

Tom Kristiansen

**Det fjerne og
farlige Baltikum**

Norge og det baltiske spørsmål
1918-1940

Innhold

Innledning	5
Militærhjelp til Estland og Latvia i 1918	7
Estiske initiativer	9
Den britiske forespørsel om militær bistand	10
Reaksjonene i utenriksdepartementet	11
Stortingets behandling	13
Reaksjoner i presse og politikk	13
Deltakelsen i Folkeforbundets	
Vilniusekspedisjon	16
Vilnius-konfliktens bakgrunn	16
Folkeforbundets henvendelse og UD's reaksjon	17
Skandinaviske konsultasjoner	17
Stortingets behandling	18
Oppsettingen av "Vilna-detachementet"	20
Utsettelse og russerfrykt	21
Vilnius-spørsmålet i pressen	22
Anerkjennelsen av de baltiske stater 1918-1921	24
Estland	24
Latvia	27
Litauen	28
Konklusjoner	30
Epilog	33
English summary	36
Noter	38
Illustrasjoner	i - iv

Innledning

Jeg skal i denne studien se nærmere på sentrale trekk ved norsk Baltikum-politikk i tiden fra første verdenskrigs slutfase og frem til 1922. I forlengelsen av dette skal vi så kaste et blikk på resten av mellomkrigsperioden. Baltikum-politikken ble utformet i en oppbruddstid. Vi kan derfor gå ut fra at spørsmålene som drøftes her fikk en videre betydning som del av grunnlaget for den "nye" norske utenrikspolitikken som ble utformet etter 1918. De siste års begivenheter i regionen gir dessuten anledning til å sammenlikne det norske reaksjonsmønster fra 1918-22 med det vi finner idag.

Analysen bygger på tre saksområder, nemlig spørsmålet om skandinavisk militærhjelp til Estland og Latvia¹ i 1918, den skandinaviske deltakelsen i Folkeforbundets planlagte militæraksjon til Vilnius i 1920-21, og prosessen som førte frem til den diplomatiske anerkjennelsen av de tre baltiske stater 1918-1921.

Når norsk Baltikum-politikk har tiltrukket seg minimal interesse i norsk historieskriving reflekterer dette at Norges interesse for denne regionen alltid har vært forsvinnende liten. Med unntak av noe skipsfart og fiskeeksport har Norges kontakt med Baltikum i nyere tid etterlatt seg få spor.

Det finnes derimot studier som behandler ulike sider ved Norges internasjonale orientering etter første verdenskrig, og som dermed indirekte vil være av interesse i vår sammenheng. Jeg tenker her i første rekke på Nils Ørviks verk om sikkerhetspolitikken² i mellomkrigstiden og Odd-Bjørn Fures doktoravhandling om radikaliseringsen av norsk arbeiderbevegelse 1918-1921.³

På den annen side finnes det en rikholdig internasjonal litteratur som behandler de fleste sider av Østersjø-regionens moderne historie.⁴ Selv om denne litteraturen i svært liten grad tar opp Norges forhold til Baltikum, gir den allikevel et stykke på vei en skisse av norsk politikk. Det tegnes her et bilde av et passivt og uinteressert Norge. Men ingen

¹ Tom Kristiansen er historiker tilknyttet prosjektet "Norsk utenrikspolitikks historie" som stipendiat og vit. ass. Hans interessefelt er norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk historie. Forfatteren ønsker å takke Odd-Bjørn Fure og Sven Holtsmark konstruktive kommentarer, samt fotograf Sidsel Røine og arkivar Odd G. Engdal, begge Forsvarsmuseet, for hjelp med illustrasjonene.

av disse fremstillingene behandler de forestillinger og målsettinger som lå bak den norske lavprofilpolitikken.

Denne studien vil ha enkelte gjennomgående problemstillinger. For det første: i hvilken grad ble norsk Baltikum-politikk utformet i samarbeid med de øvrige nordiske land? Spørsmålet har interesse på bakgrunn av det nære skandinaviske politiske samarbeidet under første verdenskrig; et samarbeid som gradvis forvitret i årene etter 1918.

Derneft vil det være viktig å forsøke å påvise på hvilken måte forholdet til sovjet-regimet påvirket eller ble bestemmende for Norges utenrikspolitiske orientering. Det som etter 1945 går under betegnelsen "beroligel-sespolitikk" har sine røtter i mellomkrigstiden. Forholdet til Sovjetunio-nen var fra første stund en viktig faktor når norsk utenrikspolitikk skulle utformes, og ser ut til å ha veid stadig tyngre utover i mellomkrigstiden.

For det tredje kan det være interessant å merke seg opinionens og de politiske partienes standpunkt i Baltikum-spørsmålet. Gikk skillelinjene utelukkende partiene imellom, eller kan det skimtes utenrikspolitiske skillelinjer på tvers av partigrensene? Et av spørsmålene som blir tatt opp er om vi i studiet av Baltikum-politikken finner generelle tendenser til en *isolasjonistisk* og til en mer *aktiv internasjonal linje* innenfor alle partier.

Hvordan stemmer den norske behandlingen av de aktuelle problemer fra høsten 1918 med forestillingen om at fredsåret ble betraktet som et slags *annus mirabilis*? Når man etter 1940 skulle analysere mellomkrigstidens sikkerhetspolitiske forestillinger var det vanlig å forklare såkalte naive eller idealistiske forestillinger med fredsoptimismen og krigshatet etter første verdenskrig. Var det virkelig slik at de som utformet norsk utenrikspoli-tikk i denne tiden lot seg styre av idealisme eller emosjoner? Var de realpolitiske vurderinger fraværende eller underordnet etter 1918?

Militærhjelp til Estland og Latvia i 1918?

Spørsmålet om en eller annen form for skandinavisk militærhjelp til de tidligere russiske Østersjø-provinsene dukket opp første gang i september 1918. De skandinaviske landenes reaksjoner kan varskelig forstås hvis vi ikke først tegner et bilde av den generelle politiske og militære situasjon i regionen.

Viktigst er det å huske på at verdenskrigen fremdeles pågikk da spørsmålet dukket opp. Helt siden krigsutbruddet i 1914 hadde de skandinaviske regjeringer klart å holde på sin nøytralitet gjennom en politikk som i høy grad var samordnet, til tross for at landenes forhold til de krigførende stormakter var forskjellig. Dette innebærer at den norske Baltikum-politikken først må sees på som en del og siden som en forlengelse av krigspolitikken.

Mot slutten av krigen ble nøytraliteten satt på harde prøver ved at konfliktområdene rykket nærmere. For Norges del var det særlig den allierte mine-blokaden av Nordsjøen som skapte akutte problemer. Dernest hadde de alliertes intervensjon i Arkhangelsk og opprettelsen av en nord-russisk regjering i august 1918 skapt et potensielt konfliktområde i nord. Alt i alt viste dette hvor tett Norge var innvevd i britisk, og dermed seiersmaktenes, strategiske tenking og planlegging.

Hvis vi vender blikket østover var også situasjonen der truende. I store deler av det gamle Russlands vestlige regioner var det krig eller uro i slutten av 1918. I kjølvannet av den russiske revolusjon og påfølgende borgerkrig hadde Estland,⁵ Finland,⁶ Latvia,⁷ Litauen⁸ og Polen⁹ proklamert sin uavhengighet. Tyskland hadde hatt en dominerende stilling i Baltikum helt siden seieren over Russland i slagene ved Tannenberg og De Masuriske sjøer i 1914. Grepet om Øst-Europa ble gradvis fastere og nådde høydepunktet etter Bulgarias sammenbrudd i slutten av september 1918. Da stod tyske styrker langs en linje fra Narva i nord til Rostow i sør.

I februar 1918 okkuperte tyskerne de siste deler av de russiske Østersjø-guvernementene. Den totale tyske dominans i øst førte til at de vest-alliertes interesser aldri var ivaretatt under forhandlingene i Brest-Litovsk fra desember 1917 til 3. mars 1918. Det er to ting å merke seg ved situasjonen i Nordøst-Europa da Skandinavia for første gang ble forsøkt trukket inn i konflikten. For det første hadde den russiske revolusjon ført

til at Entente-maktene så på Baltikum som en del av det russiske spørsmål. Britisk og fransk Baltikum-politikk fikk et klart *ad hoc*-preg og var underordnet politikken overfor sovjet-staten. Den var derfor tilsynelatende uten indre sammenheng.¹⁰ Dernest var, som alt nevnt, regionen helt til krigens slutt kontrollert av Tyskland. Problemet var da at Ententen på den ene side ønsket å forhindre fortsatt tysk dominans i Baltikum. På den annen side falt den tyske tilbaketreking i tid sammen med utviklingen av Entente-maktenes intervensjonspolitik overfor sovjetstaten. Tyskland var dermed med både fiende og potensiell alliert; en stilling man på tysk side visste å utnytte.

I løpet av 1919 sendte både Frankrike og Storbritannia militære avdelinger til Baltikum. Franske styrker stod i området rundt Memel (Klaipėda), britiske i Danzig (Gdansk). I tillegg hadde britene en flåtestyrke stasjonert i Libau (Liepāja). I 1919 pekte den franske statsminister Georges Clemenceau på nødvendigheten av et *cordon sanitaire* mellom Russland og resten av Europa. Opprettelsen av et slikt bufferområde ble en hovedlinje i de vestalliertes politikk i regionen, noe som i sin tur la sterke begrensninger på de nye statenes utenrikspolitiske handlefrihet. Det var aldri tvil om at de nye statene i Østersjøen var sterkt involvert i konflikten mellom den nye sovjetstaten og seiersmaktene. En støtte til dem kunne derfor oppfattes som anti-sovjetisk. Stillingen som buffer-stater førte til at mange betraktet Estland, Latvia og Litauen som ustabile statsdannelser. Også etter at intervensjonspolitikken mot det nye sovjet-regime var oppgitt, betraktet entente-maktene de baltiske stater som en del av det russiske problem.

Den britiske flåteavdelingen i Østersjøen spilte en avgjørende rolle når det gjaldt å slå tilbake det bolsjevikiske angrepet mot Narva i 1919. I 1921 ble skvadronen trukket ut av Østersjøen. Da trakk britene også tilbake sitt løfte om våpenhjelp ved et eventuelt sovjetisk angrep. Britene forsøkte å få stand en avtale mellom de retirerende tyskerne og de nye baltiske regjeringer om overdragelse av våpen og annet militært materiell. Det var først og fremst de litauiske myndigheter som fikk overført materiell fra den tyske *Oberkommando Grenzschutz Nord*,¹¹ mens de to øvrige baltiske stater hadde større problemer med å skaffe utstyr til sine nyopprettede nasjonale styrker.¹²

I sum har vi sett at forholdene i Baltikum var svært ustabile og uoversiktelige. Ingen kunne i 1918 forutse hvilke av de nasjonale og regionale løsrivelser som ville være ved. Også norsk politikk i området må forstås mot en slik bakgrunn av uro over nøytralitetens forverrede vilkår og

uvisshet når det gjaldt Russlands og de baltiske statenes videre skjebne. Vi har sett at norske myndigheter skulle utforme sin Baltikum-politikk under inntrykk av konflikter som mot slutten av krigen var rykket faretruende nær fra alle retninger.

Konfliktlinjene i regionen var kompliserte, men kan for oversiktens skyld deles i tre. En gikk mellom det revolusjonære regime i Russland og de nyopprettede baltiske statene. Denne konflikten var svært uoversiktlig og artet seg både som sovjetisk aggresjon og borgerkrigsliknende tilstander i de baltiske land. Dernest hadde man grensekonflikten mellom Litauen og Polen. Til slutt hadde man den polsk-russiske konflikt som toppet seg i krigen mellom landene i 1920. I tillegg var altså både Vestmaktene og Tyskland aktører i Baltikum.

Estiske initiativer

Det var de estiske myndigheter som gjennom sin Stockholms-representant Jaan Tõnisson først reiste spørsmålet om svensk anerkjennelse av Estland og militærhjelp til de baltiske stater. Tõnisson, som sammen med senere president Konstantin Päts var blant grunnleggerne av den estiske nasjonale bevegelse, hadde allerede i 1917 argumentert for et nærmere baltisk-skandinavisk samarbeid.¹³ Henvendelsen om militærhjelp kom første gang i slutten av september 1918, og den ble gjentatt i begynnelsen av oktober. Spørsmålet ble avvist av den svenske regjeringen den 14. oktober. Britene hadde allerede signalisert at de ikke ville motsette seg en svensk troppekontingent til Estland. Riksdagens *hemliga utskott* sørget for den endelige svenske avvisning på sitt møte den 4. november 1918.¹⁴

At det her var snakk om et baltisk initiativ, bekreftes også av en rapport fra Norges minister i London, Johan Michelet. Han rapporterte om opplysninger den norske marineattachéen, kommandørkaptein Sigurd Scott-Hansen, hadde innhentet i *War Office*, om pågående forhandlinger mellom britiske og skandinaviske myndigheter om avsendelse av danske, norske og svenske tropper til de tidligere russiske østersjøprovinser. Marineattachéen var også blitt meddelt at:

*Planen [hadde] oprindelig utgaat fra nævnte lande [de baltiske] som naar tyske tropper trækkes bort vil staa forsvarsløse mot indre og ytre bolsjevikiske angrep.*¹⁵

Den umiddelbare bakgrunn for det estiske initiativ lå i den politiske situasjonen vi har skissert. Men vi merker oss at Estland alt i tidligste fase

ønsket å knytte seg nærmere til de nordiske land, og da særlig Sverige som stod dem nærmest historisk og som hadde de største ressurser økonomisk og militært.

Den britiske forespørsel om militær bistand

Den britiske Baltikum-politikken fra november 1918 hadde som sin viktigste målsetting å forhindre at regionen ble et politisk vakuum etter den tyske tilbaketrekkingen. Til dette trengte man militære forsterkninger i forhold til de minimale styrker balterne selv kunne mobilisere. Det er på denne bakgrunn Olavi Hovi hevder at skandinavisk militærhjelp til de baltiske stater var et hovedtema i britisk Skandinavia-politikk i ukene forut for våpenhvilen. Dette innebærer at britene hadde overtatt den estiske ideen fra september 1918, som den svenske regjeringen avviste i midten av oktober. Vi har sett at for Estland var svensk støtte det primære ettersom henvendelsen først ble rettet til Sverige. For britene kan ikke saken ha vært så innlysende. I den omtalte rapporten fra Norges sendemann i London om opplysningene fra *War Office*, het det at "Britiske militærmyndigheter ønsker sterkt Norges deltagelse endog fremfor to andre lande."¹⁶ Grunnen til at *War Office* hadde ønsket Norge i nøkkelrollen fremgår ikke av kildematerialet, men det er naturlig å anta at det på britisk hold kan ha vært forskjeller i holdningene til *War Office* og *Foreign Office*. I *War Office* hadde man argumentert med at en deltakelse også ville være i norsk egeninteresse. Den ville øke forståelsen for Forsvarets oppgaver og betydning blant nordmenn. Minister J. Michelet sluttet seg til *War Office*'s vurderinger, og anbefalte uoppfordret til norsk deltakelse.¹⁷

Den 28. oktober sendte så utenriksminister Arthur James Balfour instruks til de britiske representanter i Kristiania, København og Stockholm om at det skulle opplyses om at Storbritannia gjerne så at landene etterkom de baltiske statenes anmodning om militær bistand, eller i det minste fant å kunne bidra med våpenhjelp. Britene ville så snart som mulig kompensere for eventuelle våpen- og ammunisjonsleveranser. Samtidig med dette ble de skandinaviske representanter i London underrettet om det britiske standpunkt. I et memorandum utarbeidet ved den britiske legasjon i København fremgikk det at bistanden var ment å være midlertidig, slik at de baltiske stater skulle få tid til å organisere sitt eget forsvar og få i stand avtaler med tyskerne.¹⁸

To dager senere, den 30. oktober 1918, mottok utenriksminister Nils Ihlen den formelle forespørselen om Norge var villig til å sende 2000 soldater til de tidligere russiske østersjøprovinser for å beskytte sivilbefolkningen og for å forhindre et bolsjevik-opprør. Dersom dette ikke var mulig, ønsket man våpenhjelp, eller tertiært lisens for privat våpeneksport til provinsene. Det ble opplyst at den britiske forespørselen kom på vegne av ententemaktene. Den var primært rettet til Sverige, men også til Danmark og Norge.¹⁹

Reaksjonene i utenriksdepartementet

Ententens forespørsel var særdeles problematisk for utenriksdepartementet, fordi den kunne bli oppfattet som en forespørsel om å oppgi nøytraliteten. Utenriksminister Ihlen ville følgelig ikke gi noe endelig eller presist svar til britenes charge d'affaires som oppsøkte departementet i sakens anledning. Først ville han konsultere både danske og svenske myndigheter. Men som sin personlige oppfatning ga han straks uttrykk for at han ikke trodde norske myndigheter ville gå med på noe slikt.

Allerede dagen etter ble forespørselen presentert i statsråd.²⁰ Samme dag instruerte Ihlen legasjonene i København og Stockholm om å innhente danske og svenske reaksjoner på forespørselen. At han i realiteten overhodet ikke vurderte å etterkomme Ententens anmodning, kom klart frem i den orientering han sendte til Forsvarsdepartementet. Her het det at det lengste han kunne tenke seg å gå var å "gi eksporttillatelser til private."²¹

Den danske utenriksminister Erik Scavenius ønsket på samme måte som Ihlen å få rede på de to andre skandinaviske landenes reaksjon på henvendelsen. I sitt første muntlige svar til britenes København-minister, lord Kilmarnock, lovet utenriksministeren å overveie spørsmålet. Men også han gjorde samtidig oppmerksom på at han måtte konsultere de skandinaviske regjeringer og at saken reiste både innenriks- og utenrikspolitiske problemer.²² Den norske minister i København, Johannes Irgens, kunne imidlertid alt den 1. november rapportere at en dansk troppekontingent var utelukket. Spørsmålet ble først og fremst oppfattet som et innenrikspolitisk problem: "Han [Erik Scavenius] var aabenbart ængstelig for at de yderliggaaende socialistiske retninger i Danmark kunde bli irriteret over at man optraadte imot deres aandsfrænder i Rusland."²³

Den norske sendemannen i Berlin, Thor von Ditten, hadde også hørt nyss om militærhjelpen til de baltiske stater. I et brev til utenriksminister Ihlen den 2. november tok han bestemt avstand fra "en slik umulig tanke".²⁴ Vi kan altså merke oss at mens Michelet i London ga sin tilslutning, så tok von Ditten i Berlin like klart avstand fra tanken.

Som allerede nevnt var det Riksdagens *hemlige utskott* som var ansvarlig for Sveriges endelige avslag. Hos utenriksminister Helmann kunne man spore en viss uro over at Ententen ville la avslaget få betydning når Ålandsspørsmålet skulle behandles ved Paris-konferansen. Men det ble allikevel bestemt at Sverige hverken skulle sende soldater eller våpen til Baltikum. Derimot ville man tillate privat våpeneksport og innrulling av svenske frivillige styrker.²⁵ Da utenriksministeren meddelte Riksdagens vedtak tre dager senere, ville den britiske chargé d'affaires vite om regjeringen tillot at svenske offiserer og underoffiserer tok tjeneste som instruktører i de baltiske stater. Utenriksministeren svarte bekreftende, og la til at de ville bli behandlet på samme måte som de som hadde gått i frivillig finsk tjeneste året i forveien. Videre ga utenriksministeren tillatelse til transitt av våpen over svensk territorium.²⁶

Den 12. november ga utenriksminister Ihlen den britiske chargé d'affaires Norges offisielle svar. Under henvisning til at Stortinget etter all sannsynlighet ikke ville gå med på et norsk militært engasjement i Baltikum, måtte den norske regjering avslå forespørselen. Stortinget var på sin side bundet opp av grunnlovens paragraf 25 som forbød bruk av norske linje-tropper utenfor landets grenser. Regjeringen ville, på samme måte som den danske og svenske, ikke bidra med våpenforsendelser, men på den annen side ville man ikke motsette seg våpen-transitter eller eksportlisens for private.²⁷

I sum kan vi slå fast at de skandinaviske regjeringer hadde konsultasjoner i dette spørsmålet, og at de til slutt ga Ententen det samme svar og med den samme begrunnelse. Det er imidlertid mulig å peke på enkelte forskjeller landene imellom. Først kan det nevnes at den svenske regjering ville godta at offiserer og underoffiserer skulle kunne innvilges permisjon for å delta som frivillige i Baltikum. Dette ga inntrykk av en form for offisiell aksept. Et liknende forhold finner vi i Danmark når regjeringen ga tillatelse til levering av 1000 Madsen rekylgeværer til de britiske styrker, mens altså den norske regjeringen hadde avslått all våpenhjelp.²⁸ Den norske regjeringen var klart den mest restriktive. For det første antyder dette at man ikke hadde konkrete interesser å forsvare. For det andre var spørsmålet innenrikspolitisk problematisk ved at store deler av

norsk arbeiderbevegelse sympatiserte med sovjet-regjeringen, og oppfattet vestmaktens engasjement som en del av en anti-sovjetisk politikk.

Stortingets behandling

Stortinget behandlet entente-maktens anmodning i et lukket møte den 13. desember, altså en måned etter at utenriksminister Ihlen offisielt hadde avvist forespørselen. Ihlen ga Stortinget en orientering om sakens gang fra man hadde mottatt anmodningen i slutten av oktober og til avslaget ble gitt den 12. november. Han fortalte videre at Utenriksdepartementet hadde vært utsatt for press både fra den franske og italienske representant i dette spørsmålet, men at man ikke hadde hørt mer etter at avslaget var meddelt.

Redegjørelsen vakte ingen debatt. Dette må forstås slik at regjeringen hadde Stortingets fulle tilslutning. Vi kan altså merke oss at Stortinget ikke ga uttrykk for at Norge hadde noen rolle å spille i Baltikum. Derimot kan vi registrere en generell frykt hos sosialistiske representanter for at norsk politikk i området skulle oppfattes som russisk-fiendtlig.²⁹ Dermed var Stortinget på linje med regjeringen som altså gikk inn for total tilbakeholdenhet og passivitet i forhold til Baltikum.

Reaksjoner i presse og politikk

Vender vi oss så til pressen, ser vi at forholdet til det nye regime i Russland var det dominerende perspektiv da man vurderte militærhjelpen til de baltiske stater. Det er vanskelig å etterspore noen genuin norsk interesse for de baltiske land og folk i avisene. Interessen for området knyttet seg hovedsaklig til den rollen det spilte i oppdemningspolitikken overfor Sovjet-staten. Det var ikke tvil om at Baltikum-politikken i første rekke skulle sikre en slik oppdemning og at våpenhjelpen ble sett på som en del av de alliertes intervensjonskrig.³⁰ Avisene kunne særlig rapportere om forestående og pågående sovjetiske angrep og om organiseringen av finske og svenske hjelpeekspedisjoner til Estland.³¹

Under håndteringen av denne saken kom splittelsen blant de nordiske sosialister klart til syne. Forholdet til det nye russiske regime delte landene i to leire. På den ene side Danmark og Norge hvor venstresiden betraktet bistand til østersjølandene som en anti-bolsjevikisk eller kontrarevolusjonær handling. Vi har sett hvordan spørsmålet også ble sett på som et innenrikspolitisk anliggende av Ihlen og Scavenius, nettopp med henvisning

til danske og norske sosialisters sovjetiske orientering. På den annen side støttet finske og svenske sosialdemokrater de nye baltiske statene politisk.

Arbeiderpartiets hovedorgan, *Socialdemokraten*, beskyldte den svenske regjering for å være engasjert i vervingsaksjonen for frivillige til Estland som hadde startet i Stockholm. Videre ble svenskene beskyldt for å ha en "unøitral" innstilling når den lovet permisjon for offiserer og underoffiserer som meldte seg som frivillige. I følge avisen hadde man på svensk hold gått så langt at "der [var] indtraadt et fiendtlig forhold mellem den svenske og den russiske regjering." Det ble også rettet hard kritikk mot de svenske sosialister som hadde inntatt et annet standpunkt til det nye regime i Russland enn de norske.³²

Arbeiderpartiets sentralstyre sendte den 14. januar ut et opprop som i sterke ordelag tok avstand fra svensk Baltikum-politikk, og som like sterkt ga sin støtte til sovjet-regimet. Etter Arbeiderpartiets oppfatning var man ikke vitne til noen nasjonal oppstand i østersjøprovinsene, men "en krig som føres mellem kapitalistisk og arbeiderstyrte land." Hovedkravet var at de skandinaviske land skulle holde på sin absolutte nøytralitet.³³ Men de svenske sosialister lot seg ikke påvirke. Den 19. januar meldte *Verdens Gang* at "en rød Bataljon for Estland" var under oppsetting i Sverige. "Den røde bataljon" var en frivillig avdeling av sosialister som skulle kjempe på baltisk side mot bolsjevikene. I Danmark ble det satt opp en militæravdeling av omlag 200 borgerlige frivillige. Britene besørget utrustningen av avdelingen.³⁴ Videre var det slik at flere forespørsler om militær bistand ble rettet til både danske myndigheter og private organisasjoner i løpet av 1919. Dette forhold reflekterer en interessant forskjell mellom Norge og de andre nordiske land. Det var ikke grobunn for noen pro-baltisk aktivisme i Norge, mens det i resten av Norden ble satt opp frivillige avdelinger.

Alt i alt viste behandlingen av militærhjelpen til Baltikum at norske myndigheter ikke hadde noe ønske om å involvere seg i østersjøspørsmålene. Bak denne politiske linjen lå flere hensyn. De innenrikspolitiske hensyn må ha veid tungt. Et engasjement ville forsterke splittelsen i en nasjon som allerede var preget av store politiske motsetninger. Foruten de økonomiske og menneskelige omkostninger et slikt engasjement måtte føre med seg, kunne det også, både på kort og lang sikt, sette Norges forhold til Russland i fare.

Etter at spørsmålet om militærhjelp var avklart, var det en stund stille omkring Norges forhold til de tre nye baltiske statene. Vi ser da foreløpig bort fra spørsmålet om anerkjennelse som tidvis ble omtalt i norsk presse. Dette vil vi komme tilbake til. Først senhøstes 1920 skulle regionen igjen bli et stridsspørsmål i norsk politikk.

Deltakelsen i Folkeforbundets Vilnius-ekspedisjon

Den 23. november 1920 mottok utenriksdepartementet en forespørsel fra Folkeforbundets generalsekretær, Sir Eric Drummond, om Norge ville delta i en militærekspedisjon som skulle overvåke folkeavstemningen om Vilnius-området nasjonale tilhørighet. Anmodningen kom altså bare åtte måneder etter at Stortinget hadde vedtatt å melde Norge inn i Folkeforbundet. Motstanderne av norsk tilslutning til Folkeforbundet hadde den gang argumentert med faren for at Norge ville bli innblandet i uvedkommende konflikter. Dette ville i sin tur umuliggjøre en fortsatt norsk nøytralitet.

Før vi ser nærmere på Vilnius-konflikten kan det være riktig å minne om at Folkeforbundet på denne tiden arbeidet med flere kompliserte saker som mange av medlemsstatene ikke ønsket å involvere seg i. Det gjaldt Armenia-spørsmålet og minoritetsproblemene i Bulgaria, Polen, Tyrkia og Østerrike. Videre hadde man flyktningestrømmen mellom Bulgaria og Hellas, frykten for et bolsjevikisk angrep på Persia og problemene rundt Frankrikes politikk i Libanon. De mer nærliggende spørsmål for Norge var Ålands- og Vilnius-saken. Alle disse sakene kunne man lese om i nordisk presse.³⁵

Vilnius-konfliktens bakgrunn

Alle disse sakene var kompliserte og risikofylte. Men Vilnius-saken var den første hvor Folkeforbundet skulle gå inn i en pågående væpnet konflikt mellom to stater. I følge *The Times* var dette således "A Test Case for the League".³⁶

Litauen var en fleretnisk³⁷ statsdannelse og Vilnius-konflikten sprang ut av de nasjonale motsetningene mellom litauere og polakker. Kjernen i denne konflikten bestod i at polakkene utgjorde flertallet i Vilnius by, mens det i Vilnius-distriktet sett under ett var et flertall av litauere. Vilnius hadde vært okkupert av Tyskland fra 1915 til 1918. I begynnelsen av januar 1919 hadde så sovjetiske styrker erobret byen. De ble drevet ut igjen av polske tropper i april samme år. For å forhindre åpne fiendtligheter mellom polakker og litauere i området trakk da det øverste allierte råd opp en demarkasjonslinje den 26. april. Denne linjen, også kjent som Foch-linjen, ble justert i løpet av sommeren, men begge demarkasjonslinjene plasserte byen Vilnius på polsk side av grensen.³⁸

Som en følge av den polsk-russiske krig måtte polakkene oppgi byen sommeren 1920 og den ble på ny besatt av sovjetiske styrker den 15. juli. Men tre dager i forveien hadde litauiske og sovjetiske myndigheter undertegnet en avtale i Moskva hvor Litauen ble tilkjent byen Vilnius og distriktet omkring. Sovjetiske styrker trakk seg kort tid etter ut. Den 8. oktober ble så Vilnius gjennom et kupp erobret av den polske generalen Lucjan Żeligowski. Han hevdet at han ledet en lokal oppstand. Både Żeligowski selv og den polske regjering påstod at det ikke var snakk om noe samarbeid dem imellom. Litauerne mente imidlertid at Żeligowski var den polske regjeringens fordekte representant. Senere er det påvist at polske myndigheter var involvert i aksjonen. Ønsket om å gjenerverve Vilnius skulle bli det altoverskyggende spørsmål i litauisk utenrikspolitikk i mellomkrigstiden. Folkeforbundets intervensjon i konflikten var et direkte resultat av Żeligowskis kupp.³⁹

Folkeforbundets henvendelse og UDs reaksjon

Vi har alt nevnt forespørselen fra Genève som ble sendt den 23. november 1920. Mens britene i sin anmodning om militær bistand til Estland i 1918 hadde bedt om 2000 mann, var Folkeforbundet mer beskjedent; forespørselen gjaldt omlag 100 mann som skulle utgjøre en del av en flernasjonalt styrke bestående av belgiske, britiske, danske, franske, norske, spanske og svenske soldater. Det var også på tale med gresk og italiensk deltakelse. Planene gikk ut på å opprette en styrke på omlag 1800 soldater, hvorav den skandinaviske kontingent ville utgjøre 300 mann, 100 fra hvert land. Avdelingene skulle overvåke en folkeavstemning om Vilnius-området nasjonale tilhørighet og dermed først og fremst fungere som en politistyrke.⁴⁰ Norges delegat ved Folkeforbundet, Francis Hagerup, anbefalte deltakelse i korpset, forutsatt at man baserte seg på frivillighet.⁴¹

Skandinaviske konsultasjoner

Utenriksminister Chr. Michelets første reaksjon var, ikke overraskende, å undersøke Danmarks og Sveriges standpunkt i saken.⁴² Dette skjedde den 24. november. Allerede den 25. meldte legasjonen i Stockholm at den svenske regjering i prinsippet sa seg villig til å etterkomme anmodningen og at den gjerne så at Norge også deltok. Den svenske lovbestemmelse om at vernepliktige ikke kunne benyttes utenfor landets grenser ville ikke skape vanskeligheter da man ønsket å sende vervede soldater.⁴³

Den 26. innløp så melding om at også den danske regjering var villig til å sende en kontingent til Vilnius, men at Folketinget måtte fatte den endelige beslutning. Danskene ville basere deltakelsen på frivillighet, og fulgte dermed det samme prinsipp som norske og svenske myndigheter.

Så langt Utenriksdepartementets kildemateriale rekker, kan vi skimte et par nyanser i landenes behandling av denne saken. For det første var det bare Norge som fattet sin beslutning etter samråd med sine nabostater. Både den danske og svenske regjering bestemte seg for deltakelse før de kjente til Norges offisielle standpunkt. For det andre kan det se ut til at Danmark og Norge ønsket å minimalisere sitt engasjement ved å bare tillate deltakelse av frivillige, mens Sverige altså skulle sette inn profesjonelle tropper.⁴⁴ I sin endelige beslutning gikk også svenskene inn for frivillige, men da rekruttert fra tidligere stammansskaper.

Stortingets behandling

Stortingets utenrikskomite ble orientert om forespørselen fra Folkeforbundet den 30. november, altså en uke etter at den var mottatt. Først orienterte utenriksministeren komiteen om at Norge var bedt om å delta i en fredsskapende aksjon i Armenia. Dette hadde regjeringen uten videre avvist. Michelet ville med dette vise at det ikke var tale om noe automatisk norsk engasjement i slike aksjoner. Men han la vekt på at et medlemsland ikke kunne avslå alle forespørsler uten at det gikk utover dets prestisje og stilling i Folkeforbundet. Utenrikskomiteen hadde ingen innvendinger.⁴⁵ Deretter ble komiteen orientert om behandlingen av Vilnius-spørsmålet så langt. Det ble besluttet å bringe spørsmålet inn for Stortinget i plenum.

Den 2. desember ble spørsmålet drøftet i et åpent stortingsmøte.⁴⁶ Grunnen til at saken måtte opp i Stortinget var at den, i følge utenriksminister Chr. Michelet, representerte "noget helt nytt" og at den var av "ekstraordinær beskaffenhet". I tillegg hadde han en viss forståelse for at enkelte ville hevde at en beslutning om å delta i militære ekspedisjonen av konstitusjonelle grunner krevde Stortingets godkjenning. Michelet gjorde det klart at regjeringen anså det som en plikt i forhold til Folkeforbundets pakt å delta. Han tok samtidig avstand fra spekulasjoner i pressen om at Vilnius-ekspedisjonen var kimen til en "international armè". Det fundamentalt nye i situasjonen var at mens Norge i mars samme år i prinsippet hadde forlatt den tradisjonelle nøytralitet, så var dette det første praktiske resultat av den nye politikken; Norge var ikke lenger en nøytral stat og slik ble

situasjonen oppfattet i Stortinget. Til slutt avviste han i klare ordelag at den norske deltakelsen hadde brodd mot Russland, slik det ble hevdet i den sosialistiske presse. "Vi agter ikke at drive nogen overfor Rusland utfordrende politik" fremholdt han.

Stortingsdebatten viste to ulike holdninger til Norges internasjonale engasjement. På den ene side finner vi de som utgjorde kjernen i motstanden mot militærhjelpen til Baltikum og norsk medlemskap i Folkeforbundet, nemlig sosialistene. Deres syn var at Norge ikke skulle delta i aksjoner av Vilnius-ekspedisjonens type. Den primære analyse som lå til grunn for Arbeiderpartiets standpunkt var at Norge på denne måten valgte å stå på de kapitalistiske seiersmaktenes side. I tillegg risikerte man å bli trukket inn i uvedkommende konflikter, i dette tilfelle konflikt med Sovjet-Russland. Faren var overhengende fordi man gjennom å knytte seg til seiersmaktenes organisasjon, Folkeforbundet, hadde oppgitt nøytraliteten. Sosialistene var "internasjonalistiske" i sin grunnholdning, mens deres politikk i dette tilfelle ble oppfattet som "isolasjonistisk". Dette forhold ble oppfattet som et paradoks både i samtid og ettertid. Jeg forstår venstresidens "isolasjonisme" slik at den hadde som sitt viktigste mål å holde distanse til stormaktene, i første omgang seiersmaktene, *ikke* å isolere seg fra europeisk politikk generelt.

Det var tydelig at motstanderne av norsk medlemskap i Folkeforbundet benyttet anledningen til et slags takk for sist. Alt de hadde advart mot seks måneder i forveien var etter deres oppfatning i ferd med å skje. "Her staar vi foran noget helt nytt og jeg frygter noget skjæbnesvangert nyt", fremholdt representanten Anders Buen fra Arbeiderpartiet. Han kritiserte på det skarpeste at Norge hadde forlatt sin nøytralitet. Dette var ifølge Buen begynnelsen "paa den vei, som kan føre os dypt ind i fordærvelsen." Innlegget munnet ut i et forslag på vegne av Arbeiderpartiet om å avslå forespørselen om å sende soldater til Vilnius.⁴⁷

På den andre siden finner vi alle dem som fremholdt at medlemskapet i Folkeforbundet forpliktet Norge til å delta, ihvertfall moralsk. Den tidlige medlemskapsmotstanderen C.J. Hambro tok avstand fra tendensen i norsk utenrikspolitikk til "at ville ha alle de rettigheter man kan faa [...], men at skulke unda alle de forpligtelser som følger med rettighetene." Hambro og de fleste andre borgerlige representanter oppfattet, i motsetning til Arbeiderpartiets talsmenn, aksjonen i Vilnius som nøytral, i den forstand at man ikke tok parti for en av partene i konflikten.⁴⁸

Når det ble argumentert med at Norge hadde oppgitt sin nøytralitet, og at deltakelsen kunne føre til at Norge ble trukket inn i stormaktskonflikter, var det forholdet til Russland som var bestemmende. Representanten Kristian Wollnick fra Arbeiderpartiet ga klare uttrykk for dette: "der er likesom man søker allerede nu at reise en skandinavisk front mot Rusland, eventuelt mot Tyskland". Den av talerne som klare uttrykte mistillit til statene i Folkeforbundet var Johan Nygaardsvold: "Hele deres virke er lagt an paa at sikre sin magt og sikre den internationale kapitalklasses magt her i Europa og dermed i hele verden". Selv Vilnius-ekspedisjonen var i sosialistenes øyne en aksjon med storpolitisk reaksjonært innhold. Selve innmeldingen i Folkeforbundet hadde dratt Norge inn "i de magters kjølvand". I Arbeiderpartiets øyne var ikke Folkeforbundet noen representant for internasjonal rett og kollektiv sikkerhet, men et verktøy for seiersmaktens interesser.

Resultatet av Stortingets behandling var klar, regjeringens politikk fikk tilslutning mot Arbeiderpartiets 18 stemmer. Det var også enighet om at dette var noe nytt i norsk utenrikspolitikk og at landet ikke lenger var nøytralt i den gamle betydningen av ordet. I motsetning til 1918 hadde det oppstått uenighet om den praktiske politikken, i den grad deltakelse i Folkeforbundets aksjon kan sies å være del av en "Baltikum-politikk". Uenigheten om forståelsen av den europeiske politiske situasjon var like sterk som i 1918.

Oppsettingen av Vilna-detachementet

De praktiske forberedelser til Vilnius-ekspedisjonen startet umiddelbart og skjedde i samråd med Folkeforbundet. Den 16. desember kunne Forsvarsdepartementet meddele at Vilnius-kompaniet var ferdig oppsatt og drev med forberedende øvelser på Akershus festning. Det bestod av følgende stridende personell; 4 offiserer, 6 underoffiserer, 14 korporaler og 84 menige (med mannskapsreserve på 20 mann). Kompanisjef var lærer ved Infanteriets Skyteskole, kaptein Gunnar Spørck. Ikke-stridende personell omfattet 1 sanitetsoffiser, 1 sanitetskorporal og 4 sykebærere. I tillegg til dette kom 4 offiserer *hors cadre* med 4 ordonanser.

På materiellsiden kan vi merke oss at 6 lette Madsen-mitraljøser skulle medbringes. Når det gjelder ammunisjon ble styrken utrustet med 41000 gevær- og pistolskudd, 18000 mitraljøseskudd og 500 håndgranater.⁴⁹ Som om ikke dette var urovekkende nok for de mange motstandere av norsk

deltakelse, ble situasjonen vurdert slik at det også var nødvendig å gå til anskaffelse av 200 gassmasker.⁵⁰

Alt i alt ser vi at utrustningen av kompaniet fortalte sitt tydelige språk om at innsatsområdet ble betraktet som krigssone, og at oppdraget kunne gå utover de politioppgaver man først var forespeilet. I den svenske instruksjonen het det like ut at Vilnius-detachementet "stalles på krigsfot".⁵¹ Både det danske og det svenske kompaniet var omlag på størrelse med det norske. Under stortingsdebatten den 2. desember opplyste forsvarsminister Karl Wilhelm Wefring at den norske styrken fortrinnsvis skulle rekrutteres fra garden, hvor mannskapene hadde vært inne til seks måneders tjeneste, og hvor utrustningen var den beste landet kunne fremvise.⁵² Oppfordringen om deltakelse gikk til 4. gardekompani som bestod av omlag 140 soldater og som var dimmittert 1. desember. Dette var landets best trente soldater. Det inntrykket av avstand frivilligheten skulle skape, ble dermed delvis omgått. Allikevel kunne stortingsrepresentant for Radikale Folkeparti Alf Mjøen hevde at "Vi sender ikke soldater, vi sender politi, ordensvern, fordi lidenskapernes bølger derborte gaar høit."⁵³ De skandinaviske kontigenter ble meldt klar for avreise i tiden mellom 15. desember 1920 og 1. januar 1921.

Utsettelse og russerfrykt

Da militæravdelingene ble oppsatt i løpet av desember hadde alle deltakerland fått opplyst at Folkeforbundet tenkte seg avreise så snart som mulig. I midten av januar 1921 var tidspunktet for avreise fremdeles uvisst. Dette gjenspeilte den vanskelige situasjonen i området og problemene som hadde oppstått i forhandlingene mellom Litauen og Polen om avgrensingen av området for avstemningen. Etterhvert ble det også klart at stormaktenes interesser stod mot hverandre i dette spørsmålet. Først og fremst ved at Frankrike støttet Polen, men også fordi Russland så med økende mistenksomhet på innsetting av soldater i nærheten av eget territorium. Innsettingen av styrkene ble utsatt gjentatte ganger, og alle landenes kontigenter ble permittert fra begynnelsen av januar 1921.

Forholdet til Russland skulle bli et voksende problem. Den 25. februar 1921 instruerte derfor utenriksdepartementet ministrene i London og Paris å finne ut om sovjetregjeringen hadde protestert mot Vilnius-ekspedisjonen.⁵⁴ Bakgrunnen var at det hadde verserte rykter i pressen om at sovjetregjeringen hadde endret standpunkt og ville motsette seg Folkeforbundets militære engasjement med alle midler. Dette ble sett på som faretruende

av nordmennene. Dagen etter kom et svar fra London som blant annet gikk ut på at Moskva hadde protestert.⁵⁵ Fra Paris het det imidlertid at det ikke var sikkert at Moskva hadde protestert. Ryktene bygget på en note fra Georgij V. Tsjitsjerin til den litauiske regjering som kunne tolkes som en protest.⁵⁶

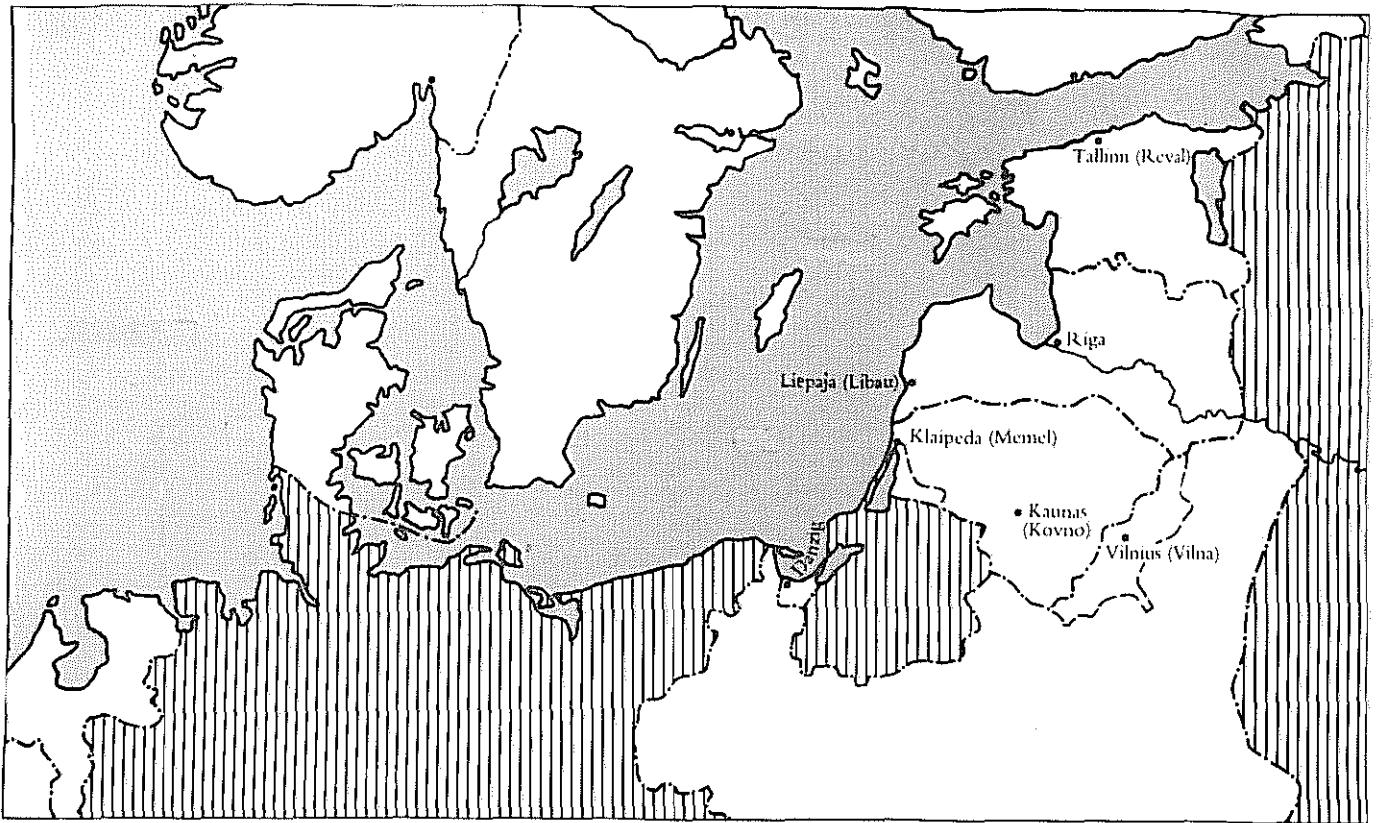
Etterhvert ble den sovjetiske protesten offisiell, og den var skarp i tonen. Man ønsket ikke fremmede styrker i regionen og ville oppfatte dette som fiendtlig. Senere ble det også meldt om at Litauen satte så strenge vilkår for å være med på avstemningen at Folkeforbundet ikke kunne godta dem. I begynnelsen av mars 1921 ble det så opplyst at Folkeforbundet hadde gitt opp sine planer om referendum. Forbundets første store fredsengasjement var altså mislykket. Vilnius-konflikten forble uløst utover i mellomkrigstiden. Litauen forsøkte i begynnelsen av 1922 å få bragt konflikten inn for Haag-domstolen, men Polen satte seg mot. Senere i 1922 anmodet litauiske myndigheter ambassadørkonferansen om å vurdere spørsmålet på nytt. Dette ble avslått. Derimot besluttet ambassadørkonferansen i 1923 å tilkjenne Polen Vilnius-distriktet, i sin helhet, og det uten å konsultere Litauen. Litauen svarte med å bringe saken inn for Folkeforbundets råd, som ikke var istand til å fatte noe vedtak.

Vilnius-spørsmålet i pressen

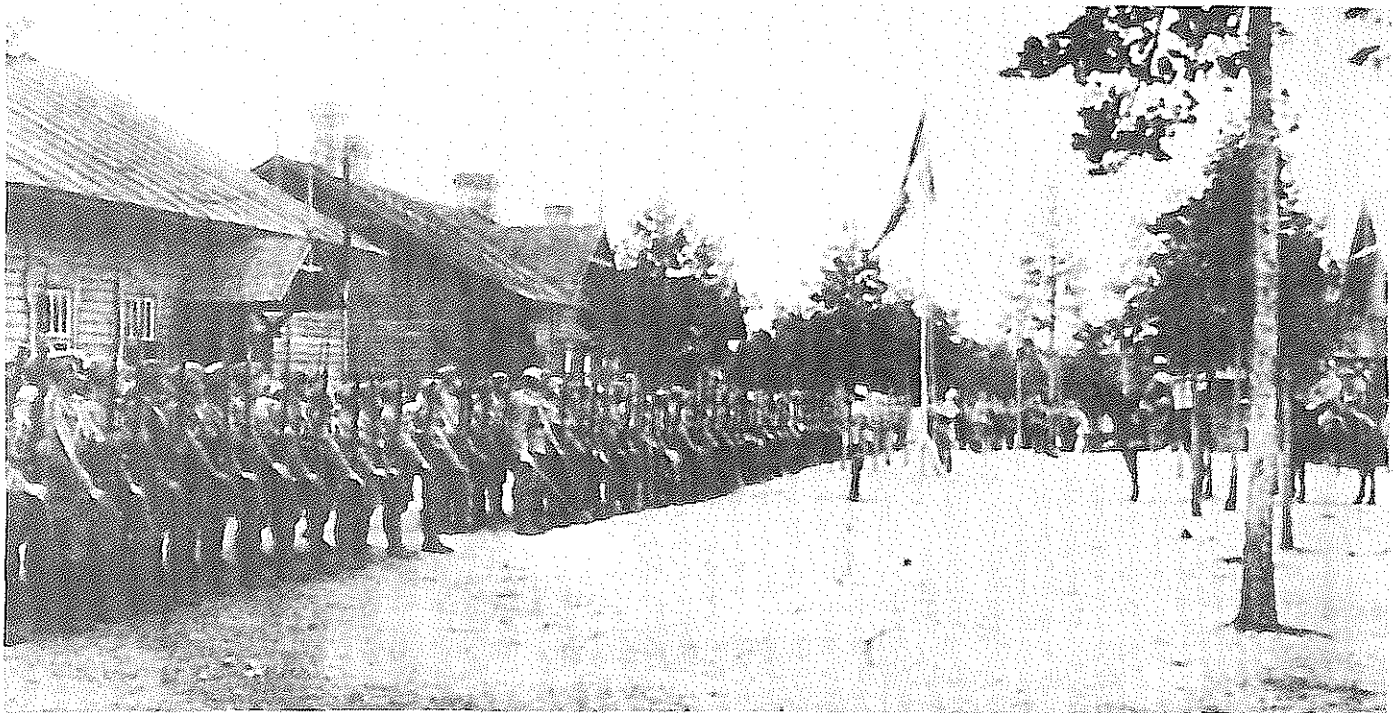
Vi har sett at stortingsdebatten illustrerte den splittelse som vokste frem i norsk politikk når det gjaldt internasjonal orientering. De grunnleggende forskjeller i forståelsen av den politiske situasjon i Europa var den samme som i 1918, selv om man under behandlingen av militærhjelpen hadde vært enige om den praktiske politikk. Det er derfor ikke overraskende at vi finner det samme mønster når vi gransker pressens reaksjoner på Vilnius-spørsmålet.

Alle de store nordiske avisene hadde en utførlig dekning av Vilnius-spørsmålet fra november 1920 og frem til oppløsningen av deltakerlandenes Vilnius-avdelinger i mars 1921. Det allmenne bildet er at man først og fremst finner motstanderne og tvilerne i Danmark og Norge, mens det i Sverige ser ut til å være en bredere oppslutning om deltakelsen. Deltakelse ble oppfattet av alle som et klart brudd med tidligere skandinavisk politikk.

Av de borgerlige avisene i Norge var det *Aftenposten* og *Verdens Gang* som stilte seg tvilende eller avvisende. Begrunnelsen var både frykt for



Baltikum i mellomkrigstiden.



Det danske frivillige Estlandskorps paraderer. Tradisjonen forteller at Dannebrog falt ned fra himmelen i Estland i 1219 under Valdemar Seiers felttog. (Bilde: B. Jensen, Købmænd og kommissærer, Gyldendal, København 1979)

Menige til Vilnaekspedisjonen.

Til den troppekontingent som skal øendes til Vilna, skal der antas endel menige infanterister og festningsartillerister, fortrinnsvis tidligere gardister og garnisonsmannskaper.

Godtgjørelsen er foreløbig fastsatt til kr. 10.00 pr. dag samt fri forpleining og underbringelse.

Deltagerne må forplikte sig til å underkaste sig de sanitære forholdsregler, som anses påkrevet, såsom vaksinasjon o. l.

De som måtte ønske å delta i ekspedisjonen på disse vilkår, må uopholdelig sende skriftlig andragende direkte til Generalinspektøren for infanteriet, adr. Festningen, Kristiania.

Andragendet må inneholde opplysning om matr. nr., militær avdeling, hvilke våbenøvelser gjennomgått, i hvilke år, hvorvidt militjeseuidannet samt sprogkunnskaper og nøyaktig adresse.

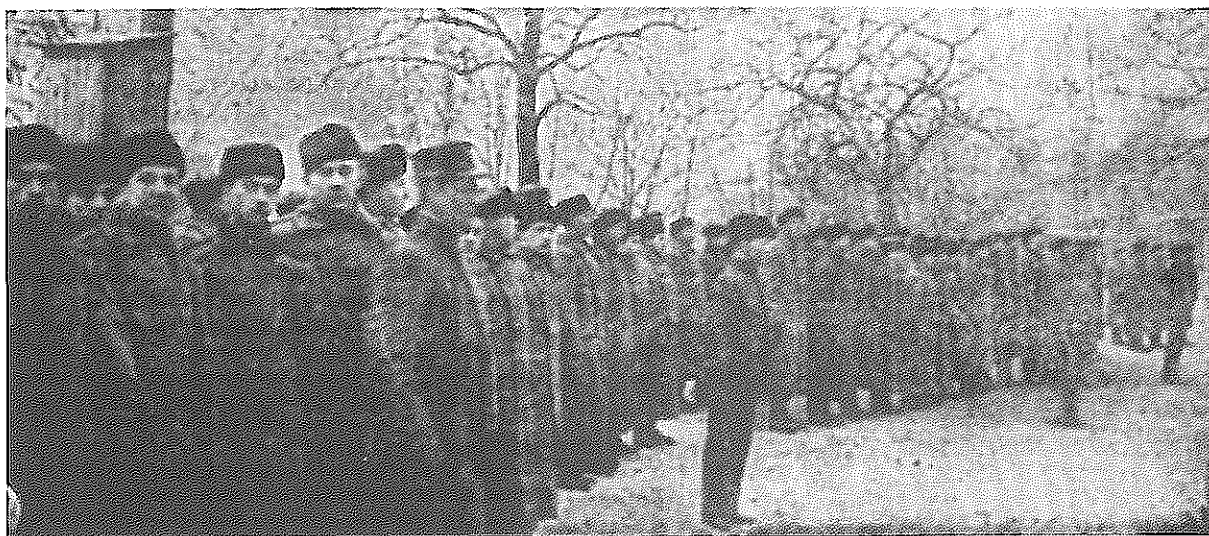
Forsvarsdepartementet, armeen,

M.P.

Kristiania den 4. desember 1920.

Den 4. desember 1920 kunne man for første gang i norsk historie lese annonser i Oslo-pressen hvor det ble søkt etter offiserer, underoffiserer og administrasjonsbefal for krigstjeneste utenfor landets grenser. To dager senere ble det etter etter menige.

De frivillige møter frem på Akershus festning morgenen den 16. desember. "Det kan altid være bra at have et billede af os, nu vi er samlet, mumlet en bred, tryk østlænding. - Det er jo ikke sikkert vi kommer tilbage allesammen. Denne tanke deltes vist af de fleste" kunne Aftenposten rapportere. Kompaniet ble kasernert på festningen hvor det også drev sine forberedende øvelser. (Bilde: Aftenposten)



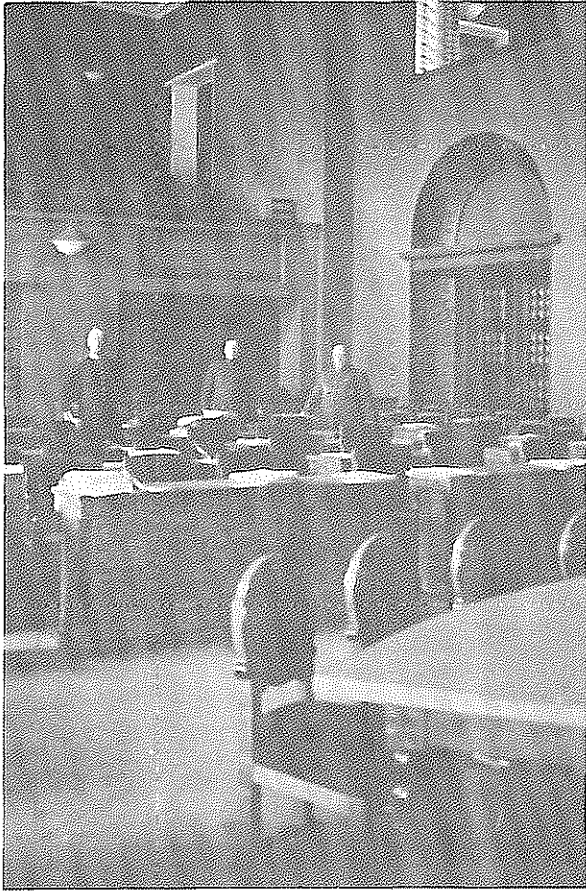
Den første oppstilling og mønstring, ettermiddagen den 16. desember. (Bilde: Aftenposten)



Vilnius-kompaniets offiserer og underoffiserer. Første rekke fra venstre; løytnant Koller, kaptein Spørck, kommandersersjant Myhrvold og sersjant Guldbrandsen. Bak fra venstre; sersjantene Lund, Øinebraaten, Jonas Lie (rikspolitisjef 1940-45), Thor O. Hannevig (kjent fra trefningene ved Vinjesvingen i 1940), Evjen, Spigset, Walle og Mürer. (Bilde: Aftenposten)



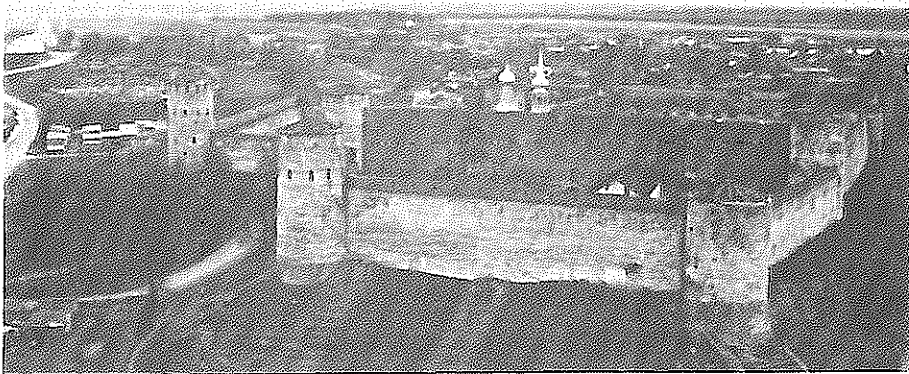
Vilniuskompaniet gjør seg klar for mønstring av generalinspektøren for hæren, generalmajor Bull i festningens gymnastikksal på julaften 1920. (Bilde: Aftenposten)



Riksdagens sal i Tallinn. Kapt. Jönnick, slottskommandanten og general Lebedef.

Finland var det eneste land hvor Norge fast hadde en militærattache i mellomkrigstiden. Disse fulgte hele tiden utviklingen i Baltikum, og ble fra 1932 side-akkreditert til Estland og Latvia. Flere kjente offiserer innehadde stillingen; Vidkun Quisling, Carl Munthe-Kaas, Jacob Laurantzson, Carl Mork, Georg Lorraine, Odd Lindbäck-Larsen og Wilhelm Hansteen.

Bildene er hentet fra kaptein Carl Morks reise i Estland i 7-10. mai 1927. (Bilder: Forsvarsmuseets fotoarkiv)



Øst møter vest. Utsikt over Narva fotografert fra festningstårnet. Mot øst: festningen Ivangorod - og i det fjerne (8 km borte): Russland.



Estlands ørneorden tildelt Georg Otto Lorange i 1928.

omkostningene i form av økt risiko for å bli trukket inn i nye konflikter, og mer generell uro for konsekvensene av å oppgi nøytraliteten. Den ledende tilhengeravis var *Tidens Tegn*, som var helt uten betenkeligheter. Her og i andre borgerlige aviser som *Morgenbladet* og *Norges Handels- og Sjøfartstidende* ble det argumentert med at man ikke hadde noe valg som medlem av Folkeforbundet.

Etterhvert som ryktene om sovjetiske protester mot troppekontingenten begynte å florere i pressen finner vi nok en illustrasjon på hvor ulikt forholdet til sovjet-regimet var i Norge og Sverige. Det var spesielt Arbeiderpartiet som forsøkte å spille på frykten for sovjetisk innblanding i Vilnius-konflikten. Allerede den 25. november hadde *Socialdemokraten* på lederplass tatt avstand fra norsk deltakelse. Folkeforbundets aksjon ble betraktet som et fransk-engelsk forsøk på "at drive de skandinaviske lande ind i en bestemt politik; kampen mot Rusland."

Oslo Arbeidersamfund fulgte opp med å arrangere et møte om saken den 1. desember. Hovedtalere var advokat Karl Johansen⁵⁷ og Martin Tranmæl. Møtet vedtok en resolusjon som gikk ut på å oppfordre Arbeiderpartiet og LO til å vedta en boikott av Vilnius-avdelingen. Og ikke nok med det, de "som frivillig lar sig hverve til lakeitjeneste for Nationernes liga maa derfor brændmerkes som streikebryter".⁵⁸ Den 4. desember kunne så *Socialdemokraten* offentliggjøre et opprop i tråd med folkemøtets resolusjon undertegnet av Kyrre Grepp og Martin Tranmæl for Arbeiderpartiets sentralstyre, og Ole Lian for LO. Dermed hadde Baltikumspørsmålet blitt satt på spissen her hjemme.

I sum viste håndteringen av Vilnius-saken i Norge at det var et allment ønske om tilbakeholdenhet, men at medlemskapet i Folkeforbundet forpliktet. På offisielt hold la man vekt på å få i stand en samordnet nordisk politikk så langt det lot seg gjøre; man var svært årvåken med hensyn til russiske reaksjoner; og man gikk til oppgaven med stor grad av uvilje og uro. Det var imidlertid ett positivt trekk ved Vilnius-saken sett fra norske myndigheters side: Å si ja til Vilnius ville gjøre det lettere å si nei til Armenia, som ble ansett for å være langt mer risikofylt.

Det som skulle være det første konkrete uttrykk for Norges internasjonale engasjement fikk imidlertid en svært prosaisk utgang. Vi har allerede nevnt permitteringen av styrken i januar 1921 og dimitteringen i midten av mars samme år. Deretter fulgte en langvarig dragkamp om hvem som skulle dekke de påløpte utgifter, og først i 1924 ble det satt en sluttstrek.⁵⁹

Anerkjennelsen av de baltiske stater 1918-1921

Proessen som førte frem til offisiell norsk anerkjennelse av de tre baltiske stater gikk parallelt med de saker som vi har sett på til nå. Igjen er det viktig minne om at det i 1918 var Tyskland som hadde full kontroll over de gamle russiske østersjø-provinser. Dominansen fortonte seg som så sterk at det i pressen ble meldt at det var på tale å innlemme enkelte av de baltiske guvernementene i Det tyske rike.⁶⁰ Og *Aftenposten* meldte den 22. mars at Litauens konstitusjon skulle være "et katolsk monarki" under en sør-tysk fyrste. Legasjonen i Berlin kunne i april samme år rapportere om at Estland, Livland, Riga og Ösel ønsket varig tysk beskyttelse for sin løsrivelse fra Russland og i tillegg vurderte en personal-union med Preussen.⁶¹ Tilknytningen til Tyskland ble siden avvist av baltiske nasjonale representanter, men for norske myndigheter fortonte situasjonen seg som uoversiktlig og uavklart. Selvstendighetserklæringene til de tre baltiske stater kom overraskende på norske myndigheter. Det er intet i utenriksdepartementets skriftlige materiale som tyder på at man var fortrolig med baltisk nasjonalisme. Også for norske myndigheter sprang det baltiske spørsmål ut fra oppløsningen av det russiske imperium.

To begreper er i denne sammenheng sentrale; nemlig *de facto* og *de jure* anerkjennelse av nye stater. Politisk sett innebar en *de facto* anerkjennelse at man stod i faktisk forbindelse med en regjering, også eventuelt gjennom diplomater. *De facto*-anerkjennelsen innebar en slags vente-periode inntil en del praktiske og politiske spørsmål var avklart. Dette innebar videre at en *de facto* anerkjennelse var forbeholden og lettere kunne trekkes tilbake. En *de jure* anerkjennelse var regjeringens endelige og offisielle erklæring om anerkjennelse og opprettelse av diplomatiske forbindelser. I politisk sammenheng har det ofte vært uenighet og misforståelser omkring disse begrepene.

Estland

Den første estiske forespørsel om norsk anerkjennelse kom i midten av april 1918. De to frontfigurene i den estiske nasjonale bevegelse, juristen Jaan Tõnisson og litteraten Karl Menning, besøkte da Kristiania. Norgesbesøket var et ledd i en større rundreise som hadde til formål å sikre den nye staten internasjonal anerkjennelse. Delegasjonen forsøkte den 15. april å få utenriksminister Nils Ihlen og ekspedisjonssjef Johan Wollebæk i tale, men lyktes ikke første gang.⁶² Senere på dagen ble det imidlertid arrangert

et møte ved at byråsjef Jens Bull grep inn. Tönnisson og Menning henstilte da til utenriksministeren om at Norge snarest mulig anerkjente Estland. Ihlen var svært reservert og ville ikke love annet enn at han skulle informere regjeringen om henstillingen, men for egen regning anså han ikke en anerkjennelse for aktuell. De estiske representantene spurte deretter om Norge ville anerkjenne Estland etter en eventuell russisk anerkjennelse. Heller ikke dette ville Ihlen svare positivt på.⁶³

Nærmere tre måneder skulle gå før esterne tok ny kontakt etter å ha blitt avvist av de norske myndigheter. En delegasjon bestående av Edward Wirgo, Antonius Piip og K. Pusta hadde i juni og juli besøkt London, Paris og Roma, og klart å oppnå Vestmaktens *de facto* anerkjennelse av det estiske nasjonalråd.⁶⁴ På vei hjem oppsøkte Edward Wirgo byråsjef Jens Bull den 9. juli og opplyste om britenes *de facto* anerkjennelse. Han rettet videre en skriftlig forespørsel med bønn om at Norge på det neste nordiske utenriksministermøte skulle ta initiativet til en felles-nordisk anerkjennelse av Estland. Nok en gang måtte en estisk representant motta et norsk avslag. Regjeringen ville ikke på dette tidspunkt vurdere en anerkjennelse og Estland ble bedt om ikke å komme med en formell forespørsel om dette. Norske myndigheter ga ingen annen begrunnelse enn at tidspunktet ikke var passende.⁶⁵

Den nye estiske stat ikke fikk noen som helst støtte fra norske myndigheter. Offisiell norsk politikk var å unnlate å ta standpunkt. Initiativene kom utelukkende fra esterne selv og kunne ikke oppfattes på annen måte enn at de ønsket å knytte kontakter til Skandinavia. Som vi allerede har nevnt hadde Jaan Tönnisson gått inn for et baltisk-skandinavisk samarbeid i 1917.⁶⁶ I den borgerlige norske presse finner vi hele tiden en sympatisk innstilling til Estland, men aldri noen aktivistiske tendenser slik som tilfellet var når det gjaldt Finland.

Ikke før vinteren 1920 skulle de neste estiske fremstøt komme. I januar besøkte Estlands representant i København, Karl Menning, Kristiania. I følge *Aftenposten* skyldtes oppholdet at han skulle "arbeide for Norges anerkjendelse av Estlands selvstændighed."⁶⁷ Det fremgikk av et intervju Menning ga til avisen at Norge nå var det eneste nordiske land som ikke hadde anerkjent Estland *de facto*. Dette er et interessant poeng. Norske myndigheter selv hevdet i sine interne dokumenter i forbindelse med den offisielle anerkjennelsen året etter, at Norge trådte i *de facto*-forbindelse med Estland i og med Tönnisson og Mennings Kristiania-besøk i 1918, selv om Estland altså ikke utpekte noen diplomat som skulle ta seg av kontakten med Norge. Hvilken av partene som hadde rett, er i og for seg

uinteressant, ettersom den norske politikk var så passiv og avventende at den ikke ble *oppfattet* som en *de facto* anerkjennelse av estlenderne.

Utpå sommeren 1920 hadde den svenske regjering bestemt seg for at tiden var inne for en *de jure* anerkjennelse av Estland. Dette standpunkt ble meddelt norske myndigheter, og det ble hevdet at hovedgrunnen var fredsavtalen mellom Estland og Russland. Det norske utenriksdepartementets syn på spørsmålet kom klart til uttrykk i en margkommentar ført i pennen av ekspedisjonssjef. Chr. von Tangen:

Vi staar i de facto forbindelse med Estland. Efter min mening har det for Norge ingen hast med at anerkjende Estland officielt. Vi behøver ialfald ikke at anerkjende E. før stormagterne har gjort det, og man kan ikke bortse fra at officiell anerkjendelse fra norsk side nu vil kunde virke irriterende overfor den russiske regjering, et hensyn som efter min mening bør være avgjørende naar vi nu staar overfor spm. om forhandlinger med Sovjet Russland.⁶⁸

Selv ikke en vestlig *de facto* anerkjennelse, russisk *de jure* anerkjennelse og et svensk ønske om offisiell anerkjennelse fikk norske utenriksmyndigheter på glid. Det var tvil i Norge om de nye baltiske stater ville overleve når Russland gjenvant sine krefter. I en Baltikum-analyse som Handelsdepartementet hadde bestilt av C. Joys og Ths. Falck i 1920 fortelles det at dette også var oppfatningen blant forretningsfolk i Baltikum.⁶⁹

Den svenske regjering ventet med sin offisielle anerkjennelse til Vestmaktene hadde kommet med sin. I slutten av januar 1921 besluttet så de allierte under en konferanse i Paris å anerkjenne både Estland og Latvia. Den 29. januar 1921 oppsøkte den svenske Kristiania-minister baron Ramel utenriksministeren for å meddele at Sverige ville fatte beslutning om anerkjennelse av de to baltiske stater samme dag.

Den norske utenriksministeren reagerte, etter å ha konferert med statsministeren, med irritasjon over svenskens beslutning. Man hadde forventet at beslutningen fra utenriksministermøtene i Kristiania og København i 1918 om felles-nordisk anerkjennelse av de nye statene stod ved lag. Etter at Utenriksdepartementet hadde kontaktet danske myndigheter, var det klart at svenskene hadde et annet syn på anerkjennelsen enn danskene og nordmennene som var mer tilbakeholdende. Minister Johannes Irgens hadde tatt kontakt med det danske utenriksdepartement om saken og kunne rapportere tilbake at "man ikke her har vært noget særlig fornøiet over, at der er blit presset saa paa fra svensk side i denne sak,"⁷⁰ Danmark holdt

på at man ikke formelt kunne anerkjenne stater man ikke hadde handelsavtaler med. Sverige var ikke villig til å utsette sin anerkjennelse da utenriksminister Palmstierna under en interpellasjon i Riksdagen hadde fremholdt at en svensk anerkjennelse ville komme umiddelbart etter stormaktenes.⁷¹ Minister Irgens oppsøkte så den danske kammerherre O.C. Scavenius onsdag den 2. februar og meddelte at Norge ville anerkjenne Estland og Latvia førstkommande fredag. Også utenriksminister Harald Scavenius sluttet seg til møtet etter en stund og de tre hadde en lengre samtale. Utenriksministeren la ikke skjul på at han var svært motvillig anerkjente de baltiske stater, som han påstod hadde opptrådt "litet civiliserte", og som "vil forsvinne som dug for solen naar engang Russland atter blir stort og mæktigt."⁷²

Vi kan kanskje konkludere med at den norske tilbakeholdenhet når det gjaldt de baltiske stater først og fremst hadde sin årsak i frykt for å bli innblandet i konflikter med Baltikums nabostater, samtidig som forholdet til de baltiske statene i seg selv ble tillagt svært liten betydning. Selv ikke Entente-statenes og de nordiske nabolandenes *de facto*-anerkjennelse i 1918 var fikk norske myndigheter til å gjøre det samme. Fra interne kilder blir det antydning at Sovjet-Russlands holdning langt på vei var bestemmende for de norske myndigheter. I og med fredsavtalen i Dorpat (Tartu) mellom Estland og sovjetregjeringen av 2. februar 1920 ble det enklere å ta offisielt standpunkt for den norske regjering.

Ved kgl.res. av den 4. februar 1921 ble Estland anerkjent som selvstendig og uavhengig stat av Norge. I utenriksministerens foredrag ble det hevdet at Norge faktisk før Tönnison og Menning kontaktet norske myndigheter i april 1918, hadde anerkjent Estland *de facto*.⁷³ Noe som altså ingen fremmede land hadde oppfattet, heller ikke de estiske diplomatiske representanter. Norge var således blant de siste land i Europa som anerkjente Estland.

Latvia

Så langt det er mulig å se, tok ikke de latviske myndigheter kontakt med den norske regjering før den 18. januar 1919. Den latviske utenriksminister Z.A. Meierovics oppsøkte minister Wedel Jarlsberg i Paris med det budskap fra sin regjering at den ville arbeide for opprettelsen av en Baltisk-Nordisk allianse. Budskapet må ganske sikkert ha fått utenriksminister Ihlen til reagere. Meierovics, som hadde vært latvisk representant i England, kunne fortelle at britene hadde vist interesse for ideen. Den

svenske Paris-minister greve Ehrensvärd hadde imidlertid stilt seg reservert til dette forslaget og fremholdt at Sverige først måtte konferere med Norge. Wedel Jarlsberg kunne straks orientere den latviske diplomat om at Østersjø-spørsmålene ikke interesserte Norge i særlig grad. At Latvia ikke var noe primært interesseområde for norske myndigheter fremgikk da latviernes egen betegnelse på sin stat viste seg å være ukjent i det norske utenriksdepartement. Forvirringen oppstod da norske myndigheter i slutten av januar 1919 mottok en søknad om statslån fra den ukjente staten "Latvia".⁷⁴

Hvis vi ser bort fra forslaget om en nordisk-baltisk union og ønsket om statslån fra 1919, var latvierne svært tilbakeholdende med å søke politisk kontakt med norske myndigheter. Det ble ikke anmodet om noen form for anerkjennelse på dette tidspunkt. I mars 1920 var den latviske utsending for Skandinavia, Frederic Grossvald, på besøk i Kristiania for å undertegne en avtale om kjøp av fisk. Under oppholdet møtte han både utenriksminister Ihlen og Ivar Tveiten og Johan Castberg fra Stortingets presidentskap. Spørsmålet om offisiell anerkjennelse ble ikke tatt opp da heller. Men utenriksminister Ihlen erklærte den 13. mars at Norge "gjærne vilde træde i de facto forbindelse med ham".⁷⁵

Først den 2. desember 1920 rettet den latviske utenriksminister en forespørsel gjennom den norske delegasjonen i Genève om offisiell anerkjennelse.⁷⁶ Utenriksdepartementet hadde samme holdning til Latvia som til Estland; tidspunktet for offisiell anerkjennelse hadde ikke kommet. Det ble henvist til de nordiske utenriksministermøter i Kristiania og København hvor Danmark, Norge og Sverige hadde blitt enige om å utsette en anerkjennelse. Som danskene bestemte nordmennene seg for å unnlate å besvare latviernes forespørsel.⁷⁷

Den norske offisielle anerkjennelse av Latvia kom samme dag som anerkjennelsen av Estland, fredag 4. februar. Foranledningen var igjen den allierte konferansen i Paris som hadde fattet beslutning om *de jure* anerkjennelse og Sveriges beslutning om det samme. Også i tilfellet Latvia ble Norge trukket motvillig etter.

Litauen

Litauen var den av de baltiske stater som sist ble anerkjent av Norge. Første forespørsel om norsk anerkjennelse ble forelagt Norges minister i København, Johannes Irgens, i begynnelsen av januar 1919. Det var de

to kjente litauiske nasjonalistene Augustinas Voldemaras og Jurgis Savickis som under sitt besøk hadde oppnådd dansk *de facto* anerkjennelse og som ønsket det samme av Norge.⁷⁸ Den 23. januar sendte Utenriksdepartementet instruks til Irgens om at norske regjering var villig til å oppta uoffisielle forbindelser med litauiske myndigheter.⁷⁹ Et par måneder senere mottok den norske utenriksminister Litauens president, Antanas Smetona, da han besøkte Kristiania som et ledd i en Skandinavia-reise.⁸⁰ Fra da var spørsmålet om en *de jure* anerkjennelse ikke aktuelt for Norge før mot slutten av 1920.

Også for den litauiske regjering må det ha vært et mål knytte seg nærmere til de skandinaviske land. Dette ser vi av en note som Jurgis Savickis sendte til minister Irgens kort tid etter at han hadde besøkt Kristiania i mai 1921. Savickis ønsket at Norge og Litauen utvekslet konsulater på samme måte som Litauen hadde gjort med Danmark og Sverige. Begrunnelsen var at den litauiske republikk følte seg nært knyttet til Skandinavia og ønsket å styrke båndene både økonomisk og politisk.⁸¹

I løpet av 1920 var alle de tre baltiske stater opptatt som medlemmer av Folkeforbundet. Dette gjorde spørsmålet om norsk anerkjennelse enklere, selv om det aldri hadde vært en forutsetning. Den 26. september erklærte den norske regjering på forespørsel fra den svenske at man var villig til å anerkjenne Litauen offisielt. Også den danske regjering fant tidspunktet for *de jure* anerkjennelse nå passende. I statsråd den 30. september ble så Litauen anerkjent som selvstendig og uavhengig stat av norske myndigheter. Igjen var Norge blant de land i Europa som sist og etter utenlandsk initiativ anerkjente en baltisk stat.

I utenriksministerens foredrag for statsrådet het det at anerkjennelsen av Litauen hadde måtte utstå så lenge på grunn av konflikten med Polen om Vilnius-distriktet. Dette er vanskelig å forstå fordi man aldri hadde nevnt noe slikt i korrespondanse eller interne notater, dessuten hadde man allerede anerkjent Polen til tross for denne grensetvisten.

Konklusjoner

Vi har nå sett på Norges Baltikum-politikk i tidsrommet 1918 til 1922 slik den ga seg uttrykk i håndteringen av tre ulike saksområder. Er det så mulig å antyde en *linje* i norsk politikk? Mitt foreløpige svar er ja. For det første vil jeg hevde at dersom det hadde vært mulig ville norske myndigheter ha valgt å ikke ta offisiell stilling til eller blande seg inn i de stridsspørsmålene man ble forelagt. Årsaken var både at interessen for denne delen av Europa alltid hadde vært forsvinnende liten, men også fordi et engasjement der ble betraktet som risikabelt. Det var intet som bandt Norge og de baltiske stater sammen. Etter myndighetenes syn hadde Norge ingen andre interesser å hevde enn å holde betryggende distanse til potensielle problemer. I tillegg ville altså et engasjement i samarbeid med vestmaktene og Folkeforbundet virke provoserende på Arbeiderpartiet fordi dets internasjonale orientering var intenst pro-sovjetisk. På denne måten måtte regjeringen i stor grad ta hensyn til innenrikspolitiske forhold når den staket ut sin kurs i Baltikum-politikken. Fraværet av reelle norske interesser i Baltikum forklarer også et stykke på vei hvorfor det ikke fantes noen pro-baltisk bevegelse i Norge, selv om den ikke-sosialistiske pressen i det store og hele var sympatisk innstilt til balternes nasjonale aspirasjoner. På dette punkt skiller Norge seg klart fra sine naboland Danmark, Sverige og Finland. I disse landene finner vi en betydelig pro-baltisk aktivisme. Vi har til og med sett at frivillige militære hjelpestyrker ble organisert, endog med legal deltakelse av offiserer og underoffiserer. I Norge var aktivismen begrenset til Finland. Den norske hjelpen til de hvite i Finland i 1918 hadde endog et halv-offisielt preg, ved at man da godtok at vernepliktige offiserer gjorde tjeneste og at Forsvarets materiell ble benyttet. Behandlingen av Baltikum-sakene var også blant de første konkrete spørsmål som tydeliggjorde den dyptgående og prinsipielle splittelse i nordisk arbeiderbevegelse, både når det gjaldt innenrikspolitisk kurs og internasjonal orientering. Splittelsen ble ytterligere synliggjort i 1919 da de norske sosialdemokrater sluttet seg til Komintern, mens de svenske ble stående utenfor.

Men selv om man på norsk hold aller helst ville kople seg fri fra Baltikum-spørsmålet, så var dette umulig i praksis. Som alle andre land i regionen ble Norge innbudt til å ta standpunkt til en rekke saker som gjaldt de baltiske stater. Vi har i vår gjennomgang sett at norske myndigheter førte det vi kan kalle en *minimums-politikk*: man gjorde aldri mer enn det som var påkrevd, og aldri noe før det var påkrevd. Men hvilke forestillinger og mål lå til grunn for minimums-politikken? Vi har i alle viktige saker sett at norske myndigheter la avgjørende vekt på at

Baltikum-politikken skulle fremstå som felles-nordisk, slik man hadde blitt enig på utenriksministermøtene i Kristiania og København i 1919. Behandlingen av Baltikum-spørsmålet viste hvordan det nordiske krigssamarbeidet var i ferd med løse seg opp under nye politiske rammebetingelser.

Derneft har vi sett at Norge ønsket å føre en politikk som ikke stod i motsetning til den som ble ført av Ententen. Men viktigst var det å ikke komme i den stilling at man utfordret eller provoserte russerne. Det kan se ut til at uroen over russiske reaksjoner lå som en dirigerende faktor i norsk utenrikspolitikk fra 1918. Norsk Baltikum-politikk var dermed nærmest utelukkende et resultat av realpolitiske vurderinger. Det har ikke en gang vært mulig å etterspore tilløp til en pro-baltisk aktivisme hos norske myndigheter eller i det politiske liv. I et land som hadde fått sin fulle nasjonale selvstendighet 13-15 år i forveien finner vi altså på offisielt hold ikke snev av vilje til å støtte balternes nasjonale kamp: Ikke av prinsipp eller motvilje, men av uro over å komme i et problematisk forhold til Russland, som man måtte tro ville gjenvinne mye av sin styrke i løpet av noen år. Historisk sett hadde forholdet mellom Norge og Russland vært konfliktfattig, mens Sverige og Finland hadde en mer problematisk fortid i så måte. Å engasjere seg i konfliktområdet Baltikum ville kunne sette det tradisjonelt gode naboskapet i fare.

Når vi betrakter norske myndigheters holdning til Sovjet-staten i årene etter 1917, skimter vi alt da konturene av det som i etterkrigstiden betegnes som "beroligelses-politikk". Den norske lav-profilspolitikken overfor Russland var mulig fordi norske og russiske interesser i svært liten grad berørte hverandre. Når det gjaldt Østersjø-innløpene var Norge av underordnet betydning i forhold til Danmark og Sverige. Nord-Russland var på denne tiden så lite utbygd at alvorlige interesse-konflikter der var lite sannsynlige. Videre hadde Norge tradisjonelt hatt liten kontakt med Finland som var den nordiske stat som hadde det mest problematiske forholdet til Sovjet-Russland. Til slutt kan det slås fast at norske økonomiske interesser i Østersjøen var ubetydelige. I sum innebar dette at viktige norske interesser ikke ville lide under en lav-profilspolitikk overfor Sovjet-staten.

De spørsmål som vi her har behandlet, er på mange måter en glemt historie. Slik sett er det vanskelig å påvise om de la føringer på norsk utenrikspolitikk i mellomkrigstiden, bortsett fra at Baltikum-spørsmålene i utgangspunktet må ha skjerpet myndighetenes realitetssans. Kommanderende general Th. Holtfodts utredning i forbindelse med revisjonen av

forsvarsordningen på begynnelsen av 1930-talleten er den eneste direkte referanse til militærhjelpen og Vilnius som finnes i sentrale offentlige dokumenter.⁸² I et eget avsnitt om Østersjømaktene og Vilnius-episoden var hans hovedpoeng at Norge gjennom innmeldelsen i Folkeforbundet hadde "oppgitt de sterkeste skanser i vårt lands forsvar - nemlig vår rett til nøytralitet og vår selvbestemmelsesrett i spørsmål om krig og fred [...]".⁸³ Holtfodt oppfattet grensereguleringene i Baltikum som "naturstridige". Ettersom Norge var forpliktet i forhold til forbundspakten og Folkeforbundet stod som garantist for grensene, var den tradisjonelle avstanden mellom Norge og Europa langt på vei fjernet. En illustrasjon på den nye risikofylte og problematiske stilling var Vilnius-episoden.

Utenriksminister Jørgen Løvlands programerklæring for norsk utenrikspolitikk fra 1905 var fremdeles gyldig: *oppgaven maa være at holde os udenfor deltagelse i de kombinationer og alliancer, som kan drage os ind i krigsventyr sammen med nogle af de europæiske krigstater.*⁸⁴

Epilog

Gjennomgangen av norsk Baltikum-politikk i årene 1918-1922 har vist oss et utenrikspolitisk apparat som nesten utelukkende tok realpolitiske hensyn, og som sammenliknet med vår tids tilnæringsmåte til slike spørsmål fortøner seg som kynisk. La oss derfor gjøre et par spadestikk i norsk Baltikum-politikk mot slutten av 1930-årene for å se om vi finner noen endrede holdninger.

I slutten av juli 1937 fikk utenriksminister Halvdan Koht besøk av Latvias generalkonsul i Norge, Arthur Wannig. Besøket skyldtes det planlagte møtet dagen etter mellom den nyutnevnte latviske sendemann og Koht. Wannig spurte om det ville være passende at man drøftet muligheten for gjensidige utenriksministerbesøk. Bakgrunnen var at utenriksminister Munters skulle besøke Stockholm i desember eller januar og derfor gjerne ville legge turen om Oslo. Kohts svar var kort og klart: Han ønsket ikke at saken ble tatt opp. Derimot ville han kanskje kunne snakke med utenriksministeren under sitt planlagte besøk i Genève i september. Utenriksminister Kohts kontante avvisning av den latviske forespørsel i 1937 antyder at den norske holdningen til Baltikum ikke var endret. Arbeiderpartiets regjering hadde den samme uvilje mot baltiske kontakter som vi fant hos dets stortingsrepresentanter på begynnelsen av 1920-tallet.⁸⁵

Går vi ett år frem i tid finner vi et notat av Koht som går enda lenger. Notatet viser at han ønsket å holde ikke bare Latvia, men hele Baltikum på betryggende avstand. Den 27. oktober 1938 var Koht for første gang på middag hos den nyutnevnte svenske minister i Oslo, Christian Günther. De to kom etterhvert inn på skandinavisk Baltikum-politikk, hvor det viste seg at begge var sterkt skeptiske til Polen. Men Koht gikk videre og ga uttrykk for misnøye med utenriksminister Rickard Sändlers baltiske politikk som hadde skapt inntrykk av samarbeid. "Eg sa at eg meinte vi ikkje burde koma altfor tett opp i det med diktatur-statane i aust." Selv noe så uskyldig som at det for første gang hadde vært arrangert en baltisk-skandinavisk middag i Genève året i forveien mente Koht var å gå for langt. Han fortalte videre at han hadde avvist både et latvisk og litauisk utenriksministerbesøk i Oslo. Günther svarte at Sverige hadde omlag den samme oppfatning av de baltiske stater, dog med Estland som et klart unntak. Sändlers mange kontakter med balterne ville Günther tilskrive hans godlynte natur.⁸⁶

Norge var under Kohts ledelse i ferd med å bli mer restriktiv enn Danmark som fikk besøk av utenriksminister Munters i november 1938.

Latvierens besøk var forøvrig klarert med utenriksminister Munch. På denne turen skulle Munters også besøke Stockholm og London. Dette forholdet fikk Koht til å bekrefte sin oppfatning fra 1937; "Førebels meiner eg at det ikkje bør bli for intimt med dei baltiske statane."⁸⁷ Koht brukte den politiske utvikling i autoritær retning i Baltikum som argument mot kontakt, selv om han normalt ikke lot sin utenrikspolitikk styre av slike forhold. Her skimter vi en glidning i Kohts holdning til fremmede stater i takt med ideologiseringen av de politiske konflikter; i forholdet til stormakten Sovjetsamveldet skulle man late som ingen ting, i forholdet til stormakten Tyskland kunne man ta politiske konfrontasjoner hvis de ble påtvunget, mens man i forholdet til de baltiske småstater skulle være åpent avvisende.

Et annet vitnesbyrd om at de offisielle kontakter mellom Baltikum og Norge skulle holdes på et minimum finner vi i 1935. I forbindelse med utenriksminister Kohts besøk i Estland det året, ble sovjetiske myndigheter gjennom Stockholmsrepresentanten Aleksandra Kollontaj, forsikret om at det utelukkende dreide seg om et privat besøk.⁸⁸

I norsk utenrikspolitikk etter 1905 hadde man aldri lagt vekt på å inngå i noen forpliktende småstatsforbindelser. Hovedvekten ble lagt på å skape gode forbindelser med de nord-europeiske stormakter. Baltikum-politikken må også forstås på bakgrunn av en slik overordnet målsetting. Halvdan Kohts utvetydige utsagn fra slutten av 1930-tallet forsterker de konklusjoner vi har trukket. Det fantes en klar og konsistent norsk Baltikum-politikk i mellomkrigstiden, nemlig den å holde forbindelsene på et minimums-nivå. Hverken på borgerlig eller sosialistisk hold fantes det noen interesse for å knytte bånd mellom Norge og Baltikum. Selv de andre skandinaviske landenes forbindelser med Baltikum vakte norske misnøye.

I den tidligere omtalte beretning til Handelsdepartementet av C. Joys og Ths. Falck ble slått fast at det heller ikke før 1920 kunne påvises betydningsfulle handelsforbindelser mellom Norge og Baltikum. Inntrykket av avstand forsterkes dersom vi betrakter handelen mellom Norge og de baltiske stater etter 1920. Handelen hadde aldri annet enn marginal betydning for noen av partene. Dessuten kan vi merke oss at handelsstatistikken viser et *stabilt* lavt nivå for hele mellomkrigsperioden.⁸⁹

Hvis vi til slutt sammenlikner mellomkrigstidens norske Baltikum-politikk med dagens situasjon finner vi en del påfallende forskjeller som fører tankene hen til pendelens bevegelse. I mellomkrigstiden dominerte de strengt realpolitiske vurderinger; kostnader og gevinster for Norge var det sentrale. Idag er forholdet tilsynelatende det motsatte; moralistiske eller idealistiske forestillinger dominerer. Selv noe så norsk som brobyggings-idealet er definitivt forlatt i denne sammenheng. I Baltikum-politikken ser vi at det land som har drevet konfrontasjonene lengst, nemlig Litauen, har fått en uoffisiell status som "hovedsamarbeidsland", til tross for at Litauen er det baltiske land som Norge har hatt minst kontakt med.

Mellomkrigstidens generelle tilbakeholdenhet når det gjaldt engasjement i verdens mange "trouble spots" er avløst av et kappløp blant politikere om å komme først frem med sine "utspill". Mens man tidligere fremholdt med at en pågående konflikt var argument *mot* engasjement, ser nå det motsatte ut til å være tilfelle: en pågående konflikt brukes som argument *for* at Norge skal gripe inn. Det er ikke plass til å spekulere over årsakene til disse tilsynelatende endringene i norsk utenrikspolitikk i denne sammenheng, selv om de fleste som en refleks vil henvise til at det er lett å være bråkjekk så lenge man har sterke venner.

English summary

Norway and the Baltic question 1918 - 1922

This article sets out to analyse Norway's Baltic policy in the period from 1918 to 1922, with a brief look at the succeeding inter war years. By 1918 it was evident that Norway had been drawn into the orbit of international politics. A clear Western bias was furthermore visible. Even in the areas adjacent to Scandinavia severe crises were imminent. The time of low tension in this part of Europe seemed to have passed. This, of course, jeopardized traditional Scandinavian neutrality. Norway remained peripheral, but was no longer secluded from European politics. The main options for Norwegian foreign policy appeared to be either participation in international politics through the League of Nations, or return to isolationism.

The political and commercial contacts between Norway and the Russian Baltic provinces had never been substantial. The main objective for Norwegian authorities was to let this situation persist. The study gives an account of three issues, from which a "Baltic policy" emerged, i.e. the question of Norwegian military aid to Estonia and Latvia in 1918, Norwegian participation in the League of Nations' military mission to Vilnius in 1920, and the process towards Norwegian diplomatic recognition of the three Baltic states. The Baltic question, it may be asserted, converged with the process of reorientation in Norwegian foreign policy, and may as such be regarded as a test case.

Military aid to Estonia was firmly refused. As the Covenant of the League of Nations was felt as an obligation, participation in the Vilnius mission was only reluctantly agreed upon. The recognition of the three Baltic states came late and hesitatingly. The Norwegian policy may thus be characterised as reserved, cautious, and even suspicious towards the three Baltic states.

Three major motives for this low profile policy may be discerned. 1) Norwegian involvement in the Baltic area could cause severe internal strife. The majority of the labour movement was intensely pro-Soviet, and was inclined to regard any interference in the Baltic area on the part of the victor powers as counterrevolutionary. 2) Throughout history there had been few conflicts between Norway and Russia. A continued good neighbourhood necessitated a policy of low tension. It may therefore be

argued that "a policy of reassurance" emerged shortly after 1918, even though the term as such first became common during the Cold War as the parallel track to deterrence. 3) It may also be argued that the general policy of non-interference in great power politics was deeply rooted in Norwegian tradition, and it was regarded as increasingly important to keep distance to the great powers in a period of war and unrest. A retreat to a position of detachment seemed to be regarded as an ideal.

It is difficult to discern any sign of Baltic "activism" in Norway, while zealots from a broad spectre of public life are easily found in the other Nordic countries at that time.

To sum up. *Realpolitik* was the guiding principle for Norwegian foreign policy makers during the inter war period. Today, however, discussions about Norway's involvement in the area reveal ideological sentiments; one might even say that quite often perceptions are guided by emotions.

Noter:

1. I norsk (og nordisk) språkbruk var betegnelsene *Lettland* og *lettisk* de vanligste i mellomkrigstiden.
2. Nils Ørvik, *Sikkerhetspolitikken*, 2. bd, Oslo 1960.
3. Odd-Bjørn Fure, *Mellom reformisme og bolsjevisme. Norsk arbeiderbevegelse 1918-1920, teori og praksis*, Universitetet i Bergen 1983.
4. For en generell litteraturoversikt henvises det til Olavi Hovi, *The Baltic Area in British Policy, 1918-1921*, *Studia Historica* 11, Helsinki 1980, s. 13-17, John Hiden & Patrick Salmon, *The Baltic Nations and Europe. Estonia, Latvia & Lithuania in the Twentieth Century*, London 1991, og John Hiden & Aleksander Loit (eds.), *The Baltic in International Relations between the two World Wars, Studia Baltica Stockholmiensia* 3, 1988.
5. Erklærte seg uavhengig 24. februar 1918.
6. Erklærte seg uavhengig 20. juli 1917.
7. Erklærte seg uavhengig 18. november 1918.
8. Erklærte seg uavhengig 16. februar 1918.
9. Erklærte seg uavhengig 7. oktober 1918.
10. Hiden & Salmon, s. 25-40.
11. Manfred Hellmann, *Grundzüge der Geschichte Litauens*, Darmstadt 1986, s. 141ff.
12. For en detaljert oversikt over militære forhold i de tre baltiske stater se *Armeer, Flottor och Flyg. Uppgifter om utländska försvarsorganisationer. Bd. II Estland, Lettland, Litauen, Polen, Sovjetunionen, Tyskland*, utgitt av Försvarsstabens Underrättelsesavdelning, Stockholm 1939.
13. Hiden & Salmon, s. 63.
14. Fremstillingen bygger her på Olavi Hovi, *The Baltic Area in British Policy, 1918-1921*, vol. I, p. 66f.
15. UD, P 2 O, 5/18, minister Michelet til Ihlen, strengt fortrolig og personlig, chiffer, London 3/11-1918.
16. Ibid.
17. Ibid.
18. UD, P 2 O, 5/18, avskrift av "Aide Memoire, Copenhagen 29 October 1918", fra den britiske legasjonen. Bilag til depesje fra minister Irgens til UD.
19. UD, P 2 O, 5/18, UD likelydende til legasjonene i København og Stockholm, Kristiania 30/10-1918.
20. UD, P 2 O, 30/10, Ihlen likelydende til legasjonene i København og Stockholm, Kristiania 30/10-1918.
21. UD, P 2 O, 5/18, UD til FD, Kristiania 30/10-1918.
22. UD, P 2 O, 5/18, utenriksminister Scavenius til legasjonen i Kristiania, København 29/10-1918.

Institutt for forsvarsstudier
Norwegian Institute for Defence Studies

Tollbugaten 10
0152 Oslo
NORWAY

Tlf. +47-2- 40 31 05
Fax. +47-2- 40 33 79

Tom Kristiansen

**Det fjerne og
farlige Baltikum**

Norge og det baltiske spørsmål
1918-1922