

# Svalbard og stormaktene

Fra ingenmannsland til kald krig, 1870-1953

*Rolf Tamnes*

## ***Innhold***

INNLEDNING	5
1870-1914: SKAPELSEN - AKT I	12
Forpostfektninger 1870-1906	13
Alternativ I: Kondominium	19
Alternativ II: Den brede løsning	21
Konturene av et Svalbard-regime - 1906-1914	16
1917-1920: SKAPELSEN - AKT II	25
Suverenitet på vilkår	25
Artikkel 9	30
1920-1940: GRYENDE BILATERALISERING	33
Sovjetisk selvhevdelse	33
Anerkjennelse	35
Bilateralisering	36
Nærkontakt	38
1941-1944: STORKRIGEN	41

1944-1947: KONDOMINIUM?	45
Sovjets utspill	46
Vestmaktenes reaksjon	49
Norsk Svalbard-politikk	53
Militært samarbeid	54
1947-1953: MELLOM ØST OG VEST	62
Stormaktsspillet i nord	63
Norsk Svalbard-politikk mellom Øst og Vest	68
Status quo	68
Trussel-bildet	70
Svalbard og vestlig forsvarssamarbeid	72
Norske forsvarstiltak?	77
Uroen for den russiske innflytelse	79
De sovjetiske reaksjoner	82
AVSLUTNING	85
Noter	88
English summary	98

## ***Innledning***

Det som i dag gjerne omtales som nordområdene, har tradisjonelt tilhørt den absolutte periferi i den europeiske stormaktspolitikken. Det var først under andre verdenskrig, men særlig etterpå, at dette forhold endret seg. Regionen fremsto i økende grad som et kjerneområde i det luftstrategiske kappløpet mellom supermaktene, fordi den korteste luftruten mellom dem gikk over dette området. Også sjøstrategisk tiltok interessen for nordområdene på grunn av Norskehavets og Barentshavets betydning som deployerings- og transittområde og på grunn av utbyggingen av Kola-basene.

Jeg skal i denne studien se på et spesielt aspekt ved nordområdene, nemlig Svalbards rolle i norsk og internasjonal politikk i tidsperioden fra 1870-årene til inngangen til 1950-tallet - fra det tidspunkt da Svalbards plass i det internasjonale system ble satt på den politiske dagsorden og frem til det stadium da øygruppen var blitt innpasset i etterkrigstidens bipolære maktsystem.<sup>1</sup>

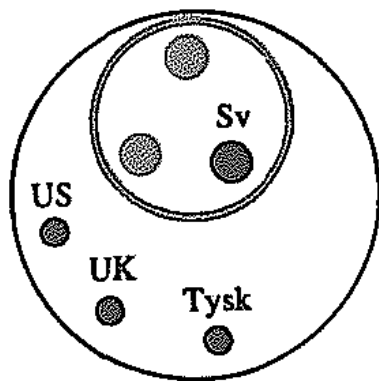
Studien hviler på et realistisk fortolkningsperspektiv, fundert på forestillingen om maktens primat og det internasjonale systems anarkiske karakter. Dette perspektiv understreker små staters beskjedne albuerom. Den enkelte stat vil gjennomgående bli sett på som en enhetlig aktør, hvilket innebærer at subnasjonale aktører, som kan være viktige eller interessante ut fra andre fortolknings-syn, her er viet beskjeden oppmerksomhet. Men jeg vil samtidig dvele ved forhold som bidrar til å modifisere dette klassiske stormaktsperspektiv, nemlig internasjonal regulering og internasjonale rettsnormer knyttet til Svalbard - noe som kom til uttrykk i konturene av et Svalbard-regime før første verdenskrig og i Svalbard-traktaten.<sup>2</sup>

# Svalbard i internasjonal politikk 1870-1953

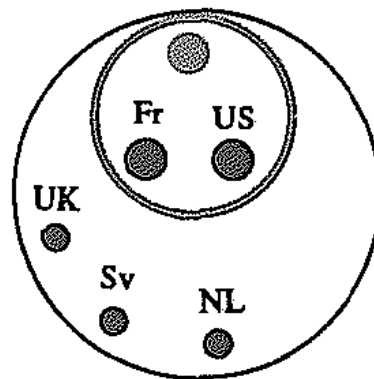
— Svalbardsystemet  
 — Indre sirkel  
 — Alternativ indre sirkel  
 Den enkelte stat:

● Norge  
 ● Russland/Sovjetunionen  
 ● Andre

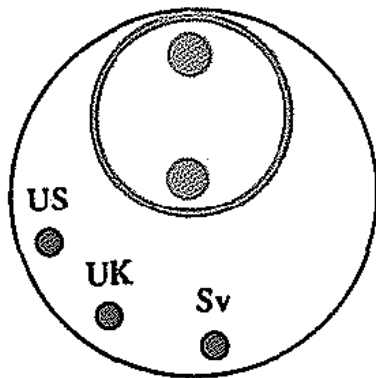
1870-1914



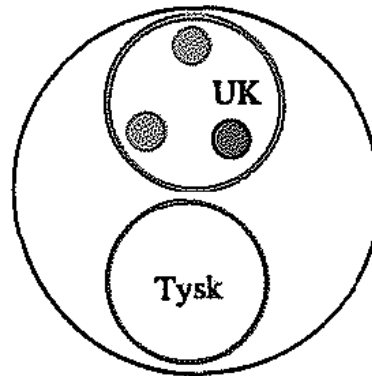
1917-1920



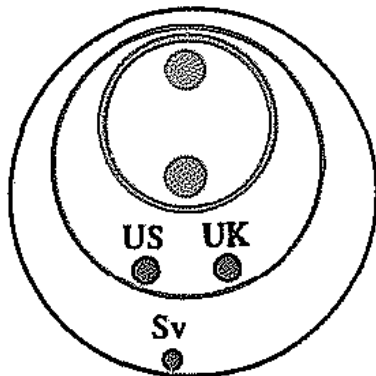
1920-1940



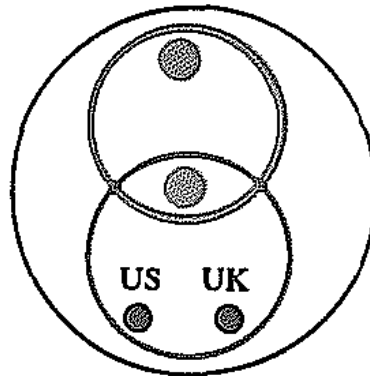
1941-1944



1944-1947



1947-1953



Jeg vil på denne bakgrunn ha et særlig øye til tre forhold, som på hver sin måte bidro til å forme Svalbards skjebne: For det første det internasjonale maktspeillet, som står i sentrum for interessen; for det andre folkerettsnormenes innvirkning på Svalbards utvikling; for det tredje norsk Svalbard-politikk.

## **Det internasjonale maktspeillet**

Forholdet mellom maktene har *reflektert* seg i Svalbard-spørsmålet og hatt avgjørende betydning for hvordan Svalbard er blitt innpasset i det internasjonale system. Jeg vil her søke å skissere hvilke stater som generelt deltok i spillet om Svalbard - i Svalbard-systemet - i de forskjellige tidsepokene, og jeg vil søke å innfange hvilke land som var de mest innflytelsesrike i nord, som inngikk i den grønne, indre sirkelen. Endringene i disse ytre maktpolitiske rammer i nord ligger til grunn for fase-inndelingen i denne studien. Svalbards plass i internasjonal politikk kan inndeles i seks ulike faser, slik det fremgår av *illustrasjonen* på motstående side. Kronologisk kan de seks fasene fremstilles slik:

### *1870 - 1914: Skapelsen - akt I*

Få stater interesserte seg egentlig for Svalbard. Øygruppen ble imidlertid vevet inn i tidens mange-dimensjonale interessekonflikter mellom maktene. Konturene av et Svalbard-regime tok form i denne perioden, og dette regimet kan best karakteriseres ved å betrakte det på tre forskjellige nivåer: 1. Folkerettslig ble øygruppen bedømt å være et ingenmannsland og dermed en mulig tumleplass for alle og enhver. 2. Russland, Sverige og Norge - nordstatene - trådte frem som de viktigste maktene i spillet om Svalbard; de utgjorde den indre sirkelen. 3. De praktiske ordninger som ble skissert, pekte i retning av en viss forrang for Norge.

### *1917 - 1920: Skapelsen - akt II*

I denne hektiske perioden beveget Svalbard seg fra å være et ingenmannsland og til å bli norsk på vilkår. Revurderingen gjenspeilte dramatiske endringer internasjonalt, noe som også kom til uttrykk i Svalbard-systemet: Tyskland og Russland forsvant ut av som følge av krigsnederlag og revolusjon; Norge sto tilbake som aktivist, og fikk støtte av Frankrike og USA.

### *1920 - 1940: Gryende bilateralisering*

Mellomkrigsårene karakteriseres av at Sovjetunionen styrket sin relative stilling i nord. På samme tid var det nå bare russere og nordmenn som opprettholdt et visst engasjement på og en viss interesse for Svalbard. Selv om vestmaktene fortsatt spilte med i Svalbard-systemet, gled de ut av den indre sirkelen og dermed ut som potensielle balansører. Disse tendensene pekte i retning av en faktisk norsk-sovjetisk bilateralisering av Svalbard-spørsmålet.

### *1941 - 1944: Storkrigen*

Denne perioden dekker andre verdenskrig. Oppgjøret mellom Grand Alliance (Sovjetunionen og vestmaktene) og nazi-Tyskland - uttrykt i form av to konkurrerende indre sirkler - kom også til uttrykk i Svalbard-spørsmålet og på Svalbard. Norge fant sin plass som juniorpartner i Grand Alliance; albuerommet var beskjedent.

### *1944 - 1947: Kondominium?*

Her rettes søkelyset mot Svalbard-krisen i 1944-47. Tyskland var igjen nøytralisert som maktfaktor. Sovjetunionens posisjon som den dominante makt i nord var nå uomtvistelig. Sammen med Norge inngikk landet som en tungvekt i den indre sirkel i Svalbard-systemet. Ønsket om å bevare Grand Alliance eller krigssamholdet bidro til at vestmaktene verken ville eller kunne utfordre Sovjetunionen i Svalbard-saken. Slik sett kom Grand Alliance-samarbeidet - den røde, indre sirkel - til å forme spillet

om Svalbard. I lys av dette stormaktsbildet i nord slo Norge inn på en tilpasningspolitikk, med vidtgående innrømmelser overfor Moskva i Svalbard-spørsmålet. Avviklingen av Svalbard-krisen skjedde på den annen side under inntrykket av en ny internasjonal maktpolitisk ramme, nemlig den kalde krigen.

### *1947 - 1953: Mellom Øst og Vest*

Her drøftes Svalbard i den kalde krigens første og mest dramatiske periode. Blant stormaktene var det fortsatt bare Sovjetunionen som viste en klar interesse for øygruppen og som hadde sine fotfester der. Systemets indre sirkel begrenset seg derfor fortsatt til Sovjetunionen og Norge. Den kalde krigen bidro likevel til å nyansere dette maktbildet. Den vestlige oppdemningspolitikken overfor Sovjetunionen *reflekterte* seg også i nord. I tillegg til Svalbard-systemets indre sirkel oppsto nå en alternativ, overlappende sirkel, bestående av Norge og vestmaktene. Dette vestlige engasjementet hadde riktignok en beskjeden tyngde, men det var tilstrekkelig til at Moskva reagerte og til at det slik oppstod en ufred om øygruppen.

### **Folkeretten**

Selv om jeg i denne studien har valgt å legge hovedvekten på det internasjonale maktspeillet, vil jeg også komme inn på hvordan folkerett og folkerettslige oppfatninger innvirket på håndteringen av Svalbard-spørsmålet. I perioden frem mot første verdenskrig ble øygruppen gjennomgående betraktet som et ingenmannsland eller *terra nullius*, og dermed i praksis også som et *terra communis* - fritt frem for alle. Paris-forhandlingene på tampen av verdenskrigen åpnet på den annen side for at Norge overtok suvereniteten over øygruppen. Det var imidlertid en høyhetsrett på vilkår. Svalbard-traktaten av 1920 begrenset den norske suvereniteten; traktaten åpnet for at andre makter kunne skaffe seg innflytelse og oppsynsrett i Svalbard-spørsmå-



let. Slik sett tenderte Svalbard fortsatt i retning av å være et åpent regime.

## Norsk Svalbard-politikk

Stormaktspolitikk og folkerett kan betraktes som overordnede rammer for utviklingen i Svalbard-spørsmålet. Norsk Svalbard-politikk skjedde i hovedsak innenfor disse rammene, men likevel slik at Norge i perioder hadde en viss innvirkning på utformingen av dem. Jeg vil her konsentrere meg om hva jeg vil kalle to hovedlinjer eller spor i norsk Svalbard-politikk:

### *Suverenitetssporet*

Her øynes to adskilte faser. Den første dekker perioden frem til overtakelsen i 1920/25, med vekt på det norske engasjement for å stoppe de lovløse tilstander og etablere en rettstilstand på Svalbard. Bak denne uttalte linjen øynes en stadig sterkere ikke-uttalt ambisjon om å overta øygruppen, et mål fundert på nasjonal selvhevdelse. Slik sett blir Svalbard en del av Norges ishavsimperialisme, som forøvrig kom til uttrykk i ulike bestrebelser på å skaffe seg herredømme over Øst-Grønland, Franz Josef Land og Sverdrupøyene, samt i ervervelsen av Bouvetøya i 1928, Jan Mayen i 1929, Peter I.s øy i 1931 og Dronning Maud Land i 1939.

I den andre fasen antok norsk politikk karakteren av en "non-policy": Så snart Norge hadde skaffet seg overhøyhet over Svalbard, fortapte interessen seg. Norge gjorde selv lite for å sikre suvereniteten. Norsk politikk bestod mest i at man reagerte på andres utspill.

### *Det sikkerhetspolitiske sporet*

I de vanskelige internasjonale forhandlingene om Svalbard i tiåret forut for 1914 var det stor grad av konsensus blant maktene om å etterstrebe et arrangement som kunne bidra til å

holde øygruppen utenfor stormaktspolitikken. Dette prinsippet ble reflektert i Svalbard-traktaten av 1920, og det ble med årene et meget iøynefallende trekk ved norsk Svalbard-politikk. Det skyldtes et norsk ønske om å respektere traktaten og en norsk frykt for stormaktspolitikken generelt og for Moskva spesielt. For å låne et begrepspar fra John Sanness kan man si at Sovjetunionen utgjorde primær-trusselen. Men det forelå samtidig en sekundær-trussel, nemlig den mulighet at andre stater gjennom sin adferd kunne utløse den primære trusselen.<sup>3</sup>

Sett under ett pekte disse to hovedsporene i retning av at Norge gjorde minst mulig og samtidig sørget for at andre ikke gjorde mer. Det gikk bra i perioder hvor interessen for øygruppen var beskjeden, men det kom til å skape hodebry i det øyeblikk det oppsto en eller annen form for interesse for øygruppen. Da viste det seg utilstrekkelig kun å si nei.

## **1870 - 1914: Skapelsen - akt I**

### Innledning

Svalbard-spørsmålet kom i smeltingen i en tidsepoke preget av det klassiske multipolære system, der statene vokter hverandres sjakktrekk med vaksomme øyne. Europa var en viktig arena for dette maktspeillet. En annen var de gjenværende "ingenmannsland": Store og ikke fullt så store makter kastet seg inn i kappløpet om restene av Afrika, Asia og i polar-områdene. Øygruppene i arktis var på slutten av det 19. århundre viktige for den store fangstvirksomheten som fant sted, men de tiltrakk seg også økende oppmerksomhet fra polarentusiaster og eventyrere.<sup>4</sup> Disse grupperingene trykket på overfor regjeringene for en mer aktivistisk nordpolitikk - i de nordligste strøk av det amerikanske kontinent, i Stillehavsregionen og i Barentshavområdet. Resultatene uteble da heller ikke. De arktiske landområdene ble fordelt mellom maktene, og usynlige linjer ble snart også trukket i havet.

Tautrekningene om Svalbard faller inn i et slikt bredt landnåm- eller imperialisme-perspektiv. I tiårene fra 1870-tallet og frem til 1914 - på bakgrunn av et økende engasjement fra ulikt hold - oppsto flere situasjoner som inviterte til meningsutvekslinger om øygruppens folkerettslige status. Stadig flere stater ble trukket inn i disse drøftingene, ikke fordi de alltid brydde seg så mye om Svalbard som sådan, men fordi diplomatiets dynamikk og maktspeillet ellers fordret en reaksjon fra dem. De enkelte lands veivalg kom i sin tur til å gjenspeile, ikke bare særinteressenes

preferanser, men også grunnleggende synspunkter på den internasjonale orden og aktørenes generelle syn på de øvrige makter i spillet.

I tidsperioden frem mot 1914 var det fremfor alt tre land som antydte en interesse for Svalbard, nemlig Norge, Sverige og Russland. De kan sies å ha utgjort aktørene i den indre sirkel. De ble etter hvert omtalt som nordstatene. Her var dernest en ytre gruppe i systemet, særlig Tyskland, Frankrike, Storbritannia og USA. Det i stormaktspolitisk forstand "mette" Storbritannia gikk lengst i å etterstrebe *status quo* også her; russerne la sterk vekt på et *denial*-perspektiv - de ønsket å holde andre stormakter ute, men gjerne slik at de selv var inne; det ambisiøse keiser-Tyskland søkte å markere seg også i nord; amerikanerne fikk etter hvert et spesielt øye til næringsinteresser; Norge ønsket et internasjonalt regime som kunne stagge ambisiøse stormakter og som kunne råde bot på lovløsheten, men helst så norske myndigheter at øygruppen tilfalt Norge; svensk politikk ble etter 1905 diktert av hevn-tanker overfor Norge. I lys av dette mangefasetterte maktbildet og de sterkt sprikende interessene var utsiktene til å oppnå enighet ikke de beste.

I tiårene frem mot 1906 hadde imidlertid dette bildet ennå ikke utkrystallisert seg fullt ut.

## Forpostfektninger 1870-1906

Interessen for Svalbard økte i tiden etter 1870. Dette kom til uttrykk i fangstvirksomhet, turisme og vitenskapelige ekspedisjoner. I den tidlige fasen frem mot 1906 var det likevel mer eller mindre tilfeldigheter som brakte Svalbard-spørsmålet inn på den politiske dagsorden, og det var også bare sporadisk at søkelyset ble satt på øygruppen. Til tross for dette: De forpostfektningene som fant sted i denne perioden, munnet ut i en konsensus, som bekreftet Svalbards status som et ingenmannsland eller *terra nullius* og dermed i praksis som *terra communis*

- fritt frem for alle. Så lenge flere makter hadde en liten fot i Svalbard-spørsmålet, men ingen enkeltland pekte seg ut som en selvsagt besitter, var denne status som ingenmannsland på denne tiden en naturlig løsning for et utland av typen Svalbard. Her pekte folkerett og maktpolitikk i samme retning. I den grad noen utviste noen aktiv interesse for øygruppen, så var det Norge, som fremfor alt ønsket å unngå at andre land skaffet seg herredømme over øygruppen.

Øygruppens folkerettslige status som *terra nullius* ble bekreftet tidlig i 1870-årene. Den direkte foranledningen var et fremstøt for å legge Svalbard under norsk-svensk herredømme. I 1871 og på grunnlag av en henstilling fra professor Adolf E. Nordenskiöld sonderte den svenske regjering overfor de potensielt berørte aktører i Europa hvorvidt det forelå innsigelser mot at øygruppen ble lagt under Norge. Svarene var stort sett positive, forutsatt at retten til fri næringsvirksomhet forble ubeskåret. Alt på dette tidlige stadium synes altså en modell fundert på den begrensede suverenitet. Når dette sporet ikke ble fulgt opp, skyldtes det at Russland sa nei, etter først å ha antydnet en positiv holdning. Hensynet til hjemlige nasjonalistiske interesser synes å ha vært utslagsgivende; disse aktivistene fremholdt at øygruppen rettmessig tilhørte Russland. Selv om regjeringen i St. Petersburg ikke gikk så langt, fremholdt den i mai 1871 at det ikke burde gjøres endringer i den daværende status, som la øygruppen åpen for alle makters undersåtter.

Året etterpå, i 1872, fremmet Aktiebolaget Isfjorden en søknad der det bad om at interesserte makter måtte bli informert om at selskapet hadde til hensikt å anlegge en koloni på Svalbard, og bad om at dette området ble stilt under internasjonal beskyttelse. Forsøket strandet. I en noteveksling i 1872 mellom den norsk-svenske minister i Russland og det russiske utenriksministerium ble det fastslått at regjeringene ville holde fast ved status quo. Slik sett bidro episodene til å sementere forestillingen om *terra nullius*. Dette forble øygruppens folkerettslige stilling helt frem til Svalbard-traktaten av 1920.

På dette tidlige stadiet var det ingen stater som utviste noe engasjement for å sikre seg overhøyhet over Svalbard. På norsk side ble nok initiativene støttet, men uten begeistring. Man var vel så opptatt av problemene som av mulighetene. Det forelå etter norsk oppfatning ingen økonomiske hensyn som pekte i retning av overtakelse, og noen nasjonalsjåvinisme kan ennå ikke spores i Svalbard-saken.

I de neste tiår økte imidlertid den norske interessen påtakelig - både på grunn av at ulike interesser begynte å markere seg og fordi øygruppen gradvis ble sett på som en del av et program for nasjonal selvhevdelse. Samtidig ble imidlertid spillet om Svalbard komplisert av at nye land markerte sin interesse. Ved inngangen til 1890-tallet gjorde det nye, dynamiske keiser-Tyskland sin entre i spillet om territoriene i det perifere nord, en interesse som skulle komme til å bli fulgt med vaktsumme øyne av russerne.<sup>5</sup> Tysklands våkende interesse ble brukt som begrunnelse for et nytt norsk fremstøt i mai 1892, nå i form av en henvendelse fra indreminister Wollert Konow til utenriksdepartementet i Stockholm. Konow skrev: "Da flere af Europas Stater nu søge at utvide sine Besiddelser til fjerne Egne, og navnlig Fangstfelterne op imod Nordpolen synes at have faaet større Betydning for flere af Landene" ville det være vanskelig å bevare den rådende herreløse tilstand. "Navnlig turde det give Anledning til Forrykkelse i de hævdvundne Forhold om et enkelt Land, specielt en af Stormakterne, skulde ville tilegne sig Landshøiheden. Da det efter enkelte Foreteelser synes at være Grund til at befrygte, at noget saadant er igjære eller dog ad privat Vei søges forberedt", burde man sondere muligheten for å legge øygruppen under Norge - som et preventivt trekk. Utenriksdepartementet i Stockholm så imidlertid ingen grunn til å forfølge det norske initiativet og fremholdt også at slike stormaktsaspirasjoner var ukjente for dem.<sup>6</sup> Dermed lå ballen igjen død.

Syv år senere overveide norske myndigheter å gjøre et nytt fremstøt, nå med sikte på å internasjonalisere Svalbard. Man

erkjente imidlertid at de maktpolitiske forutsetningene ikke lå til rette for en slik diskusjon.

## Konturene av et Svalbard-regime - 1906-1914

Kappløpet om Afrika i den imperialistiske tidsalder på slutten av 1800-tallet skyldtes til en viss grad at lokale interesser i Afrika forsøkte å mobilisere de europeiske hovedsteder for sin sak. Dette invitasjonselementet gjenfinnes også i tilfellet Svalbard. Den konkrete bakgrunnen var at det oppsto uro lokalt som følge av at kullbrytingen tok til, en uro som avfødte initiativ for å etablere en rettsorden på øygruppen.

Den første kull-lasten fra Svalbard til Norge ble hentet sommeren 1899. Allerede året etter ble det dannet flere norske selskaper med det formål å okkupere kullfelter på Svalbard. De beste gikk raskt over på utenlandske hender, som hadde kapital og ekspertise. Russiske, svenske, amerikanske, britiske og nederlandske selskaper og interessenter kastet seg inn i kullbrytingen. For å kunne drive sin virksomhet var imidlertid skjerperne avhengige av at fast eiendom ble respektert. Det samme var også til en viss grad tilfelle for hvalfangerne, som trengte faste landstasjoner for å drive sin virksomhet. Problemet var at det ikke fantes spilleregler for å avklare eiendomsforhold og for å løste tvister. Det endte i slagsmål og streiker. Det hele toppet seg i 1906. Det var disse praktiske behov som førte Svalbard-saken tilbake på den diplomatiske dagsorden. Det avfødte en ny diskusjon om øygruppens *folkerettslige status*.

Det var ikke unaturlig at kullbryterne henvendte seg til norske myndigheter for å oppnå beskyttelse; det var heller ikke unaturlig at norske myndigheter følte et spesielt ansvar for å få slutt på de lovløse tilstander og derfor ble en anfører i bestrebelsene på å etablere en internasjonal rettsorden på Svalbard. Det som imidlertid nå tilkom som et stadig viktigere poeng, var at Norge, som sto på egne ben fra 1905, for alvor grep fatt i

Svalbard som et ledd i den nasjonale selvhevdelse. Dette norske landnåm-perspektivet fikk næring fra en voksende Svalbard-lobby. Det var på dette stadiet at det norske *suverenitetssporet* i Svalbard-spørsmålet for alvor begynte å utkrystallisere seg, og det ble meislet ut i løpet av de neste tre årene.

Det norske utgangspunkt var en sterk vaktksomhet overfor andre lands ambisjoner om å tilegne seg øygruppen. Samtidig begynte myndighetene å leke med tanken om norsk overtakelse, men man var forsiktig med å tale høyt om det. Det man primært talte om, var behovet for å etablere en rettsorden på øygruppen uten å rokke ved øygruppens status som ingenmannsland. Men dette fordret at "nocr" påtok seg forvalteransvaret. Her lå en mulighet for Norge, som signaliserte at man var beredt til å påta seg det praktiske ansvaret både på det sivile og rettslige området; man håpet at veien herfra og til norsk høyhetsrett ikke ville være så alt for lang.

Utenriksminister Jørgen Løvland skisserte viktige biter i dette norske "program" i oktober 1906: Norge hadde ikke til hensikt å erverve øygruppen. Det var imidlertid nødvendig å etablere en rettsorden på øygruppen, ikke minst overfor makter som hadde ambisjoner om å tilegne seg Svalbard. Han fremholdt at Norge ville protestere energisk hvis andre land forsøkte å overta øygruppen, "vilket måhända kunde vara att vänta från Ryssland eller Englands [!] sida". Stilt overfor slike utfordringer kunne man tenke seg ulike løsninger - at Svalbard ble lagt til Norge, at man holdt fast ved den gjeldende ordning, eller at man søkte å få til et internasjonalt arrangement.<sup>7</sup>

Svalbard-spørsmålet ble gjenstand for en grundig belysning på et møte i utenriksdepartementet tidlig i januar 1907. På dette grunnlag henvendte norske myndigheter seg i februar til de statene som hadde vært med i notevekslingen i 1871-72 og gjorde oppmerksom på de lovløse tilstandene og behovet for en internasjonal avtale. Blant disse statene var det dog mange og sterke innvendinger til de norske tanker, men Norge fikk likevel grønt lys for å arbeide videre med saken. I



august 1908 tok derfor Norge initiativet til en konferanse i Kristiania for å diskutere spørsmålet om en rettsorden. Dette ble innledningen til et komplisert diplomati, som varte helt frem til første verdenskrig - ikke minst i form av Kristiania-forhandlingene om Svalbard i 1910, 1912 og 1914. Det ble gjort enkelte fremskritt, men man sto fjernt fra et gjennombrudd da forhandlingsprosessen ble avbrutt av krigen.

Forhandlingene i tidsperioden 1907-1914 viste at det norske albuerommet var beskjedent. Svalbard-spørsmålet ble virvlet inn i kompliserte *maktspill mellom statene*, noe som ble dimensjonerende for håndteringen av Svalbard-spørsmålet og for de løsninger som avtegnet seg. En av de vanskeligste bitene var Sveriges aggressive "takk for sist", etter at Norge forlot unionen i 1905. Men Svalbard-spørsmålet ble også vevet inn i den store politikken i de kritiske årene før 1914. Ingen av aktørene var riktignok særlig opptatt av Svalbard som sådan, men øygruppen ble et redskap i signalpolitikken mellom maktene, et speil på samtidens multipolære maktkonstellasjoner.

Trass i dette konfliktpotensiale som sprang ut av de "ytre hensyn", var det likevel, grunnleggende sett, stor grad av konsensus på to punkter: For det første var statene i hovedsak enige om å etterstrebe et arrangement som kunne bidra til å holde Svalbard utenfor stormaktspolitiske oppgjør, i fred som i krig. Dette ble understreket under de innledende sonderingene i 1907, og det var enighet om det under Kristiania-forhandlingene i 1910, 1912 og 1914. Dette bidro til å skape en grunnleggende oppfatning av Svalbards internasjonale rolle, og det bidro i sin tur til å forme norsk Svalbard-politikk og tesen om det stormaktsfrie Svalbard (det sikkerhetspolitiske sporet). For det andre viste forhandlingene at prinsippet om *terra nullius* sto fast, selv om det ble satt på enkelte prøver underveis.

Hvis vi ser forhandlingene ut fra et internasjonalt maktspillperspektiv, hvilke interesser lå til grunn for de enkelte staters

opptreden i årene frem mot 1914? Hvordan spilte aktørene sine kort, og hvilke allianser oppstod?

Selv om her var ansatser til ulike løsninger og med det også ulike koalisjoner, avtegnet det seg i tiden frem mot 1914 to hovedmodeller: For det første en bred løsning, som inkluderte alle stater som viste interesse; for det andre en smal løsning - hvor en enkelt stat eller en bestemt gruppering (primært nordstatene) var tenkt gitt fortrinn. Sett under ett pekte forhandlingene i retning av å innrømme nordstatene en viss forrang - en *de facto* kondominiums-løsning. Men hvilken plass de øvrige makter skulle ha i et slikt Svalbard-regime forble uavklart.<sup>8</sup>

### *Alternativ I: Kondominium*

Denne eksklusive og ekskluderende modellen ble forfektet med størst tyngde av Sverige, delvis Russland. Det var *Sverige* som var den store bøygen helt frem til traktatens inngåelse i 1920, men spesielt i den første fasen mellom 1907 og 1914. En viktig grunn til det var at Stockholm vocket den nye, unge nasjonen Norge med adskillig revansjelyst. Først og fremst var Stockholm på vakt overfor tanken om norsk forrang, folkerettslig og praktisk-administrativt. Stockholm søkte i stedet å bringe Sverige i sentrum, i tråd med Sveriges visjon i samtiden om svensk hegemoni i Skandinavia. Utenriksminister Arvid Taube - "norskätaren" - fremholdt i 1909 at "Norge försöker behålla ledningen, men den skall vi snart taga ifrån er". Norge måtte lære seg å "taga direktiver från Stockholm" og ikke fortsette å gjøre politikk på egen hånd.<sup>9</sup> Derfor søkte svenskene å vinne gehør for at de to land først meislet ut et Svalbard-regime, og at dette så kunne forelegges de øvrige makter, likeledes at Norge og Sverige skulle ha det primære forvalteransvaret. Fremstøtet møtte motbør fra flere hold, ikke minst fra russerne. I 1909 åpnet derfor svenskene for en en prosedyre hvor de tre nordstatene først utformet en overenskomst, og der man også la opp

til et *de facto* kondominiumstyre mellom de tre nordstatene.

Dette hovedperspektiv dimensjonerte forhandlingene om Svalbard de neste årene. Forhandlingene ble manøvrert inn i en to-fase prosess, med innledende "pourparles" mellom de tre nordstatene, som kom sammen til møter i Kristiania i 1910, 1912 og igjen i 1914 - i det siste tilfelle i forkant av den bredt anlagte konferansen om øygruppen.

Også *Russland* så fordeler i en eksklusiv og ekskluderende nordstats-modell. Samtidig som man slik søkte å definere seg selv inn i regimets indre sirkel, kunne dette bidra til å holde andre stormakter ute og også utelukke en ren skandinavisk løsning og et skandinavisk samarbeid, noe russerne generelt hadde liten sans for. Nordstats-modellen ga rom for Norge, som var ønsket der, og den åpnet for svensk deltakelse, som realpolitisk ikke kunne holdes utenfor. Russerne hadde likevel større sans enn svenskene for å gi Norge et visst praktisk fortrinn, og var også mer åpen for å overlate øygruppen til Norge. Da måtte imidlertid Norge erklære seg som en nøytral stat, og den samme status måtte også legges til grunn for Svalbard.<sup>10</sup>

I motsetning til hva norske myndigheter til tider innbilte seg, og trass i norske forsøk på å mobilisere britene for sin sak, må *Storbritannia* betraktes som en støttespiller for svenskene og russerene. Britenes interesse for Svalbard var beskjedent. For dem var hensynet til status quo i Europa det primære, og Svalbardsaken måtte ikke få lov til å påvirke maktbalanse og allianser. Det var for London viktig å stå på god fot med svenskene, for bl.a. å unngå at Stockholm allierte seg med Tyskland. Derfor gjentok den britiske sendemannen i Stockholm til stadighet at Norge og Sverige først burde utforme en løsning og så forelegge resultatet for de øvrige makter. Men britene erkjente samtidig at dette ville utfordre russerne - som britene på denne tiden beilet til for å få løst ulike utestående tvister dem imellom. På dette grunnlag kom britene fra 1909 til å signalisere at de helst så en løsning i tråd med de svenske og dels russiske

ønskemål, - nemlig et bredt anlagt arrangement med forrang for de tre nordstatene.

### *Alternativ II: Den brede løsning*

Når nordstats-modellen ikke fikk gjennomslag før første verdenskrig, skyldtes det en økende grad av motstand fra andre makter. Også *norske* myndigheter var kritiske til modellen, men Norge hadde beskjeden innflytelse på utformingen av Svalbard-regimets overordnede rammer. Derfor tilpasset Norge seg maktspillet fluktuasjoner.

Det norske utgangspunkt i forhandlingene var et internasjonalt regime. Man ønsket en løsning som skjøv øygruppen ut av stormaktspolitikken (det sikkerhetspolitiske sporet); man etterstrebet et bredt anlagt internasjonalt regime som primært ble forvaltet av Norge (suverenitetssporet). En slik bred modell ville sikre at ikke bare Sverige, Russland og Tyskland - og Norge hadde et ambivalent forhold til dem alle - men at også vestmaktene fikk en plass i Svalbard-systemet.

Trass i at Russland i disse årene ikke viste noen brodd mot Norge, men tvert om støttet arbeidet for løsrivelse fra Sverige, forble Norge reservert overfor russerne. Det preget også norsk Svalbard-politikk. Utenriksminister Wilhelm C. Christophersen understreket i 1909 den fare for russiske intriger som kunne oppstå hvis man etablerte en internasjonal Svalbard-kommisjon; dermed kunne en russisk Svalbard-dommer få anledning til å besøke hovedsetet i Tromsø med jevne mellomrom, og disse besøkene kunne bli brukt som påskudd for å drive etterretningsvirksomhet. Den norske minister i Stockholm advarte i 1913 mot at "Russia would annex the whole of Spitzbergen" og at ingen andre makter ville anse det som tilstrekkelig grunn til å erklære krig.<sup>11</sup>

Bestrebelsene på å få til et bredt anlagt regime innebar at Norge la stadig større vekt på å få med USA, både for å oppnå en motvekt mot de andre nordstatene og for å sikre at

Svalbard-regimet fanget opp de etter forholdene betydelige amerikanske næringsinteressene. Disse var primært knyttet til de to industriherrene Frederick Ayer og John Longyear. De hadde engasjert seg på øygruppen med prøvedrift fra 1905, og året etter hadde de stiftet The Arctic Coal Company med sete i Boston. Utenriksminister Johannes Irgens fremholdt i 1910 at Norge også måtte ta hensyn til de tallrike landsmenn i USA, som medførte "at vi mycket ogärna ville komma på kylig fot med denna makt". Dette ønsket om å spikre USA fast til øygruppen skulle vedvare. Da Longyear ønsket å selge sine interesser i 1916, understreket norske myndigheter og bankinteresser at de gjerne så et fortsatt amerikansk engasjement på øygruppen. Longyears kontakt med State Department kunne være nyttig. "They figure that such a combination of American and Norwegian interests will be a proof against infringement by any other single power".<sup>12</sup>

Både USA og Tyskland skulle komme til å helle i retning av det norske syn, og det var den avgjørende grunn til at nordstatsmodellen ikke ble banket gjennom før verdenskrigen. Med et bredt regime ville de begge få et ben innenfor Svalbardsystemet, og det ville gi dem en mulighet til å øve innflytelse i Svalbard-saker.

USAs politikk i Svalbard-saken kom til å eksponere et grunnleggende dilemma i amerikansk politikk - mellom på den ene side å være med, men på den annen side å holde seg utenfor europeiske anliggende slik Monroe-doktrinen foreskrev. På den ene side var her et sterkt behov for å delta aktivt for å sikre amerikanske interesser. Landets politikk ble sterkt farget av Longyear-gruppens lobby-virksomhet i Washington. Derfor reagerte USA surt i 1908 over ikke å ha blitt invitert til å delta på konferansen om Svalbard: Betydelige amerikanske næringsinteresser kunne bli tilsidesatt. Uten deltakelse ville man heller ikke føle seg bundet av en avtale, fremholdt USA. Frykten for å bli spilt utover sidelinjen, ikke minst ved at øygruppen tilfalt

Norge, resulterte i at enkelte miljøer i Washington høsten 1908 syslet med tanken om å okkupere Svalbard. Den tanken ble dog oppgitt. En slik linje kunne vanskelig forenes med målsettingen om ikke å engasjere seg i europeiske anliggende. Men det amerikanske dilemma ble synliggjort ved at USA faktisk kom til å engasjere seg ganske aktivt i Svalbard-saken frem til 1914. Som det ble fremholdt på amerikanske side: "The United States had not previously participated so directly in European affairs. The matter was therefore of especial difficulty for the United States and one must give them time".<sup>13</sup>

Det amerikanske hovedsporet var at man, i tråd med landets tradisjonelle Open Door-politikk, la stor vekt på å bevare status quo: *Terra nullius* måtte stå ved lag. Samtidig måtte imidlertid amerikansk eiendom sikres, og det fordret visse rettsregler. USA antydte gjennomgående at det kunne være rom for et visst fortrinn for nordstatene, men understreket samtidig at et slikt kjernesamarbeid måtte innpasses i den bredere ramme. I dette lå fremfor alt en ambisjon om å demme opp for en ekskluderende nordstats-løsning. USAs sendemann i Oslo fremholdt endog i 1910 at verken Russland eller Sverige hadde interesser på Svalbard. Sonderinger mellom Sverige og Russland i 1910 med sikte på et *de facto* bilateralt kondominium dem imellom ble klart avvist. Det var en av årsakene til at USA så seg tjent med å gi Norge et visst praktisk fortrinn. Under forhandlingsrundene i 1912 og 1914 fremholdt amerikanerne at administrasjonen burde lokaliseres til Norge og at norsk sivil- og kriminalrett ble lagt til grunn,<sup>14</sup> men igjen innen rammen av et bredt arrangement. Under forhandlingene om Svalbard i 1914 gikk USA veldig langt i å understreke dette brede perspektiv. Hovedbudskapet nå var vetorett for alle signatarmakter. Nordstatene fant å måtte ta hensyn til disse amerikanske posisjonene.

En annen viktig grunn til at den brede modell måtte tillegges slik vekt i 1914 var at også *Tyskland* kom til å forfekte dette standpunkt. Det skjedde med økende intensitet frem mot 1914,

da uværsskyene som hang over Europa også kom til å prege Svalbard-forhandlingene: Tyskerne viste et påfallende behov for å markere seg også i det isolert sett lite betydningsfulle nord. På dette tidspunkt gikk tyskerne så langt i å kreve en internasjonalisering av Svalbard-kommisjonen at det i realiteten ikke var rom for et indre nordstats-system. Representanter for landets utenriksdepartement fremholdt i 1914 at Tysklands kommersielle interesser i nord var i oppsving. Tyskerne var nå sterkt på vakt overfor russiske særfordeler. Det tyske utenriksministerium fremholdt endog at "Russland ämnade inom den närmaste tiden sända en flotta till Spitsbergen för att kunna annektera ögruppen".<sup>15</sup>

På grunn av disse kraftfulle innsigelser fra USA og særlig Tyskland var det ikke noe grunnlag for en avtale under Kristiania-forhandlingene i 1914. De videre drøftinger ble avbrutt av krigen. Den skulle endre de stormaktpolitiske konstellasjoner, og med det også åpne for en løsning av Svalbard-spørsmålet.

## **1917 - 1920: Skapelsen - akt II**

### Suverenitet på vilkår

Mens diskusjonene om Svalbard frem til 1914 sentrerte om to hovedmodeller - en bred løsning eller kondominium begrenset til nordstatene - tilkom på tampen av første verdenskrig et tredje alternativ, nemlig norsk overtagelse på vilkår. Under fredsforhandlingene i Paris ble det besluttet at Norge skulle få behandlet sin sak for en spesialoppnevnt Svalbard-kommisjon, med oppgave å prøve de enkelte staters krav og fremlegge utkast til traktat for Paris-forhandlingenes Øverste Råd. Resultatet av denne prosessen var at *terra nullius* ble forlatt til fordel for norsk overtakelse. Folkerettslig innvarslet dette et skifte; maktpolitisk er inntrykket av kontinuitet mer iøynefallende. Norge fikk høyhetsretten, men på bestemte vilkår og uten særlig praktiske fordeler sammenliknet med de øvrige traktatmaktene.

Det var de nye *stormaktskonstellasjonene* skapt av krigen, ispedd norsk aktivisme, som beredet grunnen for denne løsningen. Viktigst i vår sammenheng var at både Russland og Tyskland nå var ekskludert fra de internasjonale forhandlingene. To viktige og vanskelige deltakere i førkrigstidens diskusjoner om et Svalbard-regime satt derfor på sidelinjen da øygruppens folkerettslige status ble utformet og banket fast. Det var dette vakuum som det aktivistiske Norge utnyttet til sin fordel. Foruten Norge spilte Frankrike og USA en viktig rolle i sluttspillet om Svalbard-traktaten. Disse tre landene kan derfor betraktes som systemets indre sirkel i denne korte tidsperioden.



Det var særlig tre land som var kritiske til norsk overtakelse, nemlig Sverige, Nederland og Storbritannia. Sveriges brodd mot Norge hadde likevel nå avtatt. Landets appetitt i nord ble også mindre ved at Paris-forhandlingene pekte i retning av en ekstragevinst til alle skandinaviske land: Danskene ble forespeilet Schleswig, Norge lå nærmest til for å få Svalbard, mens svenskene kunne få hånd om Åland - et spørsmål som opptok Sverige langt mer og som bidro til å dempe interessen for Svalbard. Trass i dette fastholdt svenskene lenge sin skepsis overfor norsk overtakelse, og de prøvde for en kort tid i 1919 å skyve britene foran seg. Britene, som måtte ta behørig hensyn til det aktivistiske selskapet The Northern Exploration Company Ltd., så helst at forhandlingene fortsatte langs det spor som var trukket opp i 1914, fundert på en Nordstats-løsning. Det gjaldt imidlertid for både Sverige og Storbritannia at spørsmålet ikke hadde stor betydning. Når de godtok norsk overtakelse, skyldtes det også at det ble tatt behørig hensyn til landenes næringsinteresser.

Jeg har nå antydnet hvilke aktører som ikke lenger deltok i spillet om Svalbard og hvilke som forble skeptiske. Hvem var det da som beveget Svalbard-saken inn i sitt nye spor? Det viktigste var at stormaktene Frankrike og USA støttet norsk overtakelse. Deres støtte fikk næring av Norges opptreden som "nøytral alliert" under krigen, ikke minst på grunn av handelsflåtens innsats. Maktpolitiske overveielser veide nok likevel tyngst. Når sentralt plasserte franske aktører viste stor velvilje overfor Norge og spilte aktivt på lag med nordmennene, skyldtes det et ønske om å skyve øygruppen ut av stormaktspolitikken, og samtidig forhindre at makter som Tyskland og Sovjetunionen klorte seg fast der.

Når USA på samme måte engasjerte seg til fordel for Norge, uten selv å etterstrebe en plass i den indre sirkel, gjenspeilte det blant annet at mens norske og svenske næringsinteresser hadde klart seg rimelig bra gjennom krigen, ble det

amerikanske (og britiske) økonomiske engasjementet kraftig redusert. USAs politikk i Svalbard-spørsmålet reflekterte nå primært utenrikspolitiske idealer, ikke minst det Wilsonianske verdenssystem slik dette ble utformet forut for Versailles-konferansen: President Woodrow Wilson så for seg et fredssystem bygd på de liberale rettsidealer, på visjonen om selvstendighet for nasjonalitetene og på de liberalistiske (Open Door) prinsipper, med Folkeforbundet som regulator og konfliktløser. Som en del av dette slo amerikanerne nå til lyd for at Svalbard skulle tilfalle Norge. Utenriksminister Robert Lansing var hovedarkitekt bak planen. Som advokat hadde han allerede i 1912 formulert en løsning på Svalbard-saken som tok sikte på å ivareta amerikanske interesser, men som også pekte i retning av å styrke Norges stilling. I hans kalkyle på tampen av krigen telte det også med at norsk overtakelse kunne demme opp for tyske krav. USA ville samtidig plassere ansvaret hos en makt som i en fremtidig krig kunne sikre at kull-leveransene ikke stoppet.<sup>16</sup> Makt og rett fløt her sammen.<sup>17</sup>

På den annen side var det aldri på tale å overdra øygruppen til Norge uten rådighetsinnskrenkninger. De makt-politiske realiteter, gjeldende folkerettslige normer og økonomiske interesser pekte alle i retning av et åpent regime. Et slikt regime ville innebære at Norge oppnådde en viss politisk gevinst, men bare beskjedne praktiske særfordeler. Norge måtte også bære omkostningene knyttet til administrasjonen av regimet. Det kan i tillegg hevdes at når Norge fikk et slikt fortrinn, gjenspeilte det også landets uskyld og svakhet. Det var ingen fare forbundet med å gi Norge lillefingeren; landet ville ikke være i stand til å utnytte Svalbard-regimets plattform til å skyve ut etablerte interesser. Norges tilsynelatende uskyld og landets svakhet var i så måte dets styrke i denne skapelsesfasen. Senere skulle denne svakhet bli mer av et tveegget sverd. Også på dette punkt er det likheter mellom tilfellet Svalbard og de faktiske løsninger som imperiemaktene valgte da de avvirket enkelte av sine kolonier.

Det var innen denne overordnede rammen norske aktører handlet og forsøkte å fremme det norske *suverenitetssporet*. En viktig bakgrunn til denne aktivismen var en økende norsk interesse for å utnytte kullforekomstene - et hensyn som bare skulle bli demonstrert ytterligere i lys av blokadetrusselen under første verdenskrig. Kings Bay Kull Compani A/S ble stiftet i 1916 for å drive kullgruvevirksomhet i Kongsfjordområdet; Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S (SNSK) ble opprettet samme år for å overta Longyears interesser. Bjørnøen A/S kom til to år senere. Disse miljøer, ikke minst kretsen rundt Store Norske, fostret en rekke entusiaster som ønsket at Norge overtok øygruppen. Klarere enn tidligere ble ishavsimperialismen artikulert i norsk Svalbard-politikk. Entusiastenes fremste talerør ble Norges sendemann i Paris, grev Herman Wedel-Jarlsberg, hvis politikk for nasjonal selvhevdelse munnet ut i visjonen om norsk ekspansjon, både i nord og i mer fjerntliggende strøk. Utenriksdepartementet spilte tidvis rollen som en passiv og nølende tilskuer under disse forhandlingene.

Wedel-Jarlsberg handlet innen rammen av de makt-politiske realiteter og den tradisjon at Svalbard måtte forbli et åpent regime. Det forslag til traktat som han fremla for Svalbard-kommisjonen, bygde derfor på prinsippet om likestilling. Denne hovedlinjen ble fulgt opp av kommisjonen, og den ble nedfelt i traktaten av 9. februar 1920. Traktaten fastslo "Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Svalbardøgruppen" - Spitsbergen-øyene, Hopen og Bjørnøya, men signatarmaktene holdt fast ved prinsippet om at traktatstatenes selskaper og borgere skulle ha samme rett som norske borgere til adgang og opphold, jakt og fiske samt utnyttelse av arkipelets naturrikdommer forøvrig; tidligere etablerte rettigheter ble anerkjent. Andre *stater* fikk ingen hjemmel til å utøve noen form for myndighet på Svalbard, heller ikke overfor egne borgere, kun et folkerettslig krav overfor den norske regjering om at deres borgere og selskaper fikk den behandling traktaten hjemlet. Traktatens prinsipper på det praktiske og administrative området

ble utdypet i årene frem mot 1925. Denne prosessen munnet ut i Bergverksordningen, Svalbard-loven og formell norsk overtakelsen av øygruppen i 1925.

Traktaten innebar suverenitet på vilkår. I forhold til den ideale fordring var her mye å innvende. Blant ishavsimperialistene fantes det da også mange kritikere. Norges sendemann i Berlin, Thor von Ditten, fremholdt i oktober 1919: "Suverainitet for Norge - ikke spor". "Næst efter Bodøsaken kjender jeg i Norges historie efter 1914 ikke en saa hovmodig stormaktsgeste som dette traktatforslag med sit vasalstempel, der sikkerlig vil virke like hindrende for udviklingen av norsk selvstændighetsfølgelse som integritetstraktaten. - I folkenes historie synes keiserens nye klæder at være uopslidelige". Stortingsrepresentant Waldemar H. Larssen fra Finnmark fremholdt i stortingsdebatten om godkjenningen av traktaten i 1924 at "Hvis vi ser paa den traktat som er opsat i anledning av Norges overtagelse av øgruppen, saa opdager vi, at artikkel 1 gir os store forhaabninger, men kommer vi saa lenger utover til artikkel 2 o.s.v. saa er det forbi med alle illusjoner,...". Men betrakter man resultatet i lys av Norges uttalte hovedpoeng, nemlig behovet for å råde bot på lovløsheten på øygruppen, var resultatet langt bedre. Carl J. Hambro fremholdt i stortinget i 1924 at traktaten "i forhold til de tilstande som har hersket paa Spitsbergen forinden man fik nogen traktat, betegner i mange maater et væsentlig fremskridt".<sup>18</sup> Tar en dernest hensyn til de maktpolitiske realiteter, kunne Norge neppe nådd særlig lengre - om man så hadde forsøkt.

Det innebar at traktaten fikk to ansikter - norsk overtakelse, men på vilkår. Traktaten ble preget av en rettslig ambivalens, som avtegnet seg i to fortolkningsmuligheter: På den ene side den oppfatning at alt som ikke var regulert på annen måte i traktaten måtte falle inn under prinsippet om norsk suverenitet. På den annen side den tanke at suvereniteten over øygruppen ikke var eksklusiv, men først og fremst bestod i en

plikt til å administrere området i det internasjonale samfunns felles interesse; ifølge denne oppfatningen hjemlet traktaten en rett for andre makter til å utøve ulike virksomheter, og Norge kunne dermed ikke ensidig begrense andre makters interesser; i sin ytterste konsekvens åpnet dette syn for at norsk myndighetsutøvelse forutsatte samtykke fra andre makter.

Som primær-forvalter av høyhetsretten hadde Norge det beste utgangspunkt for å gi traktaten et praktisk innhold som kunne forsterke Norges plass i systemet. Det ble imidlertid ikke gjort.

## Artikkel 9

Traktatens to ansikter kom også til uttrykk når det gjaldt militære spørsmål, mellom på den ene side behovet for å sikre øygruppens integritet, men på den annen side ikke å forberede forsvar av Svalbard rent fysisk. I dette lå en viktig kilde til utviklingen av det norske *sikkerhetspolitiske sporet* knyttet til Svalbard. I Wedel-Jarlsbergs forslag til traktat som han fremla for Svalbard-kommisjonen, ble det slått til lyd for å gi øygruppen en nøytral status. Senere insisterte han på demilitarisering, fordi det heftet ved den nøytrale status. Dette hovedsyn ble nedfelt i traktatens artikkel 9, hvor det het at innen rammen av folkeforbundets solidaritetsbestemmelse "forplikter Norge sig til ikke å oprette eller tillate opprettet nogen flåtebasis ... eller anlegge nogen befestning", og at øygruppen "aldri må nyttes i krigsøiemed". Dermed var det lagt en folkerettslig ramme for hvordan Norge kunne forholde seg til øygruppen. Artikkel 9 ble en viktig bærebjelke i den norske politikk med sikte på å holde øygruppen utenfor stormaktspolitikken, men den ga intet svar på hvordan det skulle kunne gjøres.<sup>19</sup>

En kilde til problemet var at Norge ifølge traktaten *forpliktet* seg til å avstå fra bestemte typer militær virksomhet på øygruppen. Uttrykket "forplikter" var tvetydig i sine ulike

oversettelser. Ble Norge med det pålagt et særlig, praktisk ansvar for å påse at traktatens bestemmelse ble etterlevd? En slik fortolkning ville være byrdefull. Under Kristiania-forhandlingene i 1914 hadde russerne foreslått at prinsippet om nøytralitet, som da var fremme, ble supplert med en bestemmelse om at traktatmaktene ble pålagt en plikt til å gripe inn overfor nøytralitetskrenkelser eller okkupasjon, samlet eller hver for seg. Camille Piccioni understreket at traktaten inneholdt en slik forpliktelse i en artikkel i *Revue General de Droit International Public* i 1923. Forsvarsdepartement hevdet på sin side i oktober 1919 at artikkel 9 ikke påla Norge et eneansvar for med maktmidler å hindre opprettelsen av flåtebaser og befestninger.<sup>20</sup> Dette sluttet Frede Castberg seg til senere, og det synes å ha vært det norske utgangspunkt etterpå.

Etter inngåelsen av traktaten kom mange av kontroversene til å dreie seg om Norge kunne iverksette permanente fysiske tiltak i fred med sikte på å forberede et forsvar av øygruppen, og om midlertidige besøk av militære enheter var i strid med traktaten. Om Norge valgte å legge seg veldig lavt, kunne det gi signaler om disengasjement og avmakt. På den annen side kunne en for markant profilering utfordre Moskva, som etter hvert la seg på en meget restriktiv traktat-fortolkning, så vidtgående at det rammet praktisk talt all sivil virksomhet som hadde et militært tilsnitt, herunder sivil infrastruktur-utbygging som kunne ha et militært potensiale. Hensynet til Moskva skulle komme til å veie tungt for norske myndigheter. Det gjenspeilte traktatens begrensninger, men også de makt-politiske realiteter i nord. Norge skulle derfor i *praksis* komme til å legge seg ganske nær opp til de sovjetiske fortolkninger.

*Rettslig* sett søkte likevel norske myndigheter å opprettholde et visst albuerom. De hevdet at demilitariseringen ikke var ment å være total. Det var i traktaten uttrykkelig gitt rom for bruk av militær makt innen rammen av folkeforbundet. Norge hevdet dernest at fordi formålet med artikkel 9 var å forhindre en offensiv, militær bruk av øygruppen, hadde Norge påtatt seg

et ansvar for at så ikke skjedde, og det kunne godt gjøres med militært personell. Norge kunne riktignok ikke opprette flåtebaser eller andre befestninger på Svalbard - altså faste militære anlegg i fred, men traktaten var ikke til hinder for å ha politistyrker på øygruppen. Senere kom man også til at Norge kunne forlegge en garnison der eller opprette heimevern. Traktaten var heller ikke til hinder for anløp av norske flåteenheter og militærfly, eller for bruk av militære transportmidler - så som forsvarets transportfly, redningstjenestens helikoptre og kystvakten - til sivile formål.

Alt i alt øyner man her visse likhetspunkter mellom de militære begrensninger knyttet til Svalbard og de selvpålagte restriksjoner som senere vokste frem i norsk sikkerhetspolitikk. Riktignok var det slik at begrensningene i tilfellet Svalbard var bundet opp i en traktat, mens de selvpålagte i prinsippet var ensidige, situasjonsbetingede og knyttet til Øst-Vest konflikten. Men i begge tilfellene bunnet tilbakeholdenheten til en viss grad i maktpolitiske avveininger. Dessuten var det i begge tilfelle slik at de faktiske mulighetene for en oppmykning i fred var beskjedne, og i ingen av tilfellene, ifølge den norske fortolkningen, ville de nødvendigvis gjelde i tilfelle krig hvor Norge ble angrepet.<sup>21</sup>

Det skulle imidlertid ta lang tid før disse mønstre avtegnet seg så entydig som antydnet her. Traktaten lå riktignok der som et bestandig element, men den norske traktat-fortolkning og den norske praksis vokste primært frem som et resultat av endringene i de maktpolitiske realiteter i nord, med Sovjetunionen som den dominante makt i regionen. Disse endringsprosessene tok til i mellomkrigsårene.

## **1920 - 1940: Gryende bilateralisering**

Mellomkrigsårene kjennetegnes av at Sovjetunionen styrket sin relative stilling i nord. På Svalbard var det kun russerne og nordmennene som opprettholdt et visst engasjement. Vestmaktene tapte interessen. Selv om de fortsatt spilte med i Svalbard-systemet, gled de vekk fra den indre sirkelen og dermed ut som potensielle balansører. Disse maktpolitiske mønstre la grunnlaget for en *de facto* norsk-sovjetisk bilateralisering av Svalbard-spørsmålet.

### **Sovjetisk selvhevdelse**

Trass i de kolossale problemene Sovjet-makten sto overfor etter revolusjonen, signaliserte det nye regimet meget tidlig at det hadde ambisjoner i nord. Militær-strategisk var riktignok ikke nordområdene av særlig betydning, selv om krigen hadde gitt visse antydninger om at regionen *kunne* bli trukket inn.<sup>22</sup> Langt viktigere enn den militære dimensjonen var Sovjet-maktens selvhevdelse i arktis. Den kom til uttrykk i en voksende vitenskapelig virksomhet og i forsøkene på å ekskludere andre makter fra hva Moskva anså som sine enemerker. Det oppstod tidlig i 1920-årene en serie med interessekonflikter i Ishavet, som følge av at russerne fra 1920 strammet til overfor pågående utenlandske fangstfolk og fiskere - først ved at de grep inn overfor nordmenn som opererte innenfor den sovjetiske tremilsgrensen, deretter ved at de i 1921 proklamerte tolv mils sjøgrense i nord og deklarererte at Kvitsjøen var å anse som russisk innhav. Flere norske fartøyer som ignorerte de nye bestemmelsene, ble



oppbragt. Selv om russerne søkte å unngå å fremprovosere episoder, sto de fast ved prinsippene. I tillegg kom så knesettelsen av sektor-prinsippet i april 1926, forøvrig i forlengelsen av tidligere utspill i 1916 og 1924: I det nye dekretet krevde russerne retten til alt land og alle øyer, også uoppdagede, mellom nordkysten av Sovjetunionen og nordpolen, med en grenselinje i vest som gikk fra Kola til nordpolen (ca. 32 grader øst).<sup>23</sup>

Den voksende sovjetiske interessen for nordområdene påvirket de ulike aktørers oppfatninger av maktformasjonene i regionen. Småstaten Norge begynte i økende grad å innkalkulere den sovjetiske faktor. Det understreket samtidig betydningen av at Moskva godtok det nye Svalbard-regimet. Moskva måtte bindes opp i folkeretten. Et første skritt ble gjort under traktatforhandlingene; traktatens artikkel 10 fastslo at inntil russerne tiltrådte traktaten, ville de ha samme rettigheter som andre. Det var imidlertid langt fra nok for russerne. Allerede i februar og på ny i mai 1920 protesterte de mot Norges overtakelse av øygruppen, et forhold som russerne ikke ville anerkjenne så lenge de selv ikke var blitt trukket inn i prosessen. Så lenge denne situasjonen vedvarte, kviet den norske regjeringen seg for å overta Svalbard.

Bjørnøya-episoden i juli 1921 ga en indikasjon på de problemer man kunne komme til å stå overfor. Da ankom en russisk ekspedisjon til øya, som inngikk i Svalbard-regimet, for å drive geologiske undersøkelser. Ombord var, foruten en professor og hans assistenter, også kommissæren for Nord-Russland. Skipet ble nektet adgang til øya. Både skipets last samt vitneutsagn fra en som rømte antydte at russerne tok sikte på å bygge hus på øya. I et brev til handelsdepartementet etter episoden skrev direktøren for det norske gruveselskapet Bjørnøen at "som forholdene i Russland nu ligger an, er det vel ikke usannsynlig, at Sovjet myndighetene, en dag vil forsøge med magt at sætte sig i besiddelse av Bjørnøen eventuelt Spitsbergen. Det vilde derfor virke betryggende om et eller flere krigsskibe

stationertes i Finmarken, saa disse om fornødent paa kort varsel kunde tilkaldes for assistanse". Selv om norske myndigheter ikke anså episoden som så alvorlig, understreket den igjen betydningen av at forholdet til Moskva bedret seg.

## Anerkjennelse

Den største bøygen skulle bli vestmaktenes diplomatiske karantene av Sovjet-regjeringen. Her slo det internasjonale maktspillet igjen inn i Svalbard-saken, og igjen kom det til uttrykk i folkerettslige uoverensstemmelser. Norge gikk til *de facto* anerkjennelse av det nye Moskva-regimet i 1921, men det viste seg å være utilstrekkelig. Russerne gjorde det fra 1923 klart at de nok kunne tenke seg å tiltre Svalbard-traktaten, men bare hvis Norge anerkjente Sovjet-regjeringen *de jure*. Norge var innstilt på å gå til et slikt skritt, men vestmaktenes politikk stakk kjepper i hjulene: De fortolket Svalbard-traktaten slik at *alle* traktatmakterne først måtte anerkjenne regjeringen i Kreml; deretter kunne Sovjetunionen slutte seg til traktaten. Norske soloutspill ville derfor hjelpe lite.

Norge gjorde likevel flere forsøk på å gå utenom bøygen, og en form for mellomløsning ble funnet i februar 1924: Norge anerkjente Sovjet-regjeringen *de jure*, mens russerne anerkjente norsk suverenitet over Svalbard-gruppen ved å erklære at de ikke hadde noe å innvende mot traktaten og bergverksordningen. Det inngikk i kompromisset at norske myndigheter ville anmode signatarmaktene om at Sovjetunionen fikk tiltre traktaten før Moskva-regjeringen formelt var anerkjent av samtlige signatarmakter. Med dette kunne Norge fullbyrde innlemmelsen av øygruppen i riket, hvilket skjedde ved at Svalbard-traktaten trådte i kraft i juli 1925. Dette skritt ble ledsaget av to andre viktige tiltak: For det første Svalbardloven av 17. juli 1925, hvori norsk privatrett, strafferett og prosessrett ble gjort gjeldende på Svalbard (når ikke annet var fastsatt);

dette ble fulgt opp ved at administrasjonen av øygruppen ble lagt til en egen sysselmann. For det andre bergverksordningen, fastsatt ved kongelig resolusjon av 7. august 1925, med en bergmester som forvalter.

Men den norske anmodningen om at Sovjetunionen fikk tiltre traktaten før Moskva-regjeringen formelt var anerkjent av samtlige signatarmakter førte ikke frem. Sovjetunionens formelle tiltredelse av traktaten måtte utestå til februar 1935 - i påvente av at USA, som siste signatarmakt, anerkjente Sovjet-regjeringen.<sup>24</sup> Med det var en kilde til uro i nord ryddet av veien. Men det rokket ikke ved de mer fundamentale maktmønstre i regionen.

## Bilateralisering

Jeg har tidligere nevnt at Sovjetunionen styrket sin relative stilling i nord i løpet av mellomkrigsårene. Ingen vestlige land viste særlig interesse her oppe, verken i regionen generelt eller på Svalbard spesielt. Land som USA og Sverige gled ut i periferien av Svalbard-systemet. Internasjonal depresjon og dårlig lønnsomhet i gruvevirksomheten førte til at Norge og Sovjetunionen gjensto som de eneste nasjoner med et permanent nærvær på øygruppen. Av gruveselskapene var det bare Store Norske Spitsbergen Kulkompani og den russiske statstrusten Arktikugol som var virksom i 1930-årene. Arktikugol overtok området rundt Pyramiden i 1927 etter et svensk selskap og Barentsburg-området i 1932 etter et nederlandsk. I tiåret fra 1931 til 1940 utgjorde de norske skipningene ca. 2.6 mill. tonn, mens de sovjetiske nådde 2.3 mill. Fra midten av 1930-tallet var imidlertid den sovjetiske årsproduksjonen større enn den norske, med et toppår i 1936-37, hvor utskipningene passerte 400.000 tonn.

Dette generelle mønstret i nord og denne spesielle situasjonen på Svalbard la grunnlaget for en gryende bilateral-

isering av Svalbard-spørsmålet. Hensynet til russerne ble derigjennom en tung faktor i norsk Svalbard-politikk. At Norge selv gjorde så lite for å markere eller konsolidere høyhetsretten over øygruppen bare forsterket denne tendensen. Norsk politikk fikk karakteren av en "non-policy" (suverenitetssporet). Etter at rammeverket lå på plass i 1925, gjorde Norge små anstrengelser for å håndheve suvereniteten. Willy Østreng har omtalt tiårene etter 1925 for "laissez-faire" perioden i norsk Svalbard-politikk: Trass i at øygruppen nå var norsk, etterstrebet norske myndigheter fortsatt bare et "minimumsregime" for å sikre retts-tilstanden, men overlot forøvrig arenaen til enkeltindivider og bedrifter. I tråd med norsk gruvetradisjon ble selskapene på Svalbard selvadministrerende enheter.

De russiske gruvesamfunnene fikk en form for selvstyre som sterkt begrenset mulighetene for norske inngrep i "indre" sovjetiske anleggninger. Myndighetsutøvelsen lå på et lavmål. Bergmesteren satt i Oslo om vinteren, og fra 1929 hadde heller ikke sysselmannen sete på Svalbard i vinterhalvåret. Sommerstid hadde knapt noen av dem tid til å inspisere områdene utenfor Longyearbyen. Det avtegnet seg dermed sedvaner i den norske myndighetsutøvelsen som skulle virke ytterst kompliserende da Norge senere forsøkte å stramme grepet.<sup>25</sup>

Det var mange grunner til utviklingen av denne norske "non-policy". Et par av årsakene gjenspeilte indre norske forhold: For det første tapte Svalbard sin betydning i den nasjonale selvhevdelse, nå som avtaleverket var i havn. Hjemlige norske aktivister, som tidligere hadde pustet regjeringen i nakken i Svalbard-spørsmålet, vendte blikket mot andre arenaer, ikke minst Øst-Grønland. For det andre ga de harde 1920- og 30-årene beskjedne økonomiske armslag. Tiden var ikke den rette for nye investeringer fra næringslivet, og myndighetenes sparepolitikk slo inn med full tyngde. Men her var også ytre forhold, som jeg alt har berørt, nemlig traktatens to ansikter og en norsk fornemmelse av at russernes posisjon i regionen begrenset mulighetene for å utdype den norske høyhetsretten.

## Nærkontakt

Hvor vanskelig var Norges forhold til Sovjetunionen i Svalbardspørsmålet etter 1925? Svalbard var perifer for begge makter, og konfliktene var få. De fleste uoverensstemmelsene gjaldt praktiske spørsmål, men de synliggjorde den norske "non-policy". Norge tok selv sjelden initiativ; man reagerte primært på andres utspill; stilt overfor sovjetiske initiativ forsøkte Norge forsiktigvis å bremse - uten særlig hell.

Man gjenfinner noe av dette i den norske reaksjonen på et sovjetisk fremstøt tidlig i 1930-årene for å få etablert en radiostasjon på Svalbard. Traktatens artikkel 4, som anga rammene for slik virksomhet, var langt fra entydig. Spørsmålet hadde vært oppe tidligere, men det var henvendelsen i august 1932 som dannet grunnlaget for den norske håndteringen av saken. Forholdet mellom de to land var på det tidspunkt kjølig etter at forsvarsminister Vidkun Quisling noe tidligere hadde hamret løs på hva han oppfattet som en revolusjonær sammensvergelse. For å berolige Moskva ønsket norske myndigheter helst å være imøtekommende, men uten at det fremsto som en politisk gestus. Spørsmålet ble derfor løftet ut av politikken ved at de konkrete forhandlingene ble overlatt til Telegrafstyret.

Atskillig mer problemfylt var spørsmålet om Norge ville anerkjenne lederen for de sovjetiske gruver som midlertidig konsul. Russerne reiste spørsmålet overfor norske myndigheter første gang i 1931. Her var meningene delte: På den ene side kunne ordningen oppfattes slik at Moskva anerkjente den norske høyhetsretten; et positivt svar kunne også dempe det på det tidspunkt betente forholdet mellom de to land. Det var på den annen side flere forhold som talte imot: Sysselmannen og bergmesteren oppholdt seg på fastlandet størstedelen av året, og utenlandske makters representanter kunne treffe dem der. Saken hadde dernest flere utenrikspolitiske sider. Norges sendemann i

Moskva, Andreas T. Urbye, fremholdt i en innberetning i 1932 at Sovjetunionen åpenbart tok sikte på å gi direktøren for Grumant-gruvene en sterkere stilling overfor de norske myndigheter, særlig fordi de norske myndighetspersonene på Svalbard oppholdt seg på fastlandet store deler av året. Urbye berørte også den mulighet at anerkjennelse av en slik myndighet kunne gjøre det lettere for kommunistene å drive agitatorisk virksomhet overfor de norske arbeiderne på Svalbard. I siste instans hadde tanken implikasjoner for maktspillet mellom de to landene: "Hver liten meningsforskjell vil kunne utvikles til et prestisjespørsmål, og det ville ikke lette gjennomførelsen av den norske lovgivnings krav og bestemmelser". Sendemannen satte det sovjetiske fremstøtet inn i en bredere strategisk ramme: "Jeg er engstelig for hvert fremstøt fra Sovjetforbundet i Ishavet, og jeg betrakter dette forsøk som et fremstøt - kanskje ikke i sig selv så farlig, men allikevel betenkelig, fordi det synes åpenbart å ha en politisk karakter".<sup>26</sup> Etter et første avslag i 1931 valgte Norge likevel å godta ordningen, hvilket skjedde ved kongelig resolusjon av 5. august 1932.

En annen utenrikspolitisk utfordring i mellomkrigsårene var et sovjetisk initiativ på slutten av 1936 for å få anlagt en bunkringsstasjon for Svalbard-kull i Nord-Norge. Norge avviste i første omgang fremstøtet ved å nekte importlisens. Sovjetunionen tok på dette grunnlag opp spørsmålet i en note og i et ledsagende P.M. den 8. juli 1937, hvor man henviste til at Norge tidligere hadde uttalt at Svalbard-kull kunne importeres tollfritt. Russerne ba nå om å kunne føre 3.500 tonn kull til Tromsø for lagring der. Igjen sa Norge sa nei.

I denne saken var norske myndigheter primært bekymret for de *sikkerhetspolitiske* implikasjoner. Motivet bak den norske avvisningen fremgår av et notat ført i pennen av fungerende utenriksminister Trygve Lie etter en samtale med den sovjetiske sendemannen i Oslo, J.S. Jakoubovitsch, den 30. oktober 1937: Sendemannen henviste i samtalens løp til tidligere kontakter, hvor den norske avvisningen var blitt begrunnet med at "det

kunde tenkes at også andre stater straks vilde komme med lignende krav, og fordi hele saken i den nuværende vanskelige internasjonale situasjon lett kunde henlede oppmerksomheten på Nord-Norge mere enn ønskelig kunde være. Jakeubevitch [sic] sa at hans regjering forstod den norske regjerings stilling og derfor for tiden ikke vilde insistere på opprettelse av kulldepot. Derved hadde de ikke oppgitt sitt standpunkt og vilde muligens senere komme tilbake til spørsmålet i roligere tider og da forhandle videre om saken. Han gikk videre ut fra at andre land som eventuelt vilde søke opprettet kulldepoter, ble behandlet på samme måte som Sovjet-Unionen".<sup>27</sup>

For Moskva ville en slik bunkringsstasjon ha praktiske fordeler. Kanskje var det også slik at russerne ønsket å sikre marinens tilgang på kull og sikre lagre i en nøytral havn i tilfelle krig. De norske beveggrunner dannet et speilbilde. Ut fra notatet å dømme fantes en norsk uro for at landets nordlige regioner kunne bli innhentet av stormaktspolitikken.

## **1941 - 1944: Storkrigen**

Krigsårenes Svalbard sto i stormaktspolitikens tegn. Krigen fremstår som en illustrasjon på det bipolarere systems funksjonsmåte, med Nazi-Tyskland mot Grand Alliance - i nord regissert av Sovjetunionen og Storbritannia. Tiden var ikke den rette for folkerettslig fintolkning av traktatens artikkel 9 i relasjon til den militære virksomheten som nå utfoldet seg her. Gjennom sin opptreden bekreftet likevel aktørene at traktaten ikke sto i veien for militære operasjoner, og at demilitariserings-klausulen dermed ikke var absolutt. Russerne signaliserte dernest at en eventuell okkupasjon bare skulle gjelde så lenge krigen varte.<sup>28</sup> I denne krigen på liv og død var det ikke rom for å ta mye hensyn til den stat som var den primære bæreren av suvereniteten, nemlig Norge. Som smågutt i krigsalliansen med Storbritannia og som lilleputt i Grand Alliance hadde Norge et beskjedent handlingsrom.<sup>29</sup>

Sett i et større perspektiv spilte Svalbard en perifer rolle i oppgjøret mellom Nazi-Tyskland og mot-alliansen. Inntil sommeren 1941 befant Svalbard seg på utsiden av storkrigen. Oppmerksomheten begrenset seg til forslag fra norske interesser høsten 1939 om å øke kullproduksjonen, samt en norsk anmodning til britene etter krigsutbruddet i 1940 om å la kullforsyningene til Nord-Norge gå uhindret, for å sikre kull til oppvarming. Etter overfallet på Norge agiterte norske aktører i London anført av general Carl Gustav Fleischer for å sende regulære styrker til Svalbard. Det britiske admiralitetet viste imidlertid liten interesse; øygruppen hadde ingen strategisk betydning for vest, og man antok tyskerne ikke ville operere i disse farvann av hensyn til samarbeidet med Sovjetunionen.



Hitlers angrep på Sovjetunionen sommeren 1941 medførte at Nord-Norge og havet utenfor fikk en større rolle i stormaktsstrategien, og det brakte samtidig Svalbard inn i krigsplanleggingen og krigsoperasjonene. Tyskerne så for seg en alternativ front i nord. Derfor ble det viktig for motkoalisjonen, spesielt for russerne, å forhindre at tyskerne klorte seg fast her. Moskva ønsket samtidig selv å opprette en avlastende front i nord og øst. Dette var den generelle bakgrunnen for utenriksminister Vjatsjeslav Molotovs utspill overfor britene i juli 1941, da han i sammenheng med drøftingene om en britisk-sovjetisk militæravtale også tok opp Svalbards stilling. I tiden som fulgte ga russerne uttrykk for at de tilla øygruppen betydelig strategisk verdi: "Det var russernes mening å søke å få anledning til å bruke både Svalbard og Bjørnøya som et ledd i Russlands kommunikasjoner via Island til England og Amerika idet man regnet med at trafikken på Vladivostok snart ville bli stengt av japanerne".<sup>30</sup> "For Russland var det viktig å kunne opprettholde forbindelsene med Amerika. Hvis dette ikke kunne la seg gjøre gjennom Nordishavet måtte man finne en annen rute. Det var derfor viktig å sikre strategiske stillinger".<sup>31</sup>

Etter at spørsmålet om alliert landgang i Kirkenes først hadde hjemsoekt dagsorden, foreslo russerne å ta Bjørnøya og Svalbard først, noe som kunne danne innledningen til en frigjøringsaksjon mot Nord-Norge. Britene så umiddelbart visse militære fordeler i planen, men kom snart til at øygruppen ikke kunne gis noen prioritet i en tid da andre fronter tærte hardt på ressursene. At de oppfattet det slik at Norge var lite stemt for sovjetisk okkupasjon, bidro til britisk tilbakeholdenhet. Hensynet til Moskva medførte på den annen side at britene tøyde seg langt og at de deltok i planprosessen.

Norges tilhørighet til Grand Alliance, med Sovjetunionen som den sterkeste og mest aktive part i nord, ga beskjedent albuerom for den norske London-regjeringen. Den var klar over at Norges interesser ville være best tjent med en alliert seier; den forsøkte likevel å markere at Norge var bærer

av høyhetsretten og derfor måtte bli hørt (suverenitetssporet). Ambisjonen om å holde øygruppen utenfor stormaktspolitikken og krigen levde også videre (det sikkerhetspolitiske sporet). Derfor gjaldt det å holde tyskerne vekk. Men norske myndigheter satte heller ikke synderlig pris på "okkupasjon" av øygruppen av alliansepartnerne, aller minst fra Sovjetunionen. Stilt overfor en sovjetisk utfordring kunne det være aktuelt å mobilisere vestmaktene som motvekt. Slike tanker spøkte i bakhånden da utenriksminister Trygve Lie i juli 1941 antydte at han ikke stilte seg fremmed til tanken om amerikanske styrker på Svalbard, som ledd i USAs bestrebelse på å bite seg fast i Nord-Atlanteren.<sup>32</sup>

Hovedutfordringen kom likevel fra Tyskland. Norge motsatte seg derfor ikke bredere anlagte allierte operasjoner på Svalbard forutsatt at hovedaktørene i Grand Alliance respekterte Norges rettigheter og forhandlet med Norge. De to hovedmaktene Sovjetunionen og Storbritannia skisserte nå et opplegg til felles forsvar, basert på britiske sjøstridskrefter og sovjetiske landstridsenheter, og med et mindre norsk, senere også et kanadisk bidrag. Samtidig presset Stalin på overfor Churchill for å få den britiske flåte til å angripe de tyske sjøstridskreftene som understøttet generaloberst Dietls ishavsarme.

I de påfølgende drøftingene ble likevel disse ambisjonene ettertrykkelig nedslipt gjennom flere faser: Fra tanken om rekognosering med sikte på å klarlegge om tyskerne hadde satt seg fast på Svalbard og om man kunne anlegge en flåtebase der som et alternativ til Murmansk; via russernes forslag om å beskytte øygruppen ved å bevæpne gruvearbeiderne; og frem til den britiske stabskomites beslutning den 9. august 1941 om evakuering og ødeleggelse av gruveanleggene og lagrene. Russerne hadde helst sett andre løsninger, men svelget etter en tid evakuerings-alternativet.<sup>33</sup>

Både Tyskland og Sovjetunionen opprettholdt likevel en viss

interesse for Svalbard som ledd i ishavsfronten, for tyskerne i særlig grad etter at den tyske Lapplands-hæren kjørte seg fast og det ble viktig å sperre tilførselene til Sovjetunionen på sjøsiden. De etablerte en værvarslingsstasjon på øygruppen i november 1941, de hadde en mindre styrke der og gjennomførte enkelte fly- og ubåtbesøk. Dette bidro til at britene i 1942, med Norge som påtrykker, grep fatt i tanken om å gjenerobre øygruppen for på den måten å forhindre at tyskerne skulle kunne operere herfra, og for selv å etablere en værvarslingsstasjon og en radiostasjon der. Dette var bakgrunnen for den vanskelige *Operasjon Frithamm* våren 1942. Nå skulle det vise seg at tyskerne evakuerte mer eller mindre frivillig, og de kom heller ikke tilbake. De beholdt imidlertid sine brohoder på værvarslings-, observasjons- og sambandssiden.

Svalbard-spørsmålet dukket likevel opp igjen i tysk planlegging ved inngangen til 1943 i forbindelse med forsøkene på å ramme konvoitrafikken. Her spilte Nord-Norge hovedrollen, men Svalbard ble ansett som et interessant supplerende støttepunkt. Tyskerne opprettholdt et betydelig nærvær ved Svalbard i 1943-44 i form av fly- og ubåtaktivitet som ledd i jakten på konvoier. Denne aktiviteten ebbet først ut etter slaget om *Scharnhorst*, som gikk ned i desember 1944. Fra da av merket man lite til tyskerne på Svalbard.<sup>34</sup> Svalbard var i ferd med å falle ut av storkrigen.

Men på det stadiet var Svalbard alt blitt satt på dagsorden i stormaktenes etterkrigsplanlegging.

## **1944 - 1947: Kondominium?**

Det er gjerne slik i storpolitikken at små land må operere innenfor rammer skapt av mer betydningsfulle aktører. Graden av handlefrihet er imidlertid ingen objektiv størrelse. Rammene bestemmes ikke bare av maktens tyngdelover, av hvem som er "stor" og "liten" i tradisjonell forstand, men også av aktørenes fornemmelse av handlingsrom og av evnen til å spille egne kort. Den norske håndteringen av Svalbard-krisen kom til å illustrere hvordan det som fantes av handlingsrom ikke ble utnyttet. Tvert om, makten tynget.

Det begynte med et nattlig møte i Kreml i november 1944 mellom Norges utenriksminister Trygve Lie og hans kollega Molotov, hvor russeren slo til lyd for at Spitsbergen ble underlagt et felles norsk-sovjetisk styre og at Bjørnøya ble avstått til russerne. Molotov la vekt på den tradisjonelle russiske tanke at Svalbard var i en helt spesiell stilling, og at traktaten ikke ivaretok de sovjetiske interessene. Den russiske utenriksministeren viste til næringsmessige interesser, men de sjøstrategiske sto i fokus: Russerne var stengt inne; bare i nord fantes en åpning. Det var dette utspillet som dannet utgangspunktet for den såkalte Svalbard-krisen, som varte frem til 1947.

Krisen oppstod på et tidspunkt da krigen var på hell. Tyskland var i praksis ute av Svalbard-systemet. Kun en stormakt sto igjen i nord generelt og på Svalbard spesielt, nemlig Sovjetunionen, som sammen med Norge nå utgjorde den indre sirkelen i Svalbard-systemet. Slik sett var det klare likheter med systemet i mellomkrigsårene. Moskvas relative stilling var imidlertid blitt kraftig styrket i mellomtiden, både i forhold til Norge og til andre makter. Ønsket om å bevare Grand Alliance eller krigssamholdet bidro til at vestmaktene verken ville eller

kunne utfordre Sovjetunionen i Svalbard-saken. Slik sett fantes i utgangspunktet ingen motvekt til Sovjetunionen i nord, og Norge gjorde heller ingen anstrengelser for å lokke frem en slik motvekt.

Med dette stormaktsbildet som ytre ramme svarte Norge med en tilpasningspolitikk. Norge lanserte forslag til traktatendringer som ville ha utvannet landet høyhetsrett over øygruppen ytterligere (suverenitetssporet). Den prisen var norske myndigheter beredt til å betale for å sikre roen og stabiliteten i nord og på øygruppen. Det fordret, slik den politiske ledelse nå så det, at Svalbard-regimet ble tilpasset de maktpolitiske realiteter; det fordret at russernes status i regimet ble oppgradert (det sikkerhetspolitiske sporet). Man kunne ha tenkt seg en alternativ tilnærming, hvor norske myndigheter la mindre vekt på makt og mer vekt på rett. Men traktatens potensiale som et vern overfor stater som bedrev presspolitikk ble ikke utnyttet av Norge. Myndighetene oppfattet traktaten som et ytterst dårlig bolverk overfor ytre trykk; de stadige sovjetiske hint om at traktaten var kommet til uten russisk medvirkning hadde satt seg fast i den norske ryggmargen.

Avviklingen av Svalbard-krisen skjedde på den annen side under inntrykket av en ny internasjonal maktpolitisk ramme, nemlig den kalde krigen.

## Sovjets utspill

Molotovs utspill skjedde samtidig som Sovjetunionen i praktisk gjerning var i ferd med å demonstrere sin styrke i nord. Høsten 1944 ble tyske styrker drevet ut av russisk område; russerne var i ferd med å marsjere inn i Varanger - uten noen klar samordning med norske myndigheter. De videre sonderinger om Svalbard-saken frem til sommeren 1945 skjedde under inntrykket av at russiske tropper sto på norsk jord, noe som skapte en norsk frykt for at Moskva kunne utnytte dette forhold som et

forhandlingskort i Svalbard-spørsmålet - alt mens den norske regjeringen ennå befant seg i London.

Når den norske ledelse, ikke minst utenriksminister Trygve Lie, ble skremt, skyldtes det også Sovjets maktspråk. Molotov fremholdt i november 1944 at Svalbard-traktaten var blitt vedtatt *uten* russisk deltagelse og *mot* landets interesser. "En slik diskriminering av Sovjetsamveldets interesser vilde ikke kunne være akseptabelt i fremtiden. Viktige ting var hendt under denne krig og SSSRs rolle i den forbindelse var vel kjendt". "Skal vi ordne dette i vennskaplighet eller skal det bli en disput?"<sup>35</sup> Han var ikke mildere i tonen overfor Lange knapt to år senere.

I perioden frem til mars 1945 søkte Molotov å oppnå betydelige norske konsesjoner: Prinsipalt ønsket han tosidige forhandlinger, dernest at de to store vestmaktene ble trukket inn i forhandlingene først etter at Norge og Sovjetunionen på bilateral basis var blitt enige om arrangementet. Molotovs tilnærming, som ble akseptert og rendyrket av Norge, minner om nordstats-modellen forut for første verdenskrig, med "pourparles" mellom aktørene i den indre sirkel og med en bilateralisering som sluttresultat.

Man kan bare spekulere i hvilke generelle motiver som lå til grunn for Moskvas politikk i nord i denne perioden. Valg av tidspunkt var bestemt av Lies besøk i Moskva, men skyldtes nok mer generelt at Tysklands skjebne var beseglet og Europa-kartet var på tegnebrettet. Kanskje var det slik, som Arne Ordning var inne på, at Sovjetunionen nå ville ha vekk alle avtaler fra mellomkrigsårene som etter Moskvas oppfatning var et resultat av at vestmaktene hadde utnyttet Sovjetunionens svakhetsperiode.<sup>36</sup> Videre: Selv om Svalbard-spørsmålet neppe hadde særlig prioritet - øygruppen lå i periferien av russernes primære sikkerhetsområde - må man gå ut fra at spørsmålets strategiske dimensjon, nemlig frykten for å bli stengt inne, var reell. Som Molotov selv bemerket ved flere anledninger var det bare i nord at det fantes en rimelig sikker åpning. "Norge som

hadde friere adgang til havet enn noe annet land, burde forstå Sovjet-Samveldets fortvilet innestengte beliggenhet".<sup>37</sup> Kanskje fantes det også allerede en gryende sovjetisk uro overfor amerikanernes fremtidige luftstrategiske potensiale i nord, herunder bruken av øygruppen for tidlig-varsling og meteorologiske formål.<sup>38</sup> I tillegg kan man tenke seg mer avgrensede mål, nemlig russernes økonomiske interesser på Svalbard (kull og fangst).

Moskva besvarte ikke det norske utspill umiddelbart. Andre spørsmål var viktigere, og den norske imøtekommenhet antydet en løsning også om man ventet. Det var først i en samtale med Norges Moskva-ambassadør Rolf Andvord i februar 1946 at Molotov på ny tok opp hva han omtalte som "vår sak".<sup>39</sup> Men det var først høsten 1946 at det igjen ble fart i sakene. Molotov minnet utenriksminister Lange om saken på utenriksministermøtet i Paris i august 1946 og igjen under begges nærvær i New York i anledning FNs generalforsamling et par måneder senere. Ønsket om sovjetisk overtakelse av Bjørnøya ble gjentatt, men russeren lot det igjen falle i drøftingene med Lange. Molotov tok opp spørsmålet om økonomiske rettigheter og militarisering, men aksepterte at traktaten måtte endres i samsvar med folkerettens regler og godkjennes av sikkerhetsrådet.<sup>40</sup> *Tass* omtalte de sovjetiske posisjonene den 15. januar 1947 på bakgrunn av at saken var blitt kjent gjennom pressen: Traktaten var blitt inngått uten russernes kjennskap og medvirkning; den var tiltrådt av fiendestater fra krigen; traktaten tok ikke hensyn til Sovjetunionens strategiske interesser i nord - særlig innfallsåren på sjøsiden - og heller ikke russernes sentrale posisjon når det gjaldt kulldrift.<sup>41</sup>

## Vestmaktenes reaksjon

Vestmaktene USA og Storbritannia var ved overgangen fra krig til fred ikke interessert i å skape noen motvekt til russerne i

nord. Nordområdenes og dermed også Svalbards strategiske verdi var mer hypotetisk enn reell, og ønsket om å bevare alliansen fra krigsårene rådet ennå grunnen på vestlig, særlig amerikansk side. Den utstrakte hånds politikk overfor Moskva var derfor mer markant enn bruken av knyttneven.

Det er i et slikt lys man må forstå president Franklin D. Roosevelts forslag i 1942 og 1943, som ledd i hans personlige diplomati, om å innrømme russerne isfrie havner i Nord-Norge. Og mens russerne rykket inn i Finnmark høsten 1944, rygget London tilbake overfor norske ønsker om en større britisk innsats i dette krigsteatret.<sup>42</sup> Dette disengasjement kombinert med imøtekommenhet overfor Moskva medførte at USA og Storbritannia ikke var fremmed for tanken om innrømmelser overfor Moskva i nord, selv om de prinsipalt ønsket status quo i Svalbard-spørsmålet. Det var først under den oppfølgende Svalbard-runden i 1946-47 - under inntrykket av den kalde krigen og en gryende strategisk interesse for nordområdene - at fremfor alt USA klarere signaliserte at russernes krav måtte avvises.

*USAs* opprinnelige reaksjon på Svalbard-utspillet i 1944 gjenspeilte at landet var i ferd med å vende Europa ryggen. Tanken om et engasjement i Nord-Europa må ha fortont seg som ekstra fjernt. Den første amerikanske vurdering av spørsmålet fant sted i forkant av stormaktskonferansen i Potsdam sommeren 1945, hvor saken ifølge amerikanske vurderinger kunne bli tatt opp av Stalin. De indre amerikanske overveielsene viste at USA prinsipalt var innstilt på å avvise det sovjetiske fremstøtet, som støtte an mot amerikanske "long range and overall security considerations". Administrasjonen siktet her til øygruppens fremtidige potensiale for sivil og militær flygning i arktis. USA hadde ikke selv noe ønske om å etablere baser på øygruppen, men de militære myndighetene understreket betydningen av å forhindre at det ble opprettet russiske eller russisk-norske militæranlegg der. Skulle man rokke ved status quo, måtte det i tilfelle skje innen rammen av det generelle freds-



oppgjøret og ikke på bilateralt grunnlag.

Alt her øynes en åpning. Det fantes nemlig hos enkelte aktorer en viss forståelse for Kremles behov for å sikre innfallsporten i nord. Likevel var det et annet forhold som medførte at USA - anført av State Department - subsidiært lekte med tanken om innrømmelser overfor Moskva i Svalbard-saken: Hvis Kreml godtok at USA fikk eksklusive baserettigheter på Grønland og Island, var amerikanerne til gjengjeld innstilt på å gjøre innrømmelser i Svalbard-saken.<sup>43</sup> Man aner her tanken om supermaktsbaserte innflytelsessfærer i Arktis.

*Storbritannia* delte USAs prinsipale syn: En eventuell ny runde om Svalbards fremtid måtte drøftes innen en bredere ramme, der alle signatarmakter deltok; eventuelle territorielle endringer hørte naturlig hjemme i tilknytning til den endelige fredsordningen. Britene ønsket ikke selv baser i Skandinavia, og i motsetning til amerikanerne så de britiske militære heller ingen problemer forbundet med et sovjetisk nærvær på Svalbard. Maktpolitisk kunne man i alle tilfelle ikke stoppe russerne hvis de skulle vise klør der oppe.

Britene antok imidlertid, og her skilte de igjen lag med amerikanerne, at Moskva ønsket en stormaktsfri nord-region. Det tilsa at man i vest burde ligge lavt for ikke å invitere til sovjetiske utspill. Derfor viste britene også en viss forståelse for Norges tilpasningspolitikk overfor Moskva, selv om norske myndigheter etter deres oppfatning gikk for langt i Svalbardspørsmålet. Ut fra disse resonnementene sprang også et britisk tvisyn overfor amerikansk politikk, ikke minst en frykt for at USAs engasjement i arktis kunne gi russerne et påskudd for å skaffe seg brohoder i området. Dette synet var spesielt fremtredende i Foreign Office, som derfor ønsket at USA oppga tanken om baser på Island, og at amerikanerne heller ikke overtok varslingsstasjonen på Færøyene. Den britiske sjefsnemnda var derimot mer åpen for amerikanske baser i arktis, fordi det kunne virke som et incitament med sikte på å kople USA til Europa.<sup>44</sup>

Utover høsten 1946 og våren 1947 ble imidlertid vestmaktene mer kritiske til det sovjetiske Svalbard-utspill. Det gjenspeilte den generelle kursendring, der tanken om kjøpslåing med Moskva forsvant ut til fordel for oppdemningspolitikken. Med det trådte også den militær-strategiske dimensjonen mer i forgrunnen i vurderingen av Svalbards potensiale, ikke minst *denial*-perspektivet. Den amerikanske sjefsnemnda fremholdt i januar 1947 at et russisk militært nærvær på øygruppen "would have an offensive potential against the United States". Fra baser på øygruppen ville russerne befinne seg 500 miles nærmere New York; russerne kunne dermed nå USA uten å besitte langtrekkende bombefly, og en slik mer beskjeden kapasitet kunne russerne skaffe seg om ikke så lenge. Et angrep over arktis ville også være vanskeligere å oppdage enn om man opererte over Atlanteren.<sup>45</sup> Derfor fastslo sjefsnemnda at de nordlige deler av Norge, inkludert Svalbard, Bjørnøya og Jan Mayen, "are the strategic key to north western Europe in aerial warfare".<sup>46</sup>

Øygruppens strategiske betydning for vestmaktene var likevel ikke så stor at det tilsa substansielle mottiltak. Som en subsidiær løsning lekte derfor USA fortsatt med tanken om å gjøre innrømmelser: Et arrangement under FN, det være seg et norsk-sovjetisk forsvar eller en demilitarisert løsning. State Departement understreket betydningen av å sikre USAs interesser på Grønland og Island, og samtidig forhindre at Svalbardspørsmålet vanskeliggjorde mulighetene for å få til baserettigheter på de to stedene.

På den annen side fantes det enkelte sentrale aktører, som marineminister James Forrestal og krigsminister Robert Patterson, som krevde en steilere kurs overfor Sovjetmakten, for å unngå inntrykket av ettergivenhet.

Parallelt med dette ble britene mer lydhore overfor USAs strategiske behov i arktis. For Storbritannia var Svalbard fortsatt uten strategisk verdi, ifølge den britiske sjefsnemnda, men man gikk ut fra at Svalbard kunne være av betydning for USA og Canada; russiske baser på Svalbard kunne representere

en trussel mot det nordamerikanske kontinentets sikkerhet. Ved inngangen til 1947 besluttet britene derfor å øve press på den norske regjeringen for å få den til å slå inn på en steilere kurs.<sup>47</sup>

## Norsk Svalbard-politikk

Norges håndtering av Svalbard-krisen er utførlig behandlet av Geir Lundestad, Olav Riste og Knut Einar Eriksen.<sup>48</sup> Jeg skal her kun rekapitulere hovedbegivenhetene. Jeg vil ha et særlig øye til de norske tankene om et norsk-sovjetisk militært samarbeid, herunder de konkrete norske forslag som ble utarbeidet for det tilfelle at det skulle bli aktuelt å basere militære styrker på øygruppen.

Knut Einar Eriksen har, inspirert av Olav Riste, omtalt Norges strategi i forhandlingene i 1944-46 som "det aktive diplomati og bilateralisering". Regjeringen - med unntak for den kritiske statsminister Johan Nygaardsvold<sup>49</sup> - i samråd med en liten krets av rådgivere, formulerte en strategi basert på tosidige forhandlinger, hvor Norge søkte å beholde initiativet. Det var like mye Norge som Sovjetunionen som definerte vestmaktene ut på sidelinjen. Norge søkte ikke alliert ryggdekning og heller ikke ly bak traktatens bestemmelse om at endringer i Svalbard-regimet forutsatte samtykke fra alle signatarmakter. Den norske handlingsmåten kan, ifølge Eriksen, forklares med at man tvilte på den vestlige ryggdekningens dybde, man ønsket å unngå vestlig stormaktsdiktat og man nærte en visjon om å bygge bro med egne krefter: En god blanding av frykt og visjoner. Noen av aktørene lekte med tanken om at et nytt Svalbard-arrangement kunne innpasses i det nye, kollektive FN-systemet; utenriksminister Lie, som ønsket å strekke seg langt for å imøtekomme russerne, antydte en kollektiv løsning bygd opp rundt en topakt-ordning i nord: En regional avtale med Sovjetunionen i Nordishavet som skulle balanseres mot en vestlig,

nordatlantisk sikkerhetsavtale. Nært beslektet med denne modellen var tanken om en pasifiseringsavtale, som skulle omfatte alle øygruppene i Nordishavet, og der siktemålet var å bringe området ut av den farlige stormaktspolitikken. Frykten for en supermaktsdialog om øyene i nord, over hodet på Norge, førte opp under slike tankekonstruksjoner.<sup>50</sup> Det var mange i de innerste sirkler i Oslo som var urolig for at USA ville sette seg fast på Grønland og Island, ja, at dette hadde vært en viktig grunn til Sovjetunionens Svalbard-utspill.<sup>51</sup>

Resultatet av den norske aktivismen ble en glideflukt som endte i et norsk utkast til felleserklæring, på selveste 9. april 1945. Her fremla den norske regjeringen hovedrisset til en avtale. Det sovjetiske fremspill om Bjørnøya ble holdt utenfor, og man avviste et generelt samstyre (kondominium). Men regjeringen foreslo et norsk-sovjetisk militært samarbeid; man sa seg beredt til å forhandle om en ny traktat og til å diskutere Sovjetunionens økonomiske krav.

Det var først høsten 1946, etter lang tids venting på et sovjetisk mottrekk, at den norske regjeringen begynte å slå bremsene på. De London-ansvarlige blant politikere og embedsmenn strittet imot, men det ble nå innledet en snuoperasjonen, forankret i en ytterst kritisk falang i stortinget og en gruppe med nye aktører i regjeringen, ikke minst Einar Gerhardsen og forsvarsminister Jens Chr. Hauge. Revurderingen kuliminerte med at stortinget den 15. februar 1947 vendte tommelen ned for et militært samarbeid, men stilte fortsatt døren på gløtt for drøftelser om traktatendring knyttet til økonomiske spørsmål.

## Militært samarbeid

Norge hadde ved krigsavslutningen en styrke på knapt 100 mann på Svalbard, de fleste knyttet til hærens forlegning ved Hjorthavn (Moskushavn) på nordsiden av Adventfjorden.<sup>52</sup> Svalbard-saken satte spørsmålet om tilbaketrekning i et nytt lys.

Etter råd fra de fagmilitære myndigheter bestemte FD den 31. mai 1946 at inntil Svalbard-saken var avklart, skulle garnisonen og radiostasjonen opprettholdes.<sup>53</sup>

I de vel to årene som Svalbard-krisen varte, ble det i interne norske overveielser lansert ulike forslag til hvordan et sovjetisk militært engasjement skulle kunne ordnes. En mulighet var å gå inn for rene sovjetiske baser, en modell som bl.a. sjefen for forsvarsstaben, generaløytnant Ole Berg, antydte som en nødløsning. Alternativt kunne russerne få leie baser, eller de kunne bli tilbudt en sivil flyplass på øygruppen.<sup>54</sup> Det talte *imot* slike løsninger at russerne dermed ble fristilt og at de slik fikk bukten og begge endene på Svalbard, men det hadde de i alle tilfelle, ifølge enkelte. Det som talte *for* var at Norge slik kunne unngå et direkte samarbeid. Dermed kunne man forhindre at russerne fikk innflytelse på utformingen av norsk sikkerhetspolitikk i sin alminnelighet. Man kunne også tenke seg en internasjonal base under FNs sikkerhetsråd.<sup>55</sup>

Det var likevel et annet alternativ, nemlig militært samstyre, som rådet grunnen i de indre norske overveielser under Svalbard-krisen, etter at denne løsningen var blitt utbrodert i det norske utkastet den 9. april 1945. Likestilling mellom de to partene skulle ifølge forslaget sikres gjennom lik kommandomyndighet, relativt likt styrkeforhold og symbolsk ved at det norske flagget skulle vaie ved siden av det sovjetiske på alle befestninger. Alle militære anlegg skulle imidlertid ligge på norsk statsgrunn.

Hva ville dette innebære i praksis? De norske militære fagmyndigheter ble ikke trukket inn ved lanseringen av den militære samstyre-planen. Det var først høsten 1945, i påvente av et sovjetisk motsvar og etter mye norsk nøling, at de militære ble bedt om å vurdere planens militære implikasjoner. Resultatet av denne gjennomtenkningen var fremleggelsen av flere forslag til hvordan norske militære kunne tenke seg et samarbeid satt ut i livet.

Det var sjoforsvarets overkommando (SOK) som via UD og FD fikk ballen opp i hendene i begynnelsen av september 1945. SOK ble bedt om å vurdere behovet for permanente forsvarsanlegg "med henblikk på å beskytte oygruppen mot angrep under en stormaktskonflikt", hvor store styrker som trengtes i krig og fred, hvordan forsvarsoppgavene burde fordeles mellom norske og russiske styrker, og bl.a. hvordan man skulle ordne kommandoforholdene.<sup>56</sup> På dette grunnlag ble det nedsatt en militær fem-mannskommisjon under ledelse av kommandor Peter Morten Bredsdorff. Denne fremla sin hovedrapport den 13. september 1945 og en tilleggsrapport i oktober.

Kommisjonens hovedide var forsvarssamvirke med Sovjet, en av krigens samarbeidspartnere, men som nå var i ferd med å overta Tysklands plass som Norges primær-trussel. Etter fattig evne søkte kommisjonen å ta hensyn til dette nye trusselbildet, men å forene disse to hensyn sto knapt i noens makt. Neppe noen norsk forsvarsplan har hatt et mer surrealistisk preg over seg.

Det lå utenfor kommisjonens mandat å analysere oygruppens strategiske betydning og det generelle trusselbildet. Planen var, som kommisjonen selv bemerket og som general Halvor Hansson senere gjentok, "et prøveutkast med sikte på et forsvar med en viss militær holdfasthet mot et fiendtlig angrep av tenkelige dimensjoner".<sup>57</sup> Planen gikk ut på en temmelig omfattende befestning av oya, med etter norske forhold meget store styrker. Hovedårsaken til det høye ambisjonsnivået var antakelsen om at russerne ville avdele ganske store styrker, hvilket avfodte et behov for en viss norsk motvekt - for å unngå militær ubalanse og et inntrykk av sovjetisk dominans.

Planen - som fremgår av skisse og kart på sidene 58 og 59 - gikk ut på å etablere en forsvarskraft i tre viktige fjordarmer, hver med sine gruveinstallasjoner: For det første i Kongsfjorden (med Ny-Ålesund); for det annet i Isfjorden med spesiell vekt på Grønfjorden (Barentsburg) og Adventfjorden (Longyearbyen); for det tredje i Bellsund (med Svea). Hovedideen var å

ideen var å opprette rene norske befestningsanlegg i Kongsfjorden og Bellsund. Russerne skulle ha et avsnitt i Isfjorden med særlig vekt på Grønffjorden, men uten at engasjementets form og omfang var spesifisert; man tenkte seg så et norsk underavsnitt i Adventffjorden. Det innebar at russerne ville kontrollere inngangen til den viktige Isfjorden.

Når det gjaldt fly-elementet i planene, fremmet luftforsvarets overkommando (LOK) høsten 1946 et detaljert forslag til en fremskutt sjøflybasis i Adventffjorden, som pekte seg ut på grunn av sine topografiske fortrinn og sin beliggenhet i forhold til Longyearbyen, Store Norske Spitsbergen Kulkompani A/S og Svalbard Radio. LOK foreslo å opprette en slik fremskutt sjøflybasis fra våren 1947.<sup>58</sup>

Hvordan reagerte den militære ledelse på forslaget? Innen de skisserte rammer sluttet SOK seg i hovedsak til anbefalingene. Fungerende forsvarssjef, Halvor Hansson, gjorde det samme, men han var skeptisk til planens dimensjoner. I et notat den 15. juli 1946 konkluderte han med at "Hvis det av utenrikspolitiske grunner skulle vise seg nødvendig å bygge ut et sterkere forsvar, anbefales det forslag som foreligger fra SOK som et *maksimumsalternativ*" (min uth.). Hanssons viktigste budskap i dette notatet var likevel et ganske annet, nemlig at såvel styrkeoppbygging på Svalbard som militært samstyre var galskap.

Hansson's hovedtese var at det egentlig ville være "urasjonelt fra militært synspunkt å ofre så meget på forsvaret av Svalbard som SOK og Kommisjonens forslag bærer med seg". Han henviste til forsvarssjefens betenkning av 4. juni 1946 om *Forsvarspolitisk grunnlag for gjenreisningen av forsvaret*, hvis budskap var at det neppe ville være mulig å hindre en stormakt i å sette seg fast i Finnmark; militær motstand i Finnmark burde derfor begrenses til et lokalforsvar. "Denne konklusjon gjelder i ennå høyere grad Svalbard", ifølge Hansson. Trass i kullet spilte Svalbard ingen stor rolle i Norges krigshusholdning, og strategisk var øygruppen av ringe verdi. De

stridskrefter som derfor ble satt inn på øygruppen, ville være tapt for forsvaret av fastlandet. Hansson foreslo på denne bakgrunn at de norske forsvarsanstrengelsene begrenset seg til en liten garnison for å markere Norges overhøyhet, samt et lokalt heimevern for lokal sikring av norske gruveanlegg etc.

På den annen side måtte også Hansson ta hensyn til at politikerne hadde talt. Den kurs som var blitt staket ut av den politiske ledelse, hadde brakt Norge i "en tvangssituasjon, som kan nødvendiggjøre en øket militær innsats på øygruppen både i fred og krig", hevdet Hansson. Men skulle man først satse militært, ville Hansson ha foretrukket en ren norsk løsning på Svalbard, selv om det både militært og økonomisk ville måtte svi hardt. Militært samstyre innebar ifølge Hansson en faktisk erkjennelse av at Sovjetunionen hadde en partiell suverenitet på øya. Foruten utenrikspolitiske komplikasjoner ville samstyre også by på store kommandoproblemer. Det gjaldt særlig i Isfjorden, hvor begge nasjoner hadde næringsinteresser og hvor SOK hadde foreslått at begge land anla forsvarsetablisement. Hansson antok videre at Sovjetunionen ville etablere et omfattende nærvær på øygruppen; selv et norsk forsvar fundert på SOKs ambisiøse forslag kunne ikke holde lenge stilt overfor et større angrep. Hvis Sovjetunionen var angriperen, ville de norske anleggene i Isfjorden være særlig utsatt. Det ville i alle tilfelle ta mange år før Norge hadde beredskapsstyrker nok til å kunne realisere SOKs alternativ, fremholdt Hansson.<sup>59</sup>



## **Hovedtrekk i SOKs forslag til norsk-sovjetisk befestning av Svalbard**

### **A. Befestningsanlegg m.v.:**

Kongsfjord (rent norsk avsnitt):

- Kvadehuken: Et batteri med 3 stk. 15 cm kanoner, og et torpedo-batteri;
- Mellom Kap Guissez og Kvadehuken: Minesperringer;
- Ny-Ålesund: Marinehovedstasjon med slipp og lager;
- Luftvern.

Isfjorden (russisk avsnitt med norsk underavsnitt i Adventsfjorden):

- Grønfjorden: Et russisk batteri;
- Adventsfjorden: To norske batterier - ett med 3 stk 76 m/m kanoner, et annet med 3 stk. 15 cm kanoner;
- Luftvern.

Bellsund (rent norsk avsnitt):

- Akseløya: Et batteri med 3 stk. 15 cm kanoner; minesperringer på nord- og sørsiden av øya;
- Sveagruva: Marinestasjon;
- Luftvern.

### **B. Norske styrker:**

- Garnison i fred: ca. 200 mann;
- I krig: ca. 2500 mann, inkl. 500 mann sikringsstyrker (heimevern).

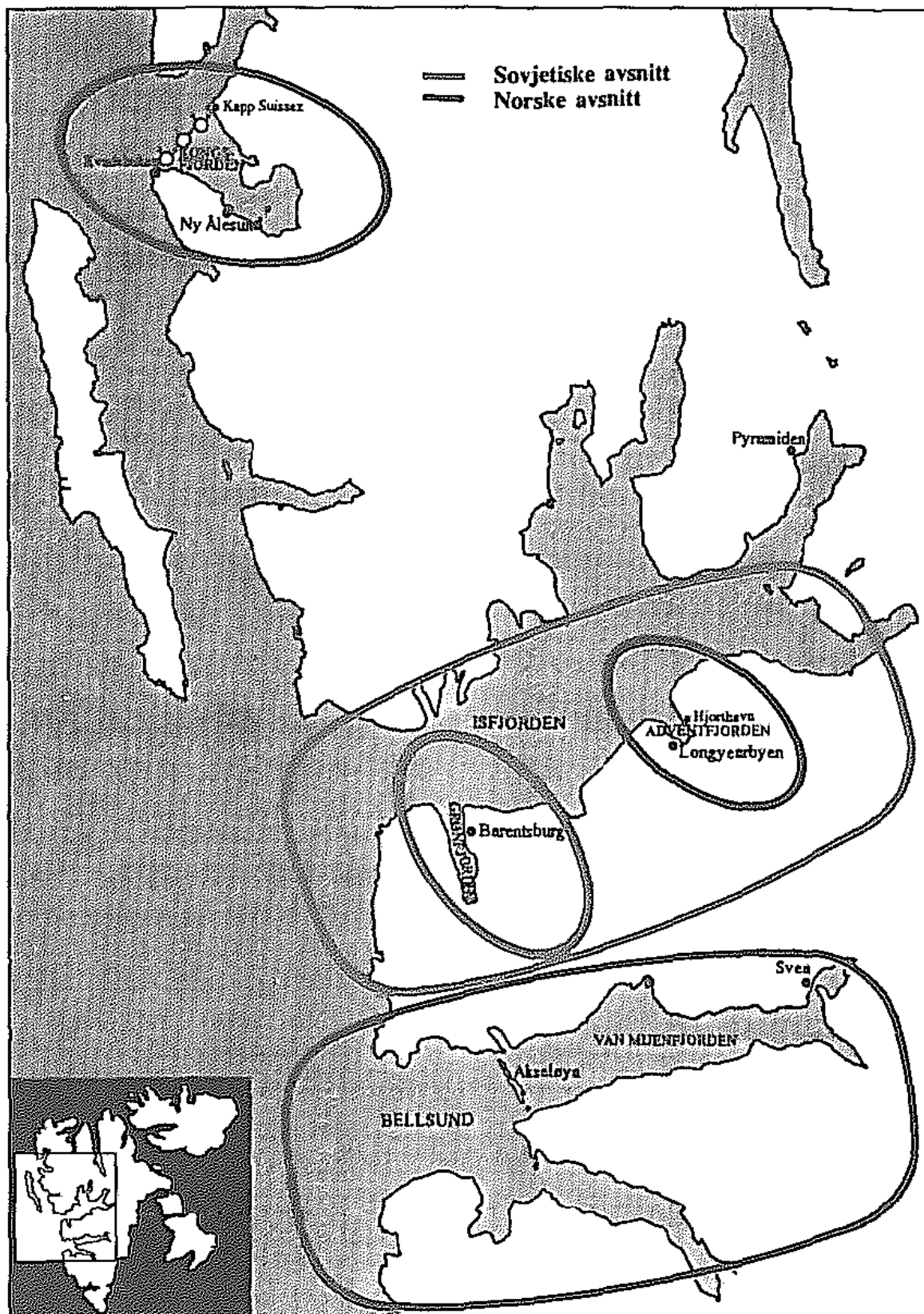
### **C. Fartøyer (i krig):**

- Motortorpedobåter (kun i sommermånedene);
- Ubåter og 2-3 korvetter med hovedbasis på fastlandet.

### **D. Flyplasser:**

- Tilstrekkelig med fremskutte sjøflybaser, som ble sikret ved hjelp av heimevernstyrker. Flyene skulle stasjoneres i Norge.<sup>60</sup>

# Kartskisse av SOKs forslag til norsk-sovjetisk befestning av Svalbard



Hanssons kritikk mot styrkeoppbygging og militært samstyre ble forsterket i et notat fra sjefen for forsvarsstaben, Ole Berg, til forsvarsministeren den 5. oktober 1946. At den kalde krigen nå for alvor begynte å prege de norske posisjoner, fremgår tydelig av dette notatet. Berg tok utgangspunkt i USAs og Sovjetunionens store interesse for nordkalotten. En befestning sammen med russerne kunne i den nye internasjonale situasjonen av vestmaktene "bli oppfattet som en forandring i vår hittil fulgte militærpolitikk og som en forsvarspolitisk tilslutning til Sovjet-Samveldet". Det kunne forverre samvirket vestover, som "vi er sterkt avhengig av ...", fremholdt Berg. Han sluttet seg også til de praktiske innvendinger som var blitt reist mot et militært samstyre. "Sovjet-Samveldet vil som den langt sterkeste kunne tvinge igjennom tiltak som ikke er i samsvar med norske interesser"; her lå ansatser til svært vanskelige kommandoforhold. "Den beste ville være å søke å undgå at Svalbard ble befestet militært. Lar dette ikke seg gjøre, vil det etter Forsvarsstabens mening være gunstigst om man kunne begrense forsvarsanstaltningene til et rent norsk anliggende", fremholdt også Berg.<sup>61</sup>

Det er sannsynlig at den entydige fagmilitære kritikken av den militære samstyre-modellen bidro til å velte prosjektet. Denne norske snuoperasjonen skjedde under inntrykket av den gryende kalde krigen, som endret det internasjonale maktspeillet og med det også Norges og Svalbards internasjonale posisjon. For Norge ble det stadig viktigere å markere sin tilhørighet til vest.

Denne reorienteringen i retning vest medførte likevel ikke at Norge vraket sin ambisjon om å holde stormaktene vekk fra øygruppen; ønsket om å berolige Moskva kom fortsatt til å prege norske tenke- og handlemåte. I et forsøk på å kombinere disse hensyn med ivaretagelse av suverenitetsforpliktelsene gikk Norge nå tilbake til traktaten. Respekt for traktatens hovedbestemmelser måtte være basis for enhver diskusjon med andre makter. Norge la samtidig stor vekt på å holde seg godt innenfor

traktaten. Et klart uttrykk for det var at forsvarsdepartementet våren 1947 besluttet å nedlegge garnisonen på Svalbard fra det tidspunkt tjenestetiden gikk ut for de mannskaper som da var på øygruppen. I et brev til hærens overkommando (HOK) i mai 1947 viste forsvarsminister Hauge til begrensningene som var nedfelt i traktatens artikkel 9. "De ekstraordinære forhold som var til stede i samband med krigen og frigjøringen, kan ikke lenger sies å være til stede, og det naturlige ville derfor være at øygruppen slik som før krigen ikke har militære styrker".<sup>62</sup> Hauge besluttet å vende tilbake til normalsituasjonen, og den lå godt innenfor rammen av traktaten.<sup>63</sup> Garnisonen var på det tidspunkt på 26 mann, og tilbaketrekningen skjedde i juli samme år.

## **1947 - 1953: Mellom Øst og Vest**

Sovjetunionen mislyktes i bestrebelsene på å få til en alminnelig kondominiumsløsning og opplevde at Norge til slutt også gikk tilbake på forslaget om et militært samstyre på Svalbard. Det rokket ikke ved det faktum at den østlige supermakten var den ubestridt sterkeste makt i regionen. Svalbard lå så nær sovjetisk område at russerne hadde de beste forutsetninger for å kontrollere øygruppen rent militært. At russerne hadde sine fotfester på Svalbard og at Svalbard-traktaten var fundert på prinsippet om likebehandling - og dermed i realiteten tenderte i retning av å være et åpent regime - bare understreket russernes muligheter til å befeste og utbygge sine posisjoner her. Den viktigste indre sirkelen i Svalbard-systemet besto derfor fortsatt av Sovjetunionen og Norge.

Den kalde krigen bidro likevel til å nyansere dette maktbildet. Den vestlige oppdemningspolitikken overfor russerne *reflekterte* seg også i nord. I tillegg til Svalbard-systemets indre sirkel oppsto nå en alternativ, overlappende sirkel bestående av Norge og vestmaktene. Dette vestlige engasjementet hadde riktignok en beskjeden tyngde, men det var tilstrekkelig til at Moskva reagerte og til at det slik oppsto ny ufred om øygruppen, noe som igjen primært kom til uttrykk i en strid om fortolkningen av traktaten.

Når vestmaktene ikke grep skikkelig tak i Svalbard, var en viktig grunn til det at Norge ikke ønsket en slik utvikling. Den kombinerte frykten for og avmachten overfor Moskva - primær-trusselen - avlet en sterk norsk vaktksomhet overfor de vest-allierte tiltak (sekundær-trusselen), fordi de kunne bli oppfattet som en provokasjon overfor Moskva. Alt som kunne

ha et militært potensiale ble bedømt som særdeles utfordrende (det sikkerhetspolitiske sporet). Norge gjorde dernest svært lite for å markere eller utdype landets overhøyhet over øygruppen; den norske "non-policy" levde videre (suverenitetssporet).

## Stormaktsspillet i nord

Svalbard ble berørt av den kalde krigen på to ulike måter: For det første i forbindelse med supermaktenes ambisjoner i arktis og kappløpet dem imellom; for det andre som en følge av Norges flukt inn i vestblokken, et forhold som aktualiserte spørsmålet om også Svalbard skulle innlemmes i den vestlige oppdemningspolitikken med front mot russerne. Om dette ble det ufred i forholdet til Moskva.

Stormaktsspillet arktiske dimensjon hadde mange fasetter. En av dem var det økende ambisjonsnivå som preget sovjetisk politikk etter andre verdenskrig, også i nord. Det kom til uttrykk i Molotovs initiativ i Svalbard-spørsmålet på tampen av krigen. Det kom også til uttrykk i russernes mer aktive strategi for å *utelukke* andre makter fra landets nærområder i nord. Sovjetunionen hadde alt i 1926 kodifisert sektor-prinsippet. Etter krigen fulgte russerne opp denne linjen og utdypet den: Øst for sektorlinjen sa Moskva nei; det gjaldt i første omgang bare øyene i arktis, men det fremkom signaler om at kravet også ville innbefatte havområdene. Det klareste uttrykk for dette var det nye sovjetiske dekret av september 1952, hvor det ble fastslått at bl.a. Karahavet, Laptev-havet og det Øst-sibiriske hav var å betrakte som sovjetiske havområder. Sovjetunionen ville søke å håndheve dekretet også militært.

Denne sovjetiske utelukkelsespolitikk i arktis hadde også en militær dimensjon, og gjenspeilte at nordområdene var i ferd med å bli viktig arena i det luftstrategiske kappløpet mellom supermaktene. På vestlig side utviklet det seg en sterk uro for at Sovjetunionen skulle kunne utvikle en interkontinental bombe-

fly-kapasitet, men her overvurderte man Sovjets evner og trolig også hensikter på denne tid.<sup>64</sup> Det forhindret ikke at russerne tidlig på femti-tallet utviklet et visst, om enn beskjedent, potensiale for direkte-slag mot USA, med basis i Kola og de arktiske øyer. Når Sovjetunionen rettet blikket mot nord, skyldtes det likevel først og fremst trusselen fra USA - frykten for at den amerikanske strategiske luftkommandoen skulle iverksette direkte-operasjoner over de nordlige områder, noe som den uomtvistelig var i stand til fra slutten av 1940-årene. I lys av disse strategiske mønstrene tiltok Kola-regionens betydning for tidlig-varsling og forsvar; russerne gjenopprettet i 1948 luftforsvaret (PVO-Strany) som en egen forsvarsgren, bestående av luftartilleri, jagerfly og radar-systemer.<sup>65</sup>

Dette strategiske bildet i nord innebar at Svalbards militærstrategiske *potensiale* økte. På grunn av beskjeden rekkevidde på leveringsmidlene var direkte-operasjoner mellom Sovjetunionen og USA avhengig av mellomliggende baser - av "stepping stones". Øyene i nord var interessante som mulige "hoppesteiner". De ulike øyers potensiale var imidlertid ulikt for de to supermaktene. Vi kan tenke oss en øst/vest-akse i nord: USA var primært interessert i Grønland og Island; lengre mot øst - og Svalbard lå langt mot øst - begrenset USAs interesse seg til å forhindre at russerne klorte seg fast - altså en *denial*-strategi. Men skulle Svalbard falle i russernes hender, ville heller ikke det være noen katastrofe; i tilfelle krig var det endog et sannsynlig alternativ i vestlig forsvarsplanlegging. Russernes kalkyle ble ansett å være speilvendt, og at de dermed tilla Svalbard større betydning. Svalbard lå så nær sovjetisk område at det for Moskva var uhyre viktig å forhindre at vestmaktene satte seg fast der; russerne hadde de beste forutsetninger for å forhindre at det skjedde.

Hvor langt russerne gikk i å inkludere Svalbard i sin utelukkelsespolitikk eller sikkerhetssone vet vi lite om. Vi må begrense oss til enkelte slutninger ut fra generelle mønstre og på

basis av hva de sa og gjorde - noe jeg skal komme tilbake til. Vi må gå ut fra at russerne hadde lite å vinne på å gripe etter baser på Svalbard i fredstid, særlig i lys av de politiske kostnadene forbundet med slike fremstøt. Da hadde øygruppen et langt større potensiale for tidlig-varsling og for meteorologiske formål. Men slike installasjoner kunne også opprettes i krig, hvis russerne kontrollerte øygruppen i en slik situasjon.

I vest anså man at russerne ikke ville ha særlige problemer med å skaffe seg slik kontroll, og at de også gjorde det nødvendige forberedelser for å kunne iverksette slike operasjoner. En illustrasjon på det var at den norske etterretningstjenesten på et tidspunkt fikk tak i russiske karter over Svalbard som var forbausende detaljerte. Russernes gruvevirksomhet, som ble gjenopptatt umiddelbart etter krigen, representerte et betydelig potensiale for maktutøvelse og kontroll, om det skulle bli påkrevet. Kanskje var russerne fornøyd med denne situasjonen, som ga dem handlefrihet til å benytte Svalbard for enklere, operative formål i tilfelle krig, og som samtidig ivaretok en meget viktig målsetting på Svalbard, nemlig behovet for å forhindre at vestmaktene skaffet seg baser eller "facilities" som kunne understøtte offensive operasjoner mot det sovjetiske fedrelandet.

Om *amerikanske* interesser og adferd i nord kan vi uttale oss med større nøyaktighet.<sup>66</sup> Vi kjenner hovedlinjene i den nye amerikanske polarstrategien som vokste frem etter krigen, og det *denial*-perspektiv som kom til å prege USAs Svalbard-politikk. Det er rimelig grunn til å slutte at den gryende kalde krigen og nordområdenes rolle i den fremvoksende luftstrategien bidro til at USA inntok en steilere holdning under Svalbard-krisens avsluttende fase. Frykten for at Sovjetunionen ville kunne bruke øygruppen til offensive operasjoner ble mer iøynefallende. En serie med rykter om storstilte russiske satsninger på Svalbard kom i omløp. Som det het i en studie fra War Department i februar 1949: "In the past there have been various reports that



the Soviet nationals have been developing air fields and guided missile installations on Spitzbergen".<sup>67</sup> De fleste av disse ryktene stammet fra 1947, og de var trolig stimulert av Molotovs nye utspill. Tidlig i 1947 slo det amerikanske flyvåpnet alarm på bakgrunn av en rekke rapporter om russiske aktiviteter på Svalbard. Det ble bl.a. påstått at "A number of landing strips were in the use in or near ADVENTDALEN, SVEAGRUVE, GRØNDALEN, EIDEMBREEN, and LONGYEARBYEN". At Sovjetunionen gjenopptok gruvevirksomheten kunne bli brukt for å rettferdiggjøre bygging og bruk av flyplasser, kanskje også for å kamuflere militære kontingenter i et strategisk betydningsfullt område.<sup>68</sup> I løpet av 1948-49 antydet imidlertid nye opplysninger at ryktene savnet faktisk grunnlag.<sup>69</sup>

Dette endret likevel ikke ved det strategiske potensiale som øygruppen kunne ha for russerne i det arktiske kappløpet, et potensiale som amerikanerne innkalkulerte hele tiden - i større og mindre grad. Hadde nemlig russerne inkorporert Svalbard i sin polarstrategi, ville det skaffet dem betydelige operative gevinster, og samtidig eksponert det amerikanske sårbarhetsproblemet.<sup>70</sup> Det amerikanske War Department fremholdt i februar 1949 at det forelå indikasjoner på at det på Svalbard ville være mulig å opparbeide flere flystriper på 6000 fot; man understreket likevel de klimatiske problemer samt at den praktiske verdien ville være beskjeden for begge stormaktene. Samtidig hadde imidlertid øygruppen også et sjøstrategisk potensiale: Hvis russerne fullt ut kontrollerte Svalbard, fremholdt War Department, kunne de her skaffe seg "limited facilities for interceptor aircraft, radar, and safe haven for Soviet submarines capable of attacking Atlantic shipping during the months June through October of any year".<sup>71</sup>

USA ønsket ikke selv å etablere baser på Svalbard, selv om tanken var fremme i slutten av 1940-årene. Foruten den politiske kostnad forbundet med å utfordre traktaten, ville amerikanske baser på Svalbard være alt for sårbare.<sup>72</sup> Dessuten kunne amerikanerne løse sine basebehov på andre måter.

Hovedlinjen var derfor, som sjefsnemnda fastslo både i 1948 og året etter, å forhindre at russerne fikk tilgang til øygruppen og kunne benytte den som et offensivt springbrett. Det ville i tilfelle øke USAs behov for mer varige baserettigheter på Grønland og Island. Eller som det nasjonale sikkerhetsrådet fremholdt i NSC 28/1 samme høst: "United States security interests in the Spitzbergen Archipelago lie in supporting Norway in maintaining her sovereignty over these islands and preventing their military use by a hostile power". Man erkjente likevel at øygruppen neppe kunne forsvares.<sup>73</sup>

Det som på mange måter gjensto var øygruppens verdi for tidlig-varsling og meteorologi. I alle tilfelle måtte etterretningsgrunnlaget bedres. I denne fasen var den amerikanske flyattasjeen i Oslo meget aktiv med sikte på å skaffe seg kartmateriale over øygruppen. USA var dernest sterkt interessert i å få fotos fra norske flytokter over sovjetiske områder og virksomheter der.<sup>74</sup> Den amerikanske sjefsnemnda tok i 1949 opp spørsmålet om å skaffe seg et bedre, løpende etterretningsgrunnlag om sovjetiske aktiviteter på Svalbard. En mulighet var å avklare med britene om kullselskapet The Scottish Spitsbergen Syndicates kunne benyttes til etterretningsformål.<sup>75</sup>

Intensivering av den kalde krigen og de nye opprustningstiltakene ved inngangen til 50-årene fikk også følger i nord, ikke minst ved at mer kraft ble satt inn for å utvikle polarstrategien. Til en viss grad ble denne nye omdreiningen i den kalde krigen også reflektert i Svalbard-spørsmålet. USAs utgangspunkt forble likevel det samme, nemlig å forhindre at russerne skaffet seg et militært fotfeste på øygruppen. Dette ble fastslått i en ny policystudie, NSC 121, fra det nasjonale sikkerhetsrådet i januar 1952.<sup>76</sup> Men USA understreket samtidig øygruppens potensiale for tidlig-varsling og for meteorologiske formål. Sterkere enn før understreket de også behovet for å overvåke russerne lokalt. Det var på disse områdene at USA utviste størst aktivitet i tilknytning til Svalbard i 1950-årene.

## Norsk Svalbard-politikk mellom Øst og Vest

Når den kalde krigen nådde Svalbard, skyldtes det imidlertid ikke bare det spesifikke arktiske stormaktsbildet. Det skyldtes like mye at Norges flukt inn i Vestblokken aktualiserte spørsmålet om også Svalbard skulle innlemmes i den vestlige oppdemningspolitikken med front mot russerne, eller om Svalbards spesielle status borget for en særløsning. Det ble litt av begge deler, noe som imidlertid var tilstrekkelig til at Moskva reagerte og til at det oppsto ufred om øygruppen. For å fange inn disse spørsmålene, er det mest fruktbart å ta utgangspunkt i endrings- trekk ved norsk utenrikspolitikk generelt og i norsk Svalbard- politikk spesielt.

### *Status quo*

Etter andre verdenskrig var det egentlig bare Norge og Sovjet som så seg tjent med å opprettholde næringsvirksomhet på øygruppen.<sup>77</sup> Norge kom igang igjen ganske tidlig, og produksjonen nådde en foreløpig topp i 1948. Russerne startet opp igjen i Barentsburg, Grumantbyen og Pyramiden, og de var godt i gjenge tidlig i 1950-årene. Da var det ca. 2000 russerne på Svalbard.<sup>78</sup>

I denne fasen fremkom det fra norske myndigheter et ønske om å gripe tak i Svalbard-spørsmålet med større kraft enn tidligere, ikke bare økonomisk, men også politisk og administrativt. Utenriksminister Halvard Lange fremholdt den 24. juni 1947, like etter at krisen var avviklet, at "Slik som situasjonen for tiden er må det ... av flere grunner anses ønskelig at den norske administrasjonen på Svalbard styrkes, ...".<sup>79</sup> Det ble ikke gjort, trass i at sysselmannen til stadighet påpekte behovet for et administrativ krafttak og trass i at det på det verbale plan stadig ble understreket at noe måtte gjøres. Interessen for

øygruppen forble ytterst liten i sentraladministrasjonen. Nå som før tenderte politikken i retning av å gjøre minst mulig. Den norske "non-policy" levde videre. Norge utnyttet heller ikke sin myndighetshjemmel til å definere rammene for russernes virksomhet på Svalbard. Dette forsterket prosessen henimot russisk autonomi lokalt - som en stat i staten (suverenitets-sporet).

Også når det gjaldt det sikkerhetspolitiske sporet gled norske myndigheter i utgangspunktet tilbake til den etablerte linjen. I dette tilfelle skjedde det etter en grundig gjennomtenkning av Svalbard-traktatens status, i lys av hva som nettopp hadde skjedd og på bakgrunn av den situasjon man nå beveget seg inn i. Norske myndigheter så det slik at traktaten langt fra ga Norge noen ideell rettsstilling. I kjølvannet av Sovjets Svalbardutspill ble hele sakskomplekset gjenstand for en bred gjennomgang innad i UD, og den munnet ut en stor utredning sommeren 1947. Embedsmennene understreket at traktaten hadde betydelige svakheter. Ole Berg var enda klarere på dette punkt. Han fremholdt i mars 1948 "... at det er utilfredsstillende at Norges suverenitet over Svalbard er sterkt innskrenket ved alle de særbestemmelser som Svalbardtraktaten inneholder".<sup>80</sup> Tanken om å endre traktaten ble da også drøftet i UD-utredningen. Siktemålet med en slik operasjon måtte være å styrke Svalbard-regimet til Norges fordel. Var det ønskelig å spesifisere under hvilke forutsetninger Norge ville være forpliktet til å gripe inn militært, hvis en stormakt først hadde klort seg fast på Svalbard? Eller burde Norge rett og slett arbeide for å oppheve den militære klausulen, og dermed i prinsippet åpne for militære forsvarstiltak på øygruppen? Ifølge utredningen var en slik opphevelse bl.a. avhengig av om det overhodet var mulig for Norge, eventuelt med alliert hjelp, å forsvare Svalbard i krig. Dersom så ikke var tilfelle, ville det være en fordel å bevare en tilnærmet status quo: Traktaten var i seg selv et instrument for å forhindre militarisering; i den lå et incitament til at traktatmaktene fulgte hverandres militære tilnærmelser på Svalbard

med vaktksomhet; i det lå et element av avskrekking. Utredningen konkluderte med at det ikke ville være mulig å få til en endring av traktaten i norsk favør på noe vesentlig punkt, særlig fordi traktatmaktene vocket hverandre og kunne blokkere endringer med sitt veto. Ihvertfall var det ikke hensiktsmessig med et norsk initiativ. Men skulle traktaten komme under debatt etter invitasjon fra noen av de andre traktatmaktene, ville det på den annen side ikke mangle på norske ønskemål, ble det fremholdt i utredningen.<sup>81</sup>

Målsettingen for Svalbard lå dermed fast, fundert på ønsket om å unngå et stormaktskappløp i nord generelt og om Svalbard spesielt. Foruten traktatens begrensninger og fornemmelsen av avmakt overfor Moskva bunnet denne hovedlinjen i den tanke at Moskva primært var interessert i Nord-Norge, Svalbard og havområdene omkring av rent defensive grunner, nemlig for å unngå at regionen ble brukt som innfallsport mot Sovjetunionen. Norsk og vestlig tilbakeholdenhet skulle derfor borge for at Moskva begrenset sine ambisjoner og sine krav i nord; vestlig aktivisme kunne utfordre Moskva; (koplingen mellom den primære og sekundære trussel).

### *Trussel-bildet*

Denne tanken om lavprofil ble likevel veid mot behovet for å sikre Svalbards integritet og uavhengighet. Denne kalkylen var avhengig av hvor utsatt Svalbard ble ansett for å være. Det bringer meg over til norske myndigheters vurderinger av Svalbards strategiske posisjon.

Norske militære myndigheter ble etter andre verdenskrig sterkt opptatt av polarregionens betydning som luftstrategisk operasjonsarena i det gryende bipolar system. Den strategiske linjen var ennå ikke utformet, fremholdt forsvarsstaben i en utredning i februar 1947, men tendensen pekte i retning av at regionen ville få stor strategisk betydning. Det ville kunne påvirke øygruppens status, "et stort stykke av Norge + Svalbard,

Bjørnøya og Jan Mayen ligger dypt inne i Nordpolskalotten"; "den nettopp påbegynte utvikling her kan føre til at besittelsen av disse områder kan bli av vesentlig strategisk betydning under en konflikt mellom stormaktene". Og man la lakonisk til: "På Svalbard har også russerne allerede sine gruveanlegg".<sup>82</sup> I Norge som i mange andre land var den teknologiske optimismen stor i denne perioden; man ventet raske gjennombrudd på det luftstrategiske området.<sup>83</sup>

Denne betoningen av polarregionens strategiske betydning gjenfinnes i forsvarskommisjonen av 1946, som fremla sin innstilling høsten 1949. Ifølge kommisjonen var russerne åpenbart engstelige for at vestmaktene ville skaffe seg baser på de norske øybesittelsene i nord, "og en kan ikke utelukke at de sovjetiske utspill med sikte på å endre traktaten hang sammen med et ønske om i en gitt situasjon å kunne nytte Svalbard på en måte som tjener Sovjet-Samveldets interesser f.eks. i forbindelse med opprettelse av radarstasjoner". Men kommisjonen understreket også Svalbards begrensede tilgjengelighet, særlig fysisk. Faren for at fremmede makter satte seg fast på øygruppen var av den grunn relativt begrenset; Nord-Norge var mer utsatt.<sup>84</sup> Forsvarsminister Jens Chr. Hauge delte kommisjonens bedømming av Nord-Norges stilling, men han ville likevel ikke helt utelukke fremstøt mot de arktiske øyene. I et P.M. tidlig i april 1948 - på bakgrunn av februar-mars krisen i 1948, presset mot Finland og Tsjekkoslovakia samt ryktene om at Norge sto for tur - fremholdt han at Norge hadde lagt for liten vekt på faren for et isolert væpnet angrep fra Sovjetunionen uten at vestmaktene kom Norge til unnsetning. Blant flere sårbare geografiske punkter trakk han også frem Bjørnøya og Svalbard.<sup>85</sup>

I dette bildet var det ikke uvesentlig at russerne hadde en stor koloni på Svalbard knyttet til kullvirksomheten. Med dette potensiale kunne russerne raskt skaffe seg et militært fotfeste her. Statsminister Einar Gerhardsen uttrykte det slik i samtaler med danske og svenske kollegaer under et møte i

Stockholm den 18. mars 1948: "Russerne har store Arbejdsstyrker deroppe, og vi er os bevidst, at der jo ikke er langt fra Arbejdstøjet til Uniformen". Men han la til at det ikke forelå konkrete sovjetiske utspill som ga grunn til uro.<sup>86</sup>

Men frykten for sovjetiske utspill på Svalbard levde videre, og den skulle dukke opp igjen i interne norske diskusjoner ved ulike anledninger i perioden. Det skjedde mest som en refleks av ytre begivenheter - ikke på grunn av konkrete sovjetiske Svalbard-fremstøt. En slik norsk uro oppsto i februar 1949, etter at norske myndigheter hadde besluttet å gå med i Atlanterhavspakten, men før pakt-garantien formelt var trådt i kraft: Ville russerne utnytte denne mellomfasen til et forkjøpsutspill?<sup>87</sup> Tilsvarende tanker ble luftet i kjølvannet av Korea-krigens utbrudd og etter at Svalbard formelt ble lagt under SACLANT i 1951. Men det ble med relativt løse spekulasjoner. Når de i det hele tatt oppsto, må det sees i lys av det generelle klimaet mellom Øst og Vest, frykten for at russerne kunne utnytte svake punkter samt bristende informasjonstilgang om sovjetiske hensikter og tiltak, i nord og på Svalbard. Enkelte forsøk på å kartlegge virksomheten ble derfor gjort, blant annet i form av flytokter over de sovjetiske gruvesamfunn.<sup>88</sup>

### *Svalbard og vestlig forsvarssamarbeid*

Når Svalbard-spørsmålet kom i bevegelse, skyldtes det ikke noe aktivt norsk ønske om å gjøre noe med Svalbard-spørsmålet. Det skyldtes at norsk utenrikspolitikk kom i bevegelse. Dette skulle komme til å innvirke på det sikkerhetspolitiske sporet knyttet til Svalbard.

Utgangspunktet for norske myndigheter var at Norges vei inn i organisert forsvarssamarbeid, en skandinavisk eller en atlantisk pakt, ikke måtte føre til at Svalbard fullt og helt ble stående på utsiden. Man måtte unngå at en del av kongeriket Norge ble definert som annenrangs - en stilling som det ville være vanskelig å leve med både konstitusjonelt, maktpolitisk og

ikke minst politisk-psykologisk. I de norske kalkylene i 1948-49 la myndighetene en viss vekt på hvilken paktløsning som kunne ivareta Svalbards sikkerhet på beste måte, den skandinaviske eller den atlantiske.

Allerede ved oppnevningen av den skandinaviske forsvarsutredningen i midten av oktober 1948 gjorde svenskene anført av utenriksminister Östen Undén det klart at de ikke ville påta seg noe ansvar for forsvaret av øyene eller "koloniene" i Atlanteren, og dermed heller ikke for Svalbard, Bjørnøya og Jan Mayen. Det ble understreket meget klart av den svenske forsvarsminister da han besøkte Oslo i midten av oktober 1948. Denne linjen ble fulgt opp av den skandinaviske forsvarskomiteen. De interskandinaviske drøftingene konsentrerte seg i stedet om tilgrensende problemer: Skulle en svensk garanti overfor fastlands-Norge (og Danmark) utløses også i det tilfelle at konflikten hadde sitt utspring på disse øyene? Her var det tvil hos juristene som vurderte spørsmålet. Men siden avgrensingsproblemene var så formidable, var den rådende oppfatningen at garantien måtte gjelde ved et slikt tilfelle. Ellers kunne den bli brukt av Sovjetunionen for å sprengte forbundet.<sup>89</sup>

Svalbards stilling ble tatt opp igjen under det første skandinaviske "toppmøtet", som ble avholdt i Karlstad den 5.-6. januar 1949. Både Erlander, Undén og forsvarsminister Allan Vougt betonte at Svalbard måtte holdes utenfor.<sup>90</sup> Forsvarsminister Hauge fremholdt den 5. januar at en slik avvisende holdning talte til fordel for en atlantisk pakt (og aller helst en skandinavisk union innen den atlantiske ramme), fordi den atlantiske løsningen "forebygger isolerade anfall mot Nord-Norge - får med Svalbard, detta är betydande ...". Hauge kom tilbake til spørsmålet dagen etter; igjen etterlyste han en ordning som kunne inkludere Svalbard.<sup>91</sup> Men utsiktene til en oppmykning av de svenske posisjonene fortonte seg nå som svært små. Undén understreket igjen de svenske posisjoner på et møte i socialdemokratiets riksdagsgruppe den 20. januar.



I et forsøk på å finne en modell man kunne leve med, foreslo det såkalte Anker-utvalget i et råtkast til avtale den 21. januar, forut for det andre skandinaviske "topp-møtet" i København, at Norges prinsipale syn burde være å unngå omtale av øygruppen i avtalen. Norsk påtrykk kunne bare fremprovosere en vidtrekkende ansvarsfraskrivelse fra svensk side; kanskje ville svenskene også insistere på at de ikke ville bistå fastlands-Norge hvis konflikten hadde sitt utspring på eller i tilknytning til Svalbard. Utvalget kunne eventuelt tenke seg en tilleggsavtale, eller at man kunne velge svært runde formuleringer. Denne taushetens politikk kunne dernest dempe det indrepolitiske ubehag. Spørsmålet kom likevel opp i København, nå primært på dansk initiativ og med et særlig øye til Grønland. Når det gjaldt Svalbard, sto Sverige fast. I et svensk utkast av 27. januar til en skandinavisk avtale - fremlagt forut for det tredje "toppmøtet", nå i Oslo - ble det i artikkel 11 uttrykkelig fastslått at Svalbard og Jan Mayen ikke skulle med i arrangementet.<sup>92</sup> Problemene forbundet med Svalbard understreket svakhetene ved den skandinaviske modellen, men var likevel ikke avgjørende for det norske veivalg.

Den atlantiske tilknytningen skapte ikke slike problemer. Igjen ble det fra norsk side bedømt som viktig å få til en løsning som innbefattet Svalbard, selv om det fantes røster i Arbeiderpartiet som ikke så noen velsignelse i en slik løsning. Finn Moe var skeptisk til en uttalt garanti på grunn av provokasjonseffekten; det kunne åpne for sovjetisk press og tvinge Norge til å ha betydelige styrker i Finnmark.<sup>93</sup>

Mens Svalbard fortonte seg som en strategisk avkrok for forsvaret av Skandinavia, hadde øygruppen i det minste et visst potensiale i en atlantisk og amerikansk sammenheng. Selv om den norske politiske ledelsen ikke hadde overdrevne forestillinger om vestmaktens evne og vilje til å forsvare øygruppen, gikk man ut fra at USA og Storbritannia ville godta at Svalbard ble med i pakten. Finn Moe tilhørte igjen skeptikernes rekke.

Den norske bedømmingen var i hovedsak riktig, selv om man overvurderte amerikanernes interesse og ikke fullt ut erkjente britenes disengasjement i området. Den britiske sjefsnemnda fremholdt i desember 1948 at den var sterkt i tvil om Svalbard burde inkluderes i en atlantisk pakt.<sup>94</sup> Amerikanerne strakk seg likevel lengre. Utenriksminister Lange tok opp Svalbard-spørsmålet under de avsluttende pakt-sonderingene i Washington i februar 1949, og amerikanerne ga grønt lys.<sup>95</sup> Med det ble paktens garanti utstrakt til også å gjelde Svalbard.

Men det innebar ikke nødvendigvis at USA ville erklære krig for Svalbards sak. Det er symptomatisk for øygruppens stilling som sårbar utpost at man i Washington i februar-mars 1949 høyst uoffisielt luftet tanker om mulige reaksjoner overfor et åpent sovjetisk fremstøt mot Svalbard. En hel katalog av muligheter ble nevnt; men sentrale aktører i Washington vek tilbake for tanken om åpent å erklære krig.<sup>96</sup>

Svalbards formelle innlemmelse i A-pakten representerte likevel bare en begynnelse. Større problemer oppsto i forbindelse med implementeringen, da øygruppen skulle innpasses i fellesforsvaret, i den militære organisasjonen og i forsvarsplanene.

Høsten 1949 begynte A-paktens organisasjon forsiktigvis å ta form. Svalbard ble bedømt å ligge innenfor det maritime krigsteatret. Derfor ble spørsmålet om øygruppens stilling overlatt til The North Atlantic Ocean Regional Planning Group (NAORPG eller Havgruppen - forløper til Atlanterhavskommandoen ACLANT), som hadde sitt sete i Washington. Norge var på dette tidlige stadiet forsiktig med å reise spørsmålet om Svalbards stilling.<sup>97</sup> Utgangspunktet tidlig i 1950 var at mens Jan Mayen ble betraktet å ha en viss strategisk interesse i A-paktsammenheng, ble det antatt at Svalbard hadde beskjedne verdi, unntatt for Norge.<sup>98</sup> Øygruppens stilling ble nå likevel tatt opp til drøfting i forsvarsplanleggingen utover i 1950, ikke minst i forbindelse med utformingen av NAORPGs korttids forsvarsplan. Sett fra norsk side ønsket man å få vurdert tiltak

for å sikre øygruppens integritet inntil den kunne bli okkupert av nasjonale styrker.

Det var likevel etter utbruddet av Korea-krigen i 1950, med reorganiseringen av A-pakten og med prinsipp-beslutningen i desember 1950 om å etablere Atlanterhavskommandoen, at planprosessen kom inn i et mer håndfast leie. Det influerte også på planene for Svalbard, og det avfødte en ny konfrontasjon mellom Norge og Sovjetunionen om øygruppens status. Igjen var mønstret at uoverensstemmelsene ikke skyldtes noe spesiell interesse for Svalbard som sådan, men var en refleks av den kalde krigen og den generelle forsvarsplanlegging og organisasjonsbygging i A-pakten. Tautrekningene skjedde likevel i lys av at det militær-strategiske bildet i nord ved inngangen til 1950-årene ble tilført enkelte nye fasetter, ikke minst det forhold at den generelle vestlige opprustningen førte til et økt vestlig engasjement også i nordområdene, ikke minst luftstrategisk.

Det var innen denne organisatoriske og strategiske rammen at den norske regjeringen i januar 1951 tok sin prinsippbeslutning om å innlemme Svalbard, Bjørnøya og Jan Mayen i den påtenkte Atlanterhavskommandoen.<sup>99</sup> Igjen var hovedmotivet at øygruppen prinsipielt måtte likestilles med fastlandet. Men beslutningen hadde sikkerhetspolitiske implikasjoner: Formelt ble øygruppen med det integrert i alliansens oppdemningsstrategi overfor russerne, og representerte i så måte en potensiell utfordring mot den tradisjonelle ambisjonen om lavprofil (det sikkerhetspolitiske sporet). Russerne fryktet på sin side for militarisering.

Innlemmelsen avfødte få kritiske reaksjoner i den offentlige debatt her hjemme. Men i de interne politiske drøftingene var betenkelighetene større, ikke så mye på grunn av sakens realiteter som på grunn av en frykt for at Moskva kunne komme til å reagere. I sin presentasjon overfor stortinget nevnte regjeringen eksplisitt at Svalbard ville bli innlemmet i den atlantiske kommandoen. Stortinget valgte derimot å tie om det

da saken kom til behandling der: Et parlamentarisk mindretall advarte mot åpen tale av hensyn til Moskva. De fleste skeptikerne bøyde til sist av, men ikke Jacob Friis, en av Arbeiderpartiets "enfant terrible". For å unngå offentlig splid, valgte stortinget å sløyfe referansen til Svalbard.<sup>100</sup>

Denne forsiktige linjen endret likevel ikke ved den realitet at Svalbard nå formelt ble underlagt SACLANTs ansvarsområde. Rent folkerettslig mente Norge å ha sitt på det tørre. Folkerettsjuristen Frede Castberg utredet hjemmelen for forsvarstiltak på øygruppen, og fastslo i utredninger i 1950 og 1951 at hensikten med artikkel 9 var å forhindre at øygruppen ble brukt for militære formål; på det grunnlag var det rettslig sett intet til hinder for at Svalbard ble underlagt SACLANT.

Castberg hevdet også at traktaten ga rom for forsvar av Svalbard med våpen i hånd og for å kunne forberede en slik eventualitet rent praktisk.<sup>101</sup> Når han tok opp dette, skyldtes det at NATO - som ledd i planprosessens indre logikk - hadde grepet fatt i spørsmålet om forsvarstiltak på eller i tilknytning til Svalbard.

### *Norske forsvarstiltak?*

Trass i at Svalbard ble endel av SACLANTs ansvarsområde, ble dette bare i beskjeden grad fulgt opp i form av fysiske allierte forberedelsestiltak allerede i fred.<sup>102</sup> Norge hadde likevel et åpenbart ansvar for Svalbard og for den norske befolkningen der oppe. Man kunne slippe unna betydelige stormaktskomplikasjoner hvis planene ble begrenset til å forberede evakuering av befolkningen, et arbeid som fikk en viss prioritet fra tidlig på 1950-tallet. Tiltakene ble en viktig bit i det norske beredskapsopplegget for Svalbard,<sup>103</sup> og de ble også supplert med enkelte planer og praktiske tiltak på andre avgrensede felter.

Det vanskeligste spørsmålet var likevel om traktaten hjemlet retten til å opprette heimevern på øygruppen og om det ville være hensiktsmessig å gå til et slikt skritt. Tanken hadde

som nevnt vært oppe under Svalbard-krisen, før garnisonen ble trukket tilbake sommeren 1947, men den politiske ledelsen var da mest opptatt av å vende tilbake til det "normale", til en streng etterlevelse av traktatens bokstav.<sup>104</sup> Dette bidro også til at det i de tidlige etterkrigsårene ikke ble utarbeidet noen planer for forsvaret av Svalbard, og følgelig ble det heller ikke avdelt styrker til formålet. Forsvarsminister Jens Christian Hauge viste i januar 1950 til traktatens begrensninger.<sup>105</sup>

I 1950, som en nærmest automatisk følge av den påbegynte forsvarsplanleggingen i A-pakten, ble imidlertid spørsmålet om øygruppens forsvar reist påny. Det ble tidlig klart at denne oppgaven i tilfelle måtte bli et norsk anliggende. I Havgruppens korttids forsvarsplan ble det henstilt til Norge om å opprette et HV på Svalbard. På denne bakgrunn vurderte Norge de rettslige og praktiske aspekter ved saken. Frede Castberg kom til at traktaten ikke sto i veien for å opprette et heimevern på Svalbard, for slik å kunne være forberedt i tilfelle et angrep.<sup>106</sup> Det hensiktsmessige i et slikt tiltak forble imidlertid uavklart inntil høsten 1951, da spørsmålet fikk ny aktualitet i forbindelse med diskusjonene om en evakueringsplan og problemene forbundet med evakuering hvis man innledningsvis ikke skulle kunne bite fra seg. Det var bakgrunnen til at spørsmålet ble drøftet i den militære sjefsnemnda den 1. oktober 1951. I lys av komplikasjonene knyttet til evakuering var det her stemning for å opprette et heimevern. Men fordi saken hadde klare politiske implikasjoner spilte nemnda ballen over til forsvarsstaben, som i et brev til departementet tre dager senere advarte mot å opprette et heimevern. Saken ville kunne få uheldige utenrikspolitiske konsekvenser. Departementet sluttet seg til denne vurderingen; tanken om et heimevern ble droppet nok en gang. Hauge betonte at denne sterkt defensive tilnærmingen nok kunne virke utilfredsstillende; den folkerettslige hjemmelen for å opprette HV var også til stede. Overordnede hensyn tilsa likevel ifølge Hauge at Norge ikke burde introdusere noe militært på Svalbard.<sup>107</sup>

På denne bakgrunn var Norge også på vakt overfor vestlige utspill for å benytte øygruppen til militære formål. Det gjaldt i særlig grad USAs aktive bestrebelser for å skaffe seg et bedre etterretningsbilde av hva russerne foretok seg på Svalbard. I det norske etterretningsmiljøet ble det erkjent at det her var informasjonslakuner, men Norge måtte selv søke å fylle disse hullene.

Det som gjensto som umiddelbare, praktiske tiltak var derfor evakueringsalternativet, kombinert med demolering av anleggene. Man kunne tenkt seg at siden forsvaret av øygruppen primært ble betraktet som et nasjonalt anliggende, kunne norske styrker blitt avdelt for innsats i krig; men norske myndigheter så seg ikke råd til å prioritere denne oppgaven.

Status var dermed at innlemmelsen i ACLANT hadde sikret en potensiell ryggdekning. I tilfelle krig kunne det være en viss mulighet for bistand fra støttemaktene, og en motpart kunne ikke utelukke den mulighet at et angrep ville avføde et vestlig motsvar og en opptrapping av konflikten. På den annen side hadde norske myndigheter bestemt seg for ikke å iverksette eller planlegge substansielle forsvarstiltak. Det skyldtes en fornemmelse av at gevinsten ikke ville stå i forhold til kostnadene i denne tross alt strategiske utkant. Det avspeilte også det norske ønsket om lavprofil og en streng etterlevelse av traktaten. Beslutningen illustrerte i så måte tyngdepunktet i norsk Svalbard-politikk mellom avskrekking og beroligelse overfor Moskva.

### *Uroen for den russiske innflytelse*

Dette ønsket om å holde øygruppen utenfor stormaktspolitikken (det sikkerhetspolitiske sporet) kom også i fortsettelsen til å bli kombinert med den klassiske norske "non-policy" overfor øygruppen (suverenitetssporet) Norge tok ikke selvstendige initiativ for å konsolidere eller utvide det norske handlingsrommet; man tok stilling til andres utspill. Innenfor denne

rammen øyner man likevel tillop til en politikk hvor man forsøkte å bremse den sovjetiske innflytelsen, blant annet ved å sikre en viss vestlig næringsvirksomhet på øygruppen. Til grunn for dette lå en uro for at russerne kunne få en for iøynefallende posisjon lokalt på Svalbard og at dette også ville kunne få sikkerhetspolitiske følger.

De norske posisjoner på det næringsmessige området ble belyst i forbindelse med det britiske Scottish Spitsbergen Syndicates ønske om å selge sine eiendommer på Svalbard. Saken illustrerte samtidig stormaktenes ulike interesser for øygruppen. Selv om det bare var nordmenn og russere som nå drev aktivt på Svalbard, satt det britiske selskapet på betydelige eiendommer. Etter krigen gjorde syndikatet nye forsøk på å selge disse verdiene. Kontakt ble tatt med både norske, britiske, amerikanske og russiske interesser. Saken hadde sikkerhetspolitiske implikasjoner, og selskapet forsøkte å spille på det.

Selskapets fremstøt med sikte på salg - som for alvor kom i gang i 1947 og først ble avsluttet fem år senere - ble drevet meget kraftfullt av Group Capt. C.W.B. Urmston. Briten spilte på vestmaktens antatte militære interesser for øygruppen; han spilte ut det russiske kortet, nemlig salg til russerne hvis vestmaktene var for gjerrige. Saken ble gjenstand for en bred vurdering i alle berørte hovedsteder i vest. USA og Storbritannia konkluderte med at det ikke forelå militær-strategiske grunner som talte for at eiendommene burde holdes på britiske eller amerikanske hender. Syndikatet og dets eiendommer kunne dog benyttes i etterretningsøyemed. Helst så de at nordmennene overtok eiendommene.<sup>108</sup>

Urmstons russerkort ble drøftet i den britiske sjefsnemnda i mars 1951. Siden øygruppen var av ringe strategisk verdi, hadde britene ingen motforestillinger mot salg til russerne. "It was pointed out that there were a number of Russians already in the Islands, and that in the event of an emergency the Russians would not be likely to have much difficulty in assuming complete control of the Islands".<sup>109</sup> Det foreligger

også indikasjoner på at det amerikanske utenriksdepartement ikke ville ha noe å bemerke til at eiendommen ble tilbudt andre kjøpere, det ville i dette tilfelle si russerne.<sup>110</sup>

Hvordan reagerte russerne på Urmstons følere? Den sovjetiske handelsdelegasjonen i London viste interesse, men i følge britiske kilder ville de bare diskutere kjøp under den forutsetning at Urmston "can produce a letter "from H.G.M." saying that they had no objection to this doing so". Foreign Office fant den russiske reaksjonen merkelig, men ga grønt lys for salg til russerne i november 1951.<sup>111</sup> Moskvas reaksjon avdekker et "legalistisk" syn, og faller samtidig inn i et større mønster: Russerne følte seg nå utfordret fra vest og etterstrebet derfor status quo på Svalbard.

Norske myndigheter forble likevel urolig likevel for de russiske hensikter overfor Svalbard. Norge satt riktignok lenge på sidelinjen i denne saken. De fant selskapets prisforlangende langt i overkant av de reelle verdier, men ga samtidig uttrykk for at salg til andre anglo-amerikanske næringsinteresser ville være fordelaktig; det ville sikre et flernasjonalt nærvær på øygruppen.<sup>112</sup> I løpet av 1951 fikk saken likevel en noe større utenrikspolitisk betydning for Norge. To grunner må spesielt nevnes, nemlig Urmstons utnyttelse av russerkortet og - på høsten - de sovjetiske protester og noter mot at Svalbard ble inkludert i SACLANTs ansvarsområde, en kontrovers jeg skal komme tilbake til. Urmston-saken ble forvandlet til storpolitikk.

I en samtale med en representant for selgerne den 4. juni 1951 lot handelsminister Erik Brofoss det skinne gjennom at han "syntes det var nokså usmakelig at selgerne forsøkte å sette prisen opp på det som opplagt måtte være et politisk grunnlag". Brofoss, som var forbauset over at State Department åpenbart skulle ha stilt seg åpen for salg til russerne, anmodet UD om å henlede den amerikanske ambassades oppmerksomhet på saken, "for på den måte å forpurre mulig salg til russerne".<sup>113</sup> Saken ble så gjenstand for diplomatiske meningsutvekslinger utover



høsten 1951, nå også på bakgrunn av de sovjetiske noter. Utenriksråd Rasmus Skylstad fremholdt overfor den britiske Oslo-ambassadør i november 1951 at Norge av politiske grunner mislikte salg til russerne; han antydte at saken burde drøftes med Foreign Office og kanskje også i NATO. Britene fant dette siste forslaget sterkt overdrevet i forhold til sakens betydning, og dessuten uheldig hvis dette kom russerne for øre. Selv om det er mulig at dette norske utspillet også hadde en taktisk side for å sikre eiendommene for en billig penge, lå det en genuin bekymring bak. Utenriksminister Lange fortalte den britiske Oslo-ambassadør i januar 1952 at den norske regjeringen var opptatt av å forhindre at russerne fikk kjøpt selskapets eiendommer. Han førte to argumenter i marken: For det første opinionsvirkningen i kjølvannet av notene; for det andre at russerne kunne få spredt sine interesser på Svalbard. Norske myndigheter innrømmet at øygruppens strategiske betydning var begrenset; verdien var politisk.

I januar 1952 ble det innledet mer seriøse forhandlinger mellom selskapet og norske myndigheter, og disse kontaktene munnet samme sommer ut i salg av selskapets eiendommer til den norske stat.<sup>114</sup>

## De sovjetiske reaksjoner

Vi vet ikke hvor godt informert russerne var om de interne norske overveielsene i Svalbard-saken. Men mye visste de neppe. Når Moskva høsten 1951 fant grunn til å protestere, henviste man ikke til heimevern, men til øygruppens formelle og for offentligheten velkjente innlemmelse i Atlanterhavskommandoen, noe som skjedde tidlig i 1951. Ikke siden 1946 hadde russerne klart markert sine interesser på Svalbard. Reaksjonsmønstret høsten 1951 ga en pekepinn på hvor Moskva sto fem år senere.

Protestene kom mer enn et halvt år etter at de norske myndigheter hadde talt. Det kan tyde på at SACLANT-saken ikke nødvendigvis var det eneste motivet bak utspillene. Men notene demonstrerte at øygruppen var av strategisk verdi for russerne.

Det startet med at utenriksminister Andrej Vysjinsky overleverte førstesekretær Per Vennemoe ved den norske Moskva-ambassaden en note den 15. oktober 1951, hvor russerne klaget over at beslutningen innebar en "tillatelse for paktens væpnede styrker under amerikansk kommando til å treffe militære tiltak i området rundt disse øyer". Russerne var på vakt mot allierte baser på Svalbard. De nye vestlige utspillene stred ifølge russerne mot traktaten. I noten understreket de - på samme måte som i 1944 - Svalbards og Bjørnøyas betydning for Sovjetunionen, både økonomisk, men også strategisk: "Veien ut mot havet i vestlig retning fra Svalbard og Bjørnøya er også av særlig betydning for Sovjet-Samveldet og dets sikkerhet i nord". Nye utspill kom i løpet av høsten: *Pravda* understreket alvoret i situasjonen i en større artikkel den 28. oktober; avisen dvelte både ved den sjøstrategiske dimensjonen og ved øygruppens potensielle luftstrategiske betydning. En ny sovjetisk note ble avlevert den 12. november.<sup>115</sup>

Norge avviste påstanden om at innlemmelsen i SACLANTs ansvarsområde stred mot traktaten; den hjemlet retten til forsvar. På den annen side hadde det "aldri vært på tale å anlegge baser på Svalbard", fremholdt utenriksminister Lange allerede den 16. oktober.<sup>116</sup> Det ble fastholdt og gjentatt utover høsten.

Hvilke motiver ble antatt å ligge til grunn for de sovjetiske utspillene? Her rådet stor uklarhet på norsk og vestlig side. Ulike muligheter, som ikke sto i motstrid til hverandre, ble drøftet: Ville russerne påny reise krav om en revisjon av Svalbard-traktaten? Eller var de først og fremst genuint bekymret for Svalbards status etter innlemmelsen i ACLANT - ønsket de å få avkrefte mistanken om allierte baser på øygruppen? Den mest sannsynlige forklaringen var, ifølge amerikanerne i Oslo,

at russerne ønsket å "forestall any arrangements that might be developed for NATO bases on Norwegian territory, particularly Spitzbergen".<sup>117</sup> Men utspillene kunne etter norsk oppfatning også være ledd i en generell nervekrig med sikte på å svekke samholdet i alliansen og bremse en ytterligere norsk integrasjon i det allierte militære samarbeidet. Spørsmålet ble dernest sett i sammenheng med den greske og tyrkiske inntreden i NATO høsten 1951. På samme tid inngikk USA forsvarsavtaler med Japan og andre asiatiske land. Disse forholdene aktualiserte det russiske innstengningsproblemet nok en gang, og det ble forsterket som følge av USAs nye baseavtaler med Grønland og særlig Island i 1951.

Skal vi først trekke frem en bestemt forklaringsfaktor, synes det fruktbart å legge særlig vekt på nettopp den amerikanske forsvarsavtalen med Island og russernes frykt for at den ville bli fulgt opp med et basearrangement også på Svalbard. Vi har en interessant kilde til belysning av denne koplingen mellom Svalbard og Island: I en samtale med den britiske ambassadøren i Oslo, M.R. Wright, den 27. oktober 1951 uttalte utenriksminister Lange at "the Soviet Government had given the Norwegian Government to understand through the usual channels of the Soviet Embassy in Stockholm that the Soviet Note was really aimed not at Norway but at the United States whom the Soviet Government credited with plans for establishing bases in Spitzbergen as they had done in Iceland". Når dette signalet bør tillegges en viss vekt, skyldes det at denne Stockholms-kanalen og den russiske ambassadør her på denne tiden, Constantin Rodionov, ble ansett som en meget viktig formidlingskanal ut fra Kreml.<sup>118</sup>

Lenger kom man egentlig ikke i å etterspore motiver. Det norske beslutningsmiljøet valgte å beholde alle fortolkningsopsjoner åpne utover høsten 1951. Usikkerheten om hensikter førte også til at man umiddelbart ikke fullt og helt utelukket muligheten for fysiske sovjetiske fremstøt mot øygruppen.<sup>119</sup> Etter et par uker ble imidlertid aktørene stadig mer opptatt av

forskjeller enn av likheter sammenholdt med utspillene i 1944-46. Det ble særlig betont at mens russerne den gangen underkjente traktaten og krevde revisjon, så påberopte de seg nå traktaten. Russerne hadde snudd, et vitnemål om at det for dem var viktigere å forsvare de etablerte posisjoner enn å skaffe seg nye. Saken ebbet så ut i løpet av november 1951.

## **Avslutning**

Jeg har i denne studien tatt for meg Svalbards rolle i norsk og internasjonal politikk i perioden fra 1870-årene og til inngangen av 1950-tallet - fra det tidspunkt da spørsmålet om Svalbards internasjonale stilling ble satt på den politiske dagsorden og frem til det stadium da øygruppen var blitt innpasset i etterkrigstidens bipolære maktsystem.

Jeg har pekt på særlig tre aspekter ved Svalbardspørsmålet, som på hver sin måte bidro til å forme øygruppens skjebne: Det internasjonale maktspillet, folkeretten og den norske Svalbard-politikken. Jeg har drøftet *norsk politikk* med utgangspunkt i hva jeg har kalt to hovedlinjer i norsk Svalbard-politikk: For det første det sikkerhetspolitiske sporet med vekt på å holde øygruppen utenfor stormaktspolitikken; for det andre suverenitetssporet, hvor man kan øyne to faser: Den første dekker perioden frem til overtakelsen i 1920-25. Norge var i denne perioden en aktiv pådriver med sikte på å råde bot på lovløsheten og for å etablere en rettstilstand på Svalbard. Bak denne linjen lå imidlertid en stadig sterkere ikke-uttalt ambisjon om å overta øygruppen, et mål fundert på nasjonal selvhevdelse og drevet frem av aktivistiske lobbyister. I den andre fasen antok norsk politikk karakteren av en "non-policy": Så snart Norge hadde skaffet seg overhøyhet over Svalbard, fortapte interessen seg. Norge gjorde selv lite for å sikre suvereniteten. Norsk politikk bestod mest i å reagere på andres utspill.

Jeg har også dvelt ved gjeldende oppfatninger av *folkeretten*, som på sin spesielle måte bidro til å forme Svalbards skjebne. Gjeldende folkerettslige normer bidro til at øygruppen ble definert som *terra nullius* før 1920, og ga Svalbard-traktatens spesielle form i 1920.

Det er likevel Svalbards rolle i *stormaktsspillet* som har stått i sentrum i denne studien. Jeg har søkt å skissere hvilke stater som generelt deltok i spillet om Svalbard - i Svalbard-systemet - i de forskjellige tidsepokene, og jeg søkt å innfange hvilke land som inngikk i den indre sirkelen, og som - ihvertfall i perioder - utgjorde et Svalbard-regime. Jeg har fulgt den stormaktpolitiske utviklingen i Svalbard-saken fra slutten av forrige århundre og frem til øygruppens formelle innlemmelse i NATO rundt 1950. Jeg har dvelt ved at dette ikke ble ledsaget av substansielle forsvarstiltak. Sett under ett innebar dette at Svalbard aldri ble innpasset i kald krig-strukturen fullt og helt. Om Norge generelt ble betraktet som en avviker i NATO-klassen, så var dette desto mer iøynefallende når det gjaldt Svalbard. Øygruppen forble i gråsonen mellom Øst og Vest. Øygruppen var norsk, men de maktpolitiske realiteter medførte at det her ble tatt særlige hensyn til Moskva.

## Noter

Den første versjon av dette arbeidet ble fremlagt på sesjonen "Nordkalotten i det sikkerhetspolitiske spillet", under det nordiske historikermøtet i Umeå i dagene 15.-19. juni 1991. Den siste delen av fremstillingen bygger på mitt arbeid, "Svalbard mellom Øst og Vest, kald krig og lavspenning i nord 1947-1953", Forsvarsstudier (nr. 4, 1987). I dette andre opplag av utgaven er det foretatt enkelte endringer.

Jeg vil takke Olav Riste, Tom Kristiansen og Sven G. Holtmark for nyttige kommentarer til en tidligere versjon.

1. Mye er skrevet om Svalbard, og jeg har trukket veksler på mye av denne litteraturen. I denne fremstillingen vises imidlertid bare til enkelte standardarbeider. Jeg har dessuten benyttet meg av Utenriksdepartementetsarkiv. Særlig for de første tiårene har jeg ikke alltid oppgitt UD-referansene da fremstillingen her mer er å betrakte som en oversikt.
2. De ulike subnasjonale aktører står sentralt i Willy Østreng, *Økonomi og politisk suverenitet, Interessespillet om Svalbards politiske status*, (Universitetsforlaget, Oslo, Bergen, Tromsø, 1974).
3. Se John Sanness, "Svensk mønster for norsk alliansefrihet?", *Internasjonal Politikk*, (nr. 4, 1977), ss. 593 fg. Perspektivet "den indre trussel" er utviklet i Rolf Tamnes, *Svensk og finsk reaksjon på Tsjekkoslovakia-krisen 1968, sikkerhetspolitiske utfordringer og muligheter*, (Hovedoppgave i historie, høsten 1978, Universitetet i Oslo), s. 2, jfr. ss. 12-15.
4. Nancy Fogelson, "The Tip of the Iceberg: The United States and International Rivalry for the Arctic, 1900-25", *Diplomatic History*, (bd. 9. nr. 2, våren 1985), s. 138.
5. Denne russiske mistenksomheten kom klart til uttrykk da tyske ekspedisjoner drog til Bjørnøya i 1898-99 og erklærte en vesentlig del av øya som annektert av Tyskland. Sommeren 1899 sendte russerne krysseren *Svetlana* til Bjørnøya, både for å undersøke de tyske hensikter, men også for å heise russisk

handelsflagg på de steder hvor det kunne påvises spor etter russiske etablissementer. Episoden ledet til diplomatiske meningsutvekslinger mellom de to land. (Mathisen, *Svalbard i internasjonal politikk*, s. 25 fg; Elen C. Singh, *The Spitsbergen(Svalbard) Question: United States Foreign Policy, 1907-1935*, (Universitetsforlaget, Oslo, Bergen, Tromsø, 1980), ss. 24-25).

6. Se bl.a. Trygve Mathisen, *Svalbard i internasjonalpolitikk 1871-1925*, (Oslo, 1951).

7. Love Kellberg, *Bidrag till Spetsbergtraktatens stillblivelsehistoria (ur svenska diplomatiska arkiv)*, stensil, 1980, s. 4.

8. Fogelson, *Diplomatic History*, ss. 139-40; Finn Sollie og Willy Østreng, "Betydningen av Svalbard-traktatens artikkel 9 i relasjon til den militærstrategiske utvikling i Barentshav-Svalbard-området", *InternasjonalPolitikk*, (nr. 4, oktober-desember 1977), ss. 656-58.

9. Kellberg, s. 9 fg, s. 96.

10. Derfor antydet russerne i 1907 at saken ble stilt i bero inntil man fikk avklart Norges utenrikspolitiske plassering i forbindelse med forhandlingene om en avløsningsavtale til November-traktaten av 1855, som i 1907 munnet ut i Integritetstraktaten. Russernes forsøk på å kople Svalbard til andre problemområder skulle dukke opp igjen senere.

11. Singh, *The Spitsbergen(Svalbard) Question: United States Foreign Policy, 1907-1935*, s. 67.

12. Singh, s. 86.

13. Singh, ss. 54, 65.

14. Singh, s. 65.

15. Kellberg, *Bidrag till Spetsbergtraktatens stillblivelsehistoria*, s. 43.

16. Singh, *The Spitsbergen(Svalbard) Question*, ss. 81, 89-90, 132; Fogelson, *Diplomatic History*, ss. 140-41.

17. Ikke alle ville gå så langt som USA i å knesette prinsippet om suverenitet. Både Sverige, Nederland og Storbritannia argumenterte for en mandat-løsning, hvilket innebar at Norge ville få forvaltningsansvaret for øygruppen på vegne av Folkeforbundet. Ifølge britene ville en mandat-løsning ikke bare sikre næringsmessig likebehandling, men også gi Norge en viss avlastning under vanskelige internasjonale situasjoner. Dette prinsippet ble ikke godtatt i Svalbard-kommisjonen, som gikk inn for at suvereniteten ble overdratt til Norge. Kommisjonen la avgjørende vekt på at Folkeforbundet allerede var overforpliktet. Det var også dem som fryktet at en permanent mandatkommissjon, med stormaktsrepresentasjon, kunne åpne for aktiv inngripen i Svalbard-



spørsmålet, og at et slikt organ kunne bidra til å trekke øygruppen inn i stormaktspolitikken. (Mathisen, *Svalbard i Internasjonal Politikk*, s. 212).

18. *Stortingstidende*, 1924, s. 2741.

19. Denne prosessen er beskrevet i Willy Østreng, *Det politiske Svalbard, Hvem har rettigheter på Svalbard?* (Gyldendal, Oslo, 1975); mye av informasjonen omkring administrative og økonomiske forhold knyttet til Svalbard som er benyttet i det følgende er hentet fra denne boken.

20. Mathisen, s. 236.

21. Traktatens status og behovet for justeringer ble gjenstand for grundige utredninger i UD i 1947, i kjølvannet av Svalbard-krisen, (jfr. "P.M. Svalbardtraktaten av 9. februar 1920 - Bør traktaten revideres?", 2. politiske kontor, 10. juni 1947). Norges inntreden i NATO og øygruppens innlemmelse i ACLANT avfødte et mer direkte behov for å gjennomtenke forpliktelser og begrensninger knyttet til traktaten. Som jeg skal komme tilbake til, utredet Frede Castberg hjemmelen for en slik tilslutning. Folkerettseksperten fastslo i 1950-51 at hensikten med artikkel 9 var å forhindre at øygruppen ble brukt i krig. Man hadde rett til å forsvare seg - f.eks. i form av heimevern eller ved at man på annen måte utdannet nordmennene der til forsvar mot angrep på øygruppen. Jfr. Frede Castbergs to P.M.: "Forsvaret av Svalbard", av 11. oktober 1950, og "Atlantehavspaktens kommandosystem og Svalbardtraktaten", datert 15. november 1951; se også Willy Østreng, *Traktatfortolkning og nasjonale interesser: Svalbardtraktaten av 9. februar 1920*, (Fridtjof Nansen Stiftelsen på Polhøgda. N:027, februar 1982); *Stortingsmelding*, nr. 39, 1974-75, s. 9; Kjell Eliassen, *Aftenposten* 20. august 1976.

22. Det gjaldt tysk ubåt-aktivitet i området; det gjaldt den vestlige Sibir-ekspedisjonen i 1918-20. Jfr. W.D. Leibold, *America's Siberian Expedition, 1918-1920*, (Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kan., 1981); B.S. Beals, *Coalition Warfare during Allied Intervention in North Russia, 1918-1919*, (Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kan., 1981).

23. Områder som alt var i andre lands besittelse falt utenfor. Jfr. Gustav Smedal, "Acquisition of Sovereignty over Polar Areas", i *Skrifter om Svalbard og Ishavet*, (nr. 36, Oslo 1931); E.J. Dosman, (red.), *The Arctic Question*, (Toronto, Oxford University Press, 1976).

24. Egil Danielsen, *Norge-Sovjetunionen, Norges utenrikspolitikk overfor Sovjetunionen 1917-1940*, (Universitetsforlaget, 1964), ss. 115 fg.; Fogelson, *Diplomatic History*, s. 141; Mathisen, *Svalbard i Internasjonal Politikk*, s. 251 fg.

25. Hovedsaklig basert på Østreng, *Det politiske Svalbard*.
26. Utenriksdepartementets arkiv, Urbye til UD, 9. mai 1932, Spm. om anerkjennelse av konsularagent for Sovjetunionen på Svalbard.
27. UD, H-2G 1/37, jnr. 15031 1937 II.
28. UD, 36.6/10a, bd. 1, jnr. 11484/41, notat av Lie 18. juli 1941.
29. Mye er etter hvert skrevet om krigsårenes Svalbard. Spørsmålet er f.eks. behandlet på ulike steder i Olav Riste, *'London-regjeringa', bd. I-II*, (Samlaget, Oslo 1973 og 1979); Eystein Fjærli, *Krigens Svalbard*, (Gyldendal, Oslo, 1979); E.A. Steen, *Marinens operasjoner i arktiske farvann og i Island, på Gronland, Jan Mayen og Svalbard*, i serien *Norges sjøkrig 1940-1945, bd. VII*, (Oslo 1960); Sven G. Holtsmark, *Mellom "russerfrykt" og "brobygging", Sovjetunionen i norsk utenrikspolitikk, 1940-1945*, (Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, høsten 1988); utgitt i en kortere versjon som *Forsvarsstudier*, (nr. 5, 1988).
30. UD, 36.6/10a bd. 1, jnr. 11865/41, Lie-notat etter samtale med Ivan Majskij, 24. juli 1941.
31. UD, 36.6/10a, bd. 1, jnr. 14178/41, R.B.S-notat av 13. august, om møte dagen før hos Eden med norske, sovjetiske og britiske representanter om Svalbard.
32. UD, 36.6/10a, bd. 1, jnr. 11348, notat av Lie 17. juli 1941.
33. Riste, *'London-regjeringa', bd. I*, ss. 134-37; Fjærli, *Krigens Svalbard*.
34. Fjærli, *Krigens Svalbard*.
35. UD, 36.6/10a, bd. 2, håndskrevet P.M. av Rolf Andvord, møte i Kreml den 12. november 1944.
36. UD, 36.6/10a, bd. 4, udatert P.M. om Svalbard.
37. UD, 36.6/10a bd. 1, jnr. 29436/44 og 29347/44, Andvord-samtale med Molotov 29. desember 1944, melding til London datert 2. januar 1945.
38. Olav Riste, "Svalbard-krisen 1944-1945", i Olav Riste, (red.), *Forsvarsstudier 1981*, (Tanum-Norli, Oslo, 1982); Knut Einar Eriksen, "Svalbard 1944-47 - et brennpunkt i øst-vest-rivaliseringen", *Internasjonal Politikk*, (nr. 1, januar-mars 1976).
39. UD, 36.6/10a, bd. 3, jnr. 07091/46, Andvord til utenriksministeren, 23. februar 1946.
40. Eriksen, *Internasjonal Politikk*, (nr. 1, januar-mars 1976), s. 130.

41. Nils Morten Udgaard, *Great Power Politics and Norwegian Foreign Policy, A Study of Norway's Foreign Relations, November 1940-February 1948*, (Universitetsforlaget, Oslo, 1973), ss. 198-99.
42. Se bl.a. Riste, *Forsvarsstudier*1987; *Dagbladet*, 23. mai 1987.
43. Elliot V. Converse III, *United States Plans for a Postwar Overseas Military Base System, 1942-1948*, (PH.D., Princeton University, 1984), s. 152; Eriksen, *Internasjonal Politikk*, (nr. 1, januar-mars 1976), ss. 120-21; Geir Lundestad, *America, Scandinavia, and the Cold War 1945-1949*, (Universitetsforlaget, Oslo-Bergen-Tromsø, 1980), ss. 67-69.
44. Knut Einar Eriksen & Magne Skodvin, "Storbritannia, NATO og et skandinavisk forbund", *Internasjonal Politikk*, (nr. 3, januar-februar 1981), s. 441; Riste, *'London-regjeringa'*, bd. II, s. 324; Riste, *Forsvarsstudier*1981, s. 24; Eriksen, *Internasjonal Politikk*, (nr. 1, januar-mars 1976), s. 125.
45. Lundestad, *America, Scandinavia and the Cold War*, ss. 72-73.
46. Naval Historical Center, Operational Archives, Washington, D.C., Plans Division, 1948, boks 245, EF-50, Norway, kvartalsrapport, militær oversikt fra Oslo.
47. Eriksen & Skodvin, *Internasjonal Politikk*, (nr. 3, januar-februar 1981), s. 466.
48. I tillegg til arbeidene som er omtalt overfor, finnes den mest dyptpøyende gjennomgangen i Knut Einar Eriksen, "Svalbardspørsmålet fra krig til kald krig", Trond Bergh og Helge Ø. Pharo (reds.), *Historiker og Veileder, Festskrift til Jakob Sverdrup*, (Tiden, Oslo, 1989).
49. Statsministeren advarte mot Lies Sovjet-reise. Personlige motsetninger spilte inn, men også en frykt for at Lie i Moskva "ville møte krav som kan komme til å forbitre gleden og lykken over å være kommet så høyt til hest som en offisiell reiseambassadør til 'kamerat Stalin'", som han uttrykte det. (Johan Nygaardsvold, *Norge i krig, London 1940-1945*, (Tiden, Oslo, 1983), s. 160.
50. Universitetsbiblioteket(UB), Arne Ordings dagbok, 28. desember 1946; 31. januar, 17. februar, 28. mars - og 1. mars 1947, hvor han refererer til statsminister Gerhardsens uro for en slik supermaktsforståelse.
51. Arnold Ræstad skrev i desember 1944 at dersom USA etter krigen oppga sine baser på Grønland og i Island ville noen av de argumenter som ble anført fra russisk side falle bort. Og omvendt at sovjetiske krav ville føre til at USA og Storbritannia opprettholdt sine nåværende arktiske baser og at det eventuelt banet vei for baser i Norge. (UD, 36.6/10a, bd. 2, A. Ræstad, fortrolige bemerkninger, London, 5. desember 1944); Lange understreket i en samtale med

USAs ambassadør Charles U. Bay i januar 1947 at det var sannsynlig at russerne så en sammenheng mellom Grønland/Island- og Svalbard-spørsmålet. (UD, 36.6/10a, bd. 4, 001443, P.M. av Lange, 11. januar 1947, basert på samtale med Bay; Storbritannias utenriksminister Ernest Bevin fremholdt overfor Lange i september 1946 at hvis han bare kunne få amerikanerne til å holde seg vekk fra Island, trodde han ikke russerne ville gjøre alvor av sitt krav om fellesbaser på Svalbard, og han ville igjen snakke med utenriksminister Byrnes om saken. Bevin hadde helt fra begynnelsen advart mot amerikanske basekrav på Island, jfr. tilsvarende amerikanske følere på Azorene. (UD, 36.6/10a bd 3, notat datert 4. september 1946, samtale med Bevin) Se også bd. 3, 10293/46, Andvord fra Moskva, 8. mars 1946; bd. 3, Rolf Andersen, 8. juli 1946.

52. Steen, *Marinens operasjoner i arktiske farvann og i Island, på Grønland, Jan Mayen og Svalbard*, s. 316.

53. FOs arkiv, jnr. H.88/46, H. Hansson til FD, 4. mai 1946; H.101/46, 27. mai 1946, Hansson til SOK; H.102/46, Hansson til SOK, 5. juni 1946.

54. Ordings dagbok, 1. mars 1947.

55. Ordings dagbok, 10. desember 1946.

56. FO, jnr. H. 1528/45, Otto Ruge til sjef SOK, 4. september 1945.

57. FD, H-260 Svalbard, jnr. FO H-149/46, notat av H. Hansson, 15. juli 1946, vedlegg til H. Hansson til FDs sjef, 27. juli 1946.

58. FD, H-260 Svalbard, jnr. H-907/48, nr. 3, notat av N. Stansborg til sjefen for Luftforsvaret, datert 24. september 1946, med vedlegg av Lt. Smaaland og påskrift av Øen.

59. FD, H-260 Svalbard, notat av H. Hansson, 15. juli 1946, vedlegg til H. Hansson til FDs sjef, 27. juli 1946.

60. FD, H-260 Svalbard, vedlegg til H. Hansson til FDs sjef, 27. juli 1946.

61. FD, H-260 Svalbard, notat av Berg til Forsvarsdepartementets sjef, 5. oktober 1946, Fst. jnr. H-149/46.

62. FD, H-260/2, avviklingen av garnisonen på Svalbard, Hauge til HOK, 23. mai 1947, FD, jnr. H-77/47.

63. *Stortingstidende*, 1947, ss. 1160-61.

64. Rolf Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, (Ad Notam Forlag, Oslo, 1991), ss. 46, 96-99.

65. Også på sjøsiden utviklet Vestmaktene en betydelig evne til å gjennomføre operasjoner mot sovjetisk område i nord. Ikke minst faren for vestlige hangarskipsoperasjoner ble viet stadig mer oppmerksomhet på sovjetisk side. Utviklingen av Kola-basene må sees i dette lys, men trolig også ut fra det perspektiv at Sovjet ønsket en mer potent sjøgående flåte. Nordflåten med basis i Polyarny, som formelt ble opprettet i 1937 på grunnlag av den nordlige flotiljens organisasjon og fartøyer, var etter krigen klart mindre enn Østersjøflåten. Men nå kom historiens erfaringer og geostrategien inn med sin fulle tyngde: Som Molotov hadde hamret fast overfor nordmennene i 1944 var det bare fra Kola at russerne kunne komme ut i åpen sjø relativt uhindret. Dette er den viktigste årsaken til Nordflåtens fremvekst. Men det tok tid, lengre tid enn hva Vestmaktene estimerte i etterkrigstidens første tiår.

Det var særlig på ubåtsiden at Nordflåten lenge utmerket seg. Ennå i 1947 var Østersjøflåten den klart dominerende med 71 ubåter, hvorav 29 havgående; Nordflåten var omtrent halvparten så stor med i alt 33 fartøyer, herunder 16 havgående. På slutten av det neste tiår var Nordflåten blitt størst i kvantitet. I 1959 var 109 ubåter basert på Kola, seks flere enn i Østersjøen. Det store kvalitative spranget kom likevel i løpet av 60-tallet da Nordflåten ble krumtappen i oppbyggingen av en ubåtbasert strategisk styrke (SSBN/SLBM) og en havgående flåte. (Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, ss. 55, 106, 202).

66. Se bl.a. Rolf Tamnes, "Svalbard mellom Øst og Vest, Kald krig og lavspenning i nord 1947-1953", *Forsvarsstudier*,(nr. 4, 1987).

67. National Archives (NA), Modern Military Branch (MMB), RG 319, P&O-091 Russia (section 2)(cases 21), memorandum "U.S. Action With Reference to Soviet Military Occupation of Spitzbergen", 25. februar 1949, med kommentarer.

68. NA, MR, RG 341, entry 214, No. 2-200 through 2-299, McDonald, 3. juni 1947; No. 2-500 through 2-599, F.R. Partridge, 27. oktober 1947. Se også Lundestad, *America, Scandinavia and the Cold War*, s. 76.

69. NA, MR, RG 341, entry 214, No. 2-7200 through 2-7299, B.N. Moore, 9. mai 1949.

70. Lundestad, *America, Scandinavia and the Cold War*, s. 72-73.

71. National Archives (NA), Modern Military Branch (MMB), RG 319, P&O-091 Russia (section 2)(cases 21), memorandum "U.S. Action With Reference to Soviet Military Occupation of Spitzbergen", 25. februar 1949, med kommentarer.

72. NA, MR, RG 341, entry 214, No. 2-400 through 2-499, "An Introduction to Topographical Intelligence", vedlegg til WM. L. Ritchie, 14. oktober 1947.

73. *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1948, bd. IV, ss. 98-99; *FRUS*, 1948, bd. III, s. 234; NA, MMB, RG 330, OSD, CD 21-1-21, JCS 570/120 av 16. april 1949, memorandum vedrørende internasjonale basebehov; NA, MMB, RG 319 Army P&O, JCS 1443/16, 25. august 1949, "U.S. Strategic and intelligence requirements in Spitzbergen"; jfr. også JCS 1443/18 av 18. november 1949.

74. Jfr. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, s. 52.

75. NA, MMB, RG 330 OSD, CD 21-1-21, JCS 570/120 av 16. april 1949, memorandum vedrørende internasjonale basebehov; NA, MMB, RG 319 Army P&O, JCS 1443/16, 25. august 1949, "U.S. Strategic and intelligence requirements in Spitzbergen"; jfr. også JCS 1443/18 av 18. november 1949.

76. *FRUS*, 1952-1954, bd. VI, s. 1759, godkjent av President Truman 17. januar 1952. Britene forble relativt uinteresserte i Svalbard. (Se Public Record Office (PRO), DEFE 4/40, COS (51)41, 6. min., møte i den britiske sjefsnemnda den 5. mars 1951).

77. Riktignok fantes ennå en britisk grunneier på øygruppen, nemlig The Scottish Spitsbergen Syndicate Ltd. Selskapet eide et betydelig område, men det ga ikke fortjeneste og meget tidlig etter krigen ble interessene utbudt til salg. Det skal jeg komme tilbake til.

78. Molotov hadde høsten 1944 lagt en viss vekt på Svalbard-kullenes betydning i den nord-russiske økonomien. Russerne kom tilbake til det også senere, f.eks. i en *Tass*-artikkel den 15. januar 1947. Svalbard-kullenes totale betydning må likevel ikke overdramatiseres, ikke minst i lys av utviklingen av det store kullfeltet i Petsjora.

79. UD, 36.6/10a, bd. 5, jnr. 0022860, Lange til HD, 24. juni 1947.

80. FD, H-260, vedlegg til Hauge til UD, 20. mars 1948.

81. UD, "P.M. Svalbard-traktaten av 9. februar 1920 - Bør traktaten revideres?" 2. politiske kontor, 10. juni 1947, ss. 48 og 77.

82. Forsvarsdepartementet - FD, FK 5/15, doss. utenrikspolitikk, krigspolitikk, Forsvarsstaben, "Betragtning over Norges militærpolitiske stilling som grunnlag for vår forsvarsorganisasjon", 15. februar 1947, ss. 9 og 11.

83. Den amerikanske Finletter-kommisjonen av januar 1948 - "Survival in the Air Age" - bidro til å forsterke denne optimismen, herunder Norges plass i en "guided missile warfare". (Jfr. *FRUS*, 1948, bd. III, ss. 24-25).

84. *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946*, del 1, oktober 1949, ss. 24, 40.

85. Haakon Lie, *Skjebneår 1945-1950*, (Tiden Norsk Forlag 1985), ss. 284-86.

86. Arbejderbevegelsens Bibliotek og Arkiv, Kbh., Hedtofts kommentarer til statsminister-møtet den 18. mars 1948.
87. Se f.eks. Ordings dagbok, 19. mars 1949.
88. Jfr. Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North*, s. 52.
89. Sider ved disse spørsmålene er omtalt hos Magne Skodvin, *Norden eller NATO?*, (Universitetsforlaget, 1971), ss. 235-36, 251.
90. Ordings dagbok, 7. januar 1949.
91. Riksarkivet, Stockholm, Allan Vougts arkiv, Vougts notater fra Karlstad-møtet 5-6. januar 1949.
92. Arbetarrörelsens arkiv og bibliotek, Sth., soc.dem. riksdags-gruppens arkiv, AA, prot. SAP riksdagsgruppens møte 20. januar 1949; jfr. utkast til avtale datert 27. januar, i samme arkiv.
93. Arbeiderbevegelsens Arkiv, Oslo, Finn Moe, boks 9, nedrustningsspørsmål, A-pakten, 1948, notat, våren 1948.
94. Eriksen & Skodvin, *Internasjonal Politikk*, (nr. 3, juli-september. 1981), s. 494.
95. Skodvin, *Norden eller NATO?*, s. 331.
96. NA, MMB, RG 319, P&O-091 Russia (section 2)(cases 21), memorandum "U.S. Action With Reference to Soviet Military Occupation of Spitzbergen", 25. februar 1949.
97. UD, 25.2/72R, jnr. 32325, Hauge til admiral Jackobsen, 4. november 1949.
98. UD, 25.2/72R, 001472 (FD H-jnr 98/50), Hauge til UD, 16. januar 1950.
99. *Stortingsproposisjon*, nr. 20, 1951, ss. 4-5.
100. Johan Kr. Meyer, *NATO, opposisjonen og den sikkerhetspolitiske debatt i Norge 1949-1953*, (Hovedoppgave i historie universitetet i Bergen, våren 1987), s. 97.
101. Sollie og Østreng, *Internasjonal Politikk*, (nr. 4, oktober-desember 1977), ss. 666, 670.
102. Jfr. uttalelsen i 1983 fra viseadmiral P.H. Speer, Chiefs of Staff SAC-LANT, som fremholdt at "... due to treaty restrictions, no forces can be allocated in peacetime for the specific purpose of defending the Spitzbergen Archipelago (including Bear Island). The NATO Area Commander-in-Chief will, upon request by Norwegian authority, assist in denying the Archipelago to the enemy ...". Se John C. Ausland, *Nordic Security and the Great Powers*, (Westview Special Studies in International Security, Westview Press/Boulder

and London, 1986), ss. 175-76.

103. Forsvarssjefen, General Sverre Hamre, fremholdt senere at hans oppgave - "Det er å ha beredskapsplanerklare for evakuering av den norske befolkningen der oppe i en krigssituasjon". Jfr. Otto Risanger, *Russerne på Svalbard. Hvem er de? Hva gjør de?* (Sampress, 1978), s. 389.

104. Spørsmålet er omtalt i Sverre Hartmanns artikkel i *Aftenposten*, 12. juni 1981.

105. UD, 001472, 25.2/72R, (FD H-jnr 98/50), Hauge til UD, 16. januar 1950.

106. Sollie og Østreng, *InternasjonalPolitikk*, (nr. 4, oktober-desember 1977), ss. 666, 670.

107. Se bl.a. Tamnes, *Forsvarsstudier*, (nr. 4, 1987), s. 26.

108. PRO, FO 371/94695/NN 1461/10 og 11; NA, RG 319 Army, JCS 1443/15, 3. august 1949.

109. PRO, DEFE 4/40, COS(51)41, 6. min, møte 5. mars 1951.

110. Arbeiderbevegelsesarkiv, Erik Brofoss' arkiv, ORD-mapper, 46/26 (16/4-28/6-51, Brofoss-notat, 5. juni 1951.

111. PRO, FO 371/94695/NN 1461/10, Whitwell 7. november 1951.

112. NA, MMB, RG 319 Army P&O, JCS 1443/16, 25. august 1949.

113. Arbeiderbevegelsesarkiv, Erik Brofoss' arkiv, ORD-mapper, 46/26 (16/4-28/6-51, Brofoss-notat, 5. juni 1951.

114. Tamnes, *Forsvarsstudier*, (nr. 4, 1987), ss. 27-28.

115. Tom M. Hetland, "Då Moskva sa nei til Norden, Sovjets syn på Norden og NATO 1948-1952", i Rolf Tamnes (red.), *ForsvarsstudierIV 1985*, (Tano 1985), ss. 40-43.

116. *Aftenposten*, 16. oktober 1951.

117. NA, MMB, MAAG Monthly Report, oktober 1951, Norway.

118. PRO, FO 371/94667/NN 1071/12.

119. Hetland, *ForsvarsstudierIV 1985*, ss. 41-42.



English summary

## ***Svalbard and the International Power Game, 1870-1953***

This study deals with Svalbard's place in international politics in the period from the 1870s to 1953. It starts with the early international discussions about the legal and political status of the archipelago, and it ends with the incorporation of the archipelago into the bipolar power structure after the Second World War.

The study focuses mainly on how the international framework, alliance politics and antagonism affected Svalbard. Based on the features of the international power game, six phases are discerned in Svalbard's modern history:

### *1870 - 1914: the creation - phase I*

The multi-dimensional international conflicts before the First World War had a strong influence on the discussions about the Svalbard question as well. They made it impossible to reach a consensus about the structure of a Svalbard regime. Despite this fact, some major features may be perceived: most nations involved saw the islands as a no man's-land, or a *terra nullius*; Russia, Sweden, and Norway became the principal actors, or the inner circle, of the Svalbard system; in practical questions Norway was accorded a certain priority.

### *1917 - 1920: the creation - phase II*

In the Svalbard Treaty of 1920 the archipelago was placed under Norway, subject to certain restrictions providing equal access for purposes of economic exploitation, and a ban on certain military activities. When that decision was made, both Russia and Germany had been excluded from the Versailles negotiations on

the postwar structure of Europe, and this fact left much scope for Norwegian activism, which was supported by two influential and sympathetic countries, i.e. France and the United States.

*1920 - 1940: emerging bilateralisation*

During these years the Soviet Union reappeared as an important power in the far north. In Svalbard only Norway and the Soviet Union maintained a permanent presence. The fact that Norway made few efforts to consolidate its position as the owner of the islands encouraged the evolution of Russian autonomy locally. For these reasons the Svalbard question evolved into a bilateral affair between Norway and the Soviet Union.

*1941 - 1944: The Second World War*

Hitler's attack on the Soviet Union in the summer of 1941 brought North Norway and its adjacent seas more to the forefront of the war. In this bipolar war Norway sought refuge in the Grand Alliance. Although this cooperation offered military and political assistance, as a small nation Norway had only modest influence on the policy of the anti-Hitler coalition.

*1944 - 1947: condominium?*

Here, the focus is on the so-called Svalbard crisis of 1944-47, which started with Foreign Minister V. Molotov's demand in November 1944 that Norway give up Bear Island, which is a part of the Svalbard Treaty area, and that Spitsbergen be placed under joint Norwegian-Soviet rule. At the time of this initiative, major changes had taken place in the international system: Germany was beaten, and Russia's position as the dominant power in the far north was beyond doubt. The major Western powers were neither capable of countering Soviet advances in the region nor willing to challenge Russia in such a peripheral question, since that might jeopardise the Grand Alliance. These power features contributed to Norway's policy of accommodation towards Russia, which led to Norway's proposal in April 1945

for a joint Norwegian-Soviet defence cooperation on the archipelago. Although the question reappeared in 1946, Moscow showed little eagerness in promoting the idea, and it was rejected by the Norwegian authorities in 1947.

*1947 - 1953: between East and West*

This phase deals with Svalbard's role in the most intense phase of the Cold War. During these years the inner circle of the Svalbard system included Norway and the Soviet Union. Additionally, an interlocking circle may be perceived, i.e. Svalbard's integration into the Western bloc. Many of the controversies over the archipelago during these years stemmed from tensions between these two interlocking circles. Norway made strong efforts to avoid confrontations. Thus, whereas Svalbard was brought into the Western bloc, Norway limited the magnitude and scope of this integration by maintaining a policy of "low tension" on the archipelago. For that reason few military measures were taken to defend the islands.

---

**FORSVARSSTUDIER**

**7/1991**

**Svalbard og stormaktene**

Fra ingenmannsland til kald krig, 1870-1953

*Rolf Tannes*

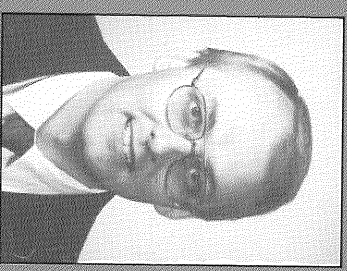
**INSTITUTT FOR  
FORSVARSSTUDIER**

**IFS**

---

## *Svalbard og stormaktene - 1870-1953*

Denne studien tar for seg Svalbards rolle i norsk og internasjonal politikk perioden fra 1870-årene og til inngangen av 1950-tallet - fra det tidspunkt da spørsmålet om Svalbards stilling ble satt på den internasjonale dagsorden og frem til det stadium da øygruppen var blitt innpasset i etterkrigstidens bipolare makt-system. Det er Svalbards rolle i *stormaksspillet* som står i sentrum for studien. Den gir et innblikk i hvilke stater som generelt deltok i spillet om Svalbard i de forskjellige tids-epøkene og hvilke land som var de viktigste.



Rolf Tammes er forsker ved Institutt for forsvarsstudier og er for tiden tilknyttet prosjektet *Norsk Utenriks-politikks Historie*.