

FORSVARSSSTUDIER 4/1996

Luftmakt i Finnmark

Banak flystasjon i Den kalde krigen, 1955-1970

Håvard Klevberg

Innhold

Introduksjon	5
Base for konvensjonell luftmakt, 1938-55	10
Nybrott, krig og gjenreising på Banak, 1938-52	10
Integrasjon i NATO og nedlegging av Banak i 1952	15
Kald krig blåser liv i Banak, 1955-57	21
Aktører, taktikk og strategi, 1955	21
NATO forkaster Banak 1957	32
Fremskutt luftmakt for "massiv gjengjeldelse", 1958-61	41
Offensiv luftmaktkapasitet på Kola og geostrategisk fokus på Finnmark	41
Banak stiger frem	48
NATO-utbygging vedtas	56
Brohode for "fleksibelt svar", 1962-70	67
Strategiskifte underveis i NATO	68
Emergency Standard eller Air Head-status?	71
Integrasjon under strammere tøylar	81
Den andre NATO-utbyggingen vedtas	92
Den store prinsippdebatten	94
Restriksjoner for alliert luftmakt i Finnmark, 1951-65	102
Tillemping på 1950-tallet: Delegert myndighet og detaljert reglement	104
U-2-krise og sterkere politisk kontroll på 1960-tallet	109
Konklusjon.....	118
Brytningstid for strategiene	118
Summary: Banak in National and Allied Strategy	128
Noter	130
Terminologi og forkortelser	150

Introduksjon

Halvøya Banak ligger i vårt nordligste fylke innerst i Porsangerfjorden. Sett fra oven ligner denne landtungen en hjørnetann. Den karakteristiske formen har gitt opphav til navnet; Banak er en form av det samiske ordet *bænnike*, som på norsk betyr tann. Finnmarkskysten byr ikke på mange steder der forholdene fra naturens side ligger så godt til rette for å bygge landingsstripe for fly som på Banak. Det flate morenelandskapet må ha virket innbydende på en flyger på jakt etter et sted å sette hjulene ned på langs vår ugjestmilde grense mot Barentshavet.

NATO-myndighetene fattet interesse for Banak som strategisk objekt for alvor på midten av 1950-tallet. Alliansen ønsket å etablere landingsmuligheter for NATO fly på halvøya. En av Norges nordligste utposter var dermed blitt en variabel i Den kalde krigen; flystasjonen har siden da speilet forholdet mellom Norge og NATO, og forholdet mellom Norge og Sovjetunionen. Norske politiske og militære myndigheter så også etter hvert en fordel i å legge en rullebane der. I løpet av 1960-tallet finansierte NATO to utbygginger på Banak. Én helt på begynnelsen og én mot slutten av tiåret. En omfattende omstilling preget NATO på 1960-tallet; sterke krefter var i sving for å bytte ut gjeldende strategi, "massiv gjengjeldelse", med en mer fleksibel strategi. Utbyggingene av Banak flystasjon fant sted samtidig med denne omstillingen.

Finnmark har vært et sensitivt område i norsk sikkerhetspolitikk gjennom hele etterkrigstiden. På 1950 og 60-tallet la Norges selvpålagte restriksjoner sterke begrensninger på NATO-flyginger i Nord-Norge, og enda sterkere i Finnmark; allierte flyginger øst for den 24. lengdegrad kunne bare klareres av politiske myndigheter. Til tross for at NATO finansierte utbyggingen, har allierte fly vært avskåret fra å bruke rullebanen i fredstid.

Denne studiens hovedanliggende er å søke svaret på hvorfor og hvorledes utbyggingene på Banak ble til; hva ville allierte og nasjonale militærmyndigheter og den politiske ledelse med et luftmaktetablisement på

et så unnselig sted langt fra befolkningskonsentrasjoner og ressursområder, og hvorfor var den første utbyggingen utilstrekkelig? Dessuten vil studien gjøre det til sitt problem å avdekke forhold rundt de selvpålagte restriksjoner; hvorfor fikk ikke allierte fly adgang til en rullebane som var bygget med allierte midler? Kanskje kan et nærmere studium av Banak flystasjon belyse sider ved alliansens utvikling; når foregikk skiftet i NATOs strategi på nordflanken? Med utgangspunkt i disse problemene håper jeg å kunne beskrive og forklare *Banak flystasjons strategiske betydning både i alliert og nasjonal kontekst* i den grad disse kan betraktes adskilt. I tillegg er det mitt håp å vinne ny innsikt om Den kalde krigen ved å belyse den fra utposten Banak er. Nettopp på grunn av sine egenskaper som en liten, fjerntliggende og tilsynelatende ubetydelig utpost i Den kalde krigens verden har Banak flystasjon kanskje vært en desto tydeligere indikator på motsetningene; den ble aldri en avgjørende faktor for utformingen av alliert strategi, men siden Banak-saken derfor var forbundet med mindre prestisje i NATO, var det trolig mindre problematisk å få gjennomslag for nye idéer nettopp der.

Redegjørelsen for Banak vil anlegge et strategisk perspektiv. Det vil si at strategiske og forsvarspolitiske vurderinger vektlegges både med hensyn til utbyggingene på Banak og de selvpålagte restriksjonene. Nasjonale politiske beslutningsprosesser er forsøkt fremhevet i de tilfeller de bidrar til å belyse strategiske valg og prioriteringer. Storpolitiske begivenheter er bare unntaksvis antydnet. På den annen side vil nok den som er på jakt etter detaljer omkring anlegg og personell ved Banak flystasjon, også lete forgjeves.

Studien er avgrenset til perioden fra slutten av 1930-tallet til siste del av 1960-tallet. Innledende gjøres det rede for omstendighetene rundt Banak fra 1930-tallet til midten av 1950-tallet. Hoveddelen av studien vil være avgrenset til den perioden NATO har vist interesse for Banak; fra 1955 følges utviklingen frem til tiltakene i Finnmark etter Tsjekkoslovakia-krisen i 1968. Siste kapittel er underlagt separat kronologi. Det tar til med opprinnelsen for Finnmark-restriksjonen. Hovedvekten er lagt på tiden fra 1959, som er året da restriksjonene og adgangsreguleringen var på sitt mest

tillempede, til 1965 da den siste revisjonen av restriksjonene på 1960-tallet fant sted. Tidsavgrænsingen for studien i sin helhet vil således fremstå noe frynsete i begge ender.

Om Banak flystasjon er lite skrevet i historiebøkene. Det finnes en og annen linje i historiske fremstillinger av Luftforsvaret. Av Kald krigshistorikerne har Rolf Tamnes pekt på at NATOs utbygging av flystasjonen på 1960-tallet var et resultat av flankeperspektivets fremvekst i alliert strategi.¹ En mer omfattende diskusjon om den nordøstligste militære flystasjon i Norge mangler.

Noe mer er skrevet om restriksjoner for NATO-operasjoner i Norge, men dette dreier seg alt overveiende om base- og atompolitikken, oftest omhandlet i et statsvitenskapelig perspektiv.² Mindre er derimot gjort for å beskrive og forklare adgangsreguleringen av allierte militære flys tilstedeværelse i Finnmark i fredstid. Denne restriksjonen vil her bli omtalt som Finnmark-restriksjonen. I herværende studie er den behandlet med hovedvekt på Banak i perioden 1959-65. Det er rom og behov for et helhetlig studium og en viss opprydding i begrepsbruken rundt de selvpålagte restriksjoner. Her er bare en liten del av dem omtalt.

En kort forklaring av enkelte grunnleggende militære begreper vil lette lesningen av studien. Bruken av begrepet *strategi* har ikke vært entydig og uproblematisk i politisk og militær litteratur. Blant annet vektleggingen av den politiske dimensjon har ført til en utvidelse av strategibegrepet i nyere tid. Deler av herværende studie er anbragt i sfæren mellom tradisjonell strategi og politikk. En moderne beskrivelse av strategi som høver godt for vårt formål, lyder som følger:

*The art and science of employing the armed forces of a nation to secure the objectives of national policy by the application of force or the threat of force.*³

På de steder der det man kunne kalle norsk strategi omhandles, har jeg valgt å anvende begrepene forsvars- eller sikkerhetspolitikk til tross for at disse begrepene har en noe videre betydning. Formålet med dette er å bruke

begreper om denne delen av norsk politikk som flest mulig har et forhold til. Også doktriner og luftmakt blir sentrale begreper i behandlingen av studiens problemstillinger. *Doktriner* er læresetninger til veiledning i utøvelsen av militær strategi. Begrepet anvendes her i overensstemmelse med følgende definisjon: "Fundamental principles by which the military units guide their actions. They are authoritative, but require judgement in application".⁴ En doktrine er med andre ord mer et redskap som gir generelle retningslinjer, enn den er et sett av dogmer. Begrepet *luftmakt* defineres her som resultatet av å bruke systemer som opererer i, eller passerer gjennom luften til militære formål.

For ytterligere å berede veien for studien om Banak følger her en kort klargjøring av to sikkerhetspolitiske begrepspar. I sin beskrivelse av norsk sikkerhetspolitikk i Den kalde krigen lanserte Johan Jørgen Holst merkelappene *avskrekking* og *beroligelse*. Det var sentralt å avskrekke sovjetiske ekspansjonsplaner. Men like viktig var det å unngå provokasjoner som kunne få Sovjetunionen til å iverksette angrep.⁵

Merkelappene har en åpenbar begrensning med hensyn til å beskrive Norges sikkerhetspolitiske situasjon; de tar bare hensyn til den norske sikkerhetspolitiske kommunikasjon med Sovjetunionen, som kun var én av Den kalde krigens to hovedaktører. For å bøte på dette har Rolf Tamnes innført to nye merkelapper, *integrasjon* og *avskjerming*, for å beskrive forholdet mellom Norge og vestmaktene. For å styrke sin sikkerhet har Norge etablert stadig sterkere sikkerhetspolitiske bindinger mot vest, fremfor alt gjennom samarbeidet og integrasjonen i NATO. Men i lys av maktbalansen i Den kalde krigen har Norge funnet det riktig å begrense alliert militær virksomhet på norsk territorium.⁶ Med denne avskjermingen overfor NATO i fredstid ville norske myndigheter unngå den sekundære trusselen; at vestmaktene skulle antenne den primære.⁷

Praktisk sett er de to settene med merkelapper langt på vei synonyme; både integrasjon og avskrekking innebærer et troverdig forsvar; både avskjerming og beroligelse har ført til restriksjoner for NATOs aktivitet i Norge i fredstid. Distinksjonen er likevel nødvendig for å oppnå balanse i skildringen av Norge som aktør i Den kalde krigen. Denne studien har blant

annet som mål å se utbyggingene av Banak flystasjon i lys av utviklingen i NATOs strategi. Med andre ord legger den overveiende vekt på Norges sikkerhetspolitiske kommunikasjon med vestmaktene. Derfor anvendes merkelappene integrasjon og avskjerming der jeg finner det naturlig å fremheve de to sikkerhetspolitiske dimensjonene i sammenheng med utbyggingene på Banak.

Base for konvensjonell luftmakt, 1938-55

Feltstripen på Banak ble første gang anlagt i 1938. Siden da har halvøya speilet de omskiftende strategiske konjunkturer i regionen. I det følgende presenteres et utsyn over hvordan Banak på 1930- og 1940-tallet tiltrakk seg interesse. Fra flere hold så man fordeler i en flyplass i Finnmark inntil norske militære myndigheter la ned stasjonen i 1952. Etter det lå den mer eller mindre brakk til Den kalde krigen skapte behov for flyplassen igjen på midten av 1950-tallet.

Nybrott, krig og gjenreising på Banak, 1938-52

Fra begynnelsen i 1938 til Forsvaret i 1952 gav til kjenne at det ikke var interessert i Banak, var flystasjonen gjenstand for oppmerksomhet i tre bølger. Først gjennom norsk luftmilitært engasjement i Finnmark på slutten av 1930-tallet. Deretter som base for tyske fly under Den andre verdenskrig. Omsider ble Banak viet interesse ved oppbyggingen av Forsvaret etter krigen. Flyplassen var blant annet et av satsingsområdene for Forsvarskommisjonen av 1946.

Forut for den første bølgen av oppmerksomhet kan vi spore to trender som begge virket til fordel for en rullebane på Banak. For det første ble det på 1930-tallet etablert en luftoperativ doktrine for Det norske forsvar. Som de fleste analyser av Forsvaret på 1930-tallet tok også denne utgangspunkt i trusselen om et strategisk overfall mot et nøytralt Norge. Det vil si at en krigførende part sikret seg støttepunkter på den norske kyststripen for egne militære operasjoner. Et slikt overfall kunne finne sted hvor som helst i landet. Utøvelse av luftmakt i Norge måtte derfor preges av en fleksibel utnyttelse av flystyrken; den måtte kunne settes inn der behovet var til stede. Doktrinen satte høye krav til forekomsten av rullebaner. Det var et åpenbart behov for å bygge ut nettverket av feltflyplasser for å hindre strategiske overfall.⁸

Forutsetningen for at flyvevåpnet skal kunne løse sine oppgaver er at dets markorganisasjon er i orden (flyveplasser og flyvehavner fordelt over landet). Under denne forutsetning er flyvevåpnet den del av forsvarsorganisasjonen som lettest kan flyttes fra landsdel til landsdel og derfor raskest kan bli satt samlet inn mot det punkt hvor faren truer i øyeblikket.⁹

Oberst Otto Ruge så for seg et luftforsvar som en nasjonal mobil innsatsstyrke. Norske fly måtte settes inn så hurtig og så nær som mulig for å engasjere fiendens transportflåte og landgangsstyrke. Konturene av et norsk luftforsvar basert på strategisk mobilitet kom til syne allerede på 1930-tallet.¹⁰

For det andre hadde militære myndigheter på 1930-tallet, på oppfordring fra forsvarsrådet, drøftet situasjonen i Finnmark. En kraftig økning av generell sovjetisk virksomhet i nord førte også med seg en hurtig utbygging av sovjetisk militærmakt i området. Det var bygget flyplasser i en kjede fra Leningrad til Murmansk, og Nordflåten var en realitet fra 1932. To regimenter var opprettet på Kola. På bakgrunn av utviklingen i Nord-Russland, sammenholdt med det forverrede forhold mellom Sovjet og Tyskland, mente de militære myndigheter at Finnmark var langt mer utsatt ved utgangen av 1930-årene enn under Den første verdenskrig. Dette satte strengere krav til det norske nøytralitetsvernet, også i luften. Det var klart at 6. divisjon trengte forsterkninger sørfra for å klare oppgaven med nøytralitetsvern. De militære myndigheter gjorde også oppmerksom på mangler ved kommunikasjonen i det spredt befolkede fylket. Regjeringen så seg derfor i november 1936 i stand til å bevilge kr. 4 millioner ekstra til Forsvaret. Av dette havnet nesten halvparten hos 6. divisjon til såkalte sikringstiltak i Nord-Norge.¹¹

Feltstripen på Banak var et resultat av begge disse tendensene. På hele 1930-tallet ble det arbeidet for flyplasser i Nord-Norge. Fra midten av 1930-årene begynte de militære myndigheter å interessere seg for å anlegge flyplasser i Finnmark, og sommeren 1938 ble et areal på Banakhalvøya planert til en trekantet feltflystripe. Året etter lot Forsvaret en speideving

operere fra plassen.¹² Nord-Norge fikk i tillegg sin egen flyavdeling; Hålogaland Flyavdeling ble etablert i 1938, og en egen luftvernavdeling for Nord-Norge ble opprettet det påfølgende år. Etableringen av feltflyplassen på Banak var i overensstemmelse med den militære ledelses prioriteringer med hensyn til et fleksibelt luftforsvar, og den reflekterte samtidig Nord-Norges mer utsatte geostrategiske plassering som en følge av sovjetiske disposisjoner i nordområdene.¹³

Den andre bølgen av oppmerksomhet nådde Banak under den tyske okkupasjonen. Tyskerne gjorde flystripen til et viktig luftmaktsetablissement allerede i en tidlig fase av Den andre verdenskrig. Hitler hadde besluttet å angripe Sovjetunionen, og som et ledd i forberedelsene startet en storstilt utrustning av Porsangerområdet i 1940. Blant annet ble fasilitetene på Banak utbedret til en fullverdig flystasjon. Selv om området tilhørte Norges og Det tredje rikets desiderte utkant, var det tiltenkt en viktig plass i tysk strategi. Rullebanen på Banak målte da den var klar 22. september 1940, 1000 meter i lengde og 200 meter i bredde. To trehangarer ble også oppført. Store mengder brennstoff og bomber var lagret. Okkupasjonsstyrkene forbedret flystripen og stasjonsområdet under krigens løp. Banak ble den viktigste basen for tyske bombefly i Nord-Norge. Spesielt var den nyttig for Luftwaffe som utgangspunkt for angrep på Murmansk-konvoiene.¹⁴

Alliert etterretning fulgte disposisjonene på Banak nøye, blant annet ved etterretningsflygninger. Flystasjonen ble grundig fotografert 10. september 1943. En britisk etterretningsrapport gjorde påfølgende sommer utførlig rede for anleggenes tilstand. To parallelle rullebaner, hver med en lengde på omlag 1800 meter, var konstruert i treplank; trevirke var mer eller mindre standard dekke på rullebaner i Norge under krigen.¹⁵ Tyskerne hadde fått i stand et luftmaktsmaskineri med betydelig kapasitet og slagkraft.

Da krigen var over, etterlot okkupasjonsmakten seg store ødeleggelse i Banak-området. Rullebanen ble sprengt under tyskernes tilbaketrekning fra distriktet i 1944. Kirken i Kistrand var den eneste bygningen som fikk stå uskadet igjen.¹⁶

Den tredje omgangen med oppmerksomhet mot Banak flystasjon kom

ikke lenger enn til planleggingsstadiet. Den fulgte etter at både tyskere og russere hadde trukket seg ut av Finnmark etter krigen. Skadene påført under kapitulasjonen ble provisorisk utbedret av Luftkommando Nord-Norge de første årene etter krigen. Finnmark skulle gjenreises, og Banak var blant objektene Forsvaret ønsket å satse videre på. Rullebanen kunne etterhvert brukes til kommunikasjons- og ambulanseflyging.¹⁷ Sent på 1940-tallet ble en del av trelemmene fjernet slik at rullebanens bredde var 60 meter.¹⁸ Plankene fra flystripen kom godt med både i sivil og militær gjenreising.¹⁹ Banak var fra norsk hold tiltenkt oppgaver også etter krigen, men planer og tiltak bar bud om en til overmot grensende optimisme.

Tidsperspektivet for anvendelsen av Banak flystasjon var både kortsiktig og langsiktig. På kort sikt foregikk gjenreisningen av Forsvaret etter krigen i henhold til Plan for en første reising av Norges forsvar, også kalt Treårsplanen. Planen var utarbeidet av Forsvarsdepartementet i 1945-46, og ble godkjent ved Kongelig resolusjon av 13. september 1946. Tiden frem til 1. juli 1949 falt inn under dette planverket. Det ble holdt for helt nødvendig å bygge videre på både norske og tyskbygde eksisterende anlegg. Perioden var preget av stadige justeringer og forsøk på å skaffe orden i de uendelige arbeidsoppgavene.²⁰ Ny giv og optimisme preget planene for å få landet på fote.

Den kortsiktige satsingen var ikke bare motivert av optimistiske vyer. Tsjekkoslovakia-krisen i begynnelsen av 1948, utviklingen av et forsvarssamarbeid mellom Sovjet og Finland og rykter om at Norge ville få "tilbud" om et lignende samarbeid førte til frykt for sikkerhetspolitiske tumulter. I denne situasjonen forsøkte blant andre utenriksminister Halvard Lange og forsvarsminister Jens Christian Hauge å få klarhet i mulighetene for hjelp fra vestmaktene i tilfelle krise. Våre tidligere allierte hadde lite å tilby på dette tidspunkt.²¹ Foreløpig måtte Norge nøye seg med å signalisere sin politiske holdning alene.

Våren 1948 ble det satt i verk ekstraordinære beredskapstiltak. Både befal og menige ble innkalt til seks måneders beredskapstjeneste. Det ble bevilget penger til flere Vampire fly enn man opprinnelig hadde funnet

nødvendig. Likeledes ble også luftvarslingen forsterket. De første flyene ble hentet fra England i slutten av april.²²

Finnmark, landets eneste fylke med grense til Sovjetunionen, havnet i fokus. Luftforsvarets overkommando foretok en inspeksjonsreise til Banak sommeren 1948. Konklusjonen var at de topografiske forhold lå godt til rette for utbygging av Banak. Omfanget av fremtidig aktivitet på Banak kunne økes uten store investeringer. Rullebanen kunne med enkelhet forlenges og forsterkes.²³ Nytt sementdekke på rullebane og taksebaner var anslått å koste maksimalt kr. 350 000,-. Støpesand fantes i stort monn på stedet, og noe av materialene fra rullebanen kunne benyttes til oppføring av de nødvendigste bygninger. Foruten enkelte operative bygg hadde stasjonsledelsen ambisiøse planer om blant annet mannskapsforlegning for en avdeling på størrelse med en tropp, samt velferdsbygninger og familieboliger. Inspektørene la seg på en svært nøktern bygningstandard. Veggene skulle være av et enkelt lag plank og fugene skulle bare "dyttes".²⁴ Ikke akkurat luksuriøse forhold beliggenheten tatt i betraktning.

Også på lengre sikt ble det arbeidet med oppbygging av forsvaret i Finnmark. Forsvarskommisjonen av 1946 inkluderte Banak i Seksårsplanen for Forsvarets fremtidige organisasjon. Innstillingen fra kommisjonen forelå i oktober 1949, tilstrekkelig sent til at den kunne ta tilslutningen til Atlanterhavspakten i betraktning.

Seksårsplanen vektla luftmakt og nordlige landsdeler. Den innebar en norsk anerkjennelse av luftmakt "som i den moderne krig [hadde] vist seg å spille en stadig større rolle ved praktisk talt alle operasjoner." Planen tok til orde for å skyve militære operasjonsbaser så langt frem mot målene som mulig.²⁵ Forsvarskommisjonen foreslo derfor en organisasjon av Luftforsvaret blant annet bestående av fire flyplasser i Nord-Norge med status utover reserveflyplass. Av disse ligger både Høybuktknoen og Banak i Finnmark fylke. Bardufoss var den eneste flystasjonen i Nord-Norge som var tiltenkt fast stasjonering av landbaserte fly.²⁶

Forsvarsstaben var også innstilt på oppgradering av Banak. Luftforsvarets overkommando gav første prioritet til nytt dekke på rullebane og taksebaner, fullføring av hangar og bygging av lager og

kloakkanlegg i sitt forslag til seksårsplan. Forøvrig var familieboliger, fritidsbygg og idrettsanlegg på ønskelisten.²⁷ Forsvaret hadde gitt til kjenne et optimistisk behov for høy standard og mulighet til å holde tritt med utvikling.²⁸

Det skulle vise seg at Forsvarskommisjonen hadde satt seg urealistisk høye mål. Dette skyldtes delvis den fremherskende folkeforsvarstanken. Et eget kapittel i innstillingen bar navnet "Folket og forsvaret". Hovedidéen i dette var at hele folket skulle forsvares av hele folket. For å kunne verge landets geografiske område hadde kommisjonen tatt til orde for å spre flyplassene over hele landet.²⁹

I innstillingen het det videre, at nasjonen måtte "kunne avvise alvorlige invasjonforsøk fra en stormakt". Det kan ikke ha hersket tvil om hvilken stormakt dette gjaldt. Riktignok hadde kommisjonen ytret at vi "fortrinnsvis måtte konsentrere oss om å forsvare de deler av landet som anses mest vitale fra et strategisk synspunkt". Denne holdningen kom ikke til uttrykk i innstillingen forøvrig. I stedet ble militære styrker og installasjoner spredt slik at Forsvaret angivelig kunne yte kuppberedskap i hele landet.³⁰

Samtiden visste å peke på svakhetene ved Forsvarskommisjonens innstilling. Arbeiderbladet tok et kraftig oppgjør med det avisen mente var en urealistisk spredning av ressursene. Kommisjonen var ikke villig til å oppgi tanken om et landsomfattende forsvarssystem, noe Norge umulig kunne bygge opp alene. Det ble reist spørsmål ved hva som ville skje om en krise skulle oppstå. Ifølge Arbeiderbladets kritiske røst ville ikke Forsvaret ha en sjanse. Løsningen for Norge måtte være å oppgi et vidt nasjonalt forsvarssystem til fordel for en sentralisert og fleksibel organisasjon.³¹

Integrasjon i NATO og nedlegging av Banak i 1952

Optimismen som hadde preget Forsvarskommisjonen av 1946, avtok etter hvert som realitetene i den nye sikkerhetspolitiske situasjon ble klar for forsvarsledelsen. Den kalde krigen tiltok i styrke. Fra 1949 var Sovjetunionen en atommakt og Kina var erklært kommunistisk folkerepublikk. Videre førte USAs erfaringer fra Korea-krigen på

begynnelsen av 1950-tallet til at oppdemningspolitikken ble eskalert. NATO-samarbeidet ble tettere, og utbyggingen av infrastruktur ble mer vektlagt. Dessuten skulle flankene styrkes.³² Tidlig i tiåret bygget alliansens planer på styrkekonsentrasjon vest for Finnmark. Følgelig kunne det, til tross for NATOs tiltagende interesse for flankene, bli vanskelig å vinne gehør for utbygging av Banak.

Som en følge av integrasjonen i NATO måtte norske militære sjefer prioritere i overensstemmelse med alliansen i stadig høyere grad. Militær utbygging og forsterkning av den nordligste landsdelen var ikke i samsvar med NATOs militærstrategiske forutsetninger gitt i de nye planverkene. Med integrasjon og tilpasning for øyet gav norske militære sjefer tidlig på 1950-tallet til kjenne en tilsynelatende lunken holdning overfor fornyelsen av Banak flystasjon.

Banak-prosjektet ble fanget i en sirkelargumentasjon som kom klart til uttrykk i Den sentrale sjefsnemnd; prosjektet ble rammet av et lokalt *forsvarsdilemma*. Forsvarets sjefer fant at flystasjonen ikke kunne utbedres og bygges ut med mindre den lot seg forsvare i en krigssituasjon. Luftforsvarets sjef, generaløyntnant Bjarne Adolf Øen, fremholdt at “kan man holde omegnen, kan det også kanskje komme på tale å legge større vekt på Banak”. Like lite var de militære sjefer villige til å satse på forsvarstiltak om den ikke ble bygget ut. Rullebanen egnet seg bare til å betjene små fly. Transportfly kunne etter hvert vanskelig ta seg ned på det eksisterende dekket. Banak kunne derfor ikke betraktes som “et tilstrekkelig viktig forsvarsobjekt til at man burde gå til et såvidt stort anlegg som det nå foreslåtte”. Det var altså ikke aktuelt med utbygging uten forsvar, samtidig som det ikke var aktuelt med forsvar uten utbygging. Generalene hadde toet sine hender.³³

Dilemmaet oppsto fordi den norske militærledelsen ikke ønsket en flystasjon på Banak på dette tidspunkt. Den fant det nødvendig å rette seg etter alliansens overordnede målsetting om *fremskutt forsvar*. Alliansens nye planer, Medium Term Defence Plan og Short Term Defence Plan, la fra 1950 til grunn et forsvar av Norge i *tre faser*. Første fase omfattet forsvar ved yttergrensene. Planene slo fast at en grensekrenkelse fra

sovjetisk side innebar krig. Men det var ikke meningen at alliansen skulle være i stand til å stoppe fiendtlige styrker allerede ved grensen. Det som fantes av styrker i Finnmark, skulle fungere som en snubletråd. I møte med disse ville fienden motta et utvetydig signal om at den hadde utløst krigstilstand. Snubletrådstyrkene var forøvrig ikke dimensjonert for å stanse en aggresjon.³⁴ Et sovjetisk angrep kunne dermed valse over Finnmark uten å møte annet enn oppholdende motstand. Andre fase av krigen ville inntre når fienden møtte det fremskutte forsvar. For Norges vedkommende var dette først og fremst ved Lyngen-linjen i Indre Troms.³⁵ Dersom et eventuelt angrep i nord lot seg stoppe ved Lyngen, skulle krigføringen støttes med forsterkning og forsyning gjennom ytre ankerposisjoner. Tredje fase innebar en mulighet for videre tilbaketrekning i fall fienden ikke lot seg stanse ved de ytre ankerposisjonene. NATO måtte da forsøke å klore seg fast til noen få brohoder i Sør-Norge, som for eksempel Stavanger og Bergen.³⁶ En slik strategi ble testet ut under den store NATO-øvelsen Mainbrace i 1952.³⁷ Etter hvert ble Trøndelag akseptert som primærområde for etablering av brohode.³⁸

NATOs planer var blitt en betydelig del av den virkelighet Det norske forsvar måtte forholde seg til. Norske militære sjefer måtte legge realistiske ambisjoner til grunn for forsvaret av Finnmark. Norsk militær innsats i denne delen av landet tok derfor på 1950-tallet primært sikte på å etablere et vakthold som skulle varsle om angrep og deretter sinke fiendtlig fremrykning.³⁹ Følgelig forsvant øyensynlig interessen for Banak i norsk strategi. Det viste seg etter hvert umulig å skaffe gehør for forsterkning av flyplassen på Banak i fredstid. Et militært engasjement i Finnmark utover det allerede eksisterende ville havne i konflikt med forutsetningene for planverkene. Daværende sjef for Forsvarsstaben, generaløytnant Ole Berg, prioriterte dithen at han ikke så muligheter "for å disponere tilstrekkelige tropper av Hæren til å beskytte flyplassen og omegnen".⁴⁰

I stedet satte norske forsvarsmyndigheter fokus på Lyngen-linjen. Fienden skulle møtes med reell militær motstand først ved Lyngen hvor fastlands-Norge er svært smalt, uveisomt og oversiktlig. Riktignok ble det bevilget noe midler til forsvarsanlegg ved Banak flystasjon. En liten sum,

200 000 kr, ble i 1951 satt av til bygging av et fort ved Banak. Det var ikke ventet at fortet skulle kunne holde landingsstripen på norske hender i mer enn noen timer. Dette var ikke tilstrekkelig til å tilfredsstille de militære sjefene i Nord-Norge, som ønsket en rolle utover snubletrådfunksjonen. Fra Øverstkommanderende i Nord-Norge var det derfor fremkommet forslag om å øke den opprinnelige bevilgning med kr. 385 000,- ved å overføre midler fra de planlagte anleggene ved Lyngen-avsnittet. Slike rokkeringer var ikke ønsket før etableringen av Lyngen-festningen var sikret.⁴¹

Det kan synes merkelig at de norske militære sjefers manglende interesse for opprustning av de til Sovjetunionen nærmest grensende områder, skyldtes et konsept om fremskutt forsvar. Men i NATO-sammenheng utgjorde Lyngen-linjen nettopp et fremskutt forsvarspunkt; alliert forsvar var fremskutt i den grad det planla operasjoner nord for brohodene i Sør-Norge. Interessen for i fredstid å forberede forsvar på Banak og andre steder i Finnmark var derfor ikke til stede.

Forsterkninger til Banak og Finnmark i krise og krig var heller ikke aktuelt. General Berg fastslo i juni 1951: "Man kan for tiden ikke avse annet enn Finnmarks egne oppsetninger til forsvar av landsdelen."⁴² For flystasjonens vedkommende var forsterkninger ad luftveien utelukket på grunn av det lite robuste plankedekket.

Det hadde med dette skjedd et markant skifte i synet på forsvarsutbygging i Finnmark og på Banak. Nasjonale planer etter Den andre verdenskrig tok til orde for at Forsvaret skulle stå like sterkt i alle deler av landet; hele landet skulle forsvares av hele folket. Finnmark var de første årene etter krigen faktisk tiltenkt halvparten av Nord-Norges flyplasser, men sto brått uten flyplasser i det hele. Begge flyplassprosjektene i Finnmark fylke ble lagt på is. Tross alt gjaldt det stort sett bare tyske krigsetterlatenskaper. I stedet valgte man i NATO-alliansens første år å styrke luftkrigskapasiteten adskillig lenger sør og vest. Flyplassene på Andøya, Bardufoss og i Bodø hørte til blant de høyest prioriterte forsvarsinstallasjoner på norsk jord i denne perioden.⁴³ I NATO-perspektiv var derfor den norske nedvurderingen av Banak og Finnmark ingen militærstrategisk unnlattelse. Tvert imot innebar den en ny

giv for periferien; alliansen skulle ikke lenger satse på tilbaketrekning til noen få kjerneområder, men i stedet legge mer vekt på fremskutt forsvar.⁴⁴

Det gryende samarbeidet i NATO og planene som fulgte, foranlediget således at de nasjonale planene for Banak havnet i papirkurven i løpet av sommeren og høsten 1952. Sjefen for Luftforsvaret, generalløytnant Finn Lambrechts, uttalte i et møte i Den sentrale sjefsnemnd juni 1952 at Luftforsvaret hverken var interessert i Banak eller Høybukthmoen. En kunne ikke lenger bruke ressurser på å holde flystasjonene i gang. Luftforsvaret så helst at flyplassenes militære organisasjon ble bygget ned. Forslaget var å etterlate dem begge, bare med tilsyn av en oppsynsmann. Hærens ønske var å ødelegge begge flyplassene. På den måten ville de ikke kunne benyttes av eventuelt fiendtlige flystyrker; forholdene lå nemlig godt til rette for en feltmessig utnyttelse av landingsstripene.⁴⁵

Med dette utgangspunkt besluttet Sjefsnemnden å oppnevne et utvalg med sikte på å fremme saken for Forsvarsdepartementet.⁴⁶ Utvalgets mandat var å ta stilling til om Banak skulle avvikles militært, eller bare omdisponeres. I tillegg ønsket Forsvarsdepartementet å få utredet hvilke militære fordeler eller ulemper en eventuell utbygging av Banak flyplass ville medføre. Med "utbygging" mente Forsvarsdepartementet blant annet legging av fast dekke. Da utvalgets innstilling forelå primo september 1952, konkluderte medlemmene i overensstemmelse med holdninger tilkjennegitt av sjefene som hadde utnevnt dem. Videre utbygging av flyplassen ble frarådet. Sjefsnemnden gav sin tilslutning til innstillingen senere samme måned:

Høybukthmoen og Banak nedlegges som militære flyplasser. Sett fra militær synsvinkel bør flyplassene ødelegges. De militære bygninger overlates til Hæren.⁴⁷

Flyvåpenets overkommando justerte sin holdning noe da den på nyåret gav uttrykk for at den ønsket å benytte noen av bygningene i Flyvåpenets radiofjernvarslingstjeneste. Dette førte til enkelte rettelser i utvalgets

innstilling, men det medførte ikke noen oppvurdering av Banak som flyplass.

Banak som militær flystasjon var hermed ettertrykkelig forkastet. Dette til tross for at det i departementets tilleggsmandat lå en klar åpning for å ha en viss fysisk forsvarskraft i nasjonens aller nordligste områder. Det synes rimelig å anta at denne åpningen hadde røtter i samme forhold som departementets manglende initiativ til å etterkomme innstillingen om ødeleggelse av landingsstripen. Riktignok hadde det strenge klimaet i seg selv en viss eroderende effekt, men trolig uteble den endelige ødeleggelsen fordi det fremdeles fantes krefter som ønsket en flystripe ved Lakselv. Men ingen initiativ av betydning kom til i tidsrommet fra nedleggelsen i 1952 til det igjen ble liv i Banak-saken i 1955.

Kald krig blåser liv i Banak, 1955-57

På midten av 1950-tallet endret synet på Banak seg radikalt blant norske militære sjefer. Vegring ble erstattet av et behov for å utnytte krigens brysomme etterlatenskaper. Dermed oppstod et klarere ønske om en utbygging. Norske militære sjefer var mest opptatt av stasjonens bidrag til alliansefellesskapet i forbindelse med varsling og kontroll. Norske politikere holdt også det atlantiske samarbeidet for å være den viktigste politiske interessesfære på 1950-tallet. NATO-alliansens vektlegging av flankene etter Korea-krigen fikk omsider også følger for Finnmark og Banak; allierte myndigheter tilkjennegav sin interesse for utbygging av Banak i 1955. Slik fikk begrunnelsene for utbygging stort sett et utspring i alliansens rådende strategi, med vekt på stasjonens potensiale i defensive og offensive operasjoner i krig. Argumentene for å bygge ut Banak tok hensyn til både fredstidens og krigstidens fordringer. Så lenge det hersket fred, kunne flystasjonen bidra til kontroll av norsk luftrom, samtidig som den kunne fungere som alternativ lufthavn. I krigsforhold skulle den bidra til offensiv utnyttelse av egne og allierte luftstridskrefter, økt dybde i luftforsvaret og bedre spredningseffekt.⁴⁸ Etter å ha preget verden i nesten ti år, hadde Den kalde krigen nå blåst liv i Banak-saken, men for hvor lenge? Innen tiåret var omme måtte den enda en gang se seg forkastet; både i nasjonale og allierte staber havnet planene atter en gang i papirkurven.

Aktører, taktikk og strategi, 1955

1950-årene er beskrevet som en rolig tid på Banak. Hæren var satt til å være en slags forpakter av plassen. Det landet bare et og annet fly inntil plankene ble for råtne og begynte å true hjulgummien.⁴⁹ Enkelte av aktørene som hadde virket for en utbygging, overlevde desavueringen i 1952, og kunne gå i bresjen for en ny giv i 1955. Lokale militærmyndigheter i nord var hovedeksponenten for disse kreftene. De klarte også å vekke NATOs interesse. I løpet av 1950-tallet så både nasjonale og allierte krefter fordeler

i å engasjere seg militært i Finnmark, blant annet gjennom planer for å bygge ut Banak. Utbyggingsprosjektet verserte på planleggingsbordene i flere omganger.

Banak var ønsket fra flere hold, med ulike motiv og behov. Både i nasjonale og allierte hovedkvarter startet arbeidet for utbygging fra midten av 1950-tallet. Banak-saken fulgte i første omgang tjenestevei fra lokale nasjonale myndigheter til sentrale allierte myndigheter.

Den første aktøren, de *lokale nasjonale kommandoer*, omfattet Forsvarskommandoen i Nord-Norge og den underordnede Luftkommandoen i Nord-Norge. Disse hadde fått tildelt en til dels uløselig oppgave. Blant annet var de satt til å hevde nasjonal suverenitet over norsk territorium både til lands, til vanns og i luften. Overfor denne oppgaven sto de militære myndigheter maktesløse. Flyvåpenets fly kunne nemlig ikke nå de nordøstligste delene av Norges territorium. Luftkommandoen var tydelig frustrert over at muligheten til å utøve kontroll i hele ansvarsområdet var utelukket. Bardufoss var på den tid den nordøstligste operative flystasjonen.

Den militære øvrighet i nord visste å gjøre oppmerksom på hvor skoen trykket. I løpet av 1955 ble det rapportert ni sovjetiske krenkelser av den norsk-sovjetiske grensen.⁵⁰ Siden norsk luftforsvar i fredstid overveiende var opptatt av suverenitetshevdelse i form av kontroll og varsling, var situasjonen foruroligende. Øverstkommanderende i Nord-Norge, generalmajor Odd Lindbäck-Larsen, gav klart uttrykk for sin frustrasjon over den manglende evne til å hevde suverenitet. Det kritiske området hvor rekkevidden til Luftforsvarets fly ikke strakk til, var Øst-Finnmark og Nordishavet, nærmere bestemt området mellom Bjørnøya, Vardø og Andenes. Lindbäck-Larsen fant det uforsvarlig at andre land kunne krenke norsk luftrom "uten at det engang foreligger mulighet for at de kan støte på representanter for vår suverenitet". Han mente seg berettiget til å fremme Banak-saken sentralt uten videre stabsbehandling. Dette fordi han fant at dens operative side var såvidt klar, samtidig som det hersket enighet mellom kommandosjefene i saken.⁵¹

Øverstkommanderende i Nord-Norge hadde grunn til å være optimist på Banaks vegne. Til sjefen for Forsvarsstaben uttrykte han håp om alliert

fellesfinansiering av utbyggingen, samtidig som det ble fremmet en anmodning om bemyndigelse til å iverksette tekniske og økonomiske undersøkelser.⁵²

Den andre aktørgruppen, de *sentrale nasjonale staber*, så også behovet for en flyplass i Finnmark. Forsvarsstaben fulgte opp initiativet, og gav umiddelbart Luftforsvarets overkommando i oppdrag å uttale seg i sakens anledning samt å legge frem et grovskåret omkostningsoverslag. Dessuten skulle sakens betydning i en større sammenheng utredes. Det måtte skaffes rede på hvilket omfang driften av stasjonen skulle få, og utbyggingen måtte i tillegg sees i sammenheng med kontroll- og varslingsystemet. Det hele måtte skje fort. Flyvåpenets overkommando fikk én måned på å legge frem utredningene.⁵³

Overkommandoen samstemte i behovet for en flystasjon i Finnmark, men kunne ikke fullt ut slutte seg til vurderingene nordfra. Sjefen for Flyvåpenets stab, generalmajor Einar Tufte Johnsen, var nemlig på jakt etter en rasjonaliseringsgevinst. Flyvåpenets stab var derfor ikke umiddelbart enig i at stasjonen måtte bygges på Banak. Ved å bygge rullebane i kombinasjon med radarstasjonen i Kautokeino kunne det spares inn på personell- og byggekostnader.

Tufte Johnsen presenterte et operativt fundament i tre hovedpunkter for å underbygge sitt syn på beliggenheten. For det første behøvde ikke den nye rullebanen nødvendigvis ligge i maritime omgivelser. Maritime fly kunne med hell patruljere havområdene mellom Bjørnøya og norskekysten fra eksisterende baser, og i tilfelle krig anså Tufte Johnsen Finnmark og sjøområdet utenfor å være for utsatte for operasjon av maritime fly. Med andre ord behøvde ikke rullebanen ligge kystnært med mulighet til å lande Catalinaen på vann. En flystasjon i Kautokeino var også vel egnet til å håndtere andre oppgaver og flytyper. Tufte Johnsen pekte på at en fremskutt deployeringsbase ville gi kampflyene mulighet til å føre kontroll med sovjetiske overflygninger av Øst-Finnmark og tilstøtende farvann. Videre la han vekt på den moralske betydningen av å ha en alternativ landingsmulighet i Finnmark. En stripe for nødlandinger ville virke betryggende og bidra til å øke Flyvåpenets effektivitet.⁵⁴

Nordkommandoen ilte til verket; utbyggingen av Banak skulle med på årets del av infrastrukturprogrammet. Halvannen måned etter møtet i Bodø hadde Nordkommandoen fremsendt anmodning om og begrunnelse for en utbygging av flystasjonen under infrastrukturprogrammets åttende del. Argumentasjonen var klar og bygget på presise taktiske og strategiske vurderinger. Den bar bud om at Finnmark var inkludert i NATOs interessesfære.

Utbygging av Banak var tidligere forkastet av nasjonale myndigheter på grunnlag av NATOs fremskutte strategi, men NATO fant altså sommeren 1955 å kunne gjenintrodusere prosjektet på grunnlag av samme strategi. Nordkommandoen ville styrke det fremskutte forsvar i sin region ved å få Banak-utbyggingen inkludert i NATOs infrastrukturprogram.

Det så ut til at Norge og NATO dro i samme retning. Stabssjefen på Kolsås, brigadegeneral Charles D. Jones, antok i en personlig henvendelse til generalmajor Tufte Johnsen at Nordkommandoens argumentasjon var i overensstemmelse med norske militære interesser, og nevnte at han derfor ventet full støtte for saken.⁶⁰ Selv om idéen om alliert flystasjon på Banak var unnfanget av norske lokale kommandoer, var NATO nå blitt prosjektets primus motor. Alliansens begrunnelse var likevel en annen.

Hovedaktørene hadde ulike motiv og behov for å bygge ut Banak flystasjon. For de to første aktørenes vedkommende hadde argumentasjonen i hovedsak utspring i maktesløsheten angående flyenes aksjonsradius under Den kalde krigens spesielle fredsforhold. NATO-myndighetene var på den andre side først og fremst opptatt av stasjonens krigstidsrasjonale. Begrunnelsene bunnet både i taktiske og strategiske hensyn.

Banak flystasjon var hensiktsmessig for *alliert lufttaktikk* i flere henseende. Den kunne brukes både i defensive og offensive roller. Den ville fungere ypperlig som et ledd i *defensive kontra-luftoperasjoner*.⁶¹ På nordflanken gjaldt det blant annet å forsvare luftstridsmidlene og sikre overlevelsessevnen ved et angrep, også et atomangrep. Defensive luftoperasjoner tilhørte derfor Nordkommandoens ansvarsområde.

Nordkommandoen var spesielt bekymret for forsvaret av de tre store

militære flystasjonene i Nord-Norge: Bodø, Andøya og Bardufoss. Disse stasjonene var tiltenkt en stadig viktigere rolle i alliansens fremtidige strategi. Utviklingen indikerte økt vektlegging av Norges nordlige landsdel. Geografisk sett lå stasjonene forholdsvis konsentrert, og var antagelig blant de høyest prioriterte sovjetiske mål i Norge. De ville, ifølge Nordkommandoen, trolig utsettes for umiddelbare angrep på D-dag.⁶²

Banak kunne bli nyttig i utførelsen av de defensive luftoperasjonene i Nord-Norge blant annet gjennom *passivt forsvar*.⁶³ En flystasjon på Banak ville bedre mulighetene for spredning av flystyrkene og ville således virke konserverende på luftforsvarens evne. Luftstridsmidlene ville på denne måten være mindre utsatt ved D-dagsoperasjoner. I tillegg ville en flystasjon bedre mulighetene for nødlanding i kritiske områder som for eksempel Finnmark.⁶⁴ En annen variant av passivt forsvar innebar å hindre fienden i å få nytte av flyplassen om den måtte oppgis; Nordkommandoen var forberedt på muligheten for at hurtig demolering kunne bli nødvendig.⁶⁵

For forsvareren er det også helt nødvendig å motarbeide en aggressor med *aktivt forsvar*; fienden må møtes i luften med avskjæringsoperasjoner. Nordkommandoen fant Banak godt egnet også som utgangspunkt for slik taktikk. Avskjæringsmulighetene fra de eksisterende basene var begrenset. De var i for stor utstrekning eksponert for sovjetisk lufttrussel. Dette fordi det var umulig å forutsi profilen på et eventuelt angrep. Nordkommandoen måtte regne med at flyangrep kunne komme både i stor og liten høyde. Alliansen hadde derfor behov for et luftforsvar på nordflanken med en utpreget dybdestruktur. For å bedre denne situasjonen ble det fra NATO-hold argumentert for utbygging av Banak. Nordkommandoen vurderte sannsynligheten for angrep i stor høyde som størst i vintermånedene og ved dårlige værforhold. Om sommeren og i godt vær ville angrep i liten høyde være mest aktuelt. Angrep lavt langs kysten ville ha større mulighet til å bevare overraskelsesmomentet ettersom man da kunne trenge inn gjennom områder med svakere radardekning. Luftforsvaret måtte forholde seg til begge typer trussel.

Den mest effektive taktikk for å beskytte seg mot angrep i stor høyde ville være å plassere kampfly mer tilbaketrukket. De måtte gjerne baseres

utenfor fiendens rekkevidde, men samtidig tilstrekkelig nær forsvarsobjektene til å kunne gjennomføre en effektiv avskjæring etter forhåndsvarsel fra radar. For å møte trusselen om lave angrep var det nødvendig å basere kampfly så langt fremme som mulig. Nordkommandoen så dermed for seg at allværsjagerfly skulle plasseres tilbaketrukket, og at dagjagerfly skulle stasjoneres i en fremskutt posisjon. Andøya flystasjon ble foreslått som utgangspunkt for operasjoner mot høye angrep, mens Banak ville oppfylle kravene til en fremskutt stasjon.⁶⁶

Slik søkte Nordkommandoen å etablere dybdeforsvar på nordflanken. I denne tankerekken kommer det klart frem at forsvarsinstallasjonene rundt Lyngen ikke tilfredstilte luftmilitære krav. Selv om flystasjonene på Bodø, Andøya og Bardufoss var samlet om en noe dypere Lyngen-linje, gav de ikke alene tilstrekkelig dybde til å møte de aktuelle angrepsprofiler. Ved å muliggjøre et mer funksjonelt dybdeforsvar ville en flystasjon på Banak bedre alliansens utgangspunkt for defensiv krigføring.

En flystasjon på Banak ville også gi store fortrinn ved *offensive kontraluftoperasjoner*.⁶⁷ Nordkommandoen måtte være i stand til krigføring også etter en fiendtlig offensiv. For å kunne ramme fiendens offensive kapasitet måtte også Nordkommandoen være i stand til å utføre offensive operasjoner. Flystasjonen kunne sette NATO i stand til å bruke den taktiske flystyrken i en offensiv rolle mot mål på Kolahalvøya. Et skriv fra Generalmajor Tuft Johnsen til sjefen for Forsvarsstaben bærer bud om at NATOs nyvunne interesse for Banak på Nordflanken i hovedsak skyldes behovet for offensiv kapasitet i utøvelsen av alliert luftmakt:

*Som følge av SHAPE Capabilities Study har saken fått ny aktualitet i det det legges stor vekt på at flystyrkene må kunne utnyttes offensivt i størst mulig utstrekning. De fly som flyvåpnet i dag disponerer vil fra nåværende nord-norske baser ikke kunne utnyttes offensivt i vesentlig grad. En fremskutt flyplass vil endre dette forhold.*⁶⁸

Fra høyeste hold i NATOs Europakommando ble det altså krevet at det offensive potensialet i alliansens taktiske flystyrker, herunder også de

norske, måtte utnyttes fullt ut. Denne delen av flyparken hadde for kort rekkevidde til å utgjøre noen offensiv trussel så lenge operasjonene måtte utføres fra eksisterende flystasjoner. For å tilfredsstille Europakommandoens fordringer måtte de taktiske flyene gis et mer fremskutt utgangspunkt. Det ville de få om Banak flystasjon ble bygget ut.

Den overordnede determinant i NATOs forhold til Banak finnes i utviklingen av *alliansens luftstrategi*. Utviklingen av NATOs strategi på 1950-tallet i retning av "massiv gjengjeldelse" passerte to hovedtrinn.⁶⁹ NATO argumenterte for utbygging av Banak på begge.

Med *det første trinnet* ville NATO gi konseptet fremskutt forsvar økt troverdighet. (Redegjørelse for det andre trinnet følger i neste kapittel.) Det ble etter hvert tydelig at alliansepartene ikke maktet den økonomiske belastningen med å bygge opp et konvensjonelt forsvar i tråd med målsettingen fra Lisboa-møtet i 1952. NATO tok konsekvensen av troverdighetskrisen ved å justere planverkene.⁷⁰

I januar 1954 holdt USAs utenriksminister John Foster Dulles en tale som av de fleste historikere er tillagt stor betydning for utviklingen av Den kalde krigen. Han annonserte der at USA for fremtiden ville søke å avskrekke fiendtlig aggresjon ved å basere seg "primarily upon a great capacity to retaliate, instantly, by means and at places of our own choosing."⁷¹ Den nye politikken ble kjent under navnet *massiv gjengjeldelse*.

Fullføringen av de såkalte Capabilities Studies i juli 1954 medførte at håpet om oppbygging av de konvensjonelle styrker i overensstemmelse med målene fra Lisboa-møtet i 1952 svant hen. Denne studien var det første store skritt for å gi strategiutviklingen en ny vurdering.⁷² Senere samme år godkjente NATO et planleggingsgrunnlag for den videre atomvåpenpolitikk. Dokumentet var basert på Capabilities Study, og ble kalt MC 48. Spesielt to av elementene i MC 48 laget på hver sin måte rom i alliansens strategi for en utbygging av Banak flystasjon.

For det første ble NATOs *ambisjonsnivå* høyere, noe som tydeligst kom til uttrykk gjennom målsettingen om å gjenoppruste Vest-Tyskland. Det fikk konsekvenser for Finnmark og den nordlige flanke forøvrig. Med

hjelp fra det vest-tyske Bundeswehr regnet NATO med å kunne stoppe et sovjetisk angrep på kontinentet lenger frem enn tidligere. De nye planene kalkulerte med at man nå for første gang etter krigen skulle bli i stand til å stanse et sovjetisk angrep øst for Rhinen.⁷³ En ny interesse for Banak kan for det første sees som et tegn på lateral spredning av den fremskutte strategi på kontinentet. Ønsket om å kunne føre luftkrig fra Finnmark må sees i sammenheng med en generell opprustning langs alliansens østlige front. Fienden skulle stanses langt fremme også utenfor sentralavsnittet. For det andre fungerte forsvarsoppbyggingen i Vest-Tyskland delvis som en styrking av forsvaret i Sør-Norge. Forsvarsledelsen kunne dermed foreta en viss omprioritering av egne forsvarsanstrengelser til fordel for Nord-Norge. For det tredje: Siden begynnelsen av Den kalde krigen hadde NATOs ambisjoner økt gradvis i takt med våpenutvikling og bedret økonomi. Ressurstilgangen ble bedre, flyplasser i Nord-Norge var bygget under infrastrukturprogrammet (Bodø, Bardufoss og Andøya), utbyggingen av kontroll- og varslingskjeden pågikk; Banak sto liksom for tur.

Nordkommandoen knyttet tydelig det første trinnet i strategiutviklingen sammen med argumenter for en utbygging av Banak. Kommandoen fremholdt nettopp at målsettingen i Capabilities Studies gjorde at sjefen for luftstridskreftene i Nordkommandoen først ville bli i stand til å løse sine oppgaver i Nord-Norge fra og med 1957 etter en utbygging på Banak. De operasjonelle behov, fremkalt av Capabilities Study, gjorde det maktpåliggende å få prosjektet inkludert i infrastrukturprogrammet.⁷⁴

For det andre tok Capabilities Study og MC 48 til orde for en *integrert atomkapasitet*.⁷⁵ Gjennom MC 48 aksepterte NATO-ministrene atomvåpenet som basis i forsvarsplanleggingen. Dette ble uttrykkelig poengtert av NATOs nestkommanderende Field Marshal Sir Bernard Law Montgomery:

*I want to make it absolutely clear that we at SHAPE are basing all our operational planning on using atomic and thermonuclear weapons in our own defence. With us it is no longer: "They may possibly be used." It is very definitely: "They will be used, if we are attacked."*⁷⁶

To år senere, i desember 1956, ble det nye strategiske konsept MC 14/2, omtalt som "massiv gjengjeldelse", formelt vedtatt av Det nordatlantiske råd.⁷⁷ Et viktig element i den nye strategien var å gjøre den potensielle fiende usikker på hvor og i hvilken størrelsesorden en kjernefysisk gjengjeldelse kunne komme til å ramme. På møtet i desember 1956 i Det nord-atlantiske råd anmodet Frankrike, Nederland, Tyrkia og Storbritania samtidig om å få amerikanske atomvåpen tilgjengelig for europeiske styrker. Amerikanerne godtok lagring av amerikanske taktiske atomvåpen i Europa til anvendelse for europeiske tropper. Egnede leveringssystemer for allierte styrker var inkludert.⁷⁸

Første trinn i utviklingen av "massiv gjengjeldelse" foregikk uten vesentlige norske innsigelser. Det var ikke på dette tidspunkt tale om å lagre atomstridsmidler i Norge, og norske myndigheter fremmet ikke nye reservasjoner i NATO-samarbeidet.⁷⁹ Norge tok del i den pågående utviklingen av NATOs strategi, og dermed i integrasjonen av atomvåpen. Langtrekkende bombefly skulle stå for den massive gjengjeldelse. Geostrategisk sett havnet den nordlige flanke således i et viktig transittområde for offensive operasjoner med vestlige interkontinentale bombefly. Alliert strategi var avhengig av fremskutte baser og fremskutt deployering.⁸⁰

Integreringen av atomstridskreftene fikk derfor også bæring på NATOs oppfatning av Banak-saken. Som alliansemedlem måtte Norge regne med å bidra til å sette atomstrategien ut i livet. Banak kunne bli et redskap for strategiske luftoperasjoner med atomvåpen. Øverstkommanderende for Nord-Norge ønsket å bruke en flystasjon på Banak som støttepunkt for NATO-operasjoner mot det nordlige Sovjet. Forøvrig var den på grunn av plasseringen en utmerket mellombase for taktiske fly i støtteoppdrag for langdistanseoperasjoner med strategiske bombefly.⁸¹ Nordkommandoen gav i tillegg klart uttrykk for at Banak også ville være et egnet utgangspunkt for å slå tilbake mot fienden i gjengjeldelsesaksjoner.⁸² Øverstkommanderende i Nord-Norges vurdering av de strategisk offensive fordelene ved en flystasjon på Banak var:

Ved NATO-operasjoner mot MURMANSK vil et slikt støttepunkt være av betydning både som nødlandingsplass for skadede fly m.v. og som mellombase for taktiske fly som skal støtte langdistanseoperasjonene.⁸³

I krig skulle Banak fungere som mellombase for eskorte-fly til støtte for flystyrker på vei mot øst med bombelast. Under slike operasjoner ville tilgjengelighet av nødfunksjoner stå sentralt, som mulighetene for nødlanding og kapasiteten til å etterfylle brennstoff og ammunisjon. Nordkommandoen så for seg en rotasjonsbasert stasjonering av flyavdelinger både i krig og fred. Stasjonen burde derfor ha mulighet til å forpleie en avdeling av skvadrons størrelse.

I fredstid ville Banak være velegnet til forflytningsøvelser og for trening av selvstendige flyoperasjoner ut fra flystasjoner av lav standard. Fra et operativt synspunkt kunne administrative fasiliteter reduseres til et absolutt minimum. Utover dette fremhevet NATO-myndighetene også den moralske betydning av å ha en rullebane på Banak. Operasjoner over lange distanser uten nødlandingsalternativer kunne virke negativt på mannskapenes innsats både i krig og fred. Fast stasjonering av flystyrker på Banak i fredstid ble ikke nevnt.⁸⁴

NATO forkaster Banak 1957

Skulle det så la seg gjøre å restaurere tuftene etter tysk aktivitet innerst i Porsangerfjorden? Nye hindringer kom fra uventet hold. Etter at NATO var vunnet for Banak-saken fikk norske myndigheter øyensynlig kalde føtter. I første omgang stanset planene om utbygging av Banak på grunn av nøling hos norske myndigheter i 1956. Etter at både norsk og alliert øvrighet hadde fremmet saken på nytt under niende del av infrastrukturprogrammet, strandet den igjen. Da på grunn av betenkeligheter i NATO. Ifølge NATO-myndighetene var årsaken at forsvaret i Finnmark var for svakt til å beskytte Banak.

Men frem til da var Nordkommandoen en sterk talsmann for Banak. Den opprettholdt forslaget om utbygging av Banak under åttende del av

infrastrukturprogrammet på nyåret 1956. Begrunnelsene var da blitt enda mer utvetydige. Kommandoen fremhevet ytterligere rollen som fremskutt deployeringsbase. Stasjonen skulle betjene avskjæringsfly, jagerbombere samt rekognoseringsfly etter behov. Fremdeles var det kun tale om roterende detasjement i fredstid, og kun et minimum av fasiliteter for å utføre luftoperasjoner var påkrevet.⁸⁵ I krigstid burde stasjonen være i stand til å huse 25 fly samtidig. Videre fulgte begrunnelsen samme hovedlinjer som tidligere. Komplett rekonstruksjon var nødvendig for å oppnå økt rekkevidde.⁸⁶

Europakommandoen ville imidlertid ikke inkludere Banak i åttende del av infrastrukturprogrammet. Avslaget skyldtes spesielt én nyhet i Nordkommandoens begrunnelse, nemlig meddelelsen om at nasjonalt bifall av planene ville utebli. Norske militære myndigheter hadde til da arbeidet iherdig for å vekke alliansens interesse for en fremskutt rullebane i Finnmark. Da utbyggingen i regi av NATO endelig syntes å bli en realitet, var interessen plutselig sluknet på norsk side.

Av begrunnelsen fra Nordkommandoen til Europakommandoen fremkom det at Forsvarsdepartementet ønsket å utsette prosjektet til senere deler av infrastrukturprogrammet. Forsvarsdepartementet sa seg riktignok enig i at det eksisterte et militært behov for en flyplass, men prosjektet kunne ikke gjennomføres på dette tidspunkt, angivelig av økonomiske grunner.⁸⁷ Selv i Forsvarsstaben hevdet man primo februar 1956 at Banak ikke burde bygges ut under rådende forhold. Saken burde "foreløpig stilles i bero".⁸⁸

Hvorfor nølte norske myndigheter med å godta et tilbud om å få en etterlengtet flystasjon utbygget i NATO-regi? Slik infrastrukturprogrammet fungerte, kan økonomiske forhold vanskelig ha vært den avgjørende faktor. Begrunnelsene *for* en utbygging av Banak kan deles i to. Ett sett med argumenter tok utgangspunkt i behovet for stasjonen i fredstid, mens et annet sett tok utgangspunkt i krigens krav. I fred skulle flystasjonen bedre mulighetene for kontroll av nasjonalt luftterritorium, og fungere som alternativ lufthavn. I krig skulle den øke mulighetene for offensiv utnyttelse

av egne og allierte luftstridskrefter, gi økt dybde i luftforsvaret og bedre spredningseffekten.

Forsvarsstaben var innforstått med at det eksisterte et behov for en flystasjon i Finnmark, men kunne ikke avse styrker til forsvaret av Banak. I en krigssituasjon ville plassen således bli et enkelt bytte for fienden. Ettersom forutsetningen for utbygging ifølge Forsvarsstaben var at det måtte være "en rimelig utsikt til at plassen kunne opprettholdes i krig",⁸⁹ var halvdelen av argumentasjonen ikke lenger gangbar. Dette fremkalte nøling selv hos norske militære myndigheter.

Luftkommando Nord-Norge brant imidlertid fremdeles for Banak-saken, og ville ha Banak med på niende del av infrastrukturprogrammet. Den anmodet Flyvåpenets overkommando om å presse "på for å få Banak inn på 9. del" og var "til en hver tid rede til å støtte FOK med fornøden argumentering".⁹⁰ Utkantkommandoen så nødig at denne henvendelsen strandet i byråkratiet på grunn av manglende opplysninger, så den initierte hele prosessen på nytt ad tjenestevei i mars 1957.

På dette tidspunkt var generalmajor Einar Tufte Johnsen blitt sjef for Luftkommando Nord-Norge. Han hevdet at Flyvåpenets behov for en rullebane i Finnmark var "ytteligere aksentuert" på grunn av den generelle utbyggingen av forsvaret i Nord-Norge som hadde funnet sted den seneste tid. Dessuten var det nylig godkjente planverk for forsvaret av Nord-Norge nok en grunn til å bygge ut Banak. Det ble påpekt at Forsvarskommando Nord-Norge ikke kunne utføre oppdrag pålagt av Nordkommandoen gjennom planverket fra eksisterende baser. Banak ville vært en utmerket base for rekognosering og angrep på fiendtlige sjøstridskrefter, foruten nærstøtte til egne hærstyrker.⁹¹ Tufte Johnsen var også opptatt av demoleringsforberedelser. Plassen måtte ødelegges ved tilbaketrekning hva enten den var bygget ut eller ikke.

Øverstkommanderende i Nord-Norge ønsket trolig å gjøre et poeng av at han ikke ville la Banak bli tatt på sengen slik resten av landet ble det i 1940; 9. april 1957 bragte han saken videre i byråkratiet ved å hevde at de nødvendige beskyttelsestiltak allerede var truffet for Banak. Han tok samtidig sterkt til orde for en utbygging under niende del av

infrastrukturprogrammet.⁹² De lokale militære myndigheter gjorde det som sto i sin makt for at det svake forsvaret ikke skulle brukes som argument mot utbygging. De tilgjengelige midler var utnyttet optimalt for i hvert fall å etablere en så god demoleringsplan som mulig:

Det er i dag etablert beskyttelsesforholdsregler som sikrer plassen mot kup av mindre omfang - forholdsregler som sikrer at vi kan foreta ødeleggelse av plassen og redusere fiendens utnyttelse av den. Noen nevneverdige stridsmidler til dens sikring utover det en i dag rår over, kan ikke spanderes - men de nåværende sikringsforanstaltninger vil kunne hindre fienden like meget når plassen er utbygget som når fienden etablerer seg på nytt etter nåværende sikringsplan. En kan ikke endre det faktum at lendet i seg selv gjør det forholdsvis enkelt å etablere en feltflyplass på Banak.⁹³

Overstkommanderende i Nord-Norge forsøkte med dette å fremstille situasjonen som om et lokalt forsvar ikke nødvendigvis var en forutsetning for utbygging. Det var tilstrekkelig å gjøre gjenbruk av plassen så tungvint som mulig i et terreng som ellers innbød til etablering av feltmessig landingsstripe. Slik ble saken på nytt fremmet for de sentrale nasjonale staber, som måtte finne ut hvordan den best burde føres videre.

Internt i Flyvåpenets overkommando tok man til orde for å gi saken en annen profil. Det var ikke nok å bare støtte seg til effektiv demolering. Siden norske myndigheter hverken hadde vist vilje til å endre, eller til å se gjennom fingrene med den manglende forsvarsevnen i Finnmark, måtte man som følge av forrige avslag forsøke å tenke nytt. For å få prosessen i gang igjen, måtte enten forsvaret forsterkes tilstrekkelig til å innfri Forsvarsstabens forutsetning angående forsvarsevnen, eller argumentasjonen endres. Valget falt på andre alternativ.

Overkommandoen tok derfor til orde for å fremme saken med hovedvekt på de fredsmessige fordelene som lå i å ha en rullebane på Banak: "Det foreslås at det legges særlig vekt på de fredsmessige behov." Spesielt la forsvarsledelsen vekt på muligheten for flykontroll av norske

randområder i samarbeid med den prosjekterte radarkjeden. Norge måtte evne å hevde suverenitet i hele nasjonens luftterritorium. Det ble også nevnt at en flystasjon ville ha treningsmessig verdi. Flyverne burde bli bedre kjent med denne utilgjengelige del av landet. Overfor Forsvarsdepartementet valgte man i tillegg å fri til sivil begrunnelse for en flyplass i området. En flyplass i Finnmark kunne betjene sivile transportbehov som tidligere ikke var tilfredsstilt.⁹⁴ Begrunnelsen var forhandlingstaktisk.

Sjefen for Forsvarsstaben sto for en mer holistisk holdning til problemet. Han ville ta ondet ved roten. Igjen la han vekt på den operasjonelle betydningen av en fremskutt flystasjon i Finnmark. Selv om det ikke ble presentert noen konkrete tiltak, var han villig til å forsøke å fri seg fra forsvarsdilemmaet ved å ta til orde for en revurdering av forsvaret rundt Banak.⁹⁵ Som antydning var forsvaret i Finnmark bygget opp som et vakthold for å varsle og deretter sinke fiendtlig angrep.⁹⁶ Det var derfor ikke ubetydeligheter Norges forsvarssjef ymtet frempå om. Forsvarsstaben fremholdt overfor Nordkommandoen i slutten av mai at "it has now been decided to reconsider the situation regarding the possibility of maintaining and defending a jet airfield at Banak." For å få klarhet i alliansens syn på saken, ba sjefen for Forsvarsstaben i tillegg om en uttalelse fra Nordkommandoen.⁹⁷

Uttalelsen kom. Banak ble ettertrykkelig forkastet. Europakommandoen ville, ifølge Nordkommandoen, ikke inkludere stasjonen i niende del av infrastrukturprogrammet, og det så heller ikke ut til at Nordkommandoen skulle komme til å fatte interesse for prosjektet i overskuelig fremtid. En flystasjon på Banak var nemlig ikke lenger betraktet som "an essential military requirement". Visstnok var den ønskelig, men den var prioritert langt under andre mer nødvendige prosjekter. Europakommandoen var generelt svært motvillig innstilt til å programmere nye flystasjoner i Norge, og i Nordkommandoen ventet man derfor ingen støtte for slike prosjekter i overskuelig fremtid.⁹⁸

Forklaringen på at NATO hadde mistet interessen for Banak, kan søkes både på taktisk og strategisk nivå. I det følgende presenteres en hypotese over hva som kan ha ligget bak alliansens noe overraskende forkastelse av

utbyggingsprosjektet. Hypotesen bygger på sammenfall i tid og sak, og har ikke latt seg verifisere utover dette.

På taktisk nivå henviste NATO-myndighetene til svakheten i forsvaret ved Banak, og slo fast at man bare kunne regne med å få nytte av flystasjonen for nødlandinger i fredstid:

Its greatest value would be as a peacetime emergency strip and any consideration of its development would be for that role only. Because of its remote and expose position, its wartime value would be limited and would not be commensurate with cost.⁹⁹

Uklarhet fra norsk side i forbindelse med evnen og viljen til å forsvare Banak i krig kan ha medvirket til at alliansen ikke lenger så seg tjent med å finansiere flystasjonen. Det kan tenkes at NATO ville ha vært mindre uvillig til å satse i Finnmark dersom norske myndigheter hadde vist sterkere vilje til å forsvare området. Forutsatt at flystasjonen var ønsket, begikk norske myndigheter derfor trolig en bommert ved sin tilbakeholdenhet under behandlingen av åttende del. Norges nøling med hensyn til forsvarsdilemmaet ved Banak var neppe tilstrekkelig til å kvele NATOs interesse; allierte myndigheter hadde jo fremmet saken på nytt året etter, under niende del av infrastrukturprogrammet.

To trekk ved begrunnelsen gjør det vanskelig å akseptere forsvarsdilemmaet som viktigste årsak til at NATO vraket Banak. For det første avslørte Nordkommandoen en tydelig inkonsekvens i sitt avslag. Selv om de manglende utsiktene til å holde på Banak i en eventuell krig må ha gitt grobunn for skepsis hos NATO-myndighetene, hadde Europa-kommandoen tidligere gått inn for utbygging uavhengig av risikoen for å miste stasjonen til fienden i en eventuell krigssituasjon. Da den endelig ble bygget ut, skjedde det også uten at det forelå vesentlige forandringer i lokalforsvaret.

For det andre synes kollapsen i pro-argumentasjonen å være påfallende total; NATO-myndighetene fant det plutselig hensiktsmessig å se bort fra åpenbare fordeler, som utvidet radius for overvåking og kontroll i fredstid.

Plassen ville angivelig kun gi et nødlandingsalternativ. Det faller således naturlig å søke etter andre, kanskje mer grunnleggende forutsetninger for NATOs syn på Banak.

Det later til at den begrunnelsen NATO-myndighetene oppgav som årsak for avslaget, ikke gav et komplett bilde av omstendighetene. For å få øye på bakenforliggende motiver kan det være nyttig å heve blikket mot det strategiske nivå. Norges holdning til utviklingen av "massiv gjengjeldelse" kan ha vært en viktig årsak til at NATO forkastet Banak-prosjektet. Om enn reservert, hadde Norge frem til 1957 tatt del i atomvåpenintegrasjonen uten større innsigelser. Men i løpet av dette året sådde norske politikere sterk tvil i NATO om nasjonens fremtidige holdning til atomvåpen. Spørsmålet om lagring av atomvåpen på norsk jord var uavklart til 1960.¹⁰⁰ Denne motviljen mot atomtilpasning høvet svært dårlig i utviklingen av NATOs strategi; alliansen entret andre fase i utviklingen av "massiv gjengjeldelse" like før atomdissensen i Norge var et faktum.

Det andre trinnet i etableringen av "massiv gjengjeldelse" tok til med vedtaket av et nytt strategisk konsept MC 14/2 i desember 1956. I det nye paradigmet ble Maginotlinje-mentaliteten basert på fremskutt forsvar med skjoldstyrker byttet ut med planer om en total atomkrig.¹⁰¹ Konseptet krevde to typer styrker. Den første og viktigste var et arsenal bestående av kraftige, kjernefysiske gjengjeldelsesvåpen. Disse var hovedsakelig sammensatt av strategiske luftstyrker utstyrt for langdistanseoperasjoner. Den andre styrketyper var land-, sjø- og luftstridskrefter satt sammen til en ny skjoldstyrke. Skjoldstyrkene ble med dette justert til et mindre ambisiøst snubletrådforsvar; i henhold til Europakommandoens nestkommanderende skulle skjoldstyrkene kun være tilstrekkelig dimensjonert til at Sovjetunionen ikke ville utfordre dem med mindre den var rede til å initiere en kjernefysisk krig. Primæroppgaven var ikke lenger å forsvare NATO-landenes territorium, men i stedet å forsvare atomstridsmidlene for å sikre alliansen et gjengjeldelsespotensiale (second strike capability).¹⁰² NATO nærmet seg en rendyrket strategi basert på massiv gjengjeldelse.

I 1957 reserverte det norske regjeringspartiet seg mot enkelte sider ved NATOs strategi. I månedsskiftet mai/juni 1957 holdt Arbeiderpartiet

landsmøte og vedtok der en ikke ubetydelig tilføyelse til et forslag om øyeblikkelig generell stans av atombombep prøver. Atomvedtaket fikk følgende ordlyd: "Atomvåpen må ikke plasseres på norsk område." Bare uker i forveien hadde statsminister Einar Gerhardsen signalisert overfor Sovjetunionen at Norge ikke ville tillate stasjonering av amerikanske spesialtropper med atomvåpen i Norge i fred. Stasjonering av slike styrker i fredstid ville bryte med basepolitikken.¹⁰³ Gerhardsen hadde altså allerede før landsmøtet utelukket lagring av amerikansk taktisk atomvåpenammunisjon, og han stod ved sin politiske linje under rådsmøtet i Paris i desember samme år. Norge hadde ikke planer "om å la opprette lagre av atomvåpen på norsk område".¹⁰⁴

Atomvedtaket utelukket muligheten for at Norge skulle kunne lagre atomvåpen på norsk jord i en tilspisset internasjonal situasjon.¹⁰⁵ Utenriksminister Lange var utilfreds med at statsminister og partiformann Gerhardsen ikke hadde grepet inn for å hindre atomvedtaket. Måten det ble fattet på, har fått Haakon Lie til å beskrive "episoden som vårt første og nærmest tilfeldige skritt bort fra en realistisk holdning og behandling av livsviktige sikkerhetsproblemer i etterkrigstiden".¹⁰⁶

Landsmøtet i regjeringspartiet fant sted på samme tid som Sjefen for Forsvarsstaben fremmet forslaget til utbygging under niende del av NATOs infrastrukturprogram. Alliansens holdning til utbygging ble trolig preget av Norges mer uttalte skepsis mot atomvåpen. I løpet av sommeren 1957 slo NATO kontra fra foregående år ved å gi klar beskjed om at flystasjonen ikke lenger var et *essensielt militært krav*. Banak ville nemlig ikke få noen vesentlig betydning i det nye konseptet så lenge det ikke fantes atomstridsmidler på norsk jord som måtte beskyttes av skjoldstyrkene. Det var riktig nok aldri på tale å lagre atomstridsmidler så nær Sovjetunionen som på Banak. Men flystasjonens rolle kunne vært å støtte skjoldstyrkene i oppgaven med å beskytte det kjernefysiske gjengjeldelsespotensialet som var tenkt lagret tilbaketrukket på mer sentrale steder i Norge.

Forklaringen på at NATO gikk til det skritt å forkaste Banak, kan trolig søkes i disse relasjonene. Regjeringspartiet hadde sådd tvil i NATO om hvilken vei Norge ville velge i alliansens pågående integrasjon som også

omfattet integrering av atomstridsmidler. Inntil denne situasjonen var avklart, ville ikke NATO bygge ut Banak flystasjon. Banak var lett å sjonglere med. Flystasjonen var viktig nok til at den kunne spille en viss rolle i alliansens strategi, men likevel ubetydelig nok til at den kunne unnværes selv ved mindre motforestillinger. Sistnevnte situasjon hadde nå inntruffet; som Nordkommandoen selv uttrykte det, var Banak flystasjon "no longer considered an essential military requirement".¹⁰⁷ Prosjektet ble heller ikke fremmet for tiende del av infrastrukturprogrammet.

Fremskutt luftmakt for "massiv gjengjeldelse", 1958-61

Massiv kjernefysisk gjengjeldelse var NATOs strategi på 1950-tallet. Den første utbyggingen av Banak flystasjon i 1960-61 ble en atpåklat til denne strategien. Før utbyggingen fant sted, var et nytt argument kommet til: NATO hadde avdekket et stort behov for å kunne møte en økende sovjetisk lufttrussel i nord. Men det var likevel ingen liketil prosess å oppnå tilstrekkelig prioritet for Banak i infrastrukturprogrammet.

Offensiv luftmaktkapasitet på Kola og geostrategisk fokus på Finnmark

I tillegg til de tidligere argumentene for utbygging av Banak flystasjon, la NATO etter hvert også vekt på trusselen i nordområdene. Økt sovjetisk aktivitet og styrkekonsentrasjon i regionen ble et hovedargument i Nordkommandoens begrunnelse for å bygge ut Banak. Området lå videre på transittlinjen mellom de to supermakter USA og Sovjetunionen. Moderne våpen og fly måtte i tilfelle krig passere Finnmark på vei mot flere av sine mål. For NATO ville en flyplass på Banak være gunstig ved slike langdistanseoperasjoner.

Alt fra slutten av 1940-tallet begynte Norge å prioritere forsvaret av Nord-Norge. Denne hovedlinjen ble ytterligere betont i løpet av det følgende tiår. Forsvarsprogramutvalgets innstilling av 11. juli 1955, Boyesen-utvalget, tok til orde for en omfordeling av de stående styrker. Nord-Norge skulle prioriteres dithen at kun Garden, skoleavdelinger og flyplassforsvaret sto igjen i den sørlige landsel. Sjefen for Forsvarsstaben, generaløyntnant Ole Berg, tok til motmæle mot utvalgets innstilling. Selv om han var enig i at hovedtyngden av de stående styrker måtte legges til Nord-Norge, ville han ikke godta de reduksjonene i Sør-Norge som utvalget hadde funnet nødvendig.¹⁰⁸

Boyesen-utvalgets tilrådninger ble fulgt opp og modifisert av Den militære sjefsnemd for å oppnå enighet om Forsvarets fremtid. Det ferdige produkt om hovedretningslinjer for Forsvaret i årene fremover ble tilvirket så sent at det kunne ta hensyn til en større trusselvurdering fra 1956.¹⁰⁹ Sjefsnemndens forslag ble godkjent som stortingsproposisjon i januar 1957. Den pekte på at Norge måtte ta konsekvensene av sovjetisk styrkeoppbygging på Kola; det var fare for hel eller delvis okkupasjon. En større del av forsvarsressursene måtte brukes i Nord-Norge for å kunne holde en aggressor stangen lenge nok til at forsterkninger rakk frem i tide. Proposisjonen la samtidig stor vekt på NATO-medlemskapet:

Med vår utsatte beliggenhet vil derfor verdien av hjelpen fra våre allierte avhenge av vår egen innsats i den første kritiske fasen inntil støtten - i første rekke i luften og på sjøen - kan gjøre seg gjeldende.¹¹⁰

Primo 1959 utarbeidet Forsvarsstabens etterretningsavdeling en omfattende vurdering av trusselbildet i Skandinavias interesseområde. Forsvarets etterretningsavdeling fant tydelige forandringer i de sovjetiske forsvarsgreners disposisjoner som indikerte at enda større vekt burde legges på forsvar av Nord-Norge. For hærens vedkommende var endringene små¹¹¹, mens det i Sovjet-marinens disposisjoner hadde foregått en viss forskyvning innen interesseområdet. Den største endringen var knyttet til ubåter. I løpet av tre år var antallet fartøyer i Den baltiske flåten redusert fra 147 til 103. Samtidig var tilsvarende antall i Ishavsflåten steget fra 74 til 109.

Lufttrusselen var likevel viet desidert størst plass i notatet. Etterretningstjenesten mente å kunne påvise at de nordvestre deler av Sovjet i løpet av de seneste år var tillagt økt betydning. Det totale antall fly i interesseområdet var 4100. Herav var mer enn 2000 kampfly, nesten 1000 lette bombefly, og antallet for hver av kategoriene middelstunge bombefly, rekognoseringsfly og transportfly, var på omlag 200 enheter.

Siden 1955 hadde Sovjet på flere vis økt sin kapasitet for offensive luftoperasjoner. For det første hadde våpengrenen etablert seg i mer

fremskutte posisjoner. Det strategiske flyvåpen hadde tatt i bruk en rekke baser i arktiske strøk, fra Kolahalvøya til det nordøstre Sibir. Det var også på det rene at det strategiske flyvåpen hadde anvendt baser i selve polbassenget. Blant annet var Franz Josefs Land benyttet som landingsområde under flytokt. Man antok at disse basene var tenkt anvendt i operasjoner mot det nord-amerikanske kontinent. Basene var hovedsakelig brukt av den sørligste av de to strategiske flyarméer i den europeiske delen av Sovjetsamveldet, noe som antydte en redeploiering av enheter i denne flyarmé fra sørlige til nordlige områder.¹¹²

For det andre hadde det innen sovjetisk luftmaktspotensiale foregått en utskifting av bombefly. Ishavsflåtens flyvåpen hadde de siste år fullført en konvertering fra lette til middelstunge, jetdrevne bombefly.¹¹³ Innføringen av bombeflyet *Badger* var en milepæl. Det kunne føre kjernevåpen med jethastighet ut til en radius av 1500 nautiske mil. Denne aksjonsradien dekket rekkevidden for angrep utført fra amerikanske hangarskip - normalt 1000 nautiske mil. Flyet ble observert i Nordflåten allerede i 1956, og flyene var innen 1959 fordelt slik at hele 110 av i alt 290 produserte maskiner hørte hjemme i Nordflåten. Den baltiske flåten var i 1960 fremdeles ikke utstyrt med *Badger*.¹¹⁴ Forsvarstabens etterretningstjeneste tolket denne disponeringen som et tydelig mottrekk til NATOs planer om eventuelle strike-operasjoner fra hangarskip i Norskehavet mot de nordvestre deler av Sovjet.¹¹⁵ Det sovjetiske flyvåpens offensive kapasitet og rekkevidde var dermed økt.

For det tredje hadde den teknologiske utviklingen gjort sitt til at også kampflyenes offensive kapasitet var bedret. Ytelsen til sovjetiske eskortefly var blitt så god at de kunne nå Midt-Norge både fra baser i det nordlige Sovjet og fra baser i Øst-Tyskland. En vesentlig andel av de 2100 kampflyene i Skandinavias interesseområde hadde denne kapasiteten til å utføre operasjoner mot Midt-Norge såfremt de var basert så langt fremskutt som mulig. Muligheten til direkte taktisk kampflystøtte mot bakkemål med bomber eller raketter var imidlertid ikke mulig mot Sør-Norge, men begrenset seg til Lyngen i nord. Med bare kanonbevæpning

antok man at kampflyene kunne bekjempe bakkemål til henholdsvis Gardermoen og Bodø.¹¹⁶

For det fjerde innebar interkontinentale raketter som våpenbærere et stort sprang mot økt offensiv luftkapasitet. Siden utarbeidelsen av den forrige større trusselvurdering i 1956 hadde Sovjetunionen foretatt den første utskytning av en kunstig satellitt. Dette indikerte at sovjetiske raketter var i stand til å nå mål innen en radius på omtrent 6500 km.¹¹⁷ Forsvarets etterretningstjeneste fulgte med på denne utviklingen, selv om tilgangen på informasjon ikke var tilstrekkelig til at den kunne vise til bekreftede opplysninger. Ikke desto mindre verserte ubekreftede meldinger angående etablering av rakettutskytningsbaser på Kolahalvøya og den sovjetisk-kontrollerte Østersjøkyst. For en stor del baserte Sovjetunionen seg på mobile utskytningsplattformer. Det medførte at de på kort tid kunne etableres hvor det måtte være ønskelig.¹¹⁸

Ved denne forskyvning av sovjetisk stridsevne mot nord fungerte *Kolahalvøya* som et gravitasjonssentrum. For NATO medførte dette økt geostrategisk fokusering på Finnmark. Allerede i 1949 hadde Office of Naval Intelligence i den amerikanske marine utarbeidet en rapport om Kola-innløpet. Den konkluderte med at havneanleggene i området utgjorde et fremtidspotensiale som base for angrep på skipstrafikk i Nord-Atlanteren. En rapport fra den amerikanske marinens etterretningsavdeling i 1958 slo fast at basekomplekset på Kola var blitt en direkte trussel mot det amerikanske kontinent.¹¹⁹

Trusselen fra Kola var i 1959 altså først og fremst rettet mot det nord-amerikanske fastland. Kolahalvøya ble betraktet som det gunstigste sted for en strategisk angrepsbase mot USA på grunn av godt utbygget infrastruktur og kort avstand til det amerikanske kontinent. Etterretningstjenesten i den amerikanske marinen fant "det derfor rimelig å anta" at faste installasjoner for utskytning av interkontinentale raketter måtte være etablert, eller var under etablering, på Kolahalvøya.

Trusselen mot Nord-Norge var sekundær i alliert sammenheng. Likevel hevdet etterretningstjenesten at trusselen mot landsdelen var økt snarere enn avtatt. Rapporten konkluderte med at trusselen mot Nord-Norge siden

1956 var økt i forhold til trusselen mot Sør-Norge. Forsvarsledelsen var overbevist om at både intensjon og kapasitet var av et kaliber som gjorde at Nord-Norge måtte se en større trussel i øynene. Sovjet hadde, ifølge etterretningstjenesten, utvilsomt til hensikt å besette Nord-Norge i den innledende fasen av en eventuell krig. Fremskutt sikring av Sovjetunionens strategiske hovedangrepsbase var antagelig et hovedmål. De viktigste argumentene for en slik operasjon var tilgang til isfrie havner, fremskutte fly- og marinebaser, fremskutt radarvarsling av amerikanernes korteste innflygingsvei og forhindring av allierte angrepsbaser. I tillegg hadde Sovjets flåte av langtrekkende rakettbærende ubåter økt betydningen av å kontrollere den nord-norske kyststrekningen nærmest havnene på Kola.

Sovjetunionen ville ha kapasitet til å angripe Norge uten varsel når Kolahalvøya var ferdig utbygget. Forsvarets etterretningstjeneste antok at det da ville befinne seg tilstrekkelig med konvensjonelle styrker i området til å utføre et angrep uten at dette ville få innvirkning på sikringsoppgavene på Kola. Dermed var spørsmålet om en lokal *fait accompli*-situasjon i Nord-Norge aktualisert. Det vil si at Sovjet med et mindre fremstøt mot deler av Nord-Norge kunne etablere en ny faktisk situasjon; NATO ville trolig neppe risikere en atomkrig om Sovjet okkuperte mindre områder i Nord-Norge.¹²⁰

I Nordkommandoens argumentasjon for Banak ble det spesielt pekt på at sovjetiske militære flygninger i siste del av 1950-årene hadde antatt stadig større omfang. Bombefly tilhørende Nordflåten hadde gjentatte ganger vært observert langs norskekysten på vei til Færøyene og tilbake til Murmansk-området. Det var tydelig at Sovjet la vekt på å demonstrere evne til allværs- og nattoperasjoner som da utgjorde omlag 35% av disse observasjonene. I løpet av 1959 hadde de også vektlagt elektronisk krigføring under øvelsene sine.

Krenking av norsk luftrom langs grensen til Sovjetunionen, både over land og sjø, var blitt en stadig hyppigere foreteelse mot slutten av 1950-tallet. Den økede aktiviteten var godt dokumentert. Norske etterretningskilder hadde lenge registrert sovjetisk militær luftaktivitet ved hjelp av radar. I deres materiale tegnet 1959 seg som året for en dramatisk økning av luftmilitær virksomhet i Murmansk-området. Mens den måneden

med flest registrerte fly i 1958 var april med 301, talte man 1912 fly i løpet av april året etter. Mens det i 1956 var registrert fire krenkinger, registrerte man i 1957 hele 13 tilfeller og året etter noen færre igjen. Det rådet neppe tvil om at det var foregått en utbygging av sovjetisk luftmakt i tilknytning til Nordflåten.

Den lave flyaktiviteten på norsk side sto i skarp kontrast til aktiviteten på sovjetisk side. Nordkommandoen fremhevet i tillegg at norske flygninger stort sett foregikk på dagtid og i godt vær. Årsaken til den lave aktiviteten på norsk side var angivelig primært fraværet av fasiliteter i Finnmark. Selv om radarsituasjonen i kontroll- og varslingskjeden var blitt bedre, kunne man ikke endre på situasjonen før Finnmark fikk en militær flystasjon.

Alliansens planer for luftkrig besto for denne regionens vedkommende i bruk av taktiske flystyrker mot mål i Sovjetunionen og Finland. Bruk av en flystasjon på Banak ville ikke bare gi de taktiske flyene økt rekkevidde, men ville også tillate maksimal mengde realistisk trening i det krigsaktuelle området i fredstid. Forøvrig bemerket Nordkommandoen fordelene ved bedre rekkevidde og fleksibilitet for overvåkings- og rekognoseringsfly. Sjefen for Nordkommandoen måtte derfor på det sterkeste anbefale at utbyggingen av Banak flystasjon fikk sin plass i den ellefte delen av infrastrukturprogrammet.

Utbygging av flystasjon på Banak ville ifølge sjefen for Nordkommandoen i tillegg være et sterkt politisk budskap. Stasjonen ville være et signal om nasjonal og alliert vilje til å forsvare den nordligste grensen. Både innad i alliansen og utad mot potensielle fiender var det viktig for NATO å demonstrere samhold og forsvarsvilje.¹²¹

Etterretningsavdelingens studie fra januar 1959 ble utferdiget i forbindelse med et tilsvarende etterretningsarbeid i Nordkommandoen. I den norske studien ble det uttrykt anerkjennelse for at NATO-kommandoens etterretningsvurdering bygget på den siste større utredningen fra 1956. Likevel reiste den norske rapporten kritikk i to punkter. Nordkommandoens studie berørte hverken muligheten for begrenset krig eller betydningen av militæroppbyggingen på Kola.¹²² Enkelte medlemmer av den norske forsvarsledelse ville likevel ikke godta at det var

foregått en konsentrasjon av sovjetisk stridspotensiale på Kola. De holdt seg til kjente parametre som plasserte Norge i forbindelse med trusselen mot det europeiske kontinent, og vegret seg inntil videre mot å vektlegge trusselen mot nordflanken i NATOs strategi.¹²³

Dermed var det duket for uoverensstemmelser i det norske forsvars øverste ledelse da den skulle ta stilling til de nye trusselvurderingene. Den militære sjefsnemnd havnet i disputt med Forsvarsstabens etterretningavdeling i et møte i begynnelsen av juni 1959. Det var først og fremst sjefen for Hæren, generaløytnant Bjørn Christophersen, som gav til kjenne sin misnøye med Etterretningsavdelingens trusselvurderinger. Han fikk følge av sjefen for Marinen, viseadmiral Johs. E. Jacobsen. Uoverensstemmelsen kom til uttrykk i to nært beslektede forhold. De sa seg begge overrasket over og uenig i at det var foregått en forskyvning av sovjetisk stridspotensiale mot nord. De sa seg også uenig i at trusselen mot Nord-Norge var økt i forhold til trusselen mot Sør-Norge.

Mot slike protester måtte Forsvarsstabens etterretningsavdeling forsterke sine påstander ved å fremheve at konklusjonene var fremkommet etter at saken hadde vært behandlet både i Atlanterhavskommandoen og Standing Group, og dessuten etter drøftelser med britisk og amerikansk etterretning. Videre påpekte etterretningsavdelingen at Kola, Karelen og Arkangelsk var utbygget og dimensjonert med henblikk på strategisk angrep på det nord-amerikanske kontinent. I tillegg til tidligere argumenter for sovjetisk interesse i Nord-Norge, var det nå blitt viktig for Sovjet å etablere fremskutt sikring av sine basekomplekser på nord-norsk territorium. Flyvåpenets representant kritiserte ikke trusselvurderingen direkte. Han kunne til gjengjeld opplyse at *Air Division* i Europakommandoen la størst vekt på Sør-Norge i forbindelse med "den store fiendtlige lufttrussel".¹²⁴

Selv om det var på tale å forskyve norsk forsvarskapasitet mot nord gjennom store deler av 1950-tallet,¹²⁵ ser det ut til at sommeren 1959 ble et nytt skippertak for norsk militærledelse med hensyn til interessen for Nord-Norge; opposisjonen mot å engasjere seg i nord ser ut til å ha avtatt i senere

møter denne sommeren. Da Sjefsnemnden i juni drøftet hovedoppgavene for Forsvaret som helhet, ble det reist to hovedspørsmål:

Kan eller bør Sjefsnemnda anbefale at man aksepterer større risiko på visse områder, eventuelt med reduksjon av oppgavene, for derved å oppnå større innsats på de områder hvor behovet anses mest påtrengende?

Kan man ved en skarpere prioritering og presisering av oppgavene i tid og rom oppnå en større kraftkonsentrasjon i invasjonforsvaret, spesielt i NORD-NORGE?¹²⁶

I og med spørsmålsstillingene gjorde sjefen for Forsvarsstaben, generaløytnant Bjarne Øen, det klart overfor Sjefsnemnden at det allerede var bestemt at Nord-Norge skulle prioriteres i den videre styrkingen av forsvaret. Foreløpig hadde ikke denne avgjørelsen til fulle fått sine følger. Styrking av Nord-Norge var avhengig av at forsvarsledelsen var villig til å akseptere større risiko andre steder i landet. Det kunne også bli nødvendig med en strengere prioritering av hvilke oppgaver Forsvaret kunne se seg i stand til å ivareta. I denne sammenheng ble det blant annet vurdert å utelate Flyvåpenets *strike-operasjoner*.

Flyvåpenets oppbygging var fra før så sterkt knyttet til NATOs organisasjon at det innen den forsvarsgrenen ble vanskelig å foreta endringer for ytterligere å bidra til styrkingen av Nord-Norge. Det så likevel ut til at NATO hadde planer om økt vektlegging av den nordlige flanken. 333 skvadron og en skvadron allværsjagere skulle flyttes til Nord-Norge i løpet av påfølgende år. Dessuten fremholdt sjefen for Luftforsvaret at bygging av flystasjon på Banak var under overveielse.¹²⁷

Banak stiger frem

Rullebanen på Banak forble et forfallent minne fra Den andre verdenskrig. Ved inngangen til 1960-årene besto den av gressdekke og bare noen hundre meter trelemmer i dårlig stand. Småfly landet kun med den største

forsiktighet. Stasjonens beliggenhet passet ikke inn i de militære stabers luftstrategiske vurderinger. Både de nasjonale og de allierte forslagene om utbygging var til nå havnet i papirkurven, og prosjektet ble foreløpig tatt av plakaten; det ble som nevnt ikke fremmet for inkludering i den tiende delen av NATOs infrastrukturprogram.

Det skulle likevel snart vise seg at Den kalde krigen avfødte nye installasjoner i Finnmark, herunder også en militær flyplass. Dermed kunne Banak flystasjon stige frem, dog ikke uten ytterligere dragkamp. Realiseringen fant sted først etter at forslag om alternative beliggenheter var avvist. Både Kautokeino og Alta var alternativer i Finnmark med betydelige forkjempere. Alliansen måtte i tillegg bringe klarhet i sine strategiske prioriteringer. Norske og allierte militærmyndigheter ønsket flyplasser både på Søndre Herøy og Ørlandet, men fant omsider utbyggingen av Banak viktigere.

Banak var ikke noe selvsagt alternativ når det skulle velges flyplass i Norges nordligste fylke. I mye av korrespondansen var det tale om en "flyplass i Finnmark". I diskusjonen kom det frem to *alternative beliggenheter*. Det første alternativet var *Kautokeino*. Sjefen for Flyvåpenets stab, generalmajor Einar Tufte Johnsen, fant i 1959, som nevnt, at økt offensiv kapasitet måtte blifølgen av Capabilities Study også på nordflanken. Dette synet passet inn i sjefen for Nordkommandoens begrunnelse for å få en flyplass i Finnmark med på åttende del, men etter Tufte Johnsens oppfatning var Banak ikke det beste alternativet. I hvert fall ikke i 1955. Tufte Johnsen ble en mektig forkjemper for alternativet Kautokeino. Bakgrunnen for hans sterke overbevisning var den stedege geografii og dennes antatte motstandsdyktighet i strid. Han hadde en skeptisk holdning til plassering på Banak fordi den angivelig lå for ubeskyttet, men han ivret altså for en fremskutt flyplass i Finnmark.¹²⁸

Sjefen for Flyvåpenets stab hevdet at Kautokeino i så henseende hadde "en heldigere beliggenhet".¹²⁹ Topografien bød på gunstige vilkår for en flystasjon. Luftwaffe hadde også der laget seg landingsmuligheter under Den andre verdenskrig, selv om det bare var i form av en enkel nødlandingsbane.¹³⁰ Beliggenheten kom gunstig ut også sikringsmessig.

Flyoperasjoner fra Kautokeino kunne i tillegg til å utnytte radarens kontrollpotensiale, koordineres uten bruk av "sårbart langlinjesamband". Kombinasjonen av radar og flystasjon ville således føre til rasjonalisering både operativt og personellmessig. Alle fordelene medførte at tungvint forsyning og snørydding ville bli overkommelige oppgaver.¹³¹

Ifølge Tufte Johnsen var ikke økt rekkevidde for maritime fly noe argument for en flyplass i Finnmark. Havområdene mellom Nord-Norge og Bjørnøya kunne patruljeres fra basene som fantes fra før. PBY-5A, en sen versjon av Catalinaen, var flyvåpenets maritime patruljefly i siste halvdel av 1950-tallet. Det faktum at dette var et amfibiefly som kunne dra fordeler av en flystasjon i nærheten av store vannflater, behøvde altså ikke være noen innvending mot at flystasjonen ble bygget på Kautokeino.

På grunn av disse betenkeligheter rundt beliggenheten av en militær flyplass i Finnmark, ønsket ikke Flyvåpenets overkommando på daværende tidspunkt å låse seg til ett alternativ. Derfor ble det foreløpig ikke offisielt uttrykt endelige preferanser med hensyn til valg av Banak eller Kautokeino.¹³²

Denne reservasjonen kom godt med da Tufte Johnsen to år senere, i 1957, befant seg i stillingen som sjef for Luftkommandoen i Nord-Norge. Tufte Johnsens oppfatning om flyplassens beliggenhet var da endret. Han var blitt en talsmann for "flyplass i Finnmark" under niende del av infrastrukturprogrammet, og han levnet ingen tvil om at Banak var eneste aktuelle alternativ. Han redegjorde utførlig for plassens tilstand og behovet for en flystasjon i fred og krig. Utbygging av Banak ble endatil holdt for å være en betingelse for at kommandoen kunne løse sine pålagte oppgaver.¹³³

Det er vanskelig å nå sikker erkjennelse om hvorfor Tufte Johnsen skiftet mening. Trolig har det mest å gjøre med at han som sjef for Luftkommandoen i Nord-Norge måtte bevisstgjøre seg forsvarssituasjonen i landsdelen på nytt. Det å få problemene knyttet til forsvar i landsdelen nærmere inn på livet kan ha fått ham til å endre standpunkt.

Hensynet til den samferdselsmessige siden av saken gjorde at *Alta* dukket opp som et annet alternativ. Også der hadde tyske styrker under krigen etablert en rullebane av trelemmer i omtrent 1100 meters lengde.¹³⁴

Forsvarsdepartementet anmodet i første kvartal 1959 Flyvåpenets overkommando og Samferdselsdepartementet om deres oppfatning om beliggenheten av en flyplass i Finnmark. Alta var dukket opp som et mulig alternativ som kanskje på en bedre måte kunne betjene sivilbefolkningen. Forsvarsdepartementet gav inntrykk av at valget ennå ikke var fattet. Saken ble presentert som om det var "mulig at det i Norge vil bli foreslått bygget en flyplass enten på Alta eller i Banak".¹³⁵

Utredningen fra Overkommandoen konkluderte med at en flystasjon ved Alta ikke burde søkes fellesfinansiert gjennom NATO. Konklusjonen fulgtes av tre hovedargumenter. For det første kunne en utbygging der umulig tilfredsstillte de luftoperative og flysikkerhetsmessige krav, hverken militære eller sivile. Rullebanen kunne ikke bygges lenger enn 1600 meter. Det aktuelle sted for rullebane lå i en gryte som ville vanskeliggjøre instrumentflyging. Værminima, det vil si laveste skydekkehøyde, for landing måtte bli minst 1500 fot. Likeledes ville værminima for avgang bli høye. Fjellene omkring ville videre med stor sannsynlighet forårsake kraftig turbulens ved vindforhold. Ifølge Luftkommando Nord-Norge kunne plassen hverken oppfylle internasjonale sivile krav eller Europakommandoens minstekrav til innflygingsvinkler.

For det andre ventet ikke Luftforsvarets overkommando å få støtte fra NATO-institusjonene for et forslag om utbygging av Alta. De topografiske forhold tilfredsstilte ikke de såkalte *Limiting Criteria* for NATO-flyplasser. Luftkommandoen gikk så langt som å beskrive Alta-alternativet som flymilitært ubrukbart. Derimot syntes Banak å ha en viss mulighet til bli inkludert i NATO-programmet.

Den siste årsaken til at Alta-alternativet ikke nådde frem i denne omgang, hadde opphav i kostnadsberegninger. En forlengelse av rullebanen forutsatte gjenfylling utover fjorden, noe som ville bli svært kostbart. Foreløpige overslag viste at forholdene på Banak lå så godt til rette fra naturens hånd at planering og utfylling der ville bli adskillig rimeligere. Prisen på Alta-prosjektet var beregnet til kr. 7,7 millioner, mens Banak-prosjektet var anslått til kr. 4,9 millioner, altså kr. 2,8 millioner mindre. Konklusjonen støttet seg i tillegg blant annet til uttalelser fra sivile instanser.

Både SAS og Luftfartsdirektoratet hadde etter egne undersøkelser vektlagt de sterke begrensningene som lå i å bygge ved Alta. Sjefen for Flyvåpenet så dermed all mulig grunn til å holde Alta-prosjektet unna NATOs infrastrukturprogram. Det måtte ikke komme i veien for Banak-planene, som derimot burde føres opp som første eller andre prioritet på listen over ønskede prosjekter i Norge.¹³⁶

Samferdselsdepartementet fikk kort tid på å legge frem sin innstilling; svar på anmodningen fra Forsvarsdepartementet måtte foreligge i løpet av elleve dager.¹³⁷ Til tross for (eller kanskje på grunn av) tidsnøden var konklusjonen derfra like entydig som den fra Flyvåpenets overkommando. Fra et samferdselssynspunkt var det ingen tvil om at Alta var det beste alternativet. Valget ble foretatt vel vitende om at de operative forhold ikke var tilfredsstillende. Regularitet i flyanløp og flysikkerhet var derfor ikke fremtredende aspekter ved vurderingen. Samferdselsdepartementet baserte innstillingen utelukkende på ett kriterium: det alternativ de mente best skikket til å "betjene noen som helst av de mer tettbygde deler av Vest-Finnmark".¹³⁸

Til tross for Samferdselsdepartementets entydige konklusjon kom det derfra ingen forsøk på å tvinge gjennom Alta-alternativet. I erkjennelsen av at angjeldende utbygging skulle finansieres over NATOs program, og at militærstrategiske hensyn derfor ventelig ville veie tyngst, synes saksbehandlerne å ha innfunnet seg med at mulighetene for flyplass ved Alta var små i denne sammenhengen. Departementet var snarere innstilt på å gjøre det beste ut av den avgjørelsen som uavvendelig måtte komme. En rullebane på Banak kunne bygges vesentlig lenger enn ved Alta. Om ikke annet antok man derfor at en utbygging der ville gi større fleksibilitet med hensyn til hvilke flytyper som kunne anløpe lufthavnen.

Samferdselsdepartementet gav uttrykk for at dette i neste omgang kunne åpne for nye muligheter i diskusjonen som for tiden pågikk i Nordisk Råd om internordiske ruter på Nordkalotten. Det var viktig at forholdene ble lagt til rette slik at det alternativet som ble valgt, uansett tjente befolkningen i Finnmark på best mulig vis. I det tynt befolkede fylket måtte en flyplass i

alle tilfelle fungere som "en slags oppsamlingsplass beregnet på å betjene store områder".¹³⁹

Det hastet med en politisk beslutning; Banak-saken ble fremmet for Regjeringen i et notat fra Forsvarsdepartementet datert én dag etter svaret fra Samferdselsdepartementet. Fremstillingen av saken levnet ingen tvil om hvilket alternativ Forsvarsdepartementet fant mest hensiktsmessig, og som etter alt å dømme ville vinne frem.

Regjeringens medlemmer fikk opplysninger om et Alta-prosjekt med store begrensninger. Blant annet fremhevet notatet rullebanen som aldri kunne bli lang nok til å lande de større trafikkflyene som var aktuelle i den nærmeste fremtid, samt inn- og utflygingsforholdene som heller ikke tilfredstilte rådende operative krav. Regjeringen fikk også vite at NATO-myndighetene var negativt innstilt. Dessuten ville en kostbar forsterkning av forsvaret rundt Alta være nødvendig. Militære forsvarsanlegg og styrker manglet, og måtte følgelig etableres for å ivareta nærforsvar av anlegget. Endelig ville Flyvåpenet unngå å få med nissen på lasset, det var ikke interessert i å operere i et scenario med så mange operative begrensninger.¹⁴⁰

I motsetning til de fleste andre flystasjoner bygget under Den kalde krigen, var ikke sivil luftfart medbestemmende ved den allierte utbyggingen på Banak.¹⁴¹ Alternativet Alta hadde små sjanser til å bli NATOs flystasjon i Finnmark. Til det var begrensningene for mange.

Det bør nevnes at Høybuktnoen ved Kirkenes heller ikke var et alternativ i denne sammenheng. Den lå innenfor sovjetisk artillerirekkevidde, og nærheten til den sovjetiske grensen økte faren for ufrivillige grensekrenkelser med fly fra norsk side. Banak sto igjen som eneste alternativ for en militær flystasjon i Finnmark. Rivalene var dermed beseiret.

Forslaget om en flystasjon på Banak vant ikke bare frem blant konkurrerende alternativer i Finnmark, men fikk også forrang fremfor høyt prioriterte flyplassprosjekter i andre deler av landet gjennom *strategiske og økonomiske omprioriteringer*. Disse var ikke rivaler i den forstand at de gjensidig ville utelukke hverandre om ett ble foretrukket fremfor de andre.

Likevel var det rift om de begrensede budsjettmidlene. Alliansens strategiske prioritering kunne føre til at et prosjekt ble utsatt i tid om det ikke vant tilstrekkelig gehør.

Flystasjon på *Søndre Herøy* var et av prosjektene som på planleggingsnivå hadde vunnet frem i nasjonale og allierte militærstabers bevissthet. Mange ønsket en flystripe i skjærgården omtrent halvveis mellom Trondhjem og Bodø. NATO-myndighetene fremmet forslag om finansiering over infrastrukturprogrammet allerede tidligere enn Banak.

Da Nordkommandoen første gang skulle kvalifisere Banak for NATO-programmets åttende del, ble *Søndre Herøy* forsøkt rekvalifisert. Rullebanen var ønsket delvis på grunn av de ugjestmilde forholdene i Nord-Norge. En alternativ rullebane for nødlandinger i det store "gapet" mellom Ørlandet og Bodø kunne redde både fly og piloter. Fremfor alt baserte man begrunnelsen for *Søndre Herøy* på strategiske hensyn. Området passet utmerket inn i deployeringsbehovet for Luftforsvaret slik det ifølge Europakommandoen og andre NATO-myndigheter ville fortone seg i 1957 og deretter. Målsettingen var at luftstridsmidlene da måtte kunne stå imot et innledende kjernefysisk angrep for så å reise seg til fortsatt kamp.

Nordkommandoen så for seg at Nord-Norge måtte få økt vekt i en fremtidig krigssituasjon. De tre eksisterende flystasjonene Bodø, Andøya og Bardufoss ble betraktet som forholdsvis sårbare. Det var derfor nødvendig med en sikker forbindelseslinje til Sør-Norge. Ikke bare for flystyrkene i seg selv, men også for beskyttelse av kommunikasjonslinjene over havet. Fly basert på *Søndre Herøy* kunne på en tilfredsstillende måte beskytte konvoier langs kysten og til dels atlantiske kommunikasjonslinjer. Beskyttelsen måtte være effektiv spesielt i den kritiske fasen før Atlanterhavskommandoens forsterkninger var nådd frem. Et effektivt radar- og luftforsvarsskjold var en forutsetning for å sikre forsterkningsstyrkene en akseptabel utgangsposisjon. Capabilities Study hadde nylig avdekket forsterkningstyrkenes sårbarhet i overføringsfasen til Nord-Norge og hadde foreslått nettopp styrking av luftstridskreftene i Nordkommandoens område. Med bedre fremskutt forsvar ville sjefen for

Europakommandoen oppnå større strategisk dybde i forsvaret, med basene i Storbritannia som bakre ledd.¹⁴²

Søndre Herøy bod i så måte på den mest hensiktsmessige beliggenheten, og var sannsynligvis det rimeligste stedet på strekningen å legge en rullebane. Selv om Banak var ønsket, så NATO-myndighetene større fordeler i en flystasjon på Søndre Herøy:

For these reasons, COMAIRNORTH considers the development of Banak to be operational necessary to the fulfillment of his mission in 1957 and beyond, and he regards it as a foreseeable future infrastructure requirement, second only to the provision of an emergency strip at Søndre Herøy.¹⁴³

Mange av utspillene som tok til orde for en utbygging av Banak, hadde merknader av typen “dog etter Herøy”.¹⁴⁴ Effekten av disse merknadene var ikke imponerende; Banak flystasjon ble bygget først. Det hjalp lite hva sjefen for luftstyrkene i Nordkommandoen ønsket så lenge brukernasjonen, i dette tilfellet USA, etter hvert annonserte at det ikke var behovet for en flystasjon på Søndre Herøy.¹⁴⁵ Søndre Herøy er fremdeles ikke realisert.

Flystasjonen på Ørlandet fikk også unngjelde til fordel for Banak. Under tiende del av infrastrukturprogrammet var det vedtatt en massiv opprustning av flystasjonen i havgapet ytterst i Trondhjemsfjorden. På programmet sto arbeider for kr. 16,1 millioner, blant annet til styrking av rullebanen, bygging av parallellbane, interne veier, lagre for brennstoff og ammunisjon samt diverse bygninger. Kun en brøkdel av dette ble gjennomført etter at Banak ble inkludert i programmet året etter.

Årsaken til omprioriteringen var en kombinasjon av begrensede budsjetter til ellefte del og endringer i Atlanterhavskommandoens beredskapsplaner. For å stable på bena et budsjett tilstrekkelig til å få fart på ellefte del av programmet, ble utbyggingsarbeider for kr. 15,4 millioner på Ørlandet strøket. Dermed kunne myndighetene planlegge anleggene under ellefte del, som var tenkt påbegynt høsten 1960. Herunder også Banak flystasjon, som skulle være ferdig i løpet av 1961. Men denne

budsjettmessige manøveren bærer også bud om en strategisk revurdering. Fra et luftmaktsteoretisk synspunkt hadde NATO åpenbart større behov for en flyplass på Banak enn en videre utbygging av Ørlandet.¹⁴⁶

NATO-utbygging vedtas

Beslutningsprosessen i NATOs infrastrukturprogram ble fulgt på vanlig måte. Før Europakommandoen tok forslaget om en flystasjon i Finnmark opp til behandling måtte det godkjennes av nasjonale politiske myndigheter; Forsvarsdepartementet måtte overbevise Regjeringen om behovet for å ha en flystasjon på Banak. Etter regjeringsvedtaket måtte hele ellefte del av infrastrukturprogrammet skjæres til av Europakommandoen under hensyn til budsjetttrammene. Disse forretninger fant sted sommeren og høsten 1959. Anfektelser rundt det lokale forsvarsdilemmaet måtte også ryddes av veien.

Da Nordkommandoens stabssjef høsten 1955 hadde uttalt seg optimistisk på Banak-prosjektets vegne, syntes han å tro at nasjonale politiske myndigheter utgjorde den største hindringen. Han hadde derfor oppfordret norske militære myndigheter til å skaffe støtte for prosjektet i politiske kretser.¹⁴⁷ Som kjent tok det enda noen år før prosjektet kom så langt at det ble vurdert av sentrale politiske institusjoner i Norge, men da skulle det til gjengjeld gå glatt; forslaget om å bygge ut Banak flystasjon under ellefte del av infrastrukturprogrammet møtte *liten eller ingen politisk motstand*.

Motivene for å bygge ut Banak flystasjon kan deles i to hovedkategorier: De tok enten utgangspunkt i rådende militær strategi eller i de mer tidløse prinsipper. Militære myndigheter unnlot ikke å legge vekt på *strategiske argumenter* da de klarte å overbevise Forsvarsdepartementet om betydningen av å ha en flystasjon på Banak. Forsvarsledelsen ble i hovedsak stående ved sine argumenter om Banak som et instrument for massiv gjengjeldelse. Fra forrige kapittel kjenner vi til at en fremskutt NATO-flyplass på Banak skulle sette alliansen i stand til å bruke den taktiske flyflåten offensivt i størst mulig utstrekning.¹⁴⁸ Banak skulle brukes

som mellombase for allierte flyangrep mot det nordlige Sovjet. Dessuten ville den være betydningsfull som støtte for langdistanseoperasjoner med strategiske bombefly.¹⁴⁹

De mer *tidløse argumentene* ble mer fremtredende ettersom Banak-saken nærmet seg sin avgjørelse. Luftkommandoen i Nord-Norge utgjorde en av de fremste drivkreftene. Den viet like stor oppmerksomhet til behovet for Banak i fred som i krig. Fredstidsrasjonalet for utbygging var knyttet til mindre flyktige fenomener enn den rådende strategi. Først og fremst la kommandoen vekt på evnen til å hevde suverenitet over norsk luftrom. Den la også vekt på samtrening med kontroll- og varslingsystemet som var vedtatt utbygget i Finnmark. Flystasjonen ville i tillegg forenkle militær transport til Finnmark adskillig. Sist, men ikke minst, fremhevet Luftkommandoen i Nord-Norge sikkerheten for fly som opererte så langt nord; "flyging med jetfly i Finnmarksområdet [var] direkte uforsvarlig uten en skikket landingsplass der."¹⁵⁰ Det syntes å være en allmenn oppfatning at manglende landingsmuligheter i Finnmark var et generelt problem, også innen NATOs staber.¹⁵¹

Europakommandoens begrunnelse inneholdt en oppsummering både av momenter knyttet til "massiv gjengjeldelse" og av de mer uforgjengelige begrunnelser for å legge en flystasjon til Banak. Behovet for kontroll med russiske fartøysbevegelser utenfor Nord-Norge var antagelig det viktigste momentet. Begrunnelsen pekte på at kontrollbehovet ville være presserende under forsterket beredskap og umiddelbart før og etter et krigsutbrudd. Flyvåpenets maritime fly og fotorekognoseringsfly ville med adekvate deployeringsmuligheter være i stand til å skaffe verdifullt etterretningsmateriale. Flyplassen i Nord-Finnmark ville gi disse flyene rimelige operasjonsmuligheter. Den ville også bedre de taktiske deployeringsmuligheter i landsdelen i sin alminnelighet samtidig som den ville bli en idéell mellombase for de av våre fly som skulle støtte allierte operasjoner.¹⁵²

Forslaget fra Forsvarsdepartementet til Regjeringen om å bygge ut Banak flystasjon var annerledes enn forslagene som hadde versert mellom forsvarets staber. Det var et utpreget politisk dokument som primært

presenterte de mer tidløse argumentene. Regjeringens medlemmer ble innledningsvis konfrontert med opplysninger om Norges tallmessige underlegenhet i forhold til en stadig økende militær kapasitet på Kola. Nord-Norge var bestykket med tre militære, fellesfinansierte flyplasser på dette tidspunkt, alle konsentrert langs en dypere Lyngen-linje. Store ressurser var lagt ned i disse installasjonene gjennom NATOs infrastrukturprogram. Til sammen omlag kr. 225 millioner var skaffet til veie ved fellesfinansiering. Bare to kampflyskvadroner var stasjonert i Nord-Norge. På Kolahalvøya alene var det 35 flyplasser, hvorav tolv hadde mer enn 1800 meter med fast dekke. Av de 35 lå 26 innenfor en avstand på 175 km fra grensen til Norge, det vil si like langt som Banak lå fra samme grense. Ikke mindre enn 650 fly var stasjonert i området. Ubalansen var formidabel i fredstid, men gav ikke et fullstendig bilde av situasjonen i tilfelle av krise og krig. Hvorledes situasjonen ville arte seg etter landsetting av allierte forsterkninger, ble ikke nevnt.

Videre presenterte departementet sitt egentlige ærend, nemlig anmodningen om bifall fra Regjeringen til å legge forslaget om Banak frem for NATO-rådet til godkjenning høsten 1959. I og med at det fantes rester av en rullebane fra krigen kunne departementet nøye seg med å anmode om en forsterkning og en forlengelse av eksisterende rullebane. De faktiske forhold var slik at om den til en viss grad kunne kalles eksisterende, var det nødvendig med total rekonstruksjon. Enkelte bygninger og veier kunne brukes. Riksveien strøk like forbi, grunnforholdene var gode, 900 meter av rullebanen var allerede planert og omgivelsene bød på innflygingsforhold som oppfylte både sivile og militære kriterier. Forsvaret av flyplassen kunne ivaretas av allerede eksisterende styrker fra Porsangmoen. Disse var blant årsakene til at Nordkommandoen hadde foreslått å legge en 1800 meter lang og 30 meter bred rullebane til Banak. Den skulle forutsetningsvis fellesfinansieres for kr. 5 millioner. Da hverken Nordkommandoen eller Flyvåpenet fant Alta interessant, regnet Forsvarsdepartementet med at fellesfinansiering var utelukket. Derimot regnet man positive uttalelser fra Europakommandoen og NATOs faste utvalg, *Standing Group*, som indikasjon på "reelle muligheter" for fellesfinansiering av Banak.¹⁵³

Sentralt i dette beslutningsgrunnlag for Regjeringen finner vi hovedbegrunnelsen for at en utbygging av Banak flystasjon var nødvendig. Den militære begrunnelse for forsterkning og forlengelse av rullebanen på Banak ble gitt i tre punkter. La oss ganske kort sette lupen på disse:

1. *Behovet for bedre overvåkning av russiske fartøysbevegelser i nordlige farvann. Dette gjelder spesielt farvannene utenfor Troms og Finnmark.*
2. *Økning av sikkerheten for norske militære fly som overvåker Troms og Finnmark med tilstøtende farvann.*
3. *Større muligheter for effektiv bruk av våre militære fly som inngår i Nord-Norges beredskap.*¹⁵⁴

Det første punktet dreide seg om behovet for å vite hva som foregår i nasjonens nærmest tilstøtende områder. Forsvaret regnet i så måte med å ha nytte av Banak særlig i fredstid. I krigsforhold var det usikkert om Banak ville forbli under norsk kontroll.

Det andre punktet henspeilte utelukkende på det sikkerhetsmoment det ville være å ha landingsmuligheter på Banak. Norske overvåkings- og avskjæringsfly kunne operere sikrere over de nevnte områdene med en nødlandingsplass på Banak i de tilfellene det var dårligere vær lenger sør hvor de tre fullt utbygde flystasjonene var plassert. Det kunne være risikabelt å utføre flygingene som var påkrevet i forbindelse med Forsvarets beredskap så lenge flyene var helt avhengige av Bodø, Bardufoss eller Andøya for landing. Dette argumentet skulle vise seg å bli så betydningsfullt for NATOs behandling av saken at alliansen tok i bruk betegnelsen *emergency standard* for å beskrive omfanget av utbyggingen i sine forslag.

Det tredje punktet berørte, mer enn de andre, den norske militære luftmaktsituasjonen ved en eventuell krigssituasjon. "Større muligheter for effektiv bruk av våre militære fly ..." betyr sannsynligvis i denne sammenheng at Luftforsvarets fly ville være i stand til å nå flere mål i Sovjetunionen såfremt det fantes en rullebane på Banak.

Neglisjeringen av den allierte dimensjon i begrunnelsen er iøynefallende. Dette hadde trolig rot i at det ikke var sikkerhetsmessig forsvarlig å forvalte detaljer knyttet til operative planer generelt, og alliert medvirkning spesielt, i et forum som Regjeringen. Slik saksbehandling ville hørt hjemme i Regjeringens sikkerhetsutvalg.

For å komme Stortingets politiske opposisjon i forkjøpet laget Forsvarsdepartementet noen tilleggsargumenter som kunne brukes i fall forslaget skulle møte politisk motstand. Først kunne det fremføres at Banak ikke innebar en forskyvning av forsvaret mot øst. Stasjonen var på langt nær var planlagt som en fullt utbygget luftkrigsmaskin; Lyngen-linjen var fremdeles et ankerpunkt for norsk luftforsvar i Nord-Norge. For det andre ville utbyggingen ikke føre til økt tilstedeværelse av allierte fly i fredstid selv om Banak var tenkt fellesfinansiert over NATOs infrastrukturprogram. Fra NATOs side var det ikke forutsatt eller ytret noe ønske om at plassen skulle anvendes av allierte fly, ikke en gang i forbindelse med fellesøvelser. Om det likevel skulle komme en anmodning om alliert bruk av Banak i fredstid, ville denne bli behandlet av Forsvarsdepartementet. For det tredje kunne Forsvarsdepartementet peke på styrkeforholdet i nord om det skulle bli nødvendig å argumentere overfor en eventuell opposisjon i Stortinget. Samtidig som vi pliktet å vise hensyn til vår nabo i øst, ville rullebanen på Banak ikke komme i konflikt med Sovjetunionens "legitime sikkerhetsbehov". Dette på grunn av at Sovjet allerede hadde "et par dusin flyplasser" som lå nærmere grensen enn Banak. Dessuten befant det seg på Kola like mange flyskvadroner som det var fly i Norge. Det kunne bli nødvendig "å peke på at også et lite land har sine legitime sikkerhetsbehov som det har krav på blir tatt hensyn til".¹⁵⁵

Det ble ikke nødvendig å ta i bruk disse ekstra-argumentene. Etter forslaget fra Forsvarsdepartementet om å inkludere utbyggingen av Banak for fellesfinansiering i ellefte del av NATOs program, drøftet Regjeringen saken 5. mai 1959. Den fant i departementets saksfremstilling tilstrekkelig grunnlag for godkjenning.¹⁵⁶ Saken møtte heller ikke motstand i Stortinget. Dermed var den moden for videre behandling i NATO.

De utenrikspolitiske reaksjonene var ikke omfattende. Fra Sovjet-

unionens ambassade i Oslo kom det riktignok signaler om at "flyplassen på Banak ikke ville bringe Norge stor glede". Den sovjetiske ambassaderåden mente det ville vært mer nærliggende å legge flyplassen til Alta, der den også kunne tjene sivile behov. En viss usikkerhet var knyttet til tolkningen av denne uttalelsen i Utenriksdepartementet. Men siden uttalelsen ikke var av formell art, og siden vedtakene om utbygging allerede var gjort, hadde ikke Utenriksdepartementet stort annet å gjøre enn å registrere signalet.¹⁵⁷

Infrastrukturprogrammets ellevte del var siste del av NATOs fireårsprogram for 1957-60. Fireårsplanen var et rammeverk for langsiktig forvaltning av ressursene. Etter de tre første årene viste det seg at alliansen hadde tæret på de disponible ressursene i for stort monn. Av den grunn var budsjetttrammene for det fjerde året for knappe.¹⁵⁸ Banak-prosjektet måtte derfor tilkjempe seg en plass i et sprengt budsjett og måtte deretter tåle hardhendt behandling under sparekniven.

Trange budsjetter gjorde at utbyggingen av Banak fremdeles hadde dårlige odds. Frigivelsen av midler til ellevte del av infrastrukturprogrammet var til dels problematisk. Nordkommandoens og Atlanterhavskommandoens forslag til ellevte del var opprinnelig på omlag kr. 1,6 milliarder.¹⁵⁹ Da det bare sto igjen en brøkdel av dette på det løpende fireårs program, var det på det rene at en vesentlig del av de militære kommandoers forslag måtte finansieres over et nytt langtidsprogram.¹⁶⁰

Flertallet av medlemslandene var imidlertid ikke villige til å bevilge mer til ellevte del enn det som kunne innpasses i de allerede vedtatte kostnadsrammer. Dette førte til at de militære overkommandoer foreslo kanselleringer og utsettelse av en hel rekke anlegg. I Norge ble arbeider på Ørlandet flystasjon og Hawk-anlegg foreslått kansellert. Videre ble kostnadsrammen for andre til syvende del av infrastrukturprogrammet redusert slik at rammen for det løpende fireårs program lot seg heve betraktelig. Dermed kunne et redusert forslag til ellevte del på omlag 1,2 milliarder kroner¹⁶¹ finansieres innenfor de vedtatte programmer.¹⁶²

Under forhold hvor sparsomhet sto som den fremste dyd, var det ikke enkelt for Banak-prosjektet å vinne innpass. Så sent som august 1959 var Banak fremdeles ikke inkludert i infrastrukturprogrammets ellevte del.

Nordkommandoen hadde da foreslått anlegg i Norge for kr. 42,9 millioner. I tillegg kom kr. 6,6 millioner i forbindelse med bygging på Banak, som på dette tidspunkt var å betrakte som et tilleggsønske. Fra norske militære myndigheter var det kommet forslag om kr. 26 millioner til bygging av flystasjon på Søndre Herøy. Ikke desto mindre var både Søndre Herøy og Banak utelatt fra Europakommandoens forslag.¹⁶³

Forsvarsdepartementet ønsket ikke å forfølge prosjekter som ikke var ansett nødvendige av brukernasjonen. Fordi Søndre Herøy som nevnt hørte med i denne kategori, var det spilt møye å forfølge idéen utover dette stadium av programmets behandling. Banak-prosjektet hørte derimot ikke med i den kategorien. Derfor øynet departementet fremdeles håp om å vinne innpass i ellefte del for Banaks og enkelte andre prosjekters vedkommende. Dette skulle skje på et såkalt screening-møte i Europakommandoen i begynnelsen av september 1959.¹⁶⁴ Under dette møtet kom det frem at de samlede forslag fra NATOs militære myndigheter overskred det løpende fireårsprogram med hele kr. 600 millioner. Til tross for sprenge budsjetter oppnådde den norske delegasjonen å få med enkelte av sine tilleggsønsker. Foruten de prosjekter som allerede var inkludert i Europakommandoens forslag, fikk delegasjonen med utbygginger for omlag kr. 28 millioner. Av dette skulle kr. 10 millioner gå til flyplass på Banak.¹⁶⁵

Tiltakene som ble iverksatt for å spare inn på ellefte del førte til at også budsjettet for Banak-prosjektet ble skåret til benet. Dette forhold ble drøftet på møtet i Europakommandoen 14. desember, blant annet med sjefen for luftstridskretene i Nordkommandoen.¹⁶⁶ Møtet slo fast hvilke installasjoner som rimeligvis kunne regnes som minimumsbehov for Banak. Viktigste var den 2000 meter lange rullebanen, samt en 400 meter lang taksebane og en 1000 kvadratmeter stor oppstillingsplass. Dertil kom belysning av rullebanen, lys på lufthindringer, nødstrømforsyning, brennstofflagre, flykontrollenhet, vedlikeholdshangar med tilhørende fasiliteter samt radio-utstyr. Omkostningene måtte ikke under noen omstendighet beløpe seg til mer enn kr. 10 millioner.¹⁶⁷ I fall postene på budsjettet ikke lot seg finansiere innenfor disse rammer, skulle de viktigste installasjonene prioriteres. Beløpet burde i hvert fall rekke til rullebane, taksebane, oppstillings-

plass, rullebanelys, brennstofflager og rehabilitering av en gammel tysk hangar.¹⁶⁸ Enkelte av arbeidene på Banak var forutsatt finansiert over det ordinære nasjonale forsvarsbudsjettet. I det mer presise estimatet var utbyggingskostnadene redusert til kr. 8 932 000.¹⁶⁹

Nordkommandoen fant det bare mulig å støtte dette overslaget delvis. Vilkåret for å oppnå fullt bifall fra NATO-kommandoen var ytterligere innsparinger. Siden Banak bare skulle tjene som nødlandingsbane, tillot NATO-myndighetene seg å la være å innfri samtlige av alliansens standarder for flyplassinstallasjoner. For eksempel var en standard rullebaneskulder 30 meter bred. Skuldre på 20 meter reduserte utgiftene med kr. 100 000.¹⁷⁰

Det allierte forslag til ellefte del ble godkjent av Regjeringen 7. desember 1959.¹⁷¹ NATO-rådet vedtok forslaget fra Infrastrukturkomitéen 1. juni 1960,¹⁷² hvoretter Regjeringens måtte godkjenne ellefte del i sin helhet i slutten av måneden.¹⁷³ To måneder senere, den 5. august, kunne Regjeringen så fremlegge en proposisjon om saken for Stortinget.¹⁷⁴ Det var avsatt kr. 8.5 millioner til Banak, som etter planen skulle ferdigstilles i 1961. Tidspunktet for å sette spaden i jorden måtte ifølge Forsvarsdepartementet bestemmes i samråd med Finansdepartementet slik at anleggsarbeidene kunne avpasses med arbeidskraftsituasjonen.¹⁷⁵

NATO kunne ikke inkludere Banak flystasjon i ellefte del av infrastrukturprogrammet før de viktigste motforestillingene fra forrige avslag var ryddet av veien. Det viktigste av disse forhold var trolig at floken i det *lokale forsvarsdilemmaet* etter hvert fant sin hvert løsning.

Beliggenheten og omgivelsene til halvøya Banak gjorde den vanskelig å forsvare i krigssituasjon. Problemet skyldtes at den lå nær grensen til Sovjetunionen, og at den ikke bød på naturlige terrenghindringer. Dessuten fantes det ikke tilstrekkelige styrker i Finnmark til å ta seg av oppgaven. Disse kjensgjerninger utgjorde de viktigste ankepunktene mot en flyplass på Banak. Det er nærliggende å anta at avgjørelsen om å bygge ut, da den endelig ble tatt, baserte seg på at forutsetningene for lokalt forsvar var endret. Dette var merkelig nok ikke tilfelle. Floken ble løst på annet vis.

Allerede da flyplassen ble foreslått utbygget i 1955, gjorde

Øverstkommanderende i Nord-Norge oppmerksom på forsvarsdilemmaet. Han mente problemet kunne omgås ved å ødelegge plassen om faren for fiendtlig overtagelse skulle bli overhengende. Rullebanen ville ha gjort tilstrekkelig nytte i den grad den i en tidlig fase hadde bidratt til å holde norske styrker ajour med russiske bevegelser. Plassen måtte bare "ikke for noen pris falle i fiendens hender i brukbar stand." Ifølge øverstkommanderende for stridskreftene i Nord-Norge var forutsetningene for et slikt ødeleggelsesberedskap allerede tilstede. For det første var det fullt mulig å ha en avdeling på stedet som kunne sikre en effektiv demolering. For det andre var det mulig å ha styrker der med en forsvarskraft som var tilstrekkelig til at ødeleggelsene ikke behøvde å finne sted uten rimelig foranledning. Slik var det mulig å etablere en ødeleggelsesforberedelse med et så høyt beredskap at det ga absolutt sikkerhet. Luftkommandøren i Nord-Norge var også av den oppfatning at fordelene syntes å oppveie problemene ved utbygging av Banak.¹⁷⁶

Forsvarsstaben stakk kjepper i hjulene for prosjektet i 1955. I sitt saksfremlegg til Forsvarsdepartementet var nettopp sikring av Banak i en krigssituasjon grunnen til at Forsvaret sentralt ikke så det verdt å bygge. Kapasiteten til å føre strid så langt øst var minimal. Staben varslet at utbyggingen ville få støtte i fremtiden såfremt kapasiteten for de land- og sjømilitære stridskreftene ble bedret.¹⁷⁷

Disse vilkårene var sannsynligvis ikke innfridd i 1957. Da Banak ble strøket fra åttende del av infrastrukturprogrammet, var også det hovedsakelig på grunn av utilstrekkelige muligheter til å kontrollere flyplassen i en krigssituasjon. Øverstkommanderende i Nord-Norge kunne likevel ikke godta et nei som det endelige svar, og ville ha prosjektet med på niende del av programmet.¹⁷⁸ Da han 9. april 1957 atter fremmet saken var det med basis i et helt nytt perspektiv på den lokale sikkerhet. Med dette søkte han å imøtegå argumentet om nødvendigheten av økt sikring for å bygge ut Banak flystasjon. Perspektivet tok utgangspunkt i to nye premisser.¹⁷⁹

For det første utgjorde Banak flystasjon en like stor trussel mot NATO om den kom i fiendtlige hender, hva enten den ble bygget ut eller ikke.

Øverstkommanderende i Nord-Norge slo fast at forholdene allerede lå godt til rette for militære flyoperasjoner fra Banak. Ettersom kun en mindre bearbeiding av eksisterende lende ville være nødvendig for å etablere en feltflyplass, var behovet for sikring like stort hva enten fienden fikk overta en ferdig rullebane eller selv måtte etablere seg under noe mer provisoriske forhold.

For det andre ville man aldri få noen garanti for at NATO ville makte å holde fienden borte fra Banak. Øverstkommanderende gav i samme skriv til kjenne at det fra dags dato var etablert beskyttelsesforholdsregler som sikret plassen mot kupp av mindre omfang. Plassen kunne ødelegges og dermed redusere fiendens utnyttelse. "Nåværende sikringsforanstaltninger vil kunne hindre fienden like meget når plassen er utbygget som når fienden etablerer seg på nytt etter nåværende sikringsplan". Herunder ligger erkjennelsen av at en umulig fullt ut kunne sikre seg mot fiendtlig anvendelse, og at en derfor heller ikke behøvde å anstrenge seg unødig i så måte. Øverstkommanderende i Nord-Norge antydte således at større sikringsstyrker ikke var nødvendig selv om man foretok visse tekniske utbedringer av anleggene på Banak.

Forsvarsstabens reaksjon på det nye sikkerhetsperspektivet var sterkt positiv. Allerede 25. mai 1957 fremmet den saken videre til Nordkommandoen for å gjøre nok et forsøk på å få i stand finansiering over infrastrukturprogrammet. Sjefen for Forsvarsstaben nyttet de klareste ordelag for å uttrykke sin nyvunnede overbevisning:

The Chief of Defence Staff recognizes the great operational importance of a forward airfield in Finnmark, and it has now been decided to reconsider the situation regarding the possibility of maintaining and defending a jet airfield at Banak.¹⁸⁰

Han så seg endelig i stand til å løse militærledelsens dilemma fra begynnelsen av 1950-tallet. Dette gjorde han ikke ved å love styrking av forsvaret i Finnmark utover den impulsen som lå i en militær rullebane i seg selv. Han foreslo heller ingen forskyvning av norske stridskrefter mot

nordøst. Sommeren 1959, da saksbehandlingen var kommet så langt at Regjeringen allerede hadde godkjent utbyggingsplanene, var forsvar av plassen fremdeles ikke vurdert. Under et møte i Den sentrale sjefsnemnd 5. juni spurte sjefen for Hæren om hvorvidt forsvar av Banak flystasjon var vurdert. Sjefen for Forsvarsstaben ville undersøke saken. Resultatet av undersøkelsene var interessant. Han kunne ikke finne at forsvar av Banak, med tanke på å holde flyplassen i krig, noen sinne hadde "vært underkastet noen operativ vurdering". I stedet kunne han bekrefte at nettopp "manglende land- og sjømilitære muligheter til å utøve kontroll over flyplassen i krig" var årsaken til at prosjektet hverken var kommet med på åttende eller niende del av infrastrukturprogrammet. For å klargjøre situasjonen fremhevet sjefen for Forsvarsstaben derfor verdien av å ha en flystasjon på Banak i åpningsfasen av en konflikt:

Den tanke som har ligget til grunn for en utbygging av flyplassen har imidlertid gått ut på at Banaks verdi i åpningsfasen av en konflikt vil være så stor at en utbygging alene av denne grunn vil være regningsssvarende. Forsvaret er derfor ment å skulle være et rent kup/nærforsvar med flyplassen forberedt til ødeleggelse.¹⁸¹

Med denne oppklarende runden ser det ut til at sjefen for Forsvarsstaben maktet å skape ro omkring spørsmålet om lokalforsvaret. Det ble ikke til hinder for utbyggingen på Banak under ellefte del.

Brohode for "fleksibelt svar", 1962-70

Fra begynnelsen av 1960-tallet begynte en ny NATO-strategi å slå røtter.¹⁸² Troverdighetskrisen i "massiv gjengjeldelse" ble stadig mer påfallende; NATO hadde ikke noe passende svar på begrensede kriger. Evnen til "fleksibelt svar" begynte å nedfelle seg i planer og infrastruktur. Overgangen til en ny strategi ble en møysommelig prosess som gjorde 1960-tallet til en brytningstid. Strategisk sett fremsto NATO i dette tiåret som et konglomerat bestående av både gamle og nye bestanddeler.

Et uttrykk for den nye fleksible strategien i Finnmark, var intensjonen om å avskrekke *begrenset krig* ved å true med symmetriske motreaksjoner.¹⁸³ NATO oppdaterte sitt planverk slik at dette kunne møte "aggression less than general war".¹⁸⁴ Finnmark og Banak ble tidlig berørt av disse nye strømningene. En videre utbygging av Banak var nødvendig for å fly inn nasjonale og allierte forsterkningsstyrker. Forsterkning for å komme lokale styrker til unnsetning var et av de viktigste kjennetegn på den nye reaksjonsformen.¹⁸⁵ Både mobile styrker og brohoder var essensielle elementer i den strategien som nå vokste frem.

For Banak flystasjons vedkommende tyder mye på at de to NATO-finansierte utbyggingene fant sted på hver sin side av strategiskiftet. Selv om det tok tid før den andre utbyggingen ble iverksatt, fant det sted et brudd i oppfatningene av stasjonens rolle da videre utbygging kom på tale for alvor i 1962. Argumentene for de respektive utbyggingene fordeler dem i hver sin NATO-epoke; den første utbyggingen peker tilbake mot "massiv gjengjeldelse", mens den andre peker fremover mot "fleksibelt svar".

Opprettelsen av Den allierte europakommandos mobile styrke førte til at Banak-saken ble delt i to delproblemer da den i 1962 ble behandlet i Regjeringens sikkerhetsutvalg.¹⁸⁶ Begge var gjenstand for diskusjon hos militære og politiske myndigheter, og begge møtte vedvarende motstand i Regjeringens sikkerhetsutvalg.

Det ene problemet dreide seg om den videre utbygging. Finnmark var

på midten av 1960-tallet fremdeles et sensitivt område i sikkerhetspolitisk sammenheng. Militære myndigheter ønsket å styrke forsvaret i fylket, mens politiske myndigheter på sin side i hovedsak ville holde militær aktivitet i fredstid på et lavt nivå for ikke å forårsake uønskede innenriks- og utenrikspolitiske reaksjoner. Også budsjettmessige hensyn spilte inn. Innenfor denne rammen forsøkte militære myndigheter å finne løsninger for å styrke sin posisjon i Finnmark. Løsningen ble *strategisk mobilitet*. I 1965 godkjente Regjeringen den andre fellesfinansierte utbyggingen av Banak flystasjon.

Det andre problemet dreide seg om hvorvidt den mobile styrken skulle få øve på Banak i fredstid. En fremstilling av hvorledes Norges selvpålagte restriksjoner ble til hinder for alliert aktivitet på Banak flystasjon, gis i siste kapittel. Nå følger en nærmere beskrivelse av hvordan Banak flystasjon omsider ble bygget ut til ny NATO-standard.

Strategiskifte underveis i NATO

"Fleksibelt svar" ble veien ut at troverdighetskrisen for USA og etter hvert også NATO. Alliansen innså gradvis nødvendigheten av å kunne møte begrensede kriger på en mer troverdig måte fra begynnelsen av 1960-tallet. "Fleksibelt svar" ble NATOs offisielle strategi først i 1967, og da etter langvarig kritikk og debatt. Kritikken mot "massiv gjengjeldelse" var betydelig allerede tidlig på 1950-tallet. Utenriksminister Foster Dulles stilte i 1954 spørsmåltegn ved USAs evne til å reagere på aggresjon i form av begrenset krig.¹⁸⁷ Det militære forsvar måtte være i stand til å reagere mer fleksibelt enn utelukkende å true med massiv kjernefysisk gjengjeldelse uavhengig av omfanget til fiendens aggresjon. Samtidig som amerikanerne fastslo at kjernefysisk gjengjeldelseskraft var det primære avskrekkingsvåpen, ble det også stilt spørsmål ved utsiktene til å løse militære konflikter av alle slag med atomvåpen: "We dare not put all our eggs in one basket. There must be diversity of capability and must be flexibility."¹⁸⁸

Det var først med Kennedy-administrasjonen at utviklingen av NATOs strategi for alvor skjøt fart.¹⁸⁹ Et av de viktigste signalene kom med

McNamaras tale i Athen 5. mai 1962. Europeiske allierte ble forsikret om troverdigheten i USAs kjernefysiske avskrekkingspotensiale samtidig som det ble rettet skarpe utfall mot utviklingen av uavhenige atomstyrker i Storbritannia og Frankrike. Talens hovedbudskap var oppgjøret med "massiv gjengjeldelse":

The combination of our nuclear strength and a strategy of controlled response gives us some hope of minimizing damage ... but we do not regard this as a desirable prospect, nor do we believe that the alliance should depend solely on our nuclear weapons to deter actions not involving a massive commitment of any hostile force.¹⁹⁰

NATO fulgte opp med sitt dokument *Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Treaty Organisation Area*.¹⁹¹ Det ble godtatt i NATOs forsvarsplanleggingskomité 16. januar 1968. Dermed var doktrinen om "massiv gjengjeldelse" ute av bildet.¹⁹²

De nye idéene var enkle å kjenne igjen. De var basert på avskrekking, fremskutt forsvar og "fleksibelt svar".¹⁹³ Trusselen om lokal aggresjon var en av de viktigste drivkreftene i den nye strategien.¹⁹⁴ NATO-strategien ble likevel svært ulik McNamaras originale konsept; i stedet for i større grad å basere seg på konvensjonelle våpen, og å heve terskelen for bruk av atomvåpen, snakket man i NATO om bevisst eskalering av atomkrigen, blant annet ved større vektlegging av taktiske atomvåpen.¹⁹⁵ Likevel var endringene av grunnleggende karakter. Hovedidéen i den nye strategien fikk følgende uttrykk:

This concept ... is based upon a flexible and balanced range of appropriate responses, conventional and nuclear, to all levels of aggression or threats of aggression. These responses, subject to appropriate political control, are designed, first to deter aggression and thus preserve peace; but should aggression unhappily occur, to maintain the security and integrity of the North Atlantic Treaty area within the concept of forward defence.¹⁹⁶

Enda et karakteristisk trekk ved det nye tankegodset var at det fikk store implikasjoner for NATOs flankeområder. Nord-Norge var et typisk fremskutt område hvor militære myndigheter ønsket å stå sterkere i en eventuell begrenset krig. I NATO-stabene ble spesielt Finnmark regnet for å være et utsatt område. Vektleggingen av Finnmark var en reell mulighet etter opprettelsen av NATOs *overgangsordninger*: I den vanskelige brytningstiden inntil "fleksibelt svar" ble vedtatt som offisiell NATO-strategi i 1967, forsøkte NATO å lappe på hullene i den gamle strategien ved å etablerte fleksible overgangsordninger. Blant disse hadde to spesiell betydning for Nord-Norge; innføringen av taktiske atomvåpen og opprettelsen av Den allierte europakommandos mobile styrke.

For Norges vedkommende kan skiftet i retning av "fleksibelt svar" tidfestes til Regjeringens nei til taktiske atomvåpen i 1960-61. Paradoksalt nok var det avslaget på, og ikke tilslutningen til, denne overgangsordningen som markerte dette stemningsskiftet. Beslutningen skyldtes blant annet at faren for begrenset krig i alliansens mest utsatte områder var blitt den største trusselen; Regjeringen ønsket ikke å bruke atomvåpen i en begrenset konvensjonell krig i Nord-Norge. I norsk planlegging kan hensynet til begrenset krig spores tilbake til 1957. I forsvarsprogrammet fra januar 1957 regnet Den militære sjefsneemd med at Nord-Norge kunne få spesiell betydning i utkjempelsen av en strategisk luftkrig som i hovedsak "ville gå 'over hodet' på Norge". Men Norges strategiske stilling i NATO tilsa også at vi kunne bli utsatt for overraskelsesangrep med henblikk på hel eller delvis okkupasjon. For å kunne møte lokale aksjoner mot Nord-Norge måtte forsvaret i landsdelen styrkes.¹⁹⁷ Men prosessen tok tid; sommeren 1959 tolket sjefen for Forsvarsstaben NATOs planverk fremdeles dithen at aggresjoner skulle møtes med den gamle strategien:

Til tross for at en storkrig av disse grunner anses for minst sannsynlig, er allikevel NATO-planleggingen basert på storkrig og har ikke noe alternativ for begrenset krig med Sovjet.¹⁹⁸

Norske forsvarstiltak ble etter hvert rettet inn mot å utkjempe begrenset

krig, ikke bare i Nord-Norge generelt, men spesielt i Finnmark. Videre utbygging av Banak flystasjon ble en av de to store symbolsakene i dette fylket.¹⁹⁹ Fra 1961 var Finnmark åsted for forsterkningsøvelser som i løpet av 1960-tallet ble utvidet til å omfatte hele Nord-Norge.²⁰⁰

Emergency Standard eller Air Head-status?

Brytningstiden i NATOs strategi ble stilt tydelig til skue da oppmerksomheten omkring Banak-saken igjen toppet seg i 1962; både gamle og nye strategielementer var i omlop. Forslag om å sette i gang videre utbygging av Banak Flystasjon ble dette året lansert av to tilsynelatende uavhengige aktører; både fra Luftforsvaret sentralt og NATO regionalt ble idéen om en videre utbygging fremmet i løpet av våren 1962. Den markante forskjellen på idémakernes intensjoner skyldtes at aktørene foreløpig aksentuerte hver sin strategiepøke. Luftforsvarets overkommando ville sikre at flyplassen kunne anvendes i overensstemmelse med forutsetningen om *Emergency Standard*, som hadde ligget til grunn for utbyggingen under ellefte del. Nordkommandoen gav til kjenne en adskillig høyere ambisjon. Den ønsket å etablere et *Air Head*²⁰¹ på Banak. Det vil si at NATO ønsket å etablere et brohode for innsetting av Den allierte europakommandos mobile styrke. Ved inngangen til 1963 sto valget derfor mellom å la den av Stortinget vedtatte utbygging bli stående som endelig, eller å iverksette fortsatt utbygging enten etter Luftforsvarets overkommandos ønske eller etter Nordkommandoens ønske.

Luftforsvarets overkommando var den aktør som kom først på banen med forslag om videre utbygging av Banak flystasjon. Allerede året før utbyggingen under ellefte del var fullført, satte Luftforsvaret i gang med forberedelsene til en videre utbygging av Banak. Overkommandoens engasjement kastet av seg to utredninger av betydning; ett forberedende komitéarbeid og ett planleggingsdirektiv.

Ingen nye argumenter ble introdusert fra Luftforsvarets overkommando i forbindelse med det nasjonale utbyggingsforslaget; det ble ikke brukt andre merkelapper enn *emergency airfield* om stasjonen på Banak. Planene

ble lansert som en nødvendig, og for så vidt en selvsagt, følge av den opprinnelige begrunnelsen og de oppgaver stasjonen skulle løse i fred og krig; Luftforsvarets overkommando fant utbyggingen under ellefte del av infrastrukturprogrammet utilstrekkelig i lys av Forsvarsdepartementets militære trepunkts begrunnelse fra 1959.²⁰² Luftforsvarets overkommando bygget med andre ord videre på strategielementer fra 1950-tallet.

Alt i oktober 1961 fikk en sammensatt komité i oppdrag av overkommandoen å registrere behov for bygninger, anlegg og installasjoner utover det fellesfinansierte program. Luftkommandoen i Nord-Norge skulle trekkes inn for å samarbeide med komitéen. Luftforsvarets overkommando ønsket en foreløpig vurdering av tilstanden til Banak flystasjon.

Komitéarbeidet tok til med en gjennomgang av status for de igangsatte infrastrukturarbeidene på Banak. På dette tidspunkt var rullebanen, taksebanen og parkeringsplattformen, det viktigste og mest omfattende anleggsarbeidet, fullført. Av de øvrige arbeidene var ingen ennå ferdige; hangar, flyplassbelysning, krafttilførsel, nødstrømanlegg, drivstoffanlegg og planering var alle planlagt fullført i løpet av 1962.

For å sette stasjonen i stand til å betjene Luftforsvaret i henhold til de oppgaver som var nedfelt i begrunnelsen for utbyggingen under infrastrukturprogrammets ellefte del, var det nødvendig med utbygging utover den vedtatte. Men komitéens ambisjoner gikk klart utover det som lot seg gjennomføre innen rammene av budsjettet for ellefte dels utbygging. Den foreslo den at en nasjonal generalplan ble utarbeidet. Forbedringene på Banak flystasjon måtte følgelig ivaretas over nasjonale budsjetter. Videre utbygging kunne settes i verk allerede fra våren 1962. Den andre utbyggingen av Banak ville på dette vis være fullført i løpet av høsten 1963. Inntil da måtte Luftforsvaret belage seg på redusert drift av stasjonen. Men selv med eksisterende fasiliteter og redusert bemanning kunne det la seg gjøre å anløpe Banak mer eller mindre regelmessig med kommunikasjonsfly og SA-16 Albatross. Dessuten ville stripen være tilgjengelig som alternativ eller nødløsning for kampfly.²⁰³

Luftforsvarets overkommando fulgte opp komitéarbeidet. I første omgang ble det ikke laget noen nasjonal generalplan, men overkommandoen

presenterte et *planleggingsdirektiv* for Banak spesielt i desember 1961. Komitéens redegjørelse fungerte som et forarbeid til dette. Her lot sjefen for Luftforsvaret, generaløyntnant Odd Bull, utferdige nøyaktige planer for fremtidig "Organisasjon og operativ planlegging - utbygging og aktivisering av Banak flystasjon". Planene var ambisiøse. Desto mer ettersom også de var tenkt finansiert over det nasjonale forsvarbudsjettet.

Luftforsvarets overkommando begrunnet en videre utbygging med de allerede vedtatte forutsetninger, først og fremst Regjeringens beslutningsgrunnlag fra 1959. Det ble trolig regnet som fordelaktig at dette var godt kjent og følgelig ble regnet som lite kontroversielt.

Dette direktiv er basert på de forutsetninger som ble lagt til grunn for beslutningen i Regjeringsmøte av 5/5.59 om anlegget av flystasjonen. For å etterkomme disse forutsetningene har sjefen for Luftforsvaret videre fastsatt de oppgaver som må utføres ved stasjonen for at den kan tjene sitt formål.²⁰⁴

Med dette utgangspunkt maktet Luftforsvarets overkommando likevel å introdusere nye premisser for utviklingen av Banak. Overkommandoen utarbeidet de første konkrete oppgaver for flystasjonen i fred og krig. De var adskillig mer presise og spesifikke enn det som var formulert i komitéarbeidet tidligere samme høst.

Luftforsvarets virksomhet på Banak var tenkt organisert på samme måte både i fred og i krig selv om aktivitetsnivået ville bli forskjellig. Vi nøyer oss derfor med å se nærmere på krigsoppgavene. De skulle i hovedsak bestå av tre typer operasjoner. Flystasjonens fremste oppgave skulle være å tjene som operasjonsbase for et detasjement på fire til seks kampfly eller som alternativ operasjonsbase for jagerbomberfly eller maritime fly. Deretter skulle stasjonen understøtte mellomlandinger med jagerbombefly eller maritime fly. Den tredje oppgaven var å understøtte Luftforsvarets transportfly og helikoptre ved mellomlandinger.

For å kunne innfri krigsoppgavene måtte det stilles spesielle krav til stasjonens beredskap. Det var viktig å være i stand til å klargjøre flyene for

nye tokt på kortest mulig tid. Luftforsvarets overkommando planla at Banak skulle være i stand til å gjennomføre klargjøring av seks kampfly i løpet av 30 minutter, eller seks jagerbombefly på 60 minutter. Døgndrift ved alle operative ledd på stasjonen var også et beredskapskrav som måtte innfris. En slik kapasitet sto ikke mye tilbake for ytelsene ved adskillig større flystasjoner.²⁰⁵

Banak skulle settes i stand til å drive selvstendig krigføring over et visst tidsrom. Luftforsvarets overkommando planla *forhåndslagring* slik at stasjonen ville være selvforsynt i et slikt tidsrom. Det var upraktisk og vanskelig å etablere forsyning av en fremskutt avdeling i en akutt situasjon. Lagring av brennstoff og våpen på Banak ble derfor viet spesiell oppmerksomhet.

Brennstoffkapasiteten skulle, etter overkommandoens ønske, være tilstrekkelig for en måneds forbruk. Forhåndslagring av ammunisjon, eksplosiver og droptanker skulle også holde til en måneds forbruk. Seks allværersjagerfly av typen F-86K skulle ifølge overkommandoen være i stand til å yte såkalt *maksimal innsats* i syv dager samt *intens innsats* i 23 dager. Avskjæringsoppdrag var flyenes primæroppgave. Til sammen regnet man med at flyene måtte utføre opptil 72 tokt i løpet av de 30 første dagene av en konflikt. Til denne innsatsen måtte 32 000 skudd med 20 mm ammunisjon og 36 luft-til-luft raketter av typen *Sidewinder* stilles til disposisjon. Sistnevnte skulle oppbevares på Bardufoss. Aksjonsradien til kampflyene kunne økes ved å henge på eksterne brennstofftanker som kunne droppes når de var tomme. På Banak skulle det lagres 28 slike droptanker på 120 gallon.

Lagerbeholdningen skulle også, ifølge overkommandoen, sette seks jagerbombefly av typen F-86F i stand til å prestere maksimal innsats i syv dager. Luftforsvarets overkommando regnet ikke med våpen for en fase med intens innsats for disse flyene. Til gjengjeld skulle de i løpet av de syv første dagene av en konflikt utstyres med våpen og ammunisjon til å gjennomføre 52 tokt. I hvert fall skulle ammunisjonslagrene utstyres for slik innsats. 90 000 skudd med 0,5 kalibers ammunisjon, 270 luft-til-bakke raketter, 20 bomber på 500 pund, 30 bomber på 1 000 pund og 20

napalmbomber. Jagerbombeflyenes aksjonsradius kunne også økes med droptanker. Et betydelig antall tanker var tenkt lagret på Banak. 12 tanker på 120 gallon og 130 tanker på 200 gallon tilsa at samtlige av de 52 toktene kunne foregå med maskiner konfigurert med droptanker. Årsaken til det rikholdige utvalg av store droptanker for disse flyene kunne være at Luftforsvarets overkommando ønsket bombelasten levert langt fremme, samt at deler av angrepene måtte foregå i lav høyde. Fem torpedoer for SA-16 Albatross skulle også lagres på stasjonen. Luftforsvarets overkommando var beredt til å revurdere våpensituasjonen på Banak så snart innføringen av F-104 Starfighter var gjennomført.

Tildeling av håndvåpen og avdelingsvåpen skulle baseres på en personellstyrke på inntil 250 mann. I tillegg til de personlige våpen kom åtte 12,7 mm maskingeværer og åtte 7,62 mm maskingeværer. Ammunisjon til disse våpen, samt eksplosiver til demolering av installasjoner og anlegg på Banak måtte også lagres på stasjonen. Til sammen fant overkommandoen behov for 350 kubikkmeter for ammunisjon og eksplosiver. 300 m² av disse var allerede under oppføring i forbindelse med utbyggingen under ellefte del av infrastrukturprogrammet. Luftforsvaret regnet med å få i stand ytterligere lagerplass i forbindelse med behandlingen av eksplosiver for Starfightereren.

Forslaget fra Luftforsvarets overkommando tok først og fremst hensyn til utøvelse av nasjonal luftmakt. Planen tok bare til orde for forhåndslagring av våpen for Luftforsvarets egne fly. Allierte måtte bringe med egne forsyninger til egne oppdrag. Forslaget bar også bud om at overkommandoen ønsket å legge forholdene til rette for hurtig omstilling til krigens fordringer. Organisasjonsmønsteret i planleggingsdirektivet åpnet for en økning av stasjonens kapasitet på kort varsel.

Luftforsvarets overkommando hadde på denne måten etablert et helt nytt sett med premisser for fremtidig aktivitet på Banak. Selve hensikten med planleggingsdirektivet var "å gi retningslinjer for utbygging og aktivisering av Banak flystasjon slik at den [ville] være i stand til å ivareta pålagte oppgaver". Etter å ha lansert stasjonens "pålagte oppgaver" i det selvsamme direktiv, offentliggjorde overkommandoen et skreddersydd

program for videre utvikling av stasjonen. Disse ambisjonene lot seg ifølge overkommandoen ikke gjennomføre uten et nasjonalt finansiert supplement til den allierte utbyggingen. I planleggingsdirektivet gjaldt derfor ellefte dels utbygging bare som det første av i alt tre utbyggingstrinn.

NATOs engasjement var redusert til en slags startpakke for etablering av et luftmaktpotensiale i Finnmark. Med en total investering på kr. 14,35 millioner skulle Banak bygges ut i tre omganger frem til 1968. I første omgang regnet overkommandoen med at utbyggingen under ellefte del av infrastrukturprogrammet ville være gjennomført innen juli 1962. Dette første trinnet ville sette Banak i stand til å gi Luftforsvarets fly start- og landingsmuligheter ved flyoperasjoner i Finnmark. Det andre trinnet i planen skulle gjennomføres innen utgangen av 1963. Banak skulle da settes i stand til å yte i samsvar med eksisterende fredsoppgaver. Ledelsen i Luftforsvaret var innstilt på å tilpasse driften etter de fasiliteter som innen den tid var bragt til veie. I perioden fra 1963 til 1968 skulle stasjonen bygges ut i et tredje trinn for til fulle å kunne innfri planleggingsdirektivets ambisjoner. I dette tidsrommet skulle alle saneringsmodne installasjoner erstattes.²⁰⁶

Luftforsvarets ledelse forsøkte ikke å skjule sin målsetting om gradvis å bygge ut Banak flystasjon. Som sjef for Luftforsvarets stab gjorde generalmajor Wilhelm Mohr tvert imot planene om videre utbygging offentlig. Samme vinter som de hemmeligstemplede planene om Banak ble sendt ut blant Forsvarets øverste ledere, ble essensen av direktivet gjort allment tilgjengelig for pressen. De fikk høre at budsjettmessige problemer i Luftforsvaret var årsaken til at "utbyggingen av Banak flyplass foregår trinnvis". Mohr kunngjorde også at det sannsynligvis ville ta flere år før flyplassen var ferdig utbygd. Bemanningsplaner for den nærmeste tiden ble også gjort tilgjengelig. En god del av driften måtte ivaretas av de sivile luftfartsmyndigheter. Uttalelsene fra Mohr var et forsøk på å redusere de sivile luftfartsmyndigheters forventninger. De satte nemlig alt inn på at plassen skulle åpnes for rutetrafikk innen 1. mai 1962. Han gjorde det dermed klart at utbyggingstempoet også var avhengig av andre offentlige instanser enn Forsvaret.²⁰⁷

Generalmajor Mohr hadde en bevisst hensikt med å ta til orde for en langvarig utbyggings- og aktiviseringsperiode; ifølge planleggingsdirektivet skulle den videre utbygging på Banak foregå over en periode på seks år. Luftforsvaret ønsket trolig med sitt forslag om videre utbygging å holde saken varm mens NATO vurderte sitt videre engasjement. Mohr ser ut til å ha hatt grunn til å tro at et utbyggingsforslag ville komme fra alliert hold ganske snart:

Under hensyn til investeringsbehovet og det forhold at denne flystasjon mulig kan få en utvidet oppgave innenfor NATO har sjefen for Luftforsvaret som beskrevet i direktivet forutsatt en relativt langvarig utbyggingsperiode.²⁰⁸

På grunn av investeringsbehovet fant han det ikke verdt å forhaste seg med å ferdigstille stasjonen. Forsvardepartementets investeringsutgifter kunne reduseres, om ikke elimineres, dersom NATO ønsket å utvide Banaks rolle innen en ikke alt for fjern fremtid. Kanskje ønsket Mohr endatil å anspore NATO til å komme med et eget forslag om videre aktivitet på Banak. Sannsynligheten for at Norge skulle stikke spaden i jorden for en videre utbygging på egen bekostning, var liten. Forsvarsbudsjettet var så stramt at det vakte alvorlig bekymring i forsvarsledelsen. Ved inngangen til 1962 så Luftforsvarets sjef, generaløyntnant Odd Bull, seg nødt til å ta initiativ for å øke bevilgningene. Han uttrykte bekymring for at de norske forsvarsutgiftene ikke hadde steget i takt med nasjonalbudsjettet. Norges økonomi ville, ifølge generaløyntnant Bull, utvilsomt tåle en slik økning. Desto mer ettersom “[d]en spente situasjonen idag tilsier en ny reell økning av forsvarsbudsjettet, for derved å gi vårt forsvar den nødvendige effektivitet og det beredskap som forholdene krever, og samtidig vise den lojalitet til fellesforsvaret som ventes av medlemslandene.”²⁰⁹

Ved å basere sine holdninger på gamle idéer som *New Look* og "massiv gjengjeldelse",²¹⁰ og samtidig overse allierte behov, kan Luftforsvarets overkommando ha ønsket å påvirke NATO til å komme med et eget forslag om videre utbygging. Det må ha vært merkelig for allierte myndigheter å

lese i planleggingsdirektivet for Banak hvor liten nytte de kunne komme til å få av stasjonen. Stasjonens oppgaver var formulert slik at den skulle bli i stand til å tjene sitt formål i henhold til forutsetningene fra 1959. Videre planlegging foregikk uten å skjele til en ny strategi; ikke på noe sted i planleggingsdirektivet ble Banak flystasjon koblet til planene om innsetting av luftmobile forsterkningsstyrker eller, for den saks skyld, alliert aktivitet i det hele.²¹¹

Men mindre norske forsvarsbevilgninger ble ikke til hinder for NATOs videre interesse for Banak flystasjon. Mohr behøvde nemlig ikke å vente lenge før hans forutanelser slo til; på forsommeren 1962 kom Nordkommandoen på banen med sitt forslag om videre utbygging av Banak flystasjon. I lys av dette bør en ikke se bort fra at planleggingsdirektivet fra Luftforsvarets overkommando kan ha vært en militærpolitisk konstruksjon, tilvirket med det for øye å gi de politiske myndigheter valget mellom ja og ja.

NATO-myndighetenes forslag om videre utbygging av Banak flystasjon var basert på nye idéer og argumenter. Et utspill fra ultimo juni 1962 bragte igjen Banak i fokus. Forslaget indikerte at "fleksibelt svar" var i anmarsj som strategi på nordflanken. Det er likevel viktig å ha i mente at disse tiltakene i alliert sammenheng foreløpig bare indikerte tilløp til nytenking tidlig på 1960-tallet.

To instrumenter var i særlig grad bestemmende for evnen til "fleksibelt svar" i Finnmark, og begge disse var gode eksempler på NATOs overgangsordninger på veien mot en fullstendig etablering av "fleksibelt svar". For det første var det etablert en *mobil styrke* som kunne settes inn ved økt spenning, mindre grenseoverskridelser og lokale aksjoner. Med en sviktende tillit til "massiv gjengjeldelse" som enerådende strategi, hadde NATO fra 1956 begynt å arbeide med slike scenarier. Kravet om mobilitet var, mer presist, kommet til uttrykk i 1958. Militærkomitéen i NATO tok da til orde for at landstyrkene måtte omfatte også lufttransporterte enheter.²¹² Sjefen for Europakommandoen hadde et klart formål med styrken: Evnen til å sette inn en slik styrke under en internasjonal krise ville demonstrere samhold og vilje til å reagere mot alle former for angrep. En slik styrke

kunne også hindre en begrenset krig i å utvikle seg til en storkrig om styrken ble satt inn på et tidlig tidspunkt.²¹³

Engasjementet fikk konkrete følger i og med et forslag fra sjefen for Europakommandoen desember 1959. Han tok til orde for å øremerke fem forsterkede lufttransportable bataljoner, samt tre taktiske flyskvadroner i Sentralkommandoens stående styrker for slike oppdrag. Etter at styrkens sammensetting og operasjonskonsept var formelt godkjent september 1961, satte Europakommandoen seg fore å bygge ut den mobile styrken til en full divisjon. I februar 1962 var planleggingen av denne kommet så langt at det forelå et planleggingsdirektiv.

Planer ble utarbeidet for alle sannsynlige operasjonsområder. NATO holdt Finnmark for å være et høyaktuelt innsetningsområde for Den allierte europakommandos mobile styrke. Sjefen for Europakommandoen hadde en markant oppfatning av hva som måtte følge av de omfattende trusselvurderingene og den geostrategiske fokusering på nordområdene. Forslaget var nemlig ledsaget av en prioriteringsliste over de mest aktuelle innsetningsområder. På toppen av listen figurerte Finnmark.²¹⁴

Den mobile styrken var ment å være en avskrekkingsstyrke som på grunn av sin mobilitet kunne brukes til å forhindre mer begrensede konflikter i utsatte områder.²¹⁵ Styrken var hverken stor nok eller godt nok utrustet til å være en effektiv kampstyrke. Den skulle fungere som et gissel som ved et krigsutbrudd ville internasjonalisere en konflikt. Den virkelige militære innsatsen måtte komme både luft- og sjøveien fra allierte.²¹⁶ Om avskrekkingseffekten skulle utebli, og en begrenset krig bryte ut, var den mobile styrken likevel innstilt på å kjempe som en vanlig militær enhet ved vertslandets side til en alliert hovedstyrke kunne settes inn.²¹⁷ Strategien var avhengig av hurtig innflyging av forsterkninger.

Dette bringer oss over på det andre nødvendige instrumentet for kunne operere med "fleksibelt svar" i vårt nordligste fylke. Hurtigheten i overføringen av forsterkninger var avhengig av mottagerflyplassens kapasitet. Et *brohode* med stor kapasitet måtte til for å fly inn så store styrker som her var på tale.²¹⁸ Argumentasjonen for å bygge ut Banak flystasjon til et brohode for innsetting av mobile styrker tok, som antydnet,

til allerede før den første utbyggingen var ferdig. NATO ønsket å bedre forutsetningene for å utkjempe en mer avgrenset konflikt i Nord-Norge. Sjefen for Europakommandoen gav sjefen for Nordkommandoen spesifikt i oppdrag å håndtere også begrenset krig.

SACEUR's new EDP places a new specific mission upon CINCNORTH which is to cope with aggression less than General War with particular attention to the area of North Norway.²¹⁹

Med sitt nye forslag signaliserte NATO at alliansen ikke lenger så seg tvunget til å anvende massiv gjengjeldelse mot fiendens territorium ved lokale angrep. I stedet åpnet alliansen med dette for symmetriske svar. Det vil si at motreaksjon skulle dimensjoneres etter angrepet. En slik reaksjon skulle finne sted i form av lokal bekjempelse av fiendtlige stridskrefter der angrepet måtte finne sted. NATO-myndighetenes forslag fremsto derfor som en ny idé basert på nye argumenter.

Parallelt med utvidelsene av den mobile styrken arbeidet nasjonale myndigheter og staber med detaljplaner for innsetting av styrken. Nordkommandoen etablerte kontakt med Forsvarsdepartementet for å få avklaring på spørsmål om kommando- og forsyningsforhold ved bruk av den mobile styrken. Forutsetningen for Nordkommandoens utspill var at den mobile styrken skulle settes inn i Finnmark. Nærheten til den sovjetiske grensen la en demper på Forsvarsdepartementets begeistring. Departementet tok derfor til orde for at de politiske og militære sidene vedrørende kommando og forsyning måtte underkastes nærmere vurdering.²²⁰ Banak pekte seg ut som det beste alternativ for landsetting av mobile styrker.

Present airfields in North Norway are so located that the air forces cannot support joint operations in a forward defence in the East Finnmark area as visualized by CINCNORTH. There is also a lack of forward airfields in the same area to support an air landing of troops and supplies and SACEUR Mobile Forces. A new requirement is therefore apparent for an airfield in Banak area²²¹

På et helt nytt grunnlag var det således igjen oppstått et behov for en flystasjon på Banak. Ifølge sjefen for luftstridskreftene i Nordkommandoen tilsa de nye planene at stasjonen i hvert fall måtte dimensjoneres slik at den var i stand til å innfri to konkrete hovedkrav under alle værforhold. Det første kravet besto i å kunne ta imot en luftlanding av inntil to brigadegrupper. Omlag 10 000 soldater med utstyr skulle i løpet av syv dager kunne flys inn på Banak. For å gjennomføre en slik operasjon var alliansen avhengig av å kunne gjennomføre omlag 100 flygninger i løpet av innsettingsperioden. Det andre kravet var at stasjonen samtidig med innflygingen av mobile styrker måtte kunne operere én skvadron bestående av taktiske fly eller én skvadron allværs luftforsvarsfly. En kombinasjon av disse ville også være akseptabelt. For å tilfredsstille slike krav måtte elleve dels utbygging suppleres med betydelige utbedringer og nyoppføringer.²²²

Nordkommandoen la stor vekt på få i gang øvelser med den mobile styrken på Banak. Allerede i 1962 hadde alliansen planlagt å øve i Nord-Norge med enkelte avdelinger. I første omgang var det riktignok bare på tale å la tre allierte flyskvadroner gjøre seg kjent i sitt påtenkte operasjonsområde. Bodø skulle være hjemmebase for denne øvelsen.²²³ Landstridskreftene skulle først slippe til året etter. NATOs ønske var da å fly dem inn via Banak flystasjon, og å øve dem i Øst-Finnmark.²²⁴ En slik praksis var, som vi skal se i sjette kapittel, ikke forenlig med norsk sikkerhetspolitikk.

Integrasjon under strammere tøyler

I første halvdel av 1960-tallet ble utviklingen i Forsvaret og samarbeidet med NATO underkastet sterkere politisk kontroll. Forsvarsledelsen demonstrerte en langt høyere mottagelighet for de nye idéene enn de politiske myndigheter gjorde; sjefen for Forsvarsstaben generaløyntnant Øen gav sitt bifall til det allierte forslag for utbygging, mens det politiske miljø var mer engstelig for at tiltakene kunne utfordre hensynet til avskjerming.

NATOs utspill om videre utbygging av Banak Flystasjon ble møtt med sterk interesse i Forsvarsstaben. Bare en måned etter at

Forsvarsdepartementet hadde mottatt forslaget fra Nordkommandoen, hadde Forsvarstabens operasjonsstab utferdiget en intern analyse av Banak-saken i lys av NATOs forslag. Analysen inneholdt en omfattende operativ vurdering, som viste at begrepene "fleksibelt svar" og "mobile styrker" var etablert som viktige pivoteringspunkter i forsvarsplanleggingen.

Den bærende idé i NATO-samarbeidet er å bevare freden med friheten i behold. Dette mål oppnås best ved å stille en potensiell angriper overfor styrker som er slik sammensatt, disponert, ovet og utrustet at hans sjanser for et heldig utfall av en krig er for små til å være akseptable. I NATO-land hvor en mangler ressurser til effektivt å gripe inn, frembyr grenseområdene muligheter for lokale aksjoner fra en angripers side. Da NATO vanskelig vil kunne akseptere et inngrep i sitt område, må forholdene legges til rette på en slik måte at NATO effektivt kan gripe inn hvis behovet skulle være til stede.

*Tilbakevisning av en lokal aksjon krever stor fleksibilitet i bruken av militære styrker. Et viktig ledd i dette vil være at en har til disposisjon lokale styrker og mobile reserver som raskt kan settes inn i de truede områder for derved å hindre at en angriper etablerer en fullbyrdet kjensgjerning.*²²⁵

Den interne utredningen inneholdt også en redegjørelse av økonomiske og personellmessige konsekvenser av utbyggingen. Operasjonsstaben konkluderte med at NATOs tilbud var anbefalelsesverdig.²²⁶ Tidligere sjef for Luftforsvaret og daværende sjef for Forsvarsstaben, generaløytnant Bjarne Øen, signerte anbefalingen til Forsvarsdepartementet medio august 1962. Med visse unntak var det godt samsvar mellom denne og de interne utredningene; med denne intense utredningsfasen som bakgrunn, kunne nasjonale militære myndigheter stå frem med en unison oppfatning om Banak-saken.²²⁷

Øen brukte fire perspektiver da han tok Banak i betraktning; både strategisk, taktisk, komparativt og økonomisk. Han vurderte det som viktig å etablere et nytt *strategisk* grunnlag for diskusjonen om videre utbygging

av Banak flystasjon mellom norske myndigheter. For Forsvarsdepartementet presenterte han fire begrunnelser av strategisk art for at Nordkommandoens forslag ikke bare var å foretrekke, men også var eneste reelle alternativ. For det første tilsa trusselvurderingene at Norge tok hensyn til NATOs planer. I løpet av de seneste år hadde Sovjetunionen tilegnet seg et stadig større potensiale til å iverksette begrenset krig. For det andre la Nordkommandoens forsvarsplan for 1962 vekt på å bedre forsvarsevnen i Finnmark. For det tredje la Øen vekt på opprettelsen av Den allierte europakommandos mobile styrke. Finnmark var det mest aktuelle innsetningsområde for Norges vedkommende. For det fjerde fremholdt Forsvarsstaben at det allerede fantes planer om å forsterke Finnmark i en krisesituasjon. Forsvarsstaben gav til kjenne at en overføring av to til tre brigader foreløpig var blitt antydnet fra NATO-hold.

Banak ble dernest betraktet som et *taktisk* objekt. Yteevnen til Banak flystasjon, gitt det foreliggende budsjettforslag, ville bli forholdsvis begrenset. For Luftforsvaret kunne rullebanen anvendes til nødlandinger. Støttefunksjoner på Banak ut over dette kunne ikke Forsvaret regne med så lenge budsjettene så ut som det gjorde i 1963. Sjefen for Forsvarsstaben valgte ikke å gjøre lokalforsvar på Banak i fredstid til en forutsetning for den videre utbygging. Stasjonens fasiliteter var dimensjonert etter en fredsbehandling som, etter overkommandoens krav, var satt til 77 mann. Generaløyntnant Øen formodet likevel at fredsoppsetningsplanen for Banak flystasjon, etter en videre utbygging, ville få tilført visse sikringsstyrker. Overkommandoen hadde allerede antydnet at et beredskapsbatteri fra Luftvernartilleriet burde overføres fra Sør-Norge. Dersom en garnisonstropp fra Porsangmoen lot seg disponere til stasjonsforsvar på Banak, kunne luftvernelementet begrenses til et redusert batteri. Han var i tvil om hvorvidt investeringsbehovet som et stasjonsforsvar i fred medførte, skulle inkorporeres i Infastrukturprogrammets 14. del.

Sammenligning med andre fasiliteter i Finnmark var også et nyttig perspektiv. Forsvarsstaben, liksom Nordkommandoen, holdt Banak for å være det beste alternativ for innflyging av mobile styrker i Finnmark. Stripen på Kautokeino var kort og bare egnet for lette småfly. Den hadde

grusdekke og ble ikke brøytet om vinteren. Skiunderstell var en nødvendighet fra november til mai. Flyplassen ved Alta var også lagt med grusdekke, men var for tiden under ombygging i Luftfartsdirektoratets regi. Forsvarsstaben var ikke kjent med utbyggingsplaner og fremtidig bruk av rullebanen, annet enn at den skulle bygges i 1 400 meters lengde, og at den sannsynligvis ville holdes åpen hele året. Ferdig utbygget ville den etter all sannsynlighet kunne betjene større fly. Høybuktknoen flyplass ved Kirkenes hadde også grusdekke. Der var asfaltering av rullebanene i gang og var ventet ferdig i løpet av 1962. Men de to rullebanene på 1 200 og 1 000 meter lå så nær grensen til Sovjetunionen at de kunne nås av artilleriild. Normalt ble ikke Høybuktknoen brøytet om vinteren. Ved siden av tidsmessig kapasitet var Banak det mest pålitelige alternativet for landsetting av luftmobile styrker. Der fantes den desidert lengste rullebanen. 2 000 meter betongdekke borget for tilstrekkelig yteevne for transportfly. Rullebanen lå slik til at det la seg lite snø der. Selv om den normalt ikke var brøytet vinterstid, var snø vanligvis ikke noe problem.

I tillegg til disse perspektivene presenterte Forsvarsstaben de *økonomiske* realia i grove trekk. Begge utbyggingsalternativene krevde omfattende nyinvestering. Forslaget fra Luftforsvarets overkommando om en nasjonalt finansiert utbygging var beregnet til kr. 14,35 millioner. Denne summen skulle etter planen investeres frem mot 1968. NATOs forslag ville, ifølge Forsvarets bygningstjeneste, koste hele kr. 37,1 millioner og innbefattet alt som måtte til av installasjoner for å tilfredsstille alliansens krav til et brohode. Men for denne summen gjaldt at den skulle skaffes til veie over infrastrukturprogrammets 14. del. I tillegg var tilbudet fra Nordkommandoen fremmet ubetinget av nasjonale investeringer. Forsvarsstaben kunne konstatere at NATO-kommandoen var villig til å utruste Banak flystasjon fullstendig, for en totalt ny oppgave, over alliansens felles budsjett.²²⁸

Med utgangspunkt i disse momenter falt det sannsynligvis ikke sjefen for Forsvarsstaben vanskelig å konkludere. Den nasjonale utbyggingen, foreslått av Luftforsvarets overkommando, var ønskelig. Likevel var den utilstrekkelig for Forsvarets nye målsetting; den ville ikke gjøre forsvaret av

Finnmark mer effektivt med hensyn til begrenset krig. For å oppnå det måtte forholdene, ifølge sjefen for Forsvarsstaben, tilrettelegges på en ny måte:

Skal Finnmark effektivt forsvares både under alternativene storkrig og aggresjon mindre enn storkrig, må forholdene legges til rette for å kunne tilføre landsdelen forsterkninger og forsyninger som på grunn av tidsfaktoren må lufttransporteres. Det er derfor et militært behov for en "Air Head" flystasjon i dette område.²²⁹

Generaløyntnant Øen rådet derfor Forsvarsdepartementet til å godta videre utbygging av Banak flystasjon i henhold til Nordkommandoens forslag. Han tok til orde for at utbyggingen til brohode burde inkluderes i infrastrukturprogrammets 14. del.

Sentralt i Forsvarets nasjonale ledelse kunne det dermed synes som om det hersket uenighet om Banaks fremtid. Først og fremst med hensyn til hvilken status en videre utbygging skulle ha; skulle den forstås som en fullføring av ellefte dels utbygging, eller skulle den baseres på et aldeles nytt konsept? Sjefen for Forsvarsstaben hadde konkludert i strid med forslaget fra Luftforsvarets overkommando om å fullføre NATO-utbyggingen med et nasjonalt finansiert tillegg. En videre utbygging måtte, ifølge Øen, baseres på nye idéer, og disse gjennomsyret Nordkommandoens forslag.²³⁰

I lys av sjefen for Luftforsvarets forventning til et alliert utspill, ligger det imidlertid fjernt å anta at divergerende planer for Banak skyldes grunnleggende uenighet om flystasjonens fremtid. Luftforsvarets overkommando så ikke sitt eget og Nordkommandoens forslag som konkurrerende og gjensidig utelukkende. En rekke av de foreslåtte utvidelsene var sammenfallende, så en godkjenning av det allierte forslaget ville innebære en reduksjon i det nasjonale investeringsbehov på kr. 3,47 mill. Dessuten var intet til hinder for at Luftforsvarets målsetting, med hensyn til oppgaver og bemanning gitt i planleggingsdirektivet, fremdeles

kunne gjelde.²³¹ Sjefen for Forsvarsstaben hadde således god ryggdekning i en samstemt forsvarsledelse.

Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk var mer problematisk politisk sett på begynnelsen av 1960-tallet enn den hadde vært under saksbehandlingen forut for den første allierte utbyggingen på Banak. Derfor ble flystasjonen en sak for Regjeringens sikkerhetsutvalg da det ble tatt til orde for en ny NATO-finansiert utbygging. Årsaken til dette må tillegges den økte politiske oppmerksomhet rundt forsvars- og sikkerhetspolitikk generelt, og den varsomhet som måtte utvises angående forsvarstiltak i Finnmark spesielt. U-2-krisen i 1960 foranlediget disse tendensene. Den sikkerhetspolitiske opinion var på begynnelsen av 1960-tallet blitt langt mer kritisk til beslutninger som angikk militære disponeringer enn den hadde vært på 1950-tallet.²³²

Banak-saken ble ikke fullstendig realitetsbehandlet i Sikkerhetsutvalget. Det vil være riktigere å si at forsvarsministeren orienterte sine kolleger om saken. Som møtets sak nummer fem, "ønsket [forsvarsminister Gudmund Harlem] å nevne for Sikkerhetsutvalget at man fra militært og alliert hold hadde reist spørsmålet om en videre utbygging av Banak flyplass". Statsråd Harlems redegjørelse var for overfladisk til at Sikkerhetsutvalgets medlemmer kunne få et nyansert innblikk i saken som foreløpig ble avvist.

*Det var statsrådets oppfatning at man foreløpig måtte gå imot forslaget tross det sterke allierte press og tross Forsvarsstabens anbefaling.*²³³

Vi finner årsakene til avvisningen i sakens mange sikkerhetspolitiske sider. For det første var den forsvarspolitiske ledelse tilfreds med Lyngen-linjens sterke stilling i norsk forsvarspolitikk. Forsvarsministeren ville nødig at en utbygging i Finnmark skulle gå på bekostning av festningsverkene i Troms. Holdningen til Lyngen-linjen hadde tverrpolitisk oppslutning; den ble videreført av forsvarsminister Otto Grieg Tidemand.²³⁴ For det andre var spørsmålet om nye tiltak i Finnmark svært følsomt sett med innenrikspolitiske øyne. Politiske myndigheter hadde nylig, som en følge av

U-2 avsløringene, innskjerpet de selvpålagte restriksjonene i Finnmark.²³⁵ Avveiningen mellom integrasjon i NATO og avskjerming av hensyn til Sovjetunionen ble stilt tydelig til skue i Sikkerhetsutvalget.

*Statsråden pekte på de politiske hensyn. Det ville vært nødvendig også å vurdere den virkning gjennomføringen av et slikt prosjekt kunne ha på Sovjet.*²³⁶

Beslutningen om å avvise Banak-saken for å utrede den ytterligere, er et eksempel på at politikerne ønsket å styre integrasjonsprosessen i NATO med strammere tøyler.

Videre utbygging av Banak flystasjon under 14. del av infrastruktureprogrammet kunne ikke bli virkelighet i denne omgang. I første omgang ble Forsvarsstaben bedt om å foreta en videre utredning. Harlem tonet ned de militærstrategiske hensyn; han drøftet ikke argumentene, og gav heller ikke uttrykk for noe endelig standpunkt i saken. Men siden han valgte å lose saken tilbake til byråkratiet, kan det synes som han ikke var fremmed for tanken om at Banak flystasjon med tiden kunne spille en ny rolle i NATOs strategi.²³⁷

Utenriksminister Hallvard Lange delte Harlems politiske anfektelser, og ville ha saken til utredning også i sitt departement. Men denne saken ønsket Forsvarsministeren å kontrollere i egne kontorer. Han mente det måtte være tilstrekkelig om Utenriksdepartementet fikk oversendt et eksemplar av utredningen.²³⁸ Harlem modererte seg senere samme høst. Han besørget at mandatets ordlyd kom departementet i hende, og gjorde det dessuten klart at en endelig beslutning om videre alliert utbygging skulle fattes først etter at Utenriksdepartementet hadde vurdert de utenrikspolitiske konsekvensene.²³⁹

Trykket mot Forsvarsdepartementet ble opprettholdt i tidsrommet fra forslagene om videre utbygging av Banak flystasjon ble fremmet til den andre fellesfinansierte utbyggingen ble vedtatt. Både nasjonale og allierte militærmyndigheter presset på for å gjøre brohode av Banak. Det verserte flere forslag.

Forsvarsministeren anså det nødvendig å få utarbeidet en fullstendig analyse av de militære begrunnelser for videre utbygging, samt de økonomiske og personellmessige konsekvenser. Av mandatet til Forsvarsstaben fremgikk det at dette i første rekke gjaldt forslaget om utbygging til brohode, men også de øvrige alternativene måtte utredes.²⁴⁰ Forsvarsstaben nedsatte et *ad hoc*-utvalg til å utarbeide denne utredningen. Innstillingen fra utvalget forelå ultimo januar 1963. Innledningsvis gav utredningen en grundig presentasjon av de aktuelle alternativene. Det ble redegjort for elleve dels utbygging, for det nasjonale forslag om videre utbygging, og naturligvis også for NATOs forslag om utbygging til brohode. Utvalget presenterte en omfattende analyse av de operative militære begrunnelsene med utgangspunkt i tre faktorer.²⁴¹

For det første måtte anbefalingen ta hensyn til trusselen mot Norge. Utvalget sluttet seg til den oppfatning som var gjengs både i allierte og nasjonale militærstaber: "Trusselen om aggresjon mindre enn storkrig ansees for å være den mest sannsynlige trusel om enn ikke den farligste." Finnmark utgjorde en fristelse for Sovjetunionen av flere grunner; der kunne Ishavsflåten spres over et stort område, der kunne det etableres fremskutt varsling og derfra ville ubåtflåten få kortere vei til Atlanterhavet. Et begrenset overraskende angrep mot nøkkelområdene i Finnmark ble ansett som det mest sannsynlige trusselscenario. Alliert styrkedemonstrasjon i Finnmark var, ifølge utvalget, viktig for å vise Sovjetunionen at et mindre angrep kunne utvikle seg til total krig.

For det andre valgte utvalget i sin innstilling å ta hensyn til de gjeldende forsvarsplaner, som etter hvert hadde gitt Finnmark en ny og høyere prioritet. Øverstkommanderende i Nord-Norge hadde i sin forsvarsplan fått i oppdrag å:

*... defend the area of his command as far forward as possible with particular emphasis on the defence of FINNMARK.*²⁴²

Sjefen for Nordkommandoen fikk sine ordre av sjefen for Europakommandoen. I tilfelle av begrenset krig var han ansvarlig for følgende:

*Be prepared to receive and employ the ACE/Mobile Forces, or elements thereof or any other forces made available, in the area of Allied Command Northern Europe to demonstrate the solidarity and unity of purpose of NATO to resist aggression, in any area of NATO.*²⁴³

Militærapparatet måtte settes i stand til å utføre hurtig deployering av allierte og nasjonale styrker til Finnmark. For ad hoc-utvalget var dette en åpenbar forutsetning for gjennomføring av planverkene. Herunder hørte også evnen til å operere fly fra landsdelen. Ikke minst var forsterkningsstyrkene avhengige av muligheten til å lande større transportfly. Men utvalget rettet også stor oppmerksomhet mot kampflyenes situasjon. Minst én skvadron måtte gis mulighet til utplassering i Finnmark. Kampflyene skulle ivareta luftforsvaret av Finnmark. Utvalget pekte på flere grunner til at effekten av kampflyene ville bli adskillig større om de kunne deployeres mer fremskutt enn hva de eksisterende basene tillot. Større dybde i luftforsvaret i Nord-Norge, mulighet til å yte flystøtte til fremskutte land- og sjøoperasjoner i Finnmark og mindre væravhengighet var faktorer som ville øke nytten av kampflyene.²⁴⁴

For det tredje rettet ad hoc-utvalget oppmerksomheten mot Den allierte europakommandos mobile styrke. Selv om Norge hadde godkjent opprettelsen av styrken, og gitt klarsignal for at den kunne settes inn i Nord-Norge, hadde norske militære myndigheter etter hvert fått gjennomslag for det indre Troms som det primære innsettingsområde for den mobile styrken. Sjefen for Europakommandoen ville likevel nødig oppgi tanken om innsetting av den mobile styrken i Finnmark. Europakommandoen hadde tatt til orde for at en mindre del av styrken skulle settes inn i Finnmark til støtte for Brigade nord. Finnmark hadde altså fremdeles prioritet både hva angikk norske og allierte styrker.²⁴⁵ Planer for innsats i Finnmark skulle utarbeides. For utvalget var det "innlysende at ... forsterkninger av hensyn til tidsfaktoren [måtte] flys inn."²⁴⁶ Konklusjonen fulgte:

En analyse av de ovenstående avgjørende faktorer gir et klart militært behov for en utbygging av Banak slik som foreslått av CINCNORTH.²⁴⁷

Det kan med dette vanskelig herske tvil om Forsvarsstabens holdning til Banaks fremtid. Den gav eksplisitt uttrykk for vilje til å føre forsvarskamp i Øst-Finnmark. Stasjonens potensiale lå i innflyging av forsterkningsstyrker med forsyninger og fremskutt flystøtte. Et brohode ville, ifølge utvalget, ha en spesielt stor verdi før utbrudd av stridshandlinger.²⁴⁸

På grunn av de pågående utredningene måtte NATOs militærmyndigheter finne seg i å se videre utbygging av Banak utelatt fra infrastrukturprogrammets 14. del. Pågående utredningsarbeid var årsaken til at den videre utbygging heller ikke kom i betraktning under 15. del.²⁴⁹ Men da forberedelsene for 16. del av infrastrukturprogrammet sto på trappene satte NATO foten ned med en sterk oppfordring til norske politiske myndigheter om ikke å utsette utbyggingen ytterligere. Sjefen for Nordkommandoen gav uttrykk for bekymring da han tok forholdet opp med Forsvarsministeren medio januar 1964.

... Banak is of such strategic significance that the omission from the 16th slice of the infrastructure proposals for the airfield gives cause for concern.²⁵⁰

Som fremskutt område hadde Finnmark lenge hatt status som et av de mest kritiske områder innen Europakommandoen. Det var derfor sjefen for Nordkommandoens mening at betydningen av en videre utbygging på Banak ikke kunne overdrives; økt kapasitet ville få betydning både for avskrekkingsevnen og for evnen til å yte alliert støtte til operasjoner i Finnmark, om en aggresjon virkelig skulle finne sted. Ved en videre utbygging måtte Banak ikke betraktes som en isolert flyplass, men snarere som en østlig forlengelse av det eksisterende basekomplekset i Troms. En slik forlengelse ville gi strategisk dybde til luftforsvaret i Nord-Norge. Ved en begrenset krig i Finnmark ville taktisk flystøtte til egne sjø- og landstyrker være umulig fra de eksisterende stasjonene i Nordland og

Troms. Dette på grunn av begrensningene i flyenes rekkevidde. Flystøtte til egne styrker ville bare være mulig om flyene kunne operere fra en stasjon i Finnmark. I tillegg ville enhver hurtig forsterkning med bakkestyrker i Finnmark være avhengig av lufttransport direkte inn i området.

Konklusjonen fra sjefen for Nordkommandoen fikk et fatalistisk preg; dersom den fremskutte strategien overhodet skulle ha noen verdi, ville en flystasjon i Finnmark med egenskaper som brohode være av avgjørende betydning, og tilveiebringelsen av denne måtte behandles som en hastesak. Dersom en slik flystasjon ikke ble virkeliggjort, ville følgen bli alvorlige begrensninger på sjefen for Nordkommandoens muligheter til å planlegge et realistisk forsvar av NATOs nordflanke. Med eksisterende infrastruktur ville "national plans for local defence of Finnmark [be] without a solid credibility".²⁵¹ Nordkommandoen opprettholdt presset på norske myndigheter utover våren 1964.²⁵²

Henvendelsen fra sjefen for Nordkommandoen fremkalte en umiddelbar reaksjon fra forsvarsminister Harlem. Før januar 1964 var omme, hadde han forsøkt å skaffe seg oversikt over Banak-saken, en innsats som ikke ble kronet med hell i første omgang. Den resulterte ikke i politisk besluttsomhet, men i frustrasjon over manglende oversikt i saken. Årsaken til at en videre utbygging av Banak til brohode for allierte styrker ikke var kommet i stand tidligere, skyldes nettopp denne forvirringen i Forsvarsdepartementets kontorer; Harlem fremholdt at den avventende holdningen skyldtes at saken fremdeles var uklar.²⁵³ Sannsynligvis var ikke bildet blitt klarere etter at de militære staber hadde bombardert Forsvarsdepartementet med til dels dårlig koordinert argumentasjon. En av de viktigste årsakene til forvirringen var naturlig nok variasjonene i de foreliggende forslag om videre utbygging; fra nasjonalt og alliert hold var det fremkommet ganske ulike argumenter og ambisjonsnivå.

Et annet foruroligende element var Lyngen-linjens status. Regjeringen uttrykte skepsis med hensyn til en økning av forsvarsengasjementet i Finnmark allerede ved forberedelsene til forsvarsprogrammet for 1964-68.²⁵⁴ Harlem pekte på at en vesentlig del av norsk forsvarsstrategi i Nord-Norge bygget på festningsverkene ved Lyngen. Han fryktet at Banak

utbygget til brohode og operasjonsbase for to kampflyskvadroner ville kreve ytterligere utbygging av forsvarsverk i Finnmark, og dermed en forskyvning av forsvaret mot øst. Det velkjente forsvarsdilemmaet resulterte altså i at Forsvarsdepartementet forholdt seg skeptisk til videre utbygging. Departementet hadde adoptert holdningen til det forrige tiårs forsvarsledelse om at forsvarsdilemmaet måtte løses før videre engasjement på Banak var aktuelt.²⁵⁵

Den andre NATO-utbyggingen vedtas

Forsvarsminister Harlem var på gli i saken om Banaks videre utbygging før Forsvarsstaben ble bedt om å presisere sine begrunnelser. I Luftforsvarets styrkemålsetting for perioden 1964-1968, som ble foredratt av Harlem ultimo april 1964, ble flyplassituasjonen for den nærmeste fremtiden presentert. Det het at virksomheten i Sør-Norge skulle bygges ned til fordel for flyplassene i Nord-Norge. Han bekjentgjorde også forsvarssjefens ønsker om bedre tilrettelegging for utøvelse av luftmakt i Finnmark og for hurtig forsterking av forsvarsevnen i landsdelen. Harlem varslet i denne forbindelse at han aktet å etterkomme ønsket om å bedre forholdene for bruk av Banak flystasjon.²⁵⁶

Forsvarsstaben tok uttrykkene for usikkerhet og frustrasjon i Forsvarsdepartementet på alvor. Forsvaret modifiserte sine ambisjoner for Banak flystasjon betraktelig i løpet av våren 1964. I praksis ble brohodefunksjonen stående alene igjen i forslaget om videre utbygging.²⁵⁷ Det reduserte forslaget ble fremsendt midtsommers 1964. Sjefen for Forsvarsstaben hevdet, som sjefene før ham, at Finnmarks geostrategisk viktige posisjon var årsaken til at et større engasjement på Banak var påkrevet. Ifølge sjefen for Forsvarsstaben var det tilstrekkelig om stasjonen var i stand til å hankses med ett til to maritime overvåkingsfly og to til fire deployerte kampfly i tillegg til lossekapasiteten som måtte til for å konstituere et brohode. Lengre rekkevidde for maritime overvåkingsfly og kampfly i oppdrag for suverenitetshevdelse ble nevnt, men viktigst for Norge var kapasiteten til å overføre forsterkningsstyrker hurtig til

Finmark. Kapasiteten måtte være tilstrekkelig til å kunne fly inn styrker “i en størrelsesorden som monner og gir oss en sjanse til å få situasjonen under kontroll i tide, likeledes å kunne overføre fly til støtte for hæren”. De driftsmessige konsekvensene ville åpenbart medføre tilleggsutgifter, men ikke utover det som kunne innpasses i Luftforsvarets ordinære budsjett. Utbyggingskostnadene var omhandlet i overslag og beregninger iverksatt av NATO. Til sammen ville utbyggingen koste omlag kr. 17,8 millioner hvorav kr. 15,64 millioner skulle finansieres over infrastrukturprogrammets 16. del.²⁵⁸

Med dette reduserte forslaget hadde forsvarssjef Folke Hauger Johannessen spilt ut kortet som skulle vinne Harlem for en videre utbygging. Forsvarsstabens endelige forslag viste seg å være politisk akseptabelt. Det var på grunnlag av denne utredning og begrunnelse forsvarsministeren omsider avfant seg med at en videre utbygging ble fremmet for fellesfinansiering. Harlem foreslo en videre utbygging av Banak flystasjon for Stortinget 7. mai 1965. Omlag kr. 18.0 millioner skulle gå til en videre utbygging av Banak flystasjon.²⁵⁹ Bare to av representantene i Stortinget stemte mot godkjenning. Intet tyder på at utformingen av dette års fellesfinansierte prosjekter møtte politisk motbør av betydning utover dette.²⁶⁰

De sentrale NATO-myndighetene hadde på sin side ikke oppgitt tanken om også å gjøre plass til en skvadron med kampfly på Banak. Visse justeringer i forhold til det norske forslaget ble utført av NATOs sekretariat i løpet av vinteren 1965. Det fant at behovet for asfalterte arealer kunne reduseres med 9 000 kvadratmeter, men at det var behov for to hangarer i stedet for én. Enkelte installasjoner som kom med på 16. del av infrastrukturprogrammet for Banak, var nødvendige for fredstids stasjonering av ulike flytyper av skvadrons størrelse. Denne begrunnelsen ble også akseptert av infrastrukturkomitéen, og justeringene ble innlemmet i programmet.²⁶¹

Utbyggingsarbeidene ble utført i løpet av årene 1967-68. Av de viktigste arbeidene som ble realisert i denne omgang kan nevnes en forlengelse av rullebanen med 600 meter; bygging av to hangarer; diverse plattformer for

parkering, alarmberedskap etc.; bedre nettverk av veier og taksebaner; et bygg for samband med telefon og kommunikasjonsutstyr.²⁶²

Den store prinsippdebatten

Beslutningen om videre utbygging av Banak ble fattet i 1965, mens Einar Gerhardsen ennå var regjeringssjef. Høsten 1965 tok Per Borten over regjeringsansvaret med Otto Grieg Tidemand som forsvarsminister. Flere møter den første høsten tyder på at Regjeringen var opptatt av hvilke prinsipper som skulle legges til grunn for sikkerhetspolitikken: Ville den nye, borgerlige Regjeringen i like stor utstrekning ta hensyn til balansen mellom integrasjon og avskjerming?

Lite tydet på at Borten-Regjeringen ønsket å forandre Norges sikkerhetspolitiske kurs. Tvert imot finnes det tydelige indikasjoner på at den søkte å ivareta kontinuiteten i denne delen av landets politikk. I debatten om revurderingen av Finnmark fikk både den forrige forsvarsministeren og tjenestemenn med lang fartstid i det departementale byråkrati komme til orde. Blant andre bidro overlege Harlem, forsvarsråd Jakob Modalsli og til dels ekspedisjonssjef Andreas Andersen ved Statsministerens kontor til sikkerhetspolitiske kontinuitet.²⁶³ Også Hauger Johannessen og statssekretær Arne G. Lund i Forsvarsdepartementet kom til orde i viktige fora, men de la til grunn en noe mer ambisiøs strategi for Finnmark ved ønsket om større engasjement på Banak.

Grieg Tidemand iverksatte flere tiltak for å oppdatere seg selv og Norges sikkerhetspolitiske ledelse forøvrig i forhold til den strategiske situasjon. Forsvarsministeren benyttet seg først av ressurser internt i sitt eget departement. En reevaluering av trusselbildet ble utarbeidet av forsvarsråd Modalsli. Sannsynligheten for storkrig var liten, ifølge Modalsli. For "ansvarlige statsmenn i atomalderen [...var] bruk av atomvåpen blitt en meningsløshet". Norges forsvarsproblemer måtte sees på bakgrunn av at terskelen for bruk av atomvåpen i en storkrig var meget høy. Begrenset krig var derimot mer sannsynlig; den høye atomterskelen kunne få en fiende til å tro at et mindre utfall ikke ville få alvorlige konsekvenser.

Hva Finnmark angikk var Modalsli på kollisjonskurs med forsvarsledelsen. Forsvarsråden ville ikke avgrense trusselen om begrenset krig til Finnmark. Han mente alle de tre nordligste fylkene var utsatt for denne trusselen, men at gevinsten ved å bemektige seg Øst-Finnmark ikke kunne måle seg med motreaksjonene fra Norge og NATO. Han var også innstilt på at det kunne ta tid for forsterkningene å nå frem. Derfor forble han en eksponent for kraftsamling der forholdene for forsvar og mottak av flybårne forsterkninger lå best til rette fra før, med andre ord ved Lyngelinjen. Forsvaret av Nord-Norge måtte baseres på tallmessig underlegenhet. For å få til en effektiv kraftsamling mot en overlegen styrke måtte det legges betydelig større vekt på strategisk mobilitet.²⁶⁴

Det at den nye fokusering på nordflanken falt sammen med regjeringsskiftet, medvirket til at spørsmålene ble relativt hyppig diskutert i Sikkerhetsutvalget den første tiden. Den hadde et stort behov for å komme à jour med de sikkerhetspolitiske omgivelser. Møtene viste at gamle meningsallianser fremdeles var til stede. Både forsvarssjef viseadmiral Folke Hauger Johannessen og statssekretæren, forhenværende offiser Arne G. Lund, ønsket et utvidet militært engasjement i Finnmark og på Banak.

Sjefen for Forsvarsstaben var først ut med sin strategiske redegjørelse for Finnmark i Regjeringens sikkerhetsutvalg i januar 1966. Der kom det frem at han var uenig med Modalsli om hvilke områder trusselen fra Sovjetunionen angikk. Forsvarssjefen mente nemlig trusselen i første rekke rammet Finnmark. Med hensyn til trusselen som sådan var det større samsvar mellom oppfatningene; han holdt en begrenset krig for å være det mest aktuelle scenarium. Faren for infiltrasjon i fredstid ble også nevnt.

Innledningsvis fremhevet Hauger Johannessen kontrasten mellom det norske og det sovjetiske aktivitetsnivå langs grensen. I henhold til Norges planer kunne 5 700 mann i en krisesituasjon mobiliseres for å forsvare området. Av rullebanene i Finnmark kunne bare Banak brukes av både middels tunge transportfly og kampfly. Alta og Høybuktmoen ville tåle transportflyene, men var for korte til å operere Luftforsvarets kampfly. Tre luftvarslingsradarer fantes i Finnmark; Vardø, Honningsvåg og Kautokeino. Hverken fast stasjonerte flystyrker eller luftvernskyts fantes i

Finnmark. I Sovjetunionens tilgrensende områder var kapasiteten nå som tidligere adskillig større. Tre motoriserte infanteridivisjoner var i aktivitet i Finnmarks nærområder. Av sjøstridskrefter nevnte sjefen for Forsvarsstaben 164 undervannsbåter, hvorav 28 var atomdrevne og 48 var rakettbærende, samt et større antall overflatekrigsskip. Luftstridskreftene i det samme området besto av omlag 100 kampfly og 300 fly forøvrig, foruten mellomdistanseraketter.

Synet på Finnmarks strategiske betydning hadde ikke endret seg vesentlig fra tidligere vurderinger. Kontroll over landområdene i Finnmark ville, ifølge sjefen for Forsvarsstaben, ha strategisk betydning for Sovjetunionen av fire grunner. Det ville gi fremskutte operasjonsbaser både for land-, sjø- og luftstridskrefter; det ville føre til en gunstig utvidelse av varslingsradien; NATO-alliansen ville ikke kunne anvende områdene for egne formål; endelig ville det gi forsvaret av Kolahalvøya adskillig dybde. Norge måtte for sin del holde på Finnmark for å få tilgang på fremskutt varsling og etterretning. Dessuten ville alliansen stå bedre rustet til å kontrollere Sovjetunionens tilgang til vestlige havområder med fotfeste i Finnmark.

Ifølge sjefen for Forsvarsstaben måtte Norge legge forholdene til rette for "å kunne fylle det militære tomrom i Finnmark snarest mulig ved hurtig overføring av egne eller allierte styrker". Forsvarssjefen bekreftet overfor Sikkerhetsutvalget at nettopp dette var hensikten med den andre fellesfinansierte utbyggingen på Banak. Kapasiteten til å losse transportfly var sentral, mens operasjoner med kampfly og maritime overvåkningsfly ville bli svært begrenset.

Generelt ønsket forsvarssjefen å opprettholde nåværende aktivitet med en forsiktig økning. Blant aktivitetene som var ventet å tilta noe, var fullføringen av utbyggingsplanene på Banak og forhåndslagring av utstyr for en bataljon. Foruten en beskjeden økning i generell nasjonal militær tilstedeværelse ønsket forsvarssjefen også å gi alliansepartene noe innpass i Finnmark. Det var tale om å tillate enkelte allierte etterretningsflygninger samt enkelte øvelsestiltak. Avslutningsvis forsikret han at Forsvarsstaben

var bevisst den nordiske balanse og at det ikke var ønskelig å rokke ved denne.²⁶⁵

Forsvarsminister Grieg Tidemand fikk i stand et nytt møte i Regjeringens sikkerhetsutvalg allerede i mars samme vinter. Det foregående hadde vært noe famlende og hadde ikke gitt grunnlag for vidtrekkende konklusjoner, mens mars-møtet var preget av større presisjon og mindre famling. Statssekretær Lund foresto en orientering om Banaks stilling. Han var enig med forsvarssjefen. Sikkerhetsutvalget fikk høre om at styrkekonsentrasjonen ved Lyngen-linjen var blitt til på 1950-tallet under forhold hvor trusselen om storkrig og bruk av atomvåpen i åpningsfasen var regnet som sannsynlig i tilfelle krig. Alliansen planla å vise tenner fra flyplastriangelen Bodø, Bardufoss og Andøya. I strategisk sammenheng karakteriserte Lund Finnmark på denne tiden som et militært tomrom. Men fra 1960 var "den felles aksepterte forsvarsstrategi vesentlig endret" ifølge statssekretæren; begrenset krig var blitt den største trusselen fordi hovedaktørene i Den kalde krigen kviet seg for å starte utveksling av atomvåpen. Dette hadde gitt et nytt rasjonale for å bygge opp forsvaret i Finnmark:

Det er ikke realistisk å basere seg på å holde Finnmark i krig, hovedforsvaret i nord bør fortsatt baseres på Troms, men forsvaret av Finnmark bør i fred være slik at landsdelen ikke fremstår som et militært tomrom. Det må være en terskel en angriper går over, og denne terskel må være så høy at en eventuell angriper avstår fordi risiko for spredning og storkonflikt blir for stor. Finnmarks forsvar er derfor i sin karakter krigsforebyggende. Det er tiltakene i fred og vår evne til i fred raskt å kunne heve terskelen som her er det avgjørende.²⁶⁶

For å styrke forsvaret av Finnmark, og bli i stand til å heve terskelen tilstrekkelig hurtig, måtte forholdene legges til rette for rask forflytning over Banak flystasjon. Lund var tilsynelatende tilfreds med NATO-utbyggingen, men mente at forhåndslagring av utstyr for en

infanteribataljon på stasjonen innebar ytterligere forbedring av forholdene. Sluttappellen fra Lund til Sikkerhetsutvalget var en oppfordring om å ta stilling til det prinsipielle i om det skulle finnes en terskel i Finnmark eller ikke.

Etter statssekretærens orientering gav forsvarsministeren til kjenne sine betenkeligheter ved å utvide Forsvarets engasjement i Finnmark. Han så på oppbyggingen av en terskel i Finnmark som en risikabel spredning av styrker og en svekking av Lyngen-linjen. Grieg Tidemand henviste til at også Modalsli var uenig med Lund; det sovjetiske styrkepotensialet var så formidabelt at forsvar i Finnmark fremdeles ville være forgjeves:

Våre styrker i landsdelen vil i alle tilfelle være for små i forhold til trusselen, og det bør derfor vurderes om det er hensiktsmessig å spre styrkene mere enn etter våre nåværende planer.²⁶⁷

Grieg Tidemand var således ikke innstilt på å støtte utbygging av forlegningskapasitet for en kampflyskvadron på Banak. Men han ville følge opp planene for den vedtatte 16. dels utbygging. I denne saken hadde forsvarsministeren forhørt seg med sin forgjenger, overlege Harlem. Dennes syn på bruken av Banak flystasjon hadde ikke endret seg; mulighet til å operere to til tre avskjæringsfly og maritime overvåkingsfly virket akseptabelt også for den nye statsråden. I tillegg hadde Harlem i sin tid sett positivt på forhåndslagring av utstyr for en infanteribataljon på stasjonen. Også dette standpunkt hadde Grieg Tidemand sympati for. I tillegg fikk Grieg Tidemand gjennomslag for at rullebanen måtte undermineres samt at Banak fort skulle slutføres med to til fire kanoner til forsvar av plassen.

Det rådet enighet i Sikkerhetsutvalget om synet på Banak flystasjon og forsvaret av Finnmark, samt at konsentrasjonen om Lyngen som hovedforsvarslinje burde opprettholdes. Forsvarsministeren fikk medhold i at den foregående regjerings sikkerhetspolitiske linje burde videreføres: "Man burde ikke ta sikte på økte oppsetninger eller økt utbygging av militære innstallasjoner i Finnmark."²⁶⁸

Forsvarsministeren foreslo økt mobilitet som erstatning for en videre

utbygging. Hans oppfatning av den strategiske kontekst hvori Banak flystasjon befant seg, gjorde at han ikke kunne love noen økning i det permanente styrkenivå. I stedet foreslo han for forsvarssjefen å legge større vekt på mobilitetsøvelser.

Vi må her i fredstid manifestere vår evne til å foreta hurtige omdisponeringer - selv om det er med forholdsvis små avdelinger.²⁶⁹

Forsvarsministeren var innforstått med at en slik praksis innebar betydelig tilrettelegging både teknisk og organisatorisk, og han overlot til Forsvaret å vurdere tiltak i forbindelse med forberedelsen til den nye langtidsplanen.

En viss dissens kan spores mellom Nordkommandoen og Forsvarsstaben i deres videre arbeid for ytterligere utbygging på Banak. Forsvarsstaben la vesentlig vekt på kapasiteten til å landsette forsterkningsstyrker, mens NATO-myndighetene i høyere grad valgte å aksentuere kampflykapasiteten. To til fire kampfly var ikke tilstrekkelig i en kritesituasjon etter Nordkommandoens oppfatning. Den valgte derfor å holde på at en kampflyskvadron burde kunne operere fra stasjonen for å yte støtte til forsterkningsstyrkene.²⁷⁰ Så snart den videre utbyggingen var vedtatt, tok også nasjonale militære myndigheter opp den samme hansken. Arbeidet for å få reist et fellesfinansiert skvadronbygg på Banak er en indikasjon på felles forsett i så måte. Militære myndigheter sto sammen i preferansen om å kunne operere en skvadron med kampfly fra stasjonen. Også Forsvarsdepartementet lot seg overbevise om fortrinnet ved dette tilskuddet til den videre utbyggingen selv om forlegging av en kampflyskvadron til Banak ikke var aktuelt. Operasjonslokaler for en kampflyskvadron var ikke inkludert i utbyggingen under 16. del, men ble likevel oppført samtidig med arbeidene under denne delen.²⁷¹

Årsaken til at militære myndigheter gav skvadronbygget høy prioritet, var angivelig at det kunne spares penger. Forslaget om å oppføre et skvadronbygg ble fremmet for infrastrukturprogrammet under forberedelsene til 18. del. Ved å forsere et vedtak kunne et slikt bygg oppføres samtidig med anleggsarbeidene vedtatt under 16. del i 1967-68.²⁷²

Et anselig tidspress fikk innvirkning på saksbehandlingsprosedyren; finansieringen måtte ordnes ekstraordinært.

Tilretteleggingen for en kampflyskvadron på Banak flystasjon kan ikke ha vakt stor politisk uvilje. Forsvarsdepartementet kunne, etter bare få uker, vise til Kronprinsregentens resolusjon av 22. september 1967, da det gav Forsvarets bygningstjeneste myndighet til å sette i gang arbeidene med skvadronbygget etter de planer som allerede var utarbeidet.²⁷³ Like over nyttår 1968 ble skvadronbygget innlemmet i 18. del av det fellesfinansierte program.²⁷⁴

Tsjekkoslovakia-krise høsten 1968 førte til at søkelyset igjen ble rettet mot forsvaret av Finnmark. Denne begivenheten førte til at det dels oppsto et behov for å markere hensikten ved å øke forsvarsbevilgningene. Krisen ute anskueliggjorde også faren for taktisk overraskelse hjemme i Norge. Problemet ble her følt ekstra sterkt på grunn av Sovjetunionens utbygging av Kola-basene.²⁷⁵

Norge fikk, som ett av to land, skryt fra amerikansk hold for raskt å ha økt forsvarsbevilgningene etter den sovjetiske innmarsjen i Tsjekkoslovakia.²⁷⁶ Det mest sentrale norske militære tiltak i Finnmark etter Tsjekkoslovakia-krise var forsterkning av garnisjonen i Porsanger like sør for Banak. I tillegg til utvidelser i bygningsmassen ble det bestemt å utvide bemanningen. Den 400 mann store avdelingen skulle bygges ut til en bataljonsgruppe, en selvstendig stridsenhet på omlag 1000 mann.²⁷⁷ Banak flystasjon fikk på begynnelsen av 1970-tallet tilført forsterkning av luftvernet. Dessuten ble rullebanen forlenget ved hjelp av midler fra infrastrukturprogrammet.²⁷⁸

Innenfor studiens rammer faller det naturlig å gjøre nærmere rede for ytterligere en begivenhet i kjølvannet av Tsjekkoslovakia-krise. Den gjaldt *forhåndslagring* av hærutstyr i Finnmark for å legge forholdene til rette for hurtig forsterkning av garnisjonen i Porsanger. Forsvarsminister Harlem hadde vært velvillig innstilt til å forhåndslagre utstyr for en infanteribataljon på Banak flystasjon, men hans etterfølger, Grieg Tidemand, var fremdeles i tvil våren 1966.²⁷⁹ Han tok imidlertid til orde for "å øke fleksibiliteten i disponeringen av de landmilitære styrker ved en økt anvendelse av

lufttransport". Slik kunne styrker som var stasjonert i Sør-Norge, overføres til Finnmark. Forsvaret måtte legge de tekniske og organisatoriske forhold til rette for slike operasjoner.²⁸⁰

På slutten av 1960-tallet fremkalte krisen at Forsvarsdepartementet fikk iverksatt forhåndslagring adskillig hurtigere enn den ellers ville kommet i stand; det var ikke tid til å vente på spesiallageret som var planlagt. Den ene av de to hangarene på Banak ble det første lager for infanteriutstyret. I januar 1970 ble utstyr for en bataljon overført til Banak. Utstyret besto hovedsakelig av forskjellige typer kjøretøy, assorterte telt, ulike typer våpen og sanitetsutstyr. Hangaren var en midlertidig løsning, og den skulle bare brukes inntil et nytt spesialbygget lager var oppført. Departementet hadde nemlig planene klare for nasjonal finansiering av en slik lagerbygning dersom ikke NATO skulle finne grunn til å innlemme det i infrastrukturprogrammet.²⁸¹ Men Europakommandoen var imidlertid også interessert i å bedre forholdene for strategisk mobilitet på nordflanken; bygget ble innlemmet i 21. del av programmet.²⁸²

Norge og NATO iverksatte stadig nye tiltak utover på 1960-tallet. Etter hvert fikk ambisjonene og tiltakene slike dimensjoner at Banak ikke lenger bare var ment som et element i snubletrådtaktikken, men det ble også håp om en viss holdtid. Etter Tsjekkoslovakia-krisen var Banak flystasjon utbygget med en rekke fasiliteter; fortet ved Banak var ferdig; det var etablert en bataljonsgruppe på omlag 1 000 mann på Porsangmoen; det var opprettet forhåndslagre til en infanteribataljon som kunne flys inn til forsterkning; dessuten var flyplassen dimensjonert for innsetting av NATOs mobile styrke. Men fra slutten av 1960-tallet ble Finnmarkscenariet undergravet. Dette på grunn av at Sovjetunionen hadde utviklet mer langtrekkende maritime og luftmilitære enheter. Amerikansk interesse for Nord-Norge var avtagende, og det norske fokus skiftet mer tilbake til Vestfjorden og indre Troms.²⁸³

Restriksjoner for alliert luftmakt i Finnmark, 1951-65

I den grad de foregående kapitlene har omhandlet norsk sikkerhetspolitikk, har overveiende vekt vært lagt på den ene komponenten av denne; *integrasjon* har siden Norges innlemmelse i Atlanterhavspakten vært fulgt opp med skiftende intensitet. I denne avsluttende del av studien introduseres *avskjerming* i Norges sikkerhetspolitikk, særlig knyttet til luftmakt generelt og fremmede flys adgang til Finnmark og Banak flystasjon spesielt.

Styrker fra fremmede NATO-land har fra samarbeidets tidligste år vært underlagt fem, kanskje seks, typer av slike restriksjoner. De har alle sitt utgangspunkt i Den kalde krigens bipolarere virkelighet. Våpnene ble samlet i store mengder på hver sin side av Jernteppet. Konsentrasjonen av militær styrke var spesielt stor i Tyskland, men også lenger sør i Europa var det store styrker. Bildet av Den kalde krigen var annerledes i Norden der skillet ikke var så markant. Finland var gjennom Vennskaps-, samarbeids- og bistandsavtalen fra 1948 knyttet til Sovjetunionen. Sverige i midten hadde lang tradisjon som en alliansefri nasjon. I den vestlige delen av Norden la Norge, Danmark og til dels Island ulike bånd på alliert nærvær i fredstid.

Norge hadde to motiver for sine selvpålagte restriksjoner. Ønsket om å vise tilbakeholdenhet overfor Sovjetunionen var fremtredende; vår nabo i øst skulle ikke provoseres unødige. For det andre tok norske myndigheter innenrikspolitiske hensyn. For omfattende alliert nærvær kunne få en uønsket, negativ effekt på opinionens holdning til Atlanterhavspakten; norsk forankring i den vestlige alliansen var en grunnsten i sikkerhetspolitikken.

I norsk sikkerhetspolitikk lar det seg gjøre å peke på seks ulike, selvpålagte restriksjoner. For det første var *Vest-Tyskland* avskåret fra et normalt sikkerhetspolitisk samarbeid med Norge lenge etter Den andre verdenskrig. "Fra et politisk-psykologisk ... synspunkt var et for nært militært samarbeid med den tidligere okkupasjonsmakten ikke ønskelig ..." ²⁸⁴

En annen selvpålagt restriksjon har vært *basepolitikken*. Baseerklæringen var et resultat av Norges vestorientering etter krigen; Regjeringens erklæring om at den ikke ville "åpne baser for fremmede maktens stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trussel om angrep", ble avgitt like forut for tilslutningen til Atlanterhavspakten i 1949.²⁸⁵ Den ble fremkalt av at Sovjetunionen noe tidligere hadde uttrykt bekymring for muligheten av militære fly- og flåtebaser på norsk territorium.²⁸⁶ To år senere ble basepolitikken presisert i Stortinget av forsvarsminister Jens Christian Hauge.

For det tredje la Norge begrensninger på allierte militære fly og skips adgang til landet. Bestemmelsene var strenge for Nord-Norge, men i særlig grad ble de nordøstlige områdene sterkt rammet gjennom det som her omtales som *Finnmark-restriksjonen*. Begrensningene hadde sitt utgangspunkt i Kongelig resolusjon av 19. januar 1951. De gikk lenger enn basepolitikken i og med at de påla Atlanterhavspaktens militære fly og krigsfartøy ytterligere begrensninger i deler av landet.

Atompolitikken er en fjerde restriksjon. Atomvedtaket på Arbeiderpartiets landsmøte i 1957, samt statsminister Gerhardsens tale på regjeringssjefsmøtet i NATO senere dette året, regnes ofte som denne restriksjonens opphav. Den består i korthet i at norske myndigheter har valgt å avstå fra å innføre atomvåpen i det norske Forsvaret, samt å avstå fra å tillate lagring av atomstridshoder på norsk jord.²⁸⁷

Den femte begrensningen er *Anløpspolitikken*. Den kan sies å være en variant av atompolitikken og forutsetter at fremmede krigsskip ikke har atomvåpen ombord ved anløp av norske havner. Den ble deklarerert i Stortinget i 1975.²⁸⁸

I tillegg kommer restriksjoner for militær aktivitet på *Svalbard*. Disse er i utgangspunktet tuftet på en internasjonal avtale.²⁸⁹ I praksis er også denne restriksjonen forbundet med selvpålagte elementer; Norge har valgt å begrense den militære aktiviteten mer enn traktaten tilsier.

De selvpålagte restriksjonene er selvpålagte i den forstand at ingen andre enn Norge har bestemmelsesrett over dem; bare Norge bestemte at de

skulle opprettes, og kun Norge bestemmer i hvilke situasjoner de skal tre ut av funksjon.

Dette siste kapitlets forsett er å gjøre rede for Finnmark-restriksjonen, men bare i den grad den fikk betydning for NATOs flyaktivitet under Den kalde krigen. Tidsavgrensingen for dette avsluttende kapitlet vil være omlag den samme som for studien forøvrig; mye av debatten om Finnmark-restriksjonen foregikk parallelt med utbyggingen av Banak flystasjon. Hovedvekten legges derfor på tiden fra slutten av 1950-tallet til midten av 1960-tallet, selv om et gløtt på restriksjonens forhistorie tar oss med tilbake til 1930-tallet. Årsaken til at kapitlet avsluttes i 1965, er at den siste revisjonen ble gjennomført dette året.²⁹⁰ Resten av 1960-tallet lå Finnmark-restriksjonen fast.

Tillemping på 1950-tallet: Delegert myndighet og detaljert reglement

Adgangsbegrensningene for allierte fly etter Den andre verdenskrig hvilte i utgangspunktet på bestemmelser fra 1938. Kongelig resolusjon av 19. august og 7. oktober 1938 var verktøy for å redusere faren for annenparts bruk av norske baser til operasjoner mot en tredje.²⁹¹ Resolusjonen fastsatte "Regler for fremmede krigsskips og militære luftfartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold."²⁹² På grunn av "de nåværende vanskelige og usikre politiske forhold" tok Utenriksdepartementet, før utbruddet av Den andre verdenskrig i Norge, initiativ til å gjøre adgangsbegrensningene strengere, men før 9. april 1940 rakk det ikke å fullbyrde tiltaket.²⁹³

Regjeringen fant grunn til å skjerpe regelverket fra 1938; basepolitikken skulle bevare sin troverdighet under allierte samøvinger og alliert besøk etter tilslutningen til Atlanterhavspakten. Reglene måtte skjerpes fordi de politiske forhold i 1951 måtte "ansees minst like usikre og vanskelige som i 1939". Månedene før forsvarsminister Hauge presiserte basepolitikken, femla Regjeringen derfor Kongelig resolusjon av 19. januar 1951. Den nye resolusjonen var en modifisering av den gamle, men endringene var få. Resolusjonen rettet i utgangspunktet sine restriksjoner mot alle fremmede

militæroperasjoner, men i motsetning til den gamle tok den hensyn til Norges alliansetilknypning. Adgang i forbindelse med fellesøvelser skulle avgjøres av Forsvarsdepartementet i det enkelte tilfelle. Finnmark-restriksjonen ble hjemlet i denne resolusjonen.²⁹⁴

Et riss av bestemmelsene i resolusjonen kan være hensiktsmessig. For det første ble det slått fast at fremmede luftfartøyer var avhengig av *diplomatisk klarering* for å få lande eller passere over norsk territorium. Unntatt fra denne vedtekten var fly på hangarskip²⁹⁵ og fly i nød. Søknad med detaljerte opplysninger om besøket måtte leveres 72 timer før anløp, og opphold på militær flystasjon burde ikke strekkes lenger enn åtte dager, mens 14 dager var begrensningen utenfor militære etablissementer. Våpenbruk måtte ikke forekomme fra fartøylene med mindre diplomatisk klarering forelå. Videre måtte besøkende luftfartøyer overholde diverse sett med nasjonale og internasjonale gjeldende bestemmelser. Bortvisning av luftfartøy kunne skje på kort varsel uten nærmere begrunnelse. Besøkende personell måtte holde seg på avstand fra uvedkommende militære installasjoner, være ubevæpnet, og ikke foreta kartlegging av noe slag. Utviklingen av Finnmark-restriksjonen med utspring i denne kongelige resolusjon av 19. januar 1951 skal nå følges videre.

Utover 1950-tallet ble myndigheten for å klarere fremmede NATO-fly i større utstrekning delegert, samtidig som retningslinjene ble mer detaljerte. Det varte nemlig ikke lenge før behovet for å forandre resolusjonens bestemmelser meldte seg. Problemer knyttet seg først og fremst til resolusjonens § 1, annet ledd, om klarering av NATO-fly til fellesøvelser. Spesielt Forsvaret oppfattet den for streng og for omstendelig. I 1951 lød den som følger:

*Regler for fremmede krigsskips og militære luftfartøyers adgang til norsk territorium i samband med felles forsvarsøvinger, fastsettes ved særlige bestemmelser ... av Forsvarsdepartementet etter øvingens art og formål i det enkelte tilfelle.*²⁹⁶

Årene etter at resolusjonen ble vedtatt, oppsto et stadig sterkere behov for å forenkle regelverket for fly tilhørende Atlanterhavspakten. Prosedyren

med diplomatisk klarering var tungvint. Dessuten måtte Forsvarsdepartementet finne det unaturlig at samme prosedyrer gjaldt for alliansepartene som for en hver annen fremmed nasjon. Departementet foreslo derfor å innføre spesielle ordninger for militære luftfartøyer fra allierte land.²⁹⁷

Forsvarsdepartementet tok allerede i 1952 til orde for å lempe på bestemmelsene for NATO-fly. Utenriksdepartementet var motvillig innstilt til forslaget fordi en slik tillempling kunne oppfattes som en endring av basepolitikken. I stedet foreslo Utenriksdepartementet å praktisere en vid fortolkning av "felles forsvarsøvinger". Slik lot problemet seg løse i første omgang; en større del av klareringene kunne foretas av Forsvarsdepartementet, og omfanget av noteveksling kunne reduseres.²⁹⁸

I praksis angikk denne tilpasningen særlig amerikanske, britiske og danske flygninger, men Utenriksdepartementet regnet med at også vest-tyske flygninger "måtte gis den samme innrømmelse".²⁹⁹ Tyske militære fly hadde gjennom hele 1950-tallet en særstilling hva angikk anløp til Norge; det var selv under siste halvdel av tiåret enighet mellom statsrådene om at det måtte vises tilbakeholdenhet med tyske fly. En reservert linje ble praktisert overfor vest-tyske militære enheter godt inn på 1960-tallet.³⁰⁰

Tolkningsjusteringen førte til en forenklet klareringspraksis for resten av 1950-tallet. Forsvarsminister Nils Handal var fornøyd med ordningen, og mente den fungerte tilfredsstillende for alle parter. I første rekke gjaldt den NATO-fly i fellesøvelser. Flygninger utover øvelsesaktiviteten skulle fremdeles klareres diplomatisk i hvert enkelt tilfelle. Men også på dette området var det, i samråd med Utenriksdepartementet, foretatt forenklinger for fly fra allierte land så langt det var mulig innenfor gjeldende regler. Den reelle klareringen foregikk hos Luftforsvarets overkommando, mens den formelle søknaden til Utenriksdepartementet nærmest ble betraktet som en underretning og ble oftest ikke besvart.³⁰¹ Visse klareringer var også delegert til luftkommandøren og sjefen for Luftkommando Nord-Norge. Etter denne fremgangsmåten hadde luftkommandøren klareringsmyndighet. Søknaden måtte fremsendes 24 timer i forkant av besøket samtidig som en gjenpart av søknaden skulle sendes til Utenriksdepartementet. Praksisen

med at den sistnevnte bare ble betraktet som en underretning, varte ved. Den forenklete fremgangsmåten ble formelt fastlagt gjennom noter til NATO-landenes ambassader i Oslo ultimo april 1958.³⁰² Disse reglene fikk bare gjelde i omlag et år.

Forsvarsminister Handal brukte tilfellet Danmark som påskudd til å foreslå en ny endring i Norges Finnmark-restriksjon i 1959. Danske myndigheter fremmet i 1956 ønske om adgang for egne militære fly over norsk territorium tilsvarende den ordning danske myndigheter selv hadde innført for NATO-fly året før. Ifølge denne kunne norske militære flygninger i utdannelsesøyemed og i transportoppdrag anløpe eller passere over dansk territorium uten diplomatisk klarering. Både Frankrike, Storbritannia og Holland hadde etterkommet Danmarks ønske.³⁰³

Utenriksdepartementet nøyde seg med å markere velvilje til å gi Danmark en særstilling. Men forenklet klarering for Danmark var ikke tilstrekkelig medisin etter forsvarsminister Handals oppfatning. Han ønsket å ta opp klareringssaken på et bredere grunnlag ved å rydde opp i regelverket; den opprinnelige vide fortolkning av "felles forsvarsøvinger" var i praksis blitt til at alle NATO-flygninger ble klarert på en forenklet måte; i tillegg var selve avgjørelsen delegert fra Forsvarsdepartementet til Flyvåpenets overkommando. Forsvarsministeren foreslo derfor i januar 1959 for Utenriksdepartementet at § 1, annet ledd ble endret til å lyde slik:

*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 Atlanterhavspakten, fastsettes ved særlige bestemmelser av Forsvarsdepartementet etter anlopets art og formål.*³⁰⁴

Utenriksdepartementet samtykket i denne endringen som åpnet for at Forsvarsdepartementet kunne gi generelle bestemmelser for å regulere fremmede flys adgang til Norge i stedet for "særlige bestemmelser ... i det enkelte tilfelle".³⁰⁵ Likevel førte ikke endringene av adgangsbegrensningene i 1959 til vesentlig forskjell i utøvelsen av norsk avskjermingspolitikk.³⁰⁶ Den

formelle justering må tilskrives den tillemping som var foregått i praksis i løpet av 1950-tallet; nye regler førte til større samsvar mellom bestemmelsene og den reelle sikkerhetspolitikk.

Utenriksdepartementets holdning til adgangsregulering for NATO-fly var resignert. For NATO-flyenes vedkommende var departementets saksbehandling blitt for sandpåstrøing å regne. Utenriksdepartementet motsatte seg ikke forslaget fra Forsvarsdepartementet om ytterligere forenkling. Resignasjonen kom klart til uttrykk i en oppsiktsvekkende uttalelse januar 1959 om at "UD nå bør gå med på FDs forslag. Med den praksis som nå følges har UD allikevel ingen reell kontroll". I stedet for å stramme inn på rutinene var Utenriksdepartementet interessert i å fri seg fra ansvaret med å holde denne delen av den norske avskjermingslinjen i hevd; "[d]et er Forsvarsministeren som må ta ansvaret for at basepolitikken ikke uthules - og dette ansvarsforhold blir klarere hvis UDs befatning med de enkelte søknader bringes til opphør". Utenriksdepartementet sa seg enig i at kravet om diplomatisk klarering kunne frafalles for fly fra enkelte land og for bestemte oppdrag, men bare i deler av landet.³⁰⁷ Det kunne derfor ikke godta Forsvarsdepartementets forslag helt uten innvendinger; blant annet gjenspeiler utformingen av Finnmark-restriksjonen Utenriksdepartementets reservasjoner.

De nye adgangsbestemmelsene ble gjort gjeldende fra 1. juni 1959. De var under behandling da utbyggingen av Banak ble vedtatt, og de var på plass innen det amerikanske U-2-flyet ble skutt ned over Sovjetunionen. Den for oss mest interessante bestemmelse var den som angikk Banak og Finnmark. Ifølge denne hadde hverken sjefen for Luftforsvaret eller noen av hans undergitte myndighet til å klarere fly som befant seg på eller over norsk territorium, for flyging over de nordøstligste deler av landet:

*Utenlandske militærfly skal ikke klareres for flyging over norsk territorium øst for meridianen 24° E eller nærmere Sveriges og/eller Finlands grenser enn 20 nautiske mil, med mindre klareringen gjelder kryssing av luftled på vanlig ATC-klarering.*³⁰⁸

I denne sammenheng betyr norsk territorium alt norsk land- og sjøområde samt luftrommet over dette. Grenselinjen 24 grader østlig lengde ligger like vest for Banak flystasjon.

For NATO innebar bestemmelsen i praksis at Banak flystasjon og nesten hele Finnmark var forbudt område i fredstid. Dette faktum gir oss også anledning til å konstatere at alliert flyging til Banak flystasjon i fredstid var utelukket på et tidspunkt da NATO-myndighetene fremdeles hadde anledning til å stanse den fellesfinansierte utbyggingen. Med dette i mente fremstår NATOs behov for en rullebane i nød- og krisetilfeller kanskje enda tydeligere; det var fra NATOs side ikke ytret noe ønske om, eller satt som forutsetning for fellesfinansiering, at plassen skulle benyttes av allierte fly i forbindelse med fellesøvelser i fredstid.³⁰⁹

Finnmark-restriksjonen var basert på et ønske om ikke å provosere Sovjetunionen, og den ble viktig med hensyn til senere sovjetiske beskyldninger om at Norge tillot bruk av flystasjoner for fiendtlige operasjoner.³¹⁰

U-2-krise og sterkere politisk kontroll på 1960-tallet

U-2-saken fikk innvirkning på Finnmark-restriksjonen og adgangsreguleringen av allierte fly til Norge forøvrig; nedskytingen av det amerikanske spionflyet på vei til Bodø ble et foreløpig vendepunkt hva angår fortegnet for justeringene av de selvpålagte restriksjonene. På 1950-tallet hadde Regjeringen innført den begrensning at allierte fly ikke kunne bevege seg øst for 24 grader østlig lengde, og at norske flystasjoner ikke kunne brukes som utgangspunkt for overflyging av sovjetisk territorium. Umiddelbart etter U-2-krisen ble de selvpålagte restriksjonene revurdert med henblikk på en innstramning av prosedyrer for allierte fly ved operasjoner i nordområdene. Både Luftforsvaret og Forsvarsdepartementet lanserte uavhengige tiltak. Umiddelbart etter U-2 affæren forbød Regjeringen alle allierte flyginger til og fra norske flyplasser. Ordinære oppdrag og flyginger ble gjenopptatt relativt snart, men rekognoseringsflyginger ble gjenstand for strengere regulering og ble nøye

fulgt av myndighetene. Autorisering av antall og oppdrag for maritime rekognoseringsfly ble holdt under strengt oppsyn. Ganske snart ble det også tatt initiativ for innstramning av adgangsbegrensningene.

Den mest betydelige arven etter U-2-krisen var bestemmelsene som ble gjort gjeldende fra 18. oktober 1960. Klareringsmyndigheten ble justert for å lette politisk kontroll, spesielt med etterretningsaktiviteten i nordområdene.³¹¹ Etter de nye begrensningene ble også alliert adgang til Nord-Norge generelt, og Finnmark spesielt, strengere regulert. Drøftingene sommeren 1960 munnet ut i nye bestemmelser som Handal skisserte i et notat til Regjeringens medlemmer den 18. oktober og som ble godkjent av Regjeringen den 25. samme måned. Ett av spørsmålene gjaldt den geografiske rammen for allierte flytokter i nord. I bestemmelsen fra 1959 het det at “[u]tenlandske militærfly skal ikke klareres for flyging over norsk territorium øst for meridianen 24° E ...”³¹². I de nye reglene som Regjeringen vedtok 25. oktober, het det at “[u]tenlandske militærfly skal ikke klareres for flyging - hverken over norsk territorium eller internasjonale farvann - øst for meridianen 24° E ...”³¹³. I samråd med Utenriksdepartementet foretok Forsvarsdepartementet imidlertid yterligere endringer i teksten i februar 1961: “Utenlandske militære luftfartøyer skal ikke klareres for flyging over, landing på eller avgang fra norsk territorium, hvis noen del av flygingen skal foretas øst for 24° E over norsk eller internasjonalt territorium.”³¹⁴ Finnmark-restriksjonen ble endret for å hindre gjentakelser av U-2-krisen; penetrasjoner inn over Kola-halvøya skulle ikke forekomme med avgang fra, eller landing på, norsk jord.

Militære myndigheter var ikke blitt smålåtne etter U-2-affæren, og reagerte ganske snart med innvendinger mot de nye bestemmelsene; Regjeringen ble satt under press på grunn av Finnmark-restriksjonen. Problemstillingen omkring alliert tilstedeværelse ved militærøvelser i Finnmark ble aktualisert i forbindelse med etableringen av Den allierte europakommandos mobile styrke, og øvingen av denne. Inntil da hadde ikke interessen for å få øve så nær den sovjetiske grensen vært fremtredende.

Den mobile styrken var, som nevnt, en overgangsordning på veien mot

"fleksibelt svar". En begrenset krig skulle bekjempes med denne styrken som en snubletråd; idet den ble angrepet, ville aggressoren straks befinne seg i krigstilstand med samtlige av styrkens bidragsytende nasjoner. For å spenne tråden så nær den potensielle fienden som mulig ønsket NATO Finnmark som eventuelt innsettingsområde. Finnmark var derfor høyt prioritert for den mobile styrken på begynnelsen av 1960-tallet, men området var også meget sensitivt i utøvelsen av norsk sikkerhetspolitikk.³¹⁵ Som eksempel kan nevnes at den amerikanske visepresident Lyndon B. Johnson ikke fikk adgang til Kirkenes da han var på Norges-besøk i september 1963.³¹⁶

På grunn av Finnmark-restriksjonen var NATOs mobile styrke avskåret fra å bruke Banak flystasjon i fredstid. Styrkens første øvelse fant sted i 1962 på sørflanken med Tyrkia som vert. Året etter ønsket NATO likevel å øve styrken i Nord-Norge. Feltøvelsen skulle omfatte 3 bataljoner, det vil si omlag 2500 mann, og 50-60 fly. Øst-Finnmark ble foreslått som øvelsesområde, og innsettingen var tenkt utført over Banak. Til tross for at alliansen ikke hadde gjort fellesfinansieringen avhengig av adgang til stasjonen i fredstid, fant den åpenbart muligheten for øvelse av den mobile styrken en søknad verdt.

Forsvarsminister Harlem fikk med dette et avveiningsproblem. Han var ikke villig til å slippe den mobile styrken til så langt mot øst som foreslått, men samtidig ville han at den skulle øve på NATOs nordflanke. Han foreslo derfor et kompromiss i form av et alternativt øvingsopplegg da Regjeringens sikkerhetsutvalg behandlet saken i juni 1962. Han så for seg innsetting av NATOs mobile styrke i indre Troms, med andre ord over Bardufoss. Men for at Finnmark likevel ikke skulle bli stående som et militært tomrom, foreslo Harlem videre at nasjonale styrker stasjonert i Troms skulle føres frem til Øst-Finnmark.

Forslaget fra forsvarsministeren er en god demonstrasjon på Regjeringens intensjonen om å balansere sikkerhetspolitikken mellom integrasjon og avskjerming. Statsminister Gerhardsens reaksjon på utspillet i Sikkerhetsutvalget ble en ytterligere bekreftelse av dette fenomenet. Han sa seg enig med Harlem ved å hevde at en slik innsettingsøvelse var i

samsvar med norske interesser, men at Regjeringen i tillegg måtte ta hensyn til både de innenrikspolitiske og de sovjetiske reaksjoner som eventuelt måtte komme. Gerhardsen mente derfor at Harlems forslag var å foretrekke. Også Lange var enig i at Norge måtte regne med sterke sovjetiske reaksjoner dersom fremmede NATO-styrker ble satt inn i Øst-Finnmark. En innsetting av den mobile styrken over Bardufoss fremkalte derimot ikke de samme betenkeligheter hos utenriksministeren. Et unisont Sikkerhetsutvalg kunne således konkludere med at NATOs mobile styrke var velkommen til å avholde sin nordflankeøvelse i Troms.³¹⁷

Norske militære myndigheter innfant seg ikke uten videre med bindingene som med dette var lagt på NATOs aktivitet under den første øvelsen på nordflanken. Den militære ledelsen opplevde det pinlig å måtte gi allierte partnere beskjed om at de ikke fikk adgang til den fellesfinansierte flystasjonen på Banak under øvelser på nordflanken.³¹⁸ Derfor diskuterte Sikkerhetsutvalget igjen alliert nærvær i Finnmark i februar 1963. Harlem fremmet Forsvarets anmodning om en forsiktig anvendelse av Banak under øvelsen som forøvrig var utsatt til 1964. Ifølge anmodningen var det ønskelig å ha anledning til å la opptil fire NATO-fly befinne seg på stasjonen samtidig. Harlem forvisset Sikkerhetsutvalgets medlemmer om at den østlige operasjonsgrense for allierte fly forøvrig ville være 24 grader østlig lengde i henhold til Finnmark-restriksjonen. Han gjorde det også klart at han selv anbefalte denne bruken av Banak i forbindelse med innsettingsøvelsen. Uten videre debatt samtykket resten av utvalget i at tillatelsen ble innvilget.³¹⁹

Var Regjeringen igjen i ferd med å lempe på adgangsbegrensningene? Nei, ikke foreløpig. Denne tillatelsen alene gir ikke grunnlag for en slik konklusjon; Regjeringen hadde foreløpig bare innvilget én tillatelse som Luftforsvaret selv ikke hadde myndighet til å foreta. Restriksjonene som sådanne lå foreløpig fast. Fra 1964 holdt NATOs mobile styrker årlige øvelser på nordflanken. Annenhver av disse ble holdt i Nord-Norge.³²⁰

Sommeren 1964 kom det atter på tale å lempe på adgangsbegrensningene. Sikkerhetsutvalget behandlet da et forslag fra militære myndigheter om å forenkle klareringsprosedyrene og å flytte

begrensningen for allierte fly øst for Banak flystasjon. Enkelte justeringer i adgangsbestemmelsene forøvrig ble også foreslått.³²¹ Initiativet til forslaget var kommet fra Luftkommando Nord-Norge idet den første NATO-utbyggingen på Banak var i ferd med å fullføres to år tidligere; sommeren 1962 fremmet kommandoen blant annet et ønske om å flytte begrensningen for allierte fly i fredstid helt til 30 grader østlig lengde.³²² Ledelsen i luftforsvaret var positivt innstilt til endringer i gjeldende regler. Forsvarsministeren oppfattet signalene og anmodet forsvarssjefen om å revurdere Finnmark-restriksjonen. Mot slutten av oktober 1963 henvendte Harlem seg til Øen:

*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 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.*³²³

Etter foreløpige forslag og høringer, blant annet med Luftforsvarets overkommando, ble det til at begrensningen, ifølge det endelige forslag, ikke skulle flyttes mer enn at Banak bare med liten margin kunne brukes av NATO-fly.³²⁴ Forsvarsstaben ønsket å flytte den østlige begrensningslinjen for fremmede allierte fly fra 24 til 27 grader østlig lengde. Ifølge Forsvarsstaben ville denne linjen fremdeles gi allierte fly betryggende avstand fra grensen til Sovjetunionen. Den ville også gi mulighet til å utnytte Banak flystasjon i overensstemmelse med de forussetningene som lå til grunn for den NATO-finansierte utbyggingen; på grunn av de gode innflygingsforholdene kunne plassen brukes som alternativ nødlandingsplass dersom forholdene på Bardufoss var for dårlige. Flyttingen av linjen ville også gjøre alliert støtte i en krisesituasjon mer effektiv; dersom den mobile styrken hadde fått gjøre seg kjent med

forholdene på forhånd, ville den kunne reagere adskillig hurtigere. Forslaget ble fremmet for forsvarsministeren av Forsvarsstaben ultimo april 1964.³²⁵

Ifølge Luftforsvarets overkommando skulle endringen ikke sette Norges sikkerhetspolitiske linje i fare; forslaget til nye regler ville ikke gi grunnlag for flyaktivitet som var i strid med norske interesser. Overkommandoen bedyret samtidig at forslaget innebar at det ville bli opp til sjefen for Luftforsvaret å vurdere flygingene i forhold til norske sikkerhetspolitiske interesser. Foruten disse forsikringene ble det henvist til at Forsvarsdepartementet kunne kontrollere aktiviteten gjennom de månedlige rapportene hvori Luftforsvaret pliktet å gjøre rede for alliert flyaktivitet i Norge.³²⁶

I begynnelsen av juli la forsvarsminister Harlem frem saken for sine kolleger i Sikkerhetsutvalget. Harlem fremhevet hvor liten avstand de tre lengdegradene ville utgjøre så langt nord som i Finnmark. Forsvarsministeren henviste videre til at Regjeringens sikkerhetsutvalg allerede hadde godkjent alliert bruk av stasjonen "da i forbindelse med øvelser".³²⁷

Forsvarsminister Harlem anbefalte forslaget for Regjeringens sikkerhetsutvalg, men foreløpig uten hell i form av bifall fra utvalgets øvrige medlemmer. Etter forslag fra justisminister Oscar C. Gundersen, og uten videre diskusjon, ble den endelige behandling av Finnmark-restriksjonen utsatt; nærmere utredning var ønskelig.³²⁸ Da Sikkerhetsutvalget møttes for å behandle saken på nytt 9. oktober 1964, var det heller ingen diskusjon; Harlem hadde revidert sin oppfatning:

*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 militære transportfly å anløpe Banak når dette kan begrunnes ut fra rent praktiske og hensiktsmessige hensyn.*³²⁹

Medlemmene av Sikkerhetsutvalget var nå enige i forsvarsministerens konklusjon. Forslaget om revisjon av de gjeldende bestemmelser for klarering av allierte militære fly over norsk territorium ble ikke godkjent.

Det synes som om utvalgets avslag om å lempe på Finnmark-restriksjonen var uavhengig av den videre utbygging av Banak flystasjon; ingen antydninger til en fremtidig utbygging fremgår av saksbehandlingen i Sikkerhetsutvalget.³³⁰

Den siste revisjonen av “[r]egler om adgang til og opphold i norsk luftterritorium for militære luftfartøyer tilhørende andre NATO-land under fredsforhold” kunne dermed gjøres gjeldende fra 15. april 1965. Visse tillempinger ble iverksatt i adgangsbegrensningene, men Finnmark-restriksjonen ble ikke rørt; begrensningen ved 24 graden ble stående.³³¹ Avslaget gir en god indikasjon på hvor sensitivt Finnmark var i militær sammenheng på 1960-tallet og at Gerhardsen-Regjeringen ønsket stabile forhold rundt de selvpålagte restriksjonene.

Etter at diskusjonen om "fleksibelt svar" hadde bragt flankene lenger frem i alliansens bevissthet, hadde også øvelsesaktiviteten med NATO-styrker i Norge tiltatt betraktelig. Gerhardsen-Regjeringen holdt derfor nøye oppsyn med NATOs aktivitet i Norge generelt og flyaktiviteten i nord-områdene spesielt.³³² Meningsforskjeller kom til syne blant Regjeringens medlemmer i synet på denne tendensen; enkelte fant det nødvendig å uttrykke skepsis av hensyn til de reaksjoner det kunne fremkalle, mens andre var takknemlige for at NATO på denne måten demonstrerte sin vilje til å komme Norge til unnsetning.³³³

Det var Regjeringens oppgave, med jevne mellomrom, å godkjenne alliert øvelsesaktivitet. Da spørsmålet om alliert deltagelse i øvelser på norsk territorium for høsten 1965 ble behandlet i Sikkerhetsutvalget i april, ble problemet diskutert på et bredere grunnlag. Statsminister Gerhardsen påpekte at listen over øvelser med deltagelse av fremmede allierte styrker var økt betraktelig. Han var bekymret for følgene av en slik økning:

Man kunne ikke se bort i fra at dette hadde psykologiske/politiske virkninger både innad og i vårt forhold til Sovjetunionen.³³⁴

Statsministerens anmerkning fremkalte en meningsutveksling som gir anledning til å fordele Sikkerhetsutvalgets nøkkelpersoner i to meningsallianser.

På den ene siden førte forsvarsminister Harlem og utenriksminister Lange begge apologier for alliert tilstedeværelse under øvelser i Norge. For det første ved å peke på intensjonen med NATO-medlemskapet; Harlem understreket at norsk forsvarspolitik i NATO tok sikte på å legge forholdene til rette for hjelp fra våre allierte, noe Stortinget også var innstilt på; militærkomiteén hadde enstemmig vedtatt å anmode om flere fellesøvelser med NATO. Interaksjon med fremmede militærstyrker i en slik sammenheng hadde stor øvingsverdi for norske avdelinger. Også Lange henviste til Stortingets siste sikkerhetspolitiske debatt og den brede oppslutning som der hadde kommet til uttrykk for å basere norsk sikkerhetspolitikk på NATO-samarbeidet.

For det andre ved å peke på de alliertes vilje til å komme til unnsetning. Lange henledet oppmersomheten på den tiden norske myndigheter hadde vært bekymret for at vi kanskje ikke ville få hjelp i en krisesituasjon. Han viste forståelse for statsministerens betenkeligheter, men han var samtidig engstelig for den virkning ytterligere restriksjoner på NATO-aktivitet ville ha på alliansepartnerne. Harlem uttrykte i denne sammenheng manglende tillit til garantien om forsterkninger fra NATO-styrker i Sentral-Europa. Av den grunn hadde han ved besøk i USA hatt til hensikt å få til direkte overføring av amerikanske styrker for øvelsesformål i Norge. Direkte amerikansk og britisk støtte ville etter hans oppfatning være sikrere. Norge måtte få til en balansegang mellom innenriks- og utenrikspolitiske interesser, og ifølge Lange innebar dette en aksept for alliert tilstedeværelse ved øvelser i Norge.

På den andre side markerte statsminister Gerhardsen, handelsminister Trygve H. Lie og justisminister Gundersen alle skepsis til økt alliert tilstedeværelse ved øvelser i Norge. Skepsisen hadde rot i frykten for at tendensen skulle føre til innenrikspolitisk motstand stor nok til å kunne skade Norges forhold til NATO. Statsministeren uttrykte nettopp en slik engstelse med hensyn til den innenrikspolitiske opinionen. Han fryktet at økt tilstedeværelse kunne skape negative endringer i opinionen. Lie støttet Gerhardsens betenkeligheter. Gundersen var derimot ikke engstelig for den innenrikspolitiske reaksjonen. I stedet så han eventuelle reaksjoner fra

Sovjetunionen som et større problem. Han mente russerne måtte være opptatt av militære tiltak i Norges nordøstligste områder. Dessuten antok han at sovjetiske myndigheter trolig mislikte omfanget av den allierte flyaktivitet som pågikk i Norge, og at de nærte tvil til Norges muligheter til å kontrollere den. Til tross for motforestillingene var det enighet om ikke å motsette seg forsvarsministerens forslag til øvelsesaktivitet. Men Gerhardsen kunne likevel ikke "unnlate å føle en viss uro over det voksende antall øvelser med alliert deltagelse. Den siste Gerhardsen-Regjeringen markerte dermed at den aktet å bli ved å vokte over avskjermingskomponenten i norsk sikkerhetspolitikk.³³⁵

Konklusjon

Olav Riste bemerker i en av sine bøker at "Finnmark har frå gammel tid med ujamne mellomrom stått fram som eit kryssingspunkt for tilstøytande statars økonomiske, strategiske og politiske interesser."³³⁶ I dette utsatte området fikk den militære oppbygging under Den kalde krigen to formål; det første var å synliggjøre *alliansens* avskrekkingsgaranti; det andre var å øke kvaliteten i det *nasjonale* forsvaret, blant annet ved å legge forholdene til rette for hurtig overføring av allierte forsterkninger.³³⁷

I alliert sammenheng ble riktignok aldri Banak flystasjon noen avgjørende faktor for utformingen av alliert strategi. Det var likevel ikke til hinder for at stasjonen fungerte som en tydelig indikator på utviklingen av strategien; det var trolig lettere å få gjennomslag for nye idéer i forbindelse med prosjekter forbundet med mindre prestisje. Slik sett er det også en fare for at et nærmere studium av Banak kan gi et misvisende bilde av Den kalde krigen.

I norsk sikkerhetspolitikk hadde Banak større betydning. Av hensyn både til Sovjetunionen og norsk opinion var forsvarsaktivitet i Finnmark generelt et sensitivt tema for norske politikere; norske myndigheter holdt nøye kontroll med Forsvarets disposisjoner i området, og enda mer med alliert tilstedeværelse i fredstid. I krise og krig var det derimot ikke tvil om at norske myndigheter ønsket alliert nærvær på kort varsel. Således er det sannsynlig at den norske holdningen til Banak er representativ for landets sikkerhetspolitikk innen studiens tidsavgrensing.

Brytningstid for strategiene

Allerede fra 1930-tallet ble militærstrategisk interesse rettet mot Banak. Under Den andre verdenskrig viste Luftwaffe hva en rullebane på Banak kunne brukes til; den var et viktig instrument i bekjempelsen av sovjetiske konvoier. Etter krigen forfalt fasilitetene til dels på grunn av manglende

norsk prioritering. Etter Norges tiltredelse i Atlanterhavspakten i 1949 gikk det seks år før Banak igjen ble omfattet med strategisk interesse. Et av denne studiens hovedanliggender har vært å forsøke å avdekke hvilken rolle Banak har hatt i *NATOs strategi* siden 1955.

For det første har et studium av Banak flystasjon avslørt visse langsiktige utviklinglinjer i alliansens strategi; *NATOs økende ambisjoner* i perioden har nedfelt seg i utviklingen av Banak-saken. Fra opprettelsen av Atlanterhavspakten i 1949 til utløpet av 1960-tallet har alliansen antatt stadig høyere ambisjoner på nordflanken. Allerede planene på begynnelsen av 1950-tallet tok i bruk uttrykk som fremskutt forsvar, men ifølge disse planene var Finnmark for fremskutt; Banak var uinteressant fordi planene bare rakk til Lyngen-linjen.

Fra midten av 1950-tallet fattet NATO interesse for en landingsmulighet i Finnmark. Som et ledd i et fremskutt forsvar var det nyttig med en rullebane på nordkysten av Finnmark. Etter en kort pause i alliansens interesse for Banak i 1957 ble den før tiåret var omme inkludert i alliansens infrastrukturprogram. I 1961-62 ble den bygget ut til *emergency*-standard hvilket betød at Banak foreløpig var blitt en rullebane primært for nødbruk, men i argumentasjonen forut for utbyggingen ble også den strategiske verdien vektlagt. NATO ønsket ganske snart mer av samme medisin; stasjonen var ikke ferdig utbygget før det verserte forslag om videre utbygging. Hovedrasjonale var blitt å sette den i stand til å ta imot NATOs mobile styrke. Nordkommandoen mente en ny utbygging måtte til dersom den fremskutte strategien i det hele tatt skulle ha noen betydning; den var interessert i å engasjere fienden så tidlig som mulig ved en eventuell konflikt. Stasjonen ble utbygget med innflyging av forsterkninger for øyet i 1967-68. For Finnmark sin del nådde alliansens ambisjoner et klimaks etter krisen i Tsjekkoslovakia i 1968. NATOs fremskutte strategi var frem til da, med visse opphold, blitt stadig mer fremskutt. Bedre økonomi og gradvis bedre utbygget infrastruktur var også medvirkende til at NATO etter hvert fant Banak interessant.

For det andre vitner Banak-saken om *brudd i NATOs strategi*, men ikke et hvilket som helst brudd; uten å la anfektelsen med hensyn til

representativitet stille seg i veien for den avsluttende konklusjon vil jeg hevde at studiet av Banak har vist at "fleksibelt svar" gjorde sitt inntog på NATOs nordflanke allerede på begynnelsen av 1960-tallet.

Økte ambisjoner må gjerne få stå som en av hovedlinjene i NATOs engasjement på Banak. Men en slik forklaring evner ikke til fulle å stille utviklingen av alliansens strategiske intensjon til skue. Selv om krefter var i sving for å endre "massiv gjengjeldelse" alt gjennom siste halvdel av 1950-tallet, var det først i løpet av 1960-tallets brytningstid det fant sted en radikal endring i NATOs strategi; ikke minst på grunn av den manglende evnen til å avskrekke begrenset krig, ble massiv gjengjeldelse gradvis byttet ut med "fleksibelt svar". Selv om overgangen i global målestokk fremsto som en gradvis prosess, fremstår strategiskiftet som en adskillig mer markant overgang for Finnmarks vedkommende. Der fant strategiskiftet sted mellom de to NATO-finansierte utbyggingene på Banak.

Argumentasjonen for den andre NATO-finansierte utbyggingen som kom på tale for alvor i 1962, innebar et brudd i flystasjonens rolle. Argumentene for de respektive utbyggingene fordeler dem i hver sin strategiepoke.

Den første av de to utbyggingene var et forsinket utslag av NATOs doktrine om "massiv gjengjeldelse"; kort fortalt ønsket alliansen å avskrekke Sovjetunionen fra å møte enhver form for aggresjon med trusselen om massive kjernefysiske gjengjeldelsesaksjoner. Grunnet minkende troverdighet og tiltagende kritikk var denne strategien i ferd med å bryte sammen mot slutten av 1950-tallet. Selv om den første utbyggingen ble vedtatt så sent som i 1959, og iverksatt først i 1960-61, tydet den forutgående argumentasjonen på at Banak fremdeles skulle bli et instrument for den gamle strategien; stasjonen skulle bidra til slike gjengjeldelsesaksjoner. Med utgangspunkt på Banak ville norske taktiske kampfly få en reell offensiv kapasitet. Fra Banak kunne de rekke mål på hele Kola-halvøen. Dessuten kunne stasjonen yte støtte til allierte strategiske bombefly. Den første utbyggingen knyttet Banak til 1950-tallets strategi.

Den andre utbyggingen av Banak, i 1967-68, fant sted etter at *fleksibelt svar* var offisielt godkjent som NATOs strategiske konsept, men prosessen frem mot denne viser at det lokale bruddet med den gamle strategien fant

sted tidligere. Både allierte og nasjonale myndigheter tok allerede høsten 1961, før den første utbyggingen var ferdig, i bruk nye argumenter for videre utbygging av stasjonen. Selv om 1960-tallet var preget av brytningstiden i alliert strategi, bar nyhetene bud om at Banak var blitt et redskap for "fleksibelt svar". Med den nye strategien ønsket NATO å gjøre avskrekkingen mer troverdig ved trussel om mer fleksible reaksjonsformer avpasset etter aggresjonens dimensjon. Først og fremst var trusselen om begrenset krig utslagsgivende for nye tiltak i NATOs mest utsatte områder. Den mobile styrken ble etablert for å avskrekke Sovjetunionen fra å gå til lokale aksjoner. Ved å sette inn denne styrken i fremskutte områder, som for eksempel Finnmark, ville NATO vise samhold; en fiende ville befinne seg i krig med alle styrkens medlemsland så snart den gikk til angrep. Argumentene for å bygge ut Banak flystasjon tok utgangspunkt i hurtig innflyging av den mobile styrken til Finnmark. Banak flystasjon skulle bidra til å avskrekke begrenset krig ved å fungere som et brohode for styrken ved innflyging i en krisesituasjon. Den andre utbyggingen på Banak gjorde stasjonen til et instrument for den nye strategien.

Fordi utbyggingene kan ses som symptomer på den samme kalde krigen, er det interessant å kunne konstatere at to forskjellige, og tildels gjensidig utelukkende strategier, således kunne avstedkomme hver sin utbygging av samme flystasjon.

Selv om det er et paradoks at to svært ulike strategier kan føre til samme tiltak, er det et kanskje et like stort paradoks at Norge tillot NATO å bygge flystasjon i Finnmark samtidig som allierte styrker fikk forbud mot å bruke den i fredstid. Denne studiens andre hovedanliggende har vært å avdekke hvilken rolle Banak har hatt i *norsk sikkerhetspolitikk*.

Etter Den andre verdenskrig ble det atlantiske samarbeid den viktigste pillaren i norsk utenrikspolitikk, og deltagelsen i alliansesamarbeidet ble selve hjørnen i sikkerhetspolitikken.³³⁸ Men allerede ved tiltredelsen i Atlanterhavspakten markerte norske myndigheter et sterkt ønske om å unngå alliert tilstedeværelse i Nord-Norge både av hensyn til Sovjetunionen og norsk opinion.³³⁹ Integrasjon og avskjerming har siden, gjennom hele Den kalde krigen, vært langsiktige linjer som har kommet til uttrykk i

utøvelsen av norsk utenrikspolitikk. Det mest karakteristiske trekket ved Banak flystasjons posisjon i norsk alliansesamarbeid under Den kalde krigen har vært nettopp denne balansen mellom integrasjon og avskjerming. Utviklingen av Banak-saken på 1950 og 60-tallet har vært en tydelig indikator på disse dimensjonene i norsk sikkerhetspolitikk.

De fellesfinansierte utbyggingene på Banak illustrerer en lang linje i Norges vilje til å delta i *integrasjonsprosessen*. Forskyvningen mot Nord-Norge av norske stridskrefter er en fremtredende tendens gjennom hele perioden. Hovedsakelig kan dette forklares med at Norges interesser i stor utstrekning var sammenfallende med alliansens; når NATO ønsket å bygge ut Banak flystasjon, innebar det en større vektlegging av nordflanken, mens Norge ønsket styrking av forsvaret i Nord-Norge ved hjelp av større dybde i Luftforsvaret. Begge tendenser skyldtes fremfor alt den økende sovjetiske aktivitet og tilstedeværelse i Finnmarks nærmest tilstøtende områder. Felles forsett og manglende planer for forsvar av Finnmark tidlig på 1950-tallet hadde ført til at også Forsvaret var svakt representert i fylket; forsvarsledelsen nedla Banak i 1952. Men i 1955 klarte norske militære myndigheter å overbevise allierte myndigheter om verdien av en landingsmulighet på Banak. Norges ambisjoner for Banak beveget seg deretter, i 1961-62, fra nødlandingsbane til brohode for innflyging av NATO-styrker. Da den andre utbyggingen var gjennomført i 1967-68, hadde Banak flystasjon tatt to voksne skritt i retning av tettere NATO-samarbeid i Finnmark.

Til tross for at begge utbyggingene av Banak flystasjon på 1960-tallet ble finansiert over NATOs infrastrukturprogram, har NATOs fly ikke hatt adgang til rullebanen i fredstid på grunn av norsk *avskjerming*. Opprinnelig var det Forsvarsdepartementets oppgave å klarere fremmede allierte fly ved fellesøvelser. Men etter hvert som øvelsene ble hyppigere og besøkene kom til å omfatte også rutineoppdrag i form av transport og overvåking, ble klareringsmyndigheten delegert til Luftforsvaret innenfor visse rammer. Disse rammebetingelsene fikk form av adgangsbegrensninger for allierte styrker i Norge. Gjennom 1950-tallet gjennomgikk begrensningene en gradvis tillemping inntil U-2-krisen førte til innstramminger. Den delen av

adgangsbegrensningene som angikk Finnmark ble vaktet spesielt strengt; Regjeringens sikkerhetsutvalg gav i 1962 NATO avslag på en anmodning om å få øve den mobile styrken i Finnmark. Både innenriks- og utenrikspolitiske hensyn medvirket til Sikkerhetsutvalgets beslutning. Selv om Regjeringen tillot enkelte unntak fra Finnmark-restriksjonen var bestemmelsene intakte også etter den siste justeringen av adgangsbegrensningene i 1965. Gjennom det resterende av 1960-tallet lå Finnmark-restriksjonen fast. Bortens regjering la stor vekt på å føre videre Gerhardsen-Regjeringenes sikkerhetspolitiske linje; innenfor studiens tidsavgrensning var balansen mellom integrasjon og avskjerming fremdeles en fremtredende sikkerhetspolitisk linje.

Initiativtagere og *aktører* forøvrig er viet vesentlig oppmerksomhet i redegjørelsen for utviklingen av Banak-saken. Det være seg hva enten aktøren har vært en allianse av stater, enkeltstater, institusjoner eller enkeltpersoner. En betydelig del av beslutningsprosessene i forbindelse med Banak-saken er beskrevet som fremkommet mellom fire hovedaktører. Avslutningsvis finner jeg det opportunt å oppsummere Banak-saken med hensyn til disse.

Forsvarskommando Nord-Norge og den underordnede luftkommandoen utgjør det vi kan kalle den *lokale militære aktør*. Den lokale aktøren Luftkommando Nord-Norge var en viktig initiativtager; det ser ut til at de som hadde problemene nærmest innpå live var de første til å gjøre noe med dem; det var derfra det første initiativet om utbygging på Banak kom i 1955. Kommandoene var representert ved to møter der Banak ble diskutert, både i Bodø og på Banak; den lokale kommandoen opprettet der direkte kontakt med NATO-representanter både fra Europakommandoen og Nordkommandoen. Det ble med andre ord etablert en direkte linje fra den lavest rangerte lokalkommandoen i hierarkiet direkte inn i staben til sjefen for Europakommandoen. Kommunikasjonen passerte ved denne anledning i en sløffe utenom den normale kommandokjeden. Faktisk måtte Nordkommandoen etter møtet på Banak oppfordre de sentrale nasjonale militærmyndigheter, i navn og gavn sjefen for Luftforsvaret, til å uttale seg i sakens anledning.³⁴⁰ I senere kommunikasjon fremstår Nordkommandoen

som initiativtager for å få Banak flystasjon inkludert i infrastrukturprogrammet. Fra 1958 var det Nordkommandoen som anmodet Flyvåpenet om å utrede mulighetene for utbygging. Ikke som tidligere da formelle initiativ kom fra den lokale kommandoen i Nord-Norge.

Sentrale nasjonale militærmyndigheter fulgte opp initiativene med varierende engasjement. Denne aktørgruppen besto av Forsvarsstaben og Flyvåpenets/Luftforsvarets overkommando. I forbindelse med den første utbyggingen var Forsvarsstaben lite aktiv. Da foresto Flyvåpenets overkommando det meste av kommunikasjon og koordinering, selv om pådriften kom fra den lokale kommandoen og fra NATO. Forut for den andre utbyggingen var derimot denne aktøren adskillig mer aktiv. Initiativet ser ut til å ha kommet fra Luftforsvarets overkommando. Ganske snart kom Forsvarsstaben på banen som en koordinerende myndighet; derfra foregikk det meste av kommunikasjonen med politiske myndigheter og NATO. Før den andre utbyggingen besørget Øen, som sjef for Forsvarsstaben, at forsvarsledelsen sto samlet bak Nordkommandoens forslag.

Den avgjørende drivkraft var i bero hos *NATO-myndighetene*; det var først da allierte myndigheter ville ha flystasjonen på Banak som et nødvendig verktøy i Den kalde krigen, at utbygging kom på tale etter nedleggelsen på begynnelsen av 1950-tallet. Sannsynligheten for at en utbygging skulle komme i stand over det nasjonale forsvarsbudsjettet var liten. Både Nordkommandoens og den overordnede Europakommandoens velvilje var nødvendig for å få innpass i alliansens infrastrukturprogram. Ved den første utbyggingen spilte Nordkommandoen en noe ustadig rolle, mens den gav uttrykk for mer vedvarende interesse forut for den andre utbyggingen. Sannsynligvis skyldes dette at Europakommandoen da hadde gitt kommandoen på Kolsås et klarere mandat gjennom nye planverk; styrking av det fremskutte forsvar i Finnmark var blitt en eksplisitt alliert oppgave. Nordkommandoen fikk ekstra vekt bak sitt forslag til videre utbygging.

Til tross for at allierte myndigheter var innforstått med begrensningen ved 24 graden i fredstid, kan vi konstatere at den likevel ønsket å øve den mobile styrken på Banak. Håndteringen av de selvpålagte restriksjonene på

1950-tallet kan ha gitt NATO håp om at det skulle la seg gjøre å få tillatelse til å fly inn øvelsesstyrker over Banak. Men Norges strenge linje etter 1960 førte til at alliansen måtte nøye seg med øvelser mer tilbaketrukket.

Norske politiske myndigheter var naturligvis nøkkelaktøren; både Forsvarsdepartementet og Regjeringen måtte finne planene om utbygging på Banak politisk hensiktsmessig og forsvarlig før de kunne realiseres. Prosessene foran begge utbyggingene viste at Regjeringen ikke forhastet seg, men lot noen år passere mellom initiale forslag og vedtak om utbygging. Forslaget om den første utbyggingen modnet fra 1955 til 1959, og den andre utbyggingen ble vedtatt i 1965 etter forslag fra 1961. For å få gjennomslag for den andre NATO-utbyggingen ser det ut til at både nasjonale og allierte militærmyndigheter til en viss grad søkte å redusere betydningen av den første utbyggingen; etter den brukte allierte myndigheter oftest betegnelsen *emergency standard* om kapasiteten til Banak flystasjon. Lite tydet på at politikerne tok lettere på videre utbygging av den grunn. Politiske myndigheter gjorde seg tvert imot mer gjeldende under den andre utbyggingen enn den første. Det faktum at den andre ble behandlet av Sikkerhetsutvalget, viser at politikerne var oppmerksomme og at Finnmark var blitt et mer sensitivt område i sikkerhetspolitikken på 1960-tallet.

Ettersom initiativene stort sett kom fra militære myndigheter, var det politikernes oppgave å kanalisere denne energien for å utforme en selvstendig sikkerhetspolitikk. Trusselen om begrenset krig på flankene fikk stadig større innflytelse på NATOs militærstrategiske tenkning fra begynnelsen av 1960-tallet. Den fikk også betydning for viljen til forsvarsinnsats i Finnmark. Forsvarsdepartementet ville, i første omgang, ikke godkjenne Nordkommandoens forslag til tross for at en samlet forsvarsledelse sto bak. Det var først etter at Forsvarsstaben hadde redusert ambisjonene noe at Forsvarsdepartementet fant å kunne føre forslaget frem for vedtak i Regjeringen.

Finnmark-restriksjonen var politikernes doméne. Sikkerhetsutvalgets diskusjoner om forsvarsspørsmål i Finnmark og på Banak avslørte visse meningsallianser innad i Regjeringens krets. Harlem og Lange gav til kjenne en mindre skeptisk holdning til å imøtekomme allierte anmodninger enn sine

opponenter. Gerhardsen, Gundersen, Lie og Andersen inntok alle en mer skeptisk holdning til økningen av allierte øvingsaktivitet i Norge. Til tross for at meningsfeller utpekte seg, ser det ut til at det stort sett var konsensus om Regjeringens beslutninger i perioden. Etter 1965 viser møtoreferatene fra Sikkerhetsutvalget at Borten-Regjeringen la stor vekt på å føre videre den forrige Regjeringens langsiktige linje. Det ser faktisk ut til å ha hersket større enighet om denne linjen i den nye Regjeringen enn i den siste Gerhardsen-Regjeringen.

I den grad studien kan sies å ha tilhørighet i noen sikkerhetspolitisk skoleretning, er nok det først og fremst *Skodvin-skolen*.³⁴¹ Studien har i stor utstrekning tatt utgangspunkt i Norges posisjon som en *småstat* der viktige premisser for politiske beslutninger legges av andre. De norske beslutningsprosessene er plassert innenfor en ytre ramme. I håp om å avdekke vesentligheter i Banaks strategiske betydning er utbygginger og selvpålagte restriksjoner i herværende studie anbragt innen rammen av NATOs strategi, oppdemningspolitikk og kald krig. Herunder er den vesentligste vekt lagt på utviklingen av alliansens strategi. Norge har i stor utstrekning måttet innordne seg i den til enhver tid rådende maktstruktur under Den kalde krigen; for eksempel måtte norske myndigheter renonsere på ambisjonene om forsvar i Finnmark til midten av 1950-tallet. Det var først etter at NATOs egne ambisjoner tillot det, at Norge fant det bryet verdt å utvide engasjementet i Finnmark. Gitt disse rammene er det likevel ikke vanskelig å få øye på Norges egne aktstykker i sikkerhetspolitikken. Det var norske myndigheter som vekket alliansens interesse for en rullebane i Finnmark, og deretter utnyttet denne interessen til å etablere et utgangspunkt for nasjonal og alliert luftmakt; det er tvilsomt om Norge hadde funnet plass for prosjektet på forsvarsbudsjettet. Det faktum at NATO ble nektet adgang til sitt eget etablissement, er også et tegn på at Norge fant sin egen rolle i Den kalde krigens maktstruktur; norsk sikkerhetspolitikk var ikke bare et resultat av stormaktspolitikken, men også, på grunn av landets geostrategiske nøkkelposisjon, et resultat av at Norge satte begrensninger for stormaktenes utfoldelse.

I NATO-sammenheng fremstår utbyggingen på Banak som en

finjustering av alliansens strategiske instrumenter, men fra et nasjonalt synspunkt fremstår justeringen noe mindre raffinert; instrumentet var ikke godt nok avstemt. Norske politiske myndigheter gjorde den fleksible strategien enda mer fleksibel ved hjelp av Finnmark-restriksjonen. Flystasjonen hadde dermed ikke bare gitt Norge muligheten til å forsterke Finnmark med NATO-styrker i en krise; muligheten til å oppheve restriksjonen for alliert nærvær gav Norge et fleksibelt politisk instrument med flere strenger å spille på.

Selv om Banak flystasjon aldri ble en hjørnetann i NATOs eller Norges fenrisskjefte, fikk den sin plass i tanngarden.

Summary: Banak in National and Allied Strategy

Banak airfield is situated in Finnmark on the northernmost coast of Norway. During the sixties the airfield was built in two phases, both were financed by funds from NATO's infrastructure programme. The alliance thereby signalled that Banak was strategically interesting. Both national and allied commands showed initiatives to increase the air power potential in that area. By accepting such a military establishment on Norwegian territory close to the Soviet border, the Norwegian government demonstrated a policy of *integration* towards NATO.

During the latter part of the fifties, NATO employed a strategy based on massive retaliation. The alliance hoped to deter any kind of hostile aggression by threatening to retaliate by the extensive use of nuclear weapons. Arguments used to advocate the first phase of construction at Banak indicated that the airfield was intended to serve this strategy. As a launching-base for escort aircraft, and as an emergency airfield, Banak would support long distance operations towards the northwestern part of the USSR. The first phase was completed in the early sixties.

Even though the strategy of massive retaliation had to face increasing criticism from the very beginning, a new strategy was not officially endorsed by NATO until 1967. The credibility of massive retaliation was gradually undermined by the increasingly more evident lack of means to react in a limited war scenario. Thus the new strategy of flexible response materialized aiming to deter limited conflicts in exposed areas as well.

Finnmark was thought of as exactly such an exposed area. Even before the runway at Banak was completed new initiatives were taken to increase the capacity of the airfield. The second phase was not completed until the latter part of the sixties, but the arguments promoting further expansion of the airfield, and the existing military plans, nevertheless showed that Banak already in the early sixties was a premature sign of flexible response. By

increasing its capacity, Banak would become an air head for landing allied reinforcements at the extreme northern flank.

During the Cold War Norwegian authorities placed several restrictions on an allied presence on Norwegian territory in peacetime. Due to this policy of *screening* towards the western powers, foreign NATO aircraft were not allowed east of the 24th longitude, thus prohibiting the alliance from making use of Banak airfield for exercises on the northern flank. This restriction was maintained throughout the Cold War.

Noter

- ¹ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 202, 204.
- ² J. K. Skogan, *Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk*, NUPI 1980; J. J. Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv*, bd. 1 og 2, NUPI 1967: 71.
- ³ *Air Force Manual 1-1, Volume II*, US Air Force 1992: 293.
- ⁴ Samme sted: 282.
- ⁵ J. J. Holst, "Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv", *Internasjonal Politikk* 5/1966: 465.
- ⁶ Senere i studien kommer vi tilbake til at norsk avskjerming også var motivert av innenrikspolitiske hensyn.
- ⁷ R. Tamnes, "Integration and Screening. The Two Faces of Norwegian Alliance Policy", *Forsvarsstudier* VI 1987: 60-61.
- ⁸ N. Naastad, "Norsk luftoperativ doktrine på 1930-tallet", *NMT* 10/93.
- ⁹ St. mld. 38/1937, bilag 2: 80. Denne stortingsmeldingen inneholder den såkalte *Luftforsvarsutredningen* utarbeidet av oberst Otto Ruge høsten 1936.
- ¹⁰ N. Naastad, "Norsk luftoperativ doktrine på 1930-tallet", *NMT* 10/93.
- ¹¹ T. Kristiansen, "Fra Europas utkant til strategisk brennpunkt", *Forsvarsstudier* 6/1993: 29-33.
- ¹² V. Henriksen, *Luftforsvarets historie. Fra opptakt til nederlag*, Oslo 1994: 277-278; T. Arheim m. fl., *Fra Spitfire til F-16*, Oslo 1994: 220.
- ¹³ T. Kristiansen, "Fra Europas utkant til strategisk brennpunkt", *Forsvarsstudier* 6/1993: 33.
- ¹⁴ B. Hafsten m. fl., *Flyalarm*, Oslo 1991: 315.
- ¹⁵ T. Arheim m. fl., *Fra Spitfire til F-16*, Oslo 1994: 220.
- ¹⁶ FOK A-pakt, H-295/LKN/57/PL/LJ/860.0, fra generalmajor E. Tufte Johnsen, sjef LKN, til ØKN, 22/3 1957.
- ¹⁷ Samme sted.
- ¹⁸ RA, FBT, Nord-Norge, Pk.. 76, Mp.. 806.1, Rapport til sjef/Org. fra ing. Finn Carlsen, LOK, 21/7 1948.
- ¹⁹ T. Arheim m. fl., *Fra Spitfire til F-16*, Oslo 1994: 220.
- ²⁰ Samme sted: 47-50.

- ²¹ M. Skodvin, *Norden eller NATO*, Oslo 1971: 91; R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 41-42.
- ²² T. Arheim m. fl., *Fra Spitfire til F-16*, Oslo 1994: 50.
- ²³ RA, FBT, Nord-Norge, Pk. 76, Mp. 806.1, Rapport til sjef/Org. fra ing. F. Carlsen, LOK, 21/7 1948.
- ²⁴ Dokument fra general Utgård, LOKs forslag til Luftforsvarets organisasjon i 6-årsperioden 1949 til 1955, desember 1948.
- ²⁵ *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946*, del 4: 369, del 1: 40.
- ²⁶ Fra Forsvarskommisjonen av 1946 sin innstilling angående Luftforsvarets organisasjon, oktober 1949. Forsvarskommisjonen så i Nord-Norge for seg to flystasjoner med fast stasjonering av fly: Bardufoss og Skattøra. Sistnevnte var en sjøflyhavn. Foruten disse var Banak, Høybuktnoen (ved Kirkenes) og Bodø tenkt utbygd uten fast stasjonering i fred. I tillegg var Hattfjelldal, Rognan og Elvenes tiltenkt rollen som reserveflyplasser. Feltflyplasser kunne også komme på tale. Altså ønsket kommisjonen fire flyplasser på land med status utover reserveflyplass.
- ²⁷ LOKs forslag til Luftforsvarets organisasjon i 6-årsperioden 1949 til 1955, desember 1948.
- ²⁸ T. Arheim m. fl., *Fra Spitfire til F-16*, Oslo 1994: 48.
- ²⁹ *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946*, del 1: 87-91
- ³⁰ Samme sted: 72.
- ³¹ Arbeiderbladet 20/1 1950.
- ³² K. E. Eriksen, *Norge i det vestlige samarbeid*, i T. Bergh og H. Ø. Pharo, *Vekst og velstand*, Oslo 1989: 234; K. E. Eriksen og H. Ø. Pharo, *De fire sirklene i norsk utenrikspolitikk 1949-61*, i C. Due-Nielsen m.fl. (red.), *Danmark, Norden og NATO*, Danmark 1991: 194.
- ³³ FO, FOK, A-pakt arkivet, Referat fra møte i DSS, Sak nr. 2, Stormfritt fort på Banak, 13/6 1951.
- ³⁴ R. Tamnes, *Norway's Struggle for the Northern Flank 1950-1952*, i O. Riste (red.), *Western Security, the Formative Years*, Oslo 1985: 220.
- ³⁵ Tamnes benytter her navnet "Skibotn line". Skibotn ligger innerst i Lyngenfjorden.
- ³⁶ R. Tamnes, *Norway's Struggle for the Northern Flank 1950-1952*, i O. Riste (red.), *Western Security, the Formative Years*, Oslo 1985: 220, 238.
- ³⁷ M. Berdal, "Forging a Maritime Alliance", *Forsvarsstudier* 4/1993: 16.

- ³⁸ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 158.
- ³⁹ T. Huitfeldt, *Forsvarsstrategien og Nord-Norge*, i *NUPI Årbok 1966*, Oslo 1966: 570-571.
- ⁴⁰ FOK, A-pakt arkivet, Referat fra møte i DSS, Sak nr. 2, Stormfritt fort på Banak, 13/6 1951.
- ⁴¹ Samme sted.
- ⁴² Samme sted.
- ⁴³ T. Huitfeldt, *Forsvarsstrategien og Nord-Norge*, i *NUPI Årbok 1966*, Oslo 1966: 570.
- ⁴⁴ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 66.
- ⁴⁵ FOK, A-pakt arkivet, Referat fra møte i DSS, Sak nr. 4, Høybuktmoen og Banak flyplasser og Skattøra Sjøflyhavn, 24/6 1952.
- ⁴⁶ Samme sted.
- ⁴⁷ Notat, 14/8 1959 i vedlegg til FOK A-pakt, H/N 4348/59, Fra FST til sjefen for Hæren, 17/8 1959.
- ⁴⁸ Spredningseffekt: spredning av flyene ville gjøre det vanskeligere for en fiende å ramme dem.
- ⁴⁹ T. Arheim m. fl., *Fra Spitfire til F-16*, Oslo 1994: 220.
- ⁵⁰ FO, FOK A-pakt, AFNORTH 6160 (OPS), Subject: Banak Airfield, fra HQAFNORTH til SACEUR, 4/9 1959.
- ⁵¹ FO, FOK A-pakt, H-543/55/860/OLL/EM, fra ØKN til sjefen for FST, 26/7 1955.
- ⁵² FO, FOK A-pakt, H-543/55/860/OLL/EM. Skriv fra ØKN generalmajor Lindbäck-Larsen til sjefen for FST, 26/7 1955.
- ⁵³ FO, FOK A-pakt, HN 3203/55/O/860.1. Skriv fra FST til sjefen for Flyvåpenet, 18/8 1955.
- ⁵⁴ FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH, fra generalmajor E. Tufte Johnsen, sjef for LST, til sjefen for FST, 26/9 1955.
- ⁵⁵ Det er radarens oppgave å varsle om luftaktivitet samt å kontrollere egne fly på avskjæringsoppdrag.
- ⁵⁶ FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/IV/KH, fra generalmajor E. Tufte Johnsen, sjef for LST, til sjefen for FST, 26/9 1955.

⁵⁷ FO, FOK A-pakt, H-543/55/860/OLL/EM, fra ØKN til sjefen for FST, 26/7 1955.

⁵⁸ FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH. Skriv fra sjef for LST, generalmajor E. Tufte Johnsen, til sjefen for FST, 26/9 1955.

⁵⁹ FO, FOK A-pakt H-1431/860.2/OB/SR. Skriv fra sjef LKN generalmajor O. Bull, til FOK, 26/7 1955.

⁶⁰ FO, FOK A-pakt, HQ AFNORTH, EC 6100. Skriv fra stabssjefen ved Nordkommandoen til sjefen for LST generalmajor Tufte Johnsen, 3/9 1955.

⁶¹ Defensive kontraluftoperasjoner innebærer alle de tiltak som er ment å ødelegge eller redusere effektiviteten av angrep fra fly og styrte missiler.

⁶² Skrivet med CINCNORTHS første begrunnelse for utbygging av Banak er gjengitt i: FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH/806.1. Skriv fra sjef for Flyvåpenets stab generalmajor Tufte Johnsen til sjefen for FST, 26/9 1955. I det følgende oppgis forkortet henvisning til denne referansen.

⁶³ Passive forsvarstiltak betyr forsvar inkorporert i infrastrukturen som for eksempel kamuflasje, spredning, fortifikasjon og lignende.

⁶⁴ FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH/806.1. Skriv fra sjef for Flyvåpenets stab generalmajor Tufte Johnsen til sjefen for FST, 26/9 1955.

⁶⁵ FO, FOK A-pakt H-1431/860.2/OB/SR. Skriv fra sjef LKN generalmajor O. Bull til FOK, 26/7 1955.

⁶⁶ FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH/806.1. Skriv fra sjef for Flyvåpenets stab generalmajor Tufte Johnsen til Sjefen for FST, 26/9 1955.

⁶⁷ Offensive kontraluftoperasjoner er operasjoner for å ødelegge eller begrense fiendtlige luftstyrker både i luften og på bakken så nær utgangspunktet deres som mulig.

⁶⁸ FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH. Skriv fra sjef for LST generalmajor E. Tufte Johnsen til sjefen for FST, 26/9 1955.

⁶⁹ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 139; R. Tamnes, *Handlefrihet og lojalitet, Norge og atompolitikken i 1950-årene*, i T. Bergh og H. Pharo (red.), *Historiker og veileder. Festskrift til Jacob Sverdrup*, Oslo 1989: 216.

⁷⁰ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 139.

⁷¹ L. Freedman, *The First Two Generations of Nuclear Strategists* i Peter Paret, *Makers of Modern Strategy*, New Jersey 1986: 740.

- ⁷² R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 139-140.
- ⁷³ J. S. Duffield, *The Evolution of NATO's Conventional Force Posture*, Princeton University 1989: 200; R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 139-140.
- ⁷⁴ FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH. Skriv fra sjef for LST generalmajor E. Tufte Johnsen til sjefen for FST, 26/9 1955.
- ⁷⁵ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 139-140.
- ⁷⁶ J. E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response: NATO's Debate over Strategy in the 1960s*, London 1988: 14.
- ⁷⁷ J. Michael Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*, Santa Monica 1983: 5.
- ⁷⁸ J. E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response: NATO's Debate over Strategy in the 1960s*, London 1988: 18.
- ⁷⁹ Basepolitikken, slik den ble formulert i 1949 og presisert i 1951, var foreløpig den eneste norske begrensning i NATO-samarbeidet: M. Skodvin, *Norden eller NATO?*, Oslo 1971: 335-336; J. K. Skogan, *Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk*, NUPI 1980: 14-15.
- ⁸⁰ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 91.
- ⁸¹ FO, FOK A-pakt, ØKN H-543/55/860/OLL/EM. Skriv fra ØKN til sjefen for FST, Harstad 26/7 1955.
- ⁸² FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH/806.1. Skriv fra sjef for Flyvåpenets stab generalmajor Tufte Johnsen til sjefen for FST, 26/9 1955.
- ⁸³ FO, FOK A-pakt, H-543/55/860/OLL/EM. Skriv fra ØKN til sjefen for FST, 26/7 1955.
- ⁸⁴ FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH/806.1. Skriv fra sjef for Flyvåpenets stab generalmajor Tufte Johnsen til sjefen for FST, 26/9 1955.
- ⁸⁵ Detasjement brukes i militær sammenheng for å betegne en avdeling som er avgitt for å gjøre tjeneste utenfor sin hjemmebase.
- ⁸⁶ FO, FOK A-pakt. Extract from AFNORTH letter 6100 (LOG) subject Northern Europe Recommended 1957 8th Slice NATO Common Infrastructure Programme dated 26th January 1956.
- ⁸⁷ Samme sted.

⁸⁸ FO, FOK A-pakt, Internt notat i FOK fra sjef Operasjon I oberstløytnant B. Thurmann-Nielsen til sjef Operasjon, 1/2 1957. Notatet refererer til et skriv fra FST: Fst H/N 3901/55/860.0, 8/2 1956.

⁸⁹ Samme sted.

⁹⁰ FO, FOK A-pakt, Melding fra LKN til FOK, 25/1 1957.

⁹¹ FO, FOK A-pakt, H-295/57/LKN/LJ/860.0, Skriv fra LKN til ØKN, 22/3 1957.

⁹² FO, FOK A-pakt, H/N 4348/59. Skriv med vedlagt notat fra FST til sjefen for Hæren med gjenpart til sjefen for Flyvåpenet, 17/8 1959.

⁹³ Samme sted. Det synes å ha vært vesentlig for ØKN å få poengtert at kupp-forsvarsplanene var etablert 9. april.

⁹⁴ FO, FOK A-pakt, Internt notat i FOK fra sjef Operasjon I oberstløytnant B. Thurmann-Nielsen til sjef Operasjon, 1/2 1957.

⁹⁵ Skriv fra FST til AFNORTH, 25/5 1957 gjengitt i notat til FO, FOK A-pakt. H/N 4348/59, Skriv fra FST til sjefen for Hæren med gjenpart til sjefen for Flyvåpenet, 17/8 1959.

⁹⁶ T. Huitfeldt, *Forsvarsstrategien og Nord-Norge*, i *NUPI Årbok 1966*, Oslo 1966: 570-571.

⁹⁷ FO, FOK A-pakt. H/N 4348/59, Skriv fra FST til sjefen for Hæren med gjenpart til sjefen for Flyvåpenet, 17/8 1959.

⁹⁸ FO, FOK A-pakt, H/N 4602/57/Fst/F III/KH/GM/864.3. Skriv fra FST til sjefen for Flyvåpenet, 13/9 1957. Skrivet refererer telegram sendt fra Nordkommandoen til FST, 3/9 1957.

⁹⁹ Samme sted.

¹⁰⁰ R. Tamnes, "Integration and Screening", *Forsvarsstudier VI* 1987: 82-83.

¹⁰¹ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 139-140; R. Tamnes, *Handlefrihet og lojalitet, Norge og atompolitikken i 1950-årene*, i T. Bergh og H. Pharo (red.), *Historiker og veileder. Festskrift til Jacob Sverdrup*, Oslo 1989: 216.

¹⁰² R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 139-140.

¹⁰³ R. Tamnes, *Handlefrihet og lojalitet, Norge og atompolitikken i 1950-årene*, i T. Bergh og H. Pharo (red.), *Historiker og veileder. Festskrift til Jacob Sverdrup*, Oslo 1989: 223-226.

¹⁰⁴ St. m. nr. 26, 1958: 6.

¹⁰⁵ R. Tamnes, *Handlefrihet og lojalitet, Norge og atompolitikken i 1950-årene*, T. Bergh og H. Pharo (red.), *Historiker og veileder. Festskrift til Jacob Sverdrup*, Oslo 1989: 222.

¹⁰⁶ H. Lie, *...slik jeg ser det*, Oslo 1975: 89.

¹⁰⁷ FO, FOK A-pakt, H/N 4602/57/Fst/F III/KH/GM/864.3. Skriv fra FST til sjefen for Flyvåpenet, 13/9 1957. Skrivet refererer telegram sendt fra Nordkommandoen til FST, 3/9 1957.

¹⁰⁸ FO, FST A-pakt, kopibok 1/1-31/3 1956, H/N 3080/55. Uttalelse om Forsvarsprogramutvalgets innstilling av 11/7 1955 fra sjefen for FST til FD, 5/1 1956: 20-21.

¹⁰⁹ FO, FST A-pakt, Kopibok 1/4-30/6 1959, H/N 2945/59. Skriv fra DSS til forsvarsgrenenes sjefer med vedlegg: Trusselen mot Skandinavia. Geografisk befant Det nordlige, Leningrad og Baltikum militærdistrikt samt Polen og Øst-Tyskland seg innen denne interessesfære.

¹¹⁰ St. prp. nr. 23 (1957).

¹¹¹ Den viktigste forandringen besto i at Det nordlige militærdistrikt var slått sammen med Hvitehavet militærdistrikt. Det totale antall divisjoner i det nye nordlige militærdistrikt var 27, det samme som i 1956.

¹¹² FO, FST A-pakt, Kopibok 1/4-30/6 1959, H/N 2945/59. Skriv fra DSS til forsvarsgrenenes sjefer med vedlegg: Trusselen mot Skandinavia, 29/5 1959.

¹¹³ Samme sted.

¹¹⁴ M. Berdal, "Forging a Maritime Alliance", *Forsvarsstudier* 4/1993: 33-35.

¹¹⁵ FO, FST A-pakt, Kopibok 1/4-30/6 1959, H/N 2945/59. Skriv fra DSS til forsvarsgrenenes sjefer med vedlegg: Trusselen mot Skandinavia, 29/5 1959.

¹¹⁶ Samme sted.

¹¹⁷ W. LaFeber, *America, Russia and the Cold War 1945-1990*, New York 1991: 195.

¹¹⁸ FO, FST A-pakt, Kopibok 1/4-30/6 1959, H/N 2945/59. Skriv fra DSS til forsvarsgrenenes sjefer med vedlegg: Trusselen mot Skandinavia, 29/5 1959.

¹¹⁹ M. Berdal, "Forging a Maritime Alliance", *Forsvarsstudier* 4/1993: 25-26.

¹²⁰ FO, FST A-pakt, Kopibok 1/4-30/6 1959, H/N 2945/59. Skriv fra DSS til forsvarsgrenenes sjefer med vedlegg: Trusselen mot Skandinavia, 29/5 1959.

¹²¹ FO, FOK A-pakt, A/H 11004/59/860.60/JL/KK. Skriv fra FD til FST, 19/9 1959. Som vedlegg: Skriv fra Nordkommandoen til SACEUR, 4/9 1959.

¹²² FO, FOK A-pakt, H/N 915/59. Internt referat fra møte i DSS fredag 6/2 1959 fra Den sentralesjefsneemnd til sjefen for Flyvåpenet m. fl., 12/2 1959.

¹²³ R. Tammes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 24.

¹²⁴ FO, FOK A-pakt, H/N 3051/59. Internt referat fra møte i DSS 3. juni 1959, 19/6 1959.

¹²⁵ Både tiltakene etter Tsjekkoslovakia-krisen i 1948 og opprettelsen av Brigade Nord 1953 var tidlige tegn på denne tendensen.

¹²⁶ FO, FOK A-pakt, H/N 3922/50/-. Referat fra DSS 19. juni 1959, 24/7 1959.

¹²⁷ Samme sted.

¹²⁸ FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH. Skriv fra generalmajor E. Tufte Johnsen, sjef LST, til sjefen for FST, 26/9 1955.

¹²⁹ Samme sted.

¹³⁰ T. Arheim m. fl., *Fra Spitfire til F-16*, Oslo 1994: 214.

¹³¹ FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH. Skriv fra generalmajor E. Tufte Johnsen, sjef LST, til sjefen for FST, 26/9 1955.

¹³² Samme sted.

¹³³ FO, FOK A-pakt, H-295/LKN/57/PL/LJ/860.0. Skriv fra generalmajor E. Tufte Johnsen, sjef LKN, til ØKN, 22/3 1957.

¹³⁴ FO, FOK A-pakt, Jnr. A/H 6123/59/860. Notat fra FD til Regjeringen, 22/4 1959.

¹³⁵ FD, A/H 5355/59/806.11/JL/LN. Skriv fra FD til SD, 7/4 1959.

¹³⁶ FO, FOK A-pakt, A/H 1440/59/FOK/ANL I/ES/BV/806.20(11). Skriv fra sjefen for Flyvåpenet generaløyntnant Motzfeldt til FD, 17/3 1959.

¹³⁷ FD, A/H 5355/59/806.11/JL/LN. Skriv fra FD til SD, 7/4 1959.

¹³⁸ FO, FOK A-pakt, H 24/59/EB/MS. Skriv fra SD til FD, 21/4 1959.

¹³⁹ Samme sted.

¹⁴⁰ FO, FOK A-pakt, Jnr. A/H 6123/59/860. Notat fra FD til Regjeringen, 22/4 1959.

¹⁴¹ I henhold til samtale med generaløyntnant Wilhelm Mohr 24/7 1995.

¹⁴² FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH/806.1. Skriv fra sjef for Flyvåpenets stab generalmajor Tufte Johnsen til sjefen for FST, 26/9 1955.

¹⁴³ Samme sted.

¹⁴⁴ Se CINCNORTHS begrunnelse for utbygging av Banak: FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH/806.1. Skriv fra sjef for Flyvåpenets stab generalmajor Tufte Johnsen til sjefen for FST, 26/9 1955.

¹⁴⁵ FD, JL/BB/806.11. Notat fra FDs III avdeling uten adressat (internt?), 21/8 1959.

¹⁴⁶ St.prp. nr. 4 1960-61, Om 11. del av det fellesfinansierte bygge- og anleggsprogram.

¹⁴⁷ FO, FOK A-pakt, HQ AFNORTH, EC 6100. Skriv fra stabssjefen ved Nordkommandoen brigadegeneral C. D. Jones til general Tufte Johnsen, 3/9 1955.

¹⁴⁸ FO, FOK A-pakt, A/H 3022/55/FOK/OI/TV/KH. Skriv fra sjef for LST generalmajor E. Tufte Johnsen til sjefen for FST, 26/9 1955.

¹⁴⁹ FO, FOK A-pakt, ØKN H-543/55/860/OLL/EM. Skriv fra ØKN til Sjefen for FST, Harstad 26/7 1955.

¹⁵⁰ FO, FOK A-pakt, H-295/57/LKN/LJ/860.0, Skriv fra LKN til ØKN, 22/3 1957.

¹⁵¹ FO, FOK A-pakt, HQ AFNORTH PO 6100 (PL). Skriv fra oberst R. J. Thommesen ved Nordkommandoen til sjefen for Luftforsvaret generaløyntant B. F. Motzfeldt, 28/8 1958.

¹⁵² FO, FOK A-pakt, A/H 292/637/59/FOK/ANL I/PSo/BV/806.20(11). Skriv fra FOK ved oberst R. J. Thommesen til FST, 5/2 1959.

¹⁵³ FD, A/H 6123/59/860. Notat fra FD til Regjeringens medlemmer, 22/4 1959.

¹⁵⁴ Samme sted.

¹⁵⁵ FD, FR/LC/806.11. Internt notat fra FD III, 20/10 1960.

¹⁵⁶ RA, RP, 5/5 1959; FO, FOK A-pakt, A/H 3169/59/FOK/ANL I/PSo/SN/806.21B. Skriv fra FOK til sjefen for LKN, 17/6 1959.

¹⁵⁷ UD 33.11/7b II. Notat fra 5. politiske kontor til utenriksministeren m. fl., 13/10 1960.

¹⁵⁸ FD, A/H 5965/60/806.11/JL/GH. Skriv fra FD ved kontorsjef R. Hultin til sjefene for FST, Hæren, Marinen og Luftforsvaret, 11/6 1960.

¹⁵⁹ £ 80 millioner omregnet etter kurs til norske kroner i 1960 på £ 20.03. Statistisk sentralbyrå, *Historisk statistikk 1994*, Oslo 1994. Kursene er basert på gjennomsnittstall og salgskurser.

¹⁶⁰ FD, FD A/H 5965/60/806.11/JL/GH. Skriv fra FD til Sj FST, Hæren, Marinen og Luftforsvaret, 11/6 1960.

- ¹⁶¹ £ 60 millioner omregnet etter kurs til norske kroner i 1960 på £ 20.03. Statistisk sentralbyrå, *Historisk statistikk 1994*, Oslo 1994. Kursene er basert på gjennomsnittstall og salgskurser.
- ¹⁶² FD, FD A/H 5965/60/806.11/JL/GH. Skriv fra FD til Sj FST, Hæren, Marinen og Luftforsvaret, 11/6 1960.
- ¹⁶³ FD, JL/BB/806.11. Internt notat fra FDs III avdeling uten adressat, 21/8-59.
- ¹⁶⁴ Samme sted.
- ¹⁶⁵ FD, 10958/59/806.11/JTR/KK. Skriv med vedlagt notat fra byråsjef Jan T. Rustad FD III til FST, LOK m. fl., 11/9 1959.
- ¹⁶⁶ RA, FBK, Nord-Norge, Pk. 17, Mp. 860.1 Banak: Rullebaner/Kjørebane 1959-60, Sh 37119. Signal fra SACEUR til CINCNORTH, 22/12 1959.
- ¹⁶⁷ £ 500 000 omregnet etter kurs til norske kroner i 1960 på £ 20.03. Statistisk sentralbyrå, *Historisk statistikk 1994*, Oslo 1994. Kursene er basert på gjennomsnittstall og salgskurser.
- ¹⁶⁸ RA, FBK, Nord-Norge, Pk. 17, Mp. 860.1 Banak: Rullebaner/Kjørebane 1959-60, Sh 37119. Signal fra SACEUR til CINCNORTH, 22/12 1959.
- ¹⁶⁹ RA, FBK, Nord-Norge, Pk. 17, Mp. 860.1 Banak: Rullebaner/Kjørebane 1959-60, 924/69, FBK I/3, RS/KS. Skriv fra FBK til FD III, 22/1 1960.
- ¹⁷⁰ FO, FOK A-pakt, cc 11. Signal fra COMAIRNORTH til SACEUR, 3/2 1960.
- ¹⁷¹ FD, 13939/59/806.11. Skriv fra FD til delegasjonen i Paris, 9/12-59.
- ¹⁷² RA, FBK, Nord-Norge, Pk. 17, Mp. 860.1 Banak: Rullebaner/Kjørebane 1959-60, cc 38. Signal fra COMAIRNORTH til SACEUR, 6/4 1960.
- ¹⁷³ RA, RP, 24/6 1960.
- ¹⁷⁴ St.prp. nr. 4 (1960-61).
- ¹⁷⁵ FD. Notat fra FD III, 25/8 1960.
- ¹⁷⁶ FO, FOK A-pakt, H-543/55/860/OLL/EM. Skriv fra ØKN til sjef FST, 26/7 1955.
- ¹⁷⁷ FO, FOK A-pakt, H/N 4348/59/FST/OII/OEv/RB. Skriv fra FST til sjefen for Hæren med gjenpart til de andre grensjefene, 17/8 1959.
- ¹⁷⁸ FO, FOK A-pakt. Internt notat fra sjef O til OI, 1/2 1957.
- ¹⁷⁹ FO, FOK A-pakt, H/N 4348/59/FST/OII/OEv/RB. Skriv fra FST til sjefen for Hæren med gjenpart til de andre grensjefene, 17/8 1959.
- ¹⁸⁰ Samme sted. Min understrekning.

¹⁸¹ Samme sted.

¹⁸² Blant historikere råder en viss uenighet om når NATO kan sies å ha skiftet til en "fleksibelt svar" strategi. Selve uttrykket Flexible Response (fleksibelt svar) stammer fra Maxwell Taylor, *The Uncertain Trumpet*, New York 1959. Noen historikere toner ned utviklingen av det strategiske idégrunnlaget, for eksempel Walter LaFeber's *America Russia and the Cold War, 1945-1990*, New York 1991. Andre igjen har lagt avgjørende vekt på våpenteknologi. I følge Paul Kennedy var "fleksibelt svar" et resultat av forsvarsstrategiske revurderinger etter at de strategiske atomvåpnene ble supplert av taktiske og sjøbaserte kjernevåpen; utviklingen åpnet for en eskalering over flere trinn, også i konflikter mellom kjernevåpenmakter. Se *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York 1989 (Vintage Books): 388. Blant eskaleringsteoretikerne som tidligst utmerket seg var Thomas Schelling, *The strategy of Conflict*, New York 1960, og d.s., *Arms and Influence*, New Haven 1966; Herman Kahn, *On Escalation: Metaphors and Scenarios*, New York 1965.

En gruppe historikere har søkt roten til strategiskiftet i endrede politiske premisser og idéer, blant annet president Kennedys inntreden i Det hvite hus. I denne gruppen finner vi John Lewis Gaddis, Lawrence Freedman, Rolf Tamnes, Olav Njølstad og Jane E. Stromseth. Gaddis knytter fleksibel respons til Walt W. Rostows formulering om behovet for symmetrisk reaksjon. Kennedy-administrasjonen finjusterte sine politiske instrumenter for å kunne reagere proporsjonalt med fiendtlige militære aksjoner, se *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford 1982: 214-215. Walt W. Rostow var formann for Policy Planning Council i det amerikanske utenriksdepartement. Freedmann hevder at Kennedy-administrasjonens introduksjon av en fleksibel tilnærming var intet mindre enn revolusjonær sett i lys av arven fra forgjengerne, jfr. *The First Two Generations of Nuclear Strategists*, i Peter Paret, *Makers of Modern Strategy*, New Jersey 1986: 767-768. Rolf Tamnes hører også til blant historikerne som understreker Kennedy-administrasjonens betydning i forbindelse med innføringen av "fleksibelt svar". Men Tamnes gir "fleksibelt svar" rang som rådende vestlig strategi først etter en vedvarende omstillingsperiode. Den var bare delvis en realitet på 1960-tallet, jfr. *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 185, 195. Olav Njølstad definerer "fleksibelt svar" som summen av en serie forsvarspolitiske utspill fra president Kennedy og hans forsvarsminister Robert M. McNamara, jfr. "In Search of Superiority. US Nuclear Policy in the Cold War", *Forsvarsstudier* 1/1994: 26. Etableringen av den nye strategien foregikk gradvis frem mot NATOs offisielle strategiskifte i 1967.

¹⁸³ Gaddis låner begrepene symmetri og asymmetri i diskusjonen om amerikansk strategi fra Walt W. Rostow, George F. Kennans etterfølger som formann i Policy Planning Council i det amerikanske utenriksdepartement. Rostow var ifølge Gaddis den som med størst hell klarte å formulere Kennedy-administrasjonens strategiske konsept. Asymmetrisk reaksjon alluderer massiv gjengjeldelse, mens symmetrisk reaksjon henspeiler på bruk av et "fleksibelt svar" proporsjonalt med fiendens aggresjon. J. L. Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford 1982: 200.

¹⁸⁴ Aggression less than general war er uttrykket som oftest anvendes i militære og sivile dokumenter, mens litteraturen oftest anvender begrepet *limited war* (begrenset krig). De betegner her samme fenomen.

¹⁸⁵ J. L. Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford 1982: 214-215.

¹⁸⁶ Allied Command Europe Mobile Forces ble opprettet i 1960 som en luftmobil forsterkning etter et forslag fra sjefen for Europakommandoen, general Lauris M. Norstad. Styrkens oppgave er, nå som da, å være klar til innsetting på kort varsel i enhver truet del av Den allierte europakommando for å vise alliansens solidaritet og dens evne og beslutsomhet til å forsvare seg mot angrep. Jfr: FO, FST A-pakt, Kopibok 1/1-30/3 1963, A 168/FST/O/Ops/HMK/MF/317.0. Skriv fra FST til FD om "Allied Command Europe Mobile Forces (ACE/MF) - Etablering og innsetningsplanlegging i tidsrommet 1956 - 62", 17/1 1963; *NATO-håndboka*, Brussel 1993: 103.

¹⁸⁷ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 93.

¹⁸⁸ *FRUS 1955-57*, bd. IV: 114-115. Telegram fra den amerikanske delegasjonen ved ministermøtet i NATO-rådet til det amerikanske utenriksdepartement, 11/12 1956.

¹⁸⁹ O. Njølstad, "In Search of Superiority", *Forsvarsstudier* 1/1994: 26.

¹⁹⁰ J. Michael Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*, Santa Monica 1983, Rand Corporation Rapport R-2964-FF: 8.

¹⁹¹ Dokumentet er også kjent under betegnelsen MC 14/3.

¹⁹² R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 197; J. E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response: NATO's Debate over Strategy in the 1960s*, London 1988: 175.

- ¹⁹³ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 197.
- ¹⁹⁴ J. L. Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford 1982: 215.
- ¹⁹⁵ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 198; J. E. Stromseth, *The Origins of Flexible Response: NATO's Debate over Strategy in the 1960s*, London 1988: 177. Blant de fremste eskaleringsteoretikerne var: Herman Kahn, *On Escalation*, New York 1965; Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, New York 1960 og *Arms and Influence*, New Haven 1966.
- ¹⁹⁶ Communiqué, Ministerial Meeting in The North Atlantic Council, 14 December 1967, *Texts of Final Communiqués: 1949-1974*, Brüssel 1975: 197.
- ¹⁹⁷ St. prp. nr. 23 (1957): 5-7.
- ¹⁹⁸ FO, FOK A-pakt, H/N 3922/59/-. Referat fra møte i DSS 19. juni 1959, 24/7 1959.
- ¹⁹⁹ Den andre var forsterking av garnisonen i Porsanger.
- ²⁰⁰ R. Tamnes, "Integration and Screening", *Forsvarsstudier* VI 1987: 84-85.
- ²⁰¹ *Air Head* betyr brohode for landsetting av styrker med fly. I det følgende brukes "brohode".
- ²⁰² FO, LOK A-pakt, Planleggingsdirektiv nr. 2.7.1, 9/12 1961.
- ²⁰³ RA, FBT, Nord-Norge, Pk. 76, Mp. 806.1 /61/LKN/F III/TAJ/IBH/860.0-D. Skriv fra LKN til FBT med vedlagt rapport, 20/10 1961.
- ²⁰⁴ FO, LOK A-pakt, H-1569/61/LOK/OI/OJ/IA/201.100. Skriv fra sjefen for Luftforsvaret til FD, 11/12 1961.
- ²⁰⁵ FO, LOK A-pakt, Planleggingsdirektiv nr. 2.7.1, 9/12 1961.
- ²⁰⁶ Samme sted.
- ²⁰⁷ UD, 33.11/7d. Melding fra NTB, 22/4 1962.
- ²⁰⁸ FO, LOK A-pakt, H-1569/61/LOK/OI/OJ/IA/201.100. Skriv fra sjefen for LST, generalmajor Wilhelm Mohr, til avdelinger i LOK, 11/12 1961.
- ²⁰⁹ RA, Forsvarets Overkommando/LST, Kopibok for FST, Løpenr. 431, 62/ LOK/OB/EK/610.0. Skriv fra sjefen for Luftforsvaret, generaløyntnant O. Bull, til sjefen for FST med gjenpart til de øvrige grensjefer, 25/1 1962.
- ²¹⁰ Kennedy-administrasjonen var på dette tidspunkt vel etablert i Det hvite hus.
- ²¹¹ RA, RP, 19/2 1963.

²¹² FO, FST A-pakt, A 168/63/FST/O/Ops/HMK/MF/317.0. Skriv fra FST til FD, 17/1 1963. Kravet til mobilitet ble presisert i MC-70 fra januar 1958.

²¹³ FO, FST A-pakt, A 168/63/FST/O/Ops/HMK/MF/317.0. Skriv fra FST til FD, 17/1 1963.

²¹⁴ Samme sted.

²¹⁵ Generalmajor Fitzalan-Howard (sjef for landkomponenten i Den allierte europakommandos mobile styrke), ACE Mobile Force, i NMT 136 (11) 1966: 583.

²¹⁶ J. J. Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv*, bd. 1, NUPI 1967: 71.

²¹⁷ Generalmajor Fitzalan-Howard, "ACE Mobile Force", NMT 136 (11) 1966: 586.

²¹⁸ Samme sted: 585.

²¹⁹ FO, FST A-pakt, ASH-627/FST/SEKR/HU/MF/864.3. Skriv fra FST til forsvarsgrenenes overkommandoer med vedlegg: Innstilling fra ad-hoc utvalg nedsatt av FST til besvarelse av Forsvarsdepartementets spørsmål vedrørende videre utbygging av Banak, 6/2 1963. Vedlegget refererer skriv fra sjefen for luftstridskreftene i Nordkommandoen til FD, 27/6 1962. I det følgende oppgis forkortet henvisning til denne referansen.

²²⁰ FO, FST A-pakt, A 168/63/FST/O/Ops/HMK/MF/317.0. Skriv fra FST til FD, 17/1 1963.

²²¹ FO, FST A-pakt, ASH-627/FST/SEKR/HU/MF/864.3. Innstilling fra FSTs utvalg om videre utbygging av Banak, 6/2 1963.

²²² Samme sted.

²²³ SMK, RSU, 1/2 1962, med vedlagt notat.

²²⁴ SMK, RSU, 7/6 1962.

²²⁵ FO, FST A-pakt, H/N 5032/62/SB/et/864.3. Den sentrale sjefsnevd til sjefene for overkommandoenes operasjonsstaber, 27/7 1962. Utdrag fra den generelle operative vurdering. Min understrekning.

²²⁶ Samme sted.

²²⁷ FO, FST A-pakt, H/N-4885/62/FST/O/Ops/KHan/EE/864.3. Skriv fra sjefen for FST til FD med vedlagt notat, 18/8 1962.

²²⁸ Samme sted.

²²⁹ FO, FST A-pakt, H/N-4885/62/FST/O/Ops/KHan/EE/864.3. Skriv fra sjefen for FST til FD med vedlagt notat, 18/8 1962.

²³⁰ Samme sted.

²³¹ FO, FST A-pakt, H/N 5032/62/SB/et/864.3. Den sentrale sjefsnemd til sjefene for overkommandoenes operasjonsstaber, 27/7 1962.

²³² I siste kapittel gis nærmere redegjørelse for U-2-sakens innvirkning på avskjermingspolitikken.

²³³ SMK, RSU, 31/8 1962.

²³⁴ Samme sted.

²³⁵ R. Tamnes, "Integration and Screening", *Forsvarsstudier* VI 1987: 60.

²³⁶ SMK, RSU, 31/8 1962.

²³⁷ Samme sted.

²³⁸ Samme sted.

²³⁹ UD 33.11/7d, H-8005/62/JTR/UWH. Forsvarsministeren til sjefen for FST med gjenpart til UD, 19/9 1962. I materialet som ligger til grunn for denne studien har jeg ikke klart å frembringe Utenriksdepartementets utredning. Da det heller ikke finnes henvisninger til den i senere dokumenter, tillater jeg meg å se bort fra den; om den i det hele tatt ble utarbeidet, kan den ikke ha fått vesentlig betydning for den andre utbyggingen av Banak flystasjon.

²⁴⁰ FO, FST A-pakt,ASH-2272/63/FST/O/Ops/HLA/BJ. FST til overkommandoene, 1/4 1963. Utkast til sjefsnemdsdokument om videre utbygging av Banak flystasjon.

²⁴¹ FO, FST A-pakt, ASH-627/FST/SEKR/HU/MF/864.3. Innstilling fra FSTs utvalg om videre utbygging av Banak, 6/2 1963; FO, FST A-pakt,ASH-2272/63/FST/O/Ops/HLA/BJ. FST til overkommandoene, 1/4 1963. FO, FST A-pakt,ASH-2272/63/FST/O/Ops/HLA/BJ. FST til overkommandoene, 1/4 1963. Utkast til sjefsnemdsdokument om videre utbygging av Banak flystasjon.

²⁴² Samme sted.

²⁴³ Samme sted.

²⁴⁴ Samme sted.

²⁴⁵ FO, FST A-pakt, Kopibok 1/1-30/3 1963, A 168/63/FST/O/Ops/HMK/MF/317.0. Skriv fra FST til FD, 17/1 1963.

²⁴⁶ FO, FST A-pakt, ASH-627/FST/SEKR/HU/MF/864.3. Innstilling fra FSTs utvalg om videre utbygging av Banak, 6/2 1963; FO, FST A-pakt, ASH-2272/63/

FST/O/Ops/HLA/BJ. FST til overkommandoene, 1/4 1963. FO, FST A-pakt, ASH-2272/63/FST/O/Ops/HLA/BJ. FST til overkommandoene, 1/4 1963.

Utkast til sjefsnemdsdokument om videre utbygging av Banak flystasjon.

²⁴⁷ Samme sted.

²⁴⁸ Samme sted.

²⁴⁹ UD 33.11/7d, 23451/63/FD V 17/PS/kgb/806.2(15). Skriv fra FD til UD og Norges delegasjon til NATO med vedlagt notat, 28/10 1963.

²⁵⁰ FO, FST A-pakt, AFNORTH O&R 6100.1. Skriv fra sjefen for Nordkommandoen til forsvarsministeren, 14/1 1964.

²⁵¹ Samme sted.

²⁵² UD 33.11/7 d, 13210/64/V.17/CS/LS/806.2(16), Skriv fra FD til FST med gjenpart til UD, 23/5 1964 med vedlegg AFNORTH O&R 6100.4. Skriv fra sjefen for Nordkommandoen til FD, 12/5 1964.

²⁵³ FD, /314. Notat fra forsvarsministeren til sjefen for FST, 30/1 1964.

²⁵⁴ RA, RP, 20/12 1962.

²⁵⁵ FD, /314. Notat fra forsvarsministeren til forsvarssjefen, 30/1 1964.

²⁵⁶ St. meld. nr. 77, 1963-64, 24/4 1964.

²⁵⁷ FO, FST A-pakt, AH-1562/64/LOK/OI/OC/ÅN/860. Skriv fra LOK til FST, 16/5 1964.

²⁵⁸ FO, FST A-pakt, A-4310/64/FST/F III/PS/LD. Skriv fra sjefen for FST til forsvarsministeren, 23/7 1964.

²⁵⁹ St. prp. nr. 128 1964-65.

²⁶⁰ St. tid. 1964-65, 26/5 1965: 3602.

²⁶¹ UD 33.11/7d, FR/KS. Skriv fra Nordel til FD, 8/1 1965; UD 33.11/7d, FR/KS. Skriv fra Nordel til FD, 15/1 1965.

²⁶² RA, FBT Nord-Norge, pk. 78, mp. 860.6 (2) Banak 1968-69, AH/IH/860.6. Internt notat FBT, 20/2 1969.

²⁶³ FD, AGL JM/LS. Notat fra forsvarsråden til statsråden, 11/11 1965; SMK, RSU, 31/3 1966.

²⁶⁴ FD, AGL JM/LS. Notat fra forsvarsråden til statsråden, 11/11 1965.

²⁶⁵ SMK, RSU, 21/1 1966.

²⁶⁶ SMK, RSU, 31/3 1966. Andreas Andersens understrekning.

²⁶⁷ Samme sted.

- ²⁶⁸ Samme sted.
- ²⁶⁹ FD, FD 6801/67/A/I/200.3. Skriv fra forsvarsministeren til sjefen for FST, 16/3 1967.
- ²⁷⁰ UD 33.11/7d, FR/KS. Skriv fra Nordel til FD, 8/1 1965; UD 33.11/7d, FR/KS. Skriv fra Nordel til FD, 15/1 1965.
- ²⁷¹ RA, FBT Nord-Norge, pk. 78, mp. 860.6 (2) Banak 1968-69, AH/IH/860.6. Internt notat FBT, 20/2 1969.
- ²⁷² RA, FBT Nord-Norge, pk. 77, mp. 820.3 Banak/Skvadronbygg, 14138/67/III/Ga/AB 820.3. Skriv fra FBT til FD, 17/8 1965.
- ²⁷³ RA, FBT Nord-Norge, pk. 77, mp. 820.3 Banak/Skvadronbygg, 20884/67/A/FD V 17/AJ/ES/860-B. Skriv fra FD til FBT med gjenpart til FST, LOK, Delegasjonen til NATO, 26/9 1967.
- ²⁷⁴ RA, FBT Nord-Norge, pk. 77, mp. 820.3 Banak/Skvadronbygg, 1008/68/A/FD V 17/PS/ES/860-B. Skriv fra FD til LST, 18/1 1968.
- ²⁷⁵ R. Tamnes, *NATOs og Norges reaksjon på Tsjekkoslovakia-krisen 1968* i *Forsvarsstudier 1982*: 153.
- ²⁷⁶ Det andre var Danmark. R. Tamnes, *NATOs og Norges reaksjon på Tsjekkoslovakia-krisen 1968* i *Forsvarsstudier 1982*: 153.
- ²⁷⁷ R. Tamnes, *NATOs og Norges reaksjon på Tsjekkoslovakia-krisen 1968* i *Forsvarsstudier 1982*: 154.
- ²⁷⁸ St. meld. nr. 70 1971-72: 24.
- ²⁷⁹ SMK, RSU, 31/3 1966.
- ²⁸⁰ FD, FD 6801/67/A/I/200.3. Skriv fra forsvarsministeren til sjefen for FST, 16/3 1967.
- ²⁸¹ FO, FST A-pakt, AH-1191/70/A/FST/F III/JR/LD/860. Skriv fra FST til FD, /2 1970.
- ²⁸² FO, FST A-pakt, 170/70/FD V 17/TK/HT/860.B. Skriv fra FD til CINCNORTH, 14/1 1970.
- ²⁸³ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 238.
- ²⁸⁴ A. Jølstad, *Norsk sikkerhetspolitisk samarbeid med Vest-Tyskland fra 1955 til 1965*, Hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1995 I: 64.
- ²⁸⁵ Baseerklæringen fra Regjeringen 1/2 1949. J. J. Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv*, bd. II, NUPI 1967: 66.

- ²⁸⁶ Henvendelse fra Sovjetunionens ambassadør i Oslo 29/1 1949. J. J. Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv*, bd. II, NUPI 1967: 65-66.
- ²⁸⁷ J. K. Skogan, *Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk*, NUPI 1980: 17.
- ²⁸⁸ Samme sted.
- ²⁸⁹ Jfr. Svalbardtraktatens artikkel 9.
- ²⁹⁰ J. K. Skogan, *Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk*, NUPI 1980: 18.
- ²⁹¹ Utbyggingen av flyplassnettverket var et annet, jfr. kapittel 1.
- ²⁹² Innholdet i resolusjonen hadde store likhetstrekk med den fra 1951 som skildres nedenfor.
- ²⁹³ Kgl. res. 19/1 1951: 16-17.
- ²⁹⁴ Samme sted.
- ²⁹⁵ Flytokt fra hangarskipene måtte klareres på vanlig måte.
- ²⁹⁶ Kgl. res. 19/1 1951: 3.
- ²⁹⁷ UD 38.15/7, I. Fra 3. politiske kontor til statssekretæren, 3/10 1960.
- ²⁹⁸ Samme sted; UD 38.15/7, V, KH/et. Notat fra 3. politiske kontor, 20/1 1959; UD 38.15/7, V. Fra forsvarsministeren til UD, 7/1 1959.
- ²⁹⁹ UD 38.15/7, V, KH/et. Notat fra 3. politiske kontor, 20/1 1959.
- ³⁰⁰ A. Jølstad, *Norsk sikkerhetspolitisk samarbeid med Vest-Tyskland fra 1955 til 1965*, Hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1995 I: 100-102.
- ³⁰¹ UD 38.15/7, V. Fra forsvarsministeren til UD, 7/1 1959; UD 38.15/7, I. Fra 3. politiske kontor til statssekretæren, 3/10 1960.
- ³⁰² UD 38.15/7, I. Fra 3. politiske kontor til statssekretæren, 3/10 1960.
- ³⁰³ UD 38.15/7, V, J. nr. 93.E.9. Fra den danske ambassade til UD, 2/8 1958. Se også håndskrevne anmerkninger på dokumentet.
- ³⁰⁴ UD 38.15/7, V. Fra forsvarsministeren til UD, 7/1 1959.
- ³⁰⁵ Kgl. res. 19/1 1951: 3.
- ³⁰⁶ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 175.
- ³⁰⁷ UD 38.15/7, I. Fra 3. politiske kontor til statssekretæren, 3/10 1960.
- ³⁰⁸ UD 38.15/7, V. FD til FOK, 27/5 1959.
- ³⁰⁹ FD, FR/LC/806.11. Internt notat fra FD III, 20/10 1960.

- ³¹⁰ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 175.
- ³¹¹ Samme sted: 183.
- ³¹² UD 38.15/7, V, 1799/59/I.3/HM/IW/005.1. Skriv fra FD til FOK og UD m. fl., 27/5 1959. Min understrekning.
- ³¹³ UD 38.15/7, I. Skriv fra Handal til Regjeringens medlemmer, 18/10 1960. Min understrekning.
- ³¹⁴ UD 38.15/7, VI, A/H 1565/61/I.3/HM/IW/005. Skriv fra FD til LOK, UD m. fl., 24/2 1961.
- ³¹⁵ FO, FST A-pakt, A 168/63/FST/O/Ops/HMK/MF/317.0. Skriv fra FST til FD, 17/1 1963. (Pkt. 17).
- ³¹⁶ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 216.
- ³¹⁷ SMK, RSU, 7/6 1962.
- ³¹⁸ Jfr. samtale med generaløytnant Wilhelm Mohr.
- ³¹⁹ SMK, RSU, 26/2 1963.
- ³²⁰ T. Huitfeldt, "NATO and the Northern Flank", *Forsvarsstudier* VI 1987: 126. Øvelsene alternerte mellom Danmark og Norge.
- ³²¹ SMK, RSU, 7/7 1964.
- ³²² FO, FST A-pakt, Bk. 40, Mp. 339.3, H-3065/63/FST/O/KH/BJ. FST til LOK, ØKN, 6/6 1963.
- ³²³ FO, FST A-pakt, Bk. 40, Mp. 339.3, A/H-2562/64/FST/O/Ops/KH/BJ/339.3. FST til FD, 27/4 1964.
- ³²⁴ FO, FST A-pakt, Bk. 40, Mp. 339.3, H-3065/63/FST/O/KH/BJ. FST til LOK, ØKN, 6/6 1963.
- ³²⁵ FO, FST A-pakt, Bk. 40, Mp. 339.3, A/H-2562/64/FST/O/Ops/KH/BJ/339.3. FST til FD, 27/4 1964. Forsvarsstaben unnlot å inkludere et forslag om å tillate flyging for transportfly langs den sivile luftleden videre øst til Høybukta. Dette av frykt for at et slikt forslag kunne vanskeliggjøre justeringen av Finnmark-restriksjonen.
- Forsvarsstaben ønsket også at Forsvarsdepartementet femdeles skulle ha klareringsansvar for besøk av avdelinger på skvadrons størrelse eller mer, samt flyging til eller over Svalbard og Jan Mayen (SMK, RSU, 7/7 1964).

- ³²⁶ FO, FST A-pakt, Bk. 40, Mp. 339.3, A/H 465/64/LOK/OII/KT/IV/005; SMK, RSU, 7/7 1964.
- ³²⁷ SMK, RSU, 7/7 1964.
- ³²⁸ Samme sted.
- ³²⁹ SMK, RSU, 9/10 1964.
- ³³⁰ Samme sted.
- ³³¹ UD, 38.15/7, VI, 7653/65/1.2./KN/LS/005.1. Skriv med vedlegg fra FD til UD, 1/4 1965.
- ³³² T. Huitfeldt, "NATO and the Northern Flank", *Forsvarsstudier VI 1987*: 125-126.
- ³³³ SMK, RSU, 8/4 1965.
- ³³⁴ Samme sted.
- ³³⁵ Samme sted.
- ³³⁶ O. Riste, *London-regjeringa*, bd. 2, Oslo 1995: 157.
- ³³⁷ R. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo 1991: 204.
- ³³⁸ K. E. Eriksen, *Norge i det vestlige samarbeid*, i T. Bergh og H. Ø. Pharo (red.), *Vekst og velstand*, Oslo 1989: 223.
- ³³⁹ R. Tamnes, "Integration and Screening", *Forsvarsstudier VI 1987*: 67.
- ³⁴⁰ FO, FOK A-pakt, HQ AFNORTH PO 6100 (PL). Skriv fra oberst R. J. Thommesen ved Nordkommandoen til sjefen for Luftforsvaret generaløyntant B. F. Motzfeldt, 28/8 1958.
- ³⁴¹ R. Tamnes, "Ettpartistat, småstat og særinteresser. Tre skoler i norsk sikkerhetspolitikk", *Nytt norsk tidsskrift 3/1986*: 42 ff.

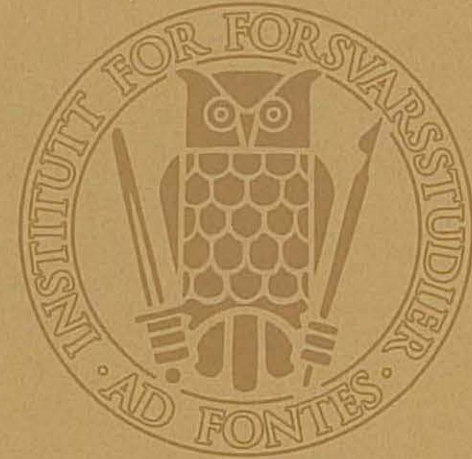
Terminologi og forkortelser

Jeg har i det lengste forsøkt å unngå forkortelser i teksten, men for å begrense noteapparatets volum har jeg funnet det hensiktsmessig å bruke forkortelser der. Jeg har også forsøkt å bruke norske betegnelser på NATO-avdelinger. På enkelte steder er det brukt militær terminologi for å oppnå ønsket presisjon i fremstillingen. På disse stedene er betydningen av uttrykkene gitt i noter. Flere betegnelser på samme institusjon kan forekomme, som for eksempel i tilfellet Flyvåpenet og Luftforsvaret. Dette skyldes organisasjons- og/eller navneendringer som ikke behandles i herværende studie.

A-pakt	Saker omhandlende Atlanterhavspakten
AFNORTH	De allierte stridskrefter i Nord-Europa
AMF	Den allierte Europakommandos mobile styrke
CINCNORTH	Sjefen for Nordkommandoen
DSS	Den sentrale sjefsnemnd
FBK	Forsvarets bygningstekniske korps
FBT	Forsvarets bygningstjeneste
FD	Forsvarsdepartementet
FO	Forsvarets overkommando
FOK	Flyvåpenets overkommando
FKN	Forsvarskommando Nord-Norge
FST	Forsvarsstaben
HQ	Hovedkvarter
LKN	Luftkommando Nord-Norge
LOK	Luftforsvarets overkommando
LST	Luftforsvarets stab
NATO	Den nord-atlantiske traktats organisasjon (North Atlantic Treaty Organisation)
Nordel	Norges delegasjon til NATO
RA	Riksarkivet

RP	Regjeringsprotokoller
RSU	Regjeringens sikkerhetsutvalg
SACEUR	Øverstkommanderende for de allierte stridskrefter i Europa
SD	Samferdselsdepartementet
SHAPE	Hovedkvarteret for de allierte stridskrefter i Europa (Europakommandoen)
SMK	Statsministerens kontor
UD	Utenriksdepartementet
ØKN	Øverstkommanderende Nord-Norge

► FORSVARSSTUDIER 4/1996 ◀



Luftmakt i Finnmark

Banak flystasjon i Den kalde krigen, 1955-1970

Håvard Klevberg

IFS

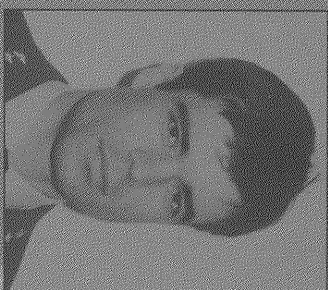
INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER



Lufmakt i Finnmark

To ganger ble Banak flyplass innerst i Porsangerfjorden bygget ut med Nato-midler, først tidlig på 1950-tallet, deretter på 1960-tallet. I tillegg faller de to utvidelsene av Banak flyplass sammen med utviklingen av to ulike strategier i det vestlige forsvarsarbeidet: "mas-siv gjengjeldelse" på 1950-tallet, gradvis avløst av "fleksibelt svar" på 1960-tallet. Debatten og argumentasjonen omkring utvidelsene av Banak flyplass reflekterer dermed endringen i Natos overordnede strategi. Samtidig er Banak flyplass et illustrerende eksempel på de ulike sikkerhetspolitiske hensyn som norske myndigheter forsøker å balansere opp mot hverandre: avskrekking og beroligelse. Avgjørelsen om å bygge ut Banak forteller om et norsk behov for integrasjon i det vestlige forsvarsarbeidet. Samtidig har norske myndigheter lagt med restriksjoner mot alliert øvelsesvirksomhet og overflygninger øst for 24 lengdegrad. Banak har dermed vært sperret for allierte øvelser.

Håvard Klevberg har vært militærstipendiat ved Institutt for forsvarsstudier. Han underviser nå ved Luftkrigsskolen i Trondheim.



IFS

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

