

IFS Info 2/1996

Olav Riste  
Roald Berg

**Isolasjonisme, atlantisk  
samarbeid og nordpolitikk**

---

## Innhold

Introduksjon .... 3

Olav Riste:

Formative periodar i norsk tryggingspolitikks utvikling .... 4

Roald Berg:

1905 - 1914: En norsk nordpolitikk? .... 11

---

## Introduksjon

I denne studien rettes søkelyset mot sentrale orienteringslinjer i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. I det første bidraget tar Olav Riste for seg utviklingen fra isolasjonisme til integrasjon i en atlantisk ramme. Han drøfter spesielt to formative perioder: De første årene fra 1905 til rundt 1910, da den «klassiske» norske nøytralismen ble utformet; deretter perioden 1940-49 - fra den tyske invasjonen og til det norske medlemskap i Atlanterhavspakten, noe som markerte Norges overgang fra å være tilskuer til å bli deltaker i internasjonal politikk. Riste reiser avslutningsvis spørsmålet om Norge nå på vei inn i sin tredje formative periode.

I den andre bidraget drøfter Roald Berg utformingen av en norsk nordpolitikk i det første tiåret etter 1905. I tråd med det allmenne ønske om å befeste den nasjonale selvstendigheten ble det ført en pågående politikk for å «fornorske» land og ressurser. I dette arbeidet inngikk også ambisjonen om å sikre seg suvereniteten over Spitsbergen.

Disse to bidragene ble opprinnelig holdt som foredrag ved Utenriksdepartementets markering av sitt 90-årsjubileum i juni 1995.

\* \* \*

*Olav Riste* er forskningssjef ved Institutt for forsvarsstudier, professor II ved Universitetet i Bergen og leder for prosjektet *Norsk utenrikspolitikk historie*.

*Roald Berg* er Dr.art. og førsteamanuensis ved Høgskolen i Stavanger. Han har skrevet *Norsk utenrikspolitikk historie, bd. 2, Norge på egen hånd 1905-1920*, Oslo: Universitetsforlaget 1995.

Red.

# Formative periodar i norsk tryggingpolitikkens utvikling

Olav Riste

Eg vil ta utgangspunkt i eit par sitat frå programtalen som Norges første utanriksminister, Jørgen Løvland, heldt i Stortinget i oktober 1905. Det første refererer til eit slagord som eigentleg stammar frå ein artikkel Bjørnstjerne Bjørnson skreiv i Verdens Gang kring 1890.

*Ser man paa forholdene udad, saa siger man altid med megen styrke: vi vil ingen udenrigspolitik have. Jeg har brugt selvsamme uttrykk, og kan være enig i det, dersom man bare finder den rette begrænsning for udtrykkets betydning, at opgaven maa være at holde os udenfor deltagelse i de kombinationer og alliancer, som kan drage os ind i krigs-eventyr sammen med nogle av de europæiske krigerstater.*

Men Løvland hadde eit tilleggsprogram som er mindre kjent:

*Saa er der en anden udenrigspolitik, vi skal fore. Der er ingen politik, som i nutiden spiller den rolle i det internationale liv som netop den, som vi maa lægge hovedvekten paa: det er at sikre saavidt muligt vore internationale materielle forbindelser ...*

Med desse orda gav Jørgen Løvland i 1905 oppskrifta for det som skulle bli dei to hovudlinene i utanrikspolitikken til den nye suverene staten. Dette var lenge før omgrepet tryggingpolitikk hadde fått namn. Alt var utanrikpolitikk. Som usikker debutant i internasjonal politikk var all utanrikpolitikk for Norge likevel tryggingpolitikk: Det galdt å tryggje den nye sjølvstendige statens eksistens, både politisk og økonomisk. Den oppgåva hadde både ei defensiv og ei offensiv side. Her skal vi ta for oss det eg ser som dei to formative periodar for norsk utanriks- og tryggingpolitikk: Først åra 1905 - ca. 1910, då den «klassiske» norske nøytralismen blir utforma; og

deretter perioden 1940-1949, som markerer Norges overgang frå å vere tilskodar til å bli deltakar i internasjonal maktpolitikk.

## 1905 og arven frå fortida

Norge var i 1905 ein ny aktør i mellomfolkeleg politikk. Men Løvland starta ikkje med blanke ark. Norges plass i det internasjonale samfunnet var innfelt i ei ramme som i sitt opphav var tidlaus, og som i si utforming bygde på hundreårige tradisjonar. Utgangspunktet var geografisk og topografisk. Plassert i Europas nordlege utkant, med ein karrig natur men omgitt av hav i nord, i vest, og i sør, måtte fiske og fangst, sjøfart, og utanrikshandel bli bestemmande for Norges internasjonale orientering. Dette gav alt frå tidleg middelalder ei særleg sterk kontaktflate til det britiske øyriket. Frå første stund vart såleis denne «vestvendinga», eller den atlantiske dimensjon, det dominerande element i norsk utanriks- og tryggingpolitikk.

At denne vestvendinga - forholdet til Storbritannia - var eit livsvilkår for Norge var blitt demonstrert på 1800-talet både til vondt og godt. Den britiske blokaden under Napoleonskrigane hadde synt faren ved å kome i strid med det presten Nicolai Wergeland i 1814 kalla «Magter, med hvilke det for Norge var ligesaa uforførdent og underligt, som skadeligt, at være uens».<sup>1</sup> For Norge å vere i konflikt med Storbritannia var så avgjort det Halvdan Koht kalla å «koma på den range sida».<sup>2</sup> Frå midten av 1800-talet fekk vestvendinga si positive side: «Pax Britannica», med britisk herredøme til sjøs og ein liberal britisk handels- og skipsfartspolitikk, vart viktige føresetnader for Norges vekst og velstand, som igjen avfødde den sjølvtilitt som låg bak kravet om lausriving frå Sverige.

Behovet for eit godt forhold til Storbritannia hadde imidlertid følgje av eit minst like sterkt

behov for avskjerming i forhold til internasjonal maktpolitikk. Dette siste tilsa ei klar avstandsmarkering som delvis var stimulert av og delvis bygde opp under kjensla av geografisk avstand frå kontinental-Europas konfliktpunkt og slagmarker. Markeringa gav seg uttrykk i den norske isolasjonismen som tok form mot slutten av 1800-talet.

Når eg brukar uttrykket norsk isolasjonisme om det som i alle offisielle deklarasjonar vart kalla nøytralitetspolitikk, er det helst fordi nøytralitet er ein folkerettsleg definert tilstand som strengt sett er avgrensa til krigstider. Nøytralitetspolitikk i fredstid er derfor reelt sett ikkje noko anna enn ein alliansefri politikk. Isolasjonisme er derimot eit historisk omgrep som i sitt amerikanske opphav føddest av ei kjensle av trygg geografisk avstand frå europeisk stormaktspolitikk, ispedd element av moralsk fordøming av den same maktpolitikken.

Den klassiske amerikanske isolasjonismen og den norske varianten har eit anna felles trekk i sitt preg av å vere gratispassasjer hos den britiske flåten: Likeins som Amerikas tryggleik mot europeisk stormaktsinnblanding lenge var knytt til den britiske flåtemakta i Atlanterhavet,<sup>3</sup> var Norges territorielle integritet avhengig av den avskjerming mot tysk eller russisk ekspansjon som låg i Storbritannias herredøme i Nordsjøen og Norskehavet.

Løvlands sterke understreking av nøytraliteten i sin programtale kan derfor seiast å ha hatt eit dobbelt formål: Det skulle tene til å understreke Norges faste vilje til ikkje-innblanding i internasjonal maktpolitikk: Nøytraliteten var Norges fremste forsvarslinje. Men det skulle samtidig kamuflere det faktum at Norge hadde ei retrettstilling dersom nøytraliteten ein dag skulle vise seg som eit usikkert tilfluktsrom: Då ville Storbritannia i eigen interesse sjå til at ingen av dei andre maktene fekk utfordre britisk sjøherredøme ved å skaffe seg fotfeste i Norge. For, som den unge diplomaten og folkerettseksperten, seinare utanriksminister Arnold Ræstad skreiv i eit PM i mai 1906: «Det maa ansees for at være traditionel engelsk politik, at Storbritannien ikke, saafremt det kan undgaaes, vil tillade nogen anden stormagt at sætte sig fast i de til havet grensende dele af Norge ...»<sup>4</sup>

## Integritetstraktat med dobbel botn

Denne dobbelbotnen i norsk tryggingsspolitikk er klart illustrert gjennom arbeidet for Norges og Løvlands utanrikspolitiske kongstanke frå 1905 - integritetstraktaten. Formelt var den både tenkt som og utforma som eit genuint uttrykk for Norges ekvidistanse til alle stormakter med interesser i Nord-Europa, og som ein høgtideleg manifestasjon av at eit fritt Norge i fred - også i forhold til Sverige - var alle stormaktenes felles interesse.

Mellom linene i den endelege traktaten låg der imidlertid eit opplegg også for det alternativet at stormaktenes konsensus om non-intervensjon skulle bryte saman: Då ville Norge kunne påkalle britisk assistanse mot dei einaste maktene som kunne tenkjast å ville endre status quo i Nord-Europa - Russland eller Tyskland. Om til dømes Tyskland eller Russland skulle finne at deira vitale interesser kravde eit inngrep mot norsk territorium, ville Norge kunne rekne med assistanse frå Storbritannia.

Norges spesielle forhold til Storbritannia var såleis i ein viss forstand ambivalent: Den stormaktskonsensus som var innebygd i integritetstraktaten skulle også fungere som avskjerming mot britiske ambisjonar om å sikre sin kontroll over Nordsjøen gjennom marinebasar på norskekysten. Men om motsetningane mellom stormaktene - og spesielt mellom Tyskland og Storbritannia - nådde eit kritisk nivå, ville eit i og for seg uønskt britisk inngrep mot norsk område i neste omgang bli eit vern mot aggresjon frå andre makter.

Norges lagnad under den første verdskrigen kom i det store og heile til å fungere som ei stadfesting av grunnelementa i denne reserveposisjonen. Storbritannias maktposisjon var solid nok til at fienden, Tyskland, ikkje såg seg i stand til inngrep mot norsk område, og dominansen var samtidig sterk nok til at Storbritannia kunne sikre sine interesser i forhold til Norge utan å måtte gå til inngrep som ville tvinge Norge inn i krigen. Desse røynselene kom også til å forsterke ein utilsikta sideeffekt av ein tryggingsspolitikk der assistanse frå ei venlegsinna stormakt var sjølv bærebjelken: Eit nasjonalt eksistensforsvar var innanfor eit slikt

konsept nærmast ein unødvendig luksus. I forhold til Storbritannia ville eventuelle konflikter kunne utjammast gjennom ein politikk som tilgodesåg britiske interesser. I forhold til andre stormakter ville Storbritannias eigen interesse av å hindre deira inngrep mot norsk område vere avskrekking nok.

### Illusjonen om «effortless security»

Det siste leddet i dobbelsikringa av Norges tryggleik, i form av ein britisk «garanti», både var og måtte vere ein «tacit assumption» - ein stillteiande føresetnad. Nøytralitetspolitikken folkerettsinspirerte rammevilkår har i prinsippet ingen opningar for partiske reserveposisjonar. I 1920-åra vart imidlertid denne britiske «garantien» ikkje berre gøymd, men også gløymd eller i det minste uinteressant. Bortfallet av identifiserbare stormakts-truslar mot Norge, som følgje av Tysklands nederlag og Sovjetunionens militære avmakt, var viktigaste grunnen til det. Men dertil kom at Norges innmelding i Folkeforbundet på ein finurlig måte gav dobbelsikringa ei ny forkledning. På tvers av alle formaljuridiske reservasjonar kring medlemskapen som eit avsteg frå den strenge nøytralitetens smale veg gav Folkeforbundet oss både i pose og sekk: Alliansefridom, gjennom organisasjonens universelle målsetting kombinert med våre reservasjonar mot sanksjonsparagrafen i pakta; semi-allianse, fordi Folkeforbundet frå realpolitisk synsstad var dei sigrande Vestmaktens tryggingpolitiske instrument.

Norges tryggingpolitiske situasjon i mellomkrigstida kunne såleis i si mest konsentrerte form oppsummerast i The Times' ironiske slengmerknad frå 1935 om «effortless security». <sup>5</sup> Norge ville ha tryggleik utan eigen-innsats. Men alt før denne karakteristikken kom på trykk var Norges tryggleik ikkje berre kostnadsfri - den var på god veg til å bli illusorisk. Ein europeisk stormaktskonsensus eksisterte ikkje lenger. Både Sovjetunionen og Tyskland var i trettiåra på veg opp frå den makt-politiske bølgedalen og inn i posisjonar som representerte potensielle truslar mot grannestatane.

I dette låg der ingen umiddelbar fare for Norge. Verre var det at Vestmaktene, som i norsk perspektiv var identisk med Storbritannia, var på vikande «appeasement»-front i den grad at dei verken innanfor eller utanfor Folkeforbundet makta å utforme ein realistisk «containment»- eller oppdemningspolitikk mot diktaturstatane.

Aller verst var det likevel at Norges reserveposisjon var i ferd med å bli undergravd, utan at ein her i landet hadde syn for det: I den intense norsk kritikken mot «appeasement»-politikken var det moralske element så dominerande at det ikkje gav plass for innsikt i den eigentlege årsaka til Vestmaktens avmakt: Storbritannias «imperial overstretch» andsynes risikoen for ein trefrontskrig mot Tyskland, Italia og Japan. Framfor slike truslar var det klart at den britiske regjeringa ville måtte handheve ei streng prioritering ut frå sine egne nasjonale interesser. Og då ville Storbritannias interesse i å hindre andre stormakters fotfeste på norskekysten måtte kome langt ned på lista.

Den norske «reserveposisjonen» bygde altså på ei førestilling om britisk flåtemakt som ikkje tok omsyn til at denne mot slutten av 30-åra var i ferd med å bli innhenta av eit nytt sett globale utfordringar. Dette var alvorleg. Den verkeleg fatale misrekninga låg likevel på eit anna plan - den manglande innsikt i luftvåpenet som ein trusselfaktor mot overmakt til sjøs. Det var dette som først og fremst gjorde utslaget i 1940. Sjølve overfallet 9. april ville nok ha lykkast i alle fall, fordi tyskarane oppnådde både strategisk og taktisk overrasking. Men den britiske flåten hadde utan større problem kunna stengt dei tyske maritime sambandslinene gjennom Skagerak og den sørlege delen av Nordsjøen, og såleis teke kvelartak på dei tyske styrkane i Norge - om det ikkje var for det tyske flyvåpenet. Den massive tyske flyinnsatsen under «Weserübung» resulterte i at sjefen for den britiske «Home Fleet» alt om kvelden 9. april bestemte seg til å dra alle sine overflateskip tilbake til farvatna nord for 62. breiddegrad. Faren for tap av verdifulle krigsskip vog tyngre enn utsiktene til eit tysk-okkupert Norge på den andre sida av Nordsjøen. <sup>6</sup>

## Ein ny start - i skuggen av Sovjet

I eksil i Storbritannia frå juni 1940 stod den norske regjeringa framfor to tryggingpolitiske oppgåver: Ho måtte søkje å etablere eit praktisk tillits- og samarbeidsforhold til den britiske krigsleiinga, og ho måtte prøve å ta lærdom av nøytralitets- og isolasjonspolitikken samanbrot.<sup>7</sup> Svaret regjeringa gav på desse utfordringane fekk si samanfatning i det vi gjerne kallar London-regjeringa sin Atlanterhavspolitik. I sin essens var dette ein appell om eit langsiktig og gjensidig forpliktande trygging- og forsvarspolitisk samarbeid mellom statane som grensa til det nordlege Atlanterhav.

Like viktig som dei konkrete tryggingpolitiske utspela frå London-regjeringa var likevel langtidsverknaden av åra i eksil, i form av ei læretid i internasjonisme. Det dei fem åra gjorde var å gi dei mange tusen nordmenn på utefronten rotfeste i eit nytt jordsmonn der internasjonale og storpolitiske spørsmål var nære og daglege realitetar. Dei som ikkje hadde vore «ute» under krigen hadde andre synsvinklar. I spenningsfeltet mellom tradisjonell norsk nøytralisme og krigsåras nye internasjonisme skulle så etterkrigstidas norske tryggingpolitikk ta form.

Det viktigaste nye elementet som krigsåra tilførte Norges tryggingpolitiske situasjon, var likevel framveksten av ein ny storpolitisk konfliktakse, prega av forholdet mellom dei to supermaktene Sovjetunionen og USA, og Norges geografiske plassering i krysselden mellom dei. I staden for å vere eit storstrategisk utmarksområde, av relativt sporadisk interesse som flanke i forhold til tysk-britiske konfliktar, var Norge kome midt i ein faresone. I sine grunndrag kunne denne erkjenninga ha preg av å vere ny vin på gamle flasker: «Russefrykta» var eit velkjent felles-nordisk og delvis felles-europeisk historisk fenomen. Men Sovjetunionen som ei ekspansiv militærpolitisk verdsdramme var ei urovekkande utvikling.

Det bilaterale forholdet mellom Norge og Sovjetunionen gjennomgikk fleire metamorfoser under den andre verdskrigen. Men frå 22. juni 1941 var dei to statane allierte. Nølande og gradvis vart det i dei følgjande par åra etablert ein viss

bilateral kontakt. Og ved årsskiftet 1943-44 innleidde den norske London-regjeringa det som må kallast ein diplomatisk offensiv overfor Sovjet, med tilbod om militært samarbeid og avtalemessig regulering av spørsmål i tilknytning til frigjeringa av Norge. Årsaka var utsiktene til at den raude armeen ville marsjere inn i Finnmark som dei første allierte styrkane på norsk jord. Det innebar frigjerung frå tysk okkupasjon. Men i bakhovudet hos ein del nordmenn låg der eit «worst case» scenario der ein slik innmarsj kunne bli innleiinga til ein ny okkupasjon. Og hos ein indre krins av politiske aktørar fekk slike mistankar ny næring då Molotov omlag samstundes kravde avståing av Bjørnøya og norsk-sovjetisk samstyre for Svalbard. Frykt og uvisse sette derfor sitt preg på det offisielle bilaterale forholdet fredssommaren 1945, i sterk kontrast til publikums varme hyllest til vår mektige og sigerrike sovjetiske allierte.

## Vegen til Atlanterhavspakta

Den norske regjeringa nølte dei første etterkrigsåra i det lengste med å innta posisjonar som innebar eit klart val av side langs den nye konfliktaksen mellom Sovjet og Vestmaktene. «Brubygging», oppslutning om FN-idealet, og aversjon mot blokkdeling, var hovudelementa i ein norsk utanrikspolitikk som bygde på ei blanding av sterke ønske - og ein viss porsjon tru - om ein ny internasjonal orden. Parallelt med dette gjekk der likevel ein understraum av praktiske forsvarsbindingar til vår tradisjonelle vestlege støttemakt Storbritannia, som eit framhald av krigsåras våpenbrorskap. Med samarbeid på materiell- og opplæringssektoren, og med operativt samarbeid i okkupasjonen av Tyskland, var grunnlaget lagt for ein ny og langt meir funksjonell «reserveposisjon» for det tilfellet at FN-ideen skulle svikte. «Treårs-planen» for den første oppbygginga av Forsvaret etter krigen trong derfor ikkje å namngi det den omtala som «de som måtte bli våre allierte» i ein framtidig konflikt.

For norsk tryggingpolitikk vart vedtaka i 1945-1946 om materiellkjøp, om Treårsplanen, og om Tysklandsbrigaden, retningsgivande på fleire måtar. Dei kom for ettertida til å bli ståande som

merkesteinar for brotet med mellomkrigstidas forsvarspolitik og som introduksjon for eit tidsmessig norsk forsvar med hovudvekta på kvalitet framfor kvantitet. Først og fremst vart imidlertid desse vedtaka grunnstamma i dei funksjonelle bindingane til Storbritannia i brubyggingspolitikens periode. Dei fleste såg inga motsetning mellom brubyggingspolitikens alliansefridom og Norges nære forhold til Storbritannia, så lenge som dette siste avgrensa seg til praktiske tiltak utan synlege tryggingspolitiske manifestasjonar.

Det er unødvendig her å rekapitulere gangen i den velkjende prosessen som i ein tolv månaders periode frå januar 1948 skulle føre Norge inn i Atlanterhavspakta. Startsignalet for prosessen kom som rett og rimeleg var frå Storbritannia, gjennom utanriksminister Bevins kløyvande tale i Underhuset 22. januar. Bevins initiativ botna i ei dobbel erkjening av at motsetningane i forhold til Sovjet no hadde gått over ei grense, og samtidig at Europa no måtte knyte sin trygggleik til USA. «Europa» omfatta ikkje dei nordiske landa i denne omgangen, og skandinaviske reaksjonar på talen var blanda. Men kuppet i Tsjekkoslovakia kort tid etter, og det sovjetiske paktilbodet til Finland, følgt av rykte om tilsvarende tilbod til Norge, resulterte i norske tryggingspolitiske initiativ andsynes Storbritannia og USA, med spørsmål om eventuell støtte.

Inntrykket av at Norge var «på veg vestover», var bakgrunnen for at Sverige reagerte med tilbod om drøftingar om skandinavisk forsvarssamarbeid. Forhandlingar om dette kom så til å dominere agendaen resten av året. Under forhandlingane vart det klart at det svenske opplegget - som i sin kjerne var ei utviding av svensk alliansefridom til å omfatte også dei andre to landa - ikkje kunne sameinast med det strategisk meir utsette Norges behov for forsynings- og planmessig kontakt med vestmaktene. Norge, med Danmark og Island på slep, valde derfor Atlanterhavspakta som den einaste truverdige løysinga på sitt tryggingspolitiske problem.

Utfallet av den prosessen som førte til norsk medlemskap i Atlanterhavspakta syner klart den atlantiske dimensjons primat i norsk tryggingspolitikk. Det kunne knapt bli annleis all den tid det var vår lange kystline mot Nord-Atlanteren som

gjorde landet til eit viktig storstrategisk område og skapte behov for allierte med sterke sjømilitære maktmidlar. Mot dette hadde den nordiske dimensjon lite å stille opp med, trass i eit naturleg landmilitært interessefellesskap mellom Sverige og Norge. Den kulturelle affinitet til nordisk samarbeid kunne nok påverke kjensler og stemningar, men måtte til slutt bøye unna for harde maktpolitiske realitetar.

Om vi så for ordens skuld kastar eit sideblikk til den europeiske dimensjon i norsk tryggingspolitikk, er det berre for å fastslå at i den i 1949 ikkje var i bildet i det heile. Vel var Atlanterhavspakta i sitt opphav samansett av tre nordiske og seks europeiske land i allianse med USA. Men dei kontinental-europeiske medlemsstatane var i utgangspunktet skeptiske til å dele den amerikanske «garantien» og våpenhjelpa med nordiske land. Først i 1950-åra tok det vestlege forsvarssamarbeidet mål av seg til ein europeisk dimensjon, gjennom Europahær-planar og meir eller mindre luftige tankekonstruksjonar om eit NATO med ein amerikansk og ein europeisk pilar. Desse planane kom aldri så langt at det vart nødvendig for Norge å ta definitiv stilling til dei. Men den norske motviljen mot alt som kunne redusere den atlantiske dimensjons dominans var klar.

## Konklusjon

Som vi ser var det først vinteren 1949 at dei landa som skulle bli våre allierte vart offentleg identifiserte. Derfor har også vinteren og våren 1949, med klimaks i Halvard Langes undertekning av Atlanterhavspakta 4. april, fått status som det store vendepunktet i norsk utanrikspolitikks historie. Sett frå den offisielle, erklærte politikks synsstad er det ei oppfatning som har mykje for seg. Norsk tryggingspolitikk historie er elles meir prega av frykt-liknande varsemnd i forhold til internasjonalt forpliktande avtalar med andre land. Det at regjeringa våren 1949, med massiv tilslutning frå Stortinget og eit klart fleirtal av opinionen i ryggen, kunne gå til eit slikt steg kan ha to forklaringar: For det første var der på denne tida ei stemning av sterk uro og til dels redsle andsynes det ein opp-

fatta som aggressiv sovjetisk ekspansjon.<sup>8</sup> For det andre vart nok tilslutninga til Atlanterhavspakta oppfatta som ei "billeg" forsikring. Ved slik å tone flagg oppnådde vi avskrekkingseffekten av å ha det mektige USA med sitt atomvåpenmonopol til alliert, utan eigne nasjonaløkonomiske offer og utan konkret å forplikte oss til å hjelpe andre.

Når eg her har lagt så stor vekt på utviklinga frå 1940 til 1949 er det for å framheve den gradvise tryggingpolitiske prosessen som førte den norske politiske elite - «the decision-makers» - gjennom det eine stadiet etter det andre i overgangen frå alliansefridom til allianse. Det tok til med 9. april-sjokket, gjekk vidare via det praktiske samarbeidet i krigsalliansen, og heldt fram med dei funksjonelle vestbindingane under dei åra som uheldigvis har fått merkelappen «brubyggingsperioden». Frå ein slik synsvinkel, og vurdert ut frå realitetane i Norges tryggingpolitiske situasjon, er det som skjer 4. april 1949 ikkje stort meir enn ei formalisering eller offentleg stadfesting av eit tryggingpolitisk samband - ein ekteskapeleg sanksjon av mange års truloving, om ein vil.

Med vedtaket i 1949 var den andre formative perioden i norsk tryggingpolitikk ført til endes. Ein analyse av Norges forhold til det vestlege samarbeidet etter den tid vil måtte ta stilling til to alternative hypoteser. Den eine vil sjå utviklinga som ein kontinuerleg progresjon, om enn etter «to steg fram, eitt steg tilbake» modellen, i retning av eit stendig sterkare norsk engasjement som aktiv deltakar i internasjonalt forpliktande samarbeid - tryggingpolitisk, utanrikspolitisk, og økonomisk. Den andre hypotesen vil sjå innmeldinga i Atlanterhavspakta som avviket, og Norges avvisande eller reservasjonsfylte gratispassasjerinnstilling til forpliktande samarbeid som hovudtrenden.

Truleg er tidsspennet enno for kort til å felle nokon dom om den eine eller den andre forklaringsmodellen er mest dekkjande. Det bør kunne bli klarare under dei komande års utvikling i Norges forhold til det europeiske fellesskapet. Men mykje talar for at vi står på terskelen til den tredje formative perioden for norsk utanriks- og tryggingpolitikk - ei tid der økonomien, og dermed den europeiske dimensjon, vil overta for trygging-

politikken og atlantisismen som grunntone i Norges internasjonale orientering. Kanskje vil dermed Utanriksdepartementet ved sitt neste jubileum i 2005, med EØS som flaggsak, måtte konstatere at det har gått sirkelen rundt, og er tilbake ved utgangspunktet - Jørgen Løvlands 1905-opskrift: Full innsats for «at sikre saavidt muligt vore internasjonelle materielle forbindelser», men utan engasjement i «de politiske kombinationer mellem magterne».

### **Summary: Norwegian security policy from isolationism to atlantic integration**

This interpretive essay analyses the metamorphosis of Norwegian security policy from isolationism to integration into an Atlantic framework. The author focuses on two formative periods of national security policy: first the years immediately following Norway's break-out from the union with Sweden in 1905, and secondly the period from the German invasion in 1940 to Norway's accession to NATO in 1949.

In 1905 the national government had to frame an independent foreign and security policy. The determinants were a feeling of remoteness from Europe's conflict centres, and a strong conviction that both Norway's security and her economic welfare depended on close and friendly relations with Great Britain. This translated into a policy formally described as neutralism, behind which lay a reliance on British naval power as the fall-back position.

Norway's experiences in the First World War seemingly confirmed the wisdom of that policy. In the interwar period Norway's membership of the League of Nations could be seen as preserving both the «facade» of non-alignment and the residual alignment with the Western Powers. But the - albeit temporary - disappearance of potential threats from Germany and Russia/the Soviet Union consigned the ultimate need for British naval protection to the realms of oblivion. And when that need suddenly reappeared, during the German invasion of Denmark and Norway in April 1940, British sea power in the North Sea was overwhelmed by German air power.

The reappraisal of the foundations of Norwegian security, undertaken by the Norwegian Government in exile in Britain during the war, amounted to a search for a wider Atlantic framework in which the United States would have to play a role, coupled with apprehensions about the future role and interests of the Soviet Union. In the immediate aftermath of the war Norway had to put her trust in the United Nations, coupled with low-key practical defence cooperation with Great Britain. But in 1948 the widening East-West conflict, and the realisation that Norway in such a conflict would be in a strategically exposed position, seemed to require binding security commitments of an alliance character. An initial Swedish attempt to

tie Norway and Denmark into a Nordic non-aligned defence arrangement failed, and on 4 April 1949 Norway became a signatory of the North Atlantic Treaty.

The essay concludes with some reflections about the fluctuations of Norway's relationship with respectively the Atlantic, the European, and the Nordic dimensions of her foreign and security policy, and poses the question whether Norway is now entering a third formative period of her security policy, marked by a contraction of the Atlantic, security-dominated dimension, and the concomitant elevation to primacy of a European dimension in which economic concerns set the agenda.

## Noter

1. Nicolai Wergeland, i ein tale til Riksforsamlinga på Eidsvold i 1814. Her sitert etter Henrik Wergeland, *Norges Konstitutions Historie*, Kristiania 1897: 278.
2. Sjø t.d. Halvdan Koht, *For Fred og Fridom i Krigstid*, Oslo 1957: 65 og 180.
3. «It was assumed in Washington that Britain would act as America's first line of defence because Hitler menaced British vital interests as much as American.» C.A. MacDonald, *The United States, Britain and Appeasement 1936-1939*, London 1981: 180.
4. Sitert etter Roald Berg, «'Det land vi venter hjelp af': England som Norges beskytter 1905-1908», i R. Tamnes (red.), *Forsvarsstudier IV, 1985*, Oslo 1985: 143.

5. Leiarartikkel i *The Times*, London 6.7.1935.
6. For ei nærare drøfting av dette sjå min artikkel «Sea Power, Air Power, and Weserübung» i *Commission Internationale d'Histoire Militaire, Acta No.2*, Washington D C 1975: 125-27.
7. Om den norske London-regjerings politikk sjå O. Riste, *'London-regjeringa': Norge i krigsalliansen 1940-1945, I-II*, Oslo 1973-1979.
8. Kfr. meningsmålingar gjengitt i Bjørn Alstad (red.), *Norske Meninger* bd.1, Pax, Oslo 1969: 90-95. I april 1948 meinte 69 mot 31 prosent at Norge ville bli nøydd til å slutte seg til ei stormaktsblokk, og nesten like mange ønskte slik tilslutning. Seks av ti spurde meinte Sovjet sikta mot verdsherredøme.

# 1905-1914: En norsk nordpolitikk?

Roald Berg

Hovedsaken for norsk utenrikspolitikk 1905-1914 var å konsolidere den uavhengighet som var vunnet i 1905 - mot stormaktene og mot naboene. Landets territorium og landets ressurser skulle «fornorskes». Nordmennene skulle som herre i eget hus intensivere det skapende arbeidet med å bygge landet, uforstyrret av verdenspolitikken. Dette målet gjaldt også de nordlige deler av landet. Jeg vil derfor med en gang svare bekreftende på spørsmålet om Norge hadde en nordpolitikk i årene før første verdenskrig. Nordpolitikken fikk imidlertid enkelte særtrekk i forhold til utenrikspolitikken generelt, fordi Nord-Norge hadde viktige særtrekk i forhold til resten av kongeriket.

For det første var den nordlige landsdelen betydningsfull for Norges økonomiske utvikling og sysselsettingen. Det hadde viktige implikasjoner for Norges forhold til andre stater: Mens Norge som verdens fjerde største sjøfartsnasjon og verdens desidert største hvalfangstnasjon hadde behov for adgang til verdenshavene, tilsa kystfiskernes interesser at det var ønskelig å avgrense og avskjerme Norges nære kystfarvann og reservere fiskefeltene for de norske fiskerne alene. De utenrikspolitiske avveiningene falt oftest - og måtte falle - ut til kystfiskernes og Nord-Norges fordel.

Sentralmyndighetenes velvilje overfor nordnorske interesser og behov avspeilet også et nasjonalt trusselbilde. Naboskapet til Russland gav grobunn for en viss nervøsitet for eventuelle utvidelsesplaner. Befolkningen i Finnmark kunne mistenkes for å utvikle unasjonale følelser, dersom deres livsgrunnlag ikke ble skjermet. Dessuten var landsdelen til dels bebodd av etniske minoriteter, for det første den samiske urbefolkningen, for det andre innvandrende småbrukere og fiskere fra Finland. Overfor begge disse gruppene gjennomførte myndighetene en målbevisst fornorskningpolitikk.

Fornorskningspolitikken hadde et preg av indre ekspansjon i Troms og Finnmark. Men også utenfor landets territorium hadde Norge interesser

og endog ambisjoner om en slags «fornorskning». I årene fram mot første verdenskrig kan vi nemlig også følge utviklingen av Spitsbergen-saken fra saken ble aktualisert, for alvor i 1906, inntil Norge i 1920 fikk suvereniteten på øygruppen. Her er vi vitne til at Norge førte en politikk som med sikkerhet ville utfordre andre makter - en politikk som må karakteriseres som ekspansjonistisk.

Jeg skal i det følgende gå litt nærmere inn på konsoliderings- og fornorskningspolitikken utenrikspolitiske sider i Nord-Norge fram mot første verdenskrig, de sider som særlig var rettet mot utenlandske statsborgere og fremmede stater. Dessuten skal jeg se litt nærmere på de ekspansjonistiske innslagene i denne politikken.

## Konsolidering av sjøgrensen

Fra 1812 var Norges sjøgrense fastsatt til en linje som var trukket fire nautiske mil ut fra de ytterste skjær. I tillegg ble det i løpet av 1800-tallet kunngjort at de brede norske fjordene også var norsk sjøterritorium innenfor en rett linje som var trukket tvers over fjordenes innløp, selv om fjordene var adskillig bredere enn fire mil. Således var for eksempel den brede Varangerfjorden definert som norsk territorium. Både firemilsgrensen og doktrinen om de rette grenselinjene tvers over fjordene var imidlertid omtvistet. Stormaktene praktiserte nemlig en tremilsgrense, en grense som var fastsatt i den såkalte Nordsjøkonvensjonen av 1882, som Norge ikke hadde undertegnet.

I årene før første verdenskrig ble den norske firemilsgrensen utfordret. Sjøgrensespørsmålet ble først og fremst et spørsmål om Norges fiskerigrense; om hvor fisket skulle reserveres for norske fiskere. De mest fiskerike områdene innenfor firemilsgrensen lå på fiskebanker som egnet seg ypperlig for tråling. Og den moderne damptrålingen kunne med letthet skrape fiskebankene tomme for fisk.

Flåter av moderne damptrålene dukket opp på fiskefeltene nordpå i årene etter 1905. Trålerne rev med seg stort og smått, også lokalbefolkningens redskaper. Fiskerne krevde som svar ikke bare at myndighetene skulle håndheve firemilsgrensen, men også at grensen ble utvidet til 8-10 nautiske mil. Myndighetene, og da i siste instans utenriksledelsen, var i en katepine. For de aktuelle damptrålerne var britiske; det var borgere av Norges garantimakt som eventuelt skulle arresteres og utvises, dersom norske myndigheter skulle håndheve sine egne bestemmelser. Og man kunne i så fall risikere svar på tiltale: Dersom norske myndigheter viste bort de fremmede, altså de britiske trålerne, fra det norske sjøterritoriet, kunne britene nekte for eksempel norske hvalfangere adgang til Falklandsøyene. Eller en begynnende *norsk* damptrålervirksomhet på kysten av Skottland ville kunne få vanskeligheter. Med andre ord kunne det være flere grunner for å kvie seg med å utfordre Storbritannia, også fordi de eksakte grenselinjene ikke var oppmålt. Den britiske regjering presset dessuten på for å få Norge til å tiltre Nordsjø-konvensjonen og på den måten harmonisere den norske sjøgrensen med den alminneligere tremilsgrensen. Og fiskeridirektøren, Johan Hjort, som ikke bare hadde kystfiskernes interesser å ta hensyn til, rådet regjeringen til å tiltre konvensjonen, iallfall for Sør-Norges vedkommende, av hensyn til det norske fisket i fjernere farvann. Han kunne altså tenke seg en differensiert norsk fiskerigrense, en tremilsgrense i sør og en firemilsgrense i nord.

En slik differensiert fiskerigrenseløsning satte imidlertid Stortinget bom for i 1906 ved å vedta lovforbud mot at utlendinger fikk fiske på det norske sjøterritoriet. Det var for øvrig samme året som de første konsesjonslovene ble vedtatt for å beskytte landets verdifulle fosser mot utenlandsk oppkjøp. I 1908 ble det videre forbudt for utlendinger å tråle i norske farvann. Dermed skulle i utgangspunktet det norske sjøterritoriet være stengt for utenlandske fiskere. Men som nevnt, var ikke grenselinjene nøyaktig opptrukket, og firemilsgrensen var ikke internasjonalt akseptert. Det lå derfor an til protester fra utlendinger som eventuelt ble oppbrakt av norske oppsynsskip, og for endeløse rettssaker.

I 1911 gikk vaktskipet Heimdal til aksjon i Varangerfjorden og arresterte en britisk tråler innenfor firemilsgrensen, men utenfor tremilsgrensen. Det utløste konflikt med den sikkerhetspolitiske garantimakten Storbritannia, en 40 år lang konflikt, som ikke ble løst før ved Haag-dommen i 1951.

Arrestasjonen i 1911 vakte stor oppmerksomhet. Den britiske minister i Kristiania protesterte. Aftenposten skrev advarende om de engelske trålerne, «som forstaar saa grundig at skrabe bankerne fuldstændig rene for fisk». <sup>1</sup> Regjeringen oppnevnte en kommisjon som fikk som mandat å trekke opp de eksakte grenselinjene i detalj, først i Finnmark, og deretter, årene etterpå, langs kysten sørover.

Grenselinjekommisjonen rakk å utarbeide forslag til grenselinjer for Finnmark, Troms og Nordland før utbruddet av første verdenskrig. Blant annet foreslo kommisjonen å utvide territoriet ut over de fire milene på enkelte deler av Finnmarkskysten. Dersom Norge derimot skulle gi etter for det britiske synet og gå inn på en tremilsgrense, ville dette etter kommisjonens mening få katastrofale konsekvenser: «Det er ene og alene fiskeriet som har kundet bevirke, at den barske og nøkne Finmarks-kyst er blitt befolket; og det er gjennom fiskeriet, at befolkningen, kysten langs, opretholder den daglige kamp for tilværelsen ... høit mot nord og med stormfulde aastider.» Tapet av eneråderetten over farvannene fra Vestfjorden til Varangerfjorden ville være intet mindre enn «en nationalulykke», konkluderte kommisjonen. <sup>2</sup>

Regjeringen forsøkte ikke på noen grenseutvidelse. Tvert imot overveide den i 1912 å gå med på den tidligere tanken om en differensiert fiskerigrense; en firemilsgrense i nord og en tremilsgrense i sør. Bakgrunnen kan ha vært at den britiske utenriksminister overfor sin norske kollega antydte at fiskerigrensespørsmålet for Storbritannia var så viktig at man om nødvendighet var beredt på krig med en stormakt, for å tvinge gjennom tremilsgrensen.

Til sist, i 1913, avviste utenriksminister Ihlen ethvert forsøk på kompromiss. Det han karakteriserte som «Norges vitale interesse» tilsa at kystbefolkningen måtte skjermes mot «konkurrance på de

havomraader som i uminnelige tider har været ... Norges territorialfarvand».<sup>3</sup> Selv om nøytralitetsvernet under første verdenskrig naturligvis ikke ble håndhevet lenger ut enn til de tre mil som de krigørende anerkjente, gav Norge ikke opp en tomme av sitt sjøterritorium - eller med moderne språkbruk; ikke en fisk.

For som det het i en henvendelse til regjeringen fra fiskeribefolkningen: Fiskebankene var befolkningens «aker og eng, der bør være dem fredet, likesom tilfældet er for landmandens vedkommende».<sup>4</sup>

Sjøgrensestriden gjaldt både økonomisk og nasjonal konsolidering. «Spørsmålet gjelder intet mindre, end om vort land skal miste en betydelig del af sit omraade», skrev avisene.

Sjøgrensestriden dreide seg først og fremst om konsolideringen av den norske stats territorium i hele dens utstrekning og med alle dens ressurser. Begrunnelsen var økonomisk og nasjonal, slik også konsesjonslovene på denne tiden ble utformet med front mot utlandet og utlendinger. Og først og fremst var sjøgrensesaken en strid for å beskytte territoriet og ressursene i nord.

## Konsolidering og indre ekspansjon

I nord fikk den økonomisk-nasjonale begrunnelsen for den konsoliderende utenrikspolitikken imidlertid flere tilleggdimensjoner: for det første en sikkerhetspolitisk dimensjon, for det andre en nasjonalitetsdimensjon.

Nærheten til den russiske stormakt førte nemlig til en viss nervøsitet. I en tid da det kunne være vanskelig å få øye på andre trusler mot Norge, var den forestilling levende at den russiske stormakt hadde et behov for - og arbeidet for å skaffe seg en isfri havn på Norges bekostning. Riktignok fikk ikke russefrykten militære konsekvenser i årene før 1914. Landsdelen var oppsatt med små forsvarsstyrker. Vardøhus ble endog nedlagt som operativ festning i 1912.

Men befolknings- og næringsstrukturen i nord bidrog til de norske myndighetenes mistenksomhet. Da fiskerne i 1903 angrep hvalfangstanlegg i Mehamn, antydet aviser i landsdelen at «Russene ...

puster til ilden».<sup>5</sup> Dermed er vi inne på spørsmålet om befolkningens nasjonalitet og nasjonalfølelse.

Den generelle engstelsen ble nemlig ytterligere stimulert av at landsdelen fra urgamle tider hadde blitt benyttet som fangst- og beiteområde ikke bare av nordmenn, men også av en fennoskandinavisk urbefolkning, samene; dertil av russiske fiskere og kjøpmenn - pomorene; og av at det på 1800-tallet hadde funnet sted en ikke ubetydelig finsk innvandring til Finnmark. Kvenenes og pomorenes tilstedeværelse kunne kobles til forestillingen om russiske utvidelsesplaner.

Av alle disse grunner fikk konsolideringspolitikken en spesiell utforming i Troms og Finnmark; fornorskningspolitikken ble både skolepolitikk, kirkepolitikk, samferdselspolitikk og for eksempel industripolitikk: I 1906 ble således jernmalmbedriften A/S Sydvaranger etablert - i følge stortingsdokumenter - som en «grensefestning» mot Russland<sup>6</sup> og allment som et ledd i den industrielle og kulturelle konsolideringen av Finnmark.

Den felles nevner i alle disse sektorer av fornorskningspolitikken var at forholdene skulle legges til rette for en norsk befolkning, at landets ikke-norske befolkningsinnslag skulle gjøres norske, eller at de skulle bortvises.

Det siste forsøkte man med de russiske fiskerne som med base i Kiberg og andre fiskevær siden 1830-årene hadde hatt en avtale om å få delta i Finnmarks-fisket: I 1911 ble disse såkalte Kibergrettighetene ensidig opphevet av Stortinget. Om-trent samtidig ble pomorenes gamle rettigheter til å drive sesongmessig byttehandel av korn mot fisk innskrenket.

Den reelle begrunnelsen for dette avgrensings- og bortvisningsarbeidet framgår av følgende avisoverskrift, som kunngjorde opphevelsen av Kibergrettighetene: «Skal Finmarken erobres af fremmed kapital?»<sup>7</sup> Den underliggende frykt for Russland var ikke bare - og neppe først og fremst militær. I stedet var konsesjonslovenes tankegang den avgjørende premiss i arbeidet for å konsolidere også disse områdene av landet.

De deler av landet der også fremmede minoriteter fra gammelt sesongmessig hadde høstet av naturens overskudd, skulle også gjøres norske ved

å innskrenke eller helst avvikle de historiske rettighetene. Dette gjaldt den samiske urbefolkningen, som i århundrer hadde benyttet Fennoskandinavia uavhengig av de grensene som var kommet til, som beiteområde for sine reinsdyr.

Reinbeitingen var imidlertid garantert i grenseavtalen mellom Norge og Sverige i 1751 - i den såkalte lappekodicillen, så den var det ikke bare for norske myndigheter å oppheve. Fra 1850-tallet hadde Norge i endeløse forhandlinger med Sverige forsøkt å bli kvitt de nomadiske samene som om sommeren søkte ut mot kysten - altså mot Norges kyster - på jakt etter beite for sine dyr. Begrunnelsen var at reinbeitingen kom i konflikt med nasjonens jordbruksinteresser. I den samme perioden ble nemlig de indre deler av Troms systematisk fornorsket ved at nytt jordbruksland ble lagt under ploegen av settlere sørfra. På motsatt side av grensen, i det indre av svensk Norrland, hadde svenske myndigheter derimot ingenting imot at den sårbare naturen ble spart, og Sverige var blitt forsvareren av den samiske kultur. I 1905 krevde således Riksdagen at Norge i forbindelse med unionsoppløsningen forpliktet seg til å respektere lappekodicillen. Nordmennene strittet imot, for som Christian Michelsen sa: «Flytlappernes trafik i Tromsø og Finmarkens amter gjør det meget vanskelig for os at naturalisere disse amter.»<sup>8</sup> Resultatet ble at de samiske rettighetene ble beskåret. I årene etter 1905 fortsatte den norsk-svenske dragkampen om samenes beiterettigheter i Norge. Den endte i 1919 med en revidert reinbeitekonvensjon, som la ytterligere kjepper i hjulene for reindriften.

Fornorskingspolitikken - Norges nordpolitikk fram til første verdenskrig - hadde altså et preg av en konsoliderende indre ekspansjon inn i de deler av riket som tidligere hadde vært mer eller mindre befolket av, eller benyttet av, en ikke-norsktalende befolkning. Den fikk i årene før 1914 utenrikspolitiske konsekvenser fordi den berørte svenske og russiske borgere og dissers regjeringer, slik også konsolideringsverket til sjøs, sjøgrensesaken, fikk utenrikspolitiske konsekvenser fordi det var rettet mot utlendinger.

Under første verdenskrig måtte den målbevisste konsolideringspolitikken til dels legges på hyllen,

også i nord. Men ved utgangen av verdenskrigen reiste enkelte embetsmenn i utenrikstjenesten et gammelt krav som lenge hadde modnet i opinionen, og begrunnet det med de tjenester som Norge som vestmaktens «nøytrale allierte» hadde ydet i kampen mot Tyskland: Fredrik Wedel Jarlsberg foreslo for utenriksminister Ihlen at Norge forlangte «betaling» for handelsflåtens tjenester.<sup>9</sup> Han nevnte særskilt Spitsbergen.

Det bringer oss over på en annen side av norsk nordpolitikk i perioden 1905 til 1914, en ekspansjonistisk nordpolitikk.

### En ekspansjonistisk nordpolitikk

Forvarsler om en ekspansjonistisk linje i norsk nordpolitikk kan vi følge tilbake til 1870-årene. Da hadde norske havforskere tatt i bruk det gamle middelaldernavnet Det norske hav som betegnelse på det som i nyere tid hadde navnet Nordhavet, nemlig området mellom Stad, Shetland, Island, Spitsbergen og Nordkapp. Navnet ble lansert i det internasjonale forskningsmiljøet av Fridjof Nansen i avhandlingen *The Norwegian Sea* i 1909. Men allerede fra århundreskiftet kom Det norske hav i alminnelig norsk bruk.

For dette områdes vedkommende opprettet utenriksdepartementets arkivar i 1906, da arkivet ble etablert, et eget dossier med navnet "Den arktiske interessesfære". Det reflekterer at Det norske hav og det tilgrensende Barentshavet og Karahavet var fangst- og fiskerbefolkningens arbeidsplass. Da den russiske minister i Kristiania i 1909 protesterte mot at en gruppe norske ishavsfangere overvintret på Novaja Semlja, besvarte således Tromsø Skipperforening protesten med å hevde at Novaja Semlja i likhet med Spitsbergen var å anse som ingenmannsland. Den norske regjering aksepterte imidlertid det russiske herredømmet, og gjorde sitt beste for å formane fangstfolkene til å respektere den russiske territorialgrensen - forresten uten at det hadde synderlig virkning; fangstfolkene fortsatte å fange sel eller hval enten det nå var i Nordishavet eller i britisk interessesfære i Sørishavet.

Utenriksledelsen, derimot, la seg ikke ut med

stormakten Russland i Østisen, og heller ikke med britene i Sørishavet; det var ille nok å ha en nødvendig konflikt gående om sjøgrensen.

Det var en helt annen del av Den arktiske interessesfæren enn Østisen, som opptok utenriksledelsen før første verdenskrig, nemlig Spitsbergen, selve juvelen i den norske interessesfære.

Spitsbergen hadde i flere hundre år vært terra nullius, ingenmannsland, åpen for alle lands borgere, det vil si for all verdens fangstfolk - også norske. Fangstfolkene var vel å merke tilfreds med at øygruppen var herreløst land, for dermed var det heller ingen myndighet som kunne legge begrensninger på fangsten og vanskeliggjøre en mest mulig effektiv høsting av fangstfeltene. I 1904 hadde nemlig den norske regjering demonstrert hva statlige reguleringer kunne bety: Da ble hvalfangsten i Finnmarks-fjordene forbudt.

Allerede fra unionskampens mest intense fase, i 1890-årene, hadde norske avisredaktører imidlertid heist den fanen høyt som annonserte at "Saasnart Spørsgmaalet for Alvor opkastet: Hvem eier Ishavsøerne? - maa Norge holde sig fremme, thi har nogen enkelt Stat Fortrinsret til dem, maa det være Norge ...".<sup>10</sup> Ved en anledning, i 1892, gjorde da også regjeringen et forsøk på å få den norsk-svenske utenriksledelsen til å arbeide for å bringe Spitsbergen under Norge - men til ingen nytte.

Spørsmålet om hvem som skulle eie Spitsbergen ble aktualisert i 1906 fordi amerikanske og britiske interesser hadde startet gruvevirksomhet der oppe. Dermed oppstod et praktisk behov for en lovgivende og regulerende myndighet som kunne avgjøre konflikter som naturlig oppstår i mer moderne industrisamfunn, for eksempel interessekonflikter mellom de forskjellige gruveeierne, mellom arbeidslederne og arbeiderne, og mellom fangstfolkene og gruvesamfunnet. Et av gruveselskapene bad om at den norske regjering påtok seg å opprettholde ro og orden. Morgenbladet påpekte at behovet for lov og orden lettest kunne tilfredsstilles ved at en stat "annekterer" øygruppen, og minnet om at Norge i nærmere 100 år praktisk talt hadde vært det eneste land som hadde drevet fangstvirksomhet på øygruppen.<sup>11</sup>

Dette var bakgrunnen for at utenriksledelsen under Jørgen Løvlands myndige hånd, den 3.

januar 1907 innkalte en rekke eksperter til et møte for å diskutere hvorvidt - og eventuelt hvordan - regjeringen skulle gripe og beholde initiativet under utarbeidelsen av de rettsregler som var blitt nødvendig som følge av gruvedriften. Til tross for at både fangstfolkenes representant og diplomatiet frarådet det, ble konklusjonen at den norske regjering gikk inn for at Norge skulle tilby det internasjonale samfunn å påta seg styret på øygruppen. Dette forhandlet man om med Sverige og stormaktene i årene før 1914. Da meldingen om første verdenskrigs utbrudd nådde Norge, pågikk en stor konferanse i Kristiania om dette spørsmålet, en konferanse som ble avbrutt av krigen.

Det norske initiativet før 1914 var så ambisiøst at det ikke kunne lykkes. En allianse av Sverige, Russland og til dels de andre stormaktene motsatte seg enhver tanke om at norsk suverenitet i mer eller mindre kamuflert form skulle utbredes til Spitsbergen. Sveriges motiv var først og fremst motstand mot ethvert norsk diplomatisk initiativ. Den russiske utenriksledelsen satte spørsmålet inn i en militærstrategisk ramme: Russland kunne ikke tillate at en fremmed makt - og særlig ikke Norge - fikk kontroll over Spitsbergen og dermed innseilingen til Murman-kysten, for det ville indirekte kunne gi Storbritannia kontroll over dette farvannet - som følge av britenes angivelige innflytelse over Norge.

Likevel ble et av de få varige resultater av Paris-konferansen etter første verdenskrig at Norge fikk Spitsbergen.

Forklaringen ligger både utenfor Norges grenser - i endringer i de internasjonale rammebetingelsene som følge av krigen, og innenfor; i en standhaftig norsk vilje til det som Wedel Jarlsberg kalte "et stort og større Norge".<sup>12</sup>

De eksterne forandringene er velkjente: Russland - og Tyskland ble midlertidig satt ut av spill. Sverige hadde tapt sine viktigste alliansepartnere. Mens Norges "nøytrale alliansepolitikk" jo kunne påberopes til støtte for norske ønsker - så lenge disse ikke kom på tverke for vestmaktens egne interesser. Men det avgjørende ledd i de internasjonale rammebetingelsene var USAs inntreden i europeisk politikk.

Først; de amerikanske forretningsmessige

interesser knyttet til Spitsbergen tilsa etter 1916 at den amerikanske regjering støttet Norge. I 1916 solgte nemlig gruvementyleren Longyear sine gruver i Adventdalen til Store Norske. Det nye norske gruvesyndikatet finansierte sitt kjøp med aksjer: Amerikanerne fikk dermed interesse av at Store Norske skulle etableres på et norsk Spitsbergen.

Etableringen av Store Norske var imidlertid fullendelsen av en 25 år gammel drøm om Spitsbergen. I ti-året etter unionsoppløsningen ble denne drømmen holdt levende av en slagkraftig forskerlobby, som søkte Stortinget om midler til sin polarforskning og begrunnet søknadene med at denne forskningen var en "national opgave".<sup>13</sup> Stortinget hadde støttet forskerne. Og Stortinget og norske myndigheter hadde systematisk foretatt en rekke administrative tiltak som til sammen hadde den virkning at den norske stats interesser der nord økte. Til sist, ved etableringen av Store Norske i 1916, hadde også Norge fått store økonomiske interesser der nord.

Det var derfor en øygruppe som allerede til dels var blitt "fornorsket" som Norge overtok suvereniteten over i 1920. I 1924 ble øygruppen også språklig sett fornorsket: Spitsbergen ble til Svalbard. Svalbard ble samtidig av pressen framstilt som "centrum i og nøkkel til det europæiske polhav".<sup>14</sup> I Stortinget proklamerte Hambro:

*Vi har en historisk linje å følge, og vi skal følge den. Norges samling er ikke tilendebrakt på ny, for det Norske Hav påny er et norsk hav...*<sup>15</sup>

Det norske hav - eller Norskehavet - ble jo ikke i sin helhet fornorsket; det vi kan tolke som et neste framstøt i denne retning, Grønland-saken, ble som kjent avvist av Danmark og det internasjonale samfunn.

Men Hambro sammenfatter mye av den norske nordpolitikken mellom 1905 og 1914 - og for Svalbards del til 1920.

Den norske nordpolitikken hadde ekspansjonistiske tendenser, både en indre ekspansjon inn i sameland og en ytre ekspansjon ut i Det norske hav. Men både den indre ekspansjon og

den ytre var i overensstemmelse med hovedtendensen i norsk utenrikspolitikk: Konsolidering av det norske territoriet og av Det norske hav - eller skal vi si - "fornorskning" av Norge, Svalbard og havet mellom disse norske land.

### **Summary: A Norwegian Policy of the North Before the First World War**

Prior to the First World War the north-western parts of the Russian Empire were sparsely populated and rather backward areas. Although the Norwegians to some extent shared the general European conception about some «Russian threat», there can therefore hardly be said to have been any substantial basis for in the vague fear of Russia in the North. It is therefore relevant to ask if the Norwegian authorities did have an active policy for the their northern provinces and, overall, in the High North in the aftermath of the dissolution of the Norwegian-Swedish union in 1905.

The answer to this question is partly negative and partly in the affirmative. The Norwegian Northern policy in the years following the independence from Swedish dominance harmonized with the general Norwegian policy of consolidating this independence against foreign powers, neighbouring countries as well as the Great Powers. The territory and the resources of the country were to be «Norwegianised», so that the Norwegians should be their own masters. On the other hand the Norwegian policy for the North before the Great War had some specific features. These reflected that the Northern provinces - in part - had some peculiar features that made them different from the southern parts of the kingdom, and that these features implied that these provinces were very valuable for the realm.

Firstly, the Northern provinces had great economic importance for the kingdom, especially the fisheries. This called for a policy of protection against foreign competition in Norwegian territorial waters.

Secondly, the attentiveness of the central authorities towards the interests of Northern Norway also reflected a certain threat perception.

Having Russia as a neighbour provided fertile soil for some nervousness about possible Russian plans for enlargement. The population in the border county of Finnmark might become disaffected or even disloyal citizens if their basic vital interests were not being protected by the central authorities; additionally a substantial part of the population were non-Norwegian Sámis and immigrated Finns. Towards these segments of the Northern

population the authorities implemented a determined policy of Norwegianisation.

The nation had, thirdly, external interests in the High North. Several political initiatives were taken to bring the *no man's land* Spitsbergen under Norwegian rule. After the war this dream also materialized, as Norway gained sovereignty over that archipelago.

## Noter

1. Aftenposten 3/5-12.
2. Se *Innstilling fra Sjogrensekommissionen av 1911, Alminnelig del*, Kristiania 1912.
3. Innstilling S.B. (1935), s. 14f, i Stortingsarkivet.
4. Som note 2.
5. Dagbladet 22/7-03.
6. Sitert etter Roald Berg, *Norsk utenrikspolitikk historie, bd. 2, Norge på egen hånd 1905-1920*, Oslo: Universitetsforlaget 1995, s. 18.
7. Aftenposten 10/8-13.
8. Sitert etter Berg, *op.cit.*, s. 31.
9. *Ibid.*, s. 256.
10. Morgenbladet 26/7-99.
11. *Ibid.*, 21. og 23/10-06 og 21/9-06.
12. Verdens Gang 13/10-19.
13. Sitert etter Berg, *op.cit.*, s. 161.
14. Aftenposten 7/7-25.
15. Grønlandsaken, bd. II, 2/8-22, s. 9, i Stortingsarkivet.

IFS Info 2/1996

---

**Olav Riste  
Roald Berg**

**Isolasjonisme, atlantisk  
samarbeid og nordpolitikk**

**IFS**

**INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER**

---

**Olav Riste  
Roald Berg**

Institutt for forsvarsstudier  
Norwegian Institute for Defence Studies

Tollbugt. 10  
N-0152 Oslo  
Norway

Tlf. + 47 22 40 31 05  
Fax. + 47 22 40 33 79

**IFS**

**INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER**