



Forsvarets høgskole

Våren 2013

Masteroppgave

Natos kjernevåpen: ute av syne - ute av sinn?

Hvordan kan Norges offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk etter den kalde krigen forklares?

Oberstløytnant Anders Henriksen

Forord

Det skal være sagt at det er i motbakker det går oppover. Så er også tilfelle for arbeidet med denne studien. Den er del av masterstudiet ved Forsvarets stabsskole og markerer således slutten på et meget intensivt halvår bestående av litteraturstudier og skriving som ikke nødvendigvis reflekteres i den endelige utgaven.

Gjennom innsikten som ble meg til del i forbindelse med tjenestegjøring i SHAPE vokste det en personlig undring i meg hvorfor Nato, så mange år etter den kalde krigen var erklært slutt, fortsatt har et forsvarskonsept og en avskrekkingsstrategi basert på kjernevåpen, og hvorfor Norge støtter denne politikken. Det reduserte tilfanget av kilder som fantes og som kunne bidra til å oppklare dette forholdet ansporet meg ytterligere til å forfølge problemstillingen.

Denne studie har ikke gjort seg selv og jeg vil benytte anledningen til takke de som har bidratt. Først og fremst førsteamanuensis Helge Danielsen ved Institutt for forsvarsstudier som gjennom meget konstruktiv veiledning har sørget for at jeg både faglig og metodemessig har kunnet holde fokus og i enkelte tilfeller også ledet meg tilbake på den smale sti i de tilfellene hvor fristelsen til å ta snarveier var som størst. Jeg vil også takke oberstløytnant Geir Karlsen ved Forsvarets forskningsinstitutt for hans verdifulle kritikk og gode innspill med hensyn til studiens innhold, relevans og språklige sammenheng.

Sist men ikke minst vil jeg sende en stor takk til støtteapparatet mitt i Elverum som gjennom hele perioden har gjort denne prosessen mulig.

Oslo, 24.mai 2013

Anders Henriksen

Sammendrag

Nato videreførte, til tross for at den kalde krigen var over på begynnelsen av 1990-tallet, forsvarsplanleggingen gjennom utøvelse av en avskrekkingstrategi basert på kjernevåpen. Norge har følgelig som medlem i Nato vært dekket av den ytterste sikkerhetsgaranti som kjernevåpnene representerer. Samtidig har Norge markedsført seg selv som fredsnasjon og tatt til orde for nedrustning med en målsetning om en kjernevåpenfri verden. Dette kan utad gi et inntrykk av *splittethet* eller en form for *dobbelkommunikasjon*. Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk har gjennom hele etterkrigstiden vært formet gjennom et antall selvpålagte restriksjoner, inkludert en base- og atompolitikk som har regulert alliert virksomhet på norsk territorium. Dette har gjort det mulig å balansere forholdet til Nato og Russland eksternt, men sannsynligvis også styrket oppslutningen om et norsk medlemskap i alliansen internt. Studien tar utgangspunkt i følgende problemstilling: hva har kjennetegnet Norges offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk etter den kalde krigen og hvordan kan disse forklares?

Studiens hovedfunn er knyttet til analysens fire faktorer; norsk politisk konsensus, norsk deklarasjon av atompolitikk, allianseavhengighet og avskrekking, samt rustningskontroll. Funnene viser at kjennetegnene kan forklares utfra både ytre og indre forhold. De ytre forholdene representert gjennom Norges geografiske beliggenhet til Russland, som etter den kalde krigen fortsatt har betydning for norsk sikkerhet, og Norges avhengighet av Nato og USAs sikkerhetsgaranti, konkretisert som kollektivt forsvar og avskrekking. De indre forholdene representert gjennom en høy grad av kontinuitet i utøvelsen av politikken sammen med en bred tverrpolitisk enighet om forsvars- og sikkerhetspolitikkenes hovedlinjer til tross for skiftende parlamentarisk sammensetning av Stortinget. Kjernevåpnenes minkende relevans i moderne sikkerhetstenkning har samtidig åpnet et mulighetsvindu for Norge som aktør innenfor kjernefysisk rustningskontroll.

Studien er en avgrenset (deskriptiv) historisk analyse og ser på utviklingen i et 20-års perspektiv, knyttet til revisjonsprosessene for Natos strategiske konsept i 1991, 1999 og 2010. Metodisk følger studien en samfunnsvitenskapelig kvalitativ metode, strukturert innenfor et intensivt design, der det konkret undersøkes hvilke normative standpunkt norske myndigheter har fremført og hvordan disse kan forklares.

Abstract

Norway has had a genuine interest in arms control since the end of the 2nd World War. However, at the same time and continuing after the end of the Cold War Norway has given her full support to Nato's Strategic Concept, including the Alliance's nuclear deterrence strategy. This study departs from the following research question: what are the main characteristics of the Norwegian authority's official attitude towards Nato's nuclear deterrence policy after the end of the Cold War and how is this attitude to be explained?

The working method comprises an extensive analysis of written material on theory dealing with international relations, strategy and military alliances, as well as unclassified government documentation on defence and security topics linked to Nato's nuclear deterrence policy since the end of the Cold War. The empirical analysis is defined to the revision processes of Nato's Strategic Concept which came into effect from 1991, 1999 and 2010.

The key factors which may explain the Norwegian official attitude are linked to a high level of political consensus, a determined national declaratory nuclear policy, the Norwegian defence and security dependence on the Alliance and focus on Arms control.

Innholdsfortegnelse

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
1 Innledning	9
1.1 BAKGRUNN	9
1.2 PROBLEMFOMULERING	10
1.3 AVGRENSNING	12
1.4 METODE OG KILDER	12
1.5 INTRODUKSJON AV SENTRALE BEGREP	15
1.6 STRUKTUR	16
2 Teoretisk rammeverk	17
2.1 INNLEDNING	17
2.2 STATEN SOM AKTØR I ET INTERNASJONALT SYSTEM	18
2.3 REALISMEPERSPEKTIVET – KONTROLL AV INTERNASJONAL SIKKERHET	19
Innledning	19
Det internasjonale systemet	19
Maktbalanse	20
Avskrekking	21
2.4 LIBERALISMEPERSPEKTIVET – HÅNTERING AV INTERNASJONAL SIKKERHET	23
Innledning	23
Det internasjonale systemet	23
Kollektiv sikkerhet	24
Rustningskontroll	24
2.5 NORSK HANDLINGSROM INNENFOR NATO	26
Innledning	26
Småstaten	26
Allianse samarbeid	26
Natos beslutningsprosesser	28
2.6 OPPSUMMERING – TEORETISK RAMMEVERK	29
3 Natos kjernefysiske profil etter den kalde krigen	31
3.1 NATOS KJERNEFYSISKE FOTAVTRYKK ETTER DEN KALDE KRIGEN	31
Innledning	31
Natos strategiske konsept	32
Politisk og militærstrategisk nivå	34
Operasjonelt og taktisk nivå	35
3.2 NATOS KJERNEVÅPENSTRATEGI	36
Innledning	36
Terskeltilnærming	37
Utvidet avskrekking	38
Solidarisk byrdefordeling	39
3.3 OPPSUMMERING – NATOS KJERNEFYSISKE PROFIL	40
4 Norges offisielle holdning til Natos kjernevåpenpolitikk	42
Innledning	42
4.1 STRATEGISK KONSEPT FRA 1991	43
Innledning	43
Natos kjernevåpenstrategi fra 1991	43
Regjeringens forhold til Nato	44
Rustningskontroll	45
4.2 STRATEGISK KONSEPT FRA 1999	46
Innledning	46
Natos kjernevåpenstrategi fra 1999	47
Regjeringens forhold til Nato	48

Rustningskontroll.....	49
4.3 STRATEGISK KONSEPT FRA 2010.....	51
Innledning.....	51
Natos kjernevåpenstrategi fra 2010.....	51
Regjeringens forhold til Nato.....	54
Rustningskontroll.....	56
4.4 HVORDAN KAN DE NORSKE OFFISIELLE HOLDNINGENE FORKLARES?.....	58
Innledning.....	58
Norsk politisk konsensus.....	59
Norsk deklarasjon av atompolitikk.....	61
Alliansetilkn�ytning og avskrekking.....	64
Rustningskontroll.....	67
4.5 OPPSUMMERING.....	72
5 Avslutning.....	75
5.1 OPPSUMMERING.....	75
5.2 SENTRALE FUNN.....	75
5.3 AVSLUTTENDE KOMMENTAR.....	77
Litteraturliste.....	79
Vedlegg.....	85
VEDLEGG A - INTERVJUGUIDE.....	85

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den kalde krigen var en historisk periode preget av terrorbalanse, i betydningen gjensidig evne til ødeleggelse, som regulerte maktbalansen mellom USA og Sovjetunionen etter 2. verdenskrig. De sterkeste symbolene på at den kalde krigen var over, kan sies å være Berlinmurens fall i november 1989, oppløsningen av alliansen for «vennskap, samarbeid og gjensidig assistanse», bedre kjent som Warszawapakten i juli 1991, og Sovjetunionens kollaps i desember samme år.

The North Atlantic Treaty Organization (Nato) avblåste imidlertid den kalde krigen i juli 1990. Under sitt toppmøte i London besluttet alliansen, etter en intens debatt, imidlertid å beholde kjernevåpnene, men sa samtidig at de utelukkende skulle kunne benyttes for avskrekking og som en siste utvei i tilfelle en væpnet konflikt skulle bryte ut (Schulte, 2012, s. 59). I slutt-kommunikéet fra toppmøtet er dette beskrevet slik:

[Nuclear weapons] will continue to fulfill an essential role in the overall strategy of the Alliance to prevent war by ensuring that there are no circumstances in which nuclear retaliation in response to military action might be discounted (Nato, 1990).

Etter en gradvis tilføring av kjernevåpen til amerikanske avdelinger i Europa etter 1949, og for senere å tilby våpnene til de øvrige medlemslandene, ble Natos kjernefysiske profil et forhold som i sterk grad skulle komme til å påvirke alliansens politiske og militære utvikling gjennom den kalde krigen. Til tross for en ny geopolitisk situasjon, hvor USA fra januar 1992 sto igjen som eneste supermakt, fortsatte imidlertid Nato å basere forsvarsplanleggingen på en kombinasjonen av konvensjonelle og kjernefysiske virkemidler, inn i det som Skogrand og Tamnes omtaler som *den andre atomalder* (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 313). Så sent som i 2010 bekrefter alliansen i sitt strategiske konsept at: «Deterrence, based on an appropriate mix of nuclear and conventional capabilities, remains a core element of our overall strategy» (Nato, 2010).

Og selv om det under den kalde krigen var et sterkt folkelig engasjement i Vest-Europa rundt Natos kjernevåpenstrategi, synes ikke dette i like stor grad å være et fremherskende tema for det offentlige ordskiftet i dag, heller ikke i Norge. Kjernevåpenspørsmålet har stått så lavt på norsk dagsorden at det i stedet er skapt en situasjon hvor bare en *menighet* av spesielt interesserte synes å engasjere seg, noe en sentralt plassert kilde beskriver som uheldig (Intervju E, 2013).

Inntrykket som kan feste seg er derfor at mens Berlinmurens fall symboliserte åpenhet og relativ demilitarisering i Europa, og hvor Nato likevel valgte å beholde sine kjernevåpen som avskrekkende virkemiddel, har alliansepartneren Norge i beste fall forholdt seg passiv til, og i verste fall fraværende, i kjernevåpenspørsmålet. Det tilsynelatende effektive filter som sett utenfra synes å prege norsk debatt kan indikere to mulige scenarier; enten evner ikke norsk politikk å håndtere problematikken rundt kjernevåpen – eller så vil man ikke.

1.2 Problemformulering

Natos forsvarskonsept er hovedsakelig basert på alliansens evne og vilje til å utøve militær avskrekking gjennom kombinasjonen av konvensjonelle og kjernefysiske virkemidler. Og denne evnen kombinert med en vilje til å bruke kjernevåpen oppfattes av mange medlemsland som Natos ytterste sikkerhetsgaranti (Intervju A, 2013). Til tross for selvpålagte restriksjoner i forhold til alliert virksomhet på norsk territorium i fredstid er også Norge omfattet av denne sikkerhetsgarantien, og har siden 1966 og vært med og fattet de beslutninger som har regulert planlegging og bruk av Natos kjernevåpen i fredstid og for en eventuell konflikt (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 320).

Studiens problemstilling er som følger:

Hva har kjennetegnet Norges offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk etter den kalde krigen og hvordan kan disse forklares?

Offisielle holdninger skal i denne sammenhengen forstås som den normative innstillingen som regjeringen uttrykker i forhold til alliansens kjernevåpenpolitikk.

Hensikten med studien er å belyse norske standpunkt som har vært fremført i samband med revisjonen av alliansens strategiske konsepter i 1991, 1999 og 2010, og analysere hvorvidt disse direkte eller indirekte har medført noen endringer for Natos kjernevåpenpolitikk.

Studien belyser følgende underliggende spørsmål; kan holdningene forklares utfra Norges realpolitiske interesser eller de institusjonelle forpliktelsene Norge har som Natomedlem? Finnes bevisste motiver knyttet til Norges opptreden i disse spørsmålene? Er holdningene et resultat av Norges faktiske innflytelse i Nato som *småstat*; eller er det lille vi kan se av norsk debatt kun en innenrikspolitisk øvelse?

Norges avhengighet av Nato har økt etter den kalde krigen fordi landets evne til å beskytte seg mot ekstern fysisk maktbruk hjemme, eller bidra med militære kapasiteter internasjonalt, gradvis er redusert. Bjerga og Haaland beskriver situasjonen slik: «today's Norwegian Armed

Forces have little autonomous operational capacity. Accordingly, they only have limited relevance when operating outside a NATO context» (Bjerga & Haaland, 2010, s. 530).

Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk har vært og er preget av landets geografiske beliggenhet. Med felles grense mot Russlands kanskje mest strategisk viktige områder, har norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk gjennom selvpålagte restriksjoner vært utøvd gjennom et antall tiltak som balanserte forholdet Norge hadde til Nato på den ene siden og hindre unødvendig provokasjon av Russland på den andre.

Samtidig har Norge markedsført seg selv som fredsnasjon og har ved flere anledninger tatt til orde for kjernefysisk nedrustning med en målsetning om en kjernevåpenfri verden. Norges handlingsrom vurderes imidlertid som lite, noe daværende utenriksminister Jonas Gahr Støre poengterte i et foredrag til organisasjonen *Nei til Atomvåpen* i 2008: «som ikke-kjernevåpenstat har Norge begrensede virkemidler til disposisjon. Hva angår atomnedrustning kan vi ikke engang selv gå foran som et godt eksempel» (Støre, 2008).

I denne konteksten kan det derfor hevdes at holdningene Norge offisielt uttrykker signaliserer en grad av *splittethet* eller *dobbeltkommunikasjon* med hensyn til den betydelige avhengigheten landet har av alliansens sikkerhetsgaranti på den ene siden, og arbeidet for å redusere det viktigste symbolet for alliansens avskrekking på den annen side.

Natos kjernevåpenpolitikk har vært et sensitivt tema både i Norge og i alliansen forøvrig siden den ble introdusert. De politiske kostnadene forbundet med det å tilhøre en allianse som baserer sin avskrekkingsstrategi på bruk av kjernevåpen synes likeledes å ha steget etter den kalde krigen. Spesielt merkbart er dette i land hvor kjernevåpen er stasjonert. Debatten og utformingen av den praktiske politikken, både i Norge og i Nato, foregår i stor grad med et begrenset innsyn, noe som derfor kan fremmedgjøre temaet for uinnvidde. Denne studien kan derfor bidra til økt innsikt i noen av de forhold som påvirker myndighetenes utforming av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, avgrenset mot Natos kjernevåpenpolitikk.

Til tross for at kjernevåpnene fra 1991 fikk en utelukkende politisk betydning, viser funn i analysen at slutten på den kalde krigen ikke representerte noen dramatisk endring i Norges forhold til Natos kjernevåpenpolitikk. Norge har videreført sin betydelige avhengighet av Nato og USA, men har om noe pliktskyldig støttet alliansens kjernevåpenpolitikk.

Hovedsakelig fordi det hverken er ønskelig eller mulig å stille et norsk veto i dette for Nato særlig sentrale spørsmålet (Intervju D, 2013). Selv om Norge isolert sett kan tjene på at det er liten debatt rundt kjernevåpenspørsmålet, viser funn i analysen at Norge gjennom sin

tilnærming til alliansens kjernevåpenpolitikk i sterkt økende grad likevel forfølger en strategi hvor man sammen med andre utvalgte medlemsland prøver å utgjøre en balanse mot kjernevåpenstatene USA, Frankrike og Storbritannia ved å heve bevisstheten rundt alliansens forhold til rustningskontroll.

1.3 Avgrensning

Studiens teoretiske rammeverk benytter seg av *realismens* og *liberalismens* forklaringsmodeller fordi disse teoriene behandler forholdet mellom stater i et internasjonalt system og kjernevåpen som maktmiddel. Selv om både realismen og liberalismen representerer til dels omfattende teoretiske standpunkt og skoleretninger innenfor fagområdet internasjonal politikk, er de i denne studien avgrenset til de relevante delene av realisme og liberalisme som relaterer seg til selve problemstillingen. Strategi er i denne studie avgrenset til Natos kjernevåpenstrategi og den sikkerhetslogikk en småstat forholder seg opptrer innenfor etablert allianseteori.

I studien vil det overordnede politiske nivå (regjeringen) stå som bærer av de offisielle holdningene. Selv om norsk kjernevåpendebatt til tider involverer flere ikke-statlige aktører, vurderes ikke disse som relevante for denne studiens problemstilling gitt den avgrensning som er satt. Andre staters forhold til Natos kjernevåpenpolitikk vil imidlertid berøres der det er nødvendig for å få frem nyanser i forhold til norske offisielle holdninger.

Studien er tidsmessig avgrenset til perioden etter 1990, med spesielt fokus på Natos reviderte strategiske konsepter fra 1991, 1999 og 2010. Der det er nødvendig berøres også tidligere og senere perioder for å sette studiens problemstilling inn i en større ramme.

Til tross for at det knyttes flere moralske og etiske problemstillinger til bruken av kjernevåpen, og at det er sannsynlig at disse også påvirker norske offisielle holdninger, vil moral og etikk ikke berøres som sådan.¹

1.4 Metode og kilder

Studien er basert på en samfunnsvitenskapelig kvalitativ metode. Fordelen med å bruke kvalitativ metode her er at kjernen i problemstillingen søker svar på forhold som i utgangspunktet ikke lar seg kvantifisere. Snarere søker problemstillingen å oppnå en bredere forståelse av en situasjon. Slutninger og konklusjoner er trukket gjennom åpen (induktiv)

¹ Eksempel på norske myndigheters moralske/etiske verdisetting; Statens pensjonsfond utland hadde pr 22. april 2013 utelukket 10 selskaper som er involvert i produksjon av våpentyper som ved normal anvendelse bryter med grunnleggende [norske] humanitære prinsipper, herunder produksjon av kjernevåpen (Finansdepartementet, 2013).

tilnærming til empiriske data. En åpen tilnærming anses som fordelaktig i denne studien fordi det er et ønske å få fram ulike forståelser eller fortolkninger av en problemstilling.

Formålet med denne studien er å si noe kvalifisert om et case relatert til relevant teori. Et case-studium kan normalt relateres til en avgrenset historisk periode, en identifisert organisasjon, og et avgrenset konkret saksområde som skal undersøkes nærmere. Denne studien er en avgrenset (deskriptiv) historisk analyse, tuftet på tre avgrensede tidshistoriske eksempler. Studien ser på utviklingen i et 20-års perspektiv etter den kalde krigen, strukturert innenfor et intensivt design, der det konkret undersøkes hvilke holdninger norske myndigheter har fremført og hvordan disse kan forklares.

Det er valgt et bredt spekter av primære og sekundære kilder som samlet belyser hvorfor Nato fortsetter å basere sin avskrekingsstrategi på bruken av kjernevåpen, samt hvordan Norge har opptrådt i denne sammenheng. Primære kilder representerer her de uttalelsene som ulike regjeringer eller regjeringspartier har fremført i det offentlige rom etter 1990, samt nyhetsklipp og andre artikler som kan belyse saksfeltet. Kildene er valgt fordi de anses å være sentrale for forståelsen av fremførte holdninger sett opp mot problemstillingen. De offisielle uttalelsene er først og fremst tilgjengelige via regjeringens og de politiske partienes nettportaler og regnes i denne studien som førstehåndskilder. Nyhetsklippene behandles som annenhåndskilde, da de normalt har vært gjennom en redaksjonell tolkning før publisering.

Det er som del av studien gjennomført et antall intervjuer med personer på embetsmannsnivå i Utenriks- og Forsvarsdepartementet samt i Natos kommandostruktur. Kildene står eller har stått nær beslutningsprosessene knyttet til alliansens kjernevåpenpolitikk og kjernefysisk rustningskontroll. Gjennom nåværende eller tidligere virke setter informantene studiens problemstilling inn i en større ramme. Intervjuer er valgt fordi det med dem er mulig å belyse flere og eventuelt andre sider av problemstillingen enn hva som fremkommer i de skriftlige kildene. Videre anses informasjon som er fremkommet gjennom intervjuene å lette fortolkningen i analysen ved at de nyanserer funn som er gjort i de skriftlige kildene, samt understøtter og bidrar til økt forståelse av det teoretiske grunnlaget som ligger i de skriftlige kildene. Det ble valgt å gjennomføre intervjuene relativt sent i undersøkelsesfasen, noe som ga et godt grunnlag for å følge opp svarene som ble gitt på spørsmålene fra intervjuguiden med utdypende oppfølgingsspørsmål. Ulempen med intervjuer sent i innsamlingsfasen kan imidlertid være at spørsmålsstillingen kan oppleves å være ledende eller i for stor grad nyttes som et bekreftende/avkreftende virkemiddel for det forstudiene har avdekket. Denne effekten

er imidlertid søkt unngått ved at også oppfølgingsspørsmålene er gitt en så åpen utforming som mulig slik at informantene ikke skulle føle seg ledet i en spesiell retning.

Studien baserer seg bruk av åpne kilder. Spørsmål om Natos kjernevåpenpolitikk berører i sin natur selve kjernen i alliansens militære avskrekkingsevne og er i stor grad gradert informasjon. Dette påvirker tilfanget av åpen informasjon. Følgelig er det naturlig at informasjon som berører de operative og politiske sidene av temaet, både i Norge og i Nato i stor grad er avskjermet fra offentlig innsyn. Det har derfor, for denne studiens formål, vært en betydelig utfordring å få tilgang til åpen informasjon som beskriver de norske prosessene for den aktuelle tidsperioden. Deler av studien er derfor basert på informasjon som er innhentet fra anonymiserte kilder gjennom intervjuer. Kildene er i studien sporbare som *Intervju A-E*. Forholdet kan oppfattes som en begrensende faktor med hensyn til studiens reliabilitet, noe som er søkt løst ved å vinkle studien slik at detaljer rundt interne politiske prosesser som uttrykker norske holdninger, men som ikke er offentlig tilgjengelig, heller ikke er avgjørende for å kunne behandle studiens problemstilling.

Sekundære kilder som er benyttet kjennetegnes av litteratur som behandler kjernevåpenstrategi generelt og Natos kjernevåpenpolitikk spesielt. Videre benyttes sekundære kilder som gir en teoretisk grunnleggende forståelse av fagområdet internasjonale relasjoner, sett gjennom perspektivene realisme og liberalisme i forhold til en stats eller allianses sikkerhetspolitiske handlingsrom. I tillegg benyttes kilder som beskriver en småstats handlingsrom i en militær allianse.

Studiens validitet styrkes normalt gjennom de funn i analysen som identifiserer årsakssammenhenger og kan nyttes i en mer allmenngyldig generalisering. Men med tanke på denne studiens spesifikke problemstilling har det ikke vært et mål i seg selv å etablere allmenngyldige årsakssammenhenger.

Studiens reliabilitet er søkt oppnådd gjennom å benytte åpne og lett tilgjengelige primær- og sekundærkilder. Utfordringer knyttet til forutinntatthet, som kan bidra til å trekke feil slutninger eller slutninger som mangler nødvendig dekning, er forsøkt redusert gjennom bruk av et bredt spekter av primær- og sekundærkilder, samt bruk av flere teoretiske perspektiv for å belyse problemstillingen. Studien benytter tre variabler, representert gjennom alliansens reviderte strategiske konsept etter 1990, med formål å belyse et bredt spektrum av norsk politikk både tidsmessig og ideologisk. Intervjuene som er gjennomført har satt spesielle krav til spørsmålene, tolkningen av svarene og oppfølgingsspørsmålene som ble stilt. I denne studie er dette forholdet kritisk fordi sensitiviteten som er knyttet til kjernevåpenspørsmålet

har et potensiale i seg at informasjon som fremkommer gjennom intervjuene kan fremstå som subjektive vurderinger av en situasjon snarere enn en analyse av norske offisielle holdninger. Objektivitet i studien er søkt oppnådd ved at analysen og tolkningen av utvalgt empiri følger en tilnærmet lik fremgangsmåte for hele tidsperioden.

Regjeringens offisielle uttalelser er tilgjengelig på offisielle nettportaler, mens regjeringspartienes partiprogram er hentet fra Universitetet i Bergens database PolSys. I tillegg er det benyttet elektroniske artikler, hovedsakelig hentet fra databasen ATEKST. Denne databasen fører en lang rekke norske medier, men søkene er begrenset til å gjelde rikspresse og fagtidsskrifter. Lokalpresse er utelatt, da disse i stor grad reproducerer NTB eller rikspresse i egen dekning av norsk og alliert kjernevåpenpolitikk. De skriftlige kildene som nyttes i studien anses å inneha fra høy til meget høy reliabilitet for henholdsvis avisartiklene og uttalelsene fra Regjeringen.

1.5 Introduksjon av sentrale begrep

I arbeidet med studien har det tegnet seg et bilde av at de grunnleggende forutsetningene for norske offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk etter den kalde krigen fortsatt er tuftet på to forhold; *tverrpolitisk konsensus* og *deklaratorisk atompolitikk*.

En høy grad av tverrpolitisk konsensus har eksistert i Stortinget uavhengig av skiftende innenriks- og utenrikspolitiske rammer, slik som ulike regjeringskonstellasjoner og endrede geopolitiske betingelser. Dette har vært kjennetegnet for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk generelt og i forholdet til Natos kjernevåpenpolitikk spesielt.

Hovedinntrykket underbygges følgelig av at norske offisielle holdninger først og fremst er et resultat av kontinuitet i utførelsen av politikken.

Den høye graden av politisk enighet var også en forutsetning for videreføringen av den nasjonale deklaratoriske atompolitikken, som del av en nasjonal base- og atompolitikk, slik den har vært kjent for alliansen siden Einar Gerhardsens tale til Nato-toppmøtet i Paris 1957. Her avviste han både utstasjonering av mellomdistanseraketter og fredslagring av atomstridshoder for taktiske stryker på norsk jord. (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 114-120). Norsk atompolitikk var gjenstand for en videreutvikling gjennom den kalde krigen, men hovedlinjene lå fast, Selv om politikken ikke har vært utfordret etter den kalde krigen er det likevel et forhold som med stor sannsynlighet styrker oppslutningen i den norske befolkningen rundt et norsk medlemskap i Nato.

Begge begrepene vil tas med og behandles som selvstendige faktorer i den empiriske analysen i kapittel 4.

1.6 Struktur

Studien er strukturert med fem kapitler. Innledningskapittelet presenterer studiens bakgrunn, problemstilling, hensikt og hvilke avgrensninger som er lagt til grunn for arbeidet.

Avslutningsvis presenteres metodevalget og en vurdering av de kildene som brukes.

Kapittel 2 beskriver sammenhengen mellom de innenriks- og utenrikspolitiske faktorene som Norge som stat må forholde seg til for å kunne opptre i en internasjonal organisasjon som Nato. Videre drøftes maktperspektivene *realisme* og *liberalisme* for henholdsvis kontroll av sikkerhet og håndtering av sikkerhet, og handlingsrommet Norge som en *småstat* i Nato kan operere innenfor. Hensikten er å redegjøre for det teoretiske grunnlaget som nyttes i studiens empiriske analyse.

Kapittel 3 vil sammen med funnene i kapittel 2 å etablere et fundament som nyttes for analysen.

Kapittel 4 vil med grunnlag i det teoretiske rammeverket analysere kjennetegnene på Norges offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk etter den kalde krigen. Kapittelet gir en kronologisk beskrivelse av utviklingen av Natos kjernevåpenpolitikk slik den er formulert i det strategiske konseptet, i tillegg til å identifisere kjennetegnene på de uttrykte holdningene som samtidige norske regjeringer har utvist. Kapittelet drøfter i tillegg grunnlaget for de norske offisielle holdningene, avgrenset til faktorene norsk politisk konsensus og norsk deklarasjonisk atompolitikk, allianseavhengighet og avskrekking og rustningskontroll.

Kapittel 5 sammenfatter sentrale funn sett opp mot studiens problemstilling.

2 Teoretisk rammeverk

Hensikten med dette kapittelet er å redegjøre for det teoretiske grunnlaget som nyttes i studiens empiriske analyse. Kapittelet er tredelt, hvor første del beskriver sammenhengen mellom de innenriks- og utenrikspolitiske faktorene en stat må forholde seg til for å kunne opptre i et internasjonalt system. Den andre delen behandler maktperspektivene *realisme* og *liberalisme*, med fokus på henholdsvis kontroll av sikkerhet og håndtering av sikkerhet. Avslutningsvis beskrives Norges handlingsrom som *småstat* innenfor Nato.

2.1 Innledning

Det eksisterer flere teoretiske modeller som kan nyttes for systematisk tenkning om internasjonale problemstillinger, herunder krig og fred, konflikt og samarbeid, velstand og fattigdom samt utvikling eller mangel på utvikling. For studier i internasjonale relasjoner er de mest sentrale teoriene *realisme*, *liberalisme*, *International Society (Den engelske skole)* og *International Political Economy (IPE)* (Jackson & Sørensen, 2010, s. 29). I denne studien vil imidlertid teoriene *realisme* og (*institusjonell*) *liberalisme* benyttes fordi de begge utfra sitt perspektiv beskriver forholdet mellom stater i et internasjonalt system og langt på vei synes å stå i kontrast til hverandre med hensyn til kjernevåpnenes rolle for staters sikkerhet.

Norge er forsvars- og sikkerhetspolitisk knyttet til Nato og USA.² Hovedsakelig er knytningen motivert utfra den sikkerhetsgaranti alliansen gir, men også at Norge som småstat her har tilgang til en arena hvor landet gjennom konsultasjoner kan få oppmerksomhet rundt egne sikkerhetsbehov. Natos sikkerhetsgaranti er forankret i en avskrekkingsstrategi blant annet basert på bruken av kjernevåpen. Norge har av prinsipielle årsaker ikke ønsket å stasjonere kjernevåpen på norsk territorium i fredstid. Følgelig vil kjernevåpnenes eksistens i en allianse Norge er medlem i påvirke Norges forhold til Nato. Natos kjernevåpenpolitikk er en integrert del av alliansens helhetlige politikk og vil således måtte kobles til moderne tenkning rundt sikkerhet slik denne praktiseres i dag. Tankene rundt bruk av kjernevåpen som et taktisk eller operasjonelt virkemiddel er derfor også for Natos del forlatt fordi våpnene i økende grad representerer en politisk belastning og ikke lenger korresponderer med den alminnelige forståelse av krig og konflikt. En konsekvens av dette er at planlegging og bruk av kjernevåpen i alliansen dermed ikke lenger utelukkende kan knyttes til ett maktperspektiv alene, men snarere at Nato må forsøke å kombinere flere maktperspektiv for å utvikle en

² *Sikkerhetspolitikk*: tiltakene som iverksettes for å oppnå beskyttelse for eget land mot fysisk maktbruk og vold utenfra, i praksis oftest med militær maktbruk (Skogan, 2011, s. 102). Sikkerhetspolitikken blir i større grad bestemt av generelle politiske og ideologiske holdninger, spesielt i småstater som ikke står ovenfor presserende utfordringer fra omverdenen (Kjølborg, 2007, s. 15).

kjernevåpenpolitikk som er i alliansens interesse men som samtidig bidrar til en troverdig sikkerhetsgaranti også i fremtiden.

2.2 Staten som aktør i et internasjonalt system

Sett i et moderne historisk perspektiv er den sentrale aktøren i internasjonale relasjoner *nasjonalstaten* (Jackson & Sørensen, 2010, s. 13-14).³ Utfallet av 2. verdenskrig fikk imidlertid en særlig sentral betydning for sameksistensen mellom statene fordi man i 1945 kun sto igjen med to stormakter, samtidig som et kjernefysisk våpenkappløp mellom dem skapte en helt ny dimensjon for de internasjonale relasjonene.

Det er to dimensjoner som sammen må være oppfylt for at staten som enhet skal fylle en funksjon; 1) et *indre aspekt* hvor relasjonen stat (myndigheten) – samfunn (innbyggernes behov) står i sentrum, og 2) et *ytre aspekt* hvor staten fremstår som en internasjonalt anerkjent enhet gjennom folkerett og diplomati med et geografisk avgrenset område (territorium), med en egen befolkning, og som en formelt uavhengig og suveren politisk enhet med egne politiske institusjoner (Jackson & Sørensen, 2010, s. 3, 18-20).

Sammenhengen mellom det indre og ytre aspekt forklarer hvorfor statens utenrikspolitikk ikke bør betraktes adskilt fra andre former for politikk, noe Jonas Gahr Støre beskrev i sin redegjørelse til Stortinget i februar 2012:

En hovedoppgave for moderne utenrikspolitikk er å gjøre innenrikspolitikken mulig. Utenrikspolitikken må bidra til å støtte opp om norsk økonomi og velferd og støtte norske bedrifter, kunnskapsinstitusjoner og norsk verdiskaping (Støre, 2012).

For Norge vil forsvars- og sikkerhetspolitiske avveininger derfor måtte settes inn i en helhetlig ramme hvor både hensynet til innenrikspolitiske behov og landets utenrikspolitiske forbindelser berøres. Den norske baseerklæringen av 1949 er et eksempel hvor norsk innenrikspolitikk fikk betydning for norsk utenrikspolitikk, men hvor man også fikk en praktisk talt enstemmig oppslutning om Nato i Stortinget (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 141). Det er derfor mulig å argumentere for at Natos kjernevåpenpolitikk også må betraktes som del av norsk politikk for øvrig fordi Norge er del av alliansen og baserer sin nasjonale sikkerhet på den sikkerhetsgarantien som Nato gir selv om dette også inkluderer bruk av kjernevåpen.

³ *Internasjonale relasjoner*: samlebetegnelse for de mange ulike former for kontakt, utveksling og interaksjon av politisk, økonomisk, kulturell eller annen art som foregår over landegrensene mellom stater, internasjonale og private organisasjoner, institusjoner, grupper og individer (Knudsen & Sæter, 2012).

2.3 Realismeperspektivet – kontroll av internasjonal sikkerhet

Innledning

Realismen karakteriseres ofte med at den har: 1) et pessimistisk syn på den menneskelige natur, 2) en overbevisning om at internasjonale relasjoner er preget av konflikter og at de internasjonale konflikter kan løses gjennom maktbruk, 3) en høy aktelse for verdien som ligger i statens sikkerhet og overlevelse, og 4) en grunnleggende skepsis til at innenrikspolitisk fremgang kan overføres til internasjonal politikk (Jackson & Sørensen, 2010, s. 59).

Realismen som forklaringsmodell er tett knyttet til det historiske øst-vest forholdet under den kalde krigen. Perioden var primært preget av to forhold; 1) et bipolar spenningsforhold mellom supermaktene USA og Sovjetunionen som begge var forberedt og villig til å utkjempes en ideologisk basert kjernefysisk krig, og 2) utviklingen av kjernefysiske våpen og leveringsmidler som kunne rettes mot et hvert sted i verden (Jackson & Sørensen, 2010, s. 92). Denne tilstanden ble av realistene beskrevet som stabil fordi konfliktene ble regulert av de dominerende blokkenes ønske om å bevare systemets helhetlige stabilitet og karakter. Fremveksten av en multipolar geostrategisk situasjon slik vi ser den etter 2010 kan derfor i henhold til realismen, tolkes som et tegn på at det etableres en global ustabilitet som igjen skaper grobunn for en ny kald krig. John J. Mearsheimer hevder i så måte at:

The West has an interest in maintaining peace in Europe. It therefore has an interest in maintaining the Cold War order, hence an interest in the continuation of the Cold War confrontation; developments that threaten to end it are dangerous (John J. Mearsheimer gjengitt i Jackson & Sørensen, 2010, s. 78).

Om det skulle ligge en sannhet i denne påstanden vil Natos relevans for Norge med stor sannsynlighet opprettholdes.

Det internasjonale systemet

Realismen befatter seg primært med sikkerhetspolitikk utøvet mellom suverene stater som opptrer i et internasjonalt *anarki*. Anarkiet gjenkjennes som en tilstand hvor det ikke eksisterer noen (global) overnasjonal myndighet som er mektig nok til å redusere trusselen mot stabiliteten. I denne situasjonen blir dermed utenrikspolitikken primære mål å beskytte statens interesser mot andre stater som kan true dens eksistens. Følgelig forstås begrepet *internasjonale relasjoner* i realismen som en dominans- og sikkerhetskamp mellom statene, hvor den normative kjernen er nasjonal sikkerhet og statens overlevelse. Statens

hovedoppgave blir dermed gjennom bruken av makt og maktutøvelse som de viktigste virkemidlene å treffe tiltak som sikrer dens overlevelse (Kjølborg, 2007, s. 10).

Suverenitet gjør stater like, formelt og juridisk sett, men ikke i forhold til makt og relevans fordi statens posisjon i det internasjonale systemet primært defineres gjennom den reelle makt staten projiserer. Stephen J. Blank siterer den tidligere russiske forsvarsministeren Sergey Ivanov når han beskriver maktmidlenes sentrale rolle i det internasjonale systemet:

[m]ilitary capability, especially nuclear capability, should be sufficient if we want to be at a [safe] level or even merely independent. No one likes the weak, no one listens to them, everybody abuses them, and when we have parity, others talk to us differently (Ivanov, som sitert i Blank, 2011, s. 222).

Svake stater vil dermed kunne bli ignorert eller motarbeidet og må derfor vurdere alternative tiltak som kan møte deres egne sikkerhetsbehov. Rett balanse mellom ambisjoner og ressurser er imidlertid sentralt og må gjenspeiles i utførelsen av statens forsvars- og sikkerhetspolitikk for at dens rettmessige plass i det internasjonale systemet skal kunne etableres (Blank, 2011, s. 262-263).

Maktbalanse

For realismen er det primært to forhold som forklarer hvordan global sikkerhet realiseres; *maktbalanse* og *avskrekking* (Faruque, 2010). Som begrep nyttes de imidlertid for å forklare hvordan usikkerhet kan *kontrolleres*. I begrepet maktbalanse ligger det i tillegg et normativt aspekt, idet *maktbalanse* kan forstås slik at den signaliserer hvordan statene bør opptre for å opprettholde likevekten i systemet (Knudsen, 2013b).

For at maktbalansering skal ha noen relevans må statene imidlertid, gjennom forhandlinger og fulgt opp av politiske normer og atferdsmessige retningslinjer, skape en situasjon hvor det etableres likevekt mellom dem, og samtidig forhindre fremveksten av en hegemon eller dominerende stat som gjennom sin *tyngde* i form av maktmidler påvirker eller i ytterste konsekvens velter den samme balansen. Hensikten er derfor å kunne balansere statens interesser på en slik måte at den samtidig reduserer faren for at det bryter ut krig (Faruque, 2010).

Maktbalansen under den kalde krigen var primært symbolisert gjennom stormaktsrivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen. Nato ble gjennom oppdemning og avskrekking av Warszawapakten trukket inn som et amerikansk maktbalanserende virkemiddel i Europa. Etter den kalde krigen er imidlertid den globale maktbalanseringen i stor grad kjennetegnet av militær asymmetri og en gradvis forflytning fra Europa til Asia.

Nato fremstår derfor ikke lenger direkte som et symbol på maktbalansering, men snarere som sikkerhetsgarantist for medlemmene gjennom å avskrekke en udefinert motstander, slik dette kommer til uttrykk i Atlanterhavstraktatens Artikkel V (Nato, 1949).⁴

Avskrekking

Både realismen og liberalismen gir inntrykk av å forstå global sikkerhet gjennom *avskrekking*. Imidlertid kan det synes som om realismen hevder at krig kan forhindres gjennom trusler om bruk av vold (Faruque, 2010). Avskrekking benyttes som virkemiddel for å hindre uønsket atferd, og er et produkt av evne og vilje til å utøve vold. Hvor omfattende avskrekkingen utøves er imidlertid et resultat av hva som til enhver tid er politisk akseptabelt.

Tradisjonell strategisk avskrekking blir av realistene oppfattet som den internasjonale sikkerhets *skjelett* – det som holder det internasjonale systemet stabilt på globalt eller regionalt nivå (Blank, 2011, s. 201). I sikkerhetspolitikken er formålet å hindre militær aggresjon mot en selv eller sine allierte (Skogan, 2011, s. 116). Følgelig er avskrekking gitt en sentral posisjon i Natos strategi og fremstår dermed også som interessant for Norge.

Avskrekking som *kraft* springer ut av både indre og ytre kilder. For eksempel et militært forsvar, særskilte stormaktsinteresser, forsvarsallianser og i økende grad også gjennom etablerte normer som tar avstand fra væpnet maktbruk fra én stat mot en annen (Skogan, 2011, s. 118-119). For å nå sine politiske mål kan staten velge å benytte seg av *hard makt*, det vil si militære, diplomatiske, politiske og økonomiske virkemidler i tillegg til strategisk kommunikasjon selvstendig eller i kombinasjon med hverandre (Kjølberg, 2007, s. 9).⁵ Virkemidlenes primære hensikt er imidlertid å påvirke andre stater slik at disse handler overfor en selv på en mer positiv, eller mindre negativ måte enn de ellers ville ha gjort (Kjølberg, 2007, s. 9).

For at en kjernefysisk avskrekking skal være troverdig er det imidlertid et antall forutsetninger som må være på plass:

The efficacy of [a nuclear] threat may depend on what alternatives are available to the potential enemy, who, if he is not to react like a trapped, must be left some tolerable

⁴ Nato Artikkel V: *An armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area* (Nato, 1949).

⁵ Medienes psykologiske påvirkning og innflytelse i det moderne samfunn gjør at strategisk kommunikasjon må regnes inn som et selvstendig virkemiddel (Diesen, 2010).

recourses. We have come to realize that a threat of all-out retaliation...eliminates lesser courses of action and forces him to choose between extremes [and] may include him to strike first (Thomas Shelling sitert i Jackson & Sørensen, 2010, s. 70).

Ut fra den rådende sikkerhetspolitiske tenkningen i Nato identifiserer dette sitatet flere ulike aspekter. For det første at den klassiske måten å vurdere kjernefysisk avskrekking på, gjennom å opprettholde et stort volum, har endret seg for Nato fordi Russland ikke lenger defineres som en fiende. Og for det andre at krig som virkemiddel kan unngås gjennom utøvelse av et rasjonelt politisk lederskap. Kjernen er at rasjonelle beslutningstakere normalt ønsker å unngå krig og heller bruke alternative virkemidler for å nå sine politiske mål. De vil derfor heller ikke opptre aggressivt mot stater som har kjernevåpen fordi disse utgjør en langt større og mer ødeleggende trussel enn andre stater som ikke disponerer slike (Faruque, 2010). Et tredje aspekt ligger i tankene rundt maktbruk generelt og avskrekkingens rolle etter den kalde krigen spesielt. Det er alminnelig akseptert å hevde at avskrekkingen har fått et annet innhold enn tidligere fordi den nå, i følge Sverre Diesen, først og fremst hviler på utsiktene for blant annet uønskede politiske og økonomiske konsekvenser av en omfattende konflikt snarere enn på rene militære styrkevurderinger (Diesen, 2012).

For kjernevåpenenes avskrekkende rasjonale har det således også vokst frem flere ulike syn. Stephen J. Blank argumenterer for kjernevåpenenes *minskede* avskrekkende verdi på denne måten:

assigning [...] nuclear weapons any role beyond 'core nuclear deterrence' is both unnecessary and counterproductive. [...] Reserving the option to use nuclear force in non-nuclear situations provides little or no deterrent value at high cost. It undermines the credibility of conventional deterrence, complicates our nonproliferation diplomacy and can be used by other countries to justify the pursuit or improvement of nuclear weapons (Blank, 2011, s. 422).

I sterk kontrast til denne forståelsen står Russlands forståelse av kjernevåpenenes rolle etter den kalde krigen. President Vladimir Putin tildelte landets kjernevåpen både en taktisk og strategisk avskrekkende rolle i forsvaret av Russland, hvor fra de skulle kunne være i stand til å garantere nøytralisering av alle våpensystemer en motstander måtte disponere (Vladimir Putin gjengitt i Blank, 2011).

Putins uttalelse er sannsynligvis et eksempel på en historisk og kulturelt betinget russisk retorikk, men kan også være et utslag av tradisjon og innenrikspolitikk hvor det tilsynelatende ikke eksisterer noen motforestillinger i forholdet til kjernevåpen (Intervju D, 2013). Begge

sitatene synes imidlertid å gjenspeile en rådende sikkerhetspolitisk forståelse, i tid hvor vurderinger vedrørende konvensjonell styrkeoverlegenhet i Europa synes å ha skiftet til Natos fordel.

2.4 Liberalismeperspektivet – håndtering av internasjonal sikkerhet

Innledning

Liberalismen karakteriseres ofte med at den har: 1) et positivt syn på den menneskelige natur, 2) en overbevisning om at internasjonale relasjoner skaper samarbeid snarere enn konflikter, og 3) en generell tro på utvikling og fremskritt (Jackson & Sørensen, 2010, s. 95). Den teoretiske tilnærmingen til det internasjonale systemet er primært knyttet til fremveksten av den moderne stat og teknologisk utvikling fordi vitenskapelige fremskritt og evnen til å mestre naturen øker troen på menneskelig fornuft og rasjonalitet (Jackson & Sørensen, 2010, s. 96). Forfølger man denne argumentasjonen vil følgelig demokratisk utvikling og fred mellom stater kunne bevares gjennom lovregulering og ved å etablere en gjensidig avhengighet mellom statene basert på handel over landegrensene, snarere enn fra avskrekking gjennom hard makt.

Det internasjonale systemet

Individene og deres felles interesse, representert ved staten, ønsker i henhold til liberalismen både utvikling og velstand basert på en forpliktelse til liberale verdier. Veien dit går gjennom internasjonale institusjoner med et forpliktende samarbeid på både samfunns- og statsnivå.⁶ Woodrow Wilsons visjon for *Folkeforbundet* (1919-1946) var å endre tilstanden i det da eksisterende internasjonale system fra en *jungel* av kaotisk maktpolitikk til en *dyrehage* av fredelig og regulert sameksistens (Jackson & Sørensen, 2010, s. 105-106). Internasjonale institusjoner og rett kan utfra dette perspektiv både påvirke og moderere staters nasjonale interesser slik at betydningen av militær makt som virkemiddel for konfliktløsning mister sin relevans og dermed bidrar til å opprettholde eller øke den internasjonale stabiliteten.

For utviklingen av *rettsstaten* har individets dømmekraft, oppfatning om at sosial og politisk endring kan føre til menneskelige fremskritt, samt beskyttelsen for enkeltindividet vært særlig viktig. Det samme rasjonale kan i henhold til liberalismen overføres til samhandling mellom stater, herunder etablering av systemer for kollektiv sikkerhet (Jackson & Sørensen, 2010, s. 97-98).

⁶ Inkluderer også de regler (regimer) som regulerer handlingene mellom stater. I perspektivet *International Society* hevdes det at statssuverenitet og maktbalanse også faller inn under begrepet internasjonal organisasjon (Jackson & Sørensen, 2010, s. 106).

Kollektiv sikkerhet

For liberalismen er det primært to begrep som forklarer hvordan global sikkerhet håndteres; *kollektiv sikkerhet* og *rustningskontroll* (Faruque, 2010).⁷ I sum kan man argumentere for at liberalismen ser samarbeid, spesielt mellom ”likesinnede” stater, som en nøkkel til kollektiv sikkerhet. Fred skal opprettholdes gjennom implementering av internasjonal lov og rett, en aktiv verdensopinion og om nødvendig også gjennom bruk av militære sanksjonsmidler autorisert av FN. I dette ligger hypotesen om at internasjonal tilrettelegging av muligheten for sanksjonering vil avskrekke stater som bruker væpnet makt til annet enn rent selvforsvar (Skogan, 2011, s. 122). Ikke minst har småstater vært opptatt av dette fordi utviklede regimer og normer betyr mer for dem enn for større stater som ofte er bedre rustet til å beskytte seg gjennom egen styrke (Skogan, 2011, s. 121).

Kollektiv sikkerhet, slik denne utøves av FN, kan beskrives som en solidarisk tilnærming mellom stater hvor «én for alle, alle for én» står i sentrum (Faruque, 2010). Natos sikkerhetspolitiske forståelse bygger på FNs visjon for legitim bruk av militær makt, slik denne er formulert i FN-charterets artikkel 51⁸, men utvides i tillegg gjennom en uttrykt sikkerhetsgaranti kombinert med et sett forpliktelser i det som utgjør alliansens *kollektive forsvar*, slik dette er formulert i Atlanterhavspaktens artikkel V.

Artikkel V er av mange oppfattet som selve sjelen i Nato og uttrykker, slik også Forsvarsdepartementet vurderer det, at sikkerheten innenfor Nato på den ene siden er udelelig, samtidig som et press legges på både alliansen og det enkelte medlemsland til å handle slik at sikkerhetsgarantien fremstår som reell og alliansen som troverdig også for utenforstående aktører (Forsvarsdepartementet, 2009, s. 26-27). For Norge fremstår denne alliansesolidariteten sentralt og gjenspeiles praktisk blant annet gjennom en betydelig deltakelse i Natos krisehåndteringsoperasjoner og gjennom en konstruktiv tilnærming til revisjonsprosessen av alliansens strategiske konsept.

Rustningskontroll

Rustningskontroll er det andre sentrale begrepet som forklarer håndtering av global sikkerhet. Trykket på *kontroll* tillegges spesiell vekt fordi motvekten, *å være ute av kontroll*, kan skape

⁷ *Kollektiv sikkerhet*: sikkerhetspolitisk doktrine som en gruppe stater i fellesskap har avtalt for å forhindre eller stanse krig mellom dem. Kollektiv sikkerhet innebærer en forpliktelse fra alle deltagende stater til å gripe aktivt inn, om nødvendig med militær makt, så snart en stat i systemet måtte gjøre seg skyldig i aggresjon eller krigshandlinger (Knudsen, 2013a).

⁸ FN-charter Artikkel 51: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml> (United Nations, 1946).

et inntrykk av å være i en uønsket og ukontrollerbar situasjon, noe som kan generere usikkerhet i et internasjonalt system (Freedman, 2003, s. 184).

I et teoretisk perspektiv er det mulig å argumentere for at rustningskontroll kan defineres som idealisme snarere enn liberalisme. Idealismen synes å dele liberalismens grunnleggende oppfatning, men forklarer utviklingen mot en mer fredelig tilstand snarere som en reise hvor statene beveger seg vekk fra en tilstand av anarki, via regimedannelser til en tilstand der kollektiv sikkerhet eksisterer for så å ende opp som del av et sikkerhetsfelleskap.

Begrepet rustningskontroll (*arms control*) ble introdusert på midten av 1950-tallet og indikerte, i motsetning til begrepet nedrustning (*disarmament*), en bevegelse bort fra forsøket på total eliminering av kjernevåpnene fordi våpenkappløpet tilsynelatende var kommet for langt. Rustningskontroll skulle derfor etablere en balanse mellom statene gjennom å: 1) kombinere en reduksjon av både kjernevåpen og konvensjonelle våpen, og 2) introdusere troverdige mekanismer som styrker avskrekkingen på den ene siden, men forhindrer overraskelsesangrep på den annen side (Freedman, 2003, s. 186-187).

Rustningskontrollens overordnede hensikt er å skape avspenning i internasjonale relasjoner, noe som på sikt kan lede stabilitet og følgelig redusere faren for krig eller konflikt (Faruque, 2010). Fokuset har følgelig vært satt på masseødeleggelsesvåpnene fordi disse ikke bare er gradforskjellige fra konvensjonelle våpen, men representerer med sine fysiske og psykologiske effekter noe prinsipielt nytt og annerledes (Diesen, 2000, s. 106).

For at rustningskontroll skal virke er den avhengig av partenes styrkemessige utgangspunkt. Rustningskontrollens substansielle fokus er således i større grad enn dens kvantitative fokus avgjørende for det resultat som kan oppnås. For Russland, som opplever at deres konvensjonelle militærteknologiske nivå ikke har fulgt utviklingen på vestlig side, har det derfor i økende grad blitt viktigere å trekke inn andre forhold når rustningskontroll skal diskuteres enn utelukkende å etablere en balanse i antall strategiske våpen (Blank, 2011, s. 309-314).

Rustningskontroll har også etter den kalde krigen vist seg å være en krevende aktivitet avhengig av hvilket militært og politisk utgangspunkt som legges til grunn. Reduksjonen av ikke-strategiske kjernevåpen er et resultat av unilaterale tiltak og ikke som del av fremforhandlede løsninger mellom USA og Russland. Det kan ha sammenheng med at temaet berører selve kjernen i statenes opplevelse av sikkerhet. Selv om rustningskontroll på kort sikt ikke fjerner tilstedeværelsen av kjernefysiske våpen, har det erfaringsmessig vist seg at noen

gjensidige, skrittvis og positivt opplevde effekter likevel kan hentes ut. Lawrence Freedmans omtaler gevinstene i det han opplevde som en sakteflytende prosess:

[arms control] offered no sense of a final solution to the curse of armament upon mankind. Rather there would, for an indefinite duration, be a series of mutually agreed adjustments to force structures (*Freedman, 2003, s. 184*).

Sitatet indikerer følgelig at rustningskontroll er en tidkrevende prosess der fremgangen er avhengig av åpenhet og gjensidig tillit og hvor resultatene bygges sten på sten.

2.5 Norsk handlingsrom innenfor Nato

Innledning

Det er vanlig å argumentere for at stormaktene styrer internasjonal politikk. Mange henviser derfor til den klassiske realisten Thucydides (460-395 f.kr) når de forsøker å oppsummere maktforholdene mellom stater med at sterke stater gjør det de har makt til å gjøre og svake stater aksepterer det de må akseptere (Jackson & Sørensen, 2010, s. 62).

Det internasjonale systemet består hovedsakelig av svake stater, i betydningen av at de har sikkerhetsutfordringer som overgår egen forsvarsevne. Norge kan i de fleste sammenhenger innplasseres blant dem. Spørsmålet blir da hvilke valg Norge tar for å ivareta sitt uttrykte ønske om suverenitet og politiske handlefrihet?

Småstaten

Det er gjort flere forsøk på å definere en *småstat*, og det kan synes som om staters relative heller enn absolutte størrelse passer best i sikkerhetspolitiske analyser. Kjølberg gir følgende definisjon av en småstat: «en stat som føler at den befinner seg innenfor det sikkerhetspolitiske interesseområde til en annen og større stat som ikke regnes som del av det samme sikkerhetsfellesskap» (Kjølberg, 2007, s. 9). Norge vil følgelig kunne defineres som en småstat når vi legger landets geografiske beliggenhet og Russlands sikkerhetspolitiske interesseområde til grunn.

Alliansesamarbeid

Trusselpersepsjon hos den enkelte stat er ulik og utformingen av et lands forsvars- og sikkerhetspolitikk er normalt en konsekvens av de mål som staten fastsetter og de overlegninger som gjøres på andre områder av så vel utenriks- som innenrikspolitikken (Skogan, 2011, s. 139). Følgelig er det også normalt at den enkelte stat vurderer bøtende tiltak sett opp mot deres eget forsvars- og sikkerhetspolitiske behov (Noetzel & Schreer, 2009, s. 220). Det går imidlertid et hovedskille mellom land som velger å søke beskyttelse mot fysisk maktbruk ved egen hjelp, og de som søker beskyttelse mot fysisk maktbruk i en allianse. På

den ene side kan stater søke å *skjerme* seg, hvilket kan bidra til ubundethet av andre land generelt, og hva gjelder muligheten for å stå utenfor væpnede konflikter som disse kan komme opp i spesielt.⁹ I tillegg kan det hjelpe til med å forebygge og fjerne motiver for militær eller annen fysisk maktbruk mot en selv (Skogan, 2011, s. 136). På den annen side kan stater søke *samarbeid* gjennom å knytte seg til én eller flere andre stater og på den måten få særskilt hjelp fra disse i tilfelle de utsettes for militær aggresjon eller annen voldsutøvelse (Skogan, 2011, s. 137).¹⁰ Siktemålet med medlemskapet kan både være økt nektelse og avskrekking, men formålet er likevel primært å avverge militær maktbruk mot en selv. Flere stater legger vekt på et tredje alternativ; *tilpasning*, hvor en svak stat kan velge å inngå allianse med en sterkere stat man frykter en konflikt med og for dermed å fjerne insitamentet hos denne for å foreta overgrep mot småstaten. Fenomenet er i statsvitenskapelig teori kjent som *bandwagoning* (Kjølberg, 2007, s. 13).¹¹ Forholdet vurderes imidlertid ikke som relevant for denne studien og behandles derfor ikke videre.

Medlemskap i en allianse er normalt mer forpliktende enn et medlemskap i en løst sammensatt koalisjon. Gevinsten ligger imidlertid i at det normalt fører med seg en mer eller mindre eksplisitt garanti for hjelp i en konfliktsituasjon (Kjølberg, 2007, s. 18).¹² Med Natomedlemskapet følger det derfor både militære, økonomiske og politiske kostnader, noe som kommer til uttrykk som *solidarisk byrdefordeling* og gjennom forpliktelser knyttet til den strategien som er implementert. Dette inkluderer følgelig også medlemslandenes kostnader til alliansens kjernevåpenpolitikk, herunder lokalisering av kjernevåpnene i fredstid, hvilken rolle de skal ha i forhold til alliansens overordnede avskrekkingstrategi og hvorledes dette skal finansieres. Alliansetilknytning har således gjennom hele etterkrigstiden for hvert enkelt medlemsland vært en balanseøvelse mellom hvor høye kostnader som kan aksepteres og hvilke nasjonale interesser medlemskapet er ment å møte.

⁹ Avskjerming vil kunne inkludere ulike former for *selvhjulpenhets*, *isolasjons-* eller *nøytralitetspolitikk*, *kriseforbyggende internasjonal organisering* eller *tilpasningspolitikk* (Skogan, 2011, s. 136-138).

¹⁰ *Samarbeid* vil kunne inkludere ulike former for *integrasjon*, *patron-klient relasjoner*, opptre som *ekstern ressurs*, benytte seg av *agenter* eller inngå i en *alliansetilhørighet* (Skogan, 2011, s. 137).

¹¹ Warszawapakten (1955-1991) er et eksempel på en militær allianse primært basert på *bandwagoning*.

¹² Garantien kan aldri ses på som absolutt fordi en småstat alltid må regne med at den eventualitet at allierte kommer til at kostnadene ved å yte hjelp i den konkrete situasjon overskrider gevinstene (Kjølberg, 2007, s. 18).

Natos beslutningsprosesser

Beslutningsprosessene i Nato er basert på en kombinasjon av konsensus og konsultasjoner, hvor hver stat er gitt vetorett.¹³ Uavhengig av relativ størrelse har medlemsstatene rett til å bli hørt før en avgjørelse tas. Dette kan oppleves som tilforlatelig, men det er nok nødvendig å rette oppmerksomheten mot at til tross for at ingen stater kan tvinges til å være med på en avgjørelse, kan heller ingen enkeltstat motsette seg at de øvrige statene gjennomfører kollektive aksjoner (Kjølberg, 2007, s. 19). Det er også alminnelig akseptert, i følge Simon Lunn, at enighet mellom de *fire store* – USA, Storbritannia, Frankrike og Tyskland, i kraft av sine totale sett av virkemidler, er en forutsetning for at konsensus i alliansen skal kunne realiseres (Lunn, 2012, s. 237).

Konsensus vil grunnleggende si å skape sosial orden og enighet i en gruppe eller et fellesskap uten å måtte bruke et votingssystem basert på flertallsavgjørelser. For Nato synes det imidlertid som om konsensus også dekker viljen til å finne og balansere medlemslandenes ofte kryssende nasjonale prioriteter og behov (Lunn, 2012, s. 237). I dette perspektivet er det derfor sannsynlig at resultatene som kan genereres ut fra konsensus ikke oppleves som et tegn på svakhet, men snarere som et tegn på styrke og solidaritet. Spørsmål knyttet til økonomi, kollektivt forsvar, avskrekking og kjernevåpen, som alle er sentrale for alliansens utvikling og prioriteter, er eksempler på hvor veien til konsensus med høy grad av sannsynlighet vil forbli krevende. Kritikken som er reist mot denne arbeidsformen er i hovedsak sentrert rundt at prosessens manglende åpenhet og sporbarhet for de som står på utsiden (Lunn, 2012, s. 238).

Hvorvidt et medlemsland i en situasjon kan legge ned veto i et så sentralt forhold som alliansens kjernevåpenpolitikk uten at dette får noen følger kan diskuteres. Det er likevel en kjensgjerning at prioriteten Nato setter inn på å opptre samlet, spesielt i saker som berører selve kjernen i alliansens strategi, er betydelig. Man kan finne eksempler på tilfeller der avvik fra konsensus har medført en marginalisering av medlemslandet samtidig som alliansens troverdighet utad settes på prøve.¹⁴ Begge forhold er uheldige, spesielt for en småstat. I norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk tradisjon er konsensus i høy grad et sentralt kjennetegn, og det er derfor ikke oppsiktsvekkende at det fra norsk side uttrykkes at et Nato basert på konsensus best vil ivareta landets behov (Arbeiderpartiet, 2009, s. 55).

¹³ Bruk av veto fra småstaters side er en meget sjelden foreteelse, og vil i praksis bare bli brukt som en siste utvei. De politiske reaksjonene trolig vil bli svært negative, noe som vil ødelegge vedkommende stats goodwill i organisasjonen (Kjølberg, 2007, s. 19).

¹⁴ Eksempel: Danmark førte i tidsrommet 1982-88 en *footnotepolitikk* der landet tok avstand fra deler av Natos kjernevåpenstrategi. Danmarks standpunkter ble flettet inn i alliansens beslutninger som fotnoter og fritok i prinsippet dermed Danmark fra å delta i alliansens beslutninger.

Måten beslutningsprosessen i Nato fungerer på anses av norske myndigheter å gi Norge innflytelse i alliansen. Norge kan som småstat både være med på å bestemme alliansens agenda og innvirke på konkrete beslutninger som blir tatt. Mulighetene et Natomedlemskap kunne gi for en småstat er beskrevet slik:

They [småstater] obtain access to deliberations from which they would be excluded in the absence of alignment, and they assume responsibility for the management of interests and relationships that otherwise would prove elusive or beyond their influence. Alignment may increase the political clout that smaller states can bring to bear in bilateral negotiations with adversaries or their [sic.] parties, and it can help stiffen the back against political intimidation (Johan Jørgen Holst sitert i Kjølberg, 2007, s. 18-19).

Et spørsmål vedrørende beslutningsprosessen er imidlertid hvor stor den reelle påvirkningskraften til det enkelte medlemsland er. Det er sannsynlig at den vilje land har i forhold til å betale de totale kostnadene en aktivitet medfører også teller med. For eksempel villigheten til å stasjonere kjernevåpen på eget territorium i fredstid. Forholdet kan skape utfordringer for Norge siden landet ikke har tatt på seg en tilsvarende byrde, og det er derfor sannsynlig at Norge benytter seg av andre argumenter for å kunne påvirke alliansen i en retning som best tjener landets sikkerhetsinteresser også med tanke på alliansens kjernevåpenpolitikk.

Det er primært to strategier som kan forfølges; 1) en *glue strategy*, hvor Norge søker innflytelse og fremme nasjonale sikkerhetsinteresser gjennom å fremme alliansens felles verdier, slik at stormaktenes politikk i større grad baseres på Natos felles verdier enn på deres egne vekslende nasjonale interesser. Og 2) en *dissolvent strategy*, hvor Norges innsats legges på å bruke formelle beslutningsregler basert på konsensus til å fremme landets interesser. Utfordringene knyttet til disse strategiene kan imidlertid være at det er usikkert i hvor stor grad alliansens felles interesser virkelig påvirker stormaktenes egne beslutninger og spesielt i spørsmål knyttet til kjernevåpenpolitikk siden dette grenser mot en rekke andre nasjonale forhold som går på utsiden av selve alliansesamarbeidet (Kjølberg, 2007, s. 19).

2.6 Oppsummering – teoretisk rammeverk

Kapitlet har redegjort for det teoretiske rammeverket som skal nyttes i studiens empiriske analyse. Bruken av teoriene er avgrenset til realismens vektlegging av *kontroll av sikkerheten*, fremsatt som kombinasjonen av *maktbalanse* og *avskrekking*, og liberalismens *håndtering av sikkerheten*, fremsatt som kombinasjonen av *kollektiv sikkerhet* og *rustningskontroll*.

Perioden etter 1990 har skapt en sikkerhetspolitisk situasjon i Europa hvor svarene på en ekstern militær trussel ikke er like åpenbare som tidligere. Det er av den grunn behov for å benytte flere teoretiske modeller for å kunne forklare utviklingen av norske offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk. Faktorer som at Warszawapakten oppløses, mens Nato opprettholdes og fortsetter å beholde en kjernefysisk avskrekkingsstrategi, bidrar ytterligere til denne kompleksiteten. Analysen vil følgelig måtte baseres på flere teorier avhengig av hvilke forhold som skal forklares fordi:

There is conflict and there is corporation; there are states and there are individuals. These different elements cannot be simplified and abstracted into a single theory that emphasizes only one explanatory variable – e.g., power (Jackson & Sørensen, 2010, s. 49).

Norge har gjennom hele etterkrigstiden, til tross for landets sterke oppslutning om FN, samtidig ønsket å være en del av en så sterk makt at det avskrekker andre stater fra å angripe, true med vold eller utøve press mot landet. Til tross for at ulike alternativer for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk ble vurdert etter 2. verdenskrig valgte Norge likevel å gå inn i Nato, selv om alliansens avskrekkingsstrategi er basert på kjernevåpen. Dette synes imidlertid å ha skapt et dilemma fordi Norge på den ene siden ønsker den sikkerhet og stabilitet som Nato tilbyr samtidig som norske myndigheter gjennom flere kanaler klart uttrykker en visjon for en kjernevåpenfri verden.

Ergo, bildet som tegner seg og som vil trekkes med inn i analysen sentrerer rundt to forhold som kan være med på å forklare Norges offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk; 1) allianseavhengighet og avskrekking, og 2) rustningskontroll. Disse faktorene vil sammen med faktorene norsk politisk konsensus og deklarasjon av atompolitikk, utledet i kapittel én nyttes i den empiriske analysen i kapittel fire.

3 Natos kjernefysiske profil etter den kalde krigen

Kapittelet beskriver Natos kjernefysiske profil etter den kalde krigen. Hensikten er å etablere et fundament for den kommende analysen. Kapitlet er todelt, hvor første del presenterer Natos kjernevåpenpolitikk, herunder en beskrivelse av alliansens strategiske konsept og kommando- og kontrollregime. Andre del beskriver Natos kjernevåpenstrategi, eksisterende positive og negative sikkerhetsgarantier samt den solidariske byrdefordeling som eksisterer i kjernevåpenspørsmålet.

3.1 Natos kjernefysiske fotavtrykk etter den kalde krigen

Innledning

Richard Weitz påstår at kjernevåpenenes overordnede rolle i Nato alltid har vært avskrekking med formål å redusere motstander militær selvtillit og samtidig være en forsikring for allierte om at de ikke ville være gjenstand for angrep (Weitz, 2012, s. 3). Man kan derfor hevde at kjernevåpenenes primære verdi derfor synes å ligge i den vold de signaliserer.

I sin opprinnelige rolle utgjorde imidlertid kjernevåpenene også en taktisk eller operasjonell opsjon som skulle fylle gapet mellom en konvensjonell krig i Europa og en strategisk utveksling av kjernevåpen mellom USA og Russland (Nichols, Stuart, & McCausland, 2012, s. viii).

Nato har siden 1990, og om man holder Frankrike og Storbritannia utenfor, redusert antallet kjernevåpen i Europa med anslagsvis 85 prosent (Pifer, Bush, Felbab-Brown, O'Hanlon, & Pollack, 2010, s. 19) og antallet baser hvor disse var lagret fra 125 til 6 (Neuneck, 2012, s. 262). Alliansen har imidlertid ingen tradisjon å opplyse det nøyaktige antallet eller hvor kjernevåpenene er lokalisert, men åpne kilder anslår at det i 2012 befant seg totalt 150-200 hydrogenbomber av typen B-61 fordelt på følgende flybaser: Kleine Brogel (Belgia), Büchel (Tyskland), Aviano og Ghedi Torre (Italia), Vokel (Nederland) og Incirlik (Tyrkia).¹⁵

Våpnene, som tidligere utelukkende var under amerikansk kontroll før de eventuelt kunne overføres til alliansens øvrige medlemmer, har siden 1987 fysisk vært distribuert som et resultat av bilaterale avtaler mellom USA og de medlemslandene som aksepterte en stasjonering på eget territorium i fredstid.¹⁶ Avtalene omfattet blant annet utveksling av

¹⁵ B-61; flylevert, frittfall hydrogenbombe med 0,3 – 400 kt variabelt stridshode avhengig av modell. Våpenet gjennomgår p.t. et Life Extension Program (LEP), med formål å beholde kun en modell (B-61-12), redusere sprengkraften i et 0,3 – 50 kt variabelt stridshode, øke levetiden med 30 år samt øke treffsikkerheten til CEP ≤ 5m ved bruk av GPS (Kristensen, 2011b).

¹⁶ Det bilaterale avtalene mellom USA og de Europeiske land hvor kjernevåpenene er stasjonert benevnes *Programs of Co-Operations* (POC) (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 45).

gradert informasjon om kjernevåpnene generelt, en spesifisering av antall og typer kjernevåpen som USA vill øremerke for allierte styrker og bestemmelser for lagring av amerikanske kjernevåpen på europeisk territorium (Schulte, 2012, s. 47).

Det er åpenbart forbundet med en stor grad av risiko å slippe opp den fysiske kontrollen over våpen av denne kategori fordi konsekvensene av deres bruk får så store ringvirkninger. Dette forholdet var sannsynlig også gjenstand for intern amerikansk debatt, men tvilen ble, om man skal tolke resultatet skjøvet til side takket være en imponerende grad av amerikansk toleranse og anti-hegemoni innstilling ovenfor de øvrige allierte medlemslandene (Schulte, 2012, s. 47). Det er imidlertid sannsynlig å tro at det risikoen i større grad var knyttet til politiske konsekvenser snarere enn at det teknisk kunne være mulig å misbruke kjernevåpnene i strid med de amerikanske intensjonene.

I Natos strategiske konsept fra 2010 omtales alliansens samlede kjernefysiske kapasitet slik:

The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, particularly those of the United States; the independent strategic nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies (Nato, 2010).

Storbritannias og Frankrikes kjernevåpen er på hver sin måte er direkte eller indirekte knyttet til alliansens avskrekingsstrategi, men til forskjell fra de amerikanske og britiske kjernevåpen som er gjort tilgjengelig for Nato, regnes de franske kjernevåpnene som nasjonale strategiske virkemidler og er utelukkende underlagt egen nasjonal myndighet.

Natos strategiske konsept

Natos strategiske konsept beskrives som et *prinsipprogram* som bekrefter alliansens grunnlag og fastlegger dens mest sentrale oppgaver (Regjeringen, 1999). Ved å akseptere konseptet stadfester medlemslandene samtidig sine forpliktelser til det kollektive forsvaret som alliansen utøver (Nato, 2010). Konseptet er øverste styringsdokument for militær planlegging i Nato, inkludert utvikling av alliansens kjernefysiske politikk. For Norge synes det strategiske konseptet å spille en sentral rolle når man skal argumentere for alliansens overordnede utvikling og forhold knyttet til vedlikeholdet av Natos relevans, militære kapabiliteter og gripbarhet i en tid med nye og økende globale sikkerhetsutfordringer (Barth Eide, 2009).

Konseptet er sentralt for utviklingen av alliansens kjernevåpenstrategi, som har forandret seg i takt med alliansens sikkerhetspolitiske rammer. Fra 1949 skulle strategien forsikre Natos evne til å utføre strategisk bombing omgående med alle tilgjengelige våpentyper. Fra 1957 synes

det som om strategien skulle sikre alliansens evne og vilje til å gjennomføre et mer omfattende gjengjeldelsesangrep om avskrekkingen ikke lyktes gjennom denne beskrivelsen:

[NATO] must first ensure the ability to carry out an instant and devastating nuclear counter-offensive by all available means and develop the capability to absorb and survive the enemy's onslaught (Natos strategiske konsept MC 48 gjengitt i Skogrand & Tamnes, 2001, s. 38).

Fra 1967 beskrev konseptet behovet for å kunne møte aggresjon gjennom en fleksibel terskeltilnærming bestående av; *Direct Defence*, *Deliberate Escalation* og *General Nuclear Response* (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 35, 38, 50).

Hvert strategiske konsept har representert store rattutslag for tankene rundt bruk av alliansens kjernevåpen. Det er likevel grunn til å mene at den største endringen for Natos kjernevåpenstrategi var implementeringen av konseptet fra 1991. Alliansen forlot med dette sin strategi *fleksibel respons*, hvor kjernevåpnene var gripbare virkemidler for gjennomføringen av taktiske operasjoner, og fokuserte istedenfor på kjernevåpen som avskrekkende virkemidler i en strategisk rolle og som kun brukes som siste utvei, noe som har stått seg siden da (Nato, 2010).

Alliansens strategiske konsept alene oppfattes imidlertid ikke som tilstrekkelig for å omsette alliansens kjernevåpenpolitikk til en strategi, herunder forhold som lokalisering, beredskap og økonomi. Følgelig har alliansens strategiske konsept normalt vært fulgt opp av nødvendige detaljerte politiske retningslinjer (*Political Guidance*). For det gjeldende strategiske konseptet (2010) synes imidlertid heller ikke dette å være tilstrekkelig for medlemslandene fordi det ble hevdet at konseptet hverken gav et helhetlig eller et tilfredsstillende svar på hvilken strategi Nato skulle forholde seg til. Diskusjonen innad førte derfor til at for kunne oppnå konsensus i et for Nato så sentralt anliggende, ble det nødvendig å fortsette revisjonsarbeidet, noe som førte til en utvidelse av alliansens sikkerhetsperspektiv og avskrekkingsstrategi både i innhold og målsetting. Arbeidet ble formalisert gjennom alliansens *Deterrence and Defence Posture Review* (DDPR) i 2012. Prosessen førte frem til at Nato for første gang etablerte en helhetlig avskrekkingsstrategi som definerte et balansepunkt mellom kjernefysiske- og konvensjonelle virkemidler, samtidig som det inkorporerte rakettforsvar som et nytt kvalitativt virkemiddel, i tillegg til rustningskontroll og nedrustning. Nyten av denne prosessen og hvorvidt det har gitt alliansen den ønskede klarhet i kjernevåpnenes fremtidige rolle fremstår imidlertid fortsatt usikker. Et forhold som kan forklare dette kan knyttes til alliansens beslutningsprosess. Med alle kompromissene som ligger i revisjonen av det strategiske konseptet er det, i følge til

Simon Lunn, vanskelig å gjøre alle til lags, og derfor blir også implementeringen møtt med varierende grad av entusiasme hos medlemslandene (Lunn, 2012, s. 241).

Flere hevder at for Norge fremstår DDPN som en naturlig og ønsket utvikling av alliansen. Og det kan synes som om DDPN er velkommen av flere grunner: 1) den løfter tilstedeværelsen av Natos kjernevåpen opp og frem på den politiske dagsordenen innad i alliansen, 2) den nedtoner i sterkere grad kjernevåpenenes rolle i alliansens sikkerhetsarbeid sammenliknet med tidligere (Intervju E, 2013), og 3) den åpner i tillegg opp for introduksjonen defensive militære virkemidler og muligheten for en nedbygging av offensive militære virkemiddel i ordnede former (Intervju D, 2013).

Politisk og militærstrategisk nivå

For at Natos sikkerhetsgaranti skal ha en troverdighet er det, uavhengig av antallet kjernevåpen, sentralt at et permanent kommando- og kontrollapparat med fokus på planlegging og bruk av kjernevåpen opprettholdes (Intervju A, 2013).¹⁷ Institusjonelle prosesser vedrørende alliansens kjernefysiske strategi ivaretas av *High Level Group* (HLG) og *Nuclear Planning Group* (NPG) innenfor rammen av 27 medlemsland.¹⁸ HLG og NPG er innenfor sine ansvarsområder gitt myndighet til å behandle og fremme anbefalinger i kjernevåpenspørsmål til *North Atlantic Council* (NAC) for endelig beslutning.

HLG ledes på fast basis av USA, men er sammensatt av representanter fra Natohovedkvarteret og fra medlemslandene, samt begge de strategiske kommandoene *Allied Command Operation* (ACO) og *Allied Command Transformation* (ACT) (Nato, 2006, s. 36-37). Gruppen ble opprettet i 1970 med det formål å sørge for at kjernevåpenspørsmål fikk nødvendig oppmerksomhet på det øverste politiske nivå i alliansen. Hovedoppgaven for HLG er å etablere konsensus, som kan bringes inn for NAC, med hensyn til Natos kjernevåpenpolitikk. HLG har således vært sentral i arbeidet med revisjon av alliansens strategiske konsept, spesielt innenfor spørsmål som berører byrdefordelingen, men også i arbeidet med å utvide alliansens avskrekingsstrategi. Et utslag av denne utvidelsen er blant annet dreiningen mot spørsmål forbundet med beskyttende tiltak, herunder rakettforsvar, på bekostning av det tradisjonelle fokuset på kjernevåpen (Intervju D, 2013). Et annet utslag er et stadig økende fokus på rustningskontroll, hvor riktignok en reduksjon av alliansens

¹⁷ Natos kjernevåpenstrategi står som en modell for Japan og Sør-Korea. Til tross for at USA har utstedt en tilsvarende sikkerhetsgaranti til disse statene som for Natomedlemmene er det ikke etablert en tilsvarende kommando- og kontrollstruktur for planlegging og bruk av kjernevåpenene her slik dette er gjort i Europa (Intervju A, 2013).

¹⁸ Frankrike har av nasjonale årsaker valgt å stå utenfor HLG og NPG, og har derfor heller ingen formell innvirkning på alliansens kjernevåpenpolitikk.

kjernevåpen, slik Nato uttrykker det, må følges av gjensidig reduksjon av russiske kjernevåpen for å komme i betraktning (Lunn, 2012).¹⁹

Det operative policyarbeidet gjennomføres i NPG.²⁰ Her omsettes alliansens kjernefysiske policy til planverk, inkludert forhold rundt teknisk og operativ sikkerhet, kommando og kontroll, deployering eller andre forhold som byrdefordeling, rustningskontroll og kjernefysisk ikke-spredning (Nato, 2006, s. 36-37, 42).

Norge er representert i NPG ved Forsvarsdepartementet. Opprettelsen av NPG hadde opprinnelig til hensikt å sikre en bredest mulig alliert deltakelse i amerikanske beslutninger vedrørende kjernevåpenstrategi som berører de europeiske allianselandenes interesser (Colby, 2012, s. 89). Fra en rolle utelukkende avgrenset til planlegging skulle NPG, i henhold til Paul Schulte, dermed modnes til å bli «the main generator of NATO's common nuclear deterrence culture» (Schulte, 2012, s. 42).

Operasjonelt og taktisk nivå

Utøvelsen av kommando og kontroll på operasjonelt og taktisk nivå skjer gjennom Natos faste kommandostruktur.²¹ Våpnene leveres fra følgende sertifiserte *dual-capable aircraft* (DCA); F-16 (Nederland og Belgia), Tornado (Italia og Tyskland) og F-16/F-15E (amerikanske baser i Italia og Tyrkia) (Neuneck, 2012, s. 262). Øvrig operativ og teknisk virksomhet, herunder utdanning, trening, øving, logistikk og sikkerhet ivaretas av en kombinasjon av amerikanske og nasjonale enheter i landene hvor våpnene er stasjonert. Den operative tilgjengeligheten for europeiske DCA er av åpne kilder antatt å bli dramatisk redusert mot tidsrommet 2020-25. Det pågår en intern debatt i hvert av disse landene om hvilken løsning som eventuelt skal erstatte eksisterende DCA. Det er pr 2013 ikke gitt at alle DCA landene vil videreføre oppdraget (Pifer, 2012, s. 417).

¹⁹ *In any future reductions, [Nato's] aim should be to seek Russian agreement to increase transparency on non-strategic nuclear weapons (NSNW) in Europe, relocate these weapons away from the territory of Nato members, and include NSNWs in the next round of U.S.-Russian arms control discussions alongside strategic and nondeployed nuclear weapons* (Lunn, 2012, s. 239-240).

²⁰ NPG ble opprettet i 1967 med fire faste medlemmer (USA, Storbritannia, Vest-Tyskland og Italia) og tre medlemmer på rotasjon. Norge har vært representert i NPG siden 1970. Fra 1979 fikk alle Nato-land anledning til å møte som faste medlemmer. For perioden 1949-1961 var samordning og konsultasjoner et bi-lateralt anliggende mellom USA og de viktigste statene i alliansen, fra 1961 til 1965 skjedde dette i *Nuclear Committee*, fra 1965 til 1966 i en midlertidig *Select Committee* og fra 1966 til 1967 i *Nuclear Defence Affairs Committee* (NDAC) (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 53-55).

²¹ De delene av Natos kommandostruktur som sannsynlig er involvert i kjernefysisk operativ planlegging: Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Mons), HQ Allied JFC Brunssum, HQ Allied JFC Naples og HQ AIRCOM Ramstein (Hyperlink: <http://www.airn.nato.int/mission/mission.htm>).

3.2 Natos kjernevåpenstrategi

Innledning

En begrepsmessig utvikling, som opprinnelig bandt ordet *strategi* til feltherrens kunst, ble av den tyske generalmajor og militærteoretiker Carl von Clausewitz (1780-1831) videreutviklet til en beskrivelse av krig, hvor *strategi* er utnyttelsen av slaget for å vinne krigen i betydningen å vinne krigen for å kunne realisere dens politiske hensikt. Den franske generalen André Beaufres trakk imidlertid begrepet *strategi* med inn i etterkrigstiden hvor utvikling og bruk av ukonvensjonelle virkemidler, herunder kjernevåpen, hvor krig isteden vil kunne forklares som den voldelige vekselvirkning mellom to motsatt rettede viljer og strategi er denne vekselvirkningens kunst (Diesen, 2000, s. 15-17).

Tidligere definisjoner av strategi synes imidlertid å fremstå utilstrekkelige i en moderne verden fordi de ikke i nødvendig grad tar hensyn til statens øvrige virkemidler slik disse er beskrevet tidligere. I denne studien nyttes derfor Harry R. Yargers definisjon og hvor både kunstens og vitenskapens legges til grunn for strategiens omfang:

The art and science of developing and using the political, economic, social-psychological, and military power of the state to create strategic effects that protect or advance national interests in the environment in accordance with policy guidance (Yarger, 2006, s. 65-66).²²

Strategi fremstår herved i denne definisjonen med en hensikt å møte statens politiske målsetninger og interesser og dermed skapefordelaktige strategiske effekter. Strategiens formål synes dermed, i følge Harry Yarger, først og fremst å være håndtering av konsekvenser gjennom implementering av tiltak som øker sannsynligheten for politisk suksess og redusere sannsynligheten for politiske nederlag (Yarger, 2006, s. 65-66). Utfra denne forståelsen av strategi vil kjernevåpen kunne defineres som selvstendige (strategiske) virkemiddel som kan nyttes for å nå politiske målsetninger.

Yarger argumenterer imidlertid for at kjernevåpenavskrekking ikke kan defineres som en selvstendig strategi, men derimot som et strategisk konsept. Han begrunner dette med at historien har vist at et militært behov for bruk av kjernevåpen har reist så stor politisk motstand at konvensjonelle virkemidler utelukkende er blitt foretrukket (Yarger, 2006, s.

²² Yarger bruker her nivåene i strategi; *National Security Strategy*, *National Defense Strategy*, *National Military Strategy* og *Theater Strategy* under samlebegrepet *Grand Strategy* (Yarger, 2006, s. 11). Samlebegrepet som på norsk kan oversettes som *nasjonal strategi* indikerer at strategi på et statsnivå genererer et behov for harmonisering av politikken på flere samfunnsområder (Diesen, 2012).

58).²³ En slik tilnærming, hvor kjernevåpnene teoretisk dermed ikke representerer noe nytt, men sidestilles med øvrige militære virkemidler, er imidlertid problematisk. Hovedsakelig kan dette knyttes til eksisterende kunnskap om kjernevåpnenes kort- og langtidsvirkninger samt psykologiske stilling i menneskelig bevissthet. Denne kunnskapen har gjort det alminnelig akseptert at kjernevåpnene isolert sett genererer etiske og moralske effekter som setter dem i en slik posisjon at strategiene for deres anvendelse nødvendigvis får spesielle trekk og derfor gjør de i større grad irrelevante i moderne forståelse av krig og konflikt (Diesen, 2000, s. 105-106).

Terskeltilnærming

USA har utviklet et konsept som beskriver hvordan en kjernefysisk trussel fra en statlig eller ikke-statlig aktør kan møtes. Det er derfor ikke usannsynlig at Natos kjernevåpenstrategi mot en tilsvarende trussel med høy sannsynlighet korresponderer med denne. Konseptet er, i følge Jeffrey Larsen, bygd opp gjennom en 5-trinns terskeltilnærming, hvor en kombinasjon av alle tilgjengelige virkemidler kan komme til anvendelse. I trinn 1 vil man forsøke å hindre spredningen av farlig materiale eller kunnskap om dette til andre stater gjennom ulike tiltak for ikke-spredning (inkludert NPT).²⁴ I trinn 2 vil man om en aktør likevel klarer å skaffe seg kjernevåpen forsøke å overbevise ham at den ikke har noen sjanse å vinne en krig. I trinn 3 vil man om denne overbevisningen skulle mislykkes vurdere militær innsats for å slå ut trusselen før den benyttes, parallelt som avskrekking utøves for å forhindre gjengjeldelse som svar på et angrep. I trinn 4 vil man om avskrekkingen mot formodning skulle feile benytte en kombinasjon av aktive og passive forsvarssystemer som avskjærer eller begrenser angrepet og beskytter befolkningen mot effektene fra dette. Som det siste trinnet (trinn 5) vil man om et angrep likevel skulle lykkes måtte forholde seg til konsekvensene av dette, gjennomføre opprydding og vurdere en gjengjeldelse (Larsen, 2012, s. 329-330).

Hvilke virkemidler staten velger, samt når og hvordan disse skal brukes for å kunne oppnå den ønskede politiske slutttilstanden uten at man ender opp i en situasjon hvor kjernevåpen blir benyttet, vil være sentralt for utviklingen av strategien. Selv om terskeltilnærmingen ikke utelukker *førstebruk* av kjernevåpen, tegner den likevel opp at disse i amerikansk strategi kun har en avskrekkende rolle stilt overfor en kjernefysisk trussel eller brukt som gjengjeldelse etter at et angrep mot amerikansk territorium har forekommet (Blank, 2011, s. 422).

²³ Eksempel Koreakrigen 1950-53.

²⁴ FN's ikke-spredningsavtale: *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT).

Utvidet avskrekking

Bevisstheten om hvilken trussel som eksisterte etter 1945, og virkemidlene som var disponible, har for USA (og senere Nato) skapt atomstrategier som; *atomvåpen som siste utvei* (1945-53), *massiv gjengjeldelse* (1953-61), *fleksibel respons* (1961-90) og siden da tilbake til utgangspunktet hvor kjernevåpnene nok en gang oppfattes som siste utvei (*weapon of last resort*) (Schulte, 2012, s. 16-60).

Amerikansk kjernevåpenstrategi har én primær funksjon. Den skal avskrekke et kjernevåpenangrep på USA (Freedman, 2003, s. 404). Amerikanske kjernevåpen stasjonert i Europa fyller dermed flere roller: 1) de skal opprettholde forpliktelsene som ligger i Atlanterhavspaktens Artikkel V og det regionale forsvaret av Europa, og 2) sammen med øvrige amerikanske kjernevåpen og konvensjonelle våpen utøve USAs utvidede avskrekking (*extended deterrence*) som et symbol på en ytterste sikkerhetsgaranti ovenfor USAs allierte og partnere (Blackwell, 2012, s. 323).

Omfanget av USAs utvidede avskrekking har gradvis økt med introduksjonen av nye medlemmer i Nato. I dag plasserer USA flere enn 30 allierte stater i Europa, Asia og Midtøsten under sin *atomparaply*. Disse landene dekkes dermed av en *positiv sikkerhetsgaranti* som våpnene utøver (Larsen, 2012, s. 331, 338). Utfra dette kan det forstås at Norge dermed er gitt en dobbel sikkerhetsgaranti og dekkes gjennom begge rollene som amerikanske kjernevåpen utøver.

For stater som lever opp til intensjonen i ikke-spredningsavtalen (NPT) følger det en *negativ sikkerhetsgaranti* fra USA og Storbritannia som i utgangspunktet tilsier at deres kjernevåpen ikke vil nyttes mot disse statene. For de øvrige statene som hverken dekkes av en amerikansk positiv eller negativ sikkerhetsgaranti eksisterer det imidlertid en mer tvetydig formulering:

in the case of countries not covered by this [negative security] assurance—states that possess nuclear weapons and states not in compliance with their nuclear non-proliferation obligations—there remains a narrow range of contingencies in which U.S. nuclear weapons may still play a role in deterring conventional or CBW [chemical and biological warfare] attack against the United States or its allies and partners (Larsen, 2012, s. 355).

Muligheten for at Nato som organisasjon skal utstede en negativ sikkerhetsgaranti er av mange vurdert som en naturlig utvikling for alliansens arbeid i kjernevåpenpolitikken, noe som kan oppfattes som et tillitsskapende og spenningsdempende tiltak. Det stilles imidlertid spørsmål om det er realistisk eller ønskelig for alliansen å forfølge dette sporet siden eierne

allerede har utstedt en positiv sikkerhetsgaranti og det i praksis er den formelle eieren av våpnene som har det avgjørende ordet om våpnene skal brukes eller ikke (Intervju B, 2013).

Solidarisk byrdefordeling

I Nato har debatten om byrdefordeling pågått siden etableringen i 1949. Fra innledningsvis å være en diskusjon avgrenset til et forhold som omhandlet hvor stor del av bruttonasjonalproduktet hvert medlemsland skulle bruke på sitt forsvar, er debatten spesielt etter den kalde krigen utvidet og omhandler i større grad hva pengene brukes på og i hvilken grad medlemslandene er villige til å dele den risiko som er forbundet med gjennomføring av operasjoner.²⁵ Byrdefordelingen vil derfor i dette perspektiv følgelig kunne utvides fra et utelukkende økonomisk anliggende til også å omhandle deling av militære og ikke minst politiske kostnader forbundet med medlemskapet.²⁶

Kjernevåpnenes rolle i det kollektive forsvaret innebærer en høy politisk kostnad, noe ikke minst alliansens behandling om utstasjonering av amerikanske nøytronvåpen i 1977-78 og det såkalte *dobbeltvedtaket* i 1979 viste (Pifer et al., 2010, s. 18). Slik sett kan man hevde at politiske kostnader ikke bare er forbundet med grunnleggende spørsmål vedrørende teknisk sikkerhet og fysisk sikring, moderniseringskostnader og konsekvensene tilstedeværelsen av våpnene vil kunne ha for fremtidig rustningskontroll og ikke-spredning om de beholdes, men også innehar etiske og moralske grensesnitt knyttet til kjernevåpen som gripbare virkemidler. Til tross for den politiske kostnaden, symboliserer likevel kjernevåpnene fortsatt medlemslandenes evne og vilje til å forsvare felles verdier (Schulte, 2012, s. 62). Nato forsøker imidlertid å dempe den politiske kostnaden som kjernevåpnene skaper gjennom å fordele byrden solidarisk mellom medlemslandene. Byrdefordelingen er følgelig viet en sentral plass i konseptet fra 2010 hvor dens målsetning er satt til sikre en:

[...]broadest possible participation of Allies in collective defense planning on nuclear roles, in peacetime basing of nuclear forces, and in command, control and consultation arrangements (Nato, 2010).

Dette er imidlertid en formulering som på den ene siden synes å åpne opp for å finne nye løsninger på utfordringene knyttet til byrdefordeling og som derfor lettere kan samle

²⁵ Debatten vedrørende byrdefordeling ble forsterket i forbindelse med Natos operasjoner i Afghanistan (ISAF). Den var direkte knyttet til medlemslandenes vilje til å operere i områder hvor trusselen ble ansett å være høyere og indirekte følgelig kunne medføre høye tapstall. Byrdefordeling ble også debattert i forbindelse med Natos operasjoner i Libya 2011, hvor enkelte medlemslands manglende vilje og evne til å delta ble avdekket (Michel, 2012, s. 364-365).

²⁶ USA er, primært av innenrikspolitisk tradisjon og retorikk, til en viss grad opptatt av dette, men det oppleves ikke at det legges noe [direkte] press på andre land i alliansen (Intervju D, 2013).

konsensus, men som på den annen side likevel på en sterk måte anbefaler at dagens ordninger opprettholdes (Lunn, 2012, s. 252). Denne tolkningen støttes tilsynelatende av Norge siden det ikke er fremmet forslag som åpner for en endring av eksisterende byrdefordelingsmodell (Intervju E, 2013).

Det kan imidlertid også argumenteres for at intensjonen som ligger implisitt i Natos byrdefordeling, slik denne praktiseres etter den kalde krigen forsterker kjernevåpnenes rolle i alliansen. Hovedargumentet som nyttes er at tilstedeværelsen av amerikanske kjernevåpen i Europa blir av flere medlemsland oppfattet som fremste symbol på alliansens kollektive forsvar og ytterste sikkerhetsgaranti (Roberts, 2012, s. 392).

Medlemslandenes trusselpersepsjon oppleves forskjellig, men spesielt medlemslandene lokalisert i øst- og sentral Europa opplever nærheten til Russland som krevende i sikkerhetspolitisk forstand (Neuneck, 2012, s. 268). Det er likevel rimelig å anta at DCA-landene opplever byrdefordelingen tyngst både i et innenrikspolitisk perspektiv og som sannsynlige mål i en konflikt. Det er dermed rimelig å anta at disse statene har en større direkte interesse i alliansens utforming av kjernevåpenpolitikken enn øvrige medlemsland.

Argumentasjonen som forsøker å definere kjernevåpnene som *limet* i alliansen eller etablere en kobling mellom kjernevåpnene og alliansesolidariteten vurderes imidlertid av Norge som misvisende, noe som bekreftes av én av kildene. For Nato utgjør kjernevåpnene bare en del av bildet hvis betydning i større grad reduseres på bekostning av for eksempel nye økonomiske og geopolitiske rammebetingelser, samt av intensjonene som ligger i bunn for det strategiske konseptet (Intervju A, 2013).

3.3 Oppsummering – Natos kjernefysiske profil

Natos kjernevåpen er etter den kalde krigen utelukkende tillagt en politisk og avskrekkende rolle og ses ergo på som en siste utvei om et eller flere medlemsland skulle bli angrepet.

Natos kjernevåpenstrategi knytter de amerikanske kjernevåpnene tett til de øvrige medlemslandene gjennom den ytterste sikkerhetsgaranti de utøver, men også gjennom den solidariske byrdefordelingen tilstedeværelsen krever av hvert enkelt medlemsland.

Amerikansk eierskap over kjernevåpnene betyr store likhetstrekk mellom amerikansk og Natos kjernevåpenstrategi for blant annet når våpnene skal kunne brukes. En bredest mulig involvering av medlemslandene sikres ved at nødvendig kommando og kontroll utøves gjennom alliansens politiske organer og militære kommandostruktur, mens den taktiske

utførelsen skjer hos de øremerkede enhetene i det enkelte medlemsland hvor kjernevåpnene er stasjonert.

4 Norges offisielle holdning til Natos kjernevåpenpolitikk

Kapittelet vil med grunnlag i det teoretiske rammeverket analysere kjennetegnene på Norges offisielle holdninger til Natos kjernefysiske politikk etter den kalde krigen.

Kapittelet er utformet i to deler, hvor første del kronologisk beskriver utviklingen av Natos kjernefysiske politikk, slik denne er presentert i alliansens reviderte strategiske konsept for 1991, 1999 og 2010, og den uttrykte politikk som samtidige norske regjeringer har styrt etter, avgrenset til faktorene alliansetilknytning og rustningskontroll. Del to vil drøfte de mest sentrale forholdene som forklarer grunnlaget for de norske holdningene, avgrenset til de fire faktorene norsk politisk konsensus og norsk deklarasjon av atompolitikk, allianseavhengighet og avskrekking, samt rustningskontroll.

Innledning

Norske offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk synes å fremstå uendret også etter den kalde krigen. Dette synliggjøres av videreføringen av en politikk som nøye balanserer mellom å oppfylle allianseforpliktelsene på den ene siden og hensynet til Russland på den annen side, med resultat at det også har skapt et handlingsrom som Norge benytter seg av i forbindelse med nedrustningsarbeid generelt og for kjernevåpennedrustning spesielt.

I perioden mellom 1991 og frem til 2010 var Natos kjernevåpenstrategi i all hovedsak borte fra alliansens politiske agenda, noe et redusert utvalg av offisielle kilder synes å indikere. En gjennomgang av relevante kilder viser imidlertid at det var i medlemslandenes interesse å skape minst mulig uro rundt kjernevåpenspørsmålet av minst to grunner: 1) fordi sikkerhetsgarantien våpnene representerte tilsynelatende virket og følgelig gav flere av medlemslandene en betryggende følelse av å *holde russerne ute og amerikanerne inne*²⁷, og 2) at de politiske kostnadene forbundet med kjernevåpnene i stor grad fortsatt er høye innad i majoriteten av medlemslandene og av den grunn ikke et ønskelig tema å bringe opp. Et utslag av dette forholdet har vært at også norske myndigheter derfor oftere bruker begrep som *Artikkel V, kollektivt forsvar, sikkerhetskonsultasjoner og nedrustning* enn å løfte frem den sentrale rollen kjernefysisk avskrekking innehar for alliansen og omtale dette i klart språk. Dette kan imidlertid være et utslag av at Nato i økende grad opplevde at kjernevåpen både som militært og politisk virkemiddel ikke lengre passet inn i moderne vestlig sikkerhetstenking og følgelig gjorde det stadig mer krevende å nå konsensus i Nato. Bruddet for denne tilstanden synes imidlertid å være koblet til President Obamas tale i Praha 2009,

²⁷ En omskriving av Natos Generalsekretær Lord Hastings Lionel Ismays uttalelse om at målsettingen for Nato var å holde russerne ute, amerikanerne inne og tyskerne nede.

hvor han trakk opp en visjon om en kjernevåpenfri verden (Neuneck, 2012, s. 265). Det kan synes som om denne handlingen gjorde det akseptabelt for andre medlemsland, inkludert Norge, å reise spørsmål rundt alliansens avskrekingsstrategi generelt og den valgte kjernevåpenstrategi spesielt. En utvidelse av sikkerhetstenkingen slik denne fremkommer i Natos *Deterrence and Defence Posture Review* (DDPR) fra 2012, hvor alliansens offensive kapasiteter for første gang balanseres mot både defensive kapasiteter og rustningskontroll, avvæpning og ikke-spredning er derfor en overordnet strategi som ikke bare har oppnådd konsensus i alliansen, men som Norge stiller seg helhjertet bak (Intervju E, 2013).

4.1 Strategisk konsept fra 1991

Innledning

Til tross for at hovedmotivet for Natos opprettelse forsvant i 1991, skapte ikke dette et avgjørende politisk press for å oppløse alliansen. Den nye situasjonen krevde imidlertid både en ny militær og politisk tilnærming til sikkerhetsdomenet. Det hastet derfor å revidere alliansens strategiske konsept slik at nødvendig transformasjon kunne starte.

Revisjonen forutsatte imidlertid at Nato redefinerte sin egen rolle. For å kunne forbli en relevant sikkerhetspolitisk aktør var det derfor nødvendig å implementere en bredere tolkning av sikkerhet. Transformasjonen som alliansen startet opp favnet derfor vidt og inkluderte aktiviteter som: 1) partnerskap og medlemsutvidelse, 2) operasjoner og militære oppgaver, og 3) en intern tilpasning til nye økonomiske rammer og omstilling av kommandostrukturen.

Natos kjernevåpenstrategi fra 1991

For Nato var likevel et av de mest iøynefallende utslagene implementeringen av et revidert konsept hvor alliansen forlot prinsippet om et fremskutt forsvar i Europa (Schulte, 2012, s. 60). Konseptet endret følgelig kjernevåpenenes rolle for Nato; fra taktiske virkemiddel til utelukkende å bli et strategisk virkemiddel, hvis hovedoppgave, slik Nato uttrykker det, er å bevare freden, hindre tvang og enhver form for krig (Nato, 1991).

Kjernevåpnene ble redusert til et politisk virkemiddel, hvis effekt likevel syntes å øke av den tvetydighet som var lagt inn i konseptet og som hverken bekrefter eller avkrefter alliansens vilje til førstebruk. Denne tvetydigheten syntes særlig å komme frem når alliansen beskriver kjernevåpnene som en siste utvei og legger situasjonen hvor de skulle kunne tenkes å benyttes åpen for tolkning på denne måten i det reviderte konseptet: «the circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated by them are therefore extremely remote» (Nato, 1991).

Revideringen av konseptet syntes å tjene to primære hensikter. For det første – innad, hvor konseptet skulle virke samlende gjennom å bekrefte medlemslandenes bånd seg imellom og Natos rolle som organisasjon permanent knytter sikkerhetsmessig USA til Europa (Nato, 1991).

For det andre – utad, gjennom å bekrefte at kjernevåpnenes avskrekkende rolle opprettholdes ved at: «nuclear forces based in Europe and committed to NATO provide an essential link between the European and the North American members of the Alliance» (Nato, 1991).

Strategiendringen i 1991 åpnet et handlingsrom hvor det ble mulig å redusere volumet av kjernevåpen stasjonert i Europa. Alliansens vilje til å se sammenhengen mellom amerikanske, britiske og franske kjernevåpen, uavhengig av hvilken rolle de utgjorde for nasjonal eller alliert avskrekkingsstrategi synes derfor å ha gjort det mulig for Nato samlet å akseptere en reduksjon. Det kan likevel synes som om en nedre grense gikk ved at alliansen fortsatt skulle beholde et tilstrekkelig volum for opprettholdelse av en troverdig avskrekking og at den for Nato viktige solidariske byrdefordelingen dermed kunne videreføres.

Det er i retrospekt mulig å trekke minst tre lærdommer fra 1991-konseptet: 1) den nye sikkerhetspolitiske situasjonen endret ikke Natos opprinnelige rolle, men understreket snarere alliansens *varige* gyldighet, 2) den nye situasjonen gjorde det mulig for alliansen å utvide sin sikkerhetstilnærming fra utelukkende kollektivt forsvar til også å omhandle krisehåndtering og forholdet til nye partnere, og 3) at utformingen av konseptet likevel i stor grad tar høyde for at den realpolitiske situasjonen i Europa kan endre seg raskt ved blant annet å beholde et antall kjernevåpen.

Regjeringens forhold til Nato

Ansvar for Norges bidrag til revisjonen av Natos strategiske konsept tidlig på 1990-tallet lå hos regjeringen *Brundtland III*. Arbeiderpartiregjeringen var en mindretallsregjering som styrte gjennom støtte fra et parlamentarisk flertall i Stortinget. Gro Harlem Brundtland satt som statsminister, Thorvald Stoltenberg som utenriksminister og Johan Jørgen Holst som forsvarsminister. Til tross for den nye geopolitiske sikkerhetssituasjonen, synes det som regjeringen likevel ønsket å bygge videre på samarbeidet i Nato, i den hensikt at dette ville kunne bidra til utviklingen av en ny sikkerhetssituasjon i Europa (Regjeringen, 1990).

Sammenhengen mellom regjeringserklæringen og Aps partiprogram for perioden var sterk fordi det ikke var nødvendig å styre gjennom en koalisjonsregjering eller inngå et betydelig kompromiss. Partiprogrammet gir imidlertid en større oppløsning for de vurderinger

regjeringen gjør seg knyttet til situasjonen i Europa generelt og i spørsmål knyttet til kjernevåpen spesielt. Det er derfor sannsynlig at de høyest prioriterte sakene regjeringen ønsket å løfte til Nato følgelig finnes i partiprogrammet. Ap fremhever her styrken i den konvensjonelle innretningen av Forsvaret, men samtidig synes det å ligge en erkjennelse i programmet av at Norge ikke oppnår nødvendig sikkerhet ved å stå alene og følgelig må bygge videre på samarbeidet i Nato (Arbeiderpartiet, 1990). Hvorvidt dette hadde sammenheng med alliansens kjernefysiske sikkerhetsgaranti isolert sett er et åpent spørsmål, men det er ikke usannsynlig at garantien kan ha spilt inn som en vesentlig del av regjeringens analyse. På den annen side poengterer Ap at det vil arbeide for en omlegging av Natos atomvåpenstrategi, slik at den ikke lengre skal baseres på førstebruk (Arbeiderpartiet, 1990). Man kan følgelig tolke denne formuleringen slik at Norge fortsatt så kjernevåpenenes avskrekkende rolle som relevant, men at en ytterligere forsterkning av kjernevåpenenes politiske avskrekking snarere enn som et militært virkemiddel var viktigere.

Rustningskontroll

Utgangspunktet for regjeringens holdninger til rustningskontroll synes å ha vært fastsementert allerede før 1991, og særlig i forhold til en alliert stasjonering av kjernevåpen på norsk territorium i fredstid. Viljen til å videreføre denne strategien var derfor klar og fremkom på denne måten i Arbeiderpartiets program:

Gjennom vår basepolitikk, vår atomvåpenpolitikk og andre selvpålagte bindinger bidrar Norge til å opprettholde lavspenning i våre nærområder [...] Norge må aktivt motarbeide opprustningstiltak eller militære strategier som kan bidra til å undergrave denne lavspenningen (Arbeiderpartiet, 1990).

Det kan være flere grunner til at denne politikken ble videreført. For det første, den hadde tilsynelatende virket etter hensikten gjennom den kalde krigen. For det andre, Regjeringen følte nok også et sterkt eierskap til politikken, da flere av regjeringsmedlemmene hadde vært sentrale i utformingen av denne. For det tredje er det også sannsynlig at regjeringen hadde en vel utbygd forståelse av hva det ville si for den tverrpolitiske oppslutningen om Natomedlemskapet i Norge, ikke minst innen eget parti.

Regjeringen Brundtland III la i regjeringserklæringen vekt på sammenhengen mellom nedbyggingen av militære styrker til et lavest mulig styrkenivå og sikkerhet. Motivasjonen for denne sammenhengen virker å komme til syne gjennom sammenhengen mellom nedrustning og frigivning av ressurser som dermed kan nyttes for andre typer samfunnsutvikling.

En operasjonalisering av rustningskontroll kan finnes i partiprogrammet, men ikke i regjeringserklæringen, med et unntak der hvor hvor regjeringen uttrykker at den ville trappe opp arbeidet for en full stans i alle prøver med kjernefysiske våpen (Regjeringen, 1990).

Partiprogrammet, på sin side, gir imidlertid inntrykk av en utvidet forståelse av rustningskontroll, der rustningskontroll ikke lenger er et tiltak avgrenset til kjernevåpen alene, men heller et forhold som sidestilles med konvensjonelle våpen og trekkes inn i en helhetlig tilnærming. Mer spesifikt synes det som om partiets fokus ble lagt på en nedbygging av kjernevåpen generelt, men at arbeidet for å fjerne spesielle våpensystemer og styrker med stor offensiv kapasitet som gir mulighet for overraskelsesangrep. Det er allikevel verdt å merke seg at fokuset, i følge Ap, skulle settes på nedbygging av de kjernevåpnene som særlig truet Europa og at målsettingen var et Europa fritt for kjernevåpen kombinert med en konvensjonell stabilitet på et lavest mulig nivå (Arbeiderpartiet, 1990).

Øvrige konkretiserte forslag for områder hvor rustningskontroll kunne virke synes å ha inkludert både etablering av en kjernevåpenfri korridor som ledd i en bredere europeisk ordning, en nordisk kjernevåpenfri sone, støtte til nye kjernefysiske nedrustningsavtaler mellom øst og vest, tiltak mot opprustning i verdensrommet, samt å motivere supermaktene til en streng tolkning av ABM-avtalen (Arbeiderpartiet, 1990).²⁸ Ingen av disse forslagene ble imidlertid implementert i det strategiske konseptet, noe som kan tolkes dithen at til tross for en ambisiøs norsk visjon, tilsa den realpolitiske situasjonen Europa befant seg i at tiden ennå ikke var moden for generell nedrustning. Samtidig ligger det her en erkjennelse av at det viktigste likevel var nødvendigheten av å etablere gjensidig tillit og åpenhet mellom Nato og Russland, basert på små steg og en i utgangspunktet ikke fastsatt tidsramme før reduksjoner i volumet av kjernevåpen kunne initieres.

4.2 Strategisk konsept fra 1999

Innledning

I det sikkerhetspolitiske vakuum som oppsto etter 1991 ønsket flere land i Sentral- og Øst-Europa fullt medlemskap i Nato. Motivene vekslet, men geografisk beliggenhet innenfor et russisk sikkerhetspolitisk interesseområde, hvor russisk innflytelse i stor grad hadde påvirket landenes selvstendighet, og som fortsatt av mange oppleves som en trussel var sannsynlige årsaksforhold. Når dette holdes opp mot løftet som implisitt lå i Natos sikkerhetsgaranti,

²⁸ Anti-Ballistic Missiles Treaty.

inkludert bruk av kjernevåpen, fremstå et medlemskap likevel både som en mer langsiktig og stabiliserende faktor enn om disse landene skulle valgt å stå utenfor.

Natos kjernevåpenstrategi fra 1999

I 1999 ble tvetydigheten knyttet til når alliansen kunne benytte kjernevåpen videreført. Det synes imidlertid ut som mange aktører opplevde dette som nedslående fordi anledningen til ytterligere å redusere kjernevåpenenes betydning syntes å forsvinne. Nato hevdet imidlertid at det ikke lå noen dramatik i dette fordi:

the fundamental purpose of the nuclear forces that remain is political: to preserve peace and prevent coercion and any kind of war [and therefor the Alliance] does not follow either a nuclear first-use or no-first-use policy (Pifer et al., 2010, s. 19).

Forklaringen på hvorfor Nato ikke valgte å endre konseptet på dette punktet var sannsynligvis flere; 1) det lå en iboende frykt for at også kjernevåpenenes politiske avskrekkingsverdi ville reduseres, 2) DCA-landene ønsket ikke et unødvendig fokus på kjernevåpenenes tilstedeværelse på deres territorium, og 3) at revisjonen fant sted i en periode hvor medlemsutvidelsene i seg selv ble opplevd som krevende i den forstand at disse kunne oppfattes som en trussel mot russisk sikkerhet. Nato forsikret imidlertid ikke bare Russland, men også innad, at alliansen hadde:

no intention, no plan and no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new [Nato] members, nor any need to change any aspect of NATO's posture or nuclear policy – and do not foresee any future need to do so (Pifer et al., 2010, s. 19).

En fjerde forklaring kan være at flere nye medlemslands trusselpersepsjon, kombinert med at de som fullverdige medlemmer også hadde påvirkningskraft i et så sentralt spørsmål som den kjernefysiske avskrekkingsstrategien, kunne spille inn. Paolo Foradori hevder derfor at:

despite the prevailing post-Cold War thinking in most of NATO Europe, different security threat perceptions exist among the allies, and some of the new members in Central and Eastern Europe (CEE) continue to attribute residual political and symbolic importance to the physical presence of [Tactical Nuclear Weapons] on European soil (Foradori, 2012, s. 280).

Prinsippene for alliansens solidariske byrdefordeling ble opprettholdt, fordi det var urealistisk å videreføre Natos kjernevåpenstrategi uten en kombinasjon av amerikanske våpen, europeisk vertskap og en politisk styrt beslutningsprosess hvor alliansen samlet deltok.

Selv om det trolig både var og er noe upresist å hevde at kjernevåpnene isolert sett dermed utgjør *limet* i alliansen, kan likevel denne tilnærmingen være sentral for forståelsen av hva som styrket båndene i 1999:

[t]he collective security provided by NATO's nuclear posture is shared among all members of the Alliance, providing reassurance to any member that might otherwise feel vulnerable. The presence of US nuclear forces based in Europe and committed to NATO provides an essential political and military link between the [...] members of the Alliance. At the same time, the participation of non-nuclear countries in the Alliance nuclear posture demonstrates Alliance solidarity, the common commitment of its member countries to maintaining their security and the widespread sharing among them of burdens and risks (Nato, 2006, s. 66).

Norge delte imidlertid ikke denne vurderingen, men mente som en av kildene hevder at limet i alliansen snarere ble representert av den militære og politiske konsensus, personlige relasjoner og det historiske båndet som eksisterte mellom Europa og USA (Intervju A, 2013).

Regjeringens forhold til Nato

Ansvar for Norges bidrag til revisjonen av det strategiske konseptet i denne perioden lå hos regjeringen *Bondevik I. Sentrumsregjeringen* var en koalisjonsregjering bestående av Kristelig folkeparti (KrF), Senterpartiet (Sp) og Venstre (V). Kjell Magne Bondevik (KrF) satt som statsminister, Knut Vollebæk (KrF) som utenriksminister og Elbjørg Løwer (V) som forsvarsminister.²⁹

Sentrumsregjeringen var en mindretallsregjering, som det ble hevdet kunne «bli sittende både lenge og vel, så lenge den er rede til å administrere stortingsflertallets vilje» (Hellberg, 1997). Til tross for at det ikke syntes å eksistere store ideologiske forskjeller mellom regjeringspartiene, er det ikke usannsynlig at de hadde koordinert og om nødvendig nedtonet sine egne standpunkter slik at regjeringen kunne fremstå samlet. Man kan således argumentere for at politikken dermed var et *minste felles multiplum*, og likevel i samsvar med Stortingets flertall. Regjeringserklæringen fra 1997 beskrev regjeringens prioriteringer og fremhevet at: «et troverdig invasjonforsvar vil bli opprettholdt og Norges sikkerhetspolitiske forankring i NATO ligger fast» (Regjeringen, 1997). Videre fremkom det at regjeringen skulle gå inn for en gradvis utvidelse av Nato og at dette skal skje parallelt med et styrket samarbeid med Russland.

²⁹ Forsvarsminister Elbjørg Løwer overtok etter Jostein Fjærvoll (KrF) 15. mars 1999.

Forskjellene mellom partiene fremkommer imidlertid noe tydeligere når man legger de respektive partiprogram til grunn. KrF fremhev på sin side viktigheten av det transatlantiske samarbeidet i Nato. De ønsket samtidig å styrke Natos fredsbevarende rolle i Europa. Som en sentral del for å kunne opprettholde den nasjonale handlefriheten ville KrF videreføre de selv pålagte restriksjonene som ikke tillot fremmede tropper stasjonert på norsk jord i fredstid, eller bruk av kjernevåpen fra norsk territorium og havområder (Kristelig folkeparti, 1997).

For Venstre synes det som om fokuset var satt på norsk integrering i Europa og europeisk samarbeid. Styrken som skulle ligge i de forsvars- og sikkerhetspolitiske sidene av dette samarbeidet skulle ivaretas gjennom Nato (Venstre, 1997).

For Norge som del av Nato, men sett i et småstatsperspektiv, kan det synes som om Senterpartiet mente at landets sikkerhetspolitikk så mange år etter den kalde krigen fortsatt ville være knyttet til naboskapet med Russland (Senterpartiet, 1997). Det synes som om Sp satte et tydeligere fokus på det nasjonale ansvaret i forsvars- og sikkerhetspolitikken, men unngikk heller ikke å beskrive den norske avhengigheten av de sikkerhetsgarantiene som ble utstedt av Nato og ikke minst USA. I partiprogrammet formulerer Sp seg slik:

[e]t nasjonalt invasjonforsvar og medlemskap i NATO, kombinert med avtaler om forsterkninger og forhåndslagring, [må] fortsatt være hjørnesteinene i norsk forsvarspolitik (Sp 1997).

Det kan videre synes som om Sp forventet at Nato allerede måtte vende tilbake til *utgangspunktet*. Det kan virke som om Sp mente at alliansen av prinsipielle årsaker ikke skulle operere *out of area* slik dette materialiserte seg på Balkan på 1990-tallet. Imidlertid kan det virke som om Sp så gevinstene som lå i en medlemsutvidelse når de beskrev det som et mål «å utvide NATO østover som ledd i et nytt sikkerhetssystem for Europa» (Senterpartiet, 1997).

Rustningskontroll

Sentrumsregjeringens prioriteringer for rustningskontroll var ikke eksplisitt omtalt i regjeringserklæringen. Men fra et optimistisk utgangspunkt i 1990, hvor Norge ville benytte anledningen til å påvirke alliansens kjernefysiske strategi (Arbeiderpartiet, 1990), synes det som om optimismen ble nedjustert i forbindelse med revisjonen av det strategiske konseptet i 1999. Statssekretær i UD, Åslaug Haga, sa dette i en tale til *Nei til atomvåpen* i 1998:

Det er ikke grunn til å tro at kjernevåpenspørsmål vil stå sentralt i arbeidet med det strategiske konsept. Det er ikke innledet noen debatt om de avsnitt i konseptet som

berører kjernevåpen. Kjernevåpen er heller ikke inkludert blant de sentrale problemstillinger som skal drøftes i månedene som kommer (Haga, 1998).

Resultatet som allerede forelå i det reviderte konseptet fra 1991 synes likevel å fremstå som akseptabelt for regjeringen, noe Hagas uttalelse kan tolkes til når hun i samme tale sa:

Vi vil legge vekt på at omtalen av kjernevåpen i et revidert strategisk konsept bekrefter og viderefører den positive utvikling som er oppnådd når det gjelder Alliansens egen kjernevåpenpolitikk (Haga, 1998).

Forholdet rustningskontroll var imidlertid langt bredere behandlet i partienes egne program. KrF fremhevet på sin side svakhetene partiet mente lå i den rådende sikkerhetspolitiske situasjonen fordi som partiet så det: «fred som bygger på terrorbalansen er ingen god og sikker fred [og] fordi den bygger på gjensidig mistillit [må den ergo] erstattes av nedrustning og bygging av gjensidige tiltak» (Kristelig folkeparti, 1997).

For å realisere dette synes det som om KrF derfor mente at kjernevåpenstatene måtte underlegges et FN-basert kontrollregime. Partiet argumenterte for at Norge skulle arbeide for en nedbygging av kjernevåpen generelt, og for en etablering av kjernevåpenfrie soner innenfor rammen av nedrustningsforhandlingene mellom stormaktene spesielt (Kristelig folkeparti, 1997).

Faren for bruk og spredning av kjernevåpen fremstå som en bekymring og ble trukket frem som del av de den gang rådende sikkerhetspolitiske utfordringene. Med erkjennelsen av Norges geografiske beliggenhet kan det synes som om Sp knyttet landets sikkerhetspolitikk til naboskapet med Russland og fremhevet følgelig behovet for å redusere og fjerne atomtrusselen i norske nærområder (Senterpartiet, 1997). Det synes som om Senterpartiet mente at rustningskontroll for å virke i henhold til intensjonen måtte baseres på forpliktende internasjonale avtaler under FN-kontroll, snarere enn å være et anliggende mellom to selvstendige aktører. Et innledende tiltak i så måte virket derfor, i henhold til Sp, å være en styrking av en fullstendig prøvestansavtale (Senterpartiet, 1997).

Venstre syntes på sin side å ha en bredere tilnærming til rustningskontroll. Partiet ville imidlertid som KrF opprettholde Norges selvpålagte restriksjoner, da disse med tanke på russiske reaksjoner kunne, som partiet hevdet, «fungere som eksempel på hvordan NATO-utvidelsen kan gjøres noe smidigere» (Venstre, 1997). Det synes som at Venstre samtidig mente at denne modellen også burde være aktuell for nye medlemmer i alliansen selv om dette, som partiet erkjente, kunne medføre begrensninger for både øvingsaktivitet og alliert forhåndslagring av militært materiell. Som Sp kan det synes som om Venstre også ville at

Norge gjennom FN skulle arbeide for en videreføring av ikke-spredningsavtalen (NPT) og for etablering av et internasjonalt forbud mot all bruk av kjernevåpen. Som et første skritt i den retningen fremstår derfor Venstres uttalelse om at Norge burde utnytte anledningen som kom opp i forbindelse med revisjonsarbeidet i 1999 hvor Norge skulle arbeide for å oppheve alliansens strategi for førstebruk av atomvåpen som et konkret men ikke spesielt bindende tiltak (Venstre, 1997). Resultatene av dette arbeidet endte imidlertid for Natos del, som presentert tidligere, opp med at konseptet forble uendret, og hvor en opsjon som åpnet for førstebruk hverken ble bekreftet eller avkreftet av alliansen.

4.3 Strategisk konsept fra 2010

Innledning

Selv om nato var betydelig transformert ved årtusenskiftet representerte 11. september 2001 likevel et vendepunkt for alliansen. Mot slutten av ti-året beskrev Forsvarsminister Espen Bart Eide den sikkerhetspolitiske utviklingen slik: «the optimism surrounding the fall of the Berlin Wall is over [...] geopolitics is back» (Barth Eide, 2009).

Fra å være vendt mot det euro-atlantiske området, førte terrorhandlingene i USA til at alliansen rettet blikket utover medlemslandenes territorium. Nato ble en regional sikkerhetsaktør med global rekkevidde. Parallelt med økende grad av stormaktsrivalisering og global multipolaritet ble nye trusler mot stabiliteten aktualisert, herunder et forsterket fokus på terrorisme, spredning av ballistiske missiler og masseødeleggelsesvåpen, cyber-krigføring og energisikkerhet. Disse truslene kunne alle potensielt påvirke den stabilitet som hadde eksistert siden slutten på den kalde krigen.

Natos kjernevåpenstrategi fra 2010

Gjennom operasjonene i Afghanistan, hvor alliansen av flere årsaker i økende grad opplevde en indre slitasje, vokste behovet for å revidere det strategiske konseptet av minst to årsaker; 1) alliansen måtte tilpasses den nye økonomiske og sikkerhetspolitiske virkeligheten, og 2) alliansen måtte fortsette transformasjonen, men også gjennomføre en reorientering av hovedoppgavene slik at den kunne forbli et relevant sikkerhetsinstrument for medlemslandene også i fremtiden.

Norge, sammen med flere andre medlemsland, synes å ha vært bekymret for alliansens utvikling fordi det virket som om Natos fokus på *out of area operasjoner* kunne føre til at alliansens kjerneoppgaver kom i bakgrunn. Bekymringen synes først og fremst å fremstå som et forhold sentrert rundt alliansens legitimitet og folkelige oppslutning.

Hovedargumentasjonen, slik Forsvarsminister Grete Faremo fremførte den, synes derfor å

være at selv med en tett knytning mellom *hjemme og ute* skulle alliansens primære rolle fortsatt være å bidra til forsvar og sikkerhet av medlemslandene, og at disse må kunne føle at deres grunnleggende sikkerhetsinteresser blir vaktet (Faremo, 2010).

Resultatet, slik dette ble formidlet i det reviderte konseptet, synes derfor at blikket i større grad ble rettet innover mot alliansens opprinnelige rolle nemlig, Artikkel V, kollektivt forsvar og sikkerhetskonsultasjoner. Fokus ble dermed et annet enn det som gjennom to tiår etter den kalde krigen hadde vært alliansens hovedbeskjeftigelse.

I 2010 eksisterte det, som i 1999, en uttrykt forventning om at Nato ville kunngjøre en endring i alliansens kjernevåpenpolitikk. Også nå virket det som om mange ønsket at Nato ville gjennomføre reduksjoner i beholdningen av kjernevåpen. Dette ville innebære at kjernevåpenets rolle skulle reduseres signifikant (Roberts, 2012, s. 375). Tvetydigheten i konseptet synes å ha blitt videreført, og ordlyden fra 1991 og 1999 hvor alliansen påpeker at for å kunne forsvare medlemmene ville den måtte opprettholde en *hensiktsmessig* kombinasjon av kjernefysiske og konvensjonelle styrker ble nok en gang gjentatt, selv om, som Nato hevder: «the circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated are extremely remote» (Nato, 2010).

Til tross for at alliansen synes å ha understreket den lave sannsynligheten for at kjernevåpen skulle kunne bli brukt og at avskrekkingen kun skulle opprettholdes på et lavest mulig nivå, hevder imidlertid Götz Neuneck at Nato med dette i virkeligheten videreførte en førstebruksopsjon, også i en situasjon hvor alliansen skulle bli angrepet med konvensjonelle virkemidler (Neuneck, 2012, s. 261).

Natos troverdighet og styrke var også etter slutten på den kalde krigen hovedsakelig knyttet til den konsensus som alliansen fortløpende demonstrerte internt og eksternt. I forbindelse med revisjonen i 2010 oppsto det imidlertid et stort inn- og utoverrettet behov hvor alliansen måtte demonstrere at den kunne opptre samlet også på et så sensitivt område som i kjernevåpenspørsmålet. Til tross for at spørsmålet ble debattert langt hyppigere nå enn ved de to forrige revisjonsprosessene synes det som handlingsrommet likevel var begrenset.

Konseptets endelige utforming burde således ikke ha kommet som en overraskelse 2010 fordi Natos generalsekretær Anders Fogh Rasmussen allerede mer enn et halvt år før implementeringen uttalte følgende:

I do think the principals of the NATO discussion [on NATO's nuclear posture] are already clear: first that no Ally will take unilateral decisions; second, that as long as

there are nuclear weapons in the world, NATO will need a nuclear deterrent (Anders Fogh Rasmussen sitert i Roberts, 2012, s. 375).

Det fremstår likevel som klart at presset på den solidariske byrdefordeling ved dette tidspunktet hadde økt betydelig når Nato i 2010 ber alliansens medlemmer å tilstrebe:

the broadest possible participation of Allies in collective defence planning on nuclear roles, in peacetime basing of nuclear forces, and in command, control and consultation [C3]arrangements (Nato, 2010).

Denne formuleringen åpner for minst to tolkninger; 1) en påminnelse på om hva den solidariske byrdefordelingen innebar for det enkelte medlem, samtidig som konseptet fortsatt gav en sterk indikasjon på at eksisterende policy burde forlenges, og 2) at konseptet med denne formuleringen forsøkte å anonymisere kjernevåpnene fordi de, i motsetning til tidligere, ikke lenger ble identifisert som amerikanske. Kritikere til denne tilnærmingen mente at det tilsynelatende kunne være et fornuftig håndgrep diplomatisk og for en hjemlig opinion, men at grepene hadde et potensiale i seg for å utydeliggjøre alliansens overordnede strategi (Stuart, 2012, s. 230; Lunn, 2012, s. 251-252; Childs, 2012, s. 309).

Formuleringer som spesifiserte DCA-landene var også for første gang utelatt. Siden forrige revisjon kunne man i DCA-landene observere en økende intern *uro*. Uroen sprang ut av flere forhold, men spørsmål knyttet til trusselpersepsjon, kjernevåpnenes relevans, forsvarlig lagring og ikke minst økonomiske, tekniske og operative forhold knyttet til selve DCA-plattformene gav en indikasjon på omfanget (Neuneck, 2012, s. 265-271). Den offisielle forklaringen på hvorfor forholdet vedrørende DCA ikke lenger var beskrevet i konseptet ble av Nato koblet sammen med reduserte beredskapskrav, noe som i åpne kilder er beskrevet slik:

the readiness posture of [Allied] dual-capable aircraft (DCA) has been greatly reduced since the mid-1990s, from minutes to weeks. In 2002, the readiness requirements for these aircraft were further reduced and are now measured in months (Foradori, 2012, s. 291).

Argumentasjonen vedrørende økte beredskapstider synes imidlertid i utgangspunktet å fremstå mer som en teknisk forklaring og var sannsynligvis derfor bare én av årsakene. En forklaring som har høyere sannsynlighet kan følgelig være at utelatelsen i konseptet i stedet var et bevisst politisk håndgrep som lettet arbeidet for å oppnå konsensus i Nato og dermed forhindret en situasjon som utad kunne bli oppfattet som tegn på en splittet allianse, og innad som et tegn på en innskrenking av de respektive DCA-landenes fremtidige handlefrihet.

Sistnevnte med en klar forbindelse til den pågående debatten i flere av DCA-landene om: 1) hvorvidt de vil videreføre oppdraget med nåværende plattformer, 2) hvorvidt de vil videreføre oppdraget med nye plattformer og 3) ikke minst hvorvidt de er villig til å stille baser til rådighet for lagring av kjernevåpnene også i fremtiden.

Konseptet la i likhet med de to foregående vekt på rustningskontroll, men forpliktet imidlertid Nato for første gang: «to create the conditions for a world without nuclear weapons in accordance with the goals of the Nuclear Non-Proliferation Treaty» (Nato, 2010).

For å realisere dette ansvaret beskrev alliansen derfor at den ville:

[s]eek to create the conditions for further reductions [of nuclear weapons stationed in Europe] in the future[and] seek [a] Russian agreement to increase transparency on its nuclear warheads in Europe and relocate these weapons away from the territory of NATO members (Pifer, 2012, s. 415-416).

Det fremkommer, i følge Simon Lunn, kritikk mot ordlyden i konseptet fordi den gav inntrykk av at Nato som institusjon godkjente visjonen om en kjernevåpnfri verden, men at frasen «*create the condition for*» indikerte en lavere ambisjon enn dette (Lunn, 2012, s. 238). Andre igjen synes å mene at konseptet opprettholdt en strengere tolkning av begrepet *avskrekking* og at det åpnet for en førstebruksopsjon. Om man sammenligner konseptet med det amerikanske *Nuclear Posture Review* (NPR) fra 2010 synes det imidlertid å ligge noe i denne kritikken. For eksempel synes Nato å innta en mer konservativ tilnærming til kjernevåpnenes rolle enn det den reelle eieren av de samme våpnene selv synes å ha inntatt. Nato formulerer forholdet slik: «we will ensure that NATO has the full range of capabilities necessary to deter and defend against any threat to the safety and security of our populations » (Nato, 2012).

USA på sin side synes å ha begrenset sitt eget handlingsrom gjennom å utstede noe som kan tolkes som en negativ sikkerhetsgaranti: [the United States is committed] not to use or threaten to use nuclear weapons against non-nuclear weapons states that are party to the NPT and in compliance with their nuclear non-proliferation obligations (Foradori, 2012, s. 298-299).

Følgelig kan realitetene være at Natos strategiske konsept i virkeligheten viser seg å inneholde mindre reell handlefrihet for alliansen enn det konseptet i utgangspunktet foreskriver.

Regjeringens forhold til Nato

Ansvaret for Norges bidrag til revisjonen av Natos strategiske konsept i 2010 lå hos regjeringen *Stoltenberg II*. Regjeringen var en flertallskoalisjon, bestående av Arbeiderpartiet (Ap), Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk Venstreparti (SV). Jens Stoltenberg (Ap) satt som

statsminister, Jonas Gahr Støre (Ap) som utenriksminister og Grete Faremo (Ap) satt som Forsvarsminister.

Det ble nødvendig for partiene å inngå et politisk kompromiss for å gjøre regjeringen styringsdyktig. Den politiske plattformen, nedtegnet i *Soria Moria I* (2005) og *Soria Moria II* (2009), utgjorde følgelig en felles ramme for regjeringens prioriteringer.

Fra tiltredelseserklæringen i 2005 kan man trekke ut følgende forsvars- og sikkerhetspolitiske prioriteringer:

[h]ovedlinjene i norsk utenrikspolitikk vil ligge fast. Regjeringen vil arbeide for en FN-ledet verdensorden på grunnlag av folkeretten. Bærebjelkene i vårt internasjonale engasjement vil være vårt medlemskap i NATO [og] Regjeringen vil bruke NATO til å videreutvikle det transatlantiske partnerskapet (Regjeringen, 2005b).³⁰

Forsvars- og sikkerhetspolitisk sto partiene historisk et stykke fra hverandre. Norges forhold til Nato generelt og USA spesielt hadde i hovedsak skapt denne spenningen. Ap hadde siden landets innmelding i Nato i 1949 understreket viktigheten av gode relasjoner både til Nato og USA. I Aps program for perioden 2009-2013 var imidlertid ikke Norges forhold til USA beskrevet spesielt, men det slås fast her at Nato utgjorde en hovedpillars i norsk sikkerhetspolitikk, og at et Nato basert på konsensus best ville ivareta landets behov. Et sentralt håndgrep for å opprettholde denne tilstanden, synes derfor at Nato måtte, i henhold til Ap: «styrke sitt fokus på alliansens kjerneoppgaver og utfordringer knyttet til medlemslandenes eget territorium og nærrområder» (Arbeiderpartiet, 2009, s. 55).

Ap nevner i følge sitt program at Nato i perioden skulle revidere konseptet, men til forskjell fra tidligere revisjoner var verken Norges ambisjonsnivå eller prioriterte områder konkretisert. Dette kan tolkes på flere måter. For det første kan det være en vurdering Ap gjorde seg basert på tidligere erfaringer, for hva som var realistisk oppnåelig i et så sensitivt spørsmål. For det andre, men mindre sannsynlig, ved ikke å spesifisere konkrete målsetninger eller formuleringer i partiprogrammet risikerte man heller ikke å fremstå som en aktør med liten gjennomslagskraft internasjonalt.

SV hadde siden stiftelsen i 1975 vært kritisk til Norges forsvars- og sikkerhetspolitiske relasjoner med både Nato og USA. Etter å ha sittet i koalisjonsregjeringen i én periode var formuleringene riktignok dempet, men fortsatt hevdet SV at Natomedlemskapet setter Norge i et spesielt avhengighetsforhold til USA, noe som vanskeliggjorde utviklingen av en norsk

³⁰ Tiltredelseserklæringen fra 2005 var gyldig når regjeringen fortsatte i sin andre periode fra 2009.

politikk uavhengig av USAs interesser. Partiet mente at Norge var tjent med å gjøre seg mer uavhengig av USA og heller søke en annen sikkerhetspolitisk forankring (Sosialistisk Venstreparti, 2009, s. 30). I praksis kunne dette bety at Norge skulle forlate Nato og sikkerhetsgarantien som fulgte med. I forlengelsen fremhevet SV følgelig behovet for en ny alliansepolitikk, som partiet argumenterte for skulle være organisert som et oppdatert nasjonalt forsvar, i tett samarbeid med de øvrige nordiske land (Sosialistisk Venstreparti, 2009, s. 30). Hvilken sikkerhetsgaranti dette samarbeidet skal kunne gi Norge var imidlertid ikke beskrevet.

Det kan synes som om Sp på sin side videreførte fra perioden i *sentrumsregjeringen* et mer generelt fokus på hjemlige behov. Riktignok fremhevet Sp Norges avhengighet av Nato for å kunne løse de sikkerhetsutfordringene Norge skulle kunne stå ovenfor ved en alvorlig militær konflikt i nordområdene. Forsvars- og sikkerhetspolitikken skulle fortsatt baseres på Nato, men bilaterale avtaler som er inngått mellom Norge og USA omtales imidlertid ikke lenger av partiet. Det er likevel verdt å merke seg at det synes som om Sp setter et forbehold ved den allierte støtte som kunn forventes å komme fra Nato når partiet i sitt program uttalte seg slik:

Utfordringane Noreg står overfor i nord [knyttet til råderetten over ressurser i havområdene med uavklart folkerettslig status] er likevel i stor grad av ein slik art at Noreg ikkje vil kunne, eller ønskjer å, handtere desse gjennom NATO (Senterpartiet, 2009, s. 119-120).

Som Ap fremhevet Sp behovet for at alliansen skulle vende tilbake til utgangspunktet og på nytt prioriterer forsvar av medlemslandenes territorium, kjent under begrepet *nærområdeinitiativet* (Forsvarsdepartementet, 2009-2010).³¹

Rustningskontroll

I tiltredelseserklæringen fremhevet Regjeringen at Norge skulle være en tydelig fredsnasjon. Norge skulle, i henhold til Regjeringen opptre aktivt innenfor de eksisterende sikkerhetspolitiske rammer for, som den selv beskrev det, skape en bedre og tryggere verden (Regjeringen, 2005a). En presisering av hva dette betyd ble imidlertid kun beskrevet i de enkelte partiprogram.

³¹ Initiativ fremmet av Norge som foreslår en rekke konkrete tiltak for å øke fokuset på sikkerhetsspørsmål i og rundt alliansens medlemsland, bygget på to hovedpilarer. Det første er behovet for å prioritere hele bredden av Natos oppgaver og dermed sikre alliansens relevans også på eget og tiliggende geografiske områder. Det andre er behovet for å styrke alliansens profil i medlemslandene, for på den måten å synliggjøre at Nato tar sin oppgave som kollektiv forsvarsorganisasjon på alvor (Forsvarsdepartementet, 2009-2010).

Ap hadde under *Stoltenberg II* i langt større grad enn tilfellet var under *Brundtland III* konkretisert hvilke tiltak partiet mente burde prioriteres i arbeidet med rustningskontroll. Partiets overordnede målsetning var en verden fri for masseødeleggelsesvåpen og Norge skulle søke allianser med likesinnede land og sivile samfunn for å realisere dette (Arbeiderpartiet, 2009).³² Ap beskrev at partiet ville, basert på folkerettslige prinsipper, initiere tiltak med målsetning om å fjerne både strategiske og taktiske kjernevåpen samt å forhindre en ny utplassering av kjernevåpen i Europa. Det ville videre arbeide for etablering av atomvåpenfrie soner, særlig i områder med fare for spredning, styrking av det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) og internasjonal overvåkning av urananrikning, implementering av prøvestans- og ikke-spredningsavtalene, samt å bidra til å hindre en militarisering av verdensrommet.³³ Ap ønsket at Nato i denne sammenheng skulle bidra til avspenning generelt og redusere kjernevåpenenes rolle i sikkerhetspolitikken spesielt (Arbeiderpartiet, 2009).

SV på sin side beskrev at Norge skulle innta en mer aktiv rolle innenfor rustningskontroll- domenet. For det første at Norge som aktør skulle ta på seg en rolle som pådriver i det internasjonale arbeidet mot spredning av kjernevåpen og arbeide for at kjernevåpenstatene oppfylte sine nedrustningsforpliktelsener i henhold til NPT. For det andre at Norge skulle innta en *ledende* rolle i arbeidet som forbyr kjernevåpen (Sosialistisk Venstreparti, 2009, s. 30). Dette var et forhold som imidlertid Utenriksminister Jonas Gahr Støre allerede i 2008 hadde advart mot fordi det realpolitisk kunne virke mot sin hensikt. Han uttrykte seg slik angående dette spørsmålet i en tale til *Nei til atomvåpen i 2008*: «skulle vi nå åpne opp for forhandlinger om en ny konvensjon, sender vi samtidig ut et signal om at NPT ikke fungerer etter hensikten» (Støre, 2008). Det kan således virke som om den største bekymringen for regjeringen, slik Støre synes å uttrykke det, lå i at om en gruppe land skulle sette i gang slike forhandlinger, vil land som USA, Frankrike, Russland og UK ikke delta. Med det resultat at lite blir oppnådd fordi majoriteten av eksisterende kjernevåpen disponeres av dem. Videre at det et faktum at ikke-kjernevåpenstater allerede er folkerettslig bundet av et forbud mot å skaffe seg kjernevåpen gjennom NPT, og at NPT således kan defineres som en nedrustningsavtale i seg selv (Støre, 2008).

³² Norge søker å skape fremdrift i rustningskontrollspørsmål også utenfor Nato. Eksempel er regjeringens rolle som vertskap for konferansen *Human Impact of Nuclear Weapons* som ble gjennomført i Oslo 4-5 mars 2013, med delegater fra 127 land, flere FN-organisasjoner, det internasjonale Røde Kors samt representanter fra andre relevante sivile organisasjoner (Utenriksdepartementet, 2013).

³³ Eksempel: Midtøsten og den koreanske halvøy.

Det tredje området SV synes å ha uttrykt sin motstand mot var Natos planer vedrørende et rakettforsvar i Øst-Europa, fordi det etter partiets mening ville medføre økt spenning og opprustning i regionen. Norge skulle, i henhold til partiet, derfor ikke bidra til at denne kapasiteten ble virkeliggjort (Sosialistisk Venstreparti, 2009, s. 30).

Sp synes i denne perioden å ha utvidet innholdet i begrepet *sikkerhet* og inkluderte således nye former for trussel knyttet til kjernevåpenspørsmålet i sitt partiprogram. Dette fremstår som en forklaring til at Partiet skisserte nødvendigheten for at: «[e]in strategi for førebyggjande handling må omfatte eit oppdatert rammeverk for ikkje-spreiing av atomvåpen og nedrusting og tiltak for å nedkjempe terrorisme» (Senterpartiet, 2009).

Sp beskrev videre behovet for at inngåtte avtaler vedrørende kjernefysisk nedrustning måtte ratifiseres og at nye må utvikles. Ved å overføre de erfaringene som ble høstet i forbindelse med arbeidet for å forby landminer og klasevåpen skulle Norge derfor, i henhold til Sp, være en pådriver for et verdensomspennende forbud mot kjernevåpen, mot enhver militarisering av verdensrommet samt skrinlegging av det, partiet beskriver som det «amerikanske våpenskjoldet» i Europa. Et nytt perspektiv som partiet bragte inn var i tillegg at menneskerettighetene skulle inkluderes og heretter også legges til grunn i arbeidet mot kjernevåpen (Senterpartiet, 2009).

4.4 Hvordan kan de norske offisielle holdningene forklares?

Innledning

Med utgangspunkt i utviklingen som kan observeres gjennom tre forløpende revisjonsprosesser for alliansens strategiske konsept etter den kalde krigen er det særlig fire forhold som fremstår mer markant enn andre når norske offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk skal kunne forklares. Felles for dem er at det i Norge har vært en stor grad av kontinuitet i tilnærmingen til spørsmålet uavhengig av endrede innenriks- og utenrikspolitiske rammer. Grunnlaget for denne kontinuitet synes primært å ligge i den brede innenrikspolitiske konsensus som preget Norges forhold til alliansens kjernevåpenpolitikk og som de tre øvrige forklaringsvariablene var avhengig av for å kunne virke. Det andre forholdet synes å være en videreført særnorsk deklarasjon av atompolitikk, som både har forhindret en alliert stasjonering av kjernevåpen på norsk territorium i fredstid, og har styrket oppslutningen rundt Natomedlemskapet. Det tredje forholdet var Norges sterke interesse for alliansens sikkerhetsgaranti, til tross for at den bygget på bruk av kjernevåpen. Den sterke allianseavhengigheten ble ikke uttrykt direkte, men kunne isteden gjenkjennes gjennom norske myndigheters retorikk og begrep som *politisk solidaritet* og *troverdige felles militære*

kapabiliteter, Artikkel V og kollektivt forsvar når det ble begrunnet hvorfor det var i norsk interesse å være Natomedlem. Det fjerde forholdet var en i Norge godt utviklet sans for å løfte spørsmål om rustningskontroll opp på den politiske agendaen både i og utenfor Nato. Det kan følgelig synes som om Norge hadde tatt på seg en rolle i Nato med hensikt å balansere innflytelsen alliansens kjernevåpenstater hadde over utviklingen av Natos kjernevåpenpolitikk, gjennom å argumentere for at alliansens skulle redusere sin avhengighet av kjernevåpen på kort sikt og avskaffe kjernevåpene på lengre sikt. Dette kan være en krevende rolle for Norge innad i alliansen, men fremsto samtidig som et relevant grep for å komme norsk opinion i møte.

Norsk politisk konsensus

Selv med bortfallet av en overhengende eksistensiell krig i Europa, hadde det gjennom to tiår etter den kalde krigen likevel lyktes myndighetene å opprettholde en bred tverrpolitisk oppslutning i Stortinget i dette spørsmålet. Hovedlinjene i politikken lå urørt, herunder Natomedlemskapet og den norske base- og atompolitikken. Regjeringskonstellasjonene hadde under perioden vært flere og det parlamentariske grunnlaget vekslende. Likevel tegner det seg et bilde utad av kontinuitet og en tilnærmet fast kurs i utøvelsen av politikken basert på konsensus når man sammenlikner regjeringserklæringene fra 1990, 1997 og 2005.

Regjeringen *Brundtland III* beskrev forholdet slik:

Den nye geopolitiske sikkerhetssituasjonen til tross, regjeringen bygger videre på samarbeidet i NATO i den hensikt at dette kan bidra til utviklingen av en ny sikkerhetssituasjon i Europa (Regjeringen, 1990).

Regjeringen *Bondevik I* formulerte seg slik: «Norges sikkerhetspolitiske forankring i NATO ligger fast (Regjeringen, 1997), og hos regjeringen *Stoltenberg II* var det formulert slik: «Bærebjelkene i vårt internasjonale engasjement vil være vårt medlemskap i NATO» (Regjeringen, 2005b).

En sentral del av norsk konsensus synes dermed den gang å ligge i en bred tverrpolitisk oppfatning av avhengigheten av ekstern militær hjelp og at denne først og fremst skulle møtes gjennom en sikkerhetsforankring i Nato. Dette til tross for at alliansens troverdighet i hovedsak bygget på amerikanske sikkerhetsgarantier og var basert på en kjernefysisk avskrekkingsstrategi. I henhold til Tamnes og Eriksen medførte dette en sterk norsk orientering mot USA, et forhold som heller ikke synes å ha endret seg etter den kalde krigen (Tamnes & Eriksen, 1999).

En empirisk studie av norsk opptreden som alliansemedlem synes derimot å indikere en stor grad av lojalitet til Nato og ikke minst USA. Blant annet gjennom en konstruktiv tilnærming til den solidariske byrdefordelingen som alliansesamarbeidet bygget på. Norge hadde derfor på den ene siden aktivt fulgt opp Natos økonomiske og organisatoriske retningslinjer, samt bidratt til alliansens pågående operasjoner. På den annen side, men tilsynelatende mer passivt, støttet Norge Natos kjernevåpenpolitikk gjennom opptreden i og utenfor alliansen, noe Tamnes og Eriksen beskriver slik: «Norske politikere i alminnelighet er forsiktede med å støtte forslag og resolusjoner som kan oppfattes å undergrave Natos atomstrategier» (Tamnes & Eriksen, 1999).

En konkretisering av denne i utgangspunktet forsiktige tilnærmingen gis av en av de intervjuede kildene som hevder at Norge, sammenlignet med andre medlemsland har mindre berøringsangst, men har:

[...] stått på for vårt standpunkt, men heller ikke forsøkt eller ønsket å påtvinge det på andre. Norge har pliktskyldig stemt for innholdet i alliansens strategiske konsept fordi det ikke er mulig for et land å stille veto i et slikt sentralt spørsmål (Intervju D, 2013).

Lojaliteten til alliansen har riktignok gjennom hele etterkrigsperioden hatt en grense. Jens Chr Hauge skal allerede i 1949 ha formulert det som skulle bli en norsk hovedlinje i det allierte forsvarssamarbeidet: «Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær» (Jens Chr Hauge sitert i Tamnes & Eriksen, 1999). En slik tilsynelatende dualitet synes å være et resultat av tre dimensjoner som sannsynligvis utgjorde grunnlaget for Norges offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk og utviklingen av en selvstendig nasjonal kjernevåpenpolitikk slik den skulle materialisere seg senere. En av kildene beskriver dette slik; for det første en utenrikspolitisk dimensjon hvor Norges geografiske nærhet til Russlands strategiske områder i nord-vest innebar at det også var i norsk interesse å bidra til at samarbeidet mellom Russland og det vestlige sikkerhetsfellesskapet var godt. For det andre en nordisk dimensjon hvor spesielt forholdet til Sverige og Finland, geografisk plassert mellom Nato og daværende Sovjetunionen, var styrende. Og for det tredje en norsk innenrikspolitisk dimensjon med innslag av de til enhver tid rådende innenrikspolitiske spenninger og avveininger innad i de miljøene hvor politikken ble utformet (Intervju C, 2013). Den interne vektingen mellom disse tre dimensjonene har imidlertid endret seg etter den kalde krigen, og diskusjonen om kjernevåpenenes generelle reduserte rolle i moderne vestlig sikkerhetstenking har på lang vei overtatt som en faktor også for de norske offisielle holdningene.

Nato er ikke bare en formell organisasjon, men like mye et nettverk av strukturer og mennesker som fyller disse. Følgelig blir personlige egenskaper og kontaktnett viktig for den innflytelsen Norge kan forvente å oppnå innenfor Nato (Kjølberg, 2007, s. 19). Ambisjonen Norge fastsetter for å kunne påvirke Natos kjernevåpenpolitikk medfører imidlertid et behov for at det er etablert en politisk langsiktighet som kombineres med at det finnes mennesker med riktig kompetanse som kan fremføre denne. Norsk konsensus i disse spørsmålene synes dermed å underlette dette arbeidet.

I en situasjon hvor Norge valgte en tett knytning til Nato var den innenrikspolitiske dimensjonen, representert ved norsk base- og atompolitikk, sannsynligvis den viktigste årsaken til at venstresiden i Ap godtok et norsk medlemskap til tross for alliansens kjernevåpenpolitikk (Tamnes & Eriksen, 1999). Men en bred tverrpolitisk oppslutning var imidlertid også forutsetningen for at regjeringen kunne utvikle en selvstendig politikk, slik den fremstår i den norske deklarasjon av atompolitikken. Norge kunne med denne politikken videreføre en modell som satte forholdet til Nato og Russland sammen i en helhet gjennom å hente ut gevinstene som ligger i det for Norge sentrale begrepsparet *avskrekking* og *beroligelse*.³⁴ Politikken kunne derfor også brukes til å forklare hvordan det var mulig å etablere en bred tverrpolitisk konsensus i Stortinget som også etter den kalde krigen synes å være preget av en stor grad av kontinuitet uavhengig av endrede indre og ytre rammebetingelser.

Norsk deklarasjon av atompolitikk

Et sentralt grep norske myndigheter tok med hensyn til å dempe spenningen i eget område, var innføringen av selvpålagte restriksjoner. Disse regulerte i detalj alliert nærvær, forhåndslagring av materiell og øvingsaktivitet på norsk territorium. Norges sikkerhetsinteresser har også etter den kalde krigen vært forsøkt innfridd ved å balansere forholdet til Nato, gjennom en kombinasjon av tiltak for *invitasjon*, *integrasjon* og *avskjerming*, med forholdet til Russland, gjennom en kombinasjon av *avskrekking* og *beroligelse*. De selvpålagte restriksjonene kan derfor ses på som en katalysator for å oppnå dette (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 328-331).

Den norske base- og atompolitikken er en operasjonalisering av denne politikken, og kanskje den mest markante beslutningen norske myndigheter tok for at det ikke skulle bli nødvendig å

³⁴ Begrepsparet *avskrekking* – *beroligelse* ble først omtalt i *Harmel-rapporten* 1967. Avskrekking skulle vedlikeholdes av stående styrker og en uttrykt vilje til å bruke dem for å forsvare medlemslandene. Beroligelse ble uttrykt gjennom implementering av tillitsskapende tiltak, herunder åpenhet, militær tilbakeholdenhet, rustningskontroll og avvæpning (Utenriksdepartementet, 2008, s. 18).

stasjonere kjernevåpen på norsk territorium i fredstid (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 13-15). Til tross for at dette standpunktet innledningsvis sannsynligvis var krevende for Norge i forholdet til Nato har det sett i retrospekt vist seg å være en god strategi, primært for Norge, men indirekte også for Nato fordi den bidro til å dempe spenningen spesielt i nordområdene. Selv om den norske deklarasjonspolitikkens hovedsakelig innehar en innenrikspolitisk dimensjon, som tidligere er behandlet i studien, var likevel kanskje det viktigste utslaget av politikken signalene den gav til Russland. Politikken hadde, som en av kildene hevdet: «gjort det vanskelig for Russland å opptre aggressivt ovenfor Norge [i sikkerhetsspørsmål] samtidig som den gav oss handlefrihet» (Intervju D, 2013).

Hvor vanskelig det er for Russland å opptre aggressivt ovenfor Norge kan selvfølgelig vurderes på flere måter, men siden kjernevåpenspørsmålet på norsk territorium i fredstid så tydelig fremsto som avklart ser man at russisk retorikk i stedet ble flyttet over til beslektede forhold. For eksempel Natos planer for et rakettforsvar i Europa, som Norge gjennom tilslutningen til alliansens strategiske konsept i 2010 også støtter opprettelsen av. Et russisk tilsvarende til Norge i dette spørsmålet kom fra den russiske visestatsministeren Dmitry Rogozin når han i januar 2013 uttalte:

Norwegian [...] politicians should not practice in rhetoric but seriously think over implications their peoples will have as a result of USA's missile defense weapons deployment at their place starting from 2018. Those irresponsible decisions will inevitably cause escalation of military threats in Europe that Russia would have to give its military-technical response. And then no one would keep joking mood (Dmitry Rogozin sitert i Barents Observer, Nilsen, 2013).

Norsk deklarasjonspolitikk slik den kom til å bli består av fire grunnteser som har vært retningsgivende for utviklingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Skogrand og Tamnes har oppsummert dem slik: den første tesen er at Norge holder muligheten åpen for at støttemaktene kunne bringe med seg kjernevåpen til landet i en krig (en *krise og krigsopsjon* - den såkalte *allierte opsjonen*). Den andre tesen er imidlertid at Norsk ikke-lagringsdoktrine står urokket. Opprettelsen av stående norske lagre for kjernevåpen, det vil si en norsk *fredsopsjon* er dermed utelukket. Den tredje tesen beskriver at muligheten for en omprøving av fredsoptionen under endrede omstendigheter er ikke avvist. Det vil si at en norsk *krise- og krigsopsjon* i prinsippet derfor er opprettholdt. Den fjerde tesen så imidlertid fast at enhver

forberedelse i fredstid med sikte på eventuell atombevæpning av norske styrker i krig er utelukket (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 320).³⁵

Grunntesene representerer imidlertid ikke fastlåste posisjoner. Norske myndigheter ville, i følge Skogrand og Tamnes, da tesene ble utviklet heller ikke binde seg til noe forutbestemt handlingsvalg. Det foreligger derfor fortsatt en teoretisk opsjon for at regjeringen kan omprøve politikken om dette skulle vise seg nødvendig (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 170-171).³⁶ Dette kan sannsynligvis forstås som et sterkt uttrykk for regjeringens behov for handlefrihet i alle forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål, også i spørsmål som potensielt kunne skape stor splid internt i regjeringen og på Stortinget.

Det synes imidlertid som om døren som åpnet for en tolkning av en norsk *fredsopsjon* (tese 2) ble lukket da Johan Jørgen Holst i 1988 formulerte en konkretisering av denne opsjonen på denne måten:

Norge vil i samsvar med internasjonale avtaler ikke utprøve, produsere eller på annet vis anskaffe atomvåpen; atomvåpen vil ikke bli lagret eller utplassert i Norge; norske styrker vil ikke få opplæring i bruk av atomvåpen; Norge vil ikke inngå noen samarbeidsavtale med sikte på overføring av atomvåpen eller informasjon om bruk av atomvåpen, spesiallagre for atomvåpen vil ikke bli oppført i Norge; norske våpensystemer vil ikke bli sertifisert for bruk av atomvåpen (Johan Jørgen Holst sitert i Skogrand & Tamnes, 2001, s. 320-321).

Med dette skulle det vise seg at den norske atompolitikken, som så sent som i 2002 ble fornyet i samsvar med tidligere bekreftet norsk politikk, fikk en fast etablering og fra da inngikk som del av norsk avskjermingspolitikk slik denne er praktisert senere (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 253, 320).

Har den deklarasjoniske atompolitikken medført noen negative konsekvenser for Norge etter den kalde krigen? I henhold til én av kildene oppfattes de norske grunntesene, sett fra Brussel, som irrelevant for alliansen fordi de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene var fundamentalt endret siden 1991. Norsk atompolitikk var godt kjent i Nato, men den var et likevel et tema som hverken ble diskutert eller påvirket den pågående interne diskusjonen vedrørende

³⁵ Norsk deklarasjonisk atompolitikk er utviklet gjennom perioden 1945-1970. Den var opprinnelig tuftet på nasjonale tradisjoner og forutsetninger på den ene siden og teknologiske og alliansestrategiske føringer på den annen (Skogrand & Tamnes, 2001, s. 100).

³⁶ 28. september 2012 ble det fremmet forslag til endring i Grunnlovens § 25 (forbud mot produksjon, introduksjon, utplassering og bruk av atomvåpen i Norge). Behandlingen er skjøvet frem til stortingsperioden 2013-2017 (Langeland, Chaudhry, Nybakk, & Christensen, 2011-2012). Dette er sannsynligvis et parlamentarisk forsøk på å blokkere en eventuell fremtidig behandling av en *krise- og krigsopsjon*.

alliansens kjernevåpenpolitikk (Intervju A, 2013). En annen kilde hevder at det i Nato eksisterte full forståelse og aksept for Norges standpunkt i kjernevåpenspørsmålet fordi det også var i alliansens interesse at Norges tilnærming til Russland så ut til å virke beroligende (Intervju B, 2013). En tredje kilde beskriver hvordan Nato, til tross for at alliansen tidvis syntes å se en norsk kjernevåpenpolitikk som «hadde til hensikt å ikke ta en politisk belastning», gradvis har utvist større forståelse for norske tanker, spesielt i forhold til nordområdene (Intervju D, 2013). En fjerde kilde hevder at den norske atompolitikken gav Norge større frihet enn de land som valgte å stasjonere kjernevåpen på sitt territorium. Den deklarasjonspolitiske atompolitikken har således gjort Norge til en forutsigbar aktør, eksternt i forholdet til Nato og Russland, og internt bidratt til å vedlikeholde den brede oppslutningen om Natomedlemskapet (Intervju E, 2013).

Alliansetilknypning og avskrekking

Slutten på den kalde krigen førte ikke med seg et innenrikspolitisk press i Norge for å forlate alliansen. Snarere forsterket situasjonen et norsk politisk ønske og en militær nødvendighet for å videreføre Natomedlemskapet. Regjeringen hevdet tvert imot at Norge som et land med potensielle sikkerhetsutfordringer som langt overgår egen forsvarsevne, hadde en stor interesse i videreføringen av det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet i NATO (Forsvarsdepartementet, 2009, s. 26).

Norges statssikkerhet var direkte knyttet til et kollektivt forsvar gjennom Nato gitt at landet skulle bli utsatt for et militært angrep eller annen form for militær maktbruk fra en annen stat (Forsvarsdepartementet, 2009, s. 23). Alliansen fremsto derfor som verdifull, i følge Forsvarsminister Espen Barth Eide, også for Norge, med kombinasjonen av en integrert militær struktur og permanente beslutningsmekanismer som gjorde den til en unik, potent og relevant organisasjon (Barth Eide, 2009).

Det viktigste forholdet for Norge var sannsynligvis at Nato opptrådte med nødvendig forutsigbarhet og langsiktighet noe som både direkte og indirekte bidro til et økt norsk handlingsrom. Dette gagnar i følge Regjeringen norske interesser og Regjeringen argumenterer derfor med at:

NATO's role as the primary guarantor for the security of its members, embodied in Article V, collective defence and our security consultations, should continue to be the bedrock of alliance activity (Barth Eide, 2009).

Norges bekymring for at alliansen kunne miste retningssansen, fragmentere eller forlate prinsippene implisitt i Artikkel V syntes imidlertid å være tilstede under denne perioden, noe

som selvfølgelig ikke var i Norges interesse. Forsvarsminister Espen Barth Eide delte denne bekymringen med alliansens øvrige i en tale til alliansens forsvarsministre i 2009. Der hevdet han at den eksisterende globale usikkerheten synes glemte av forsamlingen fordi alliansen, etter hans vurdering, i stedet var opptatt av de pågående operasjonene og at det kan virke som om «we all seemed to share the assumption that «history was over» and peace had come to Europe once and for all (Barth Eide, 2009).

Behovet for å holde alliansens Artikkel V fokus vedlike synes derfor å inneha en særskilt sentral rolle i norsk tilnærming til Nato. Barth Eide ordla viktigheten av videreføringen av Artikkel V på denne måten:

the fundamental content of Article V – to collectively meet an armed attack on its member states - is not weakened. At the end of the day, it is this ability that forms the bedrock of public support for the full spectrum of NATO's tasks (Barth Eide, 2009).

Det er mulig, sett gjennom to perspektiv, å forklare hvorfor denne beskrivelsen var spesielt viktig for Norge. For det første - et ytre perspektiv som setter kravene til at det enkelte medlemsland aktivt opptrer samlende rundt alliansens grunnleggende prinsipper og kjerneoppgaver generelt. Når det er sagt er det imidlertid ikke like åpenbart hvor viktig konsensus er for Norge, avgrenset til kjernevåpenspørsmålet spesielt. En av kildene hevder at Norge prioriterte å bidra til konsensus i HLG og ikke i like aktiv i arbeidet innenfor NPG, fordi førstnevnte komite er ansvarlig for og legger mye av premissene for alliansens kjernevåpenpolitikk, mens NPG i større grad behandler driftsspørsmål (Intervju B, 2013). En annen kilde hevder på sin side at Norge har en mer pragmatisk innstilling til spørsmålet om konsensus i kjernevåpenspørsmålene da: «det er ikke unaturlig eller dramatisk at Natos konsensus kan avvike fra norsk synsvinkel. Dette er likevel noe myndighetene aksepterer så lenge det er en grense som ikke passerer» (Intervju E, 2013).

For det andre - et indre perspektiv som satte krav til norske myndigheter til å påta seg de nødvendige politiske kostnadene som fulgte ved å omfavne hele bredden av Natos oppgaver. Vel vitende om at dette også inkluderte bruk av kjernevåpen. En av kildene beskriver dette forholdet slik: «alliansesolidaritet og Artikkel V er viktig for Norge [og selv] om vi ikke har egne kjernevåpen står vi solidarisk sammen med alliansen» (Intervju E, 2013).

Norge ønsket imidlertid å trekke klassisk tenking rundt *avskrekking* videre og koblet derfor alliansens avskrekkingstrategi og alliansens troverdighet sammen i begrepet *alliansesolidaritet*. Forsvarsminister Barth Eide formulerte gevinstene i for denne tilnærmingen slik:

A deterrence policy for NATO is built on the two pillars of political solidarity and credible, joint military capabilities. [...] an effective deterrence policy is political in nature, and the ultimate goal should be to preserve peace and avoid war (Barth Eide, 2009).

I en slik ramme ville kjernevåpnene i seg selv kun utgjøre et virkemiddel på lik linje med andre militære virkemidler som alliansen disponerte, mens avskrekkingen i stedet ville bli en virkning av den politiske konsensus som er mulig å etablere. I så måte kan man argumentere for at kjernevåpnenes relative verdi for Norge ble vurdert som minkende. For Norge kan det derfor også synes som om det er alliansens troverdighet snarere enn kjernevåpnene i seg selv som definerer verdien av den avskrekking som Norge var avhengig av.

Norge søkte tilknytning til en allianse med sterke bånd til USA fordi dette gav sikkerhetsgarantien troverdighet. Denne realpolitiske tilnærmingen synes imidlertid å stå i kontrast til den tilsynelatende idealistiske begrunnelsen som ble gitt av Statsminister Kjell Magne Bondevik da han i sin tale til Natotoppmøtet i Washington i mars 1999 siterte tidligere utenriksminister Halvard Lange hvorfor Norge hadde blitt medlem i alliansen: «A burning desire to help to spare the world from the horrors that we all know would result from a new war, not just for our own country, but for the whole world» (Halvard Lange sitert i Regjeringen, 1999).

Norske politikere så det som militært nødvendig og politisk ønskelig å søke mot Nato. Samtidig uttrykte Utenriksdepartementet at til tross for at Norge hadde Nato som sitt viktigste sikkerhetspolitiske instrument var likevel USA: «Noreg sin viktigaste allierte. Eit godt og nært forhold til USA er difor avgjerande for Noreg og norsk suverenitet (Utenriksdepartementet, 2012).

Til tross for President Obamas visjon om en kjernevåpenfri verden, påpekte han i 2009 at sannsynligheten for at noe slikt er mulig å oppnå i hans levetid er liten (Obama, 2009). Inntil så skjer ville USA beholde kjernevåpnene, en beslutning som Nato som allianse også adopterte i forbindelse med utenriksministermøtet i Tallin april 2010. Dette hadde følgelig konsekvenser for hvordan Norge forholdt seg til Nato generelt og USA spesielt i spørsmål vedrørende avskrekkingstrategien. Så lenge USA fortsatt mente at Nato var relevant for deres egen sikkerhet, var den relative verdien av den amerikanske sikkerhetsgarantien også viktig for Norge. Norge og USA har flere sammenfallende interesser i sikkerhetspolitikken, men det var sannsynlig at den sikkerhetsgaranti som USA gir Norge, manifestert blant annet gjennom

flere bilaterale avtaler, er tilsvarende viktig for hvorledes Norge opptrer når kjernevåpenspørsmålet ble behandlet i Nato.³⁷ Utslaget av dette forholdet beskrives av en av kildene slik: «Norge har en god relasjon til USA. Vi ønsker ikke å gjøre noe som forringer dette forholdet, spesielt ikke ved å gå mot USA i kjernevåpenspørsmålet» (Intervju B, 2013). For alliansens avskrekkingsevne, i en strategisk kontekst, hadde balansen mellom kjernevåpen og konvensjonelle styrkers relative verdi i Nato, sett opp mot en mulig motstander, økt dramatisk til sistnevntes fordel etter den kalde krigen. Dette var også styrende for hvordan Norge kunne opptre i rustningskontrollspørsmål. Forsvarsminister Espen Barth Eide ordla seg slik: «I believe that by retaining a strong conventional capability, NATO is in a better position to engage in constructive nuclear disarmament efforts» (Barth Eide, 2009). Det synes derfor som om Norge så Natos sterke konvensjonelle situasjon etter den kalde krigen som et mulighetsvindu for å initiere tiltak for rustningskontroll.

Rustningskontroll

Norge har markedsført seg selv som en fredsnasjon og har arbeidet for en kjernevåpenfri verden gjennom hele etterkrigsperioden. Det norske engasjementet synes hovedsakelig å springe ut fra et idealistisk perspektiv, som i prinsippet alt nedrustnings og ikke-spredningsarbeid grunnleggende er tuftet på. Kunnskapen om kjernevåpenenes særegne korttids- og langtidseffekter står sannsynligvis helt sentralt som forklaring på denne holdningen. På den annen side kan Norges engasjement i økende grad også forklares ut fra et realismeperspektiv. Og en kilde hevder at: «nedrustning er primært realpolitikk fordi kjernevåpenene i det lange løp ikke lar seg forsvare, men må erstattes med andre virkemidler» (Intervju D, 2013).

Utenriksdepartementet uttaler at Norge samtidig ser på rustningskontroll som et virkemiddel i norsk sikkerhetspolitikk (*Utenriksdepartementet, 2008, s. 15*). Det er trolig derfor Norge også argumenterer for betydningen av en sterk kobling mellom avskrekking og rustningskontroll på denne måten: «A discussion about continued relevance of Article V would not be complete without addressing the dual, but closely interlinked, challenges of deterrence and disarmament» (Barth Eide, 2009).

En annen forklaring kan imidlertid ligge i at Norge hverken har en stormaktstradisjon eller alene disponerer virkemidler som kan nyttes for påvirke maktbalansen lokalt, regionalt eller globalt. Norge har dermed sett seg best tjent med å argumentere for en nedbygging av militære virkemidler for på den måten å best kunne håndtere sikkerheten. Den reelle påvirkningen Norge

³⁷ Eksempler på bilaterale avtaler inngått mellom Norge og USA: Marine Corps Prepositioning Program – Norway (MCPN), Collocated Operation Bases (COB).

har isolert sett i forhold til Nato i kjernevåpenspørsmålet synes utad imidlertid å ha vært begrenset. Norge har derfor, for ikke å oppfattes som passiv eller mindre konstruktiv derfor et behov for å finne en nisje som passer til landets øvrige markedsføring av seg selv som fredsnasjon. Denne tilnærmingen synes vel gjennomtenkt av flere grunner: 1) holdningen har bred oppslutning i den norske befolkningen, 2) den er i takt med utviklingen av den alminnelige forståelsen av krig og konflikt, og 3) bidrar til at sannsynligheten for økende gjennomslag i alliansen så lenge de geopolitiske rammebetingelsene forblir uendret.

Russland har i økende grad, og spesielt etter år 2000, returnert som en dominerende regional makt i Europa. Men landets militære styrker er av økonomiske, organisatoriske og politiske årsaker ikke modernisert for å kunne balansere en ekstern militær trussel. Empiri hentet fra blant annet operasjonene i Kuwait/Irak (1990-91), Kosovo (1999), Afghanistan (2001) og Irak (2003) medførte at alliansens konvensjonelle styrke ble oppfattet av Russland som en større trussel enn alliansens kjernefysiske avskrekking isolert. Følgelig argumenterte Russland for at Nato vil balanseres gjennom bruken av egne kjernevåpen inntil det påståtte konvensjonelle gapet er lukket (Hudson & Buzhinski, 2012, s. 187-191). Norge på sin side var imidlertid overbevist om at sikkerhet og stabilitet best kan oppnås ved at også alliansen videreførte et konstruktivt forhold til Russland. Dette kan derfor være med på å forklare hvorfor Norge argumenterte for at: «a strong NATO dedicated to collective defence is in no contradiction to a constructive relationship with Russia» (Forsvarsdepartementet, 2009).

Kjernevåpnene av typen B-61 er uformelt klassifisert som *ikke-strategiske*. De har derfor ikke vært underlagt noe formalisert kontrollregime og er heller ikke dekket av eksisterende avtaler for rustningskontroll som er inngått mellom USA og Sovjetunionen/Russland.³⁸ Reduksjonen av kjernevåpen og baser i Nato siden 1991 var derfor først og fremst et resultat av unilaterale tiltak, og ikke del av formaliserte prosesser mellom de tidligere maktblokkene.

Rustningskontroll har primært vært et anliggende mellom USA og Sovjetunionen/Russland, og fokusert på de strategiske kjernevåpnene og balansen mellom disse. Hovedsakelig fordi det er her det store volumet av kjernevåpen er lokalisert og konsekvensene ved deres bruk vurderes som størst. Sett i et makroperspektiv hevder en av kildene at det for Nato som allianse derfor er viktigere med en direkte dialog mellom USA og Russland enn en

³⁸ Kjernevåpen av typen B-61 gjennomgår p.t. et *Life Extension Program*. Når dette programmet er ferdigstilt vil våpnene ikke lengre defineres som taktiske (ikke-strategiske) da USA fjerner denne *klassen* våpen. Hvordan dette forholdet vil påvirke prosessene for rustningskontroll vil ikke behandles i studien.

nedrustningsprosess hvor Nato og som ikke formelt eier kjernevåpnene de forvalter inngår som aktør (Intervju A, 2013).

Kjernevåpnespørsmålet sto i forbindelse med revisjonen av alliansens strategiske konsept i 2010, på sitt høyeste etter den kalde krigen. I følge en av kildene var det derfor til mange medlemslands overraskelse ble kjernevåpnene trukket ut av *møllposen* i forbindelse med alliansens utenriksministermøte i Tallin 2010 (Intervju E, 2013). Fra 1991 og frem til 2010 hadde både ordlyd og intensjon i det strategiske konseptet ligget fast. Natos forhold til sin egen kjernevåpenpolitikk har følgelig derfor vært beskrevet som en tilstand av «letting the sleeping dogs lie» (Pifer et al., 2010, s. 18). Denne tilsynelatende passive opptreden fra alliansens side kan sannsynligvis tolkes på flere måter, men få andre spørsmål utfordrer alliansens konsensus i like sterk grad som kjernevåpenpolitikken, noe følgende uttalelse fra en anonym tjenestemann i US National Security Council synes å indikere:

it does not matter what the United States wants to do with its nuclear weapons in Europe – increase them, modernize them, move them around, reduce them, or eliminate them – someone in Europe will be very unhappy (Sitat gjengitt i Pifer et al., 2010, s. 18-19).

Implementeringen av Natos DDPR i 2012 førte til at *rustningskontroll, avvæpning og ikke-spredning* kom inn som nye søyler som alliansens avskrekkingsstrategi skulle hvile på. Til tross for dette i utgangspunktet positive tiltaket kunne det likevel synes som om alliansens rolle i denne type prosesser fremsto som tvetydig og til en viss grad problematisk fordi Nato som organisasjon ikke står som formell eier av kjernevåpnene men kun koblet sin egen avskrekkingsstrategi til kjernevåpen som var utlånt fra en formell eier. En av kildene illustrerer dette slik:

Nato er ingen nedrustningsorganisasjon fordi det ikke er en del av kjerneoppgavene. Nato er en forsvarsorganisasjon hvor debatten [om kjernevåpnene] er sentrert om verdier, lokalisering og økonomi (Intervju A, 2013).

Det er derfor rimelig å tolke denne delen av DDPR var et resultat av politisk retorikk og en måte å oppnå konsensus i alliansen for det overordnede strategiske konseptet snarere enn et idealistisk grep for nedrustning isolert.

Norge har tradisjon for å fremme spørsmål om rustningskontroll på flere arenaer. Nato utgjorde derfor ikke noe unntak, til tross for at organisasjonen primært har en annen funksjon. Likevel anså Norge alliansen som en viktig arena hvor likesinnede stater direkte eller

indirekte kunne påvirkes. Utenriksdepartementet vurderte Natos egnethet som arena for nedrustningsspørsmål slik:

Our NATO membership and participation in informal cooperation structures ensure that Norway can engage with influential countries in the area of disarmament and non-proliferation (Utenriksdepartementet, 2008, s. 20).

Natos rolle syntes derfor i større grad å fremstå som en tilrettelegger snarere enn som en selvstendig aktør som kunne bidra til å sette fokus på prosesser for avvæpning, ikke-spredning og rustningskontroll.

Selv om vestlige kjernevåpenstater uttrykte en visjon om en kjernevåpenfri verden, var det samtidig sannsynlig at inntil deres konvensjonelle kapabiliteter blir tilstrekkelig utviklet for å lukke et vestlig teknologisk gap ville ikke de øvrige kjernevåpenstatene la seg engasjere i rustningskontroll. I et forsøk for å bryte denne tilsynelatende fastlåste situasjonen kan det derfor synes som om Norge argumenterte for at alliansens kollektive sikkerhet og stabilitet best vil kunne styrkes gjennom en balansert rustningskontroll, men også ved å redusere kjernevåpenenes rolle til et absolutt minimum, spesielt når Nato nå sto i en så sterk konvensjonell posisjon som den gjorde etter den kalde krigen (Barth Eide, 2009). Dette representerte en ny tilnærming, og rasjonale for argumentasjonen ligger i at man skulle fjerne seg fra en klassisk svart-hvit tenkning – hvor det enten var fokus på kjernevåpenstrategien eller fokus på rustningskontroll, til en tilnærming hvor disse to forholdene kombineres og settes inn i en helhetlig ramme. Forsøket på å holde flere tanker i hodet samtidig som dette er et uttrykk for fikk i følge en av kildene både USAs og Storbritannias tilslutning (Intervju C, 2013).

Den reelle medbestemmelsen i beslutningsprosessen vedrørende alliansens kjernevåpenpolitikk er i følge en av kildene tillagt med synkende innflytelse; 1) kjernevåpenmaktene USA, Frankrike og Storbritannia, 2) DCA-landene (Belgia, Italia, Nederland, Tyskland og Tyrkia), 3) land som yter indirekte støtte³⁹ og 4) øvrige land, inkludert Norge (Intervju A, 2013). En annen kilde mener at konsultasjonene «i praksis er styrt gjennom bilaterale samtaler mellom USA, Frankrike og Storbritannia» (Intervju B, 2013). Dette kan indikere at Norges reelle innflytelse for å påvirke utviklingen av alliansens kjernefysiske politikk sannsynligvis dermed har et begrenset handlingsrom. Begrensingen i handlingsrommet blir av en av kildene beskrevet slik: «Norge opplever ikke at man oppnår gjennomslag om man fremfører budskapet over bordet» (Intervju C, 2013). Viktigheten av

³⁹ Eksempel SNOWCAT: *Support of Nuclear Operations with Conventional Attacks* (Schulte, 2012, s. 33).

bilaterale samtaler og personlige relasjoner har sannsynligvis derfor vært noen av de viktigste verktøyene Norge har disponert for å kompensere for manglende gjennomslag i plenum i alliansen.

Norge har ingen tradisjon å opptre som passivt medlem i Nato generelt og det samme synes også å gjelde for arbeid knyttet til alliansens kjernevåpenpolitikk hvor Norge opptreer synlig (Intervju A, 2013). Men flere av kildene hevder likevel at Norge ikke forfølger noen spesiell strategi i kjernevåpenspørsmålet fordi, som en av kildene uttrykker det «Norge har alt å tjene på at det er liten debatt rundt dette spørsmålet» (Intervju D, 2013). Likevel synes det som om Norge, i et forsøk på å kompensere for et begrenset handlingsrom, har valgt å alliere seg med andre land som også har interesse av å løfte rustningskontroll opp på alliansens politiske agenda. Innenfor alliansen er denne gruppen av land, i henhold til Simon Lunn, også kjent som «the usual suspects». Gruppen består av Tyskland, Norge, Nederland, Belgia, Canada og sporadisk andre medlemsland, og som selv mener de utgjør en viktig motvekt mot innflytelsen som kjernevåpenstatene har i Nato (Lunn, 2012, s. 237). Dette kan indikere at Norge i dette tilfellet forfølger en *glue strategy*, hvor man gjennom å alliere seg med likesinnede stater forsøker å fremme egne interesser gjennom å appellere til Natos felles verdier på bekostning av kjernevåpenstatenes nasjonale interesser.

Gruppens arbeidsform kan eksemplifiseres gjennom et såkalt *non-paper* datert 15. april 2011, signert av 10 Nato-ambassadører, inkludert Norge. I dette brevet forsøker signaturlandene igjen å løfte kjernevåpnene opp på alliansens politiske dagsorden (Lunn, 2012, s. 252).⁴⁰ Brevet fremstår åpenbart som en oppfølger av et tidligere norsk-polsk initiativ fra 2010 angående økt åpenhet og tillit med hensyn til taktiske kjernevåpen i Europa, kan derfor også tolkes i flere perspektiv. Bruken av et *non-paper* som virkemiddel representerer i følge en av kildene ingen nyhet i seg selv da dette er en normal arbeidsform i Nato (Intervju B, 2013). Det synes derfor heller ikke å ligge noen form for dramatikk i denne prosessen fordi det som en av kildene hevder ikke er ukjent at det eksisterer ulike syn på kjernevåpnenes rolle i alliansen også hvorvidt kjernevåpnene representerer et problem eller ikke. Videre at initiativet oppfattes både internt og eksternt som en naturlig del av en ansvarlig Nato policy og således var et forsøk på å holde prosessen levende (Intervju C, 2013). Den primære årsaken til at Norge valgte å forfølge denne arbeidsformen synes derfor mer å være et å være, i henhold til en av

⁴⁰ *Non-paper submitted by Poland, Norway, Germany and the Netherlands on increasing transparency and confidence with regard to tactical nuclear weapons in Europe*. Initiativet ble i tillegg støttet av Belgia, Tsjekkia, Island, Luxemburg og Slovenia (Kristensen, 2011a).

kildene, et ønske om å involvere nye aktører i spørsmål vedrørende rustningskontroll generelt og et forsøk å få med Russland i fremtidig rustningskontroll spesielt (Intervju E, 2013).

I et annet perspektiv kan dette og lignende initiativ imidlertid også kunne tolkes som en handling som bidrar til å ta brodden av både intern og ekstern debatt, som en av kildene uttrykker det og på den måten bidra til at myndighetene oppnår en større grad av politisk handlefrihet i forbindelse med Norges støtte til alliansens strategiske konsept (Intervju D, 2013).

4.5 Oppsummering

Natos kjernevåpenpolitikk har siden den ble introdusert symbolisert alliansens ytterste sikkerhetsgaranti. Imidlertid har kjernevåpenenes militære rasjonale for anvendelse i stor grad blitt forlatt og eksisterer i dag som politiske symboler. Man kan derfor hevde at til tross for at Nato forbeholder seg retten til å beholde kjernevåpen så lenge disse finnes i verden, også ser etter en mulighet for nedbygging av disse virkemidlene, men da i ordnede former. Med grunnlag i det teoretiske rammeverket er dette gjenkjennbare trekk som både realismen og liberalismen representerer. Følgelig hevder Joseph Cirincione at ingen teori alene kan forklare kjernevåpenpolitikken som føres av USA (og Nato), men at:

[nuclear] policies have relied on a combination of international agreements, alliance systems, and security commitments. In the jargon of international relations theorists, this means that most of the nuclear age policies and programs have been based on a liberal internationalist view, coupled with a realist understanding of national behavior and the importance of military force (Cirincione, 2007, s. 110).

Den samme forklaringen synes overførbart til norske forhold og kan derfor nyttes som grunnlag for hvorledes norske offisielle holdninger skal kunne forklares.

Overordnet forsterker funn i analysen inntrykket av at norske offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk fremstår som uendret også etter den kalde krigen. Faktorer som politisk konsensus og dermed bred tilslutning til norsk deklarasjonisk atompolitikk, forståelsen av Natos og USAs betydning for norsk sikkerhet samtidig med at norske nedrustningsinitiativ ikke blir avgrenset, er forhold som til sammen forklarer de norske offisielle holdningene til Natos kjernevåpenpolitikk.

Fra å være et tema som både i Norge og internt i alliansen har ligget meget lavt på den politiske agenda gjennom de to første tiårene etter den kalde krigen, førte President Obamas uttrykte visjon for en kjernevåpenfri verden i 2009 og revisjonsprosessen av Natos strategiske konsept i 2010 til et vendepunkt for Nato. Det ble mer akseptabelt for medlemslandene å

fremme en debatt vedrørende omfang og rolle for alliansens kjernevåpenpolitikk, noe som igjen førte til en utvidet forståelse av alliansens avskrekingsstrategi til også å omfatte defensive virkemidler og fokus på spenningsdempende tiltak, herunder rustningskontroll.

Norge har ikke stasjonert allierte kjernevåpen på eget territorium i fredstid. Natos beslutningsprosesser avgrenset til kjernevåpenspørsmål har følgelig medført at norsk handlingsrom for påvirkning av alliansens kjernevåpenpolitikk isolert sett er begrenset. Imidlertid har DDPR 2012, hvor implementering av rustningskontroll, nedrustning og avvæpning som del av Natos avskrekingsstrategi og som en kvalitativ ny aktivitet for alliansen åpnet opp landets påvirkningsmuligheter innenfor dette for Norge viktige område.

Analysen har vist at kjennetegnene på Norges offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk må forklares både utfra ytre og indre forhold. De ytre forholdene representert gjennom Norges geografiske beliggenhet til Russland, som etter den kalde krigen fortsatt har betydning for norsk sikkerhet, og Norges knytning til Nato og USAs sikkerhetsgaranti, konkretisert som kollektivt forsvar og avskrekking.

De indre forholdene er primært representert gjennom Norges brede tverrpolitiske konsensus i kjernevåpenspørsmålet slik den er formulert i landets deklatoriske atompolitikk. Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk utøves gjennom en kombinasjon av integrasjon og avskjerming av Nato og USA på den ene siden og gjennom avskrekking og beroligelse av Russland på den annen. Denne tosidighet medfører at teoretiske modeller, slik som realisme og liberalisme, ikke fullt ut kan nyttes alene for å kunne forklare kjennetegnene på norske offisielle holdninger. Én av kildene støtter dette fordi realisme og liberalisme som teoretiske forklaringsmodeller skaper et kunstig skille om de skal nyttes for å forklare Norges offisielle holdninger over tid, fordi «verden forandrer seg og Norge forandrer seg sammen med den» (Intervju E, 2013).

Likevel kan en side av holdningene forklares gjennom et realismeperspektiv fordi Norge ser avskrekkingen, som alliansemedlemskapet gir, som et bærende element i landets forsvars- og sikkerhetspolitikk. I følge en av kildene har Norge derfor ikke reservert seg mot alliansens kjernevåpen, men synes i stede å akseptere dem så lenge Nato totalt sett møter Norges sikkerhetsinteresser og fremstår som samlet, kombattant og relevant for nåværende og fremtidige sikkerhetsutfordringer (Intervju D, 2013).

Den andre siden av de norske offisielle holdningene kan imidlertid forklares gjennom et liberalistisk perspektiv fordi det rådende synet på kjernevåpen ut fra moderne vestlig

tankegang tilsier at å basere sin forsvarsstrategi på kjernevåpen ikke lar seg forsvare i det lange løp. Natos kjernevåpen må derfor erstattes av andre virkemidler som kan fylle alliansens avskrekkingsstrategi (Intervju D, 2013). Inntil dette er realiserbart synes det imidlertid som om Norge søker å koble rustningskontroll med sikkerhetsgarantien som ligger i Artikkel V på en måte hvor Norge stilltiende aksepterer opprettholdelse av *status quo*, men i større grad søker svar på hvor lavt terskelen for alliansens kjernevåpen kan settes for å vedlikeholde en nødvendig avskrekking.

5 Avslutning

Dette kapittelet sammenfatter sentrale funn opp mot studiens problemstillingens to hoveddeler.

5.1 Oppsummering

Nato videreførte, til tross for at den kalde krigen var over, forsvarsplanleggingen gjennom utøvelse av en avskrekkingsstrategi basert på kjernevåpen. Norge var som medlem i Nato dekket av den ytterste sikkerhetsgaranti som kjernevåpnene representerer. Samtidig markedsførte Norge seg selv som fredsnasjon og tok til orde for nedrustning med en målsetning om en kjernevåpenfri verden. Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk hadde gjennom hele etterkrigstiden vært formet gjennom et antall selvpålagte restriksjoner, inkludert en nasjonal base- og atompolitikk som regulerte alliert virksomhet på norsk territorium.

Studien har tatt utgangspunkt i følgende problemstilling: «Hva har kjennetegnet Norges offisielle holdninger til Natos kjernevåpenpolitikk etter den kalde krigen og hvordan kan disse forklares?».

Studien er en avgrenset (deskriptiv) historisk analyse og ser på utviklingen i et 20-års perspektiv, knyttet til revisjonsprosessene for Natos strategiske konsept i 1991, 1999 og 2010. Metodisk er studien strukturert innenfor et intensivt design, der den konkret undersøker hvilke normative standpunkt norske myndigheter har fremført og hvordan disse kan forklares.

5.2 Sentrale funn

Uavhengig av strekt endrede geopolitiske rammebetingelser og forskjellige regjeringskonstellasjoner eksisterte det likevel en høy grad av politisk konsensus vedrørende Norges forhold til Nato, også i kjernevåpenpolitikken. Hovedlinjene lå urørt, herunder selve medlemskapet, men også videreføringen av en base- og atompolitikk som satt forholdet til Nato og Russland sammen i en helhet.

En sentral del av norsk konsensus synes også etter den kalde krigen å ligge i en bred tverrpolitisk enighet om landets avhengighet av ekstern militær hjelp og at denne først og fremst skulle møtes gjennom en sikkerhetsforankring i Nato. Dette til tross for at alliansens troverdighet i hovedsak bygget på amerikanske sikkerhetsgarantier og var basert på en kjernefysisk avskrekkingsstrategi.

Norge hadde også etter den kalde krigen forsøkt å ivareta sine sikkerhetspolitiske interesser ved å balansere forholdet til Nato, gjennom en kombinasjon av tiltak for *invitasjon*, *integrasjon* og *avskjerming*, men også vektlegge forholdet til Russland, gjennom en

kombinasjon av *avskrekking* og *beroligelse*. Norsk deklarasjon av atompolitikk er et utslag av selvpålagte restriksjoner og innehar, i tillegg til den innenrikspolitiske dimensjonen hvor den sannsynlig har styrket oppslutningen rundt Natomedlemskapet, også en utenrikspolitisk dimensjon hvor kanskje den viktigste er signalene den gir til Russland. Den har gjort det vanskeligere for Russland å opptre aggressivt ovenfor Norge.

Norske myndigheter ville da den deklarasjon av atompolitikken ble utviklet ikke binde seg til noe forutbestemt handlingsvalg. Følgelig representerer politikken heller ingen fastlåste posisjoner for myndighetene. Dette har stått seg uendret også etter den kalde krigen. Til tross for at norsk ikke-lagringsdoktrine og forbudet mot opprettelsen av stående norske lagre for kjernevåpen, det vil si en norsk *fredsopsjon*, og enhver forberedelse i fredstid med sikte på eventuell atombevæpning av norske styrker i krig fortsatt står urokket, holder Norge imidlertid muligheten åpen for at alliansen kan bringe med seg kjernevåpen til landet i krise eller krig. Det foreligger derfor en teoretisk opsjon for at norske myndigheter kan omprøve politikken om dette skulle vise seg nødvendig.

Norge er fortsatt et land med potensielle sikkerhetsutfordringer som langt overgår egen forsvarsevne. Derfor har Norge en stor interesse i videreføringen av det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet i en allianse med sterke bånd til USA fordi dette gir sikkerhetsgarantien troverdighet. Norske myndigheter har for å være relevant for Nato, og til tross for at landet ikke har stasjonert kjernevåpen på norsk territorium i fredstid, aktivt argumentert for nødvendigheten av alliansesolidariteten og derfor påtatt seg de nødvendige politiske kostnadene som følger ved å omfavne hele bredden av Natos oppgaver, inkludert kjernevåpenpolitikken.

Norge har som en del av Nato støttet USAs visjon om en kjernevåpenfri verden, men vil også som alliansen beholde kjernevåpnene inntil så skjer. Det er ingenting i studien som indikerer at Norge ikke opptrer konstruktivt når kjernevåpenspørsmålet behandles i Nato eller i bilaterale samtaler Norge har med USA.

Norge markedsfører seg selv som en fredsnasjon og har arbeidet for en kjernevåpenfri verden gjennom hele etterkrigsperioden. Det norske engasjementet synes hovedsakelig å springe ut fra et idealistisk perspektiv, som alt nedrustnings og ikke-spredningsarbeid grunnleggende er tuftet på. Norge samtidig ser på rustningskontroll som et virkemiddel i norsk sikkerhetspolitikk og understreker betydningen av en sterk kobling mellom avskrekking og rustningskontroll.

Norge har en genuin interesse av å holde kjernevåpen vekk fra moderne sikkerhetstenking, men den reelle påvirkningen Norge har isolert sett i forhold til Nato i kjernevåpenspørsmålet synes utad å være begrenset. Norge har derfor, for ikke å oppfattes som passiv eller mindre konstruktiv derfor et behov for å finne en nisje hvor handlingsrommet av både innenrikspolitiske og geopolitiske årsaker synes å vokse.

Norge har hatt tradisjon for å fremme spørsmål om rustningskontroll på flere arenaer. Nato utgjør derfor ikke noe unntak, men anses som en viktig arena hvor likesinnede stater direkte eller indirekte kan påvirkes, til tross for at organisasjonen primært ikke er en nedrustningsorganisasjon. For å omgå den relative lille innflytelsen Norge har i kjernevåpenpolitikken indikerer funn i studien at Norge isteden allierer seg med likesinnede stater i et forsøk på å fremme egne interesser gjennom å appellere til Natos felles verdier på bekostning av kjernevåpenstatenes nasjonale interesser.

Norge synes derfor å mene at alliansens kollektive sikkerhet og stabilitet best vil kunne styrkes gjennom en tilnærming gjennom balansert rustningskontroll, men også ved å redusere kjernevåpenenes rolle til et absolutt minimum, spesielt når Nato står i en så sterk konvensjonell posisjon som den gjør etter den kalde krigen.

5.3 Avsluttende kommentar

Norge hadde et avklart forhold til Nato i forhold til alliansens kjernevåpenpolitikk da den kalde krigen sluttet, og norsk base- og atompolitikk fremstår som katalysatoren for dette. Funnet i studien tyder i tillegg på at forståelsen for den norske politikken også har økt internt i Nato, spesielt i forholdet til Russland. Det sentrale punktet for Norge har imidlertid vært et behov for å oppfattes som relevant for alliansen slik at sikkerhetsgarantien forblir troverdig. Landet har derfor bevisst forsøkt å opptre som en gjenkjennbar og forutsigbar alliert, og som gjennom en genuin interesse for at alliansen fungerer i henhold til intensjonene. Den politiske kostnaden som ligger i dette synes ikke bare betalt gjennom Norges helhjertede tilslutning til alliansens strategiske konsept, selv om dette har inkludert en videreføring av en avskrekkingsstrategi basert på bruken av kjernevåpen, men også gjennom konstruktive bidrag til selve utformingen av Natos kjernevåpenpolitikk.

I denne situasjonen synes det som om Norge derfor har forsøkt å kompensere for tilslutningen til Natos strategiske konsept på den ene siden gjennom å fokusere på rustningskontroll. Dette kan oppfattes som et alibi, og kan følgelig til en viss grad også oppfattes som en krevende balansegang. Det kan synes som Norge i dette tilfellet derfor forsøker å distansere seg fra en

tradisjonell svart-hvit tenkning i kjernevåpenspørsmålet, og heller argumentere for at det må være mulig å operer med to tanker i hodet samtidig.

Med denne konsistente tilnærmingen til Natomedlemskaper er det derfor heller ikke noen grunn for hverken norsk opinion eller alliansens øvrige medlemmer å vurdere Norges offisielle holdninger som et uttrykk for *splittethet* eller som *dobbelkommunikasjon*.

Litteraturliste

- Arbeiderpartiet. (1990). Krav til innsats for felles fremtid. Arbeidsprogram for Arbeiderpartiet 1990-1993. Hentet 15.03.13, fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/?q=&rows=100&fq=doctype:2&fq=partikode:21&fq=aarstall:1989&sortresult=aarstallstigende>
- Arbeiderpartiet. (2009). Skape og dele. Arbeiderpartiets valgprogram 2009-2013. Hentet 15.03.13, fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/?q=&rows=100&fq=doctype:2&fq=aarstall:2009&fq=partikode:21&sortresult=aarstallstigende>
- Barth Eide, E. (2009). Collective defence in today's security environment. Hentet 07.03.13, fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/aktuelt/taler_artikler/politisk_ledelse/statssekretarer_espen_barth_eide/2009/collective-defence-in-todays-security-en.html?id=582015
- Bjerga, K. I., & Haaland, T. L. (2010). Development of Military Doctrine: The Particular Case of Small States. *The Journal of Strategic Studies*, 33(4), 505-533.
- Blackwell, J. A. (2012). American perspectives on tactical nuclear weapons. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.), *Tactical nuclear weapons and Nato* (s. 323-326). Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Blank, S. J. (Red.). (2011). *Russian nuclear weapons: Past, present and future*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Childs, N. (2012). Europe, Nato's tactical conundrum, and public debate: Be careful what you wish for. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.), *Tactical nuclear weapons and Nato* (s. 301-320). Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Cirincione, J. (2007). *Bomb scare*. New York: Columbia university press.
- Colby, E. A. (2012). U.S. Nuclear weapons policy and policymaking. The asian experience. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.), *Tactical nuclear weapons and Nato* (s. 75-106). Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Diesen, S. (2000). *Militær strategi*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Diesen, S. (2012). Evner vesten å bruke makt rasjonelt? *Oslo Militære Samfund*. Hentet 20.02.13, fra http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2012/2012-10-08-Diesen.html
- Faremo, G. (2010). New security challenges – new strategic concept. Tale holdt 01.01.2010 under Army Summit. Hentet 25.02.13, fra <http://www.regjeringen.no/en/dep/fd/whats-new/Speeches-and-articles/minister/speeches-and-articles-by-minister-of-def/2010/new-security-challenges--new-strategic-c.html?id=616306>
- Faruque, S. (2010). *How does Realism and Liberalism approach global insecurity? Discussing the different theoretical methods used to manage potential aggressor-*

- states in IR*. Hentet 27.01.13, fra <http://suite101.com/article/liberal-and-realist-theory-perspectives-on-international-security-a325691>
- Finansdepartementet. (2013). Selskaper som er utelukket fra fondets investeringsunivers. Hentet 02.05.13, fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/statens_pensjonsfond/ansvarlige-investeringer/selskaper-som-er-utelukket-fra-fondets-i.html?id=447122
- Foradori, P. (2012). European Perspectives. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.), *Tactical Nuclear Weapons and NATO* (s. 279-300). U.S. Army War College Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Strategic Studies Institute.
- Forsvarsdepartementet. (2009). *Evne til innsats: Strategisk konsept for Forsvaret*. Oslo: FD.
- Forsvarsdepartementet. (2009-2010). Prop. 1S (2009-2010). Hentet 02.03.13, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/40/9.html?id=580969>
- Freedman, L. (2003). *The Evolution of Nuclear Strategy* (Third Edition utg.). New York: Palgrave Macmillan.
- Haga, Å. (1998). Kjernevåpennedrustning og Norges bidrag. Hentet 07.04.13, fra http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/ud/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/1998/kjernevapennedrustning_og_norges.html?id=262342
- Hellberg, L. (1997). Ingen eksperimenter fra Bondevik. *Aftenposten interaktiv*. Hentet fra <http://tux1.aftenposten.no/nyheter/iriks/d22624.htm>
- Hudson, G. E., & Buzhinski, E. (2012). Influences on Russian policy and possibilities for reduction in non-strategic nuclear weapons. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.), *Tactical nuclear weapons and Nato* (s. 175-198). Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Jackson, R., & Sørensen, G. (2010). *Introduction to international relations: Theories & approaches*. New York: Oxford university press.
- Kjølberg, A. (2007). Livet i hegemonens skygge - en småstats sikkerhetslogikk. FFI/RAPPORT-2007/01626
- Knudsen, F. O. (2013a). Kollektiv sikkerhet. *Store Norske Leksikon*. Hentet 10.01.13, fra http://snl.no/kollektiv_sikkerhet
- Knudsen, F. O. (2013b). Maktbalanse. *Store Norske Leksikon*. Hentet 10.01.13, fra <http://snl.no/maktbalanse>
- Knudsen, F. O., & Sæter, M. (2012). Internasjonale relasjoner. *Store Norske Leksikon*. Hentet 10.01.13, fra http://snl.no/internasjonale_relasjoner
- Kristelig folkeparti. (1997). Handlingsprogram for Kristelig folkeparti (stortingsperioden 1997-2001). Hentet 15.03.13, fra

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/?q=&rows=100&fq=doctype:2&fq=aarstall:1997&fq=partikode:51&sortresult=aarstallstigende>

- Kristensen, H. M. (2011a). 10 Nato countries want more transparency for non-strategic nuclear weapons. *Federation of American Scientists*. Hentet 19.05.13, fra <http://blogs.fas.org/security/2011/04/natoproposal/#more-4549>
- Kristensen, H. M. (2011b). The B61 Life-Extension Program: Increasing Nato nuclear capability and precision low-yield strikes. *Federation of American Scientists*. Hentet 02.02.13, fra <http://www.fas.org/blog/ssp/2011/06/b61-12.php>
- Langeland, H. H., Chaudhry, A., Nybakk, M., & Christensen, J. F. (2011-2012). Grunnlovsforslag om endringer i Grunnloven § 25 (forbud mot produksjon, introduksjon, utplassering og bruk av atomvåpen i Norge). Hentet 28.04.13, fra <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Grunnlovsforslag/2011-2012/dok12-201112-011/>
- Larsen, J. A. (2012). The role of non-strategic nuclear weapons: An American perspective. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.), *Tactical nuclear weapons and Nato* (s. 327-358). Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Lunn, S. (2012). The role and place of tactical nuclear weapons - A Nato prespective. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.), *Tactical nuclear weapons and Nato* (s. 235-256). Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Michel, L. (2012). Nato's nuclear debate. The broader strategic context. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.), *Tactical nuclear weapons and Nato* (s. 359-374). Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Nato. (1949). The North Atlantic Treaty. Hentet 12.01.13, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm
- Nato. (1990). London declaration on a transformed North Atlantic alliance. Hentet 06.01.13, fra <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c900706a.htm>
- Nato. (1991). The Alliance's new strategic concept. Hentet 20.01.13, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm
- Nato. (2006). Nato handbook. Brussel: NATO.
- Nato. (2010). The 2010 strategic concept "active engagement, modern defence". Hentet 12.01.13, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm?selectedLocale=en
- Nato. (2012). Deterrence and defence posture review. Hentet 06.04.13, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm?mode=pressrelease
- Neuneck, G. (2012). European and German perspective. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.), *Tactical nuclear weapons and Nato* (s. 257-278). Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.

- Nichols, T., Stuart, D., & McCausland, J. D. (Red.). (2012). *Tactical nuclear weapons and Nato*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Nilsen, T. (2013). Rogozin warns Norway on anti-missile defense participation. *Barents Observer*. Hentet 26.04.13 fra <http://barentsobserver.com/en/security/2013/01/rogozin-warns-norway-anti-missile-defense-participation-14-01>
- Noetzel, T., & Schreer, B. (2009). Does a multi-tier Nato matter? The Atlantic alliance and the process of strategic change. *International Affairs*, 85(2), 211-226.
- Obama, B. (2009). Remarks by President Barack Obama. Hentet 30.04.13, fra http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/
- Pifer, S. (2012). Arms control options for non-strategic nuclear weapons. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.), *Tactical nuclear weapons and Nato* (s. 411-436). Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Pifer, S., Bush, R. C., Felbab-Brown, V., O'Hanlon, M., & Pollack, K. M. (2010). *U.S. Nuclear and extended deterrence: Considerations and challenges*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Regjeringen. (1990). Erklæring fra Regjeringen Harlem Brundtland. Hentet 03.03.13, fra <http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/Taler%20og%20artikler%20av%20tidligere%20statsministre/Gro%20Harlem%20Brundtland/1990/Regjeringserklæring.pdf>
- Regjeringen. (1997). Regjeringen Bondeviks regjeringserklæring. Hentet 03.03.13, fra http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/smk/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/1997/regjeringen_bondeviks_regjeringserklaeri.html?id=262245
- Regjeringen. (1999). Statement before NATO Summit in Washington D.C. Hentet 07.03.13, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/smk/Taler-og-artikler-arkivert-individuelt/1999/statement-before-nato-summit-in-washingt.html?id=571352>
- Regjeringen. (2005a). Plattform for regjeringssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09. *Soria Moria*. Hentet 15.02.13, fra http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf
- Regjeringen. (2005b). Tiltredelseserklæring fra regjeringen Stoltenberg II 19. oktober 2005. Hentet 03.03.13, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/regjeringens-tiltredelseserklaring/regjeringen-jens-stoltenberg-17102005---/regjeringens-tiltredelseserklaring.html?id=113291>
- Roberts, G. B. (2012). Role of nuclear weapons in Nato's deterrence and defence posture review: Prospects for change. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.),

- Tactical nuclear weapons and Nato* (s. 375-400). Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Schulte, P. (2012). Tactical nuclear weapons in Nato and beyond: A historical and thematic examination. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.), *Tactical nuclear weapons and Nato* (s. 13-74). Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.
- Senterpartiet. (1997). Stortingsvalgprogram for Senterpartiet. Hentet 15.03.13, fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/?q=&rows=100&fq=doctype:2&fq=aarstall:1997&fq=partikode:41&fq=&sortresult=aarstallstigende>
- Senterpartiet. (2009). Senterpartiets program 2009-2013. Hentet 15.03.13, fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/?q=&rows=100&fq=doctype:2&fq=aarstall:2009&fq=partikode:41&fq=&sortresult=aarstallstigende>
- Skogan, J. K. (2011). Sikkerhetspolitikk: mål, utfordringer og virkemidler. I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Normer og makt: Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Skogrand, K., & Tamnes, R. (2001). *Fryktens likevekt: Atombomben, Norge og verden 1945-1970*. Oslo: Tiden Norsk Forlag A/S.
- Sosialistisk Venstreparti. (2009). SVs arbeidsprogram for perioden 2009-2013. Hentet 15.03.13, fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/?q=&rows=100&fq=doctype:2&fq=aarstall:2009&fq=partikode:14&sortresult=aarstallstigende>
- Støre, J. G. (2008). Norges visjon om en atomvåpenfri verden, hva kan gjøres? Hentet 07.01.13, fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/jgs_taler_artikler/2008/nta_innledning.html?id=534012
- Støre, J. G. (2012). Utenrikspolitisk redegjørelse februar 2012. Hentet 08.01.13, fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/jgs_taler_artikler/2012/upol_1202.html?id=672235
- Tamnes, R., & Eriksen, K. E. (1999). Norge og Natp under den kalde krigen *Nato 50 år. Norsk sikkerhetspolitikk med Nato gjennom 50 år.* (s. 7-38): Den Norske Atlanterhavskomiteé.
- United Nations. (1946). UN Charter. Hentet 17.04.13, fra <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>
- Utenriksdepartementet. (2008). *Report No. 27 (2007-2008) to the Storting Disarmament and Non-proliferation*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet. (2012). Noregs forhold til USA. Hentet 02.04.13, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/sikkerhetspolitikk/usa.html?id=448299>
- Utenriksdepartementet. (2013). Conference: Humanitarian impact of nuclear weapons, Oslo, Norway 4-5 March 2013. Hentet 18.05.13, fra

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/humanitart-arbeid/humimpact_2013.html?id=708603

Venstre. (1997). Mangfold og fellesskap - Inn i et nytt årtusen (valgprogram 1997). Hentet 15.03.13, fra <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/parti/partidokumentarkivet/?q=&rows=100&fq=doctype:2&fq=aarstall:1997&fq=partikode:31&sortresult=aarstallstigende>

Weitz, R. (2012). The historical context. I T. Nichols, D. Stuart & J. D. McCausland (Red.), *Tactical nuclear weapons and Nato* (s. 3-12). Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.

Yarger, H. R. (2006). *Strategic theory for the 21st century: The little book on big strategy*. Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College.

Personlig kommunikasjon

Intervju A (3. april 2013).

Intervju B (3. april 2013).

Intervju C (4. april 2013).

Intervju D (11. april 2013).

Intervju E (11. april 2013).

Vedlegg

Vedlegg A - Intervjuguide

Overordnet nivå

1. Hva er kjernevåpenenes rolle i dagens Nato?
2. Hvor høyt opp på agendaen i Nato mener du kjernevåpenspørsmålet har i dag?
3. Byrdefordeling er et prinsipp som er sentralt i Nato. Har dette prinsippet noen forgreninger inn mot kjernevåpenspørsmålet i alliansen?
4. USAs økende sikkerhetspolitiske fokus mot Asia pågår nå. Hvilke konsekvenser kan dette få for Nato i kjernevåpenspørsmålet?

Norge – Nato

5. Noen land i Nato har valgt å stasjonere kjernevåpen i fredstid. Har det medført noen konsekvenser for Norge at vi ikke har valgt å stasjonere kjernevåpen her?
6. Har Norge prøvd å følge noen spesiell strategi for å fremme sine synspunkter i kjernevåpenspørsmål i Nato?
7. Har Norges aktive opptreden i nedrustingsspørsmålet etter den kalde krigen medført noen konsekvenser for oss i Nato?
8. Er det noen konsekvenser for Norge forbundet med arbeidsfordelingen mellom UD og FD i kjernevåpenspørsmål opp mot Nato?

Norge

9. Norge har på den ene side i lang tid fremhevet arbeidet med nedrustning og ikke-spredning av kjernevåpen. På den annen side har Norge ved tre anledninger etter den kalde krigen (1991, 1999 og 2010) vært med på å vedta at Nato fortsatt skal utøve avskrekking med kjernevåpen. Signaliserer dette en grad av *splittethet* eller *dobbelkommunikasjon* fra Norges side?
10. Er det mulig å forstå Norge opptreden i kjernevåpenspørsmål i Nato primært utfra våre realpolitiske interesser eller som en forpliktelse vi har/føler som medlem i en internasjonal organisasjon som Nato?
11. Vår bevissthet rundt kjernevåpen generelt og alliansens spesielt synes å ha forsvunnet. Norge har riktignok, sammen med noen andre medlemsland, tatt initiativ til å heve bevisstheten om kjernevåpen, også utenfor NPG. Hva mener du er hovedmotivasjonen for slike initiativ?⁴¹

⁴¹ Eksempel på initiativ: 15. April 201, Non-paper submitted by Poland, Norway, Germany and the Netherlands on increasing transparency and confidence with regards to tactical nuclear weapons in Europe.

