

Forsvarets ledelse fra union til allianse

**En fremstilling av norsk forsvarspolitik
1885 – 1985**

Reidar Godø

Institutt for forsvarsstudier (IFS) Tollbugt 10, 0152 Oslo 1, Norge

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER – IFS – (tidligere Forsvarshistorisk forskningssenter) er en faglig uavhengig institusjon som driver forskning med et samtidshistorisk perspektiv innenfor områdene norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, Sovjetstudier og strategiske studier. IFS er administrativt tilknyttet Forsvarets høgskole, og virksomheten står under tilsyn av Rådet for forsvarsstudier med representasjon fra Forsvarets overkommando, Forsvarsdepartementet, Forsvarets høgskole og Universitetet i Oslo.

Forskningsjef: professor Olav Riste.

FORSVARSSSTUDIER tar sikte på å være et forum for forskningsarbeider innenfor institusjonens arbeidsområder. De synspunkter som kommer til uttrykk i Forsvarsstudier står for forfatterens egen regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Rolf Tammes.

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER - IFS - NORWEGIAN INSTITUTE FOR DEFENCE STUDIES (formerly Forsvarshistorisk forskningssenter - Research Centre for Defence History) conducts independent research from a contemporary history perspective on defence and security issues, Soviet studies, and strategic studies. IFS is administratively attached to the National Defence College, and its activities are supervised by the Council for Defence Studies, composed of representatives from the Defence Command, the Ministry of Defence, the National Defence College, and the University of Oslo.

Director: Professor Olav Riste, D. Phil. (Oxon).

FORSVARSSSTUDIER - Defence Studies - aims to provide a forum for research papers within the fields of activity of the Norwegian Institute for Defence Studies. The viewpoints expressed are those of the authors. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor: Rolf Tammes.

Sats: Euro Sats A/S. Trykk: Euro Trykk A/S. Distribuert gjennom Forsvarets overkommando Distribusjonssentralen.

ISSN 0333-2470

Forord

1880-årene var en dekad med flere betydningsfulle historiske hendinger. Mest sentralt står innføringen av parlamentarismen i 1884. Det var en tid med stor aktivitet i de folkelige bevegelser som ved sin virksomhet etter hvert engasjerte store grupper til nasjonal innsats. Folkevæpningssamlagene, som direkte arbeidet for å øve folket i våpenbruk, ble til i denne perioden. Et omfattende reformarbeid ble satt igang i Forsvaret. Det ble begynnelsen på en reformprosess som etter hvert la det forsvarsmessige grunnlag for den utvikling som ledet til oppløsningen av unionen med Sverige i 1905.

Et ledd i denne prosessen var sammenslagningen av de to militære departementer – Armédepartementet og Marindepartementet – til et felles Forsvarsdepartement i 1885. En slik sammenslagning var helt uvanlig på den tiden, og Norge var trolig det første land i verden som gjorde det.

Vi skal i dette skrift se på det hendelsesforløp som ledet til etableringen av det felles Forsvarsdepartement, se på visse sentrale trekk i departementets hundreårige historie, og frem for alt stifte bekjentskap med de menn – 43 i tallet – som hittil har sittet i forsvarsministerstolen. Tiden etter krigen vil bli mer summarisk behandlet. Det er tatt sikte på å få frem de store linjer, – uten å gå i detaljer.

I hovedsak er det en hundreårsperiode for Forsvaret som er behandlet: 1885 – 1985, dette igjen knyttet opp til utviklingen i den tidligere unionstid da meget av grunnlaget ble lagt for det som hendte i denne aktuelle periode. Det foreligger en omfattende stoffmengde å øse av og valget er tilsvarende vanskelig.

Samtidig dreier det seg her om en utvikling som jeg personlig har levet nær opp til i halvparten av tidsperioden fra 1885.

Jeg begynte i Forsvaret i 1932 som elev ved Festningsartilleriets befalsskole på Oscarsborg, en vel 4-årig teknisk skole. Med unntak av et års tid da jeg var ute av Forsvaret for å ta artium og en tid før jeg våren 1941 dro over til Storbritannia, var jeg i sammenhengende tjeneste som offiser i Forsvaret til jeg i 1980 gikk av for aldersgrensen, m.a.o. i 48

år. Selv om jeg har forsøkt å holde avstand til «stoffet» og hendelsene, har utvilsomt egne opplevelser likevel satt sitt preg på fremstillingen.

En del av den periode som behandles var fylt med det som må betegnes som «sterke opplevelser»! Det gjelder særlig tiden før invasjonen og selve kamphandlingene i Norge i 1940 og det videre krigsforløp. Jeg var i hele tiden før krigen nært knyttet til Oscarsborg festning og møtte også der som mobiliseringsfordelt den 9. april. Alle aktørene der var mine nære kolleger, de fleste kjente jeg meget godt fra tidligere tjeneste. Det var en begivenhet som ga grunn til mange refleksjoner som ikke blir behandlet her. Men hendelsen som sådan var så betydningsfull for det videre forløp av Norges krigsinnsats at den heller ikke kan forbigås helt. Man kunne heller ikke leve på Oscarsborg uten så og si møte personer som hørte historien til. Forsvarsministrene Christian Olsson, Georg Stang og Christian Holtfodt var alle nært knyttet til Oscarsborg bl.a. som kommandanter. De satte da også mange spor etter seg.

Det er lagt vekt på å få frem hovedlinjer i utviklingen. Det er m.a.o. forsøkt å få frem utviklingen i Forsvaret i relasjon til den utenrikspolitiske utvikling i perioden så vel som den innenrikspolitiske, i den grad den har særlig innflytelse på forsvarspolitikken. Detaljer er søkt unngått, – det gjelder også den indre organisasjon i Forsvaret (FD, FO, forsvarsgrenene m m). Viktig som enn dette er, antas det ikke å ha alminnelig interesse.

Jeg har forsøkt å la de politiske stridsøkser hvile i forsøk på å få frem en saklig og nøktern fremstilling av viktige hendelser i en viktig tidsperiode i Norges historie!

Definisjon: Betegnelsen *forsvarsgren* betyr Hæren (Arméen), Sjøforsvaret (Marinen) eller luftforsvaret.

Stavanger i oktober 1988

Reidar Godø

Innhold

	Side
INNLEDNING	9
Ledelsessystemet – opphav og rammer	10
FORSVARSDEPARTEMENTETS TILBLIVELSESHISTORIE	
Forspill	15
Regjeringens begrunnelse for sammenslagningen	16
Forsvaret og departementsordningen	18
Kommando og forvaltning	19
Riksrettssaken mot regjeringen Selmer og Forsvaret	22
Ny regjering – nye menn	24
Forsvarsdepartementet anno 1885	26
VEIEN TIL FULL SELVSTENDIGHET FOR NORGE	
Fra unionsforsvar til nasjonalt forsvar	27
Reformarbeidet i Forsvaret tar til	30
Året 1895 – begynnelsen til enden	32
Kommando og kontroll over Forsvaret	36
Nye forhandlinger, nye skuffelser, nye fremstøt	40
Mot unionsoppløsning og grensevakt	43
Tampen brenner	47
Far Kielerfred til Karlstadfred	50
FRA UNION TIL VERDENSKRIG	
Nye muligheter, nye utfordringer	51
Forsvarsministre kommer og går	53
Første verdenskrig er nær	56
Forsvarsdepartementets organisasjon	57
Krigsledelse	57

ETTERKRIGSTID SOM BLE MELLOMKRIGSTID

Etterkrigsreaksjoner	61
Forsvaret i motvind	62
Forsvarsordninger	63
Forsvarsministre i mellomkrigsperioden	66
Det billige forsvar – militære advarsler	68
Frontlinjene etableres	71
Politisk strategi	74
Ny regjering – i opptråkket spor	75
Ringene sluttet	76
Når enighet gjør svak	78
Norge ute av fase	80
Militær forsvarsminister?	82
Forsvaret og krigen 1940 – 1945	84

FRA KRIG TIL FRED

Håp som brast	86
Oppgjør og ny fundamentering	88
Konsolidering – styrkebalanse	90

FORSVARETS ØVERSTE LEDELSE

Hovedtrekk ved utviklingen etter 1945	92
---	----

NOEN REFLEKSJONER

Forsvarsdepartementets organisasjon	105
Samarbeid uten grenser	107
Beslutningsprosess med innebygget treghet	109
Med forsvarsministerliv som målestokk	111
Forsvarsminister – sivil eller militær yrkesbakgrunn?	112
Offiser og /eller politikker?	115
Stø kurs inn i fremtiden?	117

NOTER	121
LITTERATUR	123
BILAG	125
1. Norges forsvarsministre gjennom 100 år	125
2. Funksjonsperioder – «forsvarsministerliv»	135
3. Statssekretærer i Forsvarsdepartementet	137
4. Forsvarsråder/Departementsråder	137
5. Forsvarsministre/Forsvarssjefer	138
ENGLISH SUMMARY	142

Innledning

Det Kgl Forsvarsdepartements fødselsdato er 1 september 1885.

Dette går frem av «Den Norske Regjerings underdanigste Indstilling af 7de juli 1885 om Opprettelsen af et nyt Regjeringsdepartement for de Offentlige Arbejder m v» og den beslutning som det på grunnlag av innstillingen «under 30te Juli 1885 behaget Hs Majestæt nådigst at resolvere:

- I. At der oprettes et nyt Departement for de offentlige Arbejder -
- II. At det nuværende Arme-Departement og den under det nuværende Marine- og Post-Departement sorterende Marine-Afdeling, hvorfra udskilles Havnevæsenet, *forenes til et Forsvars-Departement.*
- III. - - - -
- IV. *At de ovenførte Bestemmelser træder i Virksomhed fra 1ste September førstekommande».*

Og Hs Majestæt som «resolverede» at et felles departement for Forsvaret – et felles Forsvarsdepartement – skulle opprettes var Kong Oscar II – eller for å bevare tidskoloritten: OSCAR, af Guds Naade Konge til Norge og Sverige, de Gothers og Venders.

Medmed kunne Statsminister Johan Sverdrup, som siden han dannet regjering i 1884 også hadde innehatt embetet som Sjef for Armédepartementet (Arméminister), tre inn i embetet som Norges første forsvarsminister den 1 september 1885.

Forsvarsminister (1988) Johan Jørgen Holst er nr 43 i rekken av forsvarsministre i Norge i løpet av forsvarsdepartementets hundreårige eksistens. Regnet i *funksjonsperioder* er Holst nr 55 i rekken. Allerede her kan det fastslås at en funksjonsperiode for en norsk forsvarsminister har vært ca to år i gjennomsnitt i historisk sammenheng.

I det etterfølgende skal vi se nærmere på den utvikling som ledet opp til etableringen av det felles Forsvarsdepartement i 1885, se hvorledes departementet ble til, samt noen viktige trekk fra departementets «livs-

historie». Vi skal videre stifte bekjentskap med de menn (for alle har vært menn), 43 i tallet, som hittil har sittet i forsvarsministerstolen. De vil bli plasert inn i rammen av «sin tid» både i Forsvarets utvikling og i landets utvikling forøvrig.

Ledelsessystemet – opphav og rammer

Opphavet til det nuværende ledelsessystem for Forsvaret kan føres tilbake til hendelsene i tiden omkring 1814. Den tradisjonelle oppfatning på den tiden var at den øverste ledelse av et lands militærmakt var en funksjon som det tillå statsoverhodet/kongemakten personlig å utøve. Denne oppfatning stemte jo også med gammel norsk tradisjon som kunne føres tilbake til vikingtiden. I dansketiden gikk alle tråder til København. Flåten var felles dansk-norsk, og til tross for at den i stor utstrekning var bemannet med nordmenn, var den under dansk overledelse. Hæren ble i stor utstrekning bevart som en egen norsk komponent, men også den under dansk overledelse.

For å begrense virkningen av den avskjæring av forbindelsene mellom Norge og Danmark som den pågående krig medførte, ble det i 1809 etablert en egen Regjeringskommisjon i Norge. Prins Christian Fredrik, som i 1813 ble Stattholder i Norge, utøvet i denne egenskap funksjonen som øverstkommanderende i Norge. I det interregnum som oppsto etter Kieltraktaten i 1814, da den danske konge opphørte å fungere i forholdet til Norge, og før unionen med Sverige ble etablert, fremsto Prins Christian Fredrik med en grad av legalitet som den øverste militære leder i Norge.

Som dansk tronfølger, med arverett også til Norges trone, falt det på Prins Christian Fredrik å stå frem som den selvskrevne leder for den norske motstand mot de nedverdiggende og urettferdige konsekvenser for Norge som Kieltraktaten innvarslet. Han var da 27 år gammel, og dermed den yngste, formelle øverste militære leder Norge noen gang har hatt.

Sine lederegnskaper fikk han prøvet – med vekslende hell – i de dramatiske og hektiske måneder i 1814. Den endte med svensk militær intervensjon, indirekte støttet av de herskende europeiske stormakter. Selv om Christian Fredrik tapte den kamp han ledet og måtte forlate Norge, så kom det dramatiske mellomspill som utfoldet seg i Norge i denne korte perioden til å få bestemmende innflytelse på – ikke bare

Norges forfatningsmessige stilling – men også på den administrative og ledelsesmessige hovedstruktur som ble rådende i Norge for ettertiden. Innenfor denne vide ramme er det også forsvarets ledelsesstruktur – så vel den operative som den administrative – er blitt utformet. Rammen ble lagt i 1814, med Eidsvoldgrunnloven, Konvensjonen i Moss, og den modifiserte Grunnlov for tilpassingen til unionen med Sverige («Novembergrunnloven») som grunnstener.

Disposisjonsretten over det militære maktapparat som Forsvaret utgjorde, inntok en sentral plass i tenkningen på den tiden da Grunnloven ble til i 1814. Bestemmelsene vedrørende Forsvaret utgjør derfor et viktig element i den maktfordeling som Eidsvoldsmennene la så stor vekt på å skape.

For det videre hendelsesforløp i 1814 var det en stor lykke for Norge at Grunnloven ble til som et selvstendig norsk produkt, rettet inn på det å ivareta Norges nasjonale interesser. I de etterfølgende forhandlinger med Sverige om ordningen av unionen, og under det tidspress som forhandlingene kom til å skje under – et tidspress som trolig og heldigvis ble følt sterkest av den vordende unionskonge Carl Johan – ga nettopp fremleggelsen av 17-maigrunnloven som utgangspunkt for forhandlingene, et fortrinn for Norge som fikk avgjørende betydning for det endelige resultat. Norge befant seg jo da i realiteten i en meget svak forhandlingsposisjon etter kapitulasjonen overfor den overlegne svenske militærmakt sommeren 1814. Den selvstendig utarbeidede og vedtatte norske Grunnlov av 17. mai, sammen med tidspresset forårsaket av ytre omstendigheter, førte til en betydelig sterkere norsk innflytelse på avtaleverket om unionen enn det situasjonen ellers skulle tilsi. Trolig var der mange bestemmelser i avtaleverket som både de suksessive unionskonger og de svenske myndigheter flere ganger kom til å angre bittert på at de hadde gått med på. Særlig gjaldt dette bestemmelser som begrenset innflytelsen over det norske forsvar og handlefriheten når det gjaldt militære disposisjoner forøvrig.

De suksessive unionskonger anså seg i varierende grad å ha spesiell innsikt og kompetanse på det militære område, samtidig som de betraktet det militære apparat som en nøkkelfaktor i bestrebelsene for å realisere sine ambisjoner. Kong Carl Johan satte seg det mål å skape et felles svensk-norsk forsvar; uttrykket «forsvarsunion» ble brukt for å beskrive hans ambisjoner og bestrebelser i denne sammenheng. Under forhandlingene om tilpassingen av Grunnloven høsten 1814 kom dette til uttrykk gjennom hans krav om råderett over det norske forsvar. Dette

krav spøkte sikkert videre i hans hode fremover i hans regjeringstid, som også hos hans arvtakere. Men kongemaktenes hender var i så måte sterkt bundet, særlig som følge av de begrensninger som Grunnlovens bestemmelser om forsvarsmakten og militære disposisjoner la på handlefriheten. Spesielt må bestemmelsene i Grunnlovens § 25 med den ordlyd paragrafen fikk etter unionsforhandlingene («Novembergrunnloven»), ha forårsaket en sterk oppdemming for kongemaktens ambisjoner i så måte.

I tillegg til den ordlyd paragrafen fortsatt har²⁾, omfattet den i unions-tiden også bestemmelser om at det i fredstid ikke skulle være stasjonert andre enn norske tropper i Norge og ingen norske tropper i Sverige. Kongen kunne dog ha en garde av norske frivillige i Sverige, og han kunne for kortere tid – begrenset til maksimum 6 uker i året – sammenkalle «de nærmeste tropper av begge rikers krigsmakt» til våpenøvelser, men begrenset til 3000 mann fra det ene land til øvelser i det andre land. Paragrafen la også ned forbud mot at norske «tropper og roflotiller» kunne brukes til angrepskrig, og slo videre fast at den norske flåte skulle ha sine verfter, stasjoner og havner i Norge samt at «det ene rikets krigsfartøyer (ikke må) besettes med det annets sjøfolk, uten når disse er frivillige».

Dette var altså norsk allianse- og basepolitikk anno 1814 for unionsbruk. Den oser ikke nettop av gjensidig tillit mellom brøderfolkene. Men med de sterkt divergerende, grunnleggende oppfatninger som de impliserte parter hadde om unionsforholdet, var der også andre bestemmelser i det sentrale avtaleverk som nærmest utfordret til konflikt, og særlig da i Grunnloven.

I sin formulering, og etter den tids tankegang, gir den i utgangspunktet Kongen en meget sterk, nesten ubegrenset, myndighet: Kongen har den høyeste befaling over Forsvaret, han har rett til å sammenkalle tropper til landets forsvar, rett til å inngå og oppheve forbund o. s. v. På den annen side setter også Grunnloven sterke begrensninger i Kongens selvstendige myndighet gjennom spesifisering av myndighet som var forbeholdt Stortinget, eller som Kongen bare kunne utøve i samarbeid med Statsrådet.

Det måtte her nødvendigvis oppstå «gråsoner» hvor myndighetssområdene, Kongens, Statsrådets og Stortingets, møttes og skar over i hverandre, med kompetansestrid som følge. Behandlingsmåten for det

som i Grunnloven er benevnt «egentlige militære Kommando-sager» representerte et helt spesielt forhold i denne sammenheng.

Grunnlovens § 28 («Novembergrunnloven»)³ gjorde det klart at de saker som inngikk under denne betegnelse skulle unndras fra behandling i Statsråd, og dermed unndras fra *den prosedyre* som Grunnloven fastla for behandling i Statsråd og som forpliktet statsrådene til å fremholde *sine meninger med frimodighet*, som Kongen var forpliktet til å høre på før han fattet sine beslutninger. Grunnlovens § 31 gjorde det også klart at kommandosakene var unndratt fra bestemmelsene om kontrasignering.

Det fantes imidlertid ingen definisjon på hva betegnelsen «egentlige militære kommandosaker» omfattet. Det var ikke den gangen noen forutsetning – slik ordningen er i dag – at det var kravet til hemmelighold som skulle være avgjørende for at sakene skulle behandles etter prosedyren for kommandosaker. En vurdering av de saker som ble gjenstand for behandling etter prosedyren for kommandosaker etterlater det inntrykk at utvelgelsen ble gjort etter det prinsipp at alle militære saker som ikke var av rent administrativ/forvaltningsmessig art og derfor tillå de militære departementer å behandle, eller som var spesifikt forbeholdt Stortinget å avgjøre, ble behandlet etter prosedyren for kommandosaker. Kommandosakene ble avgjort av Kongen personlig etter foredrag av de militære sjefer – Armésjefen eller Marinesjefen – uten at sjefene for de militære departementer eller regjeringskollegiet forøvrig kom inn i behandlingssammenheng. I den perioden (1853–84) da embedene som sjefer for de militære departementer var koblet sammen med stillingene som høystkommanderende for vedkommende forsvarsgren, skapte ordningen også (som vi senere skal se) andre problemer for arbeidet i regjeringen som følge av den dobbeltstilling ordningen ga sjefene for de militære departementer i forholdet til Kongen.

Den direkte behandlingssammenheng mellom de militære sjefer og Kongen for kommandosakene ble opprettholdt også når Kongen oppholdt seg i Stockholm, ved at det til den norske Statsrådsavdeling var knyttet et militært forbindelsesledd («militære referenter») som kunne foredra kommandosakene for Kongen på vegne av de militære sjefer i Norge. Det var m.a.o. ordnet med et helt separat, lukket system for behandling av kommandosakene mellom de øverste militære sjefer og Kongen.

Til tross for at de politiske myndigheter i Norge i stor utstrekning ble holdt utenfor de beslutninger som ble behandlet og avgjort av komman-

dovei, er det vanskelig å forestille seg at ikke de svenske myndigheter, slik situasjonen var, hadde full innsikt i – og trolig også inflytelse på – saksgangen på kommandovei.

Den beskrevne prosedyre for behandling av saker på kommandovei kom til å bestå helt frem til 1890-årene, da visse beslutninger vedrørende nummereringen av den norske marines fartøyer som var fattet på kommandovei førte til sterkt norsk mishag og oppgjør i Stortinget. Behandlingsprosedyren ble da karakterisert som en levning fra det uinnskrenkede kongedømmes i tider som ikke hadde latt seg fjerne på grunn av unionsforholdet. Dette oppgjøret vil bli behandlet senere.

Forsvarsdepartementets tilblivelseshistorie

Forspill

At det ved etableringen av en egen regjeringsadministrasjon i Norge i 1814 også inngikk egne departementer for hver av de da eksisterende forsvarsgrener, et Armédepartement og et Marindepartement, var nok mer en kopi av det som var vanlig på den tiden enn et resultat av grundige norske overveielser. Riktignok var der i løpet av 1814 visse interimordninger, men fra 1815 er Armédepartementet og Marindepartementet etablert i regjeringsadministrasjonen, med Eidsvoldsmannen, brigadesjef under kampene juni–juli 1814, generalmajor Diderik Hegermann som den første Arméminister og kommandør, sjef for roflotiljen ved Hvaler under kamphandlingene juni–juli 1814, Thomas Fasting som første sjef for Marindepartementet.

Men allerede etter ca 10 år (1823) begynte de første overveielser om sammenslagning av de to militære departementer. Det drøydde likevel ytterligere vel 60 år før dette skjedde. Når vi med dagens tilvante praksis som utgangspunkt vil forsøke å finne ut hvorledes det hele gikk til, er det naturlig å slå opp i registeret over saker som i tiden forut for sammenslagningen ble behandlet i Stortinget. I det registeret finnes ingen proposisjon eller melding til Stortinget som angår opprettelsen av et felles Forsvarsdepartement. Derimot er det en proposisjon (nr. 8 for 1886) som har tittelen «Indstillinger angaaende bevilgede og nye foreslaede gager», hvor der i en egen innstilling benevnt «Ang. Gage til et Ekspeditionssekretær-Embede i Departementet for Offentlige Arbejder» er tatt med et vedlegg som gir begrunnelsen for at det er behov for en ekstra Ekspeditionssekretær som da Stortinget inviteres til å bevilge kr 5400 til. Det er i dette samme vedlegget man også finner beslutningen som allerede er referert foran om opprettelsen av et felles Forsvarsdepartement.

Det som her er beskrevet sier adskillig om forskjellen i behandlingsmåten av saker av den art det her er tale om, for ett hundre år siden

sammenlignet med dagens ordning. Et nytt departement (Departement for offentlige arbeider) blir opprettet, og de to militære departementer blir slått sammen til et felles Forsvarsdepartement, ved at Regjeringen fremmer innstilling til H.M. Kongen som i egen person fatter avgjørelsen. Men så manglet det kr 5400 til en ekspedisjonssekretær, og dermed fikk Stortinget den formelle orientering om de endringer som var foretatt i regjeringsadministrasjonen.

Regjeringens begrunnelse for sammenslagningen

Regjeringsadministrasjonen omfattet i 1885 følgende departementer:

1. Kirke- og undervisningsdepartementet
2. Justis- og politidepartementet
3. Departement for det indre
4. Finans- og tolldepartementet
5. Armédepartementet
6. Marine- og postdepartementet
7. Revisjonsdepartementet

Omleggingen som fant sted i 1885 hadde sitt utgangspunkt i ønsket om å avlaste arbeidsbyrden som var tillagt Departementet for det indre. Man hadde kommet til at

«den siden 1878 stedfundne Udvikling nu har naaet et saa stort Omfang som nogensinde, og at det stedse gjør seg tydeligere følt, at et saa yderst forskjelligartet Arbejde, samlet under en enkelt Statsraad, ikke alltid kunne paaregnes at nyde Fordelen af den Enhed og Kraft i Ledelsen, det Initiativ og den Fremskridtsevne, der i en saa betydelig Grad beror paa, om Lederen har den fornødne Oversikt over det ham underlagte Omraade».

Her vil sikkert mang en statsråd, – nuværende og tidligere – kjenne seg igjen selv om det er ett hundre år siden uttalelsen ble avgitt.

Løsningen ble altså den gangen funnet å ligge i opprettelsen av et eget Departement for offentlige arbeider, «hvad der har Sidestykke i flere af Udlandets viktigere og vel ordnede Stater». Men problemet var

altså at et nytt departement ville øke antall departementer (fra 7 til 8), og det ble funnet lite ønskelig. Løsningen på dette problem lå tydeligvis ikke langt unna, nemlig gjennom en omordning å «oppnå en Gruppering af Forretningerne, der må betegnes som en ligefrem Fordel. Her ved sigtes til de to militære Departementers Sammenslutning til et eneste Forsvarsdepartement».

Den videre argumentasjon viser at tanken om å slå de to militære departementer sammen langt fra var ny. Det ble konstatert at den arbeidsmengde som ville falle på et felles departement for Forsvaret ikke ville bli så stor at *det* ville være noen hindring for en sammenslagning.

Spørsmålet var da om man burde fastholde det krav som ofte tidligere hadde vært hevdet, nemlig at hvert av de militære departementer burde ledes «af en Fagmand, Landforsvarsdepartementet af en Landofficer, Søforsvarsdepartementet af en Søofficer». En kommisjon som hadde utredet spørsmålet i 1823 gikk inn for en sammenslagning, i det den antok det strengt tatt ikke var nødvendig at departementssjefene var «Mænd af métier for de militære Etater». Regjeringen utsatte imidlertid å følge opp kommisjonens forslag, med den begrunnelse at det kanskje i fremtiden, når det oppstod ledighet i embetene, bedre kunne vurderes om det var hensiktsmessig å forene departementene for Hæren og Marinen eller om bestyrelsen av begge departementer for en tid kunne overdras til en felles statsråd.

Da spørsmålet på ny kom opp i 1845 ble det anført at der alltid ville følge adskillig betenkeligheter med en sammenslagning, og at betenkelighetene i den situasjon man da befandt seg i var særlig store som følge av at «begge Militæretater manglede det Væsentligste af det for dem nødvendigste Materiel, hvilket navnlig er Tilfælde med Marinen». Og så fulgte en argumentasjon som ikke er ukjent i Forsvarets utviklingshistorie: «Naar disse Mangler er afhjulpne, og man følgelig blot har at sørge for Vedligeholdelsen af det Materielle, vil undersøgelsen om Iværksætteligheden af en saadan Omregulering mest passende kunne anstilles».

Dette var altså argumentasjonen i 1845. De to militære departementer fikk forlenget sitt liv, men spørsmålet om sammenslagning hang fremdeles over dem.

Flytter vi oss så igjen til 1885 og den innstilling som resulterte i sammenslagningen, finner vi følgende argumentasjon: De argumenter som tidligere talte mot en sammenslagning av de to militære departe-

menter, har ikke lenger sin gyldighet. Det har fra mange hold vært anerkjent «at ligesom Enhed i Grundlæggelsen og Ledelsen af vort Lands Forsvarskrefter var en betingelse for en kraftig udvikling af Forsvarsvæsenet, saaledes maatte ogsaa denne Fordring i den praktiske Ordning imødekommes ved at de nu adskilte Departementer for Land- og Søforsvar forenedes til et Forsvarsdepartement under en enkelt ansvarshavendes Ledelse».

Det understrekes videre at landets stilling – geografisk og økonomisk – tilsier at det legges sterk vekt på Forsvaret. «Men ligger Styrken i et Forsvar ikke længere i Særudvikling af nogen enkelt af Forsvarsmagterne, men i Særudviklingen af begge, tør det erkjendes, at et heldigt Resultat i denne Retning lettere og sikrere vil kunne opnaaes under et samlet end under en splittet Ledelse».

Til argumentasjonen om at de to forsvarsgrensvis departementet burde ledes av offiserer fra de respektive forsvarsgrener ble det anført at så ikke var tilfelle i andre land. Det blir i innstillingen referert til ordningene i Danmark og Storbritannia, dessuten tilføyet at «i Preussen er som bekjendt en General i Landarmeen Chef for Marineministeriet».

Innstillingen fra Regjeringen til H.M. Kongen konkluderer hva angår de to militære departementer med:

«II. At det nuværende Armeedepartement, hvorfra udskilles den geografiske Opmaaling, og den under den nuværende Marine- og Postdepartement sorterende Marine- Afdeling, hvorfra udskilles Havne- Fyr-, Mærke- og Ringvæsenet samt Rednings og Signalvæsenet, forenes til et Forsvarsdepartement».

Hans Majestets avgjørelse var i samsvar med Regjeringens innstilling, men med den endring at Den geografiske oppmåling og Fyr-Mærke- og Ringvæsenet midlertidig skulle ligge under det nye Forsvarsdepartement. (Midlertidigheten kom til å vare i 42 år for Fyrvesenets vedkommende og 63 år for Geografisk oppmåling).

Forsvaret og departementsordningen

De begrunnelser som er gjengitt foran etter innstillingen som førte til sammenslagningen av de to militære departementer, er nok egnet til å

gi et noe forenklet bilde av hendelsesforløpet. Utviklingen i det norske samfunn frem til i 1885 førte til en stadig økende aktivitet innen statsforvaltningen, som igjen førte til en stadig jakt på nye veier å gå og på nye apparater for å hanskkes med oppgavene. Særlig i perioden 1845–1885 var det så og si en løpende vurdering av departementsordningen. De som har beskjeftiget seg med ordningen av sentraladministrasjonen i den senere tid vil sikkert kjenne seg igjen hvis de tar for seg et studium av problemstillingene og argumentasjonen som preget denne periode. Men der er likevel en stor forskjell fra den gang til i dag, og det er å registrere den fantastiske nøkternhet når det gjaldt stillinger og utgifter som preget arbeidet den tiden. Det gjaldt nesten for enhver pris å unngå å gå til Stortinget og be om bevilgninger til nye stillinger. Et nytt departement – Departement for det indre – kom til allerede i 1846. Antall departementer ble dermed 7. I 1885 kom så Departement for de offentlige arbeider, som var en sterkt medvirkende årsak til at de to militære departementer ble slått sammen. Dermed forble antall departementer det samme.

Det som i den forutgående periode flere ganger hindret en sammenslagning av de to militære departementer var i første rekke at Kongen, støttet av statsrådene for de militære departementer og de øverste militære sjefer, ikke ønsket det. I 1860-årene da en sammenslagning var sterkt på tale, motarbeidet også daværende Prins Oscar forsøkene på sammenslagning. Hans hovedargumentasjon var frykt for at Marinen ville bli skadelidende.

Begrunnelsen for Kongens motstand var enkelt sagt at det passet ham å ha to offiserer av syv statsråder i stedet for en av syv i statsrådskollegiet. (Sjefene for de militære departementer var vanligvis offiserer i den aktuelle perioden). Særlig i den periode da embedtene som statsråder for de militære departement som regel var besatt med de øverste sjefer for h.h.v. Arméen og Marinen, (1853–84) bød ordningen med forsvarsgrensvise departementer på store fordeler sett så vel fra Kongens side som fra de militære sjefers side. Dette skal vi komme tilbake til.

Kommando og forvaltning

Et kompliserende forhold som alltid melder seg når ledelsesordningen for det militære forsvar skal fastlegges, er å ordne forholdet mellom

kommando (den utøvende operative ledelse), og forsvarets *forvaltning*. Dette problem har sitt utspring i at ledelsen av militære operasjoner (det å lede militære styrker i en kampsituasjon) stiller krav til utøveren som bare finnes hos folk som behersker den militære profesjon. Det å forvalte og administrere apparatet representerer en mer blandet sivil/militær profesjon.

I demokratisk styrte land vil det militære apparat alltid være underordnet landets politiske ledelse, som ikke forutsettes å ha den spesielle innsikt som kreves for å lede militære operasjoner. Problemet er da å etablere et ledelsesapparat som forener disse til dels divergerende krav og hensyn på en slik måte at det frembringer militære styrker som er trent og utrustet for en kampsituasjon og som har en profesjonell militær ledelse på alle utøvende nivåer. Noe klart skille mellom det som kommer inn under begrepet forvaltning og begrepet kommando er der ikke, de er i realiteten deler av et uadskillelig hele. Av praktiske grunner må man derfor gjennom definisjoner fastlegge hvor grensene går, som ledd i etableringen av ledelsesordningen. Dette er et problem som har gått igjen i forsvarets utviklingshistorie i alle land, og som man gjennom tidene har forsøkt å løse på forskjellige måter.

I den tidsperiode vi her beveger oss i definerte man skillet mellom forvaltning og kommando slik: *Forvaltningens* oppgave var å *fremskaffe* krigsmidlet (styrkene), *kommandoens* å *bruke* det. Denne definisjon hadde sin rot i eldre tider. Når feltherren dro i felten med sine militære styrker måtte der hjemme være et apparat for å skaffe til veie de midler som trengtes for å kunne gjennomføre felttoget. Dessuten krevet fremskaffelsen av krigsmidlet hånd om landets ressurser – folk, produksjonsapparat og penger – hvilket engasjerte hele statsapparatet.

Før overgangen til parlamentarismen i 1884 var de militære departementers oppgaver begrenset til å ta seg av forvaltningsoppgavene. Den kommandomessige var tillagt de «høstkommanderende» for de respektive forsvarsgrener. Så lenge en eneveldig konge forenet funksjonene forvaltning og kommando i sin person, skapte det enhet i ledelsen av forsvaret helt til topps. Den periode av forsvarsledelsens utviklingshistorie som behandles i dette skrift representerer en overgangsfase som det kan være av interesse å se litt nærmere på.

I den ledelsesordning som hadde vært gjeldende i Forsvaret siden 1853 var stillingene som departementsjef/statsråd og som sjef («høist-

kommanderende») for de respektive forsvarsgrener kombinert i en og samme person. Sjefen for Armédepartementet var samtidig høystkommanderende for Hæren og sjefen for Marinedepartementet på samme måte høystkommanderende for Marinen. Ordningen forutsatte m. a. o. at departementsjefene var offiserer.

Sett i sammenheng med Grunnlovens bestemmelse om behandlingsmåten for «kommandosaker» førte ordningen til at sjefene for de militære departementer kom til å innta en særstilling. For saker som var regjeringssaker var behandlingsveien gjennom Regjeringen (Statsrådet), mens «kommandosakene» kunne og skulle behandles direkte overfor Kongen. I og med at det ikke var noen definisjon for hva som var regjeringens saker og hva som var kommandosaker, ga ordningen sjefene for de to militære departementer åpning for en behandlingssåte som ikke alltid behaget regjeringskollegiet forøvrig. At den samtidig ga Kongen en vei inn i regjeringsarbeidet som han kunne nytte også i andre sammenhenger, forklarer at han kunne styre sin begeistring for forslagene om å slå de to militære departementene sammen.

Koblingen av stillingene som departementssjef/statsråd med stillingene som kommandosjefer («høistkommanderende») kom også til å få spesielle konsekvenser for de militære statsråder da de i 1883/84, sammen med regjeringskollegiet forøvrig, ble stilt for Riksrett. Dommen rammet dem ikke bare i deres egenskap av statsråder, men også i deres egenskap av øverste sjefer for sine forsvarsgrener. Riksrettsdommen kom derfor til å spille over fra regjeringskollegiet som den var ment å ramme og, helt utilsiktet, over på Forsvaret som sådant. Dette vil bli behandlet nærmere senere.

Men i 1885 da sammenslagningen av de to militære departementer fant sted, var situasjonen en annen. Overgangen til parlamentarismen svekket Kongens personlige innflytelse i betydelig grad. Dermed var det som kanskje opp til da hadde vært den største hindring for en sammenslagning redusert. Men også helt andre forhold kom til å spille en betydelig, ja kanskje helt avgjørende rolle for at sammenslagningen. Det siktes her til at Johan Sverdrup, da han etter riksrettsdommen mot regjeringen Selmer skulle danne regjering, ikke var i stand finne offiserer som var beredt til å overta de militære departementer. Den situasjon dette skapte fikk store konsekvenser for det videre hendelsesforløp, og det kan derfor være av interesse å se nærmere på de forhold som forårsaket de problemer som oppstod.

Riksrettssaken mot regjeringen Selmer og Forsvaret

Det alvorligste tiltalepunkt i Riksrettssaken mot regjeringen Selmer i 1883/84 gjaldt Regjeringens unnlattelse av å sanksjonere og sette i verk Stortingets vedtak om å gi statsrådene adgang til å delta i Stortingets forhandlinger. Av de to andre tiltalepunktene hadde særlig ett betydning til Folkebevæbningssamlagene og Centralforeningen for Udbredelse af Legemsøvelser og Vaanbenbrug».

ning til Folkebevæbningssamlagene og Centralforeningen for Udbredelse af Legemsøvelser og Vaanbenbrug».

I regjeringskollegiet var generalmajor Adolph Frederik Munthe sjef for Armédepartementet (Arméminister), et embete han hadde sittet i nesten uavbrutt i 7 år (siden 1877). I tråd med da gjeldende ordning innehadde han samtidig embetet som «Høistkommanderende» for Hæren.

Kontreadmiral Jacob Lerche Johansen var sjef for Marindepartementet (Marineminister) og i tråd med gjeldende ordning samtidig «Høistkommanderende» for Marinen. Da riksrettssaken kom opp til behandling hadde han sittet i sine embeter i 12 år, bare avbrutt av perioder da han i likhet med de andre statsrådene måtte ta sin tårn ved den norske Statsrådsavdeling i Stockholm. Begge disse statsrådene/offiserene hadde i egenskap av sin funksjon i regjeringskollegiet deltatt i behandlingen av de saker som riksrettstiltalen omfattet.

Munthe ble sammen med Statsminister Selmer og de statsrådene som utgjorde flertallet i kollegiet fradømt sine embeter og ilagt saksomkostninger. Johansen hadde som statsråd tilrådet sanksjon av Stortingets vedtak om statsrådenes adgang til Stortinget, og ble frikjent hva angikk dette punkt, men dømt for de to andre punkters vedkommende til kr 8000 i bot og saksomkostninger.

Munthe ble av Kongen like etter at dommen i riksretten var falt på ny beordret som høistkommanderende for Hæren, en stilling han ble sittende i til sin død samme år (1884). Johansen gikk inn i den nye regjering som ble dannet (Schweigaard) som statsråd ved Stockholmsavdelingen, men ble etter et par måneders tid meddelt avskjed.

Med det forløp som riksrettssaken fikk, og som følge av den dobbeltfunksjon som de militære statsråder hadde i den gjeldende ordning,

etterlot den det inntrykk – kanskje sterkest følt i militære kretser – at også Forsvaret satt på tiltalebenken. De øverste sjefer for de to forsvarsgrener ble jo avsatt også fra sine militære embeter.

En maktkamp mellom Regjeringen med Kongemakten som medspiller og Stortinget som representant for folkeviljen, måtte nødvendigvis skape en lojalitetskonflikt i Forsvaret. Kongen og svenskene raslet med sabler. Også i Norge ble militære tiltak satt i verk i tilfelle det skulle komme til det verste. En indre konflikt som denne måtte nødvendigvis sette sinnene hos forsvarets menn i bevegelse. Men hvor sto egentlig offiserene i den konflikt som utspant seg?

Det som i hvertfall er klart er at i det som var hovedsaken i konflikten – statsrådenes adgang til Stortinget – var meningene hos forsvarets øverste sjefer delte. Da saken var oppe til avgjørelse i Regjeringen første gangen (i 1872) satt generalmajor Niels Christian Irgens i embetet som sjef for Armédepartementet og som Høistkommanderende for Hæren. Han var sammen med en annen statsråd (Ole Jacob Broch) den eneste som stemte for sanksjonering av Stortingets vedtak. Det samme gjorde Marineminister/Høistkommanderende for Marinen kontreadmiral Johansen da saken var oppe i 1880. Generalmajor Munthe, som da saken var oppe i Regjeringen for siste gang satt i embetet som Arméminister/Høistkommanderende for Hæren, gikk imidlertid imot sanksjonering. Av de offiserer som i den forløpne tid hadde vært involvert i behandlingen av sanksjonsspørsmålet på regjeringsnivå, var der altså to for og en imot.

Offiserenes lojalitet var som vanlig sterkt knyttet til det som de oppfattet som den lovlige kommandomyndighet, Kongen, som i henhold til Grunnloven og gjeldende konstitusjonell praksis hadde den høyeste kommandomyndighet over Forsvaret. Men det er liten tvil om at det i Forsvarets rekker var utbredt sympati og støtte for Stortingets linje. Den forsvarsbevegelse som hadde vokst frem gjennom en tid, og som kom til uttrykk gjennom «Folkebevebningssamlagene og Centralforeningen for Udbredelse af Legemsøvelser og Vaabenbrug», hadde i realiteten bred støtte også innen Forsvaret. I virkeligheten var det offiserer og underoffiserer som i ikke liten grad var bevegelsens initiativtakere og organisatorer. Folkebevebningssamlagene og Centralforeningen ble da også forløperne til de senere store folkebevegelser: Norges idrettsforbund og Det frivillige skyttervesen. Norges forsvarsforening har også sitt opphav i disse bevegelser. Disse bevegelser/organisasjoner

har gjennom lang tid hatt – og har fortsatt – en uvurderlig betydning for forsvarssaken. Underlig da i ettertid å måtte registrere at det måtte en riksrettssak til for å tvinge frem organisasjonens fulle anerkjennelse, men så skjedde altså. Allerede i 1892 ble den første formelle forbindelse mellom forsvaret og disse organisasjoner etablert gjennom en egen Kongelig resolusjon.

Ny regjering – nye menn

Etter så vedvarende og sterke meningsbrytninger som statsapparatet hadde vært i gjennom, og som kulminerte med Riksrettssaken og omveltningene i 1884, måtte det naturlig nok ta tid før tingene kom inn i et mer stabilt gjenge. For Forsvaret var det nødvendig med en «tenkepause» og til dels også reorientering.

At oppdraget med å danne regjering ble overdratt til Johan Sverdrup bidro nok også til at Forsvaret trengte tid til å tilpasse seg den nye situasjon. Johan Sverdrup hadde gjennom en tid vist stor interesse for Forsvaret. Han hadde deltatt i Stortingets arbeid i 15 år før han ble Statsminister, deriblant i Militærkomiteen. En del av de idéer han hadde lansert vedrørende Forsvaret falt nok ikke helt i offiserenes smak. Dette var vel en medvirkende årsak til at han ikke fant offiserer som på hans premisser var beredt til å overta de militære departementer da han i 1884 dannet sin første regjering. Følgen av det var at det for første gang etter at unionen ble etablert, ble dannet regjering uten at der var noen offiserer i statsrådskollegiet. Statsminister Sverdrup tok selv over som sjef for Marine- og postdepartementet, mens sorenskriver Ludvig Daae, en av Venstres ledende menn, overtok som sjef for Armédepartementet.

At Statsministeren selv overtok ledelsen av et departement i tillegg til sitt embete som Statsminister var ikke noe nytt. Det hadde faktisk vært vanlig ordning. Men at Statsministeren overtok et av de militære departementer var nytt.

En av de første sakene på Regjeringens dagsorden var selve departementsordningen. I løpet av 1883/85 foregikk det en løpende meningsutveksling mellom statsrådene som kom til å konsentrere seg om opp-

rettelsen av et nytt departement (for offentlige arbeider) og om hvilke arbeidsområder som burde ligge under hvilket departement.

Mens denne debatten pågikk, gikk sjefen for Armédepartementet – Ludvig Daae – ut av regjeringen våren 1885, hvilket førte til at Statsminister Sverdrup også overtok Armédepartementet. Dette som en midlertidig ordning i påvente av en mer varig ordning. Han lot fra samme tid Postavdelingen i Marine- og postdepartementet gå over til Revisjonsdepartementet, dette også som en midlertidig ordning. I arbeidet med departementsordningen hevdet nemlig Sverdrup det prinsipp at ingen av de sivile etater eller institusjoner skulle styres av de militære departementer. Dette prinsipp fulgte han også opp i sitt forslag til ny departementsordning som ble fremlagt for Kongen til avgjørelse samme høst.

I statsrådet hos Kongen høsten 1885 hvor saken ble avgjort, bestemte imidlertid Kongen at Den geografiske oppmåling og Fyrvesenet «midlertidig» skulle legges under Forsvarsdepartementet. Beslutningen trådte i kraft fra 1 september 1885. Statsminister Johan Sverdrup overtok selv som den første sjef for det felles Forsvarsdepartement fra samme tidspunkt, og ble sittende i embetet til hans regjering gikk av i 1889.

I det nye Forsvarsdepartement fikk forsvarsgrenene hver sin separate avdeling: Arméavdeling og Marineavdeling. Der var ikke lagt opp til noen integrasjon i saksbehandlingen mellom forsvarsgrenene, den lot vente på seg i ytterligere over et halvt århundre. Fra samme tidspunkt som den nye departementsordning trådte i kraft, opphørte ordningen med å koble sammen ledelsen av departement og kommandomyndighet. Forsvarsgrenenes militære ledelse ble lagt til en Armékommando og en Marinekommando, som organisasjonsmessig ble plassert utenfor departementet og kommandomessig lagt direkte under Kongen.

Ved vurderingen av hendelsesforløpet kan det være på sin plass å registrere at ordningen med et felles Forsvarsdepartement var helt uvanlig på den tiden da sammenslagningen skjedde i Norge. I en del land, som f.eks i Storbritannia og U.S.A. drøyet det helt til tiden etter siste krig før det ble etablert et felles forsvarsdepartement, og da som et departement på toppen av de eksisterende forsvarsgrensvisse departementer.

I så måte kan vi vel med en viss grad av rett hevde at Norge var forut for sin tid da det felles forsvarsdepartement ble etablert i 1885.

Forsvarsdepartementet anno 1885

De to forsvarsgrensdepartementer som ble slått sammen, hadde en meget beskjedne størrelse målt etter dagens forhold. Armédepartementet besto foruten av statsråden av en expeditionssekretær, 3 bueraucherer, 4 fuldmæktiger og 10 kopister og ekstraskrive; til sammen 19 personer, alle menn. Marineavdelingen (som ble overført til det felles forsvarsdepartement fra Marine- og postdepartementet) tellet til sammen 13 personer (menn).

I sum utgjorde derfor det felles forsvarsdepartement en Departementssjef/Statsråd/Forsvarsminister og 33 menn. Forsvarsdepartementets funksjonsområde var i den første tiden, på samme måte som forsvarsgrensdepartementene, strengt begrenset til administrative/forvaltningsmessige oppgaver. Med få unntakelser hadde alle ansatte sivil bakgrunn, de aller fleste jurister – inklusive kopistene og ekstraskriverne.

Kommandosakene, dvs. de saker som inngikk i det som ble omfattet av begrepet «egentlig militære kommandosaker» og som var et meget omfattende saksområde på denne tiden, ble ennu en tid etter overgangen til parlamentarismen behandlet som før, dvs. at de militære sjefene foredro sakene for Kongen som fattet avgjørelse uten at Regjeringen ble bragt inn i saksbehandlingen. Dette store saksområde var derfor unndratt departemental behandling. Som det senere vil bli redegjort for, ble dette forhold endret i midten av 90-årene. Den delingen etter forsvarsgrener (Hær og Marine) som Forsvarsdepartementet fikk ved sin første etablering i 1885, kom i virkeligheten til å vedvare helt til siste krig, i over et halvt århundre.

Veien til full selvstendighet for Norge

Fra unionsforsvar til nasjonalt forsvar

I de 70 år unionen med Sverige hadde vart frem til de store omveltningene som skjedde i 1880-årene, hadde Forsvaret lidd en ynkelig skjebne. Like etter at unionen var etablert ble Hæren redusert til det halve og regimentsordningen, som til da hadde dannet grunnstammen i oppbyggingen av Hæren, ble opphevet. Det som tilfalt Norge av marinestryker fra fellesboet med Danmark var så beskjedent at det ikke var noe å redusere.

De gjentatte fremstøt fra unionskongenes og svensk side for etablere et «unionsforsvar», et fellesforsvar hvor Norge skulle bidra med en «unionskontingent», møtte liten entusiasme og til dels sterk motstand fra norsk side. Anstrengelsene her gikk sterkt i retning av å begrense mulighetene for at norske styrker skulle bli tvunget til å delta i militære engasjementer utenfor Norge. Et effektivt virkemiddel i så måte lå i grunnlovens bestemmelse⁴⁾ om at det bare var styrker som etter vernepliktsloven tilhørte «linjeoppbudet» som kunne brukes utenfor Norge. Og siden det lå i Stortingets hånd å bestemme hvor mange årsklasser av vernepliktige som skulle tilhøre hvert av oppbudene i vernepliktsordningen – linjen, landevernet eller landstormen – så ga dette Norge mulighet til å begrense de styrker som på lovlig vis kunne brukes utenfor Norge. Også andre begrensninger som gunnloven satte for unionskongenes maktutøvelse overfor Forsvaret virket i samme retning.

En uheldig side ved disse bestrebelsene for å begrense mulighetene for at norske styrker skulle bli trukket inn i militære eventyr utenfor Norge, var at de også kom til å virke begrensende på Norges anstrengelser for å skape større likevekt i det militære styrkeforhold mellom Norge og Sverige.

Fra svensk side ble forholdet oppfattet derhen at Norge var uvillig til å bære sin del av de felles forsvarsbyrder. Særlig i 1860-årene og utover ble det rettet sterke bebreidelser mot Norge for den mangel på takknem-

lighet som ble vist overfor Sverige, og i den sammenheng også fremhevet de felles forsvarsbyrder som Sverige måtte bære. Det ble hevdet at Norge, takket være sin unionspartners offervilje, kunne begrense sine militære styrker til 10 000 mann, mens landet før det trådte inn i unionen var nødt til å holde en styrke på over det dobbelte. Sverige derimot hadde ikke funnet det forsvarlig å redusere sin styrke i det hele tatt som følge av unionen.

Denne form for argumentasjon gir et klart uttrykk for den fundamentalt forskjellige oppfatning av unionsforholdet som rådet i Sverige og i Norge. Gjennom historien var det særlig nødvendigheten av å verne Norge mot svensk militær intervensjon som var den primære årsak til at Norge måtte opprettholde et sterkt forsvar. Men i og med at denne primære årsak var fjernet som følge av unionen, så var det jo rimelig at dette også virket inn på den norske forsvarsinnsats. Men dette oppfattet man tydeligvis annerledes på svensk side. Forskjellen lå nok i at svenskene hadde et helt annet ambisjonsnivå i sin militære utfoldelse enn den som tradisjonelt hadde vært og fortsatt var rådende i Norge. Slik forholdene var innen unionen i perioden frem til 1880-årene, var der lite som kunne tenne nordmenn til dåd for en sterk forsvarsinnsats så lenge innretningen av den forble slik den var i denne perioden.

Sett med dagens øyne kan det synes nærmest uforståelig at det norske folk så lenge fant seg i de ydmykelser som den svenske overhøyhet innen unionen stadig påførte det. Situasjonen minner meget om den som følger av alle former for imperialism. En nasjon som har utpekt seg selv til å herske over en annen nasjon porsjonerer ut en viss grad av indre selvstyre, men holder igjen på områder av vital interesse for seg selv. Hver gang den beherskede reiser krav som går ut over den ramme som den herskende finner å kunne gå med på, rasles det med sabler for å bringe den undertrykte til moderasjon. En militær styrkeoverlegenhet er derfor nødvendig for å holde spillet gående. Slike imperialistiske trekk var også karakteristiske for den union med Sverige som Norge mot sin vilje var tvunget inn i.

Det er også underlig idag å registrere at man på svensk side ventet takknemlighet fra nordmennene for at de fikk være med i unionen. Sverige hadde jo bragt Norge ut av århundreders underskastelse og gitt landet en stor grad av selvstendighet, og så forlangte nordmennene attpå til full likestilling med svenskene!

Dette var den type argumentasjon som fra til annen ble fremkastet fra svensk side, og som nok var representative for holdninger som var

nokså utbredt i Sverige. Men hvorledes kunne nordmennene med sin trang til selvstendighet avfinne seg med en så ynkelig situasjon i den grad de gjorde? Den dypereliggende årsak til det må søkes i det forhold at Norge hadde vært «et lydrike» i flere hundre år. Det var m.a.o. ikke spørsmål om å *gjenreise* en nylig tapt selvstendighet. Det var spørsmål om å *gjenskape* en selvstendig nasjon som hadde vært under fremmed herredømme så lenge at underkastelsen fremsto som noe uavvendelig.

Likevel – latent i det norske folk levet drømmen om å gjenopprette det selvstendige norske rike. («Dog vaakner vi vel opp en gang, og bryter lenker bånd og tvang»). Den væpnede norske reisning mot unionen i 1814 ble en klar markering og en mektig stimulans i så måte, til tross for nederlaget. Men også det spill som de dominerende europeiske stormakter utfoldet ble en hindring på veien mot full selvstendighet for Norge. Ro i Skandinavia tjente deres interesse.

De mange nederlag som Norge hadde lidd på veien mot økt selvstendighet innen unionen satte naturlig nok sitt preg på den norske holdning. Bak og over spøkte den svenske militære styrkeoverlegenhet. Minnene fra den svenske væpnede intervensjon i Norge i 1814 virket som en klar påminnelse i så måte. Hver gang det fra norsk side ble stilt krav som de suksessive unionskongene eller svenskene mente var urimelige, hørtes den svenske sabelrasling i det fjerne. Den svenske militære styrkeoverlegenhet var en avgjørende faktor som Norge måtte regne med og tilpasse seg etter, og som dermed virket bremsende på utviklingen mot likeverd og større selvstendighet.

Konfrontasjonene i 1870-årene, hvor spørsmålet om styringen av utenrikssakene ble den virkelige prøvelsen, representerte en modningsprosess som resulterte i en sterk bevisstgjøring innen innflytelsesrike kretser i Norge. Erfaringene fra de tidligere fremstøt for å oppnå likeverd for Norge gjorde det klart at det var nødvendig å skape en grad av balanse i det militære styrkeforhold mellom de to land, slik at ikke Norge også i fortsettelsen kunne bli avvist med trusler om bruk av militære maktmidler fra svensk side. En prosess var i gang i Norge. Oppslutningen om «Folkebeveiningssamlagene og Centralforeningen for Udbredelse af Legemsøvelser og Vaabenbrug» var et klart uttrykk for det som rørte seg i brede lag av folket. Innretningen av forsvarsinnsatsen, fra det å yte bidrag til fellesforsvaret i unionen til det å hevde norske interesser innen unionen, vant etter hvert gjenklang og dannet et godt grunnlag for det reformarbeid og den styrking av forsvaret som sytti års forfall hadde gjort så nødvendig.

Naturlig nok måtte en slik endring behandles med stor varsomhet for ikke å fremprovosere uønskede reaksjoner fra svensk side. Endringene i maktforholdet innen unionen som fulgte av overgangen til parlamentarismen i 1884 ga imidlertid Norge en økt handlefrihet som i sterk grad bidro til å fremskynde og å forsterke den prosess som var i gang.

Reformarbeidet i Forsvaret tar til

Den langvarige stillstand som hadde hersket innen Forsvaret de sytti år unionen hadde vart frem til 1884, gjorde reformer høyst påkrevet. Overgangen til parlamentarismen, og det forhold at det ble nettopp Johan Sverdrup som dannet regjering i 1884, kom til å bli innledningen til et omfattende reformarbeid. Som nevnt hadde Johan Sverdrup allerede lenge før han ble statsminister ivret for reformer i Forsvaret. Mange av de idéer og forslag som han hadde fremkastet i perioden før sin regjeringsdannelse fant liten gjenklang i det høyere offiserssjikt. Sverdrup forslag var etter den tids forhold radikale og dyptgripende og kom på mange måter til å bli retningsgivende for utviklingen innen forsvaret i lang tid fremover. Den organisasjonsplan for Hæren som han var med på å gi sitt navn til (Den Sverdrup – Hjorthske hærordning, også betegnet som den Hjorth – Sverdrupske hærordning) og som ble vedtatt av Stortinget i 1886, ble på den tiden betegnet som «epokegjørende». Den ga Hæren en etter den tids krav moderne organisasjon som la til rette for å bøte på mange av de mangler som Hæren hadde slitt med i hele unionsperioden. Ordningen fikk også et langt liv, i det den i hovedsak ble gjeldende helt til 1911.

Den mann som sammen med Sverdrup ga navn til hærordningen – oberstløytnant Anton David Svendsen Hjorth – hadde en noe særegen militær karriere bak seg, på samme måte som også hærordningsplanen hadde en noe særegen tilblivelsehistorie.

I 1868 ble Hjorth utnevnt til oberstløytnant og beordret som sjef for Jegerkorpset. Da han, uten å ha innhentet sine overordnedes tillatelse, ved siden av sin stilling også tok en «kopistpost» i statsrevisjonen ble han stilt overfor valget mellom enten å oppgi kopistposten eller sin militære stilling. Da han nektet å oppgi noen av stillingene ble han i 1875 uten lovmål og dom meddelt avskjed fra sin militære stilling. Avgjørelsen førte til sterke reaksjoner, og ble gjenstand for behandling i Stortinget, med den følge at Hjorth fikk beholde 2/3 av sin offiserslønn.

Hjorth hadde forøvrig forut for dette reist meget i andre land og studert andre lands forsvar. Han forfattet flere forslag til omorganisering av Hæren i perioden 1877–79 og utarbeidet sammen med Sverdrup allerede i 1879 forslaget som dannet grunnlaget for den hærorganisasjon som Stortinget vedtok i 1886 og som kom til å bære de to initiativtakernes navn.

På mange måter ble dette opptaket til et reformarbeid for Forsvaret som kom til å vedvare helt frem til oppløsningen av unionen i 1905. Basis for reformarbeidet var den modningsprosess som hadde utviklet seg gjennom en lengre periode. Forfatningsstriden innen unionen engasjerte stadig større grupper i folket, med økt skepsis og anti-unionsstemning til følge. Hendelsene etterlot i det norske folk en frykt for svensk maktbruk som ga sterk næring til forsvarsbevegelsen i Norge. Forsvaret hadde igjen fått en meningsfylt oppgave: å sikre norske interesser innen unionen. Dermed var det holdningsmessige fundament for en gjenreisning av Forsvaret lagt. Utviklingen videre viste imidlertid at der var mange skjær i sjøen som måtte passeres før reformarbeidet fikk fart og kraft.

Den sterke indrepolitiske strid i Norge, hvor konsulatsaken var det største konkrete stridsspørsmål, måtte nødvendigvis også føre til negative konsekvenser for reformarbeidet i Forsvaret. Behovet for reformer var erkjent, men problemene med å etablere arbeidsdyktige regjeringer lammet handlekraften og dermed også mulighetene for å gjennomføre reformene.

Johan Sverdrups regjering gikk av i 1889, og dermed var det også slutt på Sverdrups periode som Norges første forsvarsminister. Den nye regjering, med Emil Stang (Høire) som statsminister, innvarslet en periode hvor forsvarsministrene hadde yrkesbakgrunn som offiserer. Den første av disse, oberst Edvard Hoff, var ekspedisjonssekretær i Forsvarsdepartementet da han ble forsvarsminister. Han hadde deltatt ivrig i forsvarsdebatten, men hadde ikke markert seg som partipolitiker. Etter regjeringen Stangs avgang i 1891 fortsatte Hoff sin militære karriere til han i 1905 gikk av etter oppnådd aldersgrense med grad av generaløytnant.

Ved regjeringsskiftet i 1891 ble Johannes Steen (Venstre) statsminister og oberstløytnant Peter Holst forsvarsminister. Holst var da stortingsrepresentant for Venstre valgt fra Nord-Trøndelag. I regjeringen Steens funksjonstid førte konsulatsaken til ytterligere skjerpelse i forholdet mellom Regjeringen og Kongen og også mellom Norge og

Sverige. Da Kongen nektet å sanksjonere et stortingsvedtak om en bevilgning (kr 50 000) til gjennomføring av en plan om opprettelse av et eget norsk konsulatvesen, gikk regjeringen Steen av i 1893, og dermed var også Peter Holsts funksjonstid som Norges tredje forsvarsminister til ende.

Etter regjeringens avgang fortsatte han imidlertid som stortingsrepresentant, og ble igjen forsvarsminister da Steen i 1898 dannet sitt annet ministerium. Sin militære karriere endte han som generalmajor, og han ble i 1900 fylkesmann (amtman).

Den nye regjering med Emil Stang som statsminister var beredt til å følge en mykere linje i konsulatsaken. Men der var et klart flertall i Stortinget for å følge den harde linje som alt hadde vært rådende en tid.

Forsvarsministerembetet falt på en mann som skulle komme til å sette betydelige spor etter seg i arbeidet med å styrke forsvaret, og senere også i arbeidet med å avvikle unionen. Han bar da også det imponerende navn Christian Wilhelm Engel Bredal Olsson, og var kaptein i Kystartilleriet, men ble utnevnt til oberstløytnant da han tiltrådte sitt embete som forsvarsminister. Olsson hadde i tillegg til en omfattende militær utdannelse også studert bergvitenskap i Stockholm, og hadde spesiell innsikt i metallurgi og anvendt matematikk, det siste noe som gjerne hørte artilleristene til. Han var en forsvarsminister tatt fra «den øverste skuff» i offiserskorpset i en tid da situasjonen kalte på handling i arbeidet med å bedre Norges forsvarsmessige situasjon.

Olsson kom da også til å bli den som i Forsvarsdepartementets hundre-årige historie har sittet lengst i embetet som forsvarsminister – 6 år og 3 måneder. Hans funksjonstid var riktignok formelt sett fordelt på 3 perioder, men det første avbrudd var en følge av at han, i likhet med de øvrige statsrådene, måtte ta sin tørn ved Statsrådsavdelingen i Stockholm. Etter da gjeldende grunnlov skulle denne bestå av en statsminister og to statsråder, hvor de siste skulle skiftes hvert år. Olssøns funksjonstid ved Stockholm-avdelingen varte fra sommeren 1894 til våren 1895, i 10 måneder. I denne perioden fungerte skipsreder Johs Harbitz i embetet som forsvarsminister.

Året 1895 – begynnelsen til enden

Året 1895 ble et år fylt av spenning og tilbakeslag, men også året da kursen frem mot den fulle selvstendighet for Norge ble staket ut for

alvor. Den steile norske holdning i konsulatsaken førte til en sterk norskfiendtlig agitasjon i Sverige. Fra flere hold ble det truet med bruk av våpenmakt for å tvinge nordmennene til lydighet. Endog til i Riksdagen ble det slått til lyd for dette. I mai 1895 ga Statsminister Emil Stang i Stortinget uttrykk for at «stillingen var alvorlig og at den kunne bli kritisk». Etter Jørgen Løvlands opptegnelser kunne svensk militært overfall ventes nårsomhelst⁵⁾.

I april ble Olsson kalt tilbake fra sin statsrådspost i Stockholm for å gjeninntre som forsvarsminister. Et av de første tiltak han iverksatte var å gjøre jernbanebroen ved Kongsvinger klar til sprengning. Det ble videre satt i verk andre militære tiltak, bl. a. ble det gjort visse forberedelser til mobilisering. Dette var tiltak som ble iverksatt uten at det forelå noen godkjenning fra Kongen og uten at Kongen ble informert. I så måte var dette et brudd på den gjeldende kommandoordning fastlagt i Grunnloven, men som ble fremtvunget av omstendighetene.

Gjennom Jørgen Løvlands brev til sin hustru våren 1895 kan man følge stemningen og den engstelse som hersket i Norge. Løvland satt da på Stortinget, og hadde allerede markert seg som en politisk kapasitet og vunnet seg en sterk stilling innen sitt parti (Venstre). Han kom da også til å spille en sentral rolle i den utvikling som utspant seg og som førte til oppløsningen av unionen i 1905, da han forøvrig ble Norges første utenriksminister. Våren 1895 bodde han i Oslo (Kristiania) mens hans hustru bodde i Kristiansand. Han beretter i sine nesten daglige brev om det som rørte seg i det politiske miljø han beveget seg i:

1 Mars 1895:

Jeg spiser på Boulevard sammen med Steen, Lindboe og vi drakk Kaffe opp hos Statsraad Holst. Der føres megen Passiar, og man drøfter muligheden af Krig, d v s Overfald fra Sverige, da der jo skrives og tales om dette. Men vi gaar ud fra at en saadan Ulykke vil dog ikke Sverige paafør sig og os, som jeg skrev om igaar. Og skulle en saadan Daarskabens Forbrydelse bli begaaet, fik vi i Guds Navn forsvare og ved de Midler vi har, og heller falde med Ære.

Kaptein Sparre mener, at vi har ikke saa værst Forsvarsmidler, og at vi kan stole paa Officererne.

Kaptein Sparre, som var marineoffiser, ga nok her uttrykk for en optimisme hva angikk Forsvarets stridsevne som langt fra ble delt av den øverste ledelse og av hans offiserskolleger. Sparre var på den tiden da samtalen fant sted varamann til Stortinget valgt av Venstre (Østfold), m.a.o. var han partifelle med Løvland. Han avanserte senere (1901) til viseadmiral da han ble beordret som Kommanderende Admiral og Sjef for Marinestyrelsen i Forsvarsdepartementet.

7. Marts 1895.

I dag talte jeg længe med Statsraad Olsson, som ærklærede sig træt og mente, der i Rigsdagen var stemning for i yderste Fald at føre Vaaben paa Norge. Han bad mig danne Regjering paa Udsættelse (av konsulatsaken, forf. ann.) Jeg lo og mindede om, at hverken Venstre eller Høire vilde have Udsættelse, og alene Steen eller S. Nielsen havde Autoritet til at danne Regjering, og det maatte skje paa det Program, vi fremlagde i «Forligelseskommissionen». Han søger Kommandantembedet efter Hofchef Frølich paa Oscarsborg, og «faar jeg det», sagde han, «skal Fæstningen komme istand, og jeg skal passe paa, at ingen Svensk slipper igjennem».

Olsson var på den tid da den refererte samtale fant sted fremdeles statsråd ved Stockholmvadlingen, men han ble som tidligere nevnt kalt tilbake en måneds tid senere for å gjeinntre som forsvarsminister, et embete han ble sittende i ytterligere tre år. Først da (1898) ble han kommandant på Oscarsborg. Han opplevde å få se at det ikke ble aktuelt å bruke de forsvarsmidler som ble montert på Oscarsborg i 90-årene mot svenske inntrengere, men hadde ingen mulighet til å forutse at det var disse stridsmidler som stoppet Hitlers invasjonsflåte 9 april 1940, et halvt hundre år senere.

8. Marts 1895

Fremdeles stille. Ingen ved, hvad der brygges om eller mod Norge borte i Sverige. Den svenske Orlogsflaade med en Overadmiral i Spidsen udrustes fra Carlskrona. Dette er offentlig og aabenlyst. Men vor Flaade udrustes ogsaa, saa begge Rustninger behøver kun at bety aarlige Øvelser, men kan betyde noget andet. Personlig kan jeg ikke tænke mig Muligheden af en

Krig. Men det er ikke udelukket, at en hel Nation kan bli vanvittig, det viser at Historie. Men Vanvid vilde en Krig være.

11. Marts 1895.

Politiken fremdeles Stille foran Stormen. Fra Stockholm berettes privat om stærk Udrustning af Stridskræfter. Meget kan være Skræmsler, og meget kan være Alvor. Gaar Svenskerne paa, da maa Kongen have erhvervet Samtykke af Stormagterne og føle sig sikker paa Rusland. Mulig hans Ven-skab med den tyske Keiser hjælper ham til aa faa frie Hænder mod Norge. --- Stillingen er tung og alvorlig. Alt beror paa Fasthed, Værdighed og Forstand.

I den opphetede og spenningsladede fasen som utspant seg våren 1895 ble det etter hvert klart for de norske myndigheter at landets svake forsvarsmessige stilling gjorde det utilrådelig å presse situasjonen for langt. Den 7. juni 1895 vedtok derfor Stortinget et kompromissforslag om å forhandle med Sverige om ordningen av både konsulatvesenet og utenriksstyret. Nordmennene måtte dermed erkjenne at svensk militær overlegenhet nok en gang drev Norge på defensiven i bestrebelsene for å oppnå likeverd med Sverige innen unionen.

I den lange og seige politiske kamp som var ført kjentes nederlaget smertelig. Men på det som så ofte er blitt heydet å være nordmanns vis å reagere på når det røyner på, så ble det også denne gangen virkelig tatt spennetak i nederlaget for å ruste landet til nye fremstøt i arbeidet for norsk selvråderett.

Moderniseringsprogrammet for Forsvaret, som det lenge hadde vært arbeidet med, men som på grunn av den vedvarende politiske strid hadde stått i stampe på grunn av mangel på bevilgninger, ble nu gitt høyeste prioritet. Et ekstraordinært forsvarsbudsjett ble vedtatt, som gjorde det mulig å fremskynde moderniseringen av Hæren, å forsterke Marinen – herunder anskaffelse av panserskip – samt å forsterke festningsanleggene langs grensen og innløpsforsvaret til de større byene og havnene i Sør-Norge. Det ekstraordinære budsjett innvarslet samtidig et mer langsiktig arbeid med å styrke Forsvaret som kom til å vedvare i tiden frem til oppløsningen av unionen i 1905.

Kommando og kontroll over Forsvaret

I oktober 1895 gikk regjeringen Emil Stang av og en samlingsregjering under Francis Hagerup overtok. Olsson fortsatte som forsvarsminister og ble sittende til 1898. Arbeidet med å styrke forsvaret fortsatte med full kraft. Kongen (Oscar II) reagerte riktignok på at forsvarstiltakene etter hvert så åpenbart ble rettet inn mot et mulig angrep fra Sverige, men lot ellers arbeidet gå sin gang.

En noe eiendommelig side ved situasjonen var det likevel at de militære tiltak var rettet inn mot den holdning som Kongen og de svenske myndigheter inntok i den konflikt som utspant seg, samtidig som Kongen i henhold til Grundloven hadde den øverste kommandomyndighet over det militære apparat som Norge bygget opp med full kraft. Kongen hadde m.a.o. kommandomyndighet over det militære apparat på begge sider i konflikten. Dette problem var ikke bare delikat, det var i høyeste grad også reelt. Det var ikke rart at nettopp dette forhold ble fulgt med våkent øye i Norge. Riktignok var ikke dette lenger en myndighet som Kongen kunne utøve alene, men adskillig hang nok i 90-årene igjen fra den tiden han kunne det og gjorde det. Det er på denne bakgrunn lett å forstå at søkelyset ble satt på behandlingsmåten av de saker som i grundloven er benevnt «egentlige militære Kommando-Sager».⁶

Det er i foregående kapittel gjort rede for de saker det her tale om og den behandlingspraksis som hadde utviklet seg. For oversiktens skyld gjentas at Grunnloven for de saker som den benevner «egentlige militære Kommando-Sager» foreskriver en prosedyre som gjør at disse saker unndras behandling i Statsråd og i den da gjeldende Grundlov også var unndratt kontrasingering. Det forelå imidlertid ikke noen definisjon som klarla hva betegnelsen «egentlige militære kommando-saker» omfattet.

Fremgangsmåten hadde hele tiden vært den at de øverste *militære sjefer* hadde foredratt kommandosakene for Kongen uten at statsrådene ble bragt inn i behandlingen. Dog forekom det at Kongen forela sakene for Statsrådet før han fattet sin beslutning, men som regel ble kommandosakene avgjort uten at noen statsråd ble bragt inn i behandlingssammenheng. Overgangen til parlamentarismen i 1884 endret ikke i første omgang denne behandlingsmåten.

I Stortinget ble ordningen sett på med misbilligelse. Ved behandlingen av Forsvarsbudsjettet i 1893 inndro Stortinget bevilgningen til de militære referenter i Stockholm som gjorde det mulig for de militære sjefer å foredra kommandosakene for Kongen også når han oppholdt seg der. Samtidig vedtok Stortinget at kommandosakene for fremtiden skulle avgjøres av Kongen etter foredrag av Forsvarsministeren eller en annen statsråd ikke som tidligere av de øverste militære sjefer. En ytterligere presisering av ansvarsforholdet kom året etter (1894) om «at enhver Kommandosag skal afgjøres under konstitusjonelt Ansvar af vedkommende foredragende Statsraad, hvad enten den bestaar i en for et enkelt Tilfælde af Hans Majestæt udfærdiget Befaling, eller den indeholder en Bestemmelse om, i hvilket Tilfælde Hans Majestæt overlader Afgjørelsen til underordnet Instants».

Dermed skulle en tro at problemet med kommandosakene var bragt inn under full kontroll av regjeringen, i hvert fall hva de formelle sider angikk. Men så var tydeligvis ikke tilfelle, hvilket førte til at saken igjen kom opp i Stortinget i 1896. Denne gangen dreiet spørsmålet seg like meget om *hvilke* saker som kom inn under prosedyren for kommandosaker som selve behandlingsprosedyren. Det var Jørgen Løvland som i 1896 i Stortinget stilte spørsmål til regjeringen om det var riktig at det var gitt nye bestemmelser om nummerering av Marinens fartøyer, og i så fall hva bestemmelsene gikk ut på og i hvilke former bestemmelsene var fattet og iverksatt. Og det var forsvarsminister Olsson som på regjeringens vegne måtte svare på spørsmålet.

Noen fullstendig avklaring der og da kunne ikke gis, med den følge at saken ble underkastet en omfattende behandling i Stortinget. Allerede valget av behandlingsmåte indikerte at det her dreiet seg om en oppryddingsaksjon. Slutfasen kom i Innstilling til Stortinget XXXVIII fra 1896 som bærer tittelen: «Indstilling fra den kombinerede Konstitutions- og Militærkomite i Andledning af Repræsentanten Løvlands Forespørgsel vedkommende Torpedobaadenes Nummerering».

Av dette dokument fremgår at sakens sammenheng var som følger: Ved kongelig resolusjon på kommandovei (desember 1895) var det bestemt at navnene på Marinens torpedobåter skulle sløyfes og erstattes med numre med like tall. Begrunnelsen for endringen var at man ville unngå «en i Tilfælde af Fællesmanøver mislig Sammenblanding af de norske og svenske Baades nummere».

I en ny «Parolbefaling» utstedt mens saken var under behandling i Stortinget (31 mars 1896), ble beslutningen om å sløyfe navnene annul-

lert, og det ble samtidig presisert at nummereringen kun skulle brukes ved fellesøvelser med den svenske marine.

Den kombinerte Konstitusjons- og Militærkomite sa seg tilfreds med at den konkrete sak dermed var løst på en tilfredsstillende måte i og med at torpedobåtene skulle beholde sine navn og at numre bare skulle anvendes «for de formentlig ikke ofte inntræffende Tilfælde af Fællesmanøvre med en svensk Flaade». Det presiseres samtidig at man gjennom den avklaring som hadde funnet sted hadde fått fjernet inntrykket av at det dreiet seg om en «Sammenblanding af to selvstændige Staters Skibe til én Flaade».

Men Stortinget var kanskje ennu mer opptatt av de rent prinsipielle sider av saken. Det ble foretatt en grenseoppgang for å klarlegge hva som var kommandosaker og hva som ikke var det – for første gang siden unionen ble etablert. Den opplisting som ble foretatt viste at den aktuelle sak med torpedobåtene ikke kom inn under det som kunne betraktes som kommandosak, den angikk «Krigsmateriellets Bestyrelse» og var dermed en regjeringssak, «og kan Kongen i det ene Tilfælde handle efter Forgødtbefindende med hensyn til, hvad han finder at burde inddrage under «militære Kommandosager» saa kan dette ogsaa tænkes at kunne ske i andre – med andre Ord: der mangler de fornødne Bestemmelser i saa Henseende».

Med sikte på å oppnå bedre politisk kontroll over virksomheten, ble søkelyset også rettet mot de organisatoriske forhold i trekanten: Kongen som Øverstbefalende, Den politiske ledelse/Forsvarsministeren, og Sjefene for Armékommandoen og for Marinekommandoen. Det var tydelig at det knirket her. Til dels skyldtes nok dette den evige sannhet at gammel vane er vond å vende. Men det skyldtes nok også mangler i bestemmelsesverket, og i en viss utstrekning kunne det nok også skorte på viljen til å innordne seg under de nye tingenes tilstand.

De impliserte instanser – Kongen – Regjeringen/Forsvarsministeren – De militære sjefer – hadde forståelig nok i en slik overgangsfase en noe forskjellig oppfatning av sin egen plass i systemet og av sin egen kompetanse. I forholdet Regjeringen/Forsvarsministeren – Kongen ble den formelle siden av saken et godt stykke på vei ordnet ved en bestemmelse (Kgl.res.2.desember 1899) som gjorde det klart at den statsråd som foredro kommandosakene for Kongen hadde rett og plikt til å *ta standpunkt* til saken.⁷

Men i den situasjon som hersket i 90-årene var det nødvendig å sikre

full norsk egenkontroll over Forsvaret om det skulle komme til et væpnet oppgjør med Sverige. Man måtte være forberedt på at det kunne bli nødvendig å skjære over kommandolinjen til Kongen helt og at Regjeringen – muligens uten Kongens vilje eller medvirkning – måtte fremstå som det øverste kommandoorgan. Ellers kunne de store anstrengelser som var i gang med å bedre Norges forsvarsmessige stilling overfor Sverige være forgjeves.

Den omorganisering som Stortinget hadde antydnet og etterlyst – bl. a. under behandlingen av saken vedrørende nummeringen av torpedobåtene – kom i 1899. Todelingen av Forsvarsdepartementet etter forsvarsgrener ble beholdt, dog slik at Arméavdelingen ble benevnt Arméstyrelse og Marine-avdelingen benevnt Marinestyrelse. De to øverste militære sjefer Kommanderende General og Kommanderende Admiral ble samtidig sjefer for de respektive styrelser, under «overstyrelse» av Sjeften for Forsvarsdepartementet/Forsvarsministeren. Kommanderende Generals og Kommanderende Admirals militære stabsorganer ble organisasjonsmessig holdt utenfor departementet. En viktig begrunnelse for dette var – slik det ble uttrykt under Stortingets behandling av saken – et ønske om at de militære forslag og planer skulle fremkomme som selvstendig utarbeidede fagmilitære forslag som skulle følge Regjeringens egne forslag til Stortinget. Dette er forøvrig en praksis som har vært opprettholdt under de skiftende regjeringer opp til idag. En annen viktig endring i organisasjonen var at det i Marinen ble etablert en Generalstab, i likhet med ordningen i Hæren.

Den ledelsesordning som ble innført for Forsvaret i 1899 kom til å bestå til 1910, og det var således med denne organisasjonen Norge møtte de dramatiske hendinger som utspant seg under oppløsningen av unionen i 1905.

Etter vedtaket av den nye organisasjon kunne da Generaløyntnant Hans Peter L'orange innta sitt embete som Kommanderende General og Sjef for Arméstyrelsen i departementet og Viseadmiral Georg Fredrik von Krogh innta sitt embete som Kommanderende Admiral og Sjef for Marinestyrelsen. Generalmajor Håkon Bernhard Hansen var sjef for Hærens Generalstab, og kontreadmiral Urban Jacob Rasmus Børresen ble den første sjef for den nyopprettede Marinens Generalstab.

Forsvarsminister var generalmajor Peter Theodor Holst, forøvrig identisk med formannen i «den kombinerende Konstitutions- og Militærkomite» som i 1896 behandlet og avga innstilling til Stortinget i

saken om torpedobåtenes nummerering. Han var da formann i Militærkomitéen.

Nye forhandlinger, nye skuffelser, nye fremstøt

Mens arbeidet med å styrke Forsvaret og å omorganisere ledelsessystemet pågikk for fullt, gjorde en svensk-norsk unionskomite i 1895 et mislykket forsøk på å komme frem til enighet om veier å gå for å løse de sentrale spørsmål i den pågående strid. Da forhandlingslinjen ikke førte til et akseptabelt resultat, programfestet Venstre ved stortingsvalget i 1897 kravet om egen norsk utenriksminister og eget norsk konsulatvesen. Den store oppslutning partiet fikk ved valget (over 2/3 av mandatene) måtte tolkes som uttrykk for folkets vilje i de to nevnte sentrale spørsmål. Dermed var også den politiske linje staket ut for den nærmeste tid fremover.

Det ble ny regjering i 1898 utgått av Venstre, med Johannes Steen som statsminister (hans annen regjering). Olsson gikk av som forsvarsminister og ble avløst av Peter Theodor Holst, som dermed tok sin annen tøm som forsvarsminister. Holst hadde i lengre tid markert seg som politiker, og ble allerede i 1886 valgt inn på Stortinget fra Nord-Trøndelag. Han hadde i tillegg til sin tidligere periode som Forsvarsminister også arbeidet adskillig med forsvarets saker i Stortinget, bl.a. som formann i Stortingets Militærkomité. Som yrkesoffiser avanserte han til generalmajor. Holst gikk ut av regjeringen i 1900 da han ble utnevnt til fylkesmann. Han ble avløst av en mann som allerede hadde markert seg sterkt i arbeidet med å styrke og utvikle Forsvaret: oberst Hans Georg Jacob Stang (ofte benevnt Georg Stang).

En annen offiser som kom inn i regjeringen samtidig, og som senere kom til å gjøre seg bemerket som offiser, var kommandørkaptein Christian Sparre. Han var varamann til Stortinget for Venstre fra Østfold, og var sjef for Sjøkrigsskolen da han gikk inn i regjeringen. Hans tid som statsråd varte bare ca. ett år, hele tiden ved Stockholmsavdelingen, og han forlot regjeringen i 1901 da han ble utnevnt til viseadmiral og beordret til stillingen som Kommanderende Admiral og sjef for Marinestyrelsen.

Oberstløytnant Georg Stang ble nr. 8 i rekken av forsvarsminister. Han var oberstløytnant i Kystartilleriet og kommandant på Agdenes

festning da han i november 1900 tiltrådte embetet. Politisk hørte han til i Venstre. I så måte var han arvelig belastet, i det hans far av samme navn var statsråd i Norges første parlamentariske regjering med Johan Sverdrup som statsminister. Han hadde der innehatt flere statsrådspos- ter og var også statsminister ved Stockholmsavdelingen (1888/89).

Stang var 42 år da han ble forsvarsminister. Han hadde gjort seg sterkt gjeldende i forsvarsdebatten og hadde en omfattende og meget aktiv tjeneste bak seg som artillerist. Sine kunnskaper og sin innsikt hadde han supplert gjennom studier i utlandet. I 1898 var han således «krisstipendiat» i den spansk-amerikansk krig, og skrev med grunnlag av sine erfaringer derfra en rekke avhandlinger som bidrag til forsvarsdebatten i Norge. Han var også medlem av den 3-manns befestningskomité som utarbeidet planen for utbygging av grensefestningene mot Sverige. Sekretær i denne komite var en offiser som senere skulle komme til å gjøre seg bemerket bl.a. som forsvarsminister – kaptein Christian Holtfodt. Forslagene som denne kommisjon la frem fulgte Stang opp da han i 1900 som forsvarsminister fremmet proposisjon til Stortinget om å bevilge 3 mill. kroner ekstraordinært til utbygging av festningsanlegg og til fornyelse av feltartilleriet.

Stangs holdning og innsats var hele tiden rettet inn på det å sette forsvaret i stand til å ta oppgjøret med Sverige om det skulle bli nødvendig for å oppnå full norsk selvstendighet. I så måte ville han vel i dagens terminologi ha blitt benevnt «hauk». Men det var da likevel denne harde, kompromissløse holdning og de forsvarsanstrengelser som sprang ut av den som gjorde inntrykk på Sverige når det kom til den store prøven i 1905. Det var også Stangs faste, kompromissløse holdning i spørsmålet om full selvstendighet som forårsaket at han forlot regjeringen Blehr i 1903. (Steen ble p. g. a. sykdom avløst av Blehr som statsminister i 1902). Stang fant ikke å kunne akseptere det forslag til utenriksordning som en forhandlingsdelegasjon på 3 norske og 3 svenske regjeringsrepresentanter la frem og som regjeringene i de to land fremmet for Stortinget og Den svenske riksdag.

Etter forslaget (som er blitt benevnt «kommunikéet») skulle hvert av de to land ha eget konsulatvesen som skulle sortere under de respektive lands myndigheter. Forholdet til utenriksministeren skulle ordnes ved likelydende lover i de to land. Etter Stangs oppfatning gikk ikke forslaget langt nok i å gi Norge kontroll over utenriksstjenesten. Hans linje, som han hevdet med stor styrke i all sin ferd, var full norsk selvstendighet, intet mindre. Men hans holdning, som han hadde hevdet gjennom

flere år, var koplet sammen med hans utrettelige arbeid for å redusere mulighetene for at virkeliggjørelsen av dette mål skulle føre til væpnet oppgjør mellom Norge og Sverige. Også ut fra dette synspunkt mente han at tidspunktet var riktig. Det svenske forsvar var under omorganisering og ville snart fremstå i forsterket form som ville øke den svenske styrkeoverlegenhet og derved svekke Norges forhandlingsposisjon, samtidig som det ville øke risikoen for væpnet oppgjør. Da han ikke fikk medhold for sin linje fant han det riktig å gå ut av regjeringen (sammen med Wollert Konow).

Vurdert ut fra hans ferd i ord og handling fremstod Georg Stang på den tiden som den politiker som kanskje best forstod sammenhengen mellom de nasjonale mål og krav og den rolle det militære styrkeforhold spilte i bestrebelsene for å nå målene.

Etter avgangen som forsvarsminister ble Stang beordret som kommandant på Oscarsborg med Svelvik festning, men fortsatte også kampen for full norsk selvstendighet da det kom til oppgjøret i 1905. Da han døde i 1907 knapt 50 år gammel, ble Georg Stang stående som eksemplet på den norske frihetskjemper som viet hele sitt liv til den kompromissløse kamp for Norges fulle selvstendighet. Året etter hans død reiste Noregs bondeungdomslag en minnestøtte over ham i Holmenkollåsen og noe senere ble også en statue over ham avslørt på hans grav på Vår Frelzers gravlund i Oslo.

Kaptein Thomas Thomassen Heftye ble Stangs etterfølger som forsvarsminister (den 9. i rekken).

Heftye var meget velutdannet, militært og sivilt, og gjorde seg sterkt gjeldende på en rekke områder, både som militær fagmann, som forretningsmann og ikke minst som utbygger av vårt telekommunikasjonsnett, det siste som Telegrafdirektør.

Hans funksjonstid som forsvarsminister ble kort, bare ca. 4 måneder. Den ble etterfulgt av en periode som militærrådgiver ved Stockholmsavdelingen i den viktige og kritiske periode frem til 1905.⁶⁾

Stortingsvalget i 1903 førte til ny samlingsregjering bestående av 5 representanter fra Høyre og 5 fra Venstre, med Georg Francis Hagerup som statsminister (Hagerups 2. regjering). Oberstløytnant Oscar Sigvald Julius Strugstad avløste Heftye som forsvarsminister. Strugstad var oberstløytnant i Generalstaben da han ble forsvarsminister. Politisk tilhørte han venstrefløyen i Samlingspartiet. Hans funksjonstid som forsvarsminister ble ca. halvannet år, til regjeringsskiftet i mars 1905.

Han gikk da tilbake til sitt yrke som offiser og arbeidet meget med Forsvarets organisasjon. Dessuten viet han sin interesse til Det frivillige skyttervesen og nedla et betydelig arbeid for idrettsbevegelsen. I 1914 ble han Sjef for Generalstaben og tjenestegjorde i denne sentrale stilling i de krevende år som fulgte.

Mot unionsoppløsning og grensevakt

Stortingsvalget i 1903 gav flertall til Høyre sammen med moderate og liberale grupperinger av Venstre, med tilsammen 62 mandater, mens det «rene» Venstre fikk 55 mandater. Den regjering som Francis Hagerup deretter dannet, forutsatte en videreføring av den forhandlingslinje med Sverige som det var lagt opp til i det foran omtalte forlik («kommunikéet») – og som førte til at forsvarsminister Georg Stang i protest forlot regjeringen Blehr om våren samme år (1903).

Det trakk imidlertid ut før forhandlingene kom i gang, og når så først skjedde vinteren 1904/05, viste det seg at svenskene hadde snudd, og at de nye krav og forutsetninger som svenskene da la til grunn var fullstendig uantakelige for Norge. En sterkt medvirkende årsak til endringene i den svenske holdning var at den russisk-japanske krig hadde engasjert Russland så sterkt at det ga Sverige større handlefrihet vestover – overfor Norge. Særlig utslagsgivende var det at den russiske østersjøflåte ble overført til Stillehavet høsten 1904, hvor den i mai 1905 ble ødelagt i slaget ved Tsushima.

Uenighet innen den norske regjering om den videre fremgangsmåte førte til at regjeringen Hagerup våren 1905 gikk i oppløsning. Det var samtidig klart at man sto overfor en meget vanskelig valgsituasjon som kunne få avgjørende betydning for landets skjebne i lang tid fremover. Utviklingen skulle da også komme til å vise at Norge gikk inn i det mest farefylte halvår i hele unionsperioden.

At Christian Michelsen ble den nye Statsminister var ingen tilfeldighet. Han var kjent og anerkjent så vel innen som utenfor de politiske kretser. Som Jørgen Løvland karakteriserte ham: «Han var omtenk-som, klok, rask og gløgg. Og han er djerv, liketil, uvøren når han har tenkt saken igjennom og satt viljen til. Først veie og så våge kunne være valgsproget hans». Michelsen hadde dessuten et klart regjeringensprogram i den saken som sto øverst på dagsorden: Enten eget norsk konsulatvesen eller oppløsning av unionen.

Dette var et program etter Løvlands smak. Da han ble bedt om å gå inn i regjeringen som statsminister og sjef for statsrådsavdelingen i Stockholm, svarte han straks ja. Dermed var de to viktigste brikker i regjeringsdannelsen på plass. Det skulle da også vise seg etter hvert at de to statsministre kom til å nære en uvanlig sterk beundring for hverandre.

Det var også klart i den situasjon som hersket at posten som forsvarsminister var meget viktig, og at det måtte settes meget inn på å få rette mann i dette verv. Da Løvland overfor Michelsen foreslo oberst Georg Stang, hadde Michelsen allerede snakket med generalmajor Olsson, som hadde sagt ja til å bli forsvarsminister. (Olsson var i Høyre, Stang i Venstre – som Michelsen og Løvland). Den 13 mai 1905 – tre måneder før unionsoppløsningen, ble så Chr Michelsens samlingsregjering dannet. For Olsson ble dette hans tredje runde som forsvarsminister. Han hadde avansert til generalmajor, og ble beordret som Kommandant på Oscarsborg med Svelvik befestninger da han gikk av fra sin annen runde som forsvarsminister i 1898. Ved omorganiseringen av artilleriet i Hæren i 1899 ble Kystartilleriet utskilt som eget våpen, og Olsson ble da beordret som den første Generalinspektør og Chef for Kystartilleriet. Så ble han altså på ny forsvarsminister i mars 1905.

At vervet som forsvarsminister falt på Olsson i den spenningsladede situasjon som landet var i, ble følt som en betryggelse. Han hadde erfaring og han hadde vist seg som en handlingens mann. Den som kom til å bestyre stillingen som Generalinspektør og Chef for Kystartilleriet i Olssøns fravær, var tidligere forsvarsminister Georg Stang. Hans egentlige stilling på det tidspunkt var Kommandant på Oscarsborg festning.

Divergensen mellom Michelsen og Løvland i personvalget til forsvarsministerposten hadde nok sitt grunnlag i den sterke beundring som Løvland følte overfor Georg Stang. Av korrespondanse mellom de to fremgår at de pleiet nær kontakt og at Løvland gjerne søkte råd hos Stang i de vanskelige saker som sto på den politiske dagsorden. Dette er kanskje også forklaringen på at de sto skulder ved skulder i arbeidet for en løsning på konsulatsaken og utenriksordningen. *Løsning nå* – vi står foran et klimaskifte som kan svekke vår forhandlingsposisjon – var deres linje.

Den politiske ledelse sto mer samlet enn tidligere om sluttmålet, og opinionen i folket var giret opp til den avgjørende kamp. Forsvaret var i en helt annen forfatning enn tilfellet var i 1895 da Norge måtte kapi-

tulere overfor den svenske trusel om bruk av militær makt. Det spennetak i nederlaget som det norske folk tok da, hadde i de ti år som var gått satt nordmennene i stand til å møte svenskene mer som likemenn. Det svenske forsvar var under omorganisering: snart ville det stå frem i forsterket form. For Norge gjaldt det derfor å handle raskt.

De suksessive regjeringer hadde gjennom lengere tid viet kommandoordningen særlig oppmerksomhet. Den dominerende stilling som unionskongene hadde inntatt, var stadig blitt svekket. Kommandomyndigheten var bragt inn under full kontroll av den politiske ledelse. I den situasjon som hersket i 1905 var det likevel grunn til å stille spørsmålet om ordningen var god nok til å sikre effektiv ledelse av de norske styrker i tilfelle det skulle komme til det verste.

Den omorganisering av forsvarets øverste ledelse som ble foretatt i 1899, ga forsvarsministeren en meget sterk stilling. Dels ved at Kommanderende General og Kommanderende Admiral var sjefer for de respektive styrelser (Arméstyrelsen og Marinestyrelsen) i Forsvarsdepartementet under «overstyrelse» av Forsvarsministeren. Men også i det forhold at det i ledelsesordningen inngikk et organ for behandling av «spørsmål af særlig betydning vedrørende landets forsvar» benevnt «Norges forsvarskommisjon» (opprettet ved Kgl. res. 20 oktober 1900), med Forsvarsministeren som formann og med Kommanderende General, Kommanderende Admiral, Chefen for Generalstaben og Chefen for Admiralstaben⁹⁾ som medlemmer. I så måte skulle man hva de formelle organisatoriske sider angikk være beredt til å møte en situasjon om kommandolinjen til unionskongen skulle bli brutt.

I den situasjon man gikk inn i i mars 1905 var det også naturlig å stille spørsmålet om man hadde funnet de rette menn for de mest krevende nøkkelposisjoner. At dette ble overveiet og drøftet internt er det liten tvil om. Men opplysningene om de overveielser som ble foretatt er naturlig nok sparsomme. Den tidligere nevnte divergens mellom de to statsministre Michelsen og Løvland om valget av forsvarsminister gir et lite innblikk i så måte. Et videre innblikk får vi fra Løvlands opptegnelser (Menn og minner fra 1905):

«Kommanderende General dengang var Ole Hansen. I tilfelle av krig var det imidlertid Løvlands oppfatning, at ingen mann var bedre skikket til kommanderende general enn kommandanten på Oscarsborg, oberst Georg Stang. Men da han foreslo Stang for statsminister Michelsen holdt denne på at statsråd Olsson skulle stilles i spissen for Hæren. Et par år efter, da

Georg Stang var død og Michelsen gikk sammen med Løvland fra kirkegården etter å ha fulgt Stang til graven, sa Chr Michelsen: «Du hadde rett, Løvland, da du i 1905 foreslo oberst Stang til kommanderende general, for nu efterat jeg har lært å kjenne Stang, har jeg erfart at han var den mannen du sa han var».

Nærmere dette er det vanskelig å komme i kommando-spørsmålet. De militære sjefer som i 1905 inngikk i den øverste militære ledelse var: Kommanderende General og Chef for Arméstyrelsen, generaløytnant Ole Hansen, Chef for Generalstabten, generalmajor Hakon Hansen, Kommanderende Admiral og Chef for Marinestyrelsen, viseadmiral Christian Sparre og Chef for Admiralstabten, kontreadmiral Urban Børresen. I tilknytning til det som er referert ovenfor fra de to statsministre, kan tilføyes at det ikke er noen indikasjoner på at det var noe å utsette på Ole Hansen som Kommanderende General. Han var 63 år i 1905 og hadde da sittet i sin stilling i to år.

Med den linje som regjeringen hadde staket ut, skjedde utviklingen raskt i de påfølgende tre måneder frem til 7 juni 1905. Vi skal her ikke gå inn på den konstitusjonelle prosess som førte til oppløsningen av unionen, men heller se på de forsvarsforberedelser som ble truffet og det spill som utfoldet seg på begge sider av grensen.

I junidagene var spenningen stor på begge sider av grensen. I Norge var stemningen høy, preget av optimisme, i Sverige av bitterhet over den norske steilhet og det som ble oppfattet som norsk selvtekt.

Den militære beredskap spøkte i bakgrunnen på begge sider, selv om styrkene i første omgang ikke ble mobilisert. Holdningen på svensk side var likevel en annen enn den som var fremherskende da nordmennene fant å måtte vike unna i 1895. Etter hvert som det ble klart for de svenske myndigheter og svensk opinion at det denne gangen ikke var nok med sabelrasling, kom sterke krefter i bevegelse som advarte mot at svenskene grep til våpen for å tvinge nordmennene til lydighet.

Likevel, stemningen var meget opphisset på begge sider. Meget prestisje sto på spill, meget gammelt agg skulle få utløsning, megen gammel urett skulle ryddes unna. I den opphetede atmosfæren som rådet kunne alt skje. Det ble en het sommer og en ennu hetere høst.

Tampen brenner

Stortingets 7. junibeslutning om å oppløse unionen utløste en vill jubel i Norge. Men da det ut på sommeren og høsten ble klart at svenskene krevt forhandlinger om vilkårene for oppløsningen, begynte jubelen å vende seg til bitterhet. Ennu sterkere ble reaksjonen da de svenske krav ble kjent og det brygget opp til forhandlinger i Karlstad.

Det var særlig to av svenskernes krav som satte sinnene i kok. Det ene var at svenskene ønsket en klar bekreftelse på at folkeviljen sto bak beslutningen om å gå ut av unionen. Her tok nordmennene selv initiativet gjennom folkeavstemningen 13. august. Det andre – og vanskeligste – var kravet om at festningsverkene langs grensen skulle fjernes. Kravet om en ubefestet sone langs grensen rammet ensidig norske interesser i og med at det bare rammet norske grensefestninger.

Kravet om nedleggelsen av grensefestningene forsøkte svenskene å underbygge med hensynet til svenske sikkerhetsinteresser. Svakheten i dette argument ble på en genial måte avdekket ved et norsk motforslag om etablering av en fullstendig nøytral sone langs grensen og på begge sider av grensen. En slik sone ville på en uomtvistelig bedre måte tilgodese de påberopte svenske sikkerhetshensyn, men forslaget ville også påføre Sverige større forpliktelser. Forslaget bragte m.a.o. striden mer over på svensk område enn det svenske forslag om grensefestningene, som bare rammet Norge. Det norske motforslag ga dermed et mer likeverdig grunnlag for forhandlingene i Karlstad.

Folkeavstemningen 13. august 1905 om oppløsningen av unionen viste en helt overveldende tilslutning fra det norske folk til den beslutning som Stortinget hadde fattet; hele 368 208 (menn) stemte for – bare 184 stemte mot. I tillegg ble det fremlagt en støtteadresse til Stortinget underskrevet av 244 765 kvinner. Klarere uttrykk for folkeviljen til støtte for en enkelt sak er neppe noen gang ellers kommet til uttrykk i Norge. Resultatet av folkeavstemningen kom som en stor overraskelse på svenskene, som hadde uttrykt tvil om hvorvidt Stortingets 7. junibeslutning om oppløsningen av unionen var i samsvar med folkeviljen. Resultatet forsterket også den norske posisjon i de forstående forhandlinger i Karlstad, samtidig som det var et klart signal til utenverdenen om hvor det norske folk sto i forholdet til unionen.

Den 31. august møttes delegasjonene i Karlstad. Den norske delega-

sjon besto av statsministeren (Christian Michelsen), stortingspresidenten (Carl Berner), utenriksministeren (Jørgen Løvland – han gikk av som statsminister ved statsrådsavdelingen i Stockholm da denne ble nedlagt som følge av 7. junibeslutningen og gikk inn i regjeringen som Norges første utenriksminister fra samme dato) og høyesterettsadvokat Benjamin Vogt. Delegasjonen hadde også med seg et antall rådgivere, deriblandt forsvarsministeren (Olsson).

Forhandlingene ble som ventet harde. Det var særlig det svenske krav om nedleggelse av grensefestningene mot Sverige som vakte voldsom harme på norsk side. Kravet rørte ved sirkler som for nordmennene var nærmest hellige. De kunne heller ikke begrunnes ut fra kravet til svensk sikkerhet og ble oppfattet som et siste spark fra svensk side for å dymke nordmennene.

Med den avstand vi idag har til forhandlingene i Karlstad er det kanskje vanskelig å forstå at sinnene kunne komme slik i kok som de virkelig gjorde, og at de gjenstående problemer representerte en akutt krigsfare mellom «broderfolkene». En medvirkende årsak til at vi har vanskelig for å sette oss helt inn i situasjonen slik den ble følt da det sto på som verst er jo – ved siden av at «tid leger alle sår» – at det på begge sider av grensen etterpå var et ønske om å legge stridsøkene ned og la sårene gro. Etter hvert kom man endog til å se på grensevakten i et romantisk skjær. Det ble jo ikke krig, og tjenesten på grensen etterlot også en god del humoristiske episoder – sanne eller ikke sanne.

Men i august – september 1905 var det dødsens alvor. Forsvaret ble satt i alarmberedskap på begge sider av grensen da forhandlingene i Karlstad begynte.

Da delegasjonene etter to ukers forhandlinger tok en ukes pause og reiste hjem for å konferere med sine respektive myndigheter, var situasjonen så spent at forsvarsminister Olsson ga ordre om mobilisering av styrkene på Østlandet. Dette bragte 22 000 man under våpen i tillegg til at hele den norske flåten ble gjort kampklar. Et resymé fra Jørgen Løvlands notater og beretning kan illustrere den situasjon som rådet:

«Både i Stockholm og Kristiania antok man at krigen sto for døren, men der var ingen panikk å spore. Etter regjeringens ordre ble alle telegraf- og telefonstasjoner holdt åpne natten til den 14. september og så fulgte innkallelsen til soldatene slag i slag. Ordren ble punktlig adlydt og patriotisk grepe møtte mann av huse for å verne fedrelandet. Man kunne si at i 1905

«lyste baunene og budstikken løp fra granne til nærmeste granne» liksom i gammel tid. Soldater og offiserer hastet under fanene. Den 15. september 1905 sto Norge klar til å ta mot de første angrepene. Under Karlstadforhandlingene marsjerte flere regimenter gjennom Karlstad, trolig i et forsøk på å imponere den norske delegasjon til forhandlingene. På ferden til Karlstad fikk vi en kjenste av hvor alvorlig situasjonen var da vi først på norsk side og siden på svensk side av grensen så den prektige skare av ungdom som sto under fanene. Og vi sa til oss selv at vi måtte gjøre hva vi kunne for å unngå at denne prektige ungdom fra begge land skulle gå løs på hverandre.

Så langt utenriksminister Jørgen Løvland. Den 23. september var delegatene i Karlstad etter harde forhandlinger blitt enige om en protokoll. Den norske delegasjon hadde holdt sterkt på å bevare de gamle festningsverkene Fredriksten og Kongsvinger, og hadde lyktes i det.

Under den påfølgende ratifikasjonsdebatt i Stortinget, hvor det fra enkelte hold ble rettet kritikk over at det var vist for stor ettergivenhet i spørsmålet om grensefestningene, sa utenriksminister Løvland at det var øyeblikk under forhandlingene da han satt og så på klokken for å registrere det eksakte tidspunkt for sammenbruddet i forhandlingene og da krigstilstand ville ha vært uungåelig.

«Tingene var da kommet i en stilling hvor ikke menneskers vilje lenger råder, men hvor begivenhetens hjul ruller med uimotståelig makt fremover, menneskene er da underkastet begivenhetenes egen makt, og jeg tilstår, at jeg synes, den mulighet og den sannsynlighet er meget alvorlig».

Men den store skuffelse som mange følte, ble nok overgått av en alminnelige lettelse over at det ikke kom til kamphandlinger. Til tross for den tilspissede konflikt var det både i Norge og i Sverige sterke krefter i sving for å forhindre at konflikten skulle bryte ut i væpnet oppgjør. Endog Kongen (Oscar II) gikk sterkt inn for at nordmennene burde få det som de ville og at væpnet oppgjør burde unngås.

Hvor nær vi var krigen i 1905 vet vi egentlig ikke. Det vi dog kan si med temmelig stor grad av sikkerhet er at den militære motstandsevne, som Norge gjennom utbyggingen av sitt forsvar hadde makten å etablere i forholdet til Sverige, på en avgjørende måte ga de norske forhandlere en ryggdekning som gjorde det mulig for dem å stå på sine krav.

Så vel realitetene som fornuften gjorde at Norge vant sin selvstendighet. Og det tjener de menn som satt med ansvaret til stor ære.

Fra Kielerfred til Karlstadfred

Den tyveårsmarsj som begynte med overgangen til parlamentarismen i 1884 og med reformarbeidet i Forsvaret, førte Norge frem til full selvstendighet etter over 500 år under fremmedvelde. Veien frem mot målet var fylt med politiske kamper i Norge – som så ofte ellers – ut fra forskjellige oppfatninger om hva som gavnet landet best.

Et karakteristisk trekk i utviklingen i denne tyveårsperiode var en sterk erkjennelse av den rolle som Forsvaret måtte spille i frigjøringsprosessen. Slik situasjonen var, kunne ikke Forsvarets rolle i denne sammenheng markeres for sterkt. Men hovedlinjene i utviklingen taler likevel sitt tydelige språk. Ofte nok hadde Norge måttet vike unna og tåle nedverdiggelse på grunn av at vi ikke hadde maktmidler til rådighet i vernet av våre nasjonale interesser.

I virkeligheten begynte marsjen mot den fulle selvstendighet allerede i 1814. Den motstand mot unionen med Sverige som fra norsk side ble demonstrert ved å gripe til våpen i 1814, hadde sin store betydning for den videre utvikling. At nordmenn grep til våpen for å forsvare sin selvstendighet ble en klar markering til utenverdenen om hvor Norge stod i unionsforholdet med Sverige. Men kampen virket også samlende innad i Norge, samtidig som utfallet ble en påminnelse om hvor svak vår stilling var. Nederlaget overfor den overlegne svenske militærmakt i 1814 – sammen med de mange etterfølgende situasjoner da nordmenn måtte vike unna i sine krav om likeverd innen unionen som følge av den overlegne svenske militærmakt som spøkte i bakgrunnen – gjorde det klart for det norske folk at full norsk selvstendighet bare kunne vinnes ved at det også ble skapt større militær likevekt mellom de to land. Neppe noen gang i vår historie – har vi hatt en så bevisst harmonisering av forsvarspolitikken med den politiske utfoldelse forøvrig, rettet inn mot det å tjene det overordnede mål å skape full selvstendighet for Norge, som i oppløpet til unionsoppløsningen i 1905.

Fra union til verdenskrig

Nye muligheter, nye utfordringer

Oppløsningen av unionen måtte nødvendigvis føre til endringer i regjeringen. Statsrådsavdelingen i Stockholm falt bort og regjeringen ble styrket med egen norsk utenriksminister – Jørgen Løvland – som dermed ble Norges første utenriksminister. Christian Michelsen fortsatte som statsminister og Christian Olsson fortsatte som forsvarsminister.

Det ble avholdt folkeavstemning om landets styringsform, som viste at et overveldende flertall av nordmenn gikk inn for monarki som styringsform (259 563 stemte for monarki og 69 264 for republikk). Norge fikk på ny sin egen konge – Haakon VII, som holdt sitt første statsråd 27. november 1905. Grunnloven ble endret i samsvar med den nye situasjon som oppsto som følge av oppløsningen av unionen med Sverige.

Avviklingen av unionen og nedleggningen av grensefestningene førte til en drastisk endring i landets forsvarsmessige situasjon. Det måtte ta tid før sårene fra unionsoppgjøret grodde. Det var naturlig å stille spørsmålet om hvorfor det var så maktpåliggende for svenskene å få grensefestningene nedlagt. De representerte da ingen trussel mot Sverige. Var det for ydmyke nordmennene eller var det for å holde veien vestover åpen?

Hvorom enn dette var, var det uforsvarlig å la tilgangene til hovedstaden ligge ubeskyttet, det være seg tilgangene østfra eller sjøtilgangene sørfra. Dette hadde i virkeligheten vært det grunnsyn som hadde vært styrende for den utbygging av Forsvaret som hadde pågått gjennom lang tid. Striden om grensefestningene førte til at disse for Norge også fikk en egen symbolverdi av meget stor betydning. Grensefestningene med forlengelse til Fredrikstad mineforsvar Oscarborg med Svelvik befestninger og Tønsberg befestninger, utgjorde et sammenhengende forsvarssystem for tilgangene til hovedstaden og det sentrale Østland.

Denne kjensgjerning tok man også konsekvensen av organisatorisk.

Allerede da grensefestningene ble ferdige og bemannet i 1902, ble disse lagt under Kystartilleriet, som forøvrig som følge av dette fra da av – og for en tid fremover – ble benevnt Festningsartilleriet.

Men ved nedleggelsen av grensefestningene ble forsvarssystemet brutt. Oberst Georg Stang, som fungerte som Generalinspektør og sjef for Kystartilleriet mens Olssøn var forsvarsminister og som dessuten hadde vært en av hovedaktørene ved planleggingen og utbyggingen av grensefestningene lot ikke tiden løpe fra seg før han fremmet en plan om bygging av et sperresystem mot grensen til erstatning for de nedlagte grensefestningene. Forsvarsminister Olssøn, som i likhet med Stang hadde vært en av hovedaktørene i utbyggingen av festningssystemet, gikk inn for den plan som ble fremlagt, men da det ikke var mulig å få regjeringen med på planen forlot han regjeringen i 1907.

Det hadde stått strid om utbyggingen av festningene også i tiden før unionsoppløsningen. Innvendingene var da, slik vi også kjenner dem fra vår egen tid, at faste anlegg gir liten fleksibilitet i forsvaret. Mobilitet har stadig vært presentert som universalløsningen, stridskrefter som kan brukes over alt har vært argumenter som har gått igjen. Stridsutholdenhet er nødvendig sa festningstilhengerne, ellers kan man ende opp med noe som riktignok er fleksibelt, men som ikke *alene* gir tilstrekkelig utholdenhet i forsvaret av områder som det er av avgjørende betydning å holde. Dette var filosofien som dannet grunnlaget for de planer som Stang, Olssøn og Holtfodt gikk inn for. Og heldigvis for vårt land vant dette synet frem i tiden frem mot 1905.

Men etterpå?

Forståelsen av de muligheter som ligger i det å skape motstandsdyktige områdeforsvar på steder som det er av vital betydning å holde, gjennom en kombinasjon av fortifikatorisk utbygging og mobile strids-elementer, nådde sitt høydepunkt i Norge som ledd i unionsoppgjøret. Gjennom en systematisk organisatorisk, utbyggingsmessig, øvelsesmessig og ledelsesmessig tilrettelegging maktet man da å etablere et forsvarsopplegg som det sto respekt av. Dette til tross for – eller kanskje nettopp på grunn av – de sterke ressursbegrensninger som gjorde seg sjeldende.

Det «erstatningssystem» for grensefestningene som Georg Stang og Chr. Olssøn arbeidet for å få gjennomført, ble faktisk vekket til live

igjen i 1950-årene. I den tiden var de tre artillerivåpnene (Feltartilleriet, Kystartilleriet og Luftvernartilleriet) organisatorisk slått sammen i ett Artillerikorps i Hæren. Det var sjefen for Artillerikorpsset – generalmajor Reidar Holtermann – som tok initiativet til planleggingen. Under de studier og befaringer som ble foretatt (og som forfatteren deltok i) var det interessant å registrere hvor meget av den tenkning som dannet grunnlaget Stangs, Olssøns og Holtfodts planer som fremdeles hadde relevans for et forsvarssystem for hovedstaden og det sentrale Østland. Arbeidet med planene – i sin daværende form – ble skrinlagt som følge av at artillerikorpsset ble oppløst. Likevel – selv om det idag neppe er noen grunn til å frykte noen militære fremstøt mot Norge fra vår gamle unionspartner Sverige så skal vi ikke dermed unnlate å sikre oss mot militære fremstøt østfra og sydfra – rettet inn mot hovedstaden og det sentrale Østland!

Forsvarsministre kommer og går

Tiden som fulgte Olssøns avgang fra regjeringen i 1907 var preget av skiftende regjeringskonstellasjoner med tilsvarende stadige skifter i forsvarsministerembetet. I perioden 1907 til 1914 passerte ikke mindre enn 8 forsvarsministre revy. Det er i gjennomsnitt skifte oftere enn én årlig. Det var ikke til å unngå at slike stadige skifter i det viktige embete som forsvarsministerposten utgjør, også måtte få negativ innvirkning på virksomheten i Forsvaret i denne perioden. Det gjorde det ikke bedre at det i samme 7-årsperiode også var 5 skifter av statsministre og mange uoversiktlige og uklare regjeringskonstellasjoner. Det kan vanskelig bli hverken god innenrikspolitikk eller god forsvarspolitikk under slike forhold. Og det i en tid da det brygget opp til uro i Europa som også satte vårt land i fare.

Da Olssøn gikk av som forsvarsminister i 1907, tok statsminister Christian Michelsen over forsvarsministerposten for en kort periode. Men da også han gikk av kort etter (p. g. a. sykdom) ble det nytt skifte i forsvarsministerposten etter bare 5 måneder. Ny statsminister ble Jørgen Løvland og Karl Friedrich Griffin Dawes kom inn som forsvarsminister. Dawes ble den første forsvarsminister som hadde sin yrkesbakgrunn fra Marinen. Han var kommandør og sjef for Sjøkrigsskolen i Horten. Politisk tilhørte han Venstre, men hans politiske virksomhet hadde vesentlig begrenset seg til kommunepolitikken i Horten. Han

hadde en variert tjeneste bak seg i Marinen, tjenestegjort som avdelingsjef i Forsvarsdepartementet, foretatt flere studiereiser i utlandet og deltatt i en rekke offentlige kommisjoner til utredning av maritime spørsmål.

Dawes periode som forsvarsminister ble kort – bare 5 måneder – til regjeringen Løvland gikk av i mars 1908. I den nye regjering med Gunnar Knudsen som statsminister, ble Thomas Heftye forsvarsminister. Heftyes funksjonsperiode ble enda kortere – bare 24 dager. Grunnen til Heftyes korte funksjonstid var at han hadde stilt som betingelse for å overta forsvarsministerposten at regjeringen fikk tillitsvotum. Da den ikke fikk det, forlot han regjeringen. (Heftye var også forsvarsminister i Blehrs regjering i 1903).

Haakon Ditlev Lowzow etterfulgte Heftye som forsvarsminister. Han var oberstløytnant i Kavaleriet. Politisk tilhørte han Venstre, men han hadde ikke markert særlig seg som politiker. En viktig oppgave som falt på Lowzow var å løse forslaget til ny hærordning gjennom sluttbehandling i Stortinget. Dette var en sak som det hadde vært arbeidet med gjennom flere år, helt fra tiden før århundreskiftet, og en del endringer hadde da også vært vedtatt og gjennomført under veis. Enkelte av disse er nevnt tidligere, bl.a. omorganiseringen innen artilleriet og etableringen av Kystartilleriet som eget våpen.

De viktigste endringer var en organisasjonsmessig styrking av forsvaret i Nord-Norge, gjeninnføringen av regimentsordningen og en styrking av de faste kadrer. Behandlingsgangen var – som vanlig ved slike endringer – «lang og tornefull», og forslagene ble gjenstand for betydelige endringer under veis – endog til under sluttbehandlingen i Stortinget. Mange som har arbeidet med tilsvarende organisasjonsendringer i de senere år vil kjenne seg igjen ved å studere den aktivitet som utfoldet seg under arbeidet med omorganiseringen av Hæren i denne perioden, fra det første forslag ble fremlagt (av Kommanderende General, generalløytnant L'orange i 1900) til det ble sluttbehandlet i Stortinget 10 år senere for gjennomføring fra 1911. Lowzows funksjonstid som forsvarsminister ble vel ett år. Ved avgangen som forsvarsminister i august 1909 ble han utnevnt til generalmajor og beordret som sjef for Kavaleriet.

August Geelmuyden Spørck ble Lowzows etterfølger som forsvarsminister. Spørck var oberst og også aktiv politiker. Han tilhørte Venstre, som han representerte på Stortinget. Han deltok aktivt i den

forsvarspolitiske debatt og ivret sterkt for skyttersaken. Spørreks periode som forsvarsminister ble dog meget kort – bare 5 måneder. Da det ble regjeringsskifte i februar 1910, som følge av valgresultatet året før, gikk han tilbake til sin militære karriere, ble generalmajor og bl.a. Generalinspektør for Infanteriet.

Regjeringsskiftet førte til at Wollert Konow ble statsminister. Karl Sigwald Johannes Bull ble forsvarsminister. Bull var oberstløytnant og avdelingssjef i Forsvarsdepartementet da han ble forsvarsminister. Politisk tilhørte han Høyre, men han hadde ikke markert seg særlig som politiker. Han deltok i Karlstadforhandlingene i 1905 som militær sakkyndig. Hans hovedoppgave som forsvarsminister ble å gjennomføre den hærordning som skulle tre i kraft fra 1911. Bulls funksjonstid som forsvarsminister ble to år. En tid etter avgangen i februar 1912 ble han utnevnt til generalmajor og beordret som Generalinspektør for Infanteriet.

Regjeringen Konow gikk av i februar 1912 som følge av indre stridigheter og en ny regjering under Jens Kristian Bratlie overtok. For tredje gang i Forsvarsdepartementets historie tok statsministeren også over posten som forsvarsminister. I tillegg tok han også over Revisjonsdepartementet. At statsministeren tok over et departement i tillegg til statsministerposten var helt vanlig på den tiden. Men det å overta to departementer i tillegg til statsministerposten var uvanlig. At statsminister Bratlie også tok over som forsvarsminister hadde nok sammenheng både med det forhold at han var offiser av utdannelse, men også med at han gjennom lang tid hadde deltatt i utformingen av Hærens nye organisasjon.

I tillegg til sin utdannelse som offiser var han også jurist. Han var ekspedisjonssjef i Forsvarsdepartementet i dets tidlige barndom (1889), ble Generalkrigskommisær i 1898 og i tillegg overtok han også embetet som Generaladvokat. I flere perioder i tiden fra 1900 til 1918 satt han på Stortinget for Høyre – en lang periode som formann i Stortingets militærkomité. I den lange behandlingsprosess som arbeidet med omorganiseringen av Hæren gjennomgikk, hadde han en betydelig innflytelse på det endelige resultat. Kanskje ikke så rart da at han selv overtok som forsvarsminister da han dannet regjering? Da valget i 1912 gikk regjeringen Bratlie imot, gikk den av 1. januar 1913. Dermed var også hans tid som forsvarsminister forbi etter ett år i embetet.

Første verdenskrig er nær

Forsvaret bautet seg altså fremover i tiden fra 1905 gjennom skiftende politiske konstellasjoner. Oppmerksomheten i det politiske liv konsentrerte seg særlig om innenrikske problemer, med konsesjonspolitikk, avholdspolitikk og språkpolitikk som dominerende stridsspørsmål. For Forsvaret ble dette en tid for reorientering og konsolidering, både hva angår organisasjon og funksjon. Hovedinnretningen måtte dreies fra det å være instrument i unionsoppgjøret til det å ivareta landets sikkerhet i et Europa i uro og i opprustnings tegn.

Utviklingen førte til at den forsvarsbevegelse som hadde vokst frem under unionsstriden våknet til live og forsterket seg. Den ga god grobunn for en styrking av forsvarsinnsatsen. Men i det politiske kiv som hadde preget utviklingen i de senere årene var det vanskelig å finne plass til de forsvarsmessige tiltak som situasjonen krevet.

Den modernisering av Hæren som etter mange og lange utredninger og adskillig debatt trådte i kraft fra 1911 og som ble fulgt opp med styrking av de faste kadrer, representerte et positivt fremskritt. Men manglende oppfølging med bevilgninger til fornyelse av materiell og til øvelser, ga fortsatt en svak innsatsberedskap i Hæren.

Utviklingen i Marinen i tiden før og omkring 1905 ble sterkt hemmet av den strid som utspant seg innen toppledelsen, mellom Kommanderende Admiral, viseadmiral Sparre og Sjefen for Admiralstaben, kontreadmiral Børresen. Striden gjaldt interne tjenestelige disposisjoner, men av en slik art at de sterkt rammet Marinens utvikling og innsatsberedskap.

Sentralt i konflikten sto opplegget av Marinens øvelser. Børresen var i egenskap av sjef for Admiralstaben sjef for øvelseseskadren når den var utrustet, – og øvelseopplegget i den aktuelle situasjon var naturlig nok rettet inn på et oppgjør med den svenske flåte hvis det skulle komme til et oppgjør som ledd i unionsstriden. Børresen holdt her på at flåten skulle brukes fremskutt, m.a.o. møte den svenske flåte tidlig og gjerne i åpen sjø, mens Sparre holdt på en mer tilbaketrukket taktikk som gjorde det mulig å trekke fordelene av å utnytte egne kystfarvann i en kampsituasjon.

Valget av taktikk måtte nødvendigvis gjøre utslag i opplegget av øvelser. Med såpass divergerende oppfatninger hos de to øverste sjefer

i Marinen i et så viktig og – i den aktuelle situasjon – følsomt spørsmål, var det her duket for konflikt.

Et sterkt medvirkende forhold var det nok også at Børresen, som var eldst av ansiennitet, ble forbigått av Sparre da denne ble utnevnt til viseadmiral og beordret som Kommanderende Admiral i 1901. Striden, som ble langvarig, ble henvist til en voldgiftsdomstol nedsatt av Stortinget. Resultatet ble at de to offiserer begge forlot sine embeter i 1910.

Det dreiet seg her om to fremragende offiserer og sterke personligheter som ikke var i stand til å trekke sammen. Episoden kan stå som eksempel på personkonstellasjonenes betydning for effektiv ledelse innen hvilket som helst foretakende.

Men også i Marinen ble det tross dette gjennomført en del forbedringer i tiden frem til krigsutbruddet i 1914. Likevel var situasjonen den at det var den store innsatsen som ble gjort som ledd i unionsoppgjøret som skapte ryggraden – ikke minst holdningsmessig – i det Forsvar som Norge møtte verdenskrigen med i 1914.

Forsvarsdepartementets organisasjon

Også i det øverste ledelsessystem ble det foretatt endringer. Ordningen med at de øverste militære sjefer – Kommanderende general og Kommanderende Admiral – var sjefer for de respektive «styrelser» (Hærstyret og Marinestyret) i departementet opphørte i 1910. De to kommandosjefer ble fra da av organisasjonsmessig stående utenfor departementet, med en kommandomyndighet delegert fra regjeringen.

I Hæren synes ikke denne endring å ha forårsaket særlig reaksjon, mens Kommanderende Admiral ga uttrykk for at den gamle ordning burde opprettholdes. Likevel ble ordningen gjennomført med det resultat at forvaltningsmyndigheten – også budsjettarbeidet – ble utøvet av departementet direkte overfor de enkelte forvaltningsorganer i forsvarsgrenene.¹⁰⁾

Krigsledelse

Ved stortingsvalget i 1912 fikk Venstre et tilstrekkelig antall mandater til å danne flertallsregjering alene. I januar 1913 gikk regjeringen Brat-

lie av og Gunnar Knudsen dannet en ren venstreregjering. Dette skulle legge til rette for en stabil regjeringssituasjon for en tid fremover.

På det tidspunkt var det 99 år siden Norge sist var i krig. I 1905 var det riktignok nære på, men dog ikke slik at forsvarrets ledelsessystem ble stilt på den avgjørende prøve. Slik den internasjonale situasjon var i 1913, var det all grunn til for regjeringen å ha det i sinne at det denne gangen kunne bli alvor.

Gunnar Knudsen valgte Hans Vilhelm Dopp Mandall Keilhau (19) som forsvarminister i sin annen regjering. Keilhau var generalmajor og Generalintendant i Hæren. Han var 68 år gammel og hadde nådd den gjeldende aldersgense for generaler. Politisk hørte han til i Venstre i likhet med de øvrige regjeringsmedlemmer, men han hadde ingen politisk fortid av betydning. Hans tjenestebakgrunn var vesentlig fra Intendanturen, de siste 13 år som Generalintendant. Han hadde også viet seg meget for forsvarssaken, Det frivillige skyttervesen og Norges forsvarsforening. Alt i alt hadde han vært en god mann for Forsvaret med mange fortrinnlige egenskaper. Men det ble likevel reist spørsmål ved om han var den rette mann som forsvarminister i den situasjon som var under utvikling i 1913.

Svaret på det ligger vel i at Keilhau straks krigen brøt ut i august 1914 søkte avskjed som forsvarminister.

Christian Theodor Holtfodt (20) ble den nye forsvarminister. Holtfodt var da 51 år gammel, generalmajor, og var Generalinspektør og sjef for Kystartilleriet. Politisk hørte han til i Venstre, men hadde ikke markert seg særlig partipolitisk. Han hadde vist seg som en dynamisk, innsiktsfull og besluttsom offiser med uvanlig stor arbeidskapasitet. Allerede i 1890-årene hadde han vært en nær medarbeider for to av sine forgjengere som forsvarministre, generaløytnant Olssøn og oberst Georg Stang. Han hadde også vandret i deres fotspor som Kommandant på Oscarsborg festning og som Generalinspektør og sjef for Kystartilleriet. I forhold til Olssøn tilhørte han den nye generasjon av offiserer (20 års aldersforskjell), i forhold til Stang var aldersforskjellen bare 5 år.

Det falt altså i Holtfodts lodd å overta som forsvarminister samtidig med at krigen brøt ut i Europa. At en regjering kommer i den situasjon at det må foretas personsifte i forsvarministerposten når landet står overfor en alvorlig forsvarsmessig utfordring som krever øyeblikkelege forsvarsmessige tiltak vil alltid være en alvorlig sak. Likevel var det et faktum at regjeringen i 1914 da krigen brøt ut handlet raskt og

effektivt. Ved krigsutbruddet erklærte Norge sin nøytralitet samtidig med at forsvarsmessige tiltak for å håndheve nøytraliteten ble iverksatt. Marinen ble langt på vei mobilisert, besetninger til kystfestningene innkalt og visse forsterkninger forøvrig ble iverksatt.

Slik krigen utviklet seg var det ikke til å unngå at norsk territorium tidvis kom i søkelyset i de strategiske overveielser som de krigførende makter måtte foreta, og det manglet da heller ikke på kritiske situasjoner. Men i overveielserne om hvorvidt de krigførende finner det regningssvarende å krenke et lands nøytralitet ved væpnet intervensjon vil *den pris* som må betales i forhold til *den gevinst* det er håp om å oppnå, spille en avgjørende rolle. Takket være blant annet de militære maktmidler som Norge stabet på bena og den beslutsomhet som myndighetene demonstrerte, så lyktes det å holde Norge utenfor krigen i de 4 år den varte. En stor del av æren for at dette lyktes må tilskrives forsvarsminister Holtfodt.

Det var langt fra enighet om den harde, konsekvente linje Holtfodt sto for. Militært beredskap koster. I en alvorlig krisesituasjon må mange og ofte berettigede krav vike. Ofte er de tidsmarginer man har å gå på knappe. Og til overmål kan man ofte ikke offentliggjøre de fulle begrunnelser for de tiltak som iverksettes, av sikkerhetsmessige grunner. Samtidig er det klart at det i et land som ikke hadde noen tradisjoner å bygge på fra tilsvarende situasjoner, ikke var lett å vinne forståelse for den harde lut som måtte til. Det var tross alt 100 år siden Norge hadde vært i krig.

Holtfodt ble da ofte beskyldt for å være selvrådig i sitt forhold til Stortinget. Han har trolig fortsatt norgesrekorden i å stille kabinettsspørsmål i Stortinget (11 på en dag!) I andre sammenhenger ble han beskrevet som «en parlamentarisk begavelse» og han vant sterk anerkjennelse for sin innsats som forsvarsminister.

Under hele krigen var regjeringens sammensetning uendret hva angikk nøkkelpostene statsminister (Gunnar Knudsen), utenriksminister (Nils Ihlen) og forsvarsminister. Dette var bl.a. en følge av at regjeringspartiet (Venstre) klarte å holde stillingen ved valget i 1915. Ved valget i 1918 gikk imidlertid partiet tilbake såpass meget at Gunnar Knudsen fant det riktig å søke avskjed for regjeringen. Resultatet av regjeringsforhandlingene ble likevel at Venstre fortsatt dannet regjering alene med Gunnar Knudsen som statsminister, men 3 statsråder opprettholdt sine søknader om avskjed og gikk ut av regjeringen i 1919, deriblant forsvarsminister Holtfodt. Holtfodt gikk da tilbake til sin

militære stilling som Generalinspektør og sjef for Kystartilleriet, men ble så noe senere konstituert som Generaldirektør for Norges Statsbaner for en tid, hvorpå han igjen gikk tilbake til sin militære stilling.

I 1927 ble han i tillegg til sin stilling som Generalinspektør og Sjef for Kystartilleriet også Kommanderende General. I disse stillinger satt han til sin død i 1930.

Før vi forlater avsnittet om krigsledelsen under første verdenskrig kan det også være på sin plass å ta med de øverste sjefer på militær side: Kommanderende General var Einar Wilhelm Anton Martin Krohn. Han var tillike Generalinspektør for Infanteriet. Han ble midt under krigen (1916) avløst etter oppnådd aldersgrense (68 år). Hans etterfølger var Johan Cristopher Ræder. Sjef for Generalstaben var Oscar Julius Strugstad, tidligere forsvarsminister i regjeringen Hagerup i 1904. Kommanderende Admiral var kontreadmiral Karl Friederich Griffin Dawes, (tidligere forsvarsminister i regjeringen Løvland 1907–08). Sjef for Admiralstaben var kontreadmiral Alfred Berglund. Disse offiserer må, sammen med de mange av sine kolleger – offiserer og underoffiserer – og de 150 000 mann som i tøm ble kalt inn til nøytralitetstjeneste, tilkjennes sin store del av æren for at det gikk så godt som det gjorde for Norge under første verdenskrig.

Etterkrigstiden som ble mellomkrigstid

Etterkrigsreaksjoner

Det som høsten 1918 begynte som *etterkrigstid* ble tragisk nok til *mellomkrigstid*. Neppe noen av dem som opplevde lettelsen over at krigen var over, drømte om at det bare var 20 år til marerittet skulle gjenta seg, og det endog til med adskillig verre konsekvenser for Norge.

Det norske forsvar kom ut av krigen etter en innsats som fortjente sterk anerkjennelse. Det hadde løst sin del av oppgaven med å holde Norge utenfor krigen. Takket være fast og god ledelse både på det politiske og på det militære plan ble Norges ærklærte nøytralitet respektert. Men marginen vi hadde å gå på var meget knapp. De begrensede ressurser forsvarret hadde å sette inn, gjorde at disse måtte utnyttes opp til tålegrensen. Hele 150 000 mann deltok i tårn i denne innsats. Et tankekors bør det vel være at det var ressurser som i trange tider var skaffet til veie med sikte på unionsoppgjøret i 1905 som i ikke liten grad også bidro til å holde oss utenfor verdenskrigen som kom 9 år senere.

Men til tross for den anerkjennelse som forsvarret ble til del for sin innsats, fikk det ingen laurbærkrans å bære.

Slutten på verdenskrigen ble et tidsskifte på så mange måter. Ingen kunne unngå å bli preget av de enorme tap av menneskeliv og de ødeleggelser som krigen hadde forårsaket. Det ble «krigen som hadde gjort slutt på all krig». Nu skulle det fredsbyggende arbeid settes i høysetet. Folkeforbundet ble opprettet for «å fremme samarbeidet mellom nasjonene med det formål å sikre dem fredens velsignelser».¹⁰

Det følelsesmessige engasjement som etterkrigsstemningen skapte, satte naturlig nok sitt sterke preg på det politiske liv. De politiske ledere som etter hvert overtok, gikk foran i bresjen for «den nye tid», båret frem av den følelsesbølge som etterkrigsstemningen reiste. Med nærmest profetisk klarsyn ga Johan Ludwig Mowinckel uttrykk for det som forsvarret hadde i vente i et foredrag han holdt i Kristiania ved slutten av

krigen. Han ga full anerkjennelse til forsvaret for bidraget til å holde Norge utenfor krigen. Men han ga samtidig uttrykk for at erfaringene fra krigen hadde gitt den lærdom at det med militære maktmidler ikke vinnes noen seier, at freden måtte bli en seier over sverdet, og at han ikke skulle bli den siste til å ta konsekvensene av denne lærdom.

Dette ble uttalt av den mann som skulle komme til å bli kanskje Norges mest innflytelsesrike politiske leder i mellomkrigstiden. Han fikk i internasjonale politiske spørsmål en innflytelse som gikk langt ut over hans parti (Venstre).

Forsvaret i motvind

Den anti-krigsstemning som fulgte i kjølvannet av verdenskrigen, rammet naturlig nok også Forsvaret direkte ved at det skapte både en latent og en åpen anti-militær stemning. Dette var reaksjoner som hadde fulgt alle kriger opp til da, men som ble mer markert og mer organisert i de velordnede samfunn i etterkrigsperioden. Denne stemningen kom da også til å prege utviklingen i alle demokratiske land i Europa i hele mellomkrigsperioden.

Mange hadde vanskelig for å forene arbeidet med å finne frem til internasjonale krigsforebyggende arrangementer med arbeidet for å holde ved like et nasjonalt militært vern om landets selvstendighet og interesser, det å «mure med sverd ved lend».

Det var også andre krefter i bevegelse som virket avgjørende inn på utviklingen i forsvaret. Det var den bevegelse som hadde karakter av klassekamp og som politisk fant sitt utløp i Arbeiderpartiet og andre sosialistiske partidannelser. Målet for denne bevegelse var avrustning, dels ut fra de samme motiver som er omtalt foran, men også ut fra den oppfatning at det militære apparat var «et redskap i borgerskapets hånd» som kunne bli satt inn mot arbeiderklassens kamp for et sosialt sett mer rettferdig samfunn.

Vi sto dermed i mellomkrigstiden overfor to sterke bevegelser som i sitt forhold til det militære forsvar virket i samme retning, selv om premissene og graden var forskjellig. Innen den ramme som disse overordnede politiske retninger representerte, var der liten plass for en politikk som gikk inn for å opprettholde og å utbygge et sterkt militært forsvar. Og med den oppslutning disse bevegelser fikk, var det vanskelig å oppnå støtte for en forsvarsinnsats som var tilnærmet adekvat til den situasjon som etter hvert utviklet seg i Europa i 30-årene.

Var der da intet som kunne vært gjort for å hindre at utviklingen rammet Forsvaret i den grad den gjorde? Selv med etterpåklokskapens visdom vil der vel være flere oppfatninger om dette. Kampen for et sosialt sett bedre samfunn var en berettiget kamp som engasjerte brede lag av folket. Den måtte få gå sitt løp «til seieren var vunnet». Slik situasjonen var, var det trolig for sent å avverge at ikke kampen også rammet Forsvaret. Mistilliten til «systemet» og til Forsvaret, som av mange ble betraktet som et preserverende element i denne sammenheng, var det vanskelig å fjerne innen den tidsmargin som sto til rådighet.

Men når det gjaldt det krigsforebyggende arbeid, så burde det ha vært mulig å skape forståelse og en rimelig grad av enighet om *både* å delta aktivt i arbeidet for fred og nedrustning gjennom internasjonalt samarbeid og *samtidig* sørge for å opprettholde en rimelig forsvarsinn-sats til vern om vår egen sikkerhet. Det var i anstrengelsene for å vinne forståelse og grobunn for dette vi sviktet, og det fikk vi svi for.

Forsvarsordninger

Verdenskrigen var så vidt slutt da Stortinget besluttet å sette ned en sivil forsvarskommissjon for å vurdere den fremtidige ordning av Forsvaret. Kommisjonen fikk benevnelsen Forsvarskommissjonen av 1920, den hadde til sammen 11 medlemmer, alle sivile, med fylkesmann Oddmund Vik som formann. Den ble stilt meget fritt i sitt arbeid, og avga sin siste delinnstilling i 1924.

Kommisjonen fant av hensyn til landets sikkerhet utad «og tillike av hensyn til opprettholdelse av ro og orden i samfundet» ikke å kunne anbefale avrustning. De konkrete forslag til ordninger synes fornuftige og rimelig avpasset til situasjonen på det tidspunkt. Forslagene fra den sivile kommisjon fikk da også en rimelig grad av aksept fra den militære ledelse, til tross for at de representerte en betydelig reduksjon i den da gjeldende ordning. Kommisjones forslag var i 1924 beregnet å ville koste 53 mill kroner pr. år.

Forslagene fra Forsvarskommissjonen av 1920 led imidlertid den samme skjebne som forslagene fra de senere kommisjoner – den av 1946 og den av 1974 – forslagene ble ikke gjennomført.

Nu var de første årene etter verdenskrigen en forholdsvis rolig periode i vår del av verden, og – som følge av de etterkrigsstrømninger som

gjorde seg sterkt gjeldende – var det ikke så enkelt å tenne nordmenn til dåd for forsvarets sak.

I denne situasjon var det neppe noen enkel oppgave å være forsvarsminister. Med den overordnede politiske målsetting som rådet – hvor internasjonalt samspill, fredskonferanser, nedrustning/avrustning utgjorde universalmidler som ville gjøre fremtidig krig umulig, måtte de menn som hadde som sin primære oppgave å ivareta landets sikkerhet ved bruk av militære maktmidler – forsvarsministrene – nødvendigvis bli gisler for en politikk de selv ofte hadde bidratt til å utforme. Selv om de hadde forsvarets ve og vel for øye, var de langt på vei dømt til å tape kampen for å opprettholde et sterkt, funksjonsdyktig forsvar.

Det hersket stort sett enighet om at forsvarsordningen av 1911, som ble til etter årelange utredninger og behandling, var god og vel tilpasset våre forhold. I hovedsak var dette ordningen som avløste den Hjorth-Sverdrupske ordning av 1886. Men problemet var at forsvarsordningen av 1911 kostet mer enn de ansvarlige myndigheter var beredt til å bevilge, hvilket førte til en gradvis uthuling av en ellers god ordning. Mangelen på fornyelse av materiell og anlegg og innskrenkninger i øvelsesaktiviteten var kommet til et punkt hvor en endring var tvingende nødvendig. Årsaken til forfallet ble angitt å være mangel på jevn, vedvarende interesse for forsvaret og at forsvarsutgiftene ville overstige landets økonomiske bæreevne hvis ordningen ble opprettholdt.

De politiske myndigheter mente derfor i midten av tyveårene at det var tvingende nødvendig å innskrenke forsvarets ramme så den kunne gis et innhold som det var mulig å opprettholde. Med dette mål i sikte fremmet regjeringen Mowinckel i 1926 forslag til en ny forsvarsordning (St.prp. 33/1926). Forsvarsminister var Rolf Jacobsen (26).

I virkeligheten ble dette som vi skal se starten på en prosess med stadige forslag til nye ordninger med innskrenkninger både i rammer og innhold, inntil bunnivået ble nådd ved ordningen av 1933. Den ordning som ble vedtatt i 1927, representerte en sterk sanering av Forsvarets organisasjon, med store innskrenkninger i personellrammer og ingen nyanskaffelser. Men allerede før Forsvarets menn hadde fått summet seg kom nye sjokk. Arbeidet for å skjære ned på statens utgifter hadde vært et gjennomgangstema i lengre tid, og Forsvaret hadde allerede måttet tåle sin del. Likevel var holdningen til Forsvaret i Stortinget slik at et stort flertall satt og ventet på hvem som skulle kaste «den første

sten». Og den kom, fra nokså uventet hold, – eller kanskje var det ikke så uventet som det for utenforstående kunne fortone seg.

I en bemerkning til en budsjettinnstilling i Stortinget i 1929 anførte representanten Rolf Thommessen at han under behandlingen av forsvarsbudsjettet ville fremsette forslag om at det ble nedsatt en fåtallig, sakkyndig kommisjon til å utrede en forsvarsordning innen en budsjett-ramme på 30 millioner kroner pr. år. Han foreslo videre at ordningen skulle gi klar prioritet til Marinen, og antydte en fordeling med 10 millioner til Hæren og 20 millioner til Marinen.

Hvem var så denne Rolf Thommessen?

Han var redaktør i Tidens Tegn, og hadde særlig gjort seg bemerket for den innsats han gjorde som formann i Norsk luftseilasforening for å finansiere Roald Amundsens to siste polferder i 1925 og 1926. Politisk hørte han opprinnelig til Høyre, men han kom i sterkt motsetningsforhold til sitt parti på grunn av at han både som redaktør og som politiker gikk inn for en sterkere sanering av landets økonomi enn den regjeringen Lykke og partiet forøvrig var villige til å akseptere.

Han ble på grunn av motsetningsforholdet strøket på felleslisten mellom Høyre og Frisinnede Venstre, men han kom likevel (i 1928 – 30) inn på Stortinget som representant for Frisinnede Venstre. Han fortsatte der sin kamp for saneringspolitikken, og det var trolig dette som drev ham til å fremme forslaget om 30 mill. kroner – forsvaret.

Men forslaget fenget som ild i tørt gress. Kanskje var det mange som var overrasket over hvor tørt gresset var blitt? For statsminister Mowinckel var ikke sen om å gripe idéen og erklære at regjeringen ville stille seg velvillig til tanken om å la utrede hvorledes Forsvaret kunne ordnes innen en ramme på 30 mill. kroner.

Det ble forsvarsminister Anderssen-Ryssts ubehagelige oppgave å bringe videre til Kommanderende General og Kommanderende Admiral oppdraget om snarest mulig å fremkomme med forslag til en forsvarsordning innen rammen at et budsjett på 30 mill. kroner pr. år.

Forslaget skulle foruten det alternativ som Thommessen hadde frem satt om en fordeling med 10 millioner til Hæren og 20 millioner til Marinen også omfatte alternativene 18–20 millioner til Hæren og 10–12 millioner til Marinen og 15 millioner til Hæren og 15 til Marinen.

Ut over forutsetningen om at det bare skulle kalles inn en viss del av de tilgående vernepliktige ble de militære sjefer stilt fritt i utformingen av sine forslag.

Det er klart at dette var sterk kost for de militære sjefer og for Forsvaret som helhet. Forsvarsminister Andersen-Rysst, som i tillegg til at han var jurist og redaktør av yrke også var utdannet offiser, hadde sikkert en klar forståelse for at det oppdrag han hadde gitt ville komme til å skjære inn i selve marginen på et allerede utarmet Forsvar.

Før vi går nærmere inn på den utvikling som fulgte skal vi se nærmere på de forsvarsministre som var medaktører.

Forsvarsministre i mellomkrigsperioden

Mellomkrigstiden ble for forsvaret en periode med stadige skifter av regjeringer og med tilsvarende stadige skifter av forsvarsministre. I tiden 1919 til 1928 passerte 8 forsvarsministre revy. Det første skiftet kom i 1919 da Holtfodt trakk seg ut av den omdannede regjering Gunnar Knudsen.

Rudolf Elias Peersen (21) ble den nye mann. Han var utdannet jurist og hadde et langt politisk liv bak seg, bl.a. som stortingsrepresentant for Venstre. Han hadde dog ikke markert seg særlig i relasjon til Forsvarets saker. Hans tid som forsvarsminister ble kort – bare ca.4 måneder.

Ivar Aavatsmark (22 og 24) var offiser av yrke, generalmajor og sjef for 5. divisjon i Trondheim. Han hadde i adskillige år, helt tilbake til unionstiden, arbeidet meget aktivt for forsvarets ordning og særlig i utformingen av den hærordning som ble vedtatt i 1911. Men han hadde også et langt liv bak seg som politiker og ble i Stortinget betraktet som Venstres talsmann i forsvarsspørsmål. Han var en tid formann i militærkomitéen i Stortinget. Aavatsmarks første periode som forsvarsminister varte i ett år, til regjeringen Knudsens avgang, men han ble på ny forsvarsminister i Blehrs andre regjering ett år senere, og ble da sittende i innpå to år.

Karl Wilhelm Wefring (23, 25, og 27) avløste Aavatsmark som forsvarsminister da OB Halvorsen dannet regjering i 1920. Wefring var lege av yrke, men han hadde også markert seg som politiker (stortingsrepresentant fra Hedmark for Frisinnede Venstre). Han hadde også markert seg med sterke interesser for Forsvaret. Hans første periode som forsvarsminister varte i ett år. Men han ble senere forsvarsminister i Halvorsens annen regjering i 1923, og fortsatte over i Abraham Ber-

ges regjering ved Halvorsens død. I 1926 var han en kort periode (4 mnd.) forsvarsminister i Ivar Lykkes regjering.

Rolf Jacobsen (26) ble forsvarsminister i Mowinckels første regjering, og avløste da Wefring etter hans annen periode. Jacobsen var jurist, stortingsrepresentant for Salten, valgt av Venstre. Han hadde ingen spesiell tilknytning til Forsvaret. Hans funksjonstid som forsvarsminister ble ca. 1 1/2 år. Jacobsen ble avløst av Wefring ved regjeringsskiftet mars 1926.

Ingolf Elster Christensen (28) avløste Wefring da da han forlot regjeringen Lykke (Christensen skiftet over fra Justisdepartementet til Forsvarsdepartementet). Christensen var fylkesmann i Sogn og Fjordane, og var valgt til Stortinget derfra for Høyre. Han var utdannet både som offiser og jurist, og hadde tidligere bl.a. vært ekspedisjonssjef i Forsvarsdepartementet. Han ble senere fylkesmann i Oslo. (I den første tiden av okkupasjonen i 1940 ble Christensen formann i «Administrasjonsrådet»)

Christian Fredrik Monsen (29, 33 og 36) ble forsvarsminister for første gang da Hornsrud i 1928 dannet den første regjering utgått fra Arbeiderpartiet. Monsen var lærer av yrke og ble senere skoleinspektør. Han var aktiv både i kommunepolitikken og i rikspolitikken, og satt flere perioder på Stortinget (representant for Arbeiderpartiet og Kommunistpartiet). Hans funksjonstid i sin første periode som forsvarsminister ble den nest korteste i hele Forsvarsdepartementets levetid – 18 dager – i det regjeringen Hornsrud falt på sin tiltredelseserklæring. Men i denne korte funksjonstiden klarte likevel regjeringen å markere sin holdning til Forsvaret ved å foreslå at spørsmålet om avvikling av Forsvaret skulle utredes.

Monsen kom imidlertid til å spille en sentral rolle i den utvikling som ble Forsvaret til del i tredveårene, idet han ble forsvarsminister i Nygaardsvolds regjering i 1935–1939, avbrutt av sykefravær da henholdsvis Adolf Indrebø og Oscar Torp ble konstituert i embetet.

Torgeir Anderssen-Rysst (30) ble forsvarsminister i Mowinckels annen regjering. Han var utdannet jurist og hadde også utdanning som offiser. I en lengere periode var han redaktør i Sunnmørsposten og også en tid stortingsrepresentant valgt av Venstre fra Møre. Han gikk av som forsvarsminister da Mowinckels andre regjering gikk av i mai 1931 og ble avløst av Kolstads regjering.

Vidkun Abraham Lauritz Jonsson Quisling (31) ble forsvarsminister

i Kolstad regjering som avløste Mowinckels annen regjering i mai 1931. Quisling var utdannet som offiser, men forlot sin militære karriere som kaptein i 1917 for tjeneste utenriks, først som militærattaché i Petrograd i 1918–19 og i Helsingfors i 1921. Som representant for Folkeforbundet deltok han som Fridtjof Nansens assistent i den internasjonale hjelpeorganisasjon i Russland og ble senere legasjonssekretær i Moskva, hvor han på Norges vegne også ivaretok britiske interesser i Russland. Han gikk endelig ut av forsvaret i 1928.

I 1931 ble han så forsvarsminister i Kolstads regjering utgått av Bondepartiet, og fortsatte over i Hundseids regjering ved Kolstads død i 1932. Hans funksjonstid som forsvarsminister varte til regjeringen Hundseid ble avløst av Mowinckels tredje regjering i mars 1933.

Jens Isak de Lange Kobro (32) ble forsvarsminister i Mowinckels tredje regjering. Han var jurist av utdanning – sorenskriver av yrke- og representerte Venstre på Stortinget fra Nord-Norge. Hans funksjonstid som forsvarsminister ble to år. Det falt i hans lodd å iverksette den nye forsvarsordning med «det billige forsvar» som trådte i kraft fra 1 juli 1934.

Adolf Indrebø (34) var finansminister i Nygaardsvolds regjering, og overtok bestyrelsen av forsvarsdepartementet da Monsen ble syk i 1935. Han ble etter kort tid avløst av Oscar Torp (35 og 38) som også ble konstituert på grunn av Monsens sykefravær – en ordning som varte i 9 måneder.

Birger Ljungberg (37) ble forsvarsminister 22 des. 1939, vel 3 måneder før det tyske angrep på Norge. Han var oberst og sjef for Østfold infanteriregiment nr. 1 da han ble utnevnt. (Omtales senere).

Det billige forsvar – militære advarsler

Kommanderende General 1927–1930 var generalmajor Christian Holtfodt, som var forsvarsminister under hele første verdenskrig. Hans reaksjon på oppdraget om å utrede det billige forsvar kom i form av en lengre redegjørelse avgitt i november 1929 – 8 måneder etter at oppdraget fra regjeringen var mottatt.

Utredningen har ikke bare interesse for vurderingen av de følger som regjeringens politikk overfor Forsvaret fikk, men også i en videre sammenheng.

Om Norges militærpolitiske stilling uttalte general Holtfodt blant annet:

Hver gang en står overfor spørsmålet om å omorganisere vår hær eller vårt militære forsvar, reises det dels i pressen, dels i Stortinget, en mer eller mindre inngående diskusjon om Norges militærpolitiske stilling.

Gjennom disse diskusjoner skal det søkes klarhet over de krigssituasjoner som vi her i Norge må være forberedt på å møte.

I disse diskusjoner bygges det på den øyeblikkelige styrke av den enkelte stats militære maktmidler og den for øyeblikket mest sannsynlige konstellasjon av maktene.

En hærordning kan imidlertid ikke bygge på dagens konstellasjon og så fastlåses.

Når krigen kommer, vil den alltid arte seg som en uhyre «overraskelse». Maktens sannsynlige gruppering under en vordende krig vekstler som bildene i et kateidoskop.

Det eneste sikre grunnlag for en forsvarsordning i Norge er at et angrep kan bli rettet mot vårt land over havet, over land eller fra luften.

Angående utsikten til eventuell militær assistanse fra Folkeforbundet uttalte Holtfodt at den var helt uten verdi, da ethvert medlem selv kunne avgjøre hvorvidt og i hvilken utstrekning det ville yte et annet land militær assistanse. Det var etter hans mening overveiende sannsynlighet for at det hele forbund ville briste i samme øyeblikk som forbundets maktmidler skulle anvendes overfor en eller flere av de større makter.

Om dimensjoneringen av Hæren uttalte Kommanderende General Holtfodt:

På ny står vi overfor slagordet – heller en liten veløvet hær enn en stor vernepliktig hær med mer beskjedent utstyr og med utilstrekkelige fredsvælselser.

Men i vårt eget lands militære forsvar har en sånn hær ingen oppgave. Vårt lands utstrakte konfigurasjon og vanskelige kommunikasjonsforhold krever alle mann i rekkene.

Alene til nøytralitetsbevokning under verdenskrigen var dette nødvendig for gjennom hyppige avløsninger å holde vårt næringsliv i gang uten at den militære tjeneste skulle virke for ødeleggende. Skulle vi så gå over fra bevokning til hel krigstilstand, ville det selv med alminnelig verneplikt såvissst ikke være en eneste mann for meget i Hærens rekker.

De optimister som både i og utenfor de militære rekker holder på at en liten hær også skal bli en god hær, vil ganske sikkert bli betydelig skuffet når de for seg oppdager at under våre tilvendte forhold vil den lille hær temmelig nøyaktig bli utdannet i samme utstrekning som den nåværende.

Budsjettmessige hensyn vil hurtig begrunne at når vi under verdenskrigen kunne nøye oss med så og så kortvarige øvelser, må også den lille hær i fredens dager kunne klare seg med samme øvelsestid.

Om alternativet 20 mill. kroner til Hæren uttalte Holtfodt bl.a.

I anledning av denne plan for hærordningen finner jeg som Kommanderende General uttrykkelig å burde gjøre oppmerksom på at den alene fremkommer i følge Forsvarsdepartementets pålegg, og at jeg på det mest bestemte advarer imot at en nå igjen går til en vesentlig og meget betenkelig senkning av Hærens krigsberedskap. Dette så meget mer som en ikke ved nå å bestemme seg for en dårlig organisasjon oppnår noen økonomisk lettelse av betydning før det er gått en lang rekke år.¹²⁾

Kommanderende General er av den oppfatning at en allerede gjennom hærordningen av 1927 har trukket meget store vekslers på en alminnelig fredstilstand i Europa. Den nedrustning som vi alt har gjort kan langt fra begrunnes med de mange taler og artikler om og for avrustning som vi i de senere år har hørt om, men som ennå ikke har ført til et eneste nevneverdig positivt skritt i retning av avrustning i noe land i verden – Danmark medregnet.

Å tro at Norges eksempel skulle virke til at en eneste soldat eller barkasse blir sløffet i verden ellers, er en selvovervurdering som nærmest ville virke komisk hvis den ikke var så overordentlig farlig for vårt lands fremtid.

Som en konklusjon til det beste av de alternativer han hadde fått å utrede uttalte Holtfodt:

«Såfremt våre statsmyndigheter mot mitt råd allikevel reduserer den nettopp vedtatte hærordning av 1927, er min plan A den beste vi militært sett kan få for en sum av 20 mill kroner.

Jeg vil imidlertid pointere at planen må sees som et hele hvor man ikke kan løsrive det enkelte ledd, og hvor spesielt øvelsesordningen, basert på alminnelig verneplikt, er den viktigste del».¹³⁾

Admiralstaben uttalte om alternativet 20 millioner kroner til Marinen (som fra regjeringens side forutsatte at Hæren bare skulle få 10 mill) at

under hensyn til landets økonomiske evne og de militærpolitiske forhold som rådet, så ville dette alternativ gi Marinen en tilfredsstillende ordning. Det ble dog understreket at fornyelsesprogrammet for flåten ville måtte strekkes ut over 20 år, hvilket var altfor lang tid tatt i betraktning at de fleste fartøyer i flåten allerede var så foreldet at de var modne for utskiftning.

Om alternativet 15 millioner kroner til Marinen uttalte Admiralstaben at det var for snaut når det gjaldt oppbygging og når det gjaldt vedlikehold av en krigsmarine av rimelige dimensjoner. Om det tredje alternativ, 11.5 millioner kroner til Marinen, innskrenket Admiralstaben seg til å si at det var utilfredsstillende.

Kommanderende Admiral var kontreadmiral Alfred Berglund (siden 1919). Om alternativet 20 millioner til Marinen presiserte han at det stort sett var overensstemmende med forslaget fra Forsvarskommisjonen av 1920 og også omtrent som organisasjonen av 1927. Selv om han mente at Marinen ikke fikk den styrke det burde ha i forhold til våre sjøfartsinteresser og vår utstrakte kyst, antok han at det under de rådende finansielle vanskeligheter ikke kunne regnes med et større marinebudsjett enn 20 millioner kroner, og at han derfor anså det nytteløst å gå nærmere inn på spørsmålet om et mer effektivt sjøforsvar. Om alternativet 15 millioner til Marinen fremholdt han at det var utilfredsstillende, og fant å måtte fraråde det, mens alternativet 11.5 mill. til Marinen ikke kunne komme i betraktning hvis det var meningen at Marinen skulle bety et sjøforsvar.

Frontlinjene etableres

Gjennom de utspill som kom i 1929, og som er omtalt foran, var i virkeligheten frontlinjene trukket opp. Mer enn det, Forsvarets skjebne var for lang tid fremover i realiteten fastlagt. Utspillet om 30-millionerkronersforsvaret hadde nemlig støtte fra et klart flertall i Stortinget, og opinionen var passivisert av antikrigsstemning og helt urealistiske forestillinger om en verden i fred og forsoning.

For Regjeringen Mowinckel gjaldt det nu å handle raskt og å få de formelle beslutninger i havn. Et første trekk var Stortingsmelding nr. 23 for 1930. Den er datert 28. mai 1930 – altså temmelig nøyaktig 10 år før Norge ble angrepet og 8 år før Hitler marsjerte inn i Østerrike.

Meldingens forslag til fremtidig forsvarsplan bygger sterkt på vurde-

ringen av den internasjonale situasjon. Denne vurdering var utarbeidet av Utenriksdepartementet, hvor Statsminister Mowinckel selv var sjef. Kanskje da ikke til å undres over at den på en elegant måte underbygget det forsvarskonsept som Mowinckel i lengre tid hadde ivret for?

Til ettertanke gjengis her noe av den argumentasjon som regjeringen trakk ut av Utenriksdepartementets utredning og presenterte i stortingsmeldingen om Forsvarets fremtid:

- at fredssaken og voldgiftsinstitusjonen har arbeidet seg fram i aller første linje blant de ledende saker som opptok den internasjonale diskusjon.
- at anvendelsen av krig ved ordningen av mellomfolkelige tvister fordommes av så og si alle siviliserte stater – at disse traktatmessig har gitt avkall på den som middel i den nasjonale politikks tjeneste og uttaler seg *for* en fredelig ordning av mellomfolkelige tvister,
- at en fredelig ordning av mellomfolkelige tvister i et overordentlig vidt omfang må ansees sikret ved det nett av tosidige og kollektive avtaler som nå omspinner jorden og hvorved statene forplikter seg til å la sine tvister undergi internasjonal rettsavgjørelse, voldgiftsmegling eller undersøkelse,
- at det skapes faste internasjonale institusjoner i hvilke slike tvister skal eller kan henvises, og til hvilke de også i en stigende utstrekning blir henvist.
- at faren for krig – om enn ikke utelukket – er blitt i meget vesentlig grad formisket, fordi den stat som nå går til krig med brudd på sine forpliktelser vil måtte gjøre det med bevisstheten om at den derved utesker en verdensopinion som gjennom Folkeforbundet vil ha midler til å gi seg uttrykk og gjøre seg aktivt gjeldende.

Men så ser det ut for at der tross alt gjorde seg en viss tvil gjeldende, i det det i meldingen er uttalt at det til tross for at de forhold som er nevnt gjorde krig lite sannsynlig, så kunne en dog ikke være blind for at også andre forhold i den internasjonale situasjon gjorde bildet mindre lyst. I meldingen er det også gjort rede for de uttalelser som tidligere var avgitt av de militære sjefer, og som er referert foran, men uten å kommentere de motforestillinger og sterke advarsler som fremkom i disse. Stortingsmeldingen munnet ut i en budjettramme til Forsvaret på 32 mill kroner pr år, fordelt omtrent fifty-fifty på Hæren (17 millioner) og Marinen (15 millioner).

Den nye Kommanderende General, generalmajor Bauck, som etterfulgte Holtfodt i stillingen i 1930, avga en uttalelse til Forsvarsministeren hvor han gjorde oppmerksom på at den plan vedrørende Hæren som meldingen presenterte, ikke hadde vært forelagt ham til uttalelse. Han fant det nødvendig å advare mot planen så inntrengende som mulig og hevdet at en slik svekkelse av forsvarsevnen under de herskende utenrikspolitiske forhold i høy grad måtte ansees utilrådelig. Bauck sluttet seg forøvrig til den uttalelse som hans forgjenger Holtfodt hadde avgitt, og tilføyet at hvis en ville bygge på realiteter og ikke stemninger så innbød den politiske situasjon i Europa langt fra til optimisme.

Han karakteriserte det som «blendverk» å gi inntrykk av at de foreslåtte planer ville gjøre det mulig å mobilisere avdelinger som kunne sendes mot en øvet motstander. «Det er min embetsplikt som Kommanderende General å fremholde dette. Jeg ønsker ikke ved å forholde meg taus å bli skyldig i et folkebedrag som kan bli en katastrofe for landet».

Alle disse advarsler fra de øverste militære sjefer ble uten virkning på den forsvarsordning som regjeringen hadde utarbeidet. Den 8. mai 1931 fremmet regjeringen Mowinckel Stortingsproposisjon nr. 57 for 1931 som i vesentlig grad var en oppfølging av den ordning som den foran omtalte Stortingsmelding nr. 23 fra 1930 trakk opp og som de øverste militære sjefer så sterkt hadde frarådet.

Trykksverten på denne proposisjon var knapt tørr før regjeringen Mowinckel gikk av 12. mai 1931, 4 dager etter et forslaget om forsvarsordningen var fremmet. Men før sin avgang foretok regjeringen en handling som kom til å få stor innvirkning på den videre utvikling. Generalmajor Bauck gikk av som Kommanderende General våren 1931. Som hans etterfølger utnevnte Regjeringen oberst Kristian Laake til generalmajor og beordret ham som Kommanderende General.

Laake hadde i lang tid vært politisk aktiv i Venstre da regjeringen Mowinckel på fallrepet i 1931 utnevnte ham til generalmajor og beordret ham som Kommanderende General. Utnevnelsen ble av mange hevdet å være en «politisk utnevnelse», og ble sterkt kritisert så vel innenfor som utenfor Forsvaret og også i Stortinget.¹⁴⁾

Laake rakk å avgi en ny uttalelse til forsvarsminister Andersen-Rysst før Stortingsproposisjon nr. 57 fra 1931 om den nye forsvarsordning ble fremmet. Laake hadde forøvrig deltatt i arbeidet med den nye plan, innen den budsjetttramme som var stipulert av regjeringen.

Hans uttalelse bærer preg av resignasjon – å gjøre «det best mulige» ut av en situasjon som det ikke var noe å gjøre noe ved. I virkeligheten tar uttalelsen meget av brodden av de skarpe advarsler som kom fra hans to forgjengere. Mange av de synspunkter han gir uttrykk for går langs samme linje som de tidligere sjefer hevdet, men det alvorlige i den situasjon Forsvaret sto over for – en budsjettmessig utarming – er trengt i bakgrunnen av mange vel formulerte premisser. Den mest drastiske i så henseende er forutsetningen om «den forutseende utenriksledelse» som i tide kunne «ta initiativet til å få forsvaret styrket når situasjonen ble truende». Denne forutsetning overså det faktum som de tidligere sjefer så sterkt understreket og som var kjernen i saken, nemlig at budsjettnedskjæringene var så drastiske at det rammet Forsvarets evne til å reise seg i løpet av rimelig tid om situasjonen skulle kreve det.

Politisk strategi

I det spill om Forsvaret som utspant seg frem til dette punkt, er det en sammenheng som det kan være grunn til å rette et kritisk søkelys mot. Statsminister Mowinckels holdning til Forsvaret hadde vært klar helt siden slutten av krigen i 1918. For ham var i virkeligheten spørsmålet *hvordan* han skulle få realisert sitt etter hvert sterke ønske om å få basert Norges sikkerhet på den garanti som han mente at Folkeforbundet ville gi. Forslaget om en drastisk reduksjon av Forsvaret harmonerte godt med denne hans filosofi. Nu gjaldet det å bygge et fundament som kunne danne basis for fremme av denne besnærende tanke.

Et skritt var å endre instruksene for de øverste militære sjefer slik at de ble fritatt for *ansvaret* for Forsvarets krigsmessige brukbarhet. Det reduserte vekten av de meget sterke motforestillinger sjefene kom med overfor den linje som Mowinckel arbeidet for å fremme. Som et ledd i arbeidet med fundamentet gjaldt det også å dempe virkningen av Kommanderende General Holtfodts sterke advarsler, hvor han karakteriserte mulighetene for assistanse fra Folkeforbundet som «helt uten verdi». Det var ikke lett for Statsministeren å avvise uttalelsen med at dette var et politisk spørsmål som generaler skulle holde seg unna. Holtfodt hadde tross alt høstet sterk anerkjennelse for sin innsats som forsvarsminister under hele første verdenskrig hvilket gjorde det vanskelig «å feie ham av banen» med slike argumenter. Men Mowinckel visste råd: Han overlot til utenriksministeren å utrede det utenriks-

politiske grunnlag for forsvarspolitikken. Og utenriksminister? Jo, det var statsminister Mowinckel selv, som presenterte et utenrikspolitisk grunnlag som gjorde et militært forsvar nærmest overflødig!¹⁵⁾

Mowinckel var nu godt på vei til å nå sitt mål, – men dog ikke helt fremme: Han skaffet seg en ny medspiller ved å utnevne en av sine gamle, trofaste politiske medspillere (oberst Laake) til Kommanderende General og avkrevet også ham en uttalelse i hans nye sjefsstilling. Denne uttalelse tok adskillig av brodden av de uttalelser som var avgitt av hans forgjengere (Holtfodt og Bauck). Men han introduserte også et nærmest genialt politisk innspill som bekom Mowinckel vel: teorien om «den forutseende utenriksledelse». Dermed hadde Mowinckel skaffet seg det fundament som skulle underbygge hans forslag om drastiske reduksjoner i Forsvaret.

Det spill som utspant seg skjedde dog i full offentlighet. Kommanderende General Holtfodts sterke, advarende uttalelse fulgte – i samsvar med vanlig praksis – som vedlegg til Stortingsmelding nr. 23 for 1930. Kommanderende General Bauck sendte for sikkerhets skyld sin advarende uttalelse i 9 eksemplarer slik at alle statsrådene kunne få sitt. Samtlige uttalelser fra de øverste militære sjefer er dessuten redegjort for i stortingsdokumentene på en fullt redelig måte, og var dermed offentlig tilgjengelig.

Med Stortingsproposisjon nr. 57 for 1931 som regjeringen Mowinckel fremmet 4 dager før den gikk av den 12 mai 1931, var rammen lagt for den prosess som førte til ødeleggelsen av Forsvaret. Bare litt finpusning sto igjen. Det sørget de etterfølgende regjeringer og stortingsflertallet for.

Ny regjering – i opptråkket spor

Etter den maratonbehandling som arbeidet med ny forsvarsordning hadde fått i de siste par årene, hadde ikke forswarets menn meget godt å vente fra den fortsettelsen som måtte komme. I den nye regjering som avløste regjeringen Mowinckel i mai 1931 var Peder Kolstad (Bondepartiet) statsminister og Vidkun Abraham Quisling (31) forsvarsminister.

Regjeringen Kolstad la like etter sin tiltredelse frem en ny Stortingsproposisjon – nr. 66 for 1931 – om ordningen av forsvarret. Den fulgte stort sett den linje som var lagt opp av den avgåtte regjering.

Siden det var forsvarsminister Quisling som sto for utarbeidelsen av denne proposisjon kan det, med bakgrunn i Quislings senere opptreden, være av interesse å gjengi de synspunkter vedrørende forsvarets oppgaver som proposisjonen bygget på:

- forsvaret måtte med korteste varsel kunne oppsette et nøytralitetsvern som var tilstrekkelig sterkt til å hevde vår nøytralitet under krig i andre land;
- som medlem av Folkeforbundet kunne Norge komme i den stilling at det kunne bli nødvendig å yde vår medvirkning til en forsvarsaksjon mot et annet land;
- et tredje militærpolitisk hovedkrav til vårt forsvar var at forsvaret skulle gjøre det mulig for oss med hell å gjennomføre en avgjørende kamp for landets frihet og eksistens, i tilfelle disse var truet enten i forbindelse med nøytralitetsbrudd eller på annen måte;
- for å tilfredsstille kravene på en billig og effektiv måte, var det nødvendig at en med bibehold av den alminnelige verneplikt i økt utstrekning også baserte seg på frivillighet og på utnyttelsen av bakre oppbud. I nær forbindelse med dette står nødvendigheten av at nasjonen har respekt og tillit til sitt forsvar.

Budsjettrammen ble foreslått økt med 2 millioner kroner, fra 33 til 35 millioner. Regjeringen ga som en konklusjon uttrykk for at forslagene i proposisjonen betegnet et betydelig skritt fremover i retning av orden og stabilitet i forsvaret, sammenlignet med den uforvarlige tilstand som det befant seg i. Utrolig hva man kan oppnå med en budsjettøkning på 2 mill. pr. år! Det skal vel ikke noe langt og inngående studium til for å kunne konstatere at avstanden mellom ord, realiteter og forslag til tiltak her hadde nådd et høydepunkt.

Ringens sluttes

Det var i Stortinget idéen med det billige forsvar ble unnfanget da representanten Rolf Thommessen i 1929 ba om å få utredet en forsvarsordning innen en budsjettramme på 30 mill kroner – og i juni 1931 satt Stortinget med to proposisjoner som svar på anmodningen, fra to forskjellige regjeringer, en fra regjeringen Mowinckel og en fra regjeringen Kolstad.

Proposisjonene ble behandlet samtidig av den forsterkede militærkomité, som avga sin innstilling i 1932.¹⁶⁾ Den forsterkede militærkomité åpnet med å konstatere:

- at organisasjonen av 1927 ennå ikke på langt nær var gjennomført;
- at Marinen på langt nær hadde fått de forutsatte beløp til nybygging;
- at hverken Hæren eller Marinen hadde fått det forutsatte materiell;
- at mangelen på øvelser hadde bragt Hærens og Marinens krigsberedskap ned til et lavmål som aldri tidligere.

Med denne innledende konstatering var det også slutt på enigheten i komitéen, som delte seg i tre fraksjoner:

Venstrefraksjonen med bl.a. tidligere forsvarsminister Anderssen-Rysst som medlem støttet forslagene i proposisjonene, men understreket sterkt forutsetningen om den forutseende utenriksledelse.

En annen fraksjon bestående av representanter fra Høyre og Bondepartiet stilte seg sterkt kritiske til selve grunnlaget forslagene bygget på. Dette til tross for at den regjering som hadde fremmet den ene av proposisjonene var utgått fra Bondepartiet. Fraksjonen hevdet at forslagene om nedskjæringer ikke var basert på vurderinger av landets finansielle situasjon, og at forslagene til forsvarsordning derfor bygget på sviktende grunnlag. Dette så meget mer som det ikke var gjort noe forsøk på å skaffe til veie de midler som skulle til for å opprettholde ordningen av 1927.

Den tredje fraksjon, som bestod av representanter fra Arbeiderpartiet, hevdet at tidspunktet var inne til fullstendig nedleggelse av militærvesenet. Fraksjonen leverte en lengere begrunnelse for sitt syn. Den konkluderte med forslag om nedleggelse av Hær og Marine, opphevelse av vernepliktsøvelsene og opprettelse av et vaktvern, idet den anførte at det både materielt og kulturelt var et livsbehov for det norske folk å bli holdt utenfor enhver fremtidig krig.

Det vil her føre for langt å gå i dybden på behandlingen av saken i Stortinget.

Flere av representantene ga uttrykk for sterk bekymring for konsekvensene som kunne følge av den foreslåtte ordning. Blant disse var også representanten Anderssen-Rysst, mannen som i egenskap av forsvarsminister i Mowinckels daværende regjering i mars 1929 ga de

militære sjefer i oppdrag å utrede «det billige forsvar» til maksimum 30 millioner kroner pr. år.

Den prosess som ble satt i gang i 1929 med Thommessens forslag i Stortinget med «det billige forsvar» og som ble oppfanget og adoptert av daværende regjeringssjef Mowinckel, var i virkeligheten irreversibel. Hverken opinionen i Norge, som gjennom en årrekke var indoktrinert i troen på voldgiftsinstituttet som fullgodt krigsførebyggende middel i internasjonal politikk, eller den politiske konstellasjon i Stortinget, gjorde det mulig å stoppe løpet når startskuddet først hadde gått. Selv om der var røster som gikk sterkt imot og andre som nøyde seg med å gi uttrykk for betenkeligheter etter hvert som konsekvensene av den vei man hadde slått inn på ble klarere, så var disse røster for få og for spede til å kunne stoppe løpet frem til «det billige forsvar» som ble vedtatt i 1933 for gjennomføring fra 1. juli 1934.

Når enighet gjør svak

Nu er ikke dette skrift ment å være et oppgjør med det som skjedde med forsvaret i 30-årene, men mer en registrering av hendelsesforløp og de konsekvenser som dette fikk.

I et forsøk på å unngå subjektiv vurdering, fra denne forfatters side gjengis her den sammenfattende konklusjon på utviklingen i denne perioden som Undersøkelleskommisjonen av 1945 trakk, og som gir en god karakteristikk av utviklingen:

«Når en ser hen til den lange rekke av beslutninger som førte til forsvarsordningene av 1927 og 1933, må det sies at samilige politiske partier i større eller mindre grad har ytet sin medvirkning om enn på forskjellige måter.

Mowinckels regjering fremsatte St.prp.nr. 33/1926 og St.prp.nr. 57/1931. Lykkes regjering fremsatte St.meld.nr. 30/1926 og St.prp. 60/1927. Kolstads regjering fremsatte St.prp. 66/1931 og Hunseids regjering St.prp. 6/1933.

Arbeiderpartiet hadde i det nevnte tidsrom ikke anledning til å fremkomme med noe regjeringsforslag. Dets prinsipielle standpunkt gikk ut på nedleggelse av forsvaret i sin helhet og ved stadig subsidiært å stemme for de minste bevilgninger bidro partiet til at bevilgningene til forsvaret ble nedsatt.

Det ble både fra Arbeiderpartiets fraksjon og fra de borgerlige fraksjoner i Stortinget tatt mange forbehold, gjort sterke innvendinger og øvet megen kritikk mot nyordningen av 1933, men ved den endelige votering stemte samtlige borgerlige partier for ordningen, mens Arbeiderpartiet stemte imot (St.tid. 1933 s. 499).

Det fremgår med full klarhet av de foranstående opplysninger at forsvarsordningen av 1933 ble besluttet av statsmaktene i strid med de inntrengende forestillinger i motsatt retning som fremkom fra de militære sakkyndige og til tross for deres sterkeste advarsler. To forskjellige kommanderende generaler (Holtfodt og Bauck) hadde fordømt ordningen i meget sterke uttrykk. En tredje kommanderende general (Laake) hadde uttalt at de militære myndigheter måtte bøye seg for den vurdering som statsmaktene var kommet til med hensyn til vår krigspolitiske situasjon, men han hadde også sagt at den økonomiske rammen for forsvaret var for snever i forhold til de meget høye krav til nøytralitetsvernets militære styrke som Forsvarsdepartementet stilte opp, og forøvrig hadde han klart presisert manglene og farene ved denne nyordning. Denne var basert på en «forutseende utenriksledelse». Den forsterkede militærkomité påberopte seg gjentatte ganger dette uttrykk og fremholdt at forsvarsordningen la et stort ansvar på statsmaktene.

Marineledelsen hadde også med fullkommen klarhet fremholdt at hverken vedlikehold eller oppbygging av en krigsmarine av rimelige dimensjoner var mulig med et budsjett på 15 mill kroner, enn si med 13 1/2 mill således som forutsatt ved nyordningen».

Et grovt snitt gjennom forsvarets livsløp i den perioden som hittil er behandlet gir følgende bilde:

1880-årene var innledningen til betydelige reformer i forsvaret. I tiden omkring århundreskiftet mannet det norske folk seg gjennom fast holdning og store ofre i trange tider til å bygge opp sitt forsvar til en slik styrke at det satte Norge i stand til å gjenvinne sin fulle frihet i 1905 uten at det kom til krigshandlinger.

Under første verdenskrig klarte Norge å holde seg utenfor krigen takket være en handlekraftig politisk ledelse med en solid ryggdekning fra Forsvarets side. I sterk grad fløt man her på den holdning og det militære apparat som var bygget opp med sikte på unionsoppgjøret.

Da verdenskrigen vel var over, begynte Forsvaret å forfalle. At For-

svaret møtte trange tider i etterkrigstiden er lett å forstå. Vanskeligere er det å fatte det som skjedde i de tidlige tredveårene. Et forsvar, utarmet gjennom etterkrigstiden på grunn av mangel på fornyelser av alle slag og mangel på øvelser, ble gitt «et dødsstøt» gjennom den behandling det fikk ved forsvarsordningen av 1933, vedtatt av Stortinget samtidig som Hitler kom til makten i Tyskland. Forsvaret var da ikke lenger i stand til å reise seg på kort sikt, hverken materielt eller moralsk. Situasjonen kom klart til uttrykk i den uttalelse som Kommanderende General avga i forbindelse med budsjettforslaget for 1938/39, hvor han hevdet at den norske hær uten sammenligning var den slettest øvede og den slettest utrustede hær i Europa. Et par år etter at denne uttalelse ble avgitt av Hærens øverste militære sjef måtte denne hær stille opp mot den best øvede og den best utrustede hær i Europa.

Det sies ofte at ethvert folk med demokratisk styresett får den ledelse det fortjener. Det gjorde vel også det norske folk i mellomkrigstiden. Det er et faktum at intet politisk parti hadde flertall alene i Stortinget i denne perioden. Videre var summen av de borgerlige partiers representanter i Stortinget i hele perioden større enn Arbeiderpartiets. (Etter valget i 1933 var forøvrig hele 8 partier representert på Stortinget).

De forslag og standpunkter som ble fremsatt og inntatt av de forskjellige partier i Stortinget i forsvarssaken og den oppslutning som partiene fikk i den aktuelle perioden, viser at et stort flertall av det norske folk må erkjenne sin delaktighet i den utvikling som ledet Norge inn i den tragedien som rammet oss i 1940.

Et gammelt ordtak sier at enighet gjør sterk. Når det gjelder behandlingen av forsvarssaken i mellomkrigstiden synes det nærliggende å hevde at enighet også til tider kan «gjøre svak». Eller kanskje var det likegyldighetens og unnfalhetens straffedom som rammet oss?

Norge ute av fase

Forsvarsordningen av 1933 som ble vedtatt 10 dager etter at Hitler kom til makten i Tyskland, førte til at den norske forsvarsinnsats kom helt ut av fase med utviklingen i Europa forøvrig. Mens Norge gikk inn for en betydelig reduksjonen av et ellers skrøpelig forsvar, gikk Europa forøvrig inn i en periode med sterk uro og gradvis opprustning.

Hitlers maktovertagelse ga økt fart i en opprustning i Tyskland som

allerede var i god gjenge. I 1935 ble alminnelig verneplikt innført og året etter lot Hitler troppene marsjere inn i Rhinland. Samme år brøt borgerkrigen ut i Spania. Italia angrep Etiopia i 1935, og Folkeforbundets forsøk som fredsmegler brøt i den sammenheng totalt sammen, slik generalmajor Holtfodt spådde ville skje.

Det var da ingen utsikter til at det mektige spill som var satt i gang kunne stoppes med enkle kunstgrep. Ifølge den britiske historiker Liddell Hart skjedde i virkeligheten utbruddet av den annen verdenskrig i 1936. Det var da oppmarsjen mot de strategiske nøkkelområder i Europa startet. Reduksjonsprogrammet for det norske forsvar hadde da virket i to år, og satt betydelige spor etter seg.

Det kan i denne sammenheng vær fristende å minne om Kommanderende General Holtfodts embetsuttalelse til det påtenkte nyordning av forsvaret i 1929 som er referert foran, om at hærordningen ikke kan bygge på dagens konstellasjon og så fastlåses; at krigen når den kommer alltid vil arte seg som en stor overraskelse; at maktenes sannsynlige gruppering vil veksle som bildene i et kaleidoskop; at Folkeforbundet var uten verdi som fredsmegler i det det ville bryte sammen i det øyeblikk Forbundets maktmidler blir satt inn overfor en eller flere av de større makter ----.

Vi skal her la være å utnytte etterpåklokskapens visdom til å felle dom over aktørene som ledet an i den tragiske utvikling som rammet vårt forsvar i denne perioden. På den annen side må vi aldri vike tilbake for det ubehagelige i det å trekke erfaringene fra den utvikling som førte vårt land inn i den katastrofe som fulgte. *Det* kan hjelpe oss i å navigere i det kompliserte og uryddige farvann som vi beveger oss i idag.

Neppe noen gang i vår historie har så megen velformulert og velment argumentasjon blitt gjort så sørgelig til skamme som den som ble brukt til å underbygge forsvarspolitikken i 30-årene. Den fysiske reduksjon i forsvarsevnen som fulgte av den budsjettmessige utarming av forsvaret var i seg selv alvorlig nok. Men kanskje like alvorlig var den kløft som oppsto mellom den politiske og den militære ledelse, og som hindret et tillitsfullt samarbeid mellom de ansvarlige instanser som ble stilt på den harde prøven ut over i 30-årene da det brygget opp til krig ute i Europa. Dermed ble også muligheten til å rette på den alvorlige svikt som forsvarsordningen av 1933 førte til, borte.

Opprettholdelse av den gjensidige tillit og kommunikasjon mellom den politiske ledelse og Forsvaret kunne medvirket til at vi hadde unn-

gått det som kanskje tross alt var den alvorligste svikt da krigen brøt ut i Europa i 1939, nemlig at det ikke ble etablert et troverdig beredskap med bruk av de forsvarsmidler som vi tross alt hadde, slik at vi på en uomtvistelig måte demonstrerte vår vilje til å holde oss utenfor krigen. Da kunne vi kanskje ha unngått det som etter hvert kom til å bli et kappløp mellom de krigførende makter om å komme først til Norge.

Det å bruke vårt forsvar som krigsavvergende instrument ville jo i virkeligheten ha representert en fortsettelse av den linje som hjalp oss i oppgjøret om unionen i 1905 og den som også holdt oss utenfor første verdenskrig 1914–18.

En annen og meget alvorlig konsekvens som fulgte av *den avstand* som oppsto mellom den politiske og militære ledelse, og som forøvrig er i tråd med det som alt er nevnt, var den forkludring som oppsto i ledelsen av forsvarsinnsatsen da angrepet på Norge ble innledet i 1940, og som førte til *total svikt* i ledelsen av de militære styrker i den innledende og avgjørende fase av kamphandlingene.

Nu ble det riktignok truffet visse tiltak for å bedre den beredskapsmessige situasjon mot slutten av 30-årene da krigstrusselen ble mer åpenbar. De tiltak som ble gjennomført må dog få karakteristikken som langt fra tilstrekkelige, og de kom altfor sent til å gjøre Norges erklærte vilje til å holde seg utenfor krigen troverdig.

Militær forsvarsminister?

Da krigen brøt ut i Europa oppsto det fra forskjellig hold krav om en militær fagmann som forsvarsminister. Kravet var særlig underbygget med det enkle resonnement at det var det som ble gjort under første verdenskrig, og som etter manges oppfatning i vesentlig grad bidro til at Norge klarte å holde seg utenfor krigen. Arven fra 1905, da de suksessive militære forsvarsministre i vesentlig grad bidro til at unionen ble oppløst uten at det kom til væpnet konflikt, underbygget også kravet om en militær fagmann som forsvarsminister.

Men forutsetningen for at erfaringene fra fortiden skulle virke på samme måten i 1939 var neppe til stede. En vesentlig forskjell lå i at det hverken i Regjering eller Storting var politiske vilje til å anvende den harde lut som måtte til for å ta de forsvarsmessige krafttak som situasjonen krevet. Og i og med at så ikke var tilfelle, kunne en militær for-

svarsminister bli et gissel som tjente til å dempe den opinion som krevet sterkere forsvarsmessige tiltak.

Dermed er det ikke sagt at det var slik Regjeringen tenkte da skiftet av forsvarsminister kom ca. 3 måneder før angrepet mot Norge satte inn. Måten skiftet kom på kan tyde på at der ikke lå noen dypereliggende motiver under enn å imøtekomme et ønske fremsatt fra flere hold om å sette inn en militær fagmann som forsvarsminister. Og trolig mente også Regjeringen selv at det var riktig å gjøre det i den aktuelle situasjon. Den resultatløse debatt som hadde pågått en tid om å etablere en samlingsregjering hadde naturlig nok også innvirkning på spørsmålet om besettelsen av forsvarsministerposten.

Skifte av forsvarsminister ble nødvendig da forsvarsminister Monsen på grunn av sykdom trådte ut av Regjeringen den 22. desember 1939. I følge innstillingen fra Undersøkelseskommissjonen skjedde valget av etterfølger slik:

«Spørsmål om hans (Monsens) etterfølger ble drøftet blandt annet mellom statsministeren og Monsen, og Monsen nevnte da forskjellige kandidater, hvoriblandt daværende oberst Ljungberg. Denne fikk forespørsel fra statsministerne om han ville overta stillingen som forsvarsminister, og da han straks tærklærte seg villig, ble han utnevnt 22. desember 1939. En mente i Ljungberg å ha funnet en dyktig fagmilitær som sjef for Forsvarsdepartementet.»

Oberst Birger Ljungberg var 56 år gammel og sjef for Østfold infanteriregiment nr. 1 da han ble utnevnt til forsvarsminister. Utnevnelsen kom vel 3 måneder før det tyske angrep på Norge satte inn.

Hans funksjonstid som forsvarsminister varte til november 1941 da han under regjeringens opphold i London ble avløst av Oscar Torp. Oscar Torp ble sittende som forsvarsminister til krigens slutt. Han fortsatte som forsvarsminister også i den regjering som ble dannet 25. juni 1945 med Einar Gerhardsen som statsminister, og som da avløste regjeringen Nygaardsvold. Da Einar Gerhardsen dannet sin annen regjering etter valget høsten 1945 skiftet Oscar Torp over fra Forsvarsdepartementet til Forsynings- og gjenreisningsdepartementet. Like etter sin tiltredelse som forsvarsminister i London sørget Oscar Torp for viktige omorganiseringer i Forsvarets ledelsesapparat. Forsvarets overkommando ble opprettet og stillingen som Forsvarssjef ble opprettet og besatt på ny. Reorganiseringen fikk stor betydning for arbeidet med

planene for gjenerobringen av Norge og for samarbeidet med våre allierte.

Forsvaret og krigen 1940 – 1945

Forsvaret og krigen 1940 – 1945 vil ikke bli gjenstand for behandling her. Men en presisering av den betydelige innsats Forsvaret ydet kan likevel være på sin plass.

Tross skuffelsen over at Forsvaret ikke i sterkere grad enn tilfellet var ble brukt for å *avverge* at Norge ble trukket inn i krigen, og svikten i ledelsessystemet i den første og avgjørende fasen da angrepet mot Norge ble satt inn, må aldri glemmes den betydelige innsats som Forsvaret gjorde i de fem krigsår som ledet frem til frigjøringen i 1945.

Det var Forsvaret som forpurret at Konge, Regjering og Storting falt i angriperens vold natten til 9. april 1940 – en innsats som er helt enestående i vår historie. Hendelsen kan stå som eksempel på den betydning det kan ha i en kampsituasjon at de riktige handlinger utføres på det riktige tidspunkt når situasjonen krever det. Og samtidig hvor snever marginen kan være mellom seier og nederlag i en kampsituasjon.

Innsatsen på Oscarsborg festning var ikke bare en enkeltstående impulshandling men et resultat av en rekke resonnementer og beslutninger som festningens kommandant oberst Birger Eriksen måtte fatte i løpet av de få minutter han hadde til disposisjon på vollene på Oscarsborg i de mørke morgentimene 9. april 1940.

Festningen var ikke oppsatt. Til festningens «hovedbatteri» (Moses, Aron og Josva) var der besetning bare til en kanon. De gammeldagse kanonene kunne bare skyte ett skudd hvert tredje minutt. Den vanskelige bemanningssituasjon gjorde at kommandanten selv tok over ledelsen av hovedbatteriet da han ankom standplassen ca. 0400. På grunn av den dårlige siktbarhet måtte han regne med å få liten tid til ildgivning i tilfelle fartøyer gjorde forsøk på å forsere festningen. Han ga derfor ordre til at to kanoner skulle forhåndslades, og delte besetningen på to kanoner. Dette ville øke sjansen for å få avgårde to skudd, mot kanskje bare ett med den tidsmargin som kunne påregnes. Dette resonnement viste seg riktig. De to skuddene var fulltreffere – Blüchers ble rammet av to granater, hver på ca. 350 kg. Dette var samtidig signalet til batteriene på Drøbaksiden om å åpne ild, fulgt opp med to torpedoer fra festningens torpedobatterier som begge traff. Dermed var Blüchers

skjebne avgjort, og resten av den tyske eskadre trakk seg ut fjorden. På mindre enn en halv time var denne fasen i kamphandlingene over, med de konsekvenser for det videre forløp for den norske krigsinnsatsen som dette fikk.

Meget kan sies og meget er sagt om det videre forløp av krigshandlingene i Norge. Det skal vi ikke gå inn på her. Krigshandlingene i Norge ble langvarige – to måneder – sammenlignet med invasjonen i Belgia, Holland og Frankrike hvor invasjonen var over etter ca. 3 uker.

Regjeringens beslutning om å fortsette kampen, for med basis i Storbritania å gjenvinne norsk selvstendighet, markerte at kamphandlingene i Norge bare var første fase i den krigen som kom til å vare i ytterligere fem år. Den måten kamphandlingene i Norge sluttet på i juni 1940, skapte nok en del uklarhet i Forsvarets rekke som kom til å svekke Forsvarets innsats i den videre kamp.

Likevel ble Forsvarets innsats i frihetskampen betydelig. Nye kadre ble bygget opp i Storbritannia og etter hvert også i Sverige. Norske styrker øvet og kjempet side ved side med våre allierte. Vennskap, tillit og selvtillit ble bygget opp. Kjernen til det nye norske forsvar ble skapt i denne prosessen, som også kostet store, norske ofre. Norges betydelige handelsflåte ydet en fremragende krigsinnsats fra første til siste dag. Innenfor det okkuperte Norge vokste motstandskampen i kapasitet og mangfold, med både sivile og militære komponenter. I tillegg til den store betydning denne innsatsen hadde for frigjøringskampen, ble den også en mektig holdningsmessig stimulans i arbeidet med å bygge Norges fremtid i den krevende tid som fulgte i krigens spor. Jo, vi kunne stå frem og hevde at seieren var – også vår!

Den øverste ledelse av Forsvaret – så vel den politiske som den militære – måtte nødvendigvis komme i fokus i arbeidet for frigjøringen. Ut over visse mer sporadiske omtaler av enkelte forhold som er tatt med for sammenhengens skyld, har en unnlatt å gå inn på den betydelige aktivitet som utspant seg i forsvarsledelsen under krigen. Det er her nærliggende å henvise til den utførlige redegjørelse som er gitt i Olav Ristes to bøker om «London-Regjeringa».

Fra krig til fred

Håp som brast

Siden siste verdenskrig har vi i vår del av verden hittil hatt fred over dobbelt så lenge som i mellomkrigstiden, til tross for at mange krigerske konflikter har herjet i andre deler av verden, og til tross for at det i Europa aldri før har vært et tilnærmedesvis så høyt rustningsnivå i fredstid. Eller kanskje nettopp derfor, så lenge det har dreiet seg om en rimelig grad av styrekebalanse mellom de maktgruppene som har stått mot hverandre. De vestlige demokratier har hatt evne og vilje til å stå sammen og å bygge opp et felles forsvar allerede i fredstid til vern om sin fred og sikkerhet.

Selv om situasjonen ved verdenskrigens slutt i 1945 ga grunn for en viss optimisme når det gjaldt utsiktene til en langsiktig fredelig utvikling i Europa, så var optimismen preget av et sterkt innslag av realisme. Optimismen hadde sitt grunnlag i at seierherrene, de allierte inkludert Sovjet, tross alt hadde maktet å holde sammen i de prøvelser som krigen mot Hitler var. Riktignok hadde samarbeidet knirket adskillig, men det kunne vel for en god del tilskrives de enorme påkjenninger som krigssituasjonen skapte.

Atlantehavsærklæringen, som statsminister Churchill og president Roosevelt utformet da de høsten 1941 møttes på et krigsskip utenfor Newfoundland og som gjorde det klart hva kampen sto om, fikk også tilslutning av Sovjet. Ærklæringen slo fast at folkene selv skulle få bestemme hvorledes de ville bli styrt og at alle mennesker skulle sikres fire friheter: tenkefrihet, religionsfrihet, frihet fra nød og frihet fra frykt. Likeledes hadde det lyktes å bli enige om opprettelsen av De Forente Nasjoner, i og med at organisasjonens Charter ble undertegnet en måneds tid etter at kamphandlingene i Europa tok slutt. I god tro satte de vestlige allierte i gang demobiliseringen av sine militære styrker.

Tross den optimisme som gjorde seg gjeldende og som der var et godt grunnlag for, var det i de vestlige land en annen grunnholdning til

krigs/fredsproblematikken enn den som gjorde seg gjeldende da første verdenskrig sluttet. Denne grunnholdning hadde sitt utspring i følelsen av å være blitt bedratt av den «fredspolitik» som var fremherskende i de fleste demokratiske land i tiden før krigen, sammen med en følelse av at krigen burde og kunne ha vært avverget.

Også i Norge gjorde denne holdning seg gjeldende, sammen med følelsen av å ha vært «tatt på sengen». I dette ligger også en erkjennelse av at et militært forsvar skal være et vern mot «det uforutsigbare». Ingen kunne unngå å bli rammet og preget av de forsmadelige erfaringer som fulgte av 5 års krig og okkupasjon, den mest nedverdiggende situasjon en nasjon kan komme i. Jubelbruset ved frigjøringen forenet seg med løftet fra krigens dager om at dette aldri måtte få skje igjen. Spørsmålet som i neste omgang meldte seg var hvorledes dette skulle forhindres?

Det norske folk som kom ut av krigen i 1945 var nok et annet enn det som ble rammet av krig og okkupasjon i 1940. Alt i alt var der ved krigens slutt i Norge et grunnlag for å bringe forsvarspolitikken og dermed også Forsvaret i fokus, selv om det på det tidspunkt var vanskelig å konkretisere den trussel vi sto over for.

Dette var et forhold som etter hvert som røken fra krigen la seg begynte å tre stadig klarere frem. Da, som så ofte før, sto Winston Churchill frem som den fremsynte. Allerede 4 dager etter den tyske kapitulasjon sendte han et telegram til USAs president Harry Truman som presenterte etterkrigsproblematikken i et nøtteskall: «Hva vil situasjonen bli om et år eller to når de britiske og amerikanske styrker er borte (have melted), de franske styrker ikke har nådd en størrelse av betydning, og Sovjet fortsatt opprettholder 200 eller 300 divisjoner i aktiv tjeneste»? Og Churchill tilføyte: «Et jernteppe er trukket ned over den Sovjetiske front. Vi vet ikke hva som foregår bak det». Et knapt år senere, i mars 1946 gjentok og forsterket Churchill denne problemstilling i en tale i Fulton, Missouri. Dette var i virkeligheten den problemstilling som kom til å dominere sikkerhetspolitikken og forsvarspolitikken i den tid som fulgte. Men der var i tillegg et helt nytt element av uanede dimensjoner som ble demonstrert da de første atombomber ble sluppet over Japan i august måned, og som også kom til å spille en avgjørende rolle i utviklingen. Dette var et våpen som USA var alene om å ha i sitt arsenal. Hvor lenge ville det vare? Og hvilken rolle ville det komme til å spille i krigs/fredsproblematikken?

Oppgjør og ny fundamentering

Stortingsvalget i oktober 1945, og dannelsen av den nye regjering på grunnlag av valgresultatet i november samme år, markerte overgangen fra krig til fred for Norge. Valget ga Arbeiderpartiet flertall alene i Stortinget, og Einar Gerhardsens samlingsregjering ble avløst av en regjering utgått av Arbeiderpartiet med Gerhardsen som statsminister. Forsvarsminister ble Jens Christian Hauge, den hittil yngste og den som *sammenhengende* har sittet lengst i forsvarsministerstolen. Det var en formidabel oppgave som ventet den nye forsvarsminister. Hans konstatering av at Forsvaret lå med brukket rygg var langt fra noen overdrivelse, snarere et sterkt «understatement».

Organisasjonsmessig hadde Forsvaret en ramme å starte ut fra gjennom de planer som var lagt under regjeringens opphold i London. Personellmessig var der også et visst startgrunnlag. Men oppgaven ble komplisert ved at offiserer fra utefront og krigsfangenskap skulle forenes til felles innsats. Opprenskning i rekkene måtte også til – her som i samfunnet forøvrig.

I fredstid skjer utviklingen innen forsvarssektoren som en evolusjon, under en krig skjer endringene gjennom hopp. Meget gammelt tankegods må kastes, nye erfaringer må gis plass. Dette stilte omstillingsevnen på prøve. I den smeltedigel som Forsvaret befant seg i da oppgjørets time og nyskapningens krav støtte sammen, var konfrontasjoner neppe til å unngå. Men samtidig må det være grunn til å uttrykke anerkjennelse for at ikke de sterke indre spenninger som gjorde seg gjeldende innen offiserskorpset brøt ut i åpne konflikter i større grad enn tilfellet var.

For forsvarsministeren var den første oppgaven å bringe en viss orden i det kaos som krigen hadde skapt. Det gjaldt å føye sammen de fragmenter som fantes til et funksjonsdyktig forsvarssystem: «En første reisning av Forsvaret» som programmet ble benevnt. Samtidig ble arbeidet med å utrede det fremtidige norske forsvar startet opp, gjennom nedsettelsen av en bredt sammensatt forsvarskommisjon. Men som så ofte før ble vi nok en gang minnet om at når det gjelder sikkerhet og forsvar så er det hendinger utenfor vårt eget land som legger grunnlaget for tempoet og retningen for arbeidet.

Det foran nevnte utviklingsperspektiv som statsminister Churchill presenterte for USAs president Truman allerede umiddelbart etter kri-

gen, med den militære ubalanse som han forutså var iferd med å oppstå i Europa, ble etter hvert en alarmerende sannhet. Samtidig gikk det opp for norske myndigheter og det norske folk at krigen også hadde endret Norges strategiske situasjon totalt. Fra det å ligge i utkanten av de aktuelle konfliktområder i Europa var Norge kommet i et strategisk sentrum. Erkjennelsen av de farer som denne utvikling representerte for de vestlige demokratier startet den prosess som ledet frem til dannelsen av NATO i 1949.

For Norge var det første skritt på veien erkjennelsen av at vi ikke, slik vår strategiske situasjon var blitt etter krigen, kunne stå alene. Men hvem skulle vi stå sammen med? Etableringen av et skandinavisk forsvarsforbund ble vurdert og drøftet med Sverige og Danmark, men for Norges del «veiet og funnet for lett». Dermed ble veien for Norge å delta i dannelsen av NATO i april 1949 som en av signatarmaktene. Hele denne prosess krevet grundighet og fremsynthet i tenkning og dynamikk i handling.

At Norges inntreden i NATO ble møtt med mishag fra Sovjets side, var ventet. Allerede i utgangspunktet var det derfor viktig å fastholde kravet til sikkerhet og samtidig gjøre det klart at norsk territorium ikke ville bli benyttet til noen form for aggresjon rettet mot Sovjet, det å skape balanse mellom sikkerhet og beroligelse i ord og handling. Den måten disse problemstillinger ble håndtert på fra norsk side, kan stå som eksempel på statsmannskunst og fremsynthet av høyeste format.

Fastleggingen av hovedlinjene i den fremtidige sikkerhets- og forsvarspolitik i denne perioden etterlater inntrykket av et mesterlig samspill innen den øverste statsledelse, hvor særlig statsminister, utenriksminister og forsvarsminister sto i fokus – som ga vårt land et sikkerhetspolitisk fundament som siden har vært retningsgivende.

Særlig viktig var den presisering av basepolitikken som forsvarsministeren utformet, og som har hatt uvurderlig betydning for vår sikkerhetsmessige situasjon og for samarbeidet med våre allierte i NATO, i bestrebelsene for å opprettholde et troverdig forsvar av Norge.

Bedømt nu i ettertid må det kunne konstateres at vi i slutten av førtiårene virkelig hadde «en forutseende utenriksledelse» og også en forutseende forsvarsledelse. Den sikkerhetspolitiske ramme ble utfyllt med konkrete forsvarsmessige tiltak. Av meget stor betydning for den videre utvikling var også den forholdsordre som regjeringen utstedte i 1949.¹⁸⁾ I tillegg til sin direkte funksjon – at det ga klar beskjed til

befalsskorpset om hva som var ventet av det, og derved fjernet den uklarerhet og vankelmodighet som i mellomkrigstiden hadde preget instruksverket til de utøvende ledd – ble direktivet en mektig psykologisk og holdningsmessig stimulans til forsvarets menn i arbeidet med å gjenreise Forsvaret.

Forsvarsministeren måtte i tillegg til den oppgave som selve gjenreisningen av Forsvaret representerte, etter hvert sørge for at denne skjedde i et helt annet tempo enn opprinnelig antatt. Ekstraordinære bevilgninger måtte skaffes til veie til Forsvaret midt i gjenreisningsarbeidet etter krigen. Endog til en egen verneskatt ble utskrevet. Innsatsen i denne perioden minner meget om den som gikk forut for unionopløsningen i 1905.

Alt i alt var dette oppgaver som engasjerte hele Forsvarets apparat fra topp til bunn. Her var det nødvendig å kalle på alle gode krefter til samarbeid om den store oppgaven å trygge vår sikkerhet i en situasjon som kalte på samhold og beslutsomhet. Utarmet som landet var, ble folket kalt til fanene og til ofre som bare kan vinne gjenklag i et folk som hadde krigen og okkupasjonens prøvelser i frisk erindring.

Kanskje kan det nu – over 40 år etterpå – være på sin plass å friske opp noe av den holdning som preget denne nære etterkrigstid, i bestrebelsene for å konsolidere den fred, frihet og velstand som vi er privilegert med. Situasjonen kaller fortsatt på vår alles årvåkenhet og innsats.

Samtidig må det være på sin plass å gi honnør til den mann som i den viktige periode i vår historie da Norges nye sikkerhetspolitiske hovedlinjer ble fastlagt etter krigen satt i forsvarsministerstolen: Jens Christian Hauge. Det ble under hans dynamiske ledelse lagt et fundament for Forsvarets utvikling som det har kunnet bygge på frem til idag.

Konsolidering – styrkebalanse

Den mest hektiske oppbyggingsfase etter krigen foregikk i den første tiårsperiode. Stor nasjonal økonomisk innsats sammen med våpenhjelpen fra USA satte ekstra fart på oppbyggingen. I den neste tiårsperiode flatet oppbyggingen ut. Våpenhjelpen opphørte og Forsvaret måtte etter hvert opprettholdes i det vesentlige med nasjonale midler. Man gikk da inn i det som kan betegnes som en konsolideringsfase. Mange av de grunnelementer og den infrastruktur som fortsatt består ble lagt i oppbyggingsperioden. Det gjelder f.eks. meget av det faste personell,

som har en «omløpstid» på ca. 40 år, og lokaliseringen av nøkkelelementer (staber, stasjoner, oppsetninger, bygg og anlegg og materiell).

Dermed er det langt fra sagt at det å lede Forsvaret i den etterfølgende tid har vært en enkel oppgave. Det å foreta endringer i en allerede etablert organisasjon kan være vel så vanskelig som å bygge opp fra grunnen. Og endringer har det i sannhet vært behov for. Den teknologiske utvikling og endringer i den strategiske situasjonen som følge av den sovjetiske styrkeoppbygging, har vært en stadig utfordring. Samfunnsutviklingen har også bidratt til å skape, «en avstand» mellom de krav som opprettholdelsen av et effektivt forsvar stiller og en del av de «goder» og holdninger som er en naturlig følge av samfunnsutviklingen.

Tross de mange krav og hensyn som har spilt inn når det gjelder utviklingen innen Forsvaret – mange i kategorien upopulære tiltak – har det likevel i Norge i denne perioden vært en imponerende oppslutning om Forsvaret. I dagens situasjon er det da også alminnelig erkjent at en rimelig grad av balanse i styrkeforholdet mellom NATO og Warshavapakten er en nødvendig forutsetning for vår egen fred og sikkerhet, og at dette også er en forutsetning for at vi skal ha håp om å komme videre i arbeidet for våpenkontroll og nedrustning.

Vi skal la oversikten over de menn som i tiden etter krigen har sittet i forsvarsministerstolen tale for seg selv. Man vil her møte en rekke menn – 15 i tall – som i tiden etter krigen har innehatt det ansvarsfulle verv det alltid vil være å være forsvarsminister.

Det er menn som i en krevende periode i vår historie har nedlagt et betydelig arbeid for Forsvarets sak og for vår fred og sikkerhet. At de kanskje ikke alltid har oppnådd det man fra militær side har ventet i form av midler til Forsvaret skal ikke overskygge det faktum at de har kjempet tappert på de politiske barrikader – ofte i lukkede fora – for å få den del av «samfunnskaka» som de mente det var nødvendig og riktig å tilgodese Forsvaret med. (Se bilag 1)

Vi skal her nøye oss med denne sterke, generelle anerkjennelse, og se nærmere på den ledelsesordning som disse mennene har stått i spissen for.

Forsvarets øverste ledelse

Hovedtrekk i utviklingen etter 1945

Stortinget, behandlingen av forsvarsbudsjettet mars 1940, en måned før invasjonen i Norge:

Formannen i militærkomitéen Hans Kristian Seip, henviste til at representanten Sven Nielsen flere ganger hadde reist spørsmålet om å få en forsvarssjef «og peika på kor viktig det ville vera å få ein sjef for heile forsvaret». Han hadde selv flere ganger støttet forslaget, og hevdet at det hastet med å få fortgang i saken. «Vi treng etter mitt skjøn både ein forsvarssjef og ein forsvarsstab. Det er ikkje framand for nokon at det har vori og er ikkje so lite knirking i samarbeidet mellom dei ymse greiner av forsvaret». Representanten Sven Nielsen støttet Seips forslag og hevdet at «kommer vi i krig, så kommer saken til å tvinge seg selv frem, og da kan jeg ikke skjønne annet enn at det er riktig snarest mulig å organisere dette mens vi ennå er i fred».

Et felles Forsvarsdepartement for Hæren og Marinen, (Hæren og Sjøforsvaret) har bestått i noe over 100 år (siden 1885). Dette er adskillig lenger enn i noe annet land.

Ordnningen med en felles øverste militær ledelse ble først gjennomført fullt ut i 1970, etter mange og langvarige utredninger med grader av fellesordninger under veis. Vi skal i det etterfølgende se på de viktigere faser som ledet frem til ordningen av 1970.¹⁹⁾ Som det fremgår av det som er gjengitt ovenfor fra innledningen til budsjettdebatten i Stortinget i mars 1940, ble en ordning med en felles øverste militær ledelse etterlyst allerede før krigen. På militær side var det imidlertid liten entusiasme å spore for en slik ordning, til tross for at den manglende samordning på militær side var en åpenbar svakhet i den kritiske situasjon som hersket etter at krigen brøt ut i Europa høsten 1939.

Den totale svikt i forsvarsledelsen i den første og avgjørende fase av invasjonen i 1940 understreket ytterligere alvoret. Vi fikk riktignok, som Sven Nielsen spådde, en felles øverste militær ledelse – en Forsvarssjef – da krigen rammet oss, men først etter at kamphandlingene i

Sør-Norge var over. Ordningen opphørte for en tid som følge av at Forsvarssjefen ble igjen i Norge da Regjeringen forlot landet i juni 1940 for å etablere seg i London.

Først i februar 1942 ble en ordning med Forsvarssjef og Forsvarets overkommando etablert på ny – i London. Også da som følge av at selve situasjonen presset frem en ordning med en øverste felles militær ledelse. Men tross dette var ordningen slik at forsvarsgrenene (Hæren og Sjøforsvaret – senere også Luftforsvaret) hadde den helt dominerende posisjon i det militære sjefskompleks. Selv om ledelsene i forsvarsgrenene viste moderasjon i utnyttelsen av sin sterke posisjon under krigen, så kom de desto sterkere igjen så snart krigen var over. Noe endelig gjennombrudd for fellesskapstanken i utformingen av ordningen av den øverste militære ledelse ble det ikke hos oss, til tross for at så vel våre egne erfaringer som de vi hadde høstet sammen med våre allierte, klart underbygget behovet for det. Erfaringenes tale var klar. Den felles allierte erkjennelse ble fastslått i Eisenhowers læresetning: «Separat land, sjø og luftkrig er for alltid et tilbakelagt stadium». Luftkrigen og luftkrigsmidlene hadde utvisket grensene mellom de enkelte forsvarsgreners virkeområder som tradisjonelt hadde vært enten land – eller sjøkrig. Også amfibiekrigføringen bidro til å viske ut grensene mellom forsvarsgrenenes virkeområder.

En logisk konsekvens av erfaringene ble derfor at Forsvaret må planlegges og utvikles etter en totalvurdering, d. v. s. at så vel oppgavestillingen for Forsvaret som midlene for å løse oppgavene, og – i de aktuelle situasjoner – måten å bruke midlene på (operativt) må skje etter en samlet vurdering og på tvers av forsvarsgrenene.

Nu var det forsåvidt ikke noen uenighet i de militære rekker om de helt grunnleggende forhold og erfaringer så langt. Men når har det gjalt konsekvensene dette burde få for utformingen av organisasjonen og særlig da ledelsesordningen, var meningene sterkt delte. Det skulle da også vise seg at arbeidet med ledelsesordningen ble en meget lang og komplisert prosess, som i årene som fulgte la beslag på en betydelig utredningskapasitet på høyt nivå. Vi skal se på en del faser i den utvikling som fulgte.

Den første tid etter frigjøringen ble stillingen som Forsvarssjef opprettholdt. H.K.H. Kronprins Olav ble, i samsvar med forutsetningen da han ble beordret til stillingen i London, frabeordret i juni 1945. Generaløyntnant Otto Ruge ble da gjeninnsatt som Forsvarssjef etter avsluttet

krigsfangenskap. Hans beordring som Forsvarssjef ble også denne gangen av kort varighet, ca. et halvt år. Stillingen ble så dekket ved fungering en tid.

I stortingsmedling nr. 32 for 1945–46 uttalte Regjeringen at «etter de erfaringer som nu foreligger» bør stillingen som Forsvarssjef nedlegges i fred. Videre het det at arbeidet med fellessaker best kunne løses gjennom en felles forsvarsstab under ledelse av en forsvarsstabssjef, kombinert med en militær sjefsnemnd. Forslaget forutsatte også at Forsvarsministeren (senere også Statssekretæren) kunne møte i nemnda hvis han fant det tilrådelig. Han skulle i så fall føre forsete.

Forslaget ble vedtatt av Stortinget, men under dissens. Mindretallet mente at Forsvarets overkommando burde opprettholdes på en slik måte at Sjefen for Forsvarsstaben ble Forsvarssjef. Den vedtatte ordning var å betrakte som en interimsordning i påvente av innstillingen fra den nedsatte forsvarskommisjon.

Arbeidet med den nye ordning for Forsvaret foregikk i en tid med adskillig uro og usikkerhet i Europa. På vestlig side foregikk et omfattende arbeid med å finne samarbeidsformer som kunne bidra til å demme opp for den urovekkende utvikling man registrerte på østlig side. Det ble etter hvert klart at dette arbeid også ville få innvirkning på innretningen av det norske forsvar og også på ledelsesordningen. Men hvorledes?

Forsvarskommisjonen av 1946 la frem sitt forslag til ordning av Forsvaret, høsten 1949 sammen med en rekke omfattende utredninger og forslag til innpassing av Forsvaret i samfunnet. Hva angår ledelsesordningen foreslo Kommisjonen en ordning med en felles Forsvarsstab og med opprettholdelse av de tre forsvarsgreners overkommandoer. Alle disse stabsorganer skulle innordnes i en Forsvarets overkommando. Sjefen for Forsvarsstabens stilling skulle styrkes og i en viss utstrekning skulle han også gis kommando over forsvarsgrensjefene.

Forsvarskommisjonen avsluttet sitt arbeid like etter at NATO, med Norge som medlemsland, begynte sitt arbeid (1949). Kommisjonen måtte derfor nøye seg med å anbefale visse prinsipielle retningslinjer for den tilpasning av ledelsesordningen som den forutså måtte komme.

I 1953 la Regjeringen frem Stortingsproposisjon nr. 2 (1953) med en rekke forslag til viktige endringer i Forsvarets organisasjon. Hva angår ordningen av den øverste ledelse valgte Regjeringen å gå en helt annen vei enn den Forsvarskommisjonen hadde foreslått. Regjeringens forslag bygget i utgangspunktet på en utredning utarbeidet av den britiske

general Sir Andrew Thorne, som i 1950-51 var engasjert som rådgiver for Regjeringen. Forslaget ble så bearbeidet av en norsk gruppe på 4 offiserer (en fra Forsvarsstaben og en fra hver av forsvarsgrenene). Arbeidet resulterte i et forslag om en ordning av den øverste militære ledelse etter britisk mønster («sjefsnemndssystemet»).

At den foreslåtte ordning avvok så sterkt fra den som Forsvarskommisjonen hadde foreslått ble bl.a. begrunnet med at ledelsessystemet som var fastlagt for NATO i Nord-Europa gjorde det nødvendig å endre den gjeldende norske ordning, og at heller ikke den ordning som Forsvarskommisjon hadde foreslått var hensiktsmessig.

Det fremlagte forslag gikk inn for at stillingen som Sjef for Forsvarsstaben og også Forsvarsstaben skulle nedlegges. Den sentrale sjefsnemnd (eventuelt med en egen formann) skulle overta de koordinerende oppgaver som hadde påligget Forsvarsstaben. Sjefsnemnda (som skulle bestå av de tre forsvarsgrensjefene) skulle ha kollektivt beslutende myndighet (kommandomyndighet) over forsvarsgrenene, kollektivt rådgivende myndighet m.v. i fellessaker. Forsvarsgrenenes overkommandoer skulle opprettholdes, med bibehold av det ansvar overfor Kongen (Regjeringen) som de allerede hadde i saker som ikke grep ut over egen forsvarsgren.

Forslaget fra studiegruppen, som ble fremlagt medio 1951, representerte i virkeligheten et skritt tilbake til «det som hadde vært», og motsatt den retning som stadig mer presset seg frem, også i Storbritannia som var mønster for gruppens forslag, nemlig et markert behov for å styrke det felles sjefsinstittutt på bekostning av forsvarsgrenenes autonomi. Det kollektive ledelsesprinsipp, som arbeidsgruppen foreslo og som den øverste militære ledelse sluttet seg til, var helt nytt og ukjent i Forsvaret, og etterlot adskillig uklarhet m.h.t. ansvarsforhold m.v.

Den sentrale sjefsnemnd behandlet saken i februar 1952 og fattet følgende vedtak:

«Sjefsnemnda er enig om å foreslå en omorganisering av forsvarets øverste ledelse med sløyfing av Forsvarsstaben og adopsjon av forslaget om en sjefsnemnd med kollektiv kommandomyndighet som øverste militære myndighet for forsvaret og innføring av et arbeidssystem med fellesplanlegging».

Dette var altså forslaget som Sjefen for Forsvarsstaben og de tre forsvarsgrensjefene gikk inn for. En tid senere (juli 1952) fremmet

Sjefen for Forsvarsstaben en redegjørelse som konkluderte med at den eksisterende ordning etter hans mening var bedre. Som begrunnelse for at han tidligere hadde sluttet seg til Sjefsnemndas forslag anga han at det hadde vist seg umulig å få stilt til rådighet et tilstrekkelig antall offiserer til Forsvarsstaben.

Dermed var det klart at den øverste militære ledelse var sterkt splittet i denne for forsvarret så viktige sak.

Regjeringen valgte likevel å følge det forslag som var fremmet av den opprinnelig samstemte Sjefsnemnd. Regjeringens forslag til ledelsesordning fikk ingen god mottakelse i Stortinget. I sin Innstilling til Stortinget nr. 186 for 1953 gikk Forsvarskomiteén inn for at stillingen som Sjef for Forsvarsstaben burde opprettholdes i fred, og at den offiser som satt i stillingen skulle bli «øverstkommanderende i det nasjonale kommandosystem». Komiteén ga en sterk begrunnelse for sitt standpunkt, og understreket herunder nødvendigheten av «å styrke den nasjonale militære myndighet ved å opprettholde et sentralt fagmilitært organ som er skikket til såvel å utføre den koordinerende virksomhet innen Forsvaret som til å treffe øyeblikkelige avgjørelser både i fred og krig, og som kan være det naturlige norske organ i samarbeidet med den allierte kommandomyndighet på planleggingens område». Etter komiteéns mening egnet «sjefsnemndordningen» seg dårlig for løsningen av de nevnte oppgaver under våre forhold. Den ga videre uttrykk for at Sjefen for Forsvarsstabens myndighetsområde burde være som foreslått av Forsvarskommisjonen, hvilket betyr «en styrking av hans stilling i forhold til nå». Stortinget sluttet seg enstemmig til innstillingen.

Proposisjonen behandlet også tilknytningen til NATOs kommandosystem. Den formelle godkjenning som ble gitt av Stortinget i 1951 om Norges deltakelse i det felles kommandosystem i NATO ble her nærmere utformet. Den sentrale Sjefsnemnd foreslo at forsvarsgrensjefene burde inngå i det allierte kommandosystem, eventuelt at det ikke skulle fastsettes at andre norske offiserer skulle ha disse stillinger. Subsidiært ga Sjefsnemnda sin tilslutning til det forslag som ble fremlagt av Forsvarsdepartementet.

Etter dette forslag skulle forsvarsgrensjefene forbli i det nasjonale kommandosystem i fred og krig, og andre sjefer utpekes for det allierte kommandosystem. Disse skulle i fred inngå i det nasjonale kommandosystem underlagt vedkommende forsvarsgrensjefer. Stortinget sluttet seg til den foreslåtte ordning.

Stortingets vedtak i 1953 markerte et viktig vendepunkt i utviklingen av ledelsesordningen etter krigen. Sjefsnemndordningen som øverste militært ledelsesorgan ble forkastet, og en ordning med en Sjef for Forsvarsstaben med en sterk stilling – også overfor forsvarsgrenene – skulle tre i stedet. Det ble videre klart at forsvarsgrensjefene skulle forbli i det nasjonale kommandosystem og ikke inngå i NATO-kjeden som de selv primært hadde foreslått.

Den sterke og klare markering som ble vist fra Stortingets side i denne saken kan nok ha en sammenheng med at det i Forsvarskomiteén i denne perioden var flere medlemmer med god innsikt i forsvarsspørsmål. Av komitéens 10 medlemmer hadde tre befalsutdannelse (formannen Alv Kjøs, oberst/regimentsjef Anton Ryen, kaptein i Hæren, Oddmund Hoel, løytnant i Hæren). To av medlemmene hadde vært medlemmer av Forsvarskommisjonen av¹⁹⁴⁶) (Ryen og Watnebryn) hvor også ledelsesordningen hadde vært gjenstand for meget grundig behandling.

Retningsgivende prinsippvedtak i kompliserte spørsmål kan ofte gjøres til gjenstand for forskjellig fortolkning når det – som i dette tilfelle – dreiet seg om kontroversielle saker hvor sterkt motstridende interesser gjorde seg gjeldende. Det var klart at det i det øverste ledersjikt i Forsvaret var sterke krefter som ikke ønsket en sterk samordnende forsvarsledelse slik Forsvarskommisjonen hadde foreslått og som nu også Stortinget enstemmig hadde gitt sin fulle støtte til. Dette må antas å være grunnen til at det trakk slik ut før en skikkelig oppfølging av stortingsvedtaket kom. En «oppfølgingsproposisjon» som ble fremlagt det påfølgende år, ga ikke en ordning som harmonerte med Stortingets vedtak, særlig hva angår Sjefen for Forsvarsstabens plass og myndighet – både i freds- og krigsorganisasjonen.

Det ble i de påfølgende år foretatt flere utredninger og forsøk på å komme til enighet. I en utredning i 1956 i forbindelse med nytt femårsprogram for Forsvaret uttalte Den sentrale sjefsnemnd det som førøvrig hadde vært en hovedbegrunnelse for arbeidet med ledelsesordningen siden krigens slutt at funksjonsgrensene mellom forsvarsgrenene var merkbart utvisket og at fellesproblemer hadde fått mer plass i all planlegging. «Behovet for klare ansvarsforhold, rasjonelle arbeidsmetoder og nøyere koordinering av fellesvirksomhet tilsier økt integrering av den militære ledelse på alle plan». Det ble bekreftet at kommandoordningen var tatt opp til vurdering, men at resultatet først ville foreligge om en tid.

Arbeidet med ledelsesordningen fortsatte ut resten av 50-årene. Også den politiske ledelse presset på forslag til ny ordning fra den militære ledelse. Det som imidlertid sinket behandlingen på militær side var at man der la vekt på å komme frem til en ordning som de militære sjefer kunne enes om. Men nettopp dette kravet om samstemighet etterlot det inntrykk at forsvarsledelsen var handlingslammet i denne for Forsvaret så viktige sak. Videre utsettelse kunne bare føre til at den militære ledelse spilte saken ut av sine hender.

En omlegging kom i 1961 – åtte år etter at Stortinget trakk opp de prinsipielle retningslinjer for ordningen av Forsvarets øverste ledelse. I Stortingsproposisjon nr. 76 for 1961, ble det lagt opp til en «myk» overgang til en ny ordning, med en gradvis forskyvning av ansvar og myndighet fra forsvarsgrensjefene til Sjefen for Forsvarsstaben, som ledet til at denne med virkning fra 1. januar 1963 fikk betegnelsen Forsvarssjef. Dette ble tredje gang betegnelsen Forsvarssjef ble innført i Forsvaret, og den første gang innføringen skjedde i fredstid. Men når så langt var kommet, var Forsvaret konfrontert med nye problemstillinger.

Ledelsesordningen av 1963 var ikke endepunkt på en utvikling, snarere en mellomstasjon på veien mot en ennå større utfordring. Men den var likevel et viktig skritt på veien mot en ordning som ga større vekt til fellesskapet i planlegging og ledelse av Forsvaret. I perioden fra krigens slutt og frem til 60-årene var arbeidet i Forsvaret dominert av kravet om å bygge opp Forsvaret hurtigst mulig for å møte den militære utfordring som landet da sto over for. Oppgaven var formidabel og ble gjennomført på en måte som Forsvaret – og landet – kan se tilbake på med ære. I denne situasjon måtte kravet til økonomisering i ikke liten grad vike for kravet til tempo i gjennomføringen. Våpenhjelpen fra USA, som hadde en avgjørende betydning for oppbyggingen, bidro også på sin måte – indirekte – til å øke tempå på bekostning av økonomisering.

Da det ved inngangen til 60-årene ble klart at våpenhjelpem ville falle bort, var det samtidig varsel om at dette ville representere en betydelig ny utfordring til Forsvaret, både organisasjonsmessig og funksjonsmessig. Den militære utfordring i vårt område viste fortsatt økende tendens. Økte bevilgninger som kunne kompensere for bortfallet av våpenhjelpen var det lite realistisk å regne med. Forsvaret gikk m.a.o. inn i en situasjon hvor kravet til økonomisering med ressursene, særlig hva angikk personell og penger, måtte settes helt i forgrunnen.

Trusselen om innskrenkninger hang over Forsvaret i en situasjon da den militære utfordring i vårt område stilte krav om økt beredskap. I denne situasjonen var det nødvendig å lete med lys og lykte etter kostnadsbesparende tiltak, også slike som kunne komme til å svi.

I erkjennelsen av denne situasjon og de utfordringer den representerte satte Regjeringen ned «Utvalget for Forsvarets ledelse 1963». ²⁰⁾ Utvalgets mandat var – kort uttrykt – i løpet av kortest mulig tid å analysere, vurdere og legge frem forslag til hovedtrekkene i en mulig omorganisering av Forsvarets ledelse.

Bortfallet av våpenhjelpen skapte ikke bare økonomiske problemer for Forsvaret. For første gang i moderne tid skulle Forsvaret – fullt ut og på egen hånd – planlegge, bygge opp og vedlikeholde et moderne forsvar. Det organisatorisk/administrative apparat for dette var langt fra utviklet som følge av at Forsvaret i hele etterkrigstiden hadde skaffet materiell gjennom det som av og til ble betegnet som «postordre», endog til uten å betale for de. Men kanskje var den største svakhet likevel at Forsvaret fortsatt hang adskillig igjen i arbeidet med å etablere et øverste ledelsesapparat som hadde *myndighet, kapasitet og kompetanse* til å planlegge og lede utviklingen av Forsvaret ut fra et helhetssyn, på tvers av forsvarsgrenene.

Der var m.a.o. mange forhold av organisatorisk art som det var behov for å vurdere da ledelsesutvalget av 1963 ble nedsatt, og arbeidet kom da også til å bli innledningen på en prosess som gjennom mange faser og innspill endte med ledelsesordningen av 1970.

Ledelsesutvalget av 1963 hevdet som en av sine hovedkonklusjoner at en ny organisasjonsstruktur og en ny administrative praksis måtte til hvis man ville oppnå rasjonaliseringsgevinst av betydning. Etter å ha vurdert flere organisasjonsmodeller opp mot krav til økonomisering i ressursbruk og rasjonell arbeidsgang, fremmet utvalget forslag om en modell med den øverste militære ledelse (Forsvarssjef og Forsvarsstab) organisatorisk innordnet i Forsvarsdepartementet. Utvalget hevdet at denne ordning ville åpne for et mer rasjonelt ledelsesapparat, bl. a. ved at det begrenset sjiktdannelsen og at det dannet grunnlag for en sterkere sentral koordinering av den samlede virksomhet.

Utvalgets forslag fikk dårlig mottakelse hos de militære instanser. Forsvarsministeren fant det derfor riktig å gi Forsvarssjefen i oppdrag å fremme nytt forslag til ordning av den øverste militære ledelse etter retningslinjer som Forsvarsministeren ga. Disse retningslinjer forutsatte bl. a. en sterk integrering av den øverste stabsorganisasjon etter prinsip-

pet om at saker som angår mer enn en forsvarsgren skal behandles av staber som er felles for hele Forsvaret.

Ny ledelsesordning ble vedtatt av Stortinget ved behandlingen av Innstilling til Stortinget nr. 109 for 1966/67. Hovedprinsippet i den nye organisasjon var en integrering av «de staber og ledelsesorganer hvor det (var) nødvendig å vurdere problemene ut fra et fagmilitært helhetssyn». De sentrale staber skulle samles i «en fellesstab under Forsvarssjefens uomtvistelige ledelse og status som kommandosjef for operativ virksomhet og styrkeproduksjon». Betegnelsen på den øverste militære ledelse skulle være Forsvarets overkommando, og i den skulle en «integrere alle de funksjoner som egner seg for integrering». Den skulle også gi plass for forsvarsgrensvis kompetanse innen de feltet hvor kravet om slik spesialisering ville være en forutsetning for effektiv ledelse.

Forslaget til hovedretningslinjer omfattet også etablering av en landsdelkommando for Sør-Norge (ØKS) og en omorganisering av landsdelkommandoen for Nord-Norge, med større vekt på «enhet i planlegging og ledelse» og på integrering av stabsvirksomheten. De retningslinjer som Stortinget vedtok gjennom denne behandling ble nærmere utformet og presisert i en påfølgende Stortingsproposisjon nr. 125 for 1968–69.²¹⁾

Etableringen av den nye organisasjon for den øverste militære ledelse – Forsvarets overkommando – i 1970 markerte et endepunkt på en prosess som i virkeligheten hadde pågått siden krigens slutt i 1945 – i 25 år.

Den lange tid hadde en klar sammenheng med den indre dragkamp innen det øvre ledersjikt i Forsvaret om den vei som burde følges for å møte de krav til organisering som utviklingen stilte. Behovet for å organisere Forsvaret ut fra et helhetssyn var forsåvidt erkjent, men måten å gjøre det på var det til dels sterk uenighet om. Det er forsåvidt ikke noe særnorsk fenomen vi her står overfor, det er en dragkamp som finner i alle land av interesse i denne sammenheng. Generelt ser vi også at kravet til helhetssyn i utviklingen av Forsvaret slår igjennom av sin egen tyngde. Så vel den teknologiske utvikling som kostnadsutviklingen gjør at fellehsynet i planlegging og ledelse blir stadig mer påtrengende. Det kan være av interesse å registrere at land som hadde forsvarsgrensvis regjeringsdepartementer da behovet for samordnet

ledelse meldte seg for fullt, synes å ha hatt en adskillig lengere vei å gå enn den vi har hatt i Norge. Det var der ikke tilstrekkelig bare å sette et fellesdepartement på toppen av de forsvarsgrensvise departementer. Kampen om maktfordelingen mellom det felles departement og forsvarsgrensdepartementene synes å ha vært en like vanskelig prosess som den som har foregått på militær side.

Vi skal her ikke gå inn på den nye organisasjon. Det som sterkest markerer den plass felleshensynet har fått, er nedfelt i Forsvarssjefens instruks (fastlagt ved Kgl. res. av 27. november 1970). Derfor noen bemerkninger om den:

En rekke forhold som angår Forsvarssjefens plass og funksjon er fastlagt i lover og regulerende bestemmelser som gjelder for statens embetsmenn generelt, samt i reglementer og tjenestebestemmelser for Forsvaret. Slike bestemmelser er ikke inntatt i instruksen. Instruksen «plasserer» Forsvarssjefen i relasjon til både Regjeringen og Forsvarsministeren, og også innad i Forsvaret. Han er:

- landets høyeste militære embetsmann
- Regjeringens og Forsvarsministerens nærmeste militære rådgiver
- Norges representant i NATOs militærkomité.

Hans forbindelse til og fra Regjeringen går vanligvis gjennom Forsvarsministeren. Forsvarssjefens ansvar/myndighet/funksjoner innad i Forsvaret er nærmere presisert:

Han har ansvaret for:

- at forsvaret av Norge er planlagt og forberedt;
- å lede militære operasjoner, i den utstrekning kommandoen i de aktuelle situasjoner er overført alliert myndighet;
- beredskap og mobiliseringsplaner – samt harmonisering av den militære planlegging og Totalforsvarets planlegging; forøvrig
- Forsvarets etterretningstjeneste;
- sikkerhetstjenesten i Forsvaret, – kontroll og råd til de sivile deler av statsforvaltningen om samme;
- langtidsplanleggingen i Forsvaret;
- utarbeidelse av budsjettforsalg for hele Forsvaret og kontroll med midlene som tildeles;
- sambands- og elektronikkjenesten;

- presse- og informasjonstjenesten av fagmilitær karakter og den innadrettede informasjon overfor Forsvarets personell;
- den høyeste disiplinærmyndighet i Forsvaret.

Og – instruksen sier intet om hva Forsvarssjefen ikke skal gjøre.

Ved utformingen av organisasjonen av Forsvarets overkommando er det tatt sikte på å få «balansert» innflytelsen mellom forsvarsgrenene. I tillegg til generalinspektørene i de respektive forsvarsgrener er det også søkt skapt en viss balanse i den øverste fellesledelse ved at stillingene som Forsvarssjef, Stabssjef og Sjef for operasjonsstab skal besettes med offiserer fra hver av forsvarsgrenene. For å manifestere den øverste lederposisjon ble det i den stortingsvedtatte ordning fastlagt at Stabssjefen i overkommandoen skulle være Forsvarssjefens stedfortreder, og at han også skulle gis gradsmessig og ansiennitetsmessig status som den nest øverste militære embetsmann i Forsvaret.

Et annet viktig spørsmål av stor rekkevidde er ordningen av den militære forvaltning i relasjon til det militære system forøvrig. Problemstillingen man her står overfor er omtalt tidligere, den har vært en gjenganger gjennom tidene i Forsvarets utviklingshistorie. Forvaltningen, det å anskaffe og vedlikeholde materiell og eiendommer, dreier seg om store ressurser i personell og penger. Måten disse ressurser anvendes på angår i sterk grad forhold som ligger utenfor Forsvarets egen ramme (industripolitikk, beskjeftigelse, lokalisering m.v.) Det er naturlig at Regjeringen vil ha en hånd med i måten disse ressurser anvendes på i praksis.

Men det er også helt nødvendig med en sterk militær innflytelse i forvaltningsprosessen. Dess nærmere man kommer de stridende styrker dess sterkere må denne innflytelse være.

Det kan her tenkes to to prinsipielt forskjellige veier å gå, nærmest som yttergrenser for ordninger:

- en ordning hvor departementet leder forvaltningen gjennom de militære forvaltningsorganer direkte og utenom den sentrale militære ledelse,
- at forvaltningen følger de utøvende ledelseslinjer forøvrig, gjennom to-tre sentrale ledd og gjennom landsdelsledd til regionale og lokale ledd.

Svakheten med den første et at man får en manglende kobling av forvaltningen til den utøvende virksomhet forøvrig. Ordningen er derfor uakseptabel. (Dette var langt på vei den ordningen som ble praktisert før krigen). Svakheten med den andre er at den skaper adskillig dobbeltbehandling, at den er kostbar og forsinkende. Med de mangler som er antydnet synes en mellomvei å være den riktige.

Ved valg av ordning da Forsvarets overkommando ble etablert var siktepunktet med den ordning som ble valgt at den øverste militære ledelse skulle få styrende innflytelse på forvaltningen, men uten å bli for sterkt belastet med forvaltningsgangen. Man mente å oppnå dette i hovedsak gjennom Forsvarssjefens ansvar for planleggingsprosessen sammen med det ansvar og den innflytelse han var tillagt i budsjettstyringen (anskaffelser og bruk av penger). En klar forutsetning for at denne styringsmodell skal virke på en forsvarlig måte er at ordningen praktiseres konsekvent, også av departementet, og at Forsvarets overkommandos standpunkter blir tillagt tilbørlig vekt. Forsvarssjefens instruksfestede myndighet til å gi direktiver, retningslinjer og prioriteringer til forvaltningsorganene og fellesinstitusjonene betyr nettopp det. For det er viktig for Forsvarets effektivitet at det er full harmoni mellom den «skarpe enden» av Forsvaret og den måten forvaltningstjenesten utøves på.

Riktig praktisert skulle/burde denne ordning gi den militære ledelse tilstrekkelig innflytelse over forvaltningsgangen uten å gå til det skritt å legge forvaltningsorganene organisasjonsmessig *under* Forsvarets overkommando. Dette var grunnen til at det ikke ble gjort ved utformingen av ledelsesordningen av 1970.

Hvis denne forutsetning ikke skulle vise seg å fungere etter sin hensikt, kan det være grunn til å endre den. For en ordning hvor den militære ledelse ikke har en sterk innflytelse på den måten forvaltningen utøves på er uheldig. Nøkkelen ligger her i måten departementet utøver forvaltningsfunksjonen på, men også i at forvaltningsorganene forøvrig er seg sitt ansvar bevisst som medspillere i arbeidet med å bygge opp og vedlikeholde et funksjonsdyktig og rasjonelt ordnet militært apparat.

Under omorganiseringen i 1970 gjorde det seg også gjeldende tvil om hvorvidt man – slik fredsordningen ble – burde gjøre det klart at forsyningskommandoene m.v. i en krise/krigssituasjon skulle underlegges Forsvarets overkommando. Siden meningene om dette var delte, ble saken stilt åpen. Det ble imidlertid fra departementets side

gjort klart at *det* for sin del ikke hadde noe imot at en slik underleggelse ble stadfestet som en del av ordningen.

Et stadig tilbakevendende argument man særlig møter når det dreier seg om forvaltningsordninger, er de gevinster og den effektivitetsøkning man kan oppnå gjennom delegering av myndighet nedover i systemet. Trass alle gode intensjoner i så måte og de stadige utspill som er forsøkt, så er nok dette en god tanke som ofte har avlet små gevinster. For myndighet som man forsøker å delegerer har en forunderlig evne til å flyte oppover i systemet igjen, ikke bare i Forsvaret, men i statsadministrasjonen som helhet.

Postulat:

Et tilbakeskuende blick på Forsvaret sier at en fastlagt organisasjonsstruktur bare har en begrenset levetid. Et effektivt forsvar krever tilpasningsdyktighet i utformingen av organisasjonen. Manglende tilpasningsevne er et sykdomstegn.

Noen sluttrefleksjoner

Forsvarsdepartementets organisasjon

Ordningen med de øverste militære sjefer (Kommanderende General og Kommanderende Admiral) organisasjonsmessig innkorporert i Forsvarsdepartementet og som sjefer for de respektive «styrever» i departementet (Hærstyre og Marinestyre), som ble innført med ordningen av 1899, opphørte i 1910. I denne perioden hadde forsvarsministrene hele tiden militær yrkesbakgrunn.

Aldri noen gang – før eller senere – har det fagmilitære innslag vært mer dominerende i ledelsen av Forsvaret enn i denne perioden. Men så var også dette en meget kritisk periode for landet, hvor Forsvaret ble brukt bevisst i bestrebelsene for å nå de overordnede politiske mål å hevde de norske interesser i unionsforholdet.

I den ordning som ble innført i 1910 ble de øverste militære sjefer (Kommanderende General og Kommanderende Admiral) organisasjonsmessig stående utenfor Forsvarsdepartementet, et forhold som siden er blitt opprettholdt.

I de etterfølgende 30 år ble der bare foretatt få og små endringer i organisasjonen i toppsjiktet. Riktignok ble Marinestyret under første verdenskrig lagt under Kommanderende Admirals ledelse som en ordning for krigens varighet, en ordning som marinen fant meget hensiktsmessig, men som tross det opphørte ved krigens slutt.

Ut over i 30-årene ble der fra militær side reist sterk kritikk over at over at den øverste militære ledelse ikke fikk anledning til å uttale seg og å gi råd om de forslag til budsjetter som ble innsendt til departementet fra de forskjellige administrative instanser i forsvarsgrenene. Kritikken ble skarpt avvist av forsvarsministeren (Monsen) som hevdet at det ikke kunne være noen demokratisk ordning at en kommandomyndighet skulle få anledning til å øve innflytelse på budsjettavveielser.

Den manglende sentrale avveining på militær side innen de enkelte forsvarsgrener ble fra flere holdt pekt på som en stor svakhet. Når det

derimot gjaldt ordninger med sikte på militære avveininger på tvers av forsvarsgrenene synes det militære sjefs-kompleks å kunne styre sin entusiasme. Uoppfylte krav var det overflod av i begge forsvarsgrener, og sterke meninger om hva som burde tilgodesees manglet ikke. Men et øverste militært organ som hadde status, kompetanse og myndighet til å gi råd til de politiske myndigheter om prioriteringer på tvers av forsvarsgrenene? Trolig var kampen om smulene fra de bevilgende myndigheters bord for intens til å gi overskudd til den ekstravaganse det i den aktuelle situasjon måtte være å bruke tid og krefter på avveininger og prioritering på tvers av forsvarsgrenene. Eller vek man unna på grunn av at spørsmålet var meget kontroversielt? Tross motstanden finner man likevel i tiden før krigen sporadiske uttalelser til fordel for et felles øverste militært ledelsesorgan, en forsvarssjef.

I Forsvarsdepartementets indre organisasjon ble det mot slutten av 30-årene også foretatt visse mindre justeringer. I 1938 ble det opprettet et *luftfartsstyre* og en egen avdeling for *krigsforsyning*. Men i hele perioden frem til krigen i 1940 var departementet strengt organisert etter *forsvarsgrener*. De enkelte «styres» var i stor grad autonome under forsvarsministerens overstyrelse. Saker måtte adresseres til hver av de institusjoner det angikk, til FD, Hæren; FD, Marinen; og FD, Luftforsvaret. Angikk saken mer enn en av disse, måtte separat ekspedisjon sendes til hver enkelt.

Betegnelsen «styre» på departementsavdelingene var i virkeligheten en reminisens fra ordningen som opphørte i 1910, da forsvarsgrensjefene (KG og KA) inngikk i departementet som sjefer for de respektive avdelinger. I virkeligheten var «styrene» etter denne tid avdelinger i departementet. I mer løsslupne stunder, og kanskje også som uttrykk for misbilligelse med de avgjørelser som ble fattet, ble Hærstyret omtalt som «Hærverket» og Marinstyret som «Vannstyret».

Under Regjeringens opphold i London ble det foretatt en radikal endring i organisasjonen. Ordningen med inndeling av departementet etter forsvarsgrener opphørte, og en organisasjon etter sakenes art ble innført (personell, materiell, økonomi o.s.v.) Den utøvende ledelse av forvaltningen ble lagt til forsvarsgrenenes overkommandoer. Etableringen av ordningen med *forsvarssjef* under operasjonene i Norge og senere i London fikk ingen innflytelse på ordningen av forvaltningen eller Forsvarsdepartementets organisasjon.

I arbeidet med omleggingen av Forsvarets organisasjon etter siste

krig har et hovedproblem ligget i det å finne ordninger som forener enkelhet og effektivitet totalt sett. Særlig har hensynet til økonomisering med personell og penger veiet tungt. Et nytt element i etterkrigstiden har vært det absolutte krav om å planlegge forsvarets utvikling etter avveininger på tvers av forsvarsgrenene. Den enorme økning i kompleksiteten og tempoet i utviklingen innen den militære sektor har naturlig nok gjort arbeidet med Forsvarets ledelsessystem både mer aktuelt og mer komplisert på samme tid. Forsvarssamarbeidet i NATO og i andre internasjonale organer som arbeider med spørsmål som angår fred og sikkerhet, stiller også sine krav til Forsvarets ledelsessystem.

Det er derfor ikke til å undres over at utviklingen i etterkrigsperioden har gjort det nødvendig å vie organisasjonsstrukturen i Forsvaret – fra øverst til nederst – stor oppmerksomhet.

På det sentrale plan har dette særlig gått på selve ordningen innen Forsvarsdepartementet og innen det militære stabskompleks, og ikke minst på arbeidsdelingen og samarbeidsformene mellom disse. Naturlig nok har det her gjort seg gjeldende til dels sterkt divergerende oppfatninger om hvorledes disse forhold burde ordnes, i tiden etter krigen som i departementets tidligere historie.

Samarbeid uten grenser

Endringene i ordningen av den øverste militære ledelse etter krigen gjenspeiler den utvikling som har funnet sted på krigsteknikkens område og som har visket ut grensene mellom de enkelte våpen og forsvarsgreners virkeområder.

Et forhold gjelder erkjennelsen av at militære operasjoner, land- sjø- og luftkrig, i moderne tid må sees på som et samlet hele. Dette har ført til den videre erkjennelse at Forsvaret må bygges opp, øves og ledes slik at de enkelte komponenter i operativ henseende kan fungere sammen og utfylle hverandre med sikte på maksimal effektivitet.

I dette ligger i virkeligheten krav som er dobbelt utfordrende. Effektivisering innen eget spesialfelt fører ofte til en dyrking av egenarten på en måte som tenderer til å virke negativt inn på evnen til samordnet innsats under operasjoner. På en måte møter man her det samme fenomen som man fra tid til annen observerer innen lagidretten, tendens til solospill på bekostning av lagspillet. Det er i Forsvaret som i musikken: Vil man skape god orkestermusikk er det ikke nok med gode musikan-

ter med gode instrumenter. De må også ha *evne og et intenst ønske om* å få til et godt samspill. I tillegg kreves det også gode dirigenter med evne og mulighet til å utvikle samspillet innen orkestret. Først da kan man ha håp om gode fremførelser.

Erkjennelsen av den utfordring som dette stiller Forsvaret overfor har ført til omfattende endringer i Forsvarets organisasjonsstruktur og i samarbeidsformene og ledelsesformene innen Forsvaret. Oppgaven er å skape et forsvar som ikke alene erkjenner behovet for samvirke på tvers av forsvarsgrenene, men som i hele sin oppbygging og aktivitet: organisasjonsmessig, utstyrmessig, prosedyremessig, utdanningsmessig, holdningsmessig m.v. er gjennomsyret av kravet om å skape størst mulig forsvarseffekt, tilpasset vårt land og våre forhold, ut av de ressurser som er til rådighet. De endringer dette har krevet – og krever – støtter an mot mange tradisjonelle oppfatninger og ordninger, skranker som det kan kjennes smertefullt å flytte på eller å rive ned. Veien fra det å *erkjenne* de problemstillinger som utviklingen har stilt Forsvaret overfor og til det å *ta konsekvensene* av erkjennelsen har vært tilsvarende lang og vanskelig. Selv om adskillig gjenstår ennu før man har tatt de fulle konsekvenser av utviklingen, er det likevel grunn til å uttrykke anerkjennelse til Forsvarets personell for den måten det hittil har prøvd å møte utfordringen på. Om man ikke på alle områder har klart å nå den idéelle målsetting som situasjonen stiller krav om, så kan dette for en del tilskrives omstendigheter som det har vært utenfor personellens og Forsvarets egne muligheter å øve avgjørende innflytelse på. I en viss grad har generasjonsskifte i personellkorpset hjulpet til med å komme over en del av de barrierer som har stått i veien for reformer.

Den tilpasningsprosess som Forsvaret har gjennomgått i tiden etter krigen har stilt Forsvarets øverste ledelse – både den politiske og den militære – overfor store utfordringer. Mest synlige har kanskje problemene med å harmonisere Forsvarets virksomhet med utviklingen som har skjedd i samfunnet forøvrig vært. I et vernepliktsforsvar som vårt er der naturlig nok en meget nær sammenheng mellom utviklingen utenfor og innenfor Forsvaret. En del av de forhold man har møtt kan synes å være av triviell art, som f.eks. spørsmål om omgangsformer, hilseplikt, bruk av sivile klær m.v.. Trivielle eller ikke trivielle, så følte mange at disse forhold rammet innarbeidede forestillinger om orden og disiplin, forhold som er meget viktige for Forsvarets effektivitet.

Mer problematisk har kanskje den tilpasning vært som har sammenheng med utviklingen mot «et mykere samfunn» mer tilpasset enkeltindividene. Selv om dette er en utvikling mot et totalt sett bedre samfunn, så reiser det likevel spørsmålet om hvorledes denne utvikling virker inn på tilpasningsevnen og skikketheten til det personell som skal fylle Forsvarets rekker, for særlig da på evnen til å tåle de ekstreme krav som en krigssituasjon stiller. Krigens krav er en utfordring som vi – det norske folk – ikke har herredømme over. Kravene er som følge av utviklingen på krigsteknikkens område heller blitt mer ekstreme enn mindre ekstreme. Problemet aksentueres dessuten av det forhold at samfunnsutviklingen i land som kan representere en potensiell militær trusel mot oss har en helt annen profil, som ikke skaper den samme avstand mellom de ekstreme militære krav og de tilvante livsformer i dagliglivet. Det høye utdannelsesnivå innen de tilgående årsklasser av vernepliktige representerer dog en betydelig positiv faktor. Det åpner for anvendelse av teknisk og bruksmessig avansert utstyr og metoder i en grad som ellers ville vært meget vanskelig eller utelukket. Marginen mellom seier og nederlag i en kampsituasjon vil ofte være meget knapp og avhengig av evnen til å bruke sofistikert utstyr og metoder. Samfunnsutviklingen i relasjon til det militære forsvar bærer dermed med seg positive elementer samtidig som det representerer en sterk utfordring til forsvarlets ledelse og apparatur forøvrig, med sikte på å ta hånd om og å nyttiggjøre det store potensiale som ligger i dette. Dette potensiale, og de muligheter det åpner for, kommer best til syne når man observerer de norske vernepliktige – f.eks. under repetisjonsøvelser – når det røyner på som verst. Da kommer oppfinnsomhet, initiativ og utholdenhet, d.v.s. evnen til å fungere godt under ekstreme og krevende situasjoner, til sin fulle utfoldelse.

Beslutningsprosess med innebygget treghet

Et karakteristisk trekk ved Forsvaret er at det tar lang tid å gjennomføre større endringer i dets oppbygging i fredstid. Forsvaret blir i så måte ofte sammenlignet med et stort skip med et lite ror. Samtidig må Forsvaret være i stand til å gjennomføre en meget rask ekspansjon i sin oppbygging og virksomhet for å møte de ekstreme krav som en krise- eller krigssituasjon stiller.

Den treghet mot hurtige omstillinger som hersker i fredstid er i og for

seg ikke ensbetydende med at det er noe galt fatt med Forsvaret. Dyppest sett henger jo denne treghet i omstillingsevne sammen med at Forsvaret er nødt til å følge de normer og spilleregler som gjelder i samfunnet forøvrig i fredstid.

Men det at endringer i Forsvarets oppbygning og virksomhet skjer langsomt, henger også sammen med at mange av de forhold som virker bestemmende på dette er noe nær uforanderlige eller at de bare endrer seg meget langsomt. Dette gjelder eksempelvis geografiske forhold og deres innvirkning på vår strategiske situasjon, i forhold som infrastruktur, bosettingsmønster o.l. I mange tilfeller vil ønsket om endringer strande på de økonomiske utlegg som gjennomføringen krever. Hensynet til de lokalsamfunn som rammes av omstillinger veier også meget sterkt med. For så vidt er dette en følge av at Forsvaret har vært den store distriktsutbygger gjennom tidene, lenge før dette ble anerkjent som en nasjonal målsetting.

Men selv om Forsvaret er preget av denne iboende treghet mot forandringer, så er det dog uomgjengelig nødvendig å foreta visse endringer i Forsvarets oppbygging og virksomhet med sikte på å holde tritt med de krav som utviklingen til enhver tid stiller. Også når det gjelder slike tilpasninger vil man erfare at det tar tid. Organisatoriske endringer av noen betydning skal gjennom en lang prosess med studier og utredninger i utvalg og staber; omstendelige høringsrunder med påfølgende forhandlinger og drøftelser med de impliserte organisasjoner; for så å bli prosessert gjennom de besluttede organer i Regjering og Storting. Når så beslutning er fattet gjenstår en like omstendelig gjennomføringsprosess. Ettersom konsekvensene av vedtaket blir mer synlige, begynner de berørte lokalsamfunn å engasjere seg sterkere, med deputasjoner til de besluttede myndigheter i et siste forsøk på å påvirke eller omstøte beslutninger som de mener kolliderer med lokalsamfunnets interesser.

Utviklingen på krigsteknikkens område er utvilsomt det som sterkest har påvirket utformingen av Forsvaret gjennom tidene. Denne utvikling har krevet kompliserte studier for å bestemme valg av veier å gå, med de økonomiske, organisatoriske og personellmessige konsekvenser som følger med. Selv om dette gjelder hele den tidsperiode på 100 år som behandles her, har tiden etter krigen markert seg med en betydelig økning i det tempo og det mangfold som har preget utviklingen.

De som skal fatte beslutningene om veier å gå i utformingen av For-

svaret i dagens situasjon, vil derfor hevde at dette gjør valgsituasjonene vanskeligere. Ser vi imidlertid på det hele i historisk sammenheng gir det inntrykk av at de suksessive ledere, såvel på politisk som på militær side, alltid har følt valgsituasjonene like vanskelige, og at den uenighet vi ofte har sett når det gjelder valg av veier å gå har vært et gjennomgående trekk i utviklingen av Forsvaret i hele perioden. For så vidt kan dette stå som uttrykk for den kompleksitet som i virkeligheten alltid har gjort seg gjeldende i arbeidet med å fastlegge utformingen av Forsvaret.

Med forsvarsministerliv som målestokk

I ethvert foretagende med lang forhistorie vil den person som til enhver tid sitter med ledelsen arve resultatene og konsekvensene av sine forgjengers gjerninger – på godt og vondt. Så også i Forsvaret. Mange av de bygninger og anlegg som fortsatt er i bruk i Forsvaret har sin opprinnelse langt tilbake i Forsvarets historie. De eldste, som festningene Akershus, Fredriksten, Kongsvinger, Bergenhus, Christiansten og Vardøhus kan føre sin opprinnelse flere hundre år tilbake i tiden. De står som en synlig påminnelse om nasjonens lange kamp for sin frihet og selvstendighet.

Hovedfortet på Oscarsborg festning har flott innhugget i portalen over vindebroen som leder inn til fortets indre årstallet MDCCLIII (1853). Dette var 30 år før det felles Forsvarsdepartement ble opprettet.

Lokaliseringen av mange av de staber, avdelinger, magasiner, ekserseplasser m. v. som fortsatt eksisterer har således sin rot i beslutninger som ble fattet før det felles Forsvarsdepartement ble opprettet.

Hovedbatteriet på Oscarsborg festning, ble montert i 1893 mens generalmajor Olssøn var forsvarsminister. Hendingen i 1940 skjedde altså 33 forsvarsministerperioder etter at batteriet ble etablert. Bevilgninger til anskaffelse av panserskip til Marinen og materiell til Hæren, som ble gitt i slutten av unionsperioden, tjente Forsvaret under første verdenskrig og helt frem til 1940 – et tidsspenn på 30 forsvarsministre.

Utviklingen etter krigen viser tilsvarende tidsfasing. Materiell som ble anskaffet under våpenhjelpen er fortsatt i bruk – 16–17 forsvarsministre etterpå. Den innledende fase i utviklingen av Penguinraketten begynte for 12–13 forsvarsministre siden, og våpensystemet vil kanskje følge et tilsvarende antall forsvarsministre videre fremover.

Fly representerer den materiellkategori som det har vist seg vanskeligst å forlenge levetiden på, med den følge at det her oftere blir nødvendig med total utskifting. Beslutningen om å anskaffe F-16 fly, som i flere år har preget investeringsbudsjettene i Forsvaret, ble i realiteten tatt for 6 forsvarsministre siden. De erstatter forøvrig fly som ble anskaffet for 12–13 forsvarsministre siden.

Tilsvarende tidsperspektiv gjør seg også gjeldende i forbindelse med større organisasjonsendringer. Det faste personellkorps i Forsvaret – sivile som militære – kan i praksis bare endres i større omfang ved naturlig av – og tilgang. *Unyttelsen* av personellkorpset kan dog til en viss grad endres under veis, men som regel bare etter langsomt virkende prosedyrer.

Nu må ikke dette oppfattes derhen at en forsvarsministers oppgave i det vesentlige består i å forvalte arvegods. Med den dimensjon og den kompleksitet som Forsvaret har, er de endringer som det til stadighet er nødvendig å foreta for å holde Forsvaret à jour med utviklingen av stort omfang.

Oppgaven å skape forsvarsmessig troverdighet for et land som vårt, palssert som vi er et av de strategisk sett mest utsatte områder i verden, og med relativt sett små ressurser til forsvarsformål, representerer en utfordring av høyeste orden. Samarbeidet i NATO utgjør en egen dimensjon i arbeidet for dette mål og dermed en egen utfordring til Forsvarets øverste ledelse.

Over natten må Forsvaret være forberedt på å skifte ut det lille roret med et stort rør som gjør det mulig å manøvrere forsvarsskuta i verdens mest opprørte hav. Dette er den utfordring som forsvarlets ledelse til enhver tid er stillet over for, og hvor forsvarsministeren utgjør en av hovedaktørene.

Forsvarsminister – sivil eller militær yrkesbakgrunn?

Et markant trekk som oversikten viser er at mens forsvarsministerposten det meste av tiden fra departementets fødsel i 1885 og til og med første verdenskrigs slutt i 1918 var besatt med yrkesoffiserer, har embetet bare to ganger i tiden etter første verdenskrig vært besatt med yrkesoffiserer (Aavatsmark – 1919/20 og 1921/23) og Ljungberg –

1939/42. I de hundre år departementet har eksistert har embetet 36 ganger vært besatt med menn med sivil yrkesbakgrunn og 19 ganger med yrkesoffiserer.

Overgangen fra forsvarsministre med militær yrkesbakgrunn til menn med sivil yrkesbakgrunn skjedde med andre ord brått da første verdenskrig var over, hvilket vil si etter en tredjedel av departementets hundreårige liv hittil. Med unntakelse av at embetet en kort periode på ca. et halvt år var besatt med en offiser fra Marinen (kommandør Dawes), var alle offiserene fra Hæren.

Skiftet fra forsvarsministre med militær til sivil yrkesbakgrunn etter første verdenskrig kan ikke begrunnes med dårlige erfaringer fra de forløpne vel 30 år. De offiserer som (satt) i forsvarsministerstolen i de to meget kritiske perioder i vår historie: unionsoppgjøret og under første verdenskrig, må tilkjennes en ikke liten del av æren for at det gikk så godt som det gjorde. Hvorfor da det brå skifte som kom etter første verdenskrig?

Årsakene til dette er mange, og det kan være av interesse å se på en del av de forhold som forklarer endringen.

Den stemningen som preget tiden etter første verdenskrig, og som er beskrevet tidligere, trengte forsvaret helt i bakgrunnen. Verdenskrigen var «krigen som gjorde slutt på all krig». I den atmosfære som rådet var der ikke plans for en Georg Stang, en Olsson eller en Holtfodt i forsvarsministerstolen.

I og for seg kan dette være forklaring god nok på det skifte som skjedde. Men der var nok også andre forhold som virket sterkt inn. Offiserene representerte i unionsperioden en velutdannet, internasjonalt velorientert elite som det langt fra var overskudd på i Norge. De var samfunnsbevisste menn engasjerte i å bygge ut landet over et vidt spekter av virksomheter som strakk seg langt ut over Forsvarets ramme.

De offiserer som var forsvarsministre i denne perioden var nok knyttet til de politiske partier som dannet regjeringer, men for de flestes vedkommende uten å ha markert seg særlig i partipolitikken. Hverken Georg Stang eller Olsson satt på Stortinget, Stang var kandidat men rakk ikke å bli valgt, Olsson nøyde seg med å delta i kommunepolitikken i Oslo. Hoff, Strugstad, Heftye, Bull og Holtfodt er det vanskelig å finne særlige spor etter i partipolitikken ut over det som angikk forsvarspolitikken. Holst og Spørck hadde en mer markert politisk deltakelse og satt bl.a. på Stortinget. Felles for alle var at de var sterkt

engasjert i forsvarssaken og at hele deres politiske gjerning var sentrert omkring styrkelsen av forsvarstanken.

Vurdert ut fra deres karriere var de offiserer tatt «fra den øverste hylle» i offiserskorpset og felles for dem var da også at de etter hvert havnet i det øverste sjikt (generalitetet). (Georg Stang døde før han rakk så langt). At disse menn ble satt til det viktige verv å være forsvarsministre i den kritiske periode i vår historie frem til – og gjennom – første verdenskrig kan ganske enkelt begrunnes med at de i den aktuelle situasjon var de rette menn for jobben.

Men mellomkrigsårene ble en forvandlings tid på flere andre måter enn den som hadde sitt utspring i antikrigsstemningen. Utviklingen nasjonalt og internasjonalt førte til en sterk polarisering i det politiske liv. Forsvarspolitikken ble etter hvert et av de store stridsspørsmål. Ikke som tidligere begrenset til uenighet om alternative veier å gå i utbyggingen av forsvaret, men en prinsipiell kamp om opprettholdelse eller nedleggelse av forsvaret. Den oppståtte polarisering gjorde kombinasjonen offiser og politiker vanskeligere. Politikeren ble foretrukket foran fagmannen også i forsvarsministerstolen.

Mange offiserer følte at et sterkt partipolitisk engasjement under de rådende forhold hadde en tendens til å virke splittende innad i forsvaret, og at det utad kunne svekke tilliten til forsvaret som institusjon. Forsvaret, som det maktapparat det er, skal tjene hele folket, og vernepliktsordningen forutsetter at alle skal føle sin tilhørighet i forsvarets rekker. Det skal videre utøve sin funksjon under regjeringer utgått fra forskjellige lovlig etablerte partikonstellasjoner. Disse må på sin side alltid kunne stole på at den militære ledelse lojalt vil innordne seg de avgjørelser som fattes og også utøve sin rådgivende funksjon uten partipolitiske sidehensyn. I så måte hever forsvaret seg over partipolitikken i bestrebelsen for å gjøre forsvaret til et nasjonalt felleseie.

Mellomkrigsperioden – særlig tredveårene – var preget av en omfattende demokratiseringsprosess innad i forsvaret. Det formelle skille mellom offiserer og underoffiserer ble opphevet og forsvaret slo – som den første institusjon i Norge – dørene opp og åpnet sitt utdanningsapparat for «all evnerik ungdom». Opphold og utdanning til befal/offiserer skulle være gratis etter konkurranse på likeverdige vilkår. Reformen åpnet i praksis for en betydelig ny rekrutteringskilde – særlig av ungdom fra landsbygdene – som etter hvert også kom til å sette sitt preg på sammensetningen av offiserskorpset.

Da ny krig børt ut i Europa i 1939, ble den praksis som hadde lyktes

så godt i kritiske situasjoner tidligere – under unionskrisen og under første verdenskrig – vekket til live ved å sette en offiser som forsvarsminister – knappe fire måneder før Norge ble angrepet. At «redningsaksjonen» mislyktes så totalt kan i ikke liten grad tilskrives den tilfeldige måten den ble gjennomført på og at den kom for sent. Situasjonen 1939–40 krevet nok adskillig hardere lut.

Offiserer og/eller politikere?

I tiden etter siste krig er yrkesoffiserene praktisk talt forsvunnet fra rikspolitikken. Antall yrkesoffiserer som har tatt sete på Stortinget i de vel 40 år som er gått siden krigens slutt kan telles på en hånd. Dette til tross for at offiserskorpset er betydelig større enn det var før krigen.

De siste offiser-politikere av format var Sven Nielsen og Alv Kjøs. Begge disse var i virkeligheten «overleveringer» fra før krigen. Sven Nielsen hadde en lang karriere bak seg både i lokalpolitikken og i rikspolitikken. Han gikk ut av forsvaret i 1934 med majors grad, men han forble en av de fremste talsmenn for Forsvaret på Stortinget, hvor han var representant for Høyre fra 1934 til 1949, de siste 4 år som formann i Forsvarskomiteén. Han var også statsråd i Nygaardsvolds regjering under krigen (1940–45).

Oberst Alv Kjøs hadde også en lang karriere bak seg – både som offiser og politiker. Han var stortingsrepresentant for Høyre i tiden 1937–65, og hadde en rekke sentrale posisjoner i Stortinget, bl.a. som visepresident, odelstingspresident og formann i Forsvarskomiteén. Han var også en tid formann i sitt parti (Høyre). Både Sven Nielsen og Alv Kjøs gjorde seg sterkt gjeldende i forsvarsdebatten og satte varige spor etter seg med sin politiske innsats.

Hva kan så grunnen være til at offiserene så og si har forsvunnet fra rikspolitikken? En viktig årsak er nok det som alt er nevnt, hensynet til Forsvarets partipolitiske nøytralitet. Dette både for å markere Forsvarets lojalitet overfor landets skiftende politiske ledelse og for at de vernepliktige som går inn i Forsvarets rekker skal føle sin tilhørighet i det system som Forsvaret utgjør. En viktig forskjell i forhold til situasjonen i tredveårene er dog at man i tiden etter krigen har vært forskånet for politisk strid om Forsvarets være eller ikke være. Muligens har også den enighet som har hersket om forsvarspolitikken i etterkrigstiden virket derhen at offiserene ikke har følt behov for å klatre opp på de rikspolitiske barrikader for å hevde Forsvarets interesser.

En medvirkende faktor kan også være at «politiserende offiserer» i tiden før krigen var dårlig ansett innen offiserkorpene. Denne holdning hadde delvis sammenheng med de eksempler på påståtte politiske besettelser av offisersstillinger som forekom før krigen. Med sin hierarkiske oppbygging er offiserkorpene særlig ømfndtlige for besettelse av stillinger innen sin midte som kan oppfattes å ha skjedd på partipolitisk grunnlag.

I Norge har vi ikke, som i en del andre land med demokratisk styresett, noen restriksjoner på at yrkesoffiserer engasjerer seg partipolitisk. Spørsmålet er således overlatt til den enkelte offisers eget omdømme og egen selvjustis. Situasjonen kan i så måte stå som uttrykk for den indre stabilitet som hersker i Norge og den demokratiske forankring som Forsvaret har. Men i flere andre land med demokratisk styresett må offiserer som går inn for å engasjere seg aktivt i partipolitikken, ved f.eks. å stille til parlamentsvalg, oppgi sin yrkeskarriere som offiser,

Det at yrkesoffiserer har gjort seg så lite gjeldende i rikspolitikken etter krigen har fra tid til annen vært tolket derhen at offiserer har manglet samfunnsmessig forståelse og engasjement. De fleste offiserer vil nok hevde at det motsatte er tilfelle, og at for å kunne virke i et utsatt og krevende yrke som offisersyrket så kreves det nettop samfunnsmessig forståelse og engasjement. På tjenestesteder hvor forholdene har ligget til rette for det har da også offiserene deltatt aktivt i det lokale samfunnsliv over et vidt spekter av aktivitetsområder.

Omtalen av de forhold som behandles her ville være ufullstendig hvis man ikke også tar med de spesielle tjenesteforhold som har hersket i Forsvaret etter krigen. Tjenesteforholdene har kort og godt mange steder gjort det meget vanskelig å forene tjeneste i Forsvaret med deltakelse i virksomhet utenfor jobben. Til dette kommer også den ambulerende tilværelsen store grupper av offiserer har måttet føre, med stadig skifte av bopel, som har begrenset mulighetene for å bli integrert i lokalsamfunnene på tjenestestedene.

Det som her er sagt må ikke oppfattes derhen at det er noe galt eller negativt i partipolitisk arbeid. Partipolitisk arbeid er jo en viktig bærebjelke i ethvert levende demokrati. Problemstillingen gjelder kun kombinasjonen av yrket som offiser og partipolitisk virksomhet. Den rammer således ikke de mange som har tatt befalsutdanning og som ikke har yrkestilknytting til Forsvaret. De har i politiske verv som regel vært gode ambassadører for Forsvarets sak.

Stø kurs inn i fremtiden?

Den hundreårsepoke som er behandlet her rummer tre helt avgjørende perioder i vår historie hvor vår fred og frihet har stått på spill: avviklingen av unionen med Sverige i 1905, verdenskrigen 1914–18, og den andre verdenskrig 1939–45.

De to første kom vi helskinnet igjennom ikke minst takket være de menn som i de første 20 år av Forsvarsdepartementets liv (1885–1905) vekslet om oppgaven som forsvarsministre. Også i de perioder da de ikke utøvte sin gjerning i politiske verv, var de gjennom utøvelsen av sitt yrke som offiserer i sentrale posisjoner i Forsvaret, aktive medspillere i det drama som ledet frem til oppløsningen av unionen i 1905. I ikke liten grad var det arven fra denne perioden vi fløt på, både materielt og moralsk, under første verdenskrig.

I forløpet til den siste av de tre perioder, da det brygget opp til ny krig i Europa, var forsvarsministrene i en viss grad medspillere i en utvikling som førte til at Forsvaret mistet sin troverdighet og dermed sin krigsavvergende virkning. Konsekvensene av den manglende sammenheng mellom de erklærte forsvarspolitiske mål og den forsvarsevne som skulle understøtte denne målsetting uteble da heller ikke.

Forsvarets krigsavvergende funksjon har vært ledemotivet for alle dem som har viet sin gjerning til Forsvaret. Det skal koste mer enn det smaker å nedkjempe oss. Vår forsvarsevne må være slik at dette blir klart også overfor de makter som kan true vår sikkerhet. Denne krigsavvergende funksjon er da også helt fundamental for samarbeidet i NATO-alliansen.

Norsk forsvarspolitikk har forøvrig i lengre tid, faktisk allerede fra tiden før krigen, hatt som ambisjon å kunne bidra med militære styrker i krigsavvergende oppdrag også utenfor vårt eget land. Allerede ved inngangen til 30-årene, da det var strid om «det billige forsvar» var det tale om militær assistanse til Folkeforbundet.

I Stortingsproposisjon nr. 66 fra 1931 er det mer konkret uttalt at Norge som medlem av Folkeforbundet kunne komme i den stilling at det kunne bli nødvendig å yte bistand til forsvarsaksjoner mot andre land. Forslagene om å hindre krig gjennom slike aksjoner viste seg snart å være alt for ambisiøse og urealistiske, i hvert fall slik situasjonen var på den tid. Idéen om internasjonal bistand med militære styrker

viste likevel livstegn i et par tilfeller – den planlagte overvåkning av den påtenkte folkeavstemning i Vilna 1920 og i Saar 1935. Norge stilte offiserer til tjeneste i begge tilfeller. Observatørstyrken til Vilna var av Folkeforbundets råd tiltenkt rollen som «en fredsstyrke, ikke en kampstyrke, bare til stede for å ivareta politioppgaver».

Selv om det her dreiet seg om mer begrensede aksjoner var det dog et uttrykk for en form for internasjonal bistand til å løse kontroverser som kunne utvikle seg til mer omfattende konflikter hvis de ikke ble dempet i tide. I og med at selve det internasjonale bygget, Folkeforbundet brøt sammen opphørte også arbeidet med å organisere fredsaksjoner.

Men frøet var sådd, og det levde nok videre i manges sinn. Opprettelsen av FN i 1945 er i seg selv et uttrykk for det. Norge gikk fra første stund av aktivt inn for å støtte organisasjonens fredsbevarende apparat. Innenfor det norske Forsvar fengnet idéen om organisering av militære styrker med sikte på bistand til FNs fredsbevarende arbeid. Arbeidet i Forsvaret har vært båret frem av en imponerende entusiasme, oppfinnsomhet og tilpasningsevne!

Det er flere forhold som forklarer dette:

Den dypereleggende forklaring er å finne i erkjennelsen av Forsvarets hovedoppgave, å hindre at krig oppstår. Selv om denne oppgave i første rekke tar sikte på vernet av vårt eget land, så kjenner ikke denne holdning eller idé noen geografiske grenser. Det bor en idealisme i alle mennesker. Freden er udelelig, det er en menneskerett å kunne leve i fred. Befalsyrket er også preget av idealisme og idealister. Derfor denne sterke oppslutning i Forsvaret om aktiv bistand til FNs fredsbevarende operasjoner.

Denne bistand er uttrykt ved to av de fineste ord i vårt vokabular: *fredsskapende* og *humanitært* – hånd i hånd. Den er båret frem av en solidaritetsfølelse overfor mennesker som lever i utrygghet og armod. En hjelpende hånd fra verdenssamfunnet, hjelp til selvhjelp fra de mer begunstigede til de mindre begunstigede. Det er en oppgave som kaller på det beste i menneskene, som krever meget av utøverne personlig, men som også gir dem meget tilbake. Gi dem en sjanse! – kan stå som motto for innsatsen.

Arbeidet med den fredsbevarende styrkeinnsats har langt fra bare vært preget av medgang. Stadige tilbakeslag hva angår oppnådde

synlige resultater har gitt grunn for skuffelser og mismot. Innen Forsvaret har det også skapt en konflikt som følge av at mange har følt at FN-innsatsen i for sterk grad har tært på de ressurser som har vært avdelt til Forsvaret av vårt eget land – de nære oppgaver. Særlig i tider da FN-innsatsen har fortonet seg som nærmest mislykket har slike reaksjoner kommet frem.

Men selv idéen om FNs fredsbærende innsats har vist å ha hatt tilstrekkelig bærekraft i seg til å holde innsatsen oppe. Hos mange lever nok visjonen om en oppslutning blant verdens nasjoner om et fredsskappende apparat med en tilstrekkelig tyngde og kompetanse til å løse konflikter så våpnene kan hvile.

Det internasjonale samarbeidet som har vokst frem gjennom deltakelsen i fredsbevarende operasjoner, så vel under planleggingen og forberedelsene som i den praktiske tjeneste i innsatsområdene, ofte mellom nasjoner som ellers står fjernt fra hverandre, representerer i seg selv en utvikling som har stor egenverdi. Det har bragt aktive deltakere – ofte ungdommer – sammen til krevende samarbeid i fellesskapets, fredens og humanitetens tjeneste, ofte under farefulle og krevende forhold. Det er vanskelig å unngå at slike inntrykk påvirker deres holdninger til samarbeid på tvers av grenser som ofte ellers skaper skiller.

De nordiske land – Norge, Sverige, Finland og Danmark – har gjennom flere år samarbeidet om planlegging og utdanning/trening av militære styrker for innsetting i FN-operasjoner. På mange måter har de også fremstått som «pådrivere» overfor FN-apparatet, med forslag om oppbygging av beredskapsstyrker som FN kan bruke i akutte situasjoner for å dempe konflikter i fødselen eller som kan bringe hurtig humanitær hjelp i katastrofesituasjoner.

De fremstøt som har vært gjort fra norsk side, og forsåvidt i forståelse med de øvrige nordiske land, har til tider etterlatt det inntrykk at arbeidet med å fremme den form for bistand det her har vært tale om har ligget i forkant av det apparat FN har utviklet for å kunne gjøre effektiv bruk av slik bistand.

I virkeligheten er vel dette et uttrykk for at det her dreier seg om et område som er under utvikling, samtidig som det indikerer at det i FN-samfunnet ligger store ressurser som kan settes inn i fredsbevarende arbeid etter hvert som forståelsen for de muligheter som slik bistand bærer i seg vinner frem. Tålmodighet vil nok fortsatt være et stikkord på veien for dem som skal bære innsatsen videre frem.

Noter

1. Den vanlige betegnelse Forsvarsminister er brukt i stedet for den strengt korrekte Statsråd og sjef for Forsvarsdepartementet. For perioden 1940–45 vises til Olav Riste, *London-regjeringa* bd. I og II, Oslo 1973.
2. Paragraf 25 i gjeldende Grunnlov lyder:
«Kongen har høieste Befaling over Rigets Land- og Sømagt. Den maa ikke forøges eller formindskes uden Storthingets Samtykke. Den maa ikke overlades i fremmede Magters Tjeneste, og ingen fremmede Magters Krigsfolk, undtagen Hjælpetropper imot fiendtligt Overfald, maa inddrages i Riget uden Storthingets Samtykke.
Landevernet og de øvrige Tropper, som ikke til Linjetropper kunne henregnes, maa aldri, uden Stortingets Samtykke, bruges udenfor Rigets Grænser.»
3. Paragraf 28 i «Novembergrunnloven» hadde følgende ordlyd:
«Forestillinger om Embeders Besættelse og andre Sager av Viktighet (diplomatiske og egentlige militaire Commando-Sager undtagne) skulle foredrages i Statsrådet af det Medlem til hvis Fag de høre, og Sagerne af ham expederes overensstemmende med den, i Statsraadet, fattede Beslutning».
4. Den da gjeldende ordlyd i Grunnlovens paragraf 25 var kategorisk på dette punkt. De Tropper som ikke tilhørte linjetroppene «maa aldrig bruges udenfor Norges Grændser».
5. Jørgen Løvland, *Menn og minner fra 1905*, Oslo 1929.
6. Grunnlovens paragraf 28.
7. Kommandosakene var etter da gjeldende Grunnlov unndratt fra bestemmelsen om kontrasignatur. Grunnlovens paragraf 31 ble først i 1911 endret til sin nuværende ordlyd.
8. Han kom forøvrig tilbake som forsvarsminister i Gunnar Knudsens regjering i 1908, men hans funksjonstid ble også denne gangen kort på grunn av at han hadde stilt som betingelse for å gå inn i Regjeringen at den fikk tillitsvotum, hvilket den ikke oppnådde.
9. Marinens Generalstab gikk i 1905 over til å bli benevnt Admiralstaben.
10. Da Marinen langt på vei ble mobilisert ved krigsutbruddet i 1914 viste den foretatte endring seg lite hensiktsmessig, med den følge at man gikk tilbake til ordningen med at Marinestyrelsen ble

- underlagt Kommanderende Admiral. Dette som en midlertidig ordning for krigens varighet.
11. Formulering fra Aschehougs konversasjonsleksikon 1924.
 12. Reduksjonen innen Forsvaret skulle foregå på den måten at befalet ble «kjøpt ut», hvilket førte til store økonomiske uttellingar.
 13. Holtfodts uttalelse er gjengitt som vedlegg til Stortingsmelding nr. 23 for 1930.
 14. Laake var 56 år gammel da han ble utnvent. Han var født 9. april 1875 og nådde derfor gjeldende aldersgrense for generalmajorer den 9. april 1940!
 15. I sine tre regjeringer (27.7. 1924 – 4.3.1926, 5.3. 1926 – 27.1. 1928 og 3.3. 1933 – 20.3. 1935) var Mowinkel både stats- og utenriksminister.
 16. Sttingsproposisjon nr. 66 og nr. 57 for 1931 og Innstilling til Stortinget nr. 11 for 1932.
 17. Innstilling til Stortinget nr. 11 for 1932.
 18. Kgl. res. 10. juni 1949, «Direktiv for militære befalingsmenn og militære sjefar ved væpnet angrep på Norge».
 19. I Årbok for Forsvarshistorisk forskningssenter 1983–84 har samme forfatter redegjort for utviklingen av Forsvarets ledelsesordning i tiden etter 1945.
 20. Utvalg for Forsvarets ledelse 1963, Innstilling gjengitt i Stortingsmelding nr. 80.
 21. Proposisjonen omfattet utformingen av den sentrale organisasjonen, og et frittstående utvalg («Hauge II») ble nedsatt for å utrede organisasjonen i landsdelene og på det regionale plan.

Litteratur

1. Fremstillingen bygger i hovedsak på studier av *stortingsdokumenter* for de aktuelle tidsperioder. De mest brukte dokumentene er angitt i teksten eller vist til i noteapparatet.
2. *Biografier*
er i det vesentligste hentet fra Norsk biografisk leksikon, Aschehougs konversasjonsleksikon (2. utgave 1920–1925), Statskalendere og Militærkalendere.
3. *Rammelitteratur av særlig betydning:*
Sentraladministrasjonens historie:
bd. 1 Per Maurseth (1914–1844), Oslo 1979.
bd. 2 Edgeir Benum (1845–1884), Oslo 1979.
bd. 4 Kåre Tønnesson (1914–1940), Oslo 1979.
bd. 5 Jan Debes (1940–1945), Oslo 1980.
Haagen Krog Steffensen, *Den Norske Centraladministrasjons Historie 1814–1914*, Kra. 1914.
Jens A. Seip, *Utsikt over Norges historie*, Oslo 1974.
Tønnes Andenæs, *Grunnloven vår*, Oslo 1966.
Jon Skeie, *Norges Forsvars Historie*, Oslo 1953.
Bjørn Christophersen, *Vårt Forsvars Historie*, Oslo 1978.
Hans Bakøy, *Underoffiserer – festningsartilleriet 1888–1930*, Drøbak 1939.
Jan Debes, *Det norske statsråd 1814–1949*, Oslo 1950.
Innstilling fra Utvalget for forsvarets ledelse 1963, bilag til Stortingsmelding nr. 80 (1965–66) Hovedretningslinjer for organisering av Forsvarets ledelse, Oslo 1965.
4. *Andre spesielle kilder*
Jørgen Løvland, *Menn og minner fra 1905* (utgitt av T. J. Løvland), Oslo 1929.
Arnold Holmboe, «Norsk forsvarspolitik før 9. april 1940. Aprildagene 1940 og norsk politikk 9. april – 7. juni 1940», i *Undersøkelseskommissjonen av 1945*, Instillingen bd. I, bilag B2, Oslo 1947.
Innstilling fra Forsvarskommissjonen av 1920, Kra. 1922.

Instilling fra Forsvarskommisjonen av 1946, Oslo 1949.
Nils Ørvik, *Norsk sikkerhetspolitikk 1920–1939*, Oslo 1966.
Chr. A. R. Christensen, *Den annen verdenskrig*, Oslo 1940.

5. Spesielle tema

Gøte Dygeus, «Den demilitariserte og nøytrale sone mellom Norge og Sverige», i *Norsk Militært Tidsskrift*, 1985.

Bilag I

1. Norges forsvarsministre gjennom 100 år

	Pol. parti
1. Johan Sverdrup	V 1 sep 1885 – 13 juli 1889
2. Edvard Hans Hoff, obltn	3 juli 1889 – 6 mars 1891
3. Peter Theodor Holst, rittm	V 6 mar 1891 – 2 mai 1893
4. Christian W E B Olssøn, kapt	H 2 mai 1893 – juli 1894
5. Johannes Winding Harbitz	H juli 1894 – 27 apr 1895
6. Christian W E B Olssøn	H 17 apr 1895 – 17 feb 1898
7. Peter Theodor Holst	V 17 feb 1898 – 6 nov 1900
8. Hans Georg Jacob Stang, obltn	V 6 nov 1900 – 9 juni 1903
9. Thomas Thomassen Heftye, kapt	V 9 juni 1903 – 22 okt 1903
10. Oscar S J Strugstad, obltn	Sa 22 okt 1903 – 13 mars 1905
11. Christian W E B Olssøn	H 19 mar 1905 – 25 mai 1907
12. (Peter) Chr H Michelsen	V 23 mai 1907 – 23 okt 1907
13. Karl F G Dawes, kommandør	V 23 okt 1907 – 19 mars 1908
14. Thomas Thomassen Heftye	V 19 mars 1908 – 11 apr 1908
15. Haakon Ditlev Lowzow, obltn	V 11 apr 1908 – 20 aug 1909
16. August Geelmuyden Spørck, oberst	V 20 aug 1909 – 1 feb 1910
17. Karl S J Bull, obltn	H 1 feb 1910 – 19 feb 1912
18. Jens K M Bratlie	H 19 feb 1912 – 30 jan 1913
19. Hans V D M Keilhau, gen major	V 30 jan 1913 – 8 aug 1914
20. Christian Th Holtfodt, gen maj	V 8 aug 1914 – 20 feb 1919
21. Rudolf Elias Peersen	V 20 feb 1919 – 17 jun 1919
22. Ivar Aavatsmark, gen maj	V 17 jun 1919 – 21 jun 1920

23.	Karl Wilhelm Wefring	FV	21 jun 1920 – 21 jun 1921
24.	Ivar Aavatsmark	V	21 jun 1921 – 5 mar 1923
25.	Karl Wilhelm Wefring	FV	5 mar 1923 – 25 jul 1924
26.	Rolf Jacobsen	V	25 jul 1924 – 4 mar 1926
27.	Karl Wilhelm Wefring	FV	4 mar 1926 – 26 jul 1926
28.	Ingolf Elster Christensen	H	26 jul 1926 – 27 jan 1928
29.	Christian Fredrik Monsen	A	27 jan 1928 – 15 feb 1928
30.	Thorgeir Anderssen Rysst	V	15 feb 1928 – 12 mai 1931
31.	Vidkun A L Quisling		12 mai 1930 – 2 mar 1933
32.	J de Lange Kobro	V	2 mar 1933 – 20 mar 1935
33.	Christian Fredrik Monsen	A	20 mar 1935 – 15 nov 1935
34.	Adolf Indrebø	A	15 nov 1935 – 20 des 1935
35.	Oscar Fredrik Torp	A	20 des 1935 – 15 aug 1936
36.	Christian Fredrik Monsen	A	15 aug 1936 – 22 des 1939
37.	Birger Ljungberg, oberst		22 des 1939 – 28 nov 1941
38.	Oscar Fredrik Torp	A	28 nov 1941 – 5 nov 1945
39.	Jens Christian Hauge	A	5 nov 1945 – 5 jan 1952
40.	Nils Langhelle	A	5 jan 1952 – 15 jun 1954
41.	Kai Knudsen	A	15 jun 1954 – 22 jan 1955
42.	Nils Handal	A	22 jan 1955 – 18 feb 1961
43.	Gudmund Harlem	A	18 feb 1961 – 28 aug 1963
44.	Håkon Kyllingmark	H	28 aug 1963 – 25 sep 1963
45.	Gudmund Harlem	A	25 sept 1963 – 12 okt 1965
46.	Otto Grieg Tidemand	H	12 okt 1965 – 5 jun 1970
47.	Gunnar Hellesen	H	5 jun 1970 – 17 mar 1971
48.	Alv Jakob Fostervoll	A	17 mar 1971 – 18 okt 1972
49.	Johan Kleppe	V	18 okt 1972 – 16 okt 1973
50.	Alv Jakob Fostervoll	A	16 okt 1973 – 15 jan 1976
51.	Rolf Hansen	A	15 jan 1976 – 8 okt 1979
52.	Thorvald Stoltenberg	A	8 okt 1979 – 14 okt 1981
53.	Anders C Sjaastad	H	14 okt 1981 – 3 mai 1986
54.	Rolf Presthus	H	3 mai 1986 – 9 mai 1986
55.	Johan Jørgen Holst	A	9 mai 1986

(Yrketittel bare angitt for yrkesoffiserer).

SA = Samlingspartiet

FV = Frisinnede Venstre

De 43 personer – alle menn – som fordelt på 55 funksjonsperioder har sittet i embetet som forsvarsminister er presentert i 6 skjematiske oversikter (I til VI). Oppdelingen er dels gjort av presentasjonsmessige grunner, men den markerer også til en viss grad tidsavsnitt hvor markante, dramatiske hendinger og endringer har funnet sted.

Som det vil fremgå av oversikten er yrkestittel tatt med i perioden til og med siste krig, mens den er sløyfet i den etterfølgende periode (oversikt IV og V).

Tallene til venstre i oversikten angir funksjonsperiode med utgangspunkt i opprettelsen av forsvarsdepartementet i 1885. Dette tallet angir ikke rekkefølgen av personer i stillingen, i det en del av disse har innehatt embetet mer enn en gang.

	18									19															
FORSVARSMINISTER	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07		
1. Statsminister Johan Sverdrup	—————									(J. Sverdrup)															
2. Oberst Edvard Hoff					—————				(Emil Stang)																
3. Oberstløytnant Peter Holst (1)							—————			(J Steen)															
4. Generalmajor Chr W Olssøn (1)									—————		(Emil Stang)														
5. Skibsreder Johs Harbitz										—————		(Emil Stang)													
6. Generalmajor Chr W Olssøn (2)											—————		(Emil Stang Hagerup)												
7. Generalmajor Peter Holst (2)														—————			(J Steen)								
8. Oberstløytnant Hans G Stang																—————		(Steen Blehr)							
9. Oberstløytnant Thomas Heftye(1)																				—————		(Blehr)			
10. Oberstløytnant Oscar Strugstad																				—————			(Hagerup)		
11. Generalmajor Chr W Olssøn (3)																				—————		C Michelsen)			

I. Sjefer for Forsvarsdepartementet/Forsvarsministre i perioden 1885 – 1907.

Gjennomsnittlig funksjonstid 2 år /periode og 2,7 år/person.

Statsministre er angitt i parantes (). Tallene helt til venstre angir rekkefølge i funksjonsperioder, event. tall i parantes etter navn angir om vedkommende har innehatt embetet mer enn en gang.

Navn	Periode	Antall år
1. (1) Carl Berner	1885-1886	1
2. (1) Carl Berner	1886-1887	1
3. (1) Carl Berner	1887-1888	1
4. (1) Carl Berner	1888-1889	1
5. (1) Carl Berner	1889-1890	1
6. (1) Carl Berner	1890-1891	1
7. (1) Carl Berner	1891-1892	1
8. (1) Carl Berner	1892-1893	1
9. (1) Carl Berner	1893-1894	1
10. (1) Carl Berner	1894-1895	1
11. (1) Carl Berner	1895-1896	1
12. (1) Carl Berner	1896-1897	1
13. (1) Carl Berner	1897-1898	1
14. (1) Carl Berner	1898-1899	1
15. (1) Carl Berner	1899-1900	1
16. (1) Carl Berner	1900-1901	1
17. (1) Carl Berner	1901-1902	1
18. (1) Carl Berner	1902-1903	1
19. (1) Carl Berner	1903-1904	1
20. (1) Carl Berner	1904-1905	1
21. (1) Carl Berner	1905-1906	1
22. (1) Carl Berner	1906-1907	1

FORSVARSMINISTER	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	
29. Lærer Chr Monsen (1)	-	(Hornsrud)																	
30. Redaktør T Andersen-Ryst	—————				(Mowinckel)														
31. Major Vidkun Quisling				—————															
				(Kolstad)		(Hunseid)													
32. Sørenskriver J deLange Kobro							—————			(Mowinckel)									
33. Skoleinspektør Chr Monsen (2)										—————			(Nygaardsvold)						
34. Generaldirektør A Indrebø, kst.										—————			(Nygaardsvold)						
35. Forretningsfører Oscar Trop, kst. (1)										—————			(Nygaardsvold)						
36. Skoleinspektør Chr Monsen (3)										—————			(Nygaardsvold)						
37. Oberst Birger Ljungberg													—————			(Nygaardsvold)			
38. Forretningsfører Oscar Torp (2)																—————			(Nygaardsvold)

III. Sjefer for Forsvarsdepartementet/Forsvarsministre i perioden 1928 – 1945.

Gjennomsnittlig funksjonstid 1,8 år/periode og 2,5 år/person.

Statsministre angitt i parantes ().

FORSVARSMINISTER	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65		
39. Jens Christian Hauge		————— (Gerhardsen)					+	— (Torp)															
40. Nils Langhelle								————— (Torp)															
41. Kai Knudsen										————— (Torp)													
42. Nils Handal												————— (Gerhardsen)											
43. Gudmund Harlem (1)																		————— (Gerhardsen)					
44. Håkon Kyllingmark																				————— (Lyng)			
45. Gudmund Harlem (2)																				————— (Gerhardsen)			

IV. Sjefer for Forsvarsdepartementet/Forsvarsministre i perioden 1945 – 1965.
 Gjennomsnittlig funksjonstid 3 år/period og 3,5 år/person.
 Statsministre angitt i parentes ().

FORSVARSMINISTER	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	82	84	85	86	87	88	
46. Otto Grieg Tidmand	—————							(Borten)																	
47. Gunnar Helleesen						—		(Borten)																	
48. Alv Jakob Fostervoll (1)							—			(Bratteli)															
49. Johan Kleppe								—		(Korvald)															
50. Alv Jakob Fostervoll (2)									—					(Bratteli)											
51. Rolf Hansen												—								(Nordli)					
52. Thorvald Stoltenberg																—									(Harlem Bruntland)
53. Anders C. Sjaastad																		—							(Willoch)
54. Rolf Presthus																									(Willoch)
55. Johan Jørgen Holst																									(Harlem Bruntland)

V. Sjefer for Forsvarsdepartementet/Forsvarsministre i perioden 1965 – 1988.

Gjennomsnittlig funksjonstid 2,6 år pr person.

Statsministre angitt i ().

2. Funksjonsperioder – «forsvarsministerliv»

Så vel i dagliglivet som i vitenskapen anvendes mange forskjellige målestokker. Tid kan måles i timer, dager, år —, i epoker, i generasjoner —. I forsvarshistorisk sammenheng kan det også være av interesse å bruke «forsvarsministerliv» som målestokk for tid. Det er dog klart at det her vil komme til å dreie seg om en høyst variabel målestokk.

Oversikten foran viser stor variasjon i lengden på et «forsvarsministerliv». Målt i gjennomsnitt over 100-årsperioden har det vært noe under 2 år (1,9 år). Som følge av at samme person har innehatt embetet mer enn en gang, blir den gjennomsnittlige funksjonsperiode pr. person 2,5 år.

Det er liten forskjell på levetiden i de første 20 år av departementets liv og i de siste 20 år. I begge disse perioder ligger levetiden omlag på gjennomsnittet for hele perioden.

Kortest var levetiden i perioden 1907 – 1928, 1,2 år mens den var lengst i perioden 1945 – 1965, 3 år.

Den som har sittet lengst i forsvarsministerstolen er Chr W Olsson (6 år og 3 mnd). Men hans funksjonstid var fordelt på 3 perioder. Oppdelingen hadde en viss sammenheng med at Olsson (i 1894/95) i likhet med de øvrige statsråder måtte «ta sin tårn» som statsråd ved Stockholmsavdelingen. I den perioden fungerte Johannes Harbitz som forsvarsminister. Til sammen varte Olssøns statsrådsperiode i noe over 7 år.

Den som har sittet lengst *sammenhengende* i én periode er Jens Christian Hauge (6 år og 2 mnd), tett fulgt av Nils Handal (med 6 år og 1 mnd).

Den som har sittet kortest er Rolf Presthus (6 dager, overgang fra finansminister til forsvarsminister ved overtakelse av vervet som formann i Høyre i regjeringen Willoch). Nest etter kommer Christian Monsen (18 dager i regjeringen Hornsrud 29. januar til 15. februar 1928; den første regjering utgått fra Arbeiderpartiet). Tredje kortest er Thomas Heftye (1908 – med 24 dager), tett fulgt av Håkon Kyllingmark (forsvarsminister i John Lyngs regjering 1963, med funksjonstid 29 dager).

Monsen og Kyllingmark led samme skjebne, de gikk som følge av at de regjeringer de tilhørte falt på sine tiltredelseserklæringer. Heftye gikk som følge av at den regjering han tilhørte (Gunnar Knudsen) ikke fikk klart tillitsvotum, hvilket han hadde satt som betingelse for å gå inn i regjeringen.

Mens Monsen inntok stolen to ganger senere, hvilket ga ham en samlet funksjonstid på 4 år, så ble det for Kyllingmarks vedkommende med den ene perioden. (Kyllingmark var samferdselsminister i en senere regjering). Rolf Presthus gikk som følge av at regjeringen Willoch falt på kabinettsspørsmål i Stortinget.

Som allerede nevnt har flere innehatt embetet mer enn en gang:
Følgende har innehatt embetet 3 ganger:

Olsson (93/94, 95/98, 05/07) – mellom første og annen periode var Olsson statsråd ved Stockholmsavdelingen.

Wefring (20/21, 23/24, 26/26)

Monsen (28/28, 35/35, 36/39)

Følgende har innehatt embetet 2 ganger:

Holst (91/93, 98/00)

Heftye (03/03, 08/08)

Aavatsmark (19/20, 21/23)

Torp (35/36, 41/45)

Harlem (61/63, 63/65)

Fostervoll (71/72, 73/76)

Tre statsministre har bekledd embetet som forsvarsminister samtidig med at de har innehatt embetet som statsminister: Johan Sverdrup (1885 – 89), Christian Michelsen (1907) og Jens Bratlie (1912–13).

Det har i perioden 1885 – 1988 vært 43 personer som har sittet i forsvarsministerstolen og i alt 55 skifter i embetet. I samme periode har det vært 27 personer som har innehatt embetet som statsminister og det har vært 41 regjeringsskifter.

3. Statssekretærer i Forsvarsdepartementet

I 1952 ble det innført en ordning med Statssekretær i Forsvarsdepartementet.

Følgende har innehatt dette embete:

Olav Brunvand	1952 – 54.
Jens Boyesen	1954
Sivert Nielsen	1955
Erik Himle	1958 – 61.
Arne G Lund	1963 ¹⁾ og 1965 – 68.
Thor Knudsen	1970 – 71.
Jan Tore Odegard	1971 – 72.
Sverre Frogner	1971 – 72.
Bjørn Humberseth	1972 – 73.
Thorvald Stoltenberg	1973
Lasse Aasland	1974 – 76.
Johan Jørgen Holst	1976 – 79.
Bjørn Bruland	1979 – 81.
Oddmund Hammerstad	1981 – 86.
Arne Karstad	1986 – 88.
Lasse Seim	1988 –

¹⁾29 dager, regj Lyng.

4. Forsvarsråder/Departementsråder

I 1952 ble det også innført en ordning med en Forsvarsråd som den øverste faste embetsmann i Forsvarsdepartementet. Ordningen ble senere endret til Departementsråd i likhet med ordningen i de øvrige departementer.

Følgende har innehatt dette embete:

Jakob Modalsli	1952 – 60 og 1962 – 66.
Erik Himle	1961, 1967 – 71 og 1973. – 78.
Bjørn Larsen	1971 – 72.
Caspar Stephansen	1974 –

5. Forsvarsministre – Forsvarssjefer

Tabell VI viser funksjonsperiodene for suksessive forsvarssjefer sammenholdt med funksjonsperiodene for forsvarsministrene i tiden 1945 til 1985.

Før 1940 var der ingen felles øverste militær sjef eller noe felles øverste militært kommandoorgan for forsvaret. Kommandolinjen gikk da direkte fra Kongen (Regjeringen), som i henhold til Grunnloven har den øverste kommando over Forsvaret, og direkte til de øverste sjefer for Hæren og Sjøforsvaret (Kommanderende General og Kommanderende Admiral).

Den første felles militære sjef – Forsvarssjef – ble beordret under krigsoperasjonene i Norge i 1940. Stillingen som øverste felles militær sjef har i den etterfølgende tid variert både hva angår betegnelse og innhold (ansvars- og myndighetsområde).

Følgende oversikt kan tjene til å belyse de suksessive ordninger:

1. Ved Kgl. res. 18. mai 1940 ble det under krigsoperasjonene i Norge opprettet «en felles overkommando over Rikets samlede krigsmakt med navnet Forsvarets overkommando» med sjef som skulle benevnes Forsvarssjef.

Generalmajor Otto Ruge ble midlertidig beordret som Forsvarssjef fra samme dato, i tillegg til sin stilling som Kommanderende General. Ordningen opphørte da de militære operasjoner i Norge ble innstilt i juni 1940 og Forsvarssjefen ble igjen i Norge.

2. Ved Kgl. res. 6. feb. 1942 ble det bestemt at Forsvarets overkommando skulle opprettes i London.

Generalmajor W Hansten ble beordret som Forsvarssjef.

3. Ved Kgl. res. 30. juni 1944 ble H.K.H. Kronprins Olav beordret som Forsvarssjef, med generalmajor W. Hansten som nestkommanderende.

4. I samsvar med den forutsetning som var lagt til grunn for beordringen av H.K.H. Kronprins Olav som Forsvarssjef, ble han ved Kgl. res. 6. juni 1945 frabeordret som Forsvarssjef.

Ved samme Kgl. res. ble generalløytn. Otto Ruge gjeninnsatt som Forsvarssjef etter avsluttet krigsfangenskap. Beordningen varte til 31/12-45. Stillingen som Forsvarssjef ble dekket ved fungering (k.adm. Corneliusen og gen. major Hansson) til 31/7-46.

5. Ved Kgl. res. 19. juli 1946 ble bestemt at stillingen som Forsvarssjef skulle opphøre og at benevnelsen Forsvarets overkommando skulle sløyfes.

Den sentrale militære stab skulle benevnes Forsvarsstaben og det ble opprettet en stilling som Sjef for Forsvarsstaben. Det ble videre opprettet en felles sjefsnemnd, benevnt Den sentrale sjefsnemnd, med de tre forsvarsgrensjefer som medlemmer og med Sjefen for Forsvarsstaben som formann.

6. Ved stortingsvedtak 11. desember 1962 ble stillingen som Sjef for Forsvarsstaben endret. Forsvarsgrenenes operative oppgaver ble gradvis overført til Sjefen for Forsvarsstaben, som med virkning fra 1. januar 1963 igjen ble benevnt Forsvarssjef.

7. I 1970 ble den øverste militære ledelse omorganisert til den ordning som gjelder idag (1988).

De sentrale militære staber ble innordnet i et felles overordnet stabs- og ledelsesorgan, Forsvarets overkommando. Forsvarssjefen ble *gitt* en sterk stilling med ansvar for både planlegging og utøvende ledelse av Forsvaret. Et bredt sammensatt, integrert stabssystem ble etablert, for å sette Forsvarssjefen i stand til å ivareta den utvidede funksjon han ble tillagt.

R = Gen ltn Otto Ruge, F = dekket ved fungering, G FL = Gen ltn Finn Lambrechts VE = Gen Vigleik Eide.

FORSVARSSJEFER	45	46	47	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	
	* R	F				Gen ltn Ole Berg					G FL			Gen ltn Bjarne Øen							A FHJ	
Jens Christian Hauge		—	—	—	—	—	—															
Nils Langhelle								—	—	—												
Kai Knudsen										—												
Nils Handal											—	—	—	—	—	—						
Gudmund Harlem																		—	—	—		
Håkon Kyllingmark																						
Gudmund Harlem																					—	—

VI. Forsvarsministre og Forsvarssjefer i perioden 1945 til 1986.

- * Stillingen som Forsvarssjef ble først opprettet 18. mai 1940 under kamphandlingene i Norge og besatt med generalmajor Otto Ruge til juni samme år. Stillingen ble gjenopprettet i London i februar 1942 og besatt med generalmajor Wilhelm Hansteen, som i juni 1944 ble avløst av HKH Kronprins Olav, som igjen ble avløst av generalløytnant Otto Ruge 6. juli 1945.

	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88		
FORSVAR- SJEFER																										
FORSVAR- MINISTRE		Adm F H Johannessen						General H G Zeiner Gundersen						General S Hamre				General S Hauge			Gen F Bull-Hansen			VE		
Otto Grieg Tidemand	—————																									
Gunnar Hellesen						—																				
Alv Jakob Fostervoll							—																			
Johan Kleppe								—																		
Alv Jakob Fostervoll									—																	
Rolf Hansen										—																
Thorvald Stoltenberg											—															
Anders C Sjaastad												—														
Rolf Presthus																		—								
Johan Jørgen Holst																										

English Summary

The Leadership of the Armed Forces – Norwegian Defence Policies 1885-1985

This study was originally intended as a contribution to the «centennial» of the Norwegian Ministry of Defence in 1985. When, in 1885, the separate departments of government for the Army and the Navy were merged to form a single Ministry of defence, this represented a unique event. Under the system of government established in Norway when the country was forced into a Union with Sweden in 1814, the departments of the Navy and the Army existed as separate and independent entities.

In the early life of the Union, the King, which Norway had to share with Sweden, exercised considerable power over the defence establishment. Yet, at the same time, the Norwegian Constitution also imposed limitations on the King's ability to exercise influence. In particular, on such issues as the use of military forces outside the country, the size and the composition of the armed forces, funding and the like, Parliament (Storting) had a decisive voice. This, coupled with the competing ambitions and interests of the King and the Swedes on the one hand, and the Norwegian Storting on the other, placed serious strains on the Union. These strains eventually culminated in a constitutional crisis that was resolved unilaterally by the Norwegian Storting when it decided to introduce a parliamentary system of government in Norway in 1884.

The difficulties and the set-backs encountered by the attempts to secure Norway's rights and interests within the Union, facilitated a growing awareness in Norway as to the importance of improving the country's military posture in order to offset the military superiority of Sweden. Johan Sverdrup, the first Prime Minister after the changes of 1884, had for long been an active advocate of the modernisation of the defence structure. His ideas and proposals, however, did not quite fall into line with the wishes of the military establishment. This conflict of interests in turn led to the Prime Minister himself taking over the two military departments. This initiated the process that led to the merging of the departments into one unified Ministry of Defence in 1885.

Since then there have been no separate departments for the Army and the Navy in Norway. The reorganisation and the improvements in the defence posture that followed after 1885, played an important role when new controversies flared up within the union; controversies that

eventually led to the Norwegian break-out in 1905. The breach produced a very tense situation between the two countries, and military forces were mobilised on both sides. Negotiations, however, finally brought the conflict to an end. Perhaps, the degree to which a military balance had been achieved in the preceding years was a decisive factor in this context.

The study also underlines the important role of the armed forces – through efficient political and military leadership – in maintaining the country's neutrality during the First World War. In the years that followed there was a marked decline in support for military defence. The study examines the political process that led to a weakening in the military posture in the period leading up to the Second World War. As with so many other European countries, Norway failed to appreciate how the military situation changed with Hitler's seizure of power and his subsequent drive for expansion. The state of the armed forces was such as to make it impossible for a rapid improvement of the defence capability in time to meet the contingency of April 1940. As a consequence, we had to pay the price!

The study, nevertheless, emphasises the important role played by the armed forces in the Second World War. First of all in preventing the King and the Government from falling into Hitler's hands. Then, for keeping the fighting going in Norway for six weeks, and, finally, for the contribution alongside our allies in the years that followed (that is, when the King and the Government operated in exile).

The study summarises the developments in the post-war period when Norway had to accept that her strategic position had dramatically changed. This recognition brought the country into NATO in 1949 as one of the signatory powers.

A long look back at the one hundred years since the MOD was established, shows that 43 men have held the position of Minister of Defence. The average period of tenure, therefore, is little more than two years. The actual periods of tenure have in fact varied a great deal; from a few days for some, to six years for the longest-serving. Three persons have held office three times; six have held it twice. In the period up to and including the First World War, ministers were usually military men, drawn from the officer corps. They have since been civilians, with only two exceptions. The study also gives an account of the changes in the organisational structure leading up to the integrated staff system of today.