
Innhold

| | |
|---|----|
| Innledning | 5 |
| Norske klareringsbestemmelser gjennom 25 år - et overblikk..... | 11 |
| Grunnlaget legges under <i>Main Brace</i> i 1952 | 28 |
| 24° Ø blir fast grense for sjø- og luftstyrker | 40 |
| Strengere kontroll tidlig på 1960-tallet | 51 |
| Økt press på Finnmarks-restriksjonene | 62 |
| Avslutning | 73 |
| | |
| Forkortelser | 82 |
| Kilder | 84 |
| Litteratur | 86 |
| Noter | 87 |
| English summary | 96 |

Kapittel 1: Innledning

Høsten 1995 vedtok norske myndigheter å myke opp de såkalte Finnmarks-restriksjonene. Gjennom disse var det blitt lagt sterke bånd på alliert militær virksomhet i den nordligste delen av landet i fredstid. Oppmykningen markerte et tidsskille, og var nok et vitnesbyrd om at den kalde krigen var over. Finnmarks-restriksjonene har sine aner tilbake til slutten av 1940-tallet, og utviklet seg under inntrykket av den kalde krigen. De fant sin form i årene 1958-63. Kjernen i bestemmelsene var følgende: Allierte militærfly og marinefartøyer fikk normalt ikke operere i norsk område øst for 24° Ø, og allierte fly fikk heller ikke bruke norsk område som utgangspunkt for eller som landingsplass etter operasjoner over internasjonalt farvann lenger øst. I tillegg fikk allierte hærstyrker ikke øve eller trene i Finnmark i fredstid. Videre ble det utformet bestemmelser om hvor mange fly som kunne befinne seg innenfor bestemte områder i Nord-Norge på samme tid. Til sist må det nevnes at vest-tyske styrker lenge ble behandlet mer restriktivt enn de øvrige støttemaktene i de nordligste delene av landet.

Finnmarks-restriksjonene var hjemlet i kongelig resolusjon av 19. januar 1951: «Regler for anløp av fremmede krigsskip og luftfartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold». Den nasjonale og politiske kontrollen med utenlandsk aktivitet ble ivaretatt ved at klareringer av fly og marinefartøyer måtte fremmes gjennom diplomatiske kanaler, det vil si Utenriksdepartementet. Arbeidet med dette regelverket hadde startet i 1948 og ble særlig påtrengende etter Norges inntreden i Atlanterhavspakten i 1949.

De nye bestemmelsene som ble vedtatt høsten 1995, markerte en vesentlig oppmykning i forhold til reglene under den kalde krigen. Riktignok kunne større allierte øvelser fortsatt ikke avholdes i området, men det ble åpnet for at mindre øvelser skulle kunne gjennomføres,

spesielt i tilknytning til Partnerskap for Fred. Videre gikk det frem at allierte flyginger over Finnmark i forbindelse med besøk og inspeksjoner til Russland ville tillates. Det skulle likevel opprettes en sikkerhetssone nær grensen til Russland, hvor flyging med utenlandske kampfly normalt ikke vil bli tillatt. Utenlandske militære transport- og passasjerfly fikk imidlertid anledning til å fly til Kirkenes.¹

De russiske reaksjonene lot ikke vente på seg. Den nye norske linjen ble møtt med kraftig kritikk, særlig da det samtidig med øvelse Battle Griffin 12. - 22. mars 1996 (utenfor Ofoten) ble kjent at 18 amerikanske soldater trente i Finnmark.² Det er grunn til å tro at kritikken i stor grad gjenspeilte en nedarvet mistenksomhet, en uro for at de norske justeringene innvarslet en mer dyptgripende revisjon, samt et indrepolitisk markeringsbehov på russisk side. Men noen stor sak var dette neppe for myndighetene i Russland, og kritikken stilnet av etter kort tid.³

Problemstillinger og perspektiver

Formålet med denne studien er å rekonstruere fremveksten og utviklingen av Norges selvpålagte begrensninger på alliert virksomhet i nord, med et særlig øye til Finnmark. Studien dekker perioden fra slutten av 1940-tallet, da spørsmålet ble aktualisert, og frem til midten av 1960-tallet, da begrensningene hadde funnet sin form. Siktemålet er å studere utviklingen av disse begrensningene som en del av dynamikken i den kalde krigen.

To analyseperspektiver ligger til grunn for fremstillingen. Det første perspektivet er hvordan utviklingen av begrensningene tok farge av Norges og NATOs strategi og interesser i nord. Hvis vi ser på perioden i et samlet perspektiv, kan vi se at området tiltok i strategisk betydning. En av grunnene til dette var fremveksten av de sovjetiske Kolabasene. En annen grunn var NATOs og de fremste vestmaktens økende interesse for fremskutte operasjoner i nord. Hvilke implikasjoner hadde disse utviklingstrekk for spørsmålet om norsk kontroll med alliert virksomhet og for spørsmålet om selvpålagte begrensninger i dette området?

Det andre analyseperspektivet er å se på spørsmålet om norsk kontroll og selvpålagte begrensninger i nord som en del av brytningen mellom avskrekking og beroligelse og mellom integrasjon og avskjerming. Begrepsparet *avskrekking og beroligelse* ble introdusert av Johan Jørgen Holst i en artikkel i 1966.⁴ Dette var ment å karakterisere Norges forhold til Sovjetunionen i den kalde krigen. Avskrekking var basert på Norges egen forsvarskraft og på norsk medlemskap i NATO, mens beroligelsesaspektet først og fremst kom til uttrykk i de selvpålagte restriksjonene som norske myndigheter etablerte overfor alliert virksomhet i Norge i fredstid. Mens Holst så på Norges sikkerhetspolitiske forhold til Sovjetunionen, har Rolf Tamnes introdusert et beslektet begrepspar for å studere norsk sikkerhetspolitikk i et NATO-perspektiv, nemlig brytningen mellom *integrasjon og avskjerming* som et av de mest permanente trekkene ved norsk alliansepolitikk. Tamnes introduserte dette perspektivet i 1986.⁵

Samspillet mellom avskjerming og beroligelse kom fremfor alt til uttrykk i de selvpålagte begrensningene. I tillegg til Finnmarksbegrensningene har Tamnes lagt vekt på seks slike begrensninger: (1) basepolitikken, (2) atompolitikken og begrensninger knyttet til kjemiske våpen, (3) restriksjoner på den tyske medvirkningen i flankeforsvaret, (4) kravet om norsk kontroll med etterretnings- og overvåkningsvirksomhet i nordområdene, (5) anløp av fartøyer utrustet med kjernevåpen, og (6) en norsk motstand mot alliert militært nærvær på Svalbard og på Jan Mayen. To av disse seks restriksjonene er av betydning også for denne studien, nemlig basepolitikken og begrensningene på tysk virksomhet.

Det viktigste uttrykket for norsk tilbakeholdenhet i sikkerhetspolitikken var basepolitikken. Denne ble utformet i en erklæring fra den norske regjering i en note til Sovjetunionens regjering 1. februar 1949. Der het det at:

Den norske regjering vil ikke tiltre noen overenskomst med andre stater som innebærer forpliktelser for Norge til å åpne baser for fremmede

*maktens stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep.*⁶

Bindingene gjaldt stasjonering av fremmede lands stridskrefter på norsk område i fredstid. Således ble ikke midlertidig nærvær i forbindelse med øvelser rammet av basepolitikken. Det gjorde heller ikke kortere besøk av militære fartøyer og fly som et ledd i det løpende samarbeidet innenfor NATO. Dette ble presisert av forsvarsminister Jens Chr. Hauge i Stortinget 21. februar 1951.

Restriksjonene på den vest-tyske medvirkningen i flankeforsvaret gjenspeilte krigens erfaringer. Vest-Tyskland ble etter hvert en svært betydningsfull økonomisk og politisk samarbeidspartner, men militært tok det lang tid å lege sårene.⁷ Vegringen mot et utvidet militært samarbeid med Vest-Tyskland viste seg på flere områder. Det var først i 1964 at vest-tyske soldater fikk anledning til å delta i NATO-øvelser på norsk jord, og i første omgang bare i Sør-Norge. At Vest-Tyskland ikke fikk delta i øvelsene med NATOs mobile styrke (AMF) i Nord-Norge, er ett eksempel på den norske avvisningen.⁸ Et annet stort stridstema var vest-tysk representasjon ved Nordkommandoen på Kolsås.

Samtidig må det tilføyes at selvpålagte begrensninger og en norsk varsomhet i nord ikke var avgrenset til sikkerhetspolitiske spørsmål. Norge etablerte også særlige begrensninger i norsk oljepolitikk i nord. Disse hadde mange likhetstrekk med de selvpålagte begrensningene på alliert virksomhet i Nord-Norge. I begge tilfelle var det sterke innslag av beroligelse overfor Moskva. Rolf Tamnes skriver i *Norsk Utenrikspolitikks Historie bind 6, Oljealder*, at det i løpet av 1970-tallet avtegnet seg flere slike imaginære grenser i oljepolitikken, både langs akse fra sør mot nord og fra vest mot øst.⁹

Forskningsstatus og kilder

Mye har vært skrevet om restriksjoner på allierte operasjoner i Norge i fredstid, men hovedvekten har her ligget på base- og atompolitikken og

på det tyske spørsmålet. Finnmarks-restriksjonene har derimot frem til nylig i liten grad vært berørt i forskningen om norsk sikkerhetspolitikk.¹⁰ Denne studien er derfor den første inngående studien av dette tema. Takket være nylig avgradert materiale er det blitt mulig å få et mer presist bilde av når og hvordan begrensningene ble til. I tidligere litteratur om emnet ble det konkludert med at restriksjonene ble etablert og formalisert tidlig på 1950-tallet. Denne studien vil vise at dette ikke er riktig.

På 1990-tallet er spørsmålet omtalt relativt kortfattet i de to siste bindene i verket *Norsk Utenrikspolitikks Historie*, skrevet av henholdsvis Knut Einar Eriksen og Helge Ø. Pharo og av Rolf Tamnes, i noen grad også av Tamnes i boken *The United States and the Cold War in the High North*. Håvard Klevbergs arbeid om Banak flystasjon berører også denne studiens tema.

Studien er i første rekke basert på materiale med opphav i Regjeringens sikkerhetsutvalg, Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben. Den generelle tilgangen til arkiv-materialet har vært god, til tross for at temaet tradisjonelt har blitt oppfattet som sensitivt. Det viktigste av kildematerialet som ligger til grunn for studien, stammer fra Utenriksdepartementets arkiver. Dette gjelder selvsagt for dokumenter utstedt fra Utenriksdepartementet, men også fra Forsvarsdepartementet. Jeg vil derfor benytte anledningen til å berømme Utenriksdepartementets arkiv for å ha tatt godt vare på disse dokumentene, noe som til en viss grad har vært med på kompensere for de mangler som kassasjonsprosessen i Forsvarsdepartementet har medført.¹¹

På Riksarkivet har jeg gjort enkelte funn i referater fra regjeringskonferanser, i Forsvarsdepartementets hemmelige arkiv og i de nasjonale overkommandoers arkiver. Større verdi for studien har imidlertid funn i Forsvarets overkommandos bortsettingsarkiv vært. Gjennom dokumenter fra forsvarstabens A-pakt-arkiv og den militære sjefsnemda har jeg vært i stand til å få tak i viktige militære synspunkter. Informasjon om Regjeringens behandling av Finnmarks-restriksjonene er i særlig grad hentet fra protokollene fra Regjeringens sikkerhetsutvalg,

som befinner seg ved Statsministerens kontor.

Jeg har dessuten vært så heldig å bli tildelt reisestipend fra Historisk Institutt ved Universitetet i Oslo for å oppsøke National Archives i Washington D. C. Funnene var imidlertid forholdsvis skuffende, noe jeg delvis var forberedt på. Noe av forklaringen er nok at nedgraderingsprosessen her ikke har kommet særlig langt sammenlignet med i Norge. Tilgangen til de militære arkivene i National Archives var svært vanskelig, mens det var noe bedre i State Departements arkiver. Enkelte funn av interesse for studien ble også skaffet til veie ved Naval Historical Center, Operational Archives Branch ved Washington Navy Yard. Videre har jeg sett på de aktuelle bindene i serien *Foreign Relations of the United States (FRUS)* ved Nobelinstituttet, men også her var det relativt lite å hente.

Kapittel 2: Norske klareringsbestemmelser gjennom 25 år - et overblikk

Kongelig resolusjon av 19. januar 1951 «Regler for anløp av fremmede krigsskip og luftfartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold» danner et viktig hjemmelsgrunnlag for kontrollen med alliert virksomhet på norsk territorium. Slike anløps-bestemmelser er av eldre dato og har siden unionsoppløsningen med Sverige vært et ledd i norsk suverenitets- og nøytralitetsutøvelse. Resolusjonen fra 1951 har vært gjenstand for adskillig debatt og en rekke revisjoner. Det er likevel riktig å hevde at bestemmelsene fra 1951 i all hovedsak har bestått frem til i dag.¹²

Finmarks-restriksjonene var hjemlet i denne resolusjonen fra 1951. I disse klareringsbestemmelsene var det geografiske aspektet likevel lite fremtredende. Den geografiske dimensjonen utviklet seg gjennom praksis i løpet av 50-tallet, for så å bli en del av regelverket. En viktig tendens vi her kan observere, er at mens det stadig økende samarbeidet NATO-landene imellom fremtvang enklere og mer liberale klareringsbestemmelser *rent allment* ut gjennom 50-årene, så virket hensynet til Sovjetunionen til å reise spørsmålet om strengere klareringsprose-dyrer i forbindelse med operasjoner i den *nordlige delen* av Norge.

Hovedspørsmålet i dette kapitlet er imidlertid klareringsbestemmelsene *generelt*. Vi skal se at Norge lenge gikk imot en vesentlig forenkling av klareringsreglene: Man krevde å få søknad i god tid før operasjoner, og at de politiske myndigheter, herunder utenriksdepartementet, fikk anledning til å vurdere søknader. I 1958 fant det sted en liberalisering på begge disse punktene. U2- og RB-47-krisene i 1960 førte imidlertid til en innskjerpelse. Norske myndigheter følte

behov for å gjenvinne politisk kontroll. Vi skal senere se at det fant sted en tilsvarende tilstramning rundt 1960 når det gjaldt restriksjonene på alliert virksomhet i nord.

Ny utenrikspolitisk hverdag og et nytt regelverk

Kongelig resolusjon av 19. januar 1951 trådte i kraft 15. mars 1951. Denne erstattet kongelig resolusjon fra 19. august og 7. oktober 1938.¹³ Endringene var imidlertid ikke store; de gikk stort sett ut på å klargjøre begreper og til dels å gjøre reglene strengere.

Spørsmålet om en revisjon var blitt reist like før utbruddet av annen verdenskrig. I siste halvdel av 1930-årene hadde spenningsnivået i Europa økt i takt med nazismens fremmarsj, og det ble i denne forbindelse uttrykt misnøye med reglene. Utenriksdepartementet fremhevet i april 1939 at «Under de nåværende vanskelige og usikre politiske forhold er Utenriksdepartementet i tvil om hvorvidt våre regler for fremmede krigsskips adgang til norsk indre territorialfarvann er helt betryggende».¹⁴ Utenriksdepartementet uttrykte videre:

*I betraktning av Norges geografiske stilling og vår lange kyststreknings naturlige beskaffenhet, er Utenriksdepartementet tilbøyelig til å mene at vi bør gjøre våre regler for fremmede krigsskips adgang til våre indre territorialfarvann i fredsstid strengere.*¹⁵

Det ble likevel ikke utformet nye regler før annen verdenskrig brøt ut. Like etter krigen ble imidlertid saken tatt opp igjen til behandling. Erfaringene fra krigen, men kanskje i første rekke behovet for å etablere et sikkerhetspolitisk rammeverk tilpasset den nye tids krav, fremskyndet dette arbeidet. Flyvirksomheten i tilknytning til norsk territorium var av en helt annen størrelsesorden enn før krigen.

Forsvarsstaben uttalte derfor høsten 1946 at det av forsvarsmessige hensyn burde innføres skjerpet kontroll med utenlandske overflygninger og landinger på norsk territorium.¹⁶ Luftforsvarets overkommando

foreslo at søknader om klarering av utenlandske militærfly burde være Utenriksdepartementet i hende senest 72 timer før flygingen startet.¹⁷ De militære myndigheter hadde i flere tilfeller blitt forelagt klarerings-søknader med ned til få timers varsel før flyging, og flygingens formål ble heller ikke alltid oppgitt. Dette innebar at de berørte myndigheter ikke ble levnet tilstrekkelig tid til veloverveide avgjørelser.

Forsvarsstaben fremsatte derfor i 1948 et forslag til revisjon av reglene etter å ha innhentet uttalelser fra Samferdselsdepartementet, Sjøforsvarets overkommando og Luftforsvarets overkommando. Forsvarsdepartementet utarbeidet videre et utkast til revisjon. Dette forslaget er det som i all hovedsak ble vedtatt 19. januar 1951 ved kongelig resolusjon.

Under revisjonsarbeidet hadde Norges utenrikspolitiske situasjon endret seg. Forsvarsdepartementet uttalte at «Norges tilslutning til Atlanterhavspakten vil i noen grad få betydning for utformingen av nåværende regler.»¹⁸ Konsekvensen av medlemskapet gjenspeilte seg i resolusjonen av 1951. Fremfor alt fikk Forsvarsdepartementet fullmakt til å utferdige særlige bestemmelser i det enkelte tilfelle om anløp av fly og fartøyer i forbindelse med «felles forsvarsøvinger».¹⁹

Særavtale med britene

Parallelt med revisjonsarbeidet hadde det pågått forhandlinger med britiske myndigheter angående forenkling av klarering ved flåtebesøk de to land imellom. Utenriksdepartementet fikk 13. mars 1947 en forespørsel fra den britiske ambassade om Norge ville være villig til å inngå en avtale med Storbritannia om gjensidig forenkling av klarering ved flåtebesøk.²⁰ Det ble i noten fremhevet at britene hadde inngått en lignende avtale med Frankrike, og de var også i forhandlinger med Danmark, Nederland og Hellas. Forslaget gikk ut på at norske og britiske marinefartøyer ved rutinebesøk gjensidig kunne anløpe de respektive lands havner ved kun å gi meddelelse til de lokale marinemyndigheter.

Under Sjøforsvarets overkommandos behandling av saken kom det frem at en slik forenkling ved flåtebesøk var meget ønskelig. Fra Sjøforsvarets side ble det fremhevet at den eksisterende ordningen var tungvint og for tidkrevende. Forsvarsdepartementet sluttet seg til anbefalingen om å inngå en avtale med britene.²¹ Erfaringene fra det nære samarbeidet mellom norske og britiske myndigheter under annen verdenskrig gjorde det vanskelig å nekte britene en slik avtale. Utenriksdepartementet kunne derfor en måneds tid senere meddele den britiske chargé d'affaires at avtalen for Norges vedkommende hadde trådt i kraft.²² En slik avtale hadde ingen hjemmel i de gjeldende reglene for fremmed krigsskips og luftfartøyers adgang til norsk territorium. Utenriksdepartementets protokolltjeneste var derfor inne på tanken om at det burde gjøres endringer i regelverket som kunne legitimere en avtale med britene.

Det var først under et møte 10. april 1948 mellom representanter for Forsvarsdepartementet, Sjøforsvarets overkommando og Utenriksdepartementet at den politiske avdelingen i Utenriksdepartementet ble gjort oppmerksom på at en avtale om forenklet klarering ved flåtebesøk var inngått.²³ Saken ble tatt opp til ny behandling, og i skriv fra Sjøforsvarets overkommando gikk det nå frem at det ikke var ønskelig å opprettholde den forenklede avtalen ved flåtebesøk.²⁴ Resultatet ble at Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet ble enige om å meddele britene at avtalen ikke kunne stå ved lag, fordi den norske regjering var av den oppfatning at man måtte holde seg til det gjeldende regelverket inntil revisjonsarbeidet var avsluttet.²⁵

Saken er en illustrasjon på hvor vanskelig den nye utenrikspolitiske hverdagen til tider var for Norge. Det hersket usikkerhet angående hvilke instanser som skulle behandle de ulike sakene. Spørsmålet gir samtidig en pekepinn på at norske myndigheter ikke var fremmed for tanken om å utøve en mer liberal praksis overfor land Norge hadde et nært samarbeid med.

Kort om bestemmelsene fra 1951

Kongelig resolusjon av 19. januar 1951 var i likhet med baseerklæringen ment å gjelde i fredstid. Norske myndigheter sto fritt til å bestemme når og hvordan allierte øvelser på norsk territorium skulle avholdes. Slike øvelser var myndighetene svært interesserte i. Reglene skulle i denne sammenheng «fastsettes ved særlige bestemmelser av Forsvarsdepartementet etter øvingens art og formål i det enkelte tilfelle».

Resolusjonen inneholdt også en definisjon av «krigsskip og militære luftfartøyer». I henhold til denne ble et hvert skip (også hjelpefartøy) eller luftfartøy som hørte til en krigsmakt, det vil si stod under militær kommando, definert som krigsskip eller militært luftfartøy. Denne paragrafen skulle vise seg å bli svært sentral og delvis vanskelig å overholde. At hjelpefartøyer kom med, gjenspeilte historiske erfaringer. Sjøforsvarets overkommando uttalte under revisjonsarbeidet at det «Med henblikk på visse inntrufne tilfelle under Norges nøytralitetsperiode 1939-40 kunne det kanskje reises tvil om [den gamle] definisjonen av «krigsskip» i denne paragraf [...].»²⁶ Det de militære tenkte på her, var *Altmark-affæren* 15. februar 1940, da det tyske hjelpeskipet *Altmark* påberopte seg et handelsskips rettighet til ikke å bli visitert. Med den nye paragrafen ønsket myndighetene videre å sikre seg mot et eventuelt kuppangrep. Etter den definisjonen som ble vedtatt, behøvde ikke krigsskip være bestemt for eller utstyrt for kamp. Det avgjørende var at det hørte til krigsmakten, det vil si stod under militær kommando.

Et skip som utelukkende var bestemt og utrustet for fiskerioppsyn, kunne således meget vel være et krigsskip i reglenes forstand. Britiske fiskerioppsynsskip deltok ofte i marineøvelser og medvirket i stor grad i etterretningsvirksomhet. Utenriksdepartementet fremholdt at man ikke burde være så strenge overfor oppsynsskip, reglene kunne ellers lett virke som et forsøk på å vanskeliggjøre fiskerioppsynsskips tjeneste på bankene utenfor den norske kyst.²⁷

Fremmede krigsskips og militære luftfartøyers adgang til norsk

territorium måtte klareres ad diplomatisk vei. Søknad for skip måtte være kommet inn senest 7 dager før anløpet fant sted. For luftfartøyer ble fristen satt til 72 timer.²⁸ Bakgrunnen for dette var at myndighetene ønsket å sikre seg nasjonal og politisk kontroll med utenlandsk militær virksomhet i Norge.

Resolusjonen dvelte i liten grad ved det geografiske aspektet. En viss varsomhet i nord gjorde seg likevel gjeldende, og denne er av interesse i vår sammenheng. Det gikk frem at ikke mer enn 3 krigsskip fra samme land kunne oppholde seg samtidig nord for fylkesgrensen mellom Nord-Trøndelag og Nordland (65° 10' N). Områdene nord for Trøndelag ble altså her ansett som spesielt følsomme. Dessuten skulle anløp kun finne sted til tider fastsatt i hvert enkelt tilfelle av sjefen for sjøforsvarskommando Nord-Norge.²⁹ Lignende begrensninger på fremmed luftfart ble ikke nedfelt. Årsaken var nok at det luftmilitære aspektet ennå ikke var særlig påtrengende.

Misnøye med de nye reglene - norsk standhaftighet

Det ble ganske umiddelbart etter fastsettelsen av resolusjonen uttrykt misnøye med de nye reglene. Høsten 1951 ble spørsmålet reist om å forenkle klareringen av amerikanske, danske og britiske fly i forbindelse med øvelser og med leveranser av militært materiell.³⁰

Ifølge resolusjonen skulle søknad om overflyging og landingstillatelse sendes ad diplomatisk vei og være kommet inn 72 timer før anløpet. Denne ordningen var tungvint og vanskelig å håndheve slik forholdene hadde utviklet seg innen Atlanterhavspakten. I henhold til resolusjonen hadde Forsvarsdepartementet, i samråd med Utenriksdepartementet, myndighet til å gi instruks om håndhevelse og om nødvendig foreta mindre endringer i reglene. Etter henstilling fra Luftforsvarets overkommando og Forsvarsstaben tok Forsvarsdepartementet opp spørsmålet om gjennom instruks å fastsette særlige bestemmelser for «felles forsvarsøvinger».³¹

Utenriksdepartementet fant at utferdigelse av en slik instruks ikke var

ønskelig, da dette utad lett kunne oppfattes slik at Norge ville gi enkelte medlemmer av Atlanterhavspakten anledning til å benytte baser i Norge. Hensynet til basepolitikken var en av begrunnelsene som ble nevnt i denne forbindelse. På bakgrunn av dette var Utenriksdepartementet ikke villig til å godkjenne Forsvarsdepartementets forslag om å utarbeide instruks. Utenriksdepartementet foreslo i stedet å fortolke «felles forsvarsøvinger» slik at danske, britiske og amerikanske fly-operasjoner ble behandlet på en særlig liberal måte.³²

Mye av kritikken mot det norske regelverket kom fra alliert hold. Spørsmålet om en forenklet fremgangsmåte for klarering av skip og fly fra enkelte NATO-land ble reist med større tyngde i 1954. Ett av fremstøtene kom fra Danmark, som hadde innført lettelser for flyginger fra Norge til Danmark i forbindelse med transport av materiell som inngikk i det amerikanske våpenhjelp-programmet. Nå anmodet danskene om at Norge innførte tilsvarende lettelser. En langt større utfordring for Norge var fremstøt utenfra om forenkling av klareringsreglene for amerikanske, britiske og danske fly i forbindelse med den militære fellesplanleggingen og i forbindelse med leveranser av militært materiell.³³

Utenriksdepartementet inntok igjen en restriktiv holdning. Det frarådet endringer som ville medføre at skip og luftfartøyer fra Atlanterhavspaktlandene ble stilt i en særstilling. Hensynet til basepolitikken ble også her brukt som argument for å avslå en endring. Det ble også fremhevet at Norge hadde felles grense med et ikke-NATO-land, det var naturlig nok Sovjetunionen det ble siktet til, og at en eventuell endring under ingen omstendigheter kunne gjelde for Nord-Norge. Igjen ser vi en indikasjon på den nordlige landsdelens spesielle status. Dessuten var norske myndigheter bekymret for å miste kontrollen med utenlandske fly over norsk territorium.³⁴ Sommeren 1954 hadde norsk område ved noen anledninger blitt overfløyet av amerikanske fly i forbindelse med rekognoseringstokter over Murmansk-området.³⁵

Forenklete prosedyrer i 1958

Reglene for klarering av allierte fly og fartøyer ble etter hvert svært kompliserte. På flere felter utviklet det seg en praksis som ikke ble nedfelt i bestemmelsene. Dette gjaldt særlig klarering av etterretningstokter, et spørsmål som imidlertid ikke vil bli behandlet her. Når det gjaldt den mer ordinære virksomheten, inntok norske myndigheter lenge en restriktiv holdning til oppmykning av klareringsbestemmelsene. Først i 1958 åpnet myndighetene for langt enklere og mer liberale ordninger. Bakgrunnen var at Norge kom i stadig større utakt med de fleste andre land i NATO. Fra den britiske ambassade ble det i 1953 fremholdt at «Norge er det eneste land i Vest-Europa utenfor Jernteppet som har en så rigid klareringsprosedyre.»³⁶ 1. september 1955 innførte danskene en standardordning for militære NATO-fly overflyging av og landing på dansk territorium, med unntak av Grønland og Færøyene. Kravet om innhentelse av tillatelse ad diplomatisk vei bortfalt ved flyging i utdannelsesøyemed og ved transport av materiell og personell. Både Frankrike, Storbritannia og Nederland hadde innført lignende lettelser, mens Belgia overveide å innføre en lignende ordning for NATO-fly.³⁷ Det ble poengtert at de norske prosedyrer ved klarering tok for lang tid, og norske myndigheter ble derfor anmodet om å innføre lignende lettelser. Også fra amerikansk hold, nærmere bestemt fra den amerikanske flyattaché oberst James L. Flanagan, ble det rettet kritikk mot «den nåværende tungvindte ordningen i forbindelse med klareringen av militærfly». Flanagan foreslo at anmodning om landing for amerikanske fly skulle fremsettes fra den amerikanske ambassade direkte til Luftforsvaret uten noen bestemt frist, men så tidlig at klarering kunne innvilges eller avslås før flyet startet.³⁸

På bakgrunn av disse henvendelsene og tidligere korrespondanse med Forsvarsdepartementet, tok Utenriksdepartementet i 1957 opp spørsmålet om å etablere en ordning som tillot de allierte å oppnå telefonisk klarering direkte fra Luftforsvarets overkommando på betingelse av at skriftlig søknad ble innsendt på vanlig måte før flyets ankomst. Forslaget

gikk videre ut på at søknadene ikke nødvendigvis skulle besvares. Gjennom dette ville Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet likevel ha en viss kontroll med de landingstillatelser som ble gitt. Denne ordningen ville med andre ord bety en forenkling av klareringen rent tidsmessig og ville avlaste Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet for en del rutinearbeid.³⁹ Dette forslaget skulle i følge ekspedisjonssjef Frithjof H. Jackobsen i Utenriksdepartementet ikke medføre noen endring av reglene fra 19. januar 1951.⁴⁰

Spørsmålet ble utredet av Forsvarsstaben og Luftforsvarets overkommando. De fulgte opp signalene fra Utenriksdepartementet, og foreslo at søknad om klarering av allierte fly skulle rettes direkte til sjefen for flyvåpenet senest 24 timer før flyging. Sjefen for flyvåpenet kunne så delegere denne myndigheten til sin nestkommanderende, flykommandøren, og til sjefen for luftkommando Nord-Norge. Formell søknad skulle fortsatt sendes ad diplomatisk vei til utenriksdepartementet, men denne ville normalt ikke bli besvart.⁴¹ Disse nye retningslinjene trådte i kraft 1. mai 1958.

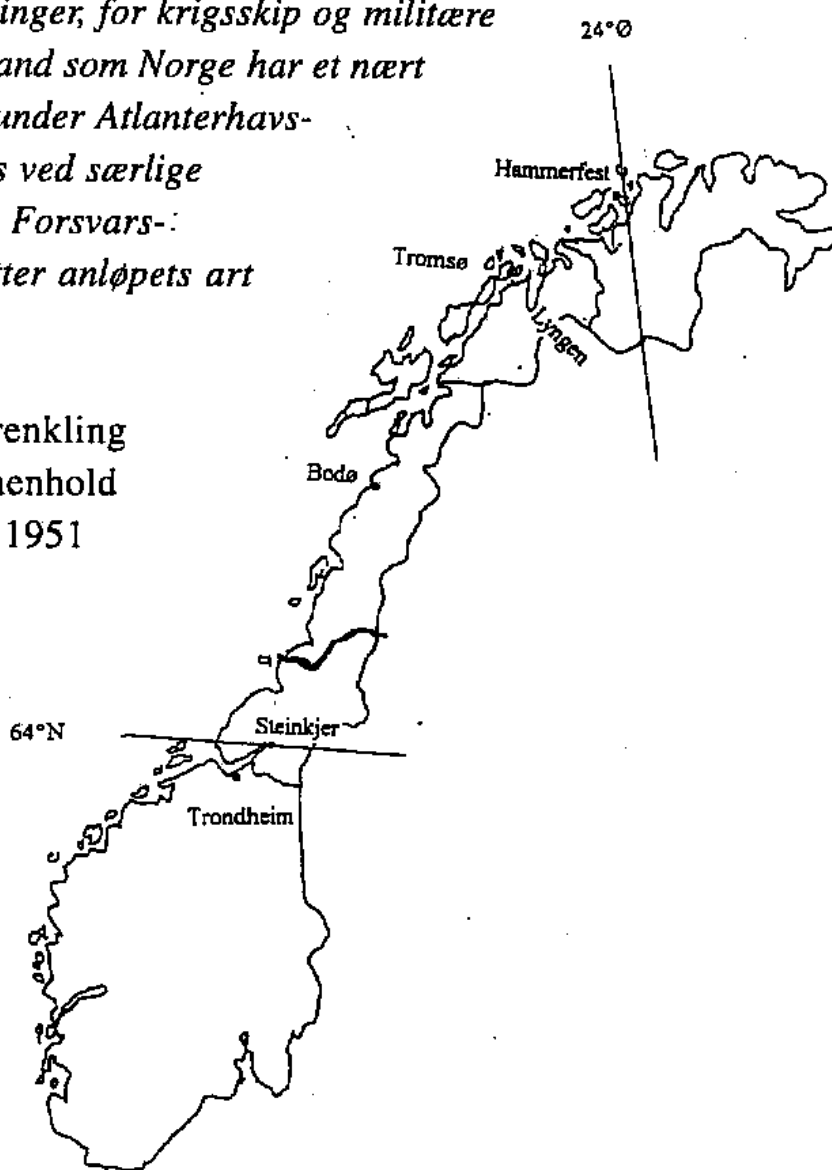
Når denne forenklingen nå ble gjennomført, skyldtes det ikke bare press fra militært hold, men også det forhold at forsvarsminister Nils Handal ønsket en liberalisering og forenkling av reglene for klarering av allierte fly og skip. Handal overtok som forsvarsminister i januar 1955, og dette skiftet bidro utvilsomt til at Norge åpnet for en mer liberal praksis. Han brukte i særlig grad de lettelsene danskene hadde innført i forbindelse med alliert militær virksomhet som et påskudd til å gjennomføre lignende lempninger i Norge.

De nye reglene skulle vise seg å ikke overleve lenger enn om lag ett år. Endringene var ikke tilfredsstillende for danskene. Fra Utenriksdepartementets 3. politiske kontor ble det derfor antydnet at man burde innføre en særordning for danskene.⁴² Utenriksminister Halvard Lange var prinsipielt svært betenkt over å innrømme særordninger for enkelte land, men han var ikke umiddelbart negativ til å imøtekomme Danmarks anmodning. Begrunnelsen for dette var det nære militære samarbeidet de to land hadde innen Nordkommandoen.⁴³ Forsvarsminister

Handal ønsket på sin side å gå enda lenger. I følge Handal burde dette også omfatte flere land innenfor NATO, i første rekke USA og Storbritannia. Hyppigheten av amerikanske og britiske landinger i Norge var av en helt annen størrelsesorden enn de danske, og samarbeidet var sett fra Handals synspunkt av vel så stor betydning for det norske forsvar.⁴⁴ På denne bakgrunn satte Forsvarsdepartementet opp et forslag til en endring av resolusjonen:

Regler for adgang til norsk territorium, herunder deltaking i felles forsvarsøvinger, for krigsskip og militære luftfartøyer fra land som Norge har et nært samarbeid med under Atlanterhavs-pakten, fastsettes ved særlige bestemmelser av Forsvarsdepartementet etter anløpets art og formål.⁴⁵

Dette innebar en forenkling og liberalisering. I henhold til resolusjonen fra 1951 var Forsvarsdepartementets fullmakt til å gi særlige bestemmelser avgrenset til «felles forsvarsøvinger». Nå ble denne fullmakten utvidet til å gjelde «adgang til norsk



territorium» generelt, herunder i forbindelse med fellesøvelser.

Utenriksminister Halvard Lange samtykket i denne endringen i resolusjonen. Han godtok også at særbestemmelsene ble liberalisert, men gjorde et unntak for Nord-Norge.⁴⁶ Dette ble fulgt opp i de nye bestemmelsene, som ble gjort gjeldende fra 1. juni 1959. Ifølge disse var det ikke lenger nødvendig for USA, Storbritannia og Danmark å fremsende søknad ad diplomatisk vei, det vil si Utenriksdepartementet, så sant flygingen fant sted sør for 64° N (Steinkjer).⁴⁷

På slutten av 50-tallet var Utenriksdepartementets holdning til adgangsregulering for NATO-fly «resignert», og dets saksbehandling var nærmest å betrakte som sandpåstrøing.⁴⁸ En rekke uttalelser tyder på at departementet faktisk erkjente dette. I forbindelse med utenriksminister Langes skriv til Forsvarsdepartementet der det gikk frem at departementet ikke motsatte seg forslaget fra Handal, ble det uttrykt at «Utenriksdepartementet vil sette pris på å bli gjort kjent med forslaget til særlige bestemmelser før disse blir endelig fastsatt.»⁴⁹ Utenriksdepartementets holdning kommer enda tydeligere frem i et notat fra 3. politiske kontor 20. januar 1959, der ekspedisjonssjef Jacobsen anførte:

Jeg er enig i at UD nå bør gå med på FD's forslag. Med den praksis som nå følges har UD allikevel ingen reell kontroll. Det er Forsvarsministeren som må ta ansvaret for at basepolitikken ikke uthules - og dette ansvarsforhold blir klarere hvis UD's befatning med de enkelte søknader bringes til opphør.⁵⁰

Forsvarsminister Handal hadde i stor grad fått det som han ville, mens utenriksdepartementet sakte men sikkert hadde gitt etter for presset. Utenriksdepartementets skepsis mot forenkling hadde som tidligere blitt begrunnet i hensynet til basepolitikken og i et ønske om å bevare den nasjonale og politiske kontrollen med alliert virksomhet i landet. For å gjøre det mulig å kontrollere at reglene for klarering ble overholdt, skulle departementet bli tilsendt en månedlig rapport over all utenlandsk militær

flyvirksomhet over norsk territorium. Kontrollen var dermed avgrenset til etterprøving med sikte på en eventuell reaksjon i lys av praksis.

Innstramming etter U2- og RB-47-episodene

Nedskytingen av det amerikanske spionflyet U2 over Sovjetunionen 1. mai 1960 og RB-47-affæren to måneder senere fikk betydelige konsekvenser på flere felter i norsk sikkerhetspolitikk. Krisen utløste også en kritisk gjennomgang av klareringsbestemmelsene, da de to episodene, og særlig da U2-saken, avdekket store svakheter i håndteringen på norsk side. Resultatet av denne gjennomgangen ble en betydelig skjerpelse av regelverket på flere områder.

Innstrammingene skjedde i to faser høsten 1960. De siste og viktigste endringene i kongelig resolusjon og i de særlige bestemmelser ble behandlet på regjeringskonferansen 11. oktober 1960 og trådte i kraft 18. oktober. Tre typer av innskjerpelse må særlig nevnes. For det første ble Finnmarks-begrensningene strammet til, noe jeg skal komme tilbake til. For det andre ble sjefen for Luftforsvaret nå pålagt å forelegge potensielt problematiske flyginger for Forsvarsdepartementet. Blant disse var flyginger i Nord-Norge, noe som også vil bli behandlet senere. Forsvarsdepartementet skulle i tillegg i nødvendig utstrekning samrå seg med Utenriksdepartementet og eventuelt legge søknadene frem for Regjeringen eller Regjeringens sikkerhetsutvalg. For det tredje var det nå bare luftkommandøren (tidligere flykommandøren) som fikk myndighet til å klarere flyginger på vegne av sjefen for Luftforsvaret. Sjefen for Luftforsvaret i Nord-Norge ble dermed fratatt klarerings-myndighet.⁵¹ Vi må trolig se dette på bakgrunn av generalmajor Einar Tuftes rolle i U2-saken tidligere i 1960, som mange hadde satt et spørsmålstegn ved.

Forenklet klarering ved flåtebesøk

Arbeidet med å lempe på de norske restriksjonene hadde hovedsakelig vært rettet mot flyvirksomhet. Problemet var mer påtrengende når det

gjaldt fly enn når det gjaldt fartøyer. Partene hadde normalt mer tid på seg ved klarering av fartøyer, og derfor kunne man i noe større grad følge en mer komplisert prosedyre. Dette forhindret likevel ikke at det også her pågikk en løpende diskusjon om forenkling av reglene.

Reglene fra 1951 medførte en skjerpelse av tidligere reglement, blant annet ved innføringen av bestemmelser om at ethvert anløp av norsk *indre farvann* kunne bare finne sted etter at tillatelse på forhånd var innhentet ad diplomatisk vei. Etter de tidligere regler var det nødvendig med slik søknad bare ved anløp av norske *krigshavns-områder*. Søknad om tillatelse til anløp av krigsskip måtte i henhold til de nye bestemmelsene være kommet inn senest 7 dager før anløpet skulle finne sted.⁵²

Britene hadde som nevnt tidligere reist spørsmålet om en forenkling av reglene på 1940-tallet. På midten av 1950-tallet tok britene igjen opp spørsmålet om en forenkling ved flåtebesøk. Forslaget gikk ut på at den britiske marineattaché kunne anmode om anløpstillatelse direkte til Forsvarsdepartementet, det vil si utenom de diplomatiske kanalene.⁵³ Den britiske ambassade hadde ved en rekke anledninger klaget over lang behandlingstid. Både Forsvarsdepartementet og Marinens overkommando var interessert i en forenkling av klareringen ved flåtebesøk. Departementet påpekte imidlertid at norske myndigheter ikke kunne innføre en særordning for enkelte land. Konklusjonen ble altså den samme som på 1940-tallet.⁵⁴

På slutten av 1950-tallet kom spørsmålet om forenkling og standardisering av NATO-landenes bestemmelser om flåtebesøk opp til behandling i NATOs Military Agency for Standardization (MAS).⁵⁵ Forslaget fra MAS gikk ut på at de respektive lands øverste marinemyndigheter skulle ha myndighet til å klarere uformelle og øvingsmessige flåtebesøk.⁵⁶ Forsvarsminister Handal gjorde det klart at han så det som svært ønskelig at denne ordningen ble realisert. Klarering «uten å gå den besværlige vei gjennom de diplomatiske kanaler» ville avlaste departementene, og behandlingstiden ville reduseres.⁵⁷ Arbeidet innen MAS gikk imidlertid ikke fort nok for Handal, og han fremsatte derfor i 1958 et forslag om forenkling for skip fra USA, Storbritannia og

Danmark. Disse bestemmelsene skulle koples sammen med den standardiserte fremgangsmåten innen NATO når denne ble etablert.⁵⁸ Handal uttrykte i denne sammenheng:

Med henblikk på oppgavene i krig er det i pakt med norske interesser at krigsskip fra disse land i større utstrekning enn andre NATO-land tillates å nytte norsk indre farvann under seilas på kysten. Besetningen på disse krigsskip vil derved få best mulig anledning til å skaffe seg nødvendig farvannskjennskap i fredstid.⁵⁹

Forslaget ble forelagt Utenriksdepartementet, og i skriv av 24. mars 1960 uttrykte Utenriksdepartement at det ikke hadde noe å innvende mot gjennomføringen av Forsvarsdepartementets forslag. Det var heller ingen innsigelser mot at det ble gitt særlige bestemmelser for adgang til norsk territorium for krigsskip fra land som Norge hadde et nært samarbeid med innen NATO. En slik ordning ble ansett å være på linje med de særlige bestemmelsene som allerede var innført for klarering av fly.⁶⁰

Myndighetene forlot dermed den tidligere linjen, der alle fremmede fly og marinefartøyer ble behandlet likt. I praksis hadde imidlertid Norge praktisert en viss forskjellsbehandling også tidligere, først og fremst til fordel for Danmark, Storbritannia og USA.

I de nye klareringsbestemmelsene som ble gjort gjeldende fra 20. april 1960, ble ansvaret for klarering av *uformelle og rutinemessige* flåtebesøk av krigsskip tilhørende Atlanterhavspaktens medlemsstater, tillagt sjefen for marinen. Besøk som utgjorde et ledd i «det gode naboforhold mellom to NATO-land som er enige om at besøket skal skje i enkle former uten særlige tilstelninger» ble i henhold til de nye reglene definert som uformelle besøk. Besøk som fant sted enten i forbindelse med NATO-øvelser, herunder forsyninger og reparasjoner, eller i forbindelse med transport av materiell, personell og olje og ettersøking- og redningsaksjoner, ble betegnet som rutinemessige flåtebesøk. Formaliteter skulle ved denne kategori besøk begrenses til det minimale. Denne kategori kunne også omfatte besøk i forbindelse med

nasjonale øvelser når det forelå et gjensidig ønske om å redusere formalitetene. *Formelle besøk*, det vil si besøk på bakgrunn av invitasjon, skulle som før klareres via diplomatiske kanaler. Dessuten skulle fortsatt enhver samøvelse med utenlandske styrker klareres av Forsvarsdepartementet.⁶¹ En viss reservasjon gjorde seg imidlertid gjeldende i reglene ved at en gitt tillatelse kunne trekkes tilbake, forandres eller underkastes nærmere betingelser. Det ble også fremhevet at «behørig hensyn skal tas for å unngå virksomhet som kan virke påfallende på offentligheten.»⁶²

Klarering av vest-tyske fly og fartøyer

Forbundsrepublikken Tyskland representerte et problem i norsk sikkerhetspolitikk gjennom store deler av den kalde krigen, og aller mest fra slutten av 1950-tallet til slutten av 1970-årene. Dette gjenspeilte seg også i forbindelse med klareringsspørsmålet. Under et møte i Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen 22. oktober 1964 ble spørsmålet tatt opp om det var tilfelle at tyske fly ble diskriminert når det gjaldt tillatelse til overflyging og landing på norsk territorium. Forsvarsdepartementet opplyste at en i praksis hadde gitt alle NATO-land like rettigheter, bortsett fra Forbundsrepublikken Tyskland. Diskrimineringen ble gjort med hjemmel i regelen om særskilte bestemmelser ved «flyging som antas å kunne få særlige politiske eller økonomiske konsekvenser for Norge.»⁶³ Klareringsbestemmelsene var imidlertid på dette tidspunktet igjen gjenstand for revisjon. Myndighetene tok sikte å anvende ensartete klareringsbestemmelser for fly fra NATO-land. Etter innføringen av de nye klareringsregler 15. april 1965 gjaldt de samme regler for alle NATO-land, og det skulle i prinsippet være slutt på forskjellsbehandlingen. I praksis valgte likevel Forsvarsdepartementet å følge tysk luftmilitær aktivitet i Norge med særlig oppmerksomhet.⁶⁴ Problemet ser ut til å ha vært noe mindre når det gjaldt tyske krigsfartøyer. Utviklingen utover på 1960-tallet førte til et tiltakende samarbeid med den vest-tyske marine. Det økte samarbeidet gjorde seg ikke bare gjeldene når det gjaldt øvelser, men også ved enkelt-anløp. Etter

initiativ fra Forsvarsdepartementet ble det derfor i 1963, uten videre debatt, åpnet for at også Vest-Tyskland skulle gis noe større adgang til norsk indre farvann.⁶⁵

Oppsummering

Et effektivt militært samarbeid innenfor NATO forutsatte enkle og smidige regler for samkvem. Denne tendensen i retning av integrasjon måtte imidlertid veies opp mot behovet for nasjonal og politisk kontroll. Vi gjenfinner dette dilemma i mange sammenhenger i NATO-samarbeidet, også i spørsmålet om regler for klarering av fly og krigsfartøyer.

I den perioden som behandles her, gjennomgikk norsk klareringspolitikk tre faser. I den første fasen, frem til 1958, inntok norske myndigheter et restriktivt standpunkt sammenlignet med de fleste andre land i NATO. I 1952 foreslo Forsvarsdepartementet å innføre en særlig ordning for skip og luftfartøyer fra andre NATO-land. Utenriksdepartementet gikk imot forslaget med den begrunnelse at en slik ordning kunne oppfattes som en endring av Regjeringens basepolitikk. Det ble i stedet til, etter forslag fra Utenriksdepartementet, at man ga uttrykket «felles forsvarsøvinger» en vid fortolkning.

I den andre fasen, fra 1958 til 1960, åpnet norske myndigheter for en forenkling og liberalisering av reglene. Anmodning om klarering av fly kunne nå fremsendes med 24 timers varsel, mot tidligere 72 timer. Klareringsmyndigheten i forbindelse med flyanløp ble overdratt til flyvåpenet. Formell søknad til Utenriksdepartementet om klarering ble nå begrenset til å gjelde operasjoner nord for 64° N, mens dette kravet falt helt bort lenger sør. En lignende utvikling fant sted i forbindelse med anløp av krigsfartøyer. De lempningene som ble gjort, var i stor grad et resultat av henvendelser fra de NATO-land Norge hadde mest med å gjøre, Danmark, USA og Storbritannia. Det var også kretser i Norge som ønsket å legge forholdene bedre til rette for det allierte samarbeidet. Dette gjaldt i første rekke forsvarsminister Nils Handal, Luftforsvarets

overkommando og Marinens overkommando, mens Utenriksdepartementet lenge prøvde å holde igjen. Fra 1958 aksepterte imidlertid Utenriksdepartementet revisjoner, og departementet ble med dette marginalisert som aktør i forbindelse med klareringen.

Den tredje fasen er knyttet til 1960, og skyldtes U2- og RB-47-episodene. Norske myndigheter konkluderte med at oppmykningen hadde gått for langt. Her var behov for å gjenvinne nasjonal og politisk kontroll, og klareringsbestemmelsene ble innskjerpet på flere viktige felter.

Vi skal i de neste kapitlene se et tilsvarende utviklingsmønster når det gjaldt begrensningene på alliert virksomhet i den nordlige landsdelen, herunder en skjerpet norsk linje etter krisene i 1960. Allerede i dette kapitlet har vi imidlertid fått en forsmak på Nord-Norge som et særlig problem, ved at klareringsreglene var strengere her enn ellers i landet.

Kapittel 3: Grunnlaget legges under Main Brace i 1952

Den norske regjering uttalte omtrent samtidig med inntreden i Atlanterhavspakten at den ikke ville tillate utenlandske styrker stasjonert på norsk jord i fredstid. Forsvarsminister Jens Chr. Hauge understreket likevel at alliansesamarbeidet krevde forberedelser før et eventuelt krigsutbrudd. Militære øvelser var en nødvendighet både for å troverdiggjøre alliansens avskrekkende virkning og for å binde vestmaktene til forsvaret av Norge. Det sentrale i dette kapitlet er Norges rolle i NATOs strategiske planer og spørsmålet om norske restriksjoner på alliert virksomhet i nord i perioden 1951-53. Problemstillingen ble påtrengende under den første store NATO-øvelsen, Main Brace i 1952. Her ble det lagt sterke begrensninger på hvor langt nord de allierte kunne bevege seg.

Basepresiseringen av februar 1951

Den norske baseerklæringen av 1. februar 1949 ble gitt som svar på en sovjetisk note. Det ble poengtert at den norske regjering ikke ville ta del i en politikk som hadde aggressive mål. Under forsvarsminister Hauges redegjørelse i Stortinget 21. februar 1951 om den norske forsvarspolitikken ble den norske basepolitikken ytterligere bekreftet og presisert. Det ble fremhevet at den norske basepolitikken lot seg forene med NATO-medlemskapet. Norge kunne bygge ut militære anlegg slik at man hurtig kunne motta allierte styrker ved et eventuelt krigsutbrudd. Et viktig presiserende element i Hauges redegjørelse var at den norske basepolitikken ikke var til hinder for allierte samøvelser i Norge.⁶⁶

Basepolitikken definerte grunnlaget for hva som kunne tillates av

alliert virksomhet i Norge i fredstid, og var derfor en viktig ramme-faktor også for alliert virksomhet i nord. Et for omfattende nærvær kunne føre til anklager om anklager om brudd med basepolitikens ånd. Norske myndigheter var derfor på vakt mot virksomhet som kunne gi grunnlag for slike påstander, enten de kom fra Moskva eller fra kritiske miljøer hjemme. Norske myndigheter viste ved flere anledninger til basepolitikken når de ønsket å avgrense den allierte virksomheten i fremskutte områder. Det formelle hjemmelsgrunnlaget for restriksjonene i nord i den perioden som her behandles, var imidlertid den kongelige resolusjon av 19. januar 1951.

Besøk av fremmede skip og fly før Main Brace

Ønsket om å «isolere» Nord-Norge fra stormaktspolitikken hadde vært til stede under annen verdenskrig, særlig i forbindelse med Narvik-planen i 1940. Planen gikk ut på det skulle trekkes en grense mellom den delen av landet som var under tysk kontroll, og den delen de norske styrkene kontrollerte. Nord for grensen, noen mil nord for Bodø, skulle alle utenlandske styrker trekkes ut. Dette var ment å gjelde både tyske og allierte styrker. Tyskland skulle forplikte seg til ikke å foreta noen krigshandlinger nord for grenselinjen, det samme skulle norske styrker sør for den samme linjen. Avtalen om en slik grenselinje ville medført at Nord-Norge ble nøytralisert, men innebar ikke at det skulle slutes fred med Tyskland. Under Regjeringens drøftelser ble det påpekt at Nord-Norge ved en eventuell gjennomføring av planene ville ligge forsvarsløst overfor Sovjetunionen.⁶⁷ Narvik-planen, som var ment å gjøre det mulig for Kongen og regjeringen å bli i landet, ble av ulike grunner ikke realisert.

På slutten av 1940-tallet oppsto det et ønske om å unngå alliert nærvær i de nordligste delene av Norge. Under en samtale med den britiske forsvarsminister A. V. Alexander 2. mai 1949 poengterte forsvarsminister Jens Chr. Hauge at Norge var en buffer-stat og det derfor var en god idé å «let Northern Norway 'be in peace'».

*Any military activity in this part of Norway which borders Soviet Russia, for example in the form of extensive visits by air or naval forces, would at the present time have little or no purpose, while the damage could be considerable.*⁶⁸

Også Luftforsvarets overkommando uttrykte bekymring i 1949. Det ble klagt på den stadig økende fremmede virksomheten i nærheten av norsk område.⁶⁹ Dette understreket nødvendigheten av å få etablert et regelverk vedrørende fremmede krigsskip og militære luftfartøyers adgang til norsk territorium, og også behovet for å kontrollere fremmed aktivitet i Nord-Norge. Som svar på en amerikansk anløpssøknad uttalte utenriksminister Halvard Lange i juli 1949 at det ikke var ønskelig med besøk i noen havner nord for Trondheim. Dette fikk den amerikanske ambassaderåden Henry Villard til å reagere, og uttrykte at det var ønskelig å få fastslått generelle retningslinjer for amerikanske militære besøk i Nord-Norge. Fra Forsvarsdepartementets side ble det påpekt at det var lite heldig at fremmede militærattachéer besøkte Nord-Norge. De samme hensyn gjorde seg gjeldene når det gjaldt flåtebesøk eller private reiser av militærpersonell.⁷⁰

For myndighetene var ikke dette helt uproblematisk. På den ene siden krevde en tilknytning til Atlanterhavspakten at Norge stilte sitt territorium til rådighet. På den annen side var det viktig å ikke gi inntrykk av at Norge var blitt «et amerikansk lydland». For å løse dette problemet ble det lansert et forslag om at amerikanerne kunne bruke norske fly ved besøk nord for Trondheim.⁷¹

Mot slutten av 1940-tallet hadde også anløpene av britiske og amerikanske krigsskip økt. Russerne hadde uttrykt bekymring i denne forbindelse, men fra norsk hold ble det svart at disse flåtebesøkene ikke hadde noen sikkerhetspolitisk motivering.⁷²

Norske myndigheter var ennå, til tross for amerikanske henvendelser, ikke interessert i å formulere noen bestemte retningslinjer for anløp og landinger i Nord-Norge, men foretrakk å behandle de enkelte sakene ettersom de kom opp. Regjeringen la seg med andre ord

på en ad-hoc-linje i spørsmål vedrørende klarering av fremmede fly og fartøyer, men i praksis ble Narvik (ca. 68° N) en nordlig grense for alliert aktivitet. Det ble i september 1949 uttalt at «Utenriksdepartementet antar at det av politiske grunner ikke bør gis samtykke til besøk nordenfor Narvik». ⁷³ Det var likevel først med øvelsen Main Brace i 1952 at denne begrensningen ble satt på en større praktisk prøve.

Før den tid er det vanskelig å se noe klart mønster i utviklingen frem mot det som skulle bli Finnmarks-restriksjonene, men visse konturer kan skimtes. Politiske og militære hensyn stod mot hverandre. Militært var det viktig med nærvær i Nord-Norge for ikke å skape inntrykk av et militært tomrom. De politiske hensyn bunnet i ønsket om ikke å provosere Sovjetunionen. Psykologisk sett var utenlandsk militært nærvær i Nord-Norge et to-egget sverd. På det ene siden ville befolkningen få et signal om at vestmaktene om nødvendig ville bistå Norge. Samtidig var minnene fra okkupasjonstiden og samarbeidet med russerne sterke i befolkningen i nord.

Eisenhowers kontinental-strategi

Den allierte interessen for Norge var relativt begrenset i de første årene etter krigen. Verken britene eller amerikanerne var særlig interesserte i å binde styrker og materiell, som det var mangel på, til Norge. Det skjedde imidlertid en endring i den amerikanske holdningen som en følge av utbruddet av Koreakrigen i 1950. Dette førte til økt integrering innen NATO og til økt opprustning i Vest-Europa. For amerikanerne var Kontinental-Europa av størst betydning, noe som skulle komme til å prege den forsvarsstrategien som ble valgt. Den nye tankegangen kom klart til uttrykk i et National Security Council dokument (NSC 68). I følge hovedarkitekten bak dette arbeidet, Paul Nitze, var hovedtruslen et sovjetisk angrep på Kontinental-Europa. ⁷⁴ Vestmaktene skulle demme opp for kommunismen med et fremskutt forsvar, ved hjelp av konvensjonelle og kjernefysiske styrker. Koreakrigen ble sett som et godt eksempel på hvor viktig det var med et fremskutt forsvar langs periferien av

kommunistblokken.

For Norges vedkommende, i henhold til Medium Term Defence Plan (MTDP), tok NATO sikte på å stanse et sovjetisk angrep på Norge ved Lyngen i Indre Troms, mens den mindre ambisiøse og mer realistiske Short Term Defence Plan (STDP) så for seg en tilbaketrekning til noen brohoder lenger sør, som Trondheim eller Stavanger.⁷⁵ Et tegn på at Norge var tenkt brukt som et springbrett for offensive operasjoner var avtalen mellom Strategic Air Command (SAC) og Luftforsvaret i 1952 angående bruk av Sola og Gardermoen i krig.

Erkjennelsen av at Vest-Europa ikke var rustet til MTDP-nivå kom til uttrykk i Eisenhowers kontinental-strategi. SACEUR, general Dwight D. Eisenhowers løsning var å forsvare kontinentet fra flankene. Prinsippet gikk ut på en knipetang-manøver med land- og luftstyrker fra sør og sjø- og luftstyrker fra nord. Norsk territorium kom til en viss grad inn i disse forsvarsplanene, særlig de sørlige delene av landet, men disse fikk også implikasjoner for Nord-Norge. Dette forsvarsprinsippet ble adoptert av NATO og første gang utprøvd under øvelse Main Brace høsten 1952.

Den militærstrategiske betydningen av Nord-Norge var imidlertid ikke stor i de første etterkrigsårene. Dette innvirket på de norske vurderingene. Den norske militære ledelse innså raskt at særlig Finnmark vanskelig kunne forsvares. Norge tok sikte på oppholdende kamper i denne delen av landet.⁷⁶ Fienden skulle møte reell motstand ved Lyngen i Indre Troms. Opprettelsen av Brigaden i Nord-Norge i 1953 var et uttrykk for denne ambisjonen.

Øvelse Main Brace og hovedgrensen ved Narvik

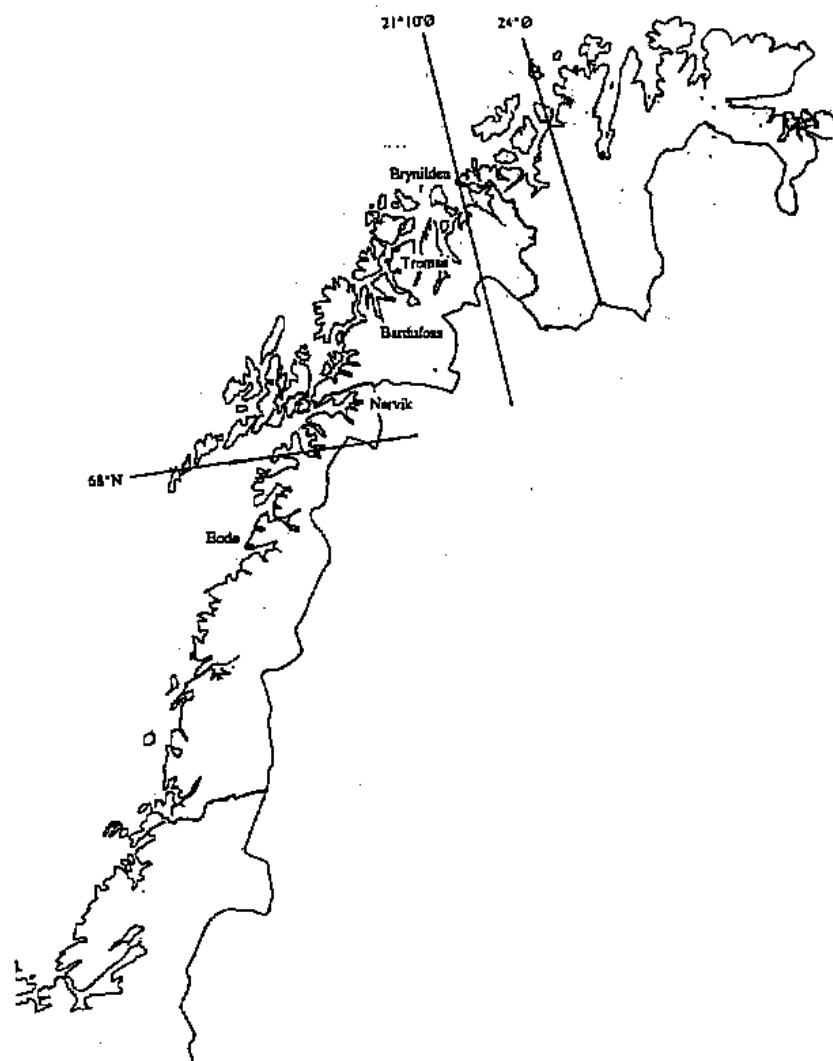
Det tok tid før det fant sted en utkrystallisering av klare grenser for hvor langt mot nord og øst allierte styrker kunne operere i fred. Grensen kom i begynnelsen av 1950-tallet dessuten til å variere med oppdragets art, samtidig som vi kan se forskjeller i reaksjonene overfor fly og marinefartøyer. For eksempel var både Jens Chr. Hauge og

Halvard Lange i 1951 inne på tanken å la amerikanske skip anløpe havner så langt nord som Finnmark.⁷⁷ Under forberedelsene til øvelse Main Brace var Hauge derimot skeptisk til at fly fra hangarskip skulle kunne lande nord for Bodø, som ligger litt nord for 67° N⁷⁸. Det var i forbindelse med denne øvelsen høsten 1952, der Eisenhowers kontinental-strategi ble utprøvd, at spørsmålet om en grenselinje første gang ble reist med tyngde.

Main Brace var den første store NATO-øvelsen, der hovedsakelig sjø- og luftstyrker, men også mindre landstyrker deltok. Øvelsesområdet omfattet østre Atlanteren, Skagerrak, Nordsjøen, Kattegat, de danske innløpene til Østersjøen. På samme måte som norske myndigheter så de fleste av landets større aviser på øvelsen som et ønskelig og nødvendig steg mot et mer integrert

NATO. «Verdens Gang» fremhevet øvelsen som et tegn på at Norge kunne vente seg støtte fra NATO ved et eventuelt krigsutbrudd.⁷⁹ «Friheten» på sin side hevdet at øvelsen var en direkte provokasjon mot Sovjetunionen og i strid med den norske basepolitikken.⁸⁰

Det mest interessante ut fra denne studiens problemstilling var at det ble lagt



geografiske restriksjoner på de allierte styrkenes bevegelsesfrihet under øvelsen. Den norske regjering bestemte at 68° N (Narvik) skulle være den nordlige grensen for alliert aktivitet under Main Brace. Flyoperasjoner kunne likevel strekke seg til Bardufoss og rekognoseringsflyging helt til Tromsø.⁸¹ De mest kontroversielle restriksjonene var det imidlertid danskene som stod for. Ingen allierte styrker fikk anløpe Bornholm, og amerikanske styrker ble nektet adgang til Østersjøen som helhet.⁸² Det danske vedtaket om ikke å tillate allierte styrker i farvannene rundt Bornholm, hadde sin bakgrunn i den sovjetrussiske tilbaketrekningen fra øya i 1946. Russerne stilte da som betingelse at:

Hvis Danmark er i stand til strax med sine tropper at besætte Öen Bornholm og på Bornholm oprette sin Administration uten nogensomhelst deltagelse af fremmede tropper og fremmed Administration vil den sovjetrussiske regjering tilbagekalde sine tropper fra Bornholm og overgive Öen til den danske stat.⁸³

Den danske regjering mente at det ikke ville være noe avtalebrudd å tillate allierte styrker på Bornholm, men fant det «rimelig å vise en viss forsiktighet».⁸⁴

Oppmykning i kjølvannet av Main Brace

Det ble etter øvelse Main Brace rettet kritikk mot de geografiske restriksjonene som ble lagt på de allierte styrkenes bevegelsesfrihet på dansk og norsk territorium. Den kraftigste kritikken kom fra amerikansk militært hold. Fra politisk hold, nærmere bestemt State Departement, ble det derimot uttrykt forståelse for den norske holdningen.⁸⁵

I mars 1953 rettet sjefen for Nordkommandoen, Admiral Patrick Brind, en henvendelse til danske og norske myndigheter om muligheten for å åpne områdene i den nordligste delen av Norge og Bornholm med de omkring liggende farvann for NATO-øvelser.⁸⁶ Brind viste liten forståelse

for de politiske motivene bak de norske og danske posisjonene. Forslaget gikk ut på at øvelsesområdet ble fastsatt i hvert enkelt tilfelle, og i samsvar med militære behov. Øvelser i fremtiden burde altså ifølge Brind ikke være bundet av de begrensningene som ble fastsatt for øvelsen Main Brace. Brind uttalte i denne forbindelse:

In North Norway, political considerations coincided with the need to save steaming time, but political expediency was nevertheless a deciding factor in keeping aircraft and ships far further south than I would have liked.⁸⁷

Selvsagt var det viktig for Brind at NATO-styrkene gjorde seg kjent med disse områdene, men kravene var ikke bare øvelsesmessig motivert. Det var av stor betydning at NATO «viste flagg» i nord-områdene. Sovjetunionen skulle gjøres oppmerksom på NATO's vilje og evne til å forsvare nordflanken. Et løpende samarbeid med de norske styrkene i Nord-Norge ble fremhevet som svært viktig. Skulle NATO ved en eventuell krig kunne forsvare de nordligste områdene, så måtte allierte styrker ha anledning til å gjøre seg kjent i områdene.

Under et møte mellom norske myndigheter og øverstkommanderende for A-paktens sjøstridskrefter i Atlanterhavet (SACLANT) 9. juni 1953, ble mye av den samme kritikken rettet mot øvelsesrestriksjonene. SACLANT var klar over at det av politiske grunner var visse grenser for hvor langt nord og øst øvelsen kunne avholdes. Han ønsket likevel en mer liberal praksis. Betydningen av det nærvær større allierte sjø- og luftstridskrefter i nordlige farvann ville ha på begge sider av jernteppet, ble fremsatt som begrunnelse for en fremflytting av grensen lenger nord og øst.⁸⁸

Forsvarsminister Nils Langhelle ønsket at dette ble gjort til gjenstand for en utredning fra militært hold. Hærens overkommando uttalte at det var viktig at styrker som var påtenkt å forsvare landet under en eventuell krig, ble gjort kjent med forhold og terreng. Dessuten ble det fremhevet at NATO-øvelser i deler av det nordligste Norge ville vise en

mulig angriper at han ikke kunne regne med å erobre disse deler av landet «gratis».⁸⁹ Sjøforsvarets overkommando støttet disse synspunktene, og anførte videre at forsvaret av norsk sjøterritorium var avhengig av alliert støtte. Det var derfor viktig med felles marineøvelser all den tid farvannene i Nord-Norge ble ansett som blant de mest invasjonstruede områdene.⁹⁰ Også sjefen for Luftforsvaret sa seg enig i Brinds uttalelser. For Luftforsvaret var det av stor beredskapsmessig betydning at fremtidige øvelser ble gitt et mer realistisk preg og derfor burde foregå i de geografiske områdene der det ville trenge alliert støtte i en krig.⁹¹

Forsvarsstaben delte de synspunkter overkommandoene gav uttrykk for. Militært sett ble det derfor konkludert med at det var ønskelig å avholde NATO-øvelser i Nord-Norge og i nord-norske farvann, men under den forutsetning at det ble fastsatt en østlig begrensning av øvelsesområdet i «betryggende avstand fra den norsk-russiske grensen». Rent sikkerhetsmessig så Forsvarsstaben ingen større betenkeligheter ved slike øvelser, men det var viktig at norsk etterretnings- og sikkerhetstjeneste deltok i planleggingen av øvelsene.⁹²

Forsvarsdepartementet mente på sin side at det var visse politiske hensyn som talte mot å godta forslaget fra de militære sjefer. Frykten for å opptre provoserende overfor de sovjetiske myndigheter var stor. Samtidig ble det fremhevet at fellesøvelser med allierte ville berolige befolkningen i Nord-Norge, og at en eventuell angriper ville se at det norske forsvar med alliert støtte mente alvor med å forsvare Nord-Norge. Forsvarsdepartementet konkluderte derfor med at det ikke var uvillig stemt overfor tanken om å utvide øvelsesområdet i nordlig og østlig retning. En forutsetning var at øvelsene ble avholdt under former som var betryggende fra en sikkerhetspolitisk synsvinkel.⁹³

De militære sjefer hadde i sine utredninger ikke sagt noe om hvor langt nord eller øst øvelsene kunne avholdes. Det var viktig at grensen ble trukket slik at mulighetene for grensekrenkelse ved feilnavigering ikke var tilstede. Forsvarsdepartementet konkluderte med at det under ingen omstendigheter skulle tillates fellesøvelser øst for Nordkapp, og områdene rundt Svalbard og Bjørnøya skulle ikke innbefattes i

øvelsesområdet.⁹⁴

På en regjeringskonferanse sommeren 1953 uttalte statssekretær Jens Boyesen at Utenriksdepartementet heller ikke hadde noe imot å oppheve grensen for allierte styrker som var blitt definert i forbindelse med øvelsen Main Brace.⁹⁵ Slik Utenriksdepartementet så det, var de utenrikspolitiske hensyn som spilte inn ikke til hinder for at felles NATO-øvelser kunne strekke seg lenger nord og øst. Utenriksdepartementet sa seg også enig med Forsvarsdepartementet med hensyn til de foreslåtte yttergrensene for allierte øvelser, men syntes imidlertid det var mer hensiktsmessig å gi bestemmelser i hvert enkelt tilfelle. En forutsetning for å legge seg på en slik linje, var at sjefen for Nordkommandoen forela øvelsesprogrammet for de norske myndigheter, og at den endelige avgjørelsen om øvelsens geografiske utstrekning ble truffet av Regjeringen, slik at den politiske kontrollen kunne ivaretas.⁹⁶

Forsvarsminister Nils Langhelle sendte på bakgrunn av de nevnte uttalelser en meddelelse til Brind om hvordan fremtidige øvelser i Nord-Norge og farvannene langs kysten utenfor Nord-Norge skulle avholdes. I stor grad var norske militære og politiske myndigheter nå enige med Brind. Det ble lagt vekt på at det militære samarbeidet mellom allierte og norske styrker i Nord-Norge var av stor betydning. Det var også viktig å vise russerne at de kunne vente seg kamp ved et eventuelt invasjonforsøk. Allierte øvelser kunne derfor i fremtiden foregå i større utstrekning og lenger nord/nordøst enn tidligere, men øvelsesplanene måtte godkjennes av norske myndigheter før de ble iverksatt.⁹⁷ Trolig hadde debatten rundt en fellesøvelse med britene tidligere på året en del å si for utfallet.

Brynilden - en ny grense

I forbindelse med en norsk marine-øvelse utenfor Tromsø i månedsskiftet januar-februar 1953 hadde spørsmålet om hvor langt utenlandske marinefartøyer kunne bevege seg nord/nord-østover på ny

blitt reist. Et par britiske undervannsbåter var invitert til å delta i øvelsen. I samband med denne fellesøvelsen ble det fra britisk hold ytret ønske om å anløpe Hammerfest og noen fjorder lenger sør (blant annet Altafjorden).⁹⁸

Forsvarsdepartementet ønsket ikke å gi de britiske undervannsbåtene tillatelse til å seile øst for en grenselinje som gikk gjennom Brynilden.⁹⁹ Denne grensen skulle ikke bare gjelde for selve øvelsen, men også for de planlagte britiske anløp av Hammerfest og fjordene lenger sør.¹⁰⁰ Brynilden, et lite nes ved innløpet til Kvænangen, lå på 21° 10' østlig lengde. Det ble videre understreket at grensen gjennom Brynilden skulle være den østlige begrensningen også ved eventuelle senere marineøvelser og rene høflighetsvisitter.¹⁰¹

Med dette ser vi utkrystalliseringen av en ny norsk linje i kjølvannet av Main Brace, en praksis som åpnet for en viss fleksibilitet, og samtidig for et alliert nærvær lenger mot nordøst enn tidligere. Vi kan se på Brynilden som et steg på veien mot Finnmarks-restriksjonene. Ikke alle anså at Brynilden var et fornuftig valg, heller ikke på norsk side. Byråsjef Frithjof Jacobsen ved Utenriksdepartementets 3. politiske kontor erkjente at det ut fra et politisk synspunkt ikke var ønskelig med anløp av Hammerfest, men stilte spørsmålstegn ved hvorfor det var mindre betenkelig å la britene operere vest for Brynilden. Altafjord var under annen verdenskrig et viktig militærstrategisk område. Han antydte videre:

*Hvis disse plasser virkelig har betydning for den britiske marine i tilf. av krig, vil den sikkert besøke dem enten det blir gitt tillatelse til det eller ikke. Når vi ikke gir tillatelse vil vi dermed svekke samarbeidet både i denne og mulige senere saker av lignende art.*¹⁰²

Jacobsen hevdet videre at det var lettere å ha kontroll på den britiske aktiviteten i de små fjordene.

Oppsummering

Norges selvpålagte begrensninger i Nord-Norge gjenspeilte et ønske om ikke å provosere sovjetiske myndigheter. Motiveringen var dels politisk, tuftet på tanken om lavspenning og ønsket om et godt naboforhold. Militært hadde begrensningene utspring i den tanke at det ville være lite tjenelig å vise alt for skarpe tenner i fred så lenge Nord-Norge ville være svært utsatt i krig.

I tiden frem til 1953 ble grensen gradvis flyttet nordover og østover. Alt i 1949 talte Hauge om nødvendigheten av en tilbakeholdenhet i Nord-Norge generelt. Før øvelsen Main Brace høsten 1952 var han skeptisk til tanken om å tillate landinger av hangarskipsbaserte fly nord for Bodø (litt nord for 67° N). I forbindelse med øvelsen valgte Norge likevel en mindre restriktiv løsning, ved at hovedlinjen ble trukket ved 68° N, (sør for Narvik), og med en åpning for enkelte operasjoner litt lenger nord. I kjølvannet av Main Brace ble de norske posisjonene myket opp ytterligere, både ved at man åpnet for en viss fleksibilitet i det enkelte tilfellet, og ved at man ved en øvelse i 1953 definerte Brynilden ved ca. 21° Ø som yttergrense for alliert virksomhet.

Posisjonsfremflyttingen skyldes det mer forgiftede klimaet mellom øst og vest og den gryende utviklingen av et fremskutt forsvar i NATOs strategi. Evnen til å operere i nord ble bedre, samtidig som særlig militære myndigheter på norsk og alliert side forventet at Norge tillot økt alliert øvelsesvirksomhet lenger mot nord og øst. Norske politiske myndigheter åpnet gradvis for en slik posisjonsfremflytting, men ikke uten sjelekvaler.

Kapittel 4: 24° Ø blir fast grense for sjø- og luftstyrker

NATOs militære styrkeoppbygging utover på 1950-tallet og overgangen til doktrinen om *massiv gjengjeldelse* fikk stor betydning også for Norge. Norges rolle i stormaktsspillet begynte å utkrystallisere seg med tanke på flyplassutbygging og etterretning. Den russiske militære utbyggingen på Kola-halvøya førte til økt vestlig interesse for nordområdene. Som en følge av disse utviklingstrekkene økte den allierte rekognoseringsaktiviteten i nord og øvelsesaktiviteten i Norge.¹⁰³ Allierte sjø- og særlig luftmilitære operasjoner i den nordøstlige delen av landet ble med dette et mer påtrengende behov enn før, slik fagmilitære myndigheter så det. Dette fremtvang en klarere avgrensning.

Norske myndigheter var fortsatt tilbakeholdne med å definere en fast grense, og ønsket å prøve seg frem under en viss handlefrihet. Fra midten av 1950-tallet var 24° Ø (like øst for Hammerfest) i ferd med å knesettes som en hovedgrense for alliert fredsaktivitet. Det var likevel først i mai 1958 og april 1960 at 24° Ø ble nedfelt i klareringsbestemmelsene, henholdsvis for luft- og sjøstyrker. Denne formaliseringen var trolig et resultat av NATOs ønske om en standardisering vedrørende klarering.

Ny NATO-strategi

Da Dwight D. Eisenhower overtok som president i USA januar 1953, fulgte store endringer i amerikansk forsvarspolitik. Den nye strategien ble omtalt i en tale holdt av USAs utenriksminister John Foster Dulles i januar 1954. I følge Dulles ville USA søke å avskrekke fiendtlig aggresjon ved massiv gjengjeldelse.¹⁰⁴ En av årsakene til denne omleggingen var av økonomisk karakter. Oppdemningspolitikken som NATO hadde gått inn for under toppmøtet i Lisboa 1952, innebar en enorm satsing på

konvensjonelle våpen, noe som var økonomisk gjennomførbart for de europeiske alliansepartnerne. Den nye strategien ble formelt godkjent som NATOs strategi i desember 1956. I den nye strategien fikk sjø- og fremfor alt luftstridskreftene en sentral plass. Dette gjorde seg også gjeldende i nordområdene, hvis strategiske betydning økte som en følge av det luft- og sjømilitære kappløpet mellom øst og vest.

Norges rolle i den nye strategien

Norske myndigheter hadde gradvis akseptert en opprustning av Vest-Tyskland. På kontinentet satset NATO på å stoppe et sovjetisk angrep lenger øst enn tidligere, det vil si øst for Rhinen.¹⁰⁵ Indirekte gjorde opprustningen av Vest-Tyskland forsvaret av Norge sterkere. Tysklandsbrigaden ble frigitt i 1953, og flere ressurser kunne trekkes nordover. Norges strategiske rolle endret dessuten karakter med overgangen til den nye strategien. Det økte amerikanske ambisjonsnivået styrket også interessen for Nord-Norge. Spesielt viktig ble etterretningsstasjonene og flyplassene. Den raskeste veien gjennom luften fra amerikanske baser mot Sovjetunionen var over nordregionen og Nord-Norge. Dersom denne landsdelen kom under sovjetisk kontroll, ville det bety en betraktelig utvidelse av russernes varslings- og luftforsvarskapasitet:

Sjefsnemnda fremhever og begrunner at i en eventuell ny krig vil Norge og tilstøtende områder være av betraktelig strategisk betydning. Det pekes på at det i de senere årene har foregått en betydelig militær tyngdeforkyving nordover. Hovedårsaken til dette angis å være at disse områdene vil bli benyttet i den strategiske luftkrig mellom øst og vest, som i det vesentlige vil gå «over hodet» på Norge. Også for NATO er norsk område av strategisk betydning først og fremst for å sikre seg varsel om strategiske luftangrep og som et flankeområde både for Atlanterhavet med de vitale forsyningslinjene og for Sentral-Europa.¹⁰⁶

Nord-Norges strategiske betydning ble fremhevet av den amerikanske ambassadør i Oslo, Frances E. Willis høsten 1957: « [...] there is a close relationship between the security of North America and Norway since a Soviet air attack by the shortest route would pass over Norwegian territory»¹⁰⁷ På grunn av den norske basepolitikken var det ikke aktuelt å etablere fremskutte allierte baser i fredstid på norsk territorium. Regjeringen Torp hadde riktignok i 1952, etter sterkt alliert press, vært villig til en revurdering av basepolitikken. Den indre kjernen i Regjeringen, Oscar Torp, Halvard Lange, Trygve Bratteli og Nils Handal ble imidlertid møtt med sterk motstand i Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomitéen.¹⁰⁸ Norsk område ble derimot viktig når det gjaldt maritime og luftbårne operasjoner, etterretning og tidlig-varsling. For vår problemstilling er det interessant å se på hvordan norske myndigheter forholdt seg til amerikanske ønsker om å bruke Norge som et springbrett for rekognosering i nordområdene.

Rekonoseringsflyginger

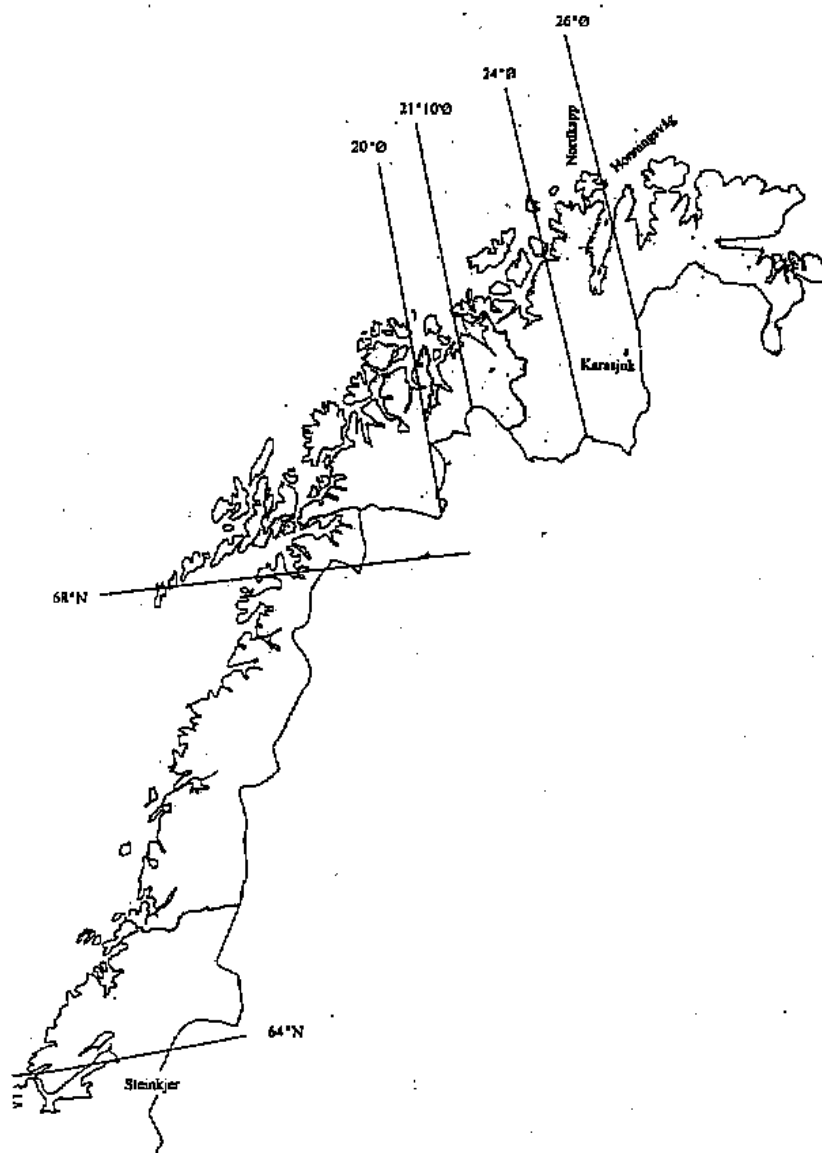
I tillegg til norske flyrekognoseringsoperasjoner var det utover på 1950-tallet stor britisk og amerikansk aktivitet i nordområdene. De fleste av disse toktene gikk direkte fra baser i Storbritannia, Island eller Grønland uten bruk av norsk territorium.¹⁰⁹ Hensikten var å kartlegge sovjetisk militærvirksomhet. Spesielt ved Vardø radarstasjon ble denne økte flyaktiviteten registrert. Et særlig problem for norske myndigheter var at norsk område ble krenket. I første omgang antok myndighetene at dette var russiske grensekrenkelsener, men det skulle vise seg at flere av krenkelsene var foretatt av amerikanske fly.

I en note av 2. juni 1954 innrømmet State Departement at flere av flygingene var foretatt av amerikanske piloter.¹¹⁰ Amerikanerne var likevel ikke villige til å etterkomme de norske kravene om varsel før planlagte toker.¹¹¹ Norske myndigheter følte det som en belastning at norsk territorium ble overfløyet under toker over Murmansk-området. Luftforsvaret konkluderte med at det ut fra forholdet til Sovjetunionen

burde treffes tiltak overfor ulovlige allierte overflygninger. Sjefen for flyvåpenet fremholdt at overflygingene var med på å svekke Norges beredskap. Radarstasjonene kunne ikke oppfatte nasjonaliteten til fremmede fly. Det kunne derfor i det lange løp virke sløvende om den oppfatning skulle feste seg at fremmed aktivitet i nærheten av eller over norsk territorium var amerikanske fly som drev øvelser eller rekognosering i Ishavet.¹¹²

I august 1955 ble det inngått en avtale mellom norske og amerikanske myndigheter vedrørende bruken av flystasjonene ved Bodø, Andøya og Bardufoss, en avtale som gav amerikanske maritime rekognoseringsfly muligheten til å mellomlande under tokter i nordlige farvann.¹¹³

Målsettingen med disse flytoktene, som gikk under betegnelsen *Neptune Journey*, var å kartlegge sovjetiske krigsskips bevegelser i området. Militært sett var et slikt samarbeid godt begrunnet. Spørsmålet var om det var politiske betenkeligheter ved en slik avtale. Ønsket om ikke å provosere russerne unødige var allerede



grunnfestet i norske militære og politiske kretser. Det ble derfor bestemt at flyginger ikke skulle klareres øst for 24° Ø.¹¹⁴ Begrunnelsen for at rekognoseringsflyene kunne operere såvidt langt øst, var at det tidligere hadde blitt avholdt NATO-øvelser med samme utstrekning. Norske myndigheter var imidlertid bekymret for at flygingene skulle bli for regelmessige og dermed kunne oppfattes som en endring av basepolitikken. Begrensninger ble derfor satt på antall fly og hyppigheten av landinger.¹¹⁵

Hovedårsaken til at norske myndigheter tillot de amerikanske rekognoseringsflyene å mellomlande på norske flyplasser, var som nevnt, et felles ønske om oversikt over sovjetiske flåtebevegelser. En medvirkende faktor var nok også et ønske om å kontrollere den stadig økende amerikanske militære flyaktiviteten i nord.

Fra praksis til regel

Parallelt med diskusjonen om begrensninger i forbindelse med allierte flyrekognoseringstokter, pågikk det også en diskusjon om begrensninger i forbindelse med de ordinære NATO-øvelsene. Med bakgrunn i kritikken mot restriksjonene som hadde blitt lagt på allierte styrker under øvelsen Main Brace høsten 1952, valgte norske myndigheter gradvis en mindre restriktiv linje. Det ble åpnet for øvelser lenger nord og øst, men grensesettingen skulle behandles i hvert enkelt tilfelle. Høsten 1954, ganske nøyaktig to år etter Main Brace, ble det avholdt en ny, stor NATO-øvelse, Morning Mist. De deler av øvelsen som berørte norsk territorium, gikk under navnet Polar Mist. Dette var en kombinert øvelse med deltakelse av hær-, flåte- og flystyrker. Øvelsen ble for Norges vedkommende i all hovedsak avholdt ved Lyngen-avsnittet. Fra Forsvarsdepartementet ble det uttalt at ingen av de utenlandske styrkene skulle operere øst for Hammerfest.¹¹⁶ I forbindelse med noen britiske treningstokter i arktiske strøk samme år ble imidlertid 20° Ø definert som østlig grense.

I siste halvdel av 1955 ble det avholdt fire NATO-øvelser som berørte

norsk territorium, Lifeline, Sea Enterprise, Air Enterprise og Fox Pow. I samråd mellom Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Forsvarsstaben ble det meddelt at utenlandske styrker ikke skulle tillates øst for meridian 24° Ø.¹¹⁷

I perioden frem til 1958 går det klart frem at norske myndigheter kviet seg for å definere en *fast* grenselinje. Den østlige begrensningen varierte, men det utviklet seg en *praksis* hvor allierte styrker ikke ble tillatt å operere øst for Hammerfest. Disse restriksjonene førte ikke til skarp kritikk slik man hadde opplevd etter Main Brace. Under Main Brace hadde de allierte ønsket å avholde øvelsen lenger nord enn 68° N, slik norske myndigheter hadde bestemt. Det kan virke som om vestmaktene, *i hvert fall i denne perioden*, innfant seg med de norske holdningene. Reaksjonene var nok større innenlands og ble kanskje følt som et større problem enn det egentlig var. Militære og politiske hensyn stod delvis mot hverandre. Forsvarsstaben og de militære sjefer ønsket øvelser avholdt lenger nord og øst, men erkjente også behovet for en østlig begrensning. De politiske motivene for en restriktiv holdning til vestlig militær aktivitet i Nord-Norge var i første rekke frykten for sovjetiske reaksjoner. Indre politiske motiver preget også regjeringens sikkerhetspolitiske tenkning. Myndighetene så for seg at et økt alliert nærvær lett kunne skape grobunn for misnøye med NATO-medlemskapet i opinionen.

Den mest sannsynlige årsaken til at reaksjonene fra alliert hold uteble, var nok det faktum at restriksjonene kun omfattet luftterritoriet over Øst-Finnmark og anløp av havner øst for Hammerfest. Det ble med andre ord ikke fastsatt begrensninger på alliert aktivitet i luftrommet over internasjonalt farvann utenfor norskekysten. Restriksjonene for amerikanske Neptune-fly i 1955, den senere praksis og den endelige bestemmelsen om ingen alliert aktivitet øst for 24. lengdegrad over norsk område, var derfor ikke noen særlig hindring for vestmaktens luftmilitære tokter i nordområdene. Den teknologiske utviklingen hadde bidratt til at flyene hadde blitt mer langtrekkende enn tidligere. Rekognoseringsflyenes rekkevidde var derfor ikke i særlig grad

blitt innskrenket ved at de måtte fly utenfor norsk territorium.

Dette hovedmønsteret til tross: Ved noen anledninger anmodet vestmaktene om å få operere i norsk område lenger øst. Slike fremstøt fra alliert hold utløste gjerne en norsk drøfting av begrensningene i nord. Disse tilfellene gir oss et særlig godt innblikk i den norske tenkemåten.

Anløpet av Charity skaper debatt

I forbindelse med en norsk-britisk samøvelse sommeren 1955 oppsto en ny debatt om de geografiske restriksjonene. Store deler av marine-øvelsen skulle foregå i nordnorsk farvann, og nok en gang var det britenes interesse for området øst for det påtenkte øvelsesområdet som var den utløsende faktoren.¹¹⁸ Forsvarsdepartementet hadde gitt britiske fartøyer tillatelse til å anløpe en rekke havner i Vest- og Nord-Norge. Det ble blant annet gitt tillatelse for *Charity* til å anløpe både Kirkenes og Vadsø.¹¹⁹

Dette fikk sjefen for etterretningstjenesten, oberst Vilhelm Evang, til å reagere. Ifølge Evang var det fra Forsvarsdepartementet blitt opplyst at *Charity* var et fiskerioppsynsskip. Det ble videre fremhevet at *Charity*s påtenkte anløp av Kirkenes og Vadsø ikke hadde noe med fellesøvelsen med britene å gjøre. Også Utenriksdepartementets politiske avdeling reagerte. På forespørsel uttalte Forsvarsdepartementet nok en gang at det her kun dreide seg om et fiskerioppsynsskip. Etter nærmere undersøkelser fra Utenriksdepartementets politiske avdeling viste det seg at imidlertid at *Charity* var, som Evang hadde hevdet, en jager.¹²⁰

Verken Evang eller politisk avdeling i Utenriksdepartementet ønsket å forlate den varsomhetslinjen norske myndigheter hadde praktisert overfor alliert nærvær langt fremskutt. Den britiske ambassaden ble derfor meddelt at den norske regjering var av den oppfatning at anløp av utenlandske krigsskip øst for Hammerfest burde unngås.¹²¹ De planlagte anløpene av Vadsø og Kirkenes ble derfor kansellert, uten større protester fra britisk side. Den britiske ambassaderåden uttalte at han var klar over at Øst-Finnmark var i en særstilling, men trodde «at det nå var en lettere atmosfære omkring disse

spørsmål». ¹²² Det ble fra britisk side påpekt at en russisk general hadde vært i Kirkenes året før. Til dette ble det svart at den russiske generalen hadde blitt invitert av den norske regjering i forbindelse med feiringen av 10-års dagen for frigjøringen av Kirkenes.

Det var ikke bare beroligelssespektet som lå til grunn for det norske avslaget. Norske myndigheter fryktet at også russerne ville søke om adgang til å anløpe havner i Øst-Finnmark for «å vise flagg», hvis allierte fartøyer ble gitt tillatelse. Det ble fremhevet at det ville være vanskelig å avslå en slik sovjetisk anmodning dersom vestmaktene fikk operere i disse farvann. ¹²³

Den norske behandlingen av denne saken avdekket imidlertid at det fortsatt var ulike oppfatninger om hvor grenselinjen burde gå. Evang opererte med en linje nord-sør gjennom Hammerfest, mens koordineringsutvalget under Regjeringens sikkerhetsutvalg betraktet Nordkapp (litt vest for 26° Ø) som grensen. Etter at den britiske jageren ikke fikk anløpe Kirkenes og Vadsø, fikk den tillatelse til å anløpe blant annet Hammerfest og Honningsvåg. Honningsvåg ligger på 26° Ø, altså øst for både Hammerfest og Nordkapp. Dette gjenspeilte den usikkerheten som hersket omkring disse spørsmålene, mer enn slett geografi-kunnskap.

Under øvelse First Lap i 1956 fikk britiske styrker tillatelse til å operere i Finnmark så langt øst som til Karasjok (ca. 25,5° Ø). Begrunnelsen for dette var at manøveren skulle kunne foregå i de samme distriktene som styrkene var tiltenkt å settes inn ved et eventuelt krigsutbrudd. Øvelsen var svært begrenset med hensyn til antall soldater og materiell. ¹²⁴ Denne øvelsen var riktig nok et enkelt-tilfelle, men det var den samme begrunnelsen som ble brukt da spørsmålet om øvelser i Finnmark fylke dukket opp på 1960-tallet med overgangen til fleksibelt svar. Finnmark ble da ansett som et svært utsatt område for lokal aggresjon. Norske myndigheter måtte da på ny ta stilling til hvor langt øst de allierte styrkene som var tiltenkt å forsvare Finnmark, kunne øve.

De tilfellene som her er nevnt, viser at det midt på 1950-tallet ennå ikke var utmeislet noen utvetydig fast bestemmelse om hvor grenselinjen burde gå. Likevel er det rimelig å konkludere med at 24° Ø nå fremsto som den

viktigste linjen. Det var likevel først 1. mai 1958, etter et initiativ fra forsvarsminister Nils Handal, at denne lengdegradbestemmelsen ble nedfelt i reglementet. Foranledningen ser ut til å være NATOs Military Agency for Standardization's (MAS) ønske om en forenklet og standardisert fremgangsmåte ved klarering av fly- og flåtebesøk. For militær luftfart ble det bestemt at:

Utenlandske militærfly skal ikke klareres for flyging over norsk territorium øst for meridian 24°E eller nærmere Sveriges og/eller Finnlands grenser enn 20 nautiske mil, med mindre klareringen gjelder kryssing av grensen på luftledd på vanlig ATC klarering».¹²⁵

Denne selvpålagte begrensningen på alliert luftfart ble første gang offentlig kjent 21. januar 1959 som et svar på sovjetiske påstander om overflygninger av sovjetisk territorium. Flyene skulle angivelig ha kommet inn fra norsk område.¹²⁶ Disse påstandene ble tilbakevist med henvisning til ovennevnte regel.

Handal tok i 1958 også initiativet til nye klareringsbestemmelser for allierte sjømilitære styrker, men disse ble formalisert først 20. april 1960. I de nye reglene, som i det store og hele var de samme som ble skissert i 1958, gikk det frem at «Tillatelse til anløp av norsk territorium øst for meridianen 24° øst innvilges ikke unntatt når det gjelder mindre krigsskip hvis hovedoppgave er fiskerioppsyn».¹²⁷ Det tilgjengelige kildematerialet sier ingenting om hvorfor det skulle gå to år før de formelt ble nedfelt i bestemmelsene.

Det var beroligelsesaspektet i forholdet til Sovjetunionen som lå til grunn for valget av en slik østlig begrensning. Norske myndigheter ville unngå å provosere russerne, og ønsket derfor å avskjerme vestmaktene fra grensetraktene. Ved å sette grensen ved Hammerfest minsket også sjansen for feilnavigering, noe som lett kunne føre til ubehageligheter for Norge. For å illustrere hvor sensitive grensetraktene til Sovjetunionen ble ansett, kan det nevnes at norske myndigheter satte en stopper for turistreiser til Storskog.¹²⁸

Selv om lengdegradsbestemmelsen var selvpålagt og myndighetene til enhver tid kunne endre den, hadde norske myndigheter i realiteten ikke bare avskåret vestmaktene fra Øst-Finnmark, men også oppgitt noe av muligheten til å møte den nye tids krav til øvelser i dette området. Offentliggjøringen av den luftmilitære begrensningen i 1959 var med på å forsterke dette. En eventuell fremflytting av denne grensen lenger øst ville lett kunne oppfattes som en provokasjon mot Sovjetunionen.

Det er viktig å merke seg at begrensningen i første rekke gjaldt luftmilitære og sjømilitære styrker. Det landmilitære aspektet hadde ennå ikke gjort seg gjeldende i særlig grad. På grunn av NATOs forsvarsstrategi var ikke landmilitære restriksjoner påkrevd, denne problematikken kom til å gjøre seg gjeldende først litt ut på 1960-tallet ved overgangen til *fleksibelt svar*.

Samtidig med formaliseringen av 24. lengdegrad som østlig grense, fant det sted en viktig endring i bestemmelsene om klareringsmyndigheten. Som omtalt i kapittel 2 ble det fra 1958 ikke lenger nødvendig å fremme søknad ad diplomatisk vei i forbindelse med allierte operasjoner sør for Steinkjer (64° N), mens dette kravet ble opprettholdt for tokter lenger nord. Denne endringen var i første rekke ment å gjelde for Danmark, USA og Storbritannia. Sett under ett illustrerer de to spørsmål en bestrebelse fra norsk side på å formulere et hensiktsmessig sikkerhetspolitisk balansepunkt under inntrykk av de nye militærstrategiske handlingsbetingelser. I dette bildet ble de nordlige områdene oppfattet som spesielt sensitive.

Oppsummering

Økt alliert nærvær i nordområdene, med større øvelsesaktivitet og flere rekognoseringflyginger, fremprovoserte behovet for standardiserte klareringsprosedyrer. Norske myndigheter hadde allerede i 1955, i forbindelse med Neptune Journey-avtalen med amerikanerne, definert 24° Ø som østlig grense for rekognoseringflyginger i Ishavet. Perioden frem til tidspunktet da begrensningene på sjø- og luftstyrker ble nedfelt i

reglementet, kan likevel sees som en mellomfase, der norske myndigheter reagerte noe ulikt fra sak til sak. Hvorfor 24° Ø ble valgt, går ikke frem av kildematerialet. Det ovennevnte målet var imidlertid å sette grensen i betryggende avstand til den sovjetiske grensen for å unngå utilsiktede grensekrenkelser og spenningsskapende aktivitet. Ønsket om et godt naboforhold la med andre ord sterke føringer på de norske myndighetenes disponeringer i klareringsspørsmålet.

Kapittel 5: Strengere kontroll tidlig på 1960-tallet

Enkelte episoder i siste del av 1950-tallet og inngangen til 1960-tallet skulle vise seg å sette Finnmark-restriksjonene på prøve. Både fra britisk og amerikansk side ble det i 1959 vist økende interesse for rekognoseringsflyginger i nord med bruk av norske flyplasser. Årsaken til dette var en voksende bekymring for russernes sjømilitære virksomhet i nord, en interesse for sovjetiske atomprøvesprengninger på Novaja Zemlja og en frykt for Sovjetunionens utvikling av langtrekkende missilvåpen i kjølvannet av «Sputnik-sjokket» i 1957 - det såkalte *Missile Gap*.¹²⁹

I januar 1959 protesterte russerne mot norsk delaktighet i amerikansk overflyging av russisk territorium. Som svar på disse anklagene henviste norske myndigheter til reglen om at klarering av allierte militærfly ikke ble innvilget øst for 24. lengdegrad. Det var imidlertid først med U2- og RB-47-episodene i 1960 at norsk territorium for alvor ble trukket inn i stormaktsspillet. Selv om det er lite som tyder på at norske myndigheter var delaktige i de fatale rekognoseringstoktene, kom den politiske ledelsen til at klareringsbestemmelsene måtte skjerpes.

Bodø-saken

Det sovjetrussiske regjeringsorganet *Izvestia* hevdet den 21. januar 1959 at amerikanerne og britene brukte flyplassen ved Bodø som base for rekognoseringstokter inn mot Sovjetunionens grenser. I protesten som ble gjengitt i Aftenposten samme dag, uttalte den sovjetiske viseutenriksminister Valerian A. Zorin at han håpet «den norske regjering vil ta skritt til å hindre at norske flyplasser og områder blir benyttet ved fiendtlige handlinger mot Sovjet-Unionen». ¹³⁰ Bakgrunnen for protesten

var påstander om at et amerikansk fly hadde overfløyet russisk territorium i november 1958. Flyet hadde ifølge russerne vært stasjonert i Bodø og kommet inn over russisk territorium for deretter å ha fløyet sørover til Vest-Tyskland.¹³¹ Både Utenriksdepartementets og Forsvarets pressetjeneste opplyste at de ikke kjente til at allierte fly hadde foretatt rekognoseringstokter fra norske flyplasser inn mot den sovjetiske grense. Ambassadør Oscar Chr. Gundersen fikk i oppdrag å meddele viseutenriksminister Zorin at:

Flytoktene skjer kun etter godkjennelse av norske myndigheter. Etter gjeldende norske bestemmelser tillates ikke flyging av allierte fly over norsk territorium øst for den 24. lengdegrad. Flygingen skjer også i fullt samsvar med gjeldende internasjonale regler.¹³²

Påstandene om at amerikanske og britiske fly hadde vært *stasjonert* på norske flyplasser ble også avvist. Flyene hadde imidlertid fått tillatelse av norske myndigheter til kortvarige opphold og til overflyging av norsk territorium i samband med fellesøvelser.¹³³ Konstantin Rodionov, sjefen for den Skandinaviske avdelingen, svarte at den sovjetiske protesten bygde på sikre opplysninger. Om lengdegraden uttalte han ironisk at den ikke var avmerket i luftrommet. Det måtte derfor være vanskelig for norske myndigheter å vite om fly ikke passerte den fastsatte linje øst for Hammerfest.¹³⁴

Under en samtale mellom ambassadør Gundersen og Nikita Khrustsjov kom det frem at hovedpoenget for Khrustsjov var at flyet kom fra norsk territorium, og Norge måtte derfor holdes ansvarlig.¹³⁵ Dette var delvis den samme begrunnelsen for den protesten som russerne gav under U2-krisen ett år senere.

Avtale om rekognoseringsflyging via norsk territorium

Russernes militære utbygging på Kola-halvøya og den militær-teknologiske utviklingen voldt bekymring i allierte kretser. Det var i første rekke den sovjetiske prøveskytingen med interkontinentale missiler

i nord som utløste de amerikanske og britiske ønskene om økt bruk av nordnorske flyplasser ved rekognosering i arktiske strøk. Det var av vital interesse for amerikansk og britisk etterretning å få tilstrekkelige data for hvor langt i utviklingen Sovjetunionen hadde kommet. På grunn av store avstander og flyenes fortsatt noe begrensede rekkevidde var det et økende behov for bruk av flyplasser nord for Polarsirkelen.

I følge etterretningssjef Vilhelm Evang var det vanskelig å gjøre et skarpt skille mellom norske og allierte interesser. Norge burde med andre ord stille seg positiv til en avtale med amerikanerne og britene om slike flytokter. Godkjennelsen hadde regulært funnet sted for hver flyging, men i desember 1959 - dels på grunnlag av den sovjetiske protesten, dels på grunnlag amerikanske og britiske ønsker om en betydelig økning i flygingene - ble spørsmålet drøftet mer prinsipielt og inngående i Regjeringens sikkerhetsutvalg. De britiske og amerikanske søknadene om flyginger før årsskiftet ble avslått på grunn av kort tidsfrist. Forsvarsstaben ved oberst Evang fikk i stedet i oppdrag å drøfte et program for 1960 med amerikanske og britiske myndigheter.

En forutsetning fra norsk side for å godta en avtale var at flygingene fulgte den planlagte ruten østover i Ishavet nord for Kola-halvøya, og hele tiden gikk utenfor sovjetisk territorium. Fra sikkerhetsutvalgets side ble det påpekt at antallet flyginger burde være mest mulig begrenset og ikke skje regelmessig.¹³⁶ Statsminister Einar Gerhardsen mente Norge kunne gjøre en betydelig innsats ved den varslings-tjeneste som ble bygd ut i Nord-Norge. Når det gjaldt flyginger der norsk territorium ble involvert, var han mer skeptisk, men han var til en viss grad åpen for en begrenset bruk. For stor alliert aktivitet i disse områdene kunne lett misforstås, og tolkes som et tegn på mer eller mindre fast stasjonering. Det ble også uttrykt bekymring for å la både amerikanske og britiske fly operere samtidig; en koordinering mellom de tre lands etterretningstjenester ble derfor stilt som et krav.¹³⁷ Det ble antatt at russerne normalt ville registrere fly i det øyeblikk de passerte Lyngen-området.

Selv om det ikke fremgår uttrykkelig, ser det ut til at når Regjeringens sikkerhetsutvalg i 1959 gikk med på at allierte fly under oppklaringstokter

i Ishavet skulle få mellomlande på norske flyplasser, innebar dette også tillatelse til å fly i internasjonalt område øst for den 24. lengdegrad.¹³⁸

U2-krisen

1. mai 1960 ble et amerikansk Lockheed U2-fly skutt ned over Sverdlovsk i Sovjetunionen. Det ble slått fast at flyet hadde vært stasjonert på den amerikansk/tyrkiske basen ved Adana, og at det hadde til hensikt å fotografere en rekke russiske rakettbaser, flyplasser og viktige industrianlegg. Ifølge det rutekartet som ble funnet, hadde flyet kommet inn over sovjetisk territorium ved Pesjavar i Pakistan. Videre skulle det over Aralsjøen-Sverdlovsk-Arkangelsk-Murmansk og etter planen lande på Bodø flyplass.¹³⁹ Under rettssaken mot den amerikanske spionflygeren Francis Gary Powers kom det frem at han tjenestegjorde ved den amerikanske avdelingen 10-10, som var stasjonert ved Indsirlik i Tyrkia.¹⁴⁰

Russerne protesterte kraftig da de ble kjent med at flyet etter planen skulle ha landet på Bodø flyplass. I den offentlige russiske protesten som ble overlevert den 13. mai 1960 gikk det frem at:

Sovjet-Samveldets regjering protesterer overfor Norges regjering at utenlandske militærfly gis mulighet for å bruke norsk territorium til å forberede og til å foreta inntrengen i Sovjet-Samveldet. Den sovjetiske regjering finner det nødvendig å advare at hvis lignende provokasjoner gjentar seg fra Norges territorium, vil den bli nødt til å treffe behørig mottiltak.¹⁴¹

Den sovjetiske noten var den skarpeste Norge hadde mottatt siden de sovjetiske noter av 16. oktober og 12. november 1951 i forbindelse med opprettelsen av et felles kommandosystem for NATO. Den gang het det at Norge «faktisk gikk med på å stille norsk område til bruk for den aggressive A-pakt-blokk.» Hva russerne mente med «behørig mottiltak» ble ikke definert, men på en pressekonferanse den 11. mai 1960 uttalte utenriksminister Andrej Gromyko at ved lignende

provokasjoner i fremtiden ville Sovjetunionen uskadeliggjøre de involverte «basene».¹⁴² Dette ble ytterligere presisert av Khrustsjov på en pressekonferanse den 3. juni 1960 da han på spørsmål svarte at «motstandernes fly vil bli skutt ned, mens det mot baser, hvorfra de måtte ha startet, vil bli rettet knusende slag av rakett-troppene.»¹⁴³ Under rettssaken mot Powers kom det frem at han allerede høsten 1958, i forbindelse med operasjon *Baby face*, hadde tilbrakt tre uker ved Bodø flyplass.¹⁴⁴ Den norske basepolitikken ble trukket i tvil, og det ble minnet om note-vekslingen i januar 1959 vedrørende påståtte amerikanske overflygninger over Sovjet-Samveldet fra norsk territorium.

I det norske svaret på den sovjetiske note ble det vist forståelse for at Sovjet-Samveldet følte seg krenket, men protestert mot de trusler som ble fremsatt. Det ble fremhevet at det aldri har vært den norske regjerings politikk å tillate at norsk område ble benyttet til handlinger som innebar en krenkelse av et annet lands territorium. I denne sammenheng leverte utenriksminister Lange også en protest til den amerikanske ambassaden for å få presisert at Norge ikke ønsket å bli innblandet i den slags virksomhet. Det gikk frem av protesten at norske myndigheter ikke hadde mottatt noen søknad om landingstillatelse og at en landing i dette tilfellet ville ha vært i strid med de forutsetninger Norge hadde når det gjaldt rekognoseringsflyging.¹⁴⁵ Den amerikanske ambassaden innrømmet at norske myndigheter aldri hadde mottatt noen søknad om landingstillatelse og at amerikanske myndigheter var klar over de norske reglene.¹⁴⁶

Uansett sto det klart at norske flyplasser var blitt benyttet av amerikanerne til operasjoner som kunne ha krenket sovjetisk område. Russerne kunne vurdere ansvarsforholdet på to måter: Norske myndigheter kunne på den ene siden ha kjent til virksomheten. I så tilfelle var norske myndigheter medansvarlige. Dersom overflygningene derimot hadde funnet sted uten kjennskap fra norsk hold, var det en indikasjon på at norske myndigheter var uten reell kontroll med hva de allierte foretok seg i Norge. Dette kunne ikke unngå å svekke den norske beroligelsespolitikken overfor Sovjetunionen.¹⁴⁷ Selv om det kom frem i

samtale mellom Ole Ålgård i Utenriksdepartementets 5. politiske kontor og ambassadør Mikhail Gribanov 14. juni 1960 at den sovjetiske regjering var blitt overbevist at man fra norsk side ikke hadde deltatt i planleggingen av flyspionasjetoktet, hadde forholdet mellom Norge og Sovjetunionen i hvert fall blitt satt alvorlig på prøve.¹⁴⁸ Under samtaler mellom utenriksminister Lange og den sovjetiske viseutenriksministeren Anastas Mikojan kom det tydelig frem at russerne i større grad enn før anså at Norges medlemskap i NATO øvet en uheldig innflytelse på naboforholdet til Sovjetunionen. Fra sovjetisk hold ble det også poengtert at det var besynderlig at den norske regjering ikke hadde «kontroll» over hva amerikanerne foretok seg på norsk territorium. Norske myndigheter var klar over at dette var noe Sovjetunionen ville utnytte for å forsøke å splitte de allierte og eventuelt gjøre Skandinavia til en nøytral sone.

RB-47-saken

I følge en talsmann for det amerikanske utenriksdepartementet, Murray Snyder, ble det etter U2-krisen gitt absolutt ordre om å stanse rekognoseringsstoktene over Sovjetunionen.¹⁴⁹ Amerikanske spiontokter langs den sovjetiske grensen ble imidlertid raskt gjenopptatt i tråd med det amerikanske syn at «etterrettningsvirksomhet i Sovjet-Samveldet er nødvendig og nærmest legitimt grunnet dets hemmelighetskremmeri».¹⁵⁰ Kun to måneder etter nedskytingen av det amerikanske U2-flyet ble det igjen satt spørsmålstejn ved Norges rolle i amerikansk etterrettningsvirksomhet. Den 1. juli 1960 ble et amerikansk RB-47 skutt ned over Barentshavet. Det hersket først usikkerhet om flyet var blitt skutt ned over sovjetisk territorium eller i internasjonalt farvann. Fra sovjetisk hold ble det hevdet at flyet hadde krenket den sovjetiske grensen og beveget seg i retning av byen Arkhangelsk. Da flyet ikke viste tegn til å snu, ble det skutt ned, het det i den sovjetiske noten til den norske regjering.¹⁵¹

RB-47-flyingen var ledd i en lang rekke amerikanske elektromagnetiske undersøkelser som russerne lenge hadde vært klar over. I 1958 var to lignende

fly forsøkt skutt ned, året etter lyktes russiske jagere å skyte ned et RB-47-fly, noe som medførte strengere sikkerhetstiltak på amerikansk side.¹⁵² Det er imidlertid lite som tyder på at RB-47-flyet ble skutt ned over sovjetisk territorium. Flyet som var stasjonert ved den amerikanske militærbasen Brise Norton i England, hadde ordre om ikke å fly nærmere den sovjetiske grensen enn 48 kilometer.¹⁵³ De amerikanske undersøkelsene viste at flyet ble skutt ned over internasjonalt farvann. Påstandene om at RB-47-flyet hadde krenket Sovjetunionens grense, var mest sannsynlig et ledd i russernes forsøk på å få verdensopinionen på sin side.

Påstandene om at det fra norsk side var gitt landingstillatelse til flyet ved nødstillfelle ble avvist.¹⁵⁴ I en redegjørelse fra sjefen for Luftforsvaret, Birger F. Motzfeldt, kom det frem at ingen instans eller enkeltperson innen Luftforsvaret hadde noen som helst forhåndskjennskap til flygingen. I Utenriksdepartementets pressemelding av 22. juli 1960 ble det også tilbakevist at norske radiostasjoner hadde mottatt signaler fra RB-47-flyet. Den første kjennskap Regjeringen fikk om flygingen, var en søknad om landingstillatelse for amerikanske fly som skulle delta i ettersøknings- og redningsarbeidet.¹⁵⁵ Fra den norske FN-delegasjonen i New York ble det meldt at amerikanerne ville gjøre sitt ytterste for at både Norge og Storbritannia ble holdt utenfor saken.¹⁵⁶ Rekognoseringstoktet var et rent amerikansk anliggende og hadde ikke på noe tidspunkt fløyet over norsk territorium. Til tross for dette var de sovjetiske verbale angrepene mot Norge kraftige.

Et skjerpet norsk regelverk

Både U2- og RB-47-saken fikk innvirkning på Finnmarks-restriksjonene. Norske myndigheter følte at oppmykningen i klareringsbestemmelsene hadde gått for langt. De to hendelsene gav støtet til en revurdering av prosedyrene for klarering av fly for operasjoner i nordområdene. Finnmarks-restriksjonene var politisk motivert ut fra ønsket om ikke å provosere Sovjetunionen. Norge hadde ikke vært delaktig i de to fatale spiontoktene, men hadde likevel

blitt en ufrivillig brikke i stormaktsspillet. Ved et skjerpet regelverk ville man nå søke å forhindre at noe lignende inntraff i fremtiden.¹⁵⁷

Drøftingene sommeren 1960 tok sikte på å skjerpe den nasjonale og politiske kontrollen med allierte flygninger i Norge, og da spesielt i Nord-Norge. I reglementet fra 1958 het det at utenlandske militærfly ikke skulle klareres for flyging *over norsk territorium* øst for 24. lengdegrad. I de nye bestemmelsene godkjent av Regjeringen 18. oktober 1960 ble den østlige begrensningen, etter forslag fra statssekretær Hans Engen i Utenriksdepartementet, strukket til også å gjelde luftrommet over internasjonalt farvann.¹⁵⁸

Utenlandske militærfly skal ikke - uten Regjeringens samtykke - klareres for flyging – hverken over norsk territorium eller internasjonalt farvann - øst for meridianen 24° E eller nærmere Sveriges og/eller Finnlands grenser enn 20 nautiske mil, med mindre flygingen gjelder kryssing av grensen på luftled på vanlig Air Traffic Control (ATC) klarering.¹⁵⁹

Denne endringen innebar at allierte militærfly ikke fikk bruke norsk område som utgangspunkt for eller som landingsplass etter operasjoner over internasjonalt farvann øst for 24° Ø. Innskjerpelsen ble gjort for å hindre at norsk territorium ble brukt i forbindelse med spionasjetokter nær eller inn i Sovjetunionen, og kanskje spesielt over Kola-halvøya. Som det fremgår av sitatet ovenfor, var bestemmelsen om 24. lengdegrad likevel ikke absolutt. Allierte fly kunne med Regjeringens samtykke operere over internasjonalt farvann øst for Hammerfest.

Det ble også innført strengere kontroll med antall fly som kunne befinne seg i Nord-Norge samtidig. Flygninger med mer enn 3 fly nord for fylkesgrensen Nord-Trøndelag/Nordland kunne heretter bare inntreffe unntaksvis, og da først etter godkjenning fra Forsvarsdepartementet. Tidsrammene ble også strammet inn ved at myndighetene bare unntaksvis ga klarering for flyging i Nord-Norge over 3 dager, mot 14 dager tidligere. Det ble videre innført et krav om

at det ble utarbeidet en månedsrapport om all utenlandsk militær flyvirksomhet over norsk område.¹⁶⁰ Etter disse innskjerpelsene ble dessuten Finnmarks-restriksjonene tolket så strengt at myndighetene nektet alliert flyfotografering med kartutarbeidelse som formål. Når det gjaldt «flyginger som antas å føre med seg særskilte politiske eller økonomiske konsekvenser for Norge» og i «ethvert tilfelle når det er tvil til stede» skulle Forsvarsdepartementet samrå seg med utenriksdepartementet og eventuelt legge saken frem for Regjeringen eller dets sikkerhetsutvalg.¹⁶¹

Kun en foreløpig stans i rekognoseringsflygingene

Under utenriksdebatten i Stortinget 30. mai 1960 uttalte Lange at det etter nedskytingen av det amerikanske U2-flyet ikke hadde blitt innvilget nye mellomlandinger i Bodø for rekognoseringsstokt i Barentshavet. Det ville heller ikke bli gitt noen tillatelse til slik flyging uten vedtak i Regjeringen.¹⁶² Under en samtale med den amerikanske utenriksministeren Christian Herter understreket Lange betydningen av at den norske regjering hadde full informasjon på forhånd i tilfeller hvor rekognoseringsflyginger berørte norsk territorium eller norske installasjoner. Fra norsk side var man klar over betydningen av denne formen for etterretning, men fremhevet at den også burde vurderes ut fra en politisk synsvinkel.¹⁶³ Herter viste forståelse for dette, og det ble derfor etablert en ordning for varsel om allierte rekognoseringsflyginger. Forsvarets etterretningstjeneste skulle få forhåndsvarsel om flygingen og deretter meddele dette til Forsvarsdepartementet.¹⁶⁴ Flyginger som gikk ut over de opprinnelige forutsetningene, skulle som tidligere nevnt forelegges Regjeringen. Når det gjaldt de faste *Neptune Journey*-flygingene som hadde pågått siden 1955, fikk luftkommandøren i oppdrag å sørge for at overvåkingen av de russiske fartøyene ikke medførte overflyging av dem. Det skulle heller ikke legges opp til flere oppdrag enn det som var strengt nødvendig for å følge fartøyenes bevegelser.¹⁶⁵

Amerikanske rekognoseringsflygninger ble stanset etter nedskytingen 1. juli 1960, men Herter opplyste at de burde gjenopptas umiddelbart.¹⁶⁶ Norge var dessuten avhengig av alliert støtte til å utføre rekognosering i de nordligste farvannene. Hovedårsaken var at de norske Catalina-flyene ikke hadde holdt tritt med den teknologiske utviklingen.¹⁶⁷ Norske myndigheter søkte i første rekke britisk assistanse inntil nye norske rekognoseringsfly av typen *Albatross* stod klare til bruk. Regjeringens sikkerhetsutvalg gav 2. mai 1961 tillatelse til 30 britiske rekognoseringsflygninger i måneden. Den østlige grensen ble utvidet til 26° Ø, men det ble presisert at etter hvert som de norske flyene stod klare til å overta, «burde man ta sikte på å vende tilbake til den gamle avgrensningen ved 24° ø. 1. for fremmede fly som opererte fra norsk område».¹⁶⁸ I forbindelse med den forestående innsatsen av de nye norske *Albatross* rekognoseringsflyene ønsket Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) fotografisk materiale av de områdene som skulle overvåkes. For å gjennomføre dette var det nødvendig med britisk assistanse. Forslaget fra FFI, som innebar tillatelse til flyging inntil 36° Ø, ble uten særlig diskusjon godkjent av Sikkerhetsutvalget.¹⁶⁹ Selv om forslaget kun innebar 3 flygninger med noen måneders mellomrom, og i så måte var et særtilfelle, var det et vitnesbyrd på at Regjeringen inntok et pragmatisk syn i klarerings-spørsmålet.

Spørsmålet om allierte flygninger i nordøst kom opp igjen i forbindelse med NATO-øvelsen Fallex høsten 1960. Forsvars-departementet ba Forsvarsstaben om å vurdere øvelsesopplegget med sikte på mulige begrensninger, spesielt når det gjaldt flyvirksomhet fra Bodø flyplass og andre nord-norske flyplasser. Det ble ikke innført noen kvantitative begrensninger på utenlandske styrkers stasjonering under øvelsen, men man ønsket ingen amerikanske Neptun-fly stasjonert på Bodø.¹⁷⁰ Forsvarsdepartementet presiserte at disse begrensningene skyldes de spesielle forhold som var en direkte følge av U2 og RB-47-episodene. Avgjørelsen innebar med andre ord ikke noen nye prinsipielle retningslinjer for bruk av norske baser i forbindelse med allierte samøvelser. Selv om myndighetene uttalte at Norge ville delta på samme

basis som tidligere, reagerte SACLANT negativt på restriksjonene som i denne forbindelse ble innført for operasjoner ut fra Bodø.¹⁷¹

Oppsummering

De norske klareringsbestemmelsene fra 1958 kom under press kort tid etter at de var blitt vedtatt. Britene og amerikanerne følte et sterkt behov for å trappe opp rekognoseringsvirksomheten i nordområdene, noe som kom til å berøre også Norge. Problemene kulminerte med Bodø-saken i 1959 og med U2- og RB-47-krisene året etter. Med de nye bestemmelsene fra 18. oktober 1960 søkte Regjeringen å begrense mulighetene for at vestmaktene benyttet norsk område i forbindelse med fremskutte flyoperasjoner i Barentshavet. Beslutningen ble ledsaget av en rekke andre tiltak med sikte på å øke den norske kontrollen med alliert flyvirksomhet i nord. Sett under ett markerte tiltakene en ambisjon om å justere balansen mellom integrasjon og avskjerming under inntrykket av de nye teknologiske, strategiske og etterretningsmessige rammebetingelser.

Problemet knyttet til balansen mellom integrasjon og avskjerming skulle komme opp i en ny form kort tid etterpå, da alliansen viste økende interesse for å gjennomføre øvelser i Finnmark. Dette problemet vil bli drøftet i neste kapittel.

Kapittel 6: Økt press mot Finnmarks-restriksjonene

Den tiltagende oppmerksomheten rundt nordflanken ved inngangen til 1960-tallet, med blant annet økt alliert øvelses-aktivitet, hang sammen med fremveksten av en ny forsvarsstrategi innen NATO. Mens en tidligere tenkte seg et angrep på Norge som et ledd i en omfattende atomkrig, utelukket en nå ikke muligheten for angrep mot begrensede områder innen NATO. Opprettelsen av den allierte mobile styrken (AMF) i 1960 var et vitnesbyrd på at NATO tok den nye trusselen alvorlig. Spørsmålet om allierte øvelser i Finnmark vokste derfor frem som et nytt sikkerhetspolitisk dilemma for norske myndigheter. Norske militære myndigheter ønsket en oppmykning av restriksjonene for å tilpasse dem til de krav doktrinen om fleksibelt svar stilte. Regjeringen viste seg imidlertid lite villig til å etterkomme de militære kravene. Enkelte justeringer av Finnmarks-restriksjonene ble riktig nok foretatt, men hovedgrensen ved 24° Ø ble stående.

Fleksibelt svar

Ved inngangen til 1960-tallet, og særlig med Kennedy-administrasjonens maktovertakelse i USA, begynte en ny sikkerhetspolitisk tankegang å ta form. Eisenhower-administrasjonen hadde lagt vekt på strategisk avskrekking ved bruk av atomvåpen. Troverdigheten til denne strategien hadde gradvis svunnet hen. USA var ikke lenger en like dominerende besitter av kjernevåpen. Sovjetunionen hadde i større grad oppnådd evnen til å slå tilbake mot et amerikansk kjernefysisk angrep. I en slik situasjon hadde massiv gjengjeldelse blitt et to-egget sverd. Ingen av partene ville kunne vinne en slik krig uten enorme tap.

Flere kritiske røster anså den gjeldende strategien for å være et for

drastisk virkemiddel, særlig ved eventuelle lokale kriger. Allerede så tidlig som i 1954 stilte den amerikanske utenriksminister John Foster Dulles spørsmålsteget ved USA's evne til å reagere på mindre former for aggresjon; et lokalt angrep kunne ikke rettferdiggjøre et massivt angrep på Sovjetunionen.¹⁷² Også fra britisk hold ble det på 1950-tallet uttalt at massiv gjengjeldelse var en lite egnet strategi. I det britiske forsvarsbudsjettet for 1955/56 det konkludert med at:

Hovedtruslen mot vår frihet og sikkerhet vil komme av en intensivering i den kalde krig i alle de områder som er mottakelige for kommunistisk infiltrasjon, og våre styrker må være forberedt på mulige utbrudd av lokale kriger.¹⁷³

Det var først i 1967 at fleksibelt svar ble NATOs offisielle strategi, men endringen begynte forsiktig allerede rundt 1960. Den nye strategien var en kombinasjon av fleksibelt svar og fremskutt forsvar.¹⁷⁴ Kjernen i strategien var at et angrep skulle besvares proporsjonalt med fiendens aggresjon. Betydningen av konvensjonelle styrker fikk dermed en renessanse.

Fremskutt forsvar i Finnmark

På slutten av 1950-tallet hadde britenes og amerikanernes interesse for nordområdene økt i takt med den sovjetiske militære konsentrasjonen på Kola-halvøya. Dette hadde blant annet gitt seg utslag i omfattende rekognoseringsflyginger. Ved overgangen til den nye sikkerhetspolitiske tankegangen oppstod det ønsker om et økt militært nærvær av større dimensjoner i disse områdene. Finnmark ble ansett å være et av de områdene innen alliansen som var mest utsatt for lokal aggresjon. Den norske forsvarsledelsen hadde lenge påpekt dette, og etterlyst NATOs evne til å møte et eventuelt begrenset sovjetisk angrep i Finnmark.¹⁷⁵ Opprettelsen av Den allierte Europakommandos mobile styrke (AMF) i 1960 var derfor et klart vitnesbyrd om at NATO var i ferd med å ta

faren for *begrensede kriger* mer alvorlig. AMF, eller *brannkorpset* som det også ble kalt, var en liten luftmobil multinasjonal styrke som på kort varsel skulle settes inn for å møte et angrep, eventuelt fungere som en «snubletråd» ved fiendtlig fremrykning. Styrken var ment å symbolisere solidaritet innen alliansen og hadde derfor en avskrekkende effekt. Parallelt med dette ble Banak flyplass utbygd med infrastrukturmidler fra NATO.

Den forsiktige dreiningen i retning av fleksibelt svar var på mange måter en seier for den norske linjen. Atomvåpen var ikke lenger den eneste løsningen, og Norge medvirket til å trekke NATOs interessefelt til også å gjelde Finnmark. Medaljen hadde likevel en bakside. For Norge oppstod igjen problemet å finne en rimelig balanse mellom integrasjon og avskjerming i forhold til vestmaktene og avskrekking og beroligelse overfor Sovjetunionen. Problemet ble hvordan norske myndigheter skulle forholde seg til de krav som etableringen av brannkorpset medførte for de norske selvpålagte restriksjonene i nord.

Restriksjoner for landmilitære styrker i Finnmark

Målsettingen om å styrke det fremskutte forsvaret i Finnmark førte til at restriksjonene på alliert virksomhet i Nord-Norge igjen kom i søkelyset. Finnmarks strategiske betydning hadde økt. NATO ønsket derfor Banak flystasjon (ca. 25° Ø) som brohode for landsetting av AMF-styrkene. Øvelser med disse styrkene var svært viktig, ikke bare for at avdelingen skulle kunne gjøre seg kjent i de påtenkte innsettings-områdene, men også for å vise at NATO mente alvor med å forsvare flankene. Spørsmålet om landmilitære øvelser med alliert medvirkning i Finnmark var i praksis nytt. Tidligere hadde diskusjonene dreid seg om begrensninger på sjø- og luftmilitær virksomhet.

Brannkorpsets første øvelse ble avholdt i 1962 på sørflanken (Tyrkia). Året etter ønsket NATO at styrken skulle øve i Nord-Norge (Northern Express). Banak flystasjon ble foreslått som innsettingsområde under øvelsen, med muligheter for operasjoner i Finnmark. Under

et møte i Regjeringens sikkerhetsutvalg i juni 1962 uttalte forsvarsminister Gudmund Harlem at øvelser med så store styrker i dette området, ca. 2500 mann og 50-60 fly, ikke ville tjene norske interesser.¹⁷⁶ En parallell kan trekkes tilbake til daværende forsvarsminister Jens Chr. Hauges uttalelser våren 1949 om at utenlandsk militær aktivitet i Nord-Norge ville medføre større ulemper enn fordeler for Norge.¹⁷⁷

Det var i første rekke frykten for sovjetiske reaksjoner som var det bakenforliggende motivet, selv om også hensynet til innenrikspolitiske reaksjoner spilte inn. En landsetting av AMF-styrken på Banak ville medføre flyging øst for 24. lengdegrad, noe norske myndigheter våren 1958 hadde vedtatt ikke å tillate. Denne begrensningen var selvpålagt, men da norske myndigheter i 1959 offentliggjorde lengdegradsbestemmelsen, ville en fremflytting av grensen lett oppfattes som en provokasjon fra sovjetisk side. Kontinuitet og forutsigbarhet i utøvelsen av norsk sikkerhetspolitikk var viktige elementer i beroligelsesprinsippet overfor Sovjetunionen. Større NATO-øvelser ble for eksempel avholdt med to års mellomrom.

Regjeringens sikkerhetsutvalg anså det som svært ønskelig med AMF-øvelser på norsk territorium, men på grunn av Finnmarksrestriksjonene var man avskåret fra å benytte Banak. Forsvarsminister Harlem foreslo derfor et kompromiss. NATO-styrkene skulle settes inn i Indre Troms (Bardufoss), mens norske styrker skulle operere i Finnmark.¹⁷⁸

Øvelsen Northern Express ble utsatt til sommeren 1964. Spørsmålet kom derfor opp igjen i sikkerhetsutvalget i februar 1963 i forbindelse med en forberedende stabsøvelse som var planlagt samme høst. Etter anmodning fra Forsvaret ble det gitt tillatelse til en begrenset bruk av Banak under øvelsen, da fire allierte fly skulle kunne befinne seg på flyplassen samtidig. Den østlige operasjonsgrense for allierte fly generelt skulle imidlertid som tidligere være 24° Ø.¹⁷⁹

Med Regjeringens beslutninger i 1962-63 ble grunnlaget lagt for en ny selvpålagt begrensning, som supplerte de tidligere beslutningene om

alliert sjø- og luftmilitær virksomhet øst for 24. lengdegrad: Allierte styrker fikk normalt ikke øve eller trene i Finnmark. Den nye begrensningen ble ikke nedfelt som en formell bestemmelse på dette tidspunkt, men antok karakter av en praksis. Hvorfor fylkesgrensen Troms/Finnmark ble valgt, går ikke frem av kildematerialet. Den mest åpenbare og banale årsaken var trolig at grensen ikke bare var avtegnet på kart, men også markert langs veinettet.

Fra amerikansk side ble det til en viss grad uttrykt forståelse for den norske reservasjonen mot å avholde NATO-øvelser nær den sovjetiske grensen.

Even we, the United States, would not overrule the desire of Norway, for example, to keep a balance in their relationship with their neighbours and to try to maintain the situation such as it would not become out of hand. We had no problems within our government. If Norway didn't want to have an exercise, we were not to insist on it.¹⁸⁰

Enkelte mente riktignok at den norske avskjermingslinjen var å gi mer etter for sovjetisk press enn en suveren stat burde.¹⁸¹ Men i det store og det hele kom de allierte til å respektere denne begrensningen for fremmede styrker i Finnmark.¹⁸²

Diskusjoner om å flytte grensen østover

De begrensninger som norske myndigheter utformet i årene 1958-63, var lite populære i militære kretser. Den store meningsbrytningen om disse spørsmålene oppsto likevel først i forbindelse med AMF-saken. Diskusjonene hadde sin bakgrunn i planene om fremskutte operasjoner i Finnmark i krigstid og de behov som fulgte av dette i fredstid. I noen grad inntok den politiske ledelsen en fleksibel holdning til spørsmålet, fremfor alt ved at den i begrenset grad tillot at Banak ble brukt i forbindelse med enkeltstående øvelser når dette ble ansett som praktisk hensiktsmessig. Det vanskeligste spørsmålet skulle imidlertid bli om

grenselinjen burde flyttes lenger østover. Fra militært hold ble det foreslått ikke bare å utrede base- og atompolitikken, men også å flytte grenselinjen.¹⁸³ I tillegg foreslo de militære myndigheter å lempe på klareringsbestemmelsene i Nord-Norge mer allment.

Diskusjonene startet i 1962 og kom til å pågå til 1966. Den hadde sin bakgrunn i fremstøt fra militært hold som forsvarsminister Gudmund Harlem tok opp 23. september 1963:

Jeg forstår det slik at Sjefen for FFI og Sjefen for Luftforsvaret anser at de nåværende bestemmelser vedrørende utenlandske militære flys adgang til å fly over og lande på norsk territorium er for stivbente, og at de faktisk på enkelte felter virker imot våre egne interesser. Det synes derfor å være nødvendig at vi tar opp de nåværende regler for klarering av allierte fly opp til revurdering og jeg vil be om at Forsvarssjefen lar hele problemet utrede og eventuelt fremmer forslag til endrede regler.¹⁸⁴

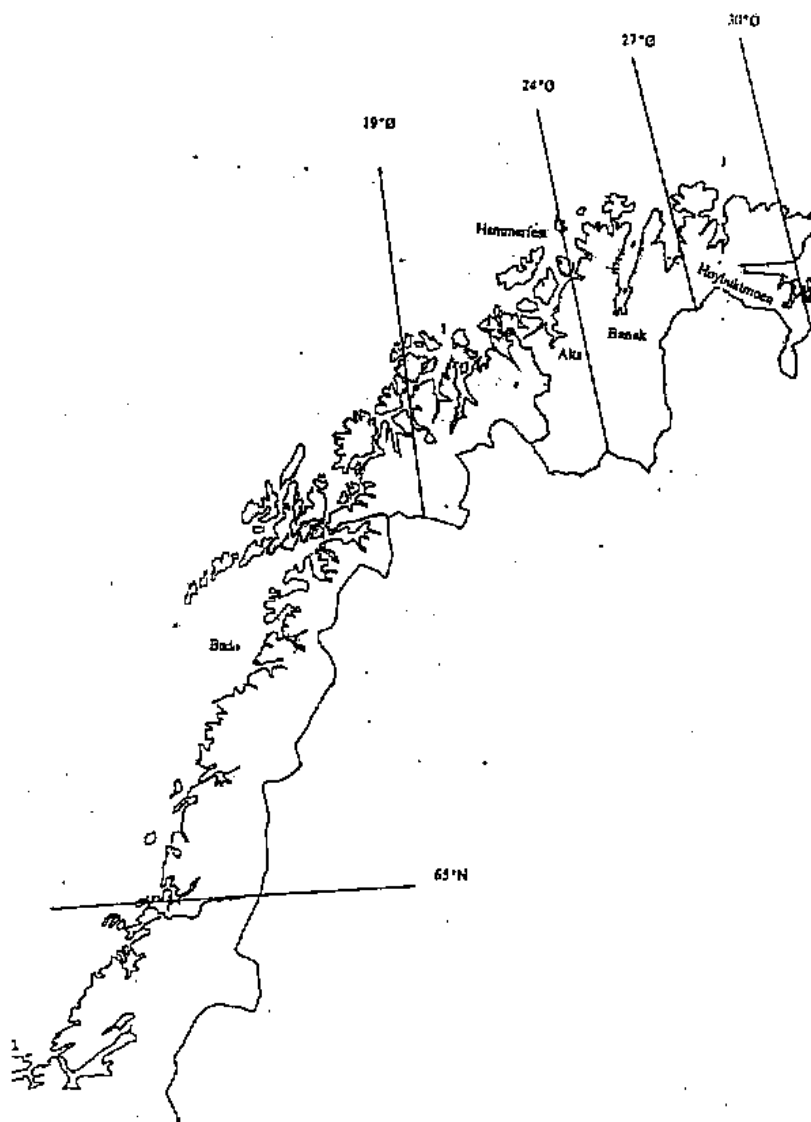
Luftkommando Nord-Norge hadde i august 1962 fremmet forslag om at den østlige begrensninglinjen for allierte fly burde flyttes til 30° Ø.¹⁸⁵ Foranledningen til dette var allierte henvendelser vedrørende bruken av Banak ved øvelser i første rekke av AMF-styrkene. Under arbeidet med planleggingen av øvelsen hadde norske militære myndigheter tilkjennegitt sin misnøye med øvelsesopplegget. De opplevde det pinlig å måtte gi allierte partnere beskjed om at de ikke fikk adgang til den fellesfinansierte flystasjonen på Banak under øvelsen.¹⁸⁶

I april 1964 fremsatte Forsvarsstaben og Luftforsvarets overkommando i fellesskap et forslag til endrede regler for allierte flygninger i Nord-Norge. Begrensninglinjen i øst ble foreslått flyttet til 27° Ø, det vil si en linje nord-sør gjennom Laksefjord. De militære myndigheter viste forståelse for at grensetraktene var sensitive, men hevdet at en linje ved 27° Ø fortsatt ville være i betryggende avstand fra grensen til Sovjetunionen.¹⁸⁷ Med den forslåtte lengdegraden ville Banak kunne benyttes av enheter fra AMF, i tråd med de forutsetninger som lå til grunn for utbyggingen av flyplassen med NATOs infrastrukturmidler. Det

foreslåtte tiltaket representerte et middel for å gjøre støtten fra NATO mer effektiv ved at brannkorpset kunne gjøre seg kjent med det potensielle innsettingsområdet. De relativt gode meteorologiske innflygingsmulighetene ved Banak sammenliknet med Bardufoss flyplass, som sikkerhetsutvalget tidligere hadde bestemt skulle brukes, talte også for en justering av begrensninglinjen. Under øvelsen Northern Express hadde det dessuten vist seg at landings-kapasiteten på Bardufoss også var svært begrenset.¹⁸⁸ Den norske lederen under Northern Express i 1964, øverstkommanderende i Nord-Norge Skule Storheill, stilte seg bak det fremsatte forslaget. I en samtale med brannkorpets leder Fitzalan-Howard umiddelbart etter øvelsen, uttalte Storheill at han snarlig ville anbefale en ny øvelse, en

justering av lengdegradsbestemmelsen og at øvelsen da burde legges til Finnmark.¹⁸⁹

Forsvarsstaben hadde også diskutert muligheten for å tillate anløp av Høybuktnoen ved Kirkenes for allierte transportfly. Dette ble ikke inkludert i forslaget til revidert reglement, men var ment som en oppfordring til at det fra politisk hold



kunne gis tillatelser til dette i enkelttilfeller, for å avlaste norske militære transportressurser. Da saken ble diskutert i Regjeringens sikkerhetsutvalg i juli 1964 fremholdt forsvarsministeren at det ville være «uklokt» å gi tilslutning til selv unntaksvis landinger her.¹⁹⁰

Under møtet i sikkerhetsutvalget gav forsvarsminister Harlem derimot uttrykk for at han anbefalte Forsvarsstabens egentlige forslag. Han mente at de fremsatte endringene ikke gikk særlig utover det sikkerhetsutvalget i spesielle tilfeller tidligere hadde gitt sitt samtykke til. Forsvarsministeren påpekte at en slik endring bare utgjorde ca. 45 kilometer, avstanden til den sovjetiske grensen ble redusert fra 185 kilometer til 140 kilometer, noe som Harlem mente fortsatt var i betryggende avstand til Sovjetunionen.¹⁹¹

Selv om Harlem talte varmt for forslaget, ønsket imidlertid de andre medlemmene av sikkerhetsutvalget at saken ble utredet nærmere før endelig standpunkt ble tatt.¹⁹² Utvalget møttes på nytt 9. oktober 1964. Forsvarsminister Harlem, som 3 måneder tidligere hadde vært positiv til en endring, hadde nå skiftet mening:

Etter å ha sett på saken på nytt er jeg kommet til at det for tiden ikke er tilstrekkelig grunnlag for å endre gjeldende bestemmelse på dette felt. Det er tilstrekkelig at Forsvarsdepartementet har fullmakt til i særlige tilfeller å gi tillatelse for allierte militære transportfly å anløpe Banak når dette kan begrunnes ut fra rent praktiske og hensiktsmessige hensyn.¹⁹³

Kildene gir ikke klare holdepunkter for hvorfor Harlem til sist valgte å si nei til en oppmykning av bestemmelsene. Vi må imidlertid kunne anta at den sterkt kritiske holdningen i sikkerhetsutvalget i det minste medvirket til forsvarsministerens retrett. Den siste store revisjonen av klareringsbestemmelsene, som ble gjort gjeldende fra 15. april 1965, satte et punktum for debatten rundt flytting av grenselinjen i Gerhardsen-perioden.

Etter regjeringsskiftet i 1965 ble spørsmålet om Finnmarksbegrensningene reist på ny. Saken ble drøftet inngående i sikkerhetsutvalget i januar og mars 1966. De militære myndighetene fastholdt sitt ønske

om en oppmykning. Regjeringen sa nei til dette, men stilte seg samtidig åpen for en liberal praksis. Forsvarsdepartementet gav således i 1968 sitt tilsagn til at Banak kunne benyttes i begrenset omfang av allierte transportfly.¹⁹⁴

Når det gjaldt spørsmålet om en oppmykning av klarerings- bestemmelsene for allierte operasjoner i Nord-Norge mer allment, stilte den politiske ledelsen seg mer imøtekommende til forslagene fra militære myndigheter. I sitt fellesforslag i april 1964 foreslo Forsvarsstaben og Luftforsvarets overkommando å endre bestemmelsene slik at Luftforsvaret kunne klarere 9 allierte fly samtidig nord for fylkesgrensen Nord-Trøndelag/ Nordland, mot 3 fly i gjeldende bestemmelser. Det ble foreslått å sette et tak på 5 fly på en flyplass samtidig.¹⁹⁵ I de reviderte reglene etter U2-krisen hadde det blitt innført regler om at flyginger med mer enn 3 fly måtte legges frem for Forsvarsdepartementet, om nødvendig også Utenriksdepartementet og Regjeringens sikkerhetsutvalg. I tillegg til dette ble det foreslått en utvidet adgang - maksimum 25 fly samtidig - for overflyging *uten landing* vest for linjen Tromsø - Bardufoss, det vil si vest for 19° Ø. Begrunnelsen for disse endringene var i første rekke et ledd i effektiviseringen innen NATO-samarbeidet. Dessuten bestod minste taktiske skvadron vanligvis av 4 fly. En utvidelse av antall fly ville også gjøre det enklere å nyttegjøre seg britisk og amerikansk assistanse i forbindelse med maritim overvåkning av sjøområdet nord og vest for Norge. Etter sjefen for Luftforsvarets oppfatning var de gjeldende reglene «meget restriktive og virker hemmende for rasjonell og effektiv trening av flyavdelinger og kontrollenheter». Det ble påpekt at forslaget til endrede regler verken ville stride mot norske interesser eller medføre uønsket flyvirksomhet.¹⁹⁶

Forsvarsstaben fikk gjennom noen av disse forslagene. Inntil 25 fly ble tillatt i Nord-Norge samtidig, hvorav 5 kunne oppholde seg mellom 19° og 24° Ø. Samtidig ble det i reglementet satt en begrensning på maksimum 5 fly samtidig på en enkelt flystasjon.¹⁹⁷

Skepsis til tyske militære i Nord-Norge¹⁹⁸

Norges erfaringer fra annen verdenskrig la som tidligere nevnt sterke føringer på det militære samarbeidet med Vest-Tyskland. Det var først i 1964 at vest-tyske fly

fikk delta i en øvelse på norsk territorium. De fikk imidlertid ikke anledning til å fly nord for 65° N.¹⁹⁹ Den norske begrunnelsen for en slik geografisk begrensning mot nord var at tysk deltagelse fra sovjetisk side kunne oppfattes som en provokasjon. Hensynet til indrepolitiske reaksjoner, spesielt blant befolkningen i Nord-Norge med dets erfaringer fra krigen, spilte også inn. Selv om vest-tyske fly fra 1966 fikk delta i øvelser i Nord-Norge, gjorde Forsvarsdepartementet det klart at det her ønsket å forbeholde seg retten til å utøve et restriktivt skjønn ved klareringer av tyske fly.²⁰⁰

Lyndon B. Johnson uønsket i Kirkenes

Den norske varsomheten overfor et vestlig nærvær i Finnmark inneholdt også andre fasetter enn militær virksomhet. Under den amerikanske visepresidenten Lyndon B. Johnsons besøk i de nordiske landene høsten 1963 hadde han ytret ønske om å fly til Kirkenes fra Finland. Videre kunne han tenke seg et besøk i Alta. Som den amerikanske ambassaderåden uttrykte det, «ville [han] sette pris på å besøke et karakteristisk «small community»».²⁰¹

Utenriksdepartementets politiske avdeling mente at et besøk i Kirkenes og Finnmark generelt, ville være et signal til Sovjetunionen om at det ikke var den eneste stormakt som interesserte seg for Norges nordligste landsdeler. Konklusjonen ble likevel et nei til visepresidentens besøk i Finnmark. Myndighetene ønsket ikke å skape irritasjon i forhold til russerne i nord. Det ville også være vanskelig både overfor russerne og norsk opinion å begrunne et avslag på et eventuelt sovjetisk forslag om et slikt besøk.²⁰² Det var ventet at Khrustsjov ville komme på besøk våren 1964.

Den amerikanske ambassadøren uttrykte skuffelse overfor beslutningen om at besøket heller måtte finne sted i Bodø. Amerikanerne hadde med besøket ment å demonstrere solidaritet med befolkningen i en «exposed part of NATO's frontier». Utenriksminister Lange bemerket at solidaritet med Nord-Norges befolkning like godt kunne demonstreres og etter norske myndigheters vurdering med færre komplikasjoner i Bodø.²⁰³ Amerikanske

myndigheter hadde imidlertid vanskelig for å akseptere at et område innen NATO skulle skjermes for den amerikanske visepresidenten.²⁰⁴

Oppsummering

Opprettelsen av AMF-styrken var et tegn på at en ny sikkerhetspolitisk tankegang var i ferd med å ta form i den vestlige leir. Dette medførte et økt press på Finnmarks-restriksjonene. I løpet av første halvdel av 1960-tallet oppsto spørsmålet om alliert deltakelse i øvelser i Finnmark som et sikkerhetspolitisk dilemma. De militære myndighetene ønsket å lempe på restriksjonene. Regjeringens sikkerhetsutvalg sa i 1962 nei til NATO-øvelser i Finnmark fylke. Senere fikk et militært forslag om å flytte lengdegradsbestemmelsen til 27° Ø - slik at AMF-styrken skulle kunne benytte Banak flystasjon - heller ikke gjennomslag. Motivene bak Regjeringens restriktive holdning var frykten for innenriks- og utenriks-politiske reaksjoner, da i første rekke fra sovjetisk hold. Det ble likevel noe motvillig gitt tillatelse til en begrenset bruk av Banak i forbindelse med allierte øvelser.

Kapittel 7: Avslutning

Denne studien har tatt for seg to hovedspørsmål. Det første hovedspørsmålet er behandlet i kapittel 2, der jeg har gitt et samlet overblikk over de generelle klareringsbestemmelser for anløp og landinger på norsk territorium i fredstid. Her fikk vi et bilde av den nasjonale og politiske kontrollen med alliert virksomhet, både i landet generelt og i Nord-Norge spesielt. Kapitlet viste at klareringsbestemmelsene, slik de utviklet seg i løpet av 1950-tallet, var strengere for den nordlige landsdelen enn for landet for øvrig.

Dette bringer oss over til det andre og viktigste hovedspørsmålet i denne fremstillingen, som behandles i kapitlene 3 – 6. Her er det redegjort for utviklingen av de geografiske restriksjonene på alliert virksomhet i nord i fredstid. Restriksjonene, som hadde hjemmel i kongelig resolusjon av 19. januar 1951, vokste gradvis frem på 1950-tallet. De fikk sin endelige form i løpet av årene 1958-63.

To analyseperspektiver har ligget til grunn for fremstillingen. Jeg har for det første søkt å kartlegge hvordan begrensningene tok farge av Norges og NATOs strategi og interesser i nord, med et særlig øye til hvordan begrensningene ble til som en reaksjon på en økt vestlig interesse for å benytte norsk territorium generelt og Nord-Norge spesielt. Jeg har for det andre drøftet spørsmålet om norsk kontroll og selvpålagte begrensninger i den nordligste landsdelen i lys av brytningen mellom avskrekking og beroligelse overfor Sovjetunionen og integrasjon og avskjerming overfor vestmaktene.

Restriksjoner i lys av endrede rammebetingelser

Teknologiske innovasjoner, endringer i trusselbildet og nye strategiske behov på vestlig side førte til at norske myndigheter ble stilt overfor nye sikkerhetspolitiske utfordringer. Utformingen av norske bestemmelser for kontroll med alliert virksomhet gjenspeilte disse

utviklingstrekk.

Utviklingen av klareringsbestemmelsene og begrensningene i nord kan naturlig deles inn i fire faser. Den *første fasen* starter i siste halvdel av 1940-tallet. På dette tidspunkt kan vi identifisere en økende britisk og amerikansk interesse for å operere i nord. I denne forbindelse ønsket de to vestmaktene også å anløpe havner og benytte norske flyplasser, også i Nord-Norge.

Dette var bakgrunnen for at forsvarsminister Jens Chr. Hauge i mai 1949 poengterte at Norge var en bufferstat og at Nord-Norge i så måte var i en særstilling. Ønsket om militær lavspenning i nord kom således til uttrykk i norsk tenkning allerede på slutten av 1940-tallet. Hauges uttalelse kan på mange måter sees som en hjørnestein for etableringen av selvpålagte restriksjoner i nord.

Parallelt med dette tok norske myndigheter opp spørsmålet om å etablere et klarere regelverk for anløp, landinger og overflygninger av norsk territorium. Dette arbeidet resulterte i januar 1951 i nye «Regler for anløp av fremmede krigsskip og luftfartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold.» Den nasjonale og politiske kontrollen med utenlandsk marine- og flyaktivitet ble søkt ivaretatt ved at klarering måtte fremmes via diplomatiske kanaler, det vil si til Utenriksdepartementet. Knappt et år etter at disse bestemmelsene ble vedtatt, ble spørsmålet om forenkling reist. Diskusjonene resulterte i første omgang ikke i et nytt regelverk. Etter forslag fra Utenriksdepartementet skulle imidlertid «felles forsvarsøvinger» gis en vid fortolkning.

Den *andre fasen* starter på begynnelsen av 1950-tallet. På dette tidspunkt økte vestmaktens interesse for anløp og landinger i Norge, også i den nordlige landsdelen. Dette hadde sin bakgrunn i det skjerpede klimaet mellom øst og vest. NATO-landene økte sine forsvarsanstrengelser og knesatte prinsippet om fremskutt forsvar. I løpet av tiåret intensiverte også USA og Storbritannia sin rekognoseringsvirksomhet i nordområdene. Denne utviklingen fikk igjen innvirkning både på de alminnelige klareringsbestemmelsene og på

begrensningene i nord. Omfanget av landinger, overflygninger og anløp ble av en annen størrelsesorden enn da bestemmelsene ble vedtatt i 1951. USA, Storbritannia og Danmark rettet en rekke henvendelser til Norge med anmodning om en forenkling og liberalisering av klareringsprosedyrene. Forsvarsminister Handal og norske militære myndigheter støttet tanken om en slik oppmykning.

Utenriksdepartementet var lenge motstrebende, men godtok en liberalisering i 1958. De nye klareringsbestemmelsene rommet en desentralisering av klareringsansvaret til militære myndigheter

Når det gjaldt begrensningene i nord, var det under forberedelsene til den første store NATO-øvelsen Main Brace høsten 1952, der Eisenhowers kontinental-strategi skulle utprøves, at spørsmålet om en grenselinje for alliert fredsaktivitet ble reist med tyngde. Regjeringen bestemte at 68° N skulle være hovedgrensen under øvelsen, men enkelte flyoperasjoner ble tillatt noe lenger nord. De allierte ønsket på sin side at deler av øvelsen ble avholdt lenger nord.

På bakgrunn av den kritikken som ble rettet mot norske myndigheter i kjølvannet av Main Brace, ble restriksjonene gjenstand for utredning på militært hold. De fagmilitære konkluderte med at en fremflytting av grenselinjen var ønskelig. Dette ble i noen grad godtatt av de politiske myndigheter. Noen fast linje ble imidlertid ikke nedfelt i klareringsbestemmelsene, men det ble åpnet for en mer liberal og fleksibel praksis. Vi fikk en illustrasjon på oppmykningen i 1953, i forbindelse med en felles norsk-britisk øvelse. Foranledningen var britiske ønsker om anløp av havner så langt øst som Hammerfest, noe som gikk langt utover de opprinnelige øvelsesplanene. Resultatet ble et kompromiss, hvor 21° Ø ble definert som yttergrense.

Med overgangen til massiv gjengjeldelse og en økende interesse for flyoperasjoner i nord fra vestlig side kom de norske begrensningene igjen i søkelyset. Det ble blant annet inngått en avtale i 1955 med amerikanerne om bruk av flystasjonene ved Bodø, Andøya og Bardufoss for mellomlandinger under rekognoseringsoppdrag i nordlige farvann. I denne forbindelse satte norske myndigheter 24. lengdegrad som

østlig grense for slike tokter. Dermed var denne grenselinjen introdusert. Det var likevel først i mai 1958 og i april 1960 at 24. lengdegrad ble nedfelt i klareringsbestemmelsene, henholdsvis for allierte luft- og sjøstyrker. Den direkte foranledningen ser ut til å være at NATO ønsket en forenkling og standardisering av klarerings-prosedyrene.

Den *tredje fasen* er knyttet til norske innskjerper som en følge av U2- og RB-47-episodene i 1960, som avdekket store håndteringsproblemer på norsk side. Den politiske ledelsen konkluderte med at oppmykningene i klareringsbestemmelsene for flyoperasjoner hadde gått for langt. Bestemmelsene ble innskjerpet med det mål for øye å gjenvinne nasjonal og politisk kontroll. Samtidig med dette foretok den politiske ledelse en tilstramning når det gjaldt de geografiske restriksjonene. Med de nye bestemmelsene av 18. oktober 1960 søkte Regjeringen å begrense mulighetene for at vestmaktene benyttet norsk område i forbindelse med fremskutte flyoperasjoner i Barentshavet. Bestemmelsen om at ingen allierte militærfly skulle klareres over norsk territorium øst for 24° Ø, ble utvidet til også å gjelde fly som opererte fra eller returnerte til Norge i forbindelse med tokter *over internasjonalt farvann* øst for denne grenselinjen.

Den *fjerde fasen* starter ved inngangen til 1960-tallet, da det oppsto en ny form for utfordring som kom til å berøre Finnmarks-begrensningene, i noe mindre grad de alminnelige klareringsbestemmelsene. Bakgrunnen for dette var fremveksten av et nytt trusselbilde på vestlig side, der tanken om lokale kriger banet vei for en ny militær doktrine, fleksibelt svar. Opprettelsen av den allierte mobile styrken (AMF) i 1960 gjenspeilte denne nye tenkningen. Med dette oppsto spørsmålet om allierte øvelser i Finnmark som et nytt sikkerhetspolitisk dilemma for norske myndigheter. Norske fagmilitære kretser stilte seg bak allierte ønsker om en oppmykning av restriksjonene. Banak flystasjon ble foreslått brukt som brohode for landsetting av AMF-styrken. På denne bakgrunn ble det fremmet forslag om å flytte grensen for luftmilitære operasjoner fra 24° Ø til 27° Ø. Dermed kunne man nyttegjøre seg flystasjonen i forbindelse med fremskutte øvelser. De politiske

diskusjonene i første halvdel av 1960-tallet førte imidlertid til at denne anmodningen om en oppmykning ble avvist. Resultatet av denne behandlingen ble samtidig en ny selvpålagt begrensning: Allierte landmilitære styrker fikk normalt ikke øve eller trene i Finnmark.

To skritt frem - ett tilbake

Fremveksten av Norges selvpålagte begrensninger i den nordligste landsdelen gjenspeilte endringer i rammebetingelser, og samtidig en norsk ambisjon om å finne et akseptabelt balansepunkt mellom avskrekking og beroligelse overfor Sovjetunionen og integrasjon og avskjerming overfor vestmaktene. Utviklingen av begrensningene i nord reflekterte et norsk ønske om militær lavspenning under inntrykket av en voksende vestlig interesse for fremskutte operasjoner.

De norske reaksjonene var samtidig i tråd med et mer allment mønster i norsk sikkerhetspolitikk i etterkrigstiden. Denne politikken var i mange sammenhenger slik at påtrykk fra vestmaktens side ofte ble besvart med norske reservasjoner. Resultatet ble i mange tilfeller en mellomløsning. På den ene siden var det viktig for Norge å øke alliansens interesse for nordflanken, og at de fremste støttemaktene fikk anledning til å operere på norsk område også i fredstid. På den annen side bidro frykten for å provosere Sovjetunionen og opinions-grupper hjemme til en norsk avskjermingspolitikk. Utformingen av norsk sikkerhetspolitikk ble således også farget av kritiske politiske strømninger. Det fantes en rekke NATO-motstandere og -skeptikere både i Arbeiderpartiet og på borgerlig side som søkte å hindre eller begrense Norges integrering i NATO.

Vi har mange eksempler på at forholdet mellom integrasjon og avskjerming utviklet seg slik at økt integrasjon i mange tilfeller fremtvang nye avskjermingstiltak. En gryende anglo-amerikansk interesse for anløp av nord-norske havner og flyplasser på slutten av 1940-tallet førte som nevnt til at forsvarsminister Hauge i 1949 fant grunn til å understreke Nord-Norges utsatte posisjon.

Et annet eksempel er samspillet mellom A-pakt og basepolitikk.

Samtidig med at Norge besluttet å tiltre Atlanterhavspakten, tok myndighetene et skritt tilbake gjennom baseerklæringen av 1. februar 1949. Et tredje eksempel er forsvarsminister Hauges basepresisering 21. februar 1951. Denne kom etter utbruddet av Koreakrigen og samtidig med at integrasjonen i alliansen var i ferd med å skyte fart.

Et fjerde eksempel er Norges holdning til kjernevåpen. I løpet av 50-tallet måtte Norge ta stilling til NATOs nye strategi bygd på massiv bruk av kjernevåpen. Norge sluttet opp om denne strategien, men vegret seg mot utplassering av atomstridshoder i Norge i fredstid. På regjeringssjefsmøtet i NATO i 1957 gjorde statsminister Gerhardsen det klart at Norge avviste en slik utplassering på norsk jord.

Et femte illustrerende eksempel jeg vil nevne her, er striden om forhåndslagring i 1980-81. Utgangspunktet var et forslag om utplassering av militært utstyr for det amerikanske marinekorpset i Nord-Norge. Etter en høylytt politisk debatt ble resultatet at lagrene ble lagt til Trøndelag.

Vi vet ikke med sikkerhet hvordan sovjetiske myndigheter så på de norske begrensningene i nord. Men det faktum at grensen for allierte luft- og sjøstridskrefter ble satt ved Hammerfest og at militære øvelser ikke ble avholdt i Finnmark, må antas å ha gjort norsk medlemskap i NATO mindre truende for de sovjetiske myndigheter. Norge mottok ikke noen offisielle protester fra sovjetisk side i forbindelse med allierte samøvelser i Nord-Norge, men det manglet ikke på kritikk og advarsler i sovjetisk presse. Et stadig tilbakevendende spørsmål, særlig på 1960-tallet, var om militære demonstrasjoner i nordområdene var et ledd i omdanningen av Norge til et brohode for NATO-aggresjon overfor Sovjetunionen.²⁰⁵ Sovjetunionen hadde på sin side "bare gode hensikter", ifølge den sovjetiske ambassadør Nikolaj Lounkov.²⁰⁶

Aktørene

Utformingen av de alminnelige klareringsbestemmelsene og av Finnmarks-restriksjonene var resultat av politiske beslutninger. En rekke

aktører deltok imidlertid på ulike måter i å forme utviklingen av dem. Rent allment kan vi identifisere en spenning i disse spørsmålene mellom politiske og militære aktører, med Forsvarsdepartementet i en mellomposisjon.

De *nasjonale militære myndigheter* bestod i første rekke av Forsvarsstaben, Luftforsvarets overkommando og Sjøforsvarets overkommando. Hærens overkommando var noe mer anonym. Det siste reflekterte Norges geopolitiske beliggenhet som en «øy», og at allierte styrker dermed måtte komme enten sjø- eller luftveien. Symptomatisk nok dukker Hærens overkommando særlig opp i forbindelse utredningene i kjølvannet av øvelsen Main Brace.

Med hensyn til de generelle klareringsbestemmelsene var Luftforsvarets overkommando og Sjøforsvarets overkommando viktige initiativtakere, mens utformingen av de geografiske restriksjonene i nord i større grad var preget av koordinerte forslag fra Luftforsvaret og Forsvarsstaben. Samlet er det riktig å hevde at de militære myndigheter var positive til et økt alliert nærvær i nord, men ikke ubetinget.

NATO var en avgjørende drivkraft i arbeidet for å oppnå liberale klareringsbestemmelser og for å kunne benytte norsk territorium i nord. *NATO*s forsvarsstrategiske valg og økte ambisjoner om et fremskutt forsvar avfødte ønsker om å avholde øvelser på norsk område. Dette innvirket på norsk politikk, og kom særlig til uttrykk i kjølvannet av Main Brace, der den allierte kritikken førte til en oppmykning av begrensningene i den nordligste landsdelen.

Det militære samarbeidet med *amerikanerne* er av enkelte historikere blitt betegnet som en *allianse i alliansen*. Amerikanerne var den dominerende aktøren innenfor *NATO* og i spørsmål som angikk flankeforsvaret. I tillegg ble mange sider ved *USA*s engasjement i nord avtalt bilateralt. Etterretningsvirksomheten er det fremste uttrykk for dette. I denne fremstillingen kommer dette til uttrykk særlig i forbindelse med Neptune Journey-avtalen i 1955.

Når det gjelder de geografiske restriksjonene, viste amerikanske politiske myndigheter i det store og hele forståelse for de norske

standpunktene. Enkelte offiserer syntes imidlertid at Norge i for stor grad i tok hensyn til sovjetiske interesser.

Norske politiske myndigheter, og da i første rekke Regjeringen, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet var naturlig nok nøkkelaktørene i utformingen av de bestemmelser og begrensninger som er behandlet i denne studien. Generelt sett var det stor enighet om behovet for en tett vestlig tilknytning. Uenigheten kom til syne når det gjaldt i hvor stor grad Norge skulle la seg integrere i det militære samarbeidet. En slik uenighet kan også identifiseres mellom enkelte sentrale politiske ledere. Statsminister Einar Gerhardsens syn på norsk NATO-medlemskap var preget av forbehold. Han tilhørte det flertall i Regjeringen som sørget for å innskjerpe klareringsbestemmelsene høsten 1960 i kjølvannet av U2- og RB-47-episodene. Trolig virket dragkampen innad i Arbeiderpartiet på denne tiden, som endte i etableringen av Sosialistisk Folkeparti, til å styrke hans varsomhet. På samme måte posisjonerte han seg i 1964 sammen med kollegiets flertall mot AMF-øvelser i Finnmark og mot en fremflytting av grenselinjen.

Utenriksminister Halvard Lange var tidvis mer positivt innstilt enn Gerhardsen til allierte ønskemål, og uttrykte ved enkelte anledninger at en for restriktiv norsk linje ville skape misnøye blant alliansepartnerne. Når det gjaldt Finnmarks-begrensningene, inntok Lange og hans departement gjerne et standpunkt der de som Hauge søkte å balansere mellom kryssende hensyn.

Forsvarsminister Jens Chr. Hauge (1945-52) må betraktes som en av de sentrale arkitektene bak den norske kombinasjonspolitikken i NATO, karakterisert av både avskjerming og integrasjon. Han vektla betydningen av et tett samarbeid med de allierte, men understreket samtidig Nord-Norge som et spesielt sensitivt område. Huges varsomhet overfor alliert virksomhet i nord kom også til uttrykk i forbindelse med Main Brace. Hans etterfølger, Nils Langhelle (1952-55), sto i flere utenrikspolitiske spørsmål nær Gerhardsen.²⁰⁷ I de spørsmålene som er behandlet her, inntok han en mellomposisjon, preget av åpenhet for en viss liberalisering.

Det store skiftet kom under hans etterfølger, Nils Handal (1955-61). Han delte i stor grad Langes synspunkter på tilknytningen til NATO, men strakk seg gjerne lenger når det gjaldt både atomvåpen og etterretning.²⁰⁸ I hans tid ble det foretatt en oppmykning av de alminnelige klareringsbestemmelsene. Vi må se dette på bakgrunn både av et økt press utenfra og av at Handal var rede til å vise større imøtekommenhet enn sin forgjenger. Mye tyder da også på at amerikanerne var godt fornøyd med Handal: «He has taken a very positiv stand in strong NATO cooperation and may develop into the best postwar Minister of Defence Norway has had.»²⁰⁹ Gudmund Harlem, som overtok ministerposten i 1961, var rent allment ikke like entusiastisk som sin forgjenger til økt norsk integrering i NATO-samarbeidet. I sin tidlige tid som minister var han likevel rede til å strekke seg langt for å imøtekomme ønskemål fra vestmaktens side, både i de spørsmål som drøftes her og i andre spørsmål.²¹⁰ Harlem var først positivt innstilt til en fremflytting av den østlige begrensningen, men endret etter hvert sitt standpunkt. Dette illustrerer samtidig forsvarsministerens tvetydige ståsted i grenselandet mellom politiske og militære interesser.

Forkortelser

| | |
|-----------------|--|
| A-pakt | saker som omhandler Atlanterhavspakten |
| ad-doss | ad-dossier |
| amb | ambassade |
| ambMoskva m.fl. | den norske ambassaden i Moskva |
| AMF | den allierte Europakommandos mobile styrke |
| avd | avdeling |
| Bd. | Bind |
| brit. ambOslo | den britiske ambassaden i Oslo |
| Dep. of State | Departement of State |
| dok. | dokument |
| DSS | Den Sentrale Sjefsnemda |
| FD | Forsvarsdepartementet |
| FFI | Forsvarets Forskningsinstitutt |
| fmin | forsvarsminister |
| FNdelNew York | Norges FN-delegasjon i New York |
| FO | Forsvarets overkommando |
| FOK | Flyvåpenets overkommando |
| FRUS | Foreign Relation of the United States |
| FST | Forsvarsstaben |
| H-arkiv | Hemmelig arkiv |
| Hist | history |
| HOK | Hærens overkommando |
| IP | Internasjonal Politikk |
| inst. | institute |
| Kgl. Res. | Kongelig Resolusjon |
| KU | koordineringsutvalget |
| LOK | Luftforsvarets overkommando |
| MAS | NATO's Military Agency for Standardization |
| MOK | Marinens overkommando |
| MTDP | Medium Term Defence Plan |
| NA | National Archives |

| | |
|-----------------|--|
| NATOdelParis | Norges delegasjon til NATO i Paris |
| NCS | National Security Council |
| NOU | Norges Offentlige Utredninger |
| NUPI | Norsk Utenrikspolitisk Institutt |
| pol. ktr. | politisk kontor |
| pol. avd. | politisk avdeling |
| prot. | protokoll |
| prot. tjenesten | protokolltjenesten |
| RA | Riksarkivet |
| regj. | regjering |
| regj. not. | notater lagt frem som grunnlag for Regjeringens konferanser |
| regj. medl. | regjeringens medlemmer |
| regj. prot. | protokoller fra Regjeringens konferanser |
| RG | Record Group |
| RSU | Regjeringens sikkerhetsutvalg |
| SAC | Strategic Air Command |
| SACEUR | Øverstkommanderende for de allierte stridskrefter i Europa |
| SACLANT | Øverstkommanderende for Atlanterhavspaktens sjøstridskrefter i Atlanterhavet |
| Sec. of State | Secretary of State |
| SMK | Statsministerens kontor |
| SOK | Sjøforsvarets overkommando |
| statsmin | statsministeren |
| St. forh. | Stortingsforhandlinger |
| St. prp. | Stortingsproposisjon |
| StateDep | State Departement |
| STDP | Short Term Defence Plan |
| UD | Utenriksdepartementet |
| umin | utenriksminister |
| US ambOslo | den amerikanske ambassaden i Oslo |

Kilder

Arkiver

Utenriksdepartementets arkiv

- 11.8/43 Besøk av Lyndon B. Johnson
31.1/6 Fremmede fly over norsk territorium (Ulovlig overflygning)
31.1/7 Ulovlige overflygninger av Sovjets og andre Østblokklands territorium
33.2/42 Militært samarbeid under A-pakten. Øvelsesflygninger, flåtemanøvrer
33.6/14b Allierte oppklaringsfly fra norske flyplasser
33.9/3 COSMIC korrespondanse (kronologisk)
34.4/99 Sovjetsamveldet - Norge. Politikk
38.15/7 Norske regler for anløp av fremmede krigsskip og militære luftfartøyer. Spørsmål om gjensidighet
38.15/25 Britisk søknad om tillatelse til militærøvelse på norsk område
38.16/13 Storbritannia: Flåtebesøk
38.16/47 USA: Flåtebesøk

Forsvarets overkommandos bortsetningsarkiv

Forsvarsstabens A-pakt-arkiv:

Saksarkiv 339.3, Utenlandske styrkers adgang til Norge

Kopibøker, 1953

Den militære sjefsnemda, referater fra relevante møter

Riksarkivet

Forsvarsdepartementet, A-pakt-arkiv, eske 158A

Statsministerens kontor, notater til og referater fra regjeringskonferanser, 1945-65

Luftforsvaret etter 1945

Statsministerens kontor

Protokoller fra Regjeringens sikkerhetsutvalg, relevante møter

Protokoller fra Regjeringens koordineringsutvalg, relevante møter

National Archives

Record Group 59, General Records of the Department of State

Record Group 84, Records of the Foreign Service Post of the
Department of State

Trykte kilder

FRUS 1955-57, Bind 4

Kongelig Resolusjon 19. august 1938

Kongelig Resolusjon 7. oktober 1938

Kongelig Resolusjon 19. januar 1951

NOU 1990: 7, *Forsvarets arkiver*

Reminiscences of Rear Admiral Joshua W. Cooper U.S. Navy, U.S.
Naval Inst., Oral Hist. Collection

Reminiscences of Admiral Charles K. Duncan U.S. Navy, U.S. Naval
Inst., Oral Hist. Collection

Reminiscences of Admiral Alfred G. Ward U.S. Navy, U.S. Naval Inst.,
Oral Hist. Collection

St. forh. (1951) Del 7

St. prp. nr. 23 (1957) *Om hovedretningslinjer for forsvaret i årene
framover*

St. prp. nr. 1 (1995-96) *Forsvarsdepartementet*

Avisartikler

Aftenposten 29/2-96, 21/10-95, 21/1-59

Dagbladet 9/8-55

Arbeiderbladet 7/11-67

Litteratur

- Berdal, Mats: *The United States, Norway and the Cold War 1954-60*, Oxford 1997.
- Eriksen, Knut Einar og Helge Ø. Pharo: *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*, Norsk utenrikspolitikk historie Bind 5, Universitetsforlaget Oslo 1997.
- Holst, Johan Jørgen: *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv*, Internasjonal Politikk, nr. 5, 1966.
- Holst, Johan Jørgen: *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv*, Bind 2: Dokumentasjon, NUPI 1967.
- Jølstad, Anders: *Det tyske problem. Norsk sikkerhetspolitisk samarbeid med Vest-Tyskland 1955-65*, Forsvarsstudier 5/1995.
- Klevberg, Håvard: *Banak flystasjon i strategien 1955-70*, Hovedoppgave i historie, Universitetet i Trondheim 1995.
- Riste, Olav og Arnfinn Moland: *Strengt Hemmelig. Norsk etterretningstjeneste 1945-70*, Universitetsforlaget Oslo 1997.
- Sverdrup, Jakob: *Inn i storpolitikken 1940-1949*, Norsk utenrikspolitikk historie Bind 4, Universitetsforlaget Oslo 1996.
- Tamnes Rolf: *Integration and screening. The Two Faces of Norwegian Alliance Policy 1945-86*, Forsvarsstudier 6/1987.
- Tamnes, Rolf: *The United States and the Cold War in the High North*, Ad Notam Oslo 1991.
- Tamnes, Rolf: *Oljealder 1965-1995*, Norsk utenrikspolitikk historie Bind 6, Universitetsforlaget Oslo 1997.

Noter

¹St. prp. nr. 1 (1995-96) FD.

²Aftenposten 29/2-96.

³R. Tamnes, *Oljealder, Norsk utenrikspolitikks historie, Bd. 6, Oslo 1997: s. 137.*

⁴J.J. Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv, IP 5/1966: s. 465.*

⁵R. Tamnes, *Integration and Screening. The Two Faces of Norwegian Alliance Policy, 1945-1986, Forsvarstudier 6/1987.*

⁶J.J. Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv, Bd. 2: Dokumentasjon, NUPI 1967: s. 66.*

⁷R. Tamnes, *Oljealder, Norsk utenrikspolitikks historie, Bd. 6, Oslo 1997: s. 101.*

⁸A. Jølstad, *Det tyske problem. Norsk sikkerhetspolitiske samarbeid med Vest-Tyskland 1955- 65, Forsvarsstudier 5/1995: s. 68-69.*

⁹R. Tamnes, *Oljealder, Norsk utenrikspolitikks historie, Bd. 6, Oslo 1997: s. 324-325.*

¹⁰*Det var i særlig grad Johan Jørgen Holst som behandlet dette emnet under den kalde krigen, jfr. J.J. Holst, Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv, Bd. 2: Dokumentasjon, NUPI 1967.*

¹¹*Angående tilstanden i forswarets arkiver, se NOU 7/1990: Forsvarets arkiver. Aftenposten, Morgenutgave 21/10-95.*

¹²St. prp. nr. 1 (1995-96) FD: s.24.

¹³«Regler for fremmede krigsskips og militære luftfartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold».

¹⁴UD-skriv til FD 15/4-39 i foredrag til Kgl. Res. 19/1-51.

¹⁵UD-skriv til FD 15/4-39 i foredrag til Kgl. Res. 19/1-51.

¹⁶UD 38.15/7 1, FD til UD 7/9-46.

¹⁷UD 38.15/7 1, FD til UD 7/9-46.

¹⁸Foredrag til Kgl. Res. 19/1-51.

¹⁹Innledningen pkt. 2 og § 1 Kgl. Res. 19/1-51. Dette vil jeg komme mer inn på senere.

²⁰UD 38.15/7, Bd. 1, brit. ambOslo til UD 13/3-47.

²¹UD 38.15/7, Bd. 1, FD til UD 1/4-47.

²²UD 38.15/7, Bd. 1, umin til brit. ambOslo 6/5-47.

²³*Saken hadde blitt behandlet i Utenriksdepartementets protokolltjeneste. Utenriksdepartementets protokolltjenesteste og den politiske avdelingen hadde tidligere blitt enige om at alle spørsmål vedrørende regler for fremmede krigsskips og militære luftfartøyers adgang til norsk territorium skulle behandles i politisk avdeling, mens protokolltjenesten skulle behandle de konkrete flåtebesøk.*

- ²⁴UD 38.15/7, Bd. 1, SOK til FD 21/1-49. I SOKs skriv går det frem at saken hadde blitt behandlet i administrasjonsavdelingen, og ikke operasjonsavdelingen der den rettslig hørte hjemme.
- ²⁵UD 38.15/7, Bd.1, fmin til SOK 3/2-49.
- ²⁶UD 38.15/7, Bd. 1, SOK til FD 4/2-49.
- ²⁷UD 38.15/7, Bd. 2, UD-skriv mai 1950. (eksakt dato fremgår ikke).
- ²⁸Kgl. Res. 19/1-51 § 6,12 og 17.
- ²⁹Kgl. Res. 19/1-51 § 8 og § 10.
- ³⁰UD 38.15/7, Bd. 2, FST til FD 12/11-51 og 29/11-51.
- ³¹Kgl. Res.19/1-51, pkt.2.
- ³²UD 38.15/7, Bd. 2, UD-notat Colban 2/2-52, og umin til FD 4/3-52.
- ³³UD 38.15/7, Bd. 2, UD-notat (prot. tjenesten) til FD avd. 1.14/6-54 og US ambOslo luftattache til UD prot. tjenesten 17/9-54.
- ³⁴UD 38.15/7, Bd. 2, flykommandør Motzfeldt til FOK 4/11-54.
- ³⁵Dette kommer jeg tilbake til i kap. 4.
- ³⁶UD 38.15/7, Bd. 2, Brit. ambOslo luftattache Fletcher til UD (prot. tjenesten) 1/12-53.
- ³⁷UD 38.15/7, Bd. 5, dansk ambOslo til UD 2/8-58.
- ³⁸UD 38.15/7, Bd. 4, UD til FD 22/6-57.
- ³⁹UD 38.15/7, Bd. 4, UD til FD 22/6-57.
- ⁴⁰UD 38.15/7, Bd. 3, UD-notat (3 pol. ktr.) 11/9-56. Se håndskrevne bemerkninger.
- ⁴¹UD 38.15/7, Bd. 4, fmin til UD 22/6-57. Ordningen gjaldt ikke for Vest-Tyskland.
- ⁴²UD 38.15/7, Bd. 5, Utkast til svar fra UD (3 pol. ktr.) til dansk ambOslo 26/8-58, se også håndskrevne anmerkninger.
- ⁴³UD 38.15/7, Bd. 5, umin til FD 5/11-58.
- ⁴⁴UD 38.15/7, Bd. 5, fmin til UD 7/1-59.
- ⁴⁵UD 38.15/7, Bd. 5, fmin til UD 7/1-59.
- ⁴⁶UD 38.15/7, Bd. 5, umin til FD 3/2-59.
- ⁴⁷For mer detaljer se UD 38.15/7 Bd. 5, FD til UD 18/3-59.
- ⁴⁸H. Klevberg, Banak flystasjon i strategien 1955-70. Hovedoppgave i historie Universitetet i Trondheim 1995: s. 122.
- ⁴⁹UD 38.15/7, Bd. 5, umin til FD 3/2-59.
- ⁵⁰UD ad-doss, 38.15/7, Bd. 1, UD (3. pol. ktr.) til Statssekretæren 3/10-60. Sitatet gjengis i dette dok.
- ⁵¹UD ad-doss, 38.15/7, Bd. 1, fmin til regj.medl. 18/10- 60 og FD til UD 4/11-60.
- ⁵²Kgl. Res. 19/1-51 § 7 og 17.
- ⁵³UD 38.15/7, Bd. 3, fmin til UD 11/4-56 og brit. ambOslos Aide Memoire til UD 30/1-55.

- ⁵⁴UD 38.15/7, Bd. 2, UD (3 pol. ktr.) 13/3-56.
- ⁵⁵Norge tiltrådte avtalen i oktober 1962.
- ⁵⁶UD 38.15/7, Bd. 5, FD (A/H 3411/12154/58/702) 1958 til UD. Dok. er ikke datert.
- ⁵⁷UD 38.15/7, Bd. 5, FD (A/H 3411/12154/58/702) 1958 til UD. Dok. er ikke datert.
- ⁵⁸UD 38.15/7, Bd. 5, FD (A/H 3411/12154/58/702) 1958 til UD og fmin til UD 18/2-60.
- ⁵⁹UD 38.15/7, Bd. 6, fmin Handal til UD 18/2-60.
- ⁶⁰UD 38.15/7, Bd.6, UD-notat til FD 24/3-60.
- ⁶¹UD 38.15/7, Bd. 6, FD til MOK 20/4-60, Regler for adgang til norsk territorium under fredsforhold for krigsskip fra land som er medlemmer av Atlanterhavspakten. m/vedlegg.
- ⁶²UD 38.15/7, Bd. 6, FD til MOK 20/4-60, Regler for adgang til norsk territorium under fredsforhold for krigsskip fra land som er medlemmer av Atlanterhavspakten. m/vedlegg.
- ⁶³UD 38.15/7, Bd. 6, UD-notat Graver (3 pol. ktr.) 24/10-64.
- ⁶⁴A. Jølstad, Det tyske problem, Norsk sikkerhetspolitisk samarbeid med Vest-Tyskland 1955-65, *Forsvarsstudier* 5/1995: s. 67. Se også kap. 6.
- ⁶⁵UD 38.15/7, Bd. 6, FD til UD 22/8-63 og FD til SOK, UD, FST, HOK og LOK 23/9-63. Også Nederland ble tatt med i fortegnelsen over land som Norge hadde et nært samarbeid med.
- ⁶⁶St. forh. 1951. Del 7: s. 286. 21/2-51.
- ⁶⁷J. Sverdrup, Inn i storpolitikken 1940-49, *Norsk utenrikspolitisk historie*, Bd. 4, 1996: s. 54-57.
- ⁶⁸R. Tamnes, Integration and screening. The Two Faces of Norwegian Alliance Policy, 1945-86, *Forsvarsstudier* 6/1987: s. 67.
- ⁶⁹RA, LOK til FD 20/9-49.
- ⁷⁰UD 33.6/14b, Bd.1, UD-notat Skylstad 7/7-49.
- ⁷¹UD 33.6/14b, Bd. 1, UD-notat Colban 10/5-50.
- ⁷²UD 38.16/13, Bd.1, UD-notat u-råden 4/6-47.
- ⁷³UD 38.16/47, Bd. 1. UD til FD 30/9-49.
- ⁷⁴R. Tamnes, The United States and the Cold War in the High North, *Oslo 1991*: s. 63.
- ⁷⁵R. Tamnes, Integration and Screening. The Two Faces of Norwegian Alliance Policy, 1945-86, *Forsvarsstudier* 6/1987: s. 69-70.
- ⁷⁶FO, FOK, DSS-ref. 25/1-51.
- ⁷⁷UD 38.15/7, Bd. 2, UD-notat 6/6-51, se håndskrevne bemerkninger.

- ⁷⁸UD 33.2/42, Bd. 1, fmin til statsmin 1/11-51.
- ⁷⁹NA, RG 59, 757.00(W)/9-2652 US ambOslo til StateDep. 26/9-52.
- ⁸⁰NA, RG 59, 757.00(W)/8-1552 US ambOslo til StateDep. 15/8-52.
- ⁸¹NA, RG 59, 740.5/8-652, Anderson til Sec. of State 6/8-52.
- ⁸²NA, RG 59, 740.5/8-952, Achilles til Sec. of State 9/8-52.
- ⁸³UD 33.2/42, Bd. 1, ambKøbenhavn til UD 16/9-52.
- ⁸⁴UD 33.2/42, Bd. 1, ambKøbenhavn til UD 16/9-52.
- ⁸⁵R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North, Oslo 1991: s. 88.*
- ⁸⁶UD 33.2/42 Bd. 2, Brind til fmin 18/3-53.
- ⁸⁷UD 33.2/42, Bd. 2, Brind til fmin 18/3-53.
- ⁸⁸UD 33.9/3, Bd. 2, FD III avd. til UD 17/6-53.
- ⁸⁹FO, FST A-pakt, Kopibok, Berg til fmin 17/7-53.
- ⁹⁰FO, FST A-pakt, Kopibok, Berg til fmin 17/7-53.
- ⁹¹FO, FST A-pakt, Kopibok, Berg til fmin 17/7-53.
- ⁹²FO, FST A-pakt, Kopibok, Berg til fmin 17/7-53.
- ⁹³UD 33.2/42, Bd. 2, FD til UD 23/7-53.
- ⁹⁴UD 33.2/42, Bd. 2, FD til UD 23/7-53.
- ⁹⁵RA, SMK 1945-55, Regj. prot. 30/7-53.
- ⁹⁶UD 33.2/42, Bd. 2, UD til FD 6/8-53.
- ⁹⁷UD 33.2/42, Bd. 2, fmin til Brind 26/8-53. Noen fast grense ble imidlertid ikke definert.
- ⁹⁸UD 33.2/42, Bd. 2, brit. ambOslo til UD 13/1-53.
- ⁹⁹UD 33.2/42, Bd. 2, FD til UD 19/1-53.
- ¹⁰⁰Innløpet til Kvænangen og Altafford ligger på ca. 22° Ø.
- ¹⁰¹UD 33.2/42, Bd. 2, FD III avd. til SOK 19/1-53.
- ¹⁰²UD 33.2/42, Bd. 2, FD III avd. til UD 19/1-53, se håndskrevne bemerkninger.
- ¹⁰³Øvelser med landmilitære styrker var ennå ikke aktuelt i noen særlig grad.
- ¹⁰⁴H. Klevberg, Banak flystasjon i strategien 1955-70. *Hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Trondheim 1995: s. 41.*
- ¹⁰⁵R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North, Oslo 1991: s. 140.*
- ¹⁰⁶St.prp. nr. 23 1957, *Om hovedretningslinjer for forsvaret i årene framover.*
- ¹⁰⁷FRUS 1955-57, Vol. 4: s. 621.
- ¹⁰⁸K.E. Eriksen og H.Ø. Pharo. *Kald krig og internasjonalisering. Norsk utenrikspolitikk historie, Bd. 5, Oslo 1997: s. 101.*
- ¹⁰⁹O. Riste og A. Moland, *Stengt Hemmelig, Norsk etterretningsteneste 1945-70, Oslo 1997: s. 106.*

- ¹¹⁰NA, RG 59, 757.54/5-1254, State Dep. til ambWashington 2/6-54.
- ¹¹¹SMK, KU 20/9-54.
- ¹¹²UD 31.1/6, Bd. 1, FD III avd. til UD 21/5-54.
- ¹¹³UD 33.6/14b, Bd. 1, FD til UD 9/8-55.
- ¹¹⁴M. Berdal, *The United States, Norway and the Cold War, 1954-60*, Oxford 1997: s. 153.
- ¹¹⁵For fler detaljer se R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991.
- ¹¹⁶UD 33.2/42, Bd. 3, FD til UD 2/9-54.
- ¹¹⁷UD 33.2/42, Bd. 4, FD til UD 7/9-55.
- ¹¹⁸Jmf. kap. 3. Der en britisk henvendelse i 1953 fremprovoserte Brynilden (21° 10' østlig lengde) som ny grense for alliert virksomhet.
- ¹¹⁹UD 38.16/13 Bd. 3, FD til UD 22/6-55.
- ¹²⁰UD 38.15/25, Bd. 1, UD-notat (3 pol. ktr.) 6/7-55.
- ¹²¹UD 38.15/25, Bd. 1, UD-notat (pol. avd.) 6/7-55.
- ¹²²UD 38.15/25, Bd. 1, UD-notat (pol. avd.) 6/7-55.
- ¹²³UD 38.15/25, Bd. 1, UD-notat (pol. avd.) 6/7-55.
- ¹²⁴UD 33.2/42, Bd. 5, FD-notat til UD 26/1-56 og FOK-notat til FD 13/2-56.
- ¹²⁵UD 38.15/7, Bd. 5, FD til FOK 27/5-59. Reglementet fra 1. mai 1958 har ikke vært mulig å oppdrive i det tilgjengelige arkivmaterialet. I de nye klareringsbestemmelsene som ble gjort gjeldende fra 1. juni 1959 som avløste reglene fra 1. mai 1958, går det frem at kun mindre språkmessige endringer var gjort bl. a. i pkt. 9. som omhandler begrensningen 24° Ø. Til grunn for å hevde at 24. lengdegrad kom inn i reglementet 1. mai 1958 viser jeg også til Aftenposten 31/1-59 i forbindelse med «Bodø-saken». Der uttalte direktør i Utenriksdepartementets pressetjeneste Tor Myklebost at: «Etter gjeldende norske bestemmelser tillates ikke flyvning av allierte fly over norsk territorium øst for den 24. lengdegrad ...». Min kursivering.
- ¹²⁶Aftenposten 21/1-59. For flere detaljer se kap. 5.
- ¹²⁷UD 38.15/7, Bd. 6, FD til UD 20/4-60. «Regler for adgang til norsk territorium under fredsforhold for krigsskip fra land som er medlemmer av Atlanterhavspakten». For Handals forslag fra 1958 se UD 38/15/7, Bd. 5, FD til UD, A/H 3411/12154/58/702. Dok. er ikke datert, men som det går frem av ref. er det fra 1958.
- ¹²⁸Dagbladet 9/8-55. Tidligere hadde det vært arrangert bussturer til den sovjetiske grensen ved Storskogen under hurtigrutens opphold i Kirkenes.
- ¹²⁹O. Riste og A. Moland, *Strengt hemmelig, Norske etterretningsteneste 1945-70*, Oslo 1997: s. 110-111.

- ¹³⁰Aftenposten 21/1-59.
- ¹³¹RA, FD H-arkiv, eske 158 A, FD-notat 13/10-60.
- ¹³²UD ad-doss, 31.1/7, Bd. 1, UD-notat 21/5-60.
- ¹³³En rekke av de øvelsesmessige anløp av norske flyplasser som NATO samarbeidet ga foranledning til i tiden før 1958, var i virkeligheten rekognoseringsoperasjoner.
- ¹³⁴RA, FD H-arkiv, eske 158 A, Notat (Georg Krane) til FD 27/1-59.
- ¹³⁵UD 31.1/7, Bd. 2, ambMoskva-notat til umin 19/5-60.
- ¹³⁶RA, FD H-arkiv, eske 158 A, RSU 4/12-59.
- ¹³⁷UD 33.6/14 b, Bd. 1, UD-notat (pol. avd.) 9/12-59.
- ¹³⁸UD ad-doss, 31.1/7, Bd. 1, UD-notat 21/5-60.
- ¹³⁹UD 31.1/7, Bd. 2, ambAnkara til UD 10/5-60.
- ¹⁴⁰UD 31.1/7, Bd. 2, ambMoskva til UD 8/5-60.
- ¹⁴¹UD 31.1/7, Bd. 2, avskrift av note fra den sovjetiske regj. til den norske regj. 13/5-60.
- ¹⁴²UD 31.1/7, Bd. 2, ambMoskva til umin 19/5-60.
- ¹⁴³UD 31.1/7, Bd. 2, ambMoskva-notat til UD 9/6-60.
- ¹⁴⁴UD ad-doss, 31.1/7, Bd. 1, UD-notat 17/9-60. Påstandene fra sovjetisk hold om at den amerikanske spionflygeren Powers tidligere hadde vært i Norge så tidlig som i 1958 ble bekreftet av forsvarsminister Handal i stortingsdebatt 30. mai 1960 vedrørende U2-saken.
- ¹⁴⁵UD ad-doss, 31.1/7, Bd. 1, den norske regj. til US ambOslo 13/5-60.
- ¹⁴⁶UD 31.1/7, Bd. 3, US ambOslo til umin 18/5-60.
- ¹⁴⁷K.E. Eriksen og H.Ø. Pharo, Kald krig og internasjonalisering 1949-65, Norsk utenrikspolitisk historie, Bd. 5, Oslo 1997: s. 217-218.
- ¹⁴⁸UD ad-doss, 31.1/7, Bd. 1, UD-melding til ambMoskva 15/6-60.
- ¹⁴⁹UD 31.1/7, Bd. 5, ambWashington-melding til UD 12/7-60.
- ¹⁵⁰UD ad-doss, 31.1/7, Bd. 1, FNdelNew York-melding til UD 2/5-60. Dette synet ble presentert av den amerikanske umin Herter, og delvis stadfestet av Eisenhower 11/5-60.
- ¹⁵¹UD ad-doss, 31.1/7, Bd. 2, Sovjetisk note til den norske regj. 11/7-60.
- ¹⁵²R. Tamnes, The United States and the Cold War in the High North, Oslo 1991: s. 123.
- ¹⁵³UD 31.1/7, Bd. 5, NATODelParis til UD 14/7-60.
- ¹⁵⁴UD ad-doss, 31.1/7, Bd. 2, norsk svar på sovjetisk note av 11/7-60.
- ¹⁵⁵UD ad-doss, 31.1/7, Bd. 5, UD-telegram til ambMoskva 11/7-60.
- ¹⁵⁶UD 31.1/7, Bd. 5, FNdelNew York til UD 22/7-60.
- ¹⁵⁷De sjømilitære begrensningene ble ikke revidert.

- ¹⁵⁸UD ad-doss, 38.15/7, Bd. 1, UD-notat Engen 12/10-60.
- ¹⁵⁹UD ad-doss, 38.15/7, Bd. 1, fmin skriv til regj. medl. 18/10-60.
- ¹⁶⁰UD ad-doss, 38.15/7, Bd. 1, fmin skriv til regj. medl. 18/10-60. Bestemmelsene fra 1951 inneholdt ikke et slikt skille mellom Sør- og Nord-Norge. Det var derimot skilt mellom opphold i krigshavnsområder (8 dager) og landet for øvrig (14 dager). Dette gjaldt både for sjø- og luftfartøyer.
- ¹⁶¹UD ad-doss, 38.15/7, Bd. 1, fmin skriv til regj. medl. 18/10-60.
- ¹⁶²UD 31.1/7, Bd. 3, UD-melding til ambMoskva 13/6-60.
- ¹⁶³UD ad-doss, 31.1/7, Bd. 2, ambWashington -melding til UD 11/10-60.
- ¹⁶⁴UD ad-doss, 31.1/7, Bd. 2, UD-notat (pol. avd.) 8/6-61.
- ¹⁶⁵UD ad-doss, 38.15/7, Bd. 1, fmin skriv til regj. medl. 18/10-60.
- ¹⁶⁶UD ad-doss, 31.1/7, Bd. 2, ambWashington-melding til UD 11/10-60.
- ¹⁶⁷FO, A-pakt arkiv, DSS-ref. 10/3-61.
- ¹⁶⁸SMK, RSU 27/10-61.
- ¹⁶⁹SMK, RSU 2/5-61.
- ¹⁷⁰NA, RG 59, 757.00 (W) / 5-1960, US ambOslo til Dep.of State 19/5-60. NA, RG 59, 757.00 (W) / 6-3060, Willis til Dep.of State 30/6-60. Det norske luftvåpenet fant dette svært pinlig.
- ¹⁷¹NA, RG 84, 321 NATO-Fall Exercise, Fisher Howe til Dep. of State 2/9-60. UD 33.2/42, 10. FD avd.III til DELNORVEG 7/1-61.
- ¹⁷²R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North, Oslo 1991: s. 93.*
- ¹⁷³RA, SMK, regj.not. FD 1945-56.
- ¹⁷⁴Den nye tankegangen minnet mye om NCS-68 og Nitzes ideer fra tidlig på 1950-tallet.
- ¹⁷⁵FO, FOK A-pakt, DSS-ref. 19/6-59 og 24/7-59.
- ¹⁷⁶SMK, RSU 7/6-62.
- ¹⁷⁷R. Tamnes, *Integration and Screening. The Two Faces of Norwegian Alliance Policy, 1945-86, Forsvarsstudier 6/1987: s. 67.*
- ¹⁷⁸SMK, RSU 7/6-62.
- ¹⁷⁹SMK, RSU 26/2-63.
- ¹⁸⁰*Reminiscences of Admiral Alfred G. Ward U.S. Navy, U.S. Naval Inst., Oral Hist. Collection, s. 272.*
- ¹⁸¹*Reminiscences of Admiral Charles K. Duncan U.S. Navy, U.S. Naval Inst., Oral Hist. Collection, Vol. III, s. 1531.*
- ¹⁸²R. Tamnes, *Oljealder 1965-95, Norsk utenrikspolitikks historie, Bd. 6, Oslo 1997: s. 107.*
- ¹⁸³FO, FST A-pakt, FST-skriv til FD 17/1-63.

- ¹⁸⁴FO, FST A-pakt Boks 40 Mappe 339.3, FST-skriv til FD 27/4-64. Sitatet er gjengitt i dette skrevet.
- ¹⁸⁵FO, FST A-pakt Boks 40 Mappe 339.3, FST-skriv 6/6-63.
- ¹⁸⁶H. Klevberg, Banak flystasjon i strategien 1955-70. Hovedfagsoppgave i historie Universitetet i Trondheim 1995. s. 126.
- ¹⁸⁷FO, FST A-pakt Boks 40 Mappe 339.3, FST-skriv til FD 27/4-64.
- ¹⁸⁸UD 33.2/42, Bd. 12, UD-notat Graver 19/6-64.
- ¹⁸⁹UD 33.2/42, Bd. 12, UD-notat Graver 19/6-64.
- ¹⁹⁰SMK, RSU, 7/7-64.
- ¹⁹¹SMK, RSU, 7/7-64.
- ¹⁹²Gerhardsen, Lange, Lie, Gundersen og Himle. Cappelen var også medlem av Regjeringens sikkerhetsutvalg, men han var ikke til stede ved dette møtet.
- ¹⁹³SMK, RSU, 9/10-64.
- ¹⁹⁴UD ad-doss, 38.15/7, Bd. 1, FD til forsvarssjefen 1/10-68.
- ¹⁹⁵FO, FST A-pakt Boks 40 Mappe 339.3, FST til FD 27/4-64. Mer presist gikk forslaget ut på at mellom 19° Ø og 27° Ø skulle maksimalt 5 fly tillates samtidig.
- ¹⁹⁶FO, FST A-pakt Boks 40 Mappe 339.3, FST til FD 27/4-64.
- ¹⁹⁷UD 38.15/7, Bd. 6, FD 1/4-65: «Regler om adgang til og opphold i norsk luftterritorium for militære luftfartøyer tilhørende andre NATO-land under fredsforhold».
- ¹⁹⁸Fokus i avsnittet er satt på luftmilitære begrensninger, fordi det var på dette området det tyske bidraget i Norge var størst.
- ¹⁹⁹UD 33.2/42, Bd. 10, UD-notat (3. pol. ktr.) 13/4-64.
- ²⁰⁰FO, FST, A-pakt Boks 40 Mappe 339.3, FST-notat 1/9-66.
- ²⁰¹UD 11.8/43, Bd. 1, UD-notat (4.pol. ktr.) 10/7-63.
- ²⁰²UD 11.8/43, Bd. 1, UD-notat (pol. avd.) 31/7-63.
- ²⁰³UD 11.8/43, Bd. 1, UD-melding til ambWashington 31/7-63.
- ²⁰⁴Reminiscences of Rear Admiral Joshua W. Cooper U.S. Navy, U.S. Naval Inst., Oral Hist. Collection, s. 474.
- ²⁰⁵UD 34.4/99, Bd. 17, UD-notat (5. pol. ktr.) 5/5-66.
- ²⁰⁶Arbeiderbladet 7/11-67.
- ²⁰⁷K.E. Eriksen og H.Ø. Pharo, Kald krig og internasjonalisering 1949-65, Norsk utenrikspolitikk historie, Bd. 5, Oslo 1997: s. 90-91.
- ²⁰⁸K.E. Eriksen og H.Ø. Pharo, Kald krig og internasjonalisering 1949-65, Norsk utenrikspolitikk historie, Bd. 5, Oslo 1997: s. 214
- ²⁰⁹NA, RG 59, 757.521/1-956, US ambOslo til State Dep. 9/1-56.
- ²¹⁰K.E. Eriksen og H.Ø. Pharo, Kald krig og internasjonalisering 1949-65, Norsk utenrikspolitikk historie, Bd. 5, Oslo 1997: s. 283-286.

English summary

Norway's self-imposed restraints in the High North, 1945-65

During the Cold War Norway established a series of self-imposed restraints on NATO military activity on Norwegian territory in peacetime. The most important of these restraints were the ban on Allied military activity, including the stationing of troops and nuclear weapons, in the Far North. The ban was most effective in the county of Finnmark, which shares a border with the Soviet Union or Russia. The purpose of this policy was to uphold good relations with the Soviet Union and pay due regard to a domestic opposition. One might say that the restrictions were part, first, of the two faces of deterrence and reassurance in Norway's relation to the Soviet Union and, second, of the two interrelated faces of integration and screening in relation to NATO.

The purpose of this study is to analyse the development of Norway's self-imposed restraints on Allied military activity in the northern part of the country from the late 1940s until the mid-60s. The study shows that as early as in 1948-49 the Norwegian authorities expressed the need to avoid Allied presence in the northern parts of Norway. This policy matured in connection with the NATO exercise Main Brace in 1952. At this early stage, the geographical perspective was very broad, including most parts of North Norway. Later in the 1950s, the focus was primarily limited to the county of Finnmark.

The first phase of the formalisation of the Finnmark restraints took place in 1958-60. Attention was still primarily focussed on Allied air and, to some extent, naval activities. The essence of the restraints at that stage was that Allied aircraft were not allowed to use Norwegian air bases on missions east of longitude 24 degrees East, nor were Allied naval vessels allowed to enter Norwegian territorial waters east of the same longitude.

The next important phase occurred early in the 1960s, after SACEUR had established the Allied Mobile Force (AMF). A major purpose of the

AMF was to deal with incursions or limited attacks against exposed areas in the Alliance. However, Norway turned down requests by the Alliance to allow the force to advance into Finnmark and to use the Banak airfield when exercising in Norway. Hence, restrictions were put on Allied land and air military operations in the county in peacetime.