

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

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

Forskningssjef: professor Olav Riste.

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

Redaktør: Rolf Tamnes

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

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

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

Editor: Rolf Tamnes

Trykk: Hamtrykk A/S. Distribuert gjennom Forsvarets overkommando
Distribusjonssentralen.

ISSN 0333-3981

Forsvarsstudier 5/1993

Sjøforsvarets hovedoppgaver: Illusjon eller virkelighet?

**Sjøforsvaret i et sikkerhetspolitisk
perspektiv, 1945-2000**

Inge Tjøstheim

INN H O L D

1.	Innledning	1
2.	Oppbygging av et norsk forsvar: 1945 - 1949	12
3.	Sikkerhetspolitisk avklaring: Mot vest og NATO-medlemskap	26
4.	1950-årene: Sjøforsvar i krise?	42
5.	Flåteplanen av 1960	62
6.	Nord-atlantisk ekspansjon og Sjøforsvaret	82
7.	1980-årene: Fra konfrontasjon til avspenning	100
8.	Sjøforsvaret mot år 2000	120
	ENGLISH SUMMARY	151

FIGURER

1 Den sikkerhets- og forsvarspolitiske prosess, nivå 1, 2, 3 og 4	3
2 Den sikkerhets- og forsvarspolitiske prosess, nivå 4	8
3 Samlede pengebudsjetter i treårsperiode 1945/47 - 1948/49	17
4 Oversikt over marinens fartøyer i 1946	22
5 Sjøforsvaret hovedoppgaver	43
6 Ordinære Forsvarsbudsjetter (driftsbudsjetter), 1949/50 - 1954/55	55
7 Det totale forsvarsprogram 1951 - 1955	57
8 Ordinære Forsvarsbudsjetter (driftsbudsjetter), 1955/56 - 1959/60	64
9 Flåteplan 1960 (byggeprogram 1960 - 1967)	76
10 Forsvarsbudsjetter, 1961 - 1969	82
11 Variasjon i materiellinvesteringene i Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret, 1960 - 1980	83
12 Forholdet mellom driftsutgifter, bygg og anlegg, 1964 - 1993	108
13 Prosentvis fordeling av forsvarsmidlene mellom Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret, 1948 -1980	115
14 Omfanget av begrepet <i>stridsevne</i>	134
15 Fremtidig krigsstruktur i Sjøforsvaret	139
16 Sjøforsvarets oppgaver - styrkestruktur	149

1. INNLEDNING

Jeg skal i denne studie forsøke å følge utviklingen i definisjonene av Sjøforsvarets «hovedoppgaver» fra nyreisningen av det norske forsvar etter siste verdenskrig og frem mot år 2000. Sjøforsvarets oppgaver kan ikke betraktes isolert, men må i siste instans ses i lys av de overordnede sikkerhetspolitiske målsettinger som til enhver tid er gjeldende.

Etter «erfaringene fra 1940»¹ og etter at Forsvaret den 1. januar 1946 gikk «over på fredsfot»², sto det moderne Norge i en situasjon det aldri tidligere hadde gjort. For det første hadde vi et gryende «fiendebilde» som regjeringen ved etablering av en ny sikkerhets- og forsvarspolitikken følte de måtte forholde seg til: «... ansvarlige myndigheter [kan] ikke se bort fra at det i dag består et visst spenningsforhold mellom stormaktene, i særdeleshet mellom stormaktene i vest og Sovjetsamveldet ...»³. For det andre hadde Norge gjennom sin tilslutning til de Forente Nasjoners Pakt i San Francisco den 26. juni 1945 forpliktet nasjonen til å stille militære enheter til rådighet for en internasjonal styrke under «fremmed» kommando. Artikkel 42 sier bl.a.: «Skulle Sikkerhetsrådet mene at de tiltak som omhandles i Artikkel 41 vil bli utilstrekkelige, eller at de har vist seg utilstrekkelige, kan det treffes slike tiltak ved stridskrefter i luften, til lands og til sjøs som måtte være nødvendige for å opprettholde eller gjenopprette mellomfolkelig fred og sikkerhet ...». Denne artikkel brøt radikalt med idéen bak Folkeforbundspakten, som ikke hadde noen tilsvarende bestemmelse, selv om hovedmålsettingen for begge organisasjoner tilsynelatende

¹ St.meld. nr. 32/1945-46 *Plan for en første reising av Norges forsvar*; s. 2.

² *Trontalen* til det 90. ordentlige Storting, 7. desember 1945.

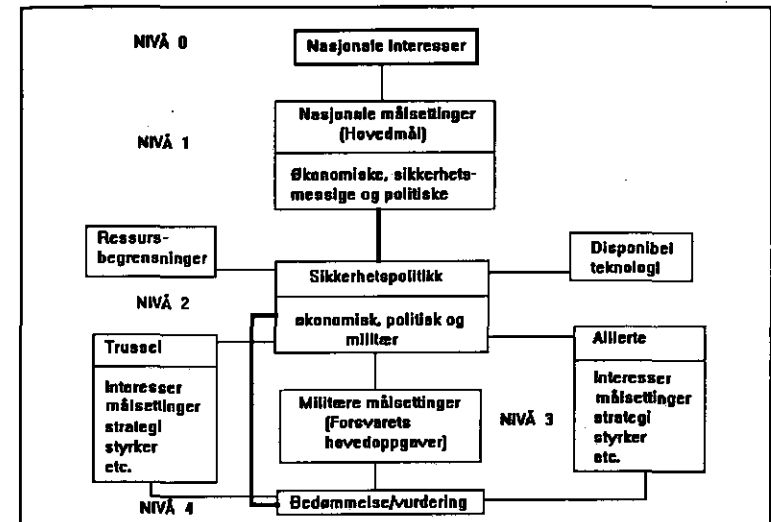
³ St.meld. nr. 32/1954-46; s. 2.

var den samme, nemlig (i) «å opprettholde mellomfolkelig fred og sikkerhet ...» og (ii) «å utvikle vennskapelige forhold mellom nasjoner grunnlagt på respekt for prinsippet om folkenes like rett og selvbestemmelsesrett ...»⁴ Dette klare skille mellom Folkeforbundet og Forente Nasjoner i bruk av midler reflekterer to grunnleggende forskjellige idéhistoriske og politiske grunnholdninger på hva internasjonale relasjoner i virkeligheten er, henholdsvis den rasjonalistiske eller liberalistiske og den realistiske. Den rasjonalistiske grunnoppfatning er at de enkelte stater er medlemmer i et internasjonalt samfunn hvor handel og samarbeid er normaltstanden og hvor krig representerer et «sykelig avvik». Den realistiske grunnholdning er at de enkelte stater lever i et internasjonalt anarki hvor den sterkestes rett er lov, og hvor kun en stabil maktbalanse mellom stormaktene kan hindre utbrudd av krig, som er normaltstanden, mellom stater. En foreløpig observasjon blir da at vi hos de liberal-demokratiske stater i vest ser et skifte fra en rasjonalistisk grunnholdning til internasjonale spørsmål i mellomkrigstiden til en mer rasjonalistisk holdning etter siste verdenskrig. Bildet var imidlertid mer nyansert både i mellomkrigstiden og i etterkrigstiden, men folkerettslig illustreres denne forskyving i de forskjellige bestemmelser for bruk av væpnet makt for å løse mellomstatlige konflikter i artikkelene i henholdsvis Folkeforbundspakten og FN-pakten, samt forskjellen i avstemningsprosedyrer i de to organisasjoner.

For å finne Sjøforsvarets plass i den sikkerhetspolitiske prosess har jeg utviklet det arbeidsredskap som er viste i figur 1 på neste side⁵. I skjemaet opererer jeg med fire forskjellige nivåer

⁴ Hentet fra Artikkel 1 i FN-pakten.

⁵ Det er en bearbejdet versjon av et skjema som finnes hos Richmond M. Lloyd and Dino A. Lorenzini: "A Framework for choosing Defence Forces", *Naval War College Review*, Jan-Feb, 1981; s. 48.



Figur 1

arrangert i en hierarkisk ordning som i det praktiske liv på ingen måte lar seg avtegne så klart. Skjemaet gir oss likevel en anledning til å «sortere» forskjellige uttalelser om sikkerhets- og forsvarspolitikk til forskjellige «logiske» nivåer og derved gjøre debatten mer ryddig. Nedenfor skal jeg kort gå gjennom de forskjellige nivåer.

Nivå 0

De såkalte «nasjonale interesser» representerer det mest abstrakte nivå og har i praktisk politikk nærmest perifer betydning. De kommer kanskje klartest til uttrykk under festtaler i forbindelse med 17. mai arrangementer o.l., og er knyttet til begreper som «territorial integritet», «grunnlovens ukrenkelighet», «frihet», «nasjonal selvråderett», «bevaring av velferdsstaten» og «uavhengighet». De nasjonale interesser har imidlertid mer enn teoretisk betydning idet de, riktignok ofte ubevisst, spiller en viktig rolle som «sanne og ukrenkelige premisser» ved tolkningen av konkrete sikkerhets- og forsvarspolitiske spørsmål. Vi

kan ikke forstå hvilken betydning de nasjonale interesser har i den politiske virksomhet uten å trekke inn de to tidligere nevnte grunnoppfatninger; den rasjonalistiske og den realistiske. Innen politisk teori kan vi si at de nasjonale interesser utgjør den individuelle stats «moralske integritet» på samme måte som «de naturlige friheter» utgjør det enkelte individs moralske integritet. Ut fra en rasjonalistisk grunnholdning vil det være det internasjonale samfunns målsetting å samordne og garantere alle nasjonale interesser under et internasjonalt regime, på samme måte som det enkelte individs naturlige friheter samordnes og garanteres av den liberal-demokratiske stat. Den realistiske grunnholdning anerkjenner som nevnt ikke eksistensen av et internasjonalt samfunn eller fellesskap, men oppfatter dypest sett de internasjonale relasjoner som en alles krig mot alle. Utgangspunktet for realisten blir derfor at uansett hva de nasjonale interesser er, så vil de være i konflikt med andre staters interesser. Den grunnleggende nasjonale interesse blir derfor «å bevare handlingsfrihet»⁶. Et typisk *realistisk utsagn* om marinens betydning for et fritt Norge, finner vi i følgende uttalelse:

... den tyske admiral Wegener har betegnet Marinen og Utenriksdepartementet som tvillingbrødre. Det er en slik kraftig tvillingbror vårt utenriksdepartement har manglet ... Likeså meget som for vern i krig er det for å hevde våre interesser i fred en bydende nødvendighet å skaffe oss maritime maktmidler.⁷

Vi ser altså her at vi allerede på det øverste og mest abstrakte nivå i den prosess som til sist skal føre frem til utforming av Sjøforsvarets hovedoppgaver har to motstridende grunnholdnin-

⁶ Martin Wight: *International Theory*, Leicester University Press, Leicester and London, 1991; s. 112.

⁷ Kommandør Oppegaard: "Omkring Sjøforsvarsspørsmålet", *NTfS*, Mars 1950; s. 101.

ger. Disse grunnholdninger har for forsvarspolitikken vedkommende tradisjonelt vært representert ved henholdsvis en politisk venstre- og høyreside.

Nivå 1

De nasjonale målsettinger oppstiller de hovedmål staten setter seg for å sikre de nasjonale interesser. Det er flere måter å dele disse inn på, men i vårt skjema benyttes økonomiske hovedmål, sikkerhetsmessige hovedmål og politiske hovedmål. Et naturlig økonomisk hovedmål etter siste verdenskrig var «å gjenreise landet økonomisk så vi kan gjenvinne levestandarden fra før krigen.»⁸ Et annet økonomisk hovedmål var «å gjenopprette og utbygge våre handelsforbindelser med utlandet.»⁹ Ut fra premissene (i) «det består et spenningsforhold mellom stormaktene ... i vest og Sovjetsamveldet», (ii) «Norge ligger i et av grensefeltene mellom øst og vest og har en viktig strategisk betydning» og (iii) «Med et militært tomrom i Norge kan vi ikke se bort fra at det hos stormaktene ... kan danne seg en gjensidig nervøsitet for å bli stilt overfor fullbyrdede aksjoner», blir det et sikkerhetsmessig hovedmål å øke den militære beredskap.¹⁰ To politiske hovedmål, som Norge sluttet seg til i 1945, finner vi, som allerede nevnt, i FN-paktens artikkel 1: (i) «å opprettholde mellomfolkelig fred og sikkerhet ...» og (ii) «å utvikle vennskapelige forhold mellom nasjoner grunnlagt på respekt for prinsippet om folkenes like rett og selvbestemmelsesrett ...»¹¹ I 1990-årene har Norges forhold til De europeiske fellesskaper skapt politisk strid om alle de tre nevnte hovedmålgruppene.

⁸ St.prp. nr. 1/1945-46, *Statsbudsjettet*; s. vi.

⁹ *Trontalen* til det 90. ordentlige Storting, den 7. desember 1945.

¹⁰ St.meld. nr. 32/1945-46; s. 2-3.

¹¹ Hentet fra Artikkel 1 i FN-pakten.

Nivå 2

Det er på dette nivå at de politiske myndighetene trekker opp hovedlinjene i den praktiske sikkerhetspolitikk. De avveininger som her må foretas, ga statsminister Einar Gerhardsen en meget klargjørende redegjørelse for under beredskapsdebatten i Stortinget, den 10. desember 1948:

Sikkerhetsfronten vår har mange avsnitt. De må alle være sterke. Det må være balanse over hele fronten dersom det skal være alvor i sikkerhetspolitikken. Et samfunn i økonomisk krise, i sosial uro og kulturell stagnasjon, har liten evne til å stå imot utenfra og innenfra - altså nettopp de farer som vi må ha øye for.

Fordelingen av de nasjonale ressursene på de ulike formål - på investeringer i næringslivet, på privat og offentlig forbruk og på forsvaret - er derfor ikke bare en vanskelig og ofte pinefull avveining av de forskjellige omsynene, det er en vanskelig og ømtålelig avveining innenfor sikkerhetssektoren selv. Fordelingen er så meget vanskeligere, som våre ressurser er begrenset ... Svekker vi vårt økonomiske eller vårt sosiale frontavsnitt for sterkt til fordel for det militære frontavsnittet, er det ikke bare betenkelig ut fra økonomiske og sosiale omsyn, men landets totale sikkerhetsberedskap kan bli skadelidende ... Det er ikke mulig eller riktig å bygge på at forsvarsbudsjettet ikke skal gå ut over investeringer eller levestandard, det må faktisk gå ut over begge deler. Det er det som gjør avveiningsproblemet så vanskelig.¹²

Den avveining som statsministeren taler om, kommer klarest til uttrykk i det årlige statsbudsjett hvor summen av de knappe ressurser fordeles mellom de forskjellige «frontavsnitt».

Nivå 3

Dette nivå tar, for vår del, for seg bestemmelsen av de hoved-

¹² St.prp. nr. 1/1949, *Forsvarsbudsjettet*; s. 10.

oppgaver som tildeles det militære «frontavsnitt», for å bruke Gerhardsens uttrykk, innenfor den overordnede nasjonale strategi eller sikkerhetspolitikk. I 1948 ble Forsvarets hovedoppgave formulert på følgende måte:

Det *militære* forsvar skal, i spissen for og med støtte av et samfunn som *vil* kjempe og som *makter* det, søke å møte en eventuell fiende til lands, til sjøs og i luften for å avverge angrepet eller tilføre ham så store tap som mulig, og søke å holde ut inntil hjelp kommer fra våre eventuelle allierte, slik at fienden kan drives ut av landet.¹³

Disse militære målsettinger, som i de senere år er utvidet og mer spesifisert, danner utgangspunkt for en konkret bestemmelse av de militære krav til våre styrker og fordelingen av oppgaver mellom de forskjellige forsvarsgrener. Dermed beveger vi oss ned på det siste nivå i den sikkerhetspolitiske eller strategiske planleggingsprosess.

Nivå 4

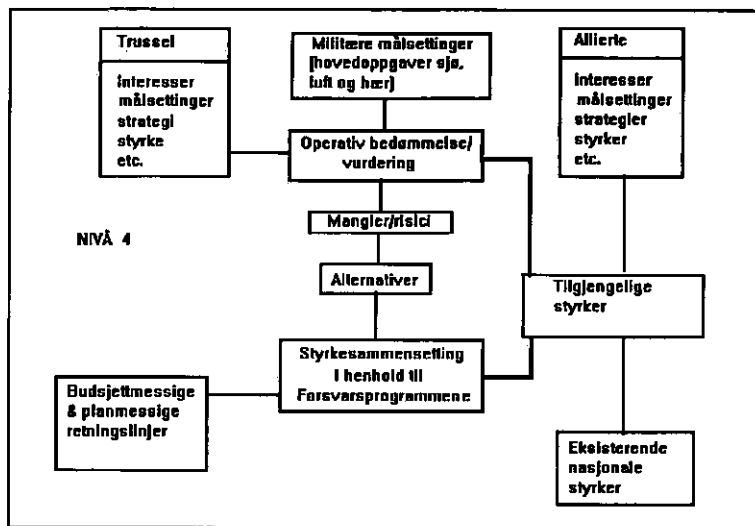
Det 4. nivå kan vi betegne som det rent militærstrategiske planleggingsnivå, som går fra operative vurderinger av trussel og utarbeidelse av forsvarsplaner, oppstilling av hovedoppgaver for de enkelte forsvarsgrener, valg av styrkesammensettinger og gjennomføring av styrkeoppbygging innenfor gitte plan- og budsjetttrammer. Figur 2 gir en oversikt over sentrale faktorer som inngår i planprosessen på dette nivå¹⁴.

Utgangspunktet for den operative militære planlegging kan grovt oppstilles i tre overordnede spørsmål:

1) Hva skal Forsvaret gjøre?

¹³ St.prp. nr. 1/1948, *Forsvarsbudsjettet*; s. 25.

¹⁴ Jfr. fotnote 5.



Figur 2

- 2) Hva står Forsvaret opp imot?
- 3) Hva har Forsvaret tilgjengelig for å gjøre (1)?

Det første spørsmål skal besvares på nivå 3 og anskueliggjøres gjennom oppstilling av Forsvarets hovedoppgaver. Det andre spørsmål søkes besvart delvis på nivå 3 og delvis på nivå 4. Det sentrale begrep her er *trusselen*, som på nivå 3 har et utvidet omfang idet den dekker områder som økonomi, politikk (ideologi), militære doktriner og kapasitet, osv., mens den på nivå 4, for oss primært er konsentrert omkring det militære aspekt. Det siste spørsmål representerer vurderinger som primært foretas på nivå 4, og dekker en operativ bedømmelse av tilgjengelige styrker - både nasjonale og mulige allierte. Et svar på spørsmål (2) og (3) krever at en trekker inn både kvalitative og kvantitative faktorer. Kvalitative faktorer omfatter lederskap, trening, moral, logistikk, etterretning, teknologi, initiativ, osv. Kvantitative faktorer omfatter beredskap, nivå, ildkraft, mobilitet,

overlevelsessevne, nøyaktighet, rekkevidde, våpeneffekter, osv.¹⁵ De «gap» som blottlegges under vurderingen av de tre nevnte spørsmål munner ut i en oppstilling av mangler og risiko-områder som kan søkes eliminert gjennom utarbeidelse av alternative styrkeoppstillinger. Disse søkes igjen innarbeidet i Forsvarets langtidsplan innenfor gitte budsjett- og planrammer. Hvis det ikke er mulig å dekke de mangler og fjerne de risiko-områder som avdekkes under den operative bedømmelse, bør det på nivå 3 foretas en revurdering av sikkerhetspolitikken og hovedmålene for Forsvaret for å bringe disse i samsvar med overordnede prioriteringer og tilgjengelige ressurser.

Ved siden av den mer omfavnende vurdering av «trussel» og «allierte» på nivå 2 i forhold til nivå 3, legger også nivå 2 klare politiske rammebetingelser for planleggerne på nivå 3 og 4. Hva som i 1990-årene ligger i «politiske rammebetingelser» får vi en idé om fra følgende utdrag av mandatet til Forsvarskommissjonen av 1990:

Med utgangspunkt i de sikkerhetspolitiske og økonomiske rammebetingelser skal kommisjonen vurdere hvilke hovedendringer som blir konsekvensene for Forsvarets oppgaver, virksomhet og struktur i årene fremover. Vurderingene må bygge på totalforsvarskonseptet og bli a omfatte Forsvarets krigs- og fredsstruktur i hovedtrekk, beredskap, landsdels-prioriteringer, alliert støtte, tjenestetids- og vernepliktsspørsmål, *distrikts- og industripolitiske konsekvenser og hensynet til miljøvern* [fremhevet her].¹⁶

Denne fremstilling er primært en kronologisk gjennomgang av Norges sikkerhets- og forsvarspolitiske posisjoner fra 1945 og mot år 2000, samt et forsøk på å plassere Sjøforsvarets forsvars-

¹⁵ Richmond M. Lloyd and Dino A. Lorenzini (1981); s. 54.

¹⁶ NOU 1992: 12, *Forsvarskommissjonen av 1990*; s. 11.

politiske og «militærstrategiske» oppgaver i dette bildet.

I kapittel 2 beskrive den forsvarspolitiske situasjon like etter siste verdenskrig og premissene for den radikale omlegging av det militære forsvar som fant sted. Kapittel 3 gir en oppsummering av det sikkerhetspolitiske bildet i den første etterkrigstid, og gir rammebetingelsene og premissen for en mer langsiktig forsvarspolitikk utover i 1950-årene. Kapittel 4 tegner et bilde av 1950-årene som et forsvarspolitiske «unntaks-tiår» med en kraftig oppbygging av Forsvaret og spesielt Luftforsvaret på bakgrunn av en reell krigsfrykt, med betydelig våpenhjelp fra USA og Canada. I denne periode blir Sjøforsvaret tilsynelatende nedprioritert på bekostning av Luftforsvaret og Hæren. Denne oppfattelse er reell og skyldes flere forhold; (i) styrkemålsettingen i henhold til Forsvarskommisjonen av 1946 var oppnådd, slik at Marinen ved midten av tiåret hadde en relativt moderne flåte; (ii) NATO-alliansens sjøstridskrefter var de sovjetiske overlegne i motsetning til luft- og landstridskreftene; (iii) marineledelsen kunne ikke presentere et strategisk utbyggingsprogram innenfor økonomisk realistiske rammer; (iv) bemanningsproblemene var store; og (v) det hersket en utpreget etatskamp internt i Sjøforsvaret. Sjøforsvarets «storhetstid» kom imidlertid ved inngangen til 1960-årene, og bakgrunnen for denne, som beskrives i kapittel 5, kan søkes i fire forhold; (i) utbyggingen av Luftforsvaret var gjennomført; (ii) store deler av marinens materiell nærmet seg grensen for sin levetid; (iii) de indre stridigheter i Sjøforsvaret var bilagt og ledelsen kunne samle seg om en flåteplan som hvilte på et strategisk og økonomiske grunnsyn som var politisk salgbart; og (iv) det amerikanske våpenhjelp-programmet sikret 50% av finansieringen. Kapittel 6 tar for seg avspenningspolitikken tiår, med store grenseutvidelser i Norskehavet og Nordsjøen. Konsekvenser av disse to forhold var opprettelsen av Kystvakten, nedtoning av Sjøforsvarets krigsoppgaver og en stadig utvidelse av freds- eller lavspenningsoppgavene. 1980-årene, som beskrives i kapittel 7,

begynner med et midlertidig tilbakefall til en ren kald krig retorikk, som avløses av en ny, reell, avspenning før hele Den kalde krigs *paradigme* bryter sammen med omveltningene i Øst- og Sentral-Europa. Forsvarspolitisk kjennetegnes tiåret ved en revitalisering av de transatlantiske bånd mellom USA og Norge samt en politisk erkjennelse av de grunnleggende strukturproblemene i Forsvaret, noe som kan føres tilbake til oppbyggingen av Forsvarets organisasjon i 1950- og 60-årene, basert på store investeringer gjennom våpenhjelp-programmet. Siste kapittel tar for seg den sikkerhets- og forsvarspolitiske situasjon i begynnelsen av 1990-årene og søker å trekke ut konsekvensene for Sjøforsvaret frem mot år 2000, av det sikkerhets- og forsvarspolitiske planarbeidet som i skrivende stund pågår.

2. OPPBYGGING AV ET NORSK FORSVAR: 1945 - 1949

Oppbyggingen av Det norske forsvar i tiden etter 8. mai 1945 ble sterkt forsinket som følge av «militære» oppgaver i forbindelse med frigjøringen:

To tyske armeer på tilsammen ca. 370.000 mann skulle avvæpnes, kontrolleres og sendes hjem. Nesten 100.000 allierte krigsfanger og andre utlendinger skulle tas hånd om og hjelpes til sine hjemland. Meget betydelige tyske verdier og etableringer måtte uten opphold overtas og bevoktes. Veldige mengder av miner på land og sjø og farlig ammunisjon måtte ryddes vekk ...

Norske myndigheter overtok etter hvert større og større del av ansvaret, og overtok oppgaven i sin helhet 15 desember 1945 da de britiske militære myndigheter forlot landet.¹⁷

Mens disse oppgaver fikk store konsekvenser for Hæren, som ikke kom «i gang med regulære våpenøvelser»¹⁸ før budsjetttermin 1946-47, kom rekruttskolene hurtig i gang for Marinen og Luftforsvaret - med en tjenestetid på ett år.

Marinens primære oppgave det første året etter krigen var minerydding, og av et budsjett på 49,5 mill. kroner frem til 1. juli 1946 ble det beregnet at ca. 39 mill. kroner gikk med til «minesveiping, opprydding og overtakelse av tyske beholdninger m.m.»¹⁹ Restbeløpet skulle blant annet dekke lønninger til befal, menige og sivile, samt dimisjonsoppgjør.

Det sto tidlig klart for de politiske myndigheter at erfaringene

¹⁷ St.prp. nr. 1/1945-46, *Forsvarsbudsjetter*; s. 2.

¹⁸ Op.cit.; s. 4.

¹⁹ Op.cit.; s. 12.

fra krigen, spesielt erfaringene fra den 9. april og den våpenteknologiske utvikling under krigen, gjorde det nødvendig å tenke gjennom hele forsvarskonseptet på nytt. Til dette formål ble det den 3. mai 1946 i et tillegg til St.prp. nr. 1/1945-46 foreslått oppnevnt en forsvarskommisjon med et meget vidt mandat:

Departementet finner at kommisjonen på grunnlag av fellesprogrammet bør ha fritt mandat til å utrede spørsmålet om ordningen av forsvaret i Norge. Krigen har snudd opp ned på mange tilvante begreper innenfor militærstellet. Det gjelder nå å forme et norsk forsvar på grunnlag av krigens erfaringer - og under hensyn til den formodede utvikling i krigsteknikken - uten å la seg binde av tidligere ordninger. Frihet i utgangspunktene er mer nødvendig enn noensinne. På den annen side er det nødvendig å tilpasse erfaringene på norske forhold og vår begrensede økonomi.²⁰

Da det imidlertid ikke var mulig å vente helt til Forsvarskommisjonen av 1946 ble ferdig med sitt arbeide, ble det allerede den 13. september 1946 lagt frem en *Plan for en første reising av Norges forsvar*²¹.

Det ble fremhevet at erfaringene fra 1940 hadde understreket betydningen av (i) moderne forsvarsmateriell, (ii) et godt øvingsnivå på befal og mannskaper, (iii) en effektiv kontakt mellom sivile og militære myndigheter, (iv) behovet for desentralisert mobilisering, og (v) en velorganisert forsynings-tjeneste. Dette ble oppfattet som *fakta* hvor det ikke var nødvendig å vente på en utredning fra Forsvarskommisjonen før noe ble gjort. Det ble samtidig fremhevet at «forsvaret ikke har

²⁰ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 29/1945-46, *Om oppnevning av en forsvarskommisjon*; s. 1.

²¹ St.meld. nr. 32/1945-46.

noe mål i seg selv», men at forsvarspolitikken til enhver tid må «være i samsvar med utenrikspolitikken og den internasjonale situasjon.»²²

Det første som ble gjort, var å omlegge forsvarets øverste ledelse. Ved kgl.res. av 3. august 1945 fikk Forsvarsdepartementet en ny organisasjon hvor avdelinger og kontorer ble inndelt i henhold til saksområder, med følgende hovedavdelinger:

1. Personell og organisasjonsavdeling.
2. Økonomisk og juridisk avdeling.
3. Materieell og produksjonsavdeling.²³

Dette var et radikalt brudd med den *etatstenkning* som hadde vært dominerende før krigen, hvor departementet var delt inn i et Hærstyre og et Marinestyre samt en felles juridisk, økonomisk avdeling.

Før krigen utøvet kommanderende general og kommanderende admiral sin kommando på Kongens vegne og sto administrativt under departementet. Erfaringer fra siste krig viste behovet for en felles militær ledelse, og allerede i april 1940 var general Ruge blitt beordret til forsvarssjef for alle forsvarsgrener. Ved kgl.res. av 6. februar 1942 ble Forsvarets Overkommando (FO) opprettet i London og besto inntil 1. august 1946 da stillingen som forsvarssjef ble nedlagt i fred, mot fungerende forsvarssjef Hanssons vilje, og FO ble avløst av Forsvarsstaben. Forsvarsstaben skulle være en liten stab «fritatt for administrative gjøremål for å kunne ofre seg helt for forsvarets felles strategiske og operative spørsmål og for koordineringsoppgaver.»²⁴ For å få til et «intimt og tillitsfullt samarbeid mellom sjefene for

²² Op.cit.; s. 2.

²³ St.prp. nr. 1/1945-46, vedlegg 2; s. 1.

²⁴ St.meld. nr. 32/1945-46; s. 30.

forsvarsgrenene og forsvarsstabssjefen»²⁵, ble det opprettet en *militær sjefsnemnd* som skulle bestå av sjefen for forsvarsstaben, som formann, og de tre sjefer for forsvarsgrenene²⁶.

Det går tydelig frem at myndighetene hadde visse forhåpninger til at den nye verdensorganisasjonen kunne forhindre katastrofer tilsvarende den landet nettopp hadde gjennomlevd. Men erkjennelsen av et problematisk og uavklart forhold mellom stormaktene, spesielt mellom vestmaktene og Sovjetunionen, og hvilke følger dette kunne få for Norge²⁷, var også klart tilstede. I spenningsfeltet mellom denne forhåpning og erkjennelse, innså man at «Norge må begynne å reise sitt forsvar uten å avvente Sikkerhetsrådets initiativ.»²⁸ At regjeringen i sin argumentasjon viser til Sikkerhetsrådet, bygger på at Norge ved tilslutningen til de Forente Nasjoner formelt sett hadde påtatt seg visse militære forpliktelser. I forlengelsen av Sikkerhetsrådets mulighet til å benytte militær makt «for å opprettholde eller gjenopprette mellomfolkelig fred og sikkerhet»²⁹, hadde artikkel 45 bestemmelser om den enkelte nasjons luftstyrker:

For å sette de Forente Nasjoner i stand til å treffe militære tiltak som haster, skal Medlemmene holde nasjonale luftstyrkeavdelinger i øyeblikkelig beredskap for deltakelse i mellomfolkelige tvangsaksjoner ...

Vi ser da at premissene for utformingen av en norsk sikkerhets-

²⁵ Op.cit.

²⁶ Ved kgl.res. av 10. november 1944 ble Luftforsvaret opprettet som egen forsvarsgren gjennom en sammenslåing av Hærens og Marinens flygevåpen.

²⁷ Se argumentasjonen side 5, for nivå 1.

²⁸ St.meld. nr. 32/1945-46; s. 4.

²⁹ FN paktens artikkel 42.

politikk (nivå 2) i 1946 trakk i to retninger, som begge var gunstig sett fra en militærpolitisk side; (i) ønsket om å påta seg de militære forpliktelser som FN-medlemskapet påla, og (ii) ønsket om å fylle det sikkerhetspolitiske vakuum som Norge kunne komme til å representere som et grenseområde mellom øst og vest ved en fastfrysing av tillitskrisen mellom vestmaktene og Sovjetunionen. De to sikkerhets- og militærpolitiske målsettinger materialiserte seg ved at henholdsvis Luftforsvaret (forpliktelse iht FN-pakten) og Hæren/Heimevernet (nasjonalt territorialforsvar) skulle prioriteres.

Den vekt som myndighetene la på å forebygge økt spenning regionalt, kom for første gang til uttrykk i utformingen av basepolitikken ved en regjeringserklæring av 1. februar 1949. Det ble også presisert overfor amerikanerne samme år under forhandlingene om våpenhjelp-programmet «at det ikke kan bli tale om å åpne baser for fremmede makters stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusel om angrep».³⁰

En styrking av den militære front var betinget av tilstanden på det økonomiske området, og regjeringen gjorde det klart at «det ikke går an å slå inn på en forsvarspolitik som legger vesentlige hindringer i veien for gjenreisningen og nyreisningen av landet.»³¹

Skiftet fra en *rasjonalistisk* til en *realistisk* forsvarspolitik satte imidlertid betydelige økonomiske spor. Treårsplanen 1946/47 - 1948/49 regnet med et årlig normalbudsjett for forsvarets drift på 180,5 mill. kroner. Når vi vet at det ble antatt at landets realkapital under krigen var redusert med omkring 18%, at nasjonalinntekten etter krigen var i størrelsesorden 80% av førkrignivået, samt at *hele* forsvarsbudsjett for 1940/41, som

³⁰ St.prp. nr. 23/1950; s. 2.

³¹ St.meld. nr. 32/1945-46; s. 4.

SAMLEDE PENGEBUDSJETTER I 3-ÅRS PERIODEN				
	1945-47	1947-48	1948-49	sum
Felles formål	14,415 (3,94)	19,363 (7,76)	21,112 (7,89)	54,890 (6,21)
Hæren	163,108 (44,62)	114,833 (46,03)	118,968 (44,27)	396,909 (44,91)
Marinen	115,447 (31,58)	49,314 (19,77)	47,856 (17,81)	212,620 (24,06)
Kystartilleriet	12,245 (3,35)	12,506 (5,01)	18,727 (6,97)	43,478 (4,92)
Flyvåpnet	52,845 (14,46)	38,998 (15,63)	40,756 (15,17)	132,599 (15,00)
Luftvernart.	4,575 (1,25)	11,180 (4,48)	14,106 (5,25)	29,861 (3,38)
Heimevernet	2,923 (0,80)	3,263 (1,31)	7,195 (2,68)	13,380 (1,51)
Sum (mill. kr.)	365,558	249,456	268,721	883,734

1) Tallene i parentes er prosentandelen av tildelingen
2) Tallene er hentet fra en oppstilling i St.prp. nr. 1/1948, side 7 (der uten prosentsetser).

Figur 3

var rekordartet og ikke nådde å bli vedtatt, likevel kun var på 70,2 mill. kroner, så skjønner vi hvilken radikal endring som fant sted med hensyn til forsvarspolitikken³². De reelle forsvarsutgiftene for perioden finner vi dersom vi legger sammen driftsbudsjettene og anskaffelsesbudsjettene, og dermed blir, som vist i figur 3, bruddet med førkrigstiden enda mer radikalt. Det store tillegg i forsvarsutgiftene skyldes ekstraordinære beredskapsbevilgninger på til sammen omkring 300 mill. kroner i samme periode «for å gi forsvaret en startkapital av moderne materiell»³³. Ideen bak denne oppdeling i *forsvarsbudsjett* og *ekstraordinære beredskapsbevilgninger* må ha vært et håp om at materiell og investeringskostnadene på noe lenger sikt kunne tilgodeses innenfor rammen for «normalbudsjettet», dvs omkring 12% av det offentlige forbruk (statsbudsjettet), slik som for

³² Tallene er hentet fra op.cit.; s. 4.

³³ Op.cit.; s. 5.

budsjettermin 1946-47. Med ekstraordinære beredskapstiltak utgjorde de totale forsvarsbevilgninger omkring 19% pr. år i denne treårsperiode³⁴. Til sammenligning forventes forsvarsbudsjettet for 1993 å utgjør omkring 6,5% av statsbudsjettet.³⁵

Foruten den rent økonomiske side av ressursfordelingsproblemet måtte de politiske myndigheter ta stilling til fordeling av tre sentrale ressurser; (i) militære mannskaper versus arbeidskraft, (ii) militær versus sivil teknologi, og (iii) militær versus sivil produksjon.

(i) Ressursbegrensning: Militært personell

Oppbyggingen frem til 1949 kom til å legge et betydelig beslag på den arbeidskraft det var stort behov for i forbindelse med reising og nyreising av landet forøvrig. Treårsplanen regnet med at omkring 70.000 menn av årsklassene 1946-49 skulle avtjene ett års verneplikt, fordelt med 40.500 til Hæren, 15.000 til Sjøforsvaret og 13.400 til Luftforsvaret³⁶. Et annet problem som måtte få betydning for militærapparatets omfang, var det faktum at vernepliktmassen i 1955 ble beregnet til å være i underkant av 19.000, mens den i 1940 var omkring 30.000. De to rammebetingelser, (i) at alle skulle avtjene verneplikt (kassasjonsprosenten ble satt til ca. 20%, mot 30% før krigen), og (ii) at vernepliktens lengde skulle være ett år, bestemte i realiteten størrelsen på de «stående» styrker.

Ved utdanning av befalskorpset ble det foruten den vekt som ble lagt på krigserfaring, lagt stor vekt på nasjonaløkonomiske kriterier, både med hensyn til spredning av rekruttering og

³⁴ Tallene er hentet fra op.cit.; s. 5.

³⁵ St.meld. nr. 16/1992-93, *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98*; s. 228.

³⁶ Op.cit.; s. 31.

samfunnsnyttig utdanning. Treårsplanen ga følgende fem personellpolitiske retningslinjer:

1. å nytte de gode befalsemner som krigen har ført fram,
2. å bringe utdannelsen for befalskorpset ellers i overensstemmelse med moderne krav,
3. å skille ut det befall som har vist unasjonalt holdning eller ikke har holdt mål under krigen,
4. å sørge for en ekstraordinær utdanning for å fylle de mest påtrengende behov,
5. å legge grunnen til en demokratisk og effektiv nyrekruttering på lang sikt, samt en militær og samfunnsmessig høyverdig utdanning av befall.³⁷

(ii) Ressursbegrensning: Militær teknologi

Den militærteknologiske utvikling under den siste verdenskrig hadde vært overveldende. Allerede under krigen, våren 1942, hadde Forsvarets Overkommando i London nedsatt et teknisk utvalg (FOTU) som skulle «bistå vårt forsvar i spørsmål av teknisk art samt å yte vårt bidrag til dekning av det stadig økende behov av forskere i britiske forskningsinstitutter.»³⁸ De politiske myndigheter så det som avgjørende at det ble opprettet et «Forsvarets forskningsinstitutt»³⁹ i Norge som kunne bidra med militærteknologisk forskning slik at oppbyggingen av det norske forsvar «kunne skje i samsvar med den tekniske utvikling».⁴⁰

I august 1946 avga forskningsinstituttet en omfattende uttalelse om hvilke militærtekniske områder som hadde særpreget utviklingen under krigen, og instituttet pekte på følgende tre:

³⁷ Op.cit.; s. 14.

³⁸ St.prp. nr. 1/1945-46; s. 7.

³⁹ Op.cit.; s. 8.

⁴⁰ Op.cit.

- Den elektroniske teknikk (Radar, Asdic og fjernstyring).
- Raketter og rekyldrifft.
- Atombomben.

En konsekvens av denne utvikling var at det måtte legges mye større vekt på de tekniske fag i den militære opplæring, og at dette igjen krevde et tettere samarbeid mellom militære og sivile institusjoner.

(iii) Ressursbegrensning: Militær produksjon

Regjeringen erkjente at «[i]nnføringen av maskinelle våpen, motorisering og mekanisering av stridsmidlene, har medført et stort og økende behov for forsyninger ved et tidsmessig oppbygd og utstyrt forsvar ...»⁴¹ Men den erkjente samtidig at det ikke var mulig å opprette et spesielt militært produksjonsapparat som kunne tilfredsstillte det militære behov i krig. Den gikk imidlertid inn for opprettelsen av «militære nøkkelbedrifter og nøkkelpersonell som i tilfelle [krig] kan forestå den militære produksjon ved de sivile bedrifter.» Det ble oppnevnt en rekke utvalg for å se på forsynings- og anskaffelsesproblemene, og et utvalg kom frem til at det burde være minst en nøkkelbedrift innenfor følgende «hovedgruppe for produksjon»:

fabrikk for artilleri,
fabrikk for håndvåpen,
fabrikk for ammunisjon til kanoner og håndvåpen,
fabrikk for torpedoer og miner.⁴²

I tillegg til denne produksjonskapasitet, gikk utvalget inn for at Marinens hovedverft i Horten burde opprettholdes som nøkkelbedrift.

⁴¹ St.meld. nr. 32/1945-46; s. 24.

⁴² Op.cit.; s. 26.

SJØFORSVARET

Utover de militære forpliktelser Norge erkjente i forbindelse med medlemskapet i de Forente Nasjoner og ønsket om å fylle det sikkerhetspolitiske vakuum som Norge kunne representere som et grenseområde mellom øst og vest, finnes det ingen eksplisitt formulering av forsvarets hovedoppgaver i St.meld. nr. 32/1945-46, *Plan for en første reising av Norges forsvar*. De gjentatte henvisninger til «begivenhetene i 1940» og et sterkt ønske om å hindre en gjentakelse, peker imidlertid klart mot to hovedoppgaver i tillegg til FN engasjementet: Invasjonsforsvar og kuppforsvar. I tråd med dette listet Sjøforsvarets Overkommando (SOK) følgende militære oppgaver for Marinen:

- a) Å bekjempe fiendtlige oversjøiske angrep på landet.
- b) Å delta i FN's sjøoperasjoner i den grad det blir pålagt oss som medlemsstat.
- c) Å sikre norske fartøyer det uhindrede bruk av kystforterrenget og de oversjøiske forbindelseslinjer.
- d) Å avbryte fiendens sjøforbindelser.
- e) Å dekke og assistere hærens og luftforsvarets forflytninger, transporter og forsyninger over sjøen.⁴³

Allerede her finner vi formulert to hovedmål som har hatt høyest prioritet for Sjøforsvaret i hele etterkrigstiden, nemlig anti-invasjonsforsvar (punkt a) og forsvar av de sjøgående kommunikasjonslinjer (punkt c). For å kunne vurdere marinens muligheter for å gjennomføre hovedoppgavene er det, som vist i figur 2 side 8, nødvendig å vurdere den aktuelle trussel opp imot tilgjengelige styrker (nivå 4). Figur 4 viser styrkesammensettingen i Marinen i 1946.

Det er tre forhold som karakteriserer marinens styrkesammen-

⁴³ Op.cit.; s. 40.

OVERSIKT OVER MARINENS FARTØYER I 1946	
a) Jagere:	d) Undervannsbåter:
STORD (S-klasse)	LILA
OSLO (Crescent-klasse)	UTSIRA
BERGEN - " -	UTHAUG (overtatt i England)
TRONDHEIM - " -	UTSTEIN - " -
STAVANGER - " -	UTVÆR - " -
b) Eskortejagere:	e) Motorbåter:
ARENDAL	MTB 704 - 711 - 713 - 716 - 717 -
NARVIK (ex GLAISDALE)	719 - 720 - 721 - 722 - 723
Jager 130 (under bygging i Horten)	f) Minesvepere:
Tidl. jager SLEIPNER	GLOMMA (ex BANGOR)
- " - GYLLER	TANA (ex BLACKPOL)
- " - BALDER	ORKLA (ex M.M.S. 1085)
- " - ODIN	VEFSNA (ex M.M.S. 1086)
- " - TOR	OTRA
c) Korvetter:	RAUMA
ANDENES (ex ACANRHUS)	g) Andre fartøyer:
SØRØY (ex EGLANTINE)	HARALD HAARFAGRE (depotskip)
NORDKYN (ex BUTTERCUP)	NORDKAPP (patroljebåt)
[St.meld. nr. 32/1945-46; s. 40]	SENJA - " -

Figur 4

setting like etter krigen. For det første det store innslag av tidligere britiske fartøyer som Norge under og like etter krigen overtok; for det andre den store blandingen av fartøysklasser, også innenfor den enkelte fartøystype; og for det tredje overvekten av «store» fartøyer i forhold til MTB'er og undervannsbåter. Det første forhold betydde at fartøyene ikke var bygget ut fra spesifikke norske krav til f.eks. bemanning, teknologi og forsyningsmuligheter. Det andre forhold betydde store omkostninger til vedlikehold og drift. Disse to forhold til sammen virker meget kostnadsdrivende på Marinen, og en kombinasjon av en manglende standardisering og en relativt ny teknologi hemmet fleksibel bruk av både teknisk personell og mannskaper. Det tredje forhold betydde at en kraftsamlet Marinen måtte møte en eventuell invasionsstyrke lenger ute i «kystforterrenget» enn en Marine som var bygget etter at hovedoppgavene var spesifisert - hvor blant annet den spesifikke norske kysttopografi kunne bli bedre utnyttet.

Selv om Marinen hadde en relativt imponerende *spiss ende*, var organisasjonen bak fartøyene langt fra tilfredsstillende. SOK satte seg tre «indre» hovedoppgaver frem mot 1949:

- Organisering, vedlikehold og gjenoppbygging av flåten.
- Den skrittvis oppbygging av Marinens organisasjon og i forbindelse hermed dekkingen av befalsbehovet.
- Utskriving og oppøving av de utskrevne menige.⁴⁴

Som retningslinjer for dette arbeidet trakk SOK frem de erfaringer som var høstet den fatale aprilnatt i 1940 og under krigen forøvrig. Disse erfaringer ble oppsummert i følgende punkter:

- a) 9 april 1940 var Marinens fartøyer spredt langs kysten for nøytralitetsvakt. Sambandsnettet mellom staber og fartøyer og disse seg imellom var utilstrekkelig og dårlig. Disse to momenter gjorde at fartøyene kunne tas eller engasjeres enkeltvis av fienden uten mulighet for en koordinert motstand under en planmessig operativ ledelse.

Dette viser nødvendigheten av, ved siden av lokale fartøysstyrker tilknyttet Sjøforsvarskommandoene, å ha fartøysstyrker som kan operere som en taktisk enhet under én ledelse. Sambandet både på sjø og land må utbygges tilstrekkelig.

- b) Sjøkrigen i Stillehavet ble på alliert side vesentlig ført med de såkalte «Carrier Task Forces» som var inndelt i grupper av fartøyer som taktisk harmonerte sammen og understøttet hverandre både offensivt og defensivt. Disse taktisk harmoniske enheter var meget effektive og tillot de allierte å føre en «offensiv defensiv» mot den materielt overlegne japanske marine i de nærmeste måneder etter «Pearl Harbor» ...

Den taktisk harmoniske enhets idé og erfaring nevnt i pkt ... a ligger til grunn for Marinens forslag i treårs-planen om flåtesammensetningen.

⁴⁴ Op.cit.; s. 40.

- c) Erfaringene har vist nødvendigheten av å opprettholde et tilstrekkelig stort befalskorps slik at man ikke får underbemanning av fartøyer og staber som vi hadde i 1940.
- d) Stabene må deles opp i en planleggendeoperativ og en kommandoadministrativ avdeling, slik at planleggingen ikke drukner i de administrative gjøremål.
- e) Gjeninnføring av fastlønte underbefal ...
- f) Handelsflåtens befall som reservebefal i Marinen ...⁴⁵

De fleste av disse punkter taler for seg og sier egentlig mer om tilstanden i Marinen før krigen, hvor fartøyene seilte kontinuerlig underbemannet, hvor underoffiserene (hvor det tekniske befall inngikk) var avskaffet som fastansatt yrkesgruppe og hvor kommunikasjon mellom fartøyer eller mellom fartøyer og land var meget utilfredsstillende. Sett i bakspeilet gir denne liste nok et klart bilde av bruddet i forsvarspolitikken og forsvarspolitisk tenkning mellom før og etter krigen. På den annen siden forteller den samme liste at fartøyene i 1946 nærmest var et tomt skall som skulle inngå i en helt ny sjømilitær organisasjon med en helt ny sjømilitær strategi.

Det finnes imidlertid en *besynderlighet* i den nevnte liste, og det er punkt (b), hvor marineledelsen innfører begrepet «den taktisk harmoniske enhets idé». Dette konsept er hentet fra sjøkrigen i Stillehavet hvor USA benyttet seg av såkalte «Carrier Task Forces», et begrep som er velkjent i NATO-sammenheng, men som virker noe underlig som forbilde for organiseringen av den norske marine. Denne *tankefeil* (?) kan muligens føres tilbake til den oppfattelse at det kun finnes en slags eller type marine. I dag opereres det, kanskje først og fremst av ressurs hensyn, med flere typer marine. Disse klassifiseres forskjellig, men strekker seg fra global- eller ocean-mariner til innhavs- og kyst-mariner, hvor Norge må kategoriseres i den siste gruppe og hvor «Carrier

⁴⁵ Op.cit.; s. 39-40.

Task Forces» som et taktisk begrep tilhørende den første gruppe. Det er åpenbart at den norske marineledelsen *ikke* tenkte på norske hangarskipsgrupper, men nærmere havgående (kystforterrenget) taktisk selvtilstrekkelige enheter bygget opp omkring lette kryssere, jagere og ubåter. Selve idéen om «den taktiske harmoniske enhet», kan ha noe for seg dersom vi legger en revidert betydning i den; nemlig et taktisk samspill mellom fartøystyper, faste kystforsvarsintallasjoner og topografi med det formål å løse en veldefinert oppgave («task»). Denne «reviderte idé» slår, som vi skal se, igjennom i 1960-årene med utgangspunkt i flåteplanen av 1960, hvor Sjøforsvarets hovedoppgave («task») blir å *nekte* fienden adgang til kystterrenget.

En operativ vurdering av de enkelte hovedmål for Sjøforsvaret vil jeg komme tilbake til i kapittel 4. Her vil jeg bare minne om at Norge på dette tidspunkt ikke hadde «valgt side» i det som ganske snart skulle manifestere seg som «Den kalde krig», og heller ikke hadde noen «allierte» som var forpliktet til å komme landet til hjelp i tilfelle angrep. Regjeringen uttalte imidlertid allerede i 1946 at man vanskelig kunne forestille seg at «Norge skulle kunne komme til å forsvare seg uten å ha allierte», og at forsvaret derfor måtte innrettes slik at det «kunne holde ut alene inntil vi får effektiv hjelp av dem som måtte bli våre allierte».⁴⁶ Det regjeringen siktet til her kan ikke ha vært andre enn Storbritannia og USA.

⁴⁶ Op.cit.; s. 3.

3. SIKKERHETSPOLITISK AVKLARING: MOT VEST OG NATO-MEDLEMSSKAP

Da Forsvarskommissjonen den 7. november 1949 avga sin innstilling til Stortingets presidentskap og Regjeringen, hadde Norge nettopp blitt medlem av NATO (april 1949). Dette faktum samt den kjensgjerning at kommisjonen ikke kjente «det felles planleggingsarbeidet som fore[gikk] innenfor Atlanterhavspaktens organer»⁴⁷, berettiget spørsmålet om innstillingens verdi. På en måte kan innstillingen oppfattes som en *hybrid*, hvor krysningen mellom «gamle» og «nye» sikkerhetspolitiske rammebetingelser kan avdekkes i innstillingens forskjellige avsnitt. De rent militære utredninger som ligger til grunn for Forsvarets organisering og styrkesammensetting, har allianseuavhengighet og de Forente Nasjoners perspektiv, mens innstillingens del 1, "Grunnleggende synspunkter og forslag", har oppfanget visse implikasjoner av tilslutningen til den Nordatlantiske Pakt og «Den kalde krig» perspektivet, tillegges fremdeles forhåpningene til de Forente Nasjoner «som vern for freden»⁴⁸ endel vekt.

Innstillingens første del er viktig for forståelsen av det forsvarskonsept vi har i dag av to grunner,

- den legger premissen for det totalforsvarskonsept som er bygget opp etter krigen,
- den er utarbeidet ved innledningen til det internasjonale sikkerhetspolitiske *paradigme* («Den kalde krig») som har vært dominerende i hele etterkrigstiden og følgelig lagt premissene for sikkerhetspolitikken i samme periode.

⁴⁷ St.prp. nr. 1/1950, *Forsvarsbudsjettet*; s. 3.

⁴⁸ St.prp. nr. 40/1949, *Om Stortingets samtykke til å inngå en traktat for det nord-atlantiske område (Atlanterhavspakten)*; s. 6.

Etter at den «store allianse» mellom Storbritannia, Sovjetunionen og USA vant den annen verdenskrig, og påførte Tyskland og Japan et totalt sammenbruddet, ble det skapt skapte en maktforskyvning og et maktpolitisk tomrom som ble spesielt følbart i Europa. Sovjetunionen ble den sterkeste makt på det europeiske fastland, «og mange fryktet at sovjetregjeringen ville slå inn på en militaristisk utenrikspolitikk»⁴⁹.

FK 46 konstaterer at Sovjetunionen har innlemmet Karelen og andre tidligere finske områder i sitt territorium, samt de baltiske stater, det tidligere Øst-Polen, Karpater-Ukraina, Nord-Bukovina og Bessarabia. De fleste av disse områdene hørte til Russland før 1918. Til dette sovjetiske «sikkerhetssystem», fortsetter FK 46, ble det opprettet en «østblokk» bestående av Sovjetunionens nabostater i vest - Finland, Polen, Romania, Ungaren, Tsjekkoslovakia, samt Bulgaria, Jugoslavia og Albania. Kommisjonen fastslår videre at sovjetregjeringen har vist

en viss interesse både for utløpet av Østersjøen og for arktiske områder, særlig Svalbard, Island og Grønland. Den var åpenbart engstelig for at vest-maktene skulle søke å sikre seg baser i disse områder. Det samme gjelder formodentlig om den norske kyst.⁵⁰

Den nevnte formodning fikk umiddelbare konsekvenser for den norske basepolitikken da spørsmålet om baser kom opp innen den Nordatlantiske allianse.

Kommisjonen gir en ganske utfyllende vurdering av de vestlige stormaktene Storbritannia og USA. Storbritannia hadde under krigen brukt størstedelen av sine utenlandske kapitalinvesteringer og opptatt svære lån. Da det i tillegg var i ferd med å avvikle

⁴⁹ *Innstilling fra Forsvarskommissjonen av 1946*, Del 1, oktober 1949; s. 13.

⁵⁰ *Op.cit.*; s. 14.

sitt imperium, ville det ikke være mulig for landet, ifølge FK 46, å gjenreise sitt næringsliv og opprettholde sin levestandard uten kreditt fra i første rekke USA.

Men også Storbritannia tenkte på sin sikkerhet. Britisk utenrikspolitikk hadde alltid søkt å opprettholde en «likevekt» på det europeiske fastland. Den militær-tekniske utvikling har dessuten ført til at Storbritannia kan utsettes for direkte angrep fra fastlandet. Det var derfor fremdeles i Storbritannias interesse å forsøke å forhindre at en enkelt stormakt - i dette tilfelle Sovjet-Samveldet - ble dominerende på det europeiske fastland og ble i stand til å besette Nederland, Belgia og den franske kanalkysten. Derfor oppsto det snart etter krigen i Storbritannia en levende interesse for planer om dannelsen av en «européisk union» eller en «vestunion».⁵¹

Kommisjonen trekker den noe tvilsomme konklusjon at det faktisk var den britiske sikkerhetspolitiske «konservatisme» og idéen om maktfordeling og likevekt på det europeiske kontinent, som vi kjenner fra 1800-tallet, som førte til at USA og Storbritannia måtte avvikle det militære samarbeid med Sovjetunionen, som hadde funnet sted under krigen, for der igjennom å opprette en ny maktpolitisk likevekt i forholdet til Sovjetunionen.⁵²

⁵¹ Op.cit.; s. 14-15.

⁵² Motivene for et vest-europeisk samarbeid var like mye bestemt av ideologiske faktorer. Økt handel hadde her betydning for sikring av den vestlige liberale enhet. Den britiske utenriksminister Bevin begrunnet et tettere samarbeid mellom demokratiene i vest på følgende måte i Underhuset den 22. januar 1948: «Denne utvikling viser jo klart at Vest-Europas frie nasjoner nå må knyttes nærmere sammen. Hvor meget har ikke disse land felles? Deres ofre i krigen, vårt hat mot urett og undertrykkelse, vårt parlamentariske folkestyre, vår kamp for økonomiske rettigheter, vår kjærlighet til freden. Dette har vi alle felles ... Jeg tror tiden er moden til å konsolidere Vest-Europa.» (St.prp. nr. 40/1949; s. 1-2).

Den annen supermakt, ved siden av Sovjetunionen, i dette nye internasjonale paradigme var USA. Dets produksjonsapparat ble sterkt utvidet under krigen og var ikke utsatt for ødeleggelse. Militært sett hadde USA verdens sterkeste flåte og, ifølge FK 46, sannsynligvis et teknisk overlegent flyvåpen og antakelig monopol på atomvåpen.

Kommisjonen viser til «den amerikanske idealisme» som spiller en viktig rolle i USAs utenrikspolitikk:

Mange amerikanere mener at De Forente Stater har en moralsk plikt til å hjelpe andre folk, og til å arbeide for å finne former for internasjonalt samarbeid, som kan forhindre en ny krig. Det dreier seg her om en demokratisk retning som er «opinionsdannende» og som ingen amerikansk regjering kan unnlate å ta hensyn til.⁵³

På den annen side fantes det også en sterk antikommunistisk og antirussisk stemning i det samme folk:

Denne stemning har ofte en hysterisk karakter, og den antirus-siske propaganda skyldes ofte rent innenrikspolitiske faktorer. Hos de fleste skyldes imidlertid den antikommunistiske stemning [...] en frykt for at Samveldet planmessig forbereder et angrep mot Vestens sivilisasjon og mot De Forente Staters sikkerhet.⁵⁴

Ved siden av disse verdimeslige eller «ideologiske» faktorer, bestemmes USAs utenrikspolitikk av rent økonomiske faktorer, men kommisjonen slår fast at strategiske hensyn har vært viktigere enn både de ideologiske og de rent økonomiske faktorer.

⁵³ Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946, Del 1; s. 16.

⁵⁴ Op.cit.

Den militærtekniske utvikling under krigen hadde ført til at det store hav ikke lenger kunne beskytte USA mot angrep. Det ble anlagt et system av baser både ved Atlanterhavet og Stillehavet som skulle beskytte kystene, men en effektiv beskyttelse forutsatte fremskutte baser som kunne tjene som utgangspunkter for en motoffensiv. De strategiske hensyn ble så fremtredende blant annet fordi Roosevelts samarbeidspolitikk ble oppgitt. Slagordet ble å være *tough* overfor Sovjetunionen fordi den amerikanske regjering mente at ettergivenhet [*appeasement*] før eller senere ville føre til konflikt. Dette omslaget ble først merket våren 1946:

I 1946 svingte forholdet mellom stormaktene mellom konflikt og avspenning. I løpet av 1947 ble motsetningene skjerpet, og fra sommeren av gikk man inn i den «kalde krig» - en bitter og hensynsløs propagandakrig.⁵⁵

En konsekvens av dette var den erkjennelse at de Forente Nasjoner ikke kunne løse sine sikkerhetsoppgaver:

De Forente Nasjoner var helt fra først av bygd opp på samarbeid mellom stormaktene, og da dette sviktet, kunne organisasjonen ikke løse sin oppgave.⁵⁶

Den 12. mars 1947 fremsatte Truman i en tale i Kongressen den såkalte «Truman-doktrinen», hvor han hevdet at en rekke stater var blitt påtvunget totalitære styreformert mot sin vilje (blant annet Polen, Romania og Bulgaria). Han erklærte at alle land måtte velge mellom frihet og diktatur, og budskapet skulle forstås slik at USA forbeholdt seg retten til å gripe inn overfor ethvert forsøk på å bringe tidligere selvstendige stater inn under Sovjetunionens kontroll. Selv om dette er den utlegning som ble

⁵⁵ Op.cit.; s. 17.

⁵⁶ Op.cit.; s. 20.

gitt i St.prp. nr. 40/1949, *Om Stortingets samtykke til å inngå en traktat for det nord-atlantiske område (Atlanterhavspakten)*, så var den direkte bakgrunnen for talen «å tilskynde gnieraktige lovgivere»⁵⁷ til å vedta økonomisk og militær hjelp til Tyrkia og Hellas i kjølevannet av den britiske tilbaketrekning fra området. Talens ideologiske innhold fikk imidlertid betydning for forholdet mellom Sovjetunionen og de vestlige demokratier, og innledet en rekke politiske tiltak rettet mot Sovjetunionen som snart fikk betegnelsen *oppdemmingspolitikk* (policy of containment). Det forsvars- og sikkerhetspolitiske aspekt av denne nådde et foreløpig høydepunkt ved undertegnelsen av Atlanterhavspakten i Washington den 4. april 1949.

I sin analyse av den strategiske situasjon konstaterer kommisjonen:

Den demobilisering av de væpnede styrker som fant sted i de første etterkrigsår, er avløst av en begynnende opprustning først og fremst hos stormaktene, men også hos de mindre nasjoner har farten i oppbyggingen av det militære beredskap økt.⁵⁸

Den går deretter igang med en klassisk strategisk studie av hvilke kapasiteter de fire europeiske «stormakter» og de nordiske land, Sverige og Danmark, har.

Det som har interesse for oss, er vurderingen av Sovjetunionen, og etter å ha konstatert at landets krigspotensial utbygges samtidig med at tyngdepunktet av krigsindustrien flyttes østover, kommer den med følgende vurdering som har direkte konsekvenser for norsk strategisk planlegging:

Interessen for de arktiske områder er stor, og forsøk på åpning

⁵⁷ John Lewis Gaddis: "The Cold War, the Long Peace, and the Future", *Diplomatic History*, Vol. 16, 1992; s. 234.

⁵⁸ *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946*, Del 1; s. 23.

av en østasiatisk sjøforbindelse mellom Beringstredet og Nordishavet pågår. Varslingstjenesten i nord er forsterket, og betjenes nå permanent av en stor personellstyrke. Utbygging av baser for sjøstridskrefter pågår i Murmanskområdet, i Baltikum og langs Østersjøkysten av den russiske okkupasjonszone i Tyskland. På flere steder i disse områder er befolkningen evakuert, og det later til at spesielt de baltiske stater utbygges til betydelige militære støttepunkter. Både i disse og i de arktiske områder foregår arbeider i samband med anlegg av strategisk viktige veier, jernbaner og flyplasser.⁵⁹

Følgene av denne opprustning i Nord-regionen og innenfor Norges nærområde ble selvfølgelig oppfattet som bekymringsfulle.

Våren 1948 anslo kommisjonen, basert på vestlige informasjon, at det sovjetiske flyvåpen hadde 16.000 fly i første linje, dvs., 2.000 flere fly enn ved krigens slutt. Til sammenligning ble den amerikanske flystyrke anslått til omkring 20.000 fly i 1950.

Utbyggingen av den sovjetiske marine hadde spesiell betydning for Norge ut fra landets geografiske beliggenhet. Kommisjonen kom frem til at Sovjetunionens sjømakt var blitt verdens 4. største og at store krefter var satt inn for å skaffe en marine på et så høyt nivå som mulig. Ubåtflåten ble anslått til 250-300 enheter med en mulig produksjonskapasitet i fremtiden anslått til 200 båter pr. år. En annen bekymringsfull utvikling var at Sovjetunionen hadde satt i gang produksjon av spesialfartøyer for landgangsoperasjoner.

Kommisjonen legger relativt stor vekt på å beskrive forholdene i Sverige. Det svenske forsvaret karakteriseres som sterkt; hæren har en utrustning og bevæpning av god kvalitet og nye våpen og nytt materiell innføres i et hurtig tempo; flyvåpenet karakterise-

⁵⁹ Op.cit.; s. 24.

res som sterkere enn under krigen og har høyt beredskap, og antall kampfly ble anslått til 800 med en forventet økning til 1.000 fordelt på 18 flotiljer. Sverige representerer med andre ord en sterk buffersone mot et angrep østfra.

Sikkerhetspolitisk satte Norge etter 1949 sin lit til utviklingen av to internasjonale organisasjoner; globalt til FN og regionalt til NATO. Forventningene var ikke særlig høye med hensyn til FNs muligheter for å opprettholde mellomfolkelig fred og sikkerhet, om nødvendig med militære midler:

Så lenge FN ikke er utbygd til å bli en forsvarlig garanti for medlemsstatenes sikkerhet, må Norge vurdere på hvilken måte det best kan trygge sin sikkerhet og selvstendighet.⁶⁰

Til tross for at FN-pakten inneholder artikler som gir Sikkerhetsrådet mulighet for å bruke militær makt, var uoverensstemmelsene mellom stormaktene om sammensettingen av slike stridskrefter for store til at de kunne overkommes. For å bøte på denne blokkering hadde de tidligere allierte makter i Europa sluttet et nettverk av allianser mot Tyskland, som i tilfelle av en ny tysk trussel kunne virke uavhengig av Sikkerhetsrådet.

De opprinnelige idéer om FN-styrker var annerledes enn de fredsbevarende styrker organisasjonen opererer med i dag. Tanken var å gi Sikkerhetsrådet en virkelig slagkraft, hvor Sikkerhetsrådets egne medlemmer stilte store styrker. Eksempelvis foreslo USA i 1947 en styrke på 20 divisjoner, 3.800 fly, 3 slagskip, 6 hangarskip, 15 kryssere og 90 mindre skip! Hele dette konsept måtte imidlertid oppgis, og FK 46 konkluderer:

Etterat det har vist seg å være små utsikter til å få opprettet de internasjonale stridskrefter som De Forente Nasjoners pakt har bestemmelser om, er et mer beskjedent prosjekt kommet i

⁶⁰ Op.cit.; s. 69.

forgrunnen. I årsrapporten fra De Forente Nasjoners generalsekretær til hovedforsamlingen høsten 1948 heter det at generalsekretæren vil be hovedforsamlingen om fullmakt til å rekruttere en vaktstyrke på 1.000-5.000 mann.⁶¹

Dette var, som kjent, begynnelsen til FNs fredsbevarende styrker.

Kommisjonen konstaterer at den utvikling som har ført til etableringen av NATO og en rekke andre regionale avtaler mellom de demokratiske land, måtte føre til at Norge tok sitt sikkerhetsproblem opp til ny overveielse. Det var, ifølge kommisjonen, naturlig at landet søkte tilknytning til det sikkerhetssystem som var under utarbeidelse for landene langs det nordlige Atlanterhav. Det var ikke mulig før Korea-krigen å forestille seg de militære forpliktelser tilslutningen til Atlanterhavspakten kom til å kreve.

Kommisjonen refererer og kommenterer tre sentrale militærpolitiske bestemmelser i pakten, artiklene 3, 4 og 5:

Artikkel 3

For mer effektivt å nå formålene for denne traktat vil partene enkeltvis og i fellesskap ved stadig og virksom selvhjelp og gjensidig støtte opprettholde og utvikle sin individuelle og felles evne til å motstå væpnet angrep.

Artikkel 4

Partene vil rådslå med hverandre når som helst en av dem mener at noen parts territoriale ukrenkelighet, politiske uavhengighet eller sikkerhet er truet.

Artikkel 5

Partene er enige om at et væpnet angrep mot en eller flere av dem i Europa eller Nord-Amerika skal betraktes som et angrep

⁶¹ Op.cit.; s. 32.

mot dem alle. De er følgelig blitt enige om at hvis et slikt væpnet angrep finner sted, vil hver av dem under utøvelse av retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar som er anerkjent ved artikkel 51 i De Forente Nasjoners pakt, bistå den eller de angrepne parter ved enkeltvis og i samråd med de andre parter, straks å ta slike skritt, derunder bruk av væpnet makt, som den anser for nødvendig for å gjenopprette og opprettholde det nordatlantiske områdes sikkerhet.

Med hensyn til artikkel 3, så presiserer kommisjonen at hver parts innsats her må bero på vedkommende lands geografiske beliggenhet og dets ressurser. Norge var jo meget fattig i 1949 og det å utbygge et forsvar som alene kunne motstå et væpnet angrep, var en økonomisk og ressursmessig umulighet. Dertil gikk kommisjonen klart imot at artikkelen kunne fortolkes slik at det kunne kreves at Norge skulle tillate fremmede makter å opprette baser for sine stridskrefter på sitt territorium.

Artikkel 4 og 5 tolket kommisjonen slik at bestemmelsene ikke pålegger partene automatisk å gå til krig, dersom et væpnet angrep har funnet sted, men lar partene selv avgjøre hvilke skritt som er nødvendige for å gjenopprette fred og sikkerhet.⁶²

Kommisjonen oppsummerer partenes forpliktelser etter NATO-pakten i følgende tre hovedpunkter:

1. *I fredstid* å opprettholde og utvikle sin individuelle og felles evne til å motstå væpnet angrep - ved selvhjelp og gjensidig støtte.
2. *I tilfelle av trussel* mot en parts territoriale ukrenkelighet å rådslå med hverandre.

⁶² Disse synspunkter var i god overensstemmelse med St.prp. nr. 40/1949, om NATO-medlemskap, som statsminister Gerhardsen foredro for Stortinget den 22. mars 1949, og hvor han på sidene 3 til 6 kommenterte de sentrale artiklene i traktaten.

3. Ved væpnet angrep mot en av dem å bistå den angrepne part ved å ta slike skritt som de anser nødvendige.⁶³

Kommisjonen er, naturlig nok, meget opptatt av teknikkens, strategiens og taktikkens utvikling under den siste verdenskrig. Med hensyn til den tekniske utvikling av krigsmidlene, hadde Forsvarets forskningsinstitutt utarbeidet et eget tillegg til innstillingen under tittelen «Forsvaret og den nye tekniske utvikling»⁶⁴.

Kommisjonen slår fast at utviklingen av de militærtekniske faktorer gjør det sannsynlig at de strategiske kombinasjoner under en mulig ny krig vil spenne over en større del av kloden enn noen gang før. Dette fordi angrep kan gjennomføres over større avstander enn tidligere og med en fart og tyngde som neppe noen har full oversikt over.

Den tekniske utvikling ville, ifølge kommisjonen, føre til bedre muligheter (i) for ulike slags bombing, (ii) for raskt å legge hånd på strategisk verdifullt territorium, og (iii) for lynsnare overfall rettet direkte mot vedkommende lands vitale sentra. Norske mottiltak, som kommisjonen foreslo, var et høyt mobiliseringsberedskap og et visst permanent kuppberedskap i fred. Bruk av flere av de nye våpen kunne påføre sivilbefolkningen store tap og skader, følgelig var det viktig å etablere et godt sivilforsvar samtidig med oppbyggingen av det militære forsvar.

Ved vurdering av Norges betydning for stormaktene under en eventuell krig, viste kommisjonen igjen til den nylig avsluttede krig:

Når så mange små og til dels også mellomstore stater ble trukket inn i den siste krigen, skyldes det i første rekke deres

⁶³ Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946, Del 1; s. 34.

⁶⁴ Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946, Vedlegg 2 til Del 1; s. 143-163.

beliggenhet. Denne ga dem en mer eller mindre fremskutt plass i de strategiske overlegninger hos de ulike stormakter [...] Et blikk på kartet er nok til å vise at Norge vil komme til å ligge i faresonen om det skulle komme en ny verdenskrig.⁶⁵

Flere forhold underbygget kommisjonens konklusjon: (i) I tilfelle av en luftkrig ville det være av stor betydning å få varslet om rakett- eller flyangrep så hurtig som mulig. En sovjetisk okkupasjon av Norge ville således kunne varsle innkommende fly eller raketter mot Sovjetunionen på et tidlig tidspunkt, (ii) ved å skyve basene for egne våpen nærmere mot målene, ville det bli mulig å rette desto hardere slag mot den annen part; (iii) Sovjetunionen var allerede før krigen sterkt interessert i de militære spørsmål som knyttet seg til de arktiske områder; (iv) sjøstrategisk vil vårt territorium kunne komme i søkelyset under en mulig krig mellom en østlig og en vestlig maktgruppe. For siste punkts vedkommende viser kommisjonen igjen til kartet.⁶⁶ Besittelsen av norske havner og flyplasser vil kunne spille en avgjørende rolle for å sikre *kontroll* over Norskehavet og som utgangspunkt for angrep mot vitale forsterknings- og forsyningslinjer over Atlanterhavet.

Kommisjonen fører et argument mot okkupasjon av Norge: Et så vidt stort «strategisk rom» som det norske vil måtte sluke betydelige styrker, som en stormakt vil kunne ha god bruk for på de sentrale kamplasser. Den viser her til den tyske okkupasjonen som på et tidspunkt bandt omkring 400.000 mann og verdifullt krigsmateriell.

En annen viktig norsk ressurs som stormaktene i en konflikt vil være interessert i er handelsflåten. De alliertes seier i begge verdenskrigene ble bare mulig etter de største anstrengelser for

⁶⁵ Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946, Del 1; s. 37.

⁶⁶ Op.cit.; s. 37-40.

å skaffe til veie de nødvendige skip. I begge krigene kom den norske handelsflåte inn som en meget viktig faktor.

Ut fra disse to faktorer, den territoriale og handelsflåtens betydning, konkluderer kommisjonen med «at hvis en stormakt går til aksjon mot Norge, vil våre allierte ha en betydelig egeninteresse i å bringe oss *hjelp*»⁶⁷. Kommisjonen viser i denne forbindelse til den hjelp Norge fikk av britiske, franske og polske styrker i 1940. Men den setter en betingelse:

I alle tilfelle vil det være en forutsetning for at allierte kan gripe inn til støtte for oss, at vi selv gjør vårt beste fra første øyeblikk et mulig overfall settes inn. I denne forbindelse blir det vår oppgave å holde åpne for våre allierte de flyplasser, havner og strategisk viktige områder for øvrig, som vil trenge for å sikre hjelpestyrkene en effektiv utgangsgruppering i Norge. Det måttet vi ikke i 1940.⁶⁸

Under vurderingen av tiltak mot et mulig overfall på Norge, tenker kommisjonen utelukkende i et *storkrigsperspektiv* og med et våkent øye for «de *muligheter* militærteknikken på ethvert tidspunkt, sammenholdt med erfaringene fra den siste krig kan antas å by en eventuell angriper når det gjelder valg av midler og metoder ved et mulig overfall på Norge.»⁶⁹

Perspektivet for de retningslinjer som kommisjonen gir for utbygging av forsvaret, er tidsbegrenset til tiden frem til 1955. Motivet for dette kort tidsperspektiv må søkes i det kommisjonen, med støtte fra Forsvarets forskningsinstitutt, oppfattet som den rivende militærteknologiske utvikling.

Med støtte i FFIs tidligere nevnte utredning om nye stridsmidler, poengterte kommisjonen viktigheten av *spredning* og

⁶⁷ Op.cit.; s. 42.

⁶⁸ Op.cit.; s. 43.

⁶⁹ Op.cit.

dekning, som to viktige prinsipper det nye forsvar måtte hvile på. De stridsmidler som gjorde dette påkrevet, var først og fremst atomvåpen, V-våpen (raketter) og bombefly. Dette var tre midler som var totalt fraværende under 1. verdenskrig. Vi ser her at mens de to nevnte prinsipper var *taktiske* retningslinjer i tidligere kriger, blir de nå også *strategiske* som en direkte konsekvens av den våpentekniske utvikling.

Bakgrunnen for at kommisjonen i det hele tatt forutsetter at det er mulig å beskytte seg mot de nevnte våpen ved hjelp av spredning og dekning, finner vi i de erfaringer den tyske krigsindustri ervervet seg under siste krig; til tross for en massiv bruk av bombefly over Tyskland, maktet rustningsminister Speer, uten større problemer, å holde gang i produksjonen. Det var først og fremst råstoffmangel som knekket rustningsindustrien. At atomvåpen var en helt annen kategori våpen var neppe helt erkjent på dette tidspunkt.

Den fremstilling som er gitt her, med Forsvarskommisjonens øyne, av Norges sikkerhetspolitiske stilling og de forsvarspolitiske rammebetingelser pr. 1949, må i henhold til vårt skjema side 3, henregnes til nivå 2. Ved en så klar omlegging av sikkerhetspolitikken som NATO-medlemskapet representerer, må vi forvente å finne politiske programerklæringer som kan henføres til nivå 0 og nivå 1. I St.prp. nr. 40/1949, finner vi et entydig uttrykk for hvor de norske *nasjonale interesser* (nivå 0) ligger: «Gjennom sin geografiske beliggenhet, gjennom strukturen og orienteringen i sitt næringsliv, i sin kultur og hvor det gjelder samfunnsidealene og synet på de grunnleggende livsverdier hører Norge hjemme blant Vestens demokratier ...»⁷⁰ De politiske målsettinger for sikkerhetspolitikken (nivå 1) er fremdeles dem som uttrykkes i de Forente Nasjoners artikkel

⁷⁰ St.prp. nr. 40/1949; s. 2.

1⁷¹, men «[d]en storpolitiske utvikling har tvunget oss til å erkjenne at for å sikre freden er det nødvendig å utvide samarbeidet mellom demokratiene i Vest til også å omfatte politisk og forsvarspolitisk samvirke på regionalt grunnlag, til stabilisering av forholdene og til selvforsvar. De demokratiske folk må stå sammen for å bevare freden.»⁷²

SJØFORSVARET

Under vurderingen av midler og metoder ved et eventuelt angrep på Norge (nivå 3), behandlet Forsvarskommisjonen blant annet muligheten av invasjon over sjøen. Ved gjennomføring av en invasjon over havet har transportlinjene mellom innlastingssted og invasjonssted en avgjørende betydning med hensyn til tid og tapsprosent, videre er invasjonsområdets topografi avgjørende for hvilke materielle og hvilke fremgangsmåter som kan benyttes. Norges forhold er ikke som Frankrikes, slår kommisjonen fast, med referanse til D-dagen:

Mulighetene for lossing og videretransport av tropper og materiell vil i stor utstrekning være knyttet til våre havner og i det vesentlige være begrenset av deres kapasitet. For videre fremrykning av større styrker innover i landet vil det trengs et utviklet kommunikasjonsnett.⁷³

Kommisjonen er tilbøyelig til å trekke den konklusjon at fordi havnekapasiteten ved norske havner er relativt lav i forhold til de behov en mulig landsetting med «større» styrker med tungt materiell krever, så er dette en mindre sannsynlig angrepsform. Dessuten mener den at muligheten for å holde forberedelsene

⁷¹ Se foran side 5.

⁷² St.prp. nr. 40/1949; s. 6.

⁷³ Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946, Del 1; s. 56.

hemmelige er mindre enn ved luftinvasjon. Videre kommer at et angrep over sjøen ville trenge lenger tid og være mindre fleksibelt med hensyn til «valg av angrepspunkter». Et siste moment var erfaringene fra 1940 og den våpenteknologiske utviklingen under krigen. Kommisjonen hadde tydeligvis merket seg stormaktenes effektive bruk av store flybårne styrker under den senere del av krigen, og dette fikk konsekvenser for den store satsing som Luftforsvaret ble til del i 1950-årene, på bekostning av Marinen (?).

Kommisjonen ser helt klart behovet for hjelp fra allierte styrker hvis Norge blir angrepet «av en stormakt». Når det gjelder overføring av styrker sjøveien, påpeker kommisjonen at mange av de samme problemer oppstår her som ved en invasjon over sjøen:

... transport av større styrker [vil] kreve en så betydelig mengde tonnasje at våre havners kapasitet i alle tilfelle lett kan bli en «flaskehals», som setter relativt snevre grenser for hva en kan landsette i løpet av en kortere periode.⁷⁴

Til tross for de problemer kommisjonen påpeker, konkluderer den likevel med at sjøtransport, i dag og for en uoverskuelig fremtid, vil være den best egnede måte for overføring av «store», fullt utstyrte, hjelpestyrker. Det går også klart frem i kommisjonens redegjørelse at det ikke er styrken i seg som er det største problem, men alt det tunge materiell som følger styrken. Kommisjonen forutser her behovet for forhåndslagring av større mengder materiell til styrker som eventuelt får Norge som mulig operasjonsområde i krig.

⁷⁴ Op.cit.; s. 67.

4. 1950-ÅRENE: SJØFORSVAR I KRISE?

Forsvarskommisjonen av 1946 hadde i del 4, *Det militære forsvar*, blant annet behandlet Sjøforsvarets oppgaver. I motsetning til de ambisiøse målsettinger som SOK hadde listet like etter krigen (se figur 5), konsentrerte kommisjonen seg om en oppgave som overskygger alle andre: «... Norges forsvar må bygges opp med *maksimal konsentrasjon om alternativet invasjon fra en stormakt* [nivå 3]. Den viktigste oppgave for Sjøforsvaret må derfor bli å medvirke i forsvaret overfor en mulig fiendtlig invasjon over sjøen [nivå 4].»⁶⁸ I tillegg til denne sentrale oppgave nevner kommisjonen to andre «viktige oppgaver som foreligger i krig», nemlig sikring av våre forbindelser over sjøen, og trygging av vår handelsflåte. Sikring av våre sjøforbindelser er underordnet invasjonsforsvaret, fordi det er en aktuell oppgave i krig «så langt som dette er nødvendig av hensyn til invasjonsforsvaret.»⁶⁹ Selv om Sjøforsvaret i tillegg til disse oppgaver også skal prøve å holde de farvann hvor vi kan vente hjelp fra allierte fritt for miner og ubåtkaktivitet, så vil

[d]en *sentrale oppgave* for Sjøforsvaret innenfor det samlede invasjonsforsvar ... være å motsette seg en angriperes mulige forsøk på å landsette sjøtransporterte styrker i områder som er av vital betydning for landets forsvar.⁷⁰

Dersom vi ser nærmere på oppstillingen i figur 5, oppdager vi ganske store endringer med hensyn til oppgaver for Sjøforsvaret fra 1946 (St.meld. nr 32/1945-46) til 1949 (Forsvarskommisjonen). Dette skyldes hovedsaklig endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen. Den midlertidige oppgivelse av FN som

⁶⁸ Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946, Del 4; s. 311.

⁶⁹ Op.cit.

⁷⁰ Op.cit.

SJØFORSVARETS HOVEDOPPGAVER	
Forsvarskommisjonen av 1946	St.meld. nr. 32/1945-46
<p>Overordnet oppgave:</p> <ul style="list-style-type: none"> - å medvirke i forsvaret overfor en mulig fiendtlig invasjon over sjøen. 	<p>Militære oppgaver for Marinen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - å bekjempe fiendtlige oversjøiske angrep på landet - å delta i FN's sjøoperasjoner i den grad det blir pålagt oss som medlemstat - å sikre norske fartøyer det uhindrede bruk av kystforterrenget og de oversjøiske forbindelseslinjer - å avbryte fiendens sjøforbindelser - å dekke og assistere hærens og luftforsvarets forflytninger, transporter og forsyninger over sjøen.
<p>"Deloppgaver":</p> <ul style="list-style-type: none"> - sikring av sjøforbindelser - kontroll og bevokning av sjøterritoriet - mineøveling - bekjempelse av ubåter. 	<p>FREDSOPPGAVER:</p> <ul style="list-style-type: none"> - oppsynstjeneste - isbryting
<p>Andre viktige oppgaver:</p> <ul style="list-style-type: none"> - trygging av vår handelsflåte 	
<p>FREDSOPPGAVER:</p> <ul style="list-style-type: none"> - oppsynstjeneste - å forberede Handelsflåten selvforsvar 	

Figur 5

fredsbevarende eller fredsskapende organ, førte naturlig til nedprioritering av «FN's sjøoperasjoner». Dertil kan vi merke oss at NATO-aspektet *ikke direkte* gjenspeiles i kommisjonens liste. Det finnes imidlertid indirekte ved at kommisjonen har fjernet, eller redusert betydningen av, alle de militære oppgaver som nevnes i 1946, bortsett fra invasjonsforsvaret. Begrunnelsen for denne «omprioritering» må søkes på analysenivå 2, som er gjennomgått i kapittel 3. Følgende *premiss* er av betydning for kommisjonens prioritering:

P1: Et væpnet angrep på Norge vil være et ledd i en ny storkrig (verdenskrig).

P2: A-pakten vil komme Norge til unnsetning ved et angrep (jfr. paktens artikkel 5).

P1 kan kun begrunnes ut fra tesen om at enhver strategisk planlegging bygger på den siste nære krigserfaring, og er objektivt sett det svakeste premiss fordi krigen kan ta en annen

form enn forutsatt. P2 kan, foruten den folkerettslige forpliktelse, begrunnes ut fra nivå 0, ved at det vil, ut fra et kulturelt og økonomisk fellesskap, være i de vestlige demokratiers *nasjonale interesser* å forsvare et annet vestlig demokrati; og ut fra nivå 1, ved at våre allierte ut fra vår territoriale plassering og vår handelsflåte, vil ha betydelige *strategisk interesser* «i å bringe oss hjelp.»⁷¹ Selv om krigen tar en annen form enn forutsatt (P1), kan vi altså forvente at A-pakten kommer oss til unnsetning (P2) fordi persepsjonen heller mot P1, noe som har direkte konsekvens for forsvarsplanleggingen. Ut fra disse premisser mener så kommisjonen at det er de norske forsvarsstyrkers hovedoppgave «fra første øyeblikk et mulig overfall settes inn ... å holde åpne for våre allierte de flyplasser, havner og strategisk viktige områder for øvrig, som vil trenge for å sikre hjelpestyrkene en effektiv utgangsgruppering i Norge.»⁷² Oppgaver som sikring av oversjøiske forsyningslinjer, sikring av uhindret bruk av kystforterrenget, avbryting av fiendens sjøforbindelser o.l., ville Sjøforsvaret, ifølge kommisjonens vurdering, ikke være ressursmessig i stand til å løse uten i nært samarbeid med allierte flåtestyrker. Ut fra en slik argumentasjon må den ambisiøse oppstilling av militære målsettinger/oppgaver fra 1946, for en Marine med så begrensede ressurser, forekomme ganske illusoriske.

Fra et rent militært synspunkt (nivå 3 og 4) kan det innvendes at slik hovedoppgaven er definert for Forsvaret og i særdeleshet for Sjøforsvaret (se side 42), er den for *snever*. Ved en invasjon av Norge, som ledd i en storkrig, vil angriperen ha behov for å opprette en sjøbasert logistikkorganisasjon fordi det er lite sannsynlig at større materiell, styrker og etterforsyninger kan føres over et meget svakt utbygget veinett, spesielt i Nord-Norge og ut fra det faktum at de strategiske viktige områder (havner og

⁷¹ Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946, Del 1; s. 42.

⁷² Op.cit.; 43.

flyplasser) overveiende er plassert langs en langstrakt kyst. Et viktig argument fra Sjøforsvarets side var at landets enorme utstrekning i lengdeaksen medførte at invasjonforsvaret måtte betraktes i et visst tidsperspektiv hvor forsøk på «å avbryte fiendens sjøforbindelser» ved offensiv bruk av f.eks. ubåter og store overflatefartøyer hadde direkte bæring på invasjonforsvarets evne til å motstå et angrep. Det er i dette lys vi må se marineledelsens definisjon av militære oppgaver for Marinen i St.meld. nr. 32/1945-46 (se figur 5). Ressurssituasjonen og politiske prioriteringer, tvang imidlertid frem en forenklet oppgaveformulering. Det mest sentrale for de politiske myndigheter var å avverge et kuppert angrep, og i et slikt tidsperspektiv ble Flyvåpenet og det territoriale forsvar prioritert.

Ressursbegrensningene spiller også en stor rolle ved kommisjonens vurdering av egnede fartøyer for et effektivt invasjonforsvar. Allerede strukturen i flåtesammensettingen i 1946 (se figur 4) pekte mot et fremskutt invasjonforsvar, og marineledelsen holdt fast ved denne struktur gjennom ønsket om å «ha en krysser/jager-gruppe som ryggrad.»⁷³ Kommisjonen tok ikke direkte stilling til anskaffelse av lette kryssere⁷⁴, men var enig med SOK og Forsvarsstaben «i at en innenfor en økonomisk ramme for Sjøforsvaret på kr. 70 millioner pr. år vanskelig [kunne] finne plass for anskaffelse og drift av en krysser.»⁷⁵

Forsvarskommisjonen var i sin vurdering bundet av marineledelsens invasjonforsvarskonsept og de eksisterende nasjonale styrkers struktur, som delvis reflekterte dette konsept. En

⁷³ Thorleif Pettersen: *Flåteplanen av 1960*, Sjøforsvarets Forsyningskommando, 1990; s. 8.

⁷⁴ Det var tale om en lett krysser av britisk type (ARETHUSA), på ca. 5000 standard deplasement med en besetning på omkring 450 mann. Op.cit.

⁷⁵ Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946, Del 4; s. 313.

omlegging av fartøystrukturen gjennom et omfattende anskaffelsesprogram ville kreve for mange ressurser, og en omlegging av invasjonforsvarskonseptet ville bety en grov tilsidesettelse av den faglige instans. Det er derfor naturlig at kommisjonens forslag til Sjøforsvarets «stridskrefter» ved utgangen av 1955 kun innebar en justering av de eksisterende styrker med anskaffelse av 2 mineleggere, 13 motortorpedobåter og 3 ubåter.⁷⁶ Motortorpedobåtene skulle styrke «det indre forsvar» og ble ansett «som en meget berettiget fartøystype innen et norsk invasjonforsvar.»⁷⁷ Ubåtene skulle primært brukes «for å angripe en invasjonskonvoi som er beskyttet av krigsfartøyer og fly.» Vi ser altså her at Forsvarskommisjonen tok hensyn til behovet for offensive operasjoner mot fiendens forsyningslinjer selv om selve oppgaveformuleringen er erstattet av den mer snevre formulering som er gjengitt på side 42. Vi ser videre at den ikke avviste spørsmålet om anskaffelse av lette kryssere ut fra fagmilitære betraktninger, men hevder at det «er ønskelig å ha en fartøystype som hva fart og bestykning angår er fullt skikket til ... å gå til angrep på en invasjonstransportflåte».⁷⁸

Både den snevre oppgaveformuleringen for Sjøforsvaret og formuleringene omkring anskaffelse av lette kryssere eller store jagere kan tolkes slik at de politiske myndigheter, på daværende tidspunkt, ikke ønsket å forplikte seg for sterkt til en bestemt fremtidig styrkestruktur som ut fra et ressursperspektiv ville være ugjennomførlig.

Marinens reaksjoner på Forsvarskommisjonens innstilling lot ikke vente på seg. Den 24. februar 1951 sendte sjefen for Sjøforsvaret, Viseadmiral E. C. Danielsen et skriv til Forsvarsde-

⁷⁶ Op.cit.; s. 316.

⁷⁷ Op.cit.; s. 314.

⁷⁸ Op.cit.; s. 313.

partementet, vedlagt en redegjørelse om Sjøforsvarets strategiske betydning i forsvar av Norge og et angrep på prioriteringen av Luftforsvaret og Hæren fremfor Marinen, ført i pennen av sjefen for Admiralstabssjefen, kommandør Hovdenak, og stilet til Kongen. Det hemmelige skriv, som hverken var forelagt generalstaben eller de andre forsvarsgrensjefene, førte omgående til at begge offiserene måtte fratse sine stillinger.⁷⁹

Kommandør Hovdenaks redegjørelse, som uttrykte et utbredt syn blant marines offiserer på den tiden, er lite flatterende lesning, og hans argumentasjon hviler på et høyst tvilsomt strategisk prinsipp. Med henvisning til det tyske admiral Wegeners bok *Die Seestrategie des Weltkrieges* (1928) som han siterer utførlig, forfekter Hovdenak at «prinsippet om offensiv krigsførsel for den materielt underlegne gjelder i sjøkrig såvel strategisk som taktisk.» Dette bygger han bl. a. på Wegeners kjernepunkt, at den landmilitære grunnsetning, «... den sterkere må gripe den strategiske offensiv, ... ikke [er] anvendbar i sjøkrigen» (s. 15). Dette prinsipp «bekreftes av tyskernes mange fremstøt med deler av sine overvannstyrker i Nordsjøen, Atlanterhavet m.m i første og annen verdenskrig.» Det er i lys av dette prinsipp vi må forstå marineledelsens fremskutte invasjonforsvarsstrategi, hvor fienden skulle møtes i «kystforterrenget» med «taktisk harmoniske enheter», og hvor det er ønskelig at lette kryssere eller stor jagere utgjør stammen, støttet av undervannsbåter, miner og kystbaserte fly. Begrepet «kystforterrenget» dekker for Hovdenak f.eks. Skagerrak og dets «bredde ble i årene før siste krig vanligvis regnet så langt ut som kystbaserte mindre bombefly ansås å ha sitt vanlige

⁷⁹ De synspunkter på Marinens betydning som Hovdenak legger til grunn for sin kritikk av Regjeringen, kommer klart frem i et foredrag han holdt i Oslo militære samfunn den 31. januar 1949, over "Norges sjøstrategiske problemer". Dette er gjengitt i *NTFS*, februar 1949, s. 55-69 (del 1) og mars 1949, s. 87-109 (del 2). Med ett uttrykk kan hans grunnsyn karakteriseres som *sjømilitær nasjonalromantikk*.

operasjonsfelt, d.v.s. inntil ca. 250 n.mil. fra kysten» (s. 13). Med dette tiltenkte operasjonsområdet, som var en følge av marineledelsens strategiske grunnsetning, var det innlysende at den politiske satsing på Marinen var fullstendig utilstrekkelig fra et sjømilitært synspunkt. Denne strategiske grunnsetning fikk også stor betydning for Admiralstabens vurdering av den trussel Sovjetunionen representerte for Norge. For ut fra denne tese var den kjensgjerning at A-paktens sjøstridskrefter var den sovjetiske totalt overlegen omkring 1950, en meget tvilsom forsikring om at de ikke ville bryte ut i Skagerrak og Nordsjøen. Spørsmålet er imidlertid om ikke den strategiske grunnsetning som Marinen bygget sine analyser på var foreldet, eller overkjørt av den teknologiske utvikling. Et annet sentralt punkt hos Hovdenak var den oppfattelse at forsvar av territorialfarvannet var et nasjonalt ansvar og krevde havgående fartøyer. Løsning av denne oppgave ville i det skisserte stridsmiljø kreve så store flåtestyrker og personellressurser at selve idéen var politisk uakseptabel og i praksis ugjennomførbar.

Etter at krigen mot Japan var over i august 1945, ble store amerikanske flåtestyrker overført fra Stillehavet til Atlanterhavet. Denne flåte var bygget for å bekjempe en annen sjømakt, men ettersom Den kalde krig utviklet seg, begynte Sovjet, som kun var en sterk landmakt, å utvikle kyst, luft og ubåtstyrker i stort omfang for å kunne motstå eventuelle flyangrep fra amerikanske hangarskipsstyrker. Som motreaksjon utviklet USA eskorte-fartøyer som ble stadig mer effektive gjennom forskjellige tekniske mottiltak. Konsekvensen var at stadig mer av styrkens *offensive kapasitet* måtte vike for *defensive mottiltak*, som igjen førte til en mer defensiv strategi for bruk av flåtestyrkene. Denne *aksjon-reaksjons dynamikk* på våpensiden, som Luttwak⁸⁰ beskriver, førte til tap av offensiv kapasitet, en kapasitet

⁸⁰ Edward N. Luttwak: *Strategy. The Logic of War and Peace*, Harward University Press, 1987; s. 46.

som ble forsterket gjennom utviklingen av stadig mer effektive kontroll- og varslingssystemer. De tilsynelatende tapene i dette spillet var, på 50-tallet, mindre flåtestyrker som opererte på åpent hav.

Det offensive overtak som store pansrede krigsskip med kraftig bestykning hadde før ubåtvåpenet, flyvåpenet og varslingssystemene var skikkelig utviklet, syntes å ha gått tapt i den nære etterkrigstid med viktige konsekvenser for den sjømilitære strategi. Problemet for Admiralstaben var imidlertid, som tidligere nevnt, begrepsmessig: Forestillingen om forskjellige typer mariner med dertil hørende strategier, eksisterte ikke i det sjømilitære miljø. I ettertid kan vi si at Sjøforsvaret i en invasjonforsvarsrolle kunne opprettholde en offensiv kapasitet ved i større omfang å utvikle en strategi og taktikk hvor kysttopografien erstattet deler av de defensive mottiltak. Tankegangen var dog langt fra hel fjern. Ifølge kommandørkaptein P. Araldsen var marineledelsen opptatt av «hvilken rolle kystfarvannene spiller i moderne sjøkrig», fordi de hadde erkjent at sjøkrigen «siden århundreskiftet» hadde «tatt andre former enn før på grunn av nye sjømilitære våpen ... og utviklingen som har funnet sted av gamle sjøkrigsvåpen»⁸¹. I den følgende sammendrag av Araldsens, og deler av marineledelsens, synspunkt trer brytningen klart frem mellom det synspunkt Hovdenak representerer og det som gikk seirende ut med gjennomføringen av *Flåteplan 1960*:

Det karakteristiske ved sjøkrigen i kystfarvannene er at hvor ovenfor nevnte fartøys- og flytyper, samt våpen blir satt inn i tilstrekkelig stort antall vil en fiende som regel ikke sende sine store flåteenheter eller invasjonsflåter inn, iallfall ikke før omfattende sikringstiltak er gjennomført! Som det fremgår av dette er det nærmest to kategorier av sjømilitære styrker som

⁸¹ O. P. Araldsen: "Marinens plass i landets forsvar", *NTJS*, Mai 1956; s. 201-202.

må regnes, nemlig styrker som egner seg for krigføring i kystfarvann, som regel enheter av liten størrelse, men til gjengjeld i stort antall, samt styrker som egner seg for krigføring på det åpne hav ... Lette kryssere, jagere, eskorteskjip, undervannsbåter, samt fly ansees som nødvendige ledd i begge former for sjøkrigsførsel.. Mindre fartøyer, båter og landbaserte fly som på grunn av sin begrensede størrelse og aksjonsradius kun kan operere i nærheten av egne baser er hovedelementene for krigføring i kystfarvannene. I tillegg her til kommer i kystfarvannene de stasjonære våpen (miner, nettsperinger, kystartilleri m.m) ... [D]et er den makt som behersker kysten som vil kunne utnytte kystfarvannenes forsvarsegenskaper med størst fordel.⁸²

I motsetning til denne «kompromiss-fremstilling» finner vi kimen til et rent kystinvasjonsforsvar hos en eldre kystartilleri-offiser. Tidligere brigadesjef i Kystartilleriet, oberst L. Leiditz, skrev en, i denne sammenheng, interessant artikkel i *Norsk Tidsskrift for Sjøvesenet* i 1954. Her sier han, blant annet, i en kommentar til St.prp. nr. 2/1953, *Forsvarets Organisasjon*:

... et kyst-invasjonsforsvar - og annet kan det vel ikke være tale om hos oss [utgjøres] i hovedsak ... av: 1. *Sjøstridskrefstene*, 2. *Fly*, egnet for samarbeid med fartøyer, ubåtbekjempelse m.m. samt *luftvernart.*, og 3. *Kystforsvar*, både artilleristisk og undervannsforsvar samt *amfibieforband* til sikring av våre skjærgårder og store øyer.⁸³

Leiditz resonnerer seg frem til idéen om et *kyst-invasjonsforsvar* ut fra den fartøysammensetting og bestykning som Forsvarskommisjonen av 1946 la opp til, og som ble bekreftet av ovennevnte Stortingsproposisjon - «en flåte som jo direkte *forutsetter* intimt

⁸² Op.cit.; s. 202-203.

⁸³ L. Leidnitz: "Invasjonsforsvaret - Kystforsvaret - Thorne-komiteén", *NTFS*, september 1954; s. 243.

samarbeide med det artilleristiske kraftigere og med undervannsforsvar samt skjærgårds forsvar (amfibieforband m.m.) vel utstyrte kystforsvar.»⁸⁴ Denne idé om et tettere samarbeid mellom Marinens fartøyer og Kystartilleriet var lite påaktet både innen Marinen og Kystartilleriet⁸⁵, men heller ikke blant politikerne. St.prp. nr. 2/1953 anbefalte, sterkt påvirket av *Thorne-komiteéns innstilling*, etter den britiske general Sir Andrew Thorne som var regjeringens rådgiver i 1950 og 1951, at Kystartilleriet skulle «tilbakeføres til Hæren og at forsvarsgrenens navn [skulle] endres fra Sjøforsvaret til Marinen», fra 1. juli 1953. Hvor sterkt *etatshensyn* sto over militær-strategiske hensyn viser to sentrale argumenter fra *Thorne-komiteéns innstilling*:

- c) De tre grener [Hærens artilleri, Luftvernartilleriet og Kystartilleriet] kjemper alle på landjorden. De tenker, taler og driver øvelser som landmilitære og må i siste instans forsvare sitt skyts som landmilitære.
- d) Kystart. og L.vart. føler og vil alltid ha en tendens til å føle at de har dårlig kontakt med Marinen og Flyvåpenet, hvis syn og terminologi de aldri fullt ut kan bli fortrolig med, fordi de arbeider i ulike omgivelser, i ulike elementer. Videre kan artillerister i disse grener aldri avancere til topps i Sjøforsvaret og Luftforsvaret, og kan følgelig aldri oppnå full likestilling.⁸⁶

Punkt (c) er fra et militærstrategisk synspunkt feilaktig idet Kystartilleriets «svære og middels batterier utfører sin strid på

⁸⁴ Op.cit.; s. 244.

⁸⁵ Som vi har sett ønsket marineoffiserene seg til sjøs, mens oberst Leiditz i artikkelen, "Forsvarskommisjonen. Marinen - Kystartilleriet", *NTFS*, september 1950, (s. 237) måtte erkjenne at han «nu kanskje [er] den eneste [KA-offiser] som holder på den nuværende ordning», dvs. Kystartilleriet som en del av Sjøforsvaret.

⁸⁶ St.prp. nr. 2/1953, *Forsvarets organisasjon*; s. 20.

havet ...»⁸⁷ og punkt (d) har lite med forsvaret av Norge å gjøre, selv om vi organisasjonsmessig ikke kan se bort fra forhold knyttet til «korpssånd» og de enkelte våpens særtrekk og behov for markering. Ved siden av denne interne spenning mellom marinens og kystartilleriets offiserer, viser myndighetenes «flittige» bruk av den britiske general i forbindelse med oppbyggingen av det norske forsvar etter krig (i) en begeistring for det britiske system og (ii) et ønske om å knytte nærmere forbindelser til britene.

Det skisma som eksisterte mellom marinens og kystartilleriets stabsoffiserer i 1950-årene, som begge tilsynelatende var mer opptatt av å dyrke etatshensyn enn å vurdere de felles militærstrategiske implikasjoner av den nye teknologi, hemmet utviklingen av en overordnet kyst- og invasjonforsvarsdoktrine. Det er også lite trolig at de stor alliansepartnere, USA og Storbritannia, hadde forutsetninger eller vilje til å forstå, med støtte fra den norske marineledelse, hvordan en kystinvasjonsstrategi kunne innpasses i et «alliert balansert fellesforsvar».

Et eksempel på denne «nærlytthet» er den litteratur vi finner om radarteknologiens betydning for sjømilitær strategi og taktikk i nasjonale militære tidsskrifter fra denne tiden.

I *Norsk Tidsskrift for Sjøvesen* finner vi i 1949 og 1950 flere artikler under tittelen «Radar og dens anvendelse i sjøkrigen» skrevet av kapteinløytnant A. Fjeldheim, som da var sjef for Radarskolen og en kystartilleri-løytnant ved navn Ludvig Carlsen⁸⁸. Ingen av artiklene lever opp til forventningene idet de nærmest kun gir en teknisk beskrivelse av radarsystemet samt «[n]oen betraktninger over radarens taktiske yteevne og begrens-

⁸⁷ L. Leiditz (1954); s. 245.

⁸⁸ Fjeldheims artikler finnes i *NTfS* for desember 1949 og januar 1950; Carlsens artikler i *NTfS* for mars, april og juli 1950.

ning.»⁸⁹ I sterk kontrast til dette bidrag til forståelse av radarens «strategiske» betydning for «sjøkrigen», står to artikler i *Norsk Militært Tidsskrift*, 1945-46. I den første fremhever major, senere viseadmiral, R. L. Godø tre hovedoppgaver for anvendelse av radar i kystartilleriet:

- a) Å ta del i fjernoppklaringen.
- b) Å ta del i næroppklaringen og ved utøvelsen av den taktiske ledelse under strid.
- c) Å gi skytset de nødvendige data for effektiv skytning mot mål på sjøen ... under alle forhold.⁹⁰

De to siste oppgaver har taktiske implikasjoner for selve kystartilleriets utførelse av sine oppdrag, men den første oppgave har primært en strategisk karakter. «På grunn av at radar har atskillig større rekkevidde enn det menneskelige øye, er den ved siden av å ta del i kystbevoktningen også i stand til å ta del i fjernoppklaringen. Vi får derved en kjede av stasjoner som arbeider sammen og som er plassert på en slik måte at hele sjøområdet rundt kysten dekkes.»⁹¹ På denne måte er det mulig å lokalisere «fiendtlig bevegelse innenfor det sjøområde som oppklaringen er satt til å passe på.»

I en annen artikkel, av sjefen for Luftforsvarets operative kommandos (LOK) radarinspeksjon, løytnant A. Widerberg, utdypes de «strategiske» implikasjoner utviklingen av radar-systemer til overvåkning og fjernoppklaringer har. Idet han henviser til Royal Air Force's suksess under *Slaget om England* i august 1940, hvor Luftwaffe mistet 957 fly «til tross for en kritisk mangel på fly og personell» hos britene, tillegger han det

⁸⁹ Op.cit., *NTfS*, juli 1950; s. 204.

⁹⁰ Major R. L. Godø: "Bruken av radar i Kystartilleriet", *NMT*, 1945-46; s. 238.

⁹¹ Op.cit.; s. 238-39.

primitive radar-varslingsystem som britene hadde begynt å bygge langs østkysten allerede i 1935, mye av æren:

Med en effektiv radar-varsling var en regelmessig patruljetjeneste unødvendig, så personellet fikk hvile seg ut mellom angrepene. Og hvert angrep ble oppdaget så tidlig at maksimum styrke kunne sendes, uten tidsstap, til den mest fordelaktige posisjon for avverging av angrepet.⁹²

Under den strategiske bombing av Tyskland fra 1943 og ut 1944 ble det utviklet radar-apparater til fly slik at disse kunne «fly over kontinentet dag som natt, uansett værforhold, og likevel se terrenget under seg omtrent til den minste detaljer.»⁹³ Disse to elementer, en radar-kjede med lang rekkevidde langs hele kysten, kombinert med maritime overvåkningsfly, ville kunne gi en helt annen mulighet for tidlig varsling av fiendtlig aktivitet enn tidligere og burde ha betydelige konsekvenser for marines flåtesammensetting og utgangsstasjonering (strategiske plassering).

Sammen med denne overvåkingskapasitet skaper radar-systemenes utvikling «taktiske» vanskeligheter for mindre flåtestyrker som opererer på åpent hav eller i «kystforterrenget». «[S]triden mot mål på sjøen kan innledes og gjennomføres uten at det menneskelige øye hverken har sett fienden eller har vært i stand til direkte å iakttå hva som er foregått. Et fartøy som senkes betyr et ekko som forsvinner.»⁹⁴

Jeg har i det foregående antydnet tre forhold som fikk betydning for utviklingen i Sjøforsvaret i 1950-årene; (i) en konflikt

⁹² Løytnant A. Widerberg: "Radartjenestens utvikling i R.A.F.", *NMT*, 1945-46; s. 257.

⁹³ *Op.cit.*; s. 259.

⁹⁴ Major R. L. Godø (1945-46); s. 245.

ORDINERE FORSVARSBUDEJETTER (DRIFTSBUDEJETTER)					
(mill. kr. og % av samlet regnskap)					
Regnskaps- år:	HÆREN	Sjøforsvaret		Luftforsvaret	
		Marinen	Kystartilleriet	Flyvåpnet	Luftvernartilleriet
1949/50	98,6 (41,87)	42,7 (18,15)	13,6 (5,78)	41,0 (17,75)	13,2 (5,62)
1950/51	112,1 (39,77)	45,4 (16,11)	15,3 (5,44)	61,4 (21,77)	16,4 (5,83)
1951/52	119,0 (39,71)	53,0 (17,56)	18,2 (6,04)	53,6 (17,77)	19,3 (6,41)
1952/53	239,0 (43,73)	78,4 (14,35)	30,2 (5,53)	105,4 (19,29)	37,3 (6,82)
1953/54	258,3 (41,99)	89,3 (14,51)	30,0 (4,86)	135,0 (22,07)	38,9 (6,32)
1954/55	271,2 (39,70)	104,9 (15,35)	32,7 (4,79)	165,9 (24,28)	39,7 (5,81)

1) Kilde: St.prp. nr. 1 (Forsvarsbudjetter) fra 1951 til 1956
 2) Tallene er regnekapital og avviker således fra budsjettere og bevilgede tall
 3) Som overskriften antyder, utgjør tallene langt fra de samlede forsvarsutgifter i perioden.

Figur 6

mellom Sjøforsvarets øverste ledelse og den politiske ledelse, (ii) en etatskamp mellom Marinen og Kystartilleriet, og (iii) en «foreldet» sjøstrategisk grunnholdning hvor konsekvensene av den teknologiske utvikling ikke synes å være erkjent i tilstrekkelig grad (f.eks. sammenlignet med Luftforsvaret). Vi kan således hevde at «krisen i Sjøforsvaret» i 1950-årene delvis var selvforstyldt som følge av de ovennevnte forhold, men bare delvis: Budsjettsituasjonen og politiske prioriteringer spilte også en avgjørende rolle.

Ved inngangen til 1950-årene erkjente regjeringen at Marinen hadde problemer: «Marinens beredskap er, selv etter at en har anvendt beredskapsbevilgningene for 1948, meget svak. Personellet har ikke den nødvendige utdannelse til å betjene det kompliserte materiell, særlig er det stor mangel på teknisk utdannet personell, en mangler i stor utstrekning reserve-materiell, ammunisjons-, mine- og torpedobeholdningene er

meget små.»⁹⁵ Men som vi ser av figur 6, så får dette ingen synlige konsekvenser for de ordinære driftsbudsjetter til Marinen, tvert imot mottok Marinen en klart fallende andel av Forsvarets samlede driftsbudsjett frem til 1954. Det er imidlertid ikke riktig å se isolert på driftsbudsjettene, for som departementet påpekte, så får en «[e]t virkelig bilde av investeringene og avveiningene mellom forsvarsgrenene ... først når verdien av materiellet blir tatt med.»⁹⁶ Regjeringen måtte samtidig erkjenne at den, i 1951, ikke hadde «full oversikt over verdien av det amerikanske materiellet» i forbindelse med våpenhjelp-avtalen fra 1950 (St.prp. nr. 23/1950), «men det er klart at det går opp i overordentlig høye tall og langt overstiger de ekstraordinære bevilgninger som Forsvarskommisjonen hadde tenkt til materiellformål ...»⁹⁷ Men i 1963 kunne regjeringen meddele Stortinget at Norge i perioden 1951-62 hadde «mottatt våpenhjelp for 6 milliarder kroner eller gjennomsnittlig ca. 500 mill. kroner pr. år.»⁹⁸ Når vi vet at det ordinære Forsvarsbudsjett for 1950/51 var omkring 280 millioner, for 1955/56 omkring 750 millioner og for 1959/60 omkring 1,2 milliarder, så gir dette et bilde av våpenprogrammets betydelige omfang. I tillegg kom NATO-infrastrukturmidler som i samme periode (frem til utløpet av 1962) beløp seg til 925 mill. kroner av landets totale anleggsutgifter på 1,3 milliarder.⁹⁹ Enda mer illustrerende for den hjelp Norge mottok på forsvarrets område i den første halvdel av 1950-årene er figur 7, som viser at «av de totale kostnader som er gått med til utbygging og drift av forsvaret i tiden 1951-55, har

⁹⁵ St.prp. nr. 1/1949; s. 6.

⁹⁶ St.prp. nr. 57/1951, *Beredskapsprogram for årene 1951 og 1952*; s. 7.

⁹⁷ Op.cit.

⁹⁸ St.prp. nr. 84/1962-63, *Hovedretningslinjer for Forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1964-68*; s. 6-7.

⁹⁹ Op.cit.; s. 7.

[Norge] selv dekket litt under halvparten, mens resten er dekket gjennom stønad under Atlantpakt samarbeidet.»¹⁰⁰ Foruten disse tilskudd mottok blant annet FFI og E-staben betydelige økonomiske midler fra USA.

Da en liten del av det ordinære forsvarsbudsjett i 1950-årene gikk til investeringer (ca. 3 %), kan vi si at av det samlede forsvarsprogram i perioden 1951 - 55, gikk over 50% til investeringer i materiell og anlegg. Vi ser også at det i denne oppstilling ligger en tikkende bombe for forsvarsplanleggerne fordi det norske forsvar ut fra et nasjonaløkonomisk synspunkt var *overdimensjonert* og kunne bare opprettholdes på et slikt nivå ved hjelp av store tilskudd fra våre allierte, i form av våpenhjelp og infrastrukturmidler.

DET TOTALE FORSVARSPROGRAM 1951 - 1955		
	Program 1/7-51 - 30/6-55 mill.kr.	brukt/mottatt 1/7-51 - 30/6-55 mill. kr.
Ført over norske forsvars- budsjetter	4.360	3.930
Våpenhjelp	4.000	3.200
Samlet forsvarsprogram	8.360	7.130
Herav dekket under våpenhjelp- programmet	4.000	3.200
Herav dekket ved tilskudd utenfra	605	490
Norsk egen-innsats	3.755	3.440

1) Kilde: St.prp. nr. 1/1956, *Forsvarsbudsjettet*; s. 2
2) Første sum i kolonne til høyre (7.130) innebærer neste 1 milliard kr. brukt til bygge og anleggsvirksomhet.

Figur 7

Oppstillingen i figur 7 viser også et karakteristisk trekk for denne periode, nemlig at budsjett-tildelingene ofte var større enn

¹⁰⁰ St.prp. nr. 1/1956, *Forsvarsbudsjettet*; s. 2.

det forsvarsorganisasjonen kunne absorbere. Dette kan tyde på at det ikke var økonomiske ressurser som satte grensen for styrking av forsvaret. Det var en annen ressurs som var flaskehalsen, spesielt for de tekniske våpengrener som Sjøforsvaret og Luftforsvaret, nemlig organisasjon og personell. «Personellsituasjonen i Marinen er ikke tilfredsstillende», slo regjeringen fast i 1951: «Det mangler både på offiserer, kvartermestre og faste menige.»¹⁰¹

Som en følge av utbruddet av Koreakrigen i 1950, og beslutninger fattet ved Atlanterhavspaktens rådsmøter i Ottawa i september 1951 og i Lisboa i februar 1952, besluttet Regjering og Storting gjennom flere stortingsproposisjoner å forsere utbyggingen av Forsvaret, slik at det beredskapsnivå som var satt for organisasjonsutbyggingen i 1954, skulle gjennomføres allerede i 1952¹⁰². De konsekvensene beslutningene ved de nevnte rådsmøter fikk for forsvarsbudsjettet ses tydelig når vi sammenligner tildelingene for 1951/51 og 1952/53 i figur 6. Sentrale prioriteringer i disse programmer var (i) «å øke omfanget og effektiviteten av de væpnete styrker som Norge kan mobilisere ... og sikre en rask mobilisering», (ii) å få «en sterkere stamme av fast yrkesbefal», og at (iii) «hovedvekten ... legges på utbygging av landforsvaret og luftforsvaret».¹⁰³ Beredskapsprogrammet for 1951 opererte med kvantitative og kvalitative målsettinger for forsvarsstyrkene. Kvantitative målsettinger frem til utgangen av 1952, var at mobiliseringsstyrkene skulle økes

¹⁰¹ St.prp. nr. 1/1951, *Forsvarsbudsjettet*; s. 3.

¹⁰² Jfr. St.prp. nr. 122/1950, *Ekstraordinære tiltak for å øke tempoet i utbyggingen av Norges forsvar*, og St.prp. nr. 57/1951, *Beredskapsprogram for årene 1951 og 1952*. Den siste proposisjon i denne rekke er St.prp. nr. 111/1952, *Om program for den fortsatte utbygging av Forsvaret fram til 1. juli 1954*.

¹⁰³ St.prp. nr. 122/1950; s. 4-5.

med 30-40%, til totalt omkring 270.000 mann; at Hærens feltavdelinger skulle økes med 50%, tilsvarende 4 divisjoner; en fordobling av jagerfly-skvadronene til 11 skvadroner; og for Marinen uttaler regjeringen følgende:

Forsvarskommissjonen hadde foreslått et byggeprogram for Marinen i perioden fram til 1955 på 2 mineleggere, 13 MTB og 3 undervannsbåter. Marinen vil under det amerikanske hjelpeprogrammet få 10 amerikanske MTB og 3 mineleggere. En norskbygd MTB blir ferdig i 1951. Dette dekker i det vesentlige det behov som Forsvarskommissjonen regnet med på dette området. Med bakgrunn i fellesplanleggingen vil det være nødvendig og riktig å legge prioritet på eskortefartøyer og minesveipere.

Når det gjelder eskortejagere, vil jageren «Narvik» antakelig bli ferdig i nærmeste fremtid etter omfattende ombygging. Det er utsikt til at Storbritannia vil overlate til den norske marine 2 andre eskortejagere av Hunt-klassen på midlertidig basis. Dette vil gi Marinen 4 eskortejagere av Hunt-klassen i tillegg til de 5 større destroyere. To Sleipner-jagere vil være ferdig ombygd i løpet av 1951 ... Når det gjelder minesveipere, vil Norge få ytterligere 2 minesveipere fra Amerika i ferdig stand. Programmet innebærer dessuten at Norge skal bygge skroget til 5 minesveipere av tre. Motorer og utstyr venter en å få fra Amerika. Det samlede antall minesveipere vil etter denne utbygging bli 16 (2 store og 14 små).¹⁰⁴

En slik utbyggingstakt måtte skape personellmessige problemer i en situasjon med full sysselsetting og behov for store tilganger av unge tekniske spesialister som, ifølge en årsrapport fra radardetaljen i begynnelsen av 1950-årene, betraktet forsvaret som en usikker arbeidsplass og alt for dårlig lønnet. Problemet gjaldt ikke kun tekniske spesialister, også Sjøkrigsskolen hadde problemer: «Tilgangen til øverste avdeling [intendanturoffisers-

¹⁰⁴ St.prp. nr. 57/1951; s. 3-4.

linjen] høsten 1958 var to mann, hvorav den ene sluttet etter kort tid». Selv ikke frafall av ett pliktår før øverste avdeling løste problemet: «Tilgangen ble likevel ikke større enn tre mann. Det årlige behov er 8».¹⁰⁵

Hvis man betrakter Sjøforsvarets størrelse og antall fartøyer sett i forhold til de andre forsvarsgrener og i forhold til de målsettinger som Forsvarskommisjonen hadde satt, så kommer faktisk Sjøforsvaret, *kvantitativt sett*, meget godt ut. Kvalitativt var imidlertid situasjonen en annen, (i) fartøyene begynte å nærme seg grensen for sin levetid, (ii) den tekniske utvikling i etterkrigstiden stilte, som jeg har vært inne på, stadig større krav til defensive mottiltak ombord i fartøyene, (iii) noe som igjen stilte stadig større krav til teknisk utdanning for befal og menige, som i utgangspunktet allerede var en mangelvare. Dette igjen (iv) økte behovet for egentrening og samøvelser.

Var så 1950-årene en krisetid for Sjøforsvaret? Spørsmålet kan ikke besvares entydig og isolert. Det er et faktum at Luftforsvaret og Hæren fra politisk side ble prioritert, men i hvilken grad dette rent faktisk påvirket Sjøforsvaret er vanskelig å si. Marinen lå tidlig langt fremme i forhold til Luftforsvaret og Hæren med hensyn til oppfyllelsen av Forsvarskommisjonens kvantitative styrkemålsetting. Det er et berettiget spørsmål om ikke den fartøysammensetting og den store spredning på utstyrstyper som Marinen gikk inn i 1950-årene med, samt den interne konflikt mellom Marinen og Kystartilleriet skapte «krisen» vel så mye som den politiske prioritering: Materiellparken i Sjøforsvaret vokste faktisk hurtigere enn at personellorganisasjonen kunne følge med. Og personell var ikke et rent økonomisk eller prioriteringsspørsmål - det var en generell mangel på teknisk utdanning i Norge på denne tiden, noe som ramte både Sjøfor-

¹⁰⁵ St.prp. nr. 1/1959, Forsvarsdepartementet; s. 7.

svaret og Luftforsvaret. Selv om «krisen» kanskje først og fremst var et «persepsjonsproblem», som i Marinen ga seg utslag i liten forståelse for stabsarbeide, teoretiske utredninger og «politikerpleie», samt en etatskamp mellom de forskjellige forsvarsgrener, var det imidlertid et forhold som de politiske myndigheter ikke kunne løpe fra, nemlig de stadig eldre fartøyer.

5. FLÅTEPLANEN AV 1960

Oppbyggingen av det norske forsvar var i de første ti år etter siste verdenskrig preget det ene «kriseprogram» etter det andre: «Forsvarskommissjon», «3-årsprogrammer», «ekstraordinære beredskapsbevilgninger» og «Beredskapsprogrammer» var redskaper de politiske myndigheter brukte som styringsverktøy i forsvarspolitikken, foruten de ordinære forsvarsbudsjetter.

Det siste «3-årsprogrammet» (St.prp. nr. 111/1952) ble lagt frem for Stortinget, den 25. april 1952, og skulle gjelde for perioden 1. juli 1951 - 30. juni 1954, men var egentlig styrende for utviklingen innen og mellom forsvarsgrenene inntil Forsvarsdepartementet, den 11. januar 1957, la frem for Stortinget nye *hovedretningslinjer for Forsvaret i årene framover* (St.prp. nr. 23/1957).

I den siste «3-årsprogrammet» minnet departementet om at Atlanterhavspaktens øverste organer «[i] samsvar med prinsippet om kollektiv avbalansering av forsvarsstyrkene» hadde lagt vekt på «oppbygging av landstridskrefter og taktiske luftstridskrefter» og at «Den sentrale sjefsneemnd hadde erklært seg enig i dette»¹⁰⁶. Som vi har sett i forrige kapittel, var det nettopp denne prioritering som marineledelsen, representert ved kommandør Hovdenak, bestred. På møte i det Nordatlantiske råd i Ottawa i september 1951, ble det nedsatt en 12-mannskomite som skulle «gjennomgå de enkelte lands forsvarsprogrammer og økonomiske muligheter»¹⁰⁷, betegnende nok med handelsminister Erik Brofoss og ikke forsvarsministeren som norsk medlem, selv om den siste var med under behandlingen av Norges svar på et møte den 6. november 1951. Norges svar

¹⁰⁶ St.prp. nr. 111/1952, *Om program for den fortsatte utbygging av Forsvaret fram til 1. juli 1954*; s. 4-5.

¹⁰⁷ Op.cit.; s. 7.

innebar at målet for Marinen pr. 1. juli 1954 skulle være «5 jagere, 4 eskortejagere, 8 undervannsbåter, samt eskortefartøyer, minesveipere og motortorpedobåter.»¹⁰⁸ I komitéens endelige tilrådinger ble målsettingene for Hæren og Flyvåpenet godtatt, mens det ble anbefalt å øke antallet av motortorpedobåter i Marinen.¹⁰⁹ I de endelige målsettinger for Marinen i 3-årsperioden ble Forsvarskommissjonens opprinnelige forslag om å øke antallet undervannsbåter med 3 tatt bort, mens det ble lagt vekt på å øke antallet av eskortejagere, mineleggere, minesveipere og motortorpedobåter.¹¹⁰ Denne prioritering gjenspeiler den vekt på *defensive mottiltak* som den tekniske utvikling tvang frem hos de «mindre bemidlede mariner» - vi tvinges inn mot kysten. Den «plutselige» mangel på eskortejagere skyldtes bl.a., som jeg har vært inne på tidligere, de oceangående marinere økende behov for å bruke sine egne jagere til å beskytte sine egne «task forces» som ledd i de defensive mottiltak.

I januar 1957 må forsvarsministeren erkjenne at «[g]jennomføringen av 3-årsprogrammet er blitt forsinket, og i de to og et halvt år som er gått etter 3-årsperiodens utløp er det arbeidet videre etter de mål som var satt». Men han tilføyer at programmet «[i] dag ... i det alt vesentlige [er] fullført»¹¹¹. En konsekvens av gjennomføringen av programmet var en markert økning av driftsbudsjettet: «I 1955-56 lå driftsutgiftene på 720 mill. kroner mot 320 mill. kroner fem år tilbake ... den viktigste grunn er at personellorganisasjonen etter hvert er blitt fylt, beredskapsstyrkene har økt, og utgiftene til kost og klær, øvelser

¹⁰⁸ Op.cit.: s. 7.

¹⁰⁹ Op.cit.; s. 9-10.

¹¹⁰ Op.cit.; s. 11.

¹¹¹ St.prp. nr. 23/1957, *Om hovedretningslinjer for Forsvaret i årene framover*; s. 3.

og materiellvedlikehold har dermed steget automatisk»¹¹². Dette ser vi klart når vi betrakter figur 6 i kapittel 4 og figur 8 her.

ORDINÆRE FORSVARSBUJSJETTER (DRIFTSBUJSJETTER) 1955/56 - 1959/60					
Regnskaps- år:	HÆREN	Sjøforsvaret		Luftforsvaret	
		Marinen	Kystartilleriet	Flyvåpenet	Luftvernartilleriet
1955/56	265,6 (36,92)	113,7 (15,81)	33,6 (4,57)	181,3 (25,2)	45,9 (6,38)
1956/57	263,9 (34,65)	120,2 (15,78)	32,9 (4,32)	206,1 (27,06)	43,3 (6,68)
1957/58	286,8 (31,17)	140,8 (15,30)	41,4 (3,41)	212,0 (23,04)	43,6 (4,74)
1958/59	316,0 (31,80)	185,6 (18,68)		291,1 (29,29)	
1959/60	329,9 (27,31)	209,1 (17,31)		307,2 (25,43)	

1) Kilde: St.prp. nr. 1 (Forsvarsbudsjettet) fra 1957 til 1960/61
 2) tallene er i mill. kr. og parentesene representerer % av det samlede regnskap
 3) 1955/56 er regnskapstall, de øvrige bevilgede summer.
 4) Som nevnt i fig. 6, så representerer tallene kun en del av de samlede forsvarsbevilgninger i perioden.

Figur 8

Som vi kan se fra figur 6, så falt Marinens andel av driftsbudsjettet fra 18,15% i 1949/50 til 15,35% i 1954/55. Denne andel holder seg tilsynelatende ut 1950-tallet (figur 8). Samtidig ser vi en kraftig stigning for Luftvåpenet fra 17,75% i 1949/50 til hele 27,06% i 1956/57. Selv om departementet advarte mot å legge for mye i disse tallene, da materiellkostnadene og ekstraordinære bevilgninger ikke er medregnet, har den store relative økningen for Luftvåpenet en direkte sammenheng med våpenhjelp-programmet og den sterke utbygging av jagerflyskvadroner i 1950-årene. For Hæren er bildet noe annerledes, idet forsvars-

¹¹² Op.cit.; s. 4.

grenen etter en kraftig satsing i første del av 1950-tallet (omkring 40% av driftsbudsjettet), synes å falle av i siste del av ti-året ned mot, og endog under, 30% av driftsbudsjettet.

Fra NATOs etablering i 1949 og til slutten av 1950-årene var «det mest sannsynlige krigsalternativ et angrep på Norge som ledd i et omfattende angrep på NATO-landene»¹¹³. Etter at Eisenhower-administrasjonen i 1954 bekjentgjorde «massiv gjengjeldelse» med kjernefysiske våpen som svar på en sovjetisk angrep, ble det forutsatt at et slikt angrep ville innebære bruk av atomvåpen «fra første stund». Nye våpen og våpenbærere hadde imidlertid endret dette forholdet ved utgangen av 50-årene og en «viktig endring i de strategiske forutsetninger [hadde] sin årsak i at hovedmaktene [var] i ferd med å redusere sårbarheten av egne kjernefysiske våpen og deres leveringsmidler.»¹¹⁴:

Selv om USA hadde en klar overlegenhet i kjernefysisk styrke over Sovjet ved midten av 1960-årene, så hadde Sovjet klart nådd det punkt hvor det var mulig å påføre USA et ødeleggende angrep som svar på ethvert angrep USA ville påføre dem. Da angrepet ville leveres med raketter, var der intet håp om, som med bombefly, å sette opp et effektivt forsvar ... Hva som hadde vært en høyst skjev to-parts maktbalanse ved midten av 1950-årene, var ved midten av 1960-årene en bipolaritet av effektiv likeverdig kjernefysisk sårbarhet.¹¹⁵

Følgene av denne erkjennelse var flere: (i) storkrigsalternativet måtte vike plass for et like sannsynlig «kupartet angrep på et mer begrenset område innen NATO», uten at dette ville «utløse

¹¹³ St.prp. nr. 84/1962-63, *Hovedretningslinjer for Forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1964-68*; s. 1.

¹¹⁴ Op.cit.; s. 2.

¹¹⁵ Barry Buzan: *An Introduction to Strategic Studies*, IISS, 1987; s. 146.

en omfattende krig»; (ii) «sannsynligheten for at atomvåpen vil bli brukt i en konflikt synes redusert»¹¹⁶, og at (iii) «den allierte motoffensiv i luften gradvis får mindre prioritet»¹¹⁷. Dette siste ga marinen håp om bedre taktisk flystøtte til sjømilitære operasjoner. For NATO betydde denne kjernefysisk likevekt og gjensidige sårbarhet, MAD (*Mutual assured destruction*), at den strategi som bygget på «massiv gjengjeldelse» måtte erstattes av en mer fleksibel strategi. Den kom i form av «fleksibelt svar» (*flexible response*), hvor grunntesen var å være i besittelse av en rekke militære muligheter (opsjoner), både konvensjonelle og kjernefysiske, avhengig av trusselens art og utvikling. Et sentralt element i denne nye NATO-strategi var tesen om begrenset atomkrig (*Limited Nuclear War*). Denne utvikling førte til en ny fase i den norske forsvarspolitiske planlegging.¹¹⁸

St.prp. nr. 23/1957 representerer en fullstendig gjennomgang av Norges forsvarspolitikk, nivå 1 til nivå 3 iht skjema side 3, og er det nærmeste vi kan komme en nasjonal *militær doktrine*. Foranledningen var innføringen av NATOs atomstrategi som følge av den militærtekniske utvikling og medlemslandenes manglende økonomiske og ressursmessige evne til å etablere et

¹¹⁶ St.prp. nr. 84/1962-63; s. 2

¹¹⁷ *Flåteplan 1960*, innsatt tillegg 1. juni 1964; s. 4A-2.

¹¹⁸ Skjematisk kan vi så langt forestille oss tre faser i den forsvarspolitiske tenkning. Fase 1: 1945-50, representert ved St.meld.nr. 32/1945-46, *Plan for en første reising av Norges forsvar*. Denne kan føres tilbake til forsvarspolitisk tenkning i London-tiden. Fase 2: 1950-55, "Korea-fasen", representert ved de stortingsproposisjonene som er nevnt i fotnote 102, side 58. Fase 3: 1955-. Denne beskrives i det følgende.

tilstrekkelig sterkt og moderne konvensjonelt forsvar¹¹⁹. For å vurdere konsekvensene for det norske forsvar, nedsatte Forsvarsdepartementet et Forsvarsutvalg (Boyesen-utvalget) som kom med sine tilrådingen høsten 1955. Disse ble siden behandlet i Den sentrale sjefsnemnda som overleverte sin utredning til departementet den 12. juni 1956.

Sjefsnemnda uttalte at «[d]en militærtekniske utvikling har medført at de nordlige områder kan få særlig betydning i en strategisk luftkrig», og at Norge har strategisk betydning for NATO «først og fremst for å sikre seg varsel om strategiske luftangrep og som et flankerområde både for Atlanterhavet med de vitale forsyningslinjene og for Sentral-Europa».¹²⁰ I disse to premisser hviler de sikkerhetspolitiske forhåpninger om alliert hjelp til Norge ved et fiendtlig overfall. I forlengelsen av disse premisser erkjenner sjefsnemnda at Norge «fra et militærpolitisk synspunkt er ... helt avhengig av det vestlige samarbeid i NATO», fordi «[e]t forsvar av det omfang vi har i dag er kun mulig med omfattende hjelp fra våre allierte.»¹²¹ For å forstå dynamikken mellom den sikkerhetspolitiske planleggings forskjellige nivåer og behovet for å klargjøre hvilke nivå vi taler om, skal jeg dvele litt ved det sistnevnte sitat. Sitatet er tvetydig: Ut fra et rent fagmilitært, ikke nødvendigvis militærpolitisk, synspunkt (nivå 3 og 4), er den sannsynligste tolkning av setningen den at vi i en krigssituasjon vil ha behov for omfattende støtte av militære styrker fra våre allierte. Fra et sikkerhetspolitisk synspunkt (nivå 2), kan uttrykket «[e]t for svar av det omfang vi har i dag» bety at forsvaret egentlig er *overdimensjo-*

¹¹⁹ St.meld. nr. 28/1960-61, *Gjennomføring av målsettingen av St.prp. nr 23 for 1957 Om hovedretningslinjer for Forsvaret i årene framover*; s. 1.

¹²⁰ St.prp. nr. 23/1957, *Om hovedretningslinjer for Forsvaret i årene framover*; s. 5.

¹²¹ Op.cit.

neri ut fra nasjonaløkonomiske kriterier, og at vi for å holde forsvaret på dette nivå er avhengig av materiell og økonomisk hjelp fra våre allierte. En følge av denne «nivå 2 tolkning» blir da: Så lenge våre allierte, primært USA, er villig til å gi Norge betydelig økonomisk og materiell våpenhjelp, bekrefter disse at det er i deres *nasjonale interesse* å sikre Norge militært, og følgelig komme landet til unnsetning i tilfelle angrep. Denne «dobbelte bekræftelse» på Norges sentrale strategiske betydning i forsvarssamarbeidet utnyttet de politiske myndigheter tilsynelatende i betydelig grad i 1950-årene (jfr. figur 7). Når sjefsnemnda bruker uttrykket «fra et militærpolitisk synspunkt ...» tilsløres skillet mellom nivå 2 og 3 og det åpnes opp for begge de overnevnte tolkninger, som rent faktisk hva angår Forsvaret er diametralt motsatte.

Konflikten mellom kommandør Hovdenak og forsvarsminister Jens Chr. Hauge i 1950-51 om Sjøforsvarets stilling kan tolkes ut fra det samme mønster. Med støtte i tyske sjømilitære teoretikere som bl.a. admiralene Wolfgang Wegener og Otto Gross¹²² fremfører Hovdenak følgende argument: En grunn til at Tyskland tapte første verdenskrig, var at den landmilitære strategiske grunntese at offensive operasjoner krever overlegenhet ble anvendt på den tyske marinen. Marinen ble derfor tildelt Den tyske bukt som en strategisk forsvarsposisjon i den tro at England, som var styrkemessig overlegen til sjøs, derfor, iht den strategiske grunntese, ville angripe den tyske flåte i Den tyske bukt. Det at dette ikke skjedde skyldes, ifølge de tyske admiraler og bl.a. Hovdenak, at den sjømilitære strategi hviler på en annen grunntese, nemlig (i) at overlegne sjømilitære stridskrefter forholder seg passive så lenge deres strategiske posisjon ikke svekkes eller ikke kan forbedres, og følgelig må (ii) underlegne styrker foreta offensive operasjoner for å svekke denne strategis-

¹²² Jfr. kommandør Hovdenaks foredrag i Oslo militær samfunn, 31. januar 1949, trykt i *NTFS*, februar og mars 1949.

ke posisjon. I klartekst betydde det at de tyske sjøstridskrefter måtte seile ut i Nordsjøen og Atlanterhavet for å angripe Ententens livsviktige sjøforsyningslinjer. For å etablere et «strategisk brohode» for slike offensive operasjoner hevdet de tyske admiraler, lenge før Hitler, at Skagerrak og Norges kyst måtte kontrolleres. Etter denne utledning kommer så det sentrale begrep «kystforterreng», som er en direkte oversettelse av det tyske *Küstenvorveld*, inn i bildet. Det forholder seg nemlig således, ifølge Hovdenak, som viser til både tyske og engelske *militære* kilder (nivå 3 og 4), at Skagerrak og sonen ut til ca 200 nautiske mil fra kysten, kystforterrengen, ikke er egnet for operasjoner med store oceangående styrker, «task forces», på grunn av trusselen fra kystbaserte bombefly og miner (dette har sammenheng med det jeg tidligere har betegnet som *tap av offensiv kapasitet*). Denne tankegang behersket også amerikanske militære i begynnelsen av 1950-årene, hvor Storbritannia og sjøforbindelsene over Atlanterhavet hadde førsteprioritet, mens Skandinavia tilsynelatende lå øst for den amerikanske «oppdemningslinjen».¹²³ Fra et sjømilitært synspunkt var det derfor naturlig å hevde at Norge selv måtte, så langt som mulig, sikre dette området, noe som krevde større overflategrupper bygget opp omkring lette kryssere og jagere. Fra et sikkerhetspolitisk synspunkt (nivå 2) kunne dette tolkes i helt motsatt retning. Det faktum at den norske kyst, gjennom et fiendtlig angrep på landet, kan fungere som operasjonsbase for angrep mot de livsviktige sjøforbindelseslinjene mellom USA og Vest-Europa, vil sette disse land i en så vanskelig strategisk posisjon at det vil være i disse lands *nasjonale interesser* å forsvare Norge med alle midler. Det Norske forsvarrets hovedoppgave blir derfor å oppholde et fiendtlig angrep over sjø, land eller gjennom luften så lenge at alliert hjelp kan nå frem.

¹²³ Rolf Tamnes: *The United States and the Cold War in the High North*, Ad Notam forlag, Oslo 1991; s. 56-57.

Sjefsnemnda formulerte hva vi i praksis kan betegne som en *norsk militær doktrine* (nivå 2), som besto av to ledd:

I *fred* å yte et størst mulig norsk bidrag til NATO's primære mål i forsvarspolitikken - å *hindre krig* - ved gjennom et permanent, effektivt forsvarsberedskap å gjøre det klart at mulig væpnet aggresjon ikke kunne føre fram. Vårt eget beredskap må være best mulig koordinert innen NATO's samlede beredskap.

I *krig* hvis NATO likevel skulle bli angrepet å yte et størst mulig bidrag til forsvar av vårt land i bevissthet om: At forsvaret av vårt land i første rekke er et nasjonalt ansvar og at en maksimal norsk innsats er forutsetningen for at våre store allierte kan yte hjelp til forsvar av vårt territorium, som strategisk sett er viktig for NATO's samlede forsvar.¹²⁴

Og i forlengelsen av denne doktrine, formulerte den forsvarets praktiske hovedoppgaver på følgende måte (nivå 3):

- å motsette seg *invasjon* gjennom luften og/eller over sjøen med kraftsamling av forsvaret i våre strategisk viktigste områder. I tilfelle av *invasjon* også over landegrensen gjelder tilsvarende.
- å yte best mulig forsvar, inklusive sivilforsvar m.v., mot angrep fra fly og/eller med styrte våpen, med kraftsamling til beskyttelse av mål som på grunn av stor betydning og sårbarhet må gis særlig høy prioritet fra samfunnsmessig synspunkt.
- å sikre viktige «*innførselsporter*» for alliert hjelp (havner og flyplasser) og viktig trafikk langs kysten.
- å yte, når det kreves, størst mulig katastrofehjelp til det sivile forsvar, først og fremst sivilforsvaret.¹²⁵

Dersom vi går ned på neste nivå (nivå 4), ser vi at det er

¹²⁴ St.prp. nr. 23/1957; s. 5.

¹²⁵ Op.cit.; s. 6.

formulert tre eksplisitte hovedoppgaver for Sjøforsvaret, nemlig (i) «å motsette seg *invasjon* ... over sjøen», (ii) «å sikre viktige *innførselsporter* for alliert hjelp ...», og (iii) «å sikre ... viktig trafikk langs kysten». Den første oppgave er invasjonforsvar og den tredje er en modifisert utgave av forsvar av sjøforbindelseslinjene. Sjefsnemnda holdt fremdeles fast ved målsettingen «å bekjempe fiendens angrep mot vårt land så langt framskutt som mulig»¹²⁶ og låste dermed Sjøforsvaret fast i «kystforterrengstrategien». Den kom videre Marinen i møte ved å hevde at «det ved justeringer i årene framover [bør] legges relativt større vekt på å styrke Marinen i forhold til tidligere»¹²⁷. Som vi ser av figur 8, synes ikke dette å ha fått gjennomslag i slutten av 1950-årene, men Sjøforsvaret gikk mot «lyser» tider.

Som vi har sett tidligere, var planarbeidet i forsvaret preget av *ad hoc* programmer, og som en reaksjon på dette mente Sjefsnemnda at det var «nødvendig med en godkjent plan på lengre sikt for å oppnå en fast ledelse og drift av forsvaret ...». Ut fra dette skisserte de en utvikling for Forsvaret for perioden 1. juli 1958 - 30. juni 1963, hvor «[d]e viktigste forslag om kvantitative utvidelser gjelder Marinen og kontroll- og varslings-tjenesten»¹²⁸. For Marinen uttalte Sjefsnemnda blant annet:

- styrking av det stående beredskap, i de mest utsatte områder,
- øking av antallet egentlige kampfartøyer,
- modernisering av øvrige eksisterende fartøyer,
- utbygging av basekapasiteten, etter eksisterende planer ...
- øke yrkeselementet innen de forskjellige kategorier,
- bygge ut utdanningsapparatet etter eksisterende planer.

...

Utvidelsene gjelder fartøyer av særlig verdi for invasjon-

¹²⁶ Op.cit.

¹²⁷ Op.cit.

¹²⁸ Op.cit.; s. 9.

/infiltrasjonsforsvaret. Store jagere foreslås økt fra 5 til 8 fartøyer og fredsutrustningen fra 3 til 5-6. Antall fregatter foreslås økt fra 7 til 9, hvorav 6-7 holdes utrustet mot nå 5 ... Det vil ... foregå en omlegging av Marinen med sterkere konsentrasjon om de fartøystyper som er av særlig betydning for invasjonforsvaret og for sikring av forsyningslinjene langs kysten.

...

Det legges meget stor vekt på at den nye hovedbase Haakonsværn ved Bergen utbygges hurtigst mulig etter de nåværende planer for å skaffe de forsyningsmessige grunnlag for styrking av Marinen.¹²⁹

Departementet erklærte seg enig i de prinsipielle vurderinger til Sjefsnemnda, men de økonomiske og personellmessige rammebetingelser tillot ikke en slik utvidelse av Marinens større fartøyer som Sjefsnemnda gikk inn for. Det Regjeringen kunne tilby var overtakelse av, «eventuelt på lånebasis, 2 store jagere». Den ene skulle erstatte jageren STORD, slik at oppsettingen av store jagere ble utvidet med ett fartøy. Et annet forslag som Sjefsnemnda hadde foreslått og som departementet sluttet seg til, var å inndele de fartøyer som lå i opplag (bortimot 2/3 av samtlige fartøyer) som følge av knapphet på personell og driftsmidler, i en 1. og 2. reserve, hvor den første kategori skulle ha nøkkelpersonell ombord i fredstid. Dette innebar i praksis at Marinen oppga de fartøyer som ble satt i 2. reserve og gjennom st.prp. nr. 130/58, *Utrangering av marinefartøyer samt nedlegging av en del kystartillerianlegg*, ble disse vedtatt utrangert. Høsten 1959 ble ordningen så opphevet.

Marinens reguleringsråd¹³⁰ fikk i oppdrag å vurdere hvorvidt

¹²⁹ Op.cit.; s. 11.

¹³⁰ Dette var et råd som ble sammenkalt «når Marinen sto overfor vanskelige avgjørelser av en type som ville få vidtrekkende betydning for Marinens effektivitet og fremtid. Rådet fikk da i oppdrag å vurdere

Marinen skulle ta imot Regjeringens tilbud om to store jagere av FLETCHER-klassen. I vurderingen av denne sak ser vi for første gang etter krigen i offentlig tilgjengelige dokumenter en konflikt mellom to sjøstrategiske grunnsyn innenfor Marinen:

Reguleringsrådet kom til den enstemmige konklusjon at de drifts- og vedlikeholdsmessige konsekvenser av en innpassing av fartøyene ikke kunne ansees å stå i rimelig forhold til fartøyenes operative verdi. Da fartøyene allerede var omlag 15 år, ville de også bare gi en midlertidig løsning av problemet ...

Reguleringsrådets syn ble støttet av samtlige marinekommandosjefer og av sjefen for Nordkommandoens sjøstridskrefter. Daværende sjef for Marinen og øverstkommanderende for Nord-Norge gikk inn for å ta imot fartøyene.

...

Marinens viktigste oppgave, vurdert på bakgrunn av den aktuelle internasjonale situasjon, kunne etter rådets oppfatning løses mer effektivt og mer økonomisk med en kombinasjon av mindre fartøysenheter i et forholdsvis større antall ... [Derfor] anbefalte rådet at en tok sikte på en gradvis omlegging av flåtens struktur i den ovenfor antydde retning.¹³¹

Vi ser her konturen av en konflikt mellom «modernister», arkitektene bak Flåteplanen av 1960, og en «konservativ», Hovdenak-fløy, som her var representert ved viseadmiral J. E. Jacobsen og kontreadmiral S. Storheil. Det er lite sannsynlig at dette reflekterer en bevisst strid om sjøstrategiske grunnteser,

saken og komme frem med en tilrådning». Faste medlemmer var sjefene for Marinekommando Østlandet og Vestlandet, den offiser som i krig er alliert kommandosjef for Marinen i Nord-Norge, sjefen for Kysteskadren, kommandanten på Harstad Festning og sjefen for Admiralstabens Plan- og operasjonsavdeling. I tillegg kom, i flåtesaker, en orlogskaptein fra flåten. (Thorleif Pettersen (1990); s. 30).

¹³¹ St.prp. nr. 25/1960-61, *Om et nybyggingsprogram for Marinen*; s. 3.

men er snarere en konflikt mellom offiserer med erfaring fra jagere/fregatter (havgående marine) og offiserer med erfaring fra MTB/UVB (delvis kystmarine), og hvor erfarne MTB- og UVB-sjefer etter hvert hadde rykket opp i så mange posisjoner hvor beslutninger om Marinens fremtid ble tatt at deres synspunkter fikk gjennomslag. Uansett, dette nye synet på en fremtidig flåtestruktur åpnet opp for en realistisk kommunikasjon mellom marineledelsen og de politiske myndigheter, samtidig som det satte Kystartilleriets forhold til Marinen i et nytt lys.

En tilsvarende dialog hadde kommandørkaptein F. Beutlich forsøkt å etablere i 1928 med boken *Sjøvæpningen*, hvor han med utgangspunkt i et sitat fra Forsvarskommissjonen av 1833, foreslo et flåteprogram med mange små enheter. Sitatet lyder:

Under avveiningen av de forskjellige fartøystypers størrelse og da især av de for den sjøgående styrke holder Marinekommissjonen seg for øye at det synes tilrådelig for et rike av innskrenkende ressurser å fordele den risiko som elementene og krigen gjør uunngåelig, på et så stort antall fartøyer som kan skje uten hindring for hovedhensiktens oppnåelse.¹³²

Beutlich fikk i 1928 ikke med seg marineledelsen på sin planer som var «basert på det samme strategiske og økonomiske grunnsyn som Marinekommissjonens utredning fra 1833»¹³³, med den konsekvens at Marinen møtte den tyske invasjon i april 1940 med materiell som i store trekk stammet fra århundreskiftet. Som en kommentar til 1928 og 1960 siterer Araldsen i sin artikkel sjefen for panserskips-divisjonen etter tragedien på Narvik havn i 1940, kommandør Askim: «Hadde jeg bare hatt 10 motortorpedobåter istedenfor de to gamle panserskip ville

¹³² Hentet fra kommandørkaptein O. P. Araldsen: "Omkring marinens flåteplan"; *NT/S*, juli 1960; s. 313.

¹³³ *Op.cit.*; s. 315.

situasjonen vært en ganske annen».¹³⁴ Kommandør Askim uttalte også til den før nevnte Leiditz under krigen at «så små land m.h.t. ressurser som Norge og Danmark, selvsagt ikke kunne legge an sin forsvars- og organisasjonsplaner etter stormaktsmønster». Han påpekte videre, ifølge Leiditz, at «en effektiv utnyttelse av den skandinaviske halvøyas lange skjærgårder ... kunne gi Norges invasjonsforsvar en sjanse».¹³⁵ Idéen om et kystinvasjonsforsvar var således langt fra ny, heller ikke blant marineoffiserer av den «gamle» garde.

Reguleringsrådets signaler om behovet for en strukturendring i flåtens sammensetting, samt det faktum at flere av fartøyene nærmet seg sin operative levetid, åpnet opp for en konstruktiv debatt mellom de politiske myndigheter og marineledelsen. Forsvarsdepartementet aksepterte Reguleringsrådet avvisning av tilbudet om to amerikanske jagere, og da departementet «etter underhåndsförhandlinger med de amerikanske myndigheter regnet med at det ville foreligge muligheter for amerikansk støtte til et nybyggingsprogram for Marinen»¹³⁶, påla det sjefen for Marinen å fremme et forslag til en flåteplan «basert på en nyvurdering av Marinens samlede målsetting og oppgaver.»¹³⁷ Forslaget til flåteplanen, som ble utarbeidet av en arbeidsgruppe under ledelse av kommandørkaptein H. B. Gundersen, ble etter behandling i Reguleringsrådet i oktober 1959 fremmet til departementet i november. Alle berørte parter - Nordkommandoen, Den militære rådgivningsgruppe ved USAs ambassade i Oslo, NATOs øverste sjømilitære myndigheter og Det amerikanske forsvarsdepartement - var blitt holdt løpende

¹³⁴ *Op.cit.*

¹³⁵ fhv. oberst og kystbrigadesjef L. Leiditz: "Omkring Marinens flåteplan", *NT/S*, november 1960; s. 523.

¹³⁶ O. P. Araldsen (juli 1960); s. 315.

¹³⁷ *St.prp.* nr. 25/1960-61; s. 4.

orientert og tilsluttet seg i prinsippet til planen. Den samme plan ble etter visse justeringer på ny fremmet for departementet som *Flåteplan 1960* den 9. september 1960¹³⁸. Og gjennom en noteutveksling mellom Fischer Howe, Chargé d'Affaires ved USAs ambassade i Oslo og utenriksminister Halvard Lange, datert 29. november 1960, ble prinsippene om kostnadsdeling mellom USA og Norge bekreftet.

FLÅTEPLAN 1960 (Byggeprogram 1960 - 1967)	
5 fregatter (OSLO-klassen)	
5 patruljefartøyer/korvetter (SLEIPNER-klassen)	
15 undervannsbåter (KOBLEN-klassen)	
8 motortorpedobåter (TJELD-klassen)	
23 motorkanonbåter (STORM-klassen)	
<p>1) Av budsjettmessige grunner ble det kun bygget 2 SLEIPNER-klasse korvetter og 20 STORM-klasse motortorpedobåter.</p> <p>2) Ved Kgl.res. nr. 79/1958, datert 28. mars 1958, ble det vedtatt å bygge 12 motortorpedobåter for Marinen. De 8 TJELD-klasse motortorpedobåter representerer en forlengelse av dette byggeprogram.</p>	

Figur 9

Som det fremgår av figur 9, så ble det besluttet å bygge til sammen 56 fartøyer til en anslått pris i 1960-kroner på 840 millioner. Av denne sum forpliktet USA seg gjennom noteutvekslingen datert 29. november 1960 og gjennom en avtale inngått 31. mai 1961 på grunnlag av *lov om gjensidig hjelp på forsvarsområdet* (våpenhjelp-programmet) av 27. januar 1950, å dekke halvdel av omkostningene begrenset oppad til

¹³⁸ Thorleif Pettersen (1990); s. 19.

«111.400.000 amerikanske dollar» (den gang ca 840 millioner kroner).

En konsekvens av denne våpentekniske utvikling i siste del av 1950-årene var at flåteplanen av 1960 måtte ta hensyn til den trussel kjernefysiske, biologiske og kjemiske våpen (ABC-våpen) innebar ved konstruksjon av fartøylene. Disse ga seg uttrykk i krav om at skrog og overbygning, herunder broen, skulle være lukket og «gasstett», og krav om utstyr til effektiv nedspyling av skipet ved eventuelt radioaktivt nedfall, samt sluse og rensestasjon for inn og utpassering. Alle disse tiltak måtte føres på den tidligere nevnte konto for *defensive mottiltak*.

Med utgangspunkt i den «nye» militære doktrine som var utviklet gjennom forsvarsplanleggingen på slutten av 1950-tallet, hvilte valget av flåtesammensetting i flåteplanen på følgende forutsetninger:

- Beskyttelse av sjøforbindelsene må gjennomføres som best mulig innenfor rammen av det sterkest mulige invasjonforsvar.
- Det er ikke regningsssvarende å basere seg på mobiliseringsutrustning av UVBer, fregatter, mineleggere og patruljefartøyer.
- Det kan være regningsssvarende å basere seg på en viss mobiliseringsutrustning av MTB/MKBer og minesveipere ...
- For til enhver tid å kunne holde den optimale beredskapsutrustning vil det være behov for enheter for vedlikeholdsmessig rotasjon.
- Det bør i fredstid i størst mulig utstrekning kun være utrustet fartøyer som kan løse oppgaver av vesentlig betydning umiddelbart etter D-dag.¹³⁹

¹³⁹ *Flåteplan 1960*; s. 10-1.

Den første forutsetning er en ren refleksjon av Sjøforsvarets prioriterte hovedoppgaver, nemlig (i) invasjonforsvar, (ii) beskyttelse av sjøforbindelsene langs kysten. Forutsetning (b) representerer et klart brudd med «mobiliseringsmarinen» som var realiteten gjennom hele 1950-årene. Kontreadmiral R. K. Andresen hadde allerede i et foredrag i Oslo militære samfunn, den 1. februar 1954 besvart sitt eget spørsmål om Marinen kunne makte sin oppgave i krig med et rungende «NEI». En grunnleggende årsak til dette forhold var «mobiliseringskonseptet», som delvis var forårsaket av knapphet på personellressurser. Andresen bruker en jager som eksempel. Selv om den «ligger materielt sett klar, og det fastlønte personell er til stede», må «hovedtyngden av besetning - de utskrevne mannskaper ... komme hjem fra de 7 verdenshav», og «[det] vil ... ta ca. 28 døgn før jageren virkelig kan sies å være kampklar». Hans botemiddel var klart:

Det er flere veier å gå for å løse dette problem, men uansett hvilke vei som følges, må målet være at Marinen må bli gitt anledning til å komme dit hvor Flyvåpenet er i dag, nemlig fullt oppsatt i fred, bortsett fra de enheter som ligger inne for reparasjoner og modernisering. Den beste vei å følge er å erstatte våre utskrevne mannskaper med vervede menige. Derved ville vi unngå den vanskelighet å måtte mobilisere våre folk fra vår Handelsflåte på det tidspunkt da Handelsflåten vil trenge dem mere enn noen sinne.¹⁴⁰

Både det utrustningsaspekt og vedlikeholdsaspekt som Andresen var inne på, ble innarbeidet i planene for den «nye» marinen, og disse kommer klart frem i de ovennevnte forutsetninger. For ikke å komme i slike ressurskniper, med hensyn til drifts- og vedlikeholdskostnader og personell, ble nå «sannsynlige til-

¹⁴⁰ Kontreadmiral R. K. Andresen: "Enkelte aktuelle spørsmål innen vår marine", *NTFS*, april 1954; s. 127.

gjengelige ressurser» (personellramme og driftsbudsjett) lagt ned som premisser for sammensetting av en ny flåte. Dette var av innlysende grunner ikke mulig i 1945/46.

Dokumentet *Flåteplan 1960* er et produkt av et planarbeid som helt og holdent hører til på nivå 4, jfr. vårt skjema i figur 2. Iblant dokumentets 12 deler finner vi egne deler for «trusselvurdering» (Del 3), «egne og allierte styrker» (Del 4), samt vurderinger av rammebegrensninger og generelle forutsetninger som alle er sentrale elementer i henhold til vårt skjema. Men vurdering av trussel og allierte styrker er begrenset til rent kvantitative vurderinger, uten antydninger om Den røde flåtes eventuelle kvalitative «meritter», «målsettinger» eller «sjømilitær strategi». Dette var en konsekvens av tidens politiske klima og oppfattet som unødvendig i en gjensidig erklært «kald krig» periode.

Etter en meget omtumlet tilværelse på 1950-tallet, ble det endelig besluttet ved St.prp. nr. 3/1960-61 at Kystartilleriet, som var blitt tilbakeført til Marinen den 1. juli 1957, fullt ut skulle integreres i denne våpengren: «Flåten og Kystartilleriets personell, materiell og pengemidler må utnyttes slik at forsvarsgrenen oppnår en samlet og koordinert innsats for en felles løsning av oppgaver»¹⁴¹. Et ledd i denne integrering var bl.a. innføring av flåtens uniformer og gradssystem i Kystartilleriet. I *Flåteplan 1960* ble det konstatert at det er «betydningsfullt at den strategiske og taktiske utnyttelsen av våre fartøyer sees i sammenheng med de stasjonære stridsmidler ...»¹⁴². Kystartilleriets bidrag til en overordnet *sjømilitær doktrine* var formulert av Den sentrale sjefsnemnda den 31. januar 1958:

I Nord-Norge og Oslofjorden skal Kystartilleriets oppgave være

¹⁴¹ St.prp. nr. 3/1960-61, *Kystartilleriets innpassing i Marinen*; s. 2.

¹⁴² *Flåteplan 1960*; s. 10-10.

å delta i invasjonforsvaret og beskytte viktige havner, orlogsstasjoner og flyplasser mot sjøverts angrep.

I områdene utenfor Nord-Norge og Oslofjorden skal Kystartilleriets oppgave konsentreres om beskyttelsen av viktige havner, orlogsstasjoner og flyplasser mot sjøverts angrep.¹⁴³

Dermed var den ring som oberst Leiditz tegnet i september 1954 tilsynelatende sluttet (se kapittel 4).

Den 14. juli 1963 la Regjeringen frem den første 5-årsplan for Forsvaret, seks år etter at den hadde avvist hensiktsmessigheten av et slikt redskap, som Den sentrale Sjefsnemnda allerede i 1956 hadde anbefalt som målstyringsredskap. I denne planen finner vi en noe annen prioritering av Forsvarets hovedoppgaver, nemlig

1. å gjennomføre en effektiv overvåkings- og varslingstjeneste
2. å kunne yte sterkest mulig motstand mot invasjon
3. å legge forholdene best mulig til rette for alliert hjelp.¹⁴⁴

Som et ledd i forsvarets krigsforebyggende virksomhet gjør proposisjonen oppmerksom på at Forsvaret må «være beredt til å avgi norske kontigenter til FNs sikkerhetsstyrker, for derved å bidra til å skape en internasjonal rettsorden».¹⁴⁵ I forlengelse av dette utsagn pålegger myndighetene ved St.prp. nr. 61/1963-64, Sjøforsvaret å stille med en fregatt «for vakt-, sikrings- og ordensoppdrag» og en havnekommando «som skal kunne sikre og nytte et havneområde til bruk for FN og landets befolk-

¹⁴³ Op.cit.; s. 5-1.

¹⁴⁴ St.prp. nr. 84/1962-63; s. 3.

¹⁴⁵ Op.cit.

ning».¹⁴⁶ Vi ser dermed at hovedoppgavene for Forsvaret har fått et mer nyansert uttrykk sammenlignet med 1950-årene hvor invasjonforsvaret fremsto som den altoverskyggende oppgave. Dette må nok ses i sammenheng med erkjennelsen av at den kjernefysiske likevekt hadde skapt et klima med gjensidige sårbarhet og fare for *mutual assured destruction* ved en væpnet konfrontasjon mellom øst og vest. I forlengelsen av denne erkjennelse vokste det frem et klima hvor supermaktene på en eller annen måte måtte regulere deres forbindelser under en paraply av et minste felles grunnlag for deténste. Dette ble ikke minst klart etter Kuba-krisen i 1962. Samtidig ser vi også at den vestlige sovjetologien ble mer nyansert og skapte derved et mindre entydig bilde av Sovjetunionen og landets «onde» hensikter. Denne utvikling ga de politiske myndigheter et større sikkerhetspolitisk spillerom, men den ga samtidig signal om at den tid hvor Norge kunne påregne å motta omfattende våpenhjelp fra USA nærmet seg slutten. Dette erkjenner regjeringen i 5-årsplanen og påpeker at «[ø]kende anskaffelser for nasjonale midler avspeiler reduksjonen i våpenhjelpprogrammene og innledningen til en økt belastning på det nasjonale budsjett til fordel for materiell».¹⁴⁷

En viktig følge av reduksjonen i «gavemateriellet» var at Norge selv måtte bygge opp de «bakre forsyningsorganer» slik at vi kunne «gjennomføre forsyningsplanleggingen og anskaffelsene på egen hånd».¹⁴⁸ Det er i dette lys vi må se opprettelsen av Sjøforsvarets forsyningskommando (SFK) på Haakonsværn i januar 1963. Og organisasjonen fikk en flyvende start som prosjektansvarlig for flåteprogrammet.

¹⁴⁶ St.prp. nr. 61/1963-64, *Norske beredskapsstyrker til disposisjon for De Forente Nasjoner*; s. 4.

¹⁴⁷ St.prp. nr. 84/1962-63; s. 6.

¹⁴⁸ Op.cit.

6. NORD-ATLANTISK EKSPANSJON OG SJØFORSVARET

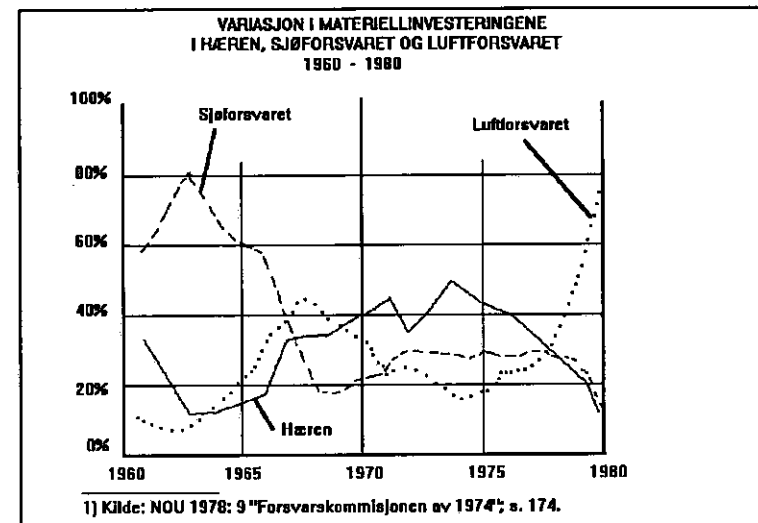
Som vi har sett i forrige kapittel gjennomgikk Sjøforsvaret i 1960-årene nærmest en total forvandling hva angår strukturen på flåtestyrken. Ambisjonene om en havgående flåte måtte som følge av personellmessige og økonomiske realiteter vike til fordel for en kyst-invasjonsforsvars flåte bygget opp omkring mange små og standardiserte enheter.

FORSVARSBUDSJETTER 1961 - 1969			
Bevilget år:	HÆREN	SJØFORSVARET	LUFTFORSVARET
1961	378,8 (30,03%)	246,5 (19,54%)	304,2 (24,11%)
1962	385,7 (29,99%)	282,3 (21,95%)	308,6 (24,00%)
1963	431,5 (28,61%)	410,7 (27,23%)	345,0 (22,88%)
1964	519,0 (30,38%)	423,8 (24,81%)	443,1 (25,94%)
1965	576,0 (29,82%)	532,2 (27,55%)	478,0 (24,75%)
1966	590,2 (29,54%)	510,2 (25,54%)	512,9 (25,67%)
1967	703,0 (32,43%)	470,0 (21,68%)	616,6 (28,44%)
1968	736,8 (32,13%)	461,8 (20,14%)	614,6 (26,80%)
1969	611,9 (24,87%)	366,7 (14,90%)	502,6 (20,43%)

1) Kilde: St.prp. nr 1 (Forsvarsbudsjette) fra 1961-62 til 1969-70 (i mill. kr.)

Figur 10

Sammenligner vi Sjøforsvarets budsjetter i 1960-årene (figur 10) med tilsvarende budsjetter for 1950-årene (figur 6 og figur 8), ser vi en klar relativ økning for Sjøforsvaret i 1960-årene. Dette har selvsagt sin grunn i bevilgningene i forbindelse med *Flåteplan 1960*, som vist i figur 11. Fra godt under 20% av budsjettbevilgningene i slutten av 1950-årene stiger Sjøforsvarets andel til godt over 25% på midten av 1960-tallet og ligger i prosent foran Luftforsvaret. Selv om disse tallene kanskje ikke



Figur 11

sier så meget, kan vi trekke én konklusjon fra dem: Det faktum at vi i budsjettssammenheng så klart kan tale om «Luftforsvarets 10-år» (1950-årene) og «Sjøforsvarets 10-år» (1960-årene) forteller at de samlede forsvarsbevilgninger ikke er tilstrekkelige for en jevn oppdatering og nyanskaffelse av materiell til den samlede forsvarsorganisasjon. Premissene for utbygging av driftsorganisasjonene i de enkelte forsvarsgrener i 1950- og 1960-årene var i store trekk lagt gjennom Forsvarskommissjonen av 1946 og 3-årsprogrammene på 50-tallet. Et annet viktig premiss eller forutsetning for denne utbygging var våpenhjelp-programmet som i realiteten utgjorde den annen del av «Forsvarsbudsjett», nemlig materiellanskaffelser og -investeringer. I første del av 1950-årene utgjorde bevilgningene til materiellanskaffelser omkring 3% av Forsvarsbudsjettet, som nærmest var et rent «driftsbudsjett», mens disse i 1973 utgjorde ca.

22,3% av det samlede budsjett.¹⁴⁹ De store svingninger som vi kan avlese i bevilgninger til de enkelte forsvarsgrener i figur 10, gjorde oppstillingen uhensiktsmessig fordi viktige budsjettparametre som «drift», «bygg og anlegg» og «materieell» ikke kom frem. Blant annet på grunn av dette ble bevilgningene til materieell fra budsjettermin 1969 (under stippet linje i figur 10), trukket ut av bevilgningene til de enkelte forsvarsgrener. Men den viktigste grunn var den organisasjonsendring av forsvarrets øverste ledelse som trådte kraft i 1970.

Den 28. mars 1969 la Regjeringen frem en proposisjon for Stortinget om *Organisering av Forsvarets overkommando*. Den bygget på *Haugeutvalgets innstilling*, etter den tidligere forsvarsminister Jens Chr. Hauge, og St.meld. nr. 80/1965-66, *Om hovedretningslinjene for organisering av Forsvarets ledelse*. Her foreslo Regjeringen to gjennomgripende endringer: For det første skulle det organiseres en «Forsvarets overkommando ... med en fellesstab med seks felles stabsledd ... samt fire spesialstaber; Hærstaben, Sjøforsvarsstaben, Luftforsvarsstaben og Heimevernstaben.»¹⁵⁰ For det andre skulle «forsyningskommandoene, som i dag er underlagt de respektive forsvarsgrensjefer, legges under departementet.»¹⁵¹ Forsvarssjefen skulle fortsatt «være øverste fagmilitære sjef for Forsvaret» og arbeidsoppgavene for hans nye stabsinstrument omfattet i hovedtrekk

- å forestå den fagmilitære del av planleggingen av Forsvarets utvikling på lang sikt, herunder samordning av budsjettarbeidet for hele Forsvaret,
- å lede den operative og den forsyningsmessige forsvars-

¹⁴⁹ St.meld. nr. 94/1978-79, *Forsvarskommisjonens utredning og hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1979-83*; s. 8.

¹⁵⁰ St.prp. nr. 125/1968-69, *Organisering av Forsvarets overkommando*; s. 1.

¹⁵¹ Op.cit.; s. 3.

mobiliserings- og beredskapsplanlegging,

- å lede Forsvarets etterretningstjeneste og sikkerhetstjeneste,
- å organisere og øve styrker til lands, til sjøs og i luften,
- å forstå den operative ledelse av forsvarsstyrkene så lenge disse er under nasjonal kommando, samt
- å ivareta den del av personellforvaltningen som er et sentralt fagmilitært ansvar.¹⁵²

Forsvarsgrenssjefene ble i den nye organisasjon «degradert» til kontreadmiral/generalmajor med tittel «generalinspektører», og den primære oppgave for generalinspektørene med sine forsvarsgrensvise stabsledd skulle være «å forestå den forsvarsgrensvise styrkeproduksjon».¹⁵³ Dette omfattet mer konkret:

- utdanning og oppøving av forsvarsgrenenes befal, spesialister, vernepliktsmasse og avdelinger.
- tilrettelegging, koordinering og kontroll av virksomheten ved de forsvarsgrensvise ledd med henblikk på å gjøre disse best mulig skikket for de oppgaver de skal løse i krig og fred.
- utøvende forvaltning av forsvarsgrenens militære personell.
- utvikling av taktikk samt rådgivning til Forsvarssjefen vedrørende avdelingenes organisasjon og taktiske anvendelse.
- Forsvarssjefens rådgivere i spørsmål som vedrører valg av forsvarsgrenenes og Heimevernets materieell.
- øverste disiplinærmyndighet for de respektive forsvarsgreners militære personell og generaljurisdiksjonssjef for sine forsvarsgrener når den militære rettergangslov trer i kraft.¹⁵⁴

I Sjøforsvarsstaben skulle det inngå to inspeksjonsorganer; et inspeksjonsapparat for fartøystjenesten og et for Sjøforsvarets stasjonære undervanns- og overvannsforsvar samt nærforsvar-

¹⁵² Op.cit.; s. 4.

¹⁵³ Op.cit.

¹⁵⁴ Op.cit.; s. 8-9.

stjenesten. Det første var *Sjefen for Kysteskadren* med fire underlagte inspektører for henholdsvis eskortefartøyer, minefartøyer, undervannsbåter og torpedo/kanonbåter. Det andre var *Generalinspektøren for Kystartilleriet* med tre inspektører for henholdsvis overvannsforsvar, undervannsforsvar og nærforsvar.¹⁵⁵

Som nevnt ble Forsvarets sentrale forvaltningsorganer, herunder forsyningskommandoene, lagt administrativt direkte under Forsvarsdepartementet, men den fagmilitære ledelse skulle «sikres innflytelse på forvaltningen virksomhet bl.a. gjennom

- langtids- og øvingsplanlegging
- budsjettdirektiver/budsjettforslag
- forsyningsplanlegging
- mobiliserings-, beredskaps- og forsvarsforberedelser.»¹⁵⁶

Den nye organisasjon skulle tre i kraft ved ordinære beordringer i 1970, men allerede i 1969 ble nøkkelpersonell tilsatt.

I forlengelsen av dette omorganiseringsarbeide la Regjeringen den 3. april 1970 frem for Stortinget et «forslag om den organisasjonsmessige utforming av Forsvarskommando Nord-Norge og Forsvarskommando Sør-Norge samt forslag om å etablere en mobil divisjonskommando i Nord-Norge.»¹⁵⁷ Forsvarskommandoene skulle organiseres etter samme prinsipp som Forsvarets overkommando, dvs. som enhetskommandoer ledet av en sjef (Øverstkommanderende). Nord-Norge hadde tidligere hatt en øverstkommanderende, men intet integret

¹⁵⁵ Op.cit.; s. 9.

¹⁵⁶ Op.cit.; s. 3.

¹⁵⁷ St.prp. nr. 92/1969-70, *Organisering av forsvarskommandoer i Nord-Norge og Sør-Norge. Etablering av divisjonskommando i Nord-Norge*; s. 1.

stabelement.

Denne nye organisasjon som var motivert ut fra rasjonaliseringshensyn, virket også som et politisk trekk for å bryte opp den fastgrodde etatstenkning innenfor forsvarsgrenene og gjøre det militære apparat til et enhetlig instrument for de politiske myndigheter i forsvars- og sikkerhetspolitikken. Det manglet heller ikke på rent militærfaglige argumenter for slike enhetskommandoer som allerede under siste verdenskrig hadde vist sin klare berettigelse og som var blitt innarbeidet i NATOs militære kommandostruktur. Bortsett fra Sjøforsvaret, kan ikke de praktiske følgene for forsvarsgrenene ved at forvaltningsorganene administrativt ble lagt direkte under Forsvarsdepartementet ha vært så store. I forbindelse med fremleggelsen av den første 5-årsplan (1964-68) uttalte Regjeringen:

I den periode Forsvaret vesentlig sto som mottaker av gavemateriell, var det ikke nødvendig å ha utbygget de bakre forsyningsorganer i den utstrekning det ville ha vært dersom vi helt og holdent måtte gjennomføre forsyningsplanleggingen og anskaffelsene på egen hånd. En justering av forsyningsorganisasjonen må nå gjennomføres for å møte de nye krav til forsyningsplanlegging og anskaffelser.¹⁵⁸

I pakt med denne målsetting og som følge av det utredningsarbeide som er nevnt ovenfor i forbindelse med omorganiseringen av Forsvarets ledelse, ble forsyningskommandoene for Hæren og Luftforsvaret først opprettet mot slutten av 1960-årene. Sjøforsvarets forsyningskommando var imidlertid opprettet allerede i 1963 i forbindelse med gjennomføringen av Flåteplan 1960 og var direkte underlagt Sjefen for Sjøforsvaret. Denne organisasjon var tilsynelatende så «vellykket», idet Flåteplanen ble gjennomført godt innenfor de satte økonomiske rammer, at Stortinget under behandlingen av Forsvarsbudsjettet

¹⁵⁸ St.prp. nr. 84/1962-63; s. 6.

for 1966, som «belønning», ga regjeringen kontraheringsfullmakter til ytterligere 6 motortorpedobåter (SNØGG-klassen), utenom flåteprogrammet. Dertil uttalte departementet at «[d]e erfaringer som er høstet skulle ... sette Sjøforsvaret i stand til på egen hånd å mestre de problemer som vil oppstå ved senere anskaffelser av fartøyer».¹⁵⁹ Vi finner imidlertid lite offentlig debatt om den nye forsvarsorganisasjon hvor Sjøforsvarets offiserer deltar. I en kommentar til Haugeutvalgets innstilling, som er grunnlag for hele omorganiseringen, advarte dog kommandørkaptein O. P. Araldsen mot en forsert gjennomføring av omorganiseringen og minnet om «at formannen i Haugeutvalget var forsvarsminister da forvaltningsapparatet ble overført fra Forsvarsdepartementet til Forsvarsgrenene», også da med begrunnelse i «rasjonaliseringshensyn og effektivitet ...»¹⁶⁰ Den militære sjefsnemnda kom imidlertid med endel kritikk som ble tatt hensyn til ved utarbeidelsen av det endelige utkast til organisasjonsstruktur.

Med gjennomføringen av organisasjonsreformen i 1969 og 1970 fikk Forsvaret den organisasjonsform det i store trekk har hatt frem til i dag: Etter mer enn tyve år med organisasjonsoppbygging og en rekke overordnede utredninger om forsvarspolitiske spørsmål, var Forsvaret endelig blitt «modent». Dette gjaldt ikke minst Sjøforsvaret hvor den siste Sjefen for Sjøforsvaret, viseadmiral Magne Braadland, med rimelig tilfredshet og med tanke på det norske konsept for kyst-invasjonsforsvaret, med henvisning til *Jane's Fighting Ships*, kunne si «at 1968 har vært et "ny-vurderingens år" for marinene rundt om i verden.

¹⁵⁹ St.meld. nr. 37/1967-68, *Hovedretningslinjer for Forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1969-73*; s. 40.

¹⁶⁰ Kommandørkaptein O. P. Araldsen: "Forsvarets øverste ledelse - En kritisk vurdering", *NMT*, nr. 3, 1965; s. 233. Artikkelen er også gjengitt i *NTfS*, hefte 5, 1965, s. 239-249.

Frankrike, Italia, Vest-Tyskland og Japan - heter det - har skåret ned på programmene for nybygging av større fartøyer, og tegnebrettene domineres nå av undervannsbåter og mindre fartøyer utstyrt med rakettvåpen.»¹⁶¹

Ved inngangen til 1970-årene var dermed de konsepter for løsning av Sjøforsvarets oppgaver som skulle bli bestemmende for forsvarsgrenens taktiske tenkning, øvelsesopplegg og videre styrkeplanlegging i tiden fremover mot årtusenskiftet, etablert - både med hensyn til organisasjon og styrkestruktur.

Hvilke oppgaver var så Forsvaret tillagt ved inngangen til 1970-årene, og hvordan endret disse seg utover i ti-året?

Den andre 5-årsplanen (langtidsplanen) for Forsvaret ble lagt frem i Stortinget 8. mars 1968 og skulle dekke årene 1969-73. Den sikkerhetspolitiske vurdering i planen avvek lite fra den første 5-årsplan som var lagt frem 14. juni 1963: «Man var allerede på dette tidspunkt klar over at i en strategi som tok sikte på å avverge krig, måtte en i større grad enn tidligere rette oppmerksomheten på de utsatte områder i NATO og bl.a. den nordlige del av vårt land.»¹⁶² Planen sammenfattet de grunnleggende premisser for forsvarspolitikken i følgende punkter:

Det grunnleggende utgangspunkt må fortsatt være at vårt forsvar - som ledd i NATOs fellesforsvar - skal virke krigsforebyggende.

...

Den strategiske utvikling gjør det nødvendig å konsentrere mer av innsatsen om å avverge mulighetene for at begrensede konflikter oppstår.

...

Uansett de ulikheter vi har til å motta hjelp fra våre allierte i en

¹⁶¹ Viseadmiral Magne Braadland: "Vårt sjøforsvar", *NTfS*, mai 1969; s. 156.

¹⁶² St.meld. nr. 37/1967-68; s. 5.

krise og krigssituasjon må våre egne styrker være rede til å ta det første støt.¹⁶³

Med bakgrunn i premisset «å avverge mulighetene for at begrensede konflikter oppstår», presiserte de politiske myndigheter at forsvaret ikke bare måtte «være i stand til å oppdage og melde hva som skjer, [men måtte] også kunne reagere raskt og med hensiktsmessige midler overfor alle former for krenkelser».¹⁶⁴ Ut fra en samlet sikkerhets- og forsvarspolitiske vurdering ble forsvarets oppgaver i 5-årsperioden 1969-73 formulert slik:

1. Forsvaret skal bidra til sikring av fred i vår del av verden ved
 - å gjennomføre en effektiv overvåkings- og varslings-tjeneste
 - å hevde suvereniteten over norsk område og raskt å kunne avvise, begrense eller nedkjempe ulike former for krenkelser.
 - å kunne forsterke det stående beredskap i utsatte områder raskt og med hensiktsmessige midler.
 - å kunne yte sterkest mulig motstand mot enhver form for angrep.
 - å legge forholdene best mulig til rette for alliert hjelp.
2. Forsvaret skal være beredt til å gi støtte til FNs fredsbevarende virksomhet, herunder å avgi norske kontingenter.
3. Forsvaret skal i den utstrekning det er forenlig med de øvrige oppgaver yte størst mulig bidrag til det sivile samfunn.¹⁶⁵

Disse oppgaver svarer godt til dem som, riktignok i mindre strukturert form, ble oppstilt for perioden 1964-68. Den siste

¹⁶³ Op.cit.; s. 29-30.

¹⁶⁴ Op.cit.; s. 30.

¹⁶⁵ Op.cit.; s. 31.

oppgave som er nevnt ovenfor ble endog formulert mer utfyllende ved bruk av eksempler som «utdannelse av ungdom, ved å yte hjelp i katastrofesituasjoner, ved å delta i virksomheter som fiskerioppsyn, ambulansetjeneste o.l.», foruten at Forsvaret «[gjennom forskning og anskaffelser bør ... bidra til utviklingen av norsk industri og andre næringer».¹⁶⁶ Også fredsbevarende virksomhet ble nevnt ved at Forsvaret «måtte være beredt til å avgi norske kontingenter til FNs sikkerhetsstyrker, for derved å bidra til å skape en internasjonal rettsorden».¹⁶⁷

Når det gjelder det første punkt i oppgaveformuleringen for Forsvaret, finner vi interessante nyanseforskyvinger i forhold til formuleringene for perioden 1964-68. Innledningsvis synes storkrigsalternativet å være helt oppgitt gjennom formuleringen «sikring av freden i vår del av verden». At storkrig med kjernefysiske våpen var et sannsynlig krigsalternativ, var allerede betvilt tidlig på 60-tallet, men fikk ikke så tydelige konsekvenser for oppgaveformuleringene som i St.meld. nr. 37/1967-68. Det å kunne gjennomføre en effektiv overvåkings- og varslings-tjeneste var satt opp som første oppgave både for 1964-68 og 1969-73. Likeledes var oppgaven å legge forholdene best mulig til rette for alliert hjelp ført opp som en sentral oppgave for begge perioder. Det interessante er imidlertid at den oppgave som var overordnet alle andre oppgaver i slutten av 1940- og gjennom hele 50-årene, nemlig å yte sterkest mulig motstand mot en fiendtlig invasjon i formuleringene for 1969-73 tilsynelatende var forsvunnet. I 5-årsplanen for 1964-68 er den nevnt som andre punkt, men er ved inngangen til 70-årene erstattet med tre strekpunkter som har en forbløffende logisk konsistens og fremsynthet (som forøvrig gjelder alle fem strekpunktene): Punktene er bygget opp etter et mønster for opptrapping av en konflikt (konflikteskalering), fra mindre

¹⁶⁶ St.prp. nr. 84/1962-63; s. 3.

¹⁶⁷ Op.cit.

krenkelser via beredskapsoppbygging til motstand mot enhver form for angrep. Det er åpenbart at invasjonforsvar inngår som et element i denne logisk konfliktstige. Ved en slik oppstilling pålegges de militære planleggerne (nivå 4) ved konkretisering av oppgaver og utarbeidelse av planer å ta hensyn til hele konfliktspekteret.

De oppgaveformuleringer som ble anvendt i 5-årsplanen for 1969-73, ble videreført i planen for 1974-78. Nedtoningen av de rene krigsoppgaver i oppgaveformuleringene fortsetter som følge av Regjeringens tolkning av det sikkerhetspolitiske klima: «[U]tviklingen i verden går i retning av flere politiske-økonomiske tyngdepunkter og mer sammensatte politiske konstellasjoner ...»¹⁶⁸; «President Nixon's reise til Moskva i 1972 og generalsekretær Bresjnev's gjenbesøk i Washington i år [1973], synes å markere at et nytt forhold og interessefellesskap etter hvert har utviklet seg mellom de to supermakter i visse spørsmål»¹⁶⁹; «Konferansen om sikkerhet og samarbeid i Europa [KSSE], som ble åpnet 3.-7. juli 1973 i Helsingfors, må ses som en videreføring av den europeiske avspennings- og forhandlingsprosess på multilateralt grunnlag».¹⁷⁰ Disse utviklingstrekk, som skapte en utbredt fremtidsoptimisme i begynnelsen av 1970-årene, er kjent under fellesbetegnelsen *deténte*. Til tross for denne «positive» utvikling, erkjente Regjeringen at «[d]e underliggende motsetningsforhold [mellom supermaktene] ikke [er] løst og [at] den militære styrkeutbygging fortsetter», samt at den sikkerhetspolitiske avspenningsprosess i Europa ikke gir noen «garanti mot tilbakeslag».¹⁷¹ Regjeringen mente derfor

¹⁶⁸ St.meld. nr. 9/1973-74, *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1974-78*; s. 4.

¹⁶⁹ Op.cit.; s. 12.

¹⁷⁰ Op.cit.; s. 13.

¹⁷¹ Op.cit.; s. 4.

fortsatt at «Forsvaret ... vil være et nødvendig virkemiddel i vår sikkerhetspolitikk og at hovedfunksjonen vil være av konflikt-hindrende art».¹⁷²

I tråd med denne analyse utdypet den nye 5-årsplan innledningen til pkt 1 i Forsvarets oppgaver, slik at den nå kom til å lyde:

1. Forsvaret skal bidra til sikring av fred i vår del av verden ved å forebygge og om nødvendig motvirke et væpnet angrep på vårt område, og gi handlefrihet til å hevde norske interesser og rettigheter [uthevet her]. For å oppnå dette må forsvaret være i stand til å løse følgende oppgaver:

¹⁷³
...

Den uthevede setning peker frem mot en nord-atlantisk «ekspan-sjon» som allerede i 1973 lå i kortene. Dette blir mer tydelig ved at det mellom pkt 2 og 3 i Forsvarets oppgaver for 1969-73, nå er innført et nytt punkt 3, som lyder:

3. Forsvaret skal innstille seg på å kunne yte en økt innsats som ledd i suverenitetshevdelsen og myndighetsutøvelsen over kontinentalsokkelen, og over sjøområder som måtte berøres av en eventuell utvidelse av sjøgrensene.¹⁷⁴

Det konvensjonsverk om havets folkerett som var utarbeidet ved Genève-konferansene i 1958 og 1960 hadde latt flere hovedspørsmål stå uløst, blant annet «spørsmålene vedrørende utstrekningen av kyststatenes myndighetsområde». Dertil kom «at den alminnelige økonomiske og særlig teknologiske utvikling ... [hadde] bidratt sterkt til å aksentuere behovet for en ny og gjennomgripende internasjonal avtaleregulering av myndig-

¹⁷² Op.cit.

¹⁷³ Op.cit.; s. 5.

¹⁷⁴ Op.cit.

hetsforholdene på havet og når det gjelder havbunnen». ¹⁷⁵ Med utgangspunkt i denne situasjon ble FN's havbunnkomité etablert, med et begrenset mandat, ved beslutning av FN's generalforsamling i 1967. «Den 17. september 1970 ga imidlertid FN's generalforsamling ... komitéen det utvidede mandat å forberede en verdensomfattende konferanse om havets folkerett ... havrettskonferansen skulle avholdes i 1973». ¹⁷⁶ Dette var bakgrunnen for at Regjeringen i 5-årsplanen for 1974-78 kunne uttale følgende, som grunnlag for Forsvarets utvidete oppgaver:

Spørsmål i tilknytning til havets folkerett har i de senere år fått en bred plass i internasjonal politikk. Foreløpig har de betydelige forekomster av olje og naturgass på kontinentalsokkelen stått i brennpunktet for interessen ... Men også andre interesser som fiske- og miljøhensyn har ført til krav om særrettigheter for kyststatene til å nytte ut eller verne ressursgrunlaget innenfor en nærmere angitt økonomisk sone ...

Sammen med eventuelle utvidelser av sjøgrenser som måtte gi kyststatene økte rettigheter og plikter, må en regne med at det vil bli stillet økte krav til Forsvaret som ledd i suverenitets- og myndighetsutøvelsen i de aktuelle sjøområder. ¹⁷⁷

Til tross for den vekt Stortingsmeldingen legger på utviklingen innen havets folkerett og de følger dette vil få for Norge som utpreget kyststat, konkluderer den med at «Sjøforsvarets primære oppgaver ... fortsatt [vil] være knyttet til invasjonforsvaret, beskyttelse av forsyningslinjene langs kysten, sikring av viktige havner og anlegg mot sjøverts angrep for å kunne motta hjelp utenfra, samt overvåking og kontroll av norsk sjøområde med tilstøtende farvann». ¹⁷⁸ Likevel påpekes det at de ovennevnte

¹⁷⁵ St.meld. nr. 40/1973-74, *FN-konferansen om havets folkerett*; s. 3.

¹⁷⁶ Op.cit.

¹⁷⁷ St.meld. nr. 9/1973-74; s. 15-16.

¹⁷⁸ Op.cit.; s. 53.

fremtidsutsikter «kan ... komme til å påføre Sjøforsvarets økte og til dels nye oppgaver». ¹⁷⁹

For å utrede hvilke konsekvenser en nord-atlantisk «ekspanisjon», innenfor rammen av havets folkerett ville få for Norge, ble det ved kongelig resolusjon av 26. april 1974 oppnevnt et utvalg under ledelse av statssekretær Thorvald Stoltenberg med følgende mandat:

1. Vurder behovet for statlige tjenester utenfor vår kyst i forbindelse med fiskeri- og petroleumsvirksomheten når det gjelder oppsyn, inspeksjon og kontroll (herunder også kontroll med vitenskaplige undersøkelser), redningstjeneste, trygging av installasjoner, bekjempelse av havforurensninger og eventuelle andre tjenester.
2. Gi en oversikt over hvordan disse tjenester dekkes i dag og de planer som foreligger.
3. Gi en samlet vurdering av og forslag til den ansvars- og organisasjonsstruktur som bør legges til grunn for løsning av de aktuelle oppgaver og Forsvarets plass innenfor denne struktur, samt en oversikt over de budsjettmessige konsekvenser. ¹⁸⁰

Innstillingen fra Fiskeri- og sokkelutvalget ble avgitt til Forsvarsdepartementet den 27. juni 1975, og et snaut år senere kom departementet med en Stortingsmelding hvor det, med utgangspunkt i den nevnte innstilling, gikk inn for etablering av en kystvakt «innenfor rammen av Forsvarets organisasjon». ¹⁸¹ Departementet foreslo at det «første byggetrinn kom til å omfatte 7» helikopterbærende fartøyer til en anslått pris på 735

¹⁷⁹ Op.cit.

¹⁸⁰ NOU 1975:50, *Oppsynet med fiskeri- og petroleumsvirksomheten*; s. 7

¹⁸¹ St.meld. nr. 81/1975-76, *Oppsynet med fiskeri- og petroleumsvirksomheten: Etablering av en kystvakt*; s. 3.

millioner kroner. I tillegg mente departementet at det var behov for å anskaffe helikoptre og maritime patruljefly for å overvåke det enorme havområdet en forventet 200 nautiske mils sone ville gi. Denne melding ble, den 18. november 1977, fulgt opp med St.prp. nr. 62/1977-78, *Om etablering av Kystvakten*. Nå foreslo departementet kun å bygge 4 havgående helikopterbærende kystvaktfartøyer, med tentativ levering 1980 og 1981, på grunn av «den budsjettmessige situasjonen i perioden fram til og med 1981».¹⁸² Videre ble hovedbasen for Kystvakten i Nord-Norge, «[e]tter å ha vurdert alle forhold i saken, herunder også den distriktspolitiske side»¹⁸³, foreslått lagt til Sortland i Vesterålen. Til bruk ombord i de nye kystvaktfartøyene ble det foreslått anskaffelse av inntil 6 middelstunge helikoptre for levering i 1980, samt «to brukte, men nyoverholte P-3B ORION fra USA».¹⁸⁴ Den økonomiske rammen for investeringer til den «nye» Kystvakten var beregnet til omlag 1.410 millioner kroner fram til og med 1981.

Parallelt med utredningene om Kystvakten foregikk en utstrakt lovgivning knyttet til de fremskritt som ble gjort under sesjonene for FN's havrettskonferanse hvor det under den tredje sesjon «i Genève våren 1975 fant.. sted et politisk gjennombrudd for prinsippet om 200 mils økonomisk sone»¹⁸⁵. I tur og orden ble de første trålfrie soner opprettet ved kongelig resolusjon av 31. januar 1975, 200 nautiske mils økonomisk sone ved lov av 17. desember 1976 om Norges økonomiske sone og til sist etablering av en fiskerivernsone i havområdene utenfor Svalbard ved kongelig resolusjon av 3. juni 1977 med hjemmel i nevnte lov. I takt med denne utvikling ble betegnelsen *Det sjømilitære fiskerioppsyn* endret til *Kystvakten* med virkning fra 1. april

¹⁸² St.prp. nr. 62/1977-78; s. 4.

¹⁸³ Op.cit.; s. 3.

¹⁸⁴ Op.cit.; s. 5.

¹⁸⁵ Ot.prp. nr. 4/1976-77, *Om lov om Norges økonomiske sone*; s. 3.

1977.

Denne ekspansjon utover havet var ikke et unikt fenomen for Norge. Island hadde med virkning fra 15. oktober 1975 etablert en fiskerisone på 200 nautiske mil, Mexico hadde etablert en 200 mils økonomisk sone 1. august 1976, og den amerikanske *Fisheries Conservation Act*, vedtatt 13. april 1976, innebar «utvidelse av den amerikanske fiskerigrense til 200 nautiske mil».¹⁸⁶

Som nevnt fikk disse grenseutvidelser tilsynelatende ingen konsekvenser for Sjøforsvarets oppgaver. De «nye» oppgaver¹⁸⁷ skulle ivaretas av den nyopprettede Kystvakten som, selv om den var innpasset i Forsvarets organisasjon, skulle ha en mer sivil eller «fredelig» karakter med egne budsjettposter. Under prosjekteringen av de nye fartøyene førte dette til en klar interessekonflikt mellom offiserer i marinen som ønsket et fartøy som i krise- og krig kunne settes inn i forsvaret av forbindelseslinjene langs kyst, og offiserer i det gamle fiskerioppsynet som ønsket et mer sivilt preget fartøy. Resultatet ble tre kostbare *hybrider* i stedet for de fire prosjekterte fartøyer.

St.prp. nr. 1/1976-77, *Forsvarsbudsjettet for termin 1977*, presenterer budsjett i en ny drakt. For første gang i en ordinær budsjettproposisjon er det en innledning som presenterer «Forsvarspolitiske mål», «Sikkerhetspolitiske rammebetingelser» og «Økonomiske rammebetingelser». Disse representerer stort sett et sammendrag av de vurderinger som ble foretatt i forbindelsen med 5-årsplanen for 1974-78. Proposisjonen som legges frem året etter er imidlertid interessant. Forsvarets oppgaver er de samme som tidligere nevnt, men under avsnittet for «Sikker-

¹⁸⁶ Ot.prp. nr. 4/1976-77; s. 3.

¹⁸⁷ St.meld. nr. 81/1975-76 lister opp 20 (!) oppgaver som den norske Kystvakt i hovedtrekk vil dekke «i fredstid» (s.28-29).

hetspolitiske rammebetingelser» gjengis hele den presisering som daværende forsvarsminister Jens Chr. Hauge ga om basepolitikken for Stortinget den 21. februar 1951, samtidig som Regjeringen kommer med ytterligere fire presiseringer:

- Vår basepolitikk er ikke til hinder for at allierte styrker oppholder seg i Norge for trening i kortvarige tidsrom eller som ledd i allierte øvinger som tar sikte på å forberede eventuell alliert innsats i Norge i en situasjon hvor norske myndigheter anmoder allierte stridskrefter om å komme til landet.
- Norges basepolitikk hindrer ikke at det på norsk område etableres anlegg for kommando, kontroll og kommunikasjon, navigasjon, varslings e.l. for allierte stridskrefter.
- Basepolitikken er ikke til hinder for at det i Norge etableres lagre av ammunisjon og utstyr, forsyninger o.l. for allierte styrker.
- Norsk basepolitikk hindrer ikke Norges deltakelse i det integrerte militære samarbeid innenfor Atlanterhavspaktens organisasjon, avtaler om overføring i konstitusjonelle former av kommandomyndighet over norske styrker til alliert kommando, opprettelse på norsk område av alliert hovedkvarter eller deltakelse i arbeidet i dette, eller overføring av norske luftforsvarsheter til alliert operativ kommando allerede i fred.¹⁸⁸

Dette var direkte foranlediget av de forhandlinger som pågikk mellom Norge og allierte land om forhåndslagring av utstyr og tungt materiell til styrker som gjennom bilaterale avtaler (*Memorandum of understandings*) skulle øremerkes til innsats in Norge i tilfelle krise og krig. Dette hadde sammenheng med NATOs vurdering av styrkeoppbyggingen innenfor Warszawa-pakten og i særdeles det som ble oppfattet som dens «økende evne til å føre offensive operasjoner uten særlig forhåndsopp-

¹⁸⁸ St.prp. nr. 1/1977-78, *Forsvarsbudsjettet for termin 1978*; s. 4.

bygging av styrker».¹⁸⁹ En konsekvens av dette var at det langtidsprogram som ble vedtatt på toppmøtet i Washington i 1978 tok «sikte på en systematisk og samordnet forbedring av NATO's samlede styrkeinnsats på bestemte kritiske områder»¹⁹⁰ Et slikt «kritisk område» var nordflanken hvor «fremskutt varslings og avskjæring har fått økt betydning for å møte langtrekkende, kryssende missiler».¹⁹¹ Den teknologiske utvikling hadde gjort det påtrengende nødvendig «å redusere overføringstiden for allierte styrker i en nødsituasjon»¹⁹², og for å gjøre denne innsats mest mulig effektiv måtte mottaks-elementene (*Host nation support*) og sikring av overføringene prioriteres. Med tungt materiell på plass kunne troppene overføres luftveien og dermed ble Luftforsvaret prioritert fra norsk side. «De nye jagerflyene vil være viktig for sikringen av forsterknings-transportene.»¹⁹³ «Det viktigste tiltak for å sikre mottak av hurtig alliert hjelp utenfra en den planlagte utbygging av luftforsvaret av flyplassene og tiltak for å sikre installasjonene på bakken og for rask reparasjon av rullebanene».¹⁹⁴ Hvordan dette slo ut på materiellinvesteringene mot slutten av 70-tallet kan vi se av figur 11.

¹⁸⁹ St.meld. nr. 94/1978-79; s. 5.

¹⁹⁰ Op.cit.; s. 6.

¹⁹¹ Op.cit.

¹⁹² St.prp. nr. 1/1977-78; s. 4.

¹⁹³ NOU 1978:9, *Forsvarskommisjonen av 1974*; pkt. 21.5.7, s. 235.

¹⁹⁴ Op.cit.; pkt. 21.5.9, s. 236.

7. 1980-ÅRENE: FRA KONFRONTASJON TIL AVSPENNING

På tampen av den første reelle avspenningsperiode i etterkrigs-tiden ble det ved kongelig resolusjon av 31 mai 1974 oppnevnt en ny Forsvarskommissjon. Et sentralt mandat for kommisjonen var «[i] lys av den sikkerhetspolitiske, teknologiske og strate-giske utvikling, og under hensyntaken til begrensning i de økonomiske ressurser ... vurdere Forsvarets plass og utforming som ledd i norsk sikkerhetspolitikk».¹⁹⁵ Kommisjonens utred-ning ble avgitt til Forsvarsdepartementet i mars 1978 og trakk opp rammebetingelsene for utviklingen av Forsvaret for perioden 1979-1993. Dens konklusjoner ble således retningsgivende for sikkerhets- og forsvarspolitikken i 1980-årene.

Satt på spissen kan vi si at Kommisjonens innstilling er et bakoverskuende analytisk produkt til forsvar for status quo: «Kravet om en vestlig anerkjennelse av status quo i Europa har vært sentralt mål i sovjetisk etterkrigspolitikk. Med den senere tids utvikling er dette målet langt på vei nådd. Det er liten grunn til å tro at Sovjetunionen vil slå inn på en politikk som kunne bringe denne utvikling i fare»¹⁹⁶, og «Den brede oppslutning som forsvars- og sikkerhetspolitikken har hatt i folket, avspeiler seg også i Stortinget hvor nesten alle partier og et overveldende flertall har stått på samme linje i forsvars- og sikkerhetspolitikken. Dette har i seg selv vært et aktivum for det norske forsvar. Kommisjonen håper at denne situasjon vil fortsette.»¹⁹⁷ Noe annet var realpolitisk utenkelig i et internasjonalt klima som hadde antatt karakter av et fastlåst og «eviggyldig» bi-polært sikkerhetspolitisk *paradigme*, og hvor Norge rent geografisk var

¹⁹⁵ NOU 1978: 9, *Forsvarskommissjonen av 1974*; s. 1.

¹⁹⁶ Op.cit.; pkt. 5.3.7., s. 31.

¹⁹⁷ Op.cit.; pkt 20.2.6., s. 206-207.

plassert i en meget utsatt posisjon som gjorde landet avhengig av en troverdig og stabil alliansetilknnytning: «Selv om de fleste land i noen grad kan øve innvirkning på sine omgivelser, vil det sikkerhetspolitiske miljø for et lite land i stor grad være bestemt av dets beliggenhet og ressurser, og av forhold som bestemmes utenfor dets grenser».¹⁹⁸

Med utgangspunkt i Kommisjonens mandat, redegjør den bl.a. for Norges sikkerhetspolitiske mål og virkemidler. Jeg skal nedenfor sette denne redegjørelse i relasjon til det begreps-apparat som ble utviklet i kapittel 1 og behandlingen av tilsvarende problemstillinger i den første tiden etter siste verdenskrig.

Det som jeg har betegnet «nasjonale interesser» eller nivå 0, i figur 1 siden 3, har for Norge «tradisjonelt vært å verne landets territorium, suverenitet og dets handlefrihet mot makt-anvendelse utenfra»¹⁹⁹, og dette «har i prinsippet vært uendret i dette århundre»²⁰⁰, altså siden vår selvstendighet i 1905. Disse prinsipper konkretiseres i følgende tre «grunnleggende mål» for sikkerhetspolitikken (tilsvarende vårt nivå 1):

- å forebygge krig i vårt område
- å trygge vår suverenitet og handlefrihet og vår rett til selv å forme vårt samfunn
- å bidra etter evne til en fredelig utvikling i verden for øvrig.²⁰¹

For å nå disse mål, lister kommisjonen opp syv sentrale virkemidler som gjør den norske sikkerhetspolitiske tankegang

¹⁹⁸ Op.cit.; pkt 2.2.6., s. 7.

¹⁹⁹ Op.cit.; pkt 6.3.1., s. 40.

²⁰⁰ Op.cit.; pkt 6.3.2., s. 41.

²⁰¹ Op.cit.; pkt 6.3.3., s. 41.

i 1970-årene utpreget *rasjonalistisk* (kfr kap 1):

- å delta aktivt i regionalt og internasjonalt arbeid med sikte på avspenning, rustningskontroll og nedrustning og å bidra til styrking av internasjonale organisasjoner som De forente nasjoner,
- å delta aktivt for å utvikle folkerett og internasjonalt samarbeid med sikte på å forebygge selvtekt og maktmisbruk,
- å bidra til et utvidet økonomisk samarbeid, slik at det utvikles en sterkest mulig gjensidig økonomisk interesse av å opprettholde stabile forhold, og støtte utviklingslandenes bestrebelser for å bedre sine kår,
- å opprettholde et militært og sivilt forsvar som kan utgjøre et vakhold og vern mot suverenitetskrenkelser i fred, forebygge og bekjempe maktbruk fra andre land og øke motstandsviljen og motstandsdyktigheten i det sivile samfunn i en konflikt- eller krisesituasjon,
- å demonstrere en klar politisk vilje og evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser og dermed gjøre vår politikk troverdig innad i vårt eget land og i andre staters øyne,
- å samarbeide med andre land om sikkerhets- og forsvarspolitiske tiltak, og å utforme en sikkerhetspolitikk som også bygger på en vurdering av andre lands sikkerhetsbehov,
- å forme samfunnet og bygge ut demokratiet på en slik måte at det har en solid forankring i folks bevissthet og kan bidra til å skape politisk og sosial stabilitet innenfor landets grenser.²⁰²

Forutsetningen for de to første strekpunkter er erkjennelsen av at det eksisterer et *internasjonalt samfunn* med et felles verdi- og normsett (rettigheter og plikter på individnivå som f.eks. menneskerettighetene) som kan danne basis for sikring av den fredelige sameksistens mellom suverene stater gjennom utbygging av reguleringsmekanismer mellom disse (rettigheter og

²⁰² Op.cit.; pkt 6.4.3., s. 41.

plikter på statsnivå som f.eks. folkeretten). Det tredje strekpunkt, «utvidet økonomisk samarbeid», uttrykker den *liberalistiske* tese at utviklingen av et interstatlig økonomisk nettverk vil knytte de enkelte staters økonomier så tett sammen at en politisk og militær konfrontasjon mellom disse vil kreve så store økonomiske omkostninger at dette i seg selv vil kunne forebygge en slik utvikling. De to neste strekpunkter, fire og fem, omhandler forsvarspolitikken og betingelsene for dennes troverdighet. Disse kommer jeg tilbake til senere. Det nest siste strekpunkt, som postulerer muligheten av å kunne vurdere «andre lands sikkerhetsbehov», er også dypt forankret i den rasjonalistiske tradisjon. Det er mulig å hevde at det nettopp var mangel på denne evne eller vilje til dette som førte til at avspenningspolitikken (deténte-politikken) mellom USA og Sovjetunionen ble forlatt i siste halvdel av 1970-årene.²⁰³ Det siste strekpunkt kan betraktes som sosialdemokratiets bidrag til den rasjonalistiske tradisjon og kan føres tilbake til Einar Gerhardsens uttalelse under beredskapsdebatten i Stortinget, den 10. desember 1948 (kfr side 6).

Det er i lys av disse sikkerhetspolitiske virkemidler at Norge i etterkrigstiden i grove trekk har utformet sin konkrete sikkerhetspolitikk omkring følgende tre hjørnesteiner, om vi følger skjemaet i figur 1 side 3; EFTA og tilnærming til EF (økonomisk), FN (politisk) og NATO (militært). Ser vi bort fra den konkrete EF-tilnærming som først ble aktualisert i begynnelsen av 1960-tallet, har disse tre internasjonale samarbeidsaspekter utgjort hjørnesteinene i norsk sikkerhetspolitikk i hele etterkrigstiden.

Selv om Forsvarskommissjonen tegner et relativt lyst bilde av utviklingstrekkene siden avspenningspolitikken ble innledet mot

²⁰³ Se f.eks., Mike Bowker & Phil Williams: *Superpower Detente: A Reappraisal*, SAGE publications Ltd, London, 1988.

slutten av 1960-årene og erkjenner at «de grunnleggende interessenmotsetninger i Sentral-Europa fortsatt er til stede», så mener den at «sannsynligheten for maktanvendelse for å endre det politiske mønster [er] rykket i bakgrunnen».²⁰⁴ Likevel vurderer den at «vårt sikkerhetspolitiske nærmiljø bærer i seg muligheten for militær maktbruk mot vårt land i årene fremover», og at en krigsforebyggende sikkerhetspolitikk derfor må «rå over midler som kan forebygge og møte militæraksjoner mot vårt land».²⁰⁵ Det virkemiddel som skal hindre slike militæraksjoner er vårt eget forsvar sammen med NATO-alliansen. I forlengelsen av dette sammenfatter Kommisjonen det militære forsvar på følgende måte:

- forebygge væpnede angrep mot norsk område og, om dette ikke lykkes, å bekjempe angrepsstyrkene. For å løse denne oppgaven må Forsvaret ha [1] et effektivt etterretnings- og varslingsystem, [2] kunne ta opp forsvarsstrid mot angrepsstyrker tidligst mulig, [3] forsterke områder som er truet eller angrepne, og [4] føre en effektiv forsvarsstrid. Forsvaret må videre [5] legge forholdene til rette for rask og effektiv hjelp fra alliert side og [6] må kunne sikre effektivt mottak og beskyttelse av allierte styrker og [7] bistå med forhåndslagring av materiell og forsyninger. [8] Forsvaret må kunne føre forsvarsstriden videre selv om viktige områder skulle gå tapt,
- hevde suverenitet over norsk territorium,
- utøve myndighet og utføre støttetjenester på kontinentalsokkelen og i den økonomiske sone,
- bidra til FNs fredsbevarende styrker ved å opprettholde spesielle enheter som på kort varsel kan stilles til rådighet for FN,
- yte størst mulig støtte til det sivile samfunn når dette ikke går ut over evnen til å løse de oppgaver Forsvaret har i sikker-

²⁰⁴ NOU 1978:9, *Forsvarskommisjonen av 1974*; pkt 2.3.4., s. 7.

²⁰⁵ Op.cit.; pkt 6.5.3., s. 42.

hetspolitikken.²⁰⁶

Hvis vi sammenholder disse «hovedoppgaver» med det som ble formulert av Jens Chr. Hauge i 1948, at

[d]et *militære* forsvar skal, i spissen for og med støtte av et samfunn som *vil* kjempe og som *makter* det, søke å møte en eventuell fiende til lands, til sjøs og i luften for å avverge angrepet eller tilføre ham så store tap som mulig, og søke å holde ut inntil hjelp kommer fra våre eventuelle allierte, slik at fienden kan drives ut av landet,²⁰⁷

fornemmer vi (på nivå 3) for det første en lang avstand til den virkelige krigens erfaringer og for det andre en klar avdramatisering og «teoretisering» av oppgavene. Den første fornemmelse har sammenheng med avspenningspolitikkenes påvirkning av det politiske tenkesett og den andre fornemmelse med den voksende avstand mellom ressurstildeling og Forsvarets struktur på den ene side og allianseforpliktelsene og Forsvarets oppgaver på den annen. Denne «kløft» i forsvarspolitikken har sin rot i opphøret av våpenhjelp-programmene mot slutten av 1960-årene. Denne skjevhet mellom ressurstildeling og oppgaver skapte store frustrasjoner på det «praktiske» nivå (nivå 4), hvor man skulle utarbeide planer og tilrettelegge øvelsesmønstre for å gjøre enhetene beredt til å møte de meget ambisiøse målsettinger med en styrkestruktur som ikke var tilpasset de nye økonomiske vilkår. Denne erkjennelse gjorde seg først tydelig gjeldende hos de politiske myndigheter i forbindelse med innkjøp av nye jagerfly, F-16, til Luftforsvaret mot slutten av 1970-årene og kom til uttrykk i full tyngde i 1980-årene, etter at rasjonaliseringstiltak innenfor den eksisterende struktur, naturligvis, viste seg å gi liten avkastning:

²⁰⁶ Op.cit.; pkt 10.3.1., s. 90.

²⁰⁷ St.prp. nr. 1/1948, *Forsvarsbudsjettet*; s. 25.

Det er oppstått en ubalanse mellom den daglige drift av Forsvaret og behovet for nyanskaffelser av materiell. En hovedårsak for den oppståtte situasjon er den sterke kostnadsstigning for moderne forsvarsmateriell og det faktum at relativt store deler av vårt forsvarsmateriell ble mottatt under amerikanske våpenhjelp-programmer og står nå foran utskifting.²⁰⁸

Det har i mange år vært en mangel på balanse mellom ambisjonsnivå og ressurstilgang i Forsvaret. Dette er resultat av flere forhold som går mange år tilbake ... bestrebelsene på å gjenopprette balansen ved rasjonalisering og effektivisering [har] ikke gitt tilstrekkelige resultater. Fredsorganisasjonen er for stor og driftsorganisasjonen for dyr ... Dertil kommer at Forsvaret har fått utvidete oppgaver uten at rammene er blitt vesentlig endret.²⁰⁹

I erkjennelse av disse misforhold fremmet forsvarssjefen i et vedlegg til femårsplanen 1984-88 et forslag om «å justere» målsettingen for Forsvaret til «i nord å sinke og etter hvert med nasjonale og allierte forsterkninger å stanse en koordinert invasjon over land og fra sjøen», og i syd «å sinke, begrense og isolere en invasjon i Trøndelag og i Østlandsområdet/Sørlandskysten, forutsatt alliert hjelp til å hindre fremføring av forsterkninger/etterforsyninger til de fiendtlige brohoder».²¹⁰ Men dette forslag, som er en ren nivå 4 betraktning, løser ikke Forsvarets egentlige problem, nemlig misforholdet mellom ressurstilgangene og forsvarsstyrkenes struktur: Flåteplan 1960 kunne f.eks. gjennomføres fordi det amerikanske våpenhjelp-programmet sikret nødvendige ressurstilganger på investeringssiden.

²⁰⁸ St.meld. nr. 74/1982-83, *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1984-88*; s. 5.

²⁰⁹ St.meld. nr. 54/1987-88, *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989-93*; s. 10.

²¹⁰ St.meld. nr. 74/1982-83; s. 88.

Allerede tidlig på 1960-tallet var departementet klar over hvilke vanskeligheter frafallet av våpenhjelpen ville få for Forsvaret: «Den reduserte våpenhjelp vil medføre at en ikke kan opprettholde den nåværende målsetting innenfor den økonomiske ramme som Stortinget har vedtatt»²¹¹. I forbindelse med fremleggelse av langtidsplanen for 1964-68, den 14. juni 1963, uttalte departementet:

Når en regner med materiellhjelpen, utgjør de samlede materiellanskaffelser 30-35 pst. av det totale forbruk i det norske forsvar. Av de samlede nasjonalfinansierte forsvarsutgifter har materiellanskaffelsene bare utgjort ca. 7 pst ... I perioden vil den nasjonale andel til materiellanskaffelser bli henimot tredoblet. Økningen av den forholdsmessige andel må fortsette utover perioden dersom vi må dekke alle utgifter til materiellanskaffelser selv.²¹²

I figur 12 ser vi tydelig hvor vanskelig det var å nå de målsettinger som var satt for fordeling mellom driftsutgifter og materiellinvesteringer i budsjettet. Problemet ligger i at den forsvarsorganisasjon som ble bygget ut i 1950-årene og i begynnelsen 1960-årene, under persepsjonen av en reell krigstrussel fra Sovjetunionen og med en betydelig våpenhjelp, ga Forsvaret en struktur ved inngangen til 1970-årene som Norge, hverken maktet eller hadde vilje til å videreføre. For det første havnet landet og den vestlige verden forøvrig i en økonomisk krise som følge av OPEC-landenes økonomiske krigføring med olje som våpen. Dette førte bl. a. til en lav vekstprosent i budsjettene (kfr. tabell 1).²¹³

²¹¹ St.prp. nr. 1/1962-63, *Forsvarsbudsjettet for 1963*; s. 2.

²¹² St. meld. nr. 84/1962-63, *Hovedretningslinjer for Forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1964-68*; s. 7.

²¹³ St.prp. nr. 1/1977-78, *Forsvarsbudsjettet for termin 1977*; s. 5.

FORHOLDET MELLOM DRIFTSUTGIFTER, BYGG OG ANLEGG, OG MATERIELL (%)											
	1964	1965	1968	1970	1973	1975	1977	1980	1982	1983	1988
Drift			74,8	72,6	77,3	79,5	76,7	73,7	71,6	72,2	65
Bygg/anlegg			5,7	5,3	3,8	5,6	4,9	5,5	7,0	8,2	11
Materiell	9	15,1	19,5	22,1	18,9	14,9	18,4	19,9	21,4	18,6	24
Budsjettutvikling forutsatt av Forsvarskommisjonen av 1974:											
	1978	1983	1988	1993							
Drift	75,7	68,9	65,3	64,5							
Bygg/anlegg	3,2	3,6	5,5	6,1							
Materiell	19,4	26,1	20,0	28,3							

Kilder: St.prp. nr. 1 for 1965-66, 1970-71, 1975-76, 1976-77, St.meld. nr. 74/1982-83
NOU 1978:9.

Figur 12

Tabell 1: Vekstprosent for Forsvarsbudsjettet.

1971	- 2,3%
1972	- 1,9%
1973	- 1,25%
1974	- 0%
1975	- 1,0%
1976	- 2,3%

For det andre førte deténte eller avspenningspolitikken til at krigstrussel persepsjonen falmet: «SALT-forhandlingene må ses som innledning til en langsiktig prosess der supermaktene på grunnlag av felles ansvar og felles interesser kan bygge bro over motsetninger og konkurranseforhold».²¹⁴

Allerede i 1973, under deténte-politikkens høydepunkt, konsta-

²¹⁴ Op.cit.; s. 4.

økonomiske tyngdepunkter og mer sammensatte maktpolitiske konstellasjoner»²¹⁵, selv om forholdet mellom supermaktene ble tillagt en avgjørende betydning for Norges sikkerhetspolitiske stilling. Ved inngangen til 80-årene hevdet Regjeringen at verden fortsatt ville «være preget av manglende stabilitet, ikke minst på grunn av de store skjevhetene i fordeling av ressurser»²¹⁶, og videre at «[f]aren for konflikter ligger også i at behovet for råvarer, ikke minst energi og olje øker, i en tid med økende knapphet og manglende internasjonale avtaler»²¹⁷. Men regjeringen sier samtidig at «Sovjetunionens økende styrke av kjernevåpen som kan nå mål i Europa, har, etter at supermaktene har oppnådd jevnbyrdighet i interkontinentale, strategiske kjernevåpen, bidradd til å destabilisere den militære situasjon i Europa»²¹⁸. Norges strategiske plassering og misforholdet mellom Détente-politikkens globale resultater og opprustingen av Kola-komplekset regionalt tillot ikke å tape supermaktsforholdet av syne. Derfor arbeidet Norge iherdig i siste del av 1970-årene for å vekke den amerikanske interessen for Nordflanken. I desember 1976 ble en uformell amerikansk-norsk studiegruppe etablert²¹⁹ «med sikte på å belyse ulike valgmuligheter for å løse forsvarsproblemene på NATOs nordflanke»²²⁰. Dette førte bl.a. til en avtale om øremerking av en redusert amerikansk marineinfanteribrigade (MAB) på ca. 10.000 mann med taktisk luftstøtte, og med forhåndslagring av briga-

²¹⁵ St.meld. nr. 9/1973-74; s. 4.

²¹⁶ St.prp. nr. 1/1980-81; *Forsvarsbudsjettet for budsjettermin 1981*; s. 3.

²¹⁷ Op.cit.; s. 4.

²¹⁸ Op.cit.

²¹⁹ For bakgrunn, se Rolf Tamnes: *The United States and the Cold War In the High North*, Ad Notam forlag, Oslo 1991; s. 245ff.

²²⁰ St.prp. nr. 1/1980-81; s. 6.

dens tyngre utstyr i Midt-Norge.²²¹ Myndighetene fremhevet at dette var ikke første gang alliert utstyr ble lagret i Norge: «Siden 1950-årene er det forhåndslagret materiell, ammunisjon, drivstoff og utstyr for allierte fly- og flåtestyrker i Sør-Norge», hvor f.eks. den tyske marine har «depoter langs den sør-norske kyst».²²² I 1974 ble det innen rammen av NATOs forsterkningsprogram «inngått en rammeavtale om bruk av norske flyplasser i krise- og krig, COB-avtalen (Collocated Operating Base)», og utover i 1980-årene ble det forhåndslagret «utstyr for de amerikanske flyforsterkningene på åtte norske flyplasser»²²³ i henhold til avtalen. Muligheten for å få nytte av de amerikanske flyforsterkningene ville være meget avhengig av hvilket krise- og krigs scenario vi sto overfor da avtalen ialt dekket omkring 70 flyplasser i europeiske NATO-land. Heller ikke øremerking av allierte styrker var helt nytt. Allerede i slutten av 1960-årene var en kanadisk brigadegruppe (CAST Brigade Group) tildelt Nordflanken som operasjonsområde med Danmark og Norge som alternative innsatsområder. I 1976 ble CAST-brigaden kun øremerket til Nord-Norge gjennom en bilateral avtale mellom Norge og Canada. Avtalen omfattet bestemmelser «om at Norge [skulle] stille til disposisjon de nødvendige skip for transport av styrkens mannskap og utstyr», men styrken måtte ha lang varseltid, fordi det ble forutsatt «at gruppens tyngre utstyr [ble] transportert sjøveien» over Nord-Atlanteren, og at det ble brukt «norske skip til dette formål»²²⁴. Det nye og sentrale var den nyvakte amerikanske interesse for NATOs

²²¹ Jfr. St.prp. nr. 61/1980-81, *Om samtykke til undertegning av en rammeavtale mellom Norge og Amerikas Forente Stater vedrørende alliert militær forhåndslagring i og forsterkning av Norge*, 5. desember 1980.

²²² St.meld. nr. 54/1987-88; s. 12.

²²³ St.meld. nr. 74/1982-83; s. 13.

²²⁴ Op.cit.

Nordflanke som bl.a. den omtalte studiegruppen bidro til, samt det forpliktende militære samarbeid som MAB-avtalen innebar fra amerikansk side med mulighet for en rask innsetting i en krise eller krigssituasjon fordi det tyngre materiell allerede var lagret i Norge.

Denne militært sett gunstige utvikling for Norge, med vektlegging på Nordflanken, ble bekreftet ved at NATOs forsvarsministre i desember 1982 godkjente NATOs plan for overføringer til Europa, Rapid Reinforcement Plan (RRP), og den regionale plan for Nordflanken, som bekrefter at «[m]ange av forsterkningsstyrkene har ... Norge som prioritert innsettingsområde».²²⁵

Norges forsvarspolitiske mål (Forsvarets hovedoppgaver) ligger fast gjennom hele 1980-årene. Det samme gjelder de sikkerhets- og forsvarspolitiske rammebetingelser med en stadig uttalt frykt for den «betydelig grad av Sovjetunionens oppbygging av moderne kjernevåpenstyrker».²²⁶ Selv om regjerings- og stortingsdokumentene la vekt på at dialogen mellom øst og vest ble opprettholdt, blant annet gjennom oppfølgingsmøtet i Konferansen om Sikkerhets og Samarbeid (KSSE) i Madrid fra 1980 til 1983 og Konferansen om sikkerhets- og tillitsskapende tiltak i Europa (KNE) som ble innledet i Stockholm i januar 1984, skapte «den betydelige sovjetiske militære opprustning ... tvil som sovjetiske hensikter».²²⁷

President Reagans forsonende holdning overfor Sovjetunionens nye leder Mikhail Gorbatsjov fra 1985 og dennes åpenbare forsøk på å åpne og restrukturere Sovjetunionen vinner tilsynelatende lite gehør i offisielle norske sikkerhetspolitiske analyser.

²²⁵ Op.cit.

²²⁶ St.prp. nr. 1/1985-86, *Forsvarsbudsjettet for termin 1986*; s. 4.

²²⁷ St.meld. nr. 74/1982-83; s. 19.

Den siste femårsplan i 1980-årene som ble fremlagt for Stortinget, den 3. juni 1988, er interessant i så måte. Her konstateres det: «Siden 1985 har det vært klare avspenningstendenser i utviklingen av øst/vest-forbindelsene, og forholdet mellom supermaktene er gått inn i en mer konstruktiv fase. Den interne utvikling i Sovjetunionen har vært et bidrag til dette», og videre: «De amerikansk-sovjetiske toppmøtene i november 1985, oktober 1986, desember 1987 og mai/juni 1988 har bekreftet supermaktssdialogens store betydning for det internasjonale klima». ²²⁸ Når man året etter registrerer en mer tilbaketrukket og «mindre aktive øvingsmønstre i nordlige farvann», slutter man at årsaken til disse kan «være mange», uten å relatere dem direkte til den pågående stormaktsdialog og reformprosessen i Sovjetunionen, idet man nøyer seg med å si at det «kan ha sammenheng med budsjettinnstramminger, omvurderinger av strategiske behov og opplegg, omlegging av militære doktriner og målsettinger, vurdering av de politiske gevinster som er hentet i forhold til økonomiske utlegg forbundet med en omfattende flåtevirksomhet». ²²⁹ Av dette kan vi trekke ut to konklusjoner. For det første viser det hvor overraskende omveltningene i Øst- og Sentral-Europa 1989-91 kom på premissleverandørene til den nasjonale sikkerhets- og forsvarspolitikken. For det andre viser den at pågående endringer i de internasjonale relasjoner vanskelig kan oppfanges umiddelbart da innsamlingen av grunnlagsmateriale og gjennomføring av analyser er tidkrevende og gjerne strekker seg over år. Til dette kommer tregheten i den «institusjonaliserte rasjonalitet» ²³⁰. Det er derfor ikke så unaturlig at den sikkerhetspolitiske analyse i femårsplanen for tiden 1989-93 bruker formuleringer som den

²²⁸ St.meld. nr. 54/1987-88; s. 27.

²²⁹ St.prp. nr. 1/1988-89, *Forsvarsbudsjettet for termin 1989*; s. 6.

²³⁰ Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little, Brown 1971.

følgende:

Det er vanskelig å tenke seg et isolert angrep på Norge alene ... Vurderingene av effektiviteten av den norske og allierte styrkeoppbygging vil i høy grad bestemme de strategiske mål en angriper kan sette seg. Dersom det lykkes å nøytralisere de havner og flyplasser som er sentrale i denne forbindelse, vil forsvaret snart kunne komme i en kritisk situasjon.

En rekke forhold gjør at Nord-Norge sannsynligvis ville spille en viktig strategisk rolle i en storkrig ... Et mer omfattende angrep i nord, dypere inn på norsk territorium, stiller krav om større stridsklare styrker enn de som f.eks. vanligvis er stasjonert på Kolahalvøya. Et slikt angrep kan neppe tenkes iverksatt uten at initiativtakeren er forberedt på storkrig. Styrkeoppbyggingen kan vanskelig foregå i det skjulte. Dette burde gi oss strategisk varsel. ²³¹

Analysene av mulige militære angrep på Norge har i etterkrigstiden dermed beveget seg i spiral: Fra en frykt for reell (ikke hypotetisk) storkrig (1950-årene), via fare for et «kuppet angrep på et mer begrenset område innen NATO» ²³² til et tenkt angrep i forbindelse med en hypotetisk storkrig.

SJØFORSVARET

Innstillingen fra Forsvarskommisjonen av 1974 slo fast at Sjøforsvaret i perioden 1979-1993 måtte forvente en reduksjon i antall fartøyer, «men de nye fartøyer vil ha større stridseffekt enn de som går ut». Videre ville invasjonssforsvaret «bli styrket gjennom modernisering av kystartilleriet». ²³³ Invasjonsforsvaret skulle fremdeles være en av Sjøforsvarets hovedoppgaver

²³¹ St.meld. nr. 54/1987-88; s. 9-10.

²³² St.prp. nr. 84/1962-63; s. 2.

²³³ NOU 1978: 9, *Forsvarskommisjonen av 1974*; pkt 12.2.17., s. 107.

sammen med beskyttelse av forsterkningstransporter. Disse oppgaver ble betraktet som så dominerende at «[b]åde i sjøforsvarsanalysen og i forsvarsanalysen [var] studiene av Sjøforsvaret begrenset til [disse]». ²³⁴ Ut fra analysen av disse to oppgavene konkluderte kommisjonen med at «Sjøforsvarets struktur i planperioden bør være omtrent som nå». ²³⁵ Konkret innebar det at to nye mineleggere av VIDAR-klassen skulle erstatte fire gamle mineleggere fra krigens dager, og at de 20 eldste TJELD-klasse torpedokanonbåtene i tiden frem til 1982 skulle erstattes av 14 nye HAUK-klasse fartøyer. Videre ble det forutsatt at man i perioden frem til 1993 skulle bygge 10 nye undervannsbåter til erstatning for 15 KOBVEN-klasse og 8 nye mineryddingsfartøyer til erstatning for 10 SAUDA-klasse minesveipere. Fregattene, som også i henhold til normert levetid burde utrangeres i perioden, ble foreslått modernisert slik at de kunne holde ut hele perioden. Korvettene derimot ble forutsatt uttatt av tjeneste i midten av 1980-årene.

Hva angikk Kystartilleriet hovedoppgave, uttalte kommisjonen følgende:

Kystartilleriets oppgave i invasjonforsvaret er å kunne påføre en sjøinvasjonsstyrke så store tap at en angriper velger landsettingsområder som er mindre farlige for vårt forsvar. Om dette ikke lykkes, er oppgaven å tvinge angriperen til tidkrevende nedkjemping av kystfortene før han kan passere ... Både ved å kanalisere angriperen vekk fra de angrepsakser som er farligst for oss og ved å påføre ham tidsforsinkelser og tap, vil det bli lettere for oss å konsentrere våre mobile sjø- og landstridskrefter og dermed øke styrkenes forsvareffekt. ²³⁶

Med utgangspunkt i denne presisering av oppgave, mente

²³⁴ Op.cit.; pkt 21.4.55., s. 227.

²³⁵ Op.cit.

²³⁶ Op.cit.; pkt 21.4.56., s. 227.

kommisjonen at kanonkystfort, eller mer mobile våpensystemer om den tekniske utvikling krever dette, burde «tillegges betydelig vekt i vårt forsvar i årene fremover». ²³⁷ Selv om det foreslåtte Kystartilleri stort sett ville beholde samme antall batterier, ble det satset på en «modernisering og ombygging av hovedtyngden av kystfortene i Nord-Norge, herunder alle fort som er forutsatt bemannet i fredstid» ²³⁸, samt bygging av nye fort i Bodø-området og i Trøndelag.

	PROSENTVIS FORDELING AV FORSVARSMIDLENE MELLOM HÆREN, SJØFORSVARET OG LUFTFORSVARET				
	HÆREN	SJØFORSVARET Kystvakt		LUFTFORSVARET Kystvakt	
1947-48	46,03	24,78		20,11	
1948-49	44,27	24,70		20,42	
1958-59	31,80	18,58		29,29	
1959-60	27,31	17,31		25,43	
1968	32,13	20,14		26,80	
<hr/>					
1969	24,87	14,90		20,43	
1979	28,00	19,00	5,00	32,00	2,00
1980	28,00	17,00	5,00	34,00	1,00

1) Den horisontale linje mellom 1968 og 1969 viser til en ny budsjettpolis
2) Kilder: se figur 3, 8 og 10, samt St.meld. nr. 74/1982-83.

Figur 13

Det viste seg tidlig at de relativt store nybyggingsprogrammer i Marinen og Kystartilleriet ikke lot seg gjennomføre i henhold til de opprinnelige planer. De økonomiske uttellingene ville bli for store og måtte ha gått på bekostning av de andre forsvarsgrener. Som vi kan se fra figur 13, viser «fordelingsnøkkelen» mellom de forskjellige forsvarsgrener for det første en bemerkelsesverdig

²³⁷ Op.cit.; pkt 21.4.58., s. 227.

²³⁸ Op.cit.; pkt 21.4.60., s. 228.

stabilitet siden slutten av 1950-årene for Sjøforsvarets del, for det andre hvilke virkninger det får når en forsvarsgren skal gå til store våpeninnkjøp; Flyvåpenets F-16 kjøp ses tydelig i prosenttallene for 1979 og 1980. Noe tilsvarende så vi for Sjøforsvarets vedkommende i 1960-årene i forbindelse med gjennomføring av Flåteplan 1960 (se figur 10). For det tredje ser vi, hvis vi samtidig sammenholder med figur 10, hvordan det primært er Hæren som «lider» når store investeringsprosjekter skal gjennomføres. Dette har sammenheng med strukturelle forskjeller i oppbyggingen av de tre forsvarsgrener, nemlig det faktum at Hæren primært er mobiliseringsoppsatt, mens både Luftforsvarets og Sjøforsvarets organisasjon er konsentrert omkring oppsatte enheter/styrker. Som vi har sett har forsøk på å øke materiellinvesteringsandelen av budsjettet delvis slått feil, hovedsaklig fordi den «overdimensjonerte» styrkestrukturen krever uforholdsmessig mye av de budsjettmidler som de politiske myndigheter er villig til å avse til Forsvaret, i rene driftsmidler. Mens de nasjonale forsvarsbevilgninger (driftsbudsjetter + beredskapsbevilgninger) i de tre budsjetterminer som ført opp til NATO-medlemskapet i 1949, ble forutsatt å være 19% av statsbudsjettet og 4% av nasjonalinkten²³⁹, var de tilsvarende tall under den sterkeste forsvarsoppbygging på 1950-tallet henholdsvis 15,5% og 3,4% (1955) og i forbindelse med gjennomføring av Flåteplan 1960 på 60-tallet, henholdsvis 15,7% og 3,3% (1965). Siden midten av 1970-årene har disse indekser beveget seg under henholdsvis 10% og 3%, og Forsvarskommisjonen forutsatte at disse ville fortsette å synke slik at de i 1993 skulle være henholdsvis 7,5% og 2,4%.²⁴⁰ Konsekvensen blir at investeringer i nye systemer utsettes og stadig flere ressurser går med til å modernisere de eksisterende våpen og plattformer for å holde strukturen ved like.

²³⁹ St.meld. nr. 32/1945-46; s. 5.

²⁴⁰ NOU 1978:9, *Forsvarskommisjonen av 1974*; pkt. 12.4.1., s. 110.

Hvilke konsekvenser fikk så den amerikanske og NATOs «ny-etablerte» interessen for Nordflanken i slutten av 1970-årene og begynnelsen av 1980-årene for Sjøforsvarets hovedoppgaver? Det viktigste ved den nye amerikanske maritime strategi var den vekt som ble lagt på tidlige fremskutte operasjoner i Norskehavet med hangarskipsgrupper for å hindre sovjetiske utbrudd fra nord. Dermed ble 70-årenes tilbaketrukne strategi som nærmest oppfattet Norskehavet som et *Mare Sovieticum*, hvor flåteoperasjoner nord for Grønland-Island-UK gapet ble ansett for for risikabelt, forlatt. Denne nye strategi forutsatte jevnlig øvelser i området med deltakelse av amerikanske og allierte hangarskipsstyrker for å gjøre strategien troverdig, og utover i 1980-årene er vi vitne til en økt øvelsesfrekvens med slike styrker. Men også her satte norske myndigheter sine klare begrensninger for å beholde lavspenningen i området:

Det sovjetiske øvelsesmønster har i de senere år vært uregelmessig. Etter norsk syn bør stormaktenes maritime øvelsesvirksomhet i de nordlige havområder holdes innenfor et tilnærmet fast mønster og uten at nivå eller hyppighet peker mot et permanent nærvær. Fortsatt lavspenning er avhengig av at det vises gjensidig tilbakeholdenhet ved at stormaktene avstår fra å opprette faste flåtepatruljer i Norskehavet.²⁴¹

I tillegg ble det poengtert, med henvisning til daværende statsminister Trygve Brattelis uttalelse i Stortinget fra 1975, at Norge baserte seg «på den forutsetning at fremmede lands marinefartøyer ikke medfører atomvåpen ombord under anløp av norsk havn».²⁴² Til tross for disse sikkerhetspolitisk betingede begrensninger, ga den økte allierte maritime øvelsesaktivitet gunstige betingelser for å øve Sjøforsvarets enheter, både nasjonalt i forskjellige oppgaver og i samøving med forskjellige

²⁴¹ St.prp. nr. 1/1986-87; s. 5.

²⁴² Op.cit.

allierte enheter. På det sikkerhetspolitiske plan ga dette troverdighet om alliansens sammenhold og forsvarspolitisk et bud på de norske enheters styrke og svakheter med de andre nasjoners flåte- og flystyrker som «målestokk», samt et tilsvarende mål for forsvarsplanenes «holdbarhet».

Det er i lys av denne utvidede allierte forpliktelse til å komme Norge til hjelp i en krise- og krigssituasjon, samt troverdigheten av denne hjelp, representert ved økt alliert øvelsesaktivitet i Norge og Norskehavet, at vi må se kontinuitet i den nasjonale forsvarspolitikken (forsvarsdoktrinen). Norge som nasjon hadde lite å stille opp av ekstra ressurser når Sovjetunionen tilsynelatende bestemte seg for å bygge opp Kola-komplekset til et strategisk sentrum for sine flåtestyrker i slutten av 1960-årene: « Det ligger langt utenfor våre muligheter på nasjonal basis å skape tilnærmet balanse i styrkeforholdet i Nord».²⁴³ Der givinstene var størst, både hva angår ressurser og troverdighet, var økte allierte forpliktelser overfor Norge med sikte på å gjenopprette et «psykologisk» status quo. I 1970-årene under avspenningspolitikken (deténte) førte forsvarspolitikken en relativt tilbaketrukket tilværelse i Sikkerhetspolitikken, til tross for alarmerende rapporter fra blant andre FFI om sovjetisk flåteoppbygging på Kola. Når den igjen fikk økt betydning mot slutten av 1970-tallet, var den potensielle trussel i Nord så formidabel at kun massive allierte mottiltak kunne gjenopprette status quo. Den nasjonale komponent i forsvarspolitikken fikk derfor heller ikke da særlig oppmerksomhet, bortsett fra de komponenter som hadde betydning for sikring av at de allierte forsterkninger kom frem. Men heller ikke her kunne man trekke de nødvendige forsvarspolitiske tiltak. Da forsvarssjefen trakk opp de logiske konsekvenser av forsterkningsstrategien, nemlig

²⁴³ St.meld. nr. 37/1967-68, *Hovedretningslinjer for Forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1969-1973*; s. 4.

at «Sjøforsvaret ... måtte sette seg mer begrensede mål i kampen mot sjøinvasjon» og i stedet opprettholde sin evne til å sikre forbindelseslinjene mellom Nord- og Sør-Norge, om nødvendig på bekostning av andre oppgaver»²⁴⁴, støtte han på strukturelle problemer: Flåtestrukturen var primært bygget opp ut fra et kystinvasjonskonsept (*sjønektelse*) og kun sekundært ut fra et forsterkningskonsept (*sjøkontroll*). En slik endring av hovedoppgave ville kreve en annen flåtestruktur, men dette var ut fra ressurstilgangene en forsvarspolitisk utopi. For å utskifte de fem OSLO-klasse fregatter, som i begynnelsen av 1980-årene nærmet seg enden av sin levetid, «med en noe enklere type» anslo Forsvarskommisjonen av 1974 ville «svare til kostnadene for 8 av de nye undervannsbåter»²⁴⁵. Som vi vet steg kostnadene og kravene til dette prosjekt så meget at vi endte opp med 6 nye fartøyer. Dessuten ville ikke kun en erstatning av fregattene medføre den nødvendige strukturendring av Sjøforsvaret. Dette viser hvor nært knyttet oppgaver og struktur er, spesielt når vi opererer med en så spesialisert marginalflåte som den norske.

²⁴⁴ St.meld. nr. 74/1982-83; s. 88.

²⁴⁵ NOU 1978:9, *Forsvarskommisjonen av 1974*; pkt 21 4.77., s. 230.

8. SJØFORSVARET MOT ÅR 2000

Det kan pekes på to sentrale grunner til oppnevningen av *Forsvarskommisjonen av 1990* ved kongelig resolusjon av 26. januar 1990. Den første var den manglende politiske og militære vilje å løse de grunnleggende strukturproblemer i Forsvaret som var knyttet til materiellmessig vedlikehold av en, i forhold til ressurstilgangene, overdimensjonert forsvarsorganisasjon (kfr de omtalte budsjettskjevheter). Den andre grunnen var «[o]mveltningene i Øst-Europa i 1989-90»²⁴⁶. Kommisjonens sentrale mandat var:

I lys av den pågående politiske utvikling i Øst-Europa og i Øst/Vest forholdet, og de positive tendenser i nedrustningsforhandlingene, skal kommisjonen foreta en vurdering av sikkerhetspolitiske, teknologiske og strategiske utviklingstrekk som antas å ha betydning for vårt land i tiden fremover. På denne bakgrunn skal kommisjonen vurdere hovedtrekkene i Forsvarets plass og utforming som ledd i norsk sikkerhetspolitikk.²⁴⁷

Mandatet har innebygget en grunnleggende betingelse (premiss) som har betydning for kommisjonens arbeide, nemlig at øst/vest forholdet preges av avspenning og nedrustning. I forlengelsen av denne persepsjon oppstiller kommisjonen følgende «arbeidshypotese»:

Den kalde krig: «høyt spennings- og rustningsnivå, men samtidig høy stabilitet»;
1990-årene: «et generelt lavere spennings- og rustningsnivå, men samtidig delvis lavere stabilitet».²⁴⁸

²⁴⁶ NOU 1992: 12, *Forsvarskommisjonen av 1990*; s. 38.

²⁴⁷ Op.cit.; s. 11.

²⁴⁸ Op.cit.; s. 39.

At Europa kjennetegnes av «lavere stabilitet» etter omveltningene i Øst- og Sentral-Europa er åpenbart for dem som følger med i nyhetsformidlingene, men når Forsvarskommisjonen går fra denne iakttagelse til utforming av en ny sikkerhets- og forsvarspolitik, hviler denne tilsynelatende på en mer grunnleggende premiss eller forutsetning, nemlig at «[e]n utvikling i Russland som ligner Weimar-Tysklands i mellomkrigstiden ... ikke [kan] utelukkes».²⁴⁹ Det bør imidlertid påpekes at «det tyske problem» fantes i sentrum av Europa og berørte hele det vest- og sentraleuropeiske kontinent; «det russiske problem» er tilsynelatende konsentrert om de tidligere sovjetiske republikker, et område som allerede har fått betegnelsen *det nære utland*²⁵⁰. At utviklingen i Russland og dette «nære utland» kan få store konsekvenser for disse områder med fare for ringvirkninger vestover kan vi ikke se bort fra, men et relativt stabilt og samarbeidende Europa vil være mer motstandsdyktig overfor en slik eventualitet enn det infiserte Europa som omgav Tyskland i perioden 1919-39. Femårsplanen 1994-98 er mer i tråd med dette synspunkt idet den uttaler at

[d]en mest sannsynlige følge av et nasjonalistisk og autoritært regime i Moskva ville nok komme i form av spenning og kriser i forholdet til en rekke tidligere sovjetrepublikker langs Russlands vestlige og sørlige grenser.²⁵¹

Kontinuerlige analyser av sannsynlige utviklingstendenser i Russland må ha en sentral plassering i norsk forsvarspolitisk

²⁴⁹ Op.cit.; s. 41 og 173.

²⁵⁰ John Lough: "The Place og the "Near Abroad" in Russian Foreign Policy", *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 11, 12 March 1993.

²⁵¹ St.meld. nr. 16/1992-93, *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98*; s. 39.

planlegging fordi det «strategiske» invasjonforsvarskonsept (dvs. utbygging av faste forsvarsanlegg og utgangsdisponering av styrker), som har vært en av bærebjelkene i forsvarsplanleggingen i hele etterkrigstiden, står og faller med hvilken retning Russland velger eller tvinges til å velge.

Europa i 1990-årene blir i sikkerhetspolitisk sammenheng betegnet som en «omformingsperiode preget av vedvarende ustabilitet»²⁵² eller som en «overgangsfase»²⁵³. Et mer nøkternt og historisk perspektiv er kanskje å betrakte omveltningene i 1989 og tiden siden som en tilbakevenden til «normaltilstanden» før Versailles-overenskomstene i 1919. I et slikt perspektiv blir konfliktene på Balkan og i Karpatene mer forståelige. Det blir samtidig lettere å identifisere den positive utvikling som rent faktisk har funnet sted i Europa på det nasjonale og internasjonale plan siden begynnelsen av dette århundre, på tross av eller kanskje rettere på grunn av, to ødeleggende varme kriger og en uforsonlig kald krig. En av den rasjonalistiske grunnholdnings fedre, den tyske filosof Immanuel Kant (1724-1804) satte allerede for 200 år siden opp følgende grunnleggende postulater for det internasjonale samarbeid:

1. Første betingelse for «evig fred» er at det etableres statsforfatninger hvor alle borgere er frie, uavhengige og like, og er underlagt en felles lovgivning²⁵⁴ (dvs. konstitusjonelle

²⁵² NOU 1992: 12; s. 37.

²⁵³ St.meld. nr. 16/1992-93; s. 24.

²⁵⁴ Immanuel Kant: "Zum ewigen Frieden", (1795); sammendrag av 1. definitivartikkel for den evige fred med kommentarer, *Kant's gesammelte Schriften*, Band VIII, Berlin 1912; s. 349-50. Skriftet finnes i dansk oversettelse *Den evige fred*, Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg, 1990. En god samling av Kants politiske skrifter finnes i Hans Reiss: *Kant: Political Writings*, Cambridge University Press, 1991.

demokratier).²⁵⁵

2. Veien mot den ideelle internasjonale tilstand, «evig fred», er ingen rettlinjert historisk prosess, men full av *dannende* tilbakeslag.²⁵⁶

3. Problemet med å etablere en perfekt demokratisk konstitusjon er underordnet problemet med å etablere lovregulerte internasjonale relasjoner med andre stater og kan ikke løses før dette siste problem er løst.²⁵⁷

Utviklingen blant de europeiske stater i dette århundre har til fulle understreket styrken i disse postulatene. Implisitt i det første postulat ligger at demokratier ikke fører krig mot hverandre og ingen konstitusjonelt etablerte demokratier i Europa har i konvensjonell forstand ført krig mot hverandre i dette århundre. Til og med det skjøre demokratiet i Italia, som tilhørte Trippelalliansen før første verdenskrig, skiftet side etter krigsutbruddet i 1914 og gikk over til den «demokratiske leiren». De voldsomme tilbakeslag bestrebelsene på å oppnå en varig fred i Europa har resultert i, har ført til en markert økning av antall konstitusjonelle demokratier i Europa, og denne økning henger nøye sammen med «lærdommene» etter tilbakeslagene; de første årene etter 1919, 1945 og 1989. Ut fra Kants postulat må den viktigste sikkerhetspolitiske målsetting i første omgang være å sikre og utbygge de «lovregulerte internasjonale relasjoner» med alle statene på det europeiske kontinent. Selv om debatten omkring demokratiens «fredselskende natur» er mer komplekst

²⁵⁵ Immanuel Kant: *Die Metaphysik der Sitten*, (1797), Werkausgabe Band VIII, Suhrkamp, 1982; §45. s. 431-432.

²⁵⁶ Immanuel Kant: "Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht", (1784); kommentar til setning 9, *Kant's gesammelte Schriften*, Band VIII, Berlin 1912; s. 29-30.

²⁵⁷ Setning 8, Op.cit.; s. 27.

enn denne fremstilling gir uttrykk for²⁵⁸, så er Kants og mitt poeng at idéen om at «utbredelse av demokratiene er krigsforebyggende» bør være et styrende prinsipp for utenriks- og sikkerhetspolitikken. Sett i denne sammenheng opererer både Forsvarskommisjonen og St.meld. nr. 16/1992-93 med hva vi ut fra dagens situasjon kan betegne for to *inkluderende* internasjonale organisasjoner (KSSE og NATO/ NACC) og to *ekskluderende* internasjonale organisasjoner (EF og VEU). Alle disse organisasjoner har sitt utspring i Den kalde krig, men har angrepet den nye situasjon i Europa på forskjellige måter.

Den norske regjeringens motiv for å styrke Konferansen for samarbeid og sikkerhet i Europa (KSSE) kan føres direkte tilbake til Kants tankegang, nemlig å sikre «de regler, normer og standarder som er nødvendige for å opprettholde et minimum av orden i Europa»²⁵⁹. KSSE var en direkte følge av detente eller avspenningspolitikken i begynnelsen av 1970-årene med nesten alle europeiske stater samt USA og Canada som medlemmer og var et forsøk på etablere et normsystem som kunne dekke over kløften mellom Øst og Vest. Etter omveltningene i Øst- og Sentral-Europa og oppløsning av Sovjetunionen ble oppgavene for KSSE utvidet. På KSSE-toppmøtet i Paris i november 1990 «besluttet man å opprette permanente organer med sikte på å institusjonalisere hva som hittil hadde vært en serie konferanser og møter»²⁶⁰. Et sentralt organ ble Det konfliktforebyggende senter (Conflict Prevention Centre = CPC) med sete i Wien.

²⁵⁸ For å analysere demokratienes handlingsmønstre overfor andre stater må vi f.eks. minst skille mellom følgende overordnede relasjoner: (i) Den demokratiske stat versus en annen stat som den oppfatter som demokratisk; (ii) Den demokratiske stat versus en annen stat som den ikke oppfatter som demokratisk.

²⁵⁹ St.meld. nr. 16; s. 14. Se forøvrig også pkt 3.1.2. s. 25-26.

²⁶⁰ NOU 1992: 12; s. 79.

Viktige oppgaver for dette senter vil være informasjonsutveksling om forsvarsbudsjetter, kommandostrukturer og materiellanskaffelser som et ledd i arbeidet med tillits- og sikkerhetskapende tiltak i Europa (Confidence and Security Building Measures = CSBM). På et utenriksministermøte i KSSE i juni 1991 i Berlin ble det i tillegg vedtatt «at CPC skal kunne megle i politiske uoverensstemmelser»²⁶¹. I forlengelsen av dette må vi se NATOs nye strategi for 1990-årene. Denne ble vedtatt på et NATO-toppmøte i Roma den 7. og 8. november 1991 og nevner fire grunnleggende sikkerhetsoppgaver:

1. Å sikre et stabilt europeisk sikkerhetsmiljø, basert på utvidelse av demokratiske institusjoner og forpliktelse til fredelige løsninger av konflikter.
2. Å tjene som et transatlantisk forum for allierte konsultasjoner om forhold av vital interesse for medlemmene.
3. Å avskrekke og forsvare enhver trussel om aggresjon mot territoriet til enhver NATO medlem.
4. Å bevare den strategiske balanse i Europa.²⁶²

Oppgavene 2 og 3 representerte intet nytt, men den første og siste forutsatte nye institusjoner som omfattet hele Europa. Det ble derfor på nevnte møte i Roma foreslått å opprette et Nordatlantisk samarbeidsråd (North Atlantic Cooperation Council = NACC) som et sikkerhetspolitisk bindeledd mellom øst og vest i Europa hvor «NATO-landene [kunne tilby] ... ekspertise og råd på saksområder fra forsvarsplanlegging til omdanning av militær produksjon for sivile formål» og hvor målet «er å bidra til å omforme østlige militære styrker etter vestlig mønster»²⁶³. Det første møte i dette råd ble holdt i desember 1991. Utviklingen av dette all-europeiske samarbeidet

²⁶¹ Op.cit.

²⁶² *The Alliance's Strategic Concept*, Brussels, November 1991; pkt. 21.

²⁶³ NOU 1992: 12; s. 75.

er imidlertid ikke uproblematisk. På et møte i Athen den 11. juni 1993 besluttet utenriksministrene enstemming at fredsbevarende operasjoner kun kan iverksettes gjennom beslutninger i FNs sikkerhetsråd eller av KSSE. I et dokument datert 28. juni med tittelen "Russlands deltakelse i fredsbevarende operasjoner i landene i det tidligere USSR", fremheves «Russlands særlige ansvar i regionen og behovet for Russland å garantere sin egen sikkerhet».²⁶⁴ Vi ser her igjen at Russland behandler «det nære utland» som en egen sikkerhetspolitisk kategori.

Det er bred politisk enighet i Norge om at denne sikkerhetspolitiske «foreningen» av Europa i KSSE og NATO/NACC bør føres videre og kobles tettere sammen. Fullt så stor enighet er det ikke i synet på de to andre europeiske institusjoner, EF og VEU.

De to institusjoner kan i sikkerhetspolitisk sammenheng vanskelig vurderes atskilt. Ut fra et sikkerhetspolitisk perspektiv var det to prosesser som ga momentum til EF-prosessen og gjenopplivingen av VEU i 1980-årene; den første var Ronald Reagans «stjernekrigstale» i 1983 som ga startskuddet til SDI-prosjektet; den andre var toppmøtet mellom Ronald Reagan og Mikhail Gorbatsjov i Reykjavik som ga startskuddet til de største nedrustningsavtaler vi noen gang har sett. Begge initiativer skjedde over hodet på USA's europeiske allierte og styrket dem som mente at det var behov for å utbygge en egen europeisk sikkerhets- og forsvarspolitisk pilar. Etter at et forslag fra den vest-tyske og italienske utenriksminister, Gencher og Colombo, om å bygge ut EF-samarbeidet med en «forsvars og sikkerhets identitet»²⁶⁵ ikke førte frem, støttet de fleste EF-medlemmene et fransk forslag om å puste nytt liv i VEU. Dette skjedde

²⁶⁴ *Defence News*, July 19-25, 1993; s. 1 og 50.

²⁶⁵ Julia A. Myers: *The Western European Union: Pillar of NATO or Defence Arm of the EC?*, London Defence Studies 16, 1993; s. 14.

gjennom flere møter i 1983-85. Den 12. og 13. november 1986 møttes VEU-rådet for «koordinere deres bekymringer og meninger angående Reykjavik toppmøtet og dets implikasjoner for europeisk sikkerhet»²⁶⁶. Dette møtet resulterte i flere forslag; (i) undersøke muligheten for å skape en «politisk komité for europeisk sikkerhet», (ii) intensivere forsvarsministrenes deltakelse på alle nivå av VEU's aktiviteter, (iii) utvide mandatet til en arbeidsgruppe som tidligere var opprettet for å arbeide med SDI-problematikken, og (iv) behovet for et nytt multilateralt kommunikasjonssystem mellom VEU's forskjellige hovedsteder²⁶⁷ (presidentskapet går på halvårlig omgang). Parallelt med denne utvikling på forsvars- og sikkerhetsområdet foregikk det en tilsvarende utvikling innen EF med ikrafttredelsen av Den europeiske enhetsakt (Single European Act = SEA) den 1. juli 1987. Her forpliktet EF-medlemmene seg til å utbygge det politiske samarbeidet (EPC), uten å nevne forsvars- og sikkerhetspolitikken. SEA førte i sin tur frem til undertegnelsen av Maastricht-traktaten i desember 1991 hvor målsettingen er «å opprette en europeisk union som også inkluderer en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk».²⁶⁸ Spørsmålet om å erstatte EPC med en politisk union (EPU) skal først opp til avgjørelse mot slutten av 1990-årene (programmert 1996), og i samme tidsrom utløper også VEU-traktaten (1998). Om disse to prosesser løper sammen eller EPU overhode blir en realitet gjenstår å se. Det vi allerede kan konstatere, er at terskelen for å tre inn i samarbeidet er hevet betraktelig de seneste år - herav eksklusivitets-betegnelsen.

Tempoet som den «europeiske» integrasjonsprosessen har fått de seneste år, har ført til betydelig uro og sosial usikkerhet i EF-

²⁶⁶ Op.cit.; s. 17.

²⁶⁷ Op.cit.

²⁶⁸ St.meld. nr. 16/1992-93; s. 29.

landene selv. Denne er også merkbar i Norge som har søkt deltakelse både i EF og VEU ut fra ønsket om «å oppnå innflytelse» (assosiert medlem i VEU oppnådde Norge den 20. november 1992). Motstanderne av denne tilnærming hevder at spørsmålet om å oppnå innflytelse må «underlegges spørsmålet om samarbeidsstrukturene kan bidra til å redusere trussel og forebygge krise og krig».²⁶⁹ Denne utvikling av motsetninger er intet aktivum for «det sosiale frontavsnitt» i vår og Vest-Europas sikkerhets- og forsvarspolitik.

De prosesser som finner sted innenfor EF og VEU, men også innenfor Nordisk råd, har som formål å styrke det vi kan betegne for allerede etablerte eksklusive *sikkerhetsfelleskaper*, dvs regionalt avgrenset «sikkerhet basert på gjensidig tillit og etterlevelse av visse internasjonale normer og spilleregler»²⁷⁰. I motsetning til denne prosess, som for de nevnte institusjoner har sin opprinnelse i sikkerhetspolitiske problemstillinger like etter den siste verdenskrig, går utvikling i Europa i en ny retning, nemlig mot opprettelse av hva vi kan betegne for institusjonaliserte regionale *sikkerhetskomplekser*²⁷¹. Formålet med disse er å opprette regionale samarbeidsinstitusjoner på tvers av Den kalde krigs demarkasjonslinjer for på sikt å etablere nye og utvidete sikkerhetsfelleskaper. I mars 1992 ble det i København opprettet et Råd for østersjøstatene (Det baltiske sikkerhetskompleks), og den 11. januar 1993 møttes

²⁶⁹ Innst.S. nr. 150/1992-93, *Innstilling fra forsvarskomiteen om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98*; s. 11.

²⁷⁰ Anders Kjølberg; *Sikkerhetspolitiske aspekter ved et samarbeid i Barentsregionen*, FFI/RAPPORT-93/5015; s. 7.

²⁷¹ For en utdyping av begrepet, se f.eks. Barry Buzan: *People, States, and Fear. The National Security Problem in International Relation*, Weatsheaf Books Ltd., Brighton, 1983; s. 105-115.

representanter for Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og EF, samt observatører fra Japan, Polen, Storbritannia og Tyskland, i Kirkenes «for å legge grunnsteinen for et nytt regionalt samarbeidsprosjekt, Barentssamarbeidet»²⁷². Det ble vedtatt å opprette et Råd for den euro-arktiske Barentsregion bestående av lederne av fylkeskommunene i regionen samt en samisk representant, og med følgende formål:

- å sikre en fredelig og stabil utvikling i regionen.
- å befeste og videreutvikle de kulturelle bånd mellom folkene i regionen.
- å oppmuntre etableringen av nye og utvidelse av nåværende bilaterale og multilaterale relasjoner i regionen.
- å legge grunnlaget for en bærekraftig økonomisk og sosial utvikling i regionen med vekt på en aktiv og målrettet natur- og ressursforvaltning.
- å medvirke til en utvikling som tar hensyn til urbefolkningens interesser og legger til rette for en aktiv deltakelse fra deres side.²⁷³

Målsettingen for dette sikkerhetskompleks er interessant fordi den gjenspeiler det som populært betegnes for *det utvidete sikkerhetsbegrep*. Det første strekpunkt representerer det overordnede mål, fred og stabilitet, men for å oppnå dette legges det vekt på parametre som (i) kulturelle bånd, (ii) utvikling av to- og flersidig samarbeid på flest mulige områder, (iii) økonomisk og sosial utvikling, (iv) miljø og ressursforvaltning, og (v) urbefolkningens rettigheter og deltakelse. Det er med andre ord for det første et forsøk på å integrere hele regionen i et omfattende og gjensidig avhengig samarbeid som i seg selv er konfliktforebyggende, og for det andre et forsøk på å ta høyde

²⁷² Fra utenriksminister Thorvald Stoltenbergs åpningstale.

²⁷³ *Protokoll fra det konstituerende møte i regionrådet for Barentsregionen - Den euro-arktiske region, Kirkenes, 11. januar 1993*; s. 1.

for alle mulige konfliktområder. Det kan ikke betraktes som et ekskluderende samarbeid i tradisjonell forstand (begrenset til bestemte stater), idet det er et samarbeid som konsentrerer seg om å løse områdespesifikke oppgaver som samenes stilling, arktisk miljø og ressursforvaltning samt økonomiske og sosiale problemstillinger som er særegne for arktiske utkantområder (områder av stater) innenfor rammen av KSSE. Dertil fremheves det i erklæringen fra Kirkenes-møtet «at samarbeidet i Den euro-arktiske Barenstregion er åpent for de stater som ønsker å spille en aktiv rolle». Dette bekreftes også av det store antall observatørland som var invitert til møtet.

For å opprettholde forsikringene om alliert støtte i tilfelle en krise eller krig (sikkerhetspolitisk ryggdekning) og hindre marginalisering, er det viktig at Norge trekker inn de nasjoner som anses for vitale i et forsvar av landet, først og fremst USA, i de nye sikkerhetskomplekser som utvikles i Nord-Europa og at disse ikke får karakter av eksklusive og bilaterale samarbeidsinstitusjoner. Det ville f.eks. være mulig å opprettholde amerikansk tilstedeværelse i Nord-Norge, i form av spesialkompetanse og overvåkning, i tilknytning til den trussel opphopning av kjernefysisk avfall representerer i regionen.

Ut fra disse skisserte utviklingstrekk i «det nye» Europa, kan vi si at Norge står overfor klare usikkerheter og utfordringer med hensyn til den nære fremtid, men denne usikkerhet har ikke karakter av militære trusler mot norsk suverenitet og sikkerhet: «I 1992 foreligger det ingen umiddelbar militær trussel mot Norge»,²⁷⁴ og «Full gjennomføring av CFE-I avtalen om konvensjonell nedrustning i Europa vil bidra til å redusere betydningen av de rent militære faktorer for sikkerheten i Europa».²⁷⁵ Til tross for dette ligger Norge «i et område som

²⁷⁴ St.meld. nr. 16/1992-93; s. 24.

²⁷⁵ Op.cit.; s. 25.

vil forbli militær-strategisk følsomt»²⁷⁶ og derfor er «NATOs integrerte militære samarbeid og de atlantiske forbindelser ... avgjørende for Norges sikkerhet».²⁷⁷ De omfattende politiske endringer i Europa «har ført til endringer også når det gjelder dimensjonering, strukturering og utplassering av militære styrker».²⁷⁸ NATOs nye styrkestruktur er basert på følgende prinsipper:

- færre og omstrukturerte stående styrker ... som i økende grad vil bestå av mobile og fleksible flernasjonale enheter;
- redusert beredskap og øvelsesvirksomhet;
- evne til å bygge opp større styrker ved behov;
- mer tilbaketrukket stasjonering av de fleste stående styrker;
- redusert omfang og tilpassede oppgaver for Alliansens kjernefysiske styrker.²⁷⁹

Den fremtidige styrkestruktur, som ble godkjent av NATOs forsvarsministre i Brussel, den 28. mai 1991, bygger på tre hovedkategorier av styrker:

- hovedforsvarsstyrker (Main Defence Forces)
- utrykningsstyrker (Reaction Forces)
- tilleggsstyrker (Augmentation Forces)²⁸⁰

Hovedforsvarsstyrkene vil omfatte hoveddelen av alliansens militære styrker i Europa, stående såvel som reservestyrker og mobiliserbare styrker. Utrykningsstyrkene vil bestå av to typer med ulik beredskap: *Styrker for øyeblikkelig utrykning* (Immed-

²⁷⁶ Op.cit.

²⁷⁷ Op.cit.; s. 26.

²⁷⁸ NOU 1992: 12; s. 117.

²⁷⁹ Op.cit.; s. 74.

²⁸⁰ St.prp. nr. 1/1991-92, *Forsvarsbudsjettet for termin 1992*; s. 14.

iate Reaction Forces - IRF) vil bygge» på Allied Mobile Force (AMF) «som i dag består av en landmilitær del og en luftforsvarsdel, såvel som på de stående flernasjonale marinestyrkene. For marinen betyr det at de stående flåtestyrkene i Atlanterhavet (STANAVFORLANT), i Den britiske kanal (STANAVFORCHAN) og i Middelhavet (STANAVFORMED) vil utgjøre NATOs *Standing Naval Force* (SNF). Hoveddelen av utrykningsstyrkene - *Styrker for hurtig utrykning* (Rapid Reaction Forces - RRF) - vil bestå av stående styrker med noe lengre reaksjonstid enn IRF. Kjernen i disse styrkene vil bli et flernasjonalt korps med hovedkvarter i Tyskland. Tilleggsstyrkene «vil i første rekke bestå av amerikanske stående styrker og reservestyrker plassert i USA. For Norge betyr dette at Forsvarets framtidige struktur også [må] tilpasses NATOs samlede styrkestruktur, noe som innebærer «at Norge skal delta i IRF med alle tre forsvarsgrener»²⁸¹.

Blant annen som følge av NATOs nye strategiske konsept som innebar store styrkereduksjoner og Tysklands ønske om «at alt tysk territorium måtte samles under en kommando og inngå i Sentralkommandoen»²⁸², ble det i oktober 1991 opprettet en arbeidsgruppe bestående av Danmark, Tyskland, Norge og Storbritannia (firelandsgruppen) for å komme frem til et forslag om en erstatning for NATOs Nordkommando på Kolsås. Firelandsgruppen foreslo opprettelse av en Nordvestkommando med hovedkvarter i Storbritannia til erstatning for Nordkommandoen som skulle omfatte Storbritannia, Norge, Østersjøen, Nordsjøen og Den engelske kanal, hvor norske styrker skulle inngå i en felles kommando med britiske styrker, og sjøstridskreftene fra Tyskland, Danmark, Nederland og Belgia. For ikke å marginalisere Norge ble det foreslått å opprette en ny interna-

²⁸¹ St.meld. nr. 16/1992-93; s. 37.

²⁸² St.prp. nr. 115/1991-92, *Om NATOs nye kommandostruktur og stedvalg for NATOs nye kommando i Norge*; s. 1.

sjonalt bemannet kommando (Principle Subordinate Command = PSC) i Norge, underlagt AFNORTHWEST, PSC NORTH. Foruten denne PSC som ble lagt til Stavanger, ble det opprettet «én for maritime styrker i Nordsjøen og Kanalen (PSC NAV-NORTHWEST) og én for de britiske øyer med utvidet luftrom (PSC AIRNORTHWEST. I tillegg skulle

Østersjøkommandoen (PSC BALTAP) på det maritime området bli en del av Nordvestkommandoen, mens den på luft- og landsiden skulle være en del av Sentralkommandoen. BALTAP fremsto dermed som et bindeledd mellom Norge og det kontinentale Europa.²⁸³

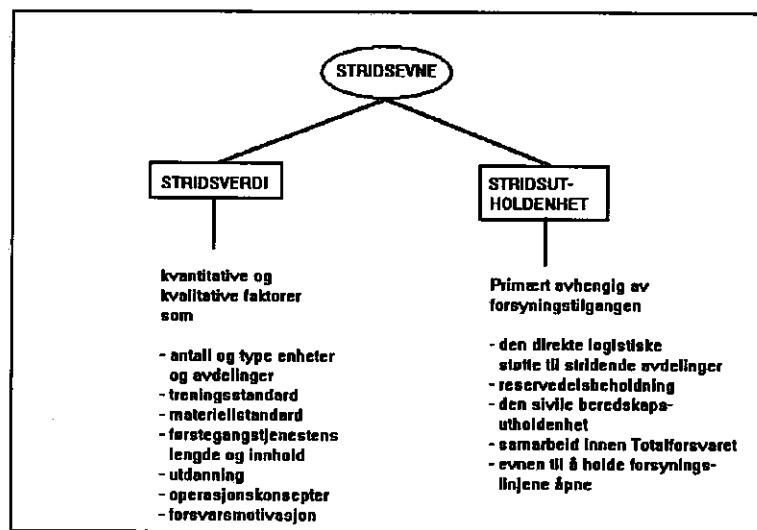
Dette kompromiss av en kommando, som skulle sikre Norge en sterkst mulig tilknytning til NATOs kommandostruktur, forventes operativ i løpet av 1994.

Norges svar på denne sikkerhets- og forsvarspolitiske utvikling i Europa kom i form av en innstilling fra *Forsvarskommisjonen av 1990* og St.meld. nr. 16/1992-93, *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98*.

I de nevnte dokumenter, samt *Forsvarsstudien 1991*, legges det stor vekt på en analytisk fremstilling. Flere av resultatene som presenteres hviler på matematiske modeller og logaritmer hvor det er benyttet konstanter og variabler for å fremstille realiteter som det er strid om i det hele tatt lar seg kvantifisere²⁸⁴. Den analytiske teknikk og de matematiske modeller har imidlertid sin styrke i forbindelse med å lage effekter for trening av offiserer og beslutningstakere på områder som krisehåndtering, stabsøvelser med simulering av store styrker og

²⁸³ Op.cit.

²⁸⁴ De filosofiske og epistemologiske problemer er godt illustrert hos f.eks. Philip J. Davis & Reuben Hersh: *Descartes Dream. The World according to Mathematics*, Pelican Books, 1988.



Figur 14

til taktisk evaluering av øvelser, f.eks. ved computerstøttede øvelser (computer assisted exercises - CAX).

Et begrep som er analytisk problematisk er *stridsevne* (se figur 14)²⁸⁵. I tillegg til de parametre som er nevnt i figur 14, tilføyer St.meld. nr 16/1992-93 «geografi og terreng der de antas å skulle operere iht sine oppgaver»²⁸⁶ som en viktig variabel for vurdering av stridsevnen. Etter å ha lagt stor vekt på å definere begrepet, innføres plutselig «kvantitativ stridsevne» i uttrykk som: «Kvantitativt vil Forsvarets stridsevne på dette ressursnivå [struktur - høyt nivå] reduseres moderat i forhold til i dag»²⁸⁷, og «[p]å middels nivå kan Forsvarets styrker, og dermed stridsevnen, bli kvantitativt halvert i løpet av 15 år»²⁸⁸.

²⁸⁵ NOU 1992: 12; s. 169.

²⁸⁶ St.meld. nr. 16/1992-93; s. 42.

²⁸⁷ NOU 1992: 12; s. 169.

²⁸⁸ Op.cit.; s. 170.

Her synes kvantitativ stridsevne å bety det samme som å telle hoder og antall våpensystemer. Problemet med å bruke begrepet kompliseres ytterligere når det innføres et overordnet begrep «forsvarsevne» som «er knyttet til Forsvarets evne til å løse sine militære primæroppgaver i krig». Teoretisk forutsettes det at denne kan måles som summen av

- Det norske Forsvarets stridsevne;
- Allierte forsterkninger stridsevne;
- Stridsevnen til de militære styrker som kan bli satt inn i operasjoner rettet mot norsk område i tilfelle krig.²⁸⁹

Hele denne analytiske fremgangsmåten tar utgangspunkt i den tese at krigføring er en vitenskap eller en rasjonell virksomhet, en tese som både de gamle grekere (Xenofon og Aineias) og Clausewitz hadde vektige innvendinger mot. Når så disse meget vage og problematiske tekniske begrepene «forsvarsevne og stridsevne ... [skal danne] grunnlaget for vurderingen av i hvilken grad Forsvaret kan løse sine oppgaver og tildelte rolle»²⁹⁰, synes dette å være et noe spinkelt grunnlag å basere så vidtrekkende konklusjoner på som de omtalte dokumenter gjør med hensyn til fremtidige styrkestrukturer.

Et gjennomgående trekk i de nevnte dokumenter er den overordnede vekt som legges på materiell og teknologi («moderne stridsmiljø») i forhold til mindre kvantifiserbare størrelser som utdanning og øvelser. Typiske utsagn er således at «[u]tformingen av Forsvarets krigsstruktur skal ... skje på basis av en satsing på kvalitet ... siktemålet for kvalitet er et nøkternt vurdert minimumsnivå i lys av den forventede teknologiske utvikling av andre lands forsvar» og «Betydelige deler av Forsvarets krigsorganisasjon har i dag materiell med en så lav

²⁸⁹ St.meld. nr. 16/1992-93; s. 42.

²⁹⁰ Op.cit.; s. 18.

standard at avdelingene ikke ville ha mulighet til å løse sine oppgaver i et moderne stridsmiljø»²⁹¹. Det er besnærende å betegne dette fenomen for et *Gulfkrigssyndrom*. Det er innlysende at Forsvaret må ha tilfredsstillende materiell, men det er like innlysende at god teknisk og taktisk bruk av antatt dårligere utstyr gir bedre uttelling enn dårlig teknisk og taktisk bruk av bedre utstyr. Følgende eksempel viser hvordan tilsynelatende underlegent utstyr i teknisk kombinasjon og taktisk bruk kan fremtre som en trussel mot en tilsynelatende overlegen makt:

Fra 1870-årene syntes ... den nye oppfinnelse med selvdrivende torpedoer i kombinasjon med hurtige dampbåter som avfyringsplattformer, effektiv å kunne bekjempe mye dyrere slagskip som sjømakten da hvilte på ... med introduksjonen av torpedobåten var de kostbare slagskipene blitt meget sårbare og sjømakt kunne oppnås på et nytt og mye mer økonomisk grunnlag ... på grunn av denne enorme effektivitet ved smal spesialisering gjennom introduksjon av torpedobåten ble den sjømilitære maktbalanse sterkt forstyrret.²⁹²

Sett i et «forsvarevne-perspektiv» kan, spissformulert, Vestmaktens krigføring i Gulfen i 1990 og i Somalia i 1993 sammenlignes med «spreke» unggutter som angriper eldre mennesker (uten å avvise at disse også kan utgøre en sikkerhetsrisiko). Konflikten i det tidligere Jugoslavia viser hvor stor rolle andre ikke-kvantifiserbare faktorer spiller for trusselpersepsjonen og derved hever terskelen for inngripen. NATO har også erkjent at det finnes forskjellige former eller nivåer for krigføring i sin nye styrkestruktur, hvor

[d]e militære styrker må kunne være et redskap for krisehånd-

²⁹¹ Op.cit.; s. 81.

²⁹² Edward N. Luttwak: *Strategy. The Logic of War and Peace*, Harvard University Press, 1987; s. 34.

tering; for å hindre bruk av væpnet makt eller, om det foregår kamphandlinger, forhindre dem fra å spre seg og bidra til at freden blir gjenopprettet. Evnen til rask oppbygging av styrker i bestemte områder og til å redusere dem igjen som ledd [i] løsninger vil være av særlig viktighet.²⁹³

Også formuleringen av Forsvarets oppgaver har fått en ny, mer analytisk eller intellektuell form. På nivå 1 er det nå definert en hierarkisk målstruktur hvor det overordnede mål for Forsvaret «er å trygge norsk suverenitet, bidra til å gi norske myndigheter nødvendig handlefrihet, forebygge krig i vårt område og bidra til en fredelig utvikling i verden»²⁹⁴. Under dette er det listet fire hovedmål med sine underliggende mål:

Hovedmål 1: Den foreliggende sikkerhets- og forsvarspolitik må ta utgangspunkt i dialog, samarbeid og evne til kollektivt forsvar (med 5 definerte underliggende mål).

Hovedmål 2: Norsk suverenitet må kunne hevdes med militære midler (med 6 definerte underordnede mål).

Hovedmål 3: Internasjonale sikkerhets- og forsvarsforpliktelser må kunne etterleves og oppfylles militært (med 3 underliggende mål).

Hovedmål 4: Forsvaret skal kunne yte støtte til prioriterte oppgaver i det sivile samfunn (med 2 definerte og 1 generelt uttrykt underliggende mål).²⁹⁵

Det overordnede mål er det samme som tidligere i en noe annen språkdrakt. Hovedmål 1 reflekterer NATOs nye strategiske konsept og favner utover de rent forsvarspolitiske problemstillinger. Hovedmål 2 dekker de tradisjonelle militære oppgaver hvor det første underliggende mål lyder: «... enhver militær

²⁹³ St.prp. nr. 1/1991-92; s. 14.

²⁹⁴ St.meld. nr. 16/1992-93; s. 77.

²⁹⁵ Op.cit.; s. 77-78.

trussel, krenkelse av norsk suverenitet og besettelse av norsk territorium [må] kunne møtes med tilstrekkelig militære styrker»²⁹⁶. Hovedmål 3 skal delvis ta vare på Norges gamle (fredsbevarende) og nye (fredsskapende) militære forpliktelser overfor FN samt de nye forpliktelser i tilknytning til NATOs nye styrkestruktur. Siste hovedmål representerer oppgaver som har gått igjen i hele etterkrigstiden.

Disse nasjonale målsettinger (nivå 1) utmynter seg på det forsvarspolitiske nivå (nivå 2) i 15 hovedfunksjoner eller oppgaver som Forsvaret skal ivareta innenfor «rammen av Totalforsvaret og et forpliktende vestlig forsvarssamarbeid»²⁹⁷. Jeg skal i siste del av dette kapittel betrakte disse oppgaver fra et sjømilitært synspunkt og i relasjon til den fremtidig styrkestruktur og organisasjon som er foreslått for Sjøforsvaret (altså nivå 3 og delvis nivå 4) frem mot årtusenskiftet.

SJØFORSVARET

Første oppgave som nevnes i femårsplanen for 1994-98 er [1] «invasjonsforsvar». Til tross for at «[e]vnen til invasionsforsvar vil ... være begrenset til en landsdel av gangen», skal «[o]ppgaven å forestå et effektivt invasionsforsvar ... - i større grad enn for øvrige oppgaver - virke styrende for den framtidige forsvarsstruktur».²⁹⁸ Dette uttrykker et markert senket aspirasjonsnivå og henger sammen med regjeringens overordnede trusselvurdering. Det er samtidig en erkjennelse av Forsvarets reelle potensiale ut fra den styrkestruktur vi har i dag. Noe Forsvarssjefen ga uttrykk for allerede i begynnelsen av 1980-

²⁹⁶ Op.cit.; s. 77.

²⁹⁷ Op.cit.; s. 78.

²⁹⁸ Op.cit.

årene.²⁹⁹

Kravet om å opprettholde invasionsforsvaret bunner i to grunnleggende realiteter. For det første den usikkerhet som vil prege utviklingen i Russland i 1990-årene og det faktum at smuldringen av det sovjetiske imperium har gjort det nyfødte Russland mer avhengig av Kolakomplekset som base for sine flåtestyrker. For det andre det faktum at det tar tid å bygge om en styrkestruktur som, for Sjøforsvarets vedkommende, er «skreddersydd» til et kystinvasjonskonsept (nektelse av fiendtlige flåtestyrker i de indre kystfarvann). Både Forsvarskommisjonen av 1990, Forsvarsstudien 1991 og femårsplanen legger

	FREMtidig KRIGSSTRUKTUR I SJØFORSVARET		
	Struktur 1993:	Struktur 2012	
		Forsvarsstudien 1991:	Forsvarskommisjonen av 1990:
Invasjonsforsvar:			
Undervannsbåter	12	10 [4]	10 [4]
Missiltorpedobåter	30	26 [12]	22 [8]
Mineleggere	2	2	2
Landgangsfartøyer	5	5	5
Kystartillerifort	29	14 [5]	13 [4]
Lette mobile missilbatterier	8	12 [12]	12 [12]
Torpedobatterier	5	5 [1]	5 [1]
Kontrollerbare minefelt	7	7 [1]	7 [1]
Beskyttelse av forsyningslinjene:			
Eskortefartøyer	7	8 [8]	6 [6]
Kystvaktfartøyer	6		6 [3]
sensorforpedofelt	0		2 [2]
Mineryddere	9	9	9
Dypvanns minejaktssystemer	0		4 [4]

1) Tallene i parentes er nyanskaffelser
2) Kilde: NOU 1992: 12; s. 166 og 195

Figur 15

imidlertid på relativt kort sikt opp til en viss justering av

²⁹⁹ St.meld. nr. 74/1982-83, *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1984-88*; s. 88.

Sjøforsvarets styrkestruktur (se figur 15), selv om førsteinntrykket er en generell reduksjon av de fleste styrke kategorier. Det er klart at regjeringen ikke føler seg bundet av de fremsatte forslag om fremtidig styrkestruktur og poengterer at femårsplanen 1994-98 representerer en «overgangsperiode»³⁰⁰ preget av usikkerhet og at «departementet [vil] være åpen for at et nytt forsvarskonsept kan vise seg både aktuelt, ønskelig og nødvendig i løpet av perioden 1998-2008».³⁰¹

To forhold preger den foreslåtte styrkestruktur for Sjøforsvaret. For det første en markert omlegging av Kystartilleriet fra strategisk fastlåsthet til delvis strategisk mobilitet. For det andre en markert nedgang i antall missiltorpedobåter som utgjør kjernen i kystinvasjonsforsvaret³⁰². Nedleggelsen av et stort antall Kystartillerifort til fordel for større mobilitet og reduksjon i antall missiltorpedobåter, har sammenheng med «bortfallet av en klart definert trussel mot Norge», mens «bibehold av en betydelig offensiv kapasitet i våre nærområder»³⁰³ krever en viss invasionsforsvarskapasitet i områder som støter opp mot disse områder, altså i Nord-Norge.

Andre oppgave som nevnes i femårsplanen er [2] «etterretning, overvåking, varsling og sikkerhetstjeneste», «som er grunnlaget for utforming av utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken både på kort og lang sikt».³⁰⁴ Denne oppgave har endret noe karakter siden Den kalde krig idet vi i nord, ved siden av de rent militære aspekter, har fått en ny «atomtrussel»: I Karahavet øst for Novaja Semlja er det dumpet 17 atomreaktorer på

³⁰⁰ St. meld. nr. 16/1992-93; s. 7.

³⁰¹ Op.cit.; s. 8.

³⁰² Så sent som i 1988 var antallet MTBer 48 slik at tallet for 1993 (30 i henhold til figur 15) representerer allerede en drastisk nedgang.

³⁰³ NOU 1992: 12; s. 153.

³⁰⁴ St.meld. nr. 16/1992-93; s. 78.

mellom 20 og 100 meters vann; på Novaja Semlja er det nedgravd i størrelsesorden 10.000 containere med radioaktivt avfall; atomkraftverket i Polami Zori, ca. 20 mil fra Norge ble i 1992 rangert som et av de ti farligste i verden av Det internasjonale atomenergi byrået (IAEA).³⁰⁵ En minst like stor trussel utgjør den russiske atomdrevne flåte. At Sovjetmarinen var forfulgt av mange ulykker med atomdrevne fartøyer er intet nytt: Den første atomdrevne isbryteren LENIN, og prototypen til en av de første atomdrevne ubåt-klassene, K-19, var utsatt for alvorlige ulykker allerede i slutten av 1960-årene; i 1970 mistet de en NOVEMBER-klasse angrepsubåt i nærheten av Biscaya-bukten; K-17 var utsatt for et reaktoruhell nær Novaya Semlja i 1982; en YANKEE-klasse sank i Atlanterhavet i 1986; og angrepsubåten KOMSOMOLETS sank i nærheten av Bjørnøya i april 1989³⁰⁶ med to torpedoer med atomstridshoder ombord. Et nytt problem er de omkring 80 førstegenerasjons (introdusert 1958-60) og annengenerasjons (introdusert 1967-68) atomdrevne ubåter som ligger i opplag blant annen i Nordflåten, hvor reaktorene bør demonteres og ødelgges på forsvarlig måte.³⁰⁷ Omkostningene både med å demontere og ødelegge de gamle båtene og med å vedlikeholde og drive de operative fartøyer for å opparbeide et forsvarlig kunnskapsnivå hos mannskapene overstiger i dag Russlands økonomiske bæreevne. Etter at tsarflåten hadde ligget forsømt under revolusjonen, og den påfølgende russiske borgerkrig og vestlige intervensjon (1917-22), tok det 6 år å sette den i operativ stand igjen³⁰⁸. Et tilsva-

³⁰⁵ *Dagbladet*, 24. april 1993; s. 20-21.

³⁰⁶ Captain Peter Huchthausen: "Russian Navy in Distress", *Proceedings*, May 1993; s. 79.

³⁰⁷ Op.cit.

³⁰⁸ Aleksandr V. Basov: "Der bau der Seekriegsflotte der UdSSR vor dem Zweiten Weltkrieg - 1921 bis 1941", *L'Histoire Militaire*, 1990; s. 119-120.

rende forfall i Nordflåten kan få katastrofale følger for Norge og havområdene utenfor kysten. En nøye monitorering av det tilsynelatende forfall som allerede har satt inn, er av vital interesse for Norge og vil kreve aktiv deltakelse av Sjøforsvaret med havgående fartøyer, samt en «vridning» av det nasjonale og allierte etterretningsapparat som allerede er etablert i regionen.

En annen faktor som har forsterket behovet for overvåking langs kysten i Nord-Norge, er den nye åpenhet over grensen fra Russland med sterk økning i lovlig og ulovlig aktivitet i kystsamfunnene med utgangspunkt fra russiske fartøyer. MTB-flåten vil her kunne være et nyttig redskap for registrering av den russiske fartøysaktiviten.

Den tredje funksjon eller oppgave hvor Sjøforsvaret kommer inn med full tyngde er [3] «Militær tilstedeværelse og suverenitetshevdelse». Forsvarskommisjonen lister tre momenter som gjør denne oppgave betydningsfull:

[i] for det første å signalisere overfor omverdenen at vi har evne og vilje til å påta oss de forpliktelser som følger med å besitte store land- og havområder. [ii] For det andre gir dette muligheten til effektiv håndtering av episoder gjennom rettidige og situasjonstilpassede beslutninger, noe som sterkt reduserer sannsynligheten for at en uheldig hendelse skal utvikle seg til en krise og/elle krig. [iii] Et tredje forhold er at denne aktiviteten også bidrar til økt informasjonstilgang om andre stater [les: Russlands] militære aktiviteter.³⁰⁹

Denne oppgave grenser inn på den forrige oppgave jeg nevnte (jfr. det tredje forhold), men viser også til den fjerde oppgave som Forsvaret skal løse, nemlig [4] «Krisehåndtering og avvisning av krenkelser» (jfr. det andre forhold i sitatet ovenfor). For å kunne løse alle disse tre oppgaver kreves det «at man fra

³⁰⁹ NOU 1992: 12; s. 154.

norsk side i fredstid disponerer innsatsklare enheter i alle forsvarsgrener av et omfang som muliggjør tilstrekkelig tilstedeværelse i og overvåkning av norsk interesseområde»³¹⁰. Viktig for Sjøforsvarets del er at dette også gjelder «myndighetsutøvelse i områder under norsk jurisdiksjon i form av kontroll og oppsyn med virksomheter på kontinentalsokkelen og i de økonomiske soner»³¹¹. I forbindelse med krisehåndtering mener regjeringen at «Forsvaret i fred [må] disponere enheter med evne til å isolere en konflikt gjennom raskt å kunne konsentrere en hensiktsmessig militær kapasitet i de områder hvor krenkelsene måtte oppstå».³¹² I alle de tre sist nevnte oppgaver har marinen et betydelig potensiale i forhold til de andre våpengrener. Syv forhold gjør marinefartøyer særdeles velegnet i denne sammenheng:

1. **Allsidighet:** Deres evnen til å utføre mange forskjellige oppdrag.
2. **Kontrollerbarhet:** Deres potensiale for opptrapping og nedtrapping.
3. **Mobilitet:** Deres evne til å bevege seg mellom regionen med relativ lethet og relativt uavhengig.
4. **Projiseringssevne:** Deres egnethet til å forflytte styrker og ildkraft.
5. **Adkomstpotensiale:** Deres evne til å nå fjerne og vanskelige tilgjengelige områder.
6. **Symbolisme:** Deres nedlagte rettighet til å bære flagget for nasjonal suverenitet.
7. **Utholdenhet.**³¹³

³¹⁰ St.meld. nr. 16/1992-93; s. 79.

³¹¹ Op.cit.

³¹² Op.cit.

³¹³ Ken Booth: *Law, Force & Diplomacy at Sea*, London, George Allen & Unwin, 1985; s. 187.

Sett i lys av det trusselsscenario jeg har skissert ovenfor i forbindelse med hovedoppgave [2], og det faktum at det eneste reelle «krisescenario» i nord, ut dette årtusen og mot 2010, høyst sannsynlig vil utspinne seg i havområdene utenfor Nord-Norge eller langs den nord-norske kyst, skulle tilsi at disse egenskapene ved marine- og kystvaktfartøyene bør utnyttes bedre og prioriteres foran de andre våpengrener.

Den neste oppgave som nevnes henger sammen med den første, invasjonforsvar: [5] «Beredskap og nasjonale forsterkninger». Målsettingene på dette punkt er sterkt redusert i forhold til tidligere og selv om det spredt bebodde Nord-Norge også i fremtiden [vil] være den militært sett mest utsatte landsdel, så vil «[e]n angriperes sammendragning av og fremføring av ytterligere stridskrefter i våre nærområder ... nødvendigvis ta tid, og kan i dag vanskelig foregå uoppdaget. Dette kan gi oss den tid vi trenger til å fatte beslutning om beredskapshevning, mobilisering og overføring av styrker for å kunne møte et angrep».³¹⁴ Men for at dette argument skal ha gyldighet, må den militære tilstedeværelsen «være av en slik størrelse at en mulig motstander må gjennomføre en styrkeoppbygging før offensive operasjoner kan iverksettes».³¹⁵ Det er urealistisk å forestille seg at de politiske myndigheter vil gå til et slikt «fiendtlig» skritt som å mobilisere store styrker og sende dem til Nord-Norge uten å ha full politisk og militær støtte fra NATO. Derfor må denne oppgave ses nøye i sammenheng med neste oppgave som er [6] «Samvirke med allierte forsterkninger». For å opprettholde disse styrkers troverdighet, må to forhold ivaretas:

- forhåndslagring av tungt materiell for å redusere overførings-

³¹⁴ NOU 1992: 12; s. 155.

³¹⁵ St.meld. nr. 16/1992-93; s. 79.

tiden for forsterkningsavdelingene og gjøre overføringen sikrere.

- hyppige øvelser for å sikre god kjennskap til norske forhold i de allierte avdelingene, samt å trene evnen til å samvirke under norsk ledelse.³¹⁶

For Sjøforsvaret blir det en sentral oppgave å sikre forsterknings- og forsyningstransportene nordover og sikre at leden er farbar. Dette er og har sammen med invasjonforsvaret vært en av Sjøforsvarets hovedoppgaver i hele etterkrigstiden. Men denne oppgave ble mer aksentuert fra slutten av 1970-årene da de norske myndigheter la stor vekt på å sikre seg betydelige allierte styrker til innsetting i Norge i krise og krig, som svar på den massive sovjetiske opprustning av Nordflåten. Mens invasjonforsvaret i 1950- og 1960-årene hadde en overordnet prioritet, ble disse to oppgavene utjevnet i 1980-årene og Forsvarssjefen uttalte sogar i 1983 at beskyttelse av forsterkningstransportene burde prioriteres på bekostning av invasjonforsvaret.³¹⁷ Flåtestrukturen og kystartilleristrukturen sto imidlertid i veien for en slik markert endring i prioritering av oppgaver dersom Sjøforsvarets troverdighet skulle opprettholdes.

Jeg har tidligere nevnt det analytiske og intellektuelle preg som hviler over de dokumenter som skal legge premissene for den fremtidige forsvarsstrukturen. Dersom jeg skal fortsette i samme bane, er det mulig å hevde at den argumentasjon som føres her i forbindelse med funksjons- og oppgavebeskrivelsene, forutsetter at det strategiske varsel gjør Forsvaret i stand til å gjennomføre oppgavene [5] og [6] før oppgave [1], invasjonforsvar, vil bli aktuell. Men oppgave [5] og spesielt [6] har nettopp til formål å gjøre terskelen for og omkostningene ved et angrep så høy at den potensielle fiende tvinges til å avstå fra å angripe.

³¹⁶ NOU 1992: 12; s. 156.

³¹⁷ St.meld. nr. 74/1982-83; s. 88.

Dermed synes invasjonforsvarsoppgaven, som skal «virker styrende for den fremtidige forsvarsstruktur» å bli hengende i luften. I motsatt fall, ved et direkte angrep uten varsel, vil betingelsen for [5] og [6] ikke være tilstede da premisset «den militære tilstedeværelsen i Nord-Norge må være av en slik størrelse at en mulig motstander må gjennomføre en styrkeoppbygging før offensive operasjoner kan iverksettes» ikke er oppfylt, slik at den angripende fiende lett vil kunne trenge gjennom eller omgå det begrensede stående invasjonforsvar, som også forutsettes forsterket, og trenge inn i landet. Hensikten med dette argument er ikke å slå beina under femårsplanens målsettinger, men å vise hvor problematisk det er å behandle sikkerhets- og forsvarspolitikken analytisk, og oppdele forsvarets funksjon i definerte og «avgrensede» oppgaver i et mangefasettert trusselmiljø, men som er en forutsetning for analytisk behandling.

Dette er en problemstilling som begynte å gjøre seg gjeldende i regjerings- og stortingsdokumenter fra midten av 1960-årene etter at krigspsykosen begynte å avta og Forsvaret ble tillagt stadig flere definerte oppgaver eller «skuffer»³¹⁸. Denne utvikling ble forsterket under detente eller avspenningsperioden i 1970-årene og er blitt sittende fast siden. Den annen side av problemet er Sjøforsvarets styrkestruktur. Når noen hevder at marinens oppgaver ikke kan inndeles i oppgaver eller «skuffer» og andre sier at det er mulig, så har de begge rett. Det er fullt mulig å bygge opp en flåtestruktur som er så spesialisert at den kun er egnet til å løse bestemte oppgaver. Det var det som langt på vei skjedde ved Flåteplan 1960 hvor strukturen ble tilpasset den spesielle topografiske beskyttelse kysten kunne gi forsvarsstyrkene med hensyn til å nekte en fiende adgang til kystterrenget. På den annen side undergraver denne vektlegging på

³¹⁸ Kommandørkaptein Finn Tørjesen: "The influence of land-power upon history", *NT/S*, no 2, 1993; s. 2.

oppgaver det som burde være fartøyenes styrke, nemlig deres fleksibilitet som reflekteres i de syv punkter som er nevnt på side 143.

Av de ni resterende oppgaver som femårsplanen regner opp, har fem av dem liten relevans for Sjøforsvarets fremtidige styrkestruktur: Dette gjelder:

- [8] Fagmilitær rådgivning i forbindelse med utformingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.
- [12] Sikre iverksettelse og overholdelse av inngåtte nedrustnings- og verifikasjonsavtaler og -ordninger.
- [13] Deltakelse i internasjonalt militært samarbeid.
- [14] Territorialforsvar.
- [15] Samarbeid med det sivile samfunn.³¹⁹

Funksjon eller oppgave [7] «Bistand til myndighetsutøvelse i områder under norsk jurisdiksjon» er i dag primært tillagt Kystvakten. Dette er en oppgave vi må forvente vil kreve flere ressurser i fremtiden som følge av fire forhold: (i) Den kriseforebyggende allierte tilstedeværelsen i Nordområdene vil avta; (ii) Den russiske sentralmacts kontroll med sivil og privat russisk aktivitet i Nordområdene er sterkt begrenset og vil sannsynligvis forbli det ut dette årtusen; (i) ny teknologi kan føre til press for større utenlandsk kommersiell virksomhet innenfor norsk jurisdiksjonsområde; og (iv) knapphet på ressurser tilknyttet havet kan føre til sterkt press på norske myndigheter. Alt dette burde peke mot en styrking av Kystvakten og først og fremst Sjøforsvarets havgående kapasitet. Men overordnet begge disse tiltak må norsk utenriks- sikkerhets- og forsvarspolitik sikre en rasjonelt begrunnet tilstedeværelse i de nordlige områder av store allierte sjømakter.

Oppgave [9] «Deltakelse i NATOs felles utrykningsstyrker»

³¹⁹ St.meld. nr. 16/1992-93; s. 80-81.

og [10] «Støtte til FNs og eventuelt KSSEs fredsskapende operasjoner» vil ikke få dramatiske konsekvenser for Sjøforsvaret. Sjøforsvaret har som den eneste forsvarsgren i mange år, gjennom STANAVFORLANT og STANAVFORCHAN, deltatt i fler nasjonale styrker med fregatter og mineryddere. Det vil være de samme fartøystyper som også i fremtiden vil være aktuelle slik at løsning av denne oppgave skulle kunne forbedres med de nye mineryddingsfartøyene som er på beddingen. Sett i relasjon til de fleste andre definerte oppgavene fremtrer imidlertid Sjøforsvarets evne til å løse de mange oppgavene «ute på havet» som stadig mer problematisk. Dette problem blir ikke mindre når vi tar med den siste oppgave [11] «Vern av miljøet og bekjempelse av miljøtruende katastrofer», hvor regjeringen spesielt fremhever at «[k]jernefysisk forurensning i de nordlige havområder er en særlig trussel for Norge».³²⁰

Dersom vi nå i en matrise setter Sjøforsvarets styrkestruktur sammen med de funksjoner/oppgaver som jeg har gjennomgått³²¹ og som har størst relevans for Sjøforsvaret, får vi følgende resultat i figur 16.

Ut fra matrisen ser vi at invasjonforsvaret [1] har en fremtred-

³²⁰ Op.cit.; s. 80.

³²¹ [1] Invasjonsforsvar
 [2] Etterretning, overvåkning, varsling og sikkerhetstjeneste
 [3] Militær tilstedeværelse og suverenitetshendelse
 [4] Kriseshåndtering og avvisning av krenkelser
 [5] Beredskap og nasjonale forsterkninger
 [6] Samvirke med allierte forsterkninger
 [7] Bistand til myndighetsutøvelse i områder under norsk jurisdiksjon
 [9] Deltakelse i NATOs felles utrykningsstyrker
 [10] Støtte til FNs og eventuelt KSSEs fredsskapende operasjoner
 [11] Vern av miljøet og bekjempelse av miljøtruende katastrofer.

Sjøforsvaret: OPPGAVER - STYRKESTRUKTUR											
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[9]	[10]	[11]	
Kyst:											
Ubåter		x	x			x	x		[x]	[x]	
MTBer		x	x	x	x	x	x		[x]	[x]	x
mineleggere		x				x	x				
mineryddere					x	x		x	x	[x]	
landgangsfartøyer		x			x	x					
kystartillerifort		x	x			x	x				
Hav:											
eskortefartøyer		[x]	x	x	x	x	x	x	x	x	x
kystvaktfartøyer		[x]	x	x	x	x	x		[x]	x	
x = egnede fartøyer for oppgaven [x] = fartøyer som er delvis egnede for oppgaven											

Figur 16

ende betydning (kolonnene er nærmest fulle) for styrkesammensettingen sammen med de to andre rene krigsoppgavene [5] og [6]. Dette er i henhold til de prioriteringer som er lagt til grunn for etableringen av den nåværende styrkestruktur. Foruten de rent nasjonale forsvarsoppgaver (høyspenningsscenarier) kan vi dele de andre oppgaver i to andre grupper av oppgaver, nemlig nasjonale sikringsoppgaver (lavspenningsscenarier) og internasjonale fredsbevarende og -skapende oppgaver (lavspenningsscenarier i relasjon til nasjonale forsvarsoppgaver). Det karakteristiske ved den andre gruppe av oppgaver er behovet for **fleksible havgående fartøyer**. Det samme er delvis gjeldende for den siste gruppe av oppgaver, hvor mineryddere og fregatter vil utgjøre det viktigste norske bidrag.

Den usikre internasjonale situasjon i Europa og i forholdet til forskjellige utviklingstrekk i de internasjonale relasjoner (inkludasjon versus eksklusjon) tilsier varsomhet med for bastante konklusjoner om Sjøforsvarets fremtidige struktur. To forhold

bør imidlertid legges til grunn ved en planlegging av fremtidige styrker. For det første krever utviklingen av sikkerhetsbegrepet at strukturen ikke bør styres av *en* overordnet oppgave, slik forholdet har vært i hele etterkrigstiden, fordi dette vil, som en konsekvens av nasjonens sterkt begrensede ressurstilganger, føre til en smal spesialisering med liten fleksibilitet og dårlige forutsetninger for å løse andre krevende oppgaver. For det andre betinger løsningen av de fleste nye oppgaver som er pålagt Sjøforsvaret siden begynnelsen av 1970-årene, og i særdeleshet i forbindelse med femårsplanen for 1994-98, en *vridning* mot flere enheter med gode havgående egenskaper, med innebygget fleksibilitet. En forutsetning for å finne frem til den mest hensiktsmessige styrkestruktur er at *alle* definerte oppgaver trekkes inn i en gjennomgående analyse i motsetning til hva som skjedde i forbindelse med Forsvarskommissjonen av 1974, hvor kun invasjonforsvaret og beskyttelse av forsterknings-transportene var gjenstand for en grundig analyse.³²² Dette er en forutsetning for å hindre en for smal spesialisering i en tid hvor det meste er usikkert og hvor vi planlegger for en flåte-struktur som låser Sjøforsvarets organisasjon for lang tid fremover fordi fartøyenes levetid erfaringsmessig minst kan settes til mellom 15 og 30 år.

En løsning av lavspenningsoppgavene vil i den labile, men ikke krigstruende situasjon i Europa, skape et inntrykk av fasthet og troverdighet og dermed være konflikthemmende. En vridning mot flere fleksible havgående enheter vil dessuten som en bonus gi et ytterligere bidrag til sikring av forsterknings- og forsyningstransporter som er Norges sterkeste og viktigste kort i et forsøk på å avverge et fiendtlig angrep.

³²² NOU 1978: 9; pkt 12.2.17., s. 107.

ENGLISH SUMMARY

The Norwegian Navy's aims and objectives: Illusion or reality?

The Navy in a national strategy setting, 1945 -2000

This study presents a chronological exposition of the development of the Norwegian Navy and Coastal Artillery, and its aims and objectives from the rebuilding in 1945-46 and towards the year 2000.

Chapter 1 gives an analytical framework for discussing the Navy and the Coastal Artillery in an overall national strategy setting. This framework consists of four loosely defined levels of analysis: (i) national interests and objectives, (ii) aims and objectives of the national security policy, (iii) aims and objectives of the defence policy, and (iv) aims and objectives of the Navy and Coastal Artillery as part of the military defence.

Chapter 2 gives an outline of the situation in the postwar years up until 1949 when Norway joined the North Atlantic Alliance and became part of the US military aid programme. This period is characterized by a total re-evaluation of the defence policy compared with the situation before WW II. We saw a radical increase in the defence spending in spite of a difficult economic situation, an extensive national rebuilding program, and shortage of manpower and other vital resources.

Chapter 3 sums up the Norwegian views on the international situation and Norway's position at the dawning of the Cold War period. The report from the Defence Commission of 1946 and other governmental and parliamentary papers conclude that Norway's geographical position and democratic tradition make it a natural part of the western hemisphere, but its border with

the Soviet Union made it mandatory to operate with restraints so as not to increase the tension in the Norwegian Sea and in the arctic area.

Chapter 4 deals with the 1950s which can be characterized as an extraordinary decade as far as defence spending is concerned. The strategic perspective was a real fear of a total war between the Western Alliance and the Soviet Union, including use of nuclear weapons. This perception was strengthened by the Communist attack on South Korea in 1950. Fear of the enemy's strategical and tactical bombers made it vital to increase the air defence capabilities of the NATO alliance. At the same time it was necessary to increase the western armies to match the large Soviet Red Army.

In the Norwegian Navy and Coastal Artillery this decade has paradoxically been named *the decade of crisis* for several reasons: (i) the force structure set by the Defence Commission of 1946 was practically implemented with relatively modern materiel; (ii) the Navies of the NATO alliance were at that time judged superior to the Soviet Navy with the consequence that an increase in the Navy's capabilities was not a national priority; (iii) the Navy and Coastal Artillery staffs were not able to present a building program based on a force structure that was consistent with the strategic and economic views of the Norwegian Government and Parliament; (iv) there were already great manning problems within the existing force structure; and (v) departmental disagreements within the Navy and Coastal Artillery made it impossible to reach an agreement on strategy and policy.

Chapter 5 deals with what has been characterized as the *great decade of the Navy*, the 1960s. The reasons for a new emphasis on the Navy can be summed up as follows: (i) the rebuilding of the Norwegian Air Force was completed; (ii) many of the ships in the Navy were approaching their estimated lifetime; (iii) the

disagreements within the Navy and the Coastal Artillery had been settled and the Navy staff could concentrate on presenting a realistic building program, *Fleetplan 1960*, based on a new strategic concept where the defence against an invading force should be concentrated in the inner coastal waters instead of, as earlier, in the coastal zone, thereby shifting from a blue navy fleet structure to a coastal navy fleet structure; and (iv) the US administration guaranteed to pay 50 per cent of the financing through the US military aid program.

In a Norwegian security and defence perspective the 1970s is characterized by two fields of events: on the one hand, detente and arms control, and on the other hand, the establishment of a 200-mile economic zone and extension of the fishery zone. This is the subject of chapter 6. Major consequences of these events were (i) the establishment of a Norwegian Coastguard, and (ii) an increase of the Navy's aims and objectives with more weight on peacetime tasks.

The 1980s is examined in chapter 7. The decade starts with a temporary relapse to a Cold War rhetoric, which is replaced in the middle of the decade by a real relaxation of tension between the superpowers, and finally a collapse of the Cold War paradigm.

In a national security policy perspective the decade is characterized by a revitalizing of the transatlantic ties between Norway and the USA with increased US commitment to Norway in the case of war or crisis. On the defence policy level we see an increased awareness of fundamental structural problems within the armed forces, which spring from the buildup of the defence organisation in the 1950s and 1960s, then based on comprehensive financial aid through the military aid programs.

The last chapter discusses the international security situation in the early 1990s and seeks to extract consequences for the aims

and objectives of the Norwegian Navy and Coastal Artillery towards the turn of the millennium. The non-existence of a clear enemy and the extension of the tasks suggest that the planners should lay increased stress on the attributes of the naval and coastguard ships: (i) versatility, their ability to carry out many different tasks; (ii) controllability, their escalatory and de-escalatory potential; (iii) mobility, their ability to move between regions with relative ease and relative independence; (iv) projection ability, their efficiency of transportation of manpower and fire power; (v) access potential, their ability to reach distant areas; (vi) symbolism, their inherent right of a badge of national sovereignty; and (vii) endurance.