, starting with the INF talks in Geneva, and hopefully continuing with a regulation of the battlefield nuclear weapons in line with the recommendations from the Palme Commission in 1982. Together those two negotiating processes could also include the Soviet non-strategic nuclear weapons close to the Nordic countries. This concept of linkage was elaborated gradually, and it meant that if the negotiations concerning the INF and the battlefield nuclear weapons went on for a long time and possibly failed, the idea of a Nordic zone clearly belonged to the future. This situation reflected the fact that the zonal project was gradually given a lower priority by the leadership of the Labour party. Interest was focused on the INF talks, on the battlefield nuclear weapons, and on the overall nuclear strategy of the Alliance, including the «first use» option.

The initiative reflected a revitalized Norwegian engagement in European politics and an increasing identification with the foreign policy of the leading continental countries. But first of all it appeared as an element in a more ambitious strategy to reverse the sharpened confrontation between East and West and to stop the arms race. The official initiative was some sort of a compromise, accommodating the demand for action, but on the other hand, requiring that the Soviet Union should reduce or remove part of her nuclear capacity in the adjacent area and that an agreement should be linked to a broader settlement in Europe.

The Labour initiative was strongly criticized by the opposition to the right, and the new conservative government, on taking office in the autumn of 1981, signalled that the zonal approach, as designed by its predecessor, was no longer considered a central element in its strategy for arms control. As in 1965 the Norwegian zonal initiative had a very short life, whether as then in connection with an initiative for a Continental zone, or as now related to a Nordic agreement linked with a European settlement. But the situation remained fluid, making it possible that the question could be reactivated both because of internal considerations and due to lack of progress in other international negotiations related to nuclear weapons.

Ein idé og ein myte: Roosevelts frihamnstanke for Nord-Norge

Ein samtale i Det kvite huset

«Det spørsmål som på denne måte er blitt reist, er i Utenriksministerens øyne det mest alvorlige Regjeringen har stått overfor siden den tok sete i London.»

Med desse orda innrapporterte Norges utanriksminister Trygve Lie til si regjering innhaldet av ein samtale han hadde hatt med president Roosevelt i Det kvite huset 12. mars 1943. Og spørsmålet, slik Trygve Lie framstilte det i sine publiserte memoarar, var at russarane i følge Roosevelt hadde «gitt uttrykk for ønsket om visse havner i Nord-Norge, som naturleg kunne få gode jernbaneforbindelser til Sovjet-Samveldet», og at presidenten hadde «vært inne på den tanken» at dei russiske ønska kunne møtast ved at Narvik og Skibotn vart omskipa til frihamner under kontroll av Dei sameinte nasjonane.¹

Denne urovekkande historia vart først offentleg kjend i 1958 då Trygve Lies krigstidsmemoarar *Hjemover* vart offentleggjorde. Ein seinare kommentator slutta ut frå dette at Roosevelt på denne måten hadde «formidlet . . . et russisk ønske om å få disponere havner i Nord-Norge, med direkte jernbaneforbindelse fra norskekysten til Sovjet-Samveldet».² Såleis vart mistanken ståande om at russarane stod bak, jamvel om Trygve Lie sjølv i sine memoarar hadde gitt rom for tvil om kva som var den eigentlege bakgrunnen for Roosevelts ytringar. Kva låg der så bak Roosevelts utsegner? Kva var det han eigentleg ville?

Ein vanske som straks melder seg for den som søker svar på desse spørsmåla, er at korkje Roosevelts arkiv eller det amerikanske utanriksdepartements materiale inneheld nokon opplysningar om samtalen, bortsett frå å stadfeste at Trygve Lie møtte presidenten 12. og igjen 23. mars 1943. Vi har derfor berre Lies rapport å halde oss til. Lenge var også Lies publiserte versjon den einaste tilgjengelege. Seinare har likevel to andre versjonar kome fram i dagen: ein versjon

– rimelegvis det opphavelige samtalenotatet – datert 13. mars, og ein som var den meldinga som gjekk frå ambassaden i Washington til regjeringa i London om møtet, datert 14. mars.³ Kva var det så Roosevelt sa til Trygve Lie? Vi skal her sjå på alle tre versjonane. Ulikskapane mellom dei kan i seg sjølv vere verdifulle for analysen.

Versjon I

(Notat 13.3.43)

«Han sa at russerne i lengre tid bakerst i hjernen hadde hatt planer og ønsker om å få bedre forbindelse med sjøen og Atlanterhavet. I den senere tid var dette kommet til uttrykk særlig ved at russerne hadde forlangt å få Petsamo tilbake av finnene, og bl.a. hadde satt dette som en av betingelsene for å gå med på fred med Finland.»

Versjon II

(Melding 14.3.43)

«Presidenten uttalte . . . Sovjetregjeringen hadde alltid innerst inne tenkt på å oppnå jernbaneforbindelse med Atlanterhavet. Den hadde gitt uttrykk for dette ved å forlange Petsamo.»

Versjon III

(Memoarar 1958)

«Russerne hadde i lengre tid antydnet, sa presidenten, at de gjerne ville ha en bedre forbindelse med Atlanterhavet enn de nå hadde. Blant annet hadde de satt som betingelse for å slutte fred med Finland, at Petsamo skulle bli russisk.»

(Trygve Lie, som på dette punktet avbraut Roosevelt, sa)

«at det aldri overfor den norske regjering var fremsatt noen slike krav hverken om norsk territorium eller veier eller jernbaneforbindelse over norsk jord mot sjøen og Atlanterhavet.

«at overfor den norske regjering var aldri slike ønsker blitt fremført.

«at det overfor den norske regjering aldri fra russisk hold var kommet noe ønske eller krav om norsk territorium eller om veier eller jernbaneforbindelse gjennom Norge.

Han svarte hertil unnvikende og ikke helt klart, slik at jeg ikke kunne få tak i hvor og når og av hvem russiske ønsker var fremsatt.

Til dette svarte president Roosevelt at spørsmålet

På dette svarte han unnvikende og svevende. Jeg søkte å provosere ham: Når og hvor og av hvem var slike russiske ønsker blitt fremsatt? Heller ikke nå fikk jeg noe klart svar.

Han sa nemlig noe om at det russiske krav var fremkommet for ca. 1 år siden.

var kommet opp for et år siden.

Han sa at han første gang hadde hørt om dette russiske kravet for henved et år siden, men av hvem og hvor, sa han ikke.

(I farten gjettet jeg på at det måtte ha skjedd under Molotovs besøk i USA.)

(formentlig under Molotovs besøk i Washington).

Jeg gjettet at det kunne ha skjedd under Molotovs besøk i U.S.A.

Russerne hadde, sa han, ønsket seg havner i Nord-Norge med jernbaneforbindelse til Sovjet-Samveldet.»

Sovjet-regjeringen ønsker havner i Nord-Norge med jernbaneforbindelse til Sovjet-Samveldet.»

Russerne hadde, fortalte Roosevelt, gitt uttrykk for ønsket om visse havner i Nord-Norge, som naturlig kunne få gode jernbaneforbindelser til Sovjet-Samveldet.»

Presidenten skisserte deretter ei kompromiss-løysing som til ei viss grad kunne møte desse russiske ønskemåla, i form av ei eller to frihamner i Norge under kontroll av Dei sameinte nasjonane gjennom eit tilsyns-arrangement.

Dei slutningar som ein analyse av versjon I frambyr kan oppsummerast slik: Roosevelt, med utgangspunkt i den utbreidde oppfatninga om eit allment russisk ønske om å bryte ut av sin geografiske halv-isolasjon frå Atlanterhavet, og med ferske inntrykk av det uttrykte sovjetiske kravet om Petsamo som eit utslag av dette allmenne ønsket, var ute etter ei alternativ løysing som kunne gi Sovjetunionen betre tilgang til havet utan anneksjon av andre statars territorium – til dømes eit transitt-arrangement via nord-norske hamner. Men Trygve Lie mistolka presidentens tankar – naturleg nok, etter som det minste vink om russisk interesse for Atlanterhavet knapt kunne unngå å gi assosiasjonar til gamal frykt for russisk ekspansjon i retning Nord-Norge. Trygve Lie var derfor i alarmberedskap frå første stund.

Samtalens vendepunkt kom då Lie avbraut presidenten. Etter det synest Lies tankar fastlåste til hans eigne sidespor – spørsmålet om russiske krav om norsk område – medan Roosevelt søkte tilbake til si eiga tankerekke fram mot hans eigentlege poeng: frihamnideen. Roosevelts unnvikande svar på Lies innkast – at det «russiske kravet» eller «spørsmålet» var framkome for eit år sidan – gjekk utan tvil på Petsamo-kravet. Men Lies hjerne var no fiksert på spørsmålet om norsk territorium. Då presidenten så nemnde russiske ønske om hamner i Nord-Norge, tok Lie dette som ei stadfesting av sine eigne tankar, medan Roosevelt på si side søkte å kome vidare frå Petsamo-eksemplet og fram til det allmenne problemet – Sovjetunionens isolasjon frå verdshandelen til sjøs – og hans originale idé til løysing av dette problemet: internasjonale frihamner.

Ein tekstanalyse av dei tre versjonane av samtalen gir eit klart inntrykk av korleis Lies mistankar om kva som låg bak Roosevelts utsegner gradvis tek overhand. Frå versjon I til versjon II kjem dette særleg til syne i introduksjonen til meldinga til London. Der konkluderer Lie at presidenten «kom . . . med *en opplysning som bekreftet berettigelsen* av den engstelse hvormed Utenriksministeren lenge hadde tenkt på Sovjet-Samveldets planer . . .» (Utheva her.) Og Lie avslutta meldinga med at «Vi må på enhver måte motarbeide *de russiske bestrebelser som tar sikte på å erverve havner i Nord-Norge*». (Utheva her.) I den publiserte versjonen av samtalen har så denne psykologiske prosessen fått fullt utslag. I 1958 hadde russarane ikkje berre «ønsket seg

havner i Nord-Norge» – dei hadde også «gitt uttrykk for ønsket om visse havner . . .».

Denne påstanden om at Lie må ha misforstått presidenten, og at Sovjetunionen ikkje i realiteten hadde uttrykt noko ønske eller krav vedrørende norsk område, blir ytterlegare stadfest gjennom eit studium av den debatten om sovjetiske krigsmål som dei allierte førte frå hausten 1941 og framover. Det etter måten rike materialet som er blitt tilgjengelig om dette emnet inneheld fleire tilvisingar til norsk område.

Debatten om sovjetiske krigsmål 1941–1942

Initiativet til denne debatten synest å ha kome frå Stalin. I ein bodskap til Churchill 8. november 1941 viste Stalin til det uklare forholdet mellom dei to maktene, og framheva to årsaker til dette. Dei hadde enno ingen klar avtale om gjensidig militær assistanse mot Hitler, men først og fremst var der behov for ei klar forståing mellom dei om krigsmåla og om ei fredsordning for etterkrigstida.⁴ Det britiske utanriksdepartements kommentarar til dette siste punktet gjekk ut på at dei sovjetiske krigsmåla ikkje var kjende, men at dei sannsynlegvis ville omfatte Persia-bukta, revisjon av Montreux-konvensjonen om ferdsle gjennom Dardanellane, og «etablering av russiske basar i Norge, Finland, og dei baltiske statane».⁵

Det var etter denne bodskapen frå Stalin at det vart bestemt å sende utanriksminister Eden til Moskva for samtaler med Stalin. Og 26. november la Eden fram for krigskabinettet eit memorandum om opplegget for dei føreståande samtalane. Det mest interessante avsnittet i vår samanheng er punkt 6, som omhandlar spørsmål «som vi må vere budde på å drøfte dersom dei [russarane] reiser dei». Dette galdt for det første Tysklands lagnad etter krigen, og for det andre tryggleiken til Sovjets vestgrense. Om dette siste hadde Edens memorandum følgjande kommentar: «Sir S. Cripps har varsla oss om at vi kan gå ut frå at den sovjetiske regjeringa har bestemte og konkrete planar i denne saka. I så fall kan dei kome til å be oss om godkjenning for annekseringen av dei baltiske statane og Aust-Polen, om hjelp til å sikre seg særrettar med omsyn til Polen, Dardanellane, og ei isfri hamn i Nord-Norge.»⁶ Men Eden var lite villig til å gå med på noko slikt, og viste til Atlanterhavserklæringa mellom Churchill og Roosevelt frå august som hadde teke avstand frå territoriale endringar som ikkje var i samsvar med folkeviljen.

Eden reiste frå London på veg til Moskva 7. desember 1941, og like før hadde Trygve Lie ein samtale med han der mogleg russisk interesse for norske hamner var blitt nemnt.⁷ Vi kjenner ingen detaljar frå samtalen, men vi kan rekne med at dei var einige om at eventuelle russiske krav måtte avvisast. Det vi imidlertid kan fastslå er at spørsmålet om baser i Norge faktisk vart reist alt i Edens første samtale med Stalin, men frå ein annan og heilt uventa synsvinkel. Stalin stakk ikkje under stol at Sovjetunionen hadde mange territoriale krav vedrørande vestgrensa. Bessarabia og nord-Bukovina skulle takast frå Romania, og Petsamo frå Finland. Grensa mot Polen skulle grovt sett følgje Curzon-lina frå 1920, medan grensa mot Finland og dei baltiske statane skulle bli den same som i juni 1941. Til gjengjeld for Storbritannias godkjenning av desse krava ville Stalin ikkje ha noko imot ein militærallianse etter krigen mellom Storbritannia, Frankrike, Belgia og Nederland.⁸ Dessutan hadde Stalin sagt dette, slik Eden rapporterte det til krigskabinettet: «We should have no objection to Great Britain having naval bases in Norway or Denmark, but we should like a guarantee by certain Powers as to the entrance to the Baltic Sea.»⁹ Til gjengjeld for ei sikring av Sovjets vestgrense var Stalin med andre ord innstilt på å godkjenne ein britisk interessesfære i Vest-Europa som kunne omfatte Danmark og Norge, dersom dette kunne kombinert med fri passasje for Sovjetunionen gjennom Austersjøen.

Eden kunne under samtalen berre love å leggje desse forslaga fram for si regjering. Han rapporterte dessutan straks til Churchill, som då var på veg til sin første krigskonferanse med Roosevelt i Washington. Og det var nettopp i Roosevelt at dei russiske krava skulle møte sin hardaste motstandar. Det skulle vise seg utover vinteren 1942, etter kvart som det britiske krigskabinettet søkte å finne eit kompromiss som kunne gi grunnlag for ein avtale med Sovjetunionen. I sine freistnader på å vinne Roosevelt for tanken om eit slikt kompromiss, la britane vinn på å framstille Stalins krav som forholdsvis moderate. Og her kom Norge igjen inn i bildet: «It must be remembered that Stalin might have asked for much more, e.g. control of the Dardanelles, spheres of influence in the Balkans, one-sided imposition on Poland of Russo-Polish frontiers, *access to the Atlantic involving cession of Norwegian territory.*»¹⁰ (Utheva her.)

Såleis vart det knytt nye trådar mellom vestlege spekulasjonar om russisk ekspansjonstrang, og norsk territorium. Og straks etter dette kom det norske spørsmålet inn i Rooseveltts umiddelbare synsfelt frå andre kantar. For det første fekk presidenten eit brev frå Kronprins

Olav, der Kronprinsen med sikkert strategisk instinkt resonnererte seg fram til eit russisk ønske om å tryggje transportvegen rundt Nordkapp ved å kaste tyskarane ut av Nord-Finland og Nord-Norge. Frå norsk synsstad ville det vere ein innlysande fordel dersom eit slikt felttog i så fall kunne bli ein felles alliert operasjon.¹¹

Før Roosevelt fekk tid til å svare på brevet, kom den polske utanriksministeren Raczynski på offisiell visitt til Det kvite huset saman med ambassadør Ciechanowski. Spørsmålet som naturleg nok opptok polakkane var den russiske vestgrensa mot Polen. Samtalene som regjeringssjefen, general Sikorski, hadde hatt med Stalin ved årsskiftet, gav tydelegvis ingen grunn til optimisme. Den polske regjeringa hadde derfor sett i gang ein diplomatisk aksjon for ein føderasjon av europeiske småstatar med tydeleg front mot Sovjetunionen. Og i ein freistnad på å vinne den norske regjeringa for tanken, kort tid før Raczynski reiste til Washington, hadde Sikorski nemnt for Trygve Lie at der nok kunne finnast ei stormakt med interesse for Nord-Norge og særleg Narvik.¹²

Med dette som bakgrunn er det ikkje uventa at Norge kom fram i samtalen mellom Raczynski og Roosevelt. Ifølgje Ciechanowski var det presidenten som tok opp emnet ved å referere Kronprins Olavs brev som ein førespurnad «om det var sant at Sovjet hadde kravt avståing av Nord-Finland, Nord-Sverige og Nord-Norge, med ei hamn til Atlanterhavet.» Rimelegvis for dermed å avfeie også liknande tankar om russiske krav andre stader, karakteriserte Roosevelt med ein smil ein slik påstand som «fantastic».¹³ I svarbrev til Kronprinsen dagen etter sa presidenten at han ikkje kjende til noko russisk ønske om å okkupere Nord-Norge, bortsett frå at det skulle ha vore nemnt i ein eller to avisartiklar. Hans eiga meining var at «the less said about it the better. We do not want to give unwholesome ideas about such a possibility to anybody».¹⁴ Denne siste formaninga burde Roosevelt kanskje først og fremst ha retta til seg sjølv. For då general Sikorski ein månad seinare hadde samtaler med Roosevelt, vart Norge atter nemnt, i den no så velkjende samanhengen at dersom ein gav etter i Baltikum, ville «Russia put forward further demands for territory of other countries: of Bukowina, Bessarabia, and Finland, possibly even Norway».¹⁵ Og tanken spreidde seg vidare, først gjennom ein samtale som Sikorski, Raczynski og Ciechanowski hadde med Sumner Welles 25. mars 1942,¹⁶ og deretter i eit memorandum frå Sumner Welles til Adolf Berle.¹⁷

Dei slutningar som dette materialet frå diskusjonane om sovjetrus-

siske krigsmål 1941–1942 innbyr til, er følgjande: For det første synest der å avteikne seg to mønster. Det eine, nær knytt til dei krava Stalin la fram for Eden, er hovedsakeleg landstrategisk motivert i omsynet til tryggleik for den sovjetrussiske vestgrensa. Det andre, som kan førast tilbake til britiske spekulasjonar om russiske ønske, er eit sjø-strategisk mønster med tanke på russisk tilgang til verdshava – gjennom Persia, Dardanellane, Baltikum, og Nord-Norge. For det andre har vi sett at president Roosevelt motsette seg noko formell godkjenning av russiske territorialkrav på eit så tidleg stadium. Likevel veit vi at Roosevelt våren 1942 var sterkt oppteken av å få i stand eit personleg møte mellom seg og Stalin. Spørsmålet som melder seg er kva alternative forslag presidenten hadde i tankane som svar på russiske anneksons-krav. Gjennom svar på det spørsmålet kan der også vere von om å finne samanheng og opphav for ideen om frihamner i Nord-Norge. For, som det heitte i Lies skildring av samtalen med Roosevelt:

«Med sitt mest charmerende smil sa presidenten at han var interessert i å finne 'en form, et kompromiss, en utvei' for til en viss grad å imøtekomme de russiske ønsker. Han nevnte at det også kunne være av en viss interesse for Amerika å få sendt sine varer til Russland på den raskeste måten. For i hvert fall å tilfredsstille russerne på ett punkt hadde han vært inne på tanken at havnen i Narvik og jernbanen derfra kunne bli administrert av United Nations ved 3 «cross-trustees», som han kalte dem – for eksempel en hollender, en belgier og en brasilianer, alle med innsikt i og kyndighet i havnevesen, transport og jernbanedrift. Narvik kunne muligens bli en frihavn, slik at russerne slipper å betale toll for de varer de importerer fra Amerika, sa han. Jeg forsto at han også mente at den andre havnen (Skibotn) skulle bygges og organiseres som en frihavn, alt under kontroll av the United Nations . . . Han sluttet med å gjenta at jeg måtte tenke over disse ideer.»

Vinteren 1942 stilte britane seg også dette spørsmålet om kva Rooseveltts alternativ til sovjetisk annekasjon kunne gå ut på. Og svaret dei fann er kort samanfatta i eit Aide Mémoire frå Foreign Office 25. februar 1942: «We understand that the line the President might propose to take is that he entirely recognizes the justice of M. Stalin's claim for security *and that this can be met in a variety of ways* in regard to which it is difficult for the moment to make a final decision.»¹⁸ Dette tyder på at forklaringa må søkjast under ein breiare synsvinkel, med Rooseveltts allmenne synsmåtar på mellomfolkelege forhold som utgangspunkt.

Roosevelts internasjonale orden

Blant det som er blitt identifisert som hovud-elementa i Rooseveltts syn på korleis det internasjonale samfunnet burde vere oppbygt,¹⁹ er der to punkt som bør framhevast i vår samanheng. Det første er den sterke overtydinga hans om at stormaktene etter verdskrigen i langt større grad enn i mellomkrigstida måtte samordne og dirigere mellom-statlege tilhøve – ein tanke som fekk si mest pregnante form i teorien om «the four policemen». Slik FDR såg det, var Folkesambandet defekt ikkje berre moralsk, fordi USA stod utanfor, men også strukturelt, ved at så mange stormakters fråvere hadde prisgitt organisasjonen til småstatane med deira krangel og uansvarlege oppførsel. Ein annan hovudfaktor i samanbrotet i tretti-åra var etter Rooseveltts mening den økonomiske nasjonalismen, med framveksten av ei aukande mengd stengsler og hindringar for verdshandelen.²⁰

Eit stormakts-hegemoni, og meir og friare handel og samkvem mellom nasjonane, var såleis sentrale komponentar i Rooseveltts resept for ein varig fred. Men i alt dette måtte Sovjetunionen etter verdskrigen bli ein viktig faktor. Problemet vart då korleis vilkåra kunne leggest til rettes for at Sovjetunionen kunne bli eit samarbeidande medlem under eit slikt system, når ein på same tid tok avstand frå formelle anneksjonar og større grense-revisjonar. Korleis kunne Russland som «umetta» stormakt skaffast eit utvida politisk og økonomisk maktgrunnlag utan anneksjonar, baser, og eksklusive interesse-sfærer?

Roosevelts alternativ var internajonalisering under stormaktsdominans. Ved eit omfattande system av kontroll- og tilsynsordningar skulle stormaktene i samarbeid skape grunnlaget for eit utvida og fredeleg samkvem mellom nasjonane etter krigen. Som medlem av ein privilegert stormakts-klubb ville Sovjetunionen få kompensasjon for anneksjonskrav som ikkje kunne oppfyllast. Og gjennom deltaking i Rooseveltts internasjonale system skulle Russland «normaliserast» og integrerast i det mellomfolkelege samfunnet.

Eit allsidig element i dette alternativet til territorial ekspansjon var Rooseveltts tankar om «trusteeship» – internasjonal administrasjon og kontroll over strategisk viktige område og posisjonar i alle deler av verda, under «nøytralt» tilsyn, men indirekte underlagt det universelle stormakts-hegemoniet. Desse tankane vaks fram gjennom eit langt tidsrom, og er ikkje lette å følgje. Nokre hovudpunkt i utviklinga lar seg likevel etterspore.

Alt i midten av trettiåra sysla Roosevelt med tankar om å styrke

forsvaret av den vestlege halvkula gjennom eit inter-amerikansk «trusteeship» – verjemål er kanskje den beste norske omsettinga – for særleg viktige strategiske punkt t.d. i Stillehavet. Seinare var Antarktisk framme i ein liknande samanheng. Og i april 1940, då forsvaret av Grønland var blitt eit akutt problem etter den tyske okkupasjonen av Danmark, kom presidenten i ein samtale med amerikanske pressefolk inn på tanken om det kanskje burde opprettast eit amerikansk verjemål for Grønland.²¹

Ei langsiktig planleggingsgruppe i State Department hadde på denne tida utforma eit første utkast for ein internasjonal militærstyrke – hovudsakeleg flystyrkar – som skulle konstituerast på regional basis, rekrutterast frå dei små nøytrale statane, og baserast på strategiske punkt i nøytrale eller internasjonaliserte område.²² I sine grunndrag skulle verjemålsideen i denne utforminga, med ei internasjonalisering av strategiske punkt som baser for fredsstyrkar under mellomfolkeleg kontroll, få eit langt og omskifteleg liv. Blant dei baser som frå tid til anna var på tale kan nemnast Stillehavsoyane, Azorane, Dakar og Tanger, men også område i Belgia eller andre land i nærleiken av Tyskland som ikkje var sterke nok til å forsvare seg sjølv mot ein eventuell ny tysk aggresjon. Trass i sitt amerikanske opphav kom tanken seinare til å få mest energisk støtte frå Russland, men då som ledd i eit system med langt sterkare stormaktskontroll. På amerikansk militært hald vart ideen sett på med aukande skepsis, delvis fordi dei ville ha rein amerikansk kontroll med Stillehavsoyane, delvis i otte for at russarane kunne bruke tanken som påskot til å skaffe seg kontroll over eit nett av baser i grannelanda.²³ Det vart derfor ein sterkt avbleika versjon som til slutt fekk plass i paragraf 43 i FN-pakta.

Den andre og mest kjende varianten av tanken om verjemål under internasjonal kontroll tok sikte på tilsyn med koloniar og andre ikkje sjølvstyrte område. Tidspunktet og måten Roosevelt legg fram denne tanken på, har krav på interesse: det skjer i juni 1942, då presidenten gjennom Molotovs vitjing i Washington for første gong får høve til å legge fram sine tankar om etterkrigsordningar for leiarane i Moskva. Etter først å ha skissert hovudmønstret med dei «fire politimenn», introduserte Roosevelt «trusteeship»-ideen for Molotov ved å seie at der rundt om i verda fanst ei mengd øyar og koloniområde «som for vår eigen tryggleiks skuld burde takast bort frå veike nasjonar». Han undrast derfor på om der ikkje burde etablerast ei form for internasjonalt verjemål for desse øyane og områda. Som døme nemnde han tyske og japanske koloniar i Stillehavet, kanskje også britiske koloniområde.

«Den lettaste og mest praktiske måten å behandle problemet med desse øyane på, var å legge dei under ein internasjonal komité på tre til fem medlemmer.» Molotovs reaksjon var positiv men avventande, og det er verd å merke seg at han straks understreka den sentrale rolla stormaktene måtte få i einkvar slik samanheng.²⁴

Blant dei historikarane som har kommentert denne samtalen, er Herbert Feis den som etter mi meining gir best uttrykk for kjernepunktet:

«. . . it may be surmised that by spreading [these intimations of American policy] . . . before Molotov at this time the President was trying to moderate looming Soviet territorial claims. Was he not offering a permanent postwar alliance to keep Germany and Japan weak and safely under control? Would this not provide Russia with a better form of security than the extension of its frontiers beyond the point of friction? Did not his loose trustee proposal open up for the Soviet Union a chance of getting centers of activity in various parts of the world outside its own frontiers?»²⁵

I dei tankane som Roosevelt i juni 1942 med brei pensel skisserte for Molotov – om «the four policemen» som garantistar for fred i framtida, om avvepning av Tyskland og Japan, og om internasjonalt verjemål for tidlegare koloniar – ser vi såleis eit første utkast til presidentens alternativ til ei etterkrigsordning basert på anneksjonar og interesse-sfærer.

Det var neppe uventa at denne tanken om internasjonalisering av koloniane møtte kraftig motstand frå britisk side. Og då Roosevelt i samtale med Eden våren 1943 kasta fram tanken om at britane for å vise sin gode vilje burde gje opp herredømet over m.a. Hong Kong, svara Eden tørt at han ikkje hadde høyrte presidenten foreslå nokon liknande gestus frå amerikansk side.²⁶ Men også i Washington var der lite entusiasme for slike idéar, ikkje minst på grunn av det tidlegare nemnde ønsket om at det burde bli amerikansk kontroll over dei strategisk viktige Stillehavsøyane. Den endelege utforminga av verjemåls-tanken for koloniområda, nedfelt i tilsynssystemet under FN, vart då også meir likt det gamle mandat-systemet under Folkesambandet enn Roosevelt frå først av hadde tenkt seg.

Frihamner under internasjonalt verjemål

Den tredje varianten av Roosevelts tankar om «trusteeship» var utforma med tanke på betre vilkår for internasjonal handel, og gjer krav på særleg interesse i vår samanheng sidan frihamner her kjem inn som eit viktig element. Som tidlegare nemnt såg Roosevelt den økonomiske nasjonalismen, og stengslene som i tretti-åra reiste seg mot den mellomfolkelege handelen, som medverkande faktorar i utviklinga fram til verdskrigen. Fri ferdslø på sjøen, og likeverdig tilgang for alle statar til handel og til råvarer, vart då også framheva i Atlanterhavs-erklæringa frå august 1941.²⁷ I følgje Elliott Roosevelt sa presidenten til Churchill under dette møtet at størst mogleg fridom for handelen ville bli ein vesentleg føresetnad for ein varig fred.²⁸

Også i dette måtte Russland finne sin plass. Men ei betre tilknytning av Sovjetunionen til handelsvegane over sjøen ville reint geografisk by på store vanskar – vanskar som nettopp frå hausten 1941 skulle kome i brennpunktet under innsatsen for å få sendt krigsmateriell til Russland. Her låg kimen til ei samankopling mellom tre hovudtankar i Roosevelts framtidssyn: Ein friare verdshandel, eit verjemålssystem under internasjonal kontroll, og eit alternativt svar på sovjetrussiske annekjonskrav. Gjennom eit nett av frihamner under mellomfolkeleg administrasjon skulle den geografiske isolasjonen av Russland frå verdshava kunne brytast utan sovjetrussisk annektering av mellomliggande område.

Med desse tankane stod Roosevelt i røynda trygt plassert innanfor hovudstraumen av tradisjonelt amerikansk tankegods om korleis verdsordenen burde sjå ut. Dette var på mange måtar ideen om «den opne dørs politikk» i ny utgåve. Som så mange av ideane til Roosevelt og mennene bak «New Deal», så var også dette ei praktisk utforming av tankar som Progressivismens menn hadde tumla med på eit mindre jordnært plan. Det var også Roosevelts forgjengar som president utgått frå Demokratane, Woodrow Wilson, som hadde gitt den beste prinsipp-definisjonen av det Roosevelt hadde som siktemål. I sin vidgjetne «Peace without Victory» tale til Senatet 22. januar 1917 formulerte Wilson i sin karakteristiske stil den ideen som Roosevelt no 25 år seinare var i ferd med å utvikle:

«So far as practicable, moreover, every great people now struggling towards a full development of its resources and of its powers should be assured a direct outlet to the great highways of the sea. Where this cannot be done by the cession of territory, it can no doubt be done by

the neutralization of direct rights of way under the general guarantee which will assure the peace itself. With a right comity of arrangement no nation need be shut away from free access to the open paths of the World's commerce.»

Både problemet og forslaget til løysing var såleis blitt skissert av Wilson. Han kalla det nøytralisering, Roosevelt skulle kalle det «trusteeship».

Det tilgjengelege materialet tyder på at Nord-Norge har vore det første «offeret» for Roosevelt's spekulasjonar over dette temaet. Men var tanken ny då han vart lagt fram for Trygve Lie i mars 1943? Lie har sjølv gitt ein indikasjon om at tanken då kunne ha vore eit heilt år gamal, men utan å ta stilling til spørsmålet. Indikasjonen kom i ein samtale mellom Lie og den polske utanriksminister Raczynski etter at Trygve Lie hadde møtt Roosevelt. Raczynski gav då sitt referat av samtalen som han og Ciechanowski hadde med Roosevelt i februar 1942, og som ovanfor er referert etter Ciechanowskis memoarar. I følgje dette hadde presidenten rett nok avvist tanken om russisk annekasjon av norsk territorium, men med eit tillegg om at «visse rettingheter med hensyn til transitt etc.» var ei anna sak, og at det kanskje kunne bli «spørsmål om transport-muligheter for Sovjet-Samveldet over Narvik».²⁹

Kjeldekritisk kan det vere vanskeleg å avgjere kva for eitt av dei to samtale-referata vi bør ta mest omsyn til. Versjonen til Ciechanowski framstår i forma som eit direkte sitat frå notatar etter samtalen, men vi kjenner det berre frå memoarar som han gav ut i 1947. Raczynski gav sitt munnlege referat over eitt år etter samtalen, visstnok utan støtte av samtidige notatar. Eg er likevel tilbøyeleg til å feste tiltru til Raczynskis referat, hovudsakeleg fordi parallelliteten mellom tanken om transitt-rettar og ideen om frihamner er for klar til å vere tilfeldig. At Raczynski skulle ha fått ein slik tanke frå norsk hald er lite sannsynleg: saka vart sett på som strengt hemmeleg.

Om Nord-Norge såleis våren 1942 utpeika seg som ein prototyp for Roosevelt's frihamn-idear, så er forklaringa nærliggande. Som vi har sett var presidenten nettopp på denne tida på leiting etter motforslag og alternativ til framtidige territorial-krav frå russisk side. Og Norge var sterkt framme i bildet blant dei eventuelle krava det var snakk om. Dessutan veit vi ta Nordkalotten var i søkjelyset heile vinteren og våren 1941/42 på grunn av konvoiane til Murmansk, og gjennom Churchills ønske – og Stalins krav – om landgangsoperasjonar for å opne ein ny front og trygge materiell-tilførslene til Russland.

På den andre sida må Raczynskis utsegn, om at tanken var framme alt i februar 1942, styrke oppfatninga om at ideen hadde sitt opphav hos Roosevelt, eventuelt i samspel med polske utsegner om Narvik, uavhengig av eventuelle russiske ønske eller krav. At Stalin innan to månader etter «tilbodet» til Eden om britiske baser i Norge, på vanleg diplomatisk veg skulle ha lagt fram for Roosevelt eit ønske om sovjet-russiske hamner i det nordlege Norge, verkar heilt usannsynleg.

Kvifor kom så tanken oppatt eitt år seinare, i mars 1943? For det første fordi det som Roosevelt sa ikkje var ofte han hadde høve til å snakke med den norske utanriksministeren personleg – det var Lies første møte med Roosevelt. Roosevelt var dessutan nettopp i desse dagane midt inne i drøftingar med sine medarbeidarar Harry Hopkins og Sumner Welles, som førebuing til Anthony Edens vitjing. Og i desse drøftingane hadde presidenten vore særleg oppteken av «Free Ports of Information» og eit nettverk av «strategiske basar», alt under kontroll av «United Nations».³⁰

Men Roosevelt gir eit vink om nok eit motiv med tilknytning til russiske krav om Petsamo. Vi veit no at USA på denne tida tilbaud seg å mekle mellom Sovjetunionen og Finland – tilbodet vart levert til Molotov same dagen som Trygve Lie møtte presidenten.³¹ Petsamo og andre russiske fredsvilkår må då ha vore drøfta i Washington, truleg i samanheng med isfrie hamner og russisk tilgang til Nord-Atlanteren. Det kan også tenkjast at emnet var blitt aktualisert under dei sonderingane som russarane hadde vore ute med i denne tida kring det Churchill kallar «post-war arrangements» langs den sovjetrussiske vestgrensa. Churchill gir ingen nærare detaljar, men legg til som eit tankekors at den amerikanske opinionen var «sensitive to any suggestion of recognising the Russian position in the Baltic States, and the cause of Finland had considerable support in Washington.»³²

Petsamo hadde ein dobbel attraksjon for russarane: som nikkeltjelde, og som isfri hamn. Utnyttinga av nikkelmalm kunne alltid ordnast på ein måte som ikkje gjekk Finlands territoriale suverenitet for nær. Men når det gjaldt Petsamo som isfri hamn kan Roosevelt ha sett seg betre tent med å søkje etter eit alternativ. Her måtte Nord-Norge ligge lagleg til – ikkje minst frå vestmakts-synsstad. Ei frihamnsordning for Petsamo etter at Sovjetunionen hadde kravt avståing av området kunne lett tolkast som ein kamuflert halv annekasjon. Ei frihamn t.d. i Narvik ville ha ei mykje tryggare stilling, etter som fleire statar her ville vere interessert i og i stand til å hindre eventuell sovjetrussisk misbruk av frihamnsrettane: for det første dei

tre nordiske landa sidan sambandslinene skulle gå over svensk og finsk territorium, dernest Storbritannia og USA som ville vere på vakt mot vesentlege endringar i den strategiske *status quo* i Nord-Atlanteren.

Trygve Lie var faktisk sjølv såvidt inne på tanken om at Roosevelt ville bruke Narvik som ei slags «erstatning» for Petsamo. I ein kommentar til London om samtalen spekulerte han på om «amerikanerne for å få tilveiebragt fred mellom Finland og Sovjet vil få russerne til å oppgi Petsamo-kravet ved å tilby russerne det kompromiss som Roosevelt antydde, hvis det da aksepteres av oss». ³³ Han fall likevel tilbake på teorien om at Molotov hadde framført krav om Narvik då han vitja Washington i mai 1942. Og jamvel etter at Roosevelt i sin andre samtale med Lie, og seinare i samtalar med Kronprins Olav og med utanriksminister Eden, uttrykkeleg hadde nekta for at russarane hadde framført ønske eller krav om norske hamner, synest Lie å ha halde fast på sine mistankar.

Eit naturleg tilleggs-spørsmål i samband med samtalen mellom Lie og Roosevelt gjeld heile presidentens framgangsmåte. Korleis kunne Roosevelt utan synlege diplomatiske eller andre førebuingar finne på å kaste fram ein så radikal tanke for den norske utanriksministeren, som eit slags *post scriptum* til ei elles lite oppsiktsvekkande meningsutveksling? Dette er usikker grunn, der dei fleste resonnement må framstå som ein risikabel balansegang mellom mange fallgruver. Innleiingsvis kan vi likevel fastslå at framgangsmåten i det ytre fell godt inn i Roosevelts åtferdsmønster når nye idear skulle prøvast. Han var ein utprega tilhengar av personleg diplomati på det mest uformelle plan som «a meeting of minds» mellom «good neighbours». Og emna for slike møte mellom statsmenn skulle avgrensast til dei store perspektiv, idéar og målsetting. Detaljar irriterte Roosevelt, dei var bagatellar som kunne ordnast på lågare plan. ³⁴

Samtalen med Lie var likevel ukonvensjonell ikkje berre i forma, men i innhaldet også. Trygve Lie var sjokkert. På den andre sida kan Roosevelt ha hatt visse grunnar for å vente seg «a meeting of minds» nettopp med Trygve Lie. Utenkeleg er det iallfall ikkje at presidenten kan ha blitt stimulert av dei mange og til dels dristige og avanserte tankane om etterkrigs-samarbeid med Sovjetunionen som aktiv deltakar, m.a. på det økonomiske området, som Lie alt ved fleire høve hadde gjort seg til talsmann for. Tankane om havet som bind saman i staden for å skilje, om nasjonars «bestemte forpliktelser» i «en utvidet form for internasjonalt samarbeid» eller en «internasjonal plan-økonomi», lar seg lett harmoniserast med Roosevelts idear. ³⁵ I endå

sterkare grad gjeld dette for synsmåtane frå «Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk» om at Norge var interessert i «et livligere økonomisk samkvem med Sovjet-Samveldet» og ville støtte «ethvert skritt fra de alliertes side som kan føre til et nært og tillitsfullt samarbeid mellom Sovjet-Samveldet og de øvrige allierte». Der heitte det også at «Grunnlaget for et vennskapelig forhold mellom Sovjet-Samveldet og vestmaktene må legges nå, under krigen».³⁶ Liknande synspunkt var framkomne i regjeringsorganet «Norsk Tidend» – og formidla vidare av telegrambyråa – der det også vart sagt at det for Norge var «et viktig mål å være bindeleddet og broen for et tillitsfullt samarbeid mellom Sovjet-Unionen og Atlanterhavsmaktene».³⁷ Men om Roosevelt på dette grunnlaget hadde venta seg ei verkeleg «meeting of minds» med den norske utanriksministeren, så viste Lies reaksjon at presidenten hadde feilvurdert sitt publikum. Den norske brubyggingspolitikken var ikkje konstruert for slike spennvidder som FDRs frihamns-tanke representerte.

Nord-Norge fall etter samtalen i Det kvite huset bort som prøveklut for frihamnstanken. Men ideen sjølv vaks og utvikla seg i andre himmelretningar. Hong Kong, og Dairen, var blant dei stader Roosevelt ville opprette frihamner under internasjonal administrasjon. Kiel-kanalen og Dardanellane burde også settast under verjemål, for å trygge desse handelsvegane og sikre fri passasje for varer frå alle nasjonar. Næraste parallellen til Nord-Norge var ein tanke om ei frihamn i Persia-bukta med ein jernbane derfrå til Sovjetunionen, alt saman administrert av 3–4 «trustees». Fleire av desse punkta var sterkt framme i samtaler mellom dei tre store under Teheran-møtet hausten 1943. Hong Kong fall bort på vegen på grunn av britisk motstand, og Kiel-kanalen vart snart oppslukt i eit større problem-kompleks som galdt behandlinga av Tyskland under krigen. Det som blir igjen til å illustrere problematikken kring Roosevelts tanke om frihamner blir hovudsakeleg Dairen og Persia-bukta.³⁸

Som vi har sett var frihamnsideen inspirert både av Sovjetunionens behov for isfrie hamner og av Roosevelts interesse for internasjonalisering og frihandel. I Teheran kom då også spørsmålet om betre samband mellom Russland og verdshava fram både under «trusteeship» synsvinkel³⁹ og som eit spørsmål om isfrie hamner for Sovjetunionen.⁴⁰ Samtale-referata gjer det nokså klart at internasjonaliserings-aspektet i Roosevelts augo representerte politiske og kommersielle realitetar og ikkje ein kamuflasje for russisk ekspansjon. Alt på dette stadiet får vi likevel inntrykk av at Stalin såg på det som ei ny form for oppfylling

av tradisjonelle maktpolitiske mål. Roosevelt såg ikkje – eller ville ikkje sjå – nokon divergens mellom form og innhald i forslaget sitt. Når han gjorde framlegg om Dairen som frihamn var det såleis fordi han var «hopeful that [the Russians] would not claim more than legitimate trade facilities in Manchuria».⁴¹ Stalin derimot konsentrerte seg om det han oppfatta som kjernen i saka, nemleg Russlands tilgang til havet. Hans likegyldige kommentarar til innlegga frå Roosevelt om internasjonalisering avgrensa seg til at det var «a good idea» eller at «that would not be bad».

Det var Churchill som i Teheran tok opp spørsmålet om å skaffe russarane tilgang til havet. Han sa at Sovjetunionen etter britisk oppfatning fortente tilgang til isfrie hamner, og at dei alle ønskte å sjå russiske krigs- og handelsskip på alle verdshava. Stalin tok straks opp tråden gjennom det gamle russisk-britiske spørsmålet om Dardanel-lane, og nemnde dessutan ønsket om ei hamn i Asia. Til no, sa Stalin, hadde Russland berre Murmansk som isfri hamn. Roosevelt kom då med forslag om Dairen, som han meinte Kina gjerne såg som ei frihamn under internasjonal kontroll. Iran var framme i ein annan samanheng under konferansen, og Roosevelt sa då at tre eller fire «trustees» burde bygge ei ny hamn i Persia-bukta og overta jernbanen derfrå til Russland.⁴²

Av dei to frihamns-prosjekta som såleis vart fremja på Teheran-møtet, var Dairen det einaste som kom eit stykke på veg til å bli realisert: I ein hemmeleg avtale på Jalta-konferansen vart det bestemt at Dairen skulle internasjonalisierast, men med «the pre-eminent interests of the Soviet Union being safeguarded». Denne klausulen, i tillegg til at Port Arthur like ved påny vart utleigd til russisk flåtebase,⁴³ kan til ei viss grad tene som illustrasjon av Stalins innstilling til internasjonaliseringstanken. På den andre sida var dette russiske krav med hevd frå Portsmouth-traktaten i 1905 etter den russisk-japanske krigen.

Roosevelts godkjenning av denne hemmelege Jalta-avtalen kan gje mistanke om at internasjonaliserings-tanken også frå hans side hadde ein dobbelt botn – at det i røynda var kamouflasje for sovjetrussisk ekspansjon. Der finst likevel meir nærliggande forklaringar på kvifor presidenten gav etter på dette punktet. Roosevelt var sterkt pressa på Jalta-møtet, både på grunn av ei sviktande helse og fordi det syntest nødvendig med ein fast avtale om russisk deltaking i krigen mot Japan. Ein mindre konsesjon til russiske sær-interesser med gamal hevd var heller ingen ublu pris når internasjonaliserings-prinsippet samstundes fekk innpass. Praktiseringa av avtalen ville i alle høve bli avhengig av

den generelle internasjonale utviklinga, eller, som i dette tilfellet, av spesielle russisk-kinesiske forhold som førde til at Sovjetunionen drog seg ut av Sakhalin og i 1950 gav Dairen tilbake til Kina.

Den kanskje sterkaste indikasjonen på Rooseveltts faste og nesten einvise tru på frihamns-ideen ligg i at han så seint som ved årsskiftet 1944–45, tilsynelatande utan oppmuntring frå noko hald, freista å få State Department med på tanken om ei frihamn i Persia-bukta. Det utførlege svar-memorandumet fortener å bli sitert i utdrag:

«The purpose of the trusteeship would presumably be (a) to provide to Russia an assured economic outlet to the Persian Gulf; (b) to assist Iran economically by developing transit of goods through the country; (c) to avoid more forceful methods by Russia to gain an outlet to the Gulf; and (d) to develop international cooperation . . . The aims of the proposal are excellent. A properly conducted trusteeship of this kind would bring advantages to Iran and to the world. The Department regrets that there are not, in its view, any feasible means for accomplishing the results desired. No matter how drawn up or proposed, the plan would appear to Iran, and doubtless to the world, as a thinly disguised cover for power politics and old-world imperialism . . . There is little reason to believe that Soviet Russia would be interested, at least for the present, in participating in an international trusteeship in Iran in the genuine manner contemplated . . . The British, we feel, would almost certainly raise equally strenuous objections. British policy for more than a hundred years has been pointed toward preventing any other great power, and especially Russia, from gaining a foothold on the Persian Gulf.»⁴⁴

Desse orda frå State Department kan forsåvidt tene både som ei nøktern oppsummering av den generelle problematikken kring Rooseveltts frihamnstanke og – om ein les Norge for Iran og Nord-Atlanteren for Persia-bukta – som eit oversyn over dei latente komplikasjonane ved eit frihamns-prosjekt i Nord-Norge. Dette vil ikkje seie at det her var nokon direkte parallellitet: Dei sovjetrussiske interessane i Iran var mykje meir mangslungne både i bakgrunn og innhald enn dei nokon gong kunne bli i Norge. Vi ser då også at medan det russiske presset på Iran straks etter krigen skapte alvorlege internasjonale vanskar, så var tilhøvet mellom USSR og Norge relativt godt. Men eit opplegg til frihamnsrettar og transitt for Sovjetunionen over norsk territorium kunne her ha ført utviklinga inn i eit anna spor.

Roosevelts visjon om eit system med hamner, baser og andre område under mellomfolkeleg verjemål til felles fordel var på mange måtar typisk for hans særmerkte blanding av realisme og idealisme: Realistisk i konsentrasjonen kring «peaceful change» – endring av den maktpolitiske status utan valdsbruk – som det sentrale mellomstatlege problemet; i erkjenninga av at føresetnaden for ein fredeleg sameksistens mellom Sambandsstatane og Sovjetunionen var ein transformasjon av den sistnemnde frå pariakaste til ei relativt «metta» og mest mogleg likestilt supermakt; og i synet på handelens og det økonomiske samkvems rolle i forholdet mellom statane. Idealistisk i trua på at Sovjetunionen kunne overtalast til å godta internasjonalisering som eit tilfredsstillande substitutt for territorial annekasjon, og at småstatane på si side ville akseptere eit stormaktshegemoni som framtidig fredsgaranti, med dei offer dette måtte medføre.

Krigstider er ofte grobotn for radikale idear som i fredstid visnar bort av mangel på vekstvilkår. Roosevelts «trusteeship»-tanke var frå første stund sterkt framtidsretta, og likevel ikkje heilt utan livskraft. Men slik tilhøvet mellom stormaktene i alliansen utvikla seg frå 1943–44, med opptakten til det som seinare vart den kalde krigen, vart internasjonaliseringsprinsippet snart forvandla frå å vere avansert til å bli ein farleg naiv idé – farleg spesielt for dei småstatane som skulle stille område til disposisjon for slike verjemålsordningar. Sjølv i Amerika, der tanken hadde sitt opphav og iallfall i ein periode fekk levevilkår, vart Roosevelt til slutt ståande åleine med ideen. Storbritannia tok straks avstand frå prinsippet i si tilknytning til koloniområde, og tok tanken knapt nok elles særleg alvorleg. For russarane på den andre sida synest tanken i heile sitt vesen å ha vore framand, slik at internasjonaliseringa følgjeleg vart oppfatta som ei formell overbygging for maktpolitiske realitar – realitetar som gjekk ut på at den av stormaktene som hadde særlege interesser i eit område også måtte ha den faktiske disposisjonsretten til det. Slik sett var det truleg ei lykke for trygginga av norsk suverenitet at Trygve Lie og regjeringa i 1943 reagerte så skarpt mot Nord-Norge som prøvekanin for Roosevelts dristige eksperiment i mellomfolkeleg framtidspolitik.

Notar

1. Trygve Lie, *Hjemover* (Oslo 1958) s. 85–6.
2. Ørvik, «Allianse for fred» i *Arbeiderbladet* 6.3.1964, og «Trygve Lie, F. D. Roosevelt og «Sovjet-legenden» i *Dagbladet* 11.11.1966.
3. Utanriksdepartementet, Trygve Lies arkiv, pakke «Takk og uttalelser, kritikk, samt materiale til *Hjemover*». Mappe «Kap. 29 – Nord-Norge-Finnmark 44/45. Russerne i Norge.»
4. *Stalin's Correspondence with Churchill and Attlee 1941–1945* (New York 1965) s. 33.
5. Woodward, *British Foreign Policy in the Second World War* (London 1962) s. 160.
6. London, Public Record Office. CAB 66/20, WP(41)288. Sir Stafford Cripps var britisk ambassadør i Moskva.
7. Stortinget, *Regjeringen og Hjemmefronten under Krigen* (Oslo 1948), s. 176.
8. Om førebuing, forlaup og etterspel til disse samtalanene, sjå Ll. Woodward, *British Foreign Policy in the Second World War* (5-bands utgåva), bd. II (London 1971) kap. XIX, XX, XXVI.
9. London, Public Record Office, CAB 66/20, WP(42)8.
10. *FRUS (Foreign Relations of the United States)*, 1942, III, s. 518. Welles' notat frå samtale med Halifax.
11. Roosevelt archives, Hyde Park, N. Y. PSF Norway 1941–45, 23/2/42.
12. Lie, *Hjemover*, s. 56–7.
13. Ciechanowski, *Defeat in Victory* (New York 1947) s. 95.
14. Roosevelt archives, PSF Norway 1941–45, 26/2/42.
15. Ciechanowski s. 100, som gir inntrykk av at dette var Roosevelt sitt argument. Av samtalen med S. Welles går det likevel fram at det var Sikorski som hadde hevda dette.
16. *FRUS* 1942, III, s. 124.
17. *Ibid.* s. 542.
18. *Ibid.* s. 524. Utheva her.
19. Roosevelt's syn på desse spørsmåla, og særleg slik det utvikla seg i krigsåra, er lite utforska. Eit godt grunnlag er lagt av Willard Range i *Franklin D. Roosevelt's World Order* (Athens, Ga. 1959).
20. Range s. 2–3.
21. *Ibid.* s. 110.
22. (Ed. H. A. Notter) *Postwar Foreign Policy Preparation* (State Department, Washington D.C. 1949) s. 459.
23. Sjå t.d. McNeill, *America, Britain and Russia* (London 1953) s. 597 fn.; Feis, *Churchill, Roosevelt, Stalin* (Princeton 1957) s. 121–22; Russel, *A History of the United Nations Charter* (Wash. D.C. 1958) s. 156, 261, 467–68; Notter s. 321, 478, 589, 602, 616; *FRUS* 1943 (Cairo-Teheran) s. 570–71; *FRUS* 1944, I, s. 624, 767–68.
24. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins* (New York 1948) s. 572–74.
25. Feis s. 68.
26. Eden s. 374.
27. Churchill, III, s. 393.

28. Elliott Roosevelt, *As He Saw It* (New York 1946) s. 35.
29. Lie, *Hjemover*, s. 95.
30. Sherwood, *Roosevelt and Hopkins*, bd. 2 s. 315.
31. Churchill, IV, s. 673.
32. Ibid. s. 672.
33. Utanriksdepartementet, Trygve Lies arkiv, pakke «Takk og uttalelser, kritikk, samt materiale til *Hjemover*». Mappe «Kap. 29 – Nord-Norge–Finnmark 44/45. Russerne i Norge».
34. Range s. 57–68.
35. Jfr. Trygve Lies tale i BBC 15.12.1940, og artikkel i *The Times* 14.11.1941. Tekstutdrag m.a. i Holborn, *War and Peace Aims of the United Nations* (Boston, Mass. 1943), I, s. 489–96.
36. Lie, *Hjemover*, s. 59.
37. Gjengitt i UD, *Norges forhold til Sverige under krigen* bd. III (Oslo 1950) s. 165.
38. Dardanellane vart snart løyst frå all samanheng med «trusteeship», og framstod deretter i reindyrka form som eit spørsmål om russisk tilgang til Middelhavet, med baser ved Bosporus.
39. FRUS 1943 (Cairo/Teheran) s. 509–11.
40. Ibid. s. 566–67.
41. Sumner Welles, *Seven Decisions that Shaped History* (New York 1950) s. 153.
42. FRUS 1945 (Malta/Yalta) s. 333.
43. J. Ehrman, *Grand Strategy*, VI (London 1960) s. 219.
44. FRUS 1945 (Malta/Yalta) s. 344–45.

English summary

Ein idé og ein myte: Roosevelt's frihamnstanke for Nord-Norge

In the memoirs of Norway's wartime Foreign Minister, Trygve Lie, one of the highlights is an account of a conversation with Franklin Delano Roosevelt at the White House on 12 March, 1943, in which Roosevelt to Lie's profound consternation suggested that the Russians were looking for ice-free ports in North Norway. The memoirs, published in 1958, created quite a stir, focussing partly on Roosevelt's remark that the «Russians had . . . expressed a desire for certain ports in North Norway», and partly on Roosevelt's expressed interest in finding a solution which to some extent could satisfy the Russians – e.g. a free ports arrangement with railway connections to the Soviet Union. The belief is still widespread that Roosevelt was on that occasion acting as an intermediary for Russian requests concerning Norwegian territory. Others have tried to dismiss the whole incident as just another hare-brained Rooseveltian idea.

On the basis of evidence which has since become available, this

article seeks to answer the question of what Roosevelt really said, and meant, during that conversation. At the outset, it is possible to discern two separate elements: one referring to alleged Russian desires, and one which may be defined as a proposal from Roosevelt that was in some way connected with the first element. The first element must be considered in relation to the debate on Russian war aims initiated in late 1941, and continued through the spring of 1942, in connection with Soviet pressure to conclude an agreement with Great Britain. In the course of this discussion, both Churchill and Roosevelt showed a clear understanding that the Russians might well have legitimate strategically motivated desires for certain modifications of their western frontier.

The Russian demands which were seen as 'legitimate' or reasonable primarily concerned the Baltic countries. The British also showed some understanding of Russian demands for Bessarabia and parts of Finland. In their attempts to convince Roosevelt, the British tried to present Stalin's demands in a moderate light:

It must be remembered that Stalin might have asked for much more, e.g. control of the Dardanelles, spheres of influence in the Balkans, one-sided imposition on Poland of Russo-Polish frontiers, access to the Persian Gulf, access to the Atlantic involving cession of Norwegian territory.

In this way, links were forged between Russian expansion and Norwegian territory. And shortly afterwards the Norwegian question entered Roosevelt's immediate range of vision from other directions. First the President received a letter from Crown Prince Olav in which the Crown Prince, with an eye to strategic realities, concluded that the Russians might wish to safeguard their transport route around the North Cape by evicting the Germans from north Finland and north Norway. From a Norwegian point of view there would be evident advantages if an eventual campaign for such purposes could be a joint Allied venture.

Before Roosevelt had had time to answer this letter, Poland's Foreign Minister Raczynski accompanied by his ambassador Ciechanowski came to the White House on an official visit. According to Raczynski's report of this conversation to Trygve Lie, after Lie's own visit to the White House, Roosevelt had referred to the above-mentioned letter from Crown Prince Olav, and had dismissed the fear of

Russian westward expansion implied in the letter as unwarranted, Roosevelt had added, however, that 'certain rights of transit, etc.' was a different matter, and that there might be a 'question of transport facilities for the Soviet Union through Narvik'. The similarity, between Roosevelt's suggestion to Lie about free ports and the transit rights which Raczynski reported Roosevelt to have been considering, seems too clear to be coincidental.

Raczynski's report that the idea had already been put forward in February 1942 is fairly conclusive evidence that the suggestion originated with Roosevelt himself – possibly partly inspired by Polish references to Narvik, but quite independent of actual Russian desires or demands. We must, therefore, look for the origins of Roosevelt's free ports suggestion in the President's own world of ideas on international relations.

Among the elements which have been defined as the mainstays of Roosevelt's ideas of how an international order might be constructed, two points deserve particular mention in our context. First, his strong conviction that the great powers would have to coordinate and direct inter-State relations to a much greater extent than they had done before the war – a view which was succinctly expressed in his idea of 'the four policemen'. Another main factor in the breakdown during the 1930s was, as Roosevelt saw it, economic nationalism with its multiple barriers against world trade.

A great power hegemony, and more and freer trade and intercourse between nations, were therefore vital ingredients in FDR's recipe for a durable peace. But the Soviet Union would have to play an important role in all this after the war. The problem was how to prepare the field for Russian cooperation under such a system if the expedients of formal annexation and large-scale frontier revision were rejected.

Roosevelt's alternative solution was internationalisation under great power domination. As a member of a privileged club of great powers, the Soviet Union would be compensated for annexation demands that could not be fulfilled.

A malleable element in this alternative to territorial expansion was Roosevelt's notion of 'trusteeship' – international administration and control of strategically important areas and positions all over the world, under 'neutral' supervision, but indirectly subjected to the universal great power hegemony.

One variant of Roosevelt's trusteeship scheme aimed at improved conditions for international trade, and is of special interest in our

context since free ports come in as an important element. Here too a place would have to be found for the Soviet Union. But greater participation by Russia in international maritime trade was made difficult by geographical factors. Russia was, in fact, basically a landlocked nation. Roosevelt's suggested solution satisfied three of his main considerations for the international society of the future: freer world trade, a trusteeship system under international control, and an alternative to Soviet annexation, all came together in his plan for a network of free ports under international administration. In that way the geographical isolation of Russia from the great oceans would be broken without the annexation of intermediate territories.

But Roosevelt suggests yet another motive, connected with Russian demands on Petsamo in northern Finland, which were being discussed at the time of Lie's visit to Washington. As regards Petsamo as an ice-free port, Roosevelt may well have thought it better to look for an alternative, and as such north Norway was most suitable. FDR may have had his reasons for thinking that Trygve Lie would lend a sympathetic ear. It is not unthinkable that the President might have been inspired by the many and often daring and advanced ideas about postwar cooperation with Russia as an active participant, for example in the economic field, which Trygve Lie had already put forward on several occasions. This applies particularly to the official Norwegian policy statement 'Guidelines of Norwegian foreign policy', communicated through diplomatic channels to most Allied governments, which expressed Norway's interest in 'a more lively economic intercourse with the Soviet Union' and a willingness to support 'every step from the Allied side which can lead to close and confident cooperation between the Soviet Union and the other Allies', and stated that the 'basis for friendly relations between the Soviet Union and the Western powers must be laid now, during the war'. Similar views were expressed in the Norwegian official newspaper *Norsk Tidend* – reported world-wide through Reuter's Agency – which declared Norway's aim 'to be the link and the bridge for a trusting cooperation between the Soviet Union and the Atlantic powers'. But if Roosevelt had expected a real meeting of minds with the Norwegian Foreign Minister on this basis, Lie's reaction showed that he had misjudged his audience. The declared Norwegian policy of 'bridge-building' between Russia and the Western powers was evidently not designed for spans of the width represented by Roosevelt's free ports concept.

NATO's og Norges reaksjon på Tsjekkoslovakia-krisen 1968

«Surprise is a paramount principle of war. Surprise on the strategic, operational or tactical level throws the enemy off balance, forces him to improvise, spreads chaos and confusion. It is obtained through secrecy, deception, and self-deception. It is directed against the psychology of the enemy's political and military leaders» – (Julian Critchley).

Ble NATO «tatt på senga» i forbindelse med invasjonen i Tsjekkoslovakia i 1968? Denne noe upresise problemstillingen ble et til dels hett diskusjonsemne i massemedia og i sentrale beslutningssentra i Vest i tiden etterpå. Jeg skal i denne artikkelen prøve å kaste lys over dette spørsmålet – først ved å formulere spørsmålet klarere for så i neste omgang å konfrontere problemstillingen med den faktiske informasjon som i dag finnes tilgjengelig.

Ville Kreml velge en militær løsning overfor Tsjekkoslovakia? Innen NATO forsøkte man å bringe klarhet i Sovjet-ledelsens hensikter gjennom en systematisk kartlegging og fortolkning av deres *militære evne* og *politiske vilje* til å gjennomføre en slik operasjon. Denne vestlige kartleggings- og fortolkningsvirksomhet var fundert på ulike former for varsler. Jeg har her funnet det fruktbart å skille mellom taktiske og strategiske varsler. *Strategiske varsler* brukes her i betydningen signaler om en mulig eller en faktisk spenningssituasjon som *kan* utløse bruk av militær makt. De kan dermed reflektere såvidt ulike forhold som endringer i det internasjonale bildet rent generelt, politisk-ideologisk spenning mellom Praha og Moskva eller f.eks. forberedelser på deployerings- og forsyningsiden. *Taktiske varsler* avgrenses til politiske eller militære signaler som indikerer at en innmarsj er nær forestående eller påbegynt. Jeg opererer altså her med en sterkere tidsavgrensning, knyttet til selve konverteringsfasen for et militært inngrep. Hvis man legger dette begreps-skjelett til grunn, kan over-

raskelse skyldes mangel på varsler, at de ikke oppfanges eller at de blir feiltolket.¹

Kom invasjonen i Tsjekkoslovakia den 20. august 1968 som en overraskelse? Skyldtes det i tilfelle at innmarsjen kunne settes ut i livet uten særlig omfattende sovjetiske forberedelser umiddelbart forut for inngrepet? Utviste russerne spesiell kløkt når det gjaldt å hemmeligholde eller skjule disse forberedelsene? Maktet de å villedde Vest? Eller skyldtes overraskelsen manglende evne innen NATO til å oppfange endringer eller varsler? For å forstå bakgrunnen for de vestlige fortolkninger ved tidspunktet for innmarsjen, har det vært nødvendig å kartlegge Tsjekkoslovakia-krisen helt fra våren 1968.

Spørsmålet om feiltolkning av varslene vil bli viet spesiell oppmerksomhet. Julian Critchley skriver at «all too often warning has been filtered through the preconception of those who are watching. We believe what we want to believe».² Critchley rører her ved den rolle som grunnfestede holdninger og virkelighetsoppfatninger har som fortolkningsfaktor. Dette har vist seg å være et fruktbart verktøy for å forstå den norske situasjonsoppfatning og fortolkning av varsler forut for 9. april 1940.³ Jeg vil i denne artikkelen forsøke å kartlegge disse grunnholdninger innen NATO før invasjonen i 1968 – i spenningen mellom det tradisjonelle vestlige synet på Sovjet og de nye, mer forsonende og forståelsesfulle strømninger knyttet til den gryende avspenningsprosessen. Jeg har valgt å drøfte dette spørsmålet på to plan eller ut fra to ulike tidsperspektiver: *I hvilken grad innvirket tanken om mer begrensede sovjetiske hensikter på viljen til å foreta militære satsninger i NATO-landene på denne tiden?*

I hvilken utstrekning beredet virkelighetsoppfatningene grunnen for feiltolkninger av varsler?

Det var et fasttømret element i disse virkelighetsoppfatninger at NATO-området ikke ville bli rammet militært. Man var vitne til et oppgjør innen rammen av østblokken. På den annen side var det til tider en viss frykt for at Sovjet ikke ville vise en tilsvarende militær tilbakeholdenhet overfor Tsjekkoslovakia. Frykten for en militær løsning avfødte et behov for en vestlig reaksjon. Jeg har i denne artikkelen også forsøkt å skissere *NATO-landenes motstrategi for å påvirke Sovjet til å vise tilbakeholdenhet*. Her kunne man tenke seg ulike virkemidler innen et kontinuum fra markante advarsler og trusler om mottiltak, via en lav-profil og til en aktiv forsikrings- eller brobyggingspolitikk med vekt på vestlige diplomatiske innrømmelser i ulike forhandlingssammenhenger. Det er rimelig å anta at denne motstrategien

ville reflektere vestlige kalkulasjoner av hvorvidt striden mellom Moskva og Praha i særlig grad kunne påvirkes utenfra, men også om krisen i noen forstand «skyldtes» NATO-landenes østpolitikk. Hvor stor vekt la dessuten Vest på å sikre avspenningsdialogen? Hvilken vekt ville man tillegge en invasjon, moralsk, politisk og militært?

Sovjet valgte til slutt å invadere Tsjekkoslovakia. Denne situasjonen stilte NATO-landene overfor nye fortolkningsproblemer og nye krav til stillingstaken. Jeg vil her drøfte en kort og en lang linje i den vestlige etter-reaksjonen. I det første tilfelle er oppmerksomheten rettet mot *den umiddelbare situasjonsbedømming og krisestyring*.

I det andre analyseres de mer grunnleggende fortolkninger og avveininger mellom kryssende hensyn. Jeg drøfter her i hvor stor grad de på forhånd *nedfalte grunnholdninger til Sovjet ble utfordret eller bekreftet* av invasjonen. Kan man for Norges vedkommende finne særfortolkninger som følge av vårt naboforhold til Sovjet og erfaringer fra nærområdet? Hvor påkrevet var det ut fra denne situasjonsanalysen å *iverksette politiske og militære justeringstiltak*? I hvilken grad ble en slik styrkepolitikk oppfattet som problematisk i forhold til ønsket om å fortsette avspenningsbestrebelsene? Mente man på norsk side at det var grunn til å se nærmere på tyngdepunktet i vår sikkerhetspolitikk og avveiningen mellom avskrekking og beroligelse overfor Sovjet i nord? Jeg vil her særlig drøfte de nye forsvarstiltakene som ble annonsert høsten 1968.

I hvilken forstand *at skiller de generelle vestlige reaksjoner på Tsjekkoslovakia-krisen seg fra syn og handlemåte i beslektede kriser i etterkrigstiden*? Dette spørsmålet blir berørt avslutningsvis i denne artikkelen.

Bakgrunnen for invasjonen

Foretok man på vestlig side en riktig fortolkning av situasjonen i månedene før innmarsjen? Riktigheten av disse bedømmingene kan i dag settes opp mot hva man vet om sovjetiske vurderinger og militære foranstaltninger utover sommeren 1968. Meget er kjent, særlig i lys av at man står overfor svært lukkede politiske systemer. Sentrale aktører tilhørende Dubcek-regimet har f.eks. gitt fylldige beretninger om begivenhetsforløpet. Allikevel: Her er kolossale huller i våre kunnskaper om de sovjetiske overveielser. Det tilsier varsomhet.⁴

Men den informasjon som er tilgjengelig, etterlater seg et på mange

måter broket bilde av den sovjetiske beslutningsprosessen. Lederne i Kreml og de øvrige tungvekterne innen Warszawa-pakten var ytterst kritiske til liberaliseringen i Tsjekkoslovakia. Det var enighet om at denne politiske utviklingen burde bremses eller reverseres. Likeså ville man helst unngå en militær løsning. Men det var på ulike tidspunkter ulike vurderinger om de politiske virkemidler var uttømte. En del sentrale aktører anbefalte meget tidlig en militær inngripen og holdt fast ved det. Førstesekretæren i det ukrainske kommunistparti, P. E. Shelest, Wladyslaw Gomulka i Polen og Øst-Tysklands Walter Ulbricht tilhørte denne hva vi kan kalle harde fløyen. Andre nølte. En tredje løst strukturert gruppe var i bevegelse. Det førte til at reaksjonen ikke ble konsistent over tid, man kan skissere enkelte topper der oppslutningen om en hard linje var mer fremtredende enn i andre faser.

Det var tegn til uoverensstemmelser mellom Praha og Moskva allerede i 1967, de ble påfallende under Praha-våren 1968 og meget sterkt uttalt i de stadige advarsler og toppmøter utover sommeren. Sovjetiske militære foranstaltninger bygget opp under denne spenningen.

Sovjet hadde allerede før Dubcek kom til makten begynt å legge større vekt på Tsjekkoslovakias strategiske betydning. Warszawa-paktens forsvarskonsept var fundert på at Tsjekkoslovakia på egen hånd skulle kunne holde stand i 72 timer inntil allierte styrker ble brakt inn i landet. Allerede i 1966 ble det imidlertid innledet sonderinger med sikte på å sikre dette konseptet ved å forsterke grensen mot vest, helst i form av en permanent stasjonering av 70 000 mann i landet. I 1967 begynte så forhandlinger om å avholde øvelser i Tsjekkoslovakia – en diskusjon som etter hvert ble flettet inn i en diskusjon om hva Sovjet oppfattet som en betenkelig liberalisering i Praha. Selv om den uttalte hensikten med forhandlingene fortsatt var å styrke koordineringen og beredskapen, ble det utover våren-sommeren 1968 antatt at Sovjet ønsket å teste troverdigheten til det nye regimet og den tsjekkoslovakiske hæren. Øvelser kunne samtidig fungere som et mellomstadium eller en «stepping stone» henimot permanent stasjonering.

Dubcek-regimet nølte, men godtok at det ble gjennomført grensede stabsøvelser i juni 1968. Sovjet hadde imidlertid ført inn tropper allerede i slutten av mai. Og selv om øvelsesvirksomheten ble avsluttet i begynnelsen av juli, viste russerne ikke noe tegn til å dra seg tilbake. Først i begynnelsen av august ble troppene trukket ut, men styrken ble deployert ved grensen.

Det er sannsynlig at militære betraktninger i snever forstand påvirket

de sovjetiske overveielserne forut for innmarsjen, og i et videre perspektiv var det knyttet en rekke sikkerhetspolitiske betenkeligheter til et regime i Praha som ikke marsjerte i takt. Tsjekkoslovakia ble i økende grad ansett som det svake ledd i kjeden. Selv om Dubcek-regimet utstedte forsikringer om lojalitet overfor Warszawa-pakten, kunne man fra sovjetisk side frykte for en tsjekkoslovakisk påtrykning henimot et medlemskap på minimumsvilkår. Reform-tilhengerne var kritisk innstilt til allierte øvelser på tsjekkoslovakisk jord og til en intim fellesplanlegging. Juni-øvelsene demonstrerte etter sovjetisk oppfatning at Tsjekkoslovakia ikke ville være i stand til å holde i 72 timer. Sovjet kunne kanskje frykte for at Dubcek og hans tilhengere etter hvert ville søke å begrense den tsjekkoslovakiske delaktigheten i Sovjets atomstrategi. Frykten for redusert lojalitet og utrenskningene i Praha, som rammet de Moskva-tro og nettverket av sovjetiske agenter i det politiske og militære system, kunne rokke ved det fremskutte forsvarskonseptet.⁵

Tanken om en militær løsning dukket opp som et seriøst alternativ i sovjetisk planlegging fra mai 1968 – men bare som en av flere muligheter. Den militære oppbyggingen, som tok til i februar-mars, skjøt fart og ble stort sett fullført i juni-juli. Den harde fløyen innen pakten ble stadig mer utålmodig og fikk større oppslutning som følge av den tsjekkoslovakiske beslutningen i begynnelsen av juni om å avholde en ekstraordinær partikongress i september. Sovjet kalkulerte med at de Moskva-tro da ville bli skjøvet ut av sentralkomiteen. Denne fløyen var meget sterk frem til midten av juli inntil nye forhandlinger utsatte spørsmålet.

Bratislava-møtet den 3. august ble av svært mange betraktet som et siste forsøk på å finne frem til en politisk løsning. Og her kom man frem til enighet om en modell bygget på såvidt betydelige tsjekkoslovakiske konsesjoner at ikke-intervensjonsfløyen foreløpig maktet å avvise kravet om et militært inngrep. De sovjetiske militære enheter forlot landet samme dag. Men de ble stående ved grensen, og man sikret seg dermed handlefrihet.

Bratislava-møtet ble oppfattet som positivt avklarende både i Tsjekkoslovakia og i vest – faren var over, i hvert fall i denne omgang. Det var imidlertid et skjørt kompromiss. Omkring 10. august ser det ut til at russerne igangsatte den siste runde med militære forberedelser for en mulig invasjon. Beredskapen ble økt ved en del øremerkede avdelinger. Det ble igangsatt øvelser på forsyningsiden.

Denne militære forberedelsesprosessen skjedde til en viss grad forut

for den endelige politiske avgjørelse om man burde velge en invasjonsløsning. Denne beslutningen ble trolig tatt rundt 17. august, etter at den harde fløyen innen pakten gradvis hadde maktet å tilrive seg initiativet i tiden etter møtet i Bratislava.

Jeg skal ikke gå nærmere inn på det brede spektrum av mulige motiver som utløste denne handlingslinjen. I tillegg til de forhold som alt er nevnt, er det sannsynlig at selektiv informasjonstilgang forsterket behovet for et inngrep, en form for desinformasjon knyttet til at lederne i Kreml i stor grad ble informert av Moskva-tro aktører. Utrenskningene i Tsjekkoslovakia rammet profesjonelle Sovjet-agenter i det politiske og militære apparat, personer som kanskje kunne ha gitt en mer presis og nyansert situasjonsbeskrivelse. Deres etterfølgere hadde generelt sett ikke Moskvas tillit. Dermed ble man i stor grad avhengig av krefter som av personlige og ideologiske grunner forsøkte å fjerne Dubcek og som dermed fremstilte situasjonen mest mulig dramatisk overfor Kreml. Men noen sentral forklaringsfaktor er det neppe.

Trolig kalkulerte også Sovjet med at den amerikanske reaksjonen ville bli moderat. Administrasjonen i Washington slet med store problemer i innenrikspolitikken og i Vietnam-spørsmålet. Lyndon B. Johnsons utenrikspolitiske rådgiver, Eugene V. Rostow, argumenterer med at russerne bevisst utnyttet SALT-kortet i dette henseende – supermaktene var like før innmarsjen blitt enige om å innlede forhandlinger om de strategiske våpen. For presidenten ble dette etter hvert et prestisjeprosjekt som han satte meget inn på å realisere.⁶

Fra sovjetisk side ble det etterpå hevdet at president Johnson nærmest gav Kreml carte blanche, USA ville forholde seg passivt. Dette er knyttet til en påstått forsikring fra Johnson den 18. august. Det er *mulig* at russerne oppfattet ham i den retning. Men beslutningen om en militær løsning var på det tidspunkt allerede tatt. Da er det grunn til å legge større vekt på beslutningen om å flytte den slovakiske partikongressen fra oktober til 26. august. Dette vedtaket ble gjort i denne kritiske fasen, og det tilsa etter sovjetisk oppfatning en invasjon for å forhindre en høyst sannsynlig maktforskyvning i ledende tsjekkoslovakiske organer. Det er samtidig sannsynlig at Sovjet-lederne fikk signaler – om enn upresise – om at det tsjekkoslovakiske presidium som skulle møtes den 20. august, ville tilføre Dubcek nederlag i en del spørsmål og dermed legitimere et inngrep. Det var en feilbedømmning av situasjonen i tillegg til en misforståelse av tidspunkt – innmarsjen ble igangsatt før disse voteringene kunne finne sted.

Utover visse forsyningsproblemer i den første tiden etter innmarsjen,⁷ var det nettopp slike politiske feilbedømminger som utgjorde de største feiltrinn i en ellers relativt vellykket operasjon der ca. 250 000 mann ble satt inn i første linje, mens det totale engasjement nådde opp i rundt en halv million.⁸

Situasjonen i vest før innmarsjen

«In the case of the Prague coup . . . the Soviets had demonstrated their ability to bring about a degree of Western solidarity that is difficult if not impossible to organize and maintain in the absence of a plausible external menace.» Dette skriver Jon McLin i sin analyse av NATO og Tsjekkoslovakia-krisen.⁹ Problemstillingen var egentlig relevant for hele etterkrigsperioden. Tsjekkoslovakia representerte ikke noe unntak. Det karakteristiske ved denne krisen var kanskje tvertimot at kohesjonsvirkningen ble mer kortvarig enn tidligere. Avspenningspolitikken ble opprettholdt.

Dialogen med øst-statene utover på seksti-tallet sådde større tvil om det sikkerhetspolitiske samarbeidet i vest. Større grupper enn tidligere stilte spørsmålsteget ved alliansens eksistensberettigelse, og meget store grupper betraktet den som et overgangsfenomen. Disse nye tendenser rokket allikevel ikke ved fundamentet for samarbeidet. Innen alliansen maktet man også å meisle ut en fellesstrategi for å møte denne situasjonen, bl.a. slik det kom til uttrykk i Harmel-rapporten fra 1967.

De nye trekkene i bildet skapte imidlertid en del bekymring. Det gjaldt den franske beslutningen om å trekke seg ut av det integrerte samarbeidet. I USA tærte Vietnam-krigen hårdt på knappe ressurser. Som følge av et sterkt indrepolitisk trykk, iverksatte Johnson-administrasjonen i 1967–68 sitt REDCOSTE-program (Reductions of Costs in Europe). Betydelige styrker ble trukket hjem fra Vest-Tyskland. De ble imidlertid øremerket for Europa, øvet for dette formål, og man etablerte lagre for at de raskt kunne settes inn i dette krigsteatret. Men det influerte på alliansens beredskapssevne, det stilte store krav til forsyningslinjene og den politiske vilje i USA.

Britene trakk et regiment hjem fra Vest-Tyskland. Belgia hadde annonsert reduksjoner. Canada under Pierre Trudeau antydte muligheten for helt å trekke seg ut. Den vest-tyske hær oppviste betydelige mangler, og Nederland annonserte reduksjoner i forsvarsbudsjettet.

På grunn av disse forhold var de totale styrker som stod til rådighet for det sentral-europeiske avsnittet ved midten av 1968, sterkt redusert hva angikk antall divisjoner – meget lavere enn hva man noe tidligere hadde skissert som nødvendige styrkemål for å virkeliggjøre eller leve opp til doktrinen om det fleksible svar som offisielt ble lagt til grunn fra 1967 av. Øverstkommanderende i Europa, general Lyman Lemnitzer, konkluderte med at forsvarsstrategien haltet.¹⁰

Men denne bekymringen var nok atskillig mer utbredt i militære kretser enn i de politiske miljøer hvis interesse i økende grad rettet seg mot å finne en åpning for økt samarbeid østover. Fra amerikansk side tenderte denne «bridge-building»-politikken i retning av en supermaktsdialog. Ikke-spredningsavtalen, som ble undertegnet i juli 1968, falt inn i et slikt mønster. Samtidig øynet man konturene av en mer genuin vest-europeisk avspenningsprofil båret frem av Frankrike og i økende grad av Vest-Tyskland. I noen grad avspeilet den en redsel for supermaktsdialogen. Denne handlingslinjen kom bl.a. til uttrykk i at Bonn opprettet diplomatiske forbindelser med Romania i januar 1967. Selv om man her øynet konturene av alternative strategier, så var man innen den vestlige alliansen enige om behovet for en nærmere samhandling med russerne – hvor man på vestlig side marsjerte i takt. Denne konsensus ble nedfelt i ministerrådets vedtak av desember 1967 om å legge Harmel-rapporten til grunn for NATOs virke. På rådsmøtet i juni 1968 ble dette fulgt opp i form av det såkalte Reykjavik-signalet, et forhandlingstilbud fra vest om styrkereduksjoner i Europa – hva som senere er blitt omtalt som MBFR-forhandlingene. Sikkerhet og avspenning ble nå definert som komplementære størrelser. Som følge av denne nye vektleggingen var det også i prinsippet enighet om i sterkere grad å betone den politiske konsultasjonsvirksomheten innenfor alliansen.

Dette skjedde samtidig med at NATOs øverstkommanderende i Europa (SACEUR) fikk sin faktiske makt beskåret. Da Militærkomiteen og Standing Group ble flyttet fra USA til Brussel i 1967, skapte det forutsetninger for at de politiske organer fikk en sterkere rådgivende rolle.

I hvilken grad opplevde så de politiske miljøer den fleksible doktrinen som haltende som følge av en konvensjonell underkapasitet? Hvilket svar hadde man eventuelt på dette problemet? Det synes klart at man generelt var mindre opptatt av slike militære kapasitetsbetraktninger – selv om man ikke skal dramatisere denne holdningsforskyvning. Man erkjente dog at man her stod overfor et problem, men søkte

i praksis å løse dilemmaet ved å betone sovjetisk tilbakeholdenhet. Man ville få et strategisk varsel om endrede sovjetiske intensjoner i tide til å kunne foreta en nødvendig styrkeoppbygging – en prinsipielt annen tilnærming enn i den kaldeste kalde krigen da den sovjetiske trusel ble oppfattet som mer eller mindre permanent – dog begrenset av dets kapasitet. Den britiske og amerikanske tilbaketrekningen og øremerkingen for innsats i Sentral-Europa ble delvis motivert i dette. Men til en viss grad var nok dette resonnementet et vikarierende motiv eller en etter-rasjonalisering. Hovedpoenget var at det ikke var politisk grunnlag for å øke militærbudsjettene eller endog å bevare status quo.¹¹

Men denne nedprioritering av det militære element i sikkerhetspolitikken voldt bekymring i forhold til alliansens klassiske scenario om at man ville starte mobilisering og forberede forsterkninger en uke etter Warszawa-pakten, og at Østblokken ville angripe først etter en måneds tid med forberedelser.¹² Dette problem ble imidlertid oppfattet som mer akutt på 70-tallet – dels som en følge av erfaringene fra Tsjekkoslovakia-krisen, men enda mer som et resultat av en mer offensiv sovjetisk kapasitet. Det skal jeg berøre senere.

En del av problemet ble samtidig forsøkt løst ved å etablere et krisestyringsapparat som raskt og effektivt kunne sette alliansen i stand til å møte episoder og kriser samt vinne tid og reagere hensiktsmessig overfor konflikter. Her spilte kommunikasjonssystemene en sentral rolle. Her hadde man tidlig etablert et omfattende system på den militære siden. Da spørsmålet om et krisestyringsapparat ble diskutert etter flyttingen til Belgia, besluttet man i desember 1967 å opprette et politisk orientert kommunikasjonssystem, det såkalte NATO-wide communications system (NWCS). Samtidig vedtok man å supplere de militære systemene med en satellittkomponent. For å kunne håndtere en krise og herunder den store tilgangen på informasjon, etablerte man samtidig situasjonssentret.¹³ Diskusjonen om et krisestyringsapparat var derfor i bevegelse før invasjonen i Tsjekkoslovakia.

Tilpasningen til den militære trusel gjenspeilte seg også i at man søkte å styrke flankene. Europakommandoens mobile styrke (AMF) ble opprettet allerede i 1960. STANAVFORLANT under Atlanterhavskommandoen ble vedtatt opprettet i 1967. Den skulle disponeres av NATO som en operativ flåtestyrke på helårsbasis istedenfor øvelsesavdelingen «Matchmaker» som bare hadde vært operativ i perioder. I motsetning til tradisjonelle forsterkningsstyrker var begge disse nyskapingene utpregede «flag waving forces» – kampkraften var relativt ubetydelig, mens beredskapen og sannsynligheten for at de

ville bli satt inn, var høy. Dermed ble de viktige signalgivende instrumenter, en garanti for å internasjonalisere en konflikt. Det var særlig viktig for stater som ikke hadde «gisler» eller utenlandske styrker stasjonert på sitt territorium i fredstid.

Utover dette så man generelt interessante muligheter for å bøte på forsterkningsproblemet som en følge av at britene trakk hjem storparten av sine styrker fra områdene øst for Suez.¹⁴

Dette var den politiske og militære rammen for alliansen da Tsjekkoslovakia-spørsmålet dukket opp. Situasjonen ble fulgt meget nøye helt fra spørsmålet første gang ble diskutert i The Committee of Political Advisers i januar 1968, kort tid etter president Antonin Novotnys fall. Situasjonsanalysen fluktuerte med krise-intensiteten i forholdet mellom Moskva og Praha – den var stort sett riktig helt frem til midten av august da omprøvingen i østblokken ikke ble oppfanget. I juli oppfattet f.eks. det amerikanske utenriksdepartementet situasjonen som meget alvorlig, men etter møtet i Bratislava antok man at man i hvert fall foreløpig hadde funnet frem til et modus vivendi.¹⁵ Dette syn ble lagt til grunn i et memorandum fra en veteran innen diplomatiet, Charles Bohlen, til presidenten den 13. august.¹⁶ Inntil dette tidspunkt var det blant sovjetologer i USA sterkt delte meninger om sannsynligheten for en militær løsning. Etter Bratislava-møtet ble synene i større grad samstemmige – en invasjon var lite trolig. Men faren var tilstede, noe som ble sterkt understreket i et telegram fra den amerikanske ambassadøren i Moskva i begynnelsen av august. En elite-undersøkelse fra Europa har avdekket tilsvarende bedømminger her.¹⁷

Faren for et inngrep var knyttet til den betydelige informasjon som entydig viste at Sovjet rent kapasitetsmessig ville være i stand til å gjennomføre en slik operasjon i løpet av meget kort tid. Den amerikanske etterretningstjenesten konkluderte med at det taktiske varsel derfor ville bli meget kort.

På enkelte punkter hadde man imidlertid tatt feil også før møtet i Bratislava. Det gjaldt bl.a. en større forsyningsøvelse i slutten av juli og de muligheter som lå i dette. Informasjonsinnhenting ble vanskelig gjort av at Warszawa-pakten begrenset radiotrafikken sterkt. Dernest var grenseområdet opp mot Tsjekkoslovakia stengt for utenlandske observatører i noen måneder før innmarsjen.

Etter Bratislava-møtet og frem til 20. august foretok man på vestlig side en viss feilvurdering av både militære og politiske varsel. Den antatte politiske avklaring gjorde at man i liten grad fant noe illevarsellende i at de sovjetiske styrkene ble stående ved grensen til Tsjekko-

slovakia etter 3. august.¹⁸ Ifølge en amerikansk kongress-rapport «mistet» man i de to første ukene av august en sovjetisk formasjon som gikk inn i det nordlige Polen.¹⁹ Den høye beredskapen ved de sovjetiske strategiske styrkene ble heller ikke oppfattet som spesielt urovek-kende.²⁰ Ifølge daværende sjef for de amerikanske hærstyrker i Europa kunne man ved hjelp av radar fastslå at Sovjet begynte å overføre luftbårne styrker fra Leningrad. Sentrale stabsledd ble imidlertid ikke informert. Det er delvis blitt forklart med at forflytningene skjedde langs nord-sør linjen og ikke vestover mot NATO's område.²¹

Sannsynligheten for en innmarsj og faren for spredning over blokk-barrieren gjenspeiler seg også i at ferien ble avviklet etter programmet i de sentrale staber innen alliansen, i Washington, Bonn og London, i tiden omkring 20. august.²²

På ett punkt tok man imidlertid ikke feil: Man kalkulerte hele tiden med at det i tilfelle ville bli tale om et indre oppgjør innen Warszawa-pakten. I verste fall kunne det bli tale om episoder på grensen mot Vest-Tyskland – kanskje i tilknytning til en flyktningestrøm. Generelt kunne den militære maktbalansen bli forskjøvet i uheldig retning.

Den vestlige strategien i tiden før innmarsjen tok sikte på å motvirke også en innmarsj i Tsjekkoslovakia. Her ble flere handlingslinjer eller virkemidler valgt: Man måtte ikke nøre opp under en sovjetisk frykt for at Tsjekkoslovakia var på glid, godt understøttet av vestlige interesser. Og man søkte å unngå fremstøt som kunne gi Sovjet et påskudd for å gripe inn med henvisning til en slik provokasjons- eller infiltrasjonsteori. Brandts østpolitikk var i så måte ikke uten problemer. Utover sommeren søkte man å dempe enhver tendens til «fraternisering» med Moskvas allierte i Øst-Europa. Alt på det tidspunkt, men i enda høyere grad i etterhånd, erkjente man at «any bridges which might be built across divided Europe would have to pass through Moscow», som Karen Dawisha uttrykker det.²³

I tillegg til dette forsøket på å unngå å blåse til ilden, skyldtes imidlertid tilbakeholdenheten også ønsket om ikke å stikke kjepper i hjulene for détente-bestrebelsene. Svært mange sentrale aktører i det politiske landskap i vest hadde investert sin politiske prestisje i avspenning. Det var av idealistiske og personlige grunner viktig at Tsjekkoslovakia ikke ødela disse byggverkene. I Norge gjaldt det særlig John Lyng, i Vest-Tyskland Willy Brandt og i USA president Johnson. USA og Sovjet hadde avtalt å offentliggjøre et kommuniqué om SALT-forhandlinger på samme tid som innmarsjen faktisk skulle komme til å finne sted. Johnson satte dessuten meget inn på å få til et topp-møte

med statsminister Kosygin før valget og sin sorti fra amerikansk politikk.

Fra amerikansk side ble denne tilbakeholdenheten demonstrert ved at man unngikk å utstede offentlige advarsler og signalisere mottiltak som reaksjon på et inngrep. President Johnson synes å ha forsøkt å undertrykke ethvert signal som kunne fortone seg som uforenlig med denne handlingslinjen. I flere taler i juni understreket han selv ønsket om avspenning uten å kople dette til eller gjøre en slik samhandling avhengig av Sovjets adferd overfor Tsjekkoslovakia. De eneste avvikende og advarende signaler overfor Sovjet ble fremført fra lavere plasserte embetsmenn i State Department-byråkratiet. Da utenriksminister Dean Rusk ble konfrontert med disse advarsler, uttalte han meget sterkt at dette ikke var offisiell amerikansk politikk. Rusk understreket at USA ikke var «involved . . . in any way in the situation».²⁴

I juli mottok de amerikanske militære staber i Europa en stående instruks fra USA om å unngå overdreven patruljering til lands og i luften, og at man måtte utvise den største forsiktighet og unngå episoder og overflygninger i det sensitive området opp mot den tsjekkoslaviske grensen. På stabsnivå i Europa var man interessert i å gjøre visse forberedelser for å møte en mulig flyktningsstrøm og episoder knyttet til at flykninger ble forfulgt over grensen. Men dette fremstøtet overfor Washington ble ikke besvart.²⁵

Tilbakeholdenhetslinjen ble også søkt satt ut i livet ved offentlig å unngå å definere situasjonen som kritisk. En uttalelse fra den offisielle talsmann for Bonn-regjeringen, Gunter Diehl, om at de sovjetiske manøvrene sommeren 1968 utelukkende tok sikte på å tildekke invasjonsplaner, ble raskt dementert – ifølge enkelte kilder etter anmodning fra USA.²⁶ Amerikanerne spilte trolig også en viktig rolle i forbindelse med beslutningen i juli om å forflytte øvelsen «Black Lion» – som skulle avholdes i september – fra området nær den tsjekkoslaviske grensen og inn i Baden-Württemberg. Særlig den vest-tyske forsvarsminister, Gerhard Schröder, hadde betenkeligheter mot dette utslag av signal-politikken.²⁷

Hvilken virkning hadde så denne på sidelinjen-strategi i forholdet til Sovjet og på overveielene i Kreml forut for innmarsjen? Rent teoretisk skulle man anta at den ville redusere sannsynligheten for en innmarsj på grunn av strategiens ikke-provokative kjennetegn. På den annen side ville den avskrekkende virkningen være begrenset, prisen for en militær løsning kunne fortone seg som relativt lav.²⁸

Man kan ikke med sikkerhet fastslå hvordan Sovjet fortolket den

amerikanske adferden. På den ene side kan man imidlertid anta at den langsiktige «bridge-building»-linjen som Johnson hadde skissert, fortonte seg som noe problematisk så lenge den kunne stikke kiler inn i Warszawa-pakten. På den annen side er det trolig at Sovjet oppfattet tilbakeholdenhetsignalene og at det gjorde drøftelsene mindre kompliserte. Men beslutningen om en militær løsning ble i all hovedsak tatt ut fra en analyse av situasjonen i Tsjekkoslovakia.

Sovjet-ledelsen gav selv motstridende fortolkninger av den vestlige reaksjonen. Dels ble USA anklaget for å ha blandet seg inn, og dels understreket man at amerikanerne holdt fingrene av fatet. I det første tilfelle fabrikerte man også bevis for å understøtte påstandene om vestlig innblanding.²⁹

Disse forsøk ble symptomatisk nok sterkt tilbakevist. Utenriksminister Dean Rusk kalte til seg ambassadør A. Dobrynin og gav i sterke ordelag uttrykk for at anklagene var feilaktige, «this is not true, and you know that it isn't true – you must stop saying it», som Rostow formulerer det.³⁰

I etterhånd hevdet imidlertid russerne at USA gav dem frie hender. Ifølge generalsekretær Leonid Bresjnev mottok Sovjet bekreftende svar fra president Johnson den 18. august om at USA ville respektere Jalta- og Potsdam-overenskomstene. Det ble fortolket i retning av at USA godtok den sovjetiske innflytelsessfæren fullt ut når det gjaldt Tsjekkoslovakia og Romania, mens det ville være grunnlag for diskusjon om tilfellet Jugoslavia.³¹ Det er som nevnt *mulig* at Sovjet oppriktig har fortolket et amerikansk signal i den retning.³² Det avvek ikke dramatisk fra de mange signaler om tilbakeholdenhet som ble gitt fra amerikansk og vestlig side i løpet av sommeren 1968.

Det er også mulig at tilbakeholdenheten fungerte som en boomerang ved at det sterke ønsket om å unngå en militær løsning slo tilbake og bidro til å farve bedømmningen av hva som faktisk var i emning – selv om dette neppe er noen sentral forklaringsfaktor.

Resultatet ble i hvert fall at innmarsjen kom som en overraskelse. Det har vært antydning at den britiske etterretningstjenesten konkluderte annerledes enn de aller fleste andre elementer i det totale informasjonsapparatet innenfor alliansen. Det er lite sannsynlig. Men om så var tilfelle, ble ikke disse signalene lagt til grunn for NATO.³³

Hva er så de viktigste årsakene til at innmarsjen kom overraskende? Analysen av de strategiske varsler var bare delvis riktig. På den ene side tilsa det avspente klimaet mellom øst og vest at Sovjet ville unngå en militær konfrontasjon med NATO. På den annen side antok man

at det samme klima ville føre til at Sovjet viste tilbakeholdenhet overfor Tsjekkoslovakia – også Kreml hadde investert i avspenning, de ville nødig risikere å kullkaste dette halvferdige byggverk gjennom militære maktdemonstrasjoner i hjertet av Europa. Analysen av de taktiske varslere var i hovedsak riktig hva angikk kapasitet, Sovjet ville være *i stand* til å gjennomføre en invasjon på meget kort tid, men igjen feiltolket man Sovjets hensikter, dels som en følge av fortolkningen av avspenning og dels ut fra en forestilling om at møtet i Bratislava avfødte et genuint kompromiss.

Men feilbedømmningen gjaldt spørsmålet om Tsjekkoslovakias skjebne. Sannsynligheten for en spredning over blokkbarrieren ble bedømt som ytterst liten. Et anfall mot vest ville høyst sannsynlig ha adskilt seg markant fra Tsjekkoslovakia-scenariet både politisk og militært: Et dårligere internasjonalt klima ville ha gitt viktige strategiske indikasjoner, en annen sammensetning og tyngde i angrepsformasjonene ville trolig ha avfødt klare taktiske varslere. På den annen side stod man også nå overfor faren for en ukontrollert opptrapping.

Den norske situasjonsanalysen før innmarsjen

Arne Olav Brundtland skrev etter innmarsjen i Tsjekkoslovakia: «Since a number of non-Nordic crises have not had spill-over effects on the Nordic system, one is tempted to argue that the Nordic system has a certain autonomy from the international, or rather the European system.»³⁴ Tsjekkoslovakia-krisen skulle komme til å forsterke en slik fortolkning på norsk side. Men alt før august 1968 var truselforestillingene sterkt preget av et slikt tenkesett.

Ønsket om en aktiv avspenningspolitikk var trolig sterkere i Norge og hos den norske utenriksledelsen enn hos de fleste alliansepartnerne. Utenriksminister John Lyng investerte meget tid og politisk og personlig prestisje i en forsterket dialog. I sin utenriksredegjørelse den 21. mai 1968 vendte han seg med kraft mot de hjemlige kritikerne av denne profilen, mot «grupper og kretser hvis synsmåter på dette området iallfall ikke synes å være representert i Stortinget».³⁵

Den vurderingen var i hovedsak riktig. Diskusjonene sommeren 1968 om den nye forsvarsplanen for 1969–73 og om fortsatt NATO-medlemskap fra 1969 av viste stor oppslutning om avspenningskursen, selv om bare seks tingrepresentanter trakk en så vidtrekkende konklusjon.

sjon at de stemte mot alliansetilknytningen. Stemningene hellet allikevel i retning av et mer nyansert syn på forsvarssamarbeidet. Unge Venstre hadde i april med stort flertall sagt nei til NATO, AUF var sterkt splittet og Oslo Arbeidersamfund gikk imot med et klart flertall. Flere relativt sentralt plasserte politikere argumenterte for handlefrihet i NATO-spørsmålet i tiden fremover av hensyn til détente.³⁶ Arbeiderpartiet fastslo i sin fraksjonsinnstilling til NATO-meldingen at paktene måtte betraktes som et mellomstadium, et syn som imidlertid ikke adskilte seg meget fra Lyngs. En samlet utenrikskomité slo til lyd for en all-europeisk samarbeids- og sikkerhetsordning.³⁷

«Tradisjonalistene» i det politiske system anså imidlertid ikke denne avspenningsprofilen som problematisk. Den fremsto som en komplementær størrelse i forhold til den tradisjonelle sikkerhetspolitikken – et syn som var i overenstemmelse med NATO-linjen slik den ble nedfelt i Harmel-rapporten og Reykjavik-signalet.³⁸ Men også innen denne gruppering fant man nå tendenser i retning av et anti-supermaktssyn der de to store i større grad ble likestilt. Vietnam, Hellas og Portugal bidro til å skape denne utenrikspolitiske dimensjonen.³⁹

Men disse holdningene influerte ikke fundamentalt på forsvarssynet. Det medførte ingen vesentlig omprøving av fortolkningen av den sovjetiske trusel i forhold til Norge. Forestillingen om mer begrensede sovjetiske ambisjoner generelt, ble kompensert gjennom den sovjetiske styrkeoppbyggingen i nordområdene.

NATO's forsvarsministre vedtok på sitt møte i mai 1968 «as a basis for further planning, a concept for the external reinforcement of the flanks to supplement local forces in an emergency».⁴⁰ Dette var i stor grad et resultat av et studiearbeid som tidligere på sekstitallet var igangsatt innen NATO for å vurdere forsterkningsproblemet på nordflanken.⁴¹ Og det var et direkte uttrykk for den vekt man etter hvert tillia nordområdene.

Problemet var imidlertid ikke nytt. Allerede i den norske forsvarsplan som ble fremlagt i januar 1957 la man sterk vekt på denne utfordringen og betonte samtidig at man måtte kalkulere med lokale sovjetiske fremstøt. Dette syn var enda mer markant i *forsvarsplanen for perioden 1964–68*. Den fremdeles offisielle NATO-doktrinen om massivt svar ble ansett som lite troverdig eller avskrekkende overfor lokale fremstøt. Regjeringen fastslo at «når sannsynligheten for at atomvåpen vil bli brukt i en konflikt synes redusert, kan en angriper tro at et kupartet angrep på et mer begrenset område innen NATO ikke vil utløse en omfattende krig».⁴² I Forsvarssjefens planforslag ble lokale

aksjoner mot utsatte grenseområder betraktet som det mest sannsynlige alternativ.⁴³

Dette syn preget i kanskje enda høyere grad den nye forsvarsplanen som ble fremlagt i mars 1968, og som var skåret over den fleksible doktrines lest. Sannsynligheten for en storkrig ble ansett som liten, selv om begrensede konflikter kunne utvikle seg i en slik retning. På den annen side fastslo man at utilsiktede konfliktsituasjoner, grensekrenkelser og en feilvurdering av alliansens konvensjonelle forsvarsevne og innsatsvilje kunne føre til begrensede aksjoner.⁴⁴

Denne truselloppfatning tilsa etter Regjeringens mening et sett av nyanserte reaksjonsmidler. «Å øke evnen til nyansert reaksjon må være et klart mål i neste langtidsperiode», fastslo man i forsvarsplanen. Dette var også påkrevet for å unngå å måtte iverksette militære motiltak som i unødig sterk grad kunne øke spenningen. Denne frykten for unødig eskalering kunne virke handlingslammende. Nyanserte virkemidler kunne på den annen side bidra til å øke handlefriheten.⁴⁵

På dette tidspunkt var imidlertid truselbildet tilført en ny dimensjon som følge av den sovjetiske styrkeoppbyggingen. I tillegg til en viss landmilitær styrkeoppbygging, var det særlig utbyggingen av Nordflåten som vakte bekymring. Dette var ennå primært en konvensjonell kapasitet, men med en del korttrekkende ubåtbaserte atomvåpen som var avhengig av å transittere ut gjennom Norskehavet for å nå frem til fremskutte patruljeområder opp mot amerikansk territorium. Riktignok ble den første Y-ubåten levert i slutten av 1967. Men heller ikke denne var så vidtrekkende (knappt 3 000 km) at den kunne operere i tilbaketrukne patruljeområder nær opp til baseområdet.⁴⁶

Den sovjetiske styrkeoppbyggingen ble i hovedsak ansett å være ledd i en global strategi der *ett* av elementene var behovet for å sikre transit for de ubåtbaserte kjernefysiske rakettene. På den annen side influerte utbyggingen av Nordflåten på evnen til å motta allierte forsterkninger. Amfibiekapasiteten kunne knapt ha noen annen mening enn å være rettet mot norsk område.

Den totale styrkeoppbyggingen representerte derfor etter Regjeringens mening et potensiale «i vår umiddelbare nærhet som direkte virker inn på vår forsvarsmessige situasjon». Her la man vekt på styrkenivåets høyde samt økt stridsevne og innsatsmulighet som følge av bedre våpensystemer og større mobilitet.⁴⁷ Man konkluderte på denne bakgrunn med at «begrensede aksjoner mot utsatte deler av vårt land uten særlige forberedelser kan gjennomføres med stående styrker som finnes i området».⁴⁸ Det var sannsynlig at man kunne få et politisk

varsel som følge av økt spenning og samtidig visse militære indikasjoner, «men sikkert er det ikke», fastslo Regjeringen i forsvarsplanen.⁴⁹

Her var Forsvarssjefen enda mer pessimistisk, samtidig som han spesifiserte denne truselen til primært å gjelde Nord-Norge. Angrep i nord kunne etter hans mening iverksettes uten noen form for varsel. Mot resten av landet ville faren for et overraskelsesangrep være begrenset til sjø- og luftoperasjoner.⁵⁰

Forsvarssjefen anbefalte på denne bakgrunn en forsterkning av det stående beredskap i Nord-Norge, trolig særlig knyttet til garnisonen i Porsanger. Dette var ingen ny tanke. Allerede i Forsvarssjefens forslag til forsvarsprogram for den forutgående periode, tiden 1964–68, var det fremkastet forslag om å øke Hærens stående styrker i Finnmark med noe ut over en infanteribataljon med visse støttevåpen.⁵¹ Vektige grunner tilsa en kvantitativ justering av styrkenivået i nord, mente Regjeringen. Man sa allikevel nei – av hensyn til begrensede ressurser og «den foretatte sikkerhetspolitiske vurdering». Dette siste hensyn henspilte også på den internasjonale situasjonen. «Internasjonal avspenning kan således tillate et lavere beredskapsnivå, men evnen til raskt å heve det må beholdes». ⁵² Man skisserte på denne bakgrunn en alternativ løsning til Forsvarssjefens forslag der man søkte å øke avdelingenes stridsevne gjennom mobilitetsfremmende tiltak og ved å fornye materiellet. Dette gjaldt dels taktisk mobilitet ved å anskaffe nye og mer moderne kjøretøyer og spesialvogner, helikoptre, og nye pansrede stridskjøretøyer samt en viss strategisk mobilitet gjennom nye transportfly til Luftforsvaret. Dermed ville det være mulig «til enhver tid å kunne tilpasse vårt beredskapsnivå til den aktuelle utenrikspolitiske situasjon», som forsvarsminister Otto Grieg Tidemand senere uttrykte det.⁵³

Satsningen på en større transport- eller overføringskapasitet lå også til grunn for den foreslåtte endringen i tjenestetidsmønstret som ble skissert i forsvarsplanen. Den eksisterende ordning innebar at de utskrevne mannskaper først gjennomgikk en tre måneders rekruttskole, deretter en tre måneders avdelingsperiode, begge avtjent ved en øvingsavdeling, for så å bli overført til beredskapsavdelinger i Nord-Norge. Nå slo man til lyd for at avdelingsperioden ble avtjent ved en beredskapsavdeling. Det ville gjøre det mulig å sette opp flere beredskapsenheter. Forsvarsplanen fastslo at det økte behovet for sikringsstyrker ved flyplassene i den nordlige landsdel kunne dekkes inn ved denne endringen.⁵⁴ Grunntanken var likevel at man med dette ville sikre seg en mobil reserve som på grunn av økt lufttransportkapasitet

raskt kunne settes inn der behovet til enhver tid var størst. Tiltakene ble presentert mer utførlig i en proposisjon som ble fremlagt i oktober 1968, men den var ennå ikke justert i forhold til erfaringene fra Tsjekkoslovakia-krisen.⁵⁵

Dette forsvarskonseptet ble sommeren 1968 godtatt av forsvarskomiteen, som imidlertid holdt muligheten åpen for en justering: «Komiteen er enig med departementet i at hovedretningslinjene må tas opp til fornyet vurdering i tilfelle endringer i den internasjonale situasjon. En slik fornyet vurdering må også omfatte det økonomiske grunnlag for programmet.»⁵⁶ Dermed foretok man en direkte kopling til det internasjonale miljø og détente. Tankegangen hadde visse likhetspunkter med forestillingen om den «forutseende utenriksledelse» fra mellomkrigsårene, da man konkluderte med at en styrkeoppbygging måtte påbegynnes «så snart statsmaktene finner at verdenssituasjonen begynner å utvikle seg i truende retning».⁵⁷ Forskjellen besto naturligvis i at man på dette senere tidspunkt hadde en betydelig stående beredskap. På den annen side måtte man nå kalkulere med et atskillig kortere taktisk varsel.

Det er sannsynlig at frykten for en militær løsning i Tsjekkoslovakia, med en påfølgende spredningsfare, bidro til å forsterke behovet for å formalisere denne omprøvningsopsjonen. Men det reflekterte nok like meget det økende sovjetiske potensiale i nordområdene og det forhold at den politiske avspenningen ikke hadde avfødt en tilsvarende militær nedbygging. Grieg Tidemand understreket dette siste forhold meget sterkt i juni 1968. Han konkluderte med at man derfor ikke kunne «bygge vårt lands sikkerhet og militære forsvar på antatte intensjoner».⁵⁸ Utover sommeren 1968 dvelte han også ved flere anledninger ved implikasjonene av den sovjetiske styrkeoppbyggingen i vårt nær-område.⁵⁹

Dette siste forhold var blitt høyaktuelt som følge av sovjetiske militære operasjoner i nord i juni og juli, manøvre som vakte betydelig bekymring på norsk side. På samme tid som Tsjekkoslovakia-krisen var i ferd med å bli akutt, gjennomførte Sovjet en oppmarsj opp mot den norske grensen i tidsrommet fra 7. juni til ca. 11. juni. Det var en helt åpen maktdemonstrasjon der enhetene ble feltmessig gruppert i stilling med front mot vest. Man har antydnet at øvelsen besto av tilsammen 50 000 mann der store deler av 45. Motoriserte infanteridivisjon ble gruppert mot grensen. Man observerte en motorisert infanteribataljon forsterket med et artilleribatteri som tidligere ikke var blitt sett ved grensen. Man kunne iaktta en betydelig styrkeoverføring luft-

veien, selv om man ikke vet om disse flyene var fylt opp med soldater – Sovjet var trolig primært interessert i å *demonstrere* kapasitet, mobilitet og evne til å foreta styrkeoverføringer luftveien.

Demonstrasjonen vakte bekymring lokalt ved garnisonen der man hadde relativt begrenset oversikt over situasjonen totalt sett. «Vår garnison lå i larmberedskap i skydd eller i observationtornen. Timme etter timme lå vi där och försökte kika inn i dimman utan att se något. Vi bara hörde . . . Vi visste inte at det «bara» var en rysk styrkedemonstration. För oss var det allvar», som en av øyenvitnene ved garnisonen uttrykte det overfor Dagens Nyheter.⁶⁰

På stabsnivå i Oslo var man forbauset over hvor «Krustsjoviansk» denne styrkedemonstrasjonen eller grenseepisoden artet seg. På den annen side var man ikke særlig bekymret for et direkte militært fremstøt, selv om man ikke kunne utelukke muligheten for grensekrenkelsers. For det første la russerne stor vekt på å bli sett, noe som sterkt indikerte at man sto overfor en maktdemonstrasjon. Dernest var fremstøtet i tid avstemt i forhold til NATO-øvelsene Polar Express og Polar Ice,⁶¹ og det var rimelig å tolke utspillet i lys av dette. Sovjetiske massemedia brukte sterke skyts mot denne vestlige øvelsesaktiviteten og hva man oppfattet som vestlige provokasjoner.⁶² Det kunne også se ut som om man hadde fått enkelte varsler på forhånd. Da Grieg Tidemand besøkte Sovjet i 1967, fremkom det et par signaler om at man kunne vente seg en overraskelse i nord, selv om det var vanskelig å vite med bestemthet hva russerne hadde i tankene. Men det bidro trolig til at man var mentalt forberedt på at noe kunne komme til å skje.⁶³

Juli-øvelsen Sever var ikke en like åpenbar maktdemonstrasjon. På den annen side fremsto denne til da største sovjetiske marineøvelse som mer bekymringsfull strukturelt sett. Her ble det øvet i mange faser i en rekke områder etter at man hadde gjennomført en mindre øvelse i mai og fulgt NATO's øvelsesaktivitet meget intenst. Den omfattet et meget stort antall overflatefartøyer, ubåter og fly. Sett fra norsk side ble den oppfattet som særlig urovekkende fordi den fremsto som en knipetangmanøver som truet forbindelseslinjene vestover og på grunn av amfibiestyrken og landgangsfartøyene som demonstrerte sin offensive evne ved å gjennomføre en landgangsmanøver mot forsvart kyst på Kola-halvøya. Man visste at russerne var i ferd med å utvikle en betydelig evne til å gjennomføre kombinerte landgangsoperasjoner, men nå fikk man et håndfast bevis for at dette var en realitet. Den strategiske kjernefysiske evne var blitt supplert med et tilsvarende kon-

vensjonelt og offensivt potensiale, og det gav Sovjet større fleksibilitet i valg av virkemidler. Riktignok hadde russerne etablert et mønster med to årlige marineøvelser i Norskehavet fra og med 1963, «but never they had done so in such a strength and with as much publicity», som general Lemnitzer uttrykte det.⁶⁴

Sovjet avviste påstander om at dette endret det norske truselbildet og koplet aktiviteten til NATO-øvelser på nordflanken.⁶⁵ På norsk side delte man ikke denne defensive fortolkning. Rent hypotetisk er det trolig at uroen ble forsterket av de relativt hyppige krenkelser av norsk territorialfarvann. Som Paul Thyness uttrykte det kort tid senere: «Det skjer vel litt for ofte at fremmede orlogsfartøyer observeres i norske fjorder, uten at vi kan reagere raskt og effektivt. Vi har også problemer langs visse kyststrekninger hvor utenlandske fartøyer krenker de forbudte soner som finnes i militært betydningsfulle områder.»⁶⁶

Grieg Tidemand streifet inn på grenseepisoden ved et par anledninger i juni, og utenriksministeren berørte fremstøtet på rådsmøtet i Reykjavik senere i måneden.⁶⁷ Men dette var ikke ledd i noen bevisst aktiv signalpolitikk overfor russerne. Tvertimot. Grenseepisoden ble ikke umiddelbart besvart, hverken utad eller via diplomatiske kanaler. Når det gjaldt Sever, besluttet man i NATO at den allierte marinestyrken, som lå ved kai i Oslo, skulle gå ut og følge aktiviteten. Men også her søkte man bevisst å unngå å signalisere på annen måte. Først senere kom man tilbake til spørsmålene. Lyng tok opp grenseepisoden i en samtale med den sovjetiske ambassadør i Oslo den 8. november, like før denne skulle avlegge et besøk i Moskva. Utenriksministeren ville ha klarhet i hensikten med demonstrasjonen og reiste også spørsmålet om dette egentlig var forenlig med vennskapelige forbindelser mellom to naboland.⁶⁸

Forsøket på å unngå en reaksjon eller dempe denne i den grad det var mulig eller hensiktsmessig, berørte også massemedia. Det bekrefte fra flere hold – herunder også av Grieg Tidemand – at den forsvarspolitiske ledelsen helst så at avisene skrev minst mulig om øvelsene. Man tok også aktive skritt for å oppnå det. Forsvarsministeren reagerte på den bakgrunn meget kritisk etter at Norges Handels- og Sjøfartstidende hadde omtalt Sever i ordelag som Grieg Tidemand misbilliget fra et hensiktsmessighetssynspunkt.⁶⁹

Ifølge Grieg Tidemand uttalte russerne i etterhånd at man var meget overrasket over den norske tausheten.⁷⁰ Dette signalet, sammen med øvelsesopplegget, indikerer at man i Kreml var sterkt interessert i en norsk reaksjon og i bred omtale i massemedia. På rådsmøtet i Reykjavik

i juni hevdet Lyng at grenseepisoden trolig representerte et sovjetisk forsøk på å påvirke den norske NATO-debatten.⁷¹ Kanskje var Sovjet også interessert i å vise ansikt og indikere følgene av økt NATO-aktivitet i nordområdene. I så fall fantes det en tilsvarende norsk interesse av å nøytralisere den mulige opinionseffekten og unngå å antyde at man lot seg skremme.

Det er vanskelig å fastslå med sikkerhet om denne taushetslinjen også var motivert i hensynet til Tsjekkoslovakia og ønsket om å unngå at det ble skapt en sterk anti-sovjetisk stemning i opinionen og i massemedia som kunne ha uheldige refleksvirkninger til Tsjekkoslovakia-krisen. Her etterstrebet man en lav profil. Det er derimot sannsynlig at den sovjetiske handlemåte i nordområdene bidro til å farve det generelle inntrykket av denne supermaktens adferd – og dermed indirekte også fortolkningen av russernes opptreden overfor Tsjekkoslovakia.

Tsjekkoslovakia-spørsmålet ble drøftet inngående på et møte den 21. mars da man sammenkalte de norske ambassadørene i østblokklandene. Det ble likeledes diskutert under det nordiske utenriksministermøtet i april, hvor man samtidig fikk en god anledning til å få definert den svenske og finske nøytralitetspolitikk i forhold til en slik krise, som Lyng uttrykker det.⁷² Tsjekkoslovakia var også samtaleemne på råds-møtet i Reykjavik i juni, men ikke særlig inngående, fordi situasjonen på dette tidspunkt var noe roligere.⁷³

Utenriksministeren var imidlertid ytterst varsom med å kommentere situasjonen offentlig. Men han drøftet spørsmålet i sin redegjørelse den 21. mai under inntrykket av et markant sovjetisk påtrykk mot Dubcek-regimet. «På det tidspunkt anså vi sjansen for intervensjon for 50/50», hevdet Lyng i etterhånd.⁷⁴ I redegjørelsen sluttet han seg til Dubceks fortolkning av liberaliseringen, nemlig at den ville foregå innen rammen av det kommunistiske parti og uten at det rokket ved tilknytningen til Warszawa-pakten. Dette var et signal om tilbakeholdenhet som han ytterligere understreket ved å tilføye: «Man kan forstå at det må være slik, og man kan forstå at det er av betydning at dette gjøres klart, og at det blir erkjent.» Men han utstedte også en advarsel til Sovjet: En militær konflikt ville «bety de mest alvorlige refleksvirkninger, og tilbakeslag i hele vår verdensdels utvikling.»⁷⁵ Som han senere har uttrykt det, så sto man på dette tidspunkt overfor en ytterst delikat balansegang mellom mulighetene for et inngrep og håpet om tilbakeholdenhet.⁷⁶ Det gjaldt dermed også for Norge å foreta en avveining mellom på den ene side å utstede advarsler og på den annen

side ikke å bli oppfattet som en heilagjeng på gjerdet.⁷⁷ Da forbundskansler Willy Brandt besøkte Norge i begynnelsen av august, ble denne tilbakeholdenhets-linjen sterkt understreket fra begge parter. Brandt var meget åpenhjerlig når det gjaldt de sekundære østblokk-statene, og la sterk vekt på at Øst-politikken ikke måtte bli oppfattet som eller påstått å være en infiltrasjons- eller provokasjonspolitik.⁷⁸

Hvor sannsynlig anså man en militær løsning for å være? Her ser det ut som om de norske bedømmingene var sammenfallende med de strømninger jeg har skissert i vest for øvrig. Man var klar over at de militære forutsetningene var tilstede og at det «bare krevdes et håndgrep for å utløse invasjonen», som Lyng uttrykte det etterpå.⁷⁹ I mai ble situasjonen vurdert som kritisk, i midten av juli «trodde de fleste at det ville bryte løs», uttalte Lyng senere.⁸⁰ Men etter møtet i Bratislava konkluderte man også i Norge med at faren var over – i hvert fall i denne omgang.⁸¹

Det er sannsynlig at fluktuasjonene i bedømmingene stort sett var de samme som i Danmark. Her fastslo Forsvarets Etterretningstjeneste i begynnelsen av mai at forholdet mellom Moskva og Praha nærmet seg en avgjørende og kritisk fase. Man festet seg bl.a. ved at radiotrafikken og den militære aktiviteten generelt ble trappet opp og at militærmanøvrene avvek fra normalmønstret. Den 19. juli konkluderte man med at «mulighetene for en militær intervention eller politisk kompromisloesning nu lige store . . . forsoeg paa sovjetisk opbygning af en begrundelse for direkte militær indgriben konstateret . . .». Frem til innmarsjen utstedte etterretningstjenesten 11 slike advarsler.⁸²

På den annen side mottok man signaler som gikk i en annen retning. Blant annet ble integritetsprinsippet nedfelt i kommunikeet ved avslutningen av statsminister Kosygin's besøk i Stockholm i midten av juli, man talte om «icke-inblandning i inre angelägenheter, respekt för den statliga suverenitaten og den territoriella integriteten».⁸³ Det var en meget sterk formulering som ytterligere ble understreket under samtalene med statsminister Tage Erlander og utenriksminister Torsten Nilsson – selv om land ikke ble nevnt. På den annen side gjorde Kosygin's ledsager, første viseutenriksminister V. V. Kuznetsov, store anstrengelser for å forhindre en slik formulering.⁸⁴ Det er sannsynlig at det norske utenriksdepartement ble informert også om dette. Hva man ikke visste, men bare kunne gjette seg til, var at Kosygin tilhørte den falangen som var mest skeptisk til en militær løsning.⁸⁵

Det militære situasjonsbildet var relativt klart i tiden etter møtet i Bratislava. Forsvarsministeren kunne noen dager før innmarsjen gi

Regjeringen «en presis redegjørelse for den militær-strategiske situasjon og for de troppeenheter som var samlet rundt det tsjekkoslaviske territorium». Det store spørsmålsteget var hvorvidt Sovjet var beredt til å ta den belastningen som en militær løsning ville medføre. Her tok man også i Norge feil.⁸⁶

Dette optimistiske synet preget samtalene med den jugoslaviske statsminister Spiljak i Oslo den 19. august. «Det var den beste briefingen», sier Lyng. «Bare den omstendighet at han kom, viste at de ikke regnet med en invasjon. Men også han hevdet at Vest-Tysklands politikk representerte en fare.»⁸⁷ Han konkluderte imidlertid med at forhandlingene i Bratislava nok kunne betraktes som en seier for reformbevegelsen.⁸⁸

Man må gå ut fra at man hadde en relativt presis oversikt over den sovjetiske militære adferden i nærområdene til Norge og Norden. Her var det ingenting som indikerte at nordområdene i tilfelle ville bli trukket inn. Den danske etterretningstjenesten konstaterte en måned før innmarsjen at det ikke ble foretatt noen beredskapsøkning ved de polske og øst-tyske styrkene i Østersjøområdet – det tydet på at øststatene ville begrense seg til Tsjekkoslovakia. Dette situasjonsbilde endret seg heller ikke merkbart senere.⁸⁹ Den sovjetiske aktiviteten i Østersjøen var utover i august i hovedsak konsentrert sør for Rigabukten og Finskebukten. Det dreide seg om et stort antall små, men separate øvelser og en viss økning av beredskapen ved de flytende radar- og lytte- og peileplattformene i internasjonalt farvann ved Beltene og Falster. Det var også en noe større aktivitet til sjøs og i luften i nord, men det avvek åpenbart ikke dramatisk fra normalmønstret. Fortolkningene ble imidlertid vanskeliggjort av den generelt økte sovjetiske aktiviteten både her og i Østersjøen i slutten av sekstiårene.⁹⁰

Grieg Tidemand hevder at Norge økte beredskapen i dagene før innmarsjen, og dette medførte at det ikke ble påkrevet å iverksette ytterligere tiltak av særlig omfang den 21. august.⁹¹ Det er uklart hva dette henspeiler på og hva som eventuelt var den direkte foranledning. Det faller ikke særlig godt inn i hva man ellers vet om situasjonsfortolkningen i denne tiden. På den annen side iverksatte svenskene visse tiltak etter Bratislava-møtet på varslingsiden. Det gjaldt trolig innenfor Försvarets Radioanstalt. Man foretok en viss forsterkning på bemanningssiden og forflyttet de «rörliga avlyssningsstationer» (dvs. fly) lenger sørover i Østersjøen, opp mot øst-europeisk territorium, for bedre å kunne oppfange aktiviteten. Bakgrunnen for dette var at den

militære styrkeoppbyggingen tiltok, stikk i strid med hva man hadde forventet. En del av dette mønstret var at østblokk-landene i dagene før innmarsjen gjennomførte en del begrensede marineøvelser i Østersjøen som i strid med vanlig praksis fortsatte i week-enden 17.–18. august.⁹² Det er ikke usannsynlig at Norge kjente til disse forhold. Noe helt annet var å fortolke disse indikasjonene i retning av at en innmarsj var forestående.

NATO's reaksjon på invasjonen

Invasjonen hadde trolig som siktemål å forhindre en utglidning i Tsjekkoslovakia, noe som kunne få negative ideologiske, politiske og militære implikasjoner sett fra Kreml.

Hovedproblemet var at Sovjet gjennom et militært inngrep forbrøt seg mot regelsettet bygget opp rundt den nasjonale suverenitet – slik dette f.eks. ble formulert i det omtalte Stockholms-kommunikatet. Sovjet søkte å begrense effekten av dette ved på den annen side å overholde «spillereglene» knyttet til en intra-blokkintervensjon. Man bagatelliserte omfanget og avviket fra tidligere adferd, hva man kan kalle presedens. Man påpekte det midlertidige i operasjonen, dels ved å forsøke å sikre en rask «normalisering». Aksjonen ble legitimert ved at man påberopte seg å være invitert og ved at andre stater innen Warszawa-pakten også aktivt tok del. Overfor vest ble det i tillegg gitt klart uttrykk for at det dreide seg om et familie-oppgjør som ikke ville influere på tyngdeforholdet mellom blokkene.⁹³

Også på vestlig side la man en tilsvarende intra-blokkfortolkning til grunn. Man var vitne til et indre oppgjør innen Warszawa-pakten som utover en viss umiddelbar usikkerhet, bare hadde begrensede militære refleksvirkninger for NATO. Dette var ikke bare den genuine bedømmingen, slik *valgte* man også i hovedsak å fremstille det utad. Dette siste forhold reflekterte samtidig et ønske om ikke å dramatisere krisen eller bruke den som en brekkstang for en sterkere profilert styrkepolitikk.

Men denne intra-blokkfortolkningen medførte i sin tur at vest hadde begrensede virkemidler for å besvare utfordringen – om man f.eks. av politiske hensyn hadde ønsket det. Som Rostow uttrykker det: «On the night of the invasion – it was a most depressing night because we knew that we could do nothing . . .»⁹⁴

Dermed kan krisen kategoriseres innenfor det «grå nivå», der sann-

synligheten for en militær konfrontasjon mellom blokkene ble oppfattet som begrenset, men hvor man i utgangspunktet ikke kunne *ute-lukke* muligheten for en opptrapping.

Innmarsjen tok til like før midnatt den 20. august. Klokken ett bad den sovjetiske ambassadør i Washington om et møte med president Johnson. Det tok til en time senere. Her ble Johnson informert om invasjonen. På samme tid, ved to-tiden, sendte Associated Press ut den første meldingen fra Praha.

Meget tyder på at kommunikasjonsrutinene innenfor alliansen ikke fungerte tilfredsstillende i denne tidlige fasen. Den britiske forsvarsminister, Denis Healey, uttalte senere på høsten: «As the crises developed in August, it revealed weaknesses in NATO – a failure in communications, not only between governments themselves, but also between governments and the military.»⁹⁵ CIA hadde riktignok oppfanget at noe var i emning umiddelbart før selve innmarsjen, og enkelte varslingsenheter observerte som nevnt en del overflytninger. Men dette nådde av forskjellige grunner ikke umiddelbart frem til de sentrale militære stabsledd og opp på det politiske nivå. Heller ikke den informasjon som Johnson mottok i sitt møte med den sovjetiske ambassadøren ble sendt videre straks. Denne samtalen var ekstra viktig fordi den også inneholdt en fortolkning og en forsikring om begrensete hensikter fra sovjetisk side. De fleste vestlige land ble dermed orientert via Associated Press.

Det oppstod også visse problemer i Brussel. Det sentrale apparatet i alliansen var på denne tiden ekstra svakt bemannet på grunn av ferieavviklingen, og det viste seg at man ikke hadde tilstrekkelig teknisk kapasitet til å kunne håndtere og videreformidle den store informasjonsmengden så raskt som ønskelig. Selv om dette ikke var noen avgjørende svikt, så er det sannsynlig at analysegrunnlaget i løpet av de første timene lå tilbake for hva som var ønskelig, delvis sentralt, men kanskje også like meget på nasjonalt nivå.

Det er på denne bakgrunn interessant å observere at svenskene tro- lig iverksatte enkelte beredskapstiltak allerede før midnatt, selv om dette neppe var motivert i en uttømmende forståelse av hensiktene med de militære bevegelser. Den totale svenske aktiviteten i morgentimene indikerer i alle tilfelle at de maktet å etablere et krisestyringsapparat som fungerte tilfredsstillende tidligere enn hva som var tilfelle innenfor NATO-alliansen.⁹⁶ NATO hadde til da ytterst liten erfaring med kollektiv krisestyring i et korttidsperspektiv. NATO hadde heller aldri iverksatt beredskap utover forberedende beredskap – som kunne

settes ut i livet av de fagmilitære sjefer regionalt uten en kollektiv beslutning på rådsnivå innenfor alliansen. Heller ikke denne gangen gikk man lengre enn dette. Etter at hovedtrekkene i situasjonen stort sett var klar og det konsultative maskineriet tok til å fungere, begrenset man seg til tiltak innen rammen av forberedende beredskap i deler av kommandostrukturen. Rådet anså det senere heller ikke påkrevet å trappe opp til enkel beredskap – hva som i tilfelle ville ha vært grunnlaget for å forberede overføringer av styrker som var tildelt NATO under SACEUR's operative kommando.⁹⁷

Til grunn for denne tilbakeholdenheten lå en analyse av at mønstret i og sammensetningen av invasjonsstyrkene indikerte at man sto overfor en operasjon som begrenset seg til Tsjekkoslovakia. Sovjetiske forsikringer både før og umiddelbart etterpå bygget opp under en slik fortolkning. Blant annet av den grunn ble det allerede i morgentimene den 21. august klart at USA i all hovedsak ville begrense sin reaksjon til verbale protester.⁹⁸ Men dermed var det også umiddelbart klart at det ikke var noen fare for en eskalering over blokkbarrieren militært sett.

Tre spørsmål sto sentralt i de etterfølgende drøftelsene innad i alliansen: Hvor alvorlige var svakhetene som ble avdekket ved krisestyringen, og hva måtte eller burde gjøres for å bøte på dette? Hvordan burde man forholde seg overfor innmarsjen, Bresjnev-doktrinen og en mulig spredning av krisen til særlig Romania og delvis Jugoslavia? Var det nødvendig å justere det mer grunnleggende forsvarskonseptet?

CIA-sjefen, Richard Helms, fastslo senere på høsten at den manglende evne til å oppfange innmarsjen og Sovjets suksess med å hemmeligholde forberedelse til operasjonen, fortonte seg urovekkende. Dette resulterte i at rutine ble gjennomgått på amerikansk side. Spørsmålet ble bl.a. tatt opp i en kommisjon i 1971 som fastslo at man hadde avdekket vesentlige svakheter i forhold til et potensielt overraskelsesangrep. Forsvarsdepartementet ble gitt i oppdrag å rette på disse forholdene.⁹⁹

Innen NATO synes det å være delte meninger om hvor vellykket krisestyringen var i tilknytning til Tsjekkoslovakia-krisen – selv om det er konsensus om at det ikke ble avdekket fundamentale problemer. Denne diskusjonen synes å ta farve av ulike ønskemål når det gjelder ambisjonsnivå og en ulik vurdering av muligheter og begrensninger, kanskje særlig innenfor en så bredt sammensatt allianse. Men erfaringene førte til at man nå fant det påkrevet å se nærmere på prosedyrene. I en senere rapport om kommunikasjoner og krisestyring innen allian-

sen ble det fremholdt at «it was the invasion of Czechoslovakia that led directly to the establishment of a proper crisis management procedure and machinery within NATO».¹⁰⁰ Det er imidlertid nødvendig å understreke at dette arbeidet var i godt gjenge alt før innmarsjen. Men man kastet seg nå over oppgaven med større intensitet. Dels ble det etablert mer fleksible beredskapsprosedyrer. Situasjonssentret i Brussel ble permanent bemannet med en sammensatt stab. Man institusjonaliserte etter hvert krigsspill for å vinne erfaring med krisestyring – Wintex (tidligere Fallex) ble fundert på et på forhånd definert scenario, Hilex tok utgangspunkt i et lavt konfliktnivå, men uten på forhånd fastlagte scenarier. Dette siste inkluderte også politiske ledere, selv om de ikke har deltatt like systematisk som de fagmilitære.¹⁰¹

Men det var like meget på kommunikasjonssiden at innmarsjen gav støtet til en forsterket innsats. I 1970 besluttet forsvarsministrene å samordne kommunikasjonssystemene i alliansen i et integrert system, NATO Integrated Communications System (NICS). Utviklingen og oppbyggingen av dette apparatet har stort sett pågått siden.¹⁰²

Hvordan skulle man forholde seg til innmarsjen? Hensynet til fortsatt avspenning tilsa en reaksjon begrenset til det verbale plan. På den annen side følte man et visst behov for å definere en slags toleransegrense overfor grad av overgrep i Tsjekkoslovakia, overfor Bresjnevdoktrinen og i tilfellet Romania – det siste spørsmålet skapte en viss usikkerhet på grunn av de sovjetiske troppekonsentrasjonene opp mot den rumenske grensen.

Selv om Sovjet la stor vekt på å overbevise vest om sine begrensede hensikter, var man på den annen side ikke beredt til å avgrense det territoriale omfanget av Bresjnevdoktrinen og definere de kriterier som lå til grunn for å plassere enkelte land eller regimer som tilhørende det «sosialistiske fellesskap» – med den følge at hensynet til den nasjonale suverenitet måtte underordnes fellesskapets interesser. Selv om vest oppfattet innmarsjen som et indre anliggende, skapte disse forhold en viss usikkerhet på vestlig side.

I avveiningen mellom disse hensyn bar den umiddelbare amerikanske reaksjonen et meget sterkt preg av at den gryende dialogen med Sovjet ikke måtte bli skadelidende. Innmarsjen måtte ikke få stikke kjepper i hjulene for SALT-forhandlingene og heller ikke tanken om toppmøtet. Man begrenset seg derfor til å oppfordre Kreml til å vise «moderasjon», man antydte ingen form for straffetiltak eller motforholdsregler som følge av innmarsjen og man utstedte heller ingen advarsler knyttet til følgene av hårdhendte utrenskningsaksjoner i Tsjekkoslovakia.

I slutten av august følte man seg imidlertid tvunget til en delvis revurdering. Rundt 25. august startet sovjetisk presse en sterk propaganda-kampanje rettet mot Jugoslavia og Romania. Den 30. august ble Johnson oppringt på sin ranch i Texas av Rostow på bakgrunn av etterretningsrapporter som antydte muligheten for et militært utspill overfor Romania. Det var med ett oppstått et sterkt behov for å advare, for å etablere «a trip wire along the Romanian and the Yugoslavian borders», som Barton og Martin uttrykker det. Signalet var likevel så forsiktig og uforpliktende at man ikke pådro USA et direkte ansvar eller antydte en eksplisitt garanti overfor disse landene – en uhyre vanskelig balansegang. Den første advarselen ble uttalt allerede i en tale av Johnson i San Antonio den 30. august, og man fulgte trolig opp i form av et signal overfor den sovjetiske ambassadøren samme kveld. Neste dag annonserte man at USA sammen med sine allierte nå vurderte hvilke implikasjoner innmarsjen i Tsjekkoslovakia kunne ha for NATO-landenes sikkerhet. Dette plutselige behovet for en aktiv krisestyring synes å ha hatt den forventede virkning. På en pressekonferanse den 6. september uttalte presidenten at «we have had some assurances following the speech in San Antonio, which we are very glad to have».¹⁰³

Den offisielle reaksjonen fra NATO's side tok sterkt farve av disse trekk ved den amerikanske reaksjonen. I de første dagene førte det trolig til en mer forsiktig reaksjon enn hva de fleste andre land innen alliansen hadde ønsket. USA satte seg bl.a. imot forslag om å fremskynde høst-møtet i rådet særlig meget. Man fryktet for en unødig sterk reaksjon i en fase hvor innmarsjen ennå satte sterke følelser i bevegelse. Først på et improvisert møte mellom en del av ministrene den 4. september forlot man til en viss grad lav-profillinjen. Foruten en viss kritikk av innmarsjen, fastslo man i kommunikeet at alliansen nå var i ferd med å gjennomdrøfte de militære implikasjonene – det ble om ikke annet oppfattet som et signal om at det ville være uakseptabelt å redusere satsningene på forsvaret. Denne linjen ble fulgt opp på det noe fremskutte rådsmøtet den 15. og 16. november. Her formulerte man det politiske svar på intervensjonen og tok stilling til Bresjnevdoktrinen og herunder også tilfellet Romania. Kommunikeet gav et sterkt preg av hva Robert Ranger har omtalt som «the strategy of ambiguous response».¹⁰⁴ Foruten signaler om en del militære justeringer, fastslo man nå at «det er klart at *enhver* sovjetisk intervensjon i Europa eller i Middelhavet ville skape en internasjonal krise med alvorlige konsekvenser».¹⁰⁵

Det var et signal om at man ikke ville stille seg likegyldig overfor sovjetiske inngrep i den «grå sonen» i Europa – overfor land som falt utenfor de to militærblokkene eller som hadde en løsere tilknytning. Men det var uklart hvilke land som kunne tenkes å få nyte godt av denne implisitte garanti, og det var enda mer uklart hva denne garanti eventuelt ville bestå i. En del land ble nevnt med navn på rådsmøtet. Men det er ut fra den informasjon som er tilgjengelig, vanskelig å danne seg et sikkert bilde av hvilke land det var, dels fordi det var uenighet på dette punkt. Og man var etterpå svært forsiktig med å presisere dette nærmere. Her måtte man ta hensyn til disse landenes uavhengige status og integritet. Uklarhet ble dessuten betraktet som optimalt avskrekkende.¹⁰⁶ En nærmere presisering ville nødvendigvis ha svekket advarselen fordi som McLin uttrykker det: «NATO had neither the mandate, the capability, nor the plans to carry out any such commitment.»¹⁰⁷

Kommunikeet hadde i tillegg en annen innebygget motsetning i seg. Samtidig som man utstedte denne advarsel, slo man til lyd for fortsatt avspenning. Man sto overfor det dilemma at «renewed détente would cancel out the warning», som Szent-Miklosy formulerer det.¹⁰⁸ Nettopp denne sammenhengen førte til at advarselen gled i bakgrunnen nokså raskt. Den ble ytterligere overskygget av den konkrete avspenningsvilje som vest demonstrerte i forbindelse med tilslutningen til tanken om en sikkerhetskonferanse, Østpolitikken og SALT-forhandlingene på supermaktsnivå. Når det gjaldt det siste forhold førte riktignok skiftet av administrasjon i Washington til at det tok noen tid før forhandlingene kom i gang. Man maktet også å forpurre Johnsons toppmøteprosjekt på tampen av hans periode i Det Hvite Hus.¹⁰⁹ Men også her var det bare et spørsmål om tid.

Heller ikke justeringene i forsvarsprogrammene ble særlig langtgående, og de hadde ingen store langtidsvirkninger. General Lemnitzer la meget sterk vekt på at den militære maktbalansen i Sentral-Europa var forskjøvet.¹¹⁰ Det var en utbredt oppfatning. Men de aller fleste aktørene la adskillig mindre vekt på implikasjonene av den fremskutte deployering av sovjetiske styrker i Tsjekkoslovakia sett i en totalsammenheng – selv om det var bred enighet om at det kunne ha uheldige virkninger for Vest-Tyskland. Ettersom Sovjet allerede i løpet av høsten trakk ut hovedtyngden av styrken, gled dette aspekt ved krisen relativt raskt i bakgrunnen og preget dermed også i liten grad møtet i rådet i midten av november. Derimot var det en viss bekymring knyttet til den demonstrerte mobilitet, forsyningskapasitet, de taktiske dispo-

sisjoner og særlig problemene omkring taktisk varsel fordi det ville være vanskelig å sikre seg et presist bilde av sovjetiske intensjoner.

Det var disse vurderingene som lå til grunn for justeringene. USA besluttet å styrke luftkapasiteten og forsterke sitt infanteri i Vest-Tyskland. Øvelsesprogrammet for bakkemannskaper og flypersonell som var avsatt for NATO, ble viet større oppmerksomhet, særlig øvelsesvirksomheten for de enheter som var blitt trukket hjem fra Sentral-Europa.

Den amerikanske regjeringen gjennomgikk samtidig NATO-strategien på ny med utgangspunkt i fire grader av engasjement – fra en symbolsk styrke (trip wire) og til en meget omfattende innsats, mer omfattende enn den eksisterende situasjonen. Man ble imidlertid stående ved det gamle konsept og et tilsvarende engasjement hvor man forsøkte et kortsiktig 90 dagers konvensjonelt forsvar av Europa. Dette opplegget hadde imidlertid mange huller, særlig på forsynings-siden.¹¹¹

Også Canada dempet nå ned sin iver etter å trekke seg ut, man utsatte de planlagte reduksjoner i sin luftdivisjon i Vest-Tyskland, og man sa seg beredt til å avgi en del marinefartøyer til NATO. For øvrig var de kortsiktige tiltakene sterkt preget av en historisk sett relativt uvanlig sterk europeisk vilje til å bære byrdene. Hovedtyngden av de tiltak som ble annonsert på mannskaps- og materiellsiden ville bli bekostet av europeerne. Det inngikk i en transatlantisk «bargain» der USA og Canada sa seg beredt til å effektivisere forsterkningskapasiteten, mens europeerne iverksatte tiltak for å styrke beredskapet og mobiliseringsevnen. Justeringene var primært av kvalitativ art, som det hette.

Nederland reverserte beslutningen om å senke forsvarsbudsjettet og annonserte økt innsats på materiellsektoren. Belgia fant det ikke riktig å trekke ut fire mekaniserte infanteribataljoner, og man sa seg villig til å styrke luftvernet i Vest-Tyskland. Både Italia og Vest-Tyskland ville øke forsvarsbevilgningene, i Bonn sa man seg beredt til å beholde som kampheneter enkelte avdelinger som var tenkt omlagt til øvelsesformasjoner, til å øke parken av rekognoseringsfly og gjøre en større innsats for å øke tilgangen på enkelte befalsgrupper.

AMF skulle styrkes. NATO's taktiske flyvåpen måtte i større grad tilpasses konvensjonell krigføring. Man hadde allerede før innmarsjen besluttet å styrke engasjementet i Middelhavsområdet. På nyåret 1969 godkjente NATO opprettelsen av en sjømilitær beredskapsstyrke på denne flanken. NATO Command of Maritime Air Forces for Middell-

havsområdet ble etablert i november 1968 som følge av innmarsjen. Disse tiltakene ble innpasset i den nye styrkeplanen for alliansen.¹¹² Utover på 70-tallet ble en del av den spesielle satsningen fra europeisk side kanalisert inn i eller videreutviklet innen rammen av Eurogrup- pens «European Defense Improvement Program» (EDIP).¹¹³

Sett i sammenheng med de totale forsvarsanstrengelser fortonte imidlertid tiltakene seg relativt beskjedne, særlig hvis EDIP holdes utenfor. Det er også uklart, men trolig tvilsomt om bevilgningene til de annonserte tiltakene ble fulgt opp og i særdeleshet om de ble dekket gjennom de ekstraordinære bevilgningene eller etter hvert søkt gjennomført gjennom omdisponeringer.

Den norske reaksjonen på innmarsjen

A. Politiske protester – ønsket om avspenning

Etter at meldingen fra Associated Press nådde Oslo og nyheten var blitt viderefremidlet til de sentrale beslutningssentra via NTB's nett i tråd med beredskapsopplegget, begynte en hektisk avklaringsperiode også her hjemme. Før Regjeringen kom sammen klokken ni på formiddagen, hadde man på stabs- og departementsnivå drøftet situasjonen med de allierte i NATO, men også med den svenske utenriks- og forsvarsminister.

En lang rekke organer ble trukket inn i dette arbeidet. Når det gjaldt den umiddelbare mer kritisk pregede håndteringen av krisen, hadde man stor nytte av kontaktmøtene eller krisehåndteringsutvalget, den gang et ad hoc-utvalg med representanter fra flere departementer og fra den fagmilitære siden.¹¹⁴ På den parlamentariske siden ble det den 22. august holdt et møte i den utvidede utenrikskomiteen hvor de i denne sammenheng tre sentrale medlemmer av Regjeringen var tilstede. Komiteen sluttet seg her til Regjeringens forslag til uttalelse om innmarsjen. Den 26. august ble Forsvarsrådet samlet – i seg selv en sjelden foreteelse. Her drøftet man de mer langsiktige implikasjonene av innmarsjen på forsvarsplanleggingen.

Kontakten med Sverige, men også med Danmark, var delvis sentrert om informasjonsutveksling om invasjonen, spørsmålet om å koordinere reaksjonen, herunder særlig i FN der danskene var representert i Sikkerhetsrådet, samt evakuering av nordboere fra Tsjekkoslovakia.¹¹⁵ I dette siste spørsmålet spilte svenskene den sentrale rolle, men det belastet også de norske administrative apparater og særlig ambas-

saden i Praha – også fordi man ikke kunne operere ut fra en på forhånd opptrukket plan, men måtte improvisere etter beste evne. Svenskene hadde på sin side gjort forberedelser på embedsmannsplan for en slik eventualitet allerede i juli – noe som ikke behaget utenriksminister Nilsson da han ble kjent med forholdet.¹¹⁶

I tillegg til denne aktiviteten var det påkrevet å reagere moralsk og politisk. Her ble det norske synet presentert i Regjeringserklæringen av 22. august. «Den norske regjering har mottatt nyheten om den militære okkupasjonen av Tsjekkoslovakia med forferdelse», het det. Arbeidet for avspenning hadde «fått et alvorlig tilbakeslag». Man uttrykte «støtte og sympati» med Dubcek-regimet – som fortsatt representerte det tsjekkoslovakiske folk.¹¹⁷

Kritikken ble opprettholdt utover høsten, og den ble bl.a. gjentatt av Lyng under generaldebatten i FN i oktober. Bare ved ett tilfelle måtte man motstrebende godta en avdempet reaksjon, nemlig ved det nordiske utenriksminister-møtet i Stockholm i begynnelsen av september. På grunn av den finske tilbakeholdenheten unngikk man en direkte kritikk i kommunikeet, men «henviste . . . til de offisielle erklæringer som de nordiske regjeringer hver for seg har avgitt i forbindelse med okkupasjonen av Tsjekkoslovakia».¹¹⁸ Svenskene hadde opprinnelig fremlagt et skarpere formulert utkast, som imidlertid finnene ikke kunne akseptere. Det skapte betydelige tautrekninger. I den avsluttende diskusjonsfasen ble det en viss meningsutveksling om hvorvidt man skulle velge uttrykket «intervensjon» eller det mer vidtrekkende «okkupasjon» – som i tillegg til en ren intervensjon også impliserer en faktisk maktovertagelse og en kontroll med det politiske system. Man kan si at det ble utformet et kompromiss ved at finnene godtok dette sterkere uttrykket.¹¹⁹

De kritiske signalene inngår i krisestyringen i vid forstand. Man definerte i hvilken grad brudd på etablerte spilleregler måtte påvirke mulighetene for eller viljen til samhandling og dialog. Det hadde dermed også sikkerhetspolitiske implikasjoner i et lengre tidsperspektiv.

I denne sammenheng var det imidlertid vel så viktig om man var beredt til å fryse kontaktene og dempe avspenningsviljen ved å demonstrere dette i praktisk handling. Norge fant det ikke hensiktsmessig å motta den bulgarske statsministeren, Tjodor Sjikov. En invitasjon til Kosygin ble lagt på is, likeledes invitasjoner til sovjetiske og bulgarske parlamentariker-delegasjoner. Den sovjetiske ambassadør i Oslo, Sergej Romanovski, gjorde fremstøt overfor Lyng med sikte på å videreutvikle det tosidige samarbeidet på ulike nivåer, men dette ble

avvist.¹²⁰ Derimot fant man det ikke riktig å avlyse et besøk av den tsekkoslovakiske statsråd for utenrikshandel, men det ble avvirket nokså diskret og uten stort seremoniell. I tillegg til dette kom så kansellering av avtaler på lavere og dels ikke-offisielle nivåer.¹²¹

Sovjet forsøkte som tidligere omtalt å overbevise vest om at innmarsjen begrenset seg til Tsjekkoslovakia. Man var fortsatt sterkt interessert i å videreføre avspenningsbestrebelsene. Her fikk de i nordisk sammenheng god hjelp av finnene utover høsten, særlig etter den såkalte «fiske-turen», nemlig Kosygins nokså uventede besøk i Finland i oktober. Sovjet hadde for øvrig forsøkt å spre det samme budskap etter en rekke kriser eller inngrep tidligere. Dansken N. J. Thøgersen hadde omtalt dette som renommépolitikk hvis siktemål er å hevde et lands rykte i omverdenen.¹²²

Sett fra norsk side fremsto disse fremstøtene som et forsøk på å glatte over inngrepet. På den annen side etterlot de et inntrykk av at Sovjet søkte å begrense seg til Tsjekkoslovakia og likeledes et sterkt sovjetisk ønske om fortsatt détente. Slik sett influerte de på det vestlige og i denne sammenheng det norske reaksjonsmønstret. Om ikke annet så var det en medvirkende faktor til at Regjeringen meget tidlig gav uttrykk for at avspenningsprosessen måtte videreføres.

For utenriksministeren var det et til dels betent punkt. Hans aktive samhandlingslinje med øststatene hadde skapt en viss opposisjon i enkelte kretser innen Høyre – kretser som nå tok innmarsjen til inntekt for det syn at Lyngs linje hadde slått feil.¹²³ Det er sannsynlig at utenriksministeren selv oppfattet invasjonen som et slag mot hva han selv betraktet som en hovedoppgave i sitt utenrikspolitiske virke. Han gjorde etterpå store anstrengelser for å rettferdiggjøre dette linjevalget, her understreket han sterkt at østpolitikken hele tiden hadde vært fundert på en sikker forankring i alliansen.

På den annen side var han umiddelbart forsiktig med å bekrefte denne avspenningslinjen. Den 21. august uttalte han at «jeg tror det var realistiske muligheter for en viss avspenning, men disse muligheter kommer formodentlig aldri tilbake».¹²⁴ Utover høsten var det like meget andre sentrale skikkelser i partiet – Lindebrække, Hellesen og Willoch – som sto opp til forsvar for Lyngs linje og som understreket behovet for å videreføre denne linjen.¹²⁵ Lyng fastslo imidlertid den 13. september at «jeg kan ikke se annet enn at man fremdeles må overveie å bygge denne politikk på de samme komponenter som før».¹²⁶ Det var et signal, om enn et forsiktig sådant.

Utover høsten samlet koalisjonen seg i ønsket om fortsatt détente.

Utenriksministeren hadde på det «lille» rådsmøtet i NATO den 7. september sterkt understreket dette – her fikk han følge av Danmark, Vest-Tyskland, Storbritannia og særlig Frankrike.¹²⁷ På det fremskutte rådsmøtet i november understreket han meget sterkt at NATO måtte gjøre det klart at man ikke manglet politisk vilje til å videreføre dialogen.¹²⁸

Men denne linjen var allikevel noe mer nyansert, i hvert fall i et korttidsperspektiv. Dels signaliserte han at avspenningen måtte gjøres avhengig av den videre sovjetiske opptreden i Tsjekkoslovakia og i forholdet til Romania, dels ønsket han å nyansere reaksjonen overfor hva han omtalte som de sekundære øststatene i forhold til landenes medvirkning i overgrepet.¹²⁹

Disse signalene i retning av en betinget avspenningspolitikk ble brukt som et aktivt virkemiddel i kriseatmosfæren etter innmarsjen. Trolig gjenspeilte denne handlemåten også sterke indrepolitiske forventninger som Lyng ikke kunne overse så kort tid etter 20. august. På den annen side influerte ikke signalene meget på den lange handlingslinjen. Lyng hadde allerede før inngrepet uttalt at dialogen måtte bygges opp rundt status quo i Europa. Etterpå ble han en varm tilhenger av Brandts østpolitikk slik den ble formulert i løpet av 1969. Det langsiktige målet var å bygge ned blokkene. På kort sikt innebar status quo-linjen at man måtte respektere blokksystemet og unngå å oppmuntre de øst-europeiske landene til å rive seg løs fra det sovjetiske hegemoniet. Dermed godtok man vesentlige elementer i Bresjnev-doktrinen.

Dette norske engasjement gjenspeilte seg i den aktive holdningen for å få i stand en sikkerhetskonferanse – en gammel kongstanke fra østlig side. Svern Stray hevdet 13 år etter innmarsjen i Tsjekkoslovakia at «jeg tør våge den påstand at hadde det ikke vært for Norge, er det faktisk tvilsomt om det hadde blitt noe av den».¹³⁰ Enkelte vil nok tillegge Norges medvirkning mindre betydning. Men man engasjerte seg meget aktivt i den innledende fase etter at finnene slo til lyd for en sikkerhetskonferanse – offisielt den 5. mai 1969. Spørsmålet ble tatt opp av utenriksminister Anti Karjalainen på det nordiske utenriksministermøtet i København den 22.–23. april. Der lot han forstå, «nærmest i en bisetning, at det fra enkelte hold var kommet forespørsler om Finland kunne påta seg arrangementet av konferansen», som Lyng uttrykker det. Norge var innstilt på å gjøre sitt.

Disse bestrebelsene ble imidlertid ikke satt særlig pris på innen enkelte kretser i alliansen, og misnøyen ble forsterket av den norske

viljen til avspenning umiddelbart etter innmarsjen. Som Lyng uttrykker det: «Etterpå ble vi fra NATO-hold beskyldt for at dette nærmest var et nordisk komplott, som var gjennomdrøftet på utenriksministermøtet. Anklagene var vel særlig sterke fordi Norge og Danmark hadde stått for en mer forsiktig linje enn samarbeidspartnerne i spørsmålet om hvilke konsekvenser man skulle trekke av Tsjekkoslovakia.»¹³¹

Det er mest sannsynlig at kritikken kom fra USA. Tilsynelatende står det i motsetning til det faktum at amerikanerne selv reagerte uhyre dempet. Her kan nevnes to meget plausible forklaringer. USA's interesse for samhandling med Sovjet var først og fremst knyttet til sterkt bilateralt betonte supermaktsspørsmål. Man forble noe kritisk overfor den Europa-relaterte østpolitikken, som Sikkerhetskonferansen bør plasseres innenfor. Det andre forholdet er at USA på dette tidspunkt hadde fått en ny administrasjon. Johnson var erstattet av Nixon og Kissinger. De stilte seg høsten 1968 kritisk til Johnsons håndtering av Tsjekkoslovakia-spørsmålet.

Den norske utenriksledelsens forsøk på å formulere en bred eller balansert reaksjon gjenspeilte seg også i Lyngs holdning overfor kretser her hjemme som etter innmarsjen ønsket å markere inngrepet ved å mobilisere opinionen. Aksjonen «Flagg for Frihet» var et slikt organisert forsøk. Under ledelse av professor Knut Næss ønsket man å markere 50-årsdagen for Tsjekkoslovakias opprettelse den 28. oktober med offentlig flagging, ringing med kirkeklokkene, 2 minutters stillhet osv. Borten stilte seg umiddelbart positivt, og Trygve Bratteli sa seg beredt til å yte sitt bidrag. Så støtte man på vanskeligheter. Utenriksdepartementet stilte seg kritisk. Dels stilte man som betingelse for medvirkning at aktiviteter utover flagging måtte droppes, dels var man også kritisk til offentlig flagging. Det skyldtes hensynet til presedens. Men samtidig ble aksjonene oppfattet som altfor demonstrasjonspregede. I begynnelsen av oktober gikk man likevel motstrebende med på at dagen skulle markeres med offentlig flagging.¹³²

Det er rimelig å se denne reserverte holdningen hos Lyng i sammenheng med hans generelle syn på utenrikspolitisk atferd. Moralismen hadde ingen fremtredende plass i hans engasjement. Reaksjonen i kjølvannet av innmarsjen i Tsjekkoslovakia representerte i så måte intet unntak – til forskjell fra f.eks. reaksjonene hos den svenske sosialdemokratiske regjeringen, som nettopp forsøkte å mobilisere opinionen og skape en stemningsbølge. Kanskje oppfattet han i tillegg aksjonsformen som lite hensiktsmessig når han samtidig forsøkte å vinne gehør i opinionen for fortsatt avspenning.

Men det var kretser i koalisjonen som tidligere enn Lyng slo til lyd for å fortsette dialogen, som tidligere fremmet krav om større tempo i avspenningen og som samtidig sto for en annen détente-profil. Venstres formann, Gunnar Garbo, var det mest markante talerør for denne retningen, og han fremkastet slike tanker kort tid etter innmarsjen.¹³³

Garbo hadde under NATO-debatten i Stortinget i juni fremmet et forslag om å iverksette en utredning om de sikkerhetspolitiske problemene som Norge ville stå overfor i 70-årene. Denne analysen måtte sees i sammenheng med Tysklands-spørsmålet og tilbaketrekningen av fremmede tropper fra Europa. I dette perspektivet var det nødvendig å drøfte en mulig omlegging av NATO-samarbeidet, uttynningssoner, et nordisk forsvarssamarbeid eller norsk deltagelse i en all-europeisk sikkerhetsordning, hevdet han dengang.¹³⁴ Hans handlemåte høsten 1968 representerer en naturlig oppfølging.

Men det var mange kritikere innen partiet mot denne linjen. Disse motsetningene ble klart demonstrert da man etter innmarsjen søkte å konkretisere sitt engasjement i den videre avspenningsprosessen.

På et møte i Venstres Stortingsgruppe den 3. oktober annonserte Garbo at han i den etterfølgende trontaledebatten ville gi uttrykk for at det var uberettiget av en del vestlige land å påberope seg invasjonen for ikke å undertegne ikke-spredningsavtalen. Gruppelederen, Bent Røiseland, advarte mot å kritisere enkeltland ved navns nevning, et syn som i hovedsak i hvert fall ble støttet av Halfdan Hegtun.¹³⁵ Det var en uenighet om form, ikke om substans – Røiseland anmodet selv under trontaledebatten om at vestmaktene burde undertegne. Men det avspeilte samtidig en mer grunnleggende forskjell i utenrikspolitisk syn.¹³⁶

Motsetningsforholdet ble aksentuert ved at Garbo i samme debatt slo til lyd for en all-europeisk sikkerhetsordning, og anbefalte at man fra norsk side burde søke å påvirke Bonn til å anerkjenne Øst-Tyskland. Her ble han sterkt irettesatt av en del koalisjonskolleger.¹³⁷ Spørsmålet dukket opp igjen i utenriksdebatten den 29. oktober, og her møtte Garbo motbør fra en del partifeller. På gruppemøtet dagen etter beklaget partiformannen at fire Venstre-representanter, i alle fall tilsynelatende, hadde tatt avstand fra hans tanker. Men her ble han kritisert meget skarpt. Røiseland og Thor Myklebust var «sjokkert» over Garbos uttalelser. Garbo understreket selv at hans tanke ikke var å oppnå en umiddelbar anerkjennelse, og at man måtte sikres motytelser. Det ble på denne bakgrunn uttrykt ønske om å styrke forhåndskontakten innad i partiet for å unngå unødige motsetninger.¹³⁸

Skismaet ble ytterligere forsterket av at Unge Venstre etter invitasjonen fra Freie Deutsche Jugend, vedtok å sende en delegasjon til Øst-Tyskland i slutten av oktober. Garbo støttet dette.¹³⁹ Røiseland reagerte på sin side meget sterkt mot slike kontakter med en av de mest aggressive okkupasjonsmaktene så kort tid etter overgrepet. «En må ikke stelle seg slik at en på en måte gir politiske fordeler til en stat som bruker makt», fremholdt han.¹⁴⁰

Etter som tiden gikk ble Garbo stadig mer kritisk innstilt til at vest sinket avspenningspolitikken. I et intervju i begynnelsen av januar 1969 uttalte han at «trass i gjentatte erklæringer om at man ønsker avspenning og at NATO skal være et instrument for avspenning, opplever vi stadig skuffelser».¹⁴¹

Dette synet ble fremført med styrke fra Unge Venstres side. Her ønsket man blant annet å begrense karantenen til å gjelde tiltak av en «slik seremoniell karakter at de bare kan oppfattes som en støtte til okkupasjonsmaktene».¹⁴² I en innstilling fra planleggingsutvalget i partiet om opplegget frem til Stortingsvalget i 1969, og som ble behandlet i landsstyret i begynnelsen av desember, uttalte man at «de mere offisielle høfligheter kan gjerne ligge på is i perioder, men utvekslingen av informasjon, synspunkter og konstruktive forslag må ikke stoppe».¹⁴³

Denne tilnærmingen var fremmed for Røiseland, den hadde liten støtte i Høyre og også Senterpartiet trakk helt andre konklusjoner. I innstillingen fra Senterpartiets forsvars- og utenrikspolitiske utvalg i slutten av januar 1969 fastslo man at det i enda sterkere grad enn tidligere var nødvendig å slutte opp om NATO. Her øynet man svært lite til det all-europeiske perspektivet som Garbo var en varm tilhenger av.¹⁴⁴

Til grunn for dette skisma i Venstre lå helt ulike virkelighetsoppfatninger eller fortolkninger av den internasjonale situasjon. Garbo vendte seg mot blokk-tankegangen, han forfektet til en viss grad et anti-supermaktssyn der de to store ble likestilt både maktpolitisk og moralsk. Innmarsjen i Tsjekkoslovakia var for ham delvis et produkt av blokk-systemene. For å forhindre gjentakelser måtte alliansene bygges ned. Røiseland var sterkt kritisk til en slik fortolkning. I utenriksdebatten i slutten av oktober uttalte han at «det er somme her i landet som snakker om blokkpolitikk og supermakter som om dei skulle ha same innhald i aust og vest, men det er ei stor misforståing».¹⁴⁵ Her var han på linje med tidligere utenriksminister Halvard Lange som avviste påstander om at «blokkpolitikken» var årsak til de europeiske strids-

spørsmålene. «Dette forekommer meg ikke bare å være en utillatelig forenkling av et uhyre innviklet årsakskompleks. Det er å snu årsaksforholdet på hodet.»¹⁴⁶ Svenn Stray formulerte dette synet enda klarere: «Enhver antiblokk-politikk er dømt til å mislykkes av den grunn at det ikke vil være noen mulighet for å få oppløst den østlige blokk.» «I den nåværende fase er det nødvendig å fastslå at så lenge Sovjet ikke har oppgitt det jeg vil kalle dets misjonerende kommunisme, er det neppe noen mulighet for virkelig å nå fram på avspenningens vei. Det man derfor foreløpig kan oppnå, er bare å begrense skadevirkningene til de minst mulige.»¹⁴⁷

Garbo hadde likevel meningsfeller utenfor sitt eget parti. SF rendyrket disse tankemodellene i sterkere grad. Men også innen deler av Arbeiderpartiet fant man krefter som mer eller mindre systematisk forfektet et anti-supermaktssyn – dels under inntrykk av Vietnam og Hellas. I enkelte uttalelser fra Arbeiderparti-hold etter innmarsjen ble denne fortolkningen lagt til grunn. Det gjaldt imidlertid ikke for uttalelsen fra sentralstyret den 21. august. Den dvelte utelukkende ved overgrep i øst. Dette til tross for at Einar Gerhardsen gjorde et fremstøt for å få inn et videre perspektiv i uttalelsen, han «ba om at man overveiet å ta med en henvisning til krigen i Vietnam».¹⁴⁸

Men dette perspektivet hadde også en varm talsmann helt i toppen av Regjeringen, nemlig hos Per Borten. I begynnelsen av september uttalte han at «for stormakter spiller hensynet til de små staters rett til å være herre i eget hus liten eller ingen rolle».¹⁴⁹ Under trontaledebatten fremholdt han at «det er ingen ny historisk erfaring at en stormakt opptrer slik. Men i de små land har vi ikke annet å gjøre enn hver gang å konstatere det med bekymring og engstelse».¹⁵⁰ Han fulgte opp under utenriksdebatten i slutten av oktober: «De to supermaktene, Sovjetunionen og De forente stater, er tilbøyelige til å hevde særrettigheter for seg innenfor sine innflytelsessfærer.»¹⁵¹ Han hadde også presentert sitt syn under et besøk i Vest-Tyskland tidligere i oktober: «Gleichzeitig beklagte der norwegische Ministerpräsident allerdings das Denken in Interessensphären, wie es nicht nur in Moskau, sondern auch in Washington zu finden sei. Beide Grossmächte zeigten die Tendenz, die Welt in solche sphären einzuteilen, «in denen sie souverän sein möchten». Als kleine Nation könne Norwegen diese Denkweise nur mit Sorge vermerken».¹⁵²

Det er sannsynlig at invasjonen i Tsjekkoslovakia, og særlig hva han opplevde som en merkelig krisestyring i NATO og her hjemme rundt 21. august, underbygget og forsterket dette perspektivet – noe jeg skal

komme tilbake til. Borten hevder selv at det samme syn ble forfektet av den vest-tyske Forbundskansler Kurt Georg Kiesinger under samtalene i Bonn. Også han hadde stusset over NATO's opptreden, også han var overbevist om at amerikanerne var informert om innmarsjen på forhånd.¹⁵³ Men at dette syn eller denne trosoppfatning ikke ble skapt av Tsjekkoslovakia, understrekes av det forhold at Borten og Tito fant hverandre i synet på de små lands rolle i internasjonal politikk under et statsbesøk i Jugoslavia i 1967.¹⁵⁴

Borten hevder i ettertid at innmarsjen måtte sees i lys av at Jalta-konferansen hadde knesatt prinsippet om innflytelsessfærer. Sovjet kunne dermed hevde at de hadde en paktmessig og moralsk rett til å gripe inn.¹⁵⁵ I 1968 kopleet han ikke åpent invasjonen i Tsjekkoslovakia til disse forhandlingene på tampen av siste krig. Men det er ikke usannsynlig at det allerede da inngikk i hans fortolkningsperspektiv.

Men han trakk likevel helt andre konklusjoner av dette enn Garbo. Dels var han en varmere tilhenger av allianse-samarbeidet. Og han mente at et mer aktivt småstats-engasjement innen NATO ville styrke forsvarssamarbeidet.¹⁵⁶ Samtidig og dels i tilknytning til dette understreket han den europeiske dimensjonen, et forhold som var blitt aktualisert av invasjonen i Tsjekkoslovakia. « Dette burde kanskje føre til . . . et sterkere samarbeid mellom de andre maktene i Vest-Europa med sikte på å skape større selvstendig europeisk innflytelse på vår verdensdels skjebne . . . »¹⁵⁷ Dette kan fortolkes i retning av at han på lengre sikt kunne tenke seg en løsere binding til USA. I så fall var det et noe mer sammensatt syn enn hos « tradisjonalistene » innen regjeringskoalisjonen. Men noe dramatisk avvik fra Lyngs langtidsperspektiv var det ikke.

B. Krisestyring, beredskap og justeringer innen totalforsvaret

Et hovedspørsmål også på norsk side etter innmarsjen var om krisestyringen hadde fungert tilfredsstillende. Man vet at det fant sted en diskusjon om dette, men lite er kjent. Forsvarsminister Otto Grieg Tidemand konstaterte på forsvarsministermøtet i NATO i midten av november at alliansen måtte søke å bedre sin krisestyringsevne. NATO måtte sikre seg en fleksibilitet til å kunne reagere hensiktsmessig og raskt.¹⁵⁸ Ved åpningen av Forsvarets høgskoles normalkurs den 24. september la han meget sterk vekt på behovet for et effektivt krisestyringsapparat, men uten direkte å foreta en evaluering av erfaringene med Tsjekkoslovakia-krisen.¹⁵⁹ Det faktum at han viet spørsmålet slik

oppmerksomhet, tyder imidlertid på at erfaringene ikke bare var positive.

Den etterfølgende gjennomdrøfting av krisestyringen synes allikevel å ha munnet ut i at erfaringene var noenlunde tilfredsstillende. De særnorske justerings- eller forbedringstiltak i kjølvannet av innmarsjen var åpenbart ikke særlig omfattende. I likhet med de øvrige allierte ble også det norske beredskapssystemet justert i begynnelsen av 1969 – noe som imidlertid primært må sees i sammenheng med overgangen til den fleksible doktrine og mer graderte truselforestillinger. Norge tok likeledes del i arbeidet med å videreutvikle og institusjonalisere bruken av krigsspill – også når det gjaldt lavere konfliktnivåer. Her er den politiske ledelse til enhver tid også blitt forsøkt trukket inn. Etableringen av Embedsutvalget for konsultasjoner i internasjonale krisesituasjoner i 1973 må også sees i dette perspektiv.

De fleste sentrale aktører eller institusjoner synes å ha delt den oppfatning av Tsjekkoslovakia-krisen ble håndtert noenlunde tilfredsstillende, selv om man kunne sette fingeren på enkelte prosedyrer og etterlevelsen av disse. Det var allikevel ikke full konsensus om denne analysen. Ved statsministerens kontor ble det stilt spørsmålsteget ved varslingsrutinene og kommunikasjonene både her hjemme og i NATO. Det forhold at innmarsjen falt sammen med ferieavviklingen ved hovedkvarteret i Brussel og vanskelighetene med å oppfange, håndtere og videreformidle informasjon gjorde at ekspedisjonssjef Andreas Andersen ved statsministerens kontor konkluderte med at hovedkvarteret nærmest bevisst var satt ut av spill – en fortolkning som Statsministeren åpenbart delte. Mistanken bygget på en forestilling om at særlig USA var informert om innmarsjen på forhånd og kanskje også innforstått med den.¹⁶⁰

Det er allikevel sannsynlig at særfortolkningen ved statsministerens kontor skyldtes forholdsvis sterke forventninger til NATO som operativt instrument, kanskje særlig hos Borten. Tross alt satt man også noe perifert i forhold til deler av krisestyringen i Utenriksdepartementet og i det militære apparat. Fortolkningen av NATO's rolle kan også ha sammenheng med et på forhånd utviklet anti-supermaktssyn – dels hos Borten, men særlig hos Andersen. Misnøyen ble også forsterket av at Borten og Lyng ikke umiddelbart ble informert om og trukket inn i arbeidet. Utenriksministeren kom f.eks. først tilstede ved syv-tiden om morgenen. Denne beslutningen ble tatt på embetsmannsnivå i Utenriksdepartementet og ved statsministerens kontor.¹⁶¹ Det er blitt begrunnet med henvisning til utenriksministerens døgn- og arbeidsru-

tine.¹⁶² Det kan *også* ha sammenheng med at disse to aktører først ville få viktige oppgaver senere om morgenen i tilknytning til vedtaks- og reaksjonsfasen. Men man henviser særlig til at krisen helt fra starten av ble definert som begrenset i sin karakter – man sto overfor et indre oppgjør innen Warszawa-pakten.¹⁶³ Men her var man på linje med f.eks. Sverige, hvor det hadde vært en hektisk møteaktivitet mellom sentrale personer på stabsnivå, mellom departementene og innen den politiske ledelse allerede før Lyng ble trukket inn i arbeidet ved syvtiden. Det gjenspeiler trolig at det svenske krisestyringsapparatet allerede på forhånd var bedre trimmet enn det norske – og man aktet å utnytte det optimalt.¹⁶⁴

Situasjonen ble ikke oppfattet som kritisk i de norske politiske og militære systemene. Det gjorde *også* at man umiddelbart ikke iverksatte særlig omfattende beredskapstiltak utover en skjerpet årvåkenhet ved de sentrale stabene og på varslingssiden. Situasjonen ved grensen var rolig, og det ble i løpet av 21. august ikke foretatt noen ekstraordinære disposisjoner ved garnisonen i Sør-Varanger. Enkelte uttalelser tyder imidlertid på at beredskapen ble forsterket noe senere. Grieg Tidemand opplyste etter et møte med Forsvarssjefen sent søndag den 25. august at man hadde besluttet å iverksette en del tiltak når det gjaldt vakthold og overvåkning av landets grenser. Permisjonene ville bli trukket tilbake ved de fleste militære avdelingene. Det er uklart hvorfor det ble funnet påkrevet på dette tidspunkt. Det kan ha sammenheng med troppekonsentrasjonene ved grensen til Romania.¹⁶⁵ Man drøftet *også* behovet for tiltak på den sivile forsynings siden, men her fant man det ikke påkrevet å foreta seg noe.¹⁶⁶

Hvor lenge varte usikkerhetsperioden knyttet til faren for spredning? Neppe særlig lenge. Analysen av invasjonsavdelingenes sammensetning og styrke tilsa at operasjonen måtte ha et begrenset siktemål. Forsvarsministeren understreket dette i en tale den 25. august.¹⁶⁷ Senere samme dag hadde han imidlertid et møte med Forsvarssjefen som åpenbart munnet ut i en noe mer betinget bedømmning av situasjonen. Grieg Tidemand hevder at den første noe kritiske fase var over rundt 10. september da han hadde et møte med statsministeren om situasjonen.¹⁶⁸ I hvert fall på dette tidspunkt var det klart at de militære implikasjonene ville bli begrensede. Nå tok man for alvor fatt på gjennomdrøftingene av følgene for forsvarskonseptet.

Ett av aspektene ved dette var den sivile og psykologiske beredskap. Statsminister Borten uttalte i september at invasjonen anskueliggjorde behovet for å styrke den mentale beredskapen og holde forsvarsviljen

levende.¹⁶⁹ Dette var et spørsmål som i særlig grad opptok Høyre-politikerne. Disse signalene var dels adressert til venstresiden både før og etter innmarsjen. Men det gjenspeilte også uro eller frykt for at tøværet eller avspenningsbestrebelsene skulle innvirke på forsvarsviljen i opinionen og delvis hos politikerne. Frykten for krig eller kriser ble oppfattet som mindre overhengende i bredere grupper, ifølge Høyre-skeptikerne i for stor utstrekning. Enkelte grupper var samtidig mer innstilt på å signalisere viljen til avspenning gjennom å dempe overføringene til forsvaret. Særlig Høyre oppfattet det som et problem.

Røster innenfor de samme Venstre-grupper slo etter innmarsjen til lyd for en sterkere satsning på de passive motstandsformene og for å omprioritere bruken av forsvarsmidlene. Regjeringen fortolket erfaringene på en noe annen måte. «Å innstille oss på å bli okkupert er etter min mening et prinsipielt galt utgangspunkt», hevdet Grieg Tidemand. «På den annen side vil en klar bevissthet om de vanskeligheter og den passive motstand man vil stå overfor i et okkupert område i sterk grad kunne bidra til å hindre aggresjon.»¹⁷⁰ Her var det etter Regjeringens mening ikke nødvendig med vesentlige justeringer fordi forsvarskonseptet allerede tok hensyn til denne dimensjonen.

Derimot fikk innmarsjen direkte følger for et helt bestemt aspekt ved den psykologiske beredskap, nemlig når det gjaldt NRK's rolle i krig.

Fra juli 1965 ble det opprettet et eget beredskapskontor for NRK hvis hovedoppgave var å sørge for at beredskapsplanen for institusjonen var à jour til enhver tid. Denne planen var basert på tre scenarier eller faser i en krigsutvikling hvor man i første omgang ville søke å bruke det ordinære apparat, deretter om nødvendig overføre virksomheten til forberedte krigskvarter og nødstudios, og hvor man i siste instans var forberedt på å sende fra hjelpestudios i landsdelene og fra improviserte anlegg.¹⁷¹

På seksti-tallet støtte gjennomføringen av planen på store problemer. Kirke- og undervisningsdepartementet var ikke innstilt på å nytte lisensmidler til tekniske tiltak og anskaffelser så lenge en rekke fredsoppgaver fortsatt sto uløst. Man var heller ikke villig til å yte ekstraordinære bevilgninger til formålet.

Tsjekkoslovakia-krisen førte til at dette standpunkt ble omprøvet. Spørsmålet ble drøftet i Koordineringsrådet for sivilt beredskap den 10. oktober. Ifølge protokollen fra møtet hadde «NRK og Kirkedepartementet . . . på bakgrunn av den rådende internasjonale situasjon pekt på ønskeligheten av at det stilles til disposisjon ekstraordinære

bevilgninger til dette formål». Saken var blitt behandlet i Beredskapsnemnden for Statens Informasjonstjeneste i krig den 26. september, og her sluttet man seg til forslaget. Koordineringsrådet inntok det samme standpunkt den 10. oktober. Tiltakene tok sikte på anskaffelse av reserve radiolinjemateriell, mobile sendere og aggregater samt reserve antennemateriell.¹⁷²

Det ble opprettet et eget kapittel på statsbudsjettet for sikringstiltak i NRK. Først senhøstes 1969 ble imidlertid de første midlene bevilget i form av en egen proposisjon. Det begrenset seg til 2 millioner kroner, og summen har senere, med unntak av et par år, ligget på noe over en million.¹⁷³ Det gjenspeilte derfor ingen dramatisk revurdering av NRK's rolle i en krig og av det psykologiske beredskap som sådan. Her avfødte innmarsjen helt andre reaksjoner på offisielt hold f.eks. i Sverige.¹⁷⁴

Da var gjennomdrøftingene og tiltakene adskillig mer omfattende innen det tradisjonelle militære forsvar.

Nordflanken i løpet av seksti-årene viet stadig større oppmerksomhet innen NATO. Nå ble situasjonen drøftet på ny i lys av innmarsjen på rådsmøtet i midten av november og også på forsvarsminister-møtet i januar og mai 1969. Interessen var konsentrert om den sovjetiske maritime aktivitet i nordområdene og faren for at russerne var i ferd med å etablere et øvelsesmønster som kunne gi grunnlag for en stor grad av taktisk overraskelse. Faktoren Tsjekkoslovakia gled meget snart i bakgrunnen i forhold til dette struktur-problem. For å møte denne utfordringen drøftet man til dels mulighetene for å føre inn allierte forsterkninger og lokale norske justeringer i forsvarsplanen.¹⁷⁵

Ifølge New York Times var den amerikanske delegasjonen til forsvarsminister-møtet i november langt fra tilfreds med europeernes vilje til å trekke lærdom av Tsjekkoslovakia. Men man understreket at «some of the increases in defence spending by smaller members, such as Norway and Denmark, showed considerable political courage».¹⁷⁶ Dette henspeilte på de tiltak Norge iverksatte etter invasjonen.

Grieg Tidemand opplyste fire dager etter invasjonen at det var påkrevet å revurdere situasjonen på vestlig side.¹⁷⁷ Dagen etter drøftet Forsvarsrådet forsvarsplanleggingen. Forsvarsministeren uttalte i september at «det arbeides nå her hjemme og innen alliansen med å analysere den nye situasjon og vurdere hvilke følger dette bør få såvel militært som politisk».¹⁷⁸

De viktigste justeringene hadde tilknytning til forsvarsplanen. Utenriksminister John Lyng uttalte i begynnelsen av oktober at det

kunne bli aktuelt å styrke forsvaret i Nord-Norge.¹⁷⁹ I utenriksdebatten den 29. oktober varslet forsvarsministeren justeringer i forsvarsprogrammet.¹⁸⁰ Tre dager senere fremla Regjeringen en tilleggsproposisjon «om visse justeringer i forsvarsprogrammet 1969–73 og om en økning av bestillingsfullmaktene for 1969».¹⁸¹

Tiltakene betinget en økning i uttellingene til femårsplanen med 100 millioner kroner. Om lag en tredjedel av denne summen ville falle på bygg og anlegg, mens det resterende beløp ville bli brukt til materiellanskaffelser – anskaffelser som ut fra den opprinnelige planen var tenkt gjennomført først i den påfølgende planperiode. I tillegg var det påkrevet å fremskynde en del materiellanskaffelser i planperioden, noe som til dels var mulig på grunn av at materiellet ble tilgjengelig på et tidligere tidspunkt. Disse to forhold tilsammen betinget at bestillingsfullmaktene ble økt med 247 millioner kroner allerede for 1969. Av denne summen skulle 133 millioner anvendes for å effektivisere sjøforsvaret med sikte på å høyne kvaliteten og stridsevnen for de fartøyer som ble levert under Flåteplanen av 1960, en plan som stort sett var fullført i 1968. De øvrige 114 millioner ville bli øremerket til luftvernmateriell for å styrke flyplassforsvaret og til transportmateriell for å oppnå større mobilitet. Bestillingsfullmaktene ville dessuten dekke utgifter til større forråd av beredskapsammunisjon.¹⁸²

De fleste av disse tiltakene var blitt foreslått fra Forsvarssjefens side i forbindelse med utarbeidelsen av forsvarsplanen. Men Regjeringen fant det dengang ikke forsvarlig å utvide budsjettammen ytterligere.¹⁸³

En viktig del av tiltakene var innrettet mot bygg- og anleggssiden, mot en «økning av det stående beredskap og evnen til å ta imot forsterkninger i den nordlige landsdel», som Tønne Huitfeldt uttrykker det.¹⁸⁴ Det dreide seg i all hovedsak om bygging av forlegninger, verksteder, lagre m.v. ved garnisonen i Porsanger, tiltak som «synes å være identisk med de gjentatte forslag fra Forsvarssjefen om en «forsterkning av det stående beredskap i Nord-Norge»», som medlem av forsvarskomiteen, Arbeiderpartiets Rolf Hellem, formulerte det.¹⁸⁵ Det ble etter hvert klart at man her tok sikte på å forsterke garnisonen fra ca. 400 mann til en selvstendig stridsenhet, en «mini-brigade» eller en bataljonsgruppe på ca. 1000 mann og bl.a. med et batteri og et selvdrevet feltartilleri. Man tok også sikte på å utvide øvingsområdene, og man var inne på tanken om å etablere et grense-vakthold i Karigasniemi, ikke langt fra Karasjok.¹⁸⁶ «Pakken» innebar også at luftvernet ved Banak senere ble styrket. I tillegg ble rullebanen forlenget ved hjelp av infrastrukturmidler.¹⁸⁷

Man hadde tidligere med ujevne mellomrom overført infanteribataljoner som var på repetisjonsøvelser med fly til Porsanger.¹⁸⁸ I forhold til denne beskjedne økningen av forsvarsevnen oppnådde man nå permanent økt beredskap med større ildkraft og mobilitet. Man var bedre i stand til å håndtere et luftangrep. Man sto sterkere overfor mulige landsetninger i Porsangerfjorden og over land gjennom Finland langs riksvei 96 mot Lakselv – og overfor en kombinert operasjon.¹⁸⁹ Utover en direkte økt forsvarsevne oppnådde man dermed også en sterkere avskrekkingseffekt. Det innebar samtidig at tiltakene også til en viss grad kunne virke varslingsfremmende – det taktiske varslet kunne bli noe mer pålitelig som følge av at Sovjet ble tvunget til å iverksette mer omfattende forberedelsestiltak før et eventuelt angrep.

Isolert sett var det knyttet ett vesentlig problem til denne satsingen på en fremskutt garnison, nemlig faren for at Sovjet kunne omgå eller isolere den. Men det er sannsynlig at de øvrige tiltakene i proposisjonen på sjø- og luftsiden mer direkte tok sikte på å møte en utfordrer i Troms og delvis også lengre sør. Den totale virkningen ville dermed bli økt holdetid i Nord-Norge.

Selv om styrkingen av Porsanger hadde til hensikt å øke avskrekkingseffekten, så var man forsiktig med å bruke dette kort åpent som et signal om en sterkere satsning i Finnmark. Porsanger omtales ikke med navns nevning i dokumentene, man snakker i den første tiden om tiltak i «den nordlige landsdel». Det kan skyldes det alminnelige hensynet til hemmelighold. Men det er ikke usannsynlig at man ønsket å unngå en polemikk om norske intensjoner i dette fylket. Selv om de selvpålagte restriksjonene i Finnmark bare gjaldt for allierte styrker, så hadde det begrensede norske engasjementet i dette fylket skapt en lav profil. Enkelte oppfattet det som et bevisst valg og som en hensiktsmessig forsvarspolitik med sikte på å berolige Sovjet. Det skulle vise seg under debatten om proposisjonen i Stortinget.

Styrkingen av det stående beredskap i nord betinget en i hovedsak tilsvarende svekkelse i sør. Men generelt ble det koplet til endringen av tjenestemønstret som var annonsert før innmarsjen og der siktemålet var at de siste ni måneder av tjenestetiden ble avtjent ved en beredskapsavdeling. Istedenfor å satse på en mobil reserve som kunne settes inn i den del av landet hvor behovet til enhver tid var størst, besluttet man som følge av invasjonen å disponere hovedtyngden av disse styrkene i den nordlige landsdelen.¹⁹⁰

Iverksettelsen av de tiltakene som ble skissert i proposisjonen høsten 1968 tok for enkelte oppgavers vedkommende betydelig tid. Arbeidet

i Porsanger ble f.eks. først påbegynt i 1970. Totalt ble det også bare bevilget 15 millioner kroner ekstraordinært til disse formålene, de resterende 85 millioner ble dekket innenfor de ordinære budsjetttrammer.¹⁹¹ 10 millioner ble bevilget over statsbudsjettet for 1970, de øvrige fem for 1971.¹⁹² Den manglende oppfølging på bevilgningssiden ble kritisert av talsmenn for Høyre.¹⁹³

Tiltakene ble på 70-tallet definert som en del av det norske bidraget til det europeiske utviklingsprogrammet EDIP.¹⁹⁴ Justeringene var beskjedne i forhold til de totale uttellingene til forsvaret, særlig hvis man legger de faktiske ekstraordinære bevilgninger til grunn. Det gjenspeilte at innmarsjen ikke ble oppfattet som noe fundamentalt nytt i forhold til det forsvarskonsept som var presentert i forsvarsplanen sommeren 1968. Man hadde videre betenkeligheter og organisatoriske problemer med å bruke forsvaret som et trekkspill som kunne utvides eller trykkes sammen i forhold til den internasjonale temperaturen til enhver tid – innenfor en viss terskel. Det er mulig at tiltakene ikke var mer omfattende enn justeringene i forbindelse med krigen i Midt-Østen i 1967. «De tiltak vi da traff, skjedde innen et budsjetts rammes, men medførte betydelige omdisponeringer», som Thyness uttrykte det.¹⁹⁵

Hvilken militær-strategisk begrunnelse lå til grunn for tiltakene? Hvilke endrede truselforestillinger ble justeringene hengslet til? Regjeringen la delvis vekt på at maktbalansen i Europa var endret. «Sovjet-russland har auka sitt krigspotensial i Mellom-Europa ganske sterkt», uttalte Røiseland – disposisjonene fra østlig side i tilknytning med innmarsjen hadde bidratt til det.¹⁹⁶ På det nordiske utenriksminister-møtet i begynnelsen av september fremsto det to «skoler» i fortolkningen av invasjonen. Lyng tilhørte den gruppering som sterkest argumenterte for at bl.a. endringene i deployering til mer fremskutte posisjoner innebar en endret militær situasjon. Dette måtte tilsi en nyvurdering av forsvarsevnen på vestlig side.¹⁹⁷ I sin utenriksredegjørelse den 24. oktober utdypet han dette: «Rent militært sett er det klart at det er skapt en ny strategisk situasjon ved den sterke konsentrasjon av russiske tropper som er foretatt i Tsjekkoslovakia, og ikke minst gjennom den politiske vilje til å bruke væpnet makt som er blitt demonstrert.»¹⁹⁸ I et foredrag i begynnelsen av november utvidet han argumentasjonen til også å gjelde Bresjnev-doktrinen og Jugoslaviens mer utsatte posisjon – hvis dette landet ble inkludert i doktrinen, ville det skape en meget farlig situasjon i verdenspolitikken.¹⁹⁹ Dette syn ble gjentatt på NATO's rådsmøte i midten av november.²⁰⁰

Lyng hevdet senere at debatten om den militærstrategiske situasjon som følge av innmarsjen kom inn i et blindspor. «Riktignok sto det en tid knapt tyve divisjoner oppmarsjert, og det er klart at dette forhold ville være av betydning ved en blitzaksjon. Men dette var egentlig ikke problemstillingen. Hva som interesserte alle, var om intervensjonen, politisk og psykologisk, var presset frem overfor Vestmaktene eller for å holde orden i eget hus. Her var det plass for ulike meninger.»²⁰¹ Han antydet her et skille mellom en kapasitetsanalyse, med vekt på Sovjets evne til å gjennomføre en aksjon med militære maktmidler, og en intensjonsanalyse, som hviler på en vurdering av stormaktenes vilje til å omsette den militære kapasitet i faktiske fremstøt. Dette skillet antydes i uttalelser fra Lyng allerede høsten 1968. Intensjoner måtte tillegges betydelig vekt. Så lenge han var tilbøyelig til å betrakte inngrepet som begrenset til øst-blokken, som et indre anliggende, innebar det i seg selv ingen fundamental ny utfordring for NATO eller noen økt fare for et fremstøt over blokk-barrieren – og dermed heller ikke i forhold til Norge.

Her hadde Svern Strays argumentasjon et noe annet tyngdepunkt. Sovjet vek ikke tilbake for å bruke militær makt. «Hvilken garanti har vi for at det ikke om en måned, ett år eller når som helst, ikke er vårt land som stenger for Sovjets interesser?»²⁰²

Det gjenspeilte i stor grad hans fundamentalt sett mer kritiske syn på Sovjet, et syn som han stort sett delte med Grieg Tidemand. Men det er sannsynlig at forsvarsministerens argumentasjon delvis også ble farvet av hans posisjon eller rolle. I et foredrag den 24. september uttalte han at «den senere tids begivenheter har vist at den internasjonale situasjon er langt mer labil enn vi trodde den var». «Flere av de grunnleggende forutsetninger i vår forsvarsplanlegging må gjennomprøves og kanskje endres, bl.a. den antatte varslings tid.»²⁰³

Den offisielle begrunnelse for justeringstiltakene og dermed de direkte militære implikasjonene for Norge ble imidlertid først presentert av forsvarsministeren i utenriksdebatten den 29. oktober. Han viste her til sin uttalelse en tid før innmarsjen om at man ikke kunne bygge et lands sikkerhet og militære forsvar på antatte intensjoner. «Det er de faktiske konstellasjoner og forhold som omgir vårt land, som *må* være avgjørende.» I sterkere grad enn Lyng betonte han at den militær-strategiske situasjonen i Mellom-Europa var endret. Det var ikke til å komme forbi at «den innsatsklare sovjetiske militærkapasitet som i dag står i Sentral-Europa, sammen med sovjetledernes demonstrerte og faktiske handlingsmønster i august, på en urovekkende måte

har skjerpet faremomentene i forhold til tidligere». Dette forhold mer enn oppveide den antatt reduserte tsjekkosllovakiske vilje og evne til å yte et bidrag til det øst-europeiske fellesforsvaret.

Samtidig koplet han dette forhold til situasjonen for Norge. «Okkupasjonen av Tsjekkoslovakia klargjør vilje til et handlingsmønster mot en mindre nasjon som gir grunn til alvorlig ettertanke for små nasjoner også utenfor Warszawa-paktens område.» Han refererte her til den korte taktiske varslingsstid og den mobilitet som ble demonstrert – det første ble etter Grieg Tidemands oppfatning anskueliggjort ved at Sovjet grupperte styrkene i ly av større øvelser. Man etablerte dermed en plattform for en rask invasjon. Bresjnev-doktrinen innebar i tillegg en ny og kompliserende faktor. Disse forhold tilsa at man hadde et effektivt krisestyringsapparat.²⁰⁴

Tsjekkoslovakia-krisen var imidlertid bare ett av argumentene bak justeringene. Lyng understreket på rådsmøtet i november at den norske situasjonsanalysen nødvendigvis måtte farves av at den samme stormakten også var vår nabo.²⁰⁵ Den sovjetiske militære aktivitet i nordområdene forut for innmarsjen hadde eksponert problemer knyttet til dette naboforholdet. Grieg Tidemand la stor vekt på disse forhold. Både grense-episoden og marineøvelsen påviste et betydelig potensiale. Disse øvingsmønstrene, som etter hvert fikk preg av normalaktivitet, «muliggjør aksjoner med usikre og minimale muligheter for varsel hos oss. Disse faktorer, sammen med fremgangsmåten overfor Tsjekkoslovakia, må tas med ved vår vurdering av situasjonen og for virksomheten innen så vel vårt nasjonale forsvar som innen fellesforsvaret».²⁰⁶

Disse koplingene ble særlig sterkt understreket i hans innlegg i utenriksdebatten. Senere var han mer forsiktig med å skissere et illevarslende situasjonsbilde. «Situasjonen krever nøkternhet og vilje til tilbakeholdenhet», uttalte han f.eks. i begynnelsen av 1969.²⁰⁷ Det er mulig at denne vekt på moderasjon også skyldtes kritikk fra enkelte hold for å ha overdramatisert situasjonen. På den annen side ble den sovjetiske utfordringen åpenbart opplevd som enda mer dramatisk i enkelte fagmilitære kretser. Den sovjetiske maritime virksomhet, grenseepisoden, spionasjesaken i Bakfjord og Tsjekkoslovakia-krisen tilsa etter Forsvarssjefen, Folke Hauger Johannessens oppfatning at det var grunn til uro. Han skrev senere: «Etter en nærmere vurdering kom jeg til den slutning at disse aktiviteter hadde et offensivt preg med vårt territorium i siktepunktet.»²⁰⁸

Det er vanskelig å skille ut Tsjekkoslovakia-krisen som separat

faktor eller motiv for justeringstiltakene. På den ene side argumenterte forsvarsministeren med at innmarsjen avdekket og delvis skapte bedre forutsetninger for et sovjetisk fremstøt mot vest. På den annen side foretok han ingen inngående analyse av intensjonsfaktoren og sannsynligheten for at Sovjet i større grad enn tidligere var beredt til å overskride blokk-barrieren. Ut fra dette synes det ikke som om innmarsjen i seg selv fortonte seg som en tilstrekkelig forutsetning for justeringstiltakene, i hvert fall ikke for Lyng, trolig heller ikke for Grieg Tide-
mand. Her kommer den sovjetiske aktiviteten i nordområdene og koplingen til disse forhold inn som en utfyllende faktor. Man var vitne til en sovjetisk mobilisering av betydelig kapasitet direkte overfor Norge. Sammen med den åpne maktdemonstrasjonen like ved Norges grenser skapte det ny usikkerhet om sovjetiske hensikter. Venstres medlem av forsvarskomiteen, Ola Kveli, hevdet på partiets gruppemøte den 13. november 1968 at det ikke først og fremst var Tsjekkoslovakia-
krisen, men den økende flåteaktiviteten som lå til grunn for justeringene.²⁰⁹ Det faller inn i den argumentasjon som daværende forsvarsminister, Gunnar Hellesten, forfektet på forsvarsministermøtet i alliansen i desember 1970: Mønstrer i de sovjetiske øvelsene i Atlanterhavet gjorde det vanskelig å oppnå et sikkert varsel.²¹⁰ Dette synspunktet kan ha meget for seg, flåteoppbyggingen representerte den mest fundamentale endring i vårt sikkerhetspolitiske nærmiljø. På den annen side må Kvelis påstand trolig sees i lys av at Tsjekkoslovakia-
krisen høsten 1968 ikke fremsto som noe populært artgument for justeringer i deler av Venstre. Justeringstiltakene er heller ikke spesielt godt tilpasset denne maritime trusel alene. Tiltakene må også forstås i lys av grenseepisoden. Og de ble i alle tilfelle *utløst* av Tsjekkoslovakia-
krisen.

Det var åpenbart ingen uenighet innad i Regjeringen om behovet for justeringer – selv om motivene eller tyngdepunktet i argumentasjonen kunne være noe ulik. Fra enkelte andre hold ble det imidlertid satt store spørsmålstejn ved tiltakene. Tilleggsproposisjonen sentrerte seg om tre hovedspørsmål: a) En økning av bestillingsfullmaktene for 1969, b) 100 millioner kroner ekstra og en justering av forsvarsprogrammet og c) 30 millioner av disse ville bli brukt til bygg og anlegg m.v. ved garnisonen i Porsanger. Det var de to siste spørsmålene som fremsto som kontroversielle.

Arbeiderpartiet foreslo i forsvarskomiteen at de økte uttellingene som ble skissert i proposisjonen, måtte dekkes innenfor rammen av forsvarsplanen. Partiet henviste bl.a. til at partiet under behandlingen av planen tidligere på sommeren ikke hadde villet binde seg til reelle

årlige stigninger i forsvarsutgiftene, men at hvert budsjett måtte vurderes hver for seg.²¹¹ Når man nå valgte å opprettholde dette standpunkt, avdekket det en annen situasjonsanalyse enn Regjeringens.

Til grunn for denne konklusjonen lå det imidlertid en betydelig debatt og strid innad i partiet. På et møte i gruppestyret den 19. november fremmet Rolf Hellem et forslag om at partiet ikke ville motsette seg en fremskynding av materiellanskaffelsene «så lenge dette i sin *helhet* kan innpasses innenfor langtidsprogrammet». Dette ble nedstemt med 9 mot 4 i Hellems disfavør, flertallet ville henvisne til den generelle og mer uforpliktende formuleringen fra fraksjonsinnstillingen til forsvarsplanen. Hellem reiste spørsmålet påny den 20. november, men saken ble nå utsatt. Den 20. november nedsatte gruppestyret et utvalg for å formulere et utkast til fraksjonsbemerkning. Saken kom så opp igjen i styret dagen etter. Her var det enighet om at man «forutsetter at det vurderes om de økte utgifter i sin *helhet* kan innpasses i langtidsplanens ramme». Denne formuleringen ble enstemmig vedtatt på gruppemøtet den 27. november og nedfelte seg så i uttalelsene fra Arbeiderpartiets side under Stortingsdebatten den 5. desember.²¹² Den var noe mer generelt formulert enn Hellems forslag, men i hovedsak hadde han fått gjennomslag for sin linje.

I Venstre var det særlig Garbo som gav uttrykk for det samme standpunkt, dels i Stortingsdebatten den 5. desember, og særlig på et gruppemøte den 13. november.²¹³ Ut fra de noe upresise signaler som ble gitt fra en del Venstre-representanter, innebar denne opposisjonen fra Arbeiderpartiet, deler av Venstre og SF at det var et meget knapt flertall som sluttet opp om Regjeringens forslag. Hvis man legger til grunn at Arbeiderpartiet ville ha opptrådt samlet, kan man reise spørsmålet om det overhodet var flertall. Forslaget var imidlertid ikke oppe til votering.²¹⁴

Heller ikke spørsmålet om Porsanger var oppe til votering. En samlet forsvarskomiteé forutsatte imidlertid at departementet på et senere tidspunkt kom tilbake til «disponeringen av de nye beredskapsavdelinger i forbindelse med forslag om oppførelse av forlegninger m.v.».²¹⁵ Signalene som ble gitt i den etterfølgende Stortingsdebatten, viste at det ikke var et spørsmål om formaliteter i påvente av Regjeringens konkrete forslag, men om direkte motstand fra enkelte grupper. Det avfødte et kompromiss der man ikke tok stilling til realitetene i saken.²¹⁶

Dette resultatet var også et produkt av inngående diskusjoner innad i Arbeiderpartiet, som samtidig avdekket stor uenighet om spørsmålet.

«Tradisjonalistene» i partiet var i utgangspunktet innstilt på å støtte Regjeringen. Men også på dette punkt fremmet Hellem et forslag i gruppestyret den 19. november der han fastslo at «en antar at en styrking av beredskapet i den nordlige landsdel vil kunne skje ved at *Brigaden i Nord-Norge* kan tilføres mer personell gjennom den bebudede omlegging av tjenestetidsmønstrer.»²¹⁷ I et forslag som han fremla overfor gruppen den 20. november, var forbeholdene enda sterkere: «En *eventuell* nødvendig styrking . . .», het det nå.²¹⁸ I motsetning til hva som var tilfelle i spørsmålet om innpassning innen rammen av forsvarsplanen, gikk imidlertid et flertall i det nedsatte utvalget imot denne linjen, man talte generelt om bevilgninger til «de stående styrker» uten å begrense satsningene til Brigaden. På et møte i gruppen den 27. november led imidlertid «tradisjonalistene» nederlag. Ved en prøvevotering stemte 32 for Hellems forslag, mens 24 sluttet opp om en alternativ passus som mer gikk på motivering og som i seg selv ikke var kontroversielt i partiet.²¹⁹ Dermed hadde Hellem maktet å få partiet bak seg i avvísningen av Porsanger-satsningene.

Det gjorde seg gjeldende en tilsvarende tvil i deler av Venstre.²²⁰ Dermed var oppslutningen om Regjeringens linje ytterst tynn. Også de regjerings-tro fant det hensiktsmessig å bidra til et kompromiss der man ikke tok stilling til hvor satsningen skulle finne sted. Denne utsettelsen var ikke skjebnesvanger så lenge den avgjørende votering først ville komme i forbindelse med et konkret forslag om bevilgninger til Porsanger på et senere tidspunkt.

Fra Arbeiderpartiets side ble det i den etterfølgende stortingsdebatten uttrykt tilfredshet over resultatet. Sverre Løberg uttalte at man sto overfor «et gjennomarbeidet kompromiss».²²¹ Rolf Fjeldvær fremholdt at «forsvarskomiteen har gitt innstillinga en klok form». I likhet med flere av sine meningsfeller understreket han meget sterkt at man ikke hadde tatt stilling til Porsanger-spørsmålet.²²²

Den første avgjørende styrkeprøven kom først i forbindelse med budsjettforslaget høsten 1969. Hellem gjorde nå et nytt fremstøt der han henstilte til Regjeringen om «på ny å overveie om den foreslåtte disponering er den mest hensiktsmessige». Forslaget ble imidlertid enstemmig oversendt Regjeringen.²²³ Denne resignasjons-linjen gjenspeilte at han på dette tidspunkt ikke lenger hadde et flertall i gruppen bak seg. På et gruppemøte den 13. november hadde Gunnar Alf Larsen fremlagt et forslag til fraksjonsuttalelse der man fastslo at «det er rimelig med en viss styrking av forsvaret i området ved Banak flyplass». Man burde derfor ikke motsette seg departementets forslag.

Hellem fremmet et alternativt forslag om at tanken om «en økning av Hærens oppsetninger i Porsanger stilles i bero inntil videre». 42 representanter stilte seg bak Larsens forslag, 23 stemte for Hellems linje.²²⁴

Striden om justeringsproposisjonen høsten 1968 og delvis et år senere reflekterte en ulik vurdering av behovet for å reagere på denne måten og om motivene var tilstrekkelige eller adekvate. Det avspeilte den forskjellige vekt aktørene la på balansen mellom avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk og i hvor stor grad avspenningsfaktoren burde være fremtredende eller dominerende i det norske reaksjonsmønstret. Disse hensyn ble understreket sterkt i en formulering til fraksjonsuttalelse som ble enstemmig vedtatt på et gruppemøte i Arbeiderpartiet den 27. november 1968, og hvor man konkluderte med at «det dreier seg om begrensede defensive tiltak som ikke vanskeliggjør vår målsetting om avspenning».²²⁵ Fra enkelte hold i partiet ble denne faktor tillagt så stor vekt at det førte til en mer eller mindre åpen kritikk av Regjeringen. Arvid Johanson sa det slik: «Vi må være forsiktige slik at vi ikke skaper det inntrykk at det er blitt en fundamental endring i vår forsvarspolitik i nord. Det kan skape feilaktige forestillinger i øst, som vi ikke er tjent med.»²²⁶ Forsvarsministeren ble kritisert for å ha presentert en altfor dramatisk fortolkning av innmarsjen. Man henviste særlig til hans uttalelser i Stortinget under utenriksdebatten den 29. oktober. AUF's Ola Teigen anklaget Grieg Tidemand for å skape grobunn for «en angstpsykose i vårt folk».²²⁷ Arvid Johanson uttalte: «Det er delvis skapt en psykose, og forsvarsministeren og Regjeringen får ta sin del av ansvaret for dette.»²²⁸ Nordlys skrev at Grieg Tidemands innlegg hadde hatt en «alt for sterk militaristisk tone», man ville ha seg frabedt at sikkerhetspolitikken ble «dominert av militær tenkning».²²⁹ For Arbeiderpartiet munnet dette ut i et nei til å utvide planrammen og en avvisning av tanken om å forsterke garnisonen i Porsanger.

Garbos situasjonsanalyse var henimot identisk med Arbeiderpartiets. Venstre-formannen hevdet på et gruppemøte den 13. november at man måtte vokte seg vel for å gi inntrykk av at vår militære situasjon var blitt forverret. Situasjonen måtte håndteres mest mulig nøkternt.²³⁰ De sovjetiske hensikter var ikke endret, uttalte han i Stortinget den 5. desember. Det var ikke skjedd noe i løpet av det siste halve året «som skulle tilsi en annen vurdering av Norges sikkerhetspolitiske situasjon». Norge måtte «opptre med klokskap, å unngå å virke provoserende og å unngå å bruke argumenter som unødige vanskeliggjør den politiske situasjon».²³¹

Vesentlige deler av denne kritikken var motivert i at Tsjekkoslovakia-krisen ikke ble oppfattet som en tilstrekkelig forutsetning for eller begrunnelse for tiltakene. Her kan man tale om en «uren» opposisjon som foruten vesentlige grupperinger i Arbeiderpartiet og Venstre – og SF – også fikk støtte fra deler av Høyre. En representant som Ola Teigen gikk meget langt i sin kritikk. «Fremtredende norske politikere søker i en eller annen form å utnytte den tragedie som skjedde for det tsjekkosllovakiske folk, til å skape en slags basis for visse former for justeringer, som det heter – jeg vil heller kalle det for opptrapping – av de utgifter vi satser til vårt forsvar.»²³² Nordlys skrev: «Er ikke dette å trekke erfaringene fra Tsjekkoslovakia noe lengre enn en bør, og kan man ikke på denne måte begynne på en veg som ikke avverger, men øker faren for overgrep?»²³³ Her hadde avisen mange meningsfeller i sitt eget parti, selv om de fleste ikke var beredt til å gi en så vidtrekkende fortolkning av tiltakenes effekt.

Også her var Garbo på linje med kritikerne i Arbeiderpartiet. Når det gjaldt henvisningen til Tsjekkoslovakia, fremholdt han at «det er meget om å gjøre at vi ut fra ønsket om å bevare nøkternhet, sindighet og stabilitet i forholdet mellom øst og vest unngår å bruke den slags antydninger».²³⁴

Kritikerne i Høyre hadde sin anfører i Paul Thyness. I budsjettdebatten den 5. desember uttalte han at «begivenhetene i Tsjekkoslovakia har ingen direkte betydning for vår sikkerhetsmessige situasjon, unntatt på det ikke så veldig vesentlige punkt at begivenhetene der kan illustrere hvordan militære øvelser kan dekke over de forberedelser som er nødvendige for et angrep, og som ellers ville gitt offeret et visst forvarsel. Men Tsjekkoslovakia betyr ikke noen øket trusel for oss – det ville etter min mening være en feil tolkning». Når han allikevel sluttet opp om justeringstiltakene, bunnset det i en analyse av truselmønstret i nærområdene. Sever-øvelsen var dermed vel så interessant som Tsjekkoslovakia.²³⁵ Han fremsto dermed som talsmann for det syn at situasjonen generelt tilsa en bedret forsvarsevne som følge av strukturelle endringer i utfordringen fra Sovjet – et forsvarsnivå som samtidig også kunne oppfange mer kortsiktige tilstramninger i den internasjonale situasjon.

Det ser allikevel ut til at også han la en viss vekt på faktoren Tsjekkoslovakia. I en tale i begynnelsen av oktober henviste han til innstillingen fra forsvarskomiteen om langtidsplanen, som ble behandlet i juni forut for innmarsjen, og hvor det het at «det er lite sannsynlig at noen makt i denne situasjon vil sette sin internasjonale prestisje på spill

for å sikre seg strategiske fordeler i Nord-Norge». Thyness fastslo i talen: «Det var en vurdering som syntes naturlig for tre måneder siden, men som ingen vil drømme om å sette på papiret i dag. Istedenfor en avspenning har vi en økende spenning i Europa, og istedenfor at Sovjet-Samveldet har en internasjonal prestisje å bevare som en fredelig nasjon, har landet kanskje mer å vinne i dag ved å skaffe seg en helt ny prestisje – bygget på frykt. For oss – som nabo til Sovjet-Samveldet, og som nabo til en av verdens sterkeste militærbaser, i Murmanskområdet – er dette et moment å overveie alvorlig.»²³⁶ Disse uttalelser står i et visst motsetningsforhold til hverandre. Det kan skyldes at den siste ble formulert på et tidligere tidspunkt, da kriseatmosfæren ennå var sterkere. Men samtidig legger han ved de to anledningene vekt på ulike faktorer: På den ene side var det svært lite man kunne lære av innmarsjen rent militært. På den annen side avdekket den en sterk sovjetisk vilje til å bruke makt. Og denne intensjonsfaktoren hadde også direkte interesse for Norge.

Som en konklusjon på den parlamentariske diskusjonen om forsvarsjusteringene høsten 1968 kan man på denne bakgrunn fastslå at det var et solid flertall for å utvide bestillingsfullmaktene for 1969. Et ytterst lite flertall – om det overhodet var flertall – var enig i Regjeringens forslag om å utvide forsvarsplanens økonomiske ramme med 100 millioner kroner. Tanken om å styrke garnisonen i Porsanger møtte betydelig motstand, og det førte til at de Regjerings-tro gikk med på et kompromiss der en faktisk stillingstaken ble utsatt. Dette var en vellykket strategi. Arbeiderpartiet skiftet standpunkt høsten 1969. Dermed var denne satsningen sikret et solid flertall i Stortinget.

Disse faktiske posisjonene gjenspeilte ulike analyser av situasjonen. Regjeringens tiltak var motivert i hva man oppfattet som en økt trusel – dels som følge av erfaringene fra Tsjekkoslovakia-krisen og dels som et resultat av utviklingen og handlingsmønstret i nordområdene. Kritikerne delte ikke denne truselanalysen. Faktoren Tsjekkoslovakia ble oppfattet som henimot uinteressant, også i deler av Høyre. Det var dermed neppe flertall for å betone denne faktoren så sterkt i truselanalysen. Heller ikke utviklingen i nordområdene gav etter kritikernes mening et tilstrekkelig grunnlag for justeringer, men her fikk de ikke støtte av Thyness. Tiltakene hadde ifølge kritikerne en for sterk avskrekkingsprofil i forhold til truselbildet, de fortonte seg dermed som altfor vidtgående av hensyn til beroligelse overfor Sovjet og de var for dramatiske i forhold til avspenningsbestrebelsene.

Disse skillelinjene gikk delvis på tvers også av regjeringskoalisjonen.

Deler av Venstre anført av Garbo tilhørte kritikerfalangen. Innen Høyre var det enighet om behovet for å gjennomføre justeringstiltakene. Det var likeledes samstemmighet om at sovjetisk adferd i nord tilsa en reaksjon. Uenigheten begrenset seg til den vekt man burde tillegge faktoren Tsjekkoslovakia som begrunnelse for justeringene. De ulike posisjonene gjenspeilte til en viss grad det generelle bilde aktørene hadde av sovjetisk utenrikspolitikk, og også hvor de befant seg i det politiske system. Utenriksminister Lyngs avspenningspolitikk var fundert på en forestilling om sovjetisk utenrikspolitikk i retning av begrenset ekspansjonisme/oppportunisme eller en motstrebende ekspansjonisme bygget på frykt og usikkerhet. Dette truselbildet lå fast etter innmarsjen. De sovjetiske intensjoner i forhold til vest – og Norge – var i så måte ikke endret. Derimot la han en viss vekt på kapasitetsfaktoren – Sovjet var i større grad fysisk i stand til å gjennomføre en operasjon vestover. Thyness og Grieg Tidemand la sterkere vekt på det militante ekspansjonistiske trekket i sovjetisk politikk. De understreket på denne bakgrunn sterkere enn Lyng behovet for å foreta justeringer. Thyness la imidlertid i likhet med utenriksministeren liten vekt på Tsjekkoslovakia-krisen. Og i den grad den hadde interesse, var det på grunn av at den avdekket en offensiv tendens og ikke kapasitetsfaktoren. Grieg Tidemand betonte i motsetning til de to andre begge disse faktorene.

Dette var imidlertid avskygninger som ikke voldte politiske komplikasjoner.

Avslutning

I

Tsjekkoslovakia-krisen i 1968 ble akutt i en tidsperiode da ønsket om *avspenning* var meget sterkt på vestlig side. En forsiktig dialog var innledet. NATO-landene tonte til en viss grad ned den militære komponenten i sikkerhetspolitikken. Détente fremsto i sterkere utstrekning som en utfyllende dimensjon. Tøværet mellom øst og vest gjorde det vanskeligere å sikre oppslutningen om en konvensjonell styrkeoppbygging innen alliansen, hva som var blitt definert som en forutsetning for å gjøre den nye doktrinen om et fleksibelt svar troverdig. Dette relativt sett lavere beredskapsnivå ble dels begrunnet med og dels taktisk legitimert i at Sovjet ikke fremsto som militant ekspansjonistisk.

Man ville få et strategisk varsel om en mer offensiv sovjetisk utenrikspolitikk tidsnok til å foreta den nødvendige beredskapsøkning.

Dette generelle bilde av Sovjet influerte også på bedømmingen av stormaktens handlemåte overfor Tsjekkoslovakia. Faren for et sovjetisk militært utspill over blokkbarrieren ble ansett som ytterst liten. Men det var sommeren 1968 bred enighet om at Sovjet rent fysisk ville være i stand til å gjennomføre et militært inngrep mot Tsjekkoslovakia på meget kort varsel. Vest forsøkte å motvirke denne eventualiteten ved selv å velge en meget *lav profil*. En rekke politiske og militære tiltak eller signaler tok sikte på å overbevise Kreml om at Vest ikke ville blåse til ilden eller ønsket å rive Tsjekkoslovakia ut av det sosialistiske favntaket.

Usikkerheten omkring de sovjetiske hensikter var betydelig utover hele sommeren. Etter møtet i Bratislava den 3. august konkluderte man imidlertid med at faren var over – i hvert fall i denne omgang. Den generelle tiltroen til avspenningen og at Sovjet på grunn av denne dialogen også ville vise tilbakeholdenhet, bidro trolig til å forme dette optimistiske synet og til at man i tiden etterpå var noe mindre årvåken overfor indikasjoner i retning av en mulig invasjon. Det bidro til at innmarsjen kom som en overraskelse. Men så lenge bedømmingen i så sterk grad var betinget av en fortolkning av sovjetiske hensikter, ville man trolig i alle tilfelle ha stått overfor vanskelige avveininger.

Men det faktum at man ble «tatt på senga» i 1968, avfødte en gjenomdrøftning av varslingsiden innen alliansen. I denne sammenheng satte man også søkelyset mot kommunikasjonssystemene og hele krisestyringsapparatet ut fra de erfaringer man hadde høstet. Erfaringene var ikke udelt positive, og det førte til en sterkere strømlinjeforming av hele apparatet fundert på et bedre utbygget kommunikasjonsnett og f.eks. et mer effektivt fungerende situasjonscenter i NATO sentralt.

Hvordan skulle man forholde seg overfor innmarsjen? På den ene side følte man et behov for å *definere en toleransegrense* overfor bruk av militær makt, overfor mulighetene for nye og mer omfattende inngrep i Tsjekkoslovakia, overfor Bresjnev-doktrinen og faren for en spredning av konflikten særlig til Romania. På den annen side måtte reaksjonen ligge innenfor rammen av det troverdige og avstemmes i forhold til det meget sterke ønsket om å *fortsette avspenningsdialogen*. Dette var umiddelbart en vanskelig balansegang, og det avfødte et ambivalent reaksjonsmønster. Særlig iøynefallende var den umiddelbare amerikanske tilbakeholdenheten, en handlingslinje som først ble utfordret i slutten av august i tilknytning til uro omkring Romania. Det

utløste en krisestyringssituasjon og amerikanske utspill for å avskrekke Sovjet overfor nye inngrep. Men disse advarsler var allikevel så generelle at de ikke fremsto som en garanti fra amerikansk side overfor Romania. Her lå det innebygget et betydelig problem knyttet til avveining, et dilemma som også kom klart til uttrykk i forbindelse med den mest autoritative felles-vestlige reaksjon, nemlig i kommunikeet etter rådsmøtet i NATO i midten av november. Her utstedte man en advarsel om at alliansen ikke ville stille seg likegyldig overfor sovjetiske inngrep i den «grå sone», nemlig landene mellom blokkene eller øststater med en løsere tilknytning til Warszawa-pakten. Navn ble imidlertid ikke nevnt i offisielle uttalelser. Her var man uenige. Hensynet til disse landenes uavhengige status satte klare grenser, likeledes at NATO hverken hadde mandat eller politiske og fysiske forutsetninger for å oppfylle en slik garanti om assistanse. Advarselen kunne dermed ikke bli særlig sterk, og den ble ytterligere nøytralisert ved at man i det samme kommuniké sterkt understreket behovet for fortsatt avspenning. Under inntrykket av de mer iherdige avspenningsbestrebelsene gled advarselen helt i bakgrunnen i løpet av 1969.

II

Det norske reaksjonsmønstrer var stort sett sammenfallende med det vestlige både før og etter innmarsjen. I tiden etter den 20. august forsøkte man i et korttidsperspektiv å gjøre samhandlingen østover betinget av den videre sovjetiske håndteringen av situasjonen i Tsjekkoslovakia og Kremls holdning overfor Romania og Jugoslavia. Langtidsperspektivet var allikevel fundert på et sterkt ønske om fortsatt avspenning. Det reflekterte seg etter hvert i et omfattende engasjement for å få i stand en europeisk sikkerhetskonferanse.

Det var bred enighet her hjemme om at dialogen måtte fortsette. Innen deler av Venstre fantes det imidlertid grupper som var misfornøyd med tempoet i denne prosessen. Det avfødte flere konfrontasjoner innad i partiet mellom Garbo- og Røiseland-fløyen. Uoverensstemmelsene gjenspeilte fundamentalt ulike fortolkningsperspektiver. Garbo-kretsen så til en viss grad invasjonen i lys av blokk-systemene. For å unngå gjentakelser var det derfor påkrevet å bygge ned blokkene. Dette syn, som til dels også var fundert på et anti-supermaktsperspektiv, hadde en viss støtte i det politiske landskap til venstre for den ikke-sosialistiske koalisjonen. Men også statsminister Borten la meget sterk vekt på at inngrepet måtte fortolkes ut fra tanken om

supermaktssfærer der de to store i høy grad ble likestilt. På den annen side trakk han ikke så markante konklusjoner av dette som f.eks. Garbo.

Den meget sterke norske avspenningsprofilen ble på den annen side balansert mot en relativt markant reaksjon på den militære siden. I begynnelsen av november 1968 fremla Regjeringen en tilleggsproposisjon der man slo til lyd for å utvide forsvarsplanen med 100 millioner kroner. Mesteparten av dette beløpet var tenkt anvendt med sikte på å styrke beredskapen og mobiliteten innenfor Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Ca. 30 millioner var øremerket for å forsterke garnisonen i Porsanger og forsvaret av Banak flyplass – fra en avdeling på ca. 400 mann til en bataljonsgruppe på ca. 1000 mann. Disse tiltakene var forholdsvis omfattende sett i alliansesammenheng. Tsjekkoslovakia-krisen var en medvirkende og utløsende årsak til satsningene. Men de må også sees i lys av den uro man følte overfor den sovjetiske oppbyggingen i nordområdene. Denne kapasitet var blitt demonstrert på en urovekkende måte gjennom to manøvrer i det norske nærområdet sommeren 1968. Kombinert med erfaringene fra Tsjekkoslovakia-krisen avfødte det en større tvil om de sovjetiske hensikter og et sterkere ønske om å forsikre seg mot et anfall basert på taktisk overraskelse.

Denne styrkeoppbyggingen møtte imidlertid sterk motstand. Kritikerne i Arbeiderpartiet maktet å mobilisere et flertall i Stortingsgruppen mot forslaget om å utvide forsvarsprogrammet og mot å forsterke garnisonen i Porsanger. Også i Venstre fantes det en rekke tvilere. Det var dermed et ytterst knapt flertall som støttet tanken om å utvide programmet – om det overhodet var flertall. Spørsmålet var imidlertid ikke gjenstand for votering, og det ble heller ikke senere noen konfrontasjon om saken, bl.a. fordi mesteparten av satsningene ble dekket innenfor rammen av de ordinære budsjettene i planperioden. I spørsmålet om Porsanger førte den markante motstanden til at tilhengersiden fant det hensiktsmessig å bidra til et kompromiss der en faktisk stillingstaken ble utsatt. Det viste seg å være en vellykket strategi. Da spørsmålet kom tilbake til Stortinget som budsjett-sak høsten 1969, maktet «tradisjonelistene» i Arbeiderpartiet å mobilisere et flertall i gruppen til støtte for utbygging. Dermed var saken kommet gjennom nåløyet.

Kritikerne motiverte sin opposisjon i at Regjeringen overdramatiserte truselen. Innmarsjen som sådan avfødte etter disses mening intet behov for justeringer, her fikk de støtte fra enkelte «tradisjonelister» innen koalisjonen. Det var dermed markant motstand mot å betone denne faktoren så sterkt som motiv for justeringene. Men heller ikke

det sovjetiske handlingsmønster i nærområdet tilsa etter kritikernes mening en styrkeoppbygging utover den vedtatte forsvarsplanen. Ut fra denne fortolkningen fremsto derfor tiltakene som altfor demonstrative og avskrekkende i forhold til behovet for fortsatt avspenning og ønsket om beroligelse overfor Sovjet i nord.

De parlamentariske tautrekningene høsten 1968 avdekket dermed igjen de forskjellige «skoler» i norsk sikkerhetspolitisk tenkning. Man la ulik vekt på komponentene styrkepolitikk og avspenning i internasjonal politikk. Man var uenige om tyngdepunktet mellom avskrekking og beroligelse i forhold til vår stormaktsnabo i øst. Reaksjonsmønstret var i så måte klassisk. Men tyngdepunktet mellom disse retningene hellet i denne tidsfasen relativt sterkere i retning av en «myk» linje. Håpet om en mer aktiv avspenning farvet holdningene innen alle partier både før og etter innmarsjen.

III

I hvilken grad avviker den vestlige håndteringen av Tsjekkoslovakia-krisen fra bedømmning og handlemåte i tilsvarende eller beslektede kriser i etterkrigstiden? Jeg skal her kort berøre tre problemstillinger: 1. Varsel og overraskelse, 2. Vestlig respekt for den militære grensedragningen i Europa og 3. Motreaksjonenes form og omfang samt mulige forskjeller i reaksjonsmønstret innenfor alliansen.

1. Usikkerhet om sovjetiske hensikter har vært et fremtredende kjennetegn ved de aller fleste kriser i etterkrigstiden. Selv med et mer velutviklet etterretningsapparat har man ikke maktet å kapsle inn dette bedømningsproblemet. I Ungarn i 1956 gjorde man på vestlig side den samme feilbedømmning som i tilfellet Tsjekkoslovakia 12 år senere. Man antok at russerne ikke ville intervensere etter at de kort tid før hadde gjennomført en taktisk, men ikke en strategisk retrett.²³⁷ I forbindelse med Polen-krisen antok man derimot i langt større grad at Sovjet ville ty til en militær løsning. Sentreringen om dette scenario – som delvis var farvet av erfaringene fra Tsjekkoslovakia, Afghanistan og det generelt sett kjøligere klima ved inngangen til 80-tallet – viste seg å være problematisk. Det bidro til å skyve oppmerksomheten vekk fra det alternativ som faktisk ble valgt – en løsning som hadde sterke likhetspunkter med Tsjekkoslovakia-krisen i 1948, en fremgangsmåte som hadde en innebygget mulighet i seg for at «Moscow might be able to manage a remote-control suppression so unclear in its origins and so uncertain in its aims that the West could not define or counteract it»,

som det er blitt uttrykt. På bakgrunn av erfaringene fra Afghanistan og Polen hevdet derfor avdelingssjefen for internasjonal sikkerhetspolitikk i det amerikanske forsvarsdepartement, Richard N. Perle, at man måtte stille seg spørsmålet om regjeringen «has been overly optimistic in assuming that it could detect large-scale military actions long enough in advance to plan responses».²³⁸

Man kan derfor konkludere med at sannsynligheten for nok engang å bli «tatt på senga» i en eller annen forstand vil være stor også i fremtiden. Men slike bekymringer gjelder trolig først og fremst for angrep eller operasjoner utenfor NATO-området – herunder innenfor den østlige militærpakten. Og kanskje er man spesielt dårlig forberedt for å kunne møte nye typer utfordringer, f.eks. Sovjets opptreden i tilknytning til kampen om råmaterialer, ustabilitet som følge av religiøs gjæring osv.²³⁹

2. Spillet om Tsjekkoslovakia viste at såvel Sovjet som vestmaktene handlet innen rammen av sfæretenkningen. Blokkinnstillingen ble respektert i faktisk handling, selv om man i offentlige uttalelser fortsatt var forsiktig med å innrømme Sovjet særfordeler innen østblokken. Som følge av den mer omfattende dialogen fra rundt 1970 ble også det oppfattet som mer legitimt. President Nixon uttalte f.eks. i februar 1970 at «the time has certainly passed with the development of modern technology, when any power would seek to exploit Eastern Europe to obtain strategic advantage against the Soviet Union».²⁴⁰ I forbindelse med diskusjonen om den såkalte Sonnenfeldt-doktrinen fem år senere, fikk man en fornemmelse av hvor langt de politiske miljøer var beredt til å gå i spørsmålet om et sovjetisk hegemoni innen østblokken. Sonnenfeldt hadde selv uttalt at «it must be our policy to strive for an evolution that makes the relationship between the Eastern Europeans and the Soviet Union an organic one. Any excess of zeal on our part is bound to produce results that could reverse the desired process for a period of time, even though the process would be inevitable within the next 100 years».²⁴¹

Slike uttalelser antyder at Vest i denne avspenningsperioden var mer villig enn før til å godta det sovjetiske hegemoniet – som en del av avspenningsens quid pro quo. Men hvis man beveger seg vekk fra slik retorikk og over til den faktiske vestlige adferd overfor oppgjørene i Øst-Europa etter krigen, viser det seg at NATO og USA hele tiden har gått meget langt i å respektere Sovjets hegemoni, selv om vestlig planlegging tidvis kan ha hatt et mer ambisiøst tilsnitt – særlig i de tidlige perioder. Både i tilknytning til Tsjekkoslovakia i 1948 og 1968, Ungarn

1956 og ved Polen-krise i desember 1981 gav NATO-landene meget klare signaler om at det var fullstendig uaktuelt å gripe inn militært. I 1948 hevdet f.eks. den amerikanske ambassadøren i Tsjekkoslovakia at februar-krise «was probably inherent in the situation ever since the consummation of the Czechoslovak-Soviet Treaty» av desember 1943, og at den var blitt underlettet av amerikansk adferd i årene etterpå.²⁴² Under Ungarn-krise i 1956 signaliserte amerikanerne meget klart overfor russerne at USA militært sett ville stå på sidelinjen – en av en rekke indikasjoner på at tesen om «roll-back» egentlig aldri var noe annet enn retorikk. Det er blitt hevdet at USA's utenriksdepartement den 2. november 1956 sendte et telegram til Tito hvor man fastslo at «The Government of the United States does not look with favor upon governments unfriendly to the Soviet Union on the borders of the Soviet Union». Det står fortsatt strid om et slikt telegram faktisk ble sendt. Det rokker i alle tilfelle ikke ved det generelle amerikanske adferdsmønster i forbindelse med Ungarn-krise.²⁴³ Den samme reaksjonen var fremtredende i tilknytning til Polen i 1981. Også nå var signalene om ikke-militær inngripen mange og entydige. Også ved denne anledningen valgte man umiddelbart en lav-profil linje for å søke å dempe opptrapping og en mulig sovjetisk inngripen – bl.a. ved at man avsto fra å innkalle NATO-rådet til ekstraordinært møte straks etter at unntakstilstanden var innført. Da det ble innkalt, søkte man å dempe denne virkningen ved ikke å presentere noen formell fellesuttalelse, men overlot til generalsekretæren å tale på vegne av rådet.²⁴⁴ På den annen side antydte man nå en sterkere vilje til å bruke politiske og økonomiske virkemidler for å avskrekke Sovjet fra inngripen i Polen.

3. Den vestlige moralske indignasjonen overfor invasjonen i Tsjekkoslovakia var meget sterk, i skrift og tale, særlig innenfor den sosialdemokratiske og eurokommunistiske leir. På den annen side ble denne øst-europeiske krise i liten grad konvertert i en øst-vest krise. De faktiske vestlige mottiltak var sterkt begrenset og kortvirkende, det var liten interesse for å foreta koplinger til de ulike samhandlingsarenaer eller iverksette mottiltak som f.eks. økonomisk kunne ha rammet Sovjet. Slik sett avviker reaksjonen på Tsjekkoslovakia-krise fra de aller fleste tilsvarende hendelser i etterkrigstiden. Men det er vanskelig å fastslå hvorvidt dette faller inn i en tendens eller om Tsjekkoslovakia 1968 representerer et brudd i en utviklingslinje.

Også i 1968 gjorde det seg gjeldende ulike oppfatninger innenfor alliansen om reaksjonsformene. Det var en viss misnøye, kanskje særlig i Bonn, med at Johnson-administrasjonen forut for innmarsjen så

sterkt demonstrerte tilbakeholdenhet og etterpå la *så sterk* vekt på å fortsette supermaktsdialogen, uten å gjøre dette betinget av Sovjets adferd overfor de øst-europeiske statene. Man var – som ved de aller fleste kriser eller drøftinger om vitale spørsmål innen alliansen i etterkrigstiden – sterkt på vakt mot at USA i for liten grad ville innkalkulere europeiske interesser i sine avveininger. Denne grunnleggende usikkerheten var nå blitt tilført en ny og til dels utilsiktet dimensjon, man fryktet for at de isolert sett konstruktive avspenningskontaktene mellom Sovet og USA skulle utarte i en supermaktsdialog over hodene på europeerne. USA's handlemåte i tilknytning til Tsjekkoslovakia-krisen forsterket slike mistanker. Slik sett og ut fra et generelt ønske om å redusere sannsynligheten for nye sovjetiske inngrep i Øst-Europa, lå det i Tsjekkoslovakia-krisen et incitament til å forsere den europeiske samhandlingen østover og særlig mot Moskva. Og her finner vi kanskje et av de mest påfallende karakteristika ved reaksjonsmønstret i kjølvannet av innmarsjen, nemlig at den bidro til å sette større fart på den «europeiske» delen av avspenningsprosessen. Man kan si at supermaktsdialogen fortsatte *til tross for* innmarsjen, selv om den nye administrasjonen i Washington stakk kjepper i hjulene for en overivrig Johnson og dermed reduserte tempoet for en kort tid. På den annen side ble den vest-tyske Ostpolitikk etter kort tid intensivert – til en viss grad *på grunn av* Tsjekkoslovakia. Den ble helt klart omdefinert i kjølvannet av innmarsjen. Moskva ble i langt større utstrekning enn tidligere forsøkt trukket inn i samhandlingsprosessen.

Her øyner man også grunnlaget for den markant ulike tilnærming til Polen-spørsmålet som ble avdekket i Washington og i Europa anført av Bonn. Ostpolitikk hadde gitt brukbare resultater. Også av økonomiske og prestisjemessige grunner var det vanskelig å rokke ved den. Diagnosen som ble stilt etter Tsjekkoslovakia ble fastholdt: Kriser av typen Tsjekkoslovakia og Polen kunne strukturelt sett bare avbøtes gjennom økt samarbeid med sikte på å dempe bipolariteten. Ut fra det amerikanske perspektiv representerte derimot invasjonen i 1968 og unntakstilstanden i 1981 henholdsvis innledningen og avslutningen på avspenningsperioden. Det reflekterte et generelt klimaskifte i USA, som imidlertid delvis var et produkt av dårlige erfaringer med de avspennings tiltak som Washington primært hadde vært opptatt av, nemlig supermaktsdialogen.

Slik sett var rollene til en viss grad byttet om siden 1968: Dengang var det Washington som holdt igjen, nå var det Bonn som ønsket å redusere mottiltakene.²⁴⁵

Noter:

Innledning

1. Det finnes helt andre tilnærminger til fenomenet overraskelsesangrep. Et eksempel på en definisjon som avviker betraktelig fra de mer tradisjonelle finnes hos Katarina Brodin, *Surprise Attack: The Case of Sweden*. *The Journal of Strategic Studies*, vol. 1, May 1978 s. 99. Jeg finner denne definisjonen problematisk. Jfr. også Richard Betts, *Surprise Attack: NATO's Political Vulnerability*. *International Security*, Spring 1981, vol. 5, No. 4 s. 135.
2. Julian Critchley, *Warning and Response. A Study of Surprise attack in the 20th Century and the analysis of its lessons for the future*. London 1978, s. 118.
3. Johan Jørgen Holst, *Surprise, Signals and Reaction. The Attack on Norway April 9th 1940 – Some Observations*. *Cooperation and Conflict*, No. 1 1966 s. 31.

Bakgrunnen for invasjonen

4. De fleste opplysninger i dette kapitlet er hentet fra den til nå uten tvil beste fremstilling av bakgrunnen for innmarsjen, nemlig Jiri Valenta, *Soviet Intervention in Czechoslovakia, 1968. Anatomy of a Decision*. The John Hopkins University Press 1979. Foruten en del bøker fra de tsjekkosllovakiske aktørene i spillet om Tsjekkoslovakia, har jeg også benyttet meg av en artikkel av Karen Dawisha, *The 1968 Invasion of Czechoslovakia: Causes, Consequences, and Lessons for the Future*. I Karen Dawisha and Philip Hanson (ed.), *Soviet-East European Dilemmas. Coercion, Competition, and Consent*. Royal Institute of International Affairs 1981 s. 9 fg. Jfr. hennes artikkel, *The Soviet Union and Czechoslovakia, 1968*, i *The Jerusalem Journal of International Relations*, vol. 3, 1978, Nos. 2–3 s. 143 fg. Av samme forfatter: *Soviet Security and the Role of the Military: The 1968 Czechoslovak Crisis*. *British Journal of Political Science*, 1980 (1), No. 3 s. 341.
5. Dawisha, *British Journal*, op. cit. s. 346 fg. Jfr. Lawrence L. Whetten, *Military Aspects of the Soviet Occupation of Czechoslovakia*. *The World Today*, No. 2, Febr. 1969 s. 60 fg.
6. George Urban, *The Invasion of Czechoslovakia, 1968: The View from Washington*. A conversation with Eugene V. Rostow. *Washington Quarterly* 1979, vol. 2, No. 1, s. 111, men kfr. Charles Bohlen, *Witness to History 1929–1969*. N. Y. 1973, s. 532.
7. Jfr. Les Aspin, *A Surprise Attack on NATO – Refocusing the Debate*. *NATO Review* No. 4 1977 s. 10. Sml. Thomas W. Wolfe, *Soviet Power and Europe 1945–1970*. Baltimore and London 1970, s. 474.
8. Det synes foreløpig ikke å foreligge noen konsensus i den internasjonale debatt hva angår antall og sammensetning for invasjonsstyrken. Til en viss grad skyldes det også ulike utgangspunkt og avgrensningsmåter. De tall som her er nevnt, er derfor bare ment å illustrere omfanget.

Situasjonen i vest før invasjonen

9. Jon McLin, NATO and the Czechoslovakian Crisis. Part I: Renewed Public Support for a Retooled Alliance. Field Staff Reports. West Europe Series vol. IV, No. 3 (general) 1969 s. 1.
10. Først langt senere ble man for alvor opptatt av et annet problem knyttet til den fleksible doktrinen, nemlig uoverensstemmelsen mellom denne strategiske teori og de operative planer som i hvert fall helt frem til 1974, forble fundert på en meget lite fleksibel amerikansk kjernefysisk politikk. Jfr. Henry S. Rowen, *The Evolution of Strategic Nuclear Doctrine*, i Laurence Martin (ed.), *Strategic Thought in the Nuclear Age*. Heinemann, Lond. 1979 s. 131 fg.
11. Jon McLin, op. cit. Jfr. Part II: Invasion, Reaction, and Stocktaking. West Europe Series vol IV. No. 4 s. 2. Jfr. Harlan Cleveland, *NATO after the Invasion*. Foreign Affairs 1969 s. 251 fg. Jfr. Ken Booth, *Security Makes Strange Bedfellows: NATO's Problems from a Minimalist Perspective*. Journal of the Royal United Services Institute for Defence Studies (RUSI), No. 4, Dec. 1975 s. 7.
12. Betts, op. cit. s. 140.
13. Se f.eks. *Communications and crisis management in the Alliance*. Report submitted on behalf of the Committee on Defence Questions and Armaments by Mr. Watkinson, Rapporteur. Assembly of Western European Union, twenty-third ordinary session (Second Part). Document 757, 4th November 1977 s. 21. Jfr. Jon McLin, op. cit. Part I og II, jfr. Cleveland, op. cit. s. 257.
14. Jfr. St. m. nr. 52 1968–1969 s. 3.
15. Valenta, op. cit. s. 1, 2 og 131.
16. Bohlen, op. cit. s. 530–31.
17. Urban, op. cit. s. 106. Jfr. *NATO after Czechoslovakia 1968*. Special Report Series No. 9, April 1969. Washington D. C. Center for Strategic and International Studies.
18. General James H. Polk, *Reflections on the Czechoslovakian Invasion, 1968*. Strategic Survey, Winter 1977, vol. 5 No. 1 s. 32.
19. The House Select Committee on Intelligence (the Pike Report), avsluttet 19. januar 1976. Da denne artikkelen ble skrevet, var den ennå ikke nedgradert. Innholdet er imidlertid gjengitt i *The Village Voice*, N. Y. 16. februar s. 77.
Selv om dette dokumentet har et relativt offisielt preg, er det imidlertid fremkommet informasjon som indikerer at CIA ikke fullt ut deler rapportens dystre konklusjoner når det gjelder varsler, bedømming og reaksjon i tilknytning til Tsjekkoslovakia-krisen. Se *New York Times* 26. januar 1976.
20. Valenta, op. cit. s. 146.
21. Polk, op. cit. s. 32, jfr. McLin, Part II, op. cit. s. 3.
22. Polk, op. cit. s. 31.
23. Dawisha og Hanson, op. cit. s. 24.
24. Roy Stafford, *Pressure and Response: An Investigation of Soviet-American Relations with Respect to the Crisis in Czechoslovakia, 1968*.

- M. A. L. D. paper, Fletcher School of Law and Diplomacy (Medford, Mass., Tufts University 1971), for sitatet, s. 88 fg.
25. Polk, op. cit. s. 131. Det har også vært hevdet at en del sentralt plasserte aktører i Vest ventet en innmarsj 1. september. Se S. W. Barton og L. M. Martin i Gregory Henderson (ed.) *Public Diplomacy and Political Change: Four Case Studies: Okinawa, Peru, Czechoslovakia, Guinea*, N. Y. 1973 s. 286.
 26. Jfr. *The Sunday Times*, 25. august 1968.
 27. Jon McLin, Part II, op. cit. s. 2.
 28. I Henderson, Op. cit. s. 262.
 29. Ladislav Bittman, *The Deception Game: Czechoslovak Intelligence in Soviet Political Warfare*. Syracuse, N. Y. s. 167 fg.
 30. Urban, op. cit. s. 108.
 31. Zdenek Mlynar, *Night Frost in Prague. The End of Human Socialism*. Lond. 1980 s. 241. Jfr. Josef Frolik, *The Frolik Defection. The Memoirs of an Intelligence Agent*. Lond. 1975 s. 148. Her hevder denne avhopperen at Johnson allerede i mai ble informert av Sovjet om at en innmarsj kunne bli nødvendig, men at det ikke ville berøre amerikanske sikkerhetsinteresser.
 32. Valenta, op. cit. s. 184–85, jfr. Dawisha i *British Journal*, op. cit. s. 359.
 33. Critchley, op. cit. s. 117.

Den norske situasjonsanalysen før innmarsjen

34. Arne Olav Brundtland, i August Schou og A. O. Brundtland (red.), *Small States in International Relations*, Uppsala 1971. Nobel Symposium 17, s. 143.
35. S. tid. s. 3744 1967–68. Redegjørelse.
36. Se Øyvind Aasgaard, Ja eller nei til NATO – en analyse av Stortings- og pressedebatten våren 1968. Hovedoppgave i Historie, Universitetet i Oslo våren 1974, s. 13 fg.
37. Innst. S. nr. 261 1967–68 s. 539. Jfr. Lyng 13. juni, S. tid. s. 4399 1967–68.
38. Aasgaard, op. cit. s. 90 fg.
39. Ibid. s. 102 fg.
40. UD-informasjon nr. 16 1968 s. 1.
41. St. m. nr. 37 1967–68 s. 5.
42. St. m. nr. 84 1962–63 s. 2.
43. St. m. nr. 15 1963–64 s. 15. Jfr. General Wilhelm Hansteens artikkel i *Internasjonal Politikk*, nr. 5 1966 s. 453 fg.
44. St. m. nr. 37 1967–68 s. 5.
45. Ibid. s. 29.
46. Om dette se f.eks. Anders C. Sjaastad og John Kristen Skogan, *Politikk og sikkerhet i Norskehavsområdet. Om de enkelte land og våre felles problemer*. Oslo 1976. Særlig kap. 3. Sml. de enda senere utviklingslinjer, John Kristin Skogan i *Internasjonal Politikk* nr. 3 B 1978 s. 491 fg.
47. St. m. nr. 37 1967–68 s. 4.

48. Ibid. s. 29.
49. Ibid. s. 29.
50. Ibid. s. 51.
51. St. m. nr. 15 1963–64 s. 20.
52. St. m. nr. 37 1967–68 s. 29, 31.
53. Ibid. s. 31, jfr. UD-informasjon nr. 31 1968 s. 4.
54. St. m. nr. 37 1967–68 s. 52.
55. St.prp. nr. 17 1968–69 s. 9.
56. Innst. S. nr. 273 1967–68 s. 571.
57. Nils Ørvik, Sikkerhetspolitikken 1920–1939, Bd. I, Oslo 1960 s. 194.
58. 13. juni, S.tid. s. 4429 1967–68.
59. Aftp. 5. juni. 13. juni 1968, S.tid. s. 4430, jfr. 17. juni 1968, S.tid. s. 4596 1967–68.
60. Dagens Nyheter 25. november 1968. Om episoden for øvrig: Oversikt: Norges Forsvar nr. 9 1978 s. 272. Aftp. 10. august 1978. Jfr. også Aftp. 8. juni I og II, 11. juni I og II 1968. Sør-Varanger Avis 11. juni, Finnmarken 8., 10., 11. og 12. juni 1968. Aftp. 25. oktober 1978 II. Jfr. Admiral Folke Hauger Johannessens artikkel i Forsvaret og Samfunnet, Oslo 1975 s. 69.
61. Aftp. 4. juni 1968.
62. Pravda 1. juni, Izvestia 7. juni, Sovjetskaja Rossija 9. og 14. juni. Jfr. Y. Golshubov, International Affairs (Moskva), nr. 8 1968 s. 67.
63. Sml. Norges Forsvar nr. 9 1978 s. 272.
64. L. L. Lemnitzer, The Strategic Problems of NATO's Northern and Southern flanks. Orbis, vol. 13, Spring 1969, No. 1, s. 107. Jfr. for oversikt, NATO-Nytt oktober 1970 s. 8. Vårt Försvar, Sth. 1972, h. 1 s. 67 fg.
65. Røde Stjerne 13. juli. Kosygin i Sth.: Aftp. 15. juli. Izvestia 4. og 12. juli, Pravda og Røde Stjerne 16. juli. Tass 5. juli 1968.
66. S.tid. s. 1369 1968–69.
67. Se f.eks. Aftp. 25. juni 1968.
68. John Lyng, Fra Borgfred til Politisk Blåmandag. Erindringer 1968–71. Oslo 1978 s. 71.
69. Samtale med Grieg Tidemand, Tim Greve og Ellman Ellingsen. Brev fra redaktør Terje Baalsrud i Norges Handels- og Sjøfartstidende.
70. Samtale med Grieg Tidemand.
71. Aftp. 25. juni 1968.
72. Samtale med John Lyng.
73. Ibid.
74. Ibid.
75. S.tid. s. 3745 1967–68. Redegjørelse.
76. S.tid. s. 443 1968–69.
77. Lyng, Fra Borgfred, op. cit. s. 49.
78. Samtale med Lyng.
79. Aftp. 14. september 1968 II. Jfr. tale 27. september, UD-informasjon nr. 30 1968 s. 4. Jfr. utenriksreddegjørelse i Stortinget 24. oktober, S.tid. s. 358 fg. 1968–69. Jfr. Lyng, Fra Borgfred, op.cit. s. 49.
80. Samtale med Lyng.
81. Ibid.

82. Mogens Espersen og Preben Borberg, Militær etterretningsvirksomhed som led i krisestyring. Forsvarets Langtidsplanlægnings-serie. Tema-hæfte 4. Kbh. 1980, s. 13 og 20–21.
83. Utrikesfrågor 1968. Kungl. Utrikesdepartementet Sth. 1969, s. 260–61.
84. Jfr. Rolf Tamnes, Svensk og finsk reaksjon på Tsjekkoslovakia-krisen 1968. Sikkerhetspolitiske utfordringer og muligheter. Hovedoppgave i Historie, høsten 1978. Universitetet i Oslo, s. 210.
85. Valenta, op. cit. s. 52.
86. Lyng i Stortinget 24. oktober 1968. S.tid. s. 359 1968–69.
87. Samtale med Lyng.
88. Lyng, Fra Borgfred, op. cit. s. 56.
89. Espersen og Borberg, op. cit. s. 21.
90. Tamnes, op. cit. s. 219.
91. Samtale med Grieg Tidemand.
92. Tamnes, op. cit. s. 214–15.

NATO's reaksjon på invasjonen

93. Andrew M. Scott, Military Intervention by the Great Powers: The Rules of the Game. I Zartman, op. cit. s. 85 fg.
94. Urban, op. cit. s. 109.
95. The Observer 17. november 1968.
96. Jfr. Polk, op. cit. McLin, Part II, op. cit. Richard K. Betts, Surprise Despite Warning: Why Sudden Attacks Succeed. Political Science Quarterly, vol. 95, No. 4, Winter 1980–81, s. 565. The Pike Report, op. cit. s. 77. New York Times 23. august 1968. Tamnes, op. cit. s. 218.
97. McLin, Part II, op. cit. Jfr. Sir Peter Hill-Norton, No Soft Options. The Politico-Military Relations of NATO. Lond. 1978 s. 103. Jfr. Herman F. Zeiner Gundersen, Beslutningsprosessen i vår forsvarsallianse (NATO). Atlanterhavskomiteens skriftserie, nr. 68, s. 16.
98. New York Times 22. august 1968.
99. The Pike Report, op. cit. s. 77.
100. The Watkinson Report, op. cit. s. 11.
101. Wintex står for Winter exercise, Fallex for Fall exercise, mens Hilex er en forkortelse for High level exercise.
102. Ibid. s. 19 fg.
 Diskusjonen om krisestyring og mulighetene for å kunne redusere sannsynligheten for å bli «tatt på senga» kom i et annet lys og ble tilført nye dimensjoner i siste del av 70-årene som følge av styrkeoppbyggingen på østlig side. Sovjet gjennomførte særlig en betydelig økning av det stående beredskap i Øst-Europa. Det satte et kritisk søkelys mot en rekke elementer i alliansens forsvarsberedskap: Mulighetene for å få taktiske varslere, evnen til å gjennomføre en effektiv krisestyring, til å fatte raske politiske beslutninger og foreta en hurtig beredskapsøkning og mobilisering (jfr. Jeffrey Record, Force Reductions in Europe: Starting over. Special Report, Oct. 1980. Institute for Foreign Policy Analysis, inc.

Cambridge, Massachusetts, and Washington, D. C. 1980 s. 12–14, s. 30 fg., jfr. Critchley, op. cit. s. 86 fg.).

Problemene knyttet til små varslingsmarginer kunne bli forsterket som følge av vanskeligheter med å utforme et fellesstandpunkt innenfor en bredt sammensatt allianse. Senatoren Sam Nunn og Dewey Bartlett, fastslo i en rapport i 1977 at «the present formal structure of collective political decision making within NATO is so complex and cumbersome that it raises the catastrophic prospect of hostilities preceding even a NATO *decision to mobilize*». Disse problemene «are clearly unacceptable against the threat of unexpected attach», (jfr. Senators Sam Nunn and Dewey Bartlett, NATO and the new Soviet threat. Rapport til the Committee on Armed Services, United States Senate (83-873 0) 95th Congress, 1st Session (Washington: GPO, 1977). Gjengitt i NATO's Fifteen Nations, April-May 1977, hvor sitatet er hentet fra s. 42).

I tillegg kom problemene knyttet til selve ressursgrunnlaget og rutinene for beredskapsøkning og mobilisering. En studie gjennomført innenfor kommandostrukturen i slutten av 70-årene viste at den tid man ville trenge for «optimal deployering» av dekningsstyrkene, måtte måles i dager og ikke i timer, og at man ville trenge oppimot en uke for å være fullt forberedt (absolute readiness) – etter at en politisk beslutning var tatt innen NATO (jfr. Betts, International Security, op. cit. s. 135–36).

De synspunkter som her er presentert, representerer en klart pessimistisk fortolkning. Langtfra alle deler den. Noen betrakter dette som worst case-vurderinger. Sannsynligheten for et overraskende angrep fra øst uten forvarsel, ansees ikke stor. Det er en mer utbredt oppfatning at Europa vil bli involvert først som følge av kriseforplantning fra andre verdensdeler. Det kan også reises innvendinger mot i for stor grad å betone problemene knyttet til consensus-building. Erfaringsmessig har det vist seg at det har vært relativt lett å formulere en militær reaksjonsstrategi hvis behovet har vært tilstede og blitt følt som påtrengende.

På den annen side var det i slutten av 70-tallet bred enighet om at den konvensjonelle ubalansen i NATO's disfavør fortonte seg som problematisk og at noe derfor måtte gjøres. Det vestlige engasjementet i KSSE-prosessen med sikte på å utbygge de tillitsskapende tiltak hva angår forhåndsvarsling av øvelser og utveksling av observatører må også sees i dette perspektiv. Generelt nedfelte uroen seg i det langtidsperspektiv som NATO vedtok i mai 1978 hvor man la til grunn en styrkemålsetting fundert på en tre prosent reell vekst i forsvarsbudsjettene for å øke beredskapen og for raskere å kunne forsterke de stående styrker gjennom mobilisering og overføring. (Om de norske synspunkter på disse forhold, se Forsvarsplanen for 1979–83, St.m. nr. 94 1978–79 s. 5, 61 og 74. Jfr. David Greenwoods artikkel, NATO's Three Per Cent Solution, Survival 1981 nr. 6, s. 252 fg.)

103. Jfr. Stafford, op. cit. s. 135 fg., jfr. Barton og Martin, i Henderson, op. cit. s. 265 fg.
104. Robert Ranger, NATO's reaction to Czechoslovakia: The strategy of ambiguous response. The World Today, vol. 25 (1969), No. 1 s. 19 fg.
105. St.m. nr. 52 1968–69 s. 8. Min uth.

106. Jfr. Karl E. Birnbaum, *Peace in Europe. East-West Relations 1966–1968 and the Prospects for a European Settlement*. Lond. Oxford N. Y. 1970 s. 89. Jfr. Tamnes, op. cit. s. 157 fg.
107. McLin, Part II, op. cit. s. 11.
108. Istvan Szent-Miklosy, *The NATO Warning of 1968*. *Military Review*, febr. 1971 s. 4.
109. Henry A. Kissinger, *Memoarer. De første år i Det Hvite Hus*. Oslo 1979 s. 69.
110. Tale 29. oktober 1968. Her fra *The Soviet Threat to Europe. An Analysis of Soviet Potentials and Intentions by Experts of Six Countries*. Lond. 1969, s. 27.
111. Kissinger, op. cit. s. 406.
112. Ranger, op. cit., Cleveland, op. cit., McLin, Part I og II, op. cit. Jfr. *NATO-Nytt*, januar 1969 s. 13–15 og juli 1969 s. 18–20.
113. Den europeiske styrkeoppbyggingen fikk næring fra tilløpet til en politisk kløft som ble skapt i forholdet til USA og som en følge av det amerikanske engasjementet i Vietnam. Krigen i Indo-Kina sådde samtidig tvil om den tradisjonelle amerikanske doktrinen om «Europa først». Disse forholdene gjorde seg gjeldende før innmarsjen, men ble også holdt i live etterpå og ble forsterket i begynnelsen av 70-tallet. Sammen med sterke påtrykninger fra USA om at europeerne måtte bære en større del av forsvarsbyrdene, bidro disse faktorene også til at Eurogruppen ble opprettet. Den hadde sitt første møte i november 1968. Dette samarbeidet resulterte først på 70-tallet i et spesielt europeisk program for å styrke fellesforsvaret, *European Defense Improvement Program (EDIP)*. Denne satsningen inngikk i *Alliance Defense – AD 70*, eller NATO's program for 70-årene. EDIP beløp seg totalt til ca. 7 milliarder kroner. Første del, med en ramme på 3 milliarder til infrastrukturprogrammet over en femårsperiode, tok sikte på å forsterke beskyttelsesoppleggene for flyplassene mot overraskelsesangrep. Her ble det også satt av midler for å bygge opp det integrerte kommunikasjonssystemet. Andre del konsentrerte seg om spesielle nasjonale styrkeforbedringer, mens tredje del var knyttet til vest-tyske leveranser til Tyrkia. En del av disse satsningene hadde til en viss grad sine røtter i Tsjekkoslovakia-krisen, og særlig del to fløt over i eller var direkte identisk med forsvarstiltak som ble annonsert høsten 1968 som en følge av innmarsjen. (Jfr. St.prp. nr. 26. 1971–72 s. 1. Jfr. Eurogruppen. *Aspekter ved NATO. NATO's Informasjonstjeneste*, Brussel 1974. Jfr. William C. Cromwell, *The Eurogroup and NATO*. Philadelphia, Foreign Policy Research Institute 1974 s. 9 fg.)

Den norske reaksjonen på innmarsjen

114. Notat fra Andersen av 2. september 1968 tilstillet Borten. Finnes ved statsministerens kontor.
115. Om kontakt vedrørende FN: *Nationen, Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet, Politiken og Berlingske Tidende* 22. august, *Aftn.* 23. august. Samtale med den svenske utenriksminister Torsten Nilsson. Brev fra den

- danske statsminister Hilmar Baunsgaard og utenriksminister Poul Hartling.
116. Tamnes, op. cit. s. 212. Jfr. ovenfor. Jfr. brev fra den svenske ambassadør i Praha, H. Bagge, og den norske representant, Egil Ulstein. Om evakuering for øvrig: Kgl. Norsk Ambassade. Nordmenns utreise fra Tsjekkoslovakia etter okkupasjonen. Innberetning nr. 288, datert Praha 27. august. Sammenfattende fremstilling. UD j. nr. 09978 III 1968.
 117. UD-informasjon nr. 29 1968.
 118. Ibid.
 119. Dagens Nyheter, Hufvudstadsbladet og Aftenposten 5. september 1968. Samtale med daværende byråsjef i UD, Kjell Colding. Brev fra Danmarks utenriksminister Poul Hartling. Sml. Lyng, Fra Borgfred, op. cit. s. 65.
 120. Lyng, op. cit. s. 70 fg.
 121. Samtale med Lyng. For øvrig: Aftp. 23. og 24. august, 3. og 13. september II. Dagbladet 24. august. Morgenbladet 12. september. VG 31. august 1968. Svenska Dagbladet 12. februar 1969.
 122. Tamnes, op. cit. s. 162. Jfr. Lyng, Fra Borgfred, op. cit., særlig s. 62 og 70.
 123. Jfr. Morgenbladet 24. august, 6., 16., 17. og 28. september, 25. oktober 1968.
 124. Aftenposten 22. august 1968.
 125. Aftenposten 12. september, Stavanger Aftenblad 21. september, Aftenposten 27. september II, S.tid. s. 449–50 1968–69 (29. oktober).
 126. Aftenposten 14. september II 1968.
 127. Lyng, Fra Borgfred, op. cit. s. 68. Samtale med Lyng.
 128. Stavanger Aftenblad (NTB) 16. november 1968.
 129. S.tid. s. 358 fg. 1968–69. Jfr. hans opptreden på det nordiske utenriksministermøtet. Samtale med Lyng. Lyng, Fra Borgfred, op. cit. s. 62. Jfr. Aftenposten 8. oktober II 1968.
 130. Aftp. 8. oktober 1981.
 131. Samtale med Lyng.
 132. Forskjellig korrespondanse stilt til disposisjon av professor Knut Næss. Samtale med Næss. Regjeringens beslutning, brev til aksjonen og UD, datert 2. oktober 1968. J. nr. 1084/1968 B. Debatt i Stortinget, 24. oktober, S.tid. s. 364–65 1968–69. Se for øvrig: VG 28. oktober, Aftp. 29. og 30. oktober, Dagbladet 9. oktober, Stavanger Aftenblad 14. september og 10. oktober, Morgenbladet 11. oktober, Unge Høyre nr. 14, 12. oktober 1968. Jfr. Aftenposten 12. april 1977. Jfr. Expressen 25. oktober 1968.
 133. Aftenposten 27. august, Dagbladet 30. august. Protokoll fra Venstres landsstyre 7. september.
 134. S.tid. s. 4468 1967–68.
 135. Protokoll, Venstres Stortingsgruppe, 3. oktober 1968.
 136. 15. oktober, S.tid. s. 121 1968–69.
 137. S.tid. s. 213, 284 og 287, jfr. Aftenposten 19. oktober 1968.
 138. Gruppemøte, protokoll fra Venstres Stortingsgruppe, 30. oktober 1968.
 139. Jfr. Dagbladet 24., 28. og 30. oktober, 2., 4. og 5. november. Unge

- Høyre nr. 15. 2. november. Protokoll fra Venstres Stortingsgruppe 30. oktober. Se forøvrig: Morgenbladet 31. oktober og 4. november, Dagbladet 30. oktober, Stavanger Aftenblad 1. november.
140. Aktuell 9. november 1968.
 141. Dagbladet 6. januar 1969.
 142. Uttalelse, Dagbladet 30. oktober 1968.
 143. Protokoll fra Venstres landsstyre 7.–8. desember 1968.
 144. Nationen 28. januar 1969, jfr. leder samme dag.
 145. 29. oktober, S.tid. s. 387 1968–69.
 146. Ibid. s. 400.
 147. Ibid. s. 403.
 148. DNA sentralstyreprot. 30. september 1968.
 149. Aftn. 6. september II, jfr. 12. september II 1968.
 150. 15. oktober, S.tid. s. 173 1968–69.
 151. 29. oktober, S.tid. s. 397 1968–69.
 152. Frankfurter Allgemeine Zeitung 19. oktober 1968.
 153. Samtale med Per Borten.
 154. Samtale med statssekretær hos Borten, Odd Bye.
 155. Samtale med Borten.
 156. Samtale med Bye.
 157. 29. oktober, S.tid. s. 397 1968–69.
 158. Vårt Land og Nationen 15. november 1968.
 159. UD-informasjon nr. 31 1968 s. 10.
 160. Samtale med Borten. Også antydnet i samtale med Odd Bye.
 161. Samtale med Borten, Colding og byråsjef Dag Berggrav ved statsministerens kontor.
 162. Samtale med Colding.
 163. Samtale med Colding og Berggrav.
 164. Tamnes, op. cit. s. 215 fg.
 165. Andersen omtaler i sitt notat til Borten av 2. september situasjonen for Romanias vedkommende. Om tiltak for øvrig: Dagbladet og VG 21. august, Morgenbladet 22. og 26. august, Aftenposten 22. og 26. august, Nordlandsposten 3. september, Nordlands Framtid 3. september, NÅ 7. september, Politiken 24. august 1968.
 166. Aftenposten 2. september 1968.
 167. Aftenposten 26. august 1968.
 168. Samtale med Grieg Tidemand.
 169. Aftenposten 12. september II 1968.
 170. NÅ 7. september 1968.
 171. Norsk Sivilforsvarsblad nr. 2 1968 s. 6 fg.
 172. Protokoll fra møte i Koordineringsrådet 10. oktober 1968.
 173. Sivil Beredskap nr. 3 1977 s. 8. Jfr. St.prp. nr. 3 1969–70, Innst. S. nr. 15. S.tid. s. 461. Samtale med sjefen for NRK's beredskapskontor, Øystein Halvorsen. Bevilgningene er ført opp under KUD, kap. 398, post 30.
 174. Om de svenske tiltakene: Svenska Dagbladet 29. januar 1969. Beredskapsplanlægningen för folkrörelserna i Sverige, Arbetsgruppen för folkrörelsernas beredskapsplanlægning, maj 1972. Publicering i krig,

- forslag utarbeidet av nämndens arbeidsgruppe for publiceringsregler i krig, juni 1971. Översyn av beredskapsplanleggningen for Sveriges Radio, rapport utarbeidet av nämndens arbeidsgruppe for Sveriges Radios beredskapsplanleggning, oktober 1971. Tilgjengelig hos Beredskapsnämnden for psykologisk forsvar.
175. Aftp. 13. november, 14. november II, NATO-Nytt, juli 1969 s. 18–20, McLin, Part I, op. cit. s. 5.
 176. New York Times 15. november, jfr. VG samme dag. Jfr. Aftp. 8. oktober II 1968.
 177. Aftp. 26. august 1968.
 178. UD-informasjon nr. 31 1968 s. 2.
 179. Aftp. 8. oktober II 1968.
 180. S.tid. s. 430 1968–69.
 181. St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 7 1968–69.
 182. Ibid., jfr. S.tid. s. 1377 1968–69 (6. desember), jfr. Grieg Tidemand, Aftp. 27. desember II 1968.
 183. Norsk Militært Tidsskrift 1969 s. 173.
 184. Ibid. s. 173–74.
 185. DNA, protokoll fra gruppemøte i Stortinget 13. november 1969.
 186. Aftp. 10. september og 3. desember 1970, Finnmark Dagblad 8. oktober 1970, 31. august 1972. St.prp. nr. 1 1970–71 (FD) s. 23, kfr. St.prp. nr. 1 1971–72 (FD) s. 21.
 187. St.m. nr. 70 1971–72 s. 24.
 188. Aft. 10. september 1970.
 189. Aftenposten 20. november 1975 II.
 190. St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 7 1968–69 s. 1.
 191. Innst. S. nr. 153 1972–73 s. 381, S.tid. s. 381 1972–73.
 192. St.m. nr. 70 1971–72 s. 9, jfr. St.m. nr. 9 1973–74 s. 71.
 193. En slik misnøye lå delvis til grunn for et forslag fra Bernt Ingvaldsen og Paul Thyness om 200 millioner kroner ekstra til forsvaret for 1972 (jfr. budsjettinnst. S. nr. 7 1971–72 s. 4–5, jfr. S.tid. s. 1128 og 1162). Thyness tok spørsmålet opp igjen i november 1972; Porsanger var riktignok fullført etter intensjonene, men i hovedsak innen rammen av de ordinære budsjettmidler. Denne fremgangsmåten var samtidig også blitt valgt i forbindelser med EDIP-satsningene for øvrig. Denne gangen fremmet han imidlertid ikke noe forslag. Han henviste til at planperioden var i ferd med å avsluttes, og det nye programmet ville gi grunnlag for å vurdere hele konseptet på ny i lys av den aktuelle situasjonen (jfr. S.tid. s. 482 1972–73).
 194. Det var en viss uenighet innen Eurogruppen om hvordan midlene skulle anvendes. Britene ville helst sette dem direkte inn i nasjonale forsvars tiltak, mens særlig vest-tyskerne ønsket å kanalisere satsningen inn i fellespotten som infrastrukturmidler. Her valgte man som nevnt en kombinert løsning, som var i tråd med de norske ønskemålene. Norge definerte de 100 millioner kroner som en del av det totale norske bidraget, og dette ble kategorisert som del to av programmet. Man sa seg samtidig beredt til å yte 90 millioner kroner til del én over femårsperioden. Dette tilsvarte den prosentats som Norge normalt ytet til infrastrukturpro-

- grammene. Fordi USA og Canada ikke tok del i EDIP, skulle den normale proSENTSATS egentlig tilsagt et norsk bidrag på 140 millioner. Her kunne man argumentere med at de nasjonale forsvarstiltakene som ble presentert i justeringsproposisjonen høsten 1968, oppveide dette gapet (jfr. Aftp. 1. og 2. september 1970).
195. 5. desember 1968, S.tid. s. 1369 1968–69.
 196. 15. oktober, S.tid. s. 121 1968–69.
 197. Aftenposten, Politiken og Hufvudstadsbladet 5. september 1968.
 198. 24. oktober, S.tid. s. 360–61 1968–69.
 199. Dagbladet 7. november 1968.
 200. Stavanger Aftenblad (NTB) 16. november 1968.
 201. Samtale med Lyng.
 202. Aftp. 18. september 1968 II.
 203. UD-informasjon nr. 31 1968 s. 10.
 204. S.tid. s. 428 fg. 1968–69.
 205. Stavanger Aftenblad 16. november 1968.
 206. S.tid. s. 428 fg. 1968–69, jfr. Nationen 15. november og Aftenposten 27. desember 1968 II.
 207. S.tid. s. 1382 1968–69. Sitatet er hentet fra hans foredrag i Oslo Militære Samfund, Norsk Militært Tidsskrift 1969 s. 58.
 208. Hans artikkel i Forsvaret og Samfunnet, op. cit. s. 70.
 209. Protokoll fra Venstres Stortingsgruppe, gruppemøte 13. november 1968.
 210. Finnmark Dagblad, 4. desember 1970.
 211. Budsjett-innst. S. nr. 7. Tillegg nr. 1 1968–69. Avgitt 2. desember 1968.
 212. DNA Stortingsprotokoller fra møtene i gruppestyret og gruppen i tiden 15. november til 27. november 1968.
 213. Protokoll fra møte i Venstres Stortingsgruppe 13. november 1968.
 214. S.tid. s. 1363 fg. 1968–69, jfr. prot. fra Venstres Stortingsgruppe 13. november, jfr. Dagbladet 30. november 1968.
 215. Budsjett-innst. S. nr. 7. Tillegg nr. 1 1968–69.
 216. Sml. S.tid. s. 1413 1968–69 hvor man bare tok stilling til bestillingsfullmaktene.
 217. Min uth.
 218. Min uth.
 219. DNA Stortingsprotokollene i tiden 19.–27. november 1968.
 220. Se f.eks. S.tid. s. 1403 1968–69.
 221. S.tid. s. 1398 1968–69.
 222. S.tid. s. 1386 1968–69.
 223. S.tid. s. 639 1969–70.
 224. DNA gruppemøteprot. 13. november 1969. Jfr. Hellem 20. november 1969, S.tid. s. 615 1969–70.
 225. DNA Stortingsprot. 27. november 1968.
 226. S.tid. s. 1403, jfr. også s. 1374, 1387, 1392 og 1397 1968–69.
 227. S.tid. s. 1393 1968–69.
 228. S.tid. s. 1997, jfr. også s. 1374 og 1403 1968–69.
 229. Nordlys 7. desember 1968.
 230. Venstres gruppeprotokoll 13. november 1968.
 231. S.tid. s. 1389–90 1968–69.

232. S.tid. s. 1392 1968–69.
233. Nordlys 2. november, jfr. også 28. november og 7. desember 1968.
234. S.tid. s. 1405 1968–69. Jfr. Dagbladet 4. desember 1968.
235. S.tid. s. 1368 fg., jfr. S.tid. s. 457 1968–69. Jfr. Aftenposten 26. november 1968.
236. Aftenposten 3. oktober 1968 II, jfr. S.tid. s. 1370 1968–69, jfr. Morgenbladet 4. november 1968.

Avslutning

237. Brian McCauley, Hungary and Suez, 1956: The Limits of Soviet and American Power. *Journal of Contemporary History*, 1981, s. 783.
238. *International Herald Tribune* 19.–20. desember 1981. Jfr. Eilmann Ellingsens artikkel i *Norges Forsvar*, nr. 3, mars 1982 s. 15. Jfr. Jiri Valenta, *Perspectives on Soviet Intervention. Soviet Use of Surprise and Deception. Survival* 1982 No. 2 s. 50 fg.
239. Tidligere nestsjef for CIA, admiral Bobby R. Inman, har lagt sterk vekt på nettopp dette problem, jfr. *International Herald Tribune* 29. april 1982.
240. Jfr. Kovrig Bennett, *The Myth of Liberation*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1973 s. 293.
241. Sonnenfeldts uttalelse falt på et møte med de amerikanske ambassadørene i Europa i desember 1975. Han var på det tidspunkt en sentral rådgiver for Kissinger i Utenriksdepartementet. De første fremstillinger i pressen, basert på lekkasjer, var meget vidtrekkende. Den 6. april 1976 publiserte *New York Times* en komprimert versjon av uttalelsene, og denne er blitt offisielt bekreftet. Disse utsagn er langt mindre vidtrekkende enn hva man fra først av fikk inntrykk av. Sonnenfeldt-doktrinen avviker ikke særlig fra andre uttalelser fra amerikansk side på 70-tallet. Om doktrinen og dens innhold: *United States National Security Policy vis-à-vis Eastern Europe (The «Sonnenfeldt Doctrine»)*. Hearings before the Subcommittee on International Security and Scientific Affairs of the Committee on International Relations, House of Representatives, Ninety-Four Congress, second session, April 12 1976.
242. Jfr. Walter Ullmann, *The United States in Prague 1945–1948*. *East European Quarterly*, Boulden. Distributed by Columbia University Press, N. Y. 1978 s. 163.
243. McCauley, op. cit. s. 792.
244. Jfr. Aftenposten 14. desember, *International Herald Tribune* 15. desember 1981.
245. Diskusjonen om Jalta-avtalen er i denne sammenheng et interessant fenomen, både som uttrykk for en historieforståelse om USA's rolle overfor Sovjet og Europa, men også som virkemiddel i den løpende debatt mellom Europa og USA – særlig i krisetider. Spesielt fra fransk side har Jalta-avtalen av 1945 vært oppfattet som et markant uttrykk for amerikansk likegyldighet overfor europeiske interesser. Man har ofte henvist til denne avtalen som forklaringsfaktor for blokkinn делingen og dermed

som grunnlaget for sovjetiske forsøk på å forhindre utbrudd fra makt-sfæren. Den franske uttalelsen den 21. august la symptomatisk nok sterk vekt på disse forhold. USA måtte finne seg i å bære en del av ansvaret for det inntrufne. Jfr. Alfred Grosser, *The Western Alliance. European-American Relations Since 1945*. The MacMillan Press Ltd. Lond. and Basingstoke 1980, s. 250. I forbindelse med Polen-krisen i 1981 la man fra vest-tysk side meget sterk vekt på det samme resonnement. Jfr. *Der Spiegel* nr. 2, 11. januar 1982 og *Neue Zürcher Zeitung* 21. januar 1982.

English summary

NATO's and the Norwegian response to the Czechoslovakian crisis of 1968

The object of this article is to outline the Western reaction to the invasion in August 1968. In addition to NATO's and especially the American Response, I have emphasized Norwegian perceptions and its Governments handling of the crisis.

The definite Soviet decision to intervene militarily was probably taken on the 17 of August – som three days before the invasion took place. During the preceding four months, the world witnessed periods of dramatic tension based on the strong political and military pressure directed against the Dubcek regime in Prague. Before August the Western intelligence estimates were on the whole correct. It was concluded that the Soviet Union and its most loyal allies had the capability to intervene. The strategic context and the considerable Soviet military build-up also clearly indicated that the Western countries probably would get a very short tactical warning.

On the other hand, based on a broad analysis of Soviet foreign policy and considerations; how likely was an armed intervention? Reflecting the fluctuations in the Soviet pressure against Prague, it was at times necessary to calculate with this worst case possibility. But at the same time, other signals clearly indicated that the Soviet leadership would choose a political compromise. That was the impression created by Mr. Kosygin in connection with his visit to Stockholm in July. The principle of non-interference was stated in the communiqué, and it was also emphasized by Kosygin in the talks – despite protests from his companion, Mr. Kuznetsov.

The belief in Soviet restraint was to some extent based on a new and more respectable image of Soviet foreign policy and ambitions, being nourished by the Kremlin contribution to détente and by the increasingly unpopular American involvement in Vietnam. Political leaders

like Lyndon B. Johnson, Willy Brandt, and the Norwegian Foreign Minister, Mr. John Lyng, strongly believed in détente. They had invested both political and personal prestige in trying to improve the relationship with the Warsaw Pact countries, and they assumed that the Soviet leadership to some extent both aimed at and were dependent upon strengthening the process of détente. It was therefore reasonable to conclude that Moscow was not prepared to upset the dialogue by way of invasion. After the Bratislava meeting and its apparent *modus vivendi* on 3 August this conviction or this belief system became even stronger. Even though the final preparations were effectively concealed, there were some warnings, being either underestimated or misinterpreted. To some extent this was due to the belief system. But it also partly reflected a low political and military degree of preparedness in the Western capitals because it seemed rather obvious that a possible operation would be confined to Czechoslovakia.

The Norwegian attitudes during the summer were on the whole in harmony with what has been outlined above. However, the bilateral relationship to the Soviet Union was disturbed by a startling Soviet demonstration of power close to the Norwegian border in June, and some weeks later by the naval exercise, «Sever», having a pincer and amphibious potential. But only to some extent were these activities related to the crisis of Czechoslovakia.

In order to avoid provoking the Soviet leadership or furnish Moscow with excuses justifying an invasion, the NATO countries chose to hold a very low profile, in no way hinting at any form of «linkage» as a Western response to a possible invasion. If one compares to the handling of the Polish crisis in 1981, the differences are remarkable.

Being confronted with and surprised by the invasion late on 20 August, the NATO countries on the other hand very soon concluded that the operation was confined to Czechoslovakia. This interpretation was, however, questioned late in August. Both Washington and most of the NATO countries were alarmed by disturbing intelligence reports indicating possible Soviet actions against Yugoslavia and especially Romania. For the first time during the crisis, President Johnson was forced to warn the Soviet leadership, and place «a trip wire along the Romanian and the Yugoslavian borders», as it has been expressed. This policy of deterrence was obviously successful.

On the whole, the invasion represented no serious challenge to the crisis management apparatus and procedures within the Alliance.

There were some problems, however, mainly concerning the response to possible warnings mentioned above and a deficient handling of the stream of information. These experiences stimulated and strengthened the efforts to establish a more efficient communication system and to improve the crisis management capacity as seen from the Situation Centre in Brussels.

As a reaction to the invasion some short-termed military measures were announced in most of the NATO countries in order to increase the preparedness. But apart from some few exceptions there was a broad consensus on top level that the invasion did not challenge the established threat perceptions or the structure of the defence planning. As far as Norway is concerned, the Government announced in November some improvements in the Defence Plan published in the spring of 1968. The revisions and additions mainly intended to strengthen the deterrence and defence capacity in the North, first of all at the Porsanger garrison in the county of Finnmark, from some 400 men to a more well-equipped batallion group of about 1000 men. These measures were triggered off by the invasion, but they also reflected the Soviet military activities in the adjacent areas in June and July.

Behind the stage there were considerable opposition against the measures taken by the Norwegian Government, especially within the Labour and Liberal parties. The crisis thus confirmed, and to some extent exposed new tendencies within the traditional dimensions of cleavage related to the overall balance a) between a policy of détente and being tough with Russia on the international scene, and b) between deterrence and reassurance in our bilateral or spesific defence relationship with the Kremlin regime up in the North.

As a concluding remark it is argued that what characterizes the Eastern European crisis of 1968 as compared to similar crisis in the post-war era is that it only to a very minor degree was converted into a general crisis between East and West. After a short period of time, it contributed to a *more* active Ostpolitik, being adapted to one of the lessons of the invasion, «that any bridges which might be built across divided Europe would have to pass through Moscow», as expressed by Karen Dawisha.

Ny teknologi og høyere priser

Noen kommentarer til forholdet mellom militær forskning, teknologisk endring og kostnadsøkning på enkelte våpensystemer fra midten av 1950-årene til begynnelsen av 1960-årene.

I. Kostnadsutvikling for våpen og militær FoU

Fra midten av 1950-årene kan det observeres to parallelle tendenser som hadde betydning for utgiftene til forsvaret. Det gjaldt endring i kostnader til militært forsknings- og utviklingsarbeid (FoU), og i real-kostnader til enkelte våpensystemer. For det første økte bevilgningene til militært forsknings- og utviklingsarbeid, særlig i USA og Storbritannia. I USA ble forsvarsforskningen mer enn fordoblet mellom 1955 og 1960, målt i faste priser. Mens FoU-kostnadene i 1955 beløp seg til 3 milliarder dollar, var de i 1960 kommet opp i 7,2 milliarder. Bevilgningene økte noe fram til 1963, men holdt seg relativt stabile i 1960-årene.¹

Veksten i de militære FoU-kostnader falt sammen med en tendens til at prisene på våpensystemer og militærutstyr steg raskere enn den generelle prisstigning.² Dette var en tendens som i særlig grad rammet de tradisjonelle våpensystemene som har dominert krigføringen i det meste av vårt århundre: tanks, fly, skip og ubåter.³ Fram til midten av 1970-årene steg kostnadene regnet i faste priser med omkring 5 prosent for hver fabrikkert våpenenhet.⁴

Mange eksempler kan illustrere den raske prisøkningen på våpen som har vært en vedvarende tendens fram til i dag. I 1965 kostet for eksempel et nytt jagerfly omtrent 16 ganger mer enn Spitfire og Hurricaneflyene under andre verdenskrig. Det samme året var bombe-flyene ti ganger så kostbare som før andre verdenskrig.⁵ Kostnadsveksten i flyproduksjon rammet etter 1955 også sivil flyindustri. Se fig. 1. DC-flyene kostet i 1955 1,9 millioner dollar per stykke, mens etterføl-

geren DC-8 kostet 5 millioner i 1960 og Tristar i 1968 kostet 15 millioner.⁶ En forfatter av et oversiktsverk over amerikansk flyindustri i etterkrigstiden skrev: «Costs had continued to skyrocket with the technological developments of the fifties.»⁷

Dette gir en innfallsvinkel til sammenheng mellom økende FoU-kostnader og økende priser på fly: Den teknologiske utvikling som forskningen medførte, endret flyenes karakter slik at de ble mer kostbare å framstille. I sin tur hadde satsingen på teknologisk forskning fra omkring 1955 en nær sammenheng med de tekniske framtidsmuligheter som hadde åpnet seg under og like etter andre verdenskrig, særlig på det militærtekniske område. I en analyse av utviklingen av de militære forskningskostnadene har SIPRI også begrunnet veksten etter 1955 og den påfølgende stagnasjonen i 1960-årene med endringen i teknologisk potensiale: Stagnasjonen skyldtes at det i 1960-årene ikke ble gjort tilsvarende gjennombrudd på det militærteknologiske område som i 1950-årene, da kjernevåpen og de interkontinentale rakettenes ble lansert.⁸ Den nye teknologien virket som stimulans for å øke forskningsaktiviteten, noe som i sin tur fikk virkning for kostnadene på militære våpensystemer.

Utviklingen i retning av mer kostbare enheter førte til at antall produserte enheter av militærutstyr sank. Mens USA i 1950-årene kjøpte om lag 3000 taktiske militærfly årlig, var antallet sunket til omtrent 1000 i 1960-årene og omkring 300 i 1970-årene.⁹ Landet produserte mellom 1956 og 1965 gjennomsnittlig 1800 militærfly i året, mens produksjonen i begynnelsen av 1970-årene var sunket til rundt 500.¹⁰ Dermed utviklingen fortsetter i samme aksellererende tempo som fram til i dag, er det hevdet at tradisjonelle våpensystemer vil bli så kostbare at for eksempel Sverige et stykke inn i neste århundre bare vil ha råd til «Riksplanflyget»! USA vil på samme tid bare kunne koste på seg en flystyrke på omkring 20 fly.¹¹

I dette notatet skal vi i korte trekk risse opp enkelte sammenhenger mellom den nye teknologi og satsing på militær forskning fra ca 1955 til begynnelsen av 1960-årene, og se hvilke følger dette hadde for endringer av våpensystemenes kvalitet og pris innenfor en gitt forsvarsstrategi. Det meste av materialet er hentet fra USA og Storbritannia som var ledende på den militærvitenskapelige sektor i denne perioden. Notatet pretenderer på ingen måte å gi noen fullstendig forklaring på kostnads-eksplosjonen innenfor militærproduksjonen, men nøyer seg med å peke på enkelte *tendenser* for visse typer våpen i en avgrenset periode.

Hurtig militærteknologisk endring

Utviklingstendensen for militært utstyr i tiåret fra midten av 1950-årene hadde i stor grad sin bakgrunn i to forhold: den teknologiske revolusjon som foregikk i kjølvannet av andre verdenskrig, og «den kalde krigen».

Den store og raske utviklingen av ny teknologi etter 1945 fikk tidlig betydning for militærproduksjonen. I løpet av en tiårsperiode etter at verdenskrigen var over, var mange store oppfinnelser lansert. Denne tekniske revolusjonen var representert ved nye kraftkilder (kjernekraft), nye materialer (legeringer og kjemiske produkter), nye transportmidler (jetfly og romskip), nye kommunikasjonsmidler (satellitter og computere), nye produksjonsmidler (elektronisk kontrollerte prosesser og automatisering) og nye jordbruksmetoder (vitenskapeliggjøring av dyrkingsmetoder, etc.). Samtidig foregikk det en revolusjon av styringsteknikker, en organisering av forsknings- og utviklingsarbeid og systemanalyser ble tatt i bruk.¹²

Omkring 1955 hadde denne hurtige teknologiske omveltning fått stor betydning for militærproduksjonen. Atomvåpnet som først var brukt i 1945, var etterfulgt av hydrogenbomben. Kjernekraften hadde fått anvendelse som drivkraft gjennom konstruksjon av en liten reaktor til amerikansk u-båt. Nye materialer var tatt i bruk for å gjøre fly motstandsdyktige mot friksjonsvarme som var forårsaket av store hastigheter fly kunne oppnå med de nye jetmotorene. Utviklingen av ulike typer raketter var nådd fram til produksjonsstadiet og elektroniske systemer hadde funnet veien inn i skip, fly og u-båter, til kommunikasjon og navigering.

Fra midten av femtiårene gikk den nye teknologien inn i en ny fase. Den nye teknologien som var utviklet, ble i stadig større omfang tatt i bruk på nye områder. I denne tiden fikk den nye teknologien stadig større kommersiell og produksjonsmessig betydning. Charles D. Bright hevder at midten av 1950-årene betydde et brudd med fortiden.¹³ I denne perioden skjedde teknologiske endringer så fort at «even the comparatively short period between writing and publication may make nonsense of what is written».¹⁴ I samtiden ble det oppfattet slik av en observatør: «We are at the present undergoing the greatest period of change which is likely to occur as a result of the evolution of new weapons.»¹⁵ Den diffusjonsprosessen som den nye teknologien gjennomgikk fra midten av 1950-årene fikk følger for hele den etablerte militærindustrien og førte til en omfattende omstrukturering,

både av den militære produksjonen og av forsvarrets egen struktur.

Samtidig med at den teknologiske endring foregikk hurtig, sank den relative etterspørselen etter militærutstyr. Det vil si at den del av bruttonasjonalproduktet eller offentlige utgifter som gikk til kjøp av militærutstyr, sank. Det hadde delvis sin bakgrunn i at forsvarsbudsjettene i den vestlige verden avtok etter den opprustning som hadde foregått i forbindelse med Korea-krigen. I USA som var det ledende land både militærteknologisk og i produksjon av militært utstyr, utgjorde forsvarsutgiftene i 1953 (da det ble brukt størst andel av BNP) ca 13 prosent av nasjonalproduktet mens andelen i 1965 var ca 7 prosent.¹⁶

I tillegg til dette kom en generell tendens til at en stadig mindre del av forsvarsbudsjettet gikk til kjøp av utstyr og våpen. Delvis var dette forårsaket av at lønningene steg slik at større midler ble bundet til lønnsbudsjettene. På lang sikt førte denne utviklingen til at verdien av anskaffelse av våpen og utstyr til USA's forsvar i 1976 var den laveste, målt i faste priser, siden 1951.¹⁷ For forsvarsindustrien var også dette en stor utfordring som fremmet omstrukturering av produksjonen.

Under Koreakrigen i begynnelsen av 1950-årene bar deler av den amerikanske militærindustrien preg av de konkrete behov denne konflikten stilte, og dessuten av den opprustning som foregikk innenfor NATO. I tiåret som fulgte fram til Vietnamkonflikten, var USA i liten grad militært involvert i større militære konflikter. Denne perioden var i stor grad dominert av den «kalde krigen». «Den kalde krigen» fikk virkninger for den retning den militærteknologiske utvikling tok. Utvikling og produksjon av nye våpen foregikk hovedsakelig med en storkonflikt mellom supermaktene for øye.

Konflikten resulterte i et kappløp mellom supermaktene på det teknologiske plan, der begge sider i konflikten satset store ressurser på utvikling av nyhetene som den teknologiske revolusjon hadde introdusert: jetmotorer, kjernekraft og kjernevåpen, raketter, romfart og elektronikk.

Solly Zuckerman beskrev i 1982 det teknologiske kappløpet slik:

«Forty years ago, that is to say during the Second World War, the arms race was still to a large extent a race for quantity, even though in some cases radical qualitative equipment e.g. naval fire control equipment, had great impact on operations. In recent decades the arms race has been a race for quality, at whatever point the race has been entered.»¹⁸

De militære lederne og forsvarsdepartementene gjorde det klart at de ønsket mest mulig avanserte våpen, noe som innebar utnyttelse av den nyeste teknologi på stadig flere sektorer. Mellom produsentene foregikk det et teknologisk kappløp (som kan sammenlignes med kappløpet mellom supermaktene) om å utvikle og planlegge det mest avanserte utstyr fordi dette ville skaffe avtaler om salg til forsvaret. Tesen om det teknologiske imperativ dominerte: Det som kunne gjøres, burde gjøres.

Bak denne holdningen lå en teknologisk optimisme som preget årene etter midten av femtitallet. Teknikere og politikere hadde tro på at alle tekniske problemer lot seg løse bare det ble stilt ressurser til rådighet. Rask teknisk endring skapte tro på at enda større tekniske vansker skulle løses i løpet av kort tid. Den nye teknologiske gjennombrudd og den teknologiske optimisme førte sammen med det teknologiske kappløp, til at forsvarets struktur i tiåret etter ca 1955 gjennomgikk en omfattende endringsprosess.

Tro på et rimelig forsvar

Den teknologiske optimismen gikk sammen med et optimistisk syn på at det var mulig å bruke den nye teknologien til å anskaffe et billig forsvar. Dette var en klar reaksjon på de store ressurser som var brukt til forsvaret under opprustningstiden i begynnelsen av femtiårene.¹⁹ Det var særlig rakettene og den nye, og stadig billigere elektronikken, som skapte en prisoptimisme hos mange.²⁰ De stadig mer kostbare fly, skip og u-båter skulle i stor grad erstattes av raketter som var billige, og avskrekkingseffektive. Dette bidro til at det i de fleste vestlige land, og særlig i USA og Storbritannia, ble stilt reduserte midler til rådighet for forsvaret samtidig med at det ble satset på nye våpentyper.²¹

For å utnytte den nye teknikk til å skape et rimelig og effektivt forsvar, ble det særlig i USA og Storbritannia satset på ny forsvarsstrategi fra midten av 1950-årene.

Avskrekkingstrategi

For Storbritannias vedkommende hadde opprustningen under Korea-krigen ført til at 10 prosent av brutto nasjonalproduktet ble brukt til

militære formål. Regjeringens syn fra midten av femtiårene var at forsvaret la beslag på en for stor del av landets ressurser. I 1957 etterfulgte de derfor Eisenhower-administrasjonens politikk og beveget seg i retning av et atomforsvar.²²

Den nye teknologi, hydrogenbomben, hadde ført til at den defensive del av forsvaret ble svekket i forhold til den offensive. Mens det under andre verdenskrig ble brukt bomber med så liten sprengkraft at hvert enkelt bombenedslag hadde begrenset virkning, ville noen få hydrogenbomber kunne ha lammende effekt på samfunnslivet. Å skape et effektivt forsvar mot hydrogenbomben ble derfor sett på som meget vanskelig.

I stedet lanserte både USA og Storbritannia en avskrekingsstrategi. Sovjet skulle vite at et eventuelt angrep ville bli besvart med et massivt atom-angrep. Dette skulle avskrekke Sovjet fra å forsøke et angrep. For å skape et militært system som var effektivt i denne strategien, ble det satset mye på å videreutvikle bombefly som kunne frakte atomvåpen mot fiendtlig territorium. Dessuten gjaldt det å bygge opp en beskyttelse av avskrekingsvåpnene slik at det ikke var mulig å sette dem ut av spill med et overraskende angrep.

I Storbritannia ble det derfor i 1957 bestemt at mens de konvensjonelle styrkene skulle reduseres slik at kostnadene avtok, skulle en satse på forskning og utvikling av kjernefysiske avskrekingsvåpen. I praksis innebar dette satsing på videreutvikling av bombefly og ballistiske raketter. Som et første steg på veien mot beskyttelse av avskrekingsstyrken skulle en styrke av moderne jagerfly opprettes, men denne skulle etter noen år (1963–65) erstattes av bakke-til-luft-raketter. Som supplement til bombefly skulle det utvikles raketter som skulle nå fiendtlig territorium.

Denne strategien som fikk oppslutning på begge sider av Atlanterhavet, ledet militære ressurser fra konvensjonelle våpenstyrker til kjernefysiske avskrekingsvåpen. En viktig faktor bak omstruktureringen av forsvaret var ønsket om å redusere de militære utgiftene. Det kan være grunn til å hevde at dette bare delvis lyktes. I prosent av bruttonasjonalproduktet sank forsvarsutgiftene noe i forhold til hva de var under den omfattende opprustningen i forbindelse med Koreakrigen. Men både i USA og Storbritannia fortsatte forsvaret å forbruke en relativt stor del av nasjonalproduktet. I disse to landene utgjorde forsvarsbudsjettet i 1961 henholdsvis 10 og 7 prosent av bruttonasjonalproduktet. En fikk etter hvert en tendens til stigende utgifter til forsvaret også under den nye strategien.

Omleggingen førte imidlertid til at enkelte deler av forsvarsbudsjettet økte på bekostning av andre. I USA utgjorde den militære FoU omkring 7 prosent av de samlede kostnader til forsvaret i 1955. I 1960 var denne prosentandelen steget til 15, for deretter å holde seg stabil på dette nivået til 1964. I Storbritannia var tendensen den samme. I 1955 var prosentandelen 11, mot 15,5 prosent i 1961.²³

«The inexorable law»

Omlegging av forsvarsstrategi og satsing på forskning førte til at store forskningsressurser ble satset på enkelte store prosjekter. Disse prosjektene hadde i stor grad sammenheng med satsingen på avskrekkingssvåpen og førte til framvekst av et høyteknologisk forsvar.

På midten av 1960-tallet ble det påstått at den nye teknologien og det teknologiske kappløpet førte til at kostnadsstigning på våpensystemer var uunngåelig. I en serie foredrag i 1965 hevdet den britiske forsvarsrådgiver Solly Zuckerman at årsaken til dette var at de våpensystemer som var enkle å utvikle, allerede var utviklet. En videreutvikling av våpensystemer måtte derfor kreve stadig større forskningsressurser, noe som ville føre til dyrere våpen.²⁴

Forskere innenfor militærproduksjon beveget seg i det teknologiske grenseland der det ikke bare krevdes store ressurser for å lykkes, men der det også var store muligheter for at prosjekter skulle mislykkes. Det fantes flere eksempler på prosjekter som i begynnelsen av 1960-årene ble skrinlagt hovedsakelig ut fra store tekniske vansker og dermed store kostnader til FoU. Dette gjaldt blant annet britenes flyprosjekt TSR.2, og det amerikanske Skyboltprosjektet der ballistiske raketter skulle skytes ut fra fly. Rundt 1965 utgjorde FoU-kostnadene i Storbritannia omkring 50 prosent av de samlede produksjonskostnader for større systemer.²⁵

«The inexorable law» gjaldt, ifølge Zuckerman, veksten i FoU-kostnader fordi systemene ble stadig mer avansert og komplisert. Med få unntagelser var det vanskelig å finne eksempler der anvendelse av mer vitenskap og teknologi førte til billigere våpensystemer. I stedet foregikk det en forskyvning av kostnadene fra produksjon til FoU, noe som var en langsiktig tendens. I USA utgjorde FoU-kostnadenes andel av anskaffelsesverdien til forsvaret (regnet i faste 1976-dollar) i 1945 ca 5 prosent, i 1955 ca 15 prosent og i 1965 ca 35 prosent.²⁶ I Storbritannia

utgjorde kostnadene til FoU-arbeid i 1965 15 prosent av landets samlede forsvarsbudsjett.²⁷

Figur 1²⁸ og 2²⁹ illustrerer den langsiktige tendens mot høyere priser på fly og våpensystemer. Særlig på figur 1, som gjengir utviklingen for sivile fly, er det en klar og markert kostnadsvekst fra 1955. Knekket på kurven kan imidlertid godt representere endringen i kostnader også for militær flyproduksjon. På fig. 2 antydes en aksellererende prisstigning fra første halvdel av femtiårene særlig for tanks.

Ikke alle forskere innen militærproduksjon er imidlertid overbevist om at kostnadsøkningen skyldtes den nye teknologi. Før vi går mer konkret inn på den teknologiske endring i militærindustrien fra ca 1955, skal vi kommentere en annen hovedretning i forklaring av kostnadsveksten.

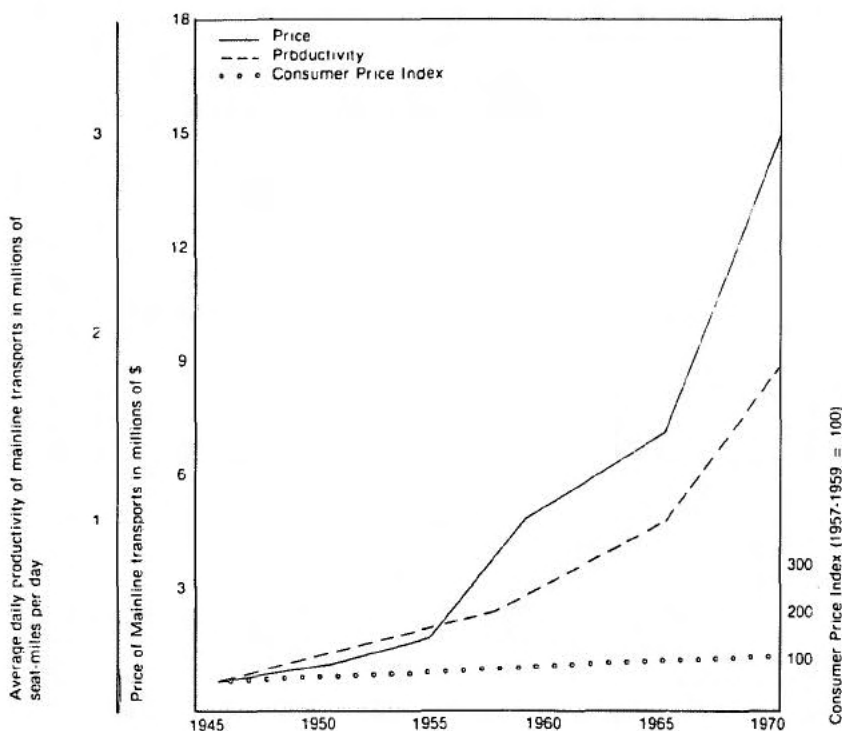


Fig. 1. Sammenligning mellom økning i priser og produktivitet i flyindustrien og konsumprisindeksen i USA. (Kilder: flypriser fra Aviation Week og Wall Street Journal; produktivitet fra Aviation Week 11.7.1966, s. 109.)

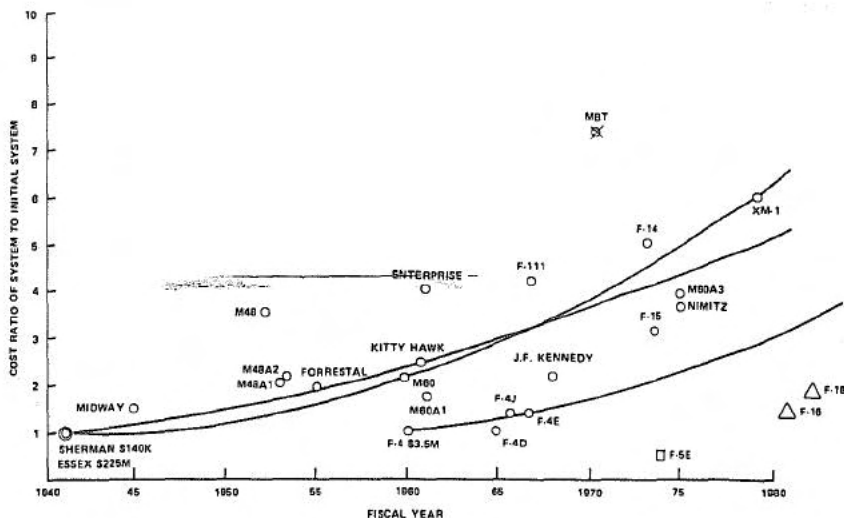


Fig. 2. Tendensen i anskaffelsespriser av våpensystemer. Eksemplene som er brukt er hangarskip (angitt ved navn), tanks (Sherman og M-nummer), og jagerfly (F-nummer). Data for tanks er i 1000 enheter, for fly 100 enheter. Alle data er justert for å ta hensyn til inflasjon og endringer i antall innkjøpte enheter.

Fordyrende anskaffelsespraksis?

Det har vært presentert mange forklaringer på hvorfor kostnadene i militær produksjon steg raskt. Blant disse kan nevnes inflasjon, endringer av produktet under produksjon, problemer med arbeidskraften og underleverandører, «stop-and-go»-forhold ved enkelte produkter; men diskusjonen om årsaksfaktorer har særlig stått mellom de som har lagt vekt på hvordan *anskaffelsen* av militært utstyr har foregått på den ene side, og de som har lagt vekt på *teknologisk endring* på den andre siden. Det kan være grunn til å understreke at denne debatten særlig har tatt utgangspunkt i amerikanske forhold.³⁰

C. D. Bright³¹ tilhører den gruppen forskere som har lagt vekt på

hvordan innkjøpene til forsvaret foregår. Han avviser alle de øvrige ovennevnte faktorene som mindre viktige, men ikke som ubetydelige, årsaker. Særlig bruker han mye plass til å tilbakevise påstanden om at teknologisk endring var den sentrale faktor bak prisstigning.

Brights sentrale påstand er at USA i økende grad ble et servicesamfunn som ikke lenger var opptatt av «technology, production and work ethics», men heller av unødvendig ekstrautstyr («gadgets»)³² Prisøkningen skyldtes lav effektivitet både blant dem som arbeidet med innkjøpene (byråkratiet) og i selve produksjonsprosessen (forsvarsindustrien).³³ Den byråkratiske avgjørelsesprosessen førte til en stor administrasjon der selv enkle avgjørelser krevde lang tid og måtte passere gjennom mange personer og medførte stort papirarbeid. I dette byråkratiet var det få personer med innsikt i økonomi, teknikk og produksjon. Byråkratiet var preget av ønsket om å være «empire-builder» framfor å fremme en effektiv produksjon. De la derfor større vekt på å framskaffe prestisjepreget utstyr enn på å skaffe produkter med lave kostnader.

Også i selve produksjonsprosessen var effektiviteten lav. Bright hevder at det var «excess waste»,³⁴ noe som skyldtes at industrien aldri ble tvunget av kundene til å rasjonalisere for å gjøre produksjonen mer effektiv og sluttproduktet rimeligere. Kongressen var villig til å gi ekstrabevilgninger dersom firmaene overskred de ordinære bevilgningene. Militær-industrien var derfor fram til ca 1970 lite effektiv.

Skal innkjøpsordningen være en forklaring på den aksellererende prisstigning innenfor forsvarssektoren etter 1955, må det ha foregått en stadig forverring av de byråkratiske tendenser og den ineffektive produksjonen. Bare da kunne disse faktorene alene forklare stigende priser over lang tid. Dette begrunnes ikke av Bright, og opplysninger i hans egen bok gjør antagelser om at dette skjedde, lite sannsynlig.

Bright understreker nemlig at den politiske ledelsen i forsvarsdepartementet allerede fra midten av 1950-årene satte i gang flere tiltak for å effektivisere innkjøpsordningen. Det ble stilt strengere krav til industrien, nye kontraktsordninger ble innført, straffegebyr på overtredelser av tidsfrister ble forsøkt, organisering av byråkratiet ble endret, våpensystemkonsept ble tatt i bruk og datasystemer ble innført for å studere produksjonsprosessen. Særlig var forsøkene mange i forsvarsminister McNamaras tid i første del av 1960-årene.³⁵

Når politikere var opptatt av innkjøpsordningen, var ikke dette nødvendigvis fordi de mente at ordningen var årsak til den langsiktige prisstigning. De var opptatt av å utnytte de bevilgede ressurser på mest

mulig effektiv måte. En effektivisering av alle ledd ville bedre ressursutnyttelsen. Det er naturlig at politikere tok fatt på de faktorene som de selv hadde muligheter til å påvirke: forholdene i administrasjonen og betalingssystemene.

Innkjøpsordningen var i høy grad med på å bestemme prisnivået for hvert enkelt prosjekt, og det var dette politikerne var opptatt av. Det er langt vanskeligere å argumentere for at ordningen var årsak til den langsiktige prisstigningen, slik Bright pretenderer. Det kan virke som Bright polemiserer mot de andre faktorene som årsak til prisstigning fordi også han er opptatt av at høye priser svekker USA's militære effektivitet og at det er nødvendig å komme fram til et tiltak som kan gi større utbytte av de ressursene som går til forsvarsformål.³⁶

Brights argument om at andre flyprodusenter i Sverige, Storbritannia, Frankrike og Sovjet laget fly langt billigere enn USA, tyder også på at Bright er mer opptatt av prisnivå enn av prisstigning. Selv om det er riktig at flyene i disse landene var mindre kostbare, var tendensen i prisutviklingen den samme. Også her steg kostnadene raskt for hver våpengerasjon og også i løpet av produksjonsprosessen.³⁷

Den faktor eller de faktorer vi ønsker å forklare prisstigning med, må inneholde dynamiske aspekter som kan forklare *endringer* i kostnadssituasjonen. Bright peker selv flere steder på kostnadsøkning som var en følge av mer komplisert teknologi. Det er mulig å hevde at hele boka hans er en framstilling av den raske teknologiske endring som foregikk fra 1945 til 1972. Hvorfor avviser han så teknologi som den sentrale forklaringsfaktor?

Den måten Bright beskriver ny teknologi på, kan gi en pekepinn på hans vurdering av den nye teknologi. Han kaller det nye utstyret (særlig preget av elektronikk) for «unødvendig ekstrautstyr» («gadget»)³⁸. Bright gir imidlertid ingen grundig drøfting av den militære betydning av nytt elektronisk utstyr, hans synspunkt bygger på forfatterens «tro»: Det finnes ingen «justification for the gadget proliferation. Many gadgets, this author strongly believes, are superfluous «gold plating». Forfatteren konkluderer med at:

«The growth of technology is, therefore, a valid partial cause but is not as important as claimed.»³⁹

Brights drøfting av teknologiens betydning for prisutviklingen tyder imidlertid på at han vurderer den nye teknologien – «gadget» eller «gold plating» – som en viktig *direkte* årsak til at prisene steg. I denne sammenheng var byråkratiets svakhet at de valgte prosjekter der det er mye unødvendig ekstrautstyr framfor enklere militært utstyr.

I boka understrekes det at tendensen til prisstigning ble brutt ved et par tilfeller.⁴⁰ Det som da skjedde var nettopp at prosjekter med svært mye mindre utstyr, og små, lette enheter ble foretrukket framfor store og kompliserte. Dette understreker at Bright i store deler av sin framstilling faktisk forklarer prisendringer ut fra teknologiske sammenhenger. Det er «bare» i den eksplisitte formulering av årsaker at han reduserer teknologiens betydning.⁴¹

Med sitt synspunkt på byråkratiet og dets betydning for prisforholdene i militærproduksjonen, ender Bright opp med to ulike typer forklaringer av prisstigning. For det første påpeker han at det økende byråkrati førte til større utgifter til det ikke rent produksjonsmessige arbeidet, en økning i «overhead costs». Dette hadde som direkte virkning at produksjonen ble mer kostbar og at produktene ble fordyret. I tillegg la Bright vekt på at holdningene i byråkratiet fremmet valg av kompliserte sluttprodukter framfor enklere. Dette ville indirekte føre til at hvert sluttprodukt ble mer kostbart, men den direkte årsak til prisøkningen ville da være det mer kompliserte produktet, eller med andre ord de teknologiske forhold.

II. Økte kostnader til militær forskning

Vekst i militær FoU

I denne framstillingen vil det bli lagt vekt på to årsaker til veksten i militær FoU. For det første ble det brukt store forskningsressurser for å utvikle grunnleggende nye våpensystemer og drivkraftsystemer (raketter, hydrogenbomber og kjernereaktorer). Kostnadene ved arbeidet med å utvikle ballistiske langdistanseraketter og kjernereaktorer til skip er brukt som eksempler på denne tendensen.

For det andre fikk ny teknologi på forskjellige måter betydning for tradisjonelle våpensystemer, noe som førte til et omfattende utviklingsarbeid for å endre disse. Til dels ble ballistiske raketter og kjernereaktorer tatt i bruk på samme våpensystem (Polaris), dels ble kjernereaktorer tatt i bruk på skip (Long Beach og Enterprise). I tillegg til dette ble det forsøkt å utvikle kjernereaktor og ballistiske raketter som skulle plasseres på fly, men disse prosjekter ble oppgitt.

Rakettens innmarsj i våpenkappløpet fikk stor betydning også for konvensjonelle skip og fly. Skipene måtte utstyres med raketter til beskyttelse mot stadig mer treffsikre raketter. Dessuten ble det nødvendig med avanserte radar, navigasjons- og kommunikasjons-

systemer, blant annet for å varsle skip mot fly og ubåter. Flyene fikk konkurranse fra raketter som i stor grad overtok bombeflyenes og jagerflyenes oppgaver. Flyene forandret seg ved å finne nye arbeidsoppgaver og ble i stand til å foreta flere typer oppdrag.

Rakettenes tidsalder

I sin analyse av kostnadsendringer i militær FoU i USA forklarer SIPRI stagnasjonen i FoU-kostnadene i begynnelsen av 1960-årene med at det var nådd et metningspunkt der det vanskelig kunne tenkes at FoU andelen vokste fordi resten av ressursene som var til rådighet, ble brukt til anskaffelse av utstyr. Siden militærbudsjettet samlet ikke vokste, kunne ikke FoU-kostnadene øke. I tillegg nevner SIPRI at romfartsprogrammet overtok en del av den FoU-aktivitet som forsvarret tidligere hadde stått for, og dessuten at det var behov for en tenkepause for å reorganisere og løse problemer som den raske veksten hadde skapt.⁴²

Med utgangspunkt i den del av den nye militærteknologi som fikk størst betydning for omstrukturering av forsvarret, rakettene, skal vi her studere forbruket av FoU-ressurser etter ca 1955 og se hvorledes denne ekspansive forskningssektoren stagnerte i begynnelsen av 1960-årene.

Bakgrunnen for satsing på langdistanseraketter fra midten av 1950-årene var utviklingen av hydrogenbomben. Det tok ikke lang tid fra den første eksplosjon av en slik bombe til arbeid med raketter som kunne skytes ut fra eget kontinent til fiendtlig område tok til. Arbeid med raketter med utgangspunkt i bl.a. tyskernes V-2 hadde startet allerede kort etter krigen, men disse var beregnet på korte distanser. Bare med en H-bombe var sprengkraften stor nok til at kostnader med utvikling og produksjon av langdistanseraketter kunne være militært kostnads-effektive.

Fra 1954 ble det satset mye på utvikling av mellomdistanseraketter (IRBM) og langdistanseraketter (ICBM).⁴³ Av de førstnevnte typene ble det i USA blant annet utviklet to typer som fikk navnene Thor og Jupiter. I 1959 ble disse utplassert i henholdsvis Storbritannia og Italia. NATO var da i stand til å nå sovjetisk territorium med kjernefysiske raketter. Det var imidlertid langdistanserakettene som stilte de største utfordringer til forskerne og som krevde størst forskningsressurser.

Det første ICBM-systemet som kunne rekke fra USA til Sovjet, bar navnet Atlas, og utviklingsarbeidet pågikk fra 1954 til 1959.⁴⁴ I siste halvdel av 1950-årene arbeidet omkring en kvart million ingeniører og

vitenskapsfolk med utviklingen av en ICBM i USA.⁴⁵ Foruten Atlas ble det fra 1955 også utviklet et parallelt system som fikk navnet Titan. I korthet kan vi si at forskerne sto overfor fem hovedproblemer knyttet til fem deler av rakettsystemet.⁴⁶ Det drivstoff som var tilgjengelig på denne tid var flytende drivstoff. Det trengtes en stor tank siden rakettmotorene forbrukte mye drivstoff på kort tid. På Atlas ble det konstruert en ballongtank som var 70 fot lang og 10 fot i diameter. Den ble kalt ballongtank fordi den var konstruert av så tynne stålplater at den måtte ha kunstig innvendig trykk når den sto lagret uten drivstoff. På Titan ble det laget en kraftigere tank.

En av de største tekniske vanskene lå i å utvikle en nese på Atlas-systemet som kunne tåle varmen fra friksjonen når den ballistiske raketten vendte tilbake til jordatmosfæren. Til å begynne med ble nesehuden laget av stål. Dette var imidlertid tungt og stort, bremsset systemets hastighet, gjorde den lett å oppdage og enkel å sette ut av spill. Dessuten ble systemet lett ustabil. Forskerne utarbeidet derfor en såkalt ablativ nesehud, det vil si at nesehuden besto av materialer som smelter eller fordamper i friksjonsvarme. Dermed ble varmen ledet bort.

Da Atlas ble planlagt og utviklet, veide det kjernefysiske sprenghodet flere tonn og det var forbundet med store tekniske vansker å utarbeide det nødvendige bevæpnings- og detonasjonssystemet. Det siste problemet for forskerne lå i styring av rakettsystemet mot målet. Fra starten av ble det satset på kombinert radio/inertistyring. Dette var imidlertid tungt og det var lett å finne mottrekk mot. Etter relativt kort tid gikk en derfor over til et rent inertistyringssystem.

Utarbeidelsen av rakettsystemet kostet tusener av millioner dollar, men det var allerede fra starten av klart at Atlas hadde store svakheter som militært våpensystem. En av hovedsvakheterne var forbundet med tanksystemet. Det var svakt og førte til at raketten måtte oppbevares i horisontal stilling. Rakettsystemet var dessuten meget stort, noe som skyldtes drivstofftankene, sprenghodet og styringssystemet. Størrelsen og den horisontale lagringen var en av årsakene til at Atlas var tenkt plassert i overflatestilling på bakken. Raketten var relativt ubeskyttet mot et overraskende angrep, og det tok flere minutter å bringe raketten i operativ stand. Systemet var derfor sårbart på bakken, og det var også lett å oppdage i sin bane mot fiendtlig territorium. Når systemets treffsikkerhet dessuten var begrenset, var den rolle Atlas kunne spille i krig relativt beskjeden.

Det var vissheten om dette som var bakgrunnen for at det kort tid

etter at arbeidet med Atlas var igang, ble arbeidet med en bedre utgave av store raketter. Titan kunne lagres vertikalt og kunne plasseres i beskyttende siloer. Bygging av siloer var imidlertid en kostbar affære p.g.a. rakettsystemets størrelse. Hvert rakettilosystem skulle inneholde 9 raketter og ville koste 100 millioner dollar. Anleggsarbeidet ville ta 20 måneder for hvert system. Kostnadene gjenspeiler rakett-systemets størrelse: høyden var 90 fot.⁴⁷

Anti-rakett system

Den første generasjon interkontinentale raketter var således svært kostbare både å utvikle, produsere og utplassere. De hadde også åpenbare militære svakheter. På dette stadium var det derfor naturlig å anta at det kunne være teknisk mulig å bygge opp et forsvar mot fiendtlige langdistanseraketter. Allerede tidlig hadde USA arbeidet med et omfattende radarsystem som skulle identifisere fiendtlige bombefly. Systemet fikk navnet SAGE (Semi-automatic ground environment.). Systemet skulle identifisere objekter, og samtidig gi informasjon om hva som burde gjøres for å sette angriperen ut av spill. SAGE skulle dekke hele Nord-Amerika og det ble konstruert en bakke-til-luft rakett for dette systemet, Bomarc. Bomarc var 47 fot høy og veide 15 000 pund, den var lagret vertikalt og ble drevet med en rakettmotor pluss to jetmotorer, slik at den holdt en hastighet på Mach 2,5 og kunne søke (heime) fly 250 miles fra utskytingsstedet. Dessuten ble det utviklet en ballistisk rakett som kunne skyte ned angripende fly på et tidlig stadium (Nike Hercules), samt nye bombefly.⁴⁸

Dette ambisiøse prosjektet ble aldri fullt utbygd. Det ble meget kostbart og det oppsto tekniske problemer, men fremfor alt førte utviklingen av sovjetiske raketter til at SAGE's svake ledd på bakken lett kunne settes ut av spill. Langdistanserakettene bidro derfor til at det kostbare varslingsystemet ble skrinlagt, etter at tusener millioner dollar var brukt.⁴⁹

For å demme opp mot angrep fra interkontinentale raketter lanserte USA et nytt forsvarssystem, NIKE-ZEUS, som skulle beskytte om lag femti av de største amerikanske byene. Angripende objekter skulle lokaliseres av radar og signalene herfra skulle mates direkte på datamaskiner som automatisk skulle skyte ut og gi styringsinstrukser til defensive kjernefysiske raketter. Etter noen år var det klart at et slikt system ble meget komplisert, stort og ikke minst kostbart. Arbeidet med anti-rakett systemer fortsatte imidlertid utover 1960-årene. I mid-

ten av tiåret ble det brukt 400 millioner dollar årlig av The Advanced Research Projects Agency i det amerikanske forsvarsdepartementet for å utvikle prosjekter for å forsvare seg mot angripende raketter.⁵⁰

Ny generasjon raketter

Sårbarheten som Atlas og Titan-systemene innehadde, var sannsynligvis et motiv bak det militære ønske om å plassere raketter på skip og ubåter. Dette ble det i USA arbeidet med kort tid etter at den første hydrogenbomben var detonert. Til å begynne med forsøkte en å plassere mellomdistanseraketten Jupiter på skip. Denne raketten var stor og hadde flytende drivstoff om bord. For marinens eksperter sto det snart klart at det ville være teknisk nesten en umulighet å bruke slike raketter fra overflatefartøy. De konsentrerte seg derfor om ubåter, men i 1956 ga de opp forsøket med å plassere raketter med flytende drivstoff på ubåter.

Marinen satset på å utvikle en helt ny generasjon raketter. Raketten fikk navnet Polaris, hadde *fast* drivstoff, var bare 28 fot lang, veide omtrent 28 000 pund og var en mellomdistanserakett. Dette var en revolusjon av rakett-teknologien, som ikke bare fikk følger for marinen. Landbaserte langdistanseraketter med mange av de samme grunnleggende ideer, ble kalt Minuteman.

Atlas- og Titanrakettene hadde hatt store drivstofftanker, store sprenghoder og voluminøse elektroniske systemer. I Minuteman var ikke bare drivstofftanken redusert, det samme gjaldt sprenghodet der den «lille» hydrogenbomben som nå var utviklet, ble plassert. Også det elektroniske utstyret tok langt mindre plass i og med at nye og mye mindre komponenter ble utviklet og tatt i bruk.

Dette programmet ble satt i gang i 1957. Minuteman var en tre-trinns rakett, noe som gjorde at raketten kunne ha svært fleksibel rekkevidde, fra 200 til 10 000 miles. Dermed kunne Minuteman erstatte mange av de tidligere avanserte og kostbare rakettssystemene.

Fram til omkring 1960 fortsatte utviklingen av Atlas-rakettene, men på dette tidspunkt var Minuteman-raketter klare for utplassering. I løpet av få år ble nesten 1000 raketter bestilt.⁵¹ De ble plassert i siloer som var langt mindre enn Titan-siloene og bare kostet 400 000 dollar stykket. Slike siloer ble nærmest masseprodusert, og i en periode ble det bygd en per dag. Også raketten selv var billigere å produsere enn første generasjon interkontinentale raketter, og økning i antallet gjorde det mulig å fordele FoU-kostnadene på flere enheter.

Det store antall raketter spredt over store områder gjorde det vanskelig å sette disse rakettenes ut av spill ved et første-angrep. For å gjøre dette enda vanskeligere ble det bestemt at Minuteman-raketter skulle plasseres på egne tog på USA's jernbanenett. President Kennedy kansellerte senere denne planen.

Da det på slutten av 1950-tallet ble tatt i bruk raketter med fast drivstoff, oppsto planer om å montere ballistiske raketter på fly. Dette var særlig viktig for Storbritannia fordi fly trengte svært kort varslings-tid for å gå opp i luften og ville fra luftposisjon være i stand til å fungere som operative avskrekkingstvåpen. Raketten fikk navnet Sky Bolt.⁵²

Da planen oppsto i USA i 1957/1958 om et slikt våpensystem, ble det bestemt at raketten skulle ha B-52 og B-2 bombefly som utskytningsrampe. Dette var langdistanse bombefly og raketten skulle ha en rekkevidde på 1000 nautiske mil.⁵³ Et hovedproblem med utviklingen av våpensystemet var navigasjons- og styringsmekanismen. Raketten skulle skytes ut fra et bevegelig mål i stor fart. Skulle det være mulig å treffe et angitt bakkemål med stor presisjon, var det nødvendig til enhver tid å ha nøyaktig utskytningsposisjon for raketten. Posisjonen måtte angis i tre dimensjoner. Planen var at raketten skulle være ferdig i 1963, men i begynnelsen av 1960-årene oppsto det tvil om prosjektet lot seg gjennomføre. Da systemet ble oppgitt av Kennedy-administrasjonen, var det brukt 500 millioner dollar i FoU.⁵⁴

Følgen av den nye generasjon raketter, var at produksjon, utvikling og utplassering av førstegenerasjon ballistiske langdistanseraketter avtok og ble avsluttet ca 1963. Store og kostbare raketter ble avløst av mindre og rimeligere. Mens det i siste del av 1950-årene pågikk tre programmer for ballistiske langdistanseraketter på samme tid, ble to (Atlas og Titan) nå avsluttet. Dermed var etterspørselen etter forskere til denne sektoren ikke lenger så ekspansiv som i slutten av 1950-årene, og FoU-kostnadene til denne sektoren stagnerte.

Selv om det bare er utviklingen av ballistiske langdistanseraketter som her er omtalt, betyr ikke det at det bare var denne typen raketter det ble forsket i i denne perioden. Ved siden av disse omfattende prosjektene ble det utviklet mellomdistanse ballistiske raketter (Thor, Jupiter og neste generasjon, Polaris). I tillegg kom utviklingsarbeidet til ikke-ballistiske raketter. Store ressurser ble i en periode brukt til langdistanseraketter av denne typen,⁵⁵ men de ballistiske rakettenes viste seg langt mindre sårbare og det var derfor disse som ble utplassert. Mindre rakettsystemer ble utarbeidet for ulike formål som anti-luftskyts, antitankskyts, antiutbåtvåpen eller som angrepsvåpen mot

fly, skip eller landmål. Hver av disse prosjektene var ikke så forskningsskrevende som arbeidet med ballistiske langdistanseraketter, men til sammen førte de til en omfattende forskning i rakettsystemer i slutten av 1950-årene.

Kjernereaktorer

Allerede like etter andre verdenskrig hadde en i USA arbeidet med å framstille en atomdrevet reaktor som drivkraft for skip.⁵⁶ I 1955–1956 ble den første atomdrevne ubåt, *Nautulus*, satt i drift. Militært sett hadde kjernereaktoren store fordeler framfor flytende drivstoff. Ubåtene kunne holde seg under vann eller i sjøen nesten i ubegrenset tidsrom. Minimumsfaktoren nå ble mannskapet og forsyninger til dem. Det lille behovet for å søke til baser gjorde det langt vanskeligere for fiendtlig etterretning å holde seg orientert om hvor ubåten til ethvert tidspunkt oppholdt seg.

Det krevdes imidlertid store forskningsressurser for å utvikle en reaktor som egnet seg til drivkraft på skip. Reaktoren måtte være langt mindre enn det som tidligere var produsert, og et annet hovedproblem var å skjerme mannskap mot stråling fra reaktorene.⁵⁷ Dette førte til et omfattende forskningsprosjekt der det blant annet var nødvendig å finne fram til nye metaller og sette disse i produksjon.⁵⁸

Det banebrytende teknologiske forskningsarbeid som ble gjennomført, fikk også følger for elektronisk forskning. En fant nye måter å tilpasse elektronisk utstyr i reaktorfysikk og reaktorfunksjoner. Utvikling av ultra-hurtige digitale computere i reaktorfysikk førte blant annet til at marinens prosjekt ble et senter for kunnskap om computerkoder til dette formål.

Da reaktorer til ubåter var utviklet, begynte en i USA å finne fram til reaktorer som kunne brukes til drift av overflateskip. Kort tid etter 1960 kunne USA sjøsette de to første overflateskip drevet av atomreaktorer: krysseren *Long Beach* og hangarskipet *Enterprise*. Utviklingsarbeidet av reaktorene til disse skipene krevde også store forskningsressurser. Reaktorene var mindre enn i ubåtene. Fra arbeidet startet i Idaho i 1956 ble det arbeidet med forskjellige prinsipper samtidig: Det ble gjort forsøk med organisk materiale som varmeleder for å redusere den radioaktive strålingen, dessuten ble det arbeidet med en vann-under-trykk reaktor, og en gassavkjølt reaktor.⁵⁹

Arbeidet med å utvikle nye drivkraftssystemer for skip krevde store forskningsressurser. Det ble ikke bare arbeidet med kjernereaktorer

som nytt drivkraftsystem, på samme tid ble dieselmotorer og gassturbiner tatt i bruk på militære skip.⁶⁰ Det ble også brukt store forskningsressurser på å utvikle en kjernereaktor til bruk i fly. (Se s. 208.)

De tendensene i den militære forskning i USA og Storbritannia som her er trukket fram, kan utfylle SIPRIs forklaring av den raske veksten i militær FoU og den markante stagnasjonen i begynnelsen av 1960-årene. Veksten var i stor grad forårsaket av satsingen på ny teknologi: raketter, kjernereaktorer og kjernefysiske våpen. Stagnasjonen hadde sammenheng med at det var utviklet systemer på disse områdene som funksjonerte tilfredsstillende, dermed var det ikke nødvendig å øke forskningsintensiteten. Kostnadene til militær FoU stagnerte også delvis fordi Kennedy-administrasjonen kansellerte flere av de større og komplekse våpensystemene der mulighetene for å finne fram til løsninger på de tekniske vanskene en var stilt overfor var relativt små. Stagnasjonen i den militære FoU var derfor også et resultat av at den teknologiske optimisme som preget 1950-årene, avtok rundt 1960.

III. Mer kostbare våpen

Veksten i FoU-kostnader til de ovennevnte prosjekter 1955–1960 forklarer ikke hvorfor kostnadene på tradisjonelle våpensystemer som skip, ubåter og fly, steg. Disse våpensystemene var imidlertid ikke upåvirket av den nye teknologien. Mye ny teknikk (særlig raketter og elektronikk) fikk innpass på disse våpnene. Dessuten måtte våpensystemer forbedre sin yteevne for å kunne konkurrere med de nye rakettenes (dette gjaldt særlig flyene). Denne konkurransen førte også til at flyene utviklet nye egenskaper som gjorde dem i stand til å løse nye typer problemer som rakettenes ikke kunne ta seg av. Enkelte skip, ubåter og fly ble også kostbare fordi de skulle brukes som utskyttingsrampe for ballistiske raketter. Skipene måtte dessuten få utstyr til å beskytte seg mot de stadig mer treffsikre fly og raketter.

Fly i rakettenes tidsalder

På midten av 1950-tallet var utviklingen av interkontinentale raketter ennå forbundet med så stor usikkerhet og lite treffsikkerhet, at militære ledere måtte være usikre med hensyn til deres framtidige militære effektivitet. I denne perioden kan det hevdes at det oppsto et konkur-

ranseforhold mellom raketter på den ene side og jagerfly og bombefly på den andre. I denne konkurransen ble det gjort mye for å bedre flyenes yteevne og egenskaper.

Den tekniske bakgrunnen for at flyene kunne forbedres, var jetmotorens gjennombrudd som vi kan tilfeste til Korea-krigen.⁶¹ Det nye drivkraftsystemet medførte en omfattende omstrukturering av hele flyindustrien. Den endringen som foregikk er blitt beskrevet som en utvikling fra «tin benders» til «great machine shops».⁶² Jetmotoren førte til at det ble mulig å produsere fly med langt større vekt enn tidligere, fordi de nye motorene hadde større treffkraft. På samme tid som jetmotoren ble vanlig, sank tallet på bestilte fly til forsvaret både i USA og Storbritannia, noe som hadde sammenheng med forsøk på å skjære ned på de militære kostnadene. Flyindustriens salg avtok, og flere av de bedrifter som hadde produsert fly til forsvaret, satset på den ekspanderende rakettproduksjonen. Flyprodusenter skaffet seg på denne måten kunnskap i raketteknologi, og mye av denne kunnskapen ble fra midten av femtiårene overført til flyproduksjon.⁶³

Nye og sterkere flymotorer sammen med flyindustriens voksende kompetanse, særlig i elektronikk (avionics), førte til at flyene ble utstyrt med stadig flere elektroniske systemer. Flyenes yteevne ble på denne måten forbedret, men både utviklingen av nye elektroniske systemer tilpasset ulike flys oppgaver, og utvikling av flyskrog som skulle romme stadig mer utstyrsvækt og samtidig holde høye hastigheter og ha god manøvreringsevne, krevde forskningsressurser.

Flyprodusentene nøyde seg imidlertid ikke bare med å bedre jetmotorenes egenskaper. I arbeidet med å øke flyenes yteevne ble det satset mye på å utarbeide enda sterkere motorer basert på enten rakettmotorer eller kjernereaktorer. I 1957 ble det kjent at amerikanerne arbeidet med et bombefly med fast kjemisk drivstoff som skulle være i drift ca 1962, og et annet bombeflyprosjekt som skulle være operativt ca 1967, skulle drives av atomreaktor. Store ressurser ble satt inn på utviklingsarbeidet av disse flyene. For at et fly skulle kunne drives av en reaktor, var det nødvendig å framstille en reaktor som var langt mindre enn de små reaktorene som var utviklet til ubåter. Dette var det ene problemet; det andre var å beskytte flygerne fra strålingen fra reaktoren uten at beskyttelsen ble for tung og stor. I 1958 ble det nevnt at FoU-kostnader til henholdsvis det kjemiske og det kjernekraftdrevne flyet på det tidspunkt var henholdsvis £ 3 og £ 13 millioner.⁶⁴ Utviklingsarbeidet med disse to flyene fortsatte i stort omfang fram til Kennedy-administrasjonens omlegging av forsvarspolitikken, og det

var da brukt mange ganger de summene som er nevnt foran. Arbeidet med et reaktordrevet fly ble imidlertid kansellert fordi kostnader og tekniske vansker ble for store.

Parallelt med arbeidet med nye bombefly – som skulle utfylle eller utkonkurrere de ennå relativt primitive interkontinentale rakettene, ble mye gjort for å forbedre flyene på andre måter enn å forbedre motorkraften. Det kan være grunn til å hevde at fram til 1959/1960 forsøkte deler av flyindustrien å konkurrere med rakettene. Men etter denne tid ble det gjort mer for å gi flyene egenskaper som raketter ikke hadde, og dermed finne nye anvendelsesmuligheter for flyene på et tidspunkt da langdistanse bombefly og jagerfly ble mindre aktuelle i en storkonflikt.

Fly med mange oppgaver

I den perioden vi omhandler ble mange flytyper større og tyngre. En av årsakene til dette var at det ble plassert stadig mer elektronisk utstyr om bord i flyene. Vi skal ikke i denne sammenheng drøfte de mange årsaksforhold som ligger bak beslutningen om å gjøre flyenes utstyr mer sammensatt, men nevne de mulighetene som ble skapt gjennom utvikling av blant annet nye styringssystemer og annen automatikk i rakettproduksjonen. Disse mulighetene ble utnyttet av flyprodusentene til å gjøre flyenes yteevne bedre.

Flyene fikk etter hvert preg av å være en «flygende datamaskin». Et eksempel fra et flyprosjekt som ikke var noe avantgardesystem, men likevel sammensatt nok, var det svenske Viggensprosjektet.⁶⁵ Da planene i 1962 ble lagt fram, var listen over en del produsenter og delprodusenter slik:

Hovedleverandør:	SAAB	flyet
		elektronisk regnemaskin
Sideleverandører:	SFA	motor
	AGA	kommunikasjonsradio
	SAAB	raketter
Underleverandører:	SAAB	automatisk flygekontrollsystem
	LME	radar
	AGA	gyroplattform
	Arenco	instrumenter til flydatasystem
	Phillips	navigasjonsutstyr
	Bofors	bevæpning

Eksemplet antyder hvordan elektronikken fikk innpass til regnemaskiner, radar, kontrollutstyr, navigasjon og annet. Det ble gjort mye i flyindustrien for at hver enkelt av disse delsystemene skulle bedres. Blant annet ble det satset mye på å utbedre radarene. Fig. 3⁶⁶ viser hvordan en kan tenke seg at bedring av radarenes yteevne hadde nøye sammenheng med kostnadsstigning på radaren.

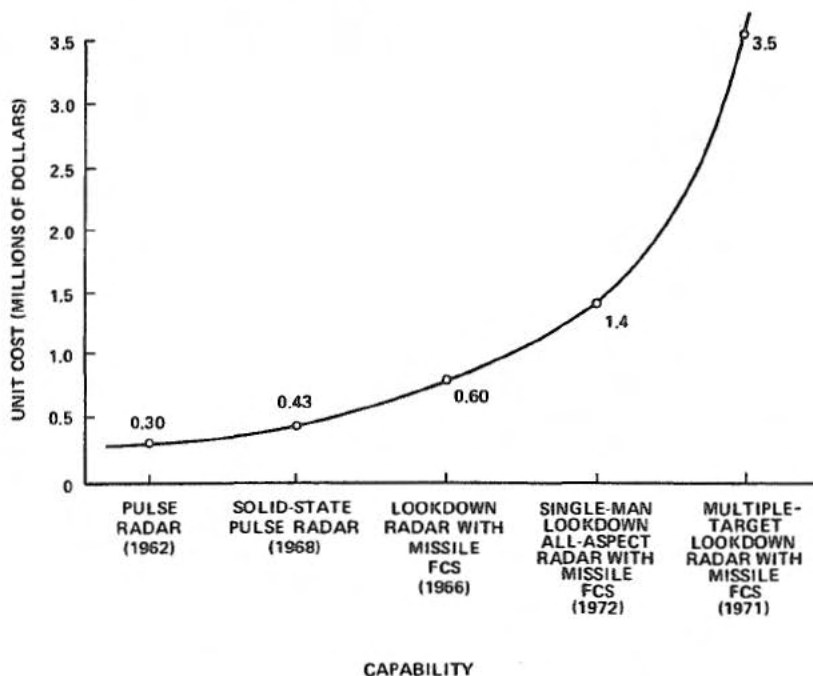


Fig. 3. Enhetskostnad versus forbedring i yteevne: luft-til-luft radar. Kostnadene representerer investeringskostnader for radar og tilhørende kontroll-system pr. fly. Realiseringsdato er ikke alltid kronologisk. Dette kommer av at det til tider kom systemer med høyere yteevne før radar med lavere. Den generelle tendensen har vært i retning av høyere yteevne over tid.⁶⁷

Viggen var et fly som kunne utføre flere av de operasjoner som mange ulike typer fly før hadde utført. I utgangspunktet var det (i 1957) planlagt som et kombinert jager- og bombefly.⁶⁸ Det hadde hurtighet og flyveevne til et jagerfly, og skulle i tillegg være utstyrt med bomber. Det siste ble imidlertid oppgitt. Da flyet nærmet seg planleggingsfasens slutt ble det besluttet at Viggen skulle starte og lande på

korte distanser (STOL-fly), skulle være rekognoseringsfly og avskjæringsjagerfly. Når det ble bestemt å gå bort fra et ekstremt hurtig jagerfly, hadde dette sammenheng med at Sverige i 1957–59 fikk kjøpe raketter fra USA. Dermed falt behovet for slike fly bort.⁶⁹

Dette var en internasjonal tendens i flyutviklingen etter 1955–57, og gjorde seg klart gjeldende i USA og Storbritannia. Fly fikk mer karakter av altnuligfly («multimission» eller «all purpose»),⁷⁰ og dermed oppsto det behov for å plassere mange typer teknisk utstyr om bord i samme fly.

Det som gjorde at flyene kunne få mange funksjoner, var til dels den nye rakett-teknologien. Selv om det ikke lyktes å plassere langdistanse-raketter på fly, ble det installert ulike typer kortdistanseraketter. Fly ble derfor i større grad enn jagerfly, avskjæringsjagerfly, bombefly og annet, fly med ulike typer raketter. Disse rakettene var innrettet mot luftmål, bakkemål eller undervannsmål. De nye rakett-systemene og den økende mengde elektronikk – som ikke minst rakettene skapte behov for – førte til dels til tyngre, mer kompliserte og mer kostbare fly.

Spesialfly

Imidlertid foregikk det parallelt en annen utviklingstendens. Enkelte spesialfly ble utviklet og forbedret til å nå yteevne langt over det de tidligere hadde. Antiubåtflyene var eksempler på denne tendensen. Behovet for effektive antiubåtfly hadde lenge vært til stede, men plasseringen av strategiske kjernefysiske raketter på ubåter, forsterket behovet for slike fly. Det ble gjort store anstrengelser for å finne fram til metoder til å oppspore og utslette ubåter.

Oppsporing av neddykkede ubåter krevde at radarteknikken måtte forbedres slik at den ikke ble forstyrret av reflekser på havoverflaten. Dette var et meget komplisert problem fordi reflekser fra ubåter og vann har omtrent samme intensitet. Nye teorier som forklarte forskjellen på signalene fra ubåten og «støyen» ble utarbeidet, og det samme gjaldt nye typer radorør og elektriske strømkretser. Flere forskjellige metoder ble forsøkt utnyttet, blant annet målinger av ioniserte gasser som ubåter utskiller, magnetiske strålinger og varmeutstråling. Alt dette krevde naturligvis omfattende forskning.⁷¹

Ved siden av de tekniske vanskene med å oppspore ubåter, ble det fremstilt flere typer våpensystemer til å ramme ubåtene med. Det oppstod behov for å konstruere et fly med mulighet til å søke i mange timer etter ubåter og samtidig ha stor manøvreringsdyktighet. Alle opp-

gavene knyttet til søking og jakt etter ubåter krevde mye elektronisk utstyr.⁷²

I hele den periode vi her omhandler ble det utviklet nye antiubåtfly uten at en militært sett kunne si seg fornøyd med resultatet. Det ble også gjort forsøk med antiubåthelikoptre rundt 1960. I 1962 ble det sagt at det var foretatt «an enormous programme of research» på dette området. Det hadde ført til tekniske nyvinninger som i neste omgang skulle gi gode systemer til å oppdage ubåter og avleveringssystemer for antiubåtvåpen.⁷³ Store forskningsressurser krevdes imidlertid ennå en tid.

Ny produksjonsteknologi og mer kostbare fly

Det var ikke bare FoU-kostnadene for fly som steg i perioden etter Koreakrigen. Det gjorde også selve produksjonskostnadene. Dette er vist gjennom *produksjonstiden* for enkelte fly på figur 6.⁷⁴ Siden tiden er målt i antall arbeidstimer i gjennomsnitt for de 100 først produserte enheter, kan figuren illustrere arbeidsmengdens utvikling (når vi ser bort fra lønnsforandring over tid). Dette reiser problemet om hvorfor produksjonstiden økte i en periode da industriens generelle produktivitet økte.

Figur 7⁷⁵ viser også at produksjonstid per produsert vektenhet økte. Mens noe av forklaringen på hvorfor produksjonstiden for hele flyet økte, kunne være at flyenes størrelse økte, kan ikke dette forklare den tendensen som er vist på figur 7. Siden produktivitetene økte, må forklaringen ligge i at innholdet i hver kg endret seg – noe vi så i forbindelse med nytt elektronisk utstyr.

Figurene sammen antyder derfor at det var en nær sammenheng mellom endringer i flyenes kvalitet og produksjonskostnadene. I det følgende skal vi se på enkelte trekk ved produksjonsforholdene i flyindustrien. Vi skal skille mellom økning i kostnadene til arbeidskraft på den ene side og økning i kapitalkostnader på den andre, og se hvordan endringer i selve produktet fikk virkninger for disse produksjonsfaktorene.

Den transformasjonsperiode som vi nevnte flyindustrien gjennomgikk fram til midten av 1960-årene, førte til at den endret seg fra «sheet metal processors» til «great machine shops».⁷⁶ Dette indikerer at industrien ble mer kapitalintensiv enn den hadde vært. Omleggingen krevde store investeringer, noe som var en direkte følge av at jetmotorer i større grad ble tatt i bruk, og flyene ble tyngre.

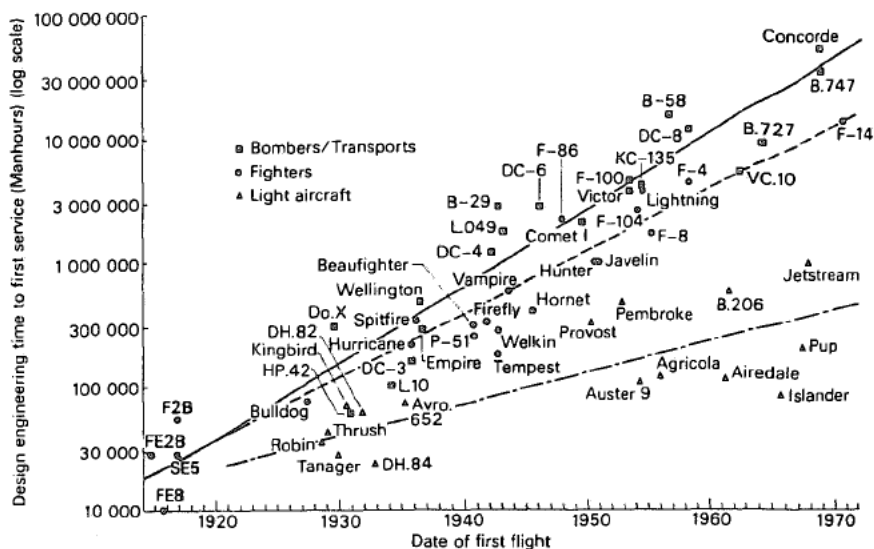


Fig. 4. Tendens i forbruk av ressurser til utviklingsfasen. Produksjonsinnsatsen (med tilhørende investering) til utviklings- og produksjonsfasen har økt for alle typer fly over tid.

Dette fikk i første omgang betydning for produksjon av flyskroget. Større fart krevde kraftigere skrog, og kraftigere materiale krevde maskinell behandling, noe som førte til en omveltning i produksjonsforholdene i flyindustrien. Det ble behov for valsemaskiner for å valse de tykke aluminiumsplatene (til B-47 ble det brukt plater på 1,5 cm) og etter hvert oppsto behov for spesialutstyr til behandling av metaller. I stadig større grad ble kjemisk valsing brukt, en metode som var forsøkt under andre verdenskrig.⁷⁷

Den videre utvikling av jetmotorer og rakettmotorer førte til at hastighetene oversteg Mach 2. Ved så store hastigheter blir friksjonsvarmen så høy at aluminium ikke kan brukes på de deler av flyet der friksjonen er størst. Ved ytterligere større hastigheter blir friksjonsvarmen på hele flyet for høy. Flyet måtte derfor bygges med andre metaller og andre konstruksjoner. Fra midten av 1950-årene ble det forsøkt på B-58 med en «honeycomb-in a-sandwich» struktur på 15 prosent av skroget. Dette førte til økte produksjonskostnader da hver kvadratfot

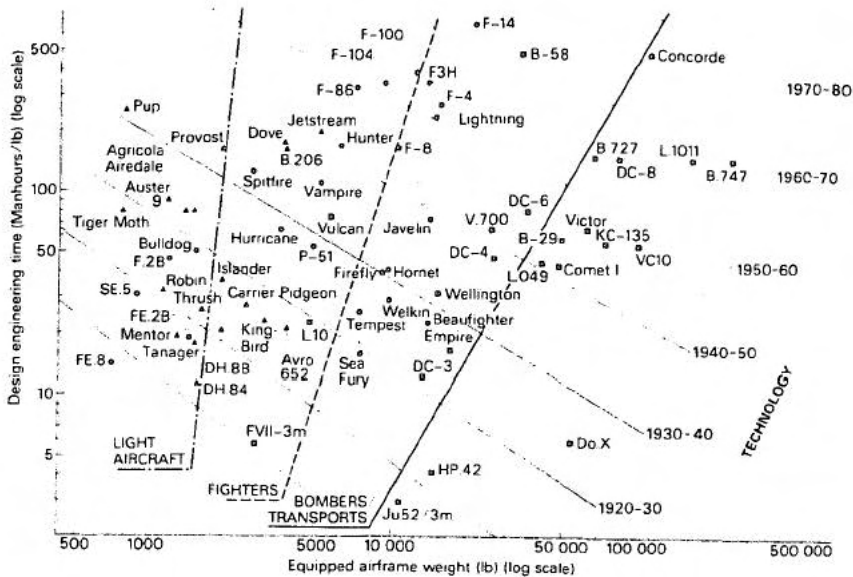


Fig. 5. Utviklings-kompleksitet. Produksjonsinnsatsen til utvikling og framstilling av alle typer fly har økt, i forhold til vekten, etter som teknologien er blitt mer avansert.

av denne forsterkningen kostet mellom 200 og 600 dollar.⁷⁸ Ved enda høyere hastigheter der større deler av flyet måtte produseres på denne måten, økte naturlig nok produksjonskostnadene parallelt.

Det ble også forsøkt å bygge fly av titanium fordi dette metallet tåler høye temperaturer. Metallet er imidlertid dyrt å utvinne og på grunn av sin hardhet er det vanskelig å behandle. Stort sett ble det derfor bare brukt på spesielt kritiske punkter og i små mengder. F-4 (1958) inneholdt for eksempel 9 prosent titanium, mens A-11 skroget ble bygget praktisk talt bare av dette metallet. Behandlingen av dette og andre harde metaller førte til behov for investeringer i spesialmaskiner til å skjære og valse metallet. Titanium krevde seks ganger så stor maskinell kapasitet til skjæring som aluminium, og på F-15 gikk derfor 90 prosent av all maskinell tid til behandling av disse spesialmetallene.⁷⁹

Endringen i flyenes størrelse førte også til behov for nye produk-

til endringer i produksjonen; og desto hurtigere endringene foregikk, jo hurtigere måtte produksjonsapparatet omstilles. Dette økte kostnadene ved produksjonen.

Konvensjonelle skip blir mer kostbare

Ny teknologi førte til at marinens skip endret karakter. Vi har allerede sett hvordan atomreaktorer og ballistiske raketter førte til nye funksjoner og øket yteevne hos ubåter og hangarskip. I begynnelsen av 1960-årene ble det hevdet at det i tillegg til disse to skipstypene bare var to: minesveipere og eskorteskjip. Den siste gruppen var en samlebetegnelse for alt som tradisjonelt hadde navn som destroyere, fregatter, kryssere og annet. Skillelinjene mellom skipene ble utvisket – på samme måte som for fly – og i stedet fikk en skip utstyrt med forskjellig slags styrte raketter.⁸³

Utviklingen av de mest moderne nye skip og ubåter fikk følger også for skip som hadde konvensjonell drivkraft. Utviklingen av ulike raketter, som ble plassert på stadig flere skip i den amerikanske marine, og utvikling av elektronisk tilbehør, fikk i første omgang direkte konsekvenser for størrelsen på skipene. Det vil si at marinens skip ble større for å kunne romme de våpen og det utstyr som et moderne skip ble utstyrt med.

Fra midten av 1950-årene ble systemene Terrier med bakke-til-luft raketter, og Regulus med bakke-til-bakke raketter tatt i bruk. Den første krysser med Terrier-systemet ble sjøsatt i 1956, og ikke lenge etter ble også Regulus montert på kryssere. Etter hvert ble rakett-systemene også tatt i bruk på konvensjonelle ubåter, destroyere, fregatter og eskortefartøy. Det var en minimumsgrense for hvor stort skipet kunne være for å føre effektive rakettssystemer. Modernisering av mindre krigsskip førte til at de måtte bli større (minimum 3–5000 tonn), og nybygde skip måtte overstige denne grensen.⁸⁴

De nye rakettssystemene var nemlig relativt store og tunge. Bakke-til-luft rakettssystemet Talos hadde for eksempel automatisk ladnings- og utvelgessystem og veide i alt 350 tonn. Selve raketten var på over 6 meter og veide ca 1,5 tonn.⁸⁵ I slutten av 1950-årene ble det stadig gjort forbedringer i rakettenes yteevne, og nye systemer ble utplassert på stadig flere skip.

Tradisjonelle fregatter ble også videreutviklet og utstyrt med raketter. På større skip ble det etter hvert mer vanlig å plassere fire utskytningssystemer for raketter, en foran, en bak, og en på hver side midt-

skips. På den måten fikk skipene raketter beregnet mot luftmål og mot sjømål. Plasseringene av flere rakettssystemer førte imidlertid til at skipene ble store.

Utviklingen av ubåter, og Sovjets raske utbygging av sin ubåtflåte, skapte behov for mer avansert antiubåtutstyr.⁸⁶ Helt fram til slutten av 1950-årene var det bare ikke-styrte torpedoer som ble brukt til dette formålet. Rundt 1960 var USA's Subroc-rakett, som var styrt og kunne skytes fra fly eller skip mot undervannsmål, utviklet.⁸⁷ Fordi ubåtene var hurtige, ble det installert helikoptre på mange skip, og helikoptrene ble utstyrt med antiubåtvåpen. Som vi så i forbindelse med flyenes utvikling, førte søking etter ubåt til et omfattende forskningsarbeid for å utvikle systemer som kunne oppdage neddykkede ubåter. I 1959 hadde USA dessuten opprettet et sonar-gjerde langs kysten av USA som skulle varsle om ubåter på vei.⁸⁸

Nye våpensystemer ble installert samtidig med at radarsystemer, navigasjons- og kommunikasjonssystemer ble forbedret og utvidet. De store skipene dette siste førte til, trengte imidlertid også større og kraftigere motorer for å holde høy fart i en tid da ubåtenes hastighet var blitt meget stor. Dette førte til at atomreaktorer ble tatt i bruk. Viktigere var det imidlertid at marinens skip også i stadig større grad tok i bruk dieselmotorer og gassturbiner.⁸⁹ Disse hadde stor yteevne og var økonomiske i drift, samtidig med at skipene kunne starte hurtigere.

Det kan derfor være grunn til å hevde at også konvensjonelle skip gjennomgikk en grunnleggende forandring etter 1955 og fram til begynnelsen av 1960-årene. Det nye utstyret som var utviklet, førte til at skipene ble større – og mer kostbare. Selv om de var billigere enn atomdrevne skip, var de langt mer kostbare enn sine forgjengere. Moderne fregatter i «Coontz»-klassen ble i 1960 planlagt til å koste ca 60 millioner dollar. De hadde da om bord de mest moderne antiluft-raketter og antiubåt våpen, langdistanse sonar og eget helikopterdekk. Mindre destroyere ble på samme tid anslått til å koste 15–18 millioner dollar, og modernisering av destroyere med nye våpen, elektronikk og navigasjonsutstyr ville koste 7,5 millioner dollar.⁹⁰

Det er liten tvil om at den kostnadsøkningen som skip til den amerikanske marinen gjennomgikk fra omkring 1955 hadde sammenheng med satsingen på å bygge store skip. Når en bestemte seg for å øke skipenes størrelse, hadde det nær sammenheng med behovet for og viljen til å ta i bruk den mest moderne teknologi. Militært sett var det nødvendig å installere anti-luft raketter og anti-ubåt våpen på skipene. Uten dette ville de være svært sårbare overfor de styrte rakettene som

fly og ubåter var utstyrt med. For å kunne dra nytte av den nye teknologien var det nødvendig å ha skip som var store nok til å romme alt utstyret. Utviklingen førte til at vi like godt som å kalle fly «flyvende datamaskiner», kunne kalle skip «flytende datamaskiner».

Konklusjon

Det kan være grunn til å holde fast ved den forklaring som SIPRI lanserte for å forklare økning i militær FoU etter 1955: Oppkomsten av ny teknisk viten førte til arbeid med å anvende denne kunnskap til militært utstyr. I denne sammenheng står raketutviklingen sentralt. Arbeidet med å produsere interkontinentale raketter fikk følger i form av utvikling av fast drivstoff, små hydrogenbomber og sterkt forminsket datasystemer. For marinen krevde arbeidet med atomreaktorer til ubåter og overflateskip store ressurser. Det samme gjaldt arbeidet med å finne fram til raketter som kunne skytes ut fra skip.

Når FoU-kostnadene i det militære stagnerte etter 1960, er det stor grunn til å legge vekt på at den «teknologiske optimisme» som preget slutten av femtiårene, forsvant. Det hadde sammenheng med de tekniske vansker som mange av de militære prosjektene kom opp i i begynnelsen av 1960-årene, og som førte til at mange prosjekter ble oppgitt. På dette tidspunkt var dessuten de grunnleggende tekniske vansker i konstruksjon av raketter, kjernereaktorer og annet militærutstyr løst.

Utviklingen i siste halvdel av 1950-årene fikk betydning for kostnadene for de enkelte våpensystemer. For det første var det ressurskrevende både å utvikle, konstruere og bygge avanserte systemer der raketter, kjernevåpen, kjernereaktorer og avanserte elektroniske systemer ble brukt. Dette gjenspeiler seg i prisene på fly, skip og ubåter.

I tillegg til dette fikk utviklingen av ny teknologi også følger for kostnadene på konvensjonelle våpensystemer som verken nyttet kjernereaktorer eller kjernevåpen. Mulighetene som de avanserte våpensystemene åpnet for, skapte grunnlag for å nytte ny teknologi til militære skip, ubåter og fly. Dessuten skapte det blotte nærvær av nye avanserte systemer behov for at også konvensjonelle systemer måtte få økt ytteevne, slik at de kunne bli mer effektive i fremtidig krigføring. Den nye raketteknologien ble derfor i stor grad tatt i bruk også på konvensjonelle våpen. Det samme gjaldt elektroniske systemer som til

dels hadde sammenheng med installering av raketter, men som også ble tatt i bruk fordi det gjorde navigasjon og søking etter fiendtlige objekter mer effektivt.

Den nye teknologien gjorde våpensystemene langt mer effektive enn de tidligere hadde vært. Men samtidig ble systemene mer komplekse og sammensatte. Dette var en viktig faktor bak tendensen til at kostnadene for hvert enkelt våpensystem stadig økte.

IV. Kommentarer til utviklingen fra begynnelsen av 1960-årene

To trekk ved teknologisk og internasjonal utvikling fikk stor betydning for militær produksjon fra midten av 1960-årene. På det tekniske plan viste det seg vanskelig å fortsette den raske utvikling som hadde foregått etter andre verdenskrig. Internasjonalt ble «den kalde krigen» avløst av varme lokale konflikter med Vietnam som internasjonalt brennpunkt. Dette fikk følger for etterspørselen fra forsvaret i Vesten.

Endret etterspørsel

I første halvdel av 1960-årene skjedde det en utvikling på det internasjonale område som gjorde at den militære industrielle etterspørsel endret seg. Det kan virke som om Cuba-krisen i 1962 var et vendepunkt. For mange sto det klarere at bruk av kjernefysiske våpen var politisk umulig. De hadde sin avskrekkende betydning i den kalde krigens konfrontasjon mellom øst og vest. Kriger i framtida ville ikke være av den typen som første og andre verdenskrig hadde vært. I stedet ville det foregå mange lokale konflikter der militærapparatet kunne bli involvert.⁹¹

I denne type konflikter var det høy-teknologiske forsvar basert på raketter og kjernevåpen ikke særlig egnet. Denne erkjennelsen ser ut til å ha fått virkninger både i USA og Storbritannia. Under Kennedy-administrasjonen ble USA i stadig større omfang trukket inn i Vietnam-konflikten, og det er mulig at denne var med på å endre innkjøpene fra forsvarsindustrien.

Den endringen som fant sted kommer tydelig fram på figur 8.⁹² Figuren viser at flyenes dominans på forsvarets innkjøpsside ble stadig mindre framover til ca 1962–1964. For flyindustrien ble dette i noen

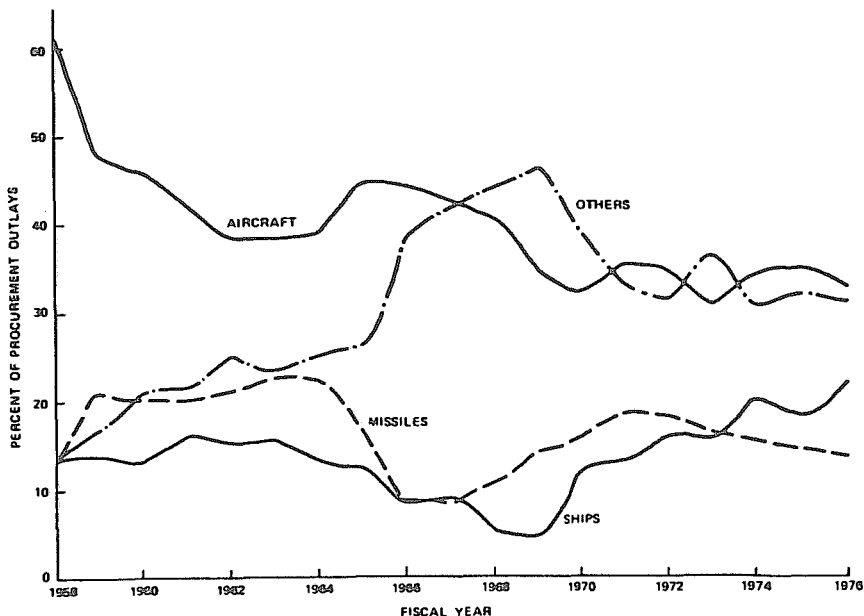


Fig. 8. Tendenser i fordeling av forsvarsmidlene etter industrisektor i USA (basert på de produkter som er anskaffet).

grad kompensert ved at den la om til rakettproduksjon som var en vekstsektor til ca 1964. Det som kjennetegner innkjøpene til forsvaret etter da 1964 er at både fly- og rakett-etterspørselens relative betydning ble mindre og at dette forble en langtidstendens til midten av 1970-årene – selv om endringer foregikk i fluktasjoner. Dette førte til store vansker og omstillingsproblemer for en rekke firmaer i luftindustrien i slutten av 1960-årene. De befant seg i en situasjon der produksjonskapasiteten langt oversteg etterspørselen, med andre ord i en overproduksjonskrise. Samtidig var perioden 1965–1970 preget av at etterspørselen etter «annet» forsvarsmateriell steg, og det er naturlig å tenke seg at dette hadde nær sammenheng med behovene som krigføring i Vietnam medførte.

Den store omstrukturingsprosess som på denne måten ble påtvunget store deler av forsvarsindustrien fra andre halvdel av 1960-årene, førte til at mange av de tradisjonelle og store flykonsernene i USA fikk store økonomiske vansker. Det gjaldt både Douglas, General Dynamics, Boeing, Lockheeds.⁹³ Industrien hadde investert og modernisert i ekspansjonstiden fram til første halvdel av sekstiårene, men den synkende etterspørsel førte til at produksjonskapasiteten ikke lot seg utnytte.

Teknologisk stagnasjon

Samtidig med at etterspørselen etter militært utstyr endret seg fra første halvdel av 1960-årene, var det tegn som tydet på at den teknologiske utvikling ikke lenger foregikk med samme hurtighet som før. Med utsiktspunkt i 1964 skrev W. T. Gunston:

«The twelve past months have been a relatively quiet period as far as new technological developments in military aircraft and guided weapons are concerned.»⁹⁴

Dette kunne oppfattes som et midlertidig opphold i en kontinuerlig prosess, men det kan være verdt å merke seg at en annen forfatter i samme årbok hevdet at interessen for å sette rekorder med fly var begynt å avta.⁹⁵ Etterspørselen etter ultra-høy teknologi var på tilbakegang. Det kan være grunn til å hevde at den teknologiske stagnasjon satte inn allerede fra midten av 1960-årene.

Frederic M. Scherer ved University of Michigan delte opp den flytekniske utvikling mellom 1945 og 1972 i tre faser, etter «vanskelighetsgrad». I den første fasen var det store tekniske muligheter der teknikk på en lett måte kunne anvendes i praksis. I neste fase ble de teknologier som allerede var kjent, men som det ikke var lett å gjøre anvendbare, tatt i bruk. I begynnelsen av 1970-årene mente Scherer å ha observert at en tredje fase hadde satt inn: For å få bedret våpensystemene marginalt, krevdes det store ressurser («enormous effort»). Han mente at luftindustrien hadde nådd nesten opp til et teknologisk platå. Ut fra de observasjoner vi har nevnt over, kan det imidlertid være grunn til å tidfeste den begynnende teknologiske stagnasjon til tidligere på 1960-tallet.⁹⁶

Det kan være grunn til å hevde at den teknologiske stagnasjon, sammen med fortsatt satsing på å utvikle denne teknologi, var en av hovedårsakene til at prisstigningen aksellerte ytterligere for militært materiell i 1970-årene. Men også andre forhold førte til økte priser.⁹⁷ Systemet med cost-plus-fee som betalingsform førte til at prisutviklingen i stor grad avspeiler produksjonskostnadene hos produsentene. De store investeringene som vi tidligere har påpekt foregikk fram til slutten av Vietnam-krigen (i USA), førte til at gjelden hos amerikanske militærprodusenter økte. Dermed økte også rentekostnadene ved produksjonen. Økningen i rentenivået utover i 1970-årene rammet de bedriftene som hadde tatt opp store lån relativt hardt.

I samme retning virket at den produksjonskapasitet som investeringene hadde frambrakt, i stadig mindre grad kunne utnyttet. Den synkende etterspørsel fram til 1976 førte til at kapasitetsutnyttelsen avtok samtidig med at de faste driftsutgiftene ble holdt ved like. Siden disse økende kostnadene skulle dekkes ved produksjon av stadig færre produkter, ble kostnadene per produsert produkt stadig større. Alt dette gjelder USA.

Det er også blitt hevdet at arbeidseffektiviteten i deler av militærindustrien har sunket i 1970-årene.⁹⁸ Det har sammenheng med at ved innskrenkninger har yngre arbeidere og ingeniører måttet slutte og arbeidsstyrkens gjennomsnittsalder har derfor blitt stadig høyere. Arbeiderne har en utdanning og fagopplæring som ligger langt tilbake i tid og er ikke alltid fullt kvalifisert til produksjonsmetoder som er mest effektive i dag.

En stor del av kostnadsøkningen må imidlertid tillegges den raskt økende andel FoU-kostnadene utgjorde av anskaffelseskostnadene mellom 1968 (under 30 prosent) til 1975–77 (over 50 prosent). Dette hadde også sammenheng med lavere etterspørsel og at antall ansatte og kapitalutstyr ved FoU-avdelingene ikke har sunket i takt med etterspørsel. I denne teknologiske stagnasjonsfasen var det dessuten en klar tendens til at resultatene av forskningen for produktets yteevne var marginal.⁹⁹ I 1980 skrev Gansler:

«To make matters worse, the cost of an individual system's full-scale development has been growing significantly in the post-Vietnam era. Thus there has been fewer systems developed and less technological innovation.»¹⁰⁰

Gansler mente at årsaken til dette var at en liten del av FoU-midlene gikk til grunnleggende teknologisk forskning, og at en økende andel gikk til rutinearbeider:

«Much of the money spent here is for routine items such as drawings and data rather than major technological breakthroughs.»¹⁰¹

Det kan, i vårt perspektiv, være grunn til å snu på Ganslers argumentasjon. Fordi det krevdes så store ressurser selv til å oppnå små bedringer i design og detaljer, ble det stadig mindre ressurser til overs til arbeid med grunnleggende nyheter.

Fra slutten av 1960-årene sank etterspørselen etter militærutstyr, noe som førte til en internasjonal overproduksjonskrise i denne sektoren.¹⁰²

Militærprodusentene reagerte forskjellig på denne situasjonen. Noen (særlig underleverandører i USA) gikk over til sivil produksjon.¹⁰³ Andre orienterte seg mot utenlandske markeder slik at den internasjonale våpenhandelen tiltok,¹⁰⁴ men innenlandsmarkedet forble det viktigste markedet.

Den skjerperte konkurransen om stadig færre prosjekter førte til at firmaene måtte utvikle stadig mer avanserte produkter for å få tilslag på sine anbud siden det teknologiske imperativ fortsatt dominerte. Utover i 1970-årene ble fly, skip, ubåter og tanks sofistikerte elektroniske våpensystemer.

Samtidig ble det brukt en stadig større del av forskningsmidlene til å forbedre våpensystemer. Det kan imidlertid være grunn til å hevde at den militære nytteverdi ved de økte kostnadene til FoU var liten.¹⁰⁵ Det er også registrert tegn i 1970-årene til at enkelte våpensystemer passerte et teknologisk sett optimalt punkt, der ytterligere sofistikering kan gi synkende militær nytteverdi. Bakgrunnen er at desto mer komplisert systemene er, desto større er mulighetene for at delkomponenter svikter og at store deler av det militære utstyret derfor ikke er i operativ stand. Blant annet er det hevdet at bare 55 prosent av de mest moderne amerikanske hangarskip-helikoptre RH-53D til enhver tid er operative. Det er også reist kritikk mot at avanserte søkesystemer, f.eks. varmesøkende, ikke er militært hensiktsmessige.¹⁰⁶

I tråd med den framstilling som er valgt i dette notatet, kan det være grunn til å hevde at vanskene i 1970-årene har sin bakgrunn i den teknologiske stagnasjon. Utviklingen har gjort våpensystemene så kompliserte at kostnadene med ytterligere å forbedre dem driver våpenprisene i været uten at den militære nytteverdien øker – men muligens avtar!

Det kan se ut som vi står overfor et spesialtilfelle av loven om det avtagende utbytte innen forskningen.¹⁰⁷ Som Gansler påpekte, kostet det mer og mer å endre produktene marginalt, det vil si å bedre den militære yteevne noe. Det finnes også eksempler på at ytterligere sofistikering av våpen fører til at den militære nytten avtar. Den raske prisstigning på våpen i 1970-årene kan således delvis forklares ved de store FoU-kostnadene til å forbedre svært avanserte elektroniske systemer ytterligere.¹⁰⁸

Noter

(Forkortelse: B. A. = Brassey's Annual.)

Jeg vil takke direktør Finn Lied, professor Francis Sejersted, professor Olav Riste og forsker Rolf Tamnes for å ha lest artikkelen og kommet med til dels grunnleggende kritikk, dels konstruktiv rettledning. Mange av deres kommentarer er det tatt hensyn til i denne framstilling, men ansvaret for feil og mangler hviler selvfølgelig fullt og helt på forfatteren.

1. SIPRI, *Resources Devoted to Military Research and Development* (Stockholm 1972), s. 25–32.
2. Se blant annet Sir Solly Zuckerman: *Scientists and War*, (London 1966), kap. «The Impact of Technology».
3. Wilhelm Agrell (red.), *Det teknologiske oppvakandet* (Sth 1980); W. Agrell, *Rustningar och teknologisk utveckling*, s. 98.
4. Jacques S. Gansler, *The Defence Industry* (Mass. 1980), s. 21. Mange av figurene i denne artikkelen er hentet fra Ganslers bok.
5. Zuckerman, op. cit., s. 40–41.
6. C. D. Bright, *The Jet Makers. The Aerospace Industry from 1945 to 1972*. (Lawrence 1978), s. 20.
7. Ibid.
8. SIPRI, op. dit., s. 31.
9. Gansler, op. cit., s. 17 og 21.
10. Bright, op. cit., s. 125–126.
11. Agrell, op. cit., s. 98.
12. M. Kranzberg, *Science, Technology and Warfare; Action, Reaction, and Interaction in the Post-World War II Era*, i *Science, Technology and Warfare. Proceedings of the 3. Military History Symposium USAF Academy* (1969), s. 131.
13. Bright, op. cit. s. 18.
14. C. N. Foxley-Norris, *The Changing Pattern of Air Defence*, i B. A. 1957, s. 181.
15. W. T. Gunston, *Guided Missiles*, i B. A. 1958, s. 226.
16. Gansler, op. cit., s. 19.
17. Gansler, op. cit., s. 21.
18. S. Zuckerman, *Nuclear Illusion and Reality* (London 1982), s. 95.
19. W. M. Yool, *The Post-War Royal Air Force*, i B. A. 1959 s. 62–63, omhandler disse holdningene i Storbritannia.
20. Se blant annet G. W. Williamson, *Aircraft Development and Production* i B. A. 1956, s. 254–55.
21. Gansler, op. cit., s. 20.
22. Den britiske regjerings notat «Defence, Outline of Future Policy» (Cmd 124) er gjengitt i B. A. 1957, s. 331–341.
23. SIPRI, op. cit., s. 80–81 (tabell B. 4).
24. S. Zuckerman 1966, s. 40.
25. Ibid., s. 39.
26. Gansler, op. cit., s. 102.

27. S. Zuckerman 1966, op. cit., s. 41.
28. Figuren er hentet fra Bright, op. cit., s. 150.
29. Figuren er hentet fra Gansler, op. cit., s. 16.
30. Blant bidragsyterne nevnes: A. E. Fitzgeald, *The High Priests of Waste* (New York 1972); Bright, op. cit.; J. S. Gansler, *The Defence Industry* (Cambridge, Mass. 1980).
31. De fleste legger hovedvekt på tiden etter 1970, men hos Bright op. cit. er det en generell debatt for etterkrigstida fram til 1972.
32. Bright, op. cit. 151.
33. *Ibid.*, s. 154–55 og 160.
34. *Ibid.*, s. 159.
35. Bright går grundig gjennom en del av forandringene i sin bok, s. 65 – s. 73.
36. Dette kommer tydeligst fram hos Gansler, op. cit. Bl.a. skriver han på s. 28: «There must be systematic planning for the efficient use of the resources spent on procuring defence equipment, and for making the defence industrial base strategically responsive. Only in this way can the Department of Defence present the strongest deterrent possible for dollars available. This book calls for more coordinated government actions at the macro level and far fewer detailed government involvements at the micro level.»
37. Det kan her være verdt å merke seg at Dørfer, op. cit. peker på den kostnadsøkning som fant sted i Sverige under utviklingen av «Viggen»-prosjektet. Økningen var like stor som den var på samme tidsrom i USA (s. 206). Tendensen til mer kostbart militærutstyr var også et velkjent fenomen i Storbritannia, jfr. Zuckerman op. cit.
38. Bright, op. cit., s. 162.
39. *Ibid.*, s. 163.
40. *Ibid.*, s. 112. Her framheves særlig Lockheeds F-104 som bare kostet det halve av forgjengeren F-100. Dette ble gjort ved å fjerne mye utstyr, noe som gjorde flyet lett.
41. Det kan også hevdes at Brights faktorer er kompensatoriske mekanismer: Han beskriver i stor grad hva som kunne ha vært gjort for å gjøre produktene mindre kostbare, framfor å gi en forklaring på hvorfor de faktisk ble dyrere.
42. SIPRI, op. cit., s. 30.
43. IRBM er brukt som forkortelse for den engelske betegnelsen intermediate range ballistic missiles og ICBM for intercontinental ballistic missiles.
44. 1959 er valgt som slutt på utviklingsperioden fordi det dette året ble foretatt en rekke vellykkede prøveutskytninger som viste at systemet var operabelt fra denne tid. (Se bl.a. B. A. 1960, s. 228.) Ikke lenge etter ble denne første generasjon av ballistiske langdistanseraketter erstattet av Minuteman-raketter.
45. W. T. Gunston, *Guided Missiles*, B. A. 1957, s. 208.
46. Framstillingen er basert på en oversikt av Gunston, *Guided Missiles*, i B. A. 1960, s. 227–228.
47. Gunston, 1960, op. cit., s. 229. Gunston, *New Developments in Aircraft*

- and Missiles, B. A. 1962, s. 213, omtales modifisering og videreutvikling av Atlas og Titan-systemene. Parallelt med den første generasjon ballistiske langdistanseraketter ble det utviklet ikke-ballistiske langdistanse-raketter som minnet om førerløse fly. Det mest kjente av disse var Northrop's Snark-system. Da ballistiske raketter var utviklet, ble denne type raketter ikke lenger utviklet. (Se bl.a. B. A. 1956, s. 323.)
48. Gunston, Guided Missiles, B. A. 1958, s. 229–230.
 49. Zuckerman 1966, op. cit., s. 36. Zuckerman legger i sin framstilling vekt på utviklingskostnadene på grunn av store tekniske problemer som årsak til kanselleringen av systemet.
 50. Ibid., s. 37. Det er grunn til å bemerke den fordel offensive våpen fikk framfor defensive da H-bomben ble utviklet. Den store sprengkraften gjør det nødvendig med et fullstendig ugjennomtrengelig forsvar. Hvis bare få fiendtlige H-bomber trenger gjennom forsvarssystemet, vil disse kunne utføre alvorlige samfunnsmessige ødeleggelser.
 51. Minuteman-rakettene er omtalt i B. A. 1959, s. 223; B. A. 1960, s. 229; B. A. 1962, s. 213. Minuteman-rakettene veide bare en tredel av første-generasjonsrakettene. De nye rakettene ble produsert i langt større antall enn Atlas og Titan. Da de siste var ferdig utplassert i 1963 var det 123 utskytingsenheter Atlas-raketter og 54 hver av Titan I og Titan II. Se B. A. 1963, s. 237.
 52. Sky Bolt prosjektet er omtalt i B. A. 1957, s. 214; B. A. 1960, s. 231; B. A. 1962, s. 215–216; Zuckerman 1966, op. cit., s. 39.
 53. Gunston 1960, op. cit., s. 199. Se også note 52.
 54. Dette er opplyst av Zuckerman 1966, op. cit., s. 39.
 55. Gunston, Guided Missiles, B. A. 1957, s. 210.
 56. Materiale til dette avsnittet er hentet fra Richard G. Hewlett and Francis Duncan, Nuclear Navy (Chicago 1974).
 57. Ibid., s. 137.
 58. Ibid., s. 138–39. Forskere utviklet zirconium og det ble bygget et produksjonsanlegg for dette stoffet, noe som krevde store investeringer. Dessuten ble beryllium og hafnium utviklet, og disse stoffenes fysiske, kjemiske og metallurgiske og kjernefysiske egenskaper ble inngående studert.
 59. Ibid., s. 276–282.
 60. Dette er bl.a. omtalt i B. B. Schofield, Foreign Navies, B. A. 1960, s. 199.
 61. Bright, op. cit., s. 15.
 62. Ibid., s. 119–122.
 63. Det var General Dynamics som hadde ansvaret for utviklingsarbeidet med Atlas, Martin hadde ansvaret for Titan. Thor ble utviklet av Douglas og Army-Chrysler stod for arbeidet med Jupiter. Boeing utviklet Minuteman og Lockheed Polaris. Se Bright, op. cit., s. 18.
 64. G. W. Williamson, Aircraft Development, B. A. 1959, s. 241, der Williamson siterer «American Aviation», 6.10.1958, s. 15. Der begrunnes det hvorfor det ble satset på kjernereaktor for fly: «Atomic aircraft would obviate reliance on electronic Warning systems.» «And they could be used in almost indefinite surveillance runs.» I en artikkel i B. A. 1956 av samme forfatter, Aircraft development and production, s. 240 f.f., ble det

hevdet at fly utstyrt med kjernereaktor var like om hjørnet. I artikkelen fra 1959 var tonen mer skeptisk fordi de tekniske problemene var større enn fortutsatt: «Chief difficulty is that engine-reactor combination is «monster» in size and would create major problems in development of the airframe.»

65. Ingemar Dørfer, System 37 Viggen (Universitetsforlaget 1973), s. 103–104.
66. Figuren er hentet fra Gansler, op. cit., s. 100.
67. Det er imidlertid metodologisk problematisk å foreta beregninger som går på forholdet mellom kostnader og kvalitet. Problemet med måling av kvalitative størrelser er blant annet diskutert av F. Sejersted i «Økonomisk transformasjon», nr. 11 i serien Studier i historisk metode, s. 75 ff. Særlige vansker knytter seg til militærutstyr fordi systemene i liten grad kan studeres i forhold de er beregnet for, nemlig krig.
68. Dørfer, op. cit., s. 91.
69. Ibid., s. 97.
70. Gunston, New Developments in Aircraft and Missiles. B. A. 1963, s. 229.
71. Zuckerman 1966, op. cit., s. 29–30.
72. Lockheeds WV-2 var brukt til oppsporing og rekognosering i jakt på ubåter og andre angripere for å gi varsel om angrep på et tidlig stadium. Det inneholdt 5,5 tonn elektronikk og radarutstyr. Mannskapet på 31 arbeidet med opp til 5 radarkonsoller på samme tid. B. A. 1956, s. 268. Kostnadstendensen til FoU ved bruk av ny teknologi kommer fram på fig. 4 og fig. 5.
73. B. A. 1962, s. 213.
74. Figuren er hentet fra T. I. Williams, A History of Technology, bd. VII, del 2, s. 831.
75. Ibid., s. 832.
76. Bright, op. cit., s. 119–132. Materiale til beskrivelse av endring i flyproduksjonen er hentet fra dette kapitlet.
77. Ibid., s. 121–122.
78. Ibid., s. 124.
79. Ibid., s. 125.
80. Ibid., s. 129–130.
81. Ibid., s. 130–131.
82. Tilsvarende resonnement kan føres for produksjon av delkomponenter. Mens prisene på sivilt elektronisk utstyr sank raskt, gjorde de små seriene og de helt spesielle kravene som ble stilt til militær elektronikk at produksjonen ble mindre automatisert enn i den sivile industri.
83. B. B. Schofield, Foreign Navies, B. A. 1961, s. 298.
84. Schofield, Foreign Navies, B. A. 1958, s. 98.
85. Ibid., s. 101.
86. Se blant annet Schofield, Foreign Navies, B. A. 1957, s. 106.
87. Schofield, Foreign Navies, B. A. 1960, s. 204.
88. Schofield, Foreign Navies, B. A. 1959, s. 228. Dette systemet ble kalt Caesar.
89. Schofield 1960, op. cit., s. 199.
90. Ibid., s. 202.

91. Et uttrykk for disse holdningene i Storbritannia kommer tydelig fram i J. W. R. Taylor, *The Future of Air Force*, i B. A. 1963, s. 34–42.
92. Figuren er hentet fra Gansler, op. cit., s. 165.
93. Bright, op. cit., s. 187–199.
94. Gunston, *New Developments in Aircraft and Missiles*, i B. A. 1964, s. 129.
95. Stewart, op. cit., s. 227.
96. Scherers tese er gjengitt i Bright, op. cit., s. 111.
97. Blant annet legger Gansler, op. cit., stor vekt på flaskehalsen i produksjonen som særlig er prisdrivende i perioder med hurtig økende etterspørsel. Det er vanskelig hurtig å øke produksjonen, økt etterspørsel fører derfor til høyere pris per enhet.
98. Gansler, op. cit., s. 50–54.
99. De små resultatene av store forskningsressurser kan også være en av årsakene til at «the technological gap» først mellom USA og Vest-Europa ble mindre, og deretter at skilnaden mellom våpenteknisk nivå i øst og vest utlignes.
100. Gansler, op. cit., s. 97.
101. Ibid.
102. Agrell, op. cit., s. 98, påpeker at krisen i svensk militærindustri var en del av en internasjonal tendens.
103. Gansler, op. cit., s. 26. Ved synkende leveranser var det underleverandørene som først ble presset ut, fordi hovedprodusentene overtok en større del av produksjonen i egne fabrikker.
104. Gansler, ibid. I USA økte eksporten av våpen og militærutstyr fra 1,5 til 14 milliarder dollar årlig i løpet av første del av 1970-årene.
105. I et intervju med Forsvarets Forum 9/1982, s. 10, siterer tidligere utenriksminister Knut Frydenlund admiral Falls, formann i NATO's militærkomité: «Vi må hugse at dei siste 10 prosentane som går til perfektjonering av eit våpensystem krev opp til halvparten av midlane.» Innen ledende militært og politisk hold ser det derfor ut til å være oppstått en bevissthet omkring det avtagende utbytte ved å perfektjonere våpensystemer ytterligere.
106. Dag og Tid-magasinet, nr. 5, 1982, s. 18 og 15.
107. Francis Sejersted har påpekt denne tendensen i en kommentar til denne artikkelen.
108. Dette kommer tydelig fram i en sammenligning med sivil elektronisk industri, der prisene per enhet har sunket raskt i samme periode. Mens den militære industrien har arbeidet med å forbedre yteevnen av enkelte produkter (radar, navigasjons-, kommunikasjons-, styringsmekanismer) har sivil industri anvendt relativt enkle elektroniske systemer på nye brukeroråder. Dermed har utviklingskostnadene vært mindre enn for militært utstyr. Billige produkter har ført til større serier enn i militær produksjon, noe som har gjort at produksjonskostnadene har kunnet være lave.

New technology and higher prices

In most Western countries military Research and Development (R&D) costs began to rise from the mid-1950's. This increase was especially marked in Great Britain and the USA, in which latter country the cost of military R&D almost doubled from 1955 til 1960 before becoming relatively stable in the 1960's (corrected for inflation). In the same period the prices of military equipment and weapons rose much faster than those of other commodities; it was the traditional weapons systems in particular, such as tanks, ships, submarines and aircraft, that exhibited the sharpest increases.

A 1965-model fighter, for example, cost 16 times as much as one produced in the second world war, and bombers were 10 times as expensive. Increased costs were accompanied by smaller orders. The US Department of Defence bought ca 3000 tactical military aircraft yearly in the 1950's, but ca 1000 in the 1960's and only ca 500 in the 1970's.

This article investigates the connection between increased military R&D and higher weapon prices. The growth in R&D was to a large degree the result of the adaption of new technical knowledge to the military field. During and just after the second world war technical development proceeded very rapidly in several sectors: new sources of power were developed (nuclear power); atomic and later hydrogen bombs were detonated; ballistic missiles came into military use and the electronics industry enjoyed great progress; at the same time new metals and alloys were discovered and production was rationalised by means of automation and electronic control systems. All this was of considerable significance for military research.

From the mid 1950's both the USA and Britain relied on a strategy of deterrence. Their policy was to exploit the new technology, building missiles capable of returning a decisive blow against the Soviet Union in case of a Russian attack. «The Cold War» was thus characterised by the attempt to develop a technologically advanced deterrent posture.

By ca 1955 the hydrogen bomb was developed, missiles were coming into production and the USA had built a nuclear-powered submarine. The further development of different types of missiles, in particular, demanded a large R&D input. In the late 1950's 250 000 researchers

and scientists were working on the American ICBM alone. The attempt to install ballistic missiles on ships and aircraft, and develop nuclear reactors for aircraft and surface ships, various missiles systems, new propulsion units, and new communication, control and navigation systems led to a rapid growth in military R&D.

The late 1950's were marked by a great technological optimism; researchers and politicians believed that most of the technical problems facing weapons development were capable of solution. The effort poured into R&D led to qualitative changes in the weapons systems themselves. Aircraft became faster, more manoeuvrable and better served with navigation and weapons-systems. Some planes were designed as multirole or «all-purpose» aircraft, which demanded a greater range of equipment. The amount of electronic equipment carried grew apace, and aircraft turned into «flying computers».

These improvements were largely dictated by the challenge of the missiles, which threatened to take over the aircraft's traditional role. Ships faced a somewhat different situation; the arrival of the missiles made them much more vulnerable to attack, and they required defensive missile systems if they were not to become easy prey for missile-carrying aircraft and submarines. Naval modernisation made vessels larger in order to accommodate these various systems, and they were fitted with a great deal of electronic equipment fulfilling the same functions, on the whole, as that carried in aircraft. Ships thus became «floating computers».

This qualitative improvement in weapon systems, derived from the period's technological developments, made for greater destructive efficiency – and much higher costs. New technology led, not only to a magnified R&D but also to increased production costs; high demands were made on both capital and labor. It was necessary for the aircraft industry to construct thicker and stronger fuselages to withstand greater speeds, which demanded increased investment in metal-processing machinery. Production of missiles, which had become an integrated part of the traditional weapons systems, demanded «laboratory» production conditions and therefore high standards of factory-building. At the same time shorter production runs led to decreased use of assembly-line production. Higher demands on personnel quality raised wages, which added further to the costs of weapons production.

Technological optimism began to decline around 1960, and several of the most complex weapons projects were cancelled; it appeared that the technical difficulties were too difficult or too costly to overcome.

At the same time some of the fundamental technical problems in the voracious missile industry, *inter alia*, were solved, thus rendering further expansion of research activity unnecessary. Growth in R&D therefore slowed from the beginning of the 1960's.

After 1960 much R&D energy was expended on the improvement of missile control, communications, navigation and propulsion systems. A greater and greater proportion of American military R&D has been focussed on marginal improvements to more and more advanced and sophisticated systems. It may be asserted that this is a special case of the Law of Diminishing Returns: increased R&D inputs produce smaller increments of the weapon's military effects. It is becoming more and more expensive to improve weapons systems through investment in and application of R&D as a factor of production.

The Foreign Policy-Making Process in Norway: An Historical Perspective

«No foreign policy»

«Looking at external relations, it is always being said with much force: We want no foreign policy.»¹ These words, taken from a speech by Norway's first Minister of Foreign Affairs, Jørgen Løvland, are in many ways characteristic of Norway's attitude to international affairs in the wake of the dissolution of the union with Sweden in 1905. It was an attitude which had its deepest roots in a feeling of remoteness from the quarrels and conflicts of European great power politics – roots which had much in common with George Washington's admonition to his countrymen more than a century earlier not to forgo the advantages of geographic insulation from foreign wars. As seen by a member of Norway's National Assembly in 1814, the disadvantages of being located in «a hyperborean corner of the globe» were offset by not having to be involved in «the cabals, the strife, the disputes of richer and greater nations». Having made the mistake of uniting with Denmark, which in 1807 had dragged Norway into an unnatural war against «Powers with whom it was as unnecessary and strange as it was injurious for Norway to be in dispute», the nation should have learnt its lesson then.² In 1905, after ninety years of union with Sweden, Norwegians seemed to have had more than enough of the constant danger of involvement in other people's quarrels. Therefore, continuing the speech from which the opening quote is taken, the Foreign Minister saw the aim of the newly independent state as being «to keep out of participation in combinations and alliances that may drag us into belligerent adventures together with any of the European warrior states».

Non-alignment, however, could not be achieved simply through passivity. Even if Norwegians liked to assume that there was tacit agreement among the European great powers to preserve Scandinavia as a peaceful corner, a formal expression of such an understanding seemed desirable. The first three years of Norway's independent existence were therefore marked by considerable diplomatic activity which

aimed to obtain some form of guarantee or assurance that Norwegian integrity – preferably also her neutrality – would be respected by all the four European great powers. For the purpose of this short-term venture into the dangerous world of international politics, the Ministry of Foreign Affairs was allowed to supplement its normal staff of twenty with six temporary secretaries «until more normal working conditions shall obtain».³

The somewhat meagre results of this activity was the 1907 treaty whereby the United Kingdom, France, Germany, and Russia jointly guaranteed the territorial integrity of Norway, in return for a promise on Norway's part not to cede any of her territory to a foreign power.

The value of such a treaty might well be, and indeed was, severely questioned. It has been characterized by one historian as a worthless scrap of paper,⁴ and the debate on its ratification by the *Storting* brought warnings against its providing a false feeling of security. Succeeding Governments also maintained the view that the treaty could be a supplement but never a substitute for the nation's military defence.⁵ The treaty may nevertheless have had its effect as another assurance of Norway's firm intention to remain unattached to either of the two power blocs which took shape in those years – a policy from which there were few if any dissenters. In fact, a Norwegian politician described the position of the country as one where «neutrality was regarded as an unwritten part of Norway's Constitution, a State maxim independent of changing Governments and *Storting*, a principle which had profound roots in the Norwegian people».⁶

Clearly, the Integrity Treaty was regarded as an aberration – however necessary – from the straight and narrow path of non-entanglement in «die grosse Politik». Henceforth Norway would presumably be free to follow the recipe of the originator of the «no foreign policy» motto, which was «to abolish all [foreign] policy through treaties of arbitration and through neutrality, to appoint our own consuls for our trade and our shipping – directed exclusively by ourselves, by a Foreign Ministry without a foreign policy».⁷ The prescription dated from 1896, and it was the attempt to achieve this aim within the union with Sweden which finally forced the break-out in 1905.

A service for shipping and trade

The need for a Norwegian foreign service, then, was primarily based on the requirements of a large merchant navy and on the country's extensive foreign trade. And the first parliamentary debates on the organization of the foreign service showed strong support for proposals to amalgamate the diplomatic and consular services «for the purpose of preserving in the most practical and effective manner our economic as well as our political interests abroad». The spokesmen for such an integrated foreign service would allow exceptions from this principle only for places like London where Norwegian shipping and trade interests were particularly extensive. However, the Cabinet's view, that the task of «protecting the nation from involvement in conflicts and disputes» required a separate diplomatic service, prevailed in the end after the proposal had been subjected to a vote of confidence.⁸

The debate about an integrated diplomatic and consular service was to continue for many years, until the reform was finally carried through in 1922. And there is no doubt that an egalitarian aversion against the image of the diplomat lent support to the many practical reasons given for unifying the services. In the view of the reformers, Norway was too small and too poor a country to afford a corps of «chivalrous diplomats who went to parties». Radical revulsion became all the stronger when the institution of «unpaid attachés» was retained in the first years after 1905. The editor of the main social-democratic newspaper, in particular, expressed his grave concern that persons «with no other advantages than those bestowed by money and a reasonably good social background» should gain access to public office without open competition.⁹

The emphasis on a service to assist the merchant navy and Norwegian export was nevertheless solidly founded on real national interests. Norway's merchant fleet was the third largest in the world, and was predominantly engaged in foreign trades far from home waters. To look after its interests, an extensive network of honorary consuls was maintained. But in the major ports career consuls were needed, so the Norwegian foreign service at the outset had to man 28 stations abroad, of which only eight were legations. The extrovert nature of the national economy was not merely a function of the large merchant navy. Exports and imports of goods and services had already before the turn of the century accounted for over one third of the gross domestic product, and on the export side shipping services brought in less than

half of the earnings.¹⁰ The export of fish and timber products, and of metals, ores and chemicals, accounted for another forty per cent, and those interests, together with the need for imports of all kinds, had an equally strong claim on the services of Norwegian representatives abroad. To some extent, the special needs of commerce and industry were already being coordinated through a semi-official «Trade Intelligence Bureau» (Oplysningskontoret for Næringsveiene) which served as a clearing agency for information from the consular representatives and also maintained a few special commercial agents in foreign trading centres. After 1905 this Bureau became more closely associated with the Foreign Service, to the satisfaction of the anti-diplomats.

Nevertheless, the clamour from the critics for a more thorough reform of the Norwegian foreign service continued, and the diplomatic sector was clearly on the defensive. Even the struggle to maintain a credible neutrality through the First World War, which on the face of it should have provided convincing proof of the Cabinet's argument about the need for a diplomatic service for the protection of overriding national interests, carried no clear-cut lessons. Faced with an increasing network of regulations and restrictions imposed on neutral trade and shipping by the belligerents' economic warfare, the Norwegian Government developed its own brand of the nineteenth-century liberal concept of neutrality, whereby industry, commerce, and shipping arranged their own foreign relations as best they could. Since the State as such had to remain strictly neutral, the Government at each crossroads tended to take the line of least resistance, abdicating responsibility as long as this did not endanger a narrowly defined sector of essential national interests. Such a business-as-usual approach hardly served to convince the spokesmen for trade and industry of the benefits of a professional diplomatic service. And when, in the second half of the war, the Government did get involved because the maze of private business arrangements threatened to encroach on vital national interests, the process had already gone too far to be reversed.¹¹

After World War I: Service reform, and parliamentary control

The Royal Commission appointed in 1919 to study and report on the organisation of the foreign service was not the first of its kind. But whereas its predecessor from 1911 had been concerned only with

Norway's representation abroad, and owed its existence to the constant clamour for a service more attuned to the requirements of trade and shipping, the 1919 Commission received a mandate which enabled it to lay the groundwork for a thorough reform of the whole field of the administration of Norway's foreign relations, putting an end to the haphazard developments of the first fifteen years. And it was presumably this wider mandate which emboldened the Commission to proclaim, in its report, that «Norway has foreign *policy* interests, interests of the greatest significance for the whole nation as they concern our freedom and independence, the nation's dignity and international position as well as its economic life».¹²

The 1922 reform laid the groundwork for a reasonably adequate and modern foreign service. Notable among the proposals was the introduction of a fully unified and integrated service, encompassing both the Ministry at home and the missions abroad. Not less important was the institution of full mobility and interchange between the Ministry and the foreign postings, which meant that every official was obliged to accept posting to any position of equivalent or higher rank. The Ministry itself – which had grown considerably under the weight of the increased amount of work due to the war – was planned with three departments: one for political and trade affairs, one for treaty and legal affairs, and one for administration. The department for political and trade affairs was further subdivided into geographic regions.

However, budgetary constraints during the inter-war years prevented the full realization of the reform commission's plans. Staff reductions led to mergers of bureaus and departments, with consequent alterations in the over-all structure.¹³ One effect of this retrenchment could be said to have paved the way to a more coordinated policy-making process: The Bureau of Political Affairs, the Bureau of League of Nations Affairs, and the Press Bureau, were all three gathered under one hat, that of the Permanent Under-Secretary, whose office had been created by the 1922 reform. But in the absence of a strong lead from above, the Ministry remained on the defensive. Bilateral issues continued to be dealt with on an ad hoc basis, and few if any attempts were made to relate these to any positive concept of the aims and purposes of Norwegian foreign policy. The lack of a policy-making tradition in the Ministry meant that particular interests with a stake in the issues could exert a determining influence. Especially striking in this respect is the extent to which economic interests were allowed to dictate Norwegian policy in disputes with other countries over rights to

the resources of the arctic and antarctic areas.

In the absence of any identifiable threat to national security, Norwegian foreign policy in this period hardly went beyond a general assumption to the effect that Norway was and would remain a non-aligned country, maintaining friendly relations of non-interference with other countries, while jealously guarding her economic interests abroad. In the League of Nations, Norway together with the other Scandinavian countries took to public diplomacy with a certain enthusiasm, lecturing to other nations – in particular the great powers – on the basis of the high moral principles which they applied without too much difficulty to inter-Nordic affairs. This, however, was parliamentary diplomacy, and the inter-war period thus came to reinforce a trend begun before the First World War: that of increasing parliamentary control and periodically even leadership of the foreign policy-making process. Several factors had contributed to the ascendancy of the *Storting* in this sphere. First of all there was the growth in stature of the *Storting* itself in the last decades of the nineteenth century, when that institution established its claim to be the foremost guardian of the interests of the Norwegian people and of national interests against Swedish attempts to strengthen the Union. The ambivalent attitude of the King's Norwegian Cabinet in those disputes led to its impeachment in 1884, and to the establishment of the principles of parliamentarism. This trend continued through the *Storting's* post-1905 efforts to divest the new monarchy of the trappings of personal rule – in particular by amending the Constitution so as to assert parliamentary control over the remainder of Royal prerogatives, including that of concluding treaties with foreign powers.¹⁴

All this, when added to the prevailing determination to avoid entanglement in «die grosse Politik», could hardly fail to discourage successive Foreign Ministers and the foreign service from initiatives in the diplomatic field. The one who nevertheless ventured into an active and personal diplomacy – Nils Claus Ihlen, who served as Foreign Minister from 1913 to 1920 – did not get the credit he deserved, but was rewarded with sharp criticism of his «secret diplomacy». And this criticism led directly to the institution of a special parliamentary committee for foreign affairs in 1917. The central role of this committee as an advisory body in both decision-making and policy formulation soon outstripped the hopes of even its most active proponents, as the dominant position of the Liberal party gave way to a succession of weak minority cabinets during the twenties and early thirties.

The last years of peace: The rise and fall of Halvdan Koht

In the 1930s all this began to change. The change coincided to some extent with the change of climate in international affairs caused by the rise of the new and aggressive dictatorship states. But it was more directly due to the coming into office of Professor Halvdan Koht as Minister of Foreign Affairs. With an unusual mixture of nationalist and internationalist idealism, coupled with immense learning and a strong and outwardly self-assured personality, the mere administration of Norwegian foreign affairs fell far short of his ambitions. He fully believed that the smaller states of Europe, having no particular power axes to grind, could and should play an active part in international diplomacy, as mediators working towards the peaceful settlement of disputes. Preferably, the small states should act together for this purpose. Koht therefore took considerable interest in the cooperative efforts of the Scandinavian states, and in the wider grouping which became known as the Oslo States. Nor was he averse to exercises of personal diplomacy on a wider scale, as his official visits to the Soviet Union and several European countries showed. But he took great care to avoid committing Norway to involvement in other nations' security problems, and poured cold water on Finnish and Danish suggestions for closer cooperation in defence matters.¹⁵

The reason why Koht's considerable activity on the international stage was never seriously challenged by more isolationist circles at home, had a lot to do with his diligence in keeping the parliamentary committee on foreign affairs informed of his policy initiatives and of the philosophy behind them – in sessions which had a certain resemblance to university seminars with history students. He also cultivated close relations with the leader of the Liberal party in questions of foreign affairs, and allowed C. J. Hambro, the eloquent Conservative leader, considerable latitude for his particular brand of small-state moralism in the Assembly meetings of the League of Nations.

It is ironic that Koht, Norway's first Foreign Minister with a clearly formulated concept of the nation's foreign policy interests, should be the one who saw his policy smashed to pieces by the German invasion of Norway in April, 1940. This is not the place for an analysis of the causes of that catastrophe. In relation to Koht's policy, however, two aspects merit attention in our context. One concerns his firm conviction that only a major, direct provocation by the Western Powers could bring Germany to attack Norwegian territory – a conviction which

sharpened his vigilance against Anglo-French activities in the area to the extent that it overshadowed his ultimate determination to make sure that Norway joined «the right side» – the British side, if forced to choose.¹⁶ Being a historian, he had himself warned against a repetition of Norway's misfortune in 1807 when – as we have seen – Norway had become involved in a war «against Powers with whom it was as unnecessary and strange as it was injurious for Norway to be in dispute», i.e. England primarily.

Koht's other contribution to the failure of Norwegian security policy in 1940 is of more direct relevance to the policy-making process, and concerns the nearly complete lack of consultation and coordination of the country's foreign and defence or military policies. In the early thirties a Defence Council had been set up for this purpose. But the Council was convened only once during the last three years of peace, and it is difficult to avoid the conclusion that this lack of consultation was due to the anti-military prejudice of both Koht, as Foreign Minister, and of Nygaardsvold as Prime Minister. As a result, the Cabinet on the eve of the German invasion was caught in an almost unbelievable ignorance of the state of the country's defences.

Policy-making in exile

The five years of wartime exile in London produced a considerable transformation of both policy and the policy-making process.¹⁷ Some of the changes were the unavoidable consequences of an entirely new environment: the role of a small ally in the midst of a Grand Alliance had little in common with that of a non-aligned nation on Europe's periphery. Apart from presenting a new set of policy challenges, the war years were also a period in which the policy-makers were free from the constraints of continuous parliamentary control – even if this freedom was tempered by the realization that the Government would most certainly be called to account for its sins when the war was over. There was also the educational process which lay in the novel experience of almost daily contact with the British Government and with other exiled governments, contacts which were by no means limited to the respective foreign offices.

One would expect this transformation to have been a somewhat painful and drawn-out process, with Cabinet ministers and diplomats reacting defensively against so much internationalism. It is all the more

remarkable, therefore, that the makers of Norwegian wartime foreign policy, inside and outside the Cabinet, so rapidly made the transition from isolation and isolationism to a highly sophisticated and forward-looking concept of Norway's place in the alliance and in international politics. After much debate during the first summer and autumn of exile, the Cabinet rejected not only the advocacy by two of its members of a dogmatic nationalist, minimalist concept of Norway's alliance membership, but also Koht's half cynical «realpolitik» approach whereby practical alliance cooperation would proceed on an ad hoc basis, without over-arching political commitments. Instead, the Cabinet opted for what political scientists would define as a «pragmatic associationist policy» towards Great Britain – a policy in which a commitment to close cooperation came first, and the limits to cooperation second.

The conduct of such a policy required a flexible and realistic approach toward the issue of Norway's participation in allied decision-making, with little room for insistence on formalistic principles concerning the sovereign equality of nations. A pragmatic alliance policy meant resignation to the fact that in all questions not directly affecting Norwegian interests, greater powers would have the dominant and decisive voice. From that point onwards, Norway's co-determination had to be asserted on a graded scale, to the other extreme of questions where her own vital interests were at stake, in which the right of consultation and finally that of veto had to be maintained.

This policy approach was in obvious contrast to the line pursued by de Gaulle and the Free French, with their insistence on national sovereignty and France's great power status. Norway's choice can only be understood as an expression of the self-confidence which her Government's unassailable constitutional status and financial independence inspired. The choice of the Free French, on the other hand, has been described by a French historian as the outcome of a situation in which «the weakness of a convalescent France, her dependent status in material respects, amplified de Gaulle's intransigence on national sovereignty».¹⁸ De Gaulle feared what he once referred to as the «melancholy role of exiled governments in history», and which he described to a British interlocutor as being caused by their «shaping themselves in the image of their hosts, making them an object of contempt in the eyes of their own people».¹⁹ The Norwegian Government surmounted this fear, and the good relations between Norway and the allied great powers gave Norway an influence, on policies affecting her

interests, beyond that warranted by size and power.

The war years are also significant as marking a breakthrough for long-term Norwegian foreign policy-making. Inspired by the shock of the German invasion, Koht's successor as Foreign Minister, Trygve Lie, assembled a «brains' trust» of Norwegian intellectuals in London to work out guidelines for a new national security policy. Gradually the whole Cabinet was drawn into the process, and the results were embodied in a unanimous Government statement of the «Main Principles of Norwegian Foreign Policy» from May 1942. Of primary interest in this document was its endorsement of what has become known as the «Atlantic policy».²⁰ This was a clear call for mutual defence and security cooperation after the war among all the nations bordering on the North Atlantic. Although conceived primarily as a barrier to renewed German aggression, the basic idea behind that scheme – that nations separated by a vast ocean had common security interests – was a harbinger of post-war developments. And the outlines of the scheme, including i.a. a network of jointly maintained military bases, foreshadowed the «collective self-defence» and «balanced forces» of later North Atlantic defence planning.

In spite of its favourable reception in the British Foreign Office, where it was seen as «one of the few ideas in regard to the post-war structure which seem to have practical value and to have some chance of general acceptance»,²¹ Norway's «Atlantic policy» as put forward in 1941–1942 was clearly in advance of its time. It was even more clearly ahead of the foreign policy attitudes of the people in Norway in those years. The return to normal policy-making processes after the war meant the temporary resurrection of, on the one hand the general assumption that Norway in her foreign policy had ideals, not interests, and, on the other hand, the attempt of particular interests to influence policy. But a strong under-current of westward links remained, to be re-activated by the Atlantic alliance as the cold war cast its shadow over Europe and Scandinavia in the later forties.

The post-war period: New challenges, and the importance of consensus

This paper has concentrated on some aspects of the foreign policy-making process in Norway in the period up to 1945, in the belief that Norway in this period offers a rare example of how a small nation with

a European political culture, but without a foreign policy-making tradition, in the short span of forty years attempted to find its own way in twentieth century international politics. After 1945 it would seem that the process of the making of foreign policy in Norway hardly differs in any essentials from that of other small or medium powers of the Western World. Among the many common problems are those of coordination of foreign policy, at a time when the intensity of international contacts in all fields tends to obliterate traditional borderlines between foreign and domestic policy. Also there are the challenges of multilateral diplomacy in an increasingly integrated European and Atlantic world – although Norway, having chosen to stay out of the European community, faces a particular problem in reconciling her European identity with her Atlantic orientation. In so far as Norway presents a special case during recent decades, it would seem to be because of the sheer magnitude of the foreign policy concerns which stem from having acquired one of the world's largest economic zones – a vast maritime area containing enormous oil and gas reserves as well as some of the richest fisheries. Indeed, the management of those resources, as well as the handling of the concomitant borderline dispute with the Soviet Union in the strategically sensitive Barents Sea, recently prompted one journalist to exclaim that Norway surely has more foreign policy per capita than any other nation.

Still, perhaps the most characteristic trait of the Norwegian foreign policy-making process remains the active participation of the parliamentary committee of foreign affairs.²² The comfortable majority enjoyed by the Labour party through much of the post-war period may have obviated the *need* for close consultations with that committee as a means of securing parliamentary support. But the wish to lift foreign policy above party politics, and to maintain the widest possible consensus in matters of security policy, provided a new motivation for what must now be regarded as firmly established custom. The special character and status of this committee, and in particular the fact that it can meet at any time even if the *Storting* is not in session, gives it a unique role.

The system has its dangers. The committee sessions are usually secret, so if the Government regards its duty to inform the people's representatives as having been fulfilled through consultations with the committee, this may lead to a reduced flow of information to the *Storting* as a whole and consequently to the public. The bonds of confidentiality may make the members of the committee hostages or

accomplices of the Government's policy, while effectively barring junior members of the *Storting* from insight into that policy. The system may also blur the constitutional responsibility for important policy decisions, and limit not only the Government's right to govern but also its duty to do so.

On the other hand the system also offers many advantages, as enumerated by one student of legislative-executive relations:

«The committee is kept continuously informed of a greater number of issues than the whole *Storting*. This provides a closer control of the Government's foreign policy than would otherwise be the case. The committee is also informed of the Government's intentions at such an early stage that it – or the *Storting* – can intervene and influence policy in advance of negotiations with foreign powers. Since the committee is composed of representatives of different parties, policy can be reviewed from different political viewpoints. The composite character of the committee may also make it difficult for the Government to determine policy from narrow party-political considerations, or from considerations of other than national interests. The Government may speak more freely on matters of confidence to the committee than to the *Storting* as a whole even if the latter meets in secret session. Perhaps the greatest advantage of the discussion on foreign policy in the committee on foreign affairs is that it makes possible a synchronization of parliamentary and governmental policy. In foreign policy there is always third, extremely important and often dangerous, party: foreign powers. It is therefore of decisive importance that Government and *Storting* stand together in the effective protection of the nation's interests abroad.»²³

Indicative of the present status of the parliamentary Foreign Affairs Committee is the recent demand, by a representative of the Socialist Left, that the Chairman of the Committee should resign on account of his pro-Israel views. The implication was that the Chairman should express official Government policy in his public statements about foreign affairs. It is hardly a coincidence that this issue should have been brought up in connection with the Middle East. In the words of Norway's Foreign Minister from 1973 to 1981, quoted from his memoirs published very recently: «In regard to the Middle East, the involvement of the *Storting* has been so strong that it has determined the Government's policy toward that conflict.»²⁴ And Mr. Frydenlund

had good reason to know: One of his few defeats was his premature attempt to inject some flexibility into Norway's policy towards the problems of the Middle East, before the recent events in the Lebanon had made their impact on public and parliamentary opinion.

Notes

1. *Stortingsforhandlinger* (Parliamentary Record) 1905–1906, Part 7 a, pp. 45–46.
2. H. Wergeland, *Norges konstitutions historie* (New ed., Oslo 1914) p. 278.
3. *Stortingsforhandlinger* 1947, Part 2 b, St.meld. nr. 46 (1947), Annex (Report from the Commission on the Reform of the Foreign Service) p. 10.
4. R. Omang, *Norsk utenrikstjeneste*, Vol. 2 (Oslo 1959) p. 28.
5. *Ibid.*, p. 39.
6. *Stortingsforhandlinger* 1920, Part 7 a, p. 425.
7. Bjørnstjerne Bjørnson, article in the newspaper *Verdens Gang* 11. november 1896.
8. I am indebted to my graduate student at the University of Bergen, Roald Berg, for information on those debates.
9. R. Omang, *op. cit.* p. 62.
10. F. Hodne, *An Economic History of Norway 1815–1970* (Prelim. ed., Trondheim 1975) pp. 101–104.
11. On Norwegian foreign policy in World War I see O. Riste, *The Neutral Ally* (Oslo and London, 1965).
12. Quoted in the report of the 1969 Commission on the Foreign Service. (*Stortingsforhandlinger* 1970–71, Part 3 a, St.meld. nr. 12, Annex, p. 9.)
13. On the foreign service in the inter-war years, see also the report of the 1947 Commission on the Reform of the Foreign Service (cf. above, note 3); and K. Tønnesson, *Sentraladministrasjonens historie 1914–1940* (Oslo 1979).
14. E. Colban, *Stortinget og utenrikspolitikken* (Oslo 1961) p. 15.
15. On Koht's policy see N. Ørvik, *Sikkerhetspolitikken 1920–1939* (Vol. s I–II, Oslo 1960), and H. Koht, *Norsk utanrikspolitik fram til 9. april 1940* (Oslo 1947).
16. An interesting study of the effect of this pre-conception is J. J. Holst, «Surprise, Signals and Reaction: The attack on Norway April 9th 1940.» In *Cooperation and Conflict* No. 1, 1966.
17. On the policies of the Norwegian Government-in-exile see in general O. Riste, «*London-regjeringa: Norge i krigsalliansen 1940–1945* (I–II, Oslo 1973–1979).
18. J. Delmas, «*Organisation du Haut Commandement Francais en 1943–1945*», conference paper published in *Revue Internationale d'Histoire Militaire* No. 47, 1980.
19. Quoted in D. W. Johnson, «*Le Gaullisme a Londres, 1940–1943*» (paper presented at the 1977 London Conference on «Governments in exile in London during the Second world War») p. 20.

20. For a brief survey, see O. Riste, «The Genesis of North Atlantic Defence cooperation: Norway's «Atlantic Policy» 1940–1945», printed i.a. in *NATO Review* No. 2, 1981.
21. Public Record Office, London. FO 371/32832, N518/463/30. Report of a Foreign Office inter-departmental meeting to consider «Norwegian proposal for Post-War Anglo-American-Norwegian Co-operation in Regard to Atlantic».
22. More precisely «The enlarged committee for foreign and constitutional affairs», since it is composed of the regular standing committee on foreign affairs plus the President and Vice-President of the Storting, the Chairman of the Committee on Defence Affairs, and up to seven other members appointed by the Storting with due regard to the strength of the political parties.
23. E. Colban, op. cit. pp. 45–46.
24. K. Frydenlund, *Lille land – hva nå?* (Oslo 1982) p. 26.

Bidragstyttere:

Olav Riste, D. Phil. (Oxon), forskningssjef ved Forsvarshistorisk forsknings-senter og professor i historie ved Universitetet i Bergen, har bl.a. utgitt *The Neutral Ally* (Oslo og London 1965) og «*London-regjeringa*»: *Norge i krigs-alliansen 1940–1945* Bd. 1–2 (Oslo 1973–1979).

Rolf Tamnes, cand.philol., forsker ved Forsvarshistorisk forsknings-senter siden april 1981.

Olav Wicken, cand.philol., forsker ved Forsvarshistorisk forsknings-senter fra januar 1982. Har bl.a. utgitt *Mustad gjennom 150 år* (Oslo 1982), og medfor-fatter i F. Sejersted, *Vekst gjennom krise* (Oslo 1982).

Notes on contributors:

Olav Riste, D. Phil. (Oxon), Director of the Research Centre for Defence History and Professor of History at the University of Bergen, has i.a. published *The Neutral Ally* (Oslo and London 1965) and «*London-regjeringa*»: *Norge i krigsalliansen 1940–1945* (The «London Government»: Norway in the wartime alliance 1940–1945) Vols 1–2 (Oslo 1973–1979).

Rolf Tamnes, cand.philol., Research Associate at the Research Centre for Defence History since April 1981.

Olav Wicken, cand.philol., Research Associate at the Research Centre for Defence History since January 1982, has i.a. published *Mustad gjennom 150 år* (Oslo 1982), and is co-author in F. Sejersted, *Vekst gjennom krise* (Oslo 1982).

Tidligere utkommet:

FORSVARSSSTUDIER – Defence Studies. Årbok for Forsvarshistorisk forskningssenter, Forsvarets høyskole 1981. Oslo 1982:

- O. Riste: The Genesis of North Atlantic Defence Cooperation: Norway's «Atlantic Policy» 1940–1945.
- O. Riste: Svalbard-krisen 1944–1945.
- O. Riste: Functional Ties – a Semi-Alliance? Military Cooperation in North-West Europe 1944–1947.
- K. E. Eriksen: Storbritannia og baseproblematikken i Norden 1945–1947.
- R. Tamnes: Den norske holdningen til atomfrie soner i Sentral-Europa 1957–1965.
- O. Riste: Politics in the Armed Forces: A Contemporary Problem in Historical Perspective.
- D. C. Pugh: The Armed Forces and Alta: Some Tentative Reflections on Civil-Military Relations.