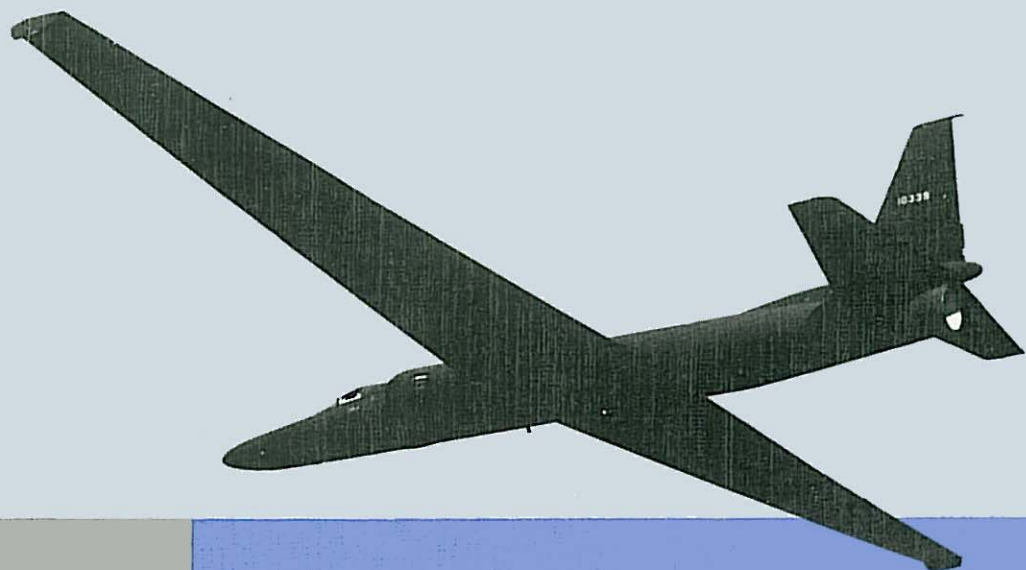


VI
1987

FORSVARS STUDIER

Defence Studies

Årbok for
Forsvarshistorisk
forskningscenter
Forsvarets høgskole



FORSVARSTUDIER
Defence Studies

VI



FORSVAR STUDIER

Defence Studies

VI

Årbok for
Forsvarshistorisk
forskningssenter
Forsvarets høgskole
1987

Redaktør: Rolf Tamnes

TANO

© Forfatterne og TANO A.S, Oslo 1987

ISSN 0333-3981

ISBN 82-518-2343-9

Engers Boktrykkeri AS., Otta

Innhold

| | |
|--|-----|
| Forord | 7 |
| Foreword | 13 |
| O. Riste og R. Tamnes: Den sjømilitære trussel og Norge | 15 |
| English Summary | 37 |
| O. Riste: Nord-Norge i stormaktspolitikken 1941-1945..... | 40 |
| English Summary | 57 |
| R. Tamnes: Integration and Screening. The Two Faces of Norwegian Alliance Policy, 1945-1986 | 59 |
| T. Huitfeldt: NATO and the Northern Flank | 101 |
| N. A. Røhne: Norge - en lunken europeer. Norsk Europa- politikk fram til 1950 | 144 |
| English Summary | 178 |
| R. Tveten: En marine uten fartøyer? Striden om marinen 1928-1933 | 181 |
| English Summary | 235 |
| Bidragstere | 238 |
| Notes on contributors | 239 |

Forord

FHFS - Forsvarshistorisk forskningssenter - presenterer med dette FORSVARSSTUDIER VI, som er den sjettede årboken fra FHFS. Bidragene i årboken, som er skrevet av institusjonens faste forskere og av spesielt inviterte bidragsytere, er basert på mye ny forskning, og gir en rekke nye opplysninger om viktige sikkerhetspolitiske begivenheter i vår samtid. Artikkene er tidligere utgitt i vår serie FHFS Notat, og årboken inneholder alle notatene fra 1986, med unntak for et bidrag fra Rolf Tamnes om amerikansk strategi i nordområdene, som vil bli utgitt i ny og utvidet form i løpet av 1987.

Tre spørsmål er viet spesiell interesse denne gangen: Norge i stormaktspolitikken; Norge som den lunkne europeer; og tautrekningene om marinen i mellomkrigsårene.

Også i tidligere årbøker har vi viet stor oppmerksomhet til stormaktsperspektivet. Denne gangen tar flere av bidragene sikte på å skissere langtidsperspektiver i norsk sikkerhetspolitikk i brytningen mellom Øst og Vest.

I den første artikkelen om den sjømilitære trussel og Norge har Olav Riste og Rolf Tamnes tatt opp den sovjetiske trussel og også drøftet Norges og vestmaktens svar på denne utfordring i nord. Artikkelforfatterne fastslår at den «russiske fare» på ingen måte er av ny dato; alt i det 17. århundre søkte den dansk-norske kongen å markere seg overfor ekspansjonslystne svensker og russere i nord. I et langtidsperspektiv er det Norges utsatte stilling langs øst-vestaksen som har vært dominerende, ikke Norge som en sårbar flanke i en britisk-tysk konflikt. Likevel: Det var denne siste trussel som først og framst materialiserte seg forut for 1945, og av den grunn sterkest påvirket norsk forsvarstenkning.

Men uansett kilden til trusselen: Norsk sikkerhetspolitikk var forut for medlemskapet i NATO forbausende stabil; landet søkte en alliansefri eller nøytral kurs, kombinert med en reserveposisjon eller

en stilltiende antakelse om at britene med sin sjømilitære styrke og i kraft av egeninteresser ville se til at Norge ikke falt i hendene på en annen stormakt. Denne dobbelte sikkerhetskalkyle led skibbrudd med det tyske angrepet på Norge i 1940. Dette gav støtet til en omprøvning med vekt på et intimt samvirke med vestmaktene under krigen og et program for et atlantisk samarbeid for etterkrigstiden. Reserveposisjonen trådte fram og ble eksplisitt. Denne linjen ble revitalisert med NATO-medlemskapet i 1949.

Artikkelforfatterne drøfter den russiske trusselens ulike ansikter i NATO-perioden. Norges betydning i det luftstrategiske kappløpet mellom supermaktene har vært det dominerende trekk i bildet, men denne betydning har etter hvert fortaapt seg; særlig fra 70-årene trer den sjømilitære dimensjonen sterkt fram. Artikkelen tar også for seg Norges egen forsvarsinnsats i etterkrigstiden, og følger denne prosessen fram til 80-årene. Det fastslås at trass i betydelige tildelinger av midler til forsvaret av Norge i de senere år, står man på bakgrunn av den økende trussel overfor betydelige utfordringer. Ett av alternativene som avtegner seg er å søke å nagle vestmaktene enda tettere til forsvaret av Norge.

Det er ingen lett oppgave, og det er ikke uproblematisk. I artikkelen drøftes Norges bestrebelser på å sikre alliert ryggdekning etter 1949 og det fastslås at resultatene stort sett har vært magre. Forfatterne tar også for seg de problemfylte sider ved et betydelig alliert nærvær, og drøfter forsøkene på å kombinere en avskrekkingsspolitikk i samvirke med vestmaktene med lavspenning i nord.

Balansegangen langs øst-vest-aksen er også det sentrale tema i en «case-study» av Olav Riste omkring Nord-Norge i stormaktspolitikken i krigsårene. Artikkelen påviser hvordan denne aksen inntil 1941-42 var overskygget av den mer akutte trussel som lå i Norges plassering som en bufferstat på aksen Berlin-London. Den norske eksilregjeringens «Atlantehavspolitik», med sikte på et sikkerhetspolitisk samarbeid mellom statene omkring Nord-Atlanteren, var først og framst et svar på denne akutte trussel. Med visse justeringer kunne likevel et slikt samarbeid også by på sikkerhet mot en framtidig østlig trussel.

Sovjetunionens økende vekt i krigsalliansen, og øst-vest-aksens gradvis mer dominerende innflytelse på krigstidsdiplomati, bidro til at Norges sikkerhetspolitikk fra 1942 i stigende grad ble bestemt av hensynet til Nord-Norge. Denne utvikling ble kraftig aksentuert ved utsiktene til at Den røde armé under frigjøringen av Petsamo-

området ville gå inn i Finnmark, og dermed bli de første allierte frigjøringsstropper på norsk jord. Våren 1944 innledet derfor den norske regjering i London en veritabel «sjarm-offensiv» overfor Sovjetunionen, som kulminerte i at det ble sluttet likelydende frigjøringsavtaler mellom Norge og de tre allierte stormakter. En sterkt medvirkende årsak til at Norge gikk så langt i sin «brobygging» overfor Sovjet var britenes manglende vilje eller evne til å yte hjelp til frigjøringen av Finnmark.

I ettertid synes det klart at både Sovjetunionen og Vestmaktene holdt seg i bakgrunnen for å unngå en kollisjon i Nord-Norge. Taperne ble Finnmarks befolkning, fordi stormaktenes motvilje mot å engasjere seg også forhindret den norske regjeringens anstrengelser for å skaffe hjelp og forsyninger til den krigsherjede landsdelen.

Rolf Tamnes tar for seg den ene siden av denne balansegangen mellom Øst og Vest, nemlig samvirket med vestmaktene. Tamnes tar utgangspunkt i de to «ansiktene» i norsk alliansepolitikk i etterkrigstiden, nemlig Integrasjon og Avskjerming - som funksjonelt er knyttet til de to «ansikter» overfor Sovjet, nemlig Avskrekking og Beroligelse. I denne artikkelen drøftes dialektikken mellom på den ene side det omfattende militære samvirket med vestmaktene (Integrasjon) og på den annen side behovet for å holde de samme makter på en armlengdes avstand (Avskjerming). Tamnes argumenterer for at norsk sikkerhetspolitikk overfor vestmaktene i etterkrigstiden har vært karakterisert av at begge «ansikter» har vært forfektet med tyngde på samme tid. Ifølge Tamnes kan man øyne en forbausende stor grad av stabilitet i denne to-komponentpolitikken etter 1945. Man kan imidlertid spore visse fluktuasjoner i hvilke land som har vært mest utsatt for avskjerming (Storbritannia, USA og Vest-Tyskland); likeledes har mønstret i avskjermingspolitikken til en viss grad skiftet tyngdepunkt: I mange år godtok Norge i prinsippet de fleste forsvarstiltak, men søkte å oppnå praktiske unntak for seg selv; senere trådte en prinsipiell kritikk tydeligere fram, klart demonstrert ved Norges første «fotnote» våren 1986.

I sin artikkel om NATO og nordflanken gir Tønne Huitfeldt en grundig analyse av flankens plass i Alliansen i dag, samtidig som han setter hovedmønstrene i den danske og norske sikkerhetspolitiske situasjon inn i en historisk sammenheng. Framstillingen dekker etableringen av nordkommandoen og dennes nåværende omfang, med viktige begrensninger som følger av Norges og Danmarks ønske om å kombinere deltakelse i Alliansen med beroligelse overfor

Sovjetunionen. Huitfeldt behandler også de to lands løpende forsvarsprogrammer, og redegjør for noen av de viktigste operative spørsmål i nord og i Østersjøområdet. For Norges og Danmarks vedkommende inneholder studien en omtale av de allierte myndigheters (dvs. Militærkomiteens) vurdering av landenes aktuelle forsvarsinnsats. Avslutningsvis drøftes nordflankens plass i alliert forsvarsplanlegging og sovjetiske reaksjoner på denne - samt den aktuelle situasjon når det gjelder både muligheter og begrensninger for forsterkninger fra NATO til nordflanken.

Europa-visjonen dukket for alvor opp i norsk utenrikspolitikk i 80-årene. I dag taler vår utenriksminister om Norges tilhørighet til Europa, og framholder at et mer aktivt og selvbevisst Vest-Europa mellom de supermaktene kan bidra til økt smidighet i internasjonal politikk. Et stemningsskifte er åpenbart på gang, som man ennå bare ante konturene av under EF-striden. Disse holdninger står i skarp kontrast til det tidligere meget lunkne norske syn overfor alt som smakte av europeisk integrasjon; Norges tilhørighet var først og framst i den anglo-amerikanske verden. Dette kommer tydelig fram i en studie av Nils A. Røhne, som tar for seg Norges syn på europeisk integrasjon i tiårene forut for 1950.

Den norske Europa-skepsis kom til uttrykk tidlig etter løsrivelsen fra Sverige i form av en frykt for Tyskland. I 1930 lanseres det første «seriøse» forslag om vidtgående europeisk integrasjon, nemlig Briand-planen. Allerede da kan man spore sentrale trekk i norske holdninger til europeisk integrasjon: Man var bekymret over at Sovjet ble holdt utenfor; det ble stilt spørsmålsteget ved Balkanlandenes plass i et europeisk samarbeid; militært samarbeid ble avvist, man var betenkt også når det gjaldt politisk samarbeid, men derimot åpen for et løst samarbeid på andre områder.

Under og særlig etter den andre verdenskrig stod Norge overfor to sentrale europeiske integrasjonsmodeller eller tradisjoner: For det første det konføderale alternativ, som særlig sosialdemokratene i Nordvest-Europa sluttet opp om, og hvor Storbritannia var den sentrale aktør. Med den «kalde krigen» søkte Norge å finne fram til et politisk-ideologisk samarbeid, en «tredje kraft» i Nordvest-Europa. Men britene sa nei, først og framst fordi de anså denne gruppering utilstrekkelig overfor den sovjetiske trussel.

Det andre alternativ var den føderale, kontinental-dominerte modell. Norge avviste denne løsning med styrke. Kun et løsere sam-

arbeid på det økonomiske, sosiale og kulturelle felt var akseptabelt. Distansen overfor Tyskland var blitt forsterket som følge av erfaringene med nazi-Tyskland. På samme tid aksentuerte eksil-tiden i London den vest-orienterte profilen i norsk utenrikspolitikk. Denne situasjon vedvarte så å si uforandret fram til 1950 og satte sitt preg på Norges forhold til kontinentet.

Men ved inngangen til 50-tallet framtrer to sentrale utviklingslinjer, som på lang sikt skulle få følger for Norge og som peker framover mot 80-årenes nye norske Europa-profil: For det første en forsiktig normalisering av forholdet til Tyskland; for det andre dyptgripende planer for et sterkt integrert samarbeid i Europa - nå med sitt tyngdepunkt på kontinentet.

FHFS har også i tidligere årbøker vært opptatt av forsvarets indre liv. I Forsvarsstudier III 1983-84 foretok David Pugh den første analysen av bakgrunnen for opprettelsen av Heimevernet etter krigen. I Forsvarsstudier V 1986 var hele tre bidrag viet forsvarsgrenene: Olav Riste gav en oversikt over bakgrunnen for framveksten av et separat norsk flyvåpen i 1944; Rolf Tamnes tok for seg en viktig epoke i hærens historie, nemlig Tysklandsbrigaden; Leif H. Larsen drøftet sider ved det norske sjøforsvaret i samband med tautrekningene etter krigen om de eks-tyske ubåt-basene i Bergen og Trondheim.

I denne årboken setter Rolf Tveten søkelyset på en meget problemfylt periode for det norske forsvar, nemlig mellomkrigsårene. I artikkelen «En marine uten fartøyer?» analyserer Tveten et av de mest omstridte militære spørsmål i denne perioden, striden om marinen og flåteprogrammene i årene 1928-1933, som i ettertid viste seg å bli avgjørende for hvilke krigsfartøyer som skulle bli bygd før 1940. Tveten påviser at også Marinen ble rammet av det harde politiske og økonomiske klima i mellomkrigsårene, og hvordan de mange aktører med de høyst ulike motiver førte til en meget turbulent tautrekning om fornyelsesprogrammene. Men utfallet pekte klart i én retning: De kostbare, moderne krigsskip ble nedprioritert.

Fornyelsesstriden ble for alvor innledet med Høyre-regjeringens forslag i 1927 om en mindre, balansert flåte bygd opp rundt jagere. Men Venstre-regjeringen, som på mange måter ble toneangivende i årene fram til midten av 30-tallet, fulgte ikke opp. Med støtte av Arbeiderpartiet fikk Venstre flertall for å satse på et oppsynsfartøy,

«Fridtjof Nansen». Typevalget reflekterte skepsis overfor krigsfartøyer, men også kappløpet med Danmark knyttet til den «arktiske imperialismen».

Nye tautrekninger fulgte. Igjen fikk Venstre gehør for sin linje, nemlig en minelegger, «Olav Tryggvason». Men Marinen, som var uenig i typevalg, sørget for at den ble utstyrt og brukt som kanonbåt.

I 1933 sørget det borgerlige flertall for bygging av hva som ble omtalt som en noe større torpedobåt, «Sleipner». Men heller ikke nå var siste ord sagt: Fartøyet ble utrustet som en eskorte-jager. Fire av denne klassen var ferdig i 1940, og de utgjorde sammen med «Olav Tryggvason» den moderne del av Marinen ved krigsutbruddet.

Byggeprogrammene gjennom 30-årene vitner om en gradvis tilpassning til den mer tilspissede internasjonale situasjon. Men som Tveten framholder: Det var «too little too late».

Tvetens studie er ikke bare et lite stykke marinehistorie; det gir oss også et levende bilde av det sikkerhetspolitiske klima i mellomkrigsårene; og studien gir oss et innblikk i «bureaucratic politics» på norsk i en periode preget av parlamentarisk avmakt.

Oslo, januar 1987

Rolf Tamnes
Redaktør

Foreword

Forsvarshistorisk forskningscenter - the Research Centre for Defence History - hereby presents Defence studies VI. The articles in the Yearbook have previously appeared in the series FHFS Notat, which contains articles and studies by the Centre's own researchers and other specially invited contributors. By collecting the articles in a Yearbook, the research centre aims to reach a wider public with an interest in defence history and security policy.

One of the contributions to the Notat series is not, however, published here; Rolf Tamnes' article, «From SAC to MAB, the Northern Flank in US Policy, 1945-1985», will appear in a new and expanded version in the course of 1987.

Three main topics are focused this time: Norway's relations with the Soviet Union and especially with the Anglo-American powers in modern times; Norway as a reluctant European; and the struggle over the Norwegian navy between the two World Wars.

All articles in Norwegian are accompanied by a summary in English.

Oslo, January 1987

Rolf Tamnes
Editor

Den sjømilitære trussel og Norge

Historisk bakgrunn

«The effect upon the maritime situation in Europe of a great Russian naval base in the North Atlantic would in itself be very inimical to British interests, and if - as in the fullness of time seems more than probable - a Russian incursion into Finnmark should be followed by a Muscovite domination of the entire Scandinavian peninsula, the balance of European power would be shaken to its foundations.»¹⁾

«The Scandinavian nations are strategically important both to the United States and the USSR. They lie astride the great circle air route between North America and the strategic heart of Western Russia, are midway on the air route between London and Moscow, and are in a position to control the exits from the Baltic and Barents seas. Domination of Scandinavia would provide the Soviets with advanced air, guided-missile and submarine bases, thus enabling them to advance their bomb line to the West, to threaten allied operations in the North Atlantic, and to form a protective shield against allied sea or air attack from the North-west.»²⁾

De to erklæringer - formulert med et halvt århundres mellomrom - danner en nyttig bakgrunn for å forstå Russlands og Sovjet-unions rolle i norsk sikkerhetspolitikk siden løsrivelsen fra Sverige i 1905. I realiteten har Russland kastet sin skygge over sine skandinaviske naboer flere århundrer tilbake. I begynnelsen på det 17. århundre var denne utfordring en av årsakene til en krig, der den dansk-norske konge gjentok sine krav på Finnmark og kysten av Murmansk (opprinnelig kalt «Nordmannskysten») overfor den ekspansjonslystne svenske-kongen Kong Gustav Adolf og overfor krav fra Boris Godunov og hans samtidige. Til og med etter 1828, da en felles kommisjon fastla Norges grense i nord-øst, fortsatte den

«russiske fare» med jevne mellomrom å prege norsk tenkning. Forestillingene om Russland som en mystisk koloss, som man aldri kunne stole på, levde videre; dette til tross for at de undersøkelser som er gjort, ikke har gitt håndfaste bevis for russiske ekspansjonsplaner overfor Nord-Norge.

I et langtidsperspektiv har Norges fremskutte posisjon langs øst-vest-aksen vært den dominerende faktor som har ligget til grunn for landets sikkerhetspolitiske vurderinger. Ut fra det samme perspektiv har Norges posisjon som en sårbar flanke i forhold til aksen London-Berlin fortonet seg som en episode - til tross for at Norge kom under sterkt krysspress under første verdenskrig og ble invadert og okkupert av Tyskland i den andre.

Likevel: Den trussel som materialiserer seg får gjerne større gjennomslag i forsvarsplanleggingen enn den potensielle. Frem til slutten av 1940-tallet tok derfor de norske sikkerhetspolitiske avveininger sikte på å skjerme seg overfor en mulig konflikt mellom Tyskland og Vestmaktene.

Men det norske svar gjennom et halvt århundre forble det samme, uansett hvilke land som ble ansett som mest utfordrende, nemlig alliansefrihet eller nøytralitet - kombinert med isolasjonisme. Men her fantes også en reserveposisjon, en stilltiende antakelse om at Storbritannia med sin store sjømilitære styrke og ut fra egeninteresse ville beskytte norsk territorium og dermed forhindre at Norge falt i hendene på en annen stormakt.³⁾

Denne dobbelte sikkerhetskalkyle led skibbrudd med det tyske angrepet på Norge våren 1940. Det la grunnlaget for en dyptpløyende revurdering av norsk sikkerhetspolitikk. London-regjeringen erkjente at det eneste håp om å kunne vende tilbake til et fritt Norge lå i en alliert seier, en seier som Norge måtte bidra til som best det kunne. Men denne helhjertede deltakelse i Stormakts-alliansen mot Hitler var i seg selv ikke noen oppskrift på hvilken kurs som var mest formålstjenlig for etterkrigstiden. Desto mer bemerkelsesverdig var det at regjeringen i utlendighet i løpet av to år maktet å utforme en politikk for fremtiden fundert på tanken om et gjensidig atlantisk sikkerhetssystem, med Norge som en aktiv deltaker. Hovedhensikten var «å spikre de angelsaksiske stormakter fast til deres ansvar i Europa»: den strategiske nøkkelen bak det norske krav om at også USA måtte delta bygde på utenriksminister Trygve Lies dogmatiske tro på at «havene skiller ikke nasjoner; de knytter dem sammen.» Enda viktigere var hans bestrebelse på å over-

bevise den amerikanske sendemannen til de norske myndigheter allerede i april 1941 om at langtrekkende fly ville spille en sentral rolle i den nye tidsalder. Norskekysten ville da bli like viktig i USAs globale strategi som den til da hadde vært i den britiske sjømilitære strategi.

Det var frykten for en tysk revansjisme som lå til grunn for dette betydelige norske engasjementet i stormaktspolitikken og i forsøkene på å få gjennomslag for Atlanterhavspolitikken. Men da den britiske utenriksminister Eden i desember 1941 i en samtale med Lie reiste spørsmålet om Sovjets forhold til dette atlantiske samarbeide, antydet den norske utenriksminister at arrangementet også tok hensyn til en mulig trussel fra øst - «to be fully prepared in the event of any Russian demands on Norway». Både offisielt, men også reelt hadde den norske regjering på dette tidspunkt en ambivalent holdning overfor Sovjetunionen, der den tradisjonelle frykt og usikkerhet skiftet med håpet om «brobygging» mellom Øst og Vest. I det offisielle regjeringsdokumentet «Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk» fra 8. mai 1942 fastslo man: «Inntil det blir mulig å skape et effektivt og universelt folkeforbund, vil Norge bli nødt til å søke sikkerhet i regionale avtaler. Norge ønsker derfor bindende og forpliktende militære avtaler om forsvaret av det nordlige Atlanterhav». Men dokumentet understreket også betydningen av et vennskapelig samarbeid mellom Sovjetunionen og vestmaktene. Og mens man avviste tanken om at Sovjet utgjorde en trussel mot Nord-Norge, fantes en viss frykt for hva fremtiden ville bringe: «Hvis det skulle oppstå et fiendtlig forhold mellom Sovjet-Samveldet og vestmaktene, ville Nord-Norges stilling bli langt mer komplisert».

Denne underliggende frykten skulle få ytterligere næring som følge av to begivenheter i de to etterfølgende år. Da utenriksminister Lie møtte president Roosevelt i mars 1943, tok presidenten opp spørsmålet om etterkrigstidens internasjonale orden. Han presenterte sin yndlingsplan om et internasjonalt tilsynssystem, og foreslo at en eller to havner i Nord-Norge skulle internasjonaliseres for å underlette handel og kommunikasjon mellom Øst og Vest. Trygve Lies instinktive og forferdede reaksjon var å mistenke at sovjetiske krav om isfrie havner lå bak Roosevelts forslag, og det tok tre måneder før han ble overbevist om at en slik konspirasjonsteori var lite sannsynlig. Dette til tross kunne den norske regjeringen ikke overse en tilsynelatende tilfeldig bemerkning fra den sovjetiske sendemannen overfor en av Lies regjeringskollegaer om betydningen

for Norge av gode forbindelser med Sovjetunionen, «som også var en makt som hadde Atlanterhavsinteresser.»

Disse og liknende hendelser, hver for seg uskyldige, bidro til å opprettholde en norsk usikkerhet overfor sovjetiske hensikter i nord-områdene, og farget de norske reaksjoner overfor signaler i 1944 om at de første allierte frigjøringsstyrker på norsk jord ville bli den Røde Armé. Regjeringen søkte å møte den muligheten i samarbeidets ånd, og offisielt hilste regjeringen de sovjetiske styrker velkommen i oktober 1944, - desto mer fordi de vestlige allierte syntes å ha mistet interessen for området. Men den ytre hjertelighet kunne ikke fordrive den uro som ble skapt da Trygve Lie, under hans siste natt i et offisielt besøk i Moskva i november, plutselig ble kalt opp til utenriksminister Molotovs kontor i Kreml. Molotov krevde et norsk-sovjetisk samstyre over Svalbard kombinert med norsk avståelse av Bjørnøya. Molotov begrunnet sine krav med å henvise til Sovjet-Unionens vanskelige adgang til havet, både gjennom Dardanellene og ut fra Østersjøen, og han etterlot ingen tvil om at utspillet var motivert i sjøstrategiske hensyn.⁴⁾

Den tidlige etterkrigstid

Molotovs Svalbard-krav i 1944 er et godt utgangspunkt for enhver studie av en spesifikk sovjetisk sjømilitær trussel mot Norge, til forskjell fra et bredere strategisk perspektiv. Mens den uspesifiserte «russiske fare» først og fremst er psykologisk fundert så lenge den ikke materialiseres, er den avgrensede sjømilitære trussel sterkere knyttet til faktiske demonstrasjoner, til mønstrene i flåtebevegelser og til øvelser; og naturligvis til offisielle erklæringer om hensikter. De sovjetiske ønsker i Svalbard-spørsmålet demonstrerte at Sovjet følte seg sårbar; den nye supermakten i øst manglet en utvidet sikkerhetssone som kunne beskytte landet overfor et angrep fra sjøen. De ønsket å gjøre noe med problemet, men det var ennå et ubesvart spørsmål hvorvidt eller når Sovjet kunne skaffe seg midler til det.

Historikerne er kommet til at den sovjetiske trusselen som avfødte en vestlig konsolidering og resulterte i Bryssel- og Atlanterhavspakten var av politisk og ikke militær karakter. Bare i korte perioder har det eksistert en faktisk uro for at Sovjet skulle marsje-

re mot Vest-Europa. Vestmaktene fryktet en økonomisk og politisk krise, der Sovjet og kommunistene kunne utnytte situasjonen for å utvide sin kontroll til deler av Vest-Europa. Sovjets militær styrke ville i en slik situasjon være en stor bidragsyter, ikke minst for å underminere Vest-Europas tillit til sin egen styrke og evne til å motstå et politisk press. Men en sovjetisk militær erobring av Europa har vært betraktet som en meget fjern mulighet, selv om de vestlige etterretningsvesener til tider synes å ha hatt overdrevne forestillinger om Sovjets militære styrke.⁵⁾

For Norge som for de fleste andre vest-europeiske land fremstod det amerikanske atomvåpen-monopol og senere den kjernefysiske overlegenhet som det viktigste avskrekkingsmidlet overfor en sovjetisk aggresjon. A-paktens viktigste betydning for Norge var, slik forsvarsminister Hauge uttrykte det i en tale i september 1949, at den fjernet faren for et isolert sovjetisk angrep på Norge. Dette til tross, det var fullstendig klart at Norge selv ville måtte bære hovedbyrden i tilfelle et angrep mot norsk område. Den norske basepolitikken vendte tommelen ned for stasjonering av allierte stridskrefter i landet i fred; det ville derfor ta tid før alliert bistand kunne nå frem og være effektiv. Norges egne forsvarstiltak tok derfor i økende grad sikte på å forsvare den umiddelbart mest utsatte landsdel, nemlig Nord-Norge, og å være forberedt på å møte et tredimensjonalt sovjetisk angrep i nord.

Forsvarskommisjonen av 1946, som fremla sin innstilling høsten 1949, betonte at Norges betydning i et stormaktsoppgjør primært var forbundet med den strategiske luftkrigen - den henviste spesielt til strategisk bombing. Likevel underkjente ikke kommisjonen Norges potensielle betydning i stormaktenes sjøstrategi:

«Vårt land ligger som kjent ved utfartsveiene fra Østersjøen og Sovjet-Samveldets nordkyst til Nordsjøen og Atlanterhavet. Under en krig vil det måtte bli av stor betydning for begge parter å beherske disse utgangene, for Sovjet Samveldet med sikte på å sikre seg fri nytting av passasjene særlig for sine ubåter og for vestmaktene med sikte på å blokkere passasjene så godt som mulig. Mellom Nordishavet og Skagerrak har vi så den lange norske kysten, som for en stor del ligger direkte ut mot det frie verdenshav, og som med sin skjærgård, sine mange gode havner og beskyttede fjorder byr på bedre vilkår for basering av sjøstridskrefter enn kanskje noen annen del av det europeiske fastland.

Tyskernes angrep på Norge var i første rekke diktert av deres ønsker om å skaffe seg en bedre utgangsstilling for operasjoner på havet mot sjøforbindelsen til de britiske øyer. En østlig maktgruppe vil, i kanskje enda høyere grad enn Tyskland under siste krig, kunne stå overfor spørsmålet om å bedre sine utgangsstillinger for en kamp på havet».⁶)

Man kan ut fra dette slutte at Norge var meget oppmerksom på den potensielle trussel som Sovjets ubåtkapasitet representerte, samt ubåtenes behov for baser nærmere det nord-atlantiske krigsteater. Likevel ble denne trussel ansett som sekundær sammenliknet med faren for sovjetiske fremstøt for å sikre seg fremskutte flybaser i Norge. Forsvarskommisjonen la vekt på vestmaktens sjømilitære overlegenhet, og viste stor tillit til at det skulle være mulig å føre inn allierte forsterkninger til Norge sjøveien. Her sluttet kommisjonen seg til den bedømming som kom til uttrykk i en hemmelig studie fra Forsvarsstaben i februar 1947, hvor man antok at de sovjetiske sjøstridskrefter neppe ville være i stand til å ramme de atlantiske sjøforbindelser med utgangspunkt i sine hjemmebaser; operasjonene ville måtte begrense seg til farvannene rundt Nord-Norge og Stredene i sør.⁷)

1950-1970: I skyggen av sentralfronten

NATO kom også gjennom 50-årene til å holde fast ved at russerne ikke representerte noen alarmerende sjømilitær trussel. Norske myndigheter gjorde en rekke fremstøt for å søke å overbevise Alliansen om at nordflanken var strategisk viktig og derfor fortjente større oppmerksomhet. Hovedargumentet var det samme som da Norge gikk med i A-pakten i 1949, nemlig Norges betydning som flanke i forhold til den atlantiske sjøpulsåren. Men resultatene var beskjedne; de sentrale staber i NATO var først og sist bekymret for den antatte sovjetiske land- og luft-trussel på Kontinentet.

I 50-årene tiltrakk imidlertid nordflanken seg en viss oppmerksomhet i sammenheng med planene for strategisk luftkrig. I tillegg til Norges betydning for varsling og etterretning begrenset USAs interesse for norsk område seg i meget sterk grad til Strategic Air Commands behov. Denne interessen ledet etter påtrykninger over-

for norske myndigheter frem til en avtale i 1952, hvor det amerikanske flyvåpnet sikret seg en rett til i krigstid å benytte Sola og Gardermoen ved et strategisk kjernefysisk anfall mot Sovjet; disse fremskutte flyplassene nær opp til sovjetisk territorium var primært tenkt benyttet for bombeflyenes relativt korttrekkende eskorte-jagerfly, men man tenkte seg også at bombeflyene kunne lande her på tilbaketuren. Men dette arrangementet bidro i meget liten grad til å bøte på Norges forsvarsproblem nummer en, nemlig det svake luftforsvaret - et problem som strengt militært ble aksentuert som følge av basepolitikken.

I den nasjonale styrkeoppbyggingen, som for alvor skjød fart i 1950, ble sjøforsvaret nedprioritert. Det skyldtes at NATO var overlegen på sjøen, men også at et vesentlig ansvar for å skjerme Norge på sjøsiden ble overlatt til vestmaktene som ledd i en alliert arbeidsdeling, kjent som «kollektivt avbalanserte styrker». Etter hvert ble det imidlertid klart at vestmaktens sjømilitære slagkraft ikke strakk til for å skjerme Norge. I tillegg øynet man fra midten av 50-tallet en sovjetisk styrkeoppbygging på sjøsiden. Etterretningsrapportene tydet på at russerne intensiverte utbyggingen av sin ubåt-kapasitet; kryssere med en betydelig slagkraft kom til. Dessuten startet en forsiktig re-fordeling av de sovjetiske sjøstridskrefter til fordel for Kola, og russerne øvde mer fremskutt i Norskehavet enn noen gang tidligere. Strategiske analytikere har i ettertid fremhevet at denne styrkeoppbygging fra midten av 50-årene for det første ikke fikk de dimensjoner som aktørene den gangen antok, og for det andre først og fremst tok sikte på å møte amerikanske hangarskip utstyrt med langtrevkende atomfly. Her er det imidlertid for tidlig å trekke entydige konklusjoner. I vår sammenheng er det vesentlige at styrkeoppbyggingen avfødte en uro i Vest for at russerne med dette ville kunne gjøre den atlantiske sjøbroen mer sårbar og minske sannsynligheten for at forsterkninger ville nå Norge i tide. Nord-Norge ville i så fall være særlig utsatt. Dette var viktige perspektiver bak Flåteplanen av 1960, som bl.a. styrket Norges ubåt-kapasitet og skaffet landet moderne fregatter.

Men hovedtrusselen var fortsatt knyttet til den strategiske luftkrigen. Dette ble understreket av den militære sjefsneimnda i tilknytning til det nye forsvarsprogrammet av 1958:

«Den militærtekniske utvikling har medført at de nordlige områder kan få særlig betydning i en strategisk luftkrig. Den antas

i det vesentlige å ville gå «over hodet» på Norge, men denne utvikling fører også med seg at norsk område kan bli utsatt for overraskelsesangrep uten noe varsel. For NATO er norsk område av strategisk betydning først og fremst for å sikre seg varsel om strategiske luftangrep og som et flånkeområde både for Atlanterhavet med vitale forsyningslinjer og for Sentral-Europa. Det regnes med at hovedfaren for Norge ligger i en invasjon med henblikk på hel eller delvis okkupasjon.»⁸⁾

Ved inngangen til 60-tallet ble tyngdepunktet i trusselanalysen endret; de nye signaler kom meget klart til uttrykk i Forsvarssjefens forslag til nytt forsvarsprogram for årene 1964-68. Forsvarssjefen fremholdt at supermaktenes evne til gjensidig utslettelse var en viktig avskrekkings-mekanisme overfor en større krig. Men dette økte på den annen side faren for lokale kriger, som i neste omgang kunne utløse en masseødeleggende storkrig. Mens konstellasjonene på sentral-fronten var relativt stabile og fastlåste, forelå ikke den samme regionale likevekt på flankene. Forsvarssjefen konkluderte derfor med at «lokale aksjoner mot utsatte grenseområder representerer de mest sannsynlige angrepsformer i vår del av verden under den nåværende strategiske situasjon.» Større vekt burde derfor legges på forsvaret av Nord-Norge, særlig Finnmark.⁹⁾ Og det skjedde fra inngangen til 60-tallet, både ved at det stående beredskap i landsdelen ble styrket og ved at styrker sørfra ble øremerket og øvd for innsats i Nord-Norge.

Hovedmønstret i trussel-bedømmingen frem til midten av 60-årene var derfor entydig knyttet til faren for begrensede sovjetiske fremstøt, særlig mot Finnmark. De sovjetiske sjøstridskrefter var ennå ikke trådt frem som den avgjørende faktor i trussel-analysene.

1970-årene: Den sovjetiske sjømilitære trussel

Fra slutten av 1960-årene ble man vitne til en ny dimensjon ved trusselen, nemlig Sovjets satsing på strategiske ubåter (SSBNs) og oppbyggingen av en betydelig overflatekapasitet, begge forlagt til Kola.

De umiddelbare norske reaksjoner var preget av forsiktighet. En av de første offisielle advarsler kom fra forsvarsminister Otto Grieg

Tidemand under stortingsdebatten om Norges fortsatte medlemskap i NATO i juni 1968. De russiske landstridskrefter hadde demonstrert sin effektivitet og fremfor alt sin resolute vilje noen dager tidligere, da en styrke på i underkant av en divisjons størrelse rykket frem mot den norsk-sovjetiske grense. Men her fantes på samme tid et nytt og mer strukturelt problem. Med henvisning til den betydelige konsentrasjon av sovjetiske styrker av alle slag i Norges umiddelbare nabolag uttalte han:

«Innenfor et relativt begrenset område på Kola er det i de senere år bygd ut et maritimt hovedbaseområde. Av Sovjets fire flåter er ishavsflyten den største og mest slagkraftige, og den har i den senere tid gjennomgått en rivende utvikling og består i dag av flere hundre fartøyer. Av sovjetmarinens ubåter er hovedparten basert på Kola, og størsteparten av deres atomubåter befinner seg der. I de senere år har Sovjetunionens styrker bedret sin stridsevne vesentlig, blant annet gjennom større mobilitet, ved økning av de enkelte enheters ildkraft og ved effektivisering av våpensystemene.»

Ut fra dette trakk forsvarsministeren følgende konklusjoner:

«La meg presisere at de sovjetstyrkene jeg har omtalt, i hovedsak må ses i globalt perspektiv. De henger direkte sammen med balanseforholdet mellom supermaktene. Vi må imidlertid basere oss på at de også har evnen i seg til å nyttes på en måte som gir oss årsaker til bekymring fordi denne veldige militære makt befinner seg i vår umiddelbare nærhet.»¹⁰⁾

Vi skal ikke her gjøre noe forsøk på å etterspore utviklingen av Sovjetflåten i nord i detalj fra midten av 1960-årene og heller ikke foreta noen omfattende analyse av hvordan disse nye utviklingstrekk ble antatt å ville innvirke på Norges situasjon. Men det er et allment trekk ved reaksjonsmønstret at det tok tid før den norske politiske ledelse tok fatt i problemet for alvor, trass i alarmerende signaler fra etterretningsstaben. Det var nok flere grunner til det - en av dem var forbundet med trussel-bedømmingen: Den sovjetiske styrkeoppbygging i nord måtte sees i sammenheng med det globale supermaktskappløpet. Ifølge denne tese, som trer frem hos forsvarsministeren i 1968, og som senere fikk en nærmest liturgisk status,

var den sovjetiske styrkeprofil lite egnet for mer lokale angrep mot norsk område; det faktum at det sovjetiske marine-infanteri gjenoppsto i 1964 rokket ikke ved det rådende hovedperspektivet. På midten av 1970-tallet var det bred enighet i det norske miljø om at Sovjets konvensjonelle styrkeoppbygging på sjøsiden og forbedringen av luftkapasiteten i nord hadde som sin viktigste oppgave å avskjære NATOs kommunikasjonslinjer i Atlanteren. Først på 80-tallet har debatten dreid mer i retning av den tese at Sovjetmarinens primær-oppgave er å beskytte de strategiske ubåter eller «bastionene» i nord.

Men det dominerende trussel-perspektiv i 70-årene var utfordringen mot den atlantiske pulsåren. Det nye trusselbildet ble på dramatisk måte demonstrert ved en rekke store sovjetiske marineøvelser i Nordsjøen, Norskehavet og i Nordatlanteren. Det startet med SEVER i 1968; det fortsette med OKEAN i 1970 og i 1975. Man kunne ane et mønster, hvis fremste karakteristika var faren for at Østersjø- og Nordflåten ble mobilisert i en knipetang-operasjon. Dette sådde tvil om det ville være mulig å føre inn sjøverts forsterkninger til Norge. Også norsk område kom direkte i søkelyset. Den russiske amfibiekapasitet var nødvendigvis tiltenkt lokale oppgaver; russisk kontroll over norske flyplasser ville også i vesentlig grad bedre deres utgangsposisjoner.

Sommeren 1985 ble dette mønstret igjen bekreftet ved den sovjetiske marineøvelsen SUMMEREKX. Ifølge militære analyser var dette den største sovjetiske marineøvelse noensinne i Nordatlanteren. Forsvarets Overkommando konkluderte med at øvelsen tydelig demonstrerte at de sovjetiske sjømilitære forsvarslinjer har blitt flyttet lenger sørover i Norskehavet; man la vekt på at de russiske sjøstridskrefter var blitt forsterket med nye og mer slagkraftige fartøyer og våpensystemer; de viste større tillit til sine evner til å gjennomføre slike operasjoner. FO antok at hensikten med øvelsen var å teste de sovjetiske krigsplaner i en åpningsfase av en konflikt med NATO, med det dobbelte siktemål å forberede en offensiv operasjon inn i Atlanterhavet og et forsvar av Kola-komplekset og de strategiske ubåter.¹¹⁾ Men sjefen for E-staben rettet samtidig oppmerksomheten mot at strategiske ubåter og bombeflyet Backfire ikke deltok i øvelsen. Det kunne sees som et politisk signal fra Sovjet om at de ønsket å bevare lavspenningen i nord.¹²⁾ Andre fokuserte på landgangsoperasjonen som fant sted mot slutten av øvelsen; denne kunne tolkes som en klar advarsel rettet mot Norge.¹³⁾

Følgene for Norge

Den sovjetiske sjømilitære styrkeoppbyggingen voldte økende bekymringer hos norske forsvarsplanleggere fra slutten av 60-årene; Norges stilling var blitt mer utsatt. Skulle russerne makte å etablere en rimelig grad av sjøherredømme helt ned til Grønland-Island-Storbritannia gapet (GIUK), ville Alliansen stå overfor store problemer ved forsøk på å bringe sjøverts forsterkninger til Norge. Det ville også svekke mulighetene for å understøtte Nord-Norge med nasjonale styrker sørfra.¹⁴⁾ Regjeringen understreket på denne bakgrunn nødvendigheten av et alliert militært nærvær i Norskehavet.¹⁵⁾

Forsvarskommisjonen av 1974, som avsluttet sitt arbeid i 1978, la til grunn to hovedscenarier for forsvarsplanleggingen: Et begrenset overraskelsesangrep rettet mot Nord-Norge og en bred invasjon av Norge som ledd i en større konflikt i Europa. I nord ble det antatt at fremstøtet ville ta form av et kombinert sjø- og luftangrep. For Sør-Norges del var hovedtrusselen knyttet til en sjøverts invasjon. Dette skulle tilsi at den største og umiddelbare fare særlig var rettet mot den nordlige landsdelen; her var det påkrevd å forsterke det nasjonale forsvaret.¹⁶⁾

Noe uventet unnlot Forsvarskommisjonen å ta opp trusselen mot den atlantiske pulsåren i sin fulle bredde; man hoppet også lett over det ledsagende behov for bistand fra vest. Disse problemstillinger ble på den annen side stilt i fokus da Regjeringen fremla sitt nye forsvarsprogram i mai 1979. Departementets trussel-analyse og forslag til tiltak danner fortsatt basis for norsk forsvarsplanlegging, selv om enkelte har slått til lyd for en økt vektlegging på Sør-Norge.¹⁷⁾ Lufttrusselen har trådt frem som den mest umiddelbare, selv om russerne ifølge norske bedømminger ikke vil være i stand til å gjennomføre en luftinvasjon mot Norge med tilstrekkelig tyngde; et slik bredt anlagt angrep forutsetter derfor at sjøstridskrefter settes inn. Men det samlede bildet antyder at russerne i dag vil være i stand til å gjennomføre et isolert og begrenset angrep over den norsk/sovjetisk grense mot de nordligste landsdeler uten at vi oppnår forberedelsestid av praktisk betydning. Sannsynligheten for et slikt fremstøt anses imidlertid liten på grunn av opptrappingsfaren. Et mer omfattende angrep antas derfor å måtte skje i sammenheng med en storkrig og med innsats av langt større styrker, noe som i sin tur skulle tilsi at man får varsler.¹⁸⁾

I løpet av 1980-årene har tre faktorer økt kompleksiteten ved trusselen. Sovjet har fortsatt moderniseringen av sine styrker over en bred kam. De demonstrative krenkelser av svensk, men også av norsk sjøterritorium har avfødt et behov for å skjerpe overvåkingen og kontrollen over de norske sjøfarvann. Oppkomsten av sovjetiske mini-ubåter og av spesialtrente Spetznaz-styrker som kan rette tidlige forkjøpsslag mot strategiske punkter, har ytterligere komplisert trussel-bildet.¹⁹⁾

Parallelt med dette er forsvaret blitt tillagt nye oppgaver i samband med overvåkingen av norsk suverenitet i nord. Dette gjenspeiler Norges mer aktive politikk på Svalbard. Selv om Forsvarets rolle her er begrenset på grunn av Svalbard-traktatens bestemmelse om øygruppens demilitariserte status, har Norge på den annen side avvist sovjetiske protester mot besøk av norske marinefartøyer og militære transportfly på Svalbard. En langt større byrde er knyttet til overvåkingen av de sterkt utvidede norske sjøområder. Etableringen av en økonomisk sone i 1977 medførte at Norge ble forpliktet til å utøve kontroll over et enormt område. Kystvakten er blitt det sentrale redskap for å oppfylle denne oppgaven; den er hovedsakelig finansiert over forsvarsbudsjettet. I tillegg kommer forpliktelsene knyttet til den raskt voksende olje- og gassvirksomhet, som fra en beskjeden begynnelse i 1969 har vokst til å gjøre Norge til en viktig leverandør av olje og gass til det europeiske markedet. Hvis denne aktiviteten også skyves nordover og inn i Barentshavet, vil det kunne få betydelige følger for Norges fremtidige forhold til Sovjet, uten at man i dag kan spesifisere implikasjonene og mulige handlingsvalg.

Reaksjonene på den sovjetiske styrkeoppbyggingen

Hva har Norge gjort for å møte den nye sjømilitære trussel i nord? To sammenvevde reaksjonsformer har avtegnet seg: For det første tiltak for å styrke Norges egen forsvarsevne; for det andre nye anstrengelser for å binde vestmaktene tettere til forsvaret av Norge.

I. Norske forsvarstiltak

Den sovjetiske styrkeoppbyggingen på Kola har avfødt et behov for å styrke varslings- og kontrollsystemene i nord, både når det gjelder stasjonære installasjoner og maritime overvåkningsfly. Orion P-3B ble innpasset i det norske forsvaret i 1969; fem av disse vil bli skiftet ut med fire P-3C, med forbedret overvåkningskapasitet. Denne kapasitet er også blitt styrket som følge av NATOs nye E-3A-styrke (NAEW eller AWACS). Norge deltar aktivt i denne virksomheten, med Ørlandet som en «forward operating location».

70-årene ble dominert av forsvarets påtrengende behov for å styrke luftforsvaret. Anskaffelsen av F-16 ble gitt topp-prioritet når det gjaldt materiellanskaffelser; fire skvadroner er i dag oppsatt med denne flytypen. Med de økonomiske uttellingene til 6 NOAH batterier (Norwegian Adapted Hawk) (og muligens ytterligere 6 på Østlandet) vil det være begrenset rom for modernisering av materiellet i hæren og sjøforsvaret. Men nå står disse forsvarsgrener for tur. Trolig vil 7 av dagens 13 brigader bli oppdatert for å oppnå større ildkraft, mobilitet og panserbeskyttelse. Marinen vil få 6 nye ULA-klasse undervannsbåter, som leveres i 1989-92; kystartilleriet styrkes i de mest utsatte områder. Anti-invasjonsrollen står fortsatt i brennpunktet, og moderniseringen tar sikte på å beskytte sentrale innfallsårer og tvinge en angriper til å velge mindre gunstige angrepssteder - hvor det norske sjøforsvaret i sin tur kan konsentrere sine mobile forsvarsressurser. Også F-16 vil kunne bidra i samband med denne invasionsrollen når de blir utrustet med de nye Penguin MK III sjømålsraketter.

Sjøforsvarets vekt på anti-invasjonsrollen har medført at mindre oppmerksomhet er blitt viet sikringen av leden langs kysten nordover. Gjennom mesteparten av etterkrigstiden er denne lave prioritet blitt rettfærdiggjort ved arbeidsdelingen innen NATO. Men i lys av den sovjetiske styrkeoppbyggingen er det åpenbart at de britiske og amerikanske mariner ikke kan løse denne oppgaven i tide. Fra slutten av 70-årene har man derfor vært vitne til en betydelig bekymring knyttet til mulighetene for å holde leden åpen i tilfelle krig. Det ble også klart at den amerikanske marineinfanteri-brigaden (MAB), som nå forhåndslagrer en del av det tunge utstyret i Trøndelag, vil trenge norsk bistand for overføring til Nord-Norge. Denne utvikling har medført at planene om å bygge ned eskorte-kapasiteten er blitt reversert. Fregattene, som ble bygd i midten av 1960-

tallet, har med dette fått sine liv ytterligere forlenget. Et moderniseringsprogram for 6 eksisterende KOBHEN-klasse ubåter er godt i gang; disse vil da være operative inntil de kan avløses av ytterligere 6 nye ubåter rundt år 2000. Nye mineryddingsfartøyer er høyt prioritert. Behovet for å holde denne pulsåren åpen har også avfødt en ny interesse for bruken av deler av handelsflåten i slike roller, bl.a. RO/RO (roll on/roll off) og container-skipene. Den årlige øvelsen FLOTEXs har også i økende grad tatt sikte på å øve forsterkninger til den nordlige landsdelen.

Bevilgningene til det norske Forsvaret har vært betydelige i 80-årene sammenliknet med de aller fleste land i den vestlige verden. Likevel, oppgavene synes formidable, hvilket fremgår av «Forsvarsstudien 1985», fremlagt av Forsvarssjefen. For å realisere hva han omtaler som «et adekvat nasjonalt forsvar innen rammen av allianseforsvaret» vil det i årene fremover kreves betydelige påplussinger til Forsvaret. Med dagens politiske og økonomiske klima vil neppe det skje; Forsvarssjefens subsidiære forslag - en «tilpasset struktur» i tråd med dagens trend - synes mest realistisk. I så fall kan Norge i prinsippet bli tvunget til å foreta en mer dramatisk prioritering og konsentrasjon av ressursene til enkelte avgjørende operasjonsområder, eller en ytterligere integrasjon i NATOs fellesforsvar - et alternativ som kan avføde problemer vedrørende politisk og militær handlefrihet.

II. Allierte forsterkninger

Norges sikkerhet har i hele etterkrigstiden vært avhengig av bistand fra allierte eller vennligsinnede nasjoner. Siden 1949 har USA fremstått som den fremste garantist av Norges sikkerhet.

I de første etterkrigsårene var USAs strategiske interesser i nord først og fremst knyttet til den strategiske luftkrigen, uten at det avfødt konkrete behov for å bistå forsvaret av Norge. Situasjonen endret seg til det bedre etter utbruddet av Korea-krigen i 1950; betydelige ressurser tilfløt Norge via den amerikanske våpenhjelpen og i form av infrastrukturmidler; amerikanske jagerfly ble tildelt forsvaret av Norge. Amerikanerne sa seg også beredt til å fredstidsstasjonere en amerikansk «wing» i Norge, men det betinget en endring av norsk basepolitikk og tilbudet ble avslått.²⁰) Etableringen av NATOs nordkommando ved Oslo i 1951 var også et bidrag til

å binde vestmaktene tettere til forsvaret av nordflanken. Med en amerikaner som sjef på luftsiden sikret Norge seg også en «hook in the nose of the US Air Force.»

Men fortsatt var nordflanken primært av interesse i den strategiske krigføringen, hvilket ledet frem til SAC-avtalen knyttet til Sola og Gardermoen i 1952. Tidlig i 50-årene kom nordflanken for en kort periode også på tapetet gjennom den såkalte «kontinentalstrategien» som ble drevet frem av SACEUR, general Eisenhower: Nordflanken og særlig sjøregionen i sør kunne brukes som et mulig utgangspunkt for hangarskipbaserte flyangrep for å stanse eller forsinke en sovjetisk fremrykking i Sentral-Europa. Selv om denne strategien formelt ble vedtatt av Alliansen, viste det seg vanskelig å få gjennomslag for den, både på grunn av motstand i USA og Storbritannia og fordi Korea-krigen i denne perioden tærte hardt på de amerikanske ressurser. Fra midten av 50-årene fattet den amerikanske marinen ny interesse for nordområdene, men nå i samband med at også denne forsvarsgrenen skaffet seg en strategisk kjernefysisk kapasitet. Det skjedde først med hangarskipsbaserte fly, senere ved utplasseringen av Polaris. På grunn av flyenes og rakettenes korte rekkevidde i de første årene var de avhengige av å operere fremskutt i Norskehavet og Barentshavet.

Norsk område fremstod også gjennom 50-årene som et godt utgangspunkt for varsling og etterretning. De norske lytte- og peilestasjonene skaffet verdifull innsikt i ulike sovjetiske aktiviteter. U-2 opererte fra Bodø i slutten av 50-årene. Maritim overvåking i nord økte i takt med regionens sjøstrategiske betydning for begge supermakter. I 1955 ledet denne interessen frem til en avtale mellom Norge og USA, hvor amerikanske maritime rekognoseringsfly ble gitt tillatelse til å operere ut fra Andøya, Bardufoss og Bodø. Dette arrangementet ble forsterket i 1960 - en avtale som i sin tur er forgjengeren til INVICTUS-avtalen av 1971. Ved inngangen til 60-årene og i lys av den sovjetiske sjømilitære oppbyggingen bidrog også amerikanerne med ressurser til opprettelsen av et SOSUS-liknende lyttesystem ut fra Andøya.

Den amerikanske Draper-komiteen gav i 1959 et samlet inntrykk av Norges rolle i amerikansk strategi i slutten av 50-årene. Komiteen understreket Norges viktige posisjon på nordflanken; landet lå også sentralt plassert i den direkte luftlinjen mellom USA og Sovjet. Norges isfrie havner ville, hvis de kom på russiske hender, gi supermakten i øst utmerkede baseringsmuligheter for ubåter, og

dermed øke deres kapasitet på mellom 20 og 40 prosent, avhengig av om havner i Nord- eller Sør-Norge ble utnyttet.²¹⁾

Til tross for denne interessen avfødte Norges betydning i det storstrategiske bildet bare begrensede tiltak for å binde allierte forsterkningsstyrker tettere til forsvaret av Norge som sådant. Forsvaret av Europa hvilte på den kjernefysiske avskrekkingen, supplert med mulige, men uspesifiserte forsterkningsbidrag fra de strategiske reserver. Innen dette perspektiv var nordflanken i meget stor grad synonymt med Stredene ut fra Østersjøen. Sjefen for Nordkommandoen, general Sir Harold Pyman, fremholdt i 1962 at den grunnleggende strategien for området var ganske enkel: «For å trygge Nord-Norge må man ha sikker kontroll over Sør-Norge. For å sikre Sør-Norge må man ha et fast grep på utgangene fra Østersjøen. Og for å kunne holde utløpene fra Østersjøen, må man ha i sin hånd de danske øyer og Jylland. Og nøkkelen til Jylland er Schleswig-Holstein.»²²⁾

Interessen for å bistå Norge med forsterkninger økte i løpet av 60-årene. Det skyldtes gjennombruddet for «flexible response». Selv om NATO fortsatt primært var opptatt av Kontinentet, ble Alliansen mer opptatt av faren for begrensede fremstøt på de svakt beskyttede flankene. De direkte berørte stater måtte som før bære hovedbyrden for å møte denne utfordringen, men flanke-problematikken førte også til enkelte tiltak i Alliansens regi. «ACE Mobile Force» eller «brannkorpset» kom til i 1960.²³⁾ Under Kennedy-administrasjonen ble faren for lokale konflikter og behovet for avpassede svar enda sterkere understreket. Forsvarsminister Robert McNamara uttalte på NATOs forsvarsministermøte i Paris i mai 1965 at trusselen mot Vest-Europa hadde endret karakter. Han var nå mindre bekymret for et massivt sovjetisk angrep enn for bl.a. «pressure on the flanks.»²⁴⁾

Amerikanske studier antydte på dette tidspunkt at i tilfelle en større konflikt ville USA være nødt til å bidra med en divisjon og en «wing» til forsvaret av Norge. I tillegg kom betydningen av sikker kontroll i Norskehavet, og styrkedemonstrasjon eller støtte til landstriden fra hangarskip.²⁵⁾

Erkjennelsen av at det eksisterte et flanke-problem resulterte gjennom 60-årene i flere NATO-studier, der spørsmålet om bistand til flankene ble drøftet. Interessen rettet seg i de første årene mot sørflanken, men på NATOs rådsmøte i desember 1966 ble problemet tatt opp på et generelt grunnlag. Det resulterte i første omgang i

opprettelsen av SACLANTs «Stanavforlant», som et supplement på sjøsiden til SACEURs «brannkorps».²⁶⁾ Ved den formelle vedtaket av «flexible response» i 1967 ble flankespørsmålene satt inn i denne rammen. Dokumentet MC-48/3, som inngikk i innføringen av den nye strategien, understreket betydningen av forsterkninger til flankene. På Alliansens forsvarsministermøte i juni 1970 tok SACLANT opp situasjonen på Nordflanken, og tilkjennegav at tiltak for å forsterke NATOs maritime posisjon i Atlanterhavet var under vurdering. Seks måneder senere vedtok Alliansen studien AD-70, som igjen betonte betydningen av å forsterke flankene.²⁸⁾

Det er viktig å understreke at denne nyvakte bekymring for situasjonen på nordflanken gjennom 60-årene ikke primært var knyttet til den massive sovjetiske sjømilitære oppbygging i nord; den reaksjonen kom i hovedsak senere. Disse tidlige bekymringene var nært forbundet med «flexible response» og med frykten for at Sovjet kunne bli fristet til et begrenset angrep mot Nord-Norge. Det må også understrekes at bekymringene avfødte svært få håndfaste tiltak. Riktignok tilkom enkelte mindre forsterkningskomponenter, som ble skreddersydd for innsats på flankene. Øvelsesaktiviteten økte, symbolisert med SACLANTs «TEAMWORK» og SACEURs «EXPRESS»-øvelser. Men fortsatt ble vekten lagt på øvelser, vinter trening og på demonstrasjon av solidaritet innen Alliansen, uten at dette ble fulgt opp i form av spesifikke forsterkningsplaner og øremerkinger.²⁹⁾

Vendepunktet: 1970-årene

Mens den sovjetiske oppbyggingen i nord fra midten av 1960-tallet førte til uro i militære kretser i Norge, skulle det gå temmelig lang tid før USA og de øvrige allierte tok dette på ramme alvor. Den umiddelbare reaksjonen tok mer sikte på å omgå problemet ved gradvis å trekke forsvarslinjen ned mot GIUK-gapet.³⁰⁾ I 1982 ble det sogar reist tvil ved dette meget beskjedne ambisjonsnivået: en talsmann for SACLANT fremholdt at «it is now our belief that by 1986 there will be circumstances in which our strategy of forward defense at the choke points may not be possible».³¹⁾ Den atlantiske pulsåren ble forskjøvet sørover, vekk fra høytrussel-områdene.³²⁾ I 1983 erklærte admiral Watkins at det nå var nødvendig å konsentrere alle maritime styrker sør for GIUK-gapet for å kunne beskytte

sjøforbindelseslinjene (SLOCs). Hangarskip kunne ikke lenger sendes inn i Norskehavet og heller ikke benyttes for å støtte luft- og landstriden i nord.³³⁾

Men selv om lite ble gjort for å sikre en rimelig grad av vestlig sjøkontroll i Norskehavet, søkte man på den annen side å finne alternative løsninger for å forsterke Norge. Her valgte man den samme løsningen som for Kontinentet, nemlig ved å forhåndslagre deler av det tunge allierte utstyret og planlegge for å føre inn forsterkningene luftveien. Kanadierne tildelte en bataljon til forsvaret av nordflanken alt i midten av 60-årene. Denne forpliktelsen ble etter hvert utvidet, og i 1976 ble en hel brigade (CAST) øremerket for innsats i Norge. I 1979 ble det truffet en avtale om forhåndslagring av utstyr for britisk marineinfanteri.

Men fortsatt kom de viktigste bidragene fra USA. COB-avtalen (Co-located Operations Bases) av 1974 dekket i utgangspunktet bare sør-norske flyplasser; det indikerer at den tok sikte på å styrke luftforsvarsdekningen av Sør-Norge, Nord-Tyskland og Beltene. Etter hvert ble imidlertid avtalen utvidet til å dekke også andre deler av Norge - i august 1975 ble flyplasser i Nord-Norge inkludert, og i 1979 ble den komplettert med planer for forhåndslagring. COB-programmet omfatter i dag i alt 8 norske flyplasser.³⁴⁾

Et annet betydelig amerikansk bidrag er knyttet til 1981-avtalen for forhåndslagring av utstyr for en amerikansk marineinfanteribrigade.³⁵⁾ Planen hadde en lang unnnfangsestid; røttene til avtalen må søkes i uformelle drøftinger mellom amerikanske og norske offiserer og sivile eksperter tidlig i 70-årene. Etter hvert ble disse grupper trukket nærmere sentrum for beslutningsprosessene i de to land; uformelle kanaler til maktens korridorer ble åpnet. I 1976 førte disse innledende sonderinger til opprettelsen av den bilaterale studiegruppen. Den ble gitt i oppdrag å avklare behovet for forsterkninger til Norge. Analysearbeidet ledet i 1979 frem til enighet om forhåndslagring for de amerikanske marineinfanteristyrker. Stedsvalget var ikke definitivt fastlagt, selv om det var Nord-Norge man primært hadde i tankene. Dette ble imidlertid overprøvd av Arbeiderparti-regjeringen, og etter en del forsinkelser - som bidro til å forsure forholdet til amerikanerne - ble det truffet en beslutning om forhåndslagring av utstyret i Trøndelag.³⁶⁾

De fleste av disse forsterkningselementene inngår i dag i NATOs Forsterkningsplan (The Rapid Reinforcement Plan - RRP), etter at denne endelig ble konfirmert på NATOs forsvarsministermøte i

desember 1982. RRP har medført en bedre koordinering og en klare-prioritering av innsatsområder. Sett fra en norsk synsvinkel er situasjonen dermed markant forbedret: Planen avdekker generelt en betydelig interesse for nordflanken. Resultatet er blitt at sjefen for Nordkommandoen i dag kan påregne forsterkninger til Norge tilsvarende fire brigader og 14-16 skvadroner bestående av 200-300 fly.³⁷⁾

Men trass i denne klare forbedring av situasjonen finnes mørke skyer i horisonten. Ett forhold er at en del av disse forpliktelser kan gå tapt igjen; CAST-brigaden synes på vei ut. Et annet problem er knyttet til sjøkontroll i Norskehavet. Norge kan ikke overleve en krise av lengre varighet uten forholdsvis sikre og åpne sjøforbindelseslinjer vestover. Sovjetisk sjøkontroll i Norskehavet skaper derfor en trussel for Norge, som bare kan bli motvirket ved at våre allierte viser evne og vilje til å gå inn i Norskehavet tidlig i en krise eller krig. Spørsmålet koker i stor grad ned til om USA er beredt til å prioritere en slik oppgave. Trass i betydelige reduksjoner i antall skip og trass i omfattende forpliktelser annetsteds forsøkte den amerikanske marinen i 1970-årene å bevare en viss evne til å operere i Norskehavet, i hvert fall i en senere fase av et krigsforløp.³⁸⁾ I den grad dette medførte behov for støttepunkter på norsk område, var norske myndigheter beredt til å godta det. Dette var foranledningen til en justering i INVICTUS-avtalen i 1980, som innebærer at hangarskipbaserte fly kan operere fra en norsk flyplass i situasjoner hvor hangarskipene settes ut av spill.

Men disse planer løste ikke grunnproblemet; fortsatt var utsiktene små til å kunne operere i Norskehavet tidlig i en krise. Her øyner man vesentlige nye signaler først med Reagan-administrasjonen og med den nye Maritime Strategien, som følger opp Sea Plan 2000 av 1978. Grunntesen er at en krig mellom supermaktene kan bli langvarig; marinen gis samtidig en viktig rolle med sikte på å revitalisere tanken om den fremskutte strategi; nordflanken blir med det av største betydning. Med en planlagt styrke på 600 skip inklusive 15 hangarskip og 4 slagskip, samt våpensystemer som inkluderer kryssermissiler, gis den amerikanske marinen en forbedret evne til å realisere denne oppgaven.

Den nye Maritime Strategien og den nye interessen for Norskehavet i de senere år er også blitt demonstrert i fredstid og i samband med øvingsvirksomheten. Under øvelsen OCEAN SAFARI 85 deltok både britiske og amerikanske hangarskip. USS «America» seilte

tett oppunder Lofotveggen som ledd i utprøvingen av en ny taktikk for å kunne gi fartøyet maksimal beskyttelse mot fiendtlige luftangrep.

Norske myndigheter har hilst disse signaler velkomne; de er egnet til å fjerne noe av uroen for at Norskehavet kunne utvikle seg til et «mare sovieticum». Hyppigere allierte flåtebesøk i disse farvann er også viktig sett ut fra et krisehåndterings-synspunkt; man vil kunne unngå opptrapping som følge av en sterkt avvikende amerikansk atferd i en «grå sone»-konflikt.

Konklusjon

Det er ennå ikke mulig å si med noen sikkerhet hvorvidt Reagan-administrasjonens ambisiøse planer for marinen og den nye vektleggingen på nordflanken vil bli fulgt opp i årene fremover. Ett problem er knyttet til forsvarsbevilgninger i en tid hvor administrasjonen sliter med kolossale budsjettproblemer; et annet er forbundet med avveiningen mellom Atlanteren og Stillehavet i tiårene fremover; dernest vil et skifte av administrasjon ved neste korsvei lett føre til andre vektlegginger i forsvarspolitikken.

Norsk sikkerhetspolitikk har siden 1949 vært preget av en balansegang mellom avskrekking i samvirke med vestmaktene og beroligelse eller lavspenning. Det reflekterer landets geografiske plassering som en frontlinjestat. Det har vært en vanskelig balansegang. Store anstrengelser har vært gjort for å binde vestmaktene tettere til forsvaret av nordflanken; resultatene har til tider vært heller magre. Men Norge har samtidig, trass i den betydelige sovjetiske styrkeoppbyggingen i nord, søkt å bevare lavspenningen. Det skyldes en tro på at denne tilstand ikke bare er til Norges fordel, men også er i Alliansens interesse.

Sett ut fra et norsk synspunkt er det klart at de tiltak som alt er iverksatt gir landet en helt annen ryggdekning enn for et tiår tilbake. På den annen side påhviler det Norge et ansvar for å søke å medvirke til at denne allierte styrkeoppbyggingen mot Sovjets økte aktivitet i nord ikke i unødig grad utfordrer lavspenningen og det etter omstendighetene gode naboforholdet til supermakten i øst. Dette har gjennom alle etterkrigsår avfødt tiltak med sikte på å skjære vekk antatt utfordrende elementer i forsterkningspakkene. Det skjedde også i 70-årene. Norge besluttet å forhåndslagre for de

amerikanske marinestyrker i Trøndelag fremfor i Nord-Norge; de tyngre og mer langtrekkende A6E jagerflyene ble erstattet med de mer korttrekkende A4 Skyhawks. Norge sa i 1980 også nei til at bombeflyet F-111 benyttet Gardermoen for deler av sin øvingsvirksomhet, et standpunkt som er blitt fulgt opp senere. Og mens regjeringen og hovedtyngden av opinionen i hovedsak har hilst det økte amerikanske sjømilitære engasjement i Norskehavet velkommen, er det fra enkelte kretser - særlig på venstresiden - uttrykt uro for at det vil undergrave tesen om lavspenning i nord. At den nye sterke oppmerksomheten om nordområdene kan komme til å utfordre den tradisjonelle lavspenningen synes klart. Men at det ene og alene skyldes den Maritime Strategien synes å være en mildt sagt betydelig forenkling av sakskomplekset.

Noter

Denne artikkelen er en utvidet og revidert utgave av et kapittel i boken «The Soviet Naval Threat Against Western Europe», som utgis av U.S. Defence Intelligence Agency.

1. Public Record Office, London, Cab 17/59, Memorandum av Captain Ottley, Secretary to the Committee of Imperial Defence, 12.mai 1905.
2. National Archives, Washington D C. NSC 28.1, 3 September 1948: «The position of the United States with respect to Scandinavia».
3. Disse tanker er drøftet mer utførlig i O. Riste, «The Historical Determinants of Norwegian Foreign Policy», i J. J. Holst (red.), *Norwegian Foreign Policy in the 1980s* (Universitetsforlaget, Oslo 1985).
4. For en bred gjennomgang av den norske regjeringens politikk under krigen, se O.Riste, «London-regjeringa»: *Norge i krigsalliansen 1940-1945, I-II* (Det Norske Samlaget, Oslo 1973-1979). For en tidligere analyse, på engelsk, se N. M. Udgaard, *Great Power Politics and Norwegian Foreign Policy*, (Universitetsforlaget, Oslo 1973).
5. For en oppdatert historisk behandling, se O. Riste (ed.), *Western Security: The Formative Years. European and Atlantic Defence 1947-1953*. (Universitetsforlaget, Oslo, og Columbia University Press, New York, 1985).
6. Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946, Del I ss. 40-41. Oslo, oktober 1949.
7. Forsvarsdepartementet, dossier, «Forsvarskommisjonen 5.15: Utenrikspolitikk - Krigspolitikk», Forsvarsstaben, 13. februar 1947.
8. Stortingsproposisjon nr. 23, 1957, s. 5.
9. Stortingsmelding nr. 15, 1963-64, særlig ss. 13-16.
10. Stortingsforhandlinger, 1968, ss. 4429-4430. (13. juni 1968).
11. Aftenposten, 24. September 1985.
12. Aftenposten, 30. September 1985.
13. Nordlys, 25. juli 1985, intervju med kontreadmiral T. Rein.

14. Stortingsmelding nr. 31, 1972-73.
15. Stortingsmelding nr. 9, 1973-74, forsvarsprogrammet for perioden 1974-1978.
16. Forsvarskommisjonen av 1974 (NOU 1978:9), Oslo 1978. Se også R. Solstrand i *Norsk Militært Tidsskrift* nr. 3, 1985.
17. Stortingsmelding nr. 74 (1982-83).
18. FD-Informasjon nr. 1, 1983; Forsvarsminister Sjaastad i Oslo Militære Samfund 10. januar 1983; Forsvarsstudien 1985, ugradert versjon utgitt av Forsvarssjefen 1986.
19. Se for eksempel forsvarskomiteens innstilling til forsvarsprogrammet for 1984-1988: Innstilling S. nr. 230, 1982-83.
20. O. Riste, «Frå integritetstraktat til atompolitikk: Det stormaktsgaranterte Norge 1905-1983», *Forsvarsstudier III* (Oslo 1984) ss. 32-33.
21. Eisenhower Library, Draper Committee, box 18: US EUCOM RPT Book 1, Section «Norway». Considerations affecting MAP. 12. januar 1959.
22. Aftenposten, 12. januar 1962.
23. US Defence Department: Proposed policy directive for NSC consideration on: The Military and Related Aspects of Basic National Security Policy. I-18, 539:61.
24. Johnson Library. NSF, Agencies, DOD, vol.3: Remarks by Secretary McNamara at Defence Ministers' Meeting Paris, 31. mai 1965.
25. Nyttige oversikter over denne utvikling: J. L. Gaddis, *Strategies of Containment* (New York 1982); W.W. Kaufman, *Planning Conventional Forces, 1950-1980* (Washington D C 1982); og J. Record, *Revising US Military Strategy: Tailoring Means to Ends* (Washington D C 1984).
26. Johnson Library. NSF, International Meetings and Travel. NATO Ministerial Meeting, Paris desember 1966. Position paper, NATO Force Planning, NATO P-12, 9. desember 1966.
27. R. Tamnes, «NATOs og Norges reaksjon på Tsjekkoslovakia-krisen 1968», i *Forsvarsstudier 1982*, s. 125. (Oslo 1983).
28. Stortingsmelding nr. 65, 1970-71.
29. Se T. Huitfeldt, «Options and Constraints in the Planning of Reinforcements: A Norwegian Perspective», i (ed.s) J.J. Holst, K. Hunt, A.C. Sjaastad, *Deterrence and Defence in the North*, (Oslo 1985), s. 178.
30. Aftenposten 21. oktober 1983, intervju med kontreadmiral H.B. Ellingsen.
31. Kontreadmiral Paul H Speer, USN, i *Security in the North*, report from a seminar in Iceland in April 1982 on Security and Arms Control in the Northern European NATO Region (Oslo 1982) s. 9.
32. Se admiral Harry S. Train II i *Nord-Europa: Ausfalltor der Sowjetunion zu den Weltmeeren* (Deutsches Marine-Institut, 1985) s. 79.
33. Se Thomas Ries' artikler i *International Defence Review* nr. 7 og 12., 1984.
34. Se Fakta fra Forsvarsdepartementet, nr. 1783, desember 1983.
35. Se D.S. Zakheim's artikkel i *Cooperation and Conflict*, nr. 4, 1982.
36. Stortingsproposisjon nr. 61, 1980-81.
37. Se Fakta fra Forsvarsdepartementet, nr. 1883, desember 1983; Forsvarets opplysnings- og velfærdstjeneste (Danmark), NATO-forstærkninger til Danmark 1982, (FOV, København mai 1982); *Military Technology* nr. 11, 1984, s. 25.
38. Se bl.a. F.J. West, «Maritime Strategy and NATO Deterrence», *Naval War College Review*, september-oktober 1985.

English summary

The Soviet Naval Threat and Norway

This article presents a historical perspective of the Soviet threat to the northern flank, and also the answer of Norway and the western powers to this challenge. This «Russian danger» is by no means recent; even in the 17th century the Danish-Norwegian king sought to assert himself over Swedes and Russians who were eager to expand their territory in the north. Seen over a long period of time, it is Norway's exposed position on the east-west axis that has been predominant, not Norway's position as a vulnerable flank in a British-German conflict. Nevertheless, it was this latter threat that first and foremost materialized before 1945, and therefore most strongly influenced Norwegian thinking in terms of defence.

Regardless of the source of the threat, before Norway became a member of the North Atlantic Pact its security policy was surprisingly stable; the country sought a non-aligned or neutral course, combined with a reserve position or a tacit assumption that the British with their naval strength and in their own interests would see to it that Norway did not fall into the hands of another great power. This double calculation of security was wrecked in the German attack on Norway in 1940. This caused a reassessment based on close cooperation with the western powers in the war, and a programme for Atlantic cooperation after the war. The reserve position became explicit. This line of thinking was revitalised by NATO membership in 1949.

The article discusses different facets of the Russian threat during the NATO period. The dominating feature in the picture has been Norway's significance in the air strategic race between the super powers; this was pointed out in the Royal Defence Commission of 1946, which presented its report in 1949, and it was again emphasised by the military Chiefs of Staff Committee in 1957. But even in the early postwar years Norwegian authorities emphasised the country's importance in the protection of the Atlantic sea routes, although without convincing the allies that it called for a larger assignment of allied forces for the defence of Norway. This western interest in Norway in an air strategic perspective resulted in 1952 in an agreement in which the American Strategic Air Command secured the use of two Norwegian air fields for escort fighters and

as recovery bases. USA was also interested in facilities in Norway for early warning and intelligence.

The picture changed in the sixties: NATO's and USA's emphasis on «flexible response» resulted in a fear of local offensives against vulnerable areas, particularly on the flanks. The establishment of SACEUR's ACE Mobile Force and SACLANT's STANAVFORLANT was a result of this evaluation of the threat. A new factor appeared from the seventies: while the northern flank's significance diminished, as seen from an air strategic viewpoint, the naval dimension was strongly accentuated. This resulted in a new allied interest in attaining naval control of the Norwegian Sea and in supporting Norway; this is clearly expressed in the American navy's «Maritime Strategy».

The article also discusses Norway's own defence in the postwar years, and follows this process on to the eighties. It maintains that in spite of considerable grants of funds to Norwegian defence in the eighties, in the light of the increasing threat in the north, one is confronted with considerable challenges. Two fundamental solutions are outlined: Norway must either concentrate its defence in high priority areas, or try to make its allies commit themselves to a more effective defence of Norway. Great problems related to military and political freedom of action are involved in the latter alternative; it may also be extremely difficult to persuade the allies to increase their defence of Norway.

The article deals with Norway's efforts to secure allied rear cover in the postwar years. For Norway, as for most of the other west European countries, the American monopoly of nuclear weapons and later its nuclear superiority emerged as the most important deterrent to Soviet aggression. The greatest significance of the North Atlantic Treaty for Norway was, as the Minister of Defence Jens Chr. Hauge stated in 1949, that it removed the danger of an isolated attack against Norway. But at the same time Norway persisted in trying to attain a more concrete allied rear cover for the defence of Norway. However the article points out that the results have generally speaking been poor in the postwar years. The air strategic significance of the northern flank resulted in extremely limited requirements in the assigning of larger allied reinforcement forces for the defence of Norway. Moreover the alliance was solidly focused on central Europe - at the expense of the flanks. The picture seems to have been more positive, seen from a Norwegian viewpoint,

only for shorter periods in the postwar years: early in the fifties in connection with the general build-up of forces and with SACEUR, general Eisenhower's wish to use aircraft carriers deployed on the flanks to strengthen the air defence of central Europe; early in the sixties in connection with «flexible response» and then again from the end of the seventies and particularly with USA's «Maritime Strategy».

Nord-Norge i stormaktspolitikken 1941-1945

Eit geostrategisk langtidsperspektiv

Emnet for denne artikkelen.¹⁾ er Nord-Norges plass i stormaktspolitikken frå 1941 til 1945. Vi kunne nesten likså godt ha brukt som overskrift «Norge i stormaktspolitikken under den andre verdskrigen». Forklaringa er enkel: Norsk utanriks- og tryggingsspolitikk under krigen vart i stendig aukande omfang eit spørsmål om Nord-Norges stilling. Og det heng igjen saman med at omsynet til Sovjetunionen for alvor gjorde sitt inntog i norsk utanrikspolitikk i 1942.

Russlands eller Sovjetunionens posisjon som ein hovudfaktor for Norges og for så vidt Skandinavias plass i stormaktspolitikken var sjølvsagt av langt eldre dato. I ein geostrategisk samanheng er aksen Moskva-London-Washington det permanente element i Norges situasjon i stormaktspolitikken. I forhold til denne aksen blir Norges plassering som bufferstat på aksen Berlin-London ikkje stort meir enn ein episode, i historisk perspektiv. Men det var denne sekundære aksen som skapte kriser, først i form av ein overhengande trussel under den første verdskrigen, og så, i 1940, i form av tysk invasjon og okkupasjon. Den trussel som låg i Norges plassering på aust-vestaksen var av ein annan og meir latent karakter. Den kunne nok gi seg utslag i kortvarige perioder av auka spenning — kring 1905, og i 1930-åra — men denne spenninga hadde før 1940 aldri nått den grenseverdi som kunne gitt aust-vestaksen status som hovudkoordinat for Norges tryggingsspolitiske kurs. Og sjølv om den hadde passert denne terskelen, så ville den sovjetiske trussel neppe ha ført til kursending. For Norge hadde i realiteten berre eitt mogleg tryggingsspolitisk svar på eventuelle storpolitiske utfordringar, anten presset kom sørfrå eller austfrå. Dette svar hadde ein synleg dimensjon, den nøytralistiske, bygt på forventninga om ei stilleiande stormaktsforståing om å la Skandinavia forbli eit freda reservat.

Men bak denne låg ein usynleg dimensjon — ei tilleggforsikring med tanke på storm og uver: overtvinga om at Storbritannia i eigen interesse ville sjå til at Norges territorium ikkje kom under andre stormakters kontroll.²⁾

Den tyske invasjonen i Norge i april 1940 representerte eit fullstendig samanbrot for begge desse to komponentane i den norske tryggingpolitiske formel. Frå 9.april var Norge de facto alliert og krigførande på Storbritannias side; frå 10. juni også som reell deltakar i storkrigen. Attreisinga av eit fritt og uavhengig Norge kravde at regjering og utefront satsa alle sine ressursar på den store alliansen mot Tyskland. Men ein politikk bygt på fullverdig samarbeid i ein krigsallianse gav inga oppskrift for ein meir framtidretta tryggingpolitikk - ein politikk som kunne ivareta to klare «lærdomar frå 9.april»: For det første, at Norge ikkje var ei storstrategisk utmark, men eit potensielt brennpunkt; og for det andre, at alliert assistanse til forsvaret av norsk territorium ikkje kunne improviserast på kort varsel. Den norske London-regjeringens svar på desse «lærdomane» vart innfelt i «Atlantehavspolitikken»: eit tryggingpolitisk langtidsprogram med sikte på å skape eit gjensidig forpliktande atlantisk tryggingssystem med amerikansk ryggekkning.³⁾

Hovudmotivet for dette dristige storpolitiske initiativet var å bygge vern mot eit framtidig gjenoppstått, aggressivt Tyskland. Men på spørsmål frå den britiske utanriksminister om Atlantehavspolitikken forhold til Sovjetunionen, i desember 1941, svarta utanriksminister Trygve Lie at behovet for trygging mot ein eventuell russisk trussel også hadde sin plass blant motiva.

1942: Atlantehavspolitik og brubygging

Innanfor den ramma som er skissert ovanfor er det vi må søkje konturane av Nord-Norges situasjon i stormaktspolitikken under krigen. Sovjetunionens inntog som alliert og krigførande stormakt frå juni 1941 reiste mange spørsmål som berre tida kunne gi svar på. Kva ville dei sovjetiske krigsmåla vere? Kva rolle ville Sovjetunionen spele i framtidig internasjonal politikk? Kva territoriale krav ville Stalin stille med tanke på framtidige tryggleiksbehov?

Dette siste spørsmålet hadde også adresse til Norge. I så måte var dei første svarsignala klart positive: Under den britiske utan-

riksminister Edens samtalar med Stalin i julehelga 1941 indikerte Stalin ingen krav om norsk territorium. Tvert om forsikra han om at Sovjet ikkje ville ha innvendingar mot ein britisk-vesteuropeisk allianse kombinert med britiske basar på norsk område, vel å merke dersom vestmaktene godkjende Sovjets tryggingsskrav i Aust-Europa.⁴⁾

Med dette signalet som bakgrunn kunne den norske regjeringa i mai 1942 slutføre utforminga av sin Atlanterhavspolitik. Eit formelt regjeringsdokument med overskrifta «Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk» fastslo som det første mål for etterkrigstida at det burde opprettast eit forpliktande system av regionale forsvarsavtalar for det nordatlantiske området.⁵⁾ Regjeringa såg no ingen motsetningar mellom dette målet og den andre målsettinga som det vart lagt vekt på: omsynet til eit godt forhold til Sovjetunionen. Det er vel verd å merke seg, i lys av seinare tiders forsøk på å framstille andre nordiske land som pionerar og læremeistrar for utbygginga av eit godt granneforhold til Sovjet, at Norges brubygging overfor Sovjet har sitt startpunkt sommaren 1942 - fleire år før ein tilsvarande realisme fekk gjennomslag hos andre nordiske land. I regjeringas «Hovedlinjer...» var Nord-Norges stilling utgangspunktet for ønsket om ei tilnærming til Sovjet. Dei mest relevante setningane hadde denne ordlyden: «Nord-Norge har under denne krig vært utgangspunktet for det tyske angrepet mot Sovjetsamveldet... Hvis det skulle oppstå et fiendtlig forhold mellom Sovjetsamveldet og vestmaktene, ville Nord-Norges stilling bli langt mer komplisert. Norge vil derfor gjøre alt hva det står i dets makt for å hindre at det oppstår noen slik konflikt...»⁶⁾

Programmatisk vart Norges tryggingsspolitiske målsetting samanfatta i dette sitatet frå regjeringsorganet «Norsk Tidend» sommaren 1942: «Vi ser som vårt foreløpige målbindende og forpliktende militæravtaler om forsvaret av det nordlige Atlanterhav. Vi ser det også som et viktig mål å være bindeleddet og broen for et tillitsfullt samarbeid mellom Sovjetunionen og Atlanterhavsmaktene.»⁷⁾

Politikken inneheldt med andre ord både «avskrekking» og «reassurans».

Indirekte signal og langsiktige programerklæringar kunne likevel ikkje med eitt slag fjerne forestillinga om ein latent sovjetisk trussel. Og denne latente uro skulle få ny næring i året som følgde. Kryptiske utsegner frå sovjetiske diplomatar om Sovjets interesser i Atlanterhavet gjorde sitt.⁸⁾ Og President Roosevelts flygeidé om

frihamner i Nord-Norge, for transittrafikk til og frå Sovjetunionen, skapte krise i den norske utanriksleiinga våren 1943. Utanriksminister Lie, som fekk denne ideen kasta i fanget under ein elles lite oppsiktsvekkande samtale med Presidenten i Det kvite huset, frykta i første omgang at Roosevelt her gjorde seg til talsmann for tankar som Molotov hadde utvikla for han.⁹⁾

Mistankane svinga likevel snart i retning av polske eksilpolitikarar, som viste ein påfallande iver etter å spreie rykte om sovjetisk interesse for isfrie hamner i Nord-Norge. Krisen vart derfor kortvarig. Men det gamle ordtaket «ingen røyk utan eld» vil alltid ha ein spesiell relevans for tolkinga av det gåtefulle Russlands politikk. Ein kaldgufs hang nok derfor igjen då utsiktene til sovjetisk innmarsj i Finnmark tok til å melde seg med full kraft, ved årsskiftet 1943-1944.

Den norske regjeringa uro overfor ei sovjetisk «frigjering» av Nord-Norge-ordet frigjering kan her settast med eller utan hermeteikn - denne uroa hadde ein spesiell bakgrunn som kort må skisserast. Problemet den norske regjeringa då stod framfor, var dette: I tillit til at Norge først og fremst var eit britisk operasjonsområde - slik det hadde vore under heile krigen - hadde norske styresmakter i London forhandla med den britiske regjering om ein avtale som skulle regulere forholdet mellom allierte militære og norske militære og sivile styresmakter under frigjeringsoperasjonane.¹⁰⁾

Intensjonen var at denne avtaleteksten deretter skulle godkjennast av dei to andre allierte stormaktene gjennom den såkalla Europakommisjonen. Hausten 1943 syntet det seg at USA ikkje kunne akseptere ein slik framgangsmåte - av årsaker som ikkje hadde noko med frigjeringa av Norge å gjere.

Den norske regjeringa hadde såleis gode grunnar til å vere både utålmodig og uroleg då årsskiftet var passert utan at frigjeringsavtalanane var i orden. Eit halvt år hadde no gått med til diplomatiske manøvrar kring ein avtaletekst som i seg sjølv var lite omstridd. Og i mellomtida hadde situasjonen ved frontane endra seg på ein måte som gav grunn til å tru at 1944 kunne bli det siste krigsåret. Det hasta derfor med å få avtaleverket i orden.

Uroa i den norske regjeringa over den stendige utsettinga av frigjeringsavtalen hadde også ein nordisk bakgrunn. Der kom stendig fleire teikn på at Finland leita etter utveggar til å få slutt på sin krig mot Sovjetunionen. Det kunne tyde på at Finland var i ferd med å forsone seg med dei venta sovjetiske vilkåra for ein våpenstill-

stand. I februar vart dei sovjetpiske krava gjort kjende for dei allierte.¹¹⁾

Det viktigaste av dei, sett frå norsk synsstad var at Petsamo - den finske kilen mellom Sovjet og Norge i nord - måtte avståast til russarane. For Norge innebar dette at vi ville få Sovjetunionen som næraste granne aust for Finnmark. Når så den tid kom at den raude armeen fekk kasta tyskarane ut av dette området og teke kontroll over grenselandet, ville russiske styrkar ha det best tenkelege utgangspunktet for å forfølge tyskarane inn på norsk jord. Etter å ha levt i sikker overtyding om at frigjeringskrigen av Norge ville bli ein britisk eller britisk-amerikansk operasjon, måtte altså den norske regjeringa no rekne med at dei første frigjeringskorpset på norsk jord kunne bli avdelingar frå Sovjetarmeen.

Ein slik situasjon måtte nødvendigvis gi opphav til både uvisse og uro. Kva slag frigjering ville dette i så fall bli? Ville Sovjetunionen respektere norsk suverenitet og samarbeide med norske styresmakter? Ville dei rette seg etter eit utkast til frigjeringsavtale som dei ikkje hadde fått vere med på å utforme? Kor langt inn i Norge ville dei russiske styrkane gå? Og kor lenge ville dei bli der? Ville makthavarane i Kreml sjå dette som sin sjanse til å sikre seg nokre fleire isfrie hamner, slik mange mistenkte dei for, å ha planar om? Spørsmåla var mange, og svara var usikre.

Så lenge som frigjeringsavtalen sat i klemme mellom dei tre stormaktene var det to ting den norske regjeringa kunne gjere på eigen hand overfor Sovjetunionen. Det eine var å prøve, med små midlar, å syne ein klar vilje til samarbeid med russarane. Det kunne i det minste skape ein god «atmosfære» dei to regjeringane imellom. Samstundes galdt det på ein varsam måte å prøve å finne ut kva planar og mål Sovjetunionen kunne ha i nordområda på kort og langt sikt. Dette var oppgåver som stilte krav til takt og diplomati, og Trygve Lie og den norske utanrikstenesta gjekk straks til verket.

Første runde i denne norske «sjarmoffensiven» gjekk av stabelen 8.mars 1944. Trygve Lie hadde då invitert ambassadør Lebedev til ein samtale for å snakke om dei norske politistyrkane som var under utdanning i Sverige. Spørsmålet hans var om Sovjetunionen kunne vere interessert i ei innsetting av desse styrkane på Murmanskfronten under russisk kommando, for å kjempe saman med den raude armeen mot tyskarane! Denne tanken var faktisk på førehand blitt drøfta på norsk side, men Overkommandoen hadde som rimeleg kan vere stempla den som lite realistisk. Når Trygve Lie

likevel la ideen fram for russarane, utan å ta omsyn til dei fagmilitære innvendingane, så syner det at han først og fremst var ute etter politisk gevinst. At utspelet var vellykka syner svaret frå Moskva, som kom etter berre fem dagar: Idéen var glimrande; dei norske styrkane skulle få dei beste vilkår den raude armeen kunne by på og det nyaste materiell som fanst; styrken kunne gjerne vere på fleire bataljonar eller ein heil divisjon. Saka var no «politisk i orden... intet skapte bedre forhold mellom to nasjoner enn at man som våpenbrødre bekjempet den felles fiende.»¹²⁾

Stort lenger kom ikkje denne spesielle saka. Men den samarbeidsviljen som Norge dermed hadde demonstrert, og den positive russiske reaksjonen, skapte ei god stemning som kanskje kunne kome godt med i framtidige drøftingar om frigjeringsoperasjonar i Nord-Norge. Eit anna lite bidrag i same lei var eit norsk tilbod om ein handelsavtale om norske leveransar av fosfat til det sovjetiske landbruket etter krigen. Med dette som bakgrunn kunne den norske utanriksleiinga lettare ta til å sondere terrenget for å finne ut kva planar russarane hadde i nord. Men dei skulle snart oppdage, om dei ikkje visste det frå før, at få ting er vanskelegare enn å få sovjetiske styresmakter til å avsløre sine framtidsplanar: Dei ventar i regelen til motparten har lagt sine kort på bordet, og handlar deretter utan å gi sine eigne mål til kjenne. Nettopp dette skulle bli den norske regjeringa sin hovudverk i det neste halvåret.

Frigjeringsavtale med USSR: Ein invitasjon til russisk innmarsj?

I mellomtida stod spørsmålet om frigjeringsavtalen i stampe. Og Arne Ordning, Trygve Lies politiske rådgivar, hadde no introdusert eit alternativ til det å vente på at dei tre stormaktene skulle bli einige seg imellom: Ordninga syn var at Norge burde sikte mot å få ein eigen frigjeringsavtale med Sovjetunionen.¹³⁾

Det var ein dristig tanke, og den skulle kome til å dominere den tryggingspolitiske dagsorden for den norske Londonregjeringa i eit par månader framover. Der fanst gode argument både for og imot eit tilbod til Sovjet om ein slik avtale. Og vektlegginga av det eine eller det andre argumentet var avhengig av om ein meinte at russara-

ne utan avtale ville eller ikkje ville avbryte sin offensiv mot tyskarane når dei nådde den norske riksgrensa.

Den britiske regjeringa hevda at der var ei forståing mellom stormaktene om at Norge var eit britisk-amerikansk operasjonsområde, og at russarane derfor ikkje ville ta sjansen på å rykke inn på norsk jord utan eit klarsignal vestfrå i ei eller annan form. Ein frigjeringsavtale ville gi dei eit slikt klarsignal, forma nærmast som ein invitasjon til å sende den raude armeen inn på norsk område, med vide fullmakter til å gjennomføre militære operasjonar. Opphaldet i Norge ville heller ikkje vere klart tidsavgrensa, og ville kunne vare inntil Stalin sjølv fann det for godt å la norske styresmakter overta. Dette var fullmakter som i britiske hender ikkje gav grunn til uro, fordi britiske planar og ønskemål var velkjende, og fordi norske sambandsoffiserar forlenge hadde etablert eit nært samarbeid med dei britiske stabane. Men dei same fullmaktene kunne bli farlege i hendene på ein framand alliert med ein høgt utvikla evne til å avvise alle spørsmål eller klagemål med å vise til at dei måtte avvente instruksar frå Moskva.

På den andre sida: Britane var ikkje i stand til å dokumentere sin påstand om ei stormaktsforståing om Norge som vestalliert operasjonsområde. Russarane kunne også gi gode militære grunnar for at det var nødvendig for dei å forfølge dei tyske styrkane eit stykke inn på norsk territorium. Riksgrensa kunne ikkje tene som naturleg frontline. I det minste måtte russarane ta kontroll over Sør-Varanger med Kirkenes, for dermed å hindre Wehrmacht frå å bruke denne viktige basen som utgangspunkt for nye åtak over land eller gjennom lufta mot Petsamo og Murmansk.¹⁴) Om russarane såleis i alle fall kunne ventast å rykke inn i Sør-Varanger, ville ein innmarsj etter avtale vere betre enn ein innmarsj som ikkje var avtaleregulert. Dessutan: Dersom den raude armeen jaga tyskarane på flukt på Ishavsfronten, ut av Petsamo og inn over norskegrensa, korleis ville då Moskva reagere dersom den norske regjeringa kravde stans ved norskegrensa fordi vi hadde gjort avtale om at berre britiske soldatar skulle delta i frigjeringa av Norge? Skulle den norske regjeringa svare at vi heller ville ha tyske enn russiske styrkar i landet?

I sin samtale med ambassadør Lebedev 8.mars streifa utanriksminister Lie omsider inn på sjølv hovudspørsmålet. Ordvalet hans var gjennomtenkt, og viser at kondisjonalis som grammatikalsk form har sin store verdi: «Hvis», sa Lie, «Hvis det var så at Sovjet-Samveldet skulle være med på å befri Norge fra den tyske okkupa-

sjon, måtte vi få meddelelse om dette, og vi ville i tilfelle også ønske en lignende avtale med russerne som den vi nå hadde forhandlet med britene og amerikanerne om.» Det var ein god prøveballong, men Lebedev let seg ikkje lure, truleg visste han heller ingen ting om Moskvas planar. Etter Lies referat, der Lebedevs svar har fått ein ironisk undertone som neppe var tilsikta frå ambassadørens side gjekk svaret ut på at «de hadde så meget å befri annet steds at han ikke trodde russerne kunne sende noen hjelp til Norges befrielse.»¹⁵) Svaret fortalde i røynda ingen ting. Lie synest likevel å ha oppfatta det som eit teikn på at russarane ikkje kunne avsjå styrkar til ein operasjon inn på norsk område. Og i så fall ville det jo vere risikofritt å slutte avtale med dei. I realiteten hadde ambassadør Lebedev tidlegare under samtalen avslørt ein viktig grunn til at russarane på si side gjerne ville ha ein frigjeringsavtale, og kanskje også ville ta den i bruk: Dei mistenksame russarane hadde undra seg over at nordmennene hadde slikt hastverk med å få godkjent avtalane med Storbritannia og USA. Ambassadøren ville også vite om det ikkje var slik at desse avtalane opna for eit langsiktig nærvere av britiske og amerikanske styrkar på norsk jord? Mistanken gjekk tydelegvis i retning av ei norsk-britisk-amerikansk samansverjing om å halde russarane borte og å legge grunnlaget for ein framtidig front mot Sovjet. Trygve Lie gjorde sitt beste for å forklare samanhengen. Norge hadde hastverk fordi Tysklands motstandskraft kunne bryte saman på kort varsel, og då galdt det å vere førebudd. Og alle gamle tankar om alliert militærstyre i Norge var forlengst lagt til side: Etter ein kort overgangsperiode ville norske statsmakter ha den fulle kontroll.

Sovjetiske mistankar om eit vestalliert komplott mot russarane i Norge kunne vere ein ekstra grunn til å innby Moskva til å bli med i avtaleverket om frigjeringa. Men framleis rådde mange ifrå, ikkje minst den britiske regjeringa. I tillegg til tidlegare argument viste britane til at ein avtale med Sovjet ville gi Moskva rett til å føre kontroll med og blande seg inn i alle tenkelege spørsmål vedrørende Norge i overgangsfasen frå krig til fred, og den overgangsfasen kunne bli lang. Britane åtvara dessutan om dei verknader ein slik avtale kunne få for det nordiske samarbeidet framover: Både Finland og Sverige såg på Sovjet som arvefienden, og kunne ikkje ventast å sette særleg pris på å bli innringa av Sovjetunionen på den eine sida og eit sovjetvennleg Norge på den andre.¹⁶) Det var også klart at Norge, ved å slutte avtale med Sovjet, på sett og vis ville ha

valt side mellom aust og vest i alliansesamanheng: Både Nederland og Belgia hadde frigjeringsavtaler med Vestmaktene åleine. Berre Tsjekkoslovakia førte forhandlingar også med Sovjetunionen.

Til alt dette hadde den norske regjeringa eitt tungtvegande motargument: Nemleg dei vestlege alliertes manglande vilje til å planlegge og stille styrkar til rådvelde for frigjeringsoperasjonar i Norge. Norge hadde i det lengste rekna med at britane, eventuelt med amerikansk hjelp, ville bygge opp ein tilstrekkeleg beredskap med sikte på ei rask og mest mogleg smertefri avvikling av den tyske okkupasjonen. Men hittil syntest dei å mangle både vilje og evne til å forstå omfanget av dei problem som ville oppstå dersom tyskarane anten evakuerte Norge og etterlet landet som eit ingenmannsland, eller sette i verk omfattande øydelegging og nådelause tiltak mot all motstandsaktivitet. Så lenge dette var situasjonen, kunne ikkje den norske regjeringa avskjere seg frå den eventuelle hjelpa ho kunne få hos sin austlege stormaktsallierte, jamvel om der knytte seg ein viss risiko til ei slik hjelp. På dette grunnlaget var det at den norske regjeringa 25.april 1944 kom med offisielt tilbod til Sovjetunionen om å slutte ein frigjeringsavtale med Norge for det tilfellet at Sovjet kunne kome til å ta del i frigjeringa av norsk territorium. Eit positivt svar kom frå Moskva åtte dagar seinare. Avtale-«forhandlingane» tok berre ti dagar, og gjekk ut på at den norske regjeringa la fram eit utkast som stort sett var ei omsetting til russisk av den norsk-britiske avtaleteksten. Moskva hadde ingen innvendingar på noko punkt. Dermed kunne den norske regjeringa 16.mai 1944 høgtideleg underteikne frigjeringsavtalar med alle dei tre allierte stormaktene, og med same innhald.

Det var eit dristig initiativ den norske London-regjeringa tok ved å stille Sovjetunionen likt med Vestmaktene i spørsmålet om frigjeringa av Norge. På britisk side var der ein god del irritasjon å spore, spesielt etter at Trygve Lie varsla om at avtalen med russarane gjorde det dobbelt nødvendig å førebu større britiske styrkar til frigjeringa av Nord-Norge. Reaksjonane i Moskva var derimot nesten påfallande velvillige. Ambassadør Andvord var i Kreml same dag som avtalen vart underteikna, og vart motteken av viseutariksminister Dekanosov, som var full av lovord for den norske regjeringa: «Deres regjering», sa Dekanosov, «er nok mer aktiv og energisk til å søke samarbeid med oss enn andre regjeringer. Nu har vi tre utmerkede nye ting: denne avtale, planen om norske troppe-til Nord-Russland, og Deres handelsavtale om fosfat.»¹⁷⁾

16.mai 1944 kunne tilsynelatande trygt innskrivast i norsk utanrikspolitikks historie som ein merkedag i utviklinga av eit godt norsk-sovjetiske forhold. Men der knytte seg unekteleg stor spenning til den vidare utviklinga.

Norge i verdskrigens bakevje

Frigjeringsavtalen som vart underteikna 16.mai 1944 var ein såkalla rammeavtale: ein avtale som skisserte hovudretningslinene for ansvarsfordelinga i rettslege og administrative spørsmål under overgangen frå krig til fred. Den måtte derfor supplerast med ei rekkje spesialavtalar som meir utførleg skulle regulere alle moglege praktiske saker som kunne dukke opp. Slike spørsmål måtte ordnast i god tid, slik at den norske forsvarsleiinga kunne kome i gang med førebuingane. 15.juni leverte derfor Utanriksdepartementet ein offisiell note til den sovjetiske ambassadøren med oppmoding om forhandlingar om denne saka.

Svaret frå Moskva skulle la vente på seg. I mellomtida var der mange andre spørsmål vedrørande frigjeringa av Nord-Norge der britar og amerikanarar måtte kome inn i bildet, helst i eit tremakts-samarbeid med russarane. Dersom sovjetiske styrkar gjekk inn i Finnmark, måtte norske soldatar følgje med. Og fordi Sverige av omsyn til sin nøytrale status neppe ville tillate dei norske polititroppane å dra rett frå Sverige inn i kamp mot tyskarane, kunne det bli nødvendig å sende ein norsk styrke frå Storbritannia. Transporten av ein slik styrke, og av utstyr og etterforsyningar, måtte avtalast med dei vestallierte, som så igjen måtte samordne transport- og forsyningsansvaret med russarane. Eit grunnleggande vilkår for at ei slik samordning kunne kome i stand var at britar, amerikanarar og russarar utveksla informasjon om sine respektive planar for Nord-Norge. I motsett fall var der stor risiko for kollisjonar mellom aust og vest. Men det kunne også hende at Nord-Norge ville falle mellom to stolar, på den måten at britane gav opp å få russarane til å avsløre sine planar og i staden heldt seg borte frå Nord-Norge for å unngå komplikasjonar i forholdet til Sovjet. I dette usikre farvatnet var det at London-regjeringa sommaren 1944 freista å navigere.

Parallelt med forsøka på å kome på talefot med russarane, sette den norske regjeringa i februar 1944 i verk ein veritabel presskam-

panje under konferansar med allierte militære og sivile styresmakter på alle plan. Presset nådde sitt klimaks i eit møte mellom Forsvarssjefen og Eisenhower der general Hansteen skildra dei vanskar folket i Nord-Norge ville møte dersom landsdelen vart liggande som eit ingenmannsland, rasert av tyskarane. Drøftingane med Eisenhowers stab og med general Thorne, den allierte sjefen for frigjeringsoperasjonar i Norge, førte til at Forsvarets Overkommando i lag med Forsyningsdepartementet laga ein plan om å sende størsteparten av dei norske styrkane i Storbritannia til Finnmark med mat og forsyningar til sivilfolket og materiell til gjenoppbygginga. I verste fall, dersom ekspedisjonen måtte vente å kome i kamp mot tyskarane, måtte planen forsterkast med britiske og amerikanske hæravdelingar. Planen vart framsend til SHAEF, den allierte overkommandoen, 15. mars¹⁸⁾

Svaret, datert 4.mai, var velvillig, men heilt uforpliktande. Planarbeidet var verdifullt og ville vere til god hjelp dersom operasjonen skulle bli sett i verk. Men om, når eller korleis ekspedisjonen kunne gjennomførast vart det ikkje sagt noko om. Mellom linene vart det klart at alle andre prosjekt no låg på is i påvente av vestmaktens store kraftkonsentrasjon: OVERLORD-invasjonen i Nord-Frankrike.

Invasjonen i Normandie i juni 1944 kom til å understreke at Norge var eit krigsstrategisk utmarksområde. Krigen skulle no avgjerast på det europeiske kontinentet, og den kraftsamlinga dette kravde løyvde ingen ting til operasjonar i fjernare område som ikkje kunne bidra direkte til Tysklands militære nederlag. Operasjonar med klart politiske mål, som til dømes å sikre ei velordna avvikling av det tyske herredømet i Norge, kom i andre rekkje. Ein konsekvens av dette var at den norske regjeringa måtte prøve å skape ein eigen norsk beredskap for frigjeringa. Men det var lite den norske utefronten kunne gjere på eigen hand, av to grunnar: For det første hadde den norske krigsmakta i Storbritannia måtta satse på oppbygging av luft- og marinestyrkar, fordi desse var minst mannskapskrevande, og fordi det var i lufta og til sjøs at Norge best kunne yte ein direkte innsats i alliert krigføring. Men ein reokkupasjon av Norge kravde først og fremst landmilitære styrkar. Dertil kom at dei vel femti krigsskipa i den norske marinen, og dei tre norske flyskvadronane i flyvåpna, ikkje var oppsette med eigne forsynings- og stabselement for uavhengige operasjonar.

Mot slutten av juni kom der omsider teikn på at den allierte plan-

legginga tok til å interessere seg for å gjere noko med dei situasjonar som kunne oppstå i Nord-Norge. General Thorne hadde no fått direktiv om å planlegge med sikte på å sende ein alliert ekspedisjonsstyrke til Norge dersom dei tyske styrkane skulle sette i verk ei evakuering. Ei førebels skisse tok sikte på innsetting av styrkar i Kirkenes, i Tromsø og i Trondheim. Men fordi styrkane måtte bli små, hadde overkommandoen sett strenge vilkår for landsettinga: Først måtte tyskarane vere heilt ute av Finnmark og på god veg ut av resten av Nord-Norge. Det galdt å unngå at ein så liten styrke kom i kamp med større tyske avdelingar, det kunne berre ende i katastrofe etter som der ikkje fanst forsterkingar å sende nordover.

Mangelen på troppestyrkar kom såleis til å bli den store bøygen for alle norske freistnader på å få dei vestallierte til å bygge opp ein rimeleg beredskap mot ei farleg utvikling i Norge. Det trengst likevel ei tilleggsforklaring. Sjølv sagt ville felttoget på Kontinentet i og for seg kunne avsjå ein av sine bortimot hundre divisjonar i ein periode. Det som ikkje kunne skaffast, var styrkar med eit visst minimum av trening og utstyr for operasjonar i norsk lende og klima, ein styrke som dessutan var slik oppsett og utstyrt at den kunne operere sjølvstendig, utan støtte frå det høgt spesialiserte maskineriet som Eisenhowers armekorps og armear førte med seg. Sjølv ein mindre hærstyrke ville trenge forsyningsliner tilbake til heimebasen i Storbritannia, ein lang og farefull overfart med risiko for store tap både av menneskeliv og materiell. Og dersom styrken skulle ha fly- og marinestøtte, måtte dei ha med seg i nødvendige mengder alle dei tusen ting som trongst til ein flystasjon og ein flåtebase.

Sovjetunionen, vår nye granne, ville kunne operere i Finnmark utan slike problem. Og dersom stormakta i aust hadde vore ein «normal» alliert, ville Sovjet utan større vanskar kunne yte det som måtte til av samarbeid og støtte for at norske avdelingar kunne ta seg av operasjonane i felten. Men Sovjetunionen var ein framand koloss som i militær samanheng var å rekne som ein annan klode, eit innestengt og utilnærmeleg system som dei vestlege landa aldri heilt har funne ut av. Når den norske krigsleiinga sommaren 1944 likevel knytte voner til at eit militært samarbeid kunne kome istand der nord, så låg der nok i det eit sterkt element av det så velkjende halmstrået. Og sjølv det vart tynnare etter kvart som sommarvekene gjekk utan teikn til at russarane ville så mykje som drøfte dei militære og praktiske problem som måtte løysast før eventuelle fellesoperasjonar i Nord-Norge.

Frigjeringa av Finnmark

For å gjere ei lang historie kort kan vi berre konstatere at det langvarige norske presset på dei allierte stormaktene, både i aust og vest, om samarbeid og planlegging for frigjeringa av Nord-Norge, gav små resultat. Vestmaktene hadde planar, men ingen styrkar å avsjå til området. Sovjetunionen hadde styrkane, men nekta å avsløre sine planar. Idag veit vi at Sovjetunionens generalstab iallfall frå 26. september 1944, sannsynlegvis lenge før det, hadde programmert ein innmarsj på norsk område i SørVaranger.¹⁹⁾ Men først 18.oktober fekk Norges ambassadør i Moskva vite frå Molotov at det «kan bli aktuelt for oss i aller nærmeste fremtid å forfølge tyskerne inn i Norge...»²⁰⁾

Ambassadør Andvords samtale med Molotov 18.oktober utløyste som ein kunne vente hektisk aktivitet både hos norske styresmakter og hos dei allierte. Detaljane i dette må vi her la ligge, og nøye oss med å skissere nokre hovudpunkt i den norske innsatsen i nord. Det var tidleg klart at den norske innsatsen måtte bli eit todelt problem. Ved sida av å etablere eit militært nærvere, motivert først og fremst av tryggingspolitiske omsyn, måtte den norske regjeringa av humanitære og innanrikspolitiske omsyn prøve å skaffe mest mogleg forsyningar til sivilfolket i området. Omfanget av denne siste oppgåva var ikkje klart før ein seint på hausten tok til å ane dimensjonane i den «brende jords taktikk» som tyskarane gjennomførte. Men sjølve problemet var ikkje nytt, og var fleire gonger blitt vurdert av norske styresmakter. Desse vurderingane hadde gitt eit forvarsel om store vanskar som dels knytte seg til avstandar, klima og arbeidsforhold, og dels til Nord-Norges og Finnmarks spesielle posisjon i ein «grå sone» mellom vestalliert og sovjetisk operasjonsområde. Som eit eksempel på dei problem dette siste momentet skapte, kan nemnast at den allierte krigsleiinga, i eit allment direktiv til Eisenhower om forsyningar til sivile under frigjeringsoperasjonar, hadde gjort det klart at ansvaret hans ikkje omfatta område der sovjetiske styrkar kunne kome til å operere.²¹⁾ Formålet var sjølv sagt å unngå kollisjonar med storpolitiske følgjer. Dette skapte store vanskar for forsyningane til Finnmark i den første, akutte fasen.

Svært mange av dei vanskane som det norske bidraget til frigjeringa av Finnmark møtte, har likevel si forklaring i tekniske, administrative, klimatiske eller geografiske forhold av meir permanent

karakter, multiplisert med alle dei komplikasjonar som ein krigssituasjon medfører. Spesielt for det raserte Finnmark var at heile samfunnsmaskineriet måtte byggast opp att så å seie frå grunnen, av ei norsk regjering som hadde sin operasjonsbasis i eit framandt land 3 000 kilometer borte, og som disponerte eit minimum av det administrative apparatet som normalt ville ha stått til disposisjon.

Vesentlege føresetnader for ein tilfredsstillande norsk innsats under slike tilhøve var for det første ein rimeleg tidsfrist for førebuingane. I staden fekk regjeringa den sovjetiske innmarsjen presentert på dagen, som eit slags *fait accompli*. Ikkje desto mindre makta den norske regjeringa å organisere ein militær og sivil innsats som etter eit par månaders oppbygging synte seg tilstrekkeleg til å hindre både hungersnaud og tap av menneskeliv, og som dessutan gav rimeleg tryggleik for norske suverenitetsomsyn.²²⁾ Iallfall har krigshistoria ingen eksempel på «brent jord» som ikkje kravde offer og påkjenningar av langt større dimensjonar. Ein annan føresetnad som måtte oppfyllest var eit relativt friksjonsfritt samarbeid med og mellom dei allierte stormaktene. Heller ikkje denne føresetnaden var til stades hausten 1944, og dette fører oss tilbake til stormaktspolitikken.

Ein stormaktspolitisk «gråsone»

Dei storpolitiske rammevilkåra for frigjeringa av Nord-Norge i det siste krigsåret kan kanskje best samanfattast under overskrifta «Norge i storkrigens bakevje». Frigjeringa av Norge måtte primært bli ein politisk motivert operasjon. I militær samanheng var Norge ei blindgate for felttoget mot Tyskland. Ein analyse av den politiske konteksten kan ta utgangspunkt i at både Sovjetunionen og vestmaktene, med inspirasjon i ein gjensidig mistillit, ønskte å halde Norge utanfor motpartens strategiske kontrollsfære. For Norge var ingen krav stilte og ingen konsesjonar gitt med tanke på langsiktig militær eller politisk kontroll. To vegar stod dermed i prinsippet opne: Norge kunne blitt mål for eit intenst kappløp om stormaktsposisjonar i nord. Men det ville ha medført ein kollisjonsrisiko som verken aust eller vest var innstilt på å ta i denne verdskrigens avgjerande fase. Det den norske regjeringa opplevde i november 1944, gjennom Molotovs krav om deling av suvereniteten over Svalbard²³⁾, må

nærmast karakteriserast som eit fjernt ekko av eit slikt kapplauv om posisjonar - eller kanskje heller som ein prøveballong som hadde fått falle til jorda dersom ikkje Trygve Lie hadde gitt seg til å forhandle om den.

Alternativet til eit slikt kapplauv var at begge sider heldt seg på avstand frå Nord-Norge, men samtidig på vakt. Det er dette mønstret som stig fram når vi i ettertid ser det heile i perspektiv. Konturane av mottoet: ingen stormaktsdominans og ingen storpolitiske komplikasjonar i Nord-Norge, avteiknar seg tidleg i 1944.

På vestalliert side gir britane tidleg ei klar åtvaring til den norske regjeringa mot å gjere noko som kan tolkast som ein invitasjon til russisk innmarsj, samtidig med at deira eigne planar avslører ein klar motvilje mot å engasjere seg militært i landsdelen. Det britiske resonnementet må ha vore omlag dette: Vi trur ikkje at russarane har langsiktige planar i konflikt med norske suverenitetsinteresser i Nord-Norge. Men dersom vi på vår side syner interesse for å engasjere oss militært i området, kan russarane finne det nødvendig å etablere eit bruhovud for å kunne vakte over utviklinga. Altså bør vi halde oss på avstand; behandle området ut frå strengt militære kriteria og gå ut frå at russarane gjer det same.

På russisk side kan vi merke oss den sterkt positive mottakinga for tanken om norske styrkars deltaking på Murmanskfronten, og for forslaget om ein separat norsk-sovjetisk frigjeringsavtale. Det er naturleg å tolke dette som eit ønske om eit Norge som kunne bli mindre fastbunde til dei vestlege stormaktene og som derfor kunne føre ein «alliansefri» politikk i forhold til Sovjetunionen, på bilateral basis.

Også for tida etter den russiske innmarsjen i Sør-Varanger ser vi utslag av det same mønstret. På vestalliert side møter den norske regjeringa eit stendig krav om uttrykkeleg sovjetisk samtykke til alt materiell og alle forsyningar av vestalliert opphav som skulle sendast til Nord-Norge. Situasjonen er då i ferd med å stabilisere seg: Vestmaktene held seg unna; nordmennene er i ferd med å fylle tomromet etter den tyske retretten; og russarane ser ut til å nøye seg med å halde ein liten enklave i Sør-Varanger som eit slags gissel for ei tilfredsstillande utvikling. Frå sovjetisk side kjem der i denne perioden signal som tyder på at dei gjerne ser eit større innslag av norske styrkar i Finnmark. Samtidig blir det gitt klare forsikringar om at Norges austgrense ville bli den same mot Sovjetunionen som før mot Finland.²⁴⁾

Mistankane lever nok vidare, på begge sider. Det viser fleire episoder også etter krigen slutt i Europa. Men ønsket om eit stormaktsfritt Nord-Norge viste seg som det sterkaste, og tona ut i den påfallande parallelliteten i den allierte avmarsjen frå Nord-Norge: 25. september 1945 kl. 2055 marsjerte den siste russiske soldaten ut frå norsk jord ved Storskog. To dagar seinare forlet den britiske områdesjefen Tromsø. Maktspølet om Nord-Norge var over for denne gongen.

Noter

1. Artikkelen byggjer på eit foredragsmanuskript for det tredje nordiske symposiet om Nord-Skandinavia historie og kultur i Rovaniemi, juni 1986.)
2. For ei oversikt over hovudlinene i norsk tryggingpolitikk sjå O. Riste: «Frå integritetstraktat til atompolitikk: Det stormaktsgaranterte Norge 1905-1983», i R. Tamnes (red.): *Forsvarsstudier III: Årbok for Forsvarshistorisk forsvarssenter 1982-1984* (Oslo 1984).
3. Den mest utførlege framstillinga av «Atlantehavspolitikken» kan finnast i O. Riste, *London-regjeringa: Norge i krigsalliansen 1940-1945*, (heretter sitert som *London-regjeringa*) bd.1 (Oslo 1973) s. 74-95 og bd. 2 (Oslo 1979), del 3.
4. Edens referat av samtalanene er i Public Record Office, London, CAB 66/20, WP (42) 8, 5.1.1942.
5. Dokumentet er trykt *in extenso* i Utenriksdepartementet, *Norges forhold til Sverige under krigen 1940-1945* bd.III s.158-163.
6. Ibid., loc.cit.
7. Ibid. s.165, der artikkelen er gjengitt frå *Norsk Tidend* 15.7.1942.
8. Sjå *Londonregjeringa* bd.2 s. 286-287.
9. Den mest utførlege framstillinga av frihamnsepisoden er O.Riste, «An Idea and a Myth: Roosevelt's Free Ports Scheme for North Norway», i *Americana Norvegica* (Oslo 1973) s.379-397.
10. Om desse forhandlingane sjå *Londonregjeringa* bd.2 s.115-135.)
11. Om det diplomatiske spølet om Finland våren 1944 sjå f eks T.Polvinen, «The Great Powers and Finland 1941-1944», og O.Vehvilainen, «Finland's withdrawal from the Second World War», begge i *Revue Internationale d'Histoire Militaire* Nr. 62, 1985.)
12. Referat av samtalen i Forsvarsdepartementets Engelsksarkiv, nr 1207, kopi av UD j.nr.5614/44,13.3.1944.
13. Universitetsbiblioteket, Oslo. Ordings dagbok 23.1.1944.
14. Kfr. Y.Rapoport, *Soviet Operations in North Norway in 1944-1945: Plans and Motives*. (Utrykt M.A.avhandling, Hebrew University of Jerusalem, 1978.) S.38, 44-45.
15. Forsvarsdepartementets Engelsksarkiv, 1207, kopi av UD j.nr. 5226/44, 8.3.1944.
16. Utenriksdepartementets arkiv, 25.1/2, j.nr.4277/44. Lies samtale med Anthony Eden 25.2.1944.
17. Forsvarsdepartementets Engelsksarkiv, 1207, kopi av brev frå ambassadør Andvord til Trygve Lie 24.6.1944.

18. Riksarkivet, Hærens Overkommandos Londonarkiv, kassett SH II. Alternativ A i planen hadde ein militær komponent som omfatta den norske brigaden i Skottland og 7 mindre krigsfartøy. Under alternativ B ville der i tillegg kome ein britisk brigade, ein amerikansk bataljon, 6 større og 12 mindre krigsfartøy frå den norske marinen, og to norske flyskvadronar.
19. Kfr. Rapoport, op.cit., kap.V, med referansar til russisk-språkleg kjelde-materiale som synest å stadfeste analysen og konklusjonane i London-regjeringa bd.2 s.192-193.
20. Teksten til Molotovs erklæring til ambassadør Andvord er gjengitt i London-regjeringa bd.2 s.192.) Då hadde sovjetiske tropper alt tidlegare på dagen sett fot på norsk jord.
21. Kfr. London-regjeringa bd.2 s.205. Direktivet frå Combined Chiefs of Staff er gjengitt i utdrag i H.Coles & A.Weinberg, Civil Affairs: Soldiers become Governors (Washington D C 1964) s.153.
22. Kfr. f.eks. utgreinga frå Forsyningsdepartementet i Den norske regjeringens virksomhet under krigen fra 9.april 1940 til 22.juni 1945: Departementenes meldinger. (Oslo 1948). Del II. Ein grundig studie av forholda i området i oktober-november 1944 er W.Fosnes, Evakueringen av Finnmark og Nord-Troms høsten 1944: Planlegging og gjennomføring. (Utrykt hovudoppgåve i historie, Universitetet i Oslo, 1974.) Dei militære operasjonane i Finnmark er utførleg framstilte i H.Sandvik, Frigjøringen av Finnmark 1944-1945 (Oslo 1975).
23. Om Svalbardsaka 1944-1945 sjå London-regjeringa bd.2 s.315-340 og 411-420. Ein interessant analyse av Svalbardsaka i eit meir omfattande aust-vest perspektiv er K.E.Eriksen, «Storbritannia og baseproblematikken i Norden 1945-1947», i (red.) O.Riste, Forsvarsstudier: Årbok for Forsvarshistorisk forskningscenter 1981 (Oslo 1982).
24. Såleis kom den sovjetiske representanten i Finland, Minister Orlov, i mars 1945 med forslag til ambassadør Andvord om at det straks burde nedsettast ein norsksovjetrussisk grensekommisjon. «Jeg tror særlig», sa Orlov i følge Andvords referat, «at det vil være av betydning som en motvekt mot den tyske propaganda at en norsksovjetrussisk kommisjon allerede nå fastslår offisielt at det er den gamle grensen mellom de to landene som skal gjelde.» (Forsvarets Overkommandos Engl. arkiv H.L10g,UD j.nr.8888%45, 29.3.1945.)

English summary

Northern Norway in Great Power Politics 1941-1945

During the Second World War, the security policy of Norway became increasingly concerned with the position of Northern Norway. This was due to the growing importance of the East-West axis - or the Moscow-London-Washington axis - for Norway's situation in a geostrategic perspective. This axis is in fact the central determinant for Norwegian security in a long term historical perspective, but its latent character meant that it had up to 1941 been overshadowed by the short term but more acute threats inherent in Norway's position as a buffer state on the Berlin-London axis.

When the Norwegian Government in exile towards the end of 1940 undertook a reappraisal of Norway's security policy, the fear of a resurgent aggressive Germany was the dominant concern. But the outcome the so called «Atlantic policy» whose aim was to create a postwar defence and security scheme for the countries bordering on the North Atlantic might also serve to protect Norway from future Soviet threats. In a cabinet paper from 1942 on «Main Principles of Norwegian Foreign Policy» the Government looked towards a combination of a policy of deterrence, as embodied in the Atlantic security scheme, with a policy of reassurance towards the Soviet Union. The reassurance element lay in a formal recognition that the position of Northern Norway was of potential importance to Soviet defence concerns. The security of Northern Norway was therefore closely linked with the state of general East-West relations.

Latent fears about Soviet designs on Northern Norway surfaced at the end of 1943, with the prospect that Soviet troops might enter Northern Norwegian territory during their campaign to drive the Germans out of the Murmansk-Petsamo area. Norway had then negotiated a draft agreement with the British on jurisdictional and administrative issues arising from the presence of allied liberation troops on Norwegian territory. After much soul-searching the Government decided to offer to conclude a similar agreement with the Soviet Union, despite a warning from the British that this constituted an invitation for Russian troops to enter Norway.

A major reason for concluding such an agreement with the Sovi-

et Union was the inability or unwillingness of the British to prepare for a campaign to liberate Norway. The Norwegian Government feared that the 300 000 strong German forces in Norway might carry out «scorched earth» tactics in a final act of desperation. This western lack of concern was due to Norway's peripheral position as a blind alley for the final assault on Germany. With particular regard to Northern Norway, however, there was also concern that an intervention by British or American forces in the area might be seen as a threat by the Soviets, with consequent dangers of a «collision» between Soviet and Western troops. On the Soviet side, their refusal to reveal or coordinate with the western allies their operational plans in the North suggests a strong desire to keep western troops away from Northern Norway. This attitude was confirmed when the Soviet Union, after their troops entered Norwegian territory in the North in the middle of October 1944, expressed a desire for Norwegian forces to be interposed between their own forces and the withdrawing German troops.

Seen in perspective, both the Soviet Union and the Western Great Powers appear to have observed a tacit assumption that Northern Norway should remain a «grey buffer zone» between East and West in the concluding stages of the Second World War. This «hands off» policy safeguarded Norwegian sovereignty over the area. The losers were the inhabitants of the northern counties, since that same policy hampered Norwegian efforts to provide relief to civilians whose sufferings from the Germans' thorough «scorched earth» measures were compounded by the harsh Arctic climate.

Integration and Screening

The Two Faces of Norwegian Alliance Policy, 1945 - 1986

Introduction

Ever since Norway broke away from Sweden and became an independent state in 1905 her security policy has been characterised by her situation as a small state, with few possibilities of influencing or dictating the behaviour of participants in the surrounding environment. On the other hand up to 1940 Norwegian policy was based on the assumption of not being in a strategically exposed position, and that she could therefore live in isolation. It was based on the supposition that all the great powers regarded it as being to their advantage to keep Norway out of wars; if it came to a new showdown we could rely on the British fleet to shield us.

At the same time there existed a strong element of isolationism - a morally determined desire to keep at a distance from «some of the European warrior states», sentiments nurtured by several centuries of being governed from Copenhagen and Stockholm. On the basis of this interplay between systemic and domestic variables Norway elected a non-aligned or neutral course.

However, the small state role of geographical remoteness from great power politics is unstable; there is, therefore, always a tendency to lean one way or the other. Norway did this too. The fundamental, underlying thesis was that if things went wrong we would receive military assistance from the West. There was a Norwegian assumption of the existence of an implicit British guarantee.¹⁾

The German attack on Norway 9 April 1940 demonstrated that this presupposition was not fulfilled, and it gave rise to an adjustment of direction during the war based on a temporary wartime alliance with the Western powers, but also an ambitious programme for the post-war period, namely the Atlantic policy involving an alliance between the states situated around the North Atlantic.

Norwegian self-interest in such an arrangement was based on two pillars: first of all, that we were in an exposed position, secondly that we would not only require assistance in a future war but that this would have to be prepared in time of peace. This meant that the isolationism hypothesis in security policy was abandoned.²⁾

However, it was not until the Cold War and the danger of a new war in 1948 that it became essential to engage the Western powers in an explicit policy of deterrence: Norway attempted to inject life into her wartime policy in the form of a formalisation of her links with the West. This led to our becoming a member of NATO in 1949. The guarantee was made formal; Norway abandoned her policy of non-alignment.

While it was the British we relied on up to almost 1950, it was now the USA that appeared to be the most interesting guarantor power. It could be said that NATO became a collective framework for the bilateral American guarantee.

Norway became an active participant in a far-reaching Atlantic Process of Integration which expanded rapidly after 1949. The spearhead of this process was co-operation on security policy, with a strong and integrated joint defence which could also commit the Western powers to the defence of Norway. This was the primary security dimension.

At the same time there was another security dimension, which consisted of two components: first of all the small states' pursuit of an international order of law, realised through a dialogue between the great powers; secondly a policy that alternated between adaptation and reassurance in relation to the Soviet Union. This was due to the balance of power; links with the Western powers could not cancel out Norway's geo-political position, with the Soviet Union as a dominating factor in our proximity. For this reason it also became important to avoid the possibility of the Western powers using Norway for offensive operations against the Soviet Union. In this situation there lay incentives to a policy of screening toward the West in order to prevent the secondary threat, the Western powers, from igniting the primary threat.³⁾

However, our low profile in relation to the East and the policy of screening in relation to the West were also based on domestic variables, namely small state moralism, reminiscences of pacifism, nationalism and isolationism, an ideological dimension of the Norwegian Labour Party in its search for a third standpoint between

the two superpowers, between communism and capitalism and later on in the form of a dawning European profile.

With this as the basis and in order to ensure national freedom of action a dialectic in Norwegian alliance policy emerged after the war between, on the one hand, the two faces of deterrence and reassurance in relation to the Soviet Union and, on the other hand, the two interrelated faces of integration and screening in relation to the West and in alliance policy.⁴⁾ Norway stood forth as a national internationalist; she wanted to participate and stay out at one and the same time. Gradually this phenomenon was also to appear in matters outside of the East-West context, among other things in relation to the EEC and the IEA. Between these two faces, seeking both an alliance guarantee and freedom of action, latent tensions developed.⁵⁾

In this article I shall look at the contours of the two faces of integration and screening after the war, their centre of gravity and the dialectic between them and the interrelated nature of the two faces in Norway's policy in relation to the Soviet Union. On the basis of external and internal demands and restraints I shall analyse Norway's relations with NATO in general and more in particular with the central Western powers: first Great Britain, then the USA and in due course West Germany.

Adaptation and Functional Ties 1945-1949

Great Britain as an Anchor

Even though the idea of a North Atlantic alliance had to be put on ice before the end of the war, the concept of exposedness and the need for planned help from the West continued to exist in Norwegian thinking on security policy. As early as in the Norwegian Military High Command's defence programme of April 15 1944, for postwar rebuilding of the armed forces, it was maintained that Norway was in an exposed position in the event of a new war between the great powers, a war that might even be initiated by an attack on Norway.⁶⁾ This message was repeated in all central policy documents after the war.

This led to an entirely new concentration of effort on defence, which was remarkable in view of the considerable antipathy toward the armed forces that existed in broad sections of the Norwegian Labour Party in the years between the two world wars. Nevertheless there was little Norway could achieve on her own. Norway's defence was based on a *réduit* strategy, where she was totally dependent on help from outside. As early as in December 1946 Norway emphasised that if there was to be a new «showdown Norway was very unlikely to be able to keep out of it and, if she was in it, must be on the Western side».⁷⁾

In this way we see the contours of a two-phase war, in which Norway would stand alone in the first phase, but where the military struggle would necessarily be coloured by the fact that help was expected in the second phase: Thus Norway's task would be to concentrate armed resistance around «a stubborn defence of large airfields ... and of the avenues of access to certain harbours within our strategically most important areas».⁸⁾ It was assumed that it would take 2-4 months before help arrived.⁹⁾ However, these calculations depended on whether assistance had been pre-arranged in time of peace. Thus the Norwegian Foreign Minister, Mr. Halvard Lange, spoke in July 1948 of the need for «an arrangement that would come into effect the moment Norway was exposed to attack», which necessitated discussing these matters in advance, «so that those who might come to our assistance also knew 'facilities' would be available on Norwegian territory».¹⁰⁾

In the early years after the war it was nevertheless neither possible nor desirable to activate this link-up with the Western powers. Instead we see the contours of what have been called functional ties. The USA was distant and uninterested in Scandinavia until autumn 1947, and was therefore prepared to make considerable concessions to the Soviet Union in order to gain advantages elsewhere.¹¹⁾ Responsibility for Scandinavia was therefore left to the British, who on the other hand evinced considerable interest.

Based on the period of exile in London and the British liberation of Norway in 1945, the intimate co-operation between Norway and Great Britain continued. Norway's post-war military capability was rebuilt with the help of inexpensive British materiel. Norway sent an occupation force to Germany as part of the British Army of the Rhine, which became a mute symbol of our Western identity and an instrument for covering our rear in the event of war. The Bri-

tish played a crucial role in the training of the Norwegian forces.¹²⁾ The Minister of Defence at that time, Mr. Jens Christian Hauge, later maintained that it was a matter of «a military collaboration with the British that was very close to the kind that occurs under a military alliance».¹³⁾

Nevertheless central dimensions were lacking: Talks aimed at formalising an alliance were not held. The question of British assistance was not clarified. As far as Norway was concerned this was not deemed necessary since no danger of war existed. This was established in the Three-Year Plan of 1946, which rested on the assumption that there would be «a calm assessment of the international situation ...». The February-March crisis in 1948 challenged this perception, but in April of the same year it was once again stressed that no danger of war existed in the short-term perspective.¹⁴⁾

Adaptation and Screening

However, there were also other reasons why there was no room for a formal link with the Western powers at the end of the Second World War. It became clear that at any rate the Western powers, headed by the USA, were seeking a global arrangement based on the UN in the prolongation of the Grand Alliance rather than spheres of influence. Thus the external basis for an «Atlantic policy» vanished. The small state of Norway saw the possibilities inherent in this universalist concept. Internal political factors were pulling in the same direction: Popular attitudes were still conditioned by ideological considerations and pre-war views.¹⁵⁾

This laid the foundation for a Norwegian post-war policy based on non-alignment and the bridge-building thesis. At the same time, the vision of rapprochement between East and West was considered so important that Norway was prepared to digest some sacrifices tasting of appeasement.¹⁶⁾ This was most evident within the regional perspective under the impression of living in the shadow of a new superpower in the East: since the Western powers were not interested in establishing themselves in the north, dynamic pressure existed in the direction of a policy of adaptation in relation to Moscow.

The Soviet Union signalled her presence and her interests at an

early stage. The first great challenge was Svalbard (the Spitzbergen archipelago), awarded to Norway at Versailles in 1920, but given a demilitarised status. In 1944 Molotov argued that Norway should give up Bjørnøya and that a Norwegian-Soviet condominium should be established on Svalbard. At the same time the Russians advanced into Finnmark without any clear co-ordination with Norwegian authorities. These initiatives disturbed the Norwegians. It was made clear that Norway could not expect the West to back her up. For this reason Norway's immediate reaction to the Svalbard dispute was to move far in the direction of concessions and adjustments, before the demands were rejected in 1947. But at the same time the Norwegian Government signalled its desire to preserve Svalbard's demilitarised status: In the summer of 1947 Norway withdrew a garrison which had been located on the archipelago since the war.¹⁷⁾

Rather than bridge-building Norway's activity in international forums was much characterised by considerations for the great power in the East; Norway often abstained from voting on controversial matters concerning the great powers. At the same time attempts were made to maintain dialogues with Moscow. A Norwegian-Soviet association was established in 1945, with prominent Norwegians as members. It was decided to cancel a visit by Churchill after his Iron Curtain speech in March 1946. Up till summer 1947 the Soviet Union was seldom criticised in the Labour newspapers. And the Russians were obviously satisfied with Norwegian policy; they backed Trygve Lie as President of the UN's General Assembly and thereafter as Secretary-General in 1946.¹⁸⁾

Sensitivity in relation to Moscow and a public opinion steeped in memories of five years of foreign military occupation, also meant that the functional ties to the British were referred to in a restrained manner. At the end of 1946 Norway asked the British Military Mission to Norway to cease functioning, according to Hauge because of possible Soviet criticism. As an alternative the British could retain some advisers with the status of Assistant Military Attachés, or as the British expressed it: «The Norwegians have requested that this staff should be 'camouflaged' as a Military Attaché's Staff...».¹⁹⁾ Corresponding Norwegian attitudes were reflected in the Norwegian-British negotiations concerning demolition of the wartime German U-boat bunkers. The British exerted pressure to have this done. Norway was partly critical, and wanted at any rate to avoid a formal agreement on demolition, because this would

cause Norway «considerable embarrassment». Likewise Norway was afraid that the impression would be created that she was under British pressure in connection with this matter. In August 1946 Hauge maintained: «Frankly the Norwegian Government were afraid of creating a precedent for demands from the Soviet Government for the destruction of, say, the aerodrome at Kirkenes which the Germans had constructed for aggression against the Soviet Union».²⁰⁾

In August 1946 the Americans characterised Norwegian foreign policy in the following telling manner: «Norway has adopted a foreign policy which may be described as being pro-US and UK to the greatest extent it dares, pro-Soviet to the extent it must, and pro-UN to the extent it can».²¹⁾

The Reserved Member of the Atlantic Treaty

Alterations in the external framework and bipolarisation gave rise to expectations and pressures: on the one hand the Soviet Union's demand that Norway should not change her stance, on the other hand expectations in the West and to an increasing degree in the USA that Norway had to «stand up and be counted».²²⁾

However, as long as no acute crisis or danger of war existed, the immediate Norwegian reaction was to seek to restrain and prevent such a slide, for both internal and external reasons. With the advent of the Marshall Plan in summer 1947, however, Norway had to make a choice, even though she first sought to avoid a policy of confrontation in relation to Moscow by channelling the aid via the UN-based Economic Commission for Europe (ECE) rather than via the OEEC. The regard for national freedom of action also led to Norway becoming a vigorous advocate of a shopping-list approach rather than seeing the aid distributed by means of an integrated co-operative agency.²³⁾

In that sense the February-March crisis of 1948 represented a turning point, as it initiated a process whereby Norway in 1949 became a founding member of the Atlantic Pact. It was only during this crisis that Oslo came to the conclusion that it was necessary to seek contact with the Western powers. Signals appeared that not only Czechoslovakia and Finland but also Norway could be the

object of a Soviet initiative to arrange a pact. The crisis accentuated the danger of an isolated attack, in particular on Northern Norway, without the Western powers lifting a finger.²⁴) In the spring of 1948, therefore, Norway took several initiatives in relation to the Western powers: first Hauge in relation to the Americans on February 17, asking for clarification of Norway's role in American strategy and the outlook for aid; then Lange in relation both to the British and the Americans on March 8.²⁵)

In retrospect it is clear that the Western powers had little to give, even less than Norway actually suspected. This is quite evident from the emergency war plans that the British and the Americans drew up in 1948-49.²⁶) Nor was Norway mentioned as a possible participant when Mr. Bevin, the British Foreign Secretary, in January 1948 launched the idea of a Western Union; Mr. Bevin was afraid that this would give rise to Scandinavian demands for aid, and an honest answer would only «discourage» them. On the other hand: It was important to support Norway in some way or other. It was precisely this concern for Norway that was used when Bevin, in March 1948, contacted his American colleague in order to weld the USA to Europe - «before Norway goes under».²⁷)

What Norway principally desired was a Western collaboration that included Sweden. This was both politically and militarily motivated: Without Swedish participation Norway would require armed assistance from the West on a scale that was quite impossible to achieve, Hauge maintained in October 1948.²⁸) But this was not enough. A great demand existed for a Western guarantee and inexpensive materiel. For this reason in April 1948 Hauge proposed that work should be initiated inconspicuously to create a Northern Union between the Scandinavian countries and Great Britain, involving economic, political, cultural and military matters - a third force with the USA as rearguard.²⁹)

However, this preferred arrangement was never acceptable to the British. From the spring of 1948 attention was therefore directed toward two other models - the Scandinavian one and the Atlantic one. The political leadership was in a quandary; they were also confronted with strong sentiments opposed to an Atlantic link. Nevertheless, early in 1949 Norway opted for the West; the Scandinavian arrangement was rejected because the Swedes could not accept even the smallest leaning toward the West and thus a deviation from their neutrality policy.³⁰)

Membership of the Atlantic Treaty gave Norway the guarantee she had sought. However, it involved a departure from previous Norwegian security policy that might contain considerable inherent problems. Thus, out of regard both for public opinion at home and relations with Moscow there arose a powerful urge to subdue connections with the West. The policy of screening emerged once again.

It emerged first when Norway said 'no' to Allied bases in time of peace. In the course of the forties the Americans had considered the idea of both strategic and tactical air bases in Norway, but this was not pursued before the outbreak of the Korean War in 1950.³¹⁾ As far as Norway was concerned it was important during the Atlantic Treaty negotiations to establish that peacetime bases would not be accepted. In July 1948 Lange maintained that bases manned by British or American personnel would function as a direct provocation in relation to Russia.³²⁾ This constituted the basis of the statement on base policy of February 1949, where on the basis of a Soviet inquiry Norway said 'no' to Allied bases, «as long as Norway is not under attack or exposed to the threat of attack».³³⁾

At the same time there arose a strong desire to avoid an Allied presence in the northern parts of Norway. In a conversation with the British Minister of Defence, Mr. Alexander, on May 2 1949 Hauge emphasised that Norway was a buffer state, and that this made it a specially good idea to «let Northern Norway 'be in peace'». «Any military activity in this part of Norway which borders Soviet Russia, for example in the form of extensive visits by air or naval forces, would at the present time have little or no purpose, while the damage could be considerable».³⁴⁾

Norway had taken the first steps toward a closer link with the Western powers, but also demonstrated the basic features of her screening policy. These two policies could still be reconciled without too much irritation on the part of the West. However, she was soon to meet greater challenges.

Integration and Screening 1949 - 1953

Norway's Struggle for the Northern Flank

In the period leading to 1953 NATO witnessed a revolutionary development in the direction of a strongly integrated joint defence

structure. Even though the work of planning for this had begun as early as in autumn 1949, the outbreak of the Korean War in summer 1950 acted as a formidable catalyst. In the light of this critical new international situation Norway participated actively to ensure better Allied rear-cover. The idea of a forward defence even on the Northern Flank was put on the agenda. At the same time an attempt was made to deepen collaboration with the Western powers: Mr. Lange, the Norwegian Foreign Minister, stood forward as a warm advocate of the concept of an Atlantic Community.³⁵)

The tug-of-war concerning the organisation began even before the outbreak of the Korean War. Norway exerted efforts to have Canada rather than France seated in what was to become the Standing Group; the Atlantic profile made its appearance. Nevertheless, the principal bone of contention was in connection with establishment of the regional planning groups - with the Northern European Regional Planning Group (NERPG) on the Northern Flank. Both the USA and Great Britain were put under strong pressure to join this group. The USA accepted a loose linkage, in line with their links with the other regional groups. Norway expected Great Britain to participate as a full member. London opposed this strongly, but gave in after strong pressure, for political and psychological reasons, ignoring the military drawbacks.³⁶)

The great leap in the direction of integration took place after the outbreak of the Korean War, when the European Command and the Atlantic Command were created. At the same time the USA emerged as the most important external support power on the Northern Flank too. Once again Norway's policy was strongly coloured by her fundamental Atlantic orientation; originally she toyed with the idea of a link-up with the Atlantic Command only. A bilateral relationship with the USA on the outside of the command system was also considered.³⁷)

Nevertheless, the greatest dispute was to concern the composition of the Northern Command. Norway had a preference for an American Commander-in-Chief, only a subsidiary preference for a British one. The two Anglo-Saxon countries tried, however, to avoid such an obligation, and proposed that there should be a Scandinavian commander, who could be a Swede if they joined the Treaty later. Nevertheless, the first SACEUR, General Eisenhower, was very accommodating as regards meeting Norwegian demands. The British, on the contrary, would not budge. The British-inspired

proposals put forward in spring 1951 were based on the idea of a chiefs of staff committee and not a full-fledged command system. In addition a central American contribution was missing. After dramatic negotiations in March 1951 London nevertheless gave in: A British admiral got the top position, at the same time as the Air Force Commander was an American - this made sure of «a hook in the nose of the US Air Force», as Hauge expressed it later.³⁸) «A moving week», wrote Hauge afterwards; to Eisenhower the outcome was the result «of weeks of hard and sometimes frustrating work...».³⁹) Moreover, Norway was successful in achieving that Allied command authority in Northern Europe was exercised through Norwegian officers.

Norway could feel reasonably satisfied; she had succeeded in binding the Western powers organisationally to the Northern Flank. At the same time the total result constituted a degree of integration of a character so far unknown. As Hauge stated in the Storting (Norwegian Parliament) in December 1951: «It is perhaps putting it too mildly to say that this is unusual. It is of a revolutionary character for all countries - just as much for others as for us. ... A joint defence demands perhaps in particular of national governments not only an understanding of the principle of joint defence - because that is rather easy, but also an understanding of the practical forms joint defence must actually take».⁴⁰)

The tug-of-war concerning defence plans and force allocation was also hard. The point of departure was poor. The British-American emergency war plans in 1949 were based on retreat in Europe to the Pyrenees. The idea of a foothold in Norway was discussed but rejected. Both countries came to the conclusion that it was wasteful to pour resources into Scandinavia, which would fall after 2-3 months. At best it might be possible to establish a bridgehead in the region of Stavanger or Trondheim.⁴¹) Norway proposed a bridgehead on the Northern Flank, as her claim to a place in the sun. From 1950 on this discussion centered on the first, tentative defence plans in NATO, the Medium Term Defence Plan (MTDP) and the Short Term Defence Plan (STDP).

Both plans were strongly focussed on the Continent. The STDP was based on the British-American emergency war plans and meant that an attempt would be made to maintain only a foothold in the region of Stavanger or Trondheim.⁴²) In the MTDP the aim was to stop a Soviet offensive at the Lyngen Line in the north and at the

Kiel Canal in the south, and in any event to take up the decisive defence struggle in some central base areas. However, this plan was considered little realistic; great gaps existed between force requirements and contributions.⁴³⁾

The struggle surrounding the defence plans was a struggle concerning priorities. This continued in the discussions regarding the earmarking of Allied forces for the defence of Norway. One of the Norwegian objectives was to establish a forward defence of the northern region in the south in the form of a forward line of defence on the Continent. For that reason Norway distinguished herself in autumn 1950 as a strong supporter of a controlled West German rearmament programme.⁴⁴⁾ In the short term an attempt was made to establish an Allied defence force in Schleswig-Holstein to cover access to Denmark and Norway. Beside the Danish and Norwegian Brigade Groups in Germany, Norway fought for a British contribution, and advocated an ambitious integrated defence system. It was not just a question of deploying the Norwegian Brigade Group, but also air and naval forces.⁴⁵⁾ Initially the British did not want to participate in this covering force, but in summer 1950 they gave in to very strong pressure. The concession was adjudged to be militarily erroneous but politically necessary.⁴⁶⁾

It proved to be equally difficult to have forces earmarked for the defence of Norway. The USA and Great Britain waited as long as possible before playing their cards, among other things because they had little to offer. This led to increasing annoyance in Norway, who in spring 1950 applied great pressure on the British. This culminated with a note to London on August 21. In April the Norwegian Defence Minister, Mr. Hauge, also made a personal approach to his American colleague. The answers were non-committal. Hauge summed up the situation at the end of August in a mood of resignation in relation to the British. Their thesis that the Northern Flank «was best defended in Germany» could scarcely be shaken. On the other hand after the outbreak of the Korean War he was more hopeful of the USA; they had greater resources and broader interests in connection with the region.⁴⁷⁾

From 1951 on this proved to be correct. Considerable resources were transferred to Norway via arms assistance and the infrastructure programme, with signals indicating that the Americans were giving greater priority to the Northern Flank. An important reason for this was that Eisenhower regarded the flanks as being very im-

portant. This was due to his great obsession: Since the central front in Europe was too poorly armed, especially in the air, as an alternative one could attack from the flanks and utilise aircraft-carriers deployed for example in the North Sea to hammer away at the advancing Soviet forces. On this basis he conceived of a «hedgehog» defence on the flanks with a sea/air organisation. The concept was given formal acceptance, but only partly followed up due to British reluctance and too few aircraft-carriers.⁴⁸⁾

However, this also meant that defence planning was focussed on the Baltic and the Straits. Norway attempted to obtain Allied commitments to render assistance in Northern Norway as well, but without too much success. These Norwegian initiatives bore witness to a strong willingness to establish a very intimate integrated defence collaboration. This was also expressed in the discussion concerning «balanced collective forces», which was established as a principle in DC 6 of December 1949. On this basis the Norwegian Navy was assigned very low priority; it was expected that NATO would cover Norway at sea and also take on responsibility in the coastal waters. But strong Allied resistance was met, and in MC 36 of January 1952 NATO established that coastal waters were a national responsibility. A provisional exception was made in Norway's case by having CINCNORTH take on that responsibility. But this was small comfort. Only gradually did Norway realise that the Allies were not physically capable of solving this problem and that Allied assistance would not arrive in time.⁴⁹⁾

The USA was now quite clearly the most important support power. This led to the USA's assigning aircraft for the defence of Norway. However, Washington was also interested in the region in connection with intelligence, warfare at sea, and in particular the strategic air war, where a central entrance artery to the Soviet Union went through the Northern Flank. The Norwegian mainland was most directly affected by the requirements of the Strategic Air Command (SAC). The idea of forward bases for the SAC came to the fore in the USA during the forties. In 1949-50 two bases in Norway figured on SAC's lists of military requirements, namely Sola and Gardermoen. However, it was not until August 1951 that an American negotiating delegation appeared in Oslo. After long and difficult negotiations a secret agreement was reached in October 1952 providing SAC with the use of Sola and Gardermoen in time of crisis or war. The agreement involved some stockpiling, peacetime station-

ning of limited USAF communications facilities and personnel, and several limited SAC training exercise operations.⁵⁰⁾

«A Most Awkward Problem»

The seriousness of the international situation incited Norway to become a central driving-force behind the aim of establishing an integrated defence concept. Opposition in the Norwegian Labour Party was surprisingly small: Everything happened quickly, with no time for much reflection; at the same time the shock of the Korean War resulted in passivity.

However, there were limits. As time went by the collaboration acquired several elements that appeared unpleasant, and where Norway was only prepared to accept such arrangements if she received a particularly large amount in return in the form of assistance or security. A series of arguments were mobilised to show that Norway was a «special case» and therefore had to be guaranteed exemptions: The country was poor, we shared a border with the superpower in the East, and the Government was under pressure from critical sentiments in public opinion, which would at least have to be educated in relation to the new times.

With this as a basis Norway appeared as a sceptic in relation to a number of questions, where in principle we said 'yes', but in practice, 'no'. This took place in connection with the COCOM's economic warfare against the Eastern Bloc.⁵¹⁾ It took place in the discussion on nuclear weapons when the Strategic Concept was formulated in December 1949. The thesis of «balanced collective forces» was also instantly met with scepticism. We fought hard to get a maximum of arms aid, but even from the beginning we were sensitive to the possibility of domestic criticism regarding a large American military mission (MAAG), and fought a long battle to limit the number of Americans.⁵²⁾ When the proposal regarding an integrated defence system with standing forces and a command structure was put forward by the USA in autumn 1950, Lange warned that this might pave the way for a higher degree of «military rule» than Norway had been used to.⁵³⁾ Norway also disapproved of the tendency for Americans to stand forth as energetic senior supervisors in connection with the rebuilding of the Norwegian armed forces, advocating a concept of defence that would challenge Norway's traditional citizens' army.⁵⁴⁾

However, the most pronounced «screening» features appeared in matters which did not merely involve conflict with traditional domestic norms, but where regard for the Russians also played a central part. Northern Norway remained a sensitive area. Here there was little that could be obtained in the form of Allied support and thus no basis for conducting a tough policy. At the same time Norway wished to preserve the state of low tension on the Northern Flank. This gave rise as early as January 1951 to Norwegian regulations to avoid Allied participating in exercises in the Finnmark region. During the great NATO exercise «Main Brace» in 1952 considerable restrictions were placed on Allied exercise activity in the whole of Northern Norway, which prompted Allied objections and gradually a certain increase in flexibility until the regulations were tightened again.⁵⁵⁾

However, it was the American proposals regarding air bases that caused most unrest. The Alliance's decision of October 1950 concerning Military Operating Requirements came to create the framework for negotiations on both strategic and tactical air bases.⁵⁶⁾ In Norway such ideas met with strong scepticism. Hauge confirmed and elaborated on the base declaration in February 1951 just prior to the integration process and the concrete negotiations concerning bases, allowing for military installations to facilitate the reception of Allied combat reinforcements, but not bases with Allied personnel in peacetime. Regard for the Soviet Union played a part: It would be unwise security policy «to deploy Allied combat forces so far forward toward the other party in peacetime». But he also referred to the internal, national-psychological motive: Peacetime stationing could «give people the feeling - however unjustified - that Norway's independence was being undermined».⁵⁷⁾

In September 1951 came the first official request from NATO for bases for tactical aircraft in Norway. There was talk of basing one wing in Norway and 2-3 in Denmark.⁵⁸⁾ Some members of the Government were prepared to accept this request, but there was no political backing for such a relaxation of the base policy. For this reason Norway was looking for alternative solutions, among these bases in Scotland or Denmark, and possibly NATO squadrons rotating between Norway and countries in the proximity. British or Canadian aircraft were preferred to American. However, the Alliance was not prepared to accede.⁵⁹⁾

The question of tactical air bases gave rise to a vigorous public

debate. Discussions on strategic bases took place behind closed doors, but were not less problematical. Even though peacetime stationing of aircraft was not put on the agenda, certain components in the package involved an unfortunate American presence in time of peace. Moreover, it was a clearly offensive instrument. It posed Norway «a most awkward problem» as the Norwegian Minister of Justice, Mr. Gundersen, put it to Eisenhower.⁶⁰⁾

Defence integration combined with the Allied presence on the Northern Flank gradually gave rise to a feeling of concern which penetrated far into the ruling Norwegian Labour Party. Among those concerned was the ex-Prime Minister, Mr. Einar Gerhardsen - from November 1951 back in the Storting but still probably the strong man in the Labour Party. In 1952 he is supposed to have had doubts as to whether Norway had not gone too far in her Atlantic policy and too far for the Party members.⁶¹⁾

Some historians have used the expression «empire by invitation» in order to accentuate the character of the mechanism involved in collaboration across the Atlantic in the Cold War.⁶²⁾ Leaving aside terminology, this mechanism also embraces significant aspects of Norwegian alliance strategy. The element of invitation was very strong; but unrest in relation to aspects of the integrated collaboration gradually increased in broad sections within the Norwegian Labour Party, in particular after Korea receded into the distance and certain hopes were pinned on détente.

Nuclear weapons and great power politics in the north 1953 - 1961

Even though important moves were made in NATO collaboration in the course of a couple of hectic years after 1950, significant new features appeared in the international picture from 1953 on, - features that also affected Norway. «Massive retaliation» made its impact on the Northern Flank. The region took on an important position in the USA's global strategy. At the same time West Germany emerged as a new, interesting factor in the defence of Northern Europe. In most of these areas Norway saw significant advantages for her security. However, certain aspects of this activity caused concern, leading again to a policy of screening. The tendency to

march out of step with the USA in particular was demonstrated when Norway emerged as a restless Ally in search of détente.

Integration in the Nuclear Age

The Western powers were still greatly interested in assisting Norway for politico-ideological reasons. This contributed to Norway's being supplied with considerable resources through the infrastructure programme and arms aid. The USA went a long way in assisting modernisation of the Norwegian Air Force and Navy around 1960. Moreover, Norway was emerging as an important early warning base. In the course of the fifties several radar chains were built in Norway; the country became an important element in NATO's long-distance warning chain, which was put into operation early in the sixties, and in the NADGE project which NATO decided to build in 1960.⁶³) All these measures contributed toward accentuating the integration profile. This also made an impact operationally as considerable sections of the Norwegian Air Force were put under NATO command in 1961.

On the other hand it was more difficult to get Allied forces earmarked for the defence of Norway in an epoch characterised by nuclear weapons and a focus on the Continent. To an even greater degree than earlier in the fifties the Alliance's attention on the Northern Flank was limited to Denmark and the Straits. CINC-NORTH, Admiral Brind, maintained in April 1953 that «the key to the whole problem of the Northern European Command was Denmark...».⁶⁴) Nine years later his successor, Sir Harold Pyman, stated that the fundamental strategy for the Northern Region was simple: «In order to safeguard Northern Norway one must have secure control of Southern Norway. In order to safeguard Southern Norway one must have a tight grip on the exits from the Baltic. And in order to be able to hold the exits from the Baltic one must have the Danish islands and Jutland in one's hands. And the key to Jutland is Schleswig-Holstein».⁶⁵)

The over-all picture hence continued to cause considerable Norwegian concern. In an aide memoire of March 19 1953 Norway initiated discussion of the defence of the Northern Flank at top political levels in NATO, bypassing SACEUR. However, there was little to be gained.⁶⁶)

Even though forces from the Fleet Marine Force Atlantic had as their most important task to render assistance to Norway and Denmark, ⁶⁷⁾ Northern Norway remained vulnerable to surprise attack since it could take up to a month before this assistance became effective. In this connection Norway put new trust in Great Britain and to a certain extent Canada. Lange, the Norwegian Foreign Minister, raised the question of naval support for the Northern Region in talks with his British colleague, Eden, during the NATO meeting in Paris in October 1954, but with the exception of certain symbolic measures little emerged from the initiative.⁶⁸⁾ The problem was accentuated because of a perceived Soviet build-up of naval forces. Consequently, at the beginning of the sixties it was assumed that it would take a considerable amount of time to establish forward control in the Norwegian Sea.⁶⁹⁾

The result, therefore, was that one had to put up with a situation characterised by considerable gaps between force requirements and contributions. In the middle of the fifties Northern Norway emerged as one of the most strategically exposed areas in NATO.⁷⁰⁾ In NATO's Defence Programme for 1958-1963 (MC-70) particular emphasis was placed on those gaps found on the flanks, including the northern part of Norway. There was also considerable criticism of Norwegian defence capability.⁷¹⁾

What improved the situation somewhat was the re-arming of West Germany. It was to be a long drawn-out process. However, Norway anticipated this strongly from the early fifties, which led to the bulk of the Norwegian standing forces being transferred to Northern Norway. NATO's policy decision in 1954, to establish a shield and a credible forward defence on the Continent based on West German forces and nuclear weapons, accentuated this process. In this there also lay a considerable Norwegian dependence on German rearmament.

The first challenge from 1954 was to bind the Germans organisationally to the Northern Flank. This challenge arose from the Germans' wish that all forces should come under the same Command, with Denmark preferably linked to the Central Command.⁷²⁾ Only the establishment of BALTAP in 1961 brought this tug-of-war to its conclusion. At the same time this paved the way for a physical German presence on the Northern Flank, both by German officers being posted to the Northern Command from 1959 and through pre-positioning for the German Navy, this latter arrange-

ment being consummated in a bilateral users' agreement between the navies of the two countries in 1964.⁷³⁾

In addition to this new, West German, component, defence of the Northern Flank was from now on to a large extent based on nuclear weapons, as the concept was first formulated in SACEUR's Capability Study in 1954 and in the MC 14/2 policy document of 1956. Throughout the whole period Norway was convinced of the importance of nuclear weapons to deterrence and defence of the Alliance and Norway, and the amendment of the doctrine also resulted in nuclear warfare becoming a fundamental element of Norwegian military planning.

This thinking characterised the Boyesen Committee's Defence Analysis in 1955 and it was integrated into the defence programme two years later.⁷⁴⁾ Most of the measures were aimed at defence against Soviet nuclear attack, in the form of an ambitious programme for wartime evacuation of the population and dispersal of defence installations. However, in 1955 individual training in the use of nuclear weapons also began, and the first Norwegian nuclear exercises started.⁷⁵⁾ Parallel with this, simulated use of nuclear weapons against targets in Norway and Denmark was tested in Allied exercises, for example in «Strike Back» in 1957 and «Sword Thrust» three years later.⁷⁶⁾ Norway also received delivery vehicles that could carry nuclear weapons, apart from aircraft also Honest John and Nike. In 1959 infrastructure resources were made available for building special mountain-protected stores for nuclear charges in Norway. In spite of considerable doubts in the Government Norway eventually agreed to a few stores.⁷⁷⁾

At the same time Norway was affected as a function of her ties to the USA and the American requirements in the global power-game. This applied in connection with strategic air warfare, where the old concept involving forward bases among other places in Great Britain still survived, but where from the middle of the fifties the USA also intensified efforts to establish an Arctic concept. For these reasons the SAC Agreement linked with the B-47 still remained important.

Even the American Navy's interest in the Northern Flank was accentuated from the middle of the fifties. Included in this was defence against the Soviet submarine threat and USN plans to attack the base installations on Kola.⁷⁸⁾ However, for this purpose no bases were necessary in Norway during peacetime. Moreover, the

Northern Regions became important to the Navy's involvement in nuclear warfare. This applied first in connection with carrier-based aircraft such as the A-2 and A-3, then with the Polaris programme with the A-1 from 1960. In both cases the range was so limited that the USA had to operate in forward positions in order to reach central targets in the Soviet Union, and the Norwegian Sea thus became important as a launching area.⁷⁹⁾ In May 1958 the USA took the initiative in proposing that Loran C navigational stations should be built in Norway; the Americans stressed that the stations were «essential to the Polaris program».⁸⁰⁾

These interests gave rise to a demand for reconnaissance in the Northern Regions. SACLANT made known its interest in Northern Norwegian airfields early in the fifties, and these were developed by means of infrastructural resources. In August 1955 an agreement was signed by the USA and Norway whereby American naval reconnaissance aircraft were granted permission to operate from the airfields at Andøya, Bardufoss and Bodø in Northern Norway.⁸¹⁾ This agreement must be seen in connection with Neptune's operations out of Iceland and Scotland. In 1960 this arrangement was reinforced by pre-positioning, as a precursor to the «Invictus» Agreement of 1971.⁸²⁾ The British obtained a similar arrangement. Norway and the USA also co-operated closely to develop detection systems aimed at Soviet submarines in the Norwegian Sea. Early in the sixties the first steps were taken toward establishing a SOSUS-like listening system based on Andøya in Northern Norway. Considerable American resources were transferred to this project.⁸³⁾

Early in the sixties the American Navy's Holystone Project came into operation; intelligence operations were carried out even in the Barents Sea, often «within unfriendly waters». But as with several other activities the Norwegian mainland was not directly involved.⁸⁴⁾

Norway also emerged as an interesting listening post to chart Soviet nuclear tests, and in the pre-U-2 period Gardermoen Airfield was used by the USAF to send intelligence balloons over Soviet territory, a project that generally speaking was a failure.⁸⁵⁾ The use of aircraft remained the most important British and American intelligence instrument. This activity became publicly known when American RB-47s were shot down over the Baltic in 1959 and in the Barents Sea in July 1960.⁸⁶⁾ The operations in the northern waters drew Norway directly into participation. Best known are the U-2's use of Bodø Airfield in Northern Norway as what was called

an Operating Location, mostly for peripheral missions, but also for overflights. These operations took place within the framework of the intelligence arrangement which took form from 1955, and the use of Bodø was sanctioned on a general basis by the Norwegian Government in annual programmes.⁸⁷⁾

Problematical Collaboration

Throughout the fifties Norway was drawn more closely into the integrated collaboration in NATO and made her territory available for certain activities connected with the USA's global strategy. Oslo was not always kept informed about the extent and profile of the American projects, but in general this collaboration was carried forward by its own bureaucratic dynamism, and since the political leadership regarded all these components as an integrated part of the Alliance's capacity to deter and resist a threat from the East. At the same time, it linked the USA more closely to the defence of Norway. However, this collaboration contained a number of complicating factors which made it necessary to tread cautiously out of regard for both public opinion and the Russians. In a number of cases the Government also found the link-up or integration so problematical that the brakes were put on. This applied to the nuclear question, in relation to the USA and West Germany. In the latter half of the fifties this screening policy was combined with an attempt to promote détente.

Norwegian policy in the 1945-48 period is known under the label bridge-building. This is misleading. On the other hand the expression more aptly describes Norwegian foreign policy in the late fifties. This emerging «activism» was a reaction to integration; to a slightly increasing distrust of the USA; but reflected also a certain belief that Moscow could be talked to, particularly after Khrushchev came to power. The profile was accentuated due to internal political pressure. The policy of détente was promoted by the Norwegian Prime Minister, Mr. Gerhardsen, partly in opposition to the Foreign Ministry and Lange.⁸⁸⁾

The first clear expression of this Norwegian policy was Gerhardsen's visit to Moscow in November 1955. At the NATO Council Meeting in Paris in December 1957 the restlessness linked to the nuclear build-up and the lack of progress in détente gave rise to

Gerhardsen's initiative for «disengagement» in Europe, linked with the Rapacki Plan and inspired by a critical attitude concerning nuclear weapons both in Norway and West Germany. His proposals caused irritation among the partners in the Alliance, and even Lange was critical. Nevertheless, the Norwegian attempts to build a bridge between the blocs continued.⁸⁹⁾

Apart from a slightly increasing distrust of US foreign policy, and especially of the «hawkish» Dulles, the détente policy reflected a dawning Norwegian orientation toward Europe, and - even more - a belief that it was possible to get through to Moscow in the current East-West negotiations. However, this attitude to Moscow was still combined with considerable sensitivity bordering on a policy of regional adaptation on the Northern Flank. This was clearly demonstrated in connection with a new Svalbard crisis around 1960. With the exception of a new critical period in autumn 1951 when Svalbard was formally incorporated into NATO (ACLANT), Svalbard had played a peripheral role in the policies both of Norway and the great powers after 1947. The new situation at the end of the fifties was due to an increasing interest in industrial activities on the archipelago; a dawning interest among the great powers in the Arctic Region; but also private Norwegian activism. These were all factors that challenged the status quo; in them lay the seeds of conflict. But the intensity of the crisis was also due to Norway lacking a coherent policy for Svalbard and to misleading informations as to the motives of some of the actors, giving rise to peculiar inconsistencies in handling the questions.

Industrial activities were connected with coal and, to an increasing degree, oil. In October 1961 the Norwegian Minister for Industry alleged that a race was in fact taking place between American and Russian companies regarding oil-prospecting on Svalbard.⁹⁰⁾ This turned out to be a difficult matter, where Norway sought to regulate and limit the activities of the great powers as best she could. In 1964 the European Space Research Organization (ESRO) proposed building a telemetry station on the archipelago. The Soviet Union strongly protested; the installation could be used for intelligence purposes, and they threatened to implement counter-measures. Norway came to the conclusion that the installation could have such an intelligence potential, and attempted to de-fuse the matter by permitting maximum open access to the station, however without Moscow being satisfied.⁹¹⁾

Even greater problems arose over a private Norwegian initiative to build a civil airfield on the demilitarised archipelago. In 1959 the Government became aware that considerable resources were being indirectly transferred to the initiators of the project from the US Department of the Air Force. The Norwegian Foreign Minister, Halvard Lange, saw this in the context of a broadly conceived American plan to explore the possibility of airfields in Arctic areas.⁹²⁾

The Soviet Union protested and the matter was from then on regarded as being extremely delicate. For the Government it was particularly important to avoid American military interests being linked to the project. In December 1959 Lange took the matter up with Mr. Herter, the US Secretary of State, during a meeting in Paris. Lange pointed to the political repercussions such an American involvement could have. Herter promised to stop the financing.⁹³⁾ However, the Norwegian Government feared that the airfield project was not abandoned, and suspected that the American support was still going on. Against this background a serious situation had evolved by 1960-61, inspired by the great international crises and the U-2 affair. In spring 1961 the Norwegian Foreign Ministry maintained that the airfield issue could lead to complications in Norway's relations with the Russians, «and that one cannot disregard the possibility that if it continues it may result in the Soviet Union thinking that they have the right to implement actions which may endanger the treaty-bound position of Svalbard».⁹⁴⁾

In the short term Norwegian policy aimed at regulating by legal means the right to establish and operate an airfield on Svalbard. In 1971 it was decided to build an airfield on the archipelago, but under government control. Sensitivity in relation to Moscow led to the Government's decision to require Russian sanction for the project.

However, it was not merely in connection with the question of Svalbard that Norway attempted to keep the USA at arm's length. The policy of screening appeared in relation to a number of American activities in the Northern Regions, which were followed with watchfulness and fundamental suspicion by the Government. The U-2 affair took centre stage. Throughout the fifties Norway had given permission for Bodø to be used for intelligence purposes, on condition that Soviet territory was not violated. This condition was forcefully reiterated when in autumn 1959 the USA and Great Brita-

in tabled their proposal concerning the annual programme for 1960.⁹⁵) Against this background Norwegian-American relations came under considerable strain in May 1960 after the shooting-down of the U-2. The information that the aircraft was on its way from Peshawar in Pakistan to Bodø came as an unpleasant surprise to the Norwegian Government, and gave rise to a sharp protest to the USA. Regulations for the clearance of aircraft visits were now made more stringent and the bulk of activities linked with intelligence operations from Norwegian airfields was stopped.⁹⁶)

The strong Norwegian reaction must be seen in the light of the fact that the Government felt that they had been deceived. Moreover, the fragile balance between deterrence and reassurance in relation to the Soviet Union had been challenged; the offensive dimension had been too dramatically accentuated. The time had come to re-establish this balance through screening measures.

The final decision on Norwegian nuclear policy in 1960-61 was taken under the imprint of these significant problems with the superpowers closing in on the area. Even though Norway after 1955 had accepted a number of measures that could facilitate the use of nuclear weapons in connection with Norway, the Government continually sought to preserve freedom of action. This policy emerged as early as in 1955 when the Boyesen Committee scrutinised Norway's position in the new epoch, but without discussing the idea of nuclear weapons for the Norwegian armed forces. From 1957 on the contours of the Government's nuclear policy became increasingly clearer. First of all it was strongly stressed that control over nuclear weapons had to be centralised within the Joint Commands.⁹⁷) Secondly, in April-May 1957, Norway signalled to the Russians that she did not wish to install launching-ramps for intermediate-range missiles in Norway. The idea of tactical nuclear weapons in the Norwegian armed forces was kept open in principle, but the Russians were told that stockpiling of American charges was not on the cards as long as it would presuppose the presence of American special troops, which contravened Norway's base policy.⁹⁸) These positions were made known through Gerhardsen's speech at the NATO Council Meeting in Paris in December 1957.

As with foreign armed forces the provisional ban on nuclear charges in Norway only applied unless the country was threatened or exposed to attack, as Lange put it on December 5 1957.⁹⁹) However, Norway was not prepared to formalise this option either: The

Government stated in November 1959 that it would not provide NATO with a binding declaration to the effect that in such a situation Norway was willing to admit nuclear weapons.¹⁰⁰⁾

Then in 1960-61 came the Government's more or less final decision on the nuclear question. In spite of the earlier decision to build nuclear store sites in Norway, in the defence programme of December 1960, and at the National Convention of the Norwegian Labour Party in April the year after, stockpiling of nuclear charges was rejected. Even though it was stated that this standpoint could be revised «at any time», which implied a certain freedom of action, the decision meant a clear bias in the direction of a final 'no'. Up till 1960 Norway had implemented a number of measures materially enabling the Norwegian armed forces to use nuclear weapons; now this process was reversed. This meant that the Norwegian nuclear option was limited de facto to Allied reinforcements bringing nuclear weapons with them in their own units in time of crisis or war. It is this option which still formally exists.¹⁰¹⁾

Norway's critical attitude to aspects of the USA's strategy in the Northern Regions and the controversy surrounding nuclear weapons reveal the dialectic in Norwegian alliance strategy. In this phase this interplay also appears clearly in relation to German participation in defence of the Northern Flank. Once again Norway was greatly interested in enjoying the fruits of this contribution, but at the same time it was necessary to prevent or at least to limit a physical German presence out of concern for the Soviet Union, Finland, and critical public opinion at home. Confidence in Germany was still limited; there was a strong feeling even in the Government that the Germans were cynically exploiting their strong negotiating position. Collaboration with the Germans, therefore, was characterised by the exigencies of Realpolitik.

The screening policy in relation to Germany became pronounced from 1957-58. In March 1958 occurred the so-called «Easter Rising» against a German nuclear arms build-up, an action instigated by the left wing of the Norwegian Labour Party which in the first instance received support from a majority of the Party's representatives in the Storting.¹⁰²⁾ Sensitivity in relation to West Germany also led to the Government turning down a number of official German visits, while several of those that did take place gave rise to strong protests. Another intricate question in relation to public opinion was German representation in the Northern Command at Kolsås, which

came up early in 1957 and which returned to the agenda on various occasions in later years. The Norwegian Labour Party was experiencing considerable internal strife, which the Government had to take into account.¹⁰³)

In 1959 West Germany and NATO proposed that the German naval involvement in the North Sea should be reinforced by means of pre-positioned depots along the Norwegian coast. This proposal gave rise to strong protests from the Soviet Union and from public opinion in Norway. Criticism was directed at a German presence, but also at what was regarded as the undermining of Norwegian base policy. The Government wanted the depots to be under Norwegian control, and attempted in the first instance to arrive at an arrangement involving German depots under the auspices of NATO.¹⁰⁴ This failed, and Norway had to accept the established model in the form of a memorandum of understanding between SACEUR and Norway in 1962 concerning control, operation and maintenance of NATO's naval depots in Norway. On this basis a bilateral users' agreement between the German and Norwegian Navies was concluded in 1964.¹⁰⁵)

The Kola base in the shadow of détente 1961 - 1975

«Flexible Response» on the Northern Flank

The Norwegian rejection of nuclear weapons in 1960-61 simultaneously signalled a shift in the direction of «flexible response». This was based on a Norwegian desire to reduce dependence on nuclear weapons, but also on the idea that the threat, in the light of the nuclear stalemate, was now more linked with the danger of local Soviet attacks in exposed areas.

This thinking could be glimpsed in Norwegian military planning as early as in 1957, but the decisive breakthrough was to come in the early sixties. Norwegian defence measures were now very strongly aimed at meeting a limited Soviet attack not only in Northern Norway, but more especially in Finnmark. In the course of the sixties initiatives were taken to reinforce the standing defence force in Finnmark, symbolised by development of the airfield at Banak and

reinforcement of the garrison at Porsanger. From 1961 onwards exercises in the reinforcement of Finnmark were held, and these were intensified in the course of the sixties and extended to apply to the whole of Northern Norway.¹⁰⁶⁾

In the latter half of the sixties a new and extremely worrying element was added to the threat scene: The general build-up of Soviet forces in the North, and in particular the development of the Northern Fleet and of Kola as the principal base for the Soviet Union's SSBNs, brought the Northern Regions into focus to a degree hitherto unknown. One of the first authoritative warnings came from the Norwegian Defence Minister, Mr. Otto Grieg Tidemand, in a statement during the June 1968 parliamentary debate on Norway's membership of NATO. Tidemand viewed this naval build-up primarily in a global perspective. «We must, however, take into account that they also are capable of being used in ways that give us cause for concern, since this tremendous military force is situated in our immediate vicinity».¹⁰⁷⁾ One month later came the major exercise «Sever», where the Soviet Union also demonstrated an amphibious capacity which obviously had a regional function.

Early in the seventies the Norwegian assessment of the character and extent of the threat acquired clear contours. The Norwegian Defence Minister, Mr. Gunnar Hellesten, maintained in November 1970 that «because of Russian exercises and operations we are being more and more surrounded by activity at sea». In March 1972 the Ministry of Defence presented a broad analysis of the threat scene. The Ministry concluded by saying that «It is clear that bringing up reinforcements, in a critical situation where Norway is threatened, could in the light of these developments in many ways become more difficult».¹⁰⁸⁾

Norway henceforth repeatedly raised the question of defence of the Northern Flank in NATO's various forums, emphasizing also her concern about a reduction in the American presence in the Norwegian Sea.¹⁰⁹⁾ However, these initiatives were sporadic and carried little weight.

Nevertheless, from the advent of the sixties it is possible to perceive a certain desire by the Allies to assist Norway. One reason for this was a newly-awakened interest in the mainland of the Northern Flank. This interest must be viewed on the background of the adoption of a policy of «flexible response» by the Kennedy Administration, and its gradual acceptance in NATO. The US Defence Minister,

Mr. Robert McNamara, maintained at a meeting of NATO's defence ministers in May 1965 that the threat to Europe had changed in character; he was now less worried about a massive attack than for example about «pressure on the flanks».¹¹⁰⁾ In summer 1965 studies were initiated within the Alliance concerning reinforcing the defence of Northern Norway, including contributions from outside. May 1968 saw the approval by the defence ministers of a draft plan for sending reinforcements to the flanks in the event of a crisis; in 1969 NATO approved MC-48/3, as a part of the implementation of flexible response. Among the recommendations were measures to improve reinforcements to the flanks. The withdrawal of the British forces from east of Suez also contributed to an improved military situation in northern Europe.¹¹¹⁾

The newly-awakened interest was revealed in an increasing willingness to commit specific forces to defence of the Northern Flank. After a proposal by SACEUR, General Norstad, the Allied Mobile Force (AMF) was established in 1960 and trained in Norway for the first time four years later. In 1967 the AMF was supplemented by STANAVFORLANT at sea. In 1966 it was decided that a Canadian battalion was to be earmarked for the defence of Norway, a commitment that was extended in size to a brigade group in 1969. Parallel with this, particularly from 1965 on, exercises were extended in scope and size, both in the form of British and American participation in national exercises and by systematic NATO exercises, symbolised by SACLANT's Teamwork and SACEUR's Express exercises in 1964.¹¹²⁾

Nevertheless, force allocations were small in dimension. Allied interest was still strongly focussed on the Continent and on the Straits.¹¹³⁾ At the same time, other areas of conflict were stealing attention and resources. The exercises in Norway bore the mark of being winter training and demonstrations of solidarity, but without linkage with specific reinforcement plans. Even though in theory Norway could draw on significant strategic reserves, at the beginning of the seventies no Allied forces were exclusively assigned to the defence of Norway. Our central support power in the air ever since 1951, i.e. the USA, had pre-positioned equipment for only one squadron of fighters in Norway.¹¹⁴⁾ It would seem therefore that the Soviet build-up of naval forces did not yet shape our Allies' thinking on defence policy.

Détente

Even though the build-up of Soviet forces on Kola caused concern in Norway, it was other matters that primarily occupied the political leadership. Rather than on concrete measures to meet a military threat, focus was to a very large extent on the question of Norway entering the Common Market, and on détente. When détente was at its peak there was a certain hope that the dialogue between the superpowers could also have a positive effect on the military situation in the North.¹¹⁵⁾

For a short period in the early sixties Norway again involved herself in «disengagement» in Europe in connection with the Rapacki or Gomulka Plan, until this model was relinquished in favour of Brandt's Ostpolitik.¹¹⁶⁾ Norway became a warm supporter of this bridge-building policy. In close connection with this activism, the political elite experienced a stronger feeling of identity with Europe and the EEC.

At the same time the Atlantic profile was given less emphasis; NATO was widely regarded as being a transitional phenomenon in anticipation of the dismantling of bloc policy.¹¹⁷⁾ This feeling coincided with increasing criticism of American foreign policy, particularly in connection with the questions of Viet Nam and Greece, a criticism being so strong that president Nixon in 1971 considered to call back his ambassador in Oslo. At the same time modest attempts were made to play a bridge-building role in the Viet Nam question, with limited success.¹¹⁸⁾

The general détente policy was combined with a policy to promote lower tension in the North. In the question of Svalbard Norway continued to demonstrate considerable compliance in relation to Moscow. In Northern Norway, as well, she pursued a policy aimed at low tension and «screening». When the question of exercises with the AMF came up in 1962, Norway rejected an Allied proposal that foreign forces should be given the opportunity of advancing into Mid-Finnmark and using the airfield at Banak; such operations would have to be carried out by Norwegian forces. Norway also stressed very firmly that West German forces would not be allowed to participate in the exercise.¹¹⁹⁾ Sensitivity in relation to the Russians was also demonstrated in connection with Vice-President Johnson's visit to Norway in September 1963. The Americans made several requests to the Norwegian authorities that the Vice-Presi-

dent should be given the opportunity to visit Kirkenes, but were told that Norway did not want such a high-ranking person visiting a place so close to the Soviet border.¹²⁰⁾

The emergence of the high north as a strategic front 1975 - 1986

The build-up of Soviet forces confronted Norway with significant challenges. These were not lessened when in the seventies Norway extended her engagement in the area, both by extension of the limits of her territorial waters and as a result of petroleum and gas activities. This demanded fresh resources and a new, difficult clarification of positions in relation to East and West.

The contours of two means of reaction emerged in relation to the build-up of Soviet forces. The first one aimed at strengthening the standing Norwegian forces in Northern Norway and facilitating the possibility of transferring forces from the Southern Region by means of pre-positioning of heavy equipment.¹²¹⁾ The second and more ambitious project was to obtain clearer Allied commitments, combined with pre-positioning. In the light of the build-up of Soviet forces this emerged as «a clear prerequisite for maintaining our base policy», as the Defence Ministry stated in 1979.¹²²⁾

New Allied Commitments

Gradually this gave significant results. In 1976 a Canadian brigade (CAST) was earmarked for service in Northern Norway, and an agreement on pre-positioning of materiel was signed. Likewise the United Kingdom/Netherlands Landing Force was linked more closely to Norway in 1979 by an agreement on pre-positioning of some of the materiel. In this phase the Germans also increased their contribution to the AMF somewhat, and in 1980 they assumed increased responsibilities in the Norwegian Sea. American air forces from SACEUR's strategic reserve were linked more closely to the defence of Norway, symbolised by the COB Agreement in 1974.¹²³⁾

However, the Northern Flank was still low on the list of priori-

es in Allied thinking on defence. This also applied to the USA, which was burdened by Viet Nam and its after-effects and nursed a growing concern in connection with the situation in the Gulf. Moreover, the fear of a short war in Central Europe counseled against giving priority to the Norwegian Sea. This gave rise to alarming signals to the effect that it might not be possible for allied forces to operate in the Norwegian Sea in the early phases of a war.¹²⁴⁾

In this situation Norway took several initiatives to bring the Americans back in greater strength to the Northern Flank. In 1975 the Norwegian Foreign Minister, Mr. Knut Frydenlund, was given the go-ahead by Kissinger to establish a consultation arrangement between the two countries' foreign ministries concerning the Northern Regions.¹²⁵⁾ Later a similar arrangement was made with Britain and from 1983 even with France.

More important were the contacts established on a military level. In the early seventies an informal dialogue was established between influential Norwegians and Americans with access to the broader decision-making milieus in either country, among others Johan Jørgen Holst and Erik A. Klippenberg, and A. J. Wohlstetter. This dialogue gradually emerged as an important «back-channel» into the American decision-making system. In 1976 these contacts led to the establishment of the (still existing and important) US/Norwegian Bilateral Study Group, initially led by Major Richard C. Bowman, to study the military situation on the Northern Flank. The group presented a report in December 1979 leading to an agreement in 1981 on pre-positioning of heavy equipment for a Marine Amphibious Brigade (MAB) in Trøndelag in Mid-Norway.¹²⁶⁾

In sum this means a considerable increase in Allied commitments to Norway. In all reinforcements to Norway now amount to four brigades and up to 14-16 squadrons comprising 2-300 aircraft. At the ministerial meeting in December 1984 NATO also recommended to give priority to the flanks in allocation of infrastructure means.¹²⁷⁾

Until late in the seventies it was still a problem that the Norwegian Sea had such a low priority in American maritime strategy. Not until the end of the decade were there signs of a change, which also had certain direct consequences for Norway: In order to be able to operate in the Norwegian Sea, at least in a later phase of a war, the «Invictus» Agreement was amended in 1980 to allow

American carrierbased aircraft to operate from Norwegian airfields if the carriers were put out of action.¹²⁸⁾

However, it is particularly in connection with the Reagan Administration's «Maritime Strategy» that the USA has rediscovered the Norwegian Sea as an important element in the global powergame and has more clearly outlined a connection between control of the Norwegian Sea - with contiguous airfields - and defence of the Continent. These ideas are also incorporated into NATO's new maritime doctrine, CONMAROPS, approved by the Defense Planning Committee in 1981 and updated in 1985. This new geo-political focus on the High North has dramatically changed the strategic position of the area, that can transform the Northern Flank into a strategic Front.

The First Footnote

In a historical perspective, the new Allied commitments to the defence of Northern Europe have become considerable. But due to the Soviet military build-up, the deficiencies are still evident. In the perspective of integration this exposed position and the more extensive commitments have linked Norway more tightly to the Alliance. However, once again one has witnessed the dialectic in Norwegian security policy: The increased Allied commitments have given rise to a corresponding necessity for «screening» in relation to the Western powers as well as attempts to build a bridge to Moscow.

In retrospect, relations with West Germany continued to prove difficult. In the Brandt period from the end of the sixties a politicopsychological normalisation had taken place in the Norwegian political elite's relations with Bonn, and from the middle of the seventies the Government therefore wished to remove a number of discriminatory measures connected with German participation in the AMF's exercises in Norway. However, this proposal gave rise to public criticism and protests from Moscow and Finland. This reaction contributed to the Defence Minister's withdrawing the proposal in January 1978. In the meantime a certain degree of normalisation had taken place, and the German contribution was now «frozen» at this level.¹²⁹⁾

Norway's participation in NATO's Airborne Early Warning System (NAEW) in 1979 was also to a great extent shaped by the

Norwegian policy of «screening», both because of the demand for a decisive Norwegian influence when NAEW operates in the Northern Regions, and by choosing the airfield of Ørlandet in Mid-Norway as a forward operational locality. However, most screening initiatives were aimed at the American presence. Due to the MAB Agreement the Americans were strongly linked to defence of the Northern Flank; it even contributed «to raise the nuclear threshold». ¹³⁰⁾ But like few other questions it became an interesting illustration of the dialectic concerning security policy. Originally, Norway proposed that the force contribution should come from the US Army, and wrinkled her nose when the Americans instead suggested Marines, because of the Marine Corps' international reputation as a spearhead in the USA's engagements around the world and particularly in Viet Nam. Internal political unease contributed to delay the follow-up of the Bowman Analysis of 1979. Furthermore, the Agreement came to contain a number of screening components: It was expressly determined that the MAB arrangement would not conflict with Norwegian base and nuclear policies; the pre-positioned depots were to be placed in Trøndelag rather than Northern Norway, in order to reassure both the Soviet Union and groups of critics at home, but also because a number of central figures in Norway, NATO and the USA found this arrangement militarily more flexible. The outcome was a two-component arrangement whereby Norway decided to pre-position stores of equipment for an additional national brigade group in Northern Norway; in this way it would be possible to bring reinforcements into that part of the country at an earlier point, and at the same time reduce the danger of unintentional escalation by having to call on American Marine forces in the early stages of a crisis. The desire for preservation of low tension further led to Norway's preference for the light attack and ground support aircraft, A-4 Skyhawk, rather than the long-range, nuclear capable A-6E Intruder strike aircraft. ¹³¹⁾

Even though the new allied commitments were welcomed, there was some ambivalence regarding the increased exercise activities, since it challenged the traditional reserved attitude toward a highly visible allied peace-time presence in Norway. Similarly, sensitivity in relation to the major strategic link-up with the USA resulted in 1980 in cancellation of a programme that permitted the USAF's F-111 bombers to operate out of Gardermoen during exercises. ¹³²⁾

The decision on F-111 must be seen in the light of the new politi-

cal climate at the end of the seventies. Internal political criticism of aspects of Norwegian and Allied security policy grew even in Norway. The ruling Labour Party was affected by this; even the non-socialist Government in the period from 1981 to May 1986 had to take into account these critical sentiments in public opinion and in the Storting. In the «New Cold War» Norway marched to an increasing extent in step with Europe. Attention was focussed on American foreign policy; on NATO's nuclear policy in general; and more particularly on the Norwegian nuclear option. The idea of a Nordic non-nuclear zone was put on the Norwegian Labour Party Government's agenda.¹³³) Broad sections emerged as critics of NATO's «Dual Track» decision, and in May 1986 Norway became for the first time a «footnote» country when NATO's defence ministers discussed SDI.

A corresponding dialectic has emerged in the reaction to the US «Maritime Strategy». On the one hand there exists a strong need to strengthen the Alliance's capability to operate in the Norwegian Sea in wartime and to increase its presence somewhat in peacetime. On the other hand central Norwegian figures have expressed a certain concern over aspects of the American strategy. This applies to «rhetorical excesses»; to emphasis on the offensive element in general; and to the declarations about chasing Soviet SSBNs in particular. Behind this concern is the fear that this strategy could challenge the policy of low tension in the Northern Regions and lead to an undesired escalation in time of crisis or war.¹³⁴)

A corresponding ambivalence has emerged in Norway's relations with the Soviet Union in this period. On the one hand it was deemed necessary to meet the build-up of Soviet forces with counter-measures; on the other hand Norway demonstrated a policy of accommodation in relation to the Soviet Union in certain regional matters, and guarded her low tension profile by means of «screening measures» in relation to the West.

During the whole post-war period the Soviet Union has attempted to establish a bilateral relationship with Norway; proposals regarding condominium arrangements have been presented on a number of occasions. Norway rejected this model in principle because of the asymmetrical regional power situation and out of fear of Soviet claims for a special *droit de regard*. However, at the same time she went far in the direction of establishing a bilateral dialogue in connection with several concrete questions.

This applied with regard to Svalbard, where the Soviet Union de facto received special treatment. Bilateralism was also prominent in connection with Norway's extensions of her territorial waters from the middle of the seventies. In this process it was necessary to settle the delimitation line in the North between Norway and the Soviet Union. Here was a basis for conflict in the Soviet Union's demand that the line should be drawn farther to the west than Norway was willing to accept. In 1978 a temporary «Grey Zone» Agreement was reached which regulated fishing in the zone, but where the question of the delimitation line was postponed. Three aspects of Norwegian handling of this matter caused political contention. Firstly the zone was located far to the west; the Norwegian concessions were far greater than the Soviet ones. Secondly critics feared that this «Grey Zone» might have a prejudicial effect on the line question. Thirdly Norway negotiated on a bilateral basis, without establishing a common Allied stance in this strategically sensitive area; at the same time the discussions took the form of a dialogue between the Soviet Union and the compliant Norwegian Minister of Maritime Law, Mr. Jens Evensen, while the more critical members of the Government were placed on the sideline.¹³⁵)

Conclusions

In this article I have discussed the dialectic between integration and screening in Norwegian Alliance policy. The contours of these two faces can be found among most of the European partners in the Alliance; the difference seems to consist in the fact that the Norwegian political leadership has sustained both components so vigorously, and simultaneously.

One perceives an astonishing stability in this two-component policy throughout the post-war period, even though the intensity has fluctuated somewhat. This is particularly evident in relation to defence integration. On the other hand one will find certain changes in the character of the «screening policy». This applies first of all to which countries have been judged to be most troublesome. Here the order of importance has undergone changes: In the years just after the war the British, emerging as the only partner, were confronted with Norway's screening policy. When the USA moved

into the Northern Flank in the early fifties, Norway tried to reactivate collaboration with London in certain areas, in order to reduce an American presence. From the middle of the fifties West Germany emerged as the biggest problem-child, but normalisation of relations with Bonn resulted in Uncle Sam regaining his position as the most problematical partner. Today, there is a growing interest in linking European countries more closely to the defence of the Northern Flank, as part of a policy of screening.

At the same time the pattern of Norwegian screening policy has changed in character. For many years Norway accepted in principle the defence measures within the Alliance, even though an underlying scepticism emerged now and then. The country stood forth as a very loyal partner. However, at the same time she often negotiated quietly to achieve practical exemptions, referring to Norway as a «special case». Later, criticism was also aimed at points of principle, and expressed publicly.

In substance it was not a long step from the many «escape clauses» to the «footnote». Both reflected a reserved Norwegian attitude. On the other hand, politics is also a question of psychology and of appearance, and in that sense the «footnote policy» of public criticism was regarded as more provocative, especially by the United States, because it tended to challenge the image of unity within the Alliance.

Notes

This article was presented at the Oslo International Symposium, «Perspectives on NATO and the Northern Flank», 10-14 August 1986.

1. For a treatment of the historical determinants of Norwegian security policy: Olav Riste, in Johan Jørgen Holst, (ed.), *Norwegian Foreign Policy in the 1980s*, (Oslo 1985); Roald Berg, «Det land vi venter hjelp af», England som Norges beskytter 1905-1908», («The country which we expect to help us ...»). England as Norway's protector 1905-1908), in Rolf Tamnes (ed.), *Forsvarsstudier IV* (Defence Studies), (Oslo 1985).
2. Olav Riste, «London-regjeringa»: *Norge i krigsalliansen 1940-1945*, I-II, («The London Government»: Norway in the Wartime Alliance 1940-1945), (Oslo 1973 and 1979).

3. For an introduction to this threat distinction see John Sanness, «Svensk mønster for norsk alliansefrihet?», (A Swedish Model for Norwegian Non-Alignment?), *Internasjonal Politikk*, No. 4, 1977.
4. The concepts of Deterrence and Reassurance in Norwegian security policy thinking was, as far as I know, introduced by Johan Jørgen Holst in «Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv», (Norwegian Security Policy in a Strategic Perspective), *Internasjonal Politikk*, No. 5, 1966, p. 465. Very little systematic research has been done on the two faces of Integration and Screening toward the Western Powers.
5. Geir Lundestad, «Nasjonalisme og internasjonalisme i norsk utenrikspolitikk: Et faglig-provoserende essay», (Nationalism and Internationalism in Norwegian Foreign Policy), *Internasjonal Politikk*, I, 1985, p. 41; Nikolaj Petersen, Abandonment vs. Entrapment: Denmark and Military Integration in Europe 1948-1951, (University of Aarhus), March 1986, p. 3.
6. «Rapport om Forsvarets Overkommandos virksomhet utenfor Norge», Del I, bilag, (Report on the Norwegian Military High Command's Activities in Exile).
7. Public Record Office, (PRO), FO 371/66078.
8. Innstilling fra Forsvarskommissjonen av 1946, Spesielle del, Det militære forsvaret, (Report by the Parliamentary Defence Commission of 1946), (Oslo 1949), p. 4.
9. Nils Morten Udgaard, *Great Power Politics and Norwegian Foreign Policy, A Study of Norway's Foreign Relations November 1940- February 1948*, (Oslo 1973), p. 164.
10. Magne Skodvin, *Norden eller NATO? Utenriksdepartementet og allianse spørsmålet 1947-1949*, (Scandinavia or NATO? The Foreign Ministry and the Question of Alliance, 1947-1949), (Oslo 1971), p. 352.
11. Geir Lundestad, *America, Scandinavia, and the Cold War, 1945-1949*, (Oslo 1980).
12. Olav Riste, «Functional Ties - a Semi-Alliance? Military Cooperation in North-West Europe 1944-1947», *Forsvarsstudier 1981* (Defence Studies), (Oslo 1982); Rolf Tamnes, «Kamp mot russerne på tysk jord? Tysklandsbrigaden og den kalde krigen 1947-1953», (Fighting the Russians in Germany? The Norwegian Brigade Group in Germany and the Cold War, 1947-1953), in Tamnes (ed.), *Forsvarsstudier V* (Defence Studies), (Oslo 1986).
13. Remarks made at a symposium arranged by the Research Centre for Defence History, August 1983.
14. Stortingstidende (Proceedings in Parliament), 1945-46, p. 2192; Skodvin, *op.cit.* p. 117.
15. Udgaard, *op.cit.* p. 188.
16. Riste, «*London-regjeringa*», II, p. 336.
17. Olav Riste, «Svalbard-krisen 1944-1945», (The Svalbard crisis 1944-1945), *Forsvarsstudier 1981* (Defence Studies); Stortingstidende 1947, pp. 1160-61.
18. Knut Einar Eriksen, *DNA og NATO*, (The Norwegian Labour Party and NATO), (Oslo 1972), pp. 22-23; Udgaard, *op.cit.* p. 146 and 193.
19. PRO, War Office (WO) 32/11416.
20. Leif H. Larsen, «Ubåt-baser og storpolitikk, Striden om de tyske ubåt-baser i Norge 1944-48», (The demolition of the ex-German U-boat

- pens in Norway 1944-48), *Forsvarsstudier V* (Defence Studies), (Oslo 1986) p. 64.
21. Lundestad, *America, Scandinavia, and the Cold War*, p. 50.
 22. *Ibid.*, p. 94.
 23. Helge Ø. Pharo, «Bridgebuilding and Reconstruction, Norway faces the Marshall Plan», *Scandinavian Journal of History* Vol. I, 1976, pp. 125-153.
 24. Haakon Lie, *Skjebneår, 1945-1950*, (Fateful Years, Memoirs 1945-1950), (Oslo 1985), pp. 284-85.
 25. Olav Riste, «Norway and the Western Powers 1947-1950», O. Riste (ed.), *Western Security, The Formative Years, European and Atlantic defence 1947-1953*, (Oslo 1985), pp. 138-139.
 26. See i.a. PRO, J.P. (49)133(Final)/DEFE 4/25; National Archives (NA) RG 218, JCS 1844/46, Crosspiece, 8 November 1949; Knut Einar Eriksen og Magne Skodvin, «Storbritannia, NATO og et skandinavisk forbund», (Great Britain, NATO, and a Scandinavian Pact), *Internasjonal Politikk*, No. 3, 1981, p. 470.
 27. Foreign Relations of the United States (FRUS) Vol. 3, 1948, pp. 46-48.
 28. Howard Turner, *Britain, the United States, and Scandinavian Security Problems, 1945-1949*, (University of Aberdeen, 1982), p. 271.
 29. Lie, *op.cit.*, pp. 284-86.
 30. The question is discussed in Eriksen, *DNA og NATO*, and Skodvin, *Norden eller NATO?*
 31. Riste, *Western Security*, p. 142; Rolf Tamnes, «Fra SAC til MAB, Nordområdene i amerikansk strategi 1945-1985», (From SAC to MAB, the Northern Flank in US Policy, 1945-1985), *FHFS notat*, (Research Centre for Defence History, Occasional Paper), No. 1, 1986, p. 3.
 32. Skodvin, *Norden eller NATO?*, p. 352.
 33. Tom M. Hetland, «Då Moskva sa nei til Norden: Sovjets syn på Norden og NATO 1948-1952», (When Moscow Rejected a Scandinavian Pact: Soviet Policy towards Scandinavia, 1948-1952), in Tamnes (ed.), *Forsvarsstudier IV* (Defence Studies), (Oslo 1985), p. 28.
 34. Rolf Tamnes, «Norway's Struggle for the Northern Flank, 1950-1952», in *Western Security*, p. 237.
 35. See i.a. FRUS, Vol. 3, 1950, p. 115.
 36. Tamnes, in *Western Security*, p. 227.
 37. See i.a. *ibid.*, p. 229.
 38. *Ibid.*, p. 231.
 39. Morten Aasland, A Hook in the Nose of the US Air Force..., Norge og Opprettelsen av NATOs Nordkommando, 1950-51, (On the Formation of AFNORTH, 1950-51), (University of Oslo, 1984), p. 119; Forsvarsdepartementet (FD - Archives of the Norwegian Defence Ministry), Hauges arkiv, 113/52, Hauge to Boye 31 March 1951.
 40. Stortingstidende 1951, p. 2543.
 41. National Archives, RG 319, P&O 091 Norway, encl.: Report by the Joint Strategic Plans Committee on a British JPS report «Norway - Advice on Defense», J.P. (49)12(Final), 2 March 1949. The JPS-report is still classified in PRO.
 42. Tamnes, in *Western Security*, p. 217.
 43. *Ibid.*, p. 219; NA RG 330, 092.3, «Outline of NATO Force Goals as Accepted at the Lisbon Meeting», 23 February 1952.

44. Utenriksdepartementet (UD - the Norwegian Foreign Ministry, hereafter cited as UD), 00102/25.2/72 A, Lange in Parliament 22 September 1950; Astri Suhrke, *Organizational Behavior of Smaller Nations in a Regional Defence Alliance: A Case Study of Belgium and Norway in NATO*, (University of Denver, 1969), p. 165.
45. Forsvarets Overkommando (FOK - the archives of the Norwegian Defence Command), SH-arkiv, referat fra møter i sjefsnemnda, II, 1950-51, 4 May 1950.
46. Tamnes in *Forsvarsstudier V* (Defence Studies), p. 135.
47. UD 00245/25.27Q, 1950, memorandum by Hauge after a meeting in NERPG, 27 September 1950.
48. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986, p. 9.
49. PRO DEFE 5/43/C.O.S.(52)668, 9 December 1952.
50. Tamnes, in *Western Security*, p. 238.
51. Tor Egil Førland, Norges deltakelse i vestblokkens strategiske eksportkontroll overfor Østblokken 1948-53, (Norway's Participation in the COCOM Economic Warfare, 1948-53), (University of Oslo 1986).
52. Tamnes, in *Western Security*, pp. 239-40.
53. UD 00102/25.2/72A, Lange in a secret Parliamentary session, 22 September 1950.
54. Tamnes, in *Western Security*, p. 240.
55. *Ibid.*, p. 237.
56. PRO CAB 134/37/A.O.C.(50)73.
57. Tamnes, in *Western Security*, p. 236.
58. Hans Hedtoft's archives, (Denmark), meeting in Oslo, 18 September 1952.
59. Erik Beukel, «Norges basepolitikk - nogle overvejelser i Arbeiderpartiets ledelse», (Norwegian Base Policy - Some Reflections in the Labour Party Leadership), *Internasjonal Politikk*, No. 3, 1977; PRO, DEFE 5/45/C.O.S.(53)184, 18 April 1953.
60. Eisenhower Library (DDE), PPF, Box 136, Congr. Visits (SHAPE), summary of discussion between General Eisenhower and Norwegian Governmental officials, 9 May 1952.
61. Tamnes, in *Western Security*, p. 240.
62. John Lewis Gaddis, «The Emerging Post-Revisionist Synthesis on the Origins of the Cold War», *Diplomatic History*, No. 3, 1983, p. 181; Geir Lundestad, «Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952», *The SHAFR Newsletter*, No. 3, 1984.
63. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986.
64. DEFE 4/62/C.O.S.(53)52nd Meeting, 21 April 1953.
65. Aftenposten, 12 January 1962.
66. DEFE 5/45/C.O.S.(53)184, 18 April 1953.
67. Operational Archives, Naval Historical Center, Washington, Records of the Strategic Plans Division, box 279, A 1, S.S. Berger, CinC Atlantic Fleet, 23 October 1953.
68. Universitetsbiblioteket, (The Norwegian University Library), Arne Ordings dagbok, 24 april 1954; PRO, FO 371/116480.
69. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986.
70. PRO PREM 11/369/C.(53)234, 17 August 1953; PRO/DEFE 6/26/J. P.(54)61(Final), 27 July 1954.
71. Eisenhower library, WH, US European Command Report to the President's Committee to Study the US MAP, (Draper Committee), NATO area, Book 3, 12 January 1959.

72. Ordings dagbok, 5 November 1954.
73. Johan Jørgen Holst, «Norwegian Security Policy for the 1980's», *NUPI rapport*, No. 76, December 1982, p. 25.
74. Forsvarsprogramutvalget, press release, 11 June 1955; Stortingsproposisjon, No. 23, 1957.
75. *Norsk Militært Tidsskrift*, 1956, p. 242; Aftenposten 26 October 1955; Rolf Tamnes, «Den norske holdningen til en nordisk atomvåpenfri sone - et historisk tilbakeblikk», (The Norwegian Response to the Question of a Nordic Nuclear Weapon-Free Zone - a Historical Perspective), in *Spørsmålet om en kjernevåpenfri sone i Norden - Coldingutvalget*, (Utenriksdepartementet, December 1985) p. 239.
76. Aftenposten, 16 July 1957 II; 26 August 1957; 22 September 1960.
77. The question was discussed in a Cabinet meeting in December 1959; see Riksarkivet, (RA - The Norwegian National Archives), Referat fra Regjeringskonferansen, (Cabinet Conference minutes, hereafter cited as Regjeringskonferanse), 7 December 1959; See also Stortingsproposisjon, No. 40, 1959-60, and Stortingsproposisjon, No. 1, (MOD), 1961-62, pp. 12-13.
78. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986, pp. 14-15.
79. *Ibid.*, pp. 15-16.
80. *Ibid.*, p. 17; The connection between Polaris and Loran C in Norway is also outlined in a State Department telegram to the US Embassy in Oslo, 6 May 1958, instructing the embassy to inform Norwegian authorities about the connection, see Owen Wilkes & Nils Petter Gleditsch, *Loran-C and Omega: The Military Functions of the Two Navigation Aids*, (forthcoming).
81. Regjeringskonferanse, 12 July 1960.
82. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986, p. 18.
83. See i.a. *ibid.*
84. The House Select Committee on Intelligence, (The Pike Committee), published in *Village Voice*, 16 February 1976, p. 88; Desmond Ball, «Nuclear War at Sea», *International Security*, Vol. 10, Winter 1985-86, No. 3, pp. 4-5.
85. R. W. Særdahl, *UI*, (Oslo 1985).
86. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986, p. 19.
87. *Ibid.*, pp. 19-20; Regjeringskonferanse, 12 May 1960; Dick van der Aart, *Aerial Espionage, Secret Intelligence Flights by East and West*, (Shrewsbury 1985), p. 30.
88. Tom M. Hetland, «Atomrasling og avspenning: Sovjet og norsk tryggingpolitikk 1953-1958», (Nuclear threats and détente: The Soviet Union and Norwegian Security Policy, 1953-1958), in Tamnes (ed.), *Forsvarsstudier V* (Defence Studies), (Oslo 1986).
89. *Ibid.*; Rolf Tamnes, «Den norske holdningen til atomfrie soner i Sentral-Europa 1957-1965», (The Norwegian Response to Nuclear Weapon-Free Zones in Central Europe, 1957-1965), *Forsvarsstudier 1981* (Defence Studies), (Oslo 1982).
90. Regjeringskonferanse, 26 October 1961.
91. *Ibid.*, 18 and 29 March 1965.
92. *Ibid.*, 12 January 1960.
93. *Ibid.*, 12 January and 14 June 1960.
94. *Ibid.*, 5 April 1962.
95. *Ibid.*, 12 May 1960.

96. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986, p. 19-20; Regjeringskonferanse, 11 and 25 October 1960.
97. Stortingsproposisjon, No. 23, 1957, p. 15.
98. Hetland, Atomrasling og avspenning, pp. 88-91.
99. Regjeringskonferanse, 5 December 1957.
100. *Ibid.*, 10 November 1959.
101. Tamnes, *Colding-utvalget*, p. 252.
102. Fredrik Hoffmann, *Påskeopprøret*, (The Easter Rising), (Oslo 1966).
103. See i.a. Asle Røsok, Norske vurderinger av det sikkerhetspolitiske samarbeid med Forbundsrepublikken Tyskland belyst gjennom debatten om to tyske offiserer på Kolsås i 1959, (Norwegian attitudes to the cooperation with the Federal Republic of Germany, as seen in the debate on the posting of two German officers to AFNORTH in 1959), (University of Oslo, 1977).
104. Regjeringskonferanse, 17 and 24 February 1959.
105. Holst, «Norwegian Security Policy for the 1980's», *NUPI-rapport*, No. 76, December 1982, p. 25.
106. Tønne Huitfeldt, «Options and Constraints in the Planning of Reinforcements: A Norwegian Perspective», in J.J. Holst, K. Hunt and A.J. Sjaastad, (eds.), *Deterrence and Defense in the North*, (Oslo 1985), p. 172; Rolf Tamnes, «NATO's og Norges reaksjon på Tsjekkoslovakia-krisen 1968», (NATO's and the Norwegian Response to the Czechoslovakian Crisis of 1968), in Tamnes, *Forsvarsstudier 1982* (Defence Studies), (Oslo 1983), p. 127.
107. Stortingstidende, 1968, pp. 4429-30.
108. *Ibid.*, 1970-71, pp. 1058-59; Stortingsmelding, No. 70, 1971-71, pp. 7-9.
109. John Ausland, *Bak ambassadens murer*, (Behind the Walls of the US Embassy), (Oslo 1979), p. 83; Elmo R. Zumwalt, Jr., *On Watch, A Memoir*, (N.Y. 1976), p. 467.
110. Johnson Library, NSF, Agencies, DOD, Vol. 3, Remarks by Secretary McNamara, Defense Ministers' meeting, Paris - dated 31 May 1965.
111. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986, p. 22; Claus G.M. Koren, «NATO's Northern Flank», *Brassey's Annual 1969*, (London 1969), p. 68.
112. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986, p. 23.
113. John Ausland, *Bak ambassadens murer*, p. 82.
114. *Ibid.*, p. 80; John Ausland, *Norge og den tredje verdenskrig. En kritikk av norsk sikkerhetspolitikk*, (Norway and the Third World War), (Oslo 1983) p. 97.
115. Stortingsmelding, No. 9, 1973-74., p. 18.
116. Tamnes in *Forsvarsstudier 1981* (Defence Studies), pp. 97-100.
117. Tamnes in *Forsvarsstudier 1982* (Defence Studies), p. 125.
118. Ausland, *Bak ambassadens murer*, pp. 32, 77, 88, 98; John Lyng, *Mellom Øst og vest. Erindringer 1965-1968*, (Between East and West, memoirs 1965-1968), (Oslo 1976), p. 270.
119. Regjeringskonferanse, 12 June 1962; Lyng, *op.cit.* p. 141.
120. Reminiscences of Rear Admiral (ret.) Joshua W. Cooper, U.S. Naval institute, Annapolis, Maryland, 1975, p. 474.
121. Huitfeldt, *op.cit.*, pp. 174-176.
122. Stortingsproposisjon, No. 1, 1979-80, p. 4.
123. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986, pp. 28-29.
124. *Ibid.* pp. 25-28.

125. Knut Frydenlund, *Lille land - hva nå?*, (Little Country - What Now?), (Oslo 1982), pp. 86-87.
126. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986, pp. 29-30.
127. *Ibid.*, p. 30; Den Norske Atlanterhavskomite, *Militærbalansen 1985-86*, (Norwegian edition of the IISS Military Balance), (Oslo 1986), pp. 134-137; Tønne Huitfeldt, «NATO and the Northern Flank», paper at the Oslo International Symposium, August 1986, to published in this yearbook.
128. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986, p. 31.
129. Assembly of Western European Union, Report on the Northern Flank and the Atlantic and Channel commands, Doc. 837, (29. April 1980), p. 12; See also i.a. Magne Barth, «Military Integration: The Case of Norway and West Germany», *PRIO Publication*, (Oslo, May 1982), pp. 71-74.
130. Johan Jørgen Holst, «Norway's Search for a Nordpolitikk», *Foreign Affairs*, No. 1, 1981, p. 75.
131. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986, p. 33; Dov Zakheim, The Marine Corps in the 1980's: Prestocking Proposals, the Rapid Deployment Force, and other issues, Congressional Budget Office, Budget Issue, Paper for Fiscal Year 1981, (May 1980), p. 24; For an up-to-date treatment of Norway's self-imposed restrictions see J.J. Holst, «Norwegian Security Policy for the 1980s», *Cooperation and Conflict*, No. 4, 1982.
132. Tamnes, *FHFS notat*, No. 1, 1986, p. 33.
133. Tamnes, in *Colding-utvalget*.
134. This scepticism has primarily come from leftist circles, but to some extent also from within the moderate parts of the Labour Party. See i.a. Johan Jørgen Holst, «The Military Build-up in the High North: Potential Implications for Regional Stability, A Norwegian perspective», *NUPI notat*, No. 318 B, April 1985; Holst, «The Security Pattern in Northern Europe: A Norwegian View», *NUPI notat*, No. 356, June, 1986; Foreign Minister Knut Frydenlund, in a Parliament statement on Norwegian foreign policy, strongly criticised by the Conservative Party during the succeeding debate, *Aftenposten*, 9 and 17 June 1986. For a conservative reaction against US statements about a «bottling-up strategy», see Under Secretary of Defence, Oddmund Hammerstad, FD-informasjon, No. 7, August 1982.
135. See i.a. Harald Kjølås, «Forhandlingene om den grå sonen», (The negotiations about «the grey zone»), in A.O. Brundtland (ed.), *Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1977*, (Oslo 1978).

Nato and the Northern Flank

1. Aim and Scope the Study

In this article, the author intends to describe the issues regarding deterrence and defence of the Northern Flank. Emphasis will be on current issues. In the analysis, an effort will be made to bring out both national views and those of the NATO Military Authorities.

The «Northern Flank» is not an official designation, and is open to different interpretations. It is, for instance, natural that Denmark and Schleswig-Holstein and even South Norway are viewed as a flank in the defence of the Central Region of NATO. It is furthermore significant that North Norway lies on the shortest route between the most heavily populated and industrialized areas of both the US and the Soviet Union. It would therefore be appropriate to regard this part of the Northern European region as a front rather than a flank in the superpower confrontation. It also follows from a geo-strategic point of view that North Norway is a flank to the Northern Region itself.

Although these designations in themselves mean little, it is obvious that the area is influenced by its location in three different but interacting contexts: The Nordic, The European and the Atlantic dimension.

2. NATO's Northern European Command General

Following the signing of the North Atlantic Treaty on 4 April 1949, the Northern European Regional Planning Group (NERPG) was set up in London in December 1949 as one of the four regional planning groups, with representation from Denmark, Norway and United Kingdom. Following the decision of the North Atlantic Council of 19 December 1950 to establish Allied Command Europe

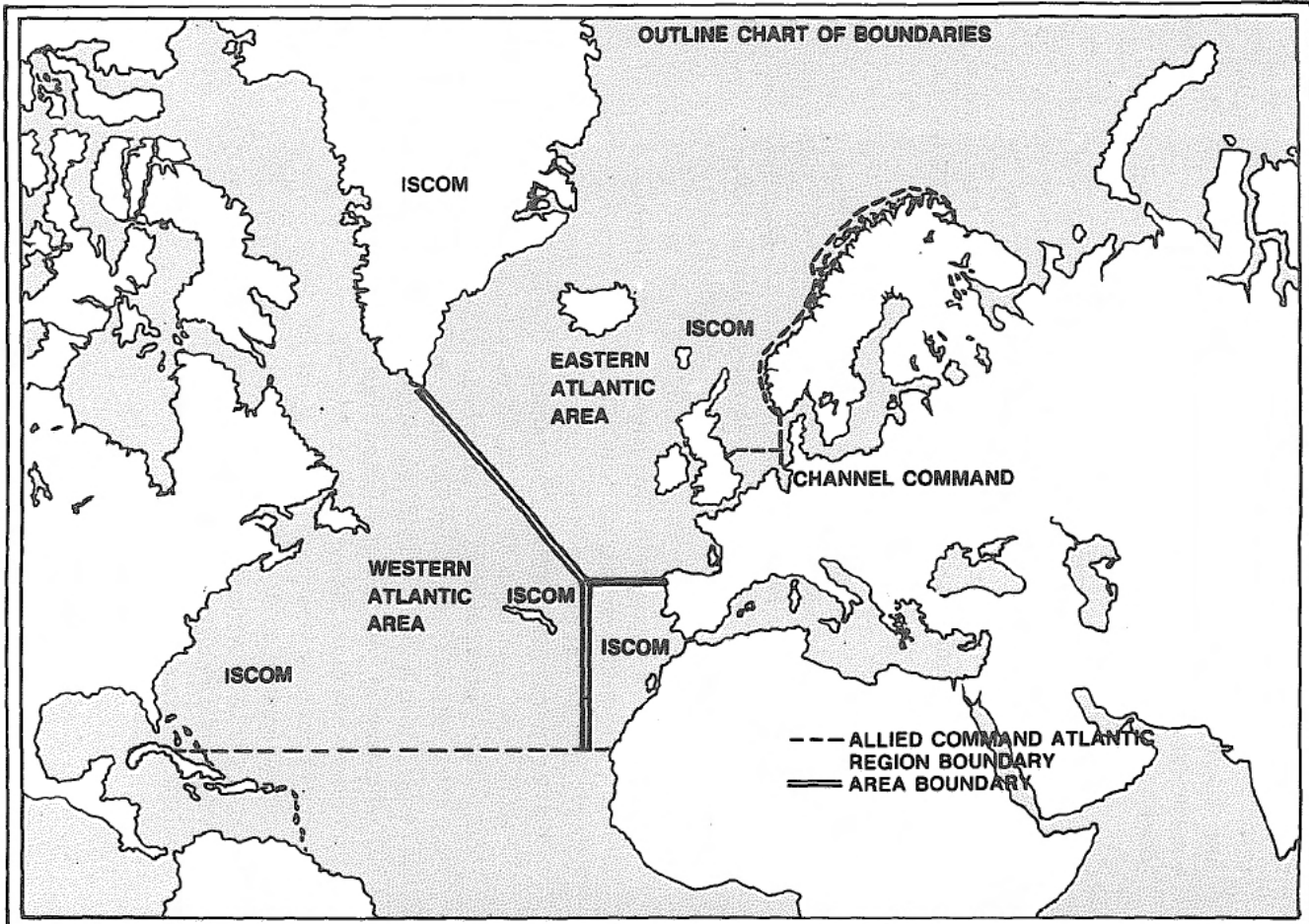
(ACE), the NERPG moved in June 1951 to Oslo and became the Northern European Command (NEC), with the Allied Forces Northern Europe Headquarters (AFNE HQ) consisting of co-located Naval and Air headquarters, plus two separate Allied Land Commanders in Denmark and Norway respectively.

This command arrangement was the result of many conflicting views and interests. Initially, the greater Atlantic members like the United Kingdom and the United States did not desire representation in the command. At one stage it was argued that the Commander should be a Scandinavian, and that the position should be reserved for a Swede in the event of Sweden joining the Alliance. Norway, in particular, wanted an American or British commander in order to commit the United States and Britain to the defence of Northern Europe. Also, Norway wished to establish a strong maritime counterweight to the predominantly continental orientation of SHAPE. In the end, both Great Britain and the United States came to realize that to secure alliance cohesion they had to fill some of the major posts in the Northern European Command. A British Admiral became the Commander-in-Chief (CINCNORTH), with additional responsibilities as Commander Allied Naval Forces Northern Europe, and an American general was appointed Commander Allied Air Forces in Northern Europe. The final arrangements reflected the British «chiefs of staff committee» system, but met also the wishes of the Scandinavian members.¹⁾

In North Norway, the arrangement meant that the existing Norwegian joint commander of sea, land and air forces was appointed Task Force Commander North Norway. In the Baltic, command responsibility was exercised by Allied Forces Central Europe until the entry of the Federal Republic of Germany, and the subsequent establishment of Allied Forces Baltic Approaches (COMBALTAP), in 1961, as a primary subordinate command under AFNORTH.

Supreme Allied Commander Atlantic (SACLANT) was not established until early in 1952, primarily because of discussions between the United States and Great Britain over responsibilities in the Atlantic. SACLANT, located in Norfolk, Virginia, became operational on 10 April 1952. Simultaneously, a British Admiral was appointed as the third Major NATO Commander: Commander-in-Chief Channel (CINCHAN) with headquarters in Northwood outside London. CINCHAN was also made Commander-in-Chief Eastern Atlantic (CINCEASTLANT) under SACLANT.

OUTLINE CHART OF BOUNDARIES



When approving Allied Command Atlantic (ACLANT) in 1952, Norway declared that the Spitsbergen group of islands as well as the island of Jan Mayen came under SACLANT's area of responsibility. However, the 1920 Treaty of Paris, which established Norwegian sovereignty over the Spitsbergen group, specifies that there must not be established «naval bases or garrisons» on the islands and that they must never be used «for war purposes». No such restrictions exist for Jan Mayen, where a civilian meteorological station, and a LORAN C and an Omega station operated by the Norwegian Military Communications Service, are located.

The Danish Faeroes islands and Greenland have been granted home rule, but foreign and defence policy are the responsibility of the Danish state authorities. A military radar station and a Loran C station are located on the Faeroes, and the islands form Island Command Faeroes (ISCOMFAROES) within SACLANT's area of responsibility. As regards Greenland, an agreement was signed on 1 June 1951 between Denmark and the United States which confirms Danish sovereignty and determines the conditions for Danish-US defence cooperation on the island. There is now a BMEWS station located in the far North at Thule, and DEW stations which are supported from Søndre Strømfjord. Greenland forms Island Command Greenland (ISCOMGREENLAND) in SACLANT's area of responsibility.²⁾

The division of responsibility between SACLANT, SACEUR and the indigenous nations is shown on the map on page 103.

Since 1961, an agreement between SACEUR and SACLANT allows CINCNORTH to operate maritime patrol aircraft over SACLANT waters in an anti-invasion reconnaissance/ASW role. In 1970, Norwegian submarines were assigned to SACLANT, with the appropriate Principal Subordinate Commander (in North or South Norway) exercising operational control as functional commanders.

A reorganization of HQ AFNORTH was completed in 1984. The purpose was to develop an HQ structure which can adapt from a peacetime to a wartime role with minimum turmoil, and also to standardize, whenever possible and appropriate, the organizational structures of NATO's major subordinate commands in Europe. This provides a near vertical chain for each major function throughout ACE; simplifies the command, control, coordination and communication processes; and saves manpower. It was also designed to secure a German and Canadian representation in the headquar-

ters commensurate with the contribution of these nations to the defence of the Northern European Command, and generally to achieve a balance of nationalities and posts conducive to optimum cooperation within the HQ.

Baltic Approaches Command

When the Federal Republic of Germany joined NATO in 1955, and with the establishment of Federal forces in Schleswig-Holstein, it became necessary to effect a reorganization of the southern part of the Northern Region. The idea of a joint command for Schleswig-Holstein and Denmark surfaced at an early stage.

In late 1961 CINCNORTH, on the basis of SACEUR's directive and in cooperation with national representatives from Denmark and the Federal Republic, produced a proposal for the establishment of Allied Command Baltic Approaches (COMBALTAP). On 7 December 1961 the Danish Minister of Defence gave a detailed presentation of the NATO joint command to the Danish Parliament, emphasising that the proposed command structure would apply in wartime only, apart from joint exercises, and that Denmark would still decide if and where military forces were to be used. The proposal was approved with a majority of 149-13, with 1 abstention.³⁾

Although the COMBALTAP area includes Denmark and Schleswig-Holstein, responsibility for air defence over Schleswig-Holstein has remained the responsibility of 2nd Allied Tactical Air Force (2 ATAF), which is a Central Region Command. Sufficient reasons to correct this organizational anomaly have not yet surfaced.

Command and Control

During the initial discussions, the division of responsibility between national authorities and the allied command system on the basis of SHAPE's general guidelines (MC 36) caused problems. Norwegian authorities were reluctant to surrender command authority in wartime, and the government strove for maximum institutionalized influence vis-a-vis CINCNORTH and SACEUR. They were

particularity reluctant to transfer command responsibility to allied officers as long as no significant external assistance could be expected in wartime. Allied influence in the command structure was, on the other hand, a key means of committing the «Atlantic» Powers to the Northern region. Norway accordingly tried to «square the circle» by assigning CINCNORTH and SACEUR maximum authority and minimum influence. Because of these differences, the structure of responsibility was not finalized until 1953, with Norwegian officers occupying positions as intermediate Allied Commanders over all NATO forces operating in Norway.⁴⁾ With the most recent Norwegian command arrangements which date from 1971, the Principal Subordinate Commanders - COMMON and COMSONOR - are in the national chain of command in peacetime, and are specifically placed in the allied chain of command by national decision in crises or war. This enables them to exercise control over e.g. allied reinforcements. The «dual hat» system has proven to be an ingenious way of combining allied and national interests.

In the Danish defence organization, the Chief of defence exercises full command of all Danish Armed Forces through the defence Command. A special feature of the Danish military organization is that the Commander Operational Forces Denmark doubles as Commander Allied Forces Baltic Approaches (COMBALTAP), a NATO post always held by a Danish officer. In order to ease the coordination between national and NATO authorities, the Danish defence Act provides that the Minister of defence may give the Chief of defence authority to delegate operational command to the Commander Operational Forces Denmark when necessary. In effect, this permits Commander Operational Forces Denmark to employ national forces in accordance with NATO plans.⁵⁾

This arrangement must also be seen with respect to the allied requirement for coordination and integration of air defence. Following several initiatives in the later 1950's, SACEUR made a proposal for a joint air defence system under allied command in both peace and war. This, again, caused problems until a compromise was reached in 1960. The Danish government maintained that the Constitution prevented them from allocating forces in peacetime. The compromise approved by the NATO Council provides for Danish participation in the new air defence system without actually allocating forces to SACEUR in peacetime.⁶⁾

Constraints and Reassurance

Norway in her security policy strikes a balance between deterrence against attack and reassurance of the Soviet Union through unilateral constraints. For example, Norway prohibits the stationing of foreign troops on her territory in peacetime, and will not permit such deployments unless subjected to attack or threats of attack.

In 1977, the government summarized the established practice since 1951 with the following statement:

«Our base policy does not prevent allied forces from staying in Norway for training purposes for shorter periods or as part of allied exercises aimed at preparing possible allied support to Norway in a situation where Norwegian authorities request that allied forces be sent to the country.

Norwegian base policy does not prevent the establishment on Norwegian territory of installations for command, control, communication, navigation, warning etc. for allied forces.

The base policy is no hindrance to the establishment in Norway of stockpiles of ammunition, equipment, supplies etc. for allied forces.

Norwegian base policy does not prevent Norway's participation in the integrated military cooperation within the North Atlantic Treaty Organization, agreements on the transfer, in the prescribed constitutional form, of command authority over Norwegian forces to allied command, establishment on Norwegian territory of allied headquarters and participation in the work of the latter, or the transfer of Norwegian air forces to allied operational command in peacetime».)

Also, in 1957 the Norwegian Prime Minister declared that Norway had no plans «to allow stores of nuclear weapons to be established on Norwegian territory or to install launching bases for medium range missiles».) In 1958 it was added.

«Nor do we have plans to receive stores of nuclear munitions for tactical nuclear weapons in our country».)

In 1960 the Norwegian government concluded that nuclear munitions for short range weapons would not be stored on Norwegian

territory in peacetime; but stressed that it was the constitutional responsibility of any Norwegian government to assess the adequacy of defence measures.¹⁰⁾

A system of more specific confidence-building measures has been developed by imposing constraints on allied military activities in order to emphasize defensive intentions and reduce the danger of direct friction in sensitive forward areas adjacent to the Norwegian-Sovjet border. Norway has adhered to the practice of not allowing allied exercises in Finnmark, which provides a buffer of some 800 km (measured along the main road) or about 400 air miles between the sites of the maneuvers in Troms and the Soviet-Norwegian border. Allied military aircraft are not permitted to fly in Norwegian airspace on missions which includes operations east of 24 degrees East Longitude, and allied naval vessels normally do not enter into Norwegian territorial waters east of same meridian.¹¹⁾

Norway's participation in NATO's E-3A Airborne Early Warning Program (NAEW), beginning in 1979, was made dependent on certain conditions which also derive from the policy of restraint and reassurance. In an annex to the NAEW charter it is stated that Norway shall have decisive influence on the operational concept of employment in Norwegian areas of interest and that such operations will be controlled by Norwegian military authorities. Furthermore, Norway insisted that the plan of operations in the Northern areas must be compatible with the Norwegian aim of maintaining a low level of tension in these areas.¹²⁾ Ørland air station in Mid-Norway was chosen as a forward operational location and equipped for receiving NAEW aircraft and performing simple maintenance, and for the rotation of crews in connection with routine tasks and exercises. But all permanent personnel at the air station will be Norwegian.¹³⁾

In Denmark, the official policy in regard to foreign troops and basing was formulated after the US and British offer to station tactical aircraft in Denmark in 1953, when it was stated:

«The government appreciate the current proposal for a contribution to Denmark's defence in the form of permanent stationing of allied air forces here in this country. The government considers it unquestionable that Denmark has the right to receive such assistance, but it is of the opinion that in the present situation it would not be appropriate to accept the given proposal.»

Compared with the Norwegian basing policy, the Danish conditions are expressed more generally and with reference to the international situation and not in relation to the specific behaviour of any other state. In regard to nuclear weapons, the Danish government stated in 1957:

«There has not in connection with deliveries of modern weapons to Denmark been offered nuclear ammunition. Should such an offer come to be present, it is under existing conditions the opinion of the government that it should not be accepted.»

There have been several attempts to provoke the Danish authorities into a more restrictive policy on these two issues. The result has been a slight change in position which cannot be interpreted as being any more prohibitive towards nuclear weapons and foreign troops. On the contrary, it seems as if the government has given itself more freedom of action. In 1980, the Danish Foreign Minister vowed not to permit nuclear weapons or the stationing of foreign troops in Denmark «in peacetime». Compared to the earlier formulation «during the present conditions», the new formula is considered more precise and direct, signalling the possibility of policy change in a time of crisis.¹⁴⁾

In the Danish-Soviet agreement of 8 March 1946 concerning the Soviet withdrawal from Bornholm, it is stated that «Denmark, without any participation at all from foreign troops, is immediately capable of occupying Bornholm with own forces, and fully to establish its own administration there». Denmark has for many years exercised certain geographic restrictions in participation in NATO exercises in the Baltic, and through limitations on foreign military visits to Bornholm, in order not to provoke the Soviets.¹⁵⁾

3. Danish Defence

Current Program and Composition

During 1976-77 a joint Defence planning system was established between the Ministry of defence and the defence command, to develop a new defence arrangement for the years after 1981. On the basis of this the government proposed, to the national political

parties which had participated in the earlier 1974 defence agreement, an unchanged economic framework for defence after 1981. Political negotiations for a new defence arrangement continued on this basis and resulted in an agreement for the years 1982-84. The result would have led to a very limited improvement in capability, but subsequent budget reductions precluded even a modest ambition of growth.¹⁶⁾

In the introduction to the Defence agreement for the period 1985-87 it is said that the current purpose and tasks as given by the parliamentary Defence Committee in 1982 are maintained. This means that the security of Denmark will continue to be sought primarily by means of membership in the Atlantic Alliance where Danish military defence is included as a part of NATO's integrated defence. Cooperation within the Baltic Approaches Command, and with the member nations which provide reinforcements for the defence of Denmark raise expectations which are given special weight. The strength, composition and sustainability of Danish defence must therefore be seen in context with the requirements for secure reception of, adequate logistic support for and close coordination with possible reinforcements, in accordance with SACEUR's Reinforcement Plan in Europe. This includes the practical arrangements for reception of reinforcements and agreements for host nation support in the broadest sense, both being prepared in peacetime. The assessment of the security-political situation does not indicate changes in the present war establishment.¹⁷⁾

As a result of the Defence agreement for the period 1985-87, military service was extended to 12 months for the combat arms and the engineer troops, in order to improve the mobilization potential and the standing readiness of the army. The wartime strength of the army is to be reduced to 72 000 in accordance with the agreement of 1981. As a result the field army will consist of: 3 brigades on Jutland and 2 on Zealand-Lolland-Falster, each with 25 - 30 % peacetime strength; 6 combat groups consisting of 2 - 3 combat battalions; and an artillery unit, as well as command and support units. The combat groups only have a regular cadre, except for the combat group on Bornholm which consists of one combat battalion, one artillery unit and command and support units in peacetime. The total peacetime strength will be reduced from 21 470 to 20 390.

The combat ships of the navy will be reduced from 38 to 35 with 2 frigates laid up with skeleton crew, and combat aircraft of the air

force will be reduced from 96 in 1984 to 84 in 1987 with an increase to 89 in 1988. The number of IHAWK batteries will increase from 6 to 8. The Danish armed forces wartime strength comprise¹⁸⁾:

Army

5 Brigades

6 Combat groups

22 Battalions (combat and support)

13 Local defence battalions

16 Local defence companies

Command and logistic support

Total, Army

72 000

Navy

2 Frigates (laid up, with skeleton crew)

3 Corvettes

16 Missile-torpedo boats (4 on mobilization status)

4 Submarines

4 Minelayers

3 Cable minelayers

6 Minesweepers

2 Coast artillery forts

18 Fishery inspection units

Command, control, logistic installations

Total, Navy

12 255

Air Force

4 Fighter squadrons (57 F-16)

2 Fighter-bomber squadrons (32 F-35 Draken)

1 Transport squadron (3 transport, 3 coast guard)

8 IHAWK batteries

6 Anti-aircraft batteries

Command and control installations

Logistic support

Total, Air Force

10 000

Total, Home Guard

72 000

Total, defence

166 255

Operational Aspects

When assessing the military situation in the Danish area, it is not enough to concentrate only on the size of forces which the Warsaw Pact would be capable of deploying in operations directed against Western Europe, including Denmark, in the event of a military confrontation. The assessment should also include recognition of a gradual change of the «normal» activity pattern. Since the early 1960's, the pattern of Warsaw Pact naval and air activity in the Baltic area has gradually changed in nature, intensity and geography. Increased maritime surveillance has been carried out by Warsaw Pact naval units in the Western part of the Baltic. Such surveillance is occasionally intensified through deployment of special intelligence collectors which are also active in the Kattegat, the Skagerak and the North Sea. The number of units performing navigational training in Danish waters has significantly increased, including circumnavigation of the Zealand group of islands. Amphibious exercises have gradually advanced westwards from Soviet via Polish to GDR beaches. «defence of the Motherland» exercises now involve the presence of major surface units and landing ships in the waters west of the islands of Rügen. Occasionally, small-scale Warsaw Pact naval exercises are carried out near the island of Bornholm and long-range bombers and missile carrying aircraft fly over the Baltic to the Rügen area. As warning is based on deviations from the «normal pattern of activity», these changes have to some extent had negative consequences on NATO's ability to identify unusual activity from normal operations.¹⁹⁾

The Danish area is also important because of its position on the left flank of the central region which is the focal point of the East-West confrontation. Through the very close cooperation with Germany in BALTOP, Denmark is trying to fulfill the obligations imposed upon her by her strategic position. The arrangement substantially increases Denmark's military security, in that Germany's contribution is considerable. Inevitably, however, there is a political price to be paid for this military security. Integration in itself means less freedom to manoeuvre nationally in certain contingencies. At times it has been argued that in view of limited resources, or the absence of political will to provide them, Denmark should give greater priority to the defence of the islands, leaving the defence of the Jutland peninsula more or less entirely to the Germans.

The theory behind this argument is that pressures or attacks on the islands are more likely than attacks involving the Federal Republic of Germany. Behind this reasoning are some concerns caused by supposedly inadequate allied reinforcements, and the fact that it is more difficult to deploy allied reinforcements to Zealand and the other islands, than to Jutland.²⁰⁾

Allied Appreciation

Denmark and the Baltic approaches link the Northern and Central region of Allied Command Europe. They are of high strategic importance to the Alliance, since they form a barrier against Warsaw Pact naval and air power and their possible projection towards the United Kingdom, South Norway, the Northern Sea flank of the Central Region and the sea lines of communication in the North Sea. Bornholm provides an important source of intelligence and early warning. In contributing to forward defence, Denmark relies heavily on mobilizable forces and external reinforcements. The main tasks of its forces are to hold an attack long enough for reinforcements to arrive; to ensure their safe reception by protecting the sea lines of communications; as well as maintaining a favorable air situation and fighting alongside reinforcing forces.

The current defence program will allow several improvements. These improvements will contribute to redressing some of the important deficiencies which have been highlighted in the initiative to improve conventional defence. Improvements are planned for high priority ammunition items to increase sustainability.

But there are also negative developments in the form of reductions in programs. Delays will be encountered in modernization and replacement programs, which will increase the backlog of deficiencies. From 1980-84 Denmark increased her defence spending by an annual average of only 0,1 % and no significant improvement is expected in the current period. Considering the share of GDP going to defence this is modest. Moreover, full compensation for inflation is no longer applied to all cost increases as in the past. It is realised that the defence authorities in Denmark are doing their best to manage with limited resources. The plans reported to NATO would, if fully implemented, provide welcome improvements in Denmark's defence capabilities. However, experience suggests that the financial basis for such plans may not materialize to the extent re-

quired unless there is a change in attitude towards defence spending. In the view of its allies, there is a discrepancy between Denmark's ability to contribute and the actual contribution to the common defence, and this runs counter to the principle of an equitable sharing of the burden among the Allies and creates difficulties for them.²¹⁾

4. Norwegian Defence

Current Program and Composition

In 1978 a Royal Defence Commission put forward its recommendations for the 15-year period 1979-93. From a consideration of the total defence requirements and the economic possibilities, the commission recommended a yearly budget increase of about 4 % in the first 5-years period, 3 % in the period 1984-88 and 2 % for the period 1989-93. The costs connected with the Coast Guard and implementation of the Working Environment Law were assumed to be appropriated in addition.²²⁾

The proposals of the commission were aimed at a defence which would provide adequate «holding time» in key defensive areas. This would primarily require modernization and strengthening of the land forces. Furthermore, the plan was aimed at a forward defence which would inflict losses, delay, or force the attacker to choose approaches and landing areas favourable for the defender. This would provide time for concentration of standing forces and activation of mobilization forces. In certain parts of the country, this requires a stationary anti-seaborne invasion defence with considerable sustainability, standing mobile naval forces, air forces with surviveable base system, a control and reporting system which could not be neutralized, and standing land forces in exposed areas. Because of the sparse population, the defence of certain areas is dependent upon reinforcements, especially by land forces. The plan therefore included measures to conduct such reinforcement operations. The commission found that it was not possible, from available resources, to establish an efficient air defence over the whole country from solely Norwegian resources. It would therefore be necessary to concentrate on protecting defence forces and important objectives.

Currently, the outlook for the Norwegian economy is entirely different from what it was when the defence Commission produced

its proposals. The main proposals for the first five-year period were implemented, but not in the tempo and profile envisioned. The priorities in the commission proposals, together with other measures mainly concerned with improving the conditions for reception of allied reinforcements, have guided the development of Norway's defence in the subsequent period. The economic situation and the defence requirements have necessitated a reduced increase in operating costs to release capital for investment. It was intended to reconsider the peacetime organization in order to channel a larger share of the budget into investment, and to provide personnel resources for operational units and schools and training units. The readiness and capability of the standing forces were also to be considered.²³⁾

There will be no substantial changes in the organization or structure of Norway's defence in the second five-year period 1984-88. The current defence program is based upon the commitment of a 3.5 % real growth per year. Because of the discrepancy between the activities which are to be maintained and the appropriated funds, it will be necessary to reconsider priorities and undertake reductions. One main reason for the existing situation is the large increase in the cost of modern defence equipment. Significant segments of the defence establishment were outfitted with equipment received under initial defence assistance programs and now requires replacement. The highest priorities will be missile air defence for the most important airfields; national measures for repositioning of equipment in Trøndelag for an American amphibious brigade; an additional Norwegian brigade in North Norway; coastal artillery improvement; and the construction of six new submarines. In addition, priority will be given to anti-ship missiles for the F-16, an increase in army war reserves of ammunition, and shipborne weapon systems.²⁴⁾

In 1986, the Norwegian defence includes the following forces:²⁵⁾

Army

13 Brigades 78 (1 standing: Brigade N)
5 Field battalions (3 standing: HMKG, GP, GSV)
3-4 Field Artillery battalions
22 Local defence battalions
Command and logistical units

Total, Army

ca 160 000

Navy

- 5 Frigates, Oslo class
- 2 Coastal escorts, Sleipner class
- 2 Mine layers, Vidar class
- 10 Mine sweepers, Sauda and Tana class
- 13 Submarines, Kobben class
- 39 Missile-torpedo boats (8 Home Guard)
- 1 Depot ship, Horten class
- 7 Landing craft, Reinøysund and Kvalsund class
- 5 Torpedo batteries
- 22 Coastal artillery forts
- 10 Controlled minefields

Total, Navy

ca 30 000

Air force

- 4 Fighter squadrons (68 F-16)
- 1 Fighter-bomber squadron (30 F-5)
- 1 Maritime Patrol squadron (7 P3-B, including 2 coast guard)
- 2 Helicopter squadrons (28 UH-1B)
- 1 Transport squadron (6 C-130)
- 1 Coast guard helicopter squadron (6 Sea Lynx)
- 1 Air-sea rescue squadron (10 Sea King)
- 1 Nike bn (2 standing and 2 mobilization batteries)
- 4 AA bn (4 standing batteries)
- Anti aircraft battalions and batteries (also Home Guard).

Total, Air Force

ca 40 000

Total, Home Guard

ca 80 000

Total, defence

ca 310 000

Operational Considerations

The local balance of forces in the North is clearly not favourable. It cannot however be expected that Norway will alone balance the Eastern superpower which has ambitions beyond Norway. So the question is not whether Norway is in need of assistance from her allies, but how the Western nations jointly might counter a Soviet expansion in and from the North. The challenge is to prevent out-flanking in peacetime of the strategic position of Norway, which would have significant consequences for all of the Alliance, or a

military thrust from the North in war with great implications for the maintenance of the vital lines of communications between North America and Europe.

In peacetime, intelligence and warning activities are conducted by Norway in coordination with other NATO powers who have a special interest in the area. The most effective wartime assistance to Norway would be for SACLANT to achieve sea control in adjacent sea areas, in order to prevent amphibious operations against Norwegian territory, and to reduce the threat to deployment of national and allied reinforcements to exposed areas in Norway by air and sea.

In particular, allied assistance is required in areas where Norwegian assets are limited, such as air defence and air support. Deployment of air reinforcement squadrons can be effected rapidly and effectively when the necessary preparations have been made in advance. Such preparations will however have to be comprehensive. The planning for priority air reinforcements, with their extensive infrastructure and supplies, is satisfactorily under way.

Land reinforcements is also required. Seen from the Norwegian point of view, it is however apparent that bringing in allied land forces after a conflict has broken out will demand special effort. In war, it will be necessary to accept risks, but realistic plans require that heavy equipment and ammunition is pre-stocked and that troops are flown in. Alternatively, adequate amphibious capability as well as escorts must be available. The degree to which a specific contingent is dedicated as a reinforcement force to the region is of the greatest importance for deterrence. Furthermore, it is essential that allied forces which are to fight in Norway are trained and accustomed to the extreme circumstances of the operational area.²⁶⁾

Allied Appreciation

In addition to the need to defend Norwegian territory as part of the Alliance, Norway's geographical location is of considerable importance for the defence of Europe. It provides possibilities for the collection of intelligence, and for air and maritime operations against Soviet bases and their forces in adjacent waters and the North Atlantic. Because of the small size of the population and its

low density, particularly in the North, Norway's contribution to forward defence depends heavily not only on mobilization and timely northward movement of indigenous forces, but also on timely reception of external reinforcements. The main tasks of the Norwegian forces are to hold an attack long enough for reinforcements to arrive, ensure their safe reception by protecting the sea lines of communication, to maintain a favourable air situation and to fight alongside the reinforcement forces.

Within the financial and manpower resources available for defence, Norway is continuing efforts to improve her defence posture. During the current planning period the forces will benefit from restructuring, introduction of new equipment, and modernization. These positive developments will contribute towards redressing some of the important deficiencies highlighted in the initiative for conventional defence improvements. Furthermore, improvements are planned for high priority sustainability items such as ammunition.

There are also negative developments. There will be delays in defence preparations, in modernization and replacement. The continued postponement of urgently needed replacement and modernization programmes will result in some reduction of force levels and capabilities, and a deterioration in the readiness of forces. In the judgement of allied military authorities the capability and survivability of all three services will remain limited. The number of deficiencies are such that regardless of many planned improvements, significant programs will only be completed in the late nineties. The successful defence of Norway will, therefore, become increasingly dependent upon the timely provision of allied reinforcements. The negative developments thus imply calls on other nations to make good the lack of capability.

These trends seem likely to continue. Norway plans to increase her defence spending by an annual average of 3.0 % in real terms for the years up to 1990. This represents a substantial enhancement of the purchasing power of the defence budget if fully and consistently funded by political authorities, but it is still relatively modest in view of the accumulated deficiencies.

In conclusion, Norway is given credit for the many modernization programs undertaken to update her forces. Her vital importance for the Alliance is fully recognized. The requirements imposed by developments, however, demand greater efforts.²⁷⁾

5. West German defence contribution to NEC

The Federal Republic of Germany became a member of NATO on 5 May 1955, following the Paris Agreements signed on 23 October 1954. The Agreements regularized relations between the NATO Allies and the Federal Republic of Germany, brought the latter into the Western Alliance framework, and provided guarantees concerning European force and armament levels.

Expectations of German force contributions to the Alliance, as required to ensure a forward defence of all European member countries, were high in the initial phase. Even if the original force expectations were not met, the total German contribution to the defence of Schleswig-Holstein and the Northern European Command is considerable.

The 6th German Armored Infantry Division was assigned to the Northern European Command of NATO in 1959. Contributions by the other services were made available in the early sixties.

In 1980 the restrictions on the size and composition of the German Navy in the Paris agreements were lifted. Independently of this, in 1980 the self-imposed constraint limiting operations of the German Navy to South of 61 degree N in the Norwegian Sea was lifted.

In 1986 the German forces in Northern European Command include:²⁸⁾

Army

6th Armored Infantry Division

51st Home Defence Brigade (included in the 6th Armored Infantry Division as the fourth brigade)

Territorial Force 41, including 61st Home Defence Brigade

Separate battalions and companies

The German Army include the only certified nuclear delivery units in the Northern European Command:

- 1 FA Bn, 155mm SP (18 guns)
- 1 FA Bn, 203mm SP (6 guns)
- 1 SRBM Bn (4 Lance)

Air force

- 2 Reconnaissance squadrons (RF-4F)
- 2 Fighter-bomber squadrons (Alpha jets)
- 8 I-HAWK Batteries

Navy

- 7 Destroyers (4 Hamburg, 3 Lütjens class)
- 9 Frigates (6 Bremen, 3 Köln class)
- 40 Missile-torpedo boats (10 type 143, 10 type 143A, 20 type 148)
- 24 Submarines (6 type 205, 18 type 206)
- 57 MCM vessels
- 5 ASW vessels (Thetis class)
- Supply vessels etc.

Naval Air Force

- 1 Reconnaissance squadron (RF 104G)
- 1 Fighter-bomber squadron (F-104G)
- 2 Fighter-bomber squadrons (Tornado)
- 2 Maritime Patrol squadrons (Atlantic)
- 2 Rescue and Liason squadrons

6. The Northern Flank in allied defence planning

In 1967 the Alliance adopted a new strategic concept for the defence of the North Atlantic Treaty Organization, known as MC-14/3. This acknowledged the importance of having the ability to respond directly to aggression at whatever level it is initiated. It implied a degree of conventional capability that had been lacking in the earlier strategic concept. Also envisioned in the new strategy was the notion of «deliberate escalation», meaning that NATO would retain the option of deliberately escalating the conflict to the nuclear level if necessary, but only if efforts at direct defence failed to make the enemy cease hostilities and withdraw. In exchange for the Allies' acceptance of the demand that conventional requirements be taken seriously, the U.S. accepted a certain ambiguity in the relationship between direct defence and deliberate escalation. The circumstances in which NATO would resort to escalation were not spelled out.

The associated document MC-48/3, concerning measures to implement the strategic concept was approved in 1969. These measures included recommendations for the Alliance members to increase their conventional forces, improve reinforcements to exposed areas, and provide mobilization to sustain forces-in-being.

Throughout the 1970s adjustments to the force posture, both conventional and nuclear, increasingly affected the new strategy of flexible response. Between 1975 and 1982 the U.S. made improvements in its own conventional forces:

- Three divisions and two brigades were added to the U.S. Army force structure, with the new brigades deployed in Europe.
- Active Army forces were «heavied up» through the introduction of mechanized units and the conversion of infantry units into mechanized units.
- Equipment for four additional reinforcement divisions were pre-positioned in West Germany.

Concurrently, the U.S. sought to assure that the conventional improvements required by the evolving Soviet threat would be adopted throughout the Alliance. To this end, President Carter initiated a long-term defence plan (LTDP) «to address selected deficiencies in forces, equipment and procedures». The LTDP which NATO formally adopted in 1978 called for several kinds of improvements in conventional forces:

- Enhanced readiness.
- Rapid reinforcement.
- Strengthening European reserve forces.
- Improvements in maritime capabilities.
- Integrated air defences.
- More effective command, control and communications.
- Rationalized procedures for joint development and procurement of weapons.
- Measures to promote logistic coordination and to increase war resources.

When the LTDP was approved, nations also agreed to the 3 percent growth in real defence spending. By 1981 readiness, maritime posture, logistics, and C3, were noted as areas in which NATO had made real progress. In other areas the Alliance would have to «renew its efforts».²⁹⁾

As regards the Northern flank, the following developments in NATO's response options were of particular interest:

- ACE Mobile Force (AMF) was established in 1960 under SACEUR. It consists of five air transportable battalions with command elements, communications, engineer, reconnaissance, logistical support units and four combat aircraft squadrons. The AMF is primarily a deterrent force and can be deployed rapidly to any part of NATO in peacetime with the prior approval of the DPC. Its purpose is to demonstrate NATO solidarity and unity of purpose in any threatened area.
- In 1967 it was agreed to establish Standing Naval Force Atlantic (STANAVFORLANT). This was the first permanent multinational naval force in peacetime, and comes under SACLANT control. It is comprised of 5-9 frigates/destroyers from different countries, and periodically includes units from Denmark and Norway. The role of STANAVFORLANT is to demonstrate NATO solidarity, to participate in naval exercises, and to make port visits and show the NATO flag throughout the Atlantic area.
- In 1973 Standing Naval Force Channel (STANAVFORCHAN) was established, consisting of a number of mine counter-measures vessels under CINCHAN. Denmark periodically participates with units in STANAVFORCHAN.

The Northern Flank members are particularly anxious to enhance deterrence, within the constraints imposed by national policies as regards stationing of foreign troops and non-acceptance of nuclear weapons on their territory. The major factors which could contribute to increase the defensive capability, and thereby enhance deterrence against attack on exposed areas, are allied reinforcements and allied exercises. These are dealt with more specifically in the following chapters.

Here it is appropriate also to draw attention to the substantial investments which NATO has made in the allied infrastructure in member countries, in the form of allied headquarters, communications, air bases, air warning and control, naval facilities, fuel storage and pipelines, forward storage etc. In addition, the functional value of these facilities contribute to increased deterrence against aggression as they demonstrate, in a visual and credible way, that preparations have been made in peacetime to make allied cooperation and assistance a realistic alternative in case of an attack.

In the NATO Ministerial meeting of December 1984 it was decided to increase the funding level of the commonly funded infrastructure program for the next 6 year slice group 1985-91 (Slice 36-41) to 3 000 MIAU (Million International Accounting Units. One IAU corresponds currently to 23,72 Nkr). This was an increase of nearly 100 %, and was intended to speed the implementation of existing programs and to meet new requirements which had been identified. It is the prerogative of SACEUR to allocate infrastructure funds to programs and projects strictly on the basis of operational military requirements, while SACLANT, acting also on behalf of CINCHAN, allocates priorities for 10% of the total funds which are reserved for programs in support of maritime responsibilities in his area. At this meeting the ministers also gave as political guidance that priority be given to providing essential operating facilities and to increase survivability for the very substantial number of US aircraft dedicated as reinforcements to NATO Europe, and also, that the flanks should be given priority in allocation of infrastructure funding.

In the past, the Northern Flank had been allocated about 12 % of the infrastructure funds controlled by SHAPE. This share has been maintained for the current slice group and does not indicate that the political guidance has resulted in any improved priority for the Northern Flank. It is, of course, realized that the substantial increase in funding level has allowed a corresponding increase in infrastructure activity in the Northern Flank. In this connection, it can also be noted that SACLANT in his allocation of funds for the same slice group has given almost exclusive priority to improving surveillance, sustainability and survivability of the activities in Iceland in response to the increased threat from the Soviet Northern Fleet. Finally, at the regional level, CINCNORTH has on the average allocated about 60 % of the available infrastructure funding to Norway. This has clearly been on the basis of operational priorities and the relative size of the respective areas within Northern European Command and will allow implementation of a number of important programs which are relevant for allied reinforcements:

- Storage for a US MAB in Trøndelag, and one battalion of CAST BG, as well as for one Norwegian Brigade in North Norway.
- Minimum essential operating facilities for allied reinforcement squadrons. However, a significant portion of the airfield improvement program and the airfield survival measures program, except

those with highest priority, will not have been funded by the end of the slice group in 1991.

It is apparent that this situation is less than satisfactory, and that earlier implementation of the essential programs and a more equitable allocation of funds within the region could have been achieved, if the Northern Flank had been allocated infrastructure means more in accordance with operational requirements and the stated political guidance.³⁰⁾

7. Allied exercises

Aim and Significance

Allied exercises are an important side of defence cooperation on the Northern Flank. The Allied exercise activity must be seen on the basis of the dependence of both Denmark and Norway on allied military assistance in a crisis or a conflict, and that they both maintain a policy of not accepting permanent stationing of foreign troops on their territories in peacetime.

The military value of allied participation in exercises on the Northern Flank and its adjacent waters is that they give the participating forces training in tactical cooperation, and familiarize the allied forces with operations in possible deployment areas. This training is particularly important under winter conditions, which in the Northern part of the flank can be a special challenge. In preparing and familiarizing allied forces to operations in the local environment, exercises come a long way towards realizing one of the lessons which e.g. Norway drew from the campaign in 1940: to be effective, allied assistance must be prepared in advance.

Politically, exercises are important in that they, together with other preparations, contribute to the credibility of the security guarantee of the Alliance to Denmark and Norway. They demonstrate the allied will and capability to assist the Northern Flank nations in a crisis or conflict. In this respect they play an important role in enhancing the deterrent effect of the Alliance.

In their foreign and defence policy, both Denmark and Norway want to balance security with reassurance. Norwegian and Danish

elements of reassurance in exercise activity are certain constraints imposed on the scope and geographic location of exercises, as well as predictability in the exercise pattern.

Predictability is taken care of in that the exercises generally follow a regular pattern. The exercises are planned in a 4-year cycle. Advance notification of exercise activity is regularly provided, even at levels below those described in the Helsinki agreement of 1975. To achieve the desired deterrent effect the exercises must, however, also include options to react on short notice. Exercise Magic Sword, for example, is an ad hoc exercise to test Striking Fleet's capability to perform air operations in support of CINCNORTH and CINCENT, and is conducted up to twice yearly.

Schedule and Scope

The Northern flank is in a special situation in its location with respect to *two* of the Major NATO Commanders: SACEUR is responsible for the land areas including the Baltic and the Baltic approaches, and SACLANT for the adjacent sea areas in the Atlantic, North Sea and Norwegian Sea. SACLANT's exercises in the TEAMWORK-series are scheduled in a 4-year cycle. TEAMWORK is a large naval exercise where naval forces from U.S., United Kingdom, Canada, Germany, Netherlands and Norway take part. Occasionally France, Belgium and Denmark also participate. The naval exercise usually goes into an amphibious phase with landing forces from the U.S., the United Kingdom and the Netherlands, followed by a field training exercise ashore. The purpose is to exercise the deployment and reception of Allied reinforcements to Norway and Denmark.

Up to 1976 the TEAMWORK exercises increased in scope in spite of the gradual build-down of the U.S. and British navies. This is illustrated in the following table:

| | |
|----------------------|------------------------------|
| - TEAMWORK 64: | 125 ships from 7 countries. |
| - SILVER TOWER 68: | 200 ships from 9 countries. |
| - STRONG EXPRESS 72: | 300 ships from 7 countries. |
| - TEAMWORK 76: | 400 ships from 10 countries. |
| - TEAMWORK 80: | 160 ships from 10 countries. |
| - TEAMWORK 84: | 130 ships from 8 countries. |

American participation in the TEAMWORK series usually consists of one or more carriers, in addition to amphibious forces. Simultaneously with the establishment of the TEAMWORK exercise pattern the annual pattern of a NATO exercise at sea each autumn has been maintained. In the autumn of 1970 a new pattern was established with exercise NORTHERN WEDDING, which is a longer exercise on a 4 year cycle between the TEAMWORK exercises. NORTHERN WEDDING exercises allied forces in reinforcement of Northern European Command.

The OCEAN SAFARI-series was established in the autumn of 1975, and has since been conducted every other autumn in the OCEANLANT, CENTLANT, IBERLANT and NORLANT areas. The purpose is to exercise, prepare and demonstrate the readiness and efficiency of NATO forces and headquarters in naval operations, with special emphasis on sea control of vital sea areas in EASTLANT and the provision of carrier air support to Allied Command Europe (ACE).

SACEUR's EXPRESS exercises are conducted every year with the alternate deployment of the AMF to Denmark or Norway. These exercises have been conducted in Norway since 1964:

| | |
|----------------------------|--|
| NORTHERN EXPRESS 1964: | 3800 allied troops. |
| WINTER EXPRESS 1966: | 3000 allied troops. |
| POLAR EXPRESS 1968: | 3500 allied troops, total 12500. |
| ARCTIC EXPRESS 1970: | 5000 allied troops, total 11500. |
| STRONG EXPRESS 1972: | 8500 allied troops, total 17500. |
| ARGUS EXPRESS 1974: | Converted to CPX (Command Post Exercise) because of the oil crisis. |
| ATLAS EXPRESS 1976: | 6000 allied troops, total 13000. |
| ARCTIC EXPRESS 1978: | 4100 allied troops, total 14300. |
| ANORAK EXPRESS 1980: | 9200 allied troops, total 17200. |
| ALLOY EXPRESS 1982: | 7500 allied troops, total 12000. |
| AVALANCHE EXPRESS 1984: | 17000 allied troops, total 25000. |
| ANCHOR EXPRESS 1986: | 10000 allied troops, total 20000; cancelled because of extreme weather. |

The Express exercises in North Norway during February-March

have been supported by increasing naval participation, since 1976 in the form of British/Netherlands Marine Commandoes and U.S. Marine Amphibious forces. This is also the case with the Norwegian COLD WINTER exercises conducted in years when there is no Express exercise. In 1984, SACLANT's Teamwork exercise was moved from its usual time in September to February-March to increase the U.S. Navy's experience in winter operations in the Northern Norwegian Sea.

The striking forces of the U.S. Navy accordingly deploy to the North Atlantic and Norwegian Sea with a relatively predictable pattern in connection with NATO exercises. One or two carrier battle groups deploy to the Norwegian Sea every fourth autumn or winter, for exercise TEAMWORK, and every second summer/autumn to the British Channel, Biscay and Eastern Atlantic, to take part in OCEAN SAFARI - most recently in 1985. And every fourth autumn one or two carrier groups deploy to the North Atlantic, North Sea and Southern Norwegian Sea for exercise NORTHERN WEDDING. Exercise MAGIC SWORD in September 1981 included 60 ships and 3 carrier groups, with the USS Dwight D Eisenhower operating North-West of the Lofoten islands. That exercise marked the highest number of allied naval ships present simultaneously north of the Arctic Circle. MAGIC SWORD thereafter merged directly into OCEAN SAFARI 81, in accordance with the established pattern for this exercise.³¹⁾

In more recent years there has also been an increase in Allied exercise activity in the Danish area. These exercises include the transfer of reinforcements to the BALTAP area and the periodic presence of STANAVFORLANT in the Baltic. In addition, a U.S. naval force conducts exercises in the Baltic once a year to demonstrate that the U.S. does not accept the Baltic as a closed sea. Since the late 1970's, port calls at Bornholm by Swedish, British as well as Federal German Naval units have served to demonstrate the lack of Danish restrictions on access.³²⁾

The exercise activities described indicate several and partly contradictory trends. There seems to have been an increase in Allied participation in the SACEUR-scheduled EXPRESS exercises in North Norway since the early 1970's. On the other hand, Norway has voiced concern about a diminishing U.S. and British presence in Northern waters in the last decade. It has also been pointed out that American carriers have only spent 33 exercise days in the

Norwegian Sea in the period since 1975. An increase in the Allied presence in the Norwegian sea is seen as clearly desirable by Norwegian authorities, as a means to counter and stabilize the situation in view of the growing Soviet naval capabilities as demonstrated by their summer exercise of July 1985.³³⁾

It is not intended that such an increase in Allied maritime activity should take the form of a permanent presence. It should therefore come about through increased participation in the established exercise pattern, and possibly through an increase in the duration or number of exercises.

To prevent Soviet maritime forces from interdicting Allied lines of communication across the Atlantic, and to secure the safe arrival of reinforcements to Western Europe, are tasks which should be shared by the NATO allies. It is clear that the geographical location of the Western European navies makes it easier for them to counter any effort of the Soviet Union to achieve control of the Norwegian Sea or cut the Atlantic lines of communication. It is also evident that deployment of Western European naval forces in the Norwegian Sea in a crisis situation is less likely to have an escalatory effect than a corresponding deployment of U.S. naval forces. But a forward role in the Norwegian Sea for the European members of the Alliance would draw assets which may be needed in other areas of the Alliance, such as the marginal seas in the Baltic, North Sea, Channel and South Western Approaches.

Command and Control

On occasion, professional discussions of training exercises echo the larger contest between nations and services in matters of politics, strategy and tactics. Exercise MAIN BRACE in 1952, in which the combined forces of SACEUR and SACLANT conducted joint operations in the Eastern Atlantic and North Sea to test the defences of Northern Europe, was subjected to a kind of criticism that was not specifically concerned with the results of the exercise in terms of efficiency, coordination, training techniques or other military objectives. For example, a study by the United States Magazine «Air Force» found only one lesson worthy of comment about the exercise, namely, the insufficiency of the naval carrier task force as a substitute for NATO airfields in the defence of Scandinavia. The

exercise in this instance served as a pawn in an inter-service rivalry. On the other hand, Britain's Rear Admiral Horan blamed SACLANT for most of the shortcomings in the conduct of MAINBRACE - the command of the operation should not have been vested in an American with headquarters in distant Virginia, but in an admiral, presumably British, closer to the scene, as in World War II.³⁴⁾

That episode raised two important questions which are still relevant. One is the command and control of naval forces, and NATO's arrangement with separate commands for Europe, the Channel and the Atlantic. Occasionally, changes are proposed.³⁵⁾ Centralized or decentralized control of naval forces and maritime air can, however, be exercised according to operational requirements without changing the command structure of NATO. For this purpose, CINCHAN is at the same time Commander Eastern Atlantic under SACLANT, and will control all assigned naval forces from his headquarters at Northwood outside London. In an emergency it is possible for Alliance members to give CINCEASTLANT the authority to coordinate some or all naval and naval air forces, by implementing the contingency plan «FENCE BREAKER». This is a regular feature of any crisis management exercise in NATO headquarters.

The other question concerns the classic discussion of naval aircraft carriers versus land-based air in implementation of NATO strategy. This is again a topical issue in the debate following the U.S. plan for a «600-ship, 15-carrier navy» and the recent publication, by the Chief of Naval Operations, of an unclassified version of the U.S. maritime strategy. This strategy underlines deterrence, forward defence and coalition warfare. To protect the Atlantic sea lines of communication and the arrival of reinforcements to Western Europe, and to divert pressure from the Central region, carrier battle groups are deployed forward at an early stage to increase deterrence.

However, forward deployment in the high-risk Norwegian Sea area requires that two or more carriers are available when needed, to cooperate tactically and mutually support each other. Furthermore, it will be desirable that the carrier groups can be supported by anti-submarine warfare and air defence from land-based air in the area. In order to make sure that vital airfields, particularly in North Norway, can be held and kept operational, allied air and ground

reinforcements are required. These reinforcements are included in SACEUR's Rapid Reinforcement Plan, RRP. There is consequently an important interdependence between actions taken by the two MNCs aimed at deterrence and defence in the North. If carriers are not deployed at an early stage, and have to eliminate the submarine threat prior to arrival, there may be a delay of several weeks before they can support the defence of North Norway.

There is also in North Norway an important crisis management aspect, concerning how to implement responses which will enhance deterrence and improve the defensive posture if deterrence fails, while at the same time avoiding responses which could be seen as threatening vital Soviet strategic interests, thus causing reactions which could escalate a crisis and possibly cause the war which it is an overriding aim to avoid.

Soviet Reactions

Another aspect of the Allied exercise activity concerns Soviet reactions. It is important to differentiate between declaratory responses and those which include concrete actions. The first category is easiest to register. Although Denmark and Norway unilaterally have imposed upon themselves and their Allies a number of constraints, aimed at reassurance and the maintenance of low tension in the whole area, it has been difficult to obtain any visible or even verbal recognition of this policy from the Soviets. In the case of Norway, Soviet officials have on several occasions stated that they are satisfied with the Norwegian policy of not accepting the permanent stationing of Allied forces or the presence of nuclear weapons on her territory in peacetime. But it is considered unsatisfactory that the policy is subject to revision at short notice.³⁶)

On the subject of Allied exercises, Soviet authorities have occasionally been distinctly unpleasant. In June 1968, following the POLAR EXPRESS exercise 800 km to the west in North Norway, the Soviets mounted a demonstration by moving elements of a Motorized Rifle Division right up to the Norwegian-Soviet border, remaining there for several days. This was apparently intended to demonstrate that if Norway continued to support Allied exercises in North Norway in spite of Soviet protests, the Red Army would always be able to deploy forces which were superior. In the winter

of 1980, there was an increase in the number of Soviet verbal protests about exercise ANORAK EXPRESS. However, those protests may well have been intended to distract attention from the Soviet invasion of Afghanistan in December/January of the same year. They may also have been an effort to hamper the Norwegian-US plan, made public in January that year, to dedicate and pre-position heavy equipment for a US Marine Amphibious Brigade. When a group of Norwegian parliamentarians visited Moscow in April of 1986, a representative of the Soviet general staff criticized the «many exercises» which had been conducted in North Norway and maintained that «one exercise followed another». Strong criticism was also aimed at the repositioning of defence equipment for Norway's allies.³⁷⁾

On 1 September 1985 «Pravda» carried a column about OCEAN SAFARI 85 entitled «Dangerous Hunt in the Atlantic». Stating that «The main role during the exercise is being played by U.S. ships - the nuclear aircraft carrier «Eisenhower», the battleship «Iowa», and the aircraft carriers «America» and «Saratoga»», it concluded that «the exercises are clearly provocative in nature».

The Soviet view of exercise BaltOps -85 was even more alarmist. TASS reported the arrival of the U.S. battleship «Iowa» in the Baltic Sea, and described the nuclear capability of the «Iowa» and the «Ticonderoga». The report said that «the war games are clearly provocative in nature», and criticized Norway and Denmark for permitting port calls by those ships. A month later, Moscow television reported on the exercise, and quoted Vice Admiral Mustin as saying

«The task dictated by naval strategy lies in projecting forces to forward positions and, if need be, waging combat on the territory of the enemy, that is on the territory of the Warsaw Pact countries».

The Soviets described the exercises as «unprecedented both in scale and, even more, by their provocative intent».³⁸⁾

Such language by the Soviets is by no means unusual and is clearly aimed at bolstering the motivation of their public and advancing Soviet political objectives in the West. Sometimes the statements made by the Soviet officials suggest their being caught in their own

made by the Soviet officials suggest their being caught in their own propaganda, and at least reveals a disappointing lack of knowledge of basic facts about the policies and actions of the Northern NATO members. In spite of the fact that Norway for many years has pursued a policy of reassurance and low tension in the North, and has imposed a number of constraints on the activities of its Allies in her area which, no doubt, has been a strain on Allied relations, these constraints are hardly noted by the Soviets in their statements. Nevertheless, the NATO members of the Northern Flank cannot and will not fail to take steps essential to safeguard their legitimate security interests, even if it may result in negative rhetoric by the Soviets. It is also evident that the Soviets are well aware of and accept measures which the NATO Northern Flank members take to protect their legitimate defensive interests. It is also noticeable that military activities by smaller NATO-members in adjacent areas are less likely to cause Soviet reactions than would have been the case if the activities had been carried out by the larger Allies and, especially, by the other superpower. The small NATO members feel that they have a special role in maintaining «low tension» in the North. They are therefore wary of unilateral initiatives by the greater NATO powers in the Barents Sea and eastern Baltic waters.

The more important question is what effects, if any, Allied exercises and other activities have had on actual Soviet military dispositions. In Norway, there was at one time some speculation whether the Soviet military force in the Kola area, lacking certain elements required for offensive operations, reflected deliberate Soviet restraints. Whether this is true or not cannot be established with any certainty.³⁹⁾ But it can be concluded, from the developments which have been observed in the Soviet force posture on Kola, that the defensive reactions have primarily been aimed at improving Soviet defence against long range aircraft and cruise missiles. At the same time, there has been a considerable improvement in the artillery and armor of the ground forces. Furthermore, there has been an increase in the number of attack and transportation helicopters, and in the naval infantry. This does not provide a complete and decisive picture, but it indicates that the Soviets are not particularly concerned about any threat coming directly from their NATO neighbour, but also that their capability to conduct offensive operations against Norwegian territory has been increasing. In the Baltic this

trend is even more pronounced, with the improvement of the Soviet ground forces and their supporting tactical and strategic air forces.

Functional Context of Exercises

One last aspect of Allied exercise activities especially concerns participation of Allied land and air forces. The other NATO countries are interested in taking part in or arranging exercises on the Northern flank. This may be due to lack of sufficient training areas in their own countries, to the special challenge of arctic and mountain training, or to the realistic background provided by the Northern Flank. Although Allied participation in exercises generally is welcome in both Denmark and Norway, there are also limiting factors. Allied participation of larger formations, such as the AMF, often means a special strain on the host nation. The host nation must as a rule provide the «maneuver enemy» for the allied participants, and this is not always the best type of field training for the indigenous forces. And there are considerable demands for host nation support in the form of transport, housing, equipment and communications. This means an increased load on the host nation military establishment and also on the environment in the exercise area.

There is, consequently, a requirement from the host nation that allied participation in exercises in their countries be kept at a manageable level. Furthermore, the Northern Flank countries prefer that allied participation in exercises is restricted to the forces which have a reinforcement option in the area.

8. Reinforcements to the Northern Flank Contents of the Guarantee

The concrete shape of the Allied guarantee which the Northern Flank members sought when they joined the Atlantic Alliance, in April 1949, may have varied among them in accordance with their geographical location, their perception of the threat, and past experience.

Danish concerns were focused on the certainty and speed of Alli-

ed assistance in case of an attack on Danish territory. This was clear in the exploratory talks in Washington in February 1949, when the Danish representative made a point of seeking information about the extent of Danish territory which would be covered by the Treaty, and about the speed with which allies could come to the aid of a country under attack. It was underlined in the following years by the importance attached to the notion of «forward defence», as revealed by the demand in the early 1950's for an Allied reinforcement of the Schleswig- Holstein region. This concern sprang from a sense of being particularly exposed, which reflected the size and location of the country in relation to the potential enemy.

Subsequently, the tendency in Danish security thinking was to rely more on the deterrent effect of U.S. strategic power. It has been pointed out that, for politicians not reared in the balance-of-power tradition, this was a big step. Yet they took that step at a remarkably early stage, emphasizing the deterrent rather than the defence value of NATO and the American commitment even before the strategic literature had made that distinction explicit.

A guarantee derived from the strategic force of the United States not only seemed to give better protection than might be achieved through collective defence as originally conceived, but also put less pressure on the very limited military and financial means of the country. Indeed, it allowed the government to keep national defence efforts at rather moderate levels.⁴⁰)

But the Danish need for a concrete form of the guarantee from NATO has since then again been underlined, with emphasis on the role of Allied reinforcements for the defence of Danish territory. In the introduction to the Defence Agreement for the period 1985-87 it is stated:

«The strength, composition and sustainability of Danish defence must therefore continue to be seen in close context with the requirements for secure reception of, adequate logistical support of, and cooperation with, the reinforcements, which may be forthcoming under SACEUR's reinforcement plan for Europe. In this connection, the practical arrangements for reception of reinforcements, agreements about support, etc, must in the widest possible extent be prepared in peacetime».

From the statement of the Danish Minister of Defence of 15 July 1980 it appears that there has been a development in the reinforce-

ment concept, in that NATO's reinforcement planning has been extended to include the possibility of deployment in a period of tension. This adjustment has been caused by the reduction in warning time, and by the realization that the transport of reinforcements across the North Atlantic in wartime will be far more problematic. But it is also because attention to an even greater degree than earlier has been focused on the crisis management problem. The request of reinforcements is in itself a political signal of considerable strength which shows that the situation is seen as serious.⁴¹⁾

In the case of Norway, it was the need to keep open the possibility of assistance from the Greater Western nations in case of an attack which precluded that her security requirements could be met in a non-aligned Scandinavian defence Union on the Swedish model. The Norwegian experience of April 1940, furthermore, made it very clear that to be effective Allied assistance had to be prepared in advance. But in the initial phase, what seemed to be central for Norway was the political guarantee of the Alliance and also the provision of arms and equipment needed to rebuild the Norwegian military forces. In the next stage, however, the question about the concrete form of military assistance was raised by Norway's defence Minister at the time, Jens Chr. Hauge.

The Norwegian attitude to the nuclear component of NATO strategy was demonstrated by Prime Minister Einar Gerhardsen's speech to the NATO Council in Paris in 1957. It was apparent that the Norwegian authorities were more concerned with the situation in the North, and with NATO developing a credible capability to deter a limited or «coup de main» type attack against her most exposed areas of Finnmark and Troms. When the changing military balance and the improved Soviet nuclear capability led to the adoption in 1967 of the new version of NATO's strategic concept, MC 14/3, this was welcomed by Norway. It meant an increased emphasis on flexible response and on the ability to counter any infringement of Alliance territory or national sovereignty by appropriate rather than by massive means.

Concrete Reinforcement Options

The Northern Flank members, however, needed more concrete arrangements to make it credible that Allied reinforcements would

be made available and that they could be deployed and become effective in an emergency. As a minimum it was required that the reinforcements be identified, and that they be trained and prepared for their particular role in the local environment. But this meant dedication of reinforcements for the specific tasks and areas and was seen by the major NATO commanders as reducing their flexibility to deploy available reserves in accordance with the operational requirements at the time of a possible crisis or war. This attitude also coincided with the preoccupation of SHAPE with the Continental and Central region.

In one respect, the limited availability of airfields for reception of American air reinforcements in the Central region may have helped the Northern Flank. The U.S. Air Force, which would provide more than 1600 tactical aircraft as reinforcements for the defence of Western Europe, was not satisfied with the availability of space and the minimum essential operating facilities at the airfields they were to operate from. USAF, therefore, initiated the so-called Co-located Operating Bases (COB) program, whereby USAF would pre-finance essential bed-downs, fuelling and ammunition facilities which would subsequently be refunded through the NATO common funded infrastructure program. Because of the limited number of airfields available for air reinforcement squadrons in the Central region, the USAF was interested in signing COB-agreements with the members of the Northern Flank.

In 1976 bilateral agreements were signed between Denmark and the U.S., stating that Denmark would receive 5 squadrons (130 combat aircraft) as reinforcements in time of crisis. The improvement of essential operating facilities have now nearly been completed. Also, 2 British air squadrons have been earmarked as reinforcements to airfields on Jutland. As regards ground forces, the United Kingdom Mobile Force has been earmarked as a reinforcement to Denmark. It consists of an air-mobile infantry brigade with various support units and a supply group.⁴²) British authorities have now notified Denmark that they are reconsidering the UKMF commitment in connection with efforts to rationalize their forces for NATO.

The Canadian Air Sea Transportable Brigade Group has been committed as a reinforcement to Northern European Command since 1967, with contingency options in both Denmark and Norway. In 1972 two Canadian fighter-bomber squadrons were included

in the reinforcements. These are equipped with CF-5, which will be converted to CF-18 in 1987. In 1977 Canada decided to dedicate the Brigade Group as reinforcement to North Norway only, apparently in order to increase the credibility of the commitment. Heavy equipment for one of the battalions, as well as ammunition, is being prepositioned in North Norway. The remaining heavy equipment must be transported to Norway by ship. The personnel and their light equipment will mainly be transported by air.⁴³⁾ The Canadians have stated that they are now reconsidering their NATO commitments, this might effect the provision of the CAST BG as a reinforcement for North Norway.

The first agreements for the reception of Allied air reinforcements to Norway go back to 1951, and spare parts etc. for tactical and strategic aircraft have been stored on Norwegian airfields since that time. In 1960 and 1965 the Norwegian Military Authorities and the U.S. Navy agreed on arrangements for the storage of fuel, lubricants and ammunition, for USN maritime patrol aircraft which contribute to the protection of the sea lines of communication. In 1971 this arrangement was superseded by the so-called Invictus agreement, which was extended in 1980 to include emergency evacuation of US carrier-based aircraft to an airfield in Mid-Norway where fuel and equipment have been stored.⁴⁴⁾

In 1974 Norway and the United States concluded an agreement for the transfer of American fighter squadrons from SACEUR's strategic reserve to Norwegian airfields in crisis or war. Pre-stocking of ammunition, droptanks and maintenance equipment was initiated in 1979, following the conclusion of logistic support agreements for the five air stations in question. Three additional airfields have subsequently been added to the Co-located Operating Bases program in Norway.⁴⁵⁾

British Royal Marines have participated in exercises in North Norway for a number of years. The first exercise was MIDNIGHT SUN in 1954. Participation was for the purposes of demonstrating Allied solidarity, to practise tactical cooperation with indigenous forces, and because the United Kingdom realised that Norway provides good opportunities for realistic field training exercises. The training activities up until the mid-seventies by Royal Marines and other allied units were not in preparation for any specific reinforcement plan. The British and Netherlands Marines now conduct annual winter training followed by field training exercises in North

Norway. These forces form part of the United Kingdom/Netherlands Landing Force (UK/NL LF) comprising 3rd Commando Brigade with 2-3 British and 1 Netherlands commando groups and supporting units. Over-snow vehicles and winter equipment are pre-stocked in North Norway to reduce transport requirements. The UK/NL Landing Force belongs to SACLANT's reserves and may be used by him to secure the Atlantic island commands, but deployment to North Norway has been given priority. Flexibility to introduce the UK/NL LF under different circumstances is dependent upon adequate amphibious ships and escorts.⁴⁶⁾

U.S. Marine Amphibious Forces are part of SACEUR's strategic reserve (SSR). The Second Marine Amphibious Force (2 MAF), on the east coast of the United States, has Northern European Command as priority for deployment. In 1981, a Norwegian-U.S. agreement was signed dedicating one Marine Amphibious Brigade as reinforcement to Norway. The MAB is composed of one marine infantry regiment of about 5000 men, one air group with 2 air defence squadrons and 2 close support squadrons as well as various support aircraft and about 75 helicopters for transport and tactical support. To allow rapid deployment with reduced requirement for air transport, heavy equipment for the MAB will be prepositioned in the Trøndelag area, where the practical arrangements are now in an advanced stage. In accordance with the same agreement, Norwegian authorities have undertaken to preposition equipment for another Norwegian brigade in North Norway. This was started in 1986.⁴⁷⁾

SACEUR's strategic reserve also includes the 9th U.S. Infantry Division, which has the Northern Flank as priority for deployment. Possible deployment areas are both the Baltic approaches and Norway. Since the division is located on the West coast of the U.S., deployment time would be relatively long.

The Rapid Reinforcement Plan

At the meeting of NATO's defence ministers in May 1977 an adjustment of the previous reinforcement plan was agreed. As a guideline for future planning, it was decided that reinforcements should be capable of arriving in the potential conflict area before expiration of the probable warning time and in time to deter an aggressor from

initiating an attack. At the 1978 summit meeting in Washington, the NATO Long Term defence Program was approved. It was also decided that SACEUR should produce a comprehensive plan for the introduction of reinforcements to Europe, in order to establish what allied forces would be allocated to the different areas.

A draft of the plan was provided late in 1978, and the final version was approved by the nations in 1982. What was new in the plan was that it broke with the former principle of maximum flexibility in the employment of reinforcements. The reinforcements for the Northern flank which were included in the plan were the same as before, but now with a much more direct association with the Northern Flank. The plan divides the reinforcements in three categories: Forces which are firmly dedicated to the Principal Subordinate Commands (Baltap, South Norway, North Norway); forces which are firmly dedicated to the Northern Region as a whole; and, lastly, strategic reserves which SACEUR can deploy in the Northern, Central and Southern Region as required.

The plan also includes procedures for the request of reinforcements. A request for a full or partial execution of SACEUR's RRP in war or a crisis situation can be put forward by governments to NATO. A decision to deploy the reinforcements requires a unanimous decision in the NATO Council. In approving the plan, governments have not in advance committed themselves to receive allied reinforcements, and the respective governments can still in a specific situation put the question before Parliament. This is stipulated e.g. by the Danish constitution, paragraph 19.

At first look the list of potential reinforcements in SACEUR's RRP seems impressive. A closer look will, however, reveal the limitations. It is by no means certain that all, or even any, of the reinforcements will be made available. Availability will depend upon the situation in other areas and what other requirements exist at the time. It is also clear that the reinforcements are general purpose forces, and that it might be difficult to have them tailored to the special requirements or conditions in the deployment area. Also there is the important question of the time it takes to introduce reinforcements, as well as their protection in case they have to be brought in after hostilities have started. This is obviously one of the governing factors in a crisis situation, and the capability to conduct rapid reinforcement will, in most cases, mean more flexibility. Deployment time is to a great extent dependent upon the

mode of transportation and where the reinforcements are coming from. To bring a Marine Amphibious Brigade by ship from the East coast of the United States will take 14 days - with military aircraft it will take 4 days. But in the latter case a large number of military air transport aircraft will be required.

One way to combine rapid deployment capability with a reduced requirement for military airlift is to preposition heavy equipment, ammunition, and supplies for reinforcements in the deployment area. This is also an expensive arrangement, since it requires an extra set of heavy equipment for each of the reinforcement units. As an example, it can be mentioned that the extra equipment which was needed for prepositioning of a MAB in Norway was in 1979 estimated to cost 300 million dollars, and this was probably a low estimate. Even if a unit is included in SACEUR's RRP, the arrangements for prepositioning and support will have to be made bilaterally between the sending and the receiving nations. The formula for cost sharing has usually been that the sending nation will pay for procurement and maintenance of the equipment to be prepositioned. The host nation is responsible for support, transportation and additional equipment. Storage facilities will usually be funded by NATO through the common infrastructure program.

Reinforcements and Nuclear Weapons

Another question concerns the possible carrying of nuclear weapons by the reinforcements. This is a matter of concern for both Denmark and Norway, since both countries maintain special restrictions as regards nuclear weapons on their territory. The Danes as well as the Norwegians have specifically included in the bilateral support agreements that introduction of nuclear weapons will at all times be subject to national acceptance. This does not change the fact that the providing nations in deploying their forces naturally base themselves on NATO's current strategy, which includes flexible response. This means that the reinforcement units, even when they do not themselves dispose of or bring with them nuclear weapons, operate under a condition of possible use of nuclear weapons against a Warsaw Pact aggression.⁴⁸⁾

The Norwegian official policy on this point states:

«The formulation of the Norwegian nuclear weapons policy does not prevent the Norwegian defence in the event of war from being supported by external forces which may have at their disposal nuclear weapons for tactical use by their own units. As distinguished from conventional reinforcements, no preparations have been made in peacetime, however, for receiving possible allied nuclear weapons during crisis or war. Both the insertion of such reinforcements and the use of their nuclear weapons require Norwegian consent».⁴⁹⁾

9. Conclusions

In conclusion, it is appropriate to state that the reinforcement planning for the Northern region has been developing in a positive manner, although slowly. The most concrete guarantee is manifested in SACEUR's Rapid Reinforcement Plan. This provides a good basis for further plans and preparations needed for the timely and safe arrival of reinforcements in crisis or war. Improvements which are now pressing, are to complete the vital preparations to make the reinforcement plans credible, particularly as regards essential operating facilities and aircraft survivability; and also, to reduce the deployment time through prepositioning and realistic transportation alternatives for ground reinforcements. It is essential that the reinforcements as part of the common NATO defence efforts are backed by adequate preparations to provide Denmark and Norway with improved deterrence and defence.

Notes

This article is a revised version of a paper that was presented at the Oslo International Symposium, «Perspectives on NATO and the Northern Flank», 10-14 August 1986.

1. R. Tamnes, «Norway's struggle for the Northern Flank, 1950-52», in O. Riste (ed.), *Western Security, The Formative Years* (Norwegians University Press, Oslo 1985), p. 228.
2. Commander H. Muusfeldt, *Danish Base Policy*, Forsvarsakademiet, Stabskursus II, 1982/83, p. 13.

3. Carsten Holbraad, «Denmark: Half-hearted Partner», in N. Ørvik (ed.), *Semialignment and Western Security* (Croom Helm, London 1986), p. 37
4. R. Tamnes, in *Western Security*, p. 235.
5. Major General C.S. Borgersen, «The Armed Forces of Denmark and their Problems», *RUSI and Brasseys Defence Yearbook 1980*.
6. Carsten Holbraad, in *Semialignment and Western Security*, p. 28
7. Johan J. Holst, «Norwegian Security Policy: The Strategic Dimension», in Holst, Hunt & Sjaastad (eds.), *Deterrence and Defence in the North*, (Norwegian University Press, Oslo 1985), pp. 107-108.
8. Stortingsmelding No 26 (1958), «Om samarbeidet innen Atlanterhavspaktens organisasjon, 1957», p. 6.
9. Foreign Minister Halvard Lange in the Storting, 23 Jan 1958, Stortingsforhandlinger 1958, 7 Del, pp. 31-32.
10. Stortingsmelding No 28 (1960-61), «Gjennomføring av målsettingen i St.prp. nr. 23 for 1957. Om hovedretningslinjer for Forsvaret i årene fremover», pp. 36-43.
11. Stortingsmelding No 94 (1978-79), «Forsvarskommissjonens utredning og hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1979-83», p. 72.
12. Stortingsmelding No 39 (1978-79), «Norsk deltakelse i NATO's luftbårne kontroll- og varslingsstyrke», pp. 1-2.
13. Stortingsmelding No 120 (1981-82), «Om del 33 av NATO's fellesfinansierte infrastrukturprogram», p. 2.
14. Bertel Heurlin, «Danish Security Policy», *Cooperation and Conflict, No 4, 1982*, p. 246.
15. Muusfeldt, *Danish Base Policy*, p. 48.
16. *Ibid.*, p. 38.
17. *Dyvig-rapporten*, «Danmarks sikkerhetspolitiske situation i 1980'erne med kommentarer og debatt», (Det Sikkerheds- og nedrustningspolitiske Udvalg, København 1984).
18. Forsvarsministeriet, *Aftale om Forsvarets ordning i perioden 1985-87*, (København 1984).
19. Borgersen, in *RUSI and Brasseys Defence Yearbook 1980*, p. 22.
20. General E.H. Wolff, *The Soviets and Northern Europe. A Danish Point of View, Atlantic Treaty Association booklet*, (Paris 1971), pp. 49-52.
21. Unclassified summary of the 1985 Military Committee overall appreciation in the Denmark chapter of the general report.
22. Stortingsmelding No 94 (1978-79), «Forsvarskommissjonens utredning og hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1979-83», p. 33.
23. Stortingsmelding No 94 (1978-79), p. 99.
24. Stortingsmelding No 74 (1982-83), «Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1984-88», pp. 5-6.
25. Composition of Norwegian Mobilization Defence is based upon the Chief of defence Fredrik Bull-Hansen lecture, «Forsvarets status og retning», in Oslo Militære Samfund, as reproduced in a special print of *Norsk Militært Tidsskrift*, No 1 1986, and the Information folder about Norwegian Defence 1985, published by the Norwegian Ministry of Defence, Oslo, 1985.
26. The operational considerations are based on a lecture by Fredrik Bull-Hansen, «The Strategic Position and defence Challenges of Norway», 21 January 1986, pp. 19-20.

27. Unclassified Summary of the 1985 Military Committee overall appreciation in the Norway chapter of the general report.
28. Composition of FGR Defence contribution to NEC has been derived from the FGR *Defence White Paper* 1985; *The Military Balance 1985/86*; and Tomas Ries, *Kjernevåbnene og zonen*, (Det sikkerheds- og nedrustningspolitiske udvalg, København 1985).
29. David N. Schwartz, «A Historical Perspective», in *Alliance Security: NATO and the No-First-Use Question*, (The Brookings Institution, Washington 1983), pp. 17-18.
30. Stortingsproposisjon No 70 (1985-86), «Om Del 37 av NATO's felles-finansierte infrastrukturprogram», Additional information from talks at Norwegian MOD and Defence Command, June 1986.
31. The list of Allied exercises has been taken from Fact Sheet, No 0386, Press and Information Department, The Royal Ministry of Defence, (February 1986); and from Jacob Børresen, «US Navy's Operations in the North Atlantic and Norwegian Sea», *Internasjonal Politikk*, Theme No II, (Oslo 1985); Additional information from Norwegian defence Command and Common HQ, Bodø, June 1986.
32. Muusfeldt, *Danish Base Policy*, p. 49.
33. Defence Minister Anders Sjaastad, «Maritime Strategy and the Defence of Norway», Lecture at Oslo Militære Samfund, as printed in *Norsk Militært Tidsskrift*, No 2 1986; and Prime Minister Kåre Willoch, «Norways Security-Political Situation», Lecture at Oslo Militære Samfund, as printed in *Norsk Militært Tidsskrift* No 5 1986.
34. Lawrence S. Kaplan, *The United States and NATO, The Formative Years*, (The University Press of Kentucky, 1984), p. 190.
35. Vice Admiral Ian McGeoch, «NATO's Western Approaches - a new Command needed!», *The Army Quarterly and defence Journal*, No 3, 1985.
36. Forsvarskommisjonens innstilling, NOU 1978:9, pp. 72-74.
37. Johan Buttedahl, in *Verdens Gang*, Oslo 24 April 1986.
38. Captain William H.J. Manthorpe, «The Soviet View», *Naval Proceedings*, February 1986, pp. 136-137.
39. Johan Jørgen Holst, «Norwegian Security Policy», in *Deterrence and Defence in the North*, p. 104.
40. Carsten Holbraad, in *Semialignment and Western Security*, p. 37.
41. *Dyvig-rapporten*, p. 94.
42. NATO-forstærkninger til Danmark 1982, Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, (København 1982).
43. Fact-sheet, No 0886, Norwegian Ministry of Defence, (Sep 1986).
44. *Ibid.*, No 1084, (Nov 1984).
45. *Ibid.*, No 1883, (Dec 1983).
46. *Ibid.*, No 0883, (June 1983).
47. *Ibid.*, No 0785, (Oct 1985).
48. *Dyvig-rapporten*, p. 95.
49. Johan Jørgen Holst, «Norwegian Security Policy», in *Deterrence and Defence in the North*, p. 120.

Norge - en lunken europeer

Norsk Europapolitikk frem til 1950

Innledning¹⁾

«Vi tviler på om det er hensiktsmessig å bruke uttrykket «Europa» i seriøse politiske vurderinger. Europa er ingen enhet, verken når det gjelder historie, kultur, språk eller rase. Slik er det også når det gjelder økonomi og handel. Ikke en gang militært og strategisk er det nyttig å betrakte Europa som et eget kontinent». (London 1942)²⁾

«Vi har en europeisering av Europa og en amerikanisering av USA». «Et mer aktivt og selvbevisst Vest-Europa kan bidra til økt smidighet i internasjonal politikk. ... Norge må finne sin plass i det nye mønster». «Vår geografiske, historiske, kulturelle og politiske tilhørighet til Vest-Europa er i de senere år blitt aksentuert gjennom Norges stilling som oljeproducent og gjennom Norges økte betydning strategisk og sikkerhetspolitisk». (Knut Frydenlund 1986)³⁾

Disse sitatene viser at vi i løpet av de senere år har fått en nyorientering i norsk Europa-politikk: fra sterke tilløp til en anti-europeisk profil og til et mer positivt syn på europeisk samarbeid. I denne artikkelen vil jeg undersøke substansen og profilen i denne Europapolitikken fram mot 1950: Hvordan forholdt norske aktører seg til Europa og de forskjellige europeiske integrasjonsforsøk? Hvilke hovedlinjer kan vi finne i norsk Europa-politikk fram til 1950?

1. Motiver bak europeisk integrasjon

Europeisk integrasjon har gjennom tidene være drevet fram ut fra høyst forskjellige motiver. Tanken om en felles europeisk kultur og sivilisasjon, et sett av felles europeiske verdier, ble livlig diskutert

under og etter den første verdenskrigen.⁴⁾ Senere kom denne ideologiske motivering for europeisk samarbeid særlig til uttrykk i den ikke-offisielle Europabevegelsen.⁵⁾

I historisk perspektiv er det likevel andre elementer som har dominert når stater og maktgrupperinger har forsøkt å modifisere det internasjonale politiske systemet for å oppnå større grad av enhet seg imellom. Maktpolitiske og økonomiske faktorer har vært viktigere enn ideologiske motiver.

I de europeiske integrasjonsforsøk etter andre verdenskrig førte de maktpolitiske realiteter til at en all-europeisk integrasjon måtte oppgis. Samtidig fikk vi henholdvis øst- og vest-europeiske integrasjonsforsøk, hvor nettopp de maktpolitiske realiteter var viktige drivkrefter i integrasjonsprosessen. Frykten for et alt for dominerende Tyskland i Europa og behovet for å holde Tyskland under kontroll var viktige elementer i vest-europeiske og særlig franske samarbeidsbestrebelse. En konsolidering av Europa for å møte et eventuelt sovjetisk press stod også sentralt.

Mange europeere var imidlertid også opptatt av at USAs maktpolitiske og økonomisk dominerende posisjon kunne reduseres ved europeisk integrasjon. Europa kunne bli en «tredje kraft».

I Øst-Europa forsøkte en rekke småstater, for eks. Tsjekkoslovakia og Polen, å få til et nærmere samarbeid. Men Sovjets «veto» satte en stopper for planene. Den konsolidering vi fikk i Øst-Europa under den kalde krigen kan også sees på som en form for integrasjon, båret fram av Sovjetunionens behov for et ytre sikkerhetsbelte under Moskvas kontroll.

Integrasjon på det økonomiske område ble av svært mange oppfattet som nødvendig for å utnytte de europeiske lands produksjonsressurser på en mest mulig rasjonell måte. To økonomiske markedsteorier kom i denne sammenheng i konflikt med hverandre. På den ene side den amerikanske liberale tradisjon, slik den kom til uttrykk i forbindelse med Marshall-planen, og på den annen side den planøkonomiske (markedsregulerende) tradisjon, som vi forbinder med sosialdemokratisk økonomisk politikk.

I et fordrag i Bergen i mars 1950 trakk Finn Moe nettopp fram de maktpolitiske og økonomiske faktorer i forbindelse med europeisk integrasjon. Det var langt på vei slik, sa Moe, at «historisk erfaring viser at det nettopp er kjenslen av en ytre fare sammen med økonomisk nødvendighet som har vært de sterkeste impulser ved dannelsen av større føderasjoner mellom stater».⁶⁾

2. Integrasjonsplaner i mellomkrigsårene

I mellomkrigstida var det utspillet fra den franske utenriksminister Briand om en europeisk konføderasjon som først og fremst førte til en diskusjon også i Norge om europeisk integrasjon. Vi vil i dette avsnittet først antyde en hovedlinje i norske holdninger overfor Europa helt fra 1905, for deretter å følge de norske reaksjoner på utenriksminister Briands utspill i september 1929.

Et sentralt spørsmål i norsk historie har vært brytningene mellom britisk-orienterte og tysk-orienterte strømninger⁷⁾, mellom en atlantisk og en europeisk orientering i norsk utenrikspolitikk. Disse to dimensjoner kommer i dag igjen til uttrykk i den fornyede debatt om Norges forhold til Europa.

I 1905 var alliansefrihet bærebjelken i den erklærte norske utenrikspolitikk. En av hovedpremissene for denne politikken var at et selvstendig Norge, som et element i den europeiske maktbalansen, var i stormaktens egeninteresse. Det var Tyskland og Storbritannia som fra norsk side ble oppfattet som hovedantagonister i denne maktbalansen. Og mens forholdet til Tyskland var «ytterst skeptisk», så var forbindelsene med Storbritannia preget av et «nært og tillitsfullt forhold».⁸⁾

Denne norske distanse til kontinentet kom til uttrykk i utenriksminister Løvlands kjente formulering om «de europeiske krigerstater».⁹⁾ Sett med norske øyne var Tyskland utvilsomt en av disse «krigerstater», og norske vurderinger av Tyskland og tysk politikk bidrog allerede fra 1905 til en norsk aversjon overfor Europa. I et brev til statsminister Michelsen i juni 1905 uttrykte grev Wedel Jarlsberg det slik: «Efter min opfatning er der ingen tvil om at det er England vi maa holde oss til. - Diktater og ordrer fra tysk side er vi ikke skikket til at taale».¹⁰⁾

Etter 1905 ble de norske holdninger overfor Tyskland og dermed overfor Europa skjerpet. Ikke minst den første verdenskrig bidro til denne utvikling. Norge var formelt sett nøytralt under krigen, men det var en nøytralitet med en klar slagside. Olav Riste har beskrevet Norge som en nøytral alliert.¹¹⁾ Den norske regjering hadde støtte i opinionen for en nøytralitetspolitikk med brodd mot Tyskland. Sympatien for Storbritannia var sterkere og de tyskvennlige stemninger svakere enn i noe annet nøytralt land i Europa.¹²⁾

Norge gikk inn i mellomkrigstida som medlem av Folkeforbundet, og med en utenrikspolitikk som dermed bar merkelappen

«kollektiv sikkerhet». Innenfor denne rammen for norsk utenrikspolitikk var det fortsatt kontakten vestover som hadde prioritet, mens bl.a. det «tyske problem» fortsatt bidrog til norsk skepsis overfor Europa.

Det er mot denne bakgrunn vi må forstå de norske reaksjoner på Briand-planen.

Briand-planen

Utenriksminister Briand presenterte sin plan om en europeisk konføderasjon i en tale i Folkeforbundet den 29. september 1929. I planen anbefalte han å opprette egne europeiske organer. Han prioriterte det politiske samarbeidet framfor det økonomiske og ville at en europeisk unionsordning bare skulle omfatte europeiske medlemmer av Folkeforbundet; den ville derfor utelukke Sovjet.

I de norske kommentarer og reaksjoner på Briand-planen finner vi synspunkter som også senere skulle komme fram i norsk Europa-debatt. Christian L. Lange, Norges representant ved Folkeforbundet, var redd for at et særskilt europeisk organ ville svekke Folkeforbundet.¹³⁾ Lange gav med dette uttrykk for den rådende norske utenrikspolitiske linje, nemlig «å støtte den universelle sammenslutning av alle verdens nasjoner, men søke å hindre gruppedannelser».¹⁴⁾

Regjeringens utenrikspolitiske rådgiver, professor Frede Castberg, hevdet også et sentralt synspunkt som senere ble fremtredende i norsk Europa-debatt. Castberg tvilte på hvorvidt Europa utgjorde en naturlig enhet og var skeptisk til Balkan-landenes plass i et eventuelt europeisk samarbeid.¹⁵⁾

Kommanderende general var på sin side opptatt av forholdet til Sovjetunionen, og anså det som en svakhet at Sovjetunionen ikke var tiltenkt noen plass i en eventuell europeisk sammenslutning. Motsetningsforholdene i Europa kunne bli skjerpet dersom en av stormaktene på denne måten ble holdt utenfor et europeisk samarbeid. Forsvarsdepartementet sluttet opp om kommanderende generals betenkeligheter.¹⁶⁾ En europeisk maktgruppering uten Sovjetunionen ville ikke utjevne motsetningene, men tvert imot skape en mer ustabil situasjon i Europa.

Sovjets reaksjoner var en faktor som norske aktører måtte for-

holde seg til. Som ved Norges medlemskap i Folkeforbundet var det en forutsetning at deltakelse i et europeisk forbund var «ei uforpliktende og ufarlig binding». ¹⁷⁾ Særlig det forhold at Sovjet ble holdt utenfor ville bety at en norsk deltakelse ikke var «ufarlig». I en slik situasjon ville det bli svært vanskelig for Norge å føre en nøytralitetspolitikk i en eventuell konflikt. Den norske regjering fremholdt da også i sitt svar til Briand at Norge «vanskelig vil kunne gi sin tilslutning til en ordning som også vil innebære militære forpliktelser». ¹⁸⁾

Norge var derfor svært skeptisk overfor Briand-planen. Et militært og et politisk samarbeid med kontinentet ble avvist. Men det gikk fram av den norske regjeringens svar til Briand at en så mer positivt på muligheten for et økonomisk samarbeid.

3. Europa-tanken under andre verdenskrig

I dette kapitlet vil jeg kort gi et riss av stormaktenes syn på regionalt samarbeid. Deretter vil Europas plass i den norske Atlanterhavspolitikken bli drøftet. Til slutt vil de norske reaksjoner på Churchills utspill i mars 1943 om et Europaråd, og diskusjonen om europeisk samarbeid mot slutten av krigen bli berørt.

Mulighetene for europeiske samarbeidsløsninger var avhengig av stormaktenes vilje til å godta slike uavhengige ordninger. De «tre stores» syn på europeiske blokker under krigen kan oppsummeres som følger:

1. Storbritannias politikk var «flytende», ¹⁹⁾ og skjebnen til de initiativer Storbritannia tok, var avhengig av reaksjonen til de «to store».
2. USAs holdning var ikke avklart før høsten 1943. ²⁰⁾ Etter 1943 prioriterte USA universelle løsninger gjennom FN.
3. Sovjetunionen inntok hele tiden en anti-regional holdning. ²¹⁾ Fra høsten 1943 (Teheran-møtet) sluttet de opp om en universell løsning, FN, mot å få akseptert et sikkerhetsbelte i Øst-Europa.

Fram til lanseringen av Marshall-planen i 1947 stod derfor både USAs og Sovjetunionens erklærte anti-regionale holdning i veien for europeisk integrasjon.

Atlanterhavspolitikken

Norsk politikk tok farge av stormaktenes syn. Og diskusjonen om Norges utenrikspolitiske orientering i London høsten 1940 viste at Norges strategiske plassering i internasjonal politikk gjorde valget vanskelig. Striden førte til at Trygve Lie ble utenriksminister etter Halvdan Koht i november 1940.

I en tale i BBC den 15. desember skisserte Lie den nye Atlanterhavspolitikken. Han tok utgangspunkt i tre alternative grupperinger, en nordisk, en kontinental europeisk og en vestlig blokk. Lies budskap var at nøytralitets- og isolasjonspolitikken måtte erstattes av et samarbeid med Storbritannia og de andre vestmaktene.²²⁾ Men om dette var det ikke enighet i den norske regjering. Statsminister Nygaardsvold stod i spissen for et betydelig mindretall, som var svært skeptisk til en slik etterkrigsallianse.²³⁾

Dette var en mulig årsak til at Trygve Lie av taktiske grunner dvelte ved de momenter som talte mot et samarbeid med de kontinentale land etter krigen. I Lies sterke prioritering av en «vestlig alliansepolitikk» lå derfor implisitt en tendens til å nedvurdere Norges forhold til Europa.

For Lie var det europeiske alternativ synonymt med et samarbeid som «Tyskland vil presse oss inn i». Lie mente det ville være ødeleggende både økonomisk og kulturelt om vi ble med i en tysk fastlandsblokk.²⁴⁾ Ved overgangen fra nøytralitet til alliansepolitikk fikk derfor norsk Europa-politikk en dårlig start.

De polske planer

Da Lie holdt sin tale i desember 1940, hadde den polske eksilregjering allerede tatt initiativet til en debatt om allierte krigsmål. Polen så for seg en europeisk føderasjon fra Atlanterhavet til Sovjetunionens vestgrense, men forsøkte i første omgang å få tilslutning til planer om en rekke småstatsføderasjoner i Europa. Norge ble ikke eksplisitt nevnt, men Norges naturlige plass etter det polske resonnement måtte bli i en nordisk region.

De polske og norske eksilregjeringer hadde nå skissert etterkrigsordninger som til dels stod i motsetning til hverandre. Norge stilte seg skeptisk til Polens kontinentale linje, mens Polen «var redd for

at en voksende interesse for Atlanterhavspolitikken skulle sette dem utenfor». ²⁵⁾

Atlanterhavspolitikken kom til å dominere norsk politikk sterkt, og i en tale i London i juli 1941 kom Lies skepsis til kontinentale blokker til uttrykk slik: «Vi nordmenn kan aldri anerkjenne den påstand at det bare er fastlandet som binder sammen, mens havet skiller. Hele vår historie lærer oss at havet binder sammen». ²⁶⁾

I en artikkel av Trygve Lie i Times den 14. november 1941 ²⁷⁾ ble igjen det atlantiske samarbeid fremhevet: «Vi er et Atlanterhavsfolk og vi ønsker først og fremst et fast organisert samarbeid med de to atlantiske stormakter. Dette er det primære, ja det er en betingelse for at vi kan delta i et samarbeid på fastlandet», het det i artikkelen. Artikkelen, som var godkjent av den norske regjering, innebar at Europa ikke var noe eget alternativ, men kun et supplement til et atlantisk samarbeid. Dette skulle bli en av hjørnesteinene i norsk Europa-politikk.

Norske tautrekninger

Den norske alliansepolitikken ble bekreftet i dokumentet «Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk», som Regjeringen behandlet den 8. mai 1942. ²⁸⁾ I «Hovedlinjer» var vekten mellom de forskjellige blokkalternativer som følger: Tyngst veide den atlantiske linje, deretter kom den nordiske og sist et europeisk alternativ. Til tross for denne prioritering fikk Europa en større oppmerksomhet i «Hovedlinjer» enn i tidligere utspill.

I det første utkastet til «Hovedlinjer» ble det fastslått at «Den norske regjering ønsker hverken en 'nordisk blokk' eller et 'Europas Forente Stater'». ²⁹⁾ Men denne konklusjonen overlevde ikke behandlingen i Regjeringen. Spesielt statsråd Frihagen ville ikke så bastant avvise visjonen om Europas Forente Stater. I Atlanterhavspolitikken endelige utforming ble et militærpolitisk samarbeid med Europa avvist. Men på det økonomiske og kulturelle området åpnet «Hovedlinjer» for en positiv holdning til kontinentet.

Utviklingen av norsk alliansepolitikk foregikk heller ikke uten strid mellom de ulike norske eksilmiljøer. I brevvekslingen mellom den såkalte Stockholmkretsen, anført av Martin Tranmæl og Lie i 1941 kom uenigheten stadig til uttrykk. ³⁰⁾

Gjennom dokumentet «Diskusjonsgrunnlag om våre fredsmål» i

juni 1942 svarte Stockholmkretsen på Regjeringens «Hovedlinjer».³¹⁾ Europa ville få redusert betydning etter krigen, men det var avgjørende for å bevare freden at det ble ryddet opp i det europeiske kaos, het det i «Diskusjonsgrunnlag». Det var nesten som et ekko av de polske planer da Stockholmkretsen argumenterte for regionale enheter i Europa, med en norsk tilhørighet til Norden, siden «parolen om Europas Forente Stater ikke lar seg realisere i første omgang».³²⁾ Den toneangivende norske leir i Sverige prioriterte dermed annerledes mellom blokkalternativene. Hos dem veide Norden som en del av en europeisk løsning tyngst.

Stockholmkretsens reaksjon på «Hovedlinjer» kombinert med den kjølige mottakelse «Hovedlinjer» også fikk fra Hjemmefronten³³⁾, var en trussel mot Regjeringens atlantehavslinje fra egne rekker. I tillegg kom de polske og andres forsøk på å vinne tilslutning til en nordisk føderasjon som en av flere føderasjoner i Europa. Den kjente engelske politiker Sir Stafford Cripps arbeidet for de polske ideer og ble møtt av en meget kritisk norsk reaksjon i London.³⁴⁾

Hjelp og gjenoppbygging av Europa etter krigen

Høsten 1941 kom for alvor diskusjonen om gjenoppbyggingen av Europa etter krigen i gang. Under ledelse av Sir Fredrick Leith Ross begynte arbeidet med å koordinere overslagene over de alliertes behov.³⁵⁾ I dette økonomiske samarbeidet lå også spirer til et videre politisk samarbeid. Med utgangspunkt i omfattende europeisk økonomisk koordinering av hjelpe- og gjenoppbyggingsarbeidet kunne aktørene begynne å betrakte Europa som et hele. Dette kunne representere en ny trussel mot den norske Atlanterhavspolitikken. Det var derfor neppe tilfeldig at av de mindre alliertes ministre var det statsråd Sunde som på det andre interallierte møtet la mest vekt på USAs rolle i den interallierte komite.³⁶⁾

Wilhelm Keilhau fulgte senere opp med å stille spørsmålet: «Eksisterer Europa?», og hevdet at nyordningen av verden måtte ta utgangspunkt, ikke i Europa, men i aksen Washington - Moskva - London - Chungking og Atlanterhavsmaktenes felles interesser.³⁷⁾

Sommeren 1942 tok en britisk rapport til orde for å betrakte Europa som en enhet i forbindelse med hjelp og gjenoppbygging. De norske reaksjoner på rapporten var svært negative. Det norske

«svar» var skrevet av en rekke sentrale norske aktører, deriblant Arne Ordning, og første avsnitt bar betegnende nok tittelen «Europe should not be treated like a unit». Videre het det at britene hadde akseptert et «Hitlerite view» på Europa, fordi de ikke inkluderte Storbritannia og «Soviet Russia» i Europa-begrepet. Motstanden mot europeiske løsninger var på dette tidspunkt så sterk at norske aktører hevdet at britene støttet «one of Hitler's main ideas», når de betraktet Europa som et hele.³⁸⁾

I notatet het det også at Europa ikke var noen enhet verken når det gjaldt historie, kultur, språk, rase eller økonomi og handel. Når det gjaldt den sentrale faktor i all økonomisk virksomhet, nemlig transport, ble det fremholdt at det var nødvendig «to emancipate our thinking completely from the idea of 'Europe'». Det var havene som var menneskenes hoved-transportårer, og i denne forstand lå Vest-Europa nærmere New York enn San Fransisco i forhold til New York. Det var også billigere å frakte varer over Atlanterhavet enn over det europeiske kontinent. De tradisjonelle geografiske begreper var ubrukbare i forbindelse med gjenoppbygging av verden, ble det hevdet i notatet.

Mars 1943: Churchill gir «London-regjeringen» hodebry

Diskusjonen om europeiske løsninger skjøt ny fart våren 1943 i lys av Churchills første offentlige tale om etterkrigstidens problemer. I talen gikk han inn for å danne et Europaråd.³⁹⁾

Den norske regjering var igjen svært kritisk, og talen ble tatt opp i regjeringsmøter og på lederplass i Norsk Tidend. Her trakk Regjeringen den slutning at fordi Europa, ifølge Churchill, «måtte omfatte alle europeiske makter», så var også Storbritannia og Sovjetunionen tiltenkt en plass i Churchills Europaråd. Men i Churchills Europabegrep falt Sovjetunionen utenfor, og hvorvidt Storbritannia skulle delta fra første stund i Europarådet kom heller ikke klart fram i talen. At rådet måtte omfatte begge de to europeiske stormakter, slik Regjeringen hevdet, var derfor ikke Churchills, men London-regjeringens syn på Rådets geografiske utstrekning. Regjeringen forutsatte også at et europeisk samarbeid ikke ville svekke «den internasjonale organisasjon eller bidra til å fjerne Amerika fra Europa».⁴⁰⁾

Churchills tale kunne også tas til inntekt for tanken om en nordisk blokk som en del av flere regionale sammenslutninger i Europa. Talen ble da også møtt med positiv interesse av Stockholmkretsen.⁴¹⁾

Uenigheten i den norske leir var derfor fortsatt til stede, men ble ikke satt på spissen fordi de internasjonale realiteter og særlig profilen i amerikansk og sovjetisk politikk førte til at Atlanterhavspolitikken måtte vike for en ny prioritering. Og ved inngangen til 1944 gav Norge sin støtte til et universelt internasjonalt samarbeid framfor Atlanterhavspolitikken.⁴²⁾

Men samtidig som Norge nå prioriterte FN, fortsatte en rekke sentrale aktører å gi uttrykk for skepsis til et europeisk regionalt samarbeid. Europa kunne ikke bli rammen for noe regionalt samarbeid, hevdet Finn Moe i Norsk Tidend.⁴³⁾ Arne Ording avviste senere i samme avis et rent europeisksamarbeid.⁴⁴⁾ I USA gav Hambro på sin side ut en liten bok om Europa. Her het det at forsøk på å trekke de nordiske land inn i en europeisk føderasjon var urealistisk.⁴⁵⁾

På begge sider av Atlanterhavet hadde det norske negative standpunkt til europeiske løsninger kommet klart fram, om enn med forskjellig styrke. Gjennom økende oppslutning om FN ble det skapt utenrikspolitisk konsensus mellom norske aktører; Europa-spørsmålet ble tatt av den politiske dagsorden som et konkret og umiddelbart alternativ. Norge vendte mot slutten av krigen tilbake til den utenrikspolitiske linje som Castberg hadde understreket i forbindelse med debatten om Briand-planen. Norge satset på å støtte «den universelle sammenslutning av alle verdens nasjoner, og søke å hindre gruppedannelser».⁴⁶⁾

4. Europeisk integrasjon og Europabevegelsen 1945 - 1947

Europeisk integrasjon stod etter andre verdenskrig i motsetning til to av hovedpilarene i norsk utenrikspolitikk, nemlig deklarasjonene om alliansefrihet og brobygging, og også til den underliggende koplingen til britene. Det var derfor ikke overraskende at den gryende Europabevegelsen fikk meget liten innflytelse i Norge i de første år etter krigen. I dette kapitlet vil vi kort ta for oss framveksten av Europabevegelsen. Deretter vil vi følge den norske diskusjonen som

fulgte etter Churchills Zürich-tale i september 1946. Til slutt vil vi stoppe ved to meningsmålinger fra 1946 og 1947, som gir et bilde av hvor svakt Europatanken stod i Norge i forhold til i andre land.

Det generelle inntrykket av de første par etterkrigsår er at spørsmålet om europeisk integrasjon ble svært lite diskutert i Norge. I Arbeiderpartiet var det, ifølge Haakon Lie, merkelig hvor lite de var opptatt av Europa-problematikken.⁴⁷⁾ I den første trontaledebatten etter krigen ble spørsmålet såvidt tatt opp av Emil Løvlien (K). Ingen sa seg uenig med Løvlien da han hevdet at en nordisk blokk ville være rettet mot Sovjetunionen, og at etablering av en europeisk blokk ville være «Münchenpolitikken opp igjen».⁴⁸⁾

Dette var argumenter som til forveksling var lik de Sovjetunionen selv brukte i sin permanente motstand mot europeiske regionale integrasjonsplaner.⁴⁹⁾ Men Løvlien stod på ingen måte alene, selv om han uttrykte seg i skarpere vendinger enn den politiske ledelse. I brobyggingsperioden kunne ikke Norge utfordre en av «de to store» i dette spørsmålet, selv om Storbritannia viste interesse for å knytte de vest-europeiske stater nærmere til seg.⁵⁰⁾

Europabevegelsen

Under krigen var motstandsbevegelsen på kontinentet svært opptatt av europeiske føderative løsninger. Dette kom bl.a. til uttrykk i Geneve i mai 1944. Representanter for åtte europeiske staters motstandsbevegelser utarbeidet her «Geneve-erklæringen fra Europeisk Motstandsbevegelse».⁵¹⁾

Det har ikke lyktes å identifisere den norske og danske deltaker på møtet i Geneve, men de ble omtalt som mindre representative enn representantene fra de kontinentale land.⁵²⁾ Men vi kjenner deres synspunkter. Selv i en gruppe hvor stemningen var klart positiv til europeiske føderale løsninger, gav den norske og danske deltaker uttrykk for skepsis.⁵³⁾

Stormaktenes skepsis til europeiske løsninger førte til en vanskelig situasjon for de europeiske føderalister. Men utover i 1946 satte de kontinentale føderalistiske organisasjoner i gang en offensiv. Mens stormaktenes forhandlinger stod i stampe, mente føderalistene at de hadde et alternativt program. Mot slutten av 1946 samlet rekken av ulike organisasjoner seg i Union Européenne des Fédéralistes, UEF. Deres håp helt fram til sommeren 1947 var at en all-europe-

isk nøytral føderasjon skulle hindre at verden ble delt i to fiendtlige leirer. Europa skulle bli en «tredje kraft» mellom supermaktene og dermed sikre verdensfreden.⁵⁴) Norske aktører deltok ikke i arbeidet i den gryende Europabevegelsen i denne perioden.

I januar 1947 fikk UEF et motstykke i Storbritannia. Churchill dannet nå sin egen Europa-komite. Komiteen arrangerte et storstilt møte i London i mai samme år. Norges ambassadør holdt seg borte fra møtet av to grunner: 1. Labour støttet ikke Churchills Europakomite. 2. Møtet kunne få en anti-sovjetisk karakter.⁵⁵) Norges standpunkt i denne forbindelse var langt på vei en funksjon av Labour-regjeringens og Sovjet-Unionens negative syn på kontinentale samlingsforsøk.

De ulike pro-europeiske grupperinger etablerte et samarbeid fra desember 1947. Haag-kongressen i mai 1948 og etableringen av Europabevegelsen var konkrete resultater av dette samarbeidet.⁵⁶)

Churchills Zürich-tale

På samme måte som under krigen var det Winston Churchill og ikke de føderalistiske organisasjoner som fikk fart i diskusjonen om en samling av Europa. I sin Zürich-tale i september 1946 sa Churchill at tiden var inne til å bygge opp et slags Europas Forente Stater for å møte den kommunistiske fare.⁵⁷)

De norske reaksjonene var stort sett kritiske, noe som gjenspeilte brobyggingspolitikken. Friheten gikk naturlig nok lengst og satte talen i sammenheng med Churchills forsøk på å etablere en front mot Sovjet-Unionen. «Europas Forente Stater» ble betraktet som ny innpakning utenpå en gammel politikk, som best kunne karakteriseres med stikkordene «Anti-komintern» og «München», skrev Friheten.

Arbeiderbladet fulgte opp med å spørre om det lå «planer om en vestblokk mot Sovjet bakom talen?». Europas Forente Stater ville ha en klar brodd mot Sovjet og dette visste Churchill, skrev John Sanness.

Aftenposten presenterte Churchills tale under tittelen «Churchill har atter reist stormsignalet». Med den andre verdenskrig i friskt minne var det kanskje grunn til å lytte når en av de «tre store» varslet uvær? Lederen «Winston Churchills forslag» var allikevel svært tilbakeholden.

Reaksjonene på talen viste at det var bred tverrpolitisk enighet om å slutte opp om den universelle organisasjon og avvise en europeisk regional organisasjon, selv om den skulle finne sin plass i FN-systemet.

Allikevel framkom det også mer positive reaksjoner på talen. Bergens Tidende og Morgenbladet var mindre avvisende, men den mest positive mottakelse fikk Churchills tale i Nationens spalte «Ved ukens slutt». Et splittet Europa kunne ikke gjøre seg gjeldende i verden, verken politisk, økonomisk eller kulturelt, skrev Nationen. Var det «så urimelig at gamle Europa også søker å finne fram til sikre former for enighet og trygghet?», spurte avisa.⁵⁸⁾

Stortinget - opinionen og Europas Forente Stater

Mens Churchills tale først og fremst ble diskutert i pressen, førte et initiativ fra grev Coudenhove-Kalergi måneden etter til at også politikerne måtte forholde seg til spørsmålet om Europas Forente Stater. Coudenhove-Kalergi hadde helt siden han skrev boka Paneuropa i 1923 vært kjent som en av de fremste advokater for europeisk samling. I november 1946 sendte Coudenhove-Kalergi et likelydende brev til ca. 4000 representanter i de vest-europeiske parlamenter. I brevet ble de bedt om å svare ja eller nei på hvorvidt de støttet opprettelsen av en europeisk føderasjon innen rammen av FN.⁵⁹⁾

De norske parlamentarikerne bekreftet Norges anti-regionale holdning og skepsis til europeiske føderasjoner. Norge scoret «dårligst» på alle måter. Ingen andre land kunne vise til så lav svarprosent. Norge scoret høyest kun på ett område. Ingen andre land kunne vise til en så høy prosent negative svar blant de som svarte.⁶⁰⁾

Denne beskjedne interesse for europeisk integrasjon i Norge i forhold til i andre land ble bekreftet i en meningsmåling som ble gjennomført parallelt i Norge, Sverige, Holland, Frankrike og USA. Resultatet av målingen bekreftet at politikerne hadde støtte i opinionen for sin skeptiske holdning til europeiske løsninger.⁶¹⁾

5. Forestillingene om en «tredje kraft»

Tanken om Europa som formidlende og stabiliserende faktor mellom USA og Sovjetunionen hadde allerede under andre verdenskrig

vunnet stor oppslutning. Ideen om et slikt bredt tredje alternativ var levende også i Norge, og hadde ifølge Haakon Lie en særlig appell til sosialister.⁶²) Tanken om et slikt tredje alternativ dukket derfor stadig opp i forbindelse med diskusjonen om europeisk samarbeid. Men det skulle vise seg at det ble med tanken. Vi må her likevel gjøre et visst unntak for to sentrale utspill i 1947 og 1948: Utenriksminister Marshalls berømte tale i juni 1947 og utenriksminister Bevins tale i januar 1948 førte begge til at spørsmålet om en bredere vest-europeisk løsning fikk ny aktualitet.

«Tredje-kraft»-diskusjonen foregikk i forskjellige fora etter krigen. Dette kapitlet vil søke å følge denne debatten i Arbeiderpartiet og i de internasjonale fora som partiet deltok i.

Norge og den «tredje kraft»

På den første internasjonale konferanse mellom de sosialistiske partier i Clacton-on-Sea i mai 1946 innledet Arbeiderpartiets representant Aake A. Ording om «Det framtidige samarbeid». Han kalte det en falsk problemstilling at det måtte velges mellom «den sovjet-russiske form for sosialisme på den ene siden, og den amerikanske kapitalisme på den annen. Vi må framlegge vårt sosialistiske alternativ», hevdet Ording.⁶³) Men Aake A. Ording spilte en svært perifer rolle i utformingen av norsk utenrikspolitikk, og selv om denne brede vest-europeiske «tredje-kraft»-tanken hadde mange tilhengere blant sosialdemokratene, så stod den ikke sterkt hos de sentrale aktører i Arbeiderpartiet. Noe av årsaken til dette var at de europeiske integrasjons-bestrebelsler like etter krigen var preget av en kontinental, føderativ linje.

For Norge falt det seg mer naturlig med en nordvest-europeisk løsning, og de sterke nasjonale strømninger i landet etter krigen førte til at en avviste alle løsninger som smakte av overnasjonalitet. I tillegg kom den ideologiske komponent. Sosialdemokratene kunne vanskelig svelge at konservative som Churchill eller Coudenhove-Kalergi framstod som talerør for et tredje alternativ.

Mot denne bakgrunn er det ikke overraskende at sentrale norske aktører like etter krigen avviste et bredt vest-europeisk tredje alternativ. Norge tenkte seg et løst samarbeid rundt Storbritannia, og følte seg ikke tiltrukket av de kontinentale bestrebelsler. Den tette koplingen til britene etter krigen viste seg ikke bare ideologisk og

utenriksøkonomisk, men også militært, i form av det omfattende praktiske eller funksjonelle samvirket mellom de to land i gjenreisningen av det norske forsvaret. Det var et samvirke som lå meget nær opp til hva man finner i en militær-allianse, framholdt daværende forsvarsminister Jens Chr. Hauge senere.⁶⁴)

Det er i lys av denne utenrikspolitiske profilen vi må se Norges endelige standpunkt til Marshall-planen og til Bevins utspill.

Marshalls tale og det tredje alternativ

Den 5. juni 1947 holdt Marshall sin sentrale Harvard-tale. I stedet for å løse de europeiske problemene etter krigen i samarbeid med Sovjet-Unionen og innenfor en universell ramme, ville USA nå støtte og arbeide for et europeisk regionalt samarbeid. De europeiske regjeringer skulle utarbeide et felles program; hjelpen fra USA skulle bidra til europeisk integrasjon.

Norges offisielle politikk etter Marshalls tale og under forhandlingene om Marshall-planen var preget av ønsket om å begrense samarbeidet til det rent økonomiske området og å prioritere FNs organisasjon for Europa, ECE, som et redskap i gjenreisningen. På denne måten håpet Norge å unngå et samarbeid med brodd mot Sovjetunionen.

I juli 1947 gikk Norge med på å utarbeide et europeisk program i forbindelse med Marshall-planen. Men man forsøkte å kople inn ECE ved selve gjennomføringen av programmet. Norge søkte på denne måten å holde fast på sin prioritering av den globale sirkel, det internasjonale, universelle samarbeidet gjennom FN. Det var dette mer enn diskusjonen om europeisk integrasjon som bestemte Norges holdning under Paris-forhandlingene om Marshall-planen.

Norges skepsis til rene europeiske løsninger både på det utenrikspolitiske og økonomiske felt kom klart fram i Paris. Den britiske finansminister Hugh Dalton stilte for eks. i september spørsmålet om Norge egentlig tilhørte Vest-Europa.⁶⁵)

Etter hvert som det ble klart at ECE ikke ville bli tillagt noen rolle i forbindelse med europeisk rekonstruksjon, måtte Norge foreta en konkret prioritering mellom FN-konseptet og vest-europeiske løsninger. Fortsatt prioritering av ECE kunne bli oppfattet ikke bare som uttrykk for en anti-europeisk holdning, men også som en anti-vestlig politikk. Svaret på Hugh Daltons spørsmål var derfor,

når det kom til stykket, at Norge økonomisk og politisk tilhørte Vest-Europa, og nølende og motvillig tok Norge de første skritt inn i et europeisk samarbeid.

De to eksterne faktorer som mest bidrog til å forme og endre Norges Europa-politikk i forbindelse med Marshall-planen var utviklingen av den kalde krigen og koplingen til Storbritannia. Og når Norge nå først måtte velge en vestlig orientert løsning, så tilfredsstilte det foreliggende alternativ tross alt sentrale forutsetninger i norsk Europa-politikk. Storbritannia var med som en sentral aktør og garanterte dermed også for et anti-føderalistisk europeisk samarbeid.

Marshalls tale var et uttrykk for at den kalde krigen nå var under full utvikling, og Norges brobyggings-politikk kom under press. I denne situasjonen var det flere sosialdemokrater som så et alternativ i et regionalt samarbeid rundt Storbritannia.

I diskusjonen som fulgte etter Marshalls tale hevdet Trygve Bratteli at 3/4 av Norges befolkning ville velge vest.⁶⁶⁾ Problemet for Arbeiderpartiet var at mange av deres velgere hørte til i den siste fjerdedelen. Disse aksepterte antakelig ikke at en måtte velge mellom to «onder». I denne situasjonen var det grobunn for forestillinger om en «tredje kraft». Arne Ording skrev i denne forbindelse at en ikke skulle undervurdere de anti-amerikanske stemninger, at Storbritannia var relativt sterkt og at det var en voksende tilslutning til tankene om et tredje alternativ.⁶⁷⁾

Tidsskriftet Kontakt, som var talerør for intellektuelle venstrestrømninger i DNA, nyttet Marshalls tale til en mer omfattende gjennomgang av spørsmålet om europeisk samarbeid enn noen andre aviser.⁶⁸⁾ Den sterke skepsis til Europabevegelsen kom klart fram. Bevegelsen brukte parolen om Europas Forente Stater som et «demagogisk slagord», ifølge Kontakt. Videre het det at Marshall-planen ikke kunne være grunnlaget for et Europas Forente Stater. Det var kun sosialistene i Europa som kunne realisere Europas Forente Stater.⁶⁹⁾

To av de viktigste forutsetningene for en positiv norsk holdning til et tredje alternativ ble dermed formulert umiddelbart etter Marshalls tale, av henholdsvis Arne Ording og Kontakt. En «tredje kraft» måtte være sentrert rundt Storbritannia og sosialdemokratiet. Michael Foot hadde i en artikkel i Arbeiderbladet allerede høsten 1946 skrevet om en slik «tredje kraft». «Det fins et tredje alternativ» mellom «russisk kommunisme og amerikansk finanskapitalisme... . Bare Storbriannia kan formulere det», skrev Foot.⁷⁰⁾

Også Halvard Lange berørte selv ved flere anledninger tanken om en «tredje kraft». I en utenrikspolitisk redegjørelse i Arbeiderpartiets Stortingsgruppe i begynnelsen av desember 1947 plasserte Lange Norge i den vestlige verden, men på den «progressive fløy». «Vår oppgave er å være med og virkeliggjøre det tredje alternativ... . Vi må samarbeide med arbeider-regjeringer i Vest-Europa og Det britiske Samveldet», sa Lange, ifølge Haakon Lies referat.⁷¹⁾

Det var derfor ikke overraskende at Bevins tale den 22. januar 1948 aktualiserte spørsmålet om en «tredje kraft» i Norge.

Bevin og det tredje alternativ

Etter at det femte og siste møte i rekken av utenriksministermøter etter krigen brøt sammen i Moskva våren 1947, tok utenriksminister Bevin et nytt initiativ. Bevins budskap var at tiden var moden for en konsolidering av Vest-Europa.⁷²⁾ I ettertid vet vi at utspillet representerte første fase i et vel gjennomtenkt fremstøt for å binde USA tettere til Europa. Men selve utspillet avslørte ikke denne dimensjonen ved initiativet, selv om enkelte nok fornemmet at en slik kopling kunne være implisitt; for samtiden var det europeiske aspektet ved talen mest fremtredende. Men det kom på den annen side ikke klart fram hvor omfattende vest-europeiske konsoliderings-tiltak han tenkte seg på det kulturelle, økonomiske, politiske eller militære område.

Initiativet reiste derfor en serie med uavklarte spørsmål, som i sin tur gjorde at talen ble ulikt bedømt også i forskjellige norske aviser. Friheten og de borgerlige aviser avviste at talen kunne tas til inntekt for noe tredje alternativ.⁷³⁾ I DNA var man derimot mer tilbøyelig til å se utspillet i et «tredje kraft»-perspektiv. I et foredrag av Haakon Lie og i en leder i Arbeiderbladet like etter Bevins tale kom «tredje kraft»-perspektivet klart fram. «Vi må bygge opp en verden sterk nok til å stå uavhengig begge veier», sa Haakon Lie.⁷⁴⁾ Ved hjelp av Marshall-planen og Bevin-planen mente Arbeiderbladet at en kunne samle de konstruktive og demokratiske krefter i Vest-Europa.

Et europeisk tredje alternativ med front mot Sovjetunionen og til dels økonomisk og ideologisk mot USA kom til uttrykk på lederplass.⁷⁵⁾ Et annet moment kom også til: Et slikt alternativ fikk

oppslutning blant norske sosialdemokrater nettopp fordi Bevins tale tilsa at kjernen i en vest-europeisk konsolidering måtte bli Storbritannia og sosialdemokratiet.

Umiddelbart etter Bevins tale stilte Regjeringen og Lange seg likevel avventende. Men en del sentrale medlemmer i Regjeringen ville ifølge Haakon Lie markere at «tiden var inne for en ny, mer vestvendt kurs i vår utenrikspolitikk».⁷⁶⁾

På et møte i Oslo Arbeiderpartis Representantskap den 3. februar 1948 bød anledningen seg til en slik markering. I resolusjonen fra møtet kom «tredje kraft»-tanken klart fram. De demokratiske vest-europeiske stater måtte bli sterke nok til å hevde seg mellom USA og Sovjetunionen.⁷⁷⁾ Resolusjonen gav støtte til en europeisk, økonomisk og politisk-ideologisk «tredje kraft». USAs positive reaksjoner i forbindelse med Bevins tale og Marshall-hjelpen understreket det faktum at et vest-europeisk tredje alternativ ville gi rom for USA som en bakspiller; det ville få en «åpning vestover», for å låne et uttrykk fra senere norsk sikkerhetspolitisk debatt. I diskusjonen som fulgte etter dette møtet støttet blant andre Arbeiderbladet igjen opp om det tredje alternativ.⁷⁸⁾

Diskusjonen om en europeisk økonomisk og ideologisk «tredje kraft» fortsatte også i andre fora i forbindelse med Marshall-planen og med Bevins utspill.

I februar 1948 møttes ledende sosialdemokrater i Den Nordiske Samarbeidskomiteen, og igjen brakte de norske representanter inn tanken om den «tredje kraft» i diskusjonen. Martin Tranmæl framholdt at valget ikke sto mellom kommunisme og kapitalisme, slik kommunistene hevdet. Valget sto heller ikke mellom tilslutning til enten USA eller Sovjet. «... vi måste arbeta för det tredje alternativet», sa Tranmæl. Haakon Lie hevdet at hvis Vest-Europa ikke samarbeidet, så ville Marshall-planen være bortkastet. Det gjaldt å bygge opp et Europa som kunne spille en rolle mellom de «to store». Men de norske deltakerne på møtet var også opptatt av at et europeisk samarbeid ikke fikk noen brodd mot USA. Gerhardsen sa at i dette spørsmålet hadde USA og Europa felles interesser.⁷⁹⁾

Den utenrikspolitiske situasjonen ble også diskutert i Stortinget i januar og igjen i trontaledebatten i februar 1948. Nok engang var det sosialdemokratene som la mest vekt på Europas egen rolle; de borgerlige partiene avviste klart et tredelt verdensbilde. Det eksisterte ikke noen politisk-ideologisk «tredje kraft» som alternativ i den kalde krigen for andre enn sosialdemokratene. Det vest-europeiske

samarbeidet som de borgerlige sluttet opp om, ble derfor ikke så sterkt som hos sosialdemokratene knyttet til Storbritannia.⁸⁰⁾

Arbeiderpartiets positive holdning til en «tredje kraft» skyldtes langt på vei det nære forholdet til de britiske sosialdemokrater. Når Storbritannia var positive til et vest-europeisk samarbeid, var Norge det også. Bevin-planen ble oppfattet som en plan for kulturelt, økonomisk og ikke minst politisk-ideologisk samarbeid, et alternativ som gradvis kunne erstatte Norges universelle utenrikspolitiske linje, etter hvert som den kalde krigen ble stadig kaldere i sist halvdel av 1947 og begynnelsen av 1948. Samtidig fantes som en ikke uttalt forestilling at bak Storbritannia sto USA. USA ble derfor koplet til Vest-Europa uten formell tilknytning. At dette ikke var tilstrekkelig rent militært for Norge, viser bl.a. Hauges utspill overfor USA i februar 1948; i en samtale med de amerikanske militærattacheene i Oslo søkte han å få avklart Norges plass i den amerikanske militære strategi og utsiktene til bistand i tilfelle krig.⁸¹⁾

«Tredje kraft» og europeiske sosialdemokrater

Norges markering i samband med Bevins utspill representerte det første entydige utspill fra DNAs side til en britisk-dominert tredje løsning. Men alt før det tidspunkt hadde partisekretæren, Haakon Lie, søkt å dra i gang en tilsvarende prosess henimot vest innen rammen av den Sosialistiske internasjonale.

Her hadde tanken om en tredje vei stått på dagsorden helt fra 1945. Men da partiene møttes i november/desember 1947, sa de ungarske, polske og italienske representanter nei til en «tredje kraft»: Verden var for dem delt i to leirer og sosialistene tilhørte Sovjetunionens leir.⁸²⁾

I denne situasjonen foreslo Haakon Lie overfor de britiske og franske utsendingene å innkalle til en konferanse for alle sosialistiske partier som støttet Marshall-planen.⁸³⁾ Lie gjentok sitt forslag på et møte den 10. januar 1948, hvor det internasjonale sosialistiske samarbeidet ble sterkere formalisert ved etableringen av COMISCO.⁸⁴⁾ Lies utspill førte til at en slik konferanse fant sted i London den 21. og 22. mars. To klart forskjellige Europa-konsepter kom til uttrykk - mellom sosialistene på kontinentet på den ene side og briter og skandinaver på den andre.⁸⁵⁾

Med Marshall-planen som utgangspunkt ville franskmennene bygge opp et Europas Forente Stater, med et europeisk parlament og med europeiske organer. De fikk støtte av representantene fra BeNe-Lux-landene.⁸⁶⁾ Men et flertall av partiene på konferansen støttet Labours mer forsiktige linje. Haakon Lie sa på vegne av Arbeiderpartiet at han ikke ville delta i en organisasjon der borgerlig-reaksjonære regimer hadde flertallet, noe som kunne skje i et Europas Forente Stater.⁸⁷⁾ I den endelige resolusjonen fra konferansen het det at Marshall-hjelpens mål var å sette Europa i stand til å stå på egne ben i framtida.⁸⁸⁾

Resolusjonen fra London-møtet ble grunnlaget for nye franske framstøt for en kontinental, føderativ linje på den neste konferansen i Paris den 24. og 25. april.⁸⁹⁾ Konrad Knudsen var Arbeiderpartiets representant på konferansen. Og i Arbeiderbladet refererte han fra møtet i en kronikk med tittelen «Europas frie, forente stater». Han var svært skeptisk til franskmennene som «svermet for et luftslott av en framtidsstat». Synspunktene på «vår side av kanalen» var at dette samarbeidet måtte «reises fra grunnen, nedenfra og opp, ikke ovenfra og ned. Den føderative staten vil da til slutt komme som en naturlig overbygning». Dette var en utvikling som måtte ta tid. I mellomtiden måtte en ta fatt på det europeiske samarbeidet der det var mulig, på det økonomiske, sosiale og kulturelle felt.⁹⁰⁾

Tanken om et britisk-dominert tredje alternativ ble av norske sosialdemokrater primært sett i et økonomisk og kulturelt perspektiv, og ikke minst i lys av behovet for en politisk-ideologisk fellesstrategi i den kalde krigen. Trusselen ble ikke vurdert som militær, og i den grad Norge følte behov for militære garantier på kort sikt, gikk de ikke veien om et tredje alternativ, men direkte til Storbritannia og USA. En «tredje kraft» mellom stormaktene framsto som et positivt alternativ for norske aktører så lenge det var sentret rundt Storbritannia og sosialdemokratene.

De dramatiske hendelser våren 1948 og større visshet om at Bevin siktet mot en anglo-amerikansk, atlantisk løsning, hvor den militære garanti var det sentrale, fjernet noe av grunnlaget for å tro på et tredje alternativ.⁹¹⁾ Likevel ble Vest-Europa også etter mars 1948 noen ganger fra norsk side omtalt som en selvstendig, uavhengig faktor i internasjonal politikk.⁹²⁾

6. Norges vei til Europarådet

I 1948 og 1949 stod valget mellom et nordisk og atlantisk samarbeid i forgrunnen i Norge. Men den ikke-offisielle Europabevegelsen og diskusjonen om Norges tilslutning til Europarådet satte også europeiske løsninger på dagsorden. I dette kapitlet vil vi ta utgangspunkt i norske synspunkter på Europabevegelsens store kongress i Haag i mai 1948. Vi vil så følge Norges motvillige skritt inn i Europarådet.

Haag-kongressen uten norske sosialdemokrater

Europabevegelsens sterkeste framstøt for Europatanken etter andre verdenskrig var Haag-kongressen i mai 1948. Kongressen ble sterkt knyttet til Churchills navn, og Labours ledelse var svært negativt innstilt overfor Haag-kongressen.⁹³⁾ For Arbeiderpartiet var Labours holdning avgjørende for spørsmålet om DNAs deltakelse på kongressen. Samarbeidet mellom Labour og Arbeiderpartiet var ifølge Haakon Lie som «hånd i hanske» i denne tiden.⁹⁴⁾

Men også Labour hadde sine avvikere, og denne Europa-opposisjonen i det britiske arbeiderparti kontaktet Arbeiderpartiet i et forsøk på å få partiet til å sende representanter til Haag-kongressen.⁹⁵⁾ Det samme gjorde Europabevegelsen.⁹⁶⁾ Men disse forsøkene på å få norske sosialdemokrater til å møte i Haag førte ikke fram. Haakon Lie kalte Haag-møtet «den Churchillske kongress», og Sentralstyret i DNA vedtok i realiteten å boikotte møtet.⁹⁷⁾ Arbeiderpartiets stortingsgruppe synes derimot å ha hatt et annet standpunkt. De var stemt for å bli med, men «partiets sentralstyre motsatte seg det».⁹⁸⁾ Generelt var Sentralstyret mer atlantisk orientert enn Stortingsgruppa, holdningen til Haag-kongressen er også et uttrykk for dette.

Norge kom derfor i den situasjon at mens samtlige andre delegasjoner også telte sosialdemokrater, så var det bare borgerlige representanter fra Norge i Haag. På den borgerlige siden var ikke Churchills rolle noen ulempe, tvert imot. Aftenposten skrev at et forent Europa kanskje lød mer utopisk enn noen gang, men tiden var inne til å prøve dristige og uprøvde veier. Dette var ingen uto-

pi, ifølge avisen, fordi «ildsjelen i arbeidet er ... den store og dristige realpolitiker Winston Churchill».⁹⁹⁾

Etter Haag-kongressen gav riktignok Lange uttrykk for at han var positiv til tanken om et nærmere samarbeid i Europa. Dersom kongressen hadde skapt «de psykologiske forutsetninger for et slikt samarbeid så måtte (den) hilses med glede», sa Lange.¹⁰⁰⁾ Men John Sanness gav nok i Arbeiderbladet bedre uttrykk for hvordan de norske sosialdemokrater vurderte Haag-kongressen. Før kongressen skrev Sanness at den ikke ville bety stort.¹⁰¹⁾ Etter kongressen het det i Arbeiderbladets leder at ideen om et forent Europa måtte ta utgangspunkt i arbeiderbevegelsen og dens verdigrunnlag.¹⁰²⁾

På vegne av Europabevegelsen kom Sir Hugh Knatchbull-Hugessen i begynnelsen av oktober 1948 til Norge, som et ledd i Europabevegelsens forsøk på å få den norske regjeringens tilslutning til en europeisk forsamling. Statsminister Gerhardsen ville ikke møte Sir Hugh, og framstøtet overfor Norge ble en fiasko. I sin rapport til Europabevegelsen la Sir Hugh vekt på tre hovedfaktorer for å forklare den norske tilbakeholdenhet:

1. Frykten for å provosere Sovjetunionen.
2. Labours negative holdning overfor Europabevegelsen.
3. Forvirringen som var skapt på grunn av alle de forskjellige planer og forslag som var lansert i forbindelse med arbeidet for europeisk enhet.¹⁰³⁾

Av de tre over nevnte faktorer var det høsten 1948 koplingen til Storbritannia og Labour som var den avgjørende. Sir Hugh mislyktes først og fremst fordi Arbeiderpartiet lojalt fulgte den britiske Labour-regjeringens boikott av Europabevegelsen.¹⁰⁴⁾ Bak dette lå igjen at arbeidet for en europeisk forsamling langt på vei ble identifisert med konservative krefter og den kontinentale, føderale linje.

Men selv om Storbritannia var skeptisk til en europeisk forsamling, kom den franske utenriksminister Schumann og Bevin fram til et kompromiss i januar 1949.¹⁰⁵⁾ Bevin gikk med på kompromisset av taktiske grunner. Han hadde ikke skiftet oppfatning; Storbritannia var fortsatt svært skeptisk til et Europaråd. Men de pågående og meget viktige forhandlingene både om NATO og Tysklands-spørsmålet gjorde det påkrevd at europeerne stod mest mulig samlet, og i så måte var dette en hensiktsmessig konsesjon for å sikre samarbeidet med Frankrike i mer vitale spørsmål. Britene ville også unngå amerikansk kritikk av Storbritannias negative hold-

ning til europeisk integrasjon.¹⁰⁶) Derfor gikk Bevin med på et kompromiss om et Europaråd så lenge dette ikke fikk et overnasjonalt preg.

Spørsmål om Europarådet i Stortinget

Den 14. mars 1949 - før de endelige forhandlingene om Europarådet tok til - fikk Stortinget anledning til å drøfte dette spørsmålet på bakgrunn av en interpellasjon fra Carl J. Hambro.¹⁰⁷) Emil Løvlien (K) gikk i sitt innlegg sterkt imot et Europaråd, og framholdt at dette var Europabevegelsens og Churchills verk. Siden det bare var en del av de europeiske land som ble innbudt til å delta i Europarådet, mente han også det var misvisende å snakke om en europeisk organisasjon.¹⁰⁸) Løvlien hadde dermed brakt to spørsmål i fokus som også hadde opptatt norske sosialdemokrater i forbindelse med de europeiske samarbeidsforsøk: Churchills posisjon i Europabevegelsen og forholdet mellom europeiske blokk-dannelser og Sovjetunionen.

Statsminister Gerhardsens svar var sterkt preget av forsøkene på å ta brodden av den indre-politiske kritikken, som kunne vanskeliggjøre en tilslutning; han unngikk å markere det kritiske syn som Norge senere forfektet under drøftingene om å etablere et slikt råd. Statsministeren benektet at Churchill hadde noe å gjøre med Europarådet. Han framhevet i stedet den franske fagforeningsmannen Jouhaux som en av de fremste initiativtakerne.¹⁰⁹) Men Jouhaux spilte en svært beskjeden rolle i forhold til Churchill og andre konservative politikere. Statsminister Gerhardsen må ha vært klar over dette. Men nå var Norge på vei inn i Europarådet, og det kunne være hensiktsmessig å tone ned Churchills rolle i denne forbindelse.

Men det er også mulig at det lå en visjon om et Europa uten blokker til grunn for Gerhardsens uttalelser. Som svar på Løvliens advarsel mot å gjøre Europarådet til en del av en vestblokk, utalte Gerhardsen at en hadde et all-europeisk samarbeid som målsetting. På samme måte som Marshall-planen ville en også i dette mer politisk betonte samarbeid «om mulig få med Sovjet-Samveldet og de andre østeuropeiske stater...», sa Gerhardsen.¹¹⁰) Selv om det er en kjensgjering at de krav som ble stilt til eventuelle medlemmer av et Europaråd ville ekskludere Sovjetunionen, kan uttalelsen også avspeile i det minste en visjon.

Opprettelsen av Europarådet

De avsluttende forhandlingene om opprettelsen av Europarådet tok til etter at A-pakten så dagens lys. Norsk Europa-politikk fremstod dermed som et supplement, et utfyllende element til den atlantiske rammen, særlig på det kulturelle og økonomiske området. Nettopp på slike områder kunne Europarådet spille en rolle.

Dette syn kom til uttrykk i en melding fra UD til utenriksstasjonene den 18. mars 1949. Verden sto overfor en helt ny situasjon med «bare to stormakter av første klasse i verden», het det i meldingen. USA hadde en europeisk kultur, men lå utenfor Europa, mens Sovjetunionen var geografisk knyttet til Europa, men var «i sin kultur vesentlig ikke-europeisk». UD hevdet videre at Europas folk gjennom sin kultur og sine økonomiske ressurser kunne hevde seg «som en selvstendig makt». Videre ble Europabevegelsens arbeid oppvurdert fra norsk side, samtidig som UD støttet den britiske, konføderale linje i de europeiske integrasjonsforsøk.¹¹¹⁾

I mars-april 1949 møttes ambassadørene for de ti land som ble innbudt til å drøfte forslaget om en europeisk forsamling. Dermed innledes de avsluttende tautrekningene. I en leder i Arbeiderbladet den 29. mars 1949 ble det norske syn på Europarådet og den geografiske rammen for samarbeidet skissert. Partiavisen la vekt på at det var et samarbeid mellom de demokratiske land i Europa. Tyrkia og Hellas falt dermed utenfor, og det samme gjorde Sveits p.g.a. sin «evige nøytralitet». De geografiske rammer for samarbeidet var dermed klart definert, men forestillingene om samarbeidets innhold var mer diffuse. Militære spørsmål falt utenfor samarbeidet og økonomiske spørsmål henviste Arbeiderbladet til OEEC. På alle andre områder åpnet Arbeiderbladet for et samarbeid innenfor rammen av Europarådet.¹¹²⁾

To dager før de ti lands utenriksministre skulle legge siste hånd på statuttene til Europarådet, holdt utenriksminister Lange 1. mai-tale i Stavanger. Her viet han det europeiske samarbeidet mest oppmerksomhet. Det var i det hele en klar offentlig markering av Norges posisjoner i Europa-spørsmålet. Europa var for oppdelt, sa Lange. Økonomisk gjaldt det å gjøre Europa i stand til «å stå på egne ben». Politisk var målet for det europeiske samarbeidet at «vi skal kunne opptre uavhengig til alle sider og spille rollen historien har tildelt våre land, den å formidle mellom øst og vest.» Målsettin-

gen var altså ikke noe mindre enn en politisk og økonomisk «tredje kraft».¹¹³⁾

Men Lange tok også for seg det atlantiske samarbeidet, som nå var overordnet, men hvor de konkrete avveiningene mellom de ulike «sirkler» i norsk utenrikspolitikk ikke fullt og helt var avklart. Man sto midt oppe i det dilemma John Sanness gav uttrykk for i Arbeiderbladet i mai 1948 da han stilte spørsmålet om hvordan Europa skulle klare å organisere samarbeidet med USA slik at «Vest-Europa har dem i ryggen, men samtidig kan opptre som en egen makt?»¹¹⁴⁾ I denne situasjon helte Norge i retning av det atlantiske; i praktisk politikk ble Norge en bremse i bestrebelsene på å etablere et sterkt europeisk samarbeid. Dette kom klart til uttrykk i forhandlingene om Europarådet.

Den 3. mai møttes utenriksministrene fra de 10 land til et siste møte i London for å avslutte arbeidet med statuttene til rådet. Det første problemet som oppstod på konferansen, var hvorvidt søknadene om medlemskap fra Hellas og Tyrkia skulle imøtekommes. Utenriksminister Lange grep straks ordet og framholdt sterkt at Norge «ikke ønsket at de to landene ble invitert».¹¹⁵⁾

Motstanden mot medlemskap for Tyrkia og Hellas kan forklares med utgangspunkt i de begrunnelser Lange selv anførte. De to land tilfredsstilte ikke kravene angående menneskerettighetene og demokratiske styreformer. Norge tok dermed bestemmelsene om Europarådets formål og karakter så alvorlig at de også skulle komme til anvendelse overfor land som lå utenfor den sovjetiske innflytelsessfære. Det norske standpunkt kan også sees som et uttrykk for Norges prioritering av et nordvest-europeisk samarbeid. Dersom Hellas og Tyrkia ble medlemmer, ville tyngdepunktet i Europarådet bevege seg sørøstover og bort fra de sosialdemokratiske bastioner i de nordiske land og Storbritannia.

Men Norge fikk ingen støtte fra utenriksminister Bevin, som la vekt på at begge land var utsatt for sovjetisk press og at den nåværende situasjon var kritisk. De trengte all den politiske støtte de kunne få.¹¹⁶⁾

Når Regjeringen og sentral-ledelsen i DNA nå var i ferd med å forsone seg med Europarådet, avfødte det også en mer positiv holdning til Europabevegelsen. Også her fulgte norske sosialdemokrater utviklingen i Storbritannia.¹¹⁷⁾ Dette førte til at det kom mer fart i arbeidet for å etablere en norsk avdeling av Europabevegelsen. Bevegelsens Norske Råd ble konstituert den 30. mai 1949.¹¹⁸⁾ I dette

rådet var det overvekt av borgerlige politikere, men også 10 stortingsrepresentanter fra DNA. Fem av disse hadde vært tilhengere av et nordisk forsvarsforbund. De fem andre tilhørte den del av gruppen som hadde sluttet opp om Oscar Torp og utenriksledelsen i diskusjonen om Atlanterhavs-pakten.¹¹⁹⁾ Bortsett fra Theodor Broch deltok de fem sistnevnte som et resultat av at Arbeiderpartiet og Regjeringen inntok en mindre negativ holdning til Europabevegelsen.

Når så mange som halvparten fra Arbeiderpartiet hørte til i den nordisk orienterte opposisjon, tyder dette på at det i Arbeiderpartiet var blant «nordistene» at tilslutningen til europeiske samarbeidsløsninger stod sterkest. «Nordisten» Jacob Friis' innlegg i Stortinget i juli 1949 i forbindelse med debatten om Norges tilslutning til Europarådet synes å bekrefte at det var slik. Han omtalte Europabevegelsen i positive vendinger, og i Friis' sitt innlegg finner vi også ett av de få eksempler på en positiv holdning til overnasjonale løsninger.¹²⁰⁾

Den påfølgende Stortingsdebatten om spørsmålet i juli 1949 avdekket den manglende entusiasme for rådet, men også ulike nyanser i synet på dette organ. Theodor Broch (A) trakk igjen fram «tredje kraft»-perspektivet i de europeiske samlingsforsøk; Hambro (H) og Strand-Johansen (K) kom inn på rådets geografiske utstrekning.¹²¹⁾ Friheten hadde tidligere - i rasistiske vendinger - gått sterkt ut mot Hellas og Tyrkia i forbindelse med Europarådet. Ifølge avisa kunne «en ta gift på ... at Lange ikke ville gi fra seg et knyst av protest mot at hodejegerne i Hellas og tryntyren blir opptatt som fullverdige medlemmer av det europeiske fellesskap».¹²²⁾ Hadde Friheten kjent til utenriksministerens tidligere innlegg på Europakonferansen, kunne det derfor gått på livet løs for lederskribenten. Også i Arbeiderbladet kom det til uttrykk klar støtte til en restriktiv holdning overfor Hellas og Tyrkia.¹²³⁾

Diskusjonen i Stortinget viste at norske aktører ikke betraktet Europarådet med engasjement. Mange ga støtte til deler av Hambros kritikk, men delte ikke i samme grad hans negative konklusjoner. Det var derfor med liten entusiasme at Norge sluttet seg til det europeiske samarbeidet.

Norsk motstand mot Menneskerettighetsdomstolen

Selv om Norge en tid fortsatte å markere sin motstand mot Hellas og Tyrkia, var dette «slaget» i realiteten tapt på det forberedende møtet i London i mai 1949. Det var imidlertid et annet spørsmål hvor Norge nå markerte seg, nemlig i spørsmålet om å etablere en europeisk domstol for menneskerettigheter. Utenriksminister Lange «stilte seg meget reservert til forslaget» om en slik domstol.¹²⁴⁾

I et PM fra utenriksminister Lange til den britiske ambassadør i tiden mellom første og andre møte i Ministerkomiteen, het det at den norske Regjering var villig til å overveie mulighetene for å forberede en europeisk menneskerettighetskonvensjon. Men når det gjaldt en europeisk menneskerettighetsdomstol og en europeisk menneskerettighetskomisjon, gikk det fram av PMet at den norske regjering gikk imot å opprette slike institusjoner.¹²⁵⁾

Norges holdning i dette spørsmålet er overraskende tatt i betraktning hvor sentralt Europarådets ideologiske grunnlag stod i den norske debatten.¹²⁶⁾ Forklaringen kan være at forslaget om en Menneskerettighetsdomstol stammet fra Europabevegelsen¹²⁷⁾ og hadde klare føderale trekk, for så vidt som det var en internasjonal domstol - og ikke de nasjonale nivåer - som ville ha det siste ordet.

Tre sider ved Norges opptreden i dette spørsmålet er av interesse også i et videre perspektiv: For det første at Norge i realiteten ikke på noe område ville bidra til europeisk integrasjon med perspektiver ut over det tradisjonelle samarbeid statene i mellom. For det andre Norges skepsis overfor land i Sør-Europa; diskusjonen om menneskerettighetene og Hellas' og Tyrkias plass i Europarådet er av interesse fordi Norge også senere skulle komme til å markere sin skepsis mot å inkludere de to land i andre vestlige samarbeidsfora; for det tredje var det nettopp de overnasjonale menneskerettighetsinstrumenter, som Norge i første omgang ikke ville ha, som Norge senere aktivt brukte mot nettopp disse to land.

«Europeisk samling. Falske håp og realiteter»

Hvordan var så status for det europeiske samarbeidet sett med norske øyne rundt årsskiftet 1949/50 ? Vi får et inntrykk av det ved

å se nærmere på et foredrag av Lange i New York den 1. desember 1949, som han kalte «Europeisk samling. Falske håp og realiteter». Lange omtalte OEEC og Europarådet med svært liten entusiasme. Verken Europarådet eller OEEC dannet noen naturlig økonomisk eller politisk enhet, hevdet Lange.¹²⁸⁾ Videre understreket han at Europarådets diskusjoner hadde vist at det var forskjellig syn både når det gjaldt mål og midler i den økonomiske politikken. En liberal markedsøkonomi stod mot planøkonomiske løsninger. Til den siste gruppen hørte særlig «de skandinaviske og de britiske representantene».¹²⁹⁾

Lange understreket at i stedet for et europeisk samarbeid var de fleste nordmenn mer interessert i «å utvikle en skandinavisk regionalisme i retning av et Nordsjø-samfunn og et nordatlantisk samfunn». Meningen om dette spørsmål i Norge var ikke til å ta feil av, sa Lange. «Det norske folk er ... skeptisk overfor integreringsplaner ... med Middelhavslandene».¹³⁰⁾

Formann i Utenrikskomiteen, Finn Moe, fulgte opp disse synspunkter i en tale i Bergen i mars 1950. Også han var inne på tanker omkring et nord-atlantisk økonomisk og politisk samarbeid, ved siden av det militære. Et slik samarbeid utelukket ikke et vest-europeisk samarbeid. Men samarbeidet i Vest-Europa måtte alltid være en del av et videre samarbeid mellom «demokratiene på begge sider av Atlanterhavet», sa Moe.¹³¹⁾

Dette var et syn som skulle komme til å bli markert enda klarere fra høsten 1950 og etter utbruddet av Korea-krigen. Det blåste enda mer liv i den kalde krigen og i det atlantiske samarbeidet; tanken om et «atlantisk fellesskap» trådte frem.

Konklusjon

Hovedproblemstillingen i denne artikkelen ble i innledningen formulert slik: Hvilke hovedlinjer kan vi finne i norsk Europa-politikk fram til 1950?

Hvis vi skulle forsøke å imøtekomme kravet fra Jens Arup Seip om at «resultatet til sist skal ... settes på knappest mulig formel»¹³²⁾, så vil svaret bli:

1. Norske aktører var skeptiske, ofte direkte negative til de brede europeiske samarbeidsforsøk.

2. Hovedlinjen i norsk Europa-politikk var tilslutningen til den konføderale, britisk dominerte linje - med sitt tyngdepunkt i Nordvest-Europa.

Allerede under diskusjonen om Briand-planen i 1929-30 kan vi spore sentrale trekk i norske holdninger til europeisk integrasjon:

- a) Forholdet til stormaktene:

Fra norsk hold ble det uttrykt bekymring for at Sovjetunionen ikke var tiltenkt noen plass i det europeiske samarbeidet som Briand foreslo.

- b) Geografiske rammer:

Allerede i 1930 stilte Frede Castberg spørsmålsteget ved Balkanlandenes plass i et europeisk samarbeid.

- c) Integrasjonens innhold og form:

I reaksjonene på Briand-planen ble et militært samarbeid med kontinentet avvist fra norsk side. Det kom også til uttrykk store betenkeligheter ved et politisk samarbeid. Det var først og fremst på det økonomiske området at norske aktører så et behov for, og var mest interessert i et samarbeid. Norske aktører tenkte seg imidlertid et tradisjonelt internasjonalt samarbeid mellom suverene stater.

Under og etter den andre verdenskrig stod Norge overfor to sentrale integrasjonsmodeller eller tradisjoner i europeiske integrasjonsbestrebelse, nemlig den føderale, kontinental-dominerte og den konføderale, som særlig sosialdemokratene i Nordvest-Europa sluttet opp om, og hvor Storbritannia var en sentral aktør. Den kalde krigen aktualiserte begge disse to modellene. Kravene fra USA til europeisk integrasjon i forbindelse med Marshall-planen gikk i utgangspunktet langt i retning av den føderale modell, men ble snart omformet i retning av et mindre forpliktende samarbeid. Bevins utspill i januar 1948 lå naturlig nok innenfor den britiske, konføderale tradisjon.

Bevins utspill skjerpet interessen i Norge for et politisk-ideologisk samarbeid i Nordvest-Europa. En «tredje kraft» med en slik geografisk kjerne kunne norske aktører slutte opp om. Men denne nordvesteuropeiske «sirkel» ble ikke grunnlag for noe organisert integrert samarbeid, først og fremst fordi den av sentrale aktører ikke ble vurdert som tilstrekkelig i oppdemmingen overfor Sovjetunionen; Bevins mål var hele tiden et atlantisk samarbeid.

I det vi kan kalle den kontinental-sentrerte «sirkel» var Norge meget avvisende til å avgi suverenitet. Kun et løsere samarbeid på det økonomiske, sosiale og kulturelle felt var aktuelt.

Innledningsvis ble den norske distanse til kontinentet for en stor del ført tilbake til norske vurderinger av Tyskland og tysk politikk. «Det tyske problem» ble forsterket som følge av erfaringene med nazi-Tyskland. På samme tid aksentuerte eksiltiden i London den vestorienterte profilen i norsk utenrikspolitikk. Denne situasjon vedvarte så å si uforandret fram til 1950 og satte sitt preg på Norges forhold til kontinentet.

Men ved inngangen til 50-tallet framtrer to sentrale utviklingslinjer, som på lang sikt skulle få følger for Norge: For det første en forsiktig normalisering av forholdet til Tyskland; for det andre mer dyptgripende planer for et sterkt integrert samarbeid i Europa - nå med sitt tyngdepunkt på Kontinentet.

Noter

1. Denne artikkelen er bygd på Nils A. Røhnes hovedoppgave i historie, Norske holdninger til europeisk integrasjon 1940 - 1949, (Universitetet i Oslo, våren 1986).
2. (Oversatt fra engelsk av undertegnede). Se forøvrig note 38.
3. Utdrag fra Aftenposten 20/9, UD-informasjon, nr. 13 og 21, 1986.
4. Walter Lippens, *A History of European Integration 1945 -1947*, (Clarendon Press, Oxford 1982), s. 19.
5. Trond Gabrielsen, *Med en følelse av fellesskap, Samarbeidstanken som omskapt Europa*, (Grøndahl Forlag, Oslo 1975) s. 12.
6. AAO, Finn Moes arkiv, «Norsk syn på Europa's samling», foredrag ved Chr.Michelsens institutt, 15/3 1950. Jeg har ikke gått nærmere inn på drøftingen av selve integrasjonsbegrepet. For en slik drøfting, se Martin Sæter, *Det politiske Europa*, (Universitetsforlaget, 1971).
7. Ulf Andenæs, England eller Tyskland? (Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, høsten 1976), innledning, s. I.
8. Roald Berg, «Det land vi venter hjelp af», *FHFS notat, nr. 6*, 1984, s. 34 og 42.
9. *Ibid.*, s. 4.
10. *Ibid.*, s. 17.
11. Olav Riste, *The neutral ally*, (Oslo 1965).
12. *Ibid.*, note 7, s. 182.
13. UD 32.1/2, «Private Europabevegelser», Jnr. 2124 IV/1949; Einar Løchens notat om Briandplanen, datert 30. juni 1949.
14. UD 4/26, Jnr. 08505-1930; Frede Castbergs kommentarer til Briands memorandum.

15. Ibid.
16. UD 4/26, Jnr, 09841 1930, kommentar til Briands memorandum fra Forsvarsdepartementet.
17. Olav Riste, «Frå integritetstraktat til atompolitikk», *Forsvarsstudier III*, Årbok for Forsvarshistorisk forskningssenter, Forsvarets høyskole, (Tanum-Norli 1983-1984), s. 16.
18. UD 4/26, Jnr. 11104 1930.
19. Olav Riste, «Allianspolitikk og brobygging», *Historisk Tidsskrift*, (1973), s. 266.
20. Walter Lippens, *op.cit.*, s. 63-66 og s. 72-74.
21. Ibid., s. 75; Nils Morten Udgaard, *Great Power Politics and Norwegian Foreign Policy*, (Oslo 1973), s. 36.
22. Olav Riste, «Londonregjeringa», *Bind 1*, (Oslo 1973), s. 73.
23. *Ibid.*, s. 72.
24. Norsk Tidend - 17/12 1940, Utenriksminister Lies tale.
25. Trygve Lie, *Hjemover*, (Tiden Norsk Forlag, 1958), s. 56.
26. Norsk Tidend - 11/7 1941.
27. Norsk Tidend - 19/11 1941.
28. AAO, Frihagens arkiv, Boks 5, «Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk».
29. AAO, Anders Frihagens arkiv, Boks 5, «Utkast til 'Hovedlinjer'».
30. Trygve Lie, *Med England i ildlinjen*, s. 296, 299, 307.
31. AAO, Aake Anker Ordings arkiv, Boks 39, «Diskusjonsgrunnlag om våre fredsmåb», s. 2; Kersti Blidberg, *Splitttrad gemenskap kontakter och samarbete innom nordisk socialdemokratisk arbetarrörelse 1931 - 1945*, (Stockholm 1984), s. 68.
32. *Ibid.*
33. Regjeringen og Hjemmefronten under krigen, Aktstykker utgitt av Stortinget, (Aschehoug forlag, Oslo 1948), s. 103.
34. Trygve Lie, *Hjemover*, s. 61-62.
35. Norsk Tidend - 27/9 1941.
36. Louise W. Holborn, *War and Peace Aims of The United Nations*, Vol. 1, (Boston 1942), s. 493 - Statsråd Sundes innlegg.
37. Norsk Tidend 10/1 1942.
38. AAO, Aake Anker Ordings privatarkiv, Boks 8, Mappe diverse 1942, «NOTES to the Pamphlet «Relief and Reconstruction in Europe, The first steps», - «from the Norwegian point of view», s. 1-2. Dokumentet er undertegnet av Karl Evang, Wilhelm Keilhau, Arne Ordning, Alf Sommerfeldt, Aake A. Ordning og Knut Getz Wold. Av medlemmene i gruppen som stod bak «Notes to the pamphlet ...», er det bare Knut Getz Wold som lever. I brev fra Knut Getz Wold den 24/9 1985 kan han desverre ikke huske hvorfor gruppen ble etablert, hvilken posisjon de hadde som gruppe eller hvem de henvendte seg til. Notatet er allikevel av interesse i min sammenheng, idet det er flere hver for seg sentrale norske aktører som stod bak notatet.
39. Times 22/3 1943, «Mr. Churchill on Post-War Policy».
40. Leder i Norsk Tidend, 27/3 1943, «Churchills tale».
41. AAO, Aake Anker Ordings arkiv, Boks 9, Norwegian Association of Trade Unions, Rapport nr. 62. Rapporten var rettet til «Norwegian Association of Trade Unions», altså eksil-LO. Undertegnet av bl.a. Tranmæl, Brandt, Elster, Sand og Evensen.
42. Holborn, *op.cit.* Vol. 2, s. 913.
43. Norsk Tidend 22/3 1944, Finn Moe: «Europeisk Føderasjon».

44. Norsk Tidend 22/11 1944, «Utenrikspolitisk rundskue» av Arne Ording.
45. Carl J. Hambro, *Crossroads of Conflict. European Peoples and Problems*, (New York 1943), s. 26.
46. Se note 14.
47. Brev fra Haakon Lie, datert 27/2 1985..
48. Stortingstidende 7a, (1945-46), s. 42-43.
49. Udgaard, *op.cit.*, s. 151 -152.
50. Knut E. Eriksen og Magne Skodvin, «Storbritannia, NATO og et skandinavisk forbund», *Internasjonal Politikk*, (1981), Nr. 3, s. 439.
51. Walter Lippgens, *Europa - Föderationspläne der Widerstandsbewegungen, 1940-1945*, (München 1968), 398. En kort definisjon av føderalister og konføderalister: Føderalister ønsker å bygge ut de overnasjonale institusjoner, og dermed gripe direkte inn i statenes suverenitet. Konføderalistene ønsker å la de enkelte regjeringer beholde vetoretten i alle 'viktige saker'. Jfr. Sæter, *op.cit.* s. 20-21.
52. Lippgens, *ibid.*, s. 398.
53. *Ibid.*
54. F. X. Rebattet, *The European Movement (1945-1953), A study of National and International Non-Governmental Organisations for Unity*, (Upublisert doktoravhandling fra St. Anthony's college, Oxford 1962), Appendix IV, Hertenstein Charter; Lippgens, *A History*, s. 362.
55. UD 32.1/2, Jnr. 0672 IV/1947, Fra den norske ambassade i London til UD, datert 19/5 1947.
56. Rebattet, *op.cit.* s. 173.
57. Randolph Churchill, (ed.), *The Sinews of Peace. Post-war speeches by Winston Churchill*, (London 1948), s. 101.
58. Friheten 23/9 1946; Arbeiderbladet 20/9 og 23/9 1946; Aftenposten 20/9 1946; Bergens Tidende 20/9 1946; Morgenbladet 21/9 1946; og Nationen 21/9 1946.
59. Rebattet, *op.cit.*, Appendix VI, «Results of the Questionnaire sent by Count Coudenhove-Kalergi».
60. *Ibid.*
61. Bjørn Alstad, (red), *Norske Meninger 1, Norge og verden*, (Pax-1969), s. 141.
62. Haakon Lie, *Skjebneår 1945 -1950*, (Tiden 1985), s. 291; Samtale med H. Lie den 24/10 1985.
63. AAO, Internasjonalt utvalg 12/7 1946, «Rapport fra Clacton-on-Sea».
64. Rolf Tamnes, «Integration and Screening, The Two Faces of Norwegian Alliance Policy, 1945-1986», *FHFS notat, nr. 5* 1986, s. 5.
65. Helge Ø. Pharø, «Bridgebuilding and Reconstruction, Norway faces the Marshall plan», *Scandinavian Journal of History*, Vol. 1, No. 1, 1976, s. 151.
66. *Ibid.* s. 136.
67. *Ibid.*
68. Terje Emblem, *Arbeiderpartiet og Norges tilslutning til Marshallplanen*, (Hovedoppgave i historie, Bergen 1977); Svein Andreassen, *Norge og Marshallplanen*, (Hovedoppgave i historie, Oslo 1969). Begge gir et godt bilde av avisenes kommentarer etter Marshalls tale.
69. Kontakt juni 1947.
70. Arbeiderbladet 25/11 1946.
71. Lie, *Skjebneår*, s. 222; Møtebok for Arbeiderpartiets Stortingsgruppe 1947.

72. Bevins tale finnes bl.a. i UD Dossier 25.4/13, bd. XII - 1/12 1947 til 31/1 1948.
73. Morgenbladet 23/1 1948; Bergens Tidende 3/2 1948; Friheten 23/1 1948; Om de «borgerlige» synspunkter, se bl.a. Geir Lundestad, *Norske holdninger overfor Vest-Tyskland*, (Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1970), s. 62-63.
74. Arbeiderbladet 27/1 1948, «Marshallplanen en livsbetingelse for Norge».
75. Arbeiderbladet 28/1 1948.
76. Lie, *Skjebneår*, s. 239.
77. AAO, Oslo Arbeiderpartis «Beretning og Regnskap 1948», s. 15.
78. Arbeiderbladet 6/2 1948, «Blokker».
79. AAO, Den nordiske Samarbeidskomiteen. Alle sitater er hentet fra «Protokoll ved den nordiske samarbeidskomiteens møte i Stockholm den 7. og 8. februar 1948».
80. Stortingstidende 7a, 1948, s. 35, 209, 210.
81. Lie, *Skjebneår*, s. 265.
82. *Ibid.*, s. 226 -227; Klaus Misgeld, *Sozialdemokratie und Aussenpolitik in Schweden*, (Campus Forschung, Frankfurt/New York 1984), s. 110-115.
83. Lie, *Skjebneår*, s. 230.
84. Misgeld, *op.cit.*, s. 118, 119, 121; Udgaard, *op.cit.*, s. 234; Lie, *Skjebneår*, s. 246. COMISCO ble opprettet på møtet i Antwerpen i 1947, og møttes første gang i London i begynnelsen av januar 1948. COMISCO: Committee of the International Socialist Conferences.
85. Rebattet, *op.cit.* s. 279-80.
86. Lie, *Skjebneår*, s. 281; Misgeld, *op. cit.*, s. 133.
87. Misgeld, *ibid.*, s. 132-133.
88. Arbeiderbladet 1/4 1948, «Sosialismen og Marshall-planen.»
89. Misgeld, *op. cit.* s. 136.
90. Arbeiderbladet 10/5 1948, «Europa frie, forente stater».
91. Magne Skodvin, *Norden eller Nato?*, (Oslo 1971), s. 103-104; Eriksen, *DNA og NATO*, s. 91.
92. Se f. eks. Langes tale i Oslo Militære Samfund, 19/4, i Halvard Lange, *Norsk Utenrikspolitikk siden 1945*, s. 60-66; Eriksen, *DNA og NATO*, s. 92 og 93.
93. UD, 25.4/13, Jnr. 005861 1948, «Storbritannia politikk», Notat fra ambassadør Prebensen etter samtale med Mr. McNeil. Følgende journaler omhandler også til dels Labours ledelses negative holdning til Haag-kongressen - alle i mappe 25.4/13: Jnr. 013974; Jnr. 013978; Jnr. 014798; Alan Bullock, *Ernest Bevin, Foreign Secretary 1945 -1951*, (London 1983), s. 553.
94. Samtale med Haakon Lie - 24/10 1985.
95. *Ibid.*, brev til Haakon Lie fra A. J. Palmer, datert 22/4 1948. Palmer viste i brevet også til Labour-representanten R.W.G. Mackays reise i Skandinavia (Sverige og Danmark) i forbindelse med Haag-kongressen. Mackay var blant annet vise-president i Coudenhove-Kalergis EPU og en av de ivrigste «sponsoren» av Haag-kongressen.
96. Arbeiderbladet 22/4 1948, «Europeisk samarbeid»; Aftenposten 21/4 og 23/4 1948. K. Bøgholm var tidligere konservativ folketingsmann og nå med i Europabevegelsen.
97. DNA, Sentralstyrets protokoll, 27/4 1948, Sak 9, Europas Forente Stater.

98. UD 32.1/2, Jnr. 0924 1948, brev av 28/4 1948 til kabinettsekretær Vincent Bommen, Slottet, Oslo; Møtebok for Arbeiderpartiets Stortinggruppe 26/4 1948.
99. Aftenposten 21/4 1948.
100. UD 32.1/2, Jnr. 1205 1948, samtale mellom utenriksminister Lange og ambassadør Bay.
101. Arbeiderbladet 5/5 1948.
102. Arbeiderbladet 11/5 1948.
103. Rebattet, *op. cit.*, s. 285.
104. Samtale med Haakon Lie, 24/10 1985.
105. Rebattet, *op. cit.*, s. 385.
106. Bullock, *op.cit.*, s. 659.
107. Stortingstidende 7a, 1949, s. 378.
108. *Ibid.*, s. 384-385.
109. *Ibid.*, s. 385.
110. *Ibid.*, s. 386.
111. UD, mappe 32.5/3, Jnr. 0830 1949, «Det europeiske råd», Utenriksmelding nr. 40/49 av 18/3 1949.
112. Arbeiderbladet 29/3 1949, lederen «Samhold i Vest-Europa».
113. 1ste Mai 2/5 1949; Arbeiderbladet 2/5 1949.
114. Arbeiderbladet 5/5 1948, «'Føderalisme'- eller samarbeid?».
115. UD 32.5/4, Jnr. 1633 1949, notat av Jens Bull, «Europakonferansen i London - 3.-5. mai 1949».
116. UD 32.5/4, Jnr. 2078 1949, «Conference for the Establishment of a Council of Europe» St. James's Palace, London, 3. -5. mai 1949», s. 16 og 17
117. Arbeiderbladet 3/5 1949, «Utopier og realiteter».
118. Europabevegelsens arkiv, protokoll 1, Meddelelse fra Formannen, nr. 1, den 1/7 1949, s. 3.
119. Eriksen, *DNA og NATO*, s. 173 og 174.
120. Stortingstidende, 7b 1949, s. 1924.
121. *Ibid.*, s. 1902-1930.
122. Friheten 6/5 1949, lederen «Europarådet».
123. Arbeiderbladet 3/5 1949, Artikkelen «Utopier og realiteter i det europeiske samarbeidet» av Finn Moe.
124. UD 32.5/7, Jnr. 2573 1949, instruks til Minister Bull av 2/8 1949.
125. UD 32.5/22, Jnr. 3377, 22/10 1949.
126. Se f. eks. Terje Wolds innlegg i Stortinget 2/7 1949, Stortingstidende 7b 1949, s. 1913.
127. UD 32.1/2, Jnr. 1803 1949, notat fra Einar Løchen i forbindelse med konstitueringen av Det Norske Råd av Europabevegelsen 30/5 1949; Rebattet, *op. cit.*, s. 348.
128. Lange, *op. cit.*, s. 135 og 142.
129. AAO, Finn Moes arkiv, Finn Moe, «Norsk syn på Europas samling», tale ved årsmøtet i Chr. Michelsens Institutt, Bergen 15/3 1950, s. 14.
130. Lange, *op. cit.*, s. 136, 140 og 135.
131. *Ibid.*, note 129, s. 18.
132. Jens Arup Seip, *Om å skrive hovedoppgave*, (Universitetsforlaget 1976), s. 24.

English summary

Norwegian attitudes towards European integration 1940 - 1949

The only thorough discussion about European integration in Norway in the period between the two world wars occurred in connection with the French foreign minister Briand's proposal about a European Union in 1929/1930. The deliberations in Norway revealed very sceptical attitudes towards European integration.

Three fundamental aspects of European integration came to the forefront in 1929-30, all of which were elaborated in the period 1940-49:

1. The relation between a European Union and the great powers: Especially Briand's exclusion of the Soviet Union evoked concern in Norway.
2. The geographical frames of a European co-operation scheme: In this connection doubt was raised concerning the European «nature» of the Balkan countries.
3. The substance and form of European integration: A military co-operation between Norway and a continental grouping was rejected. Politically, there was no desire for closer links with continental Europe. Only in the economic field were Norwegians interested in European co-operation. Concerning the form of co-operation Norway never contemplated a federation. She would only participate in traditional international co-operation between sovereign states.

After the change of Foreign Ministers in the Norwegian Government-in-exile in November 1940, the new minister, Trygve Lie, introduced the so-called «Atlantic policy», as an alternative to the policy of neutrality. This priority had consequences for Norwegian European policy. A military co-operation with Europe was out of the question, but in the economic and cultural field a more positive attitude towards the continent was revealed.

However, there were some disagreements in the Norwegian camp about the «Atlantic policy». A group of outstanding Norwegians in Stockholm, the so-called «Stockholm group», wanted a closer Nordic co-operation, as one of a number of regional units in Europe,

since, as they wrote in a paper in 1942, «the goal of a United States of Europe was not yet realizable». The Government, on the other hand, confirmed its antipathy towards regional schemes drawing Norway into a European system.

In connection with the wartime planning for the reconstruction of Europe after the war, the Norwegians again demonstrated their reluctance about ideas of European Unity. In a report from the Royal Institute of International Affairs in 1942, Europe was defined as a unit. This provoked a very sharp Norwegian reaction. In a report by influential Norwegians in London, «Europe should no be treated like a unit», it was stated that the Institute had accepted a «Hitlerite view» of Europe.

In March, 1943, Churchill in his first public speech about post-war problems spoke in favour of a Council of Europe. Without rejecting the idea, the Norwegian Government-in-exile stressed two essential preconditions. Firstly, they wanted to include both the Soviet Union and Great Britain. Secondly, this new international body should under no circumstances weaken the universal, international organisation, or contribute to an American withdrawal from Europe.

From 1943 on, the major allied powers gave priority to the United Nations. That undermined Norway's «Atlantic policy», and led to a change of course, whereby even Norway adapted to this universalist concept.

From the end of the war and until Marshall's Harvard speech in 1947, discussions about European integration were almost absent in Norway. In November 1946 Count Coudenhove-Kalergi arranged a poll among 4000 European parliamentarians. Of all the parliamentarians, the Norwegians revealed the most negative attitude towards a European Federation.

Marshall's famous speech in June 1947, and especially the British foreign minister Bevin's initiative in January 1948, gave an impetus in Norway and especially within the governing Labour party to the idea of a so-called «third alternative» or «third force» - a British-dominated cooperation among social democratic regimes in North-West Europe, in the economic, cultural and political-ideological fields. On that basis a continental, federative solution was rejected.

No representatives from the Norwegian social democratic party attended the congress of the European Movement in the Hague in May 1948; the congress was identified with a continental, federative

tradition, and Bevin's negative attitude was decisive even for Norwegian social democrats.

Eventually, Norway became a founding member of the Council of Europe. But even now, the fundamentally sceptical Norwegian attitudes toward federative European integration were revealed. Norway tried to avoid Greece and Turkey becoming members of the Council of Europe; she was also very sceptical to the idea of a European court for human rights with transnational power.

From the Briand-plan on, Norway thus consistently rejected plans for integration in Europe based on federalism and being dominated by the Continental powers. Norway's preference was gradually for a «third force» in North-West Europe, based on Britain and other social democratic regimes in this region.

En marine uten fartøyer?

Striden om marinen 1928 - 1933

I. Innledning

«For en marine er det fartøiene som danner grundlaget for alt andet».)

Etter 1905 har utfordringene mot norsk sikkerhetspolitikk i økende grad vært knyttet til forholdene i sjøområdene rundt Norge. Det tyske angrep over sjøen i 1940 viste at norsk sikkerhetspolitikk i mellomkrigstiden «var bygd på sand». En av flere årsaker var at vår marine ikke var bygd opp verken for å være krigsforebyggende eller for å bekjempe et angrep.

Vår marine i nyere tid ble skapt i årene 1895-1905 vesentlig som ledd i unionskonflikten med Sverige. Det krevde betydelige bevilgninger, og progressiv statsskatt ble innført i Norge for å betale panserskipene.²⁾ Under første verdenskrig løste marinen oppgavene i nøytralitetsvernet, men var også forberedt på å møte et angrep. I mellomkrigstiden sank standarden på fartøyene drastisk. Først i 1938 gav Stortinget bevilgning til bygging av kraftigere fartøyer, men disse ble naturlig nok ikke ferdig til 1940. Ca. 5 år tok det den gang fra bevilgning og til større fartøyer ble operative. Idag vil det ta ca. 10 år for planlegging, bygging og utprøving av noe større enheter.

I ettertid har det vist seg at årene 1928-33 ble avgjørende for hvilke typer krigsfartøyer som skulle bli bygd før 1940. I disse årene sto også byggeforslagene på den politiske dagsorden, og var av de mest omstridte saker i sikkerhetspolitikken. Perioden faller også mellom de to store debattene om «Forsvarsordningen av 1927» og «Forsvarsordningen av 1933». I denne artikkelen rettes søkelyset mot tautrekningen om marinen i denne perioden.

I mellomkrigstiden hadde intet parti flertall i Stortinget. Derfor ble partienes subsidiære standpunkter like viktige som de prinsipielle. I perioden 1928-33 hadde alle de 4 store partiene regjeringsan-

svar, og vi kan derfor se på partienes standpunkter både i «posisjon» og i opposisjon. De faglige myndigheter og «pressgrupper»/enkelt-personer blir også omtalt.

II. Planlegging 1920 - 1927

I årene etter 1918 var det et utbredt ønske i mange land om nedrustning eller avskaffelse av militærvesenet. Dette var en reaksjon på ødeleggelsene og de menneskelige lidelser under første verdenskrig. Samtidig hersket det tiltro til Folkeforbundet og håpet om «aldri mer krig». Både i Sverige, Danmark og Norge ble det nedsatt kommisjoner for å utrede mulighetene for å redusere militærvesenet.

I Norge ble startskuddet for diskusjonen gitt ved oppnevnelsen av Forsvarskommisjonen av 1920. Ingen av medlemmene var offiserer, og den ble vanlig benevnt «den sivile forsvarskommisjon». Den fikk et omfattende mandat, f.eks.: Skulle vernepliktsystemet beholdes? Var det mulig å gå til fullstendig avrustning?»))

Marinens forslag

For å gi et utgangspunkt for vurderingen av marinen, ble Marinens Reguleringskommisjon²⁾ pålagt å utrede behovet for fartøyer.

Marinen hadde følgende krigsfartøyer bygd før 1914:³⁾

| | Deplaselement |
|----------------------------|---------------|
| 4 panserskip | 4 000 tonn |
| 3 jagere («Draug»-klassen) | 500 tonn |
| 23 torpedobåter | 45 - 94 tonn |
| 3 u-båter («A»-klassen) | 350 tonn |
| 7 mineleggere | 250 tonn |

Sjøkrigen 1914 - 1918 hadde ført til en raskere utvikling av krigsfartøylene enn tidligere. Under krigen ble nye fartøystyper utviklet og de gamle ble foreldet. Denne utvikling førte til at fartøylene fra før 1914 tidlig i 1920-årene var foreldet. Dette gjaldt spesielt panserskipene som med sitt kraftige artilleri skulle være «marinens ryggrad».

Under krigen ble det bestilt en del mindre fartøyer. De ble påbegynt i de første krigsår, da marinens personell var opptatt med å bemanne fartøyene i nøytralitetsvernet. De fleste fartøyene ble bestilt ved sivile verksteder som hadde liten erfaring i krigsskipsbygging. Fartøyene måtte bygges etter tegninger utarbeidet før 1914. Internasjonalt sett ble derfor også disse fartøyene tidlig umoderne. Da krigen sluttet ble en del av kontraheringene kansellert, mens arbeidet på de øvrige fortsatte i redusert tempo. Følgende fartøyer ble ferdigbygd:

| | |
|---------------------------------------|----------|
| 1 større minelegger («Frøya») | 750 tonn |
| 2 små mineleggere («Glommen»-klassen) | 350 tonn |
| 3 torpedobåter («Trygg»-klassen) | 220 tonn |
| 6 u-båter («B»-klassen) | 550 tonn |

I mellomkrigstiden var det enighet om at marinens fartøyer var umoderne, dårlig utstyrt og temmelig verdiløse. Så tidlig som i 1922 ble det sagt i et internt foredrag for marinens offiserer at «sjøforsvarets stilling var sørgelig». Av marinens materiell var intet helt tidsmessig og «sædeles litet kan vi gi betegnelsen brukbart».⁴) I en Stortingsdebatt i 1929 het det at marinens tilstand måtte «nærmest henføres til en avrustningstilstand hvad fartøismateriellet angår». En av Arbeiderpartiets representanter bemerket: «Jeg skal ikke befatte meg med flåten, den er så gammel at den tåler nesten ikke omtale». En vernepliktig marineoffiser skrev i 1933 at det ville være «næsten jevngodt med overlagt massedrap» å sende våre sjøfolk ut i krig med marinens «gamle utslitte og ubrukelige fartøier».⁵)

Marinens Reguleringskommisjon tok utgangspunkt i de oppgaver marinen kunne få i en fremtidig krig.

| | |
|--------------------|---|
| Defensive oppgaver | Vanskeliggjøre en blokade og sikre landets tilførsler. Opprettholde forbindelsen langs kysten mellom landsdelene. Beskytte troppetransporter og understøtte hæren. Beskytte viktige avsnitt mot angrep fra sjøen. |
| Offensive oppgaver | Angrep på fiendtlig kyst og sjøkommunikasjoner. |
| Nøytralitetsvern | Verne Norges nøytralitet under krig mellom andre land. |

Folkeforbundsaksjoner

Delta i fellesaksjoner mot et paktbrytende medlem eller mot makter utenfor forbundet.

Reguleringskommisjonen fikk ikke noen økonomisk ramme, men det var klart at man måtte se bort fra større pansrede fartøyer.⁶⁾ For å forklare hvilke fortøyskategorier som trengtes, tok man utgangspunkt i oppgaven - å *vanskeliggjøre en blokad*e. Forenklet ble resonnement gjengitt slik: Hvis en blokad ble utført av fiendens større fartøyer, kunne disse fordrives eller ødelegges av våre u-båter om dagen og våre torpedobåter om natten. Ble blokaden utført av fiendens jagere, kunne disse ikke fordrives, fordi jagere var et vanskelig torpedomål (lite dypgående, stor fart, gode manøvreringsegenskaper). For denne oppgaven måtte det anskaffes en kraftigere fartøystype - «antijager».⁷⁾ En blokad utført av fiendens u-båter kunne brytes av våre jagere, den fartøystype som under verdenskrigen hadde vist seg mest effektiv mot u-båter. For å vanskeliggjøre fiendens operasjoner utenfor viktige havner kunne det legges ut minefelter.

Reguleringskommisjonen anbefalte at marinen burde få:

4 «anti-jagere», 2 400 tonn, 15 cm kanoner, 36 knop

9 jagere, 1 100 tonn, 12 cm kanoner, 36 knop

18 u-båter, 500 tonn (som «B»-kl)

36 motortorpedobåter (MTBer)

11 mineleggere (som «Glommen»-kl)

Det ville betinge en årlig nybyggingsbevilgning på ca. 9,5 mill. kr. Det antall enheter som var oppført, var det minste som marinen «på en nogenlunde tilfredsstillende måte» kunne løse sine oppgaver. Kommisjonen sa at man kunne greie seg med det antall mineleggere man allerede hadde. Nye mineleggere behøvde bare bygges når de eldre måtte utrangeres. Mineleggerne var tenkt benyttet i begrensede kystavsnitt, og da ville de små og langsomme fartøylene av «Glommen»-klassen være tilfredsstillende. Dessuten hadde man allerede i «Frøya» et større og mer hurtiggående fartøy som kunne legge minesperringer, «eventuelt på fiendtlig kyst».

I 1922 ble marinens fremtid diskutert av «Sjømilitære Samfund».⁸⁾ Under behandlingen av en større fartøystype var det stor uenighet. Enkelte av sjøoffiserene mente det var ønskelig, men ikke

strengt nødvendig med større fartøyer, og ville heller ha flere jagere. Majoriteten understreket behovet for kraftigere fartøyer, men var ikke enige om hvilken type man skulle anbefale. Faktorene fart, pansring, artilleri ble vurdert forskjellig. Diskusjonen utviklet seg for eller mot en krysser. Det ble hevdet at slike fartøyer var nødvendige for å bryte en blokad, beskytte handelsfartøyene i åpen sjø og møte et angrep ført fram over sjøen.

Argumentene mot krysseren var hovedsakelig økonomiske. Selv om Stortinget vedtok et slikt byggeprogram, ville det ikke bli gitt bevilgninger til så kostbare fartøyer. Ble det gitt bevilgninger, ville byggingen ta for lang tid. Dessuten var kryssere kompliserte fartøyer som ville kreve langvarige øvelser og derved sluke mesteparten av øvelsesbudsjettet alene. Det ble vedtatt et kompromissforslag der det het at «Sjømilitære Samfund» anbefalte anskaffet:

«en type hurtiggående artillerifartøyer sterkere enn den alminnelige jagertype».

Begrepet som ble innført her - artillerifartøy - er løst og upresist. Det omfatter både «anti-jagere», kanonbåter, alle typer kryssere og slagskip, men ble likevel alminnelig brukt i diskusjonene fram til 1940.

Den «sivile» forsvarskommisjon

I Forsvarskommisjonen foreslo det borgerlige flertall at marinens viktigste oppgave skulle være «å verne om landets nøytralitet». Ble Norge trukket inn i en krig, ville det være viktig at tilførselene over sjøen ble sikret. Marinen kunne ikke makte å gi beskyttelse til skipsfarten langt ute fra kysten, men det ville bety meget om den kunne «sikre de viktigste tilganger fra sjøen». Ellers ble oppført de samme oppgaver som omtalt av Reguleringskommisjonen. Det offensive punkt - «angrep på fiendtlig kyst» - var strøket. Forsvarskommisjonens forslag til fartøysmateriell var et kompromiss mellom de krav oppgavene stilte og de økonomiske konsekvenser. Flertallet foreslo:

6 kanonbåter, 1 600 tonn, 15 cm kanoner, 15 knop
12 torpedobåter, 300 tonn, 7,6 cm kanoner
6 u-båter, «B»-klassen

8 u-båter, «A»-klassen
36 MTBer
11 mineleggere, «Glommen»-klassen

Dette ville kreve en årlig bevilgning på ca. 5,0 mill. kroner.

Hovedforskjellen mellom Reguleringskommisjonen og Forsvarskommisjonen var at utgiftene ble halvert (fra 9,5 til 5 mill. kr). Denne besparelse ble oppnådd uten å redusere antallet fartøyer, overflatestyrken ble til og med øket med 5 enheter. Den største reduksjon fikk man ved å erstatte 4 «antijagere» med 6 kanonbåter som skulle ha det samme sterke artilleri, mens farten var kraftig redusert (fra 36 til 15 knop). De 9 jagerne var skiftet ut med 12 torpedobåter - fartøystypen som hadde fått æren for marinens innsats i nøytralitetsvernet.

Antall u-båter ble bare redusert fra 18 til 14 enheter. Forsvarskommisjonen bemerket at u-båtvåpenet var en militær maktfaktor og «et våben der er særlig skikket for en underlegen marine». Det skulle beholdes 6 u-båter av den større typen. (Det var man nesten nødt til, da de forlengst var påbegynt). De neste 8 u-båtene burde bygges for å operere på kysten, og behøvde da ikke være på mer enn 300 tonn.

Reguleringskommisjonens forslag om MTBer ble opprettholdt uforandret, og Forsvarskommisjonen uttalte seg meget positivt om denne fartøystypen:

«Til bevoktning i skjærgårdsfarvann og som torpedoforsvar innen avsnittene kan vi sikkert ikke finne en bedre båttype enn motor-torpedobåten. Den er også billig ...».

Heller ikke forslaget om mineleggere ble redusert. Innstillingen er her kategorisk i vurderingen:

«Det er unødvendig å gå inn på spørsmålet om minemateriellets betydning. Minesperringer vil danne en viktig del av forsvarsforanstaltningene på vår kyst.»)

Innstillingen bærer preg av tiltro til u-båter, miner og MTBer som billige og effektive forsvarsvåpen - uttrykket forsvarsvåpen ble konsekvent brukt i betydningen defensive våpen.

Høires standpunkt

Forsvarskommisjonens byggeprogram ble angrepet fra mange hold. Kanonbåtene ville bli overbestykket og derfor få dårlig sjødyktighet. Den lave farten ville gjøre kanonbåtene til et lett torpedomål.

Høire nedsatte en forsvarskomiteé med oberstløytnant Løvenskiold som formann. Høire var da regjeringsparti og Løvenskiold formann i Stortingets militærkomité. Komiteén søkte å vise at Norge var avhengig av sjøforbindelsene. Over 90% av importen og 95% av eksporten ble fraktet over sjøen. Landets finansielle grunnlag var i stor utstrekning basert på inntektene fra skipsfarten, fiskeriene, hvalfangsten og de andre sjønæringene. I krig måtte disse interesser beskyttes og landet få et «eksistensforsvar».

Behovet for sjøgående artillerifartøyer ble fremhevet. «Vor krigspolitiske stilling krever med bydende nødvendighet artilleriskibe». Komiteen foreslo en kryssertype med kraftig artilleri og stor fart. Videre måtte det anskaffes jagere på minst 1200 tonn, og u-båter store nok til å operere på de åpne kyststrekninger. Hvis det ikke viste seg mulig å få bygd opp en tilstrekkelig kraftig marine, måtte vi «orientere vor utenrikspolitikk både aktivt og passivt i overensstemmelse hermed». ¹⁰⁾

I 1926 ga Høire-regjeringen marinen pålegg om å utarbeide et nytt forslag til byggeprogram under forutsetning av en årlig bevilgning på 5 mill. kroner. ¹¹⁾ Marinens Reguleringskommisjon ville heller ikke under denne økonomiske ramme stryke artillerifartøyene. De var så kostbare at de var vanskelige å innpasse, men «artilleriskib er imidlertid absolutt uundværlige». ¹²⁾ De utveier som ble foreslått for å holde seg innenfor den økonomiske rammen var å redusere fartøyenes antall, fart, bestykning, deplasement og forlenge levealderen. For snarest å skaffe brukbare artillerifartøyer anbefalte Reguleringskommisjonen at panserskipene ble modernisert. (Nytt artilleri, oljefyrte kjeler og turbinmaskineri). Ombyggingen ville komme på ca. 5,5 mill. kr pr. fartøy. Det var ikke uten betenkeligheter man foreslo å anvende så store summer på de nesten 30 år gamle panserskipene. Men moderniserte panserskip ville være forsvarskommisjonens kanonbåter overlegne, for den samme utgift. Senere ville det bli nødvendig å bygge nye artillerifartøyer, og Reguleringskommisjonen anbefalte da en lett kryssertype på 3 000 tonn til ca. 14 mill. kr.

Av mindre fartøyer skulle det bygges 5 jagere, men det ble ikke

ansett nødvendig å bygge u-båter de første årene. MTBene ble strøket helt av programmet. Det ble heller ikke avsatt noe til mineleggere, slike fartøyer trengtes ikke før «Frøya» måtte utranteres ca. 20 år senere. I krigstid kunne dessuten rekvirerte handelsfartøyer brukes til minelegging.

Høire-regjeringens forslag til ny forsvarsordning ble fremlagt i 1927.¹³⁾ Om behovet for en ny ordning uttalte regjeringen:

«Den overgangs- eller snarere oppløsningstilstand hvori vort forsvarsvesen nu i en årrekke har befunnet sig, må snarest mulig bringes til ophør, om ikke vort nasjonale vern skal få et uoprettelig knekk».

Målet skulle være å skape et mer effektivt forsvar innenfor den økonomiske rammen det var politisk mulig å få bevilget. Hæren og marinen skulle til sammen få et normalbudsjett på 50 mill. kr, det beløp det hadde vist seg at Stortinget ville bevilge. Det var også den sum flertallet i Forsvarskommisjonen hadde anbefalt.

Regjeringen sluttet seg til et forslag om nybyggingsprogram på 25 mill. kr over 5 år. For å få plass til nybyggingsbeløpet hadde Kommanderende Admiral foretatt en sterk redusering av personellet og skole- og utdannelsesapparatet. Av budsjettet skulle 47% gå til nybygging og 17% til øvelser. De øvrige utgiftene - til lønninger, skoler, administrasjon osv. ble benevnt det nødvendige, men i seg selv verdiløse «tilbehøret» -

«hvis marinen, av økonomiske eller andre grunder, for en lengere tid fremover ikke skulde få de summer som er opført til øvelser og fartøisbygging, så vil utgiftene til «tilbehøret» bli uforholdsmessig store, og de økonomiske ofre som landet bringer blir ikke tilfredsstillende utnyttet.»¹⁴⁾

Høire-regjeringen sluttet seg til forslagene fra marinen om hvilke typer fartøyer som skulle bygges. Krysser-typen på 3000 tonn ville bli «et hensiktsmessig artilleriskip for vårt sjøforsvar». Ved oppsettelsen av en konkret plan for nyanskaffelsene var det ikke funnet annen utvei enn modernisering av panserskipene. Departementet hadde store betenkeligheter «ved å oppta den anviste nødutvei», men halvparten av det totale ombyggingsbeløp ville gå til anskaffelse av moderne kanoner som i alle tilfeller ville ha sin fulle verdi.

Ved vurderingen av de mindre fartøyskategoriene ble Reguleringskommisjonens og Kommanderende Admirals uttalelser tilsynelatende konsekvent støttet. Da bare ett panserskip skulle moderniseres, ble det nødvendig med en forskyvning i planen. Departementet kom ved sitt ordvalg og tolkninger til en annen konklusjon på enkelte punkter.¹⁵⁾ Reguleringskommisjonen hadde foreslått bare en langsom nybygging av u-båter, men departementet foreslo at én u-båt skulle ferdigbygges allerede i første 5-årsperiode. Reguleringskommisjonen hadde nevnt at noen ny minelegger ikke behøvde bygges på lang tid. Heller ikke Kommanderende Admiral hadde satt av noe beløp til mineleggere, mens departementet førte opp 2,5 mill. kr til påbegynnelse av en minelegger. Forsvarsdepartementet nevnte også at det kunne bli aktuelt å anskaffe spesielle mine ubåter. Fra de sjømilitære myndigheters side var dette spørsmålet ikke reist. Slike fartøyer var et utpreget offensivt våpen som selv i stormaktenes mariner i mellomkrigstiden bare ble bygd i eksperimentomfang.¹⁶⁾

«Forsvarsordningen av 1927»

Det borgerlige flertall i Stortingets militærkomite sa seg enig i de hovedlinjer og den økonomiske rammen Høire-regjeringen hadde trukket opp.¹⁷⁾ Et flertall (7 av de borgerlige representantene) sluttet seg også til departementets forslag om at det årlig skulle bevilges 10 mill. kr til nyanskaffelser for hele forsvaret. Av dette skulle 5 mill. kr brukes til marinens fartøysbygging. To representanter fra Venstre mente at de samlede utgifter til nyanskaffelser ikke burde overstige 6 mill. kr.

Etter «foreliggende uttalelser fra administrasjonen» var militærkomitéen kommet til at ombyggingen av panserskipene burde strykes av programmet. Det måtte da isteden bygges nye artillerifartøyer. Komitéen sluttet seg til den krysser-typen som var anbefalt av marinen og departementet. Det 5 års byggeprogram komitéen innstilte på ble da:

| | |
|-----------------------------------|---------------|
| Bygging av 2 jagere | 13,0 mill. kr |
| Bygging av 1 u-båt | 3,0 mill. kr |
| Påbegynnelse av 1 artillerifartøy | 6,5 mill. kr |
| Påbegynnelse av 1 minelegger | 2,5 mill. kr |
| | <hr/> |
| | 25,0 mill. kr |

Byggeprogrammet ble avgjort etter en kort debatt i Stortinget. Innstillingen om 10 mill. kroner til nyanskaffelser ble vedtatt med Høires og Bondepartiets 56 stemmer, 53 av Venstres og sosialistenes representanter voterte for Venstres forslag. Med dette knappe og tilfeldige flertall (hele 41 representanter var fraværende) var også rammen på 5 mill. kr til marinens nybygging vedtatt.¹⁸⁾

Det byggeprogram som ble vedtatt av Stortinget i 1927 var resultatet av planleggingen i årene 1920-27. Marinen hadde anbefalt et nybyggingsbeløp på ca. 9,5 mill. kr årlig og lagt vekt på å få kraftige, sjøgående fartøyer - artilleriskip. Det borgerlige flertall i den sivile Forsvarskommisjon fant at nybyggingsbeløpet kunne begrenses til ca. 5 mill. kr. Da hovedvekten skulle legges på nøytralitetsvernet, måtte det anskaffes flere fartøyer som på grunn av den økonomiske rammen måtte få mindre deplasement, liten fart og svakere bestykning.

Høire-regjeringen, som hadde sparepolitikken som en merkesak på programmet, sluttet seg til Forsvarskommisjonens forslag om 5 mill. kr. Derimot fulgte regjeringen stort sett marinens forslag om hvilke fartøystyper som skulle bygges, men prioriterte mineleggere og u-båter noe høyere enn marinen. I Stortinget fikk regjeringen støtte av Høire og Bondepartiet, og forslaget ble vedtatt med knapp margin mot sosialistenes og flesteparten av Venstres stemmer.

III. Bygging av fartøyer 1928 - 1930

Oppsynsfartøy eller jager ?

Ved Sttingsvalget 1927 fikk Arbeiderpartiet et avgjørende gjennombrudd. Det ble Stortingets største parti med 59 representanter. For Høire ble stortingsgruppen redusert til 31 mann. Valget førte til at regjeringen Lykke leverte sin avskjedssøknad.

I budsjettet for 1928-29, som var forberedt av Høire-regjeringen, var det foreslått ca. 2 mill. kr til fartøysbygging. Dette var en økning i forhold til siste år, men det var fremdeles et stort sprang fram til normalbeløpet på 5 mill. kr. ca. 1,5 mill. kr skulle brukes til u-båtene «B5» og «B6». Byggingen av disse var imidlertid kommet så langt at det «vil mangle arbeide for ca. 50 mann ved verftet» (Marinens Hovedverft i Horten). Da departementet ikke fant det rimelig å gå til oppsigelser, måtte det settes igang nybygging. Marinens tekniske Fellesråd hadde foreslått 2,0 mill. kr til påbegynnelse

av en jager. Arbeidsstyrken i Horten burde økes slik at fartøyet kunne bygges ferdig på 3 år.¹⁾

Forsvarsdepartementet var enig i forslaget om en jager, men ville ikke at arbeidsstyrken skulle økes. Av budsjettmessige grunner kunne det bare avses 0,4 mill. kr. Jageren skulle være et sjødyktig fartøy på 1000 tonn, 32 knop, bestykning 12 cm kanoner og 6 torpedorør. Prisen var ca. 6,5 mill. kr.

28. januar 1928 tiltrådte Arbeiderparti-regjeringen Hornsrud med C. F. Monsen som forsvarsminister. 3. februar ble Høire-regjeringens forslag om 0,4 mill. kr til en jager trukket tilbake, men bevilgningen til B5 og B6 ble ikke trukket tilbake.²⁾

Allerede 15. februar 1928 kom en ny regjering under J. L. Mo-winckel.³⁾ Også denne regjering ville unngå arbeidsledighet ved Marinens Hovedverft, og foreslo 0,4 mill. kr til påbegynnelse av et oppsyns- og ekspedisjonsfartøy. I proposisjonen ble det henvist til de mange forslag om å skaffe hjelpeskjip til de nordlige farvann. Tidligere hadde det vært oppsynet med trålerne på Finmarkskysten man ville ha styrket, men i Venstre-regjeringens begrunnelse ble det pekt på de «betydelige interesser i det gamle norske hav, hvor titusener av fiskere og fangstmenn ferdes årvisst». Andre nasjoner med mindre interesser i de nordlige farvann var meget bedre utstyrt med ekspedisjonsskjip. Vårt behov for et slikt fartøy ville stige med våre økende interesser i disse farvann.

Fartøyet skulle være på ca. 1050 tonn, 15 knop til 1,66 mill. kr. Fartøyet skulle ikke bygges med isbryteregenskaper for å holde forbindelsen med Svalbard om vinteren, det ville bli for kostbart. Konstruksjonen skulle heller ikke beregnes spesielt for oppsynstjenesten på Finmarkskysten. Departementet hadde søkt å finne fram til en type som kunne bli til nytte for våre fiskere enten de ferdes «utenfor vår egen kyst eller i fjernereliggende farvann». For marinen var påbegynnelsen av en jager i høy grad ønskelig. Av finansielle hensyn kunne man ikke bygge begge fartøyer samtidig, og jagerbyggingen måtte derfor foreløpig utstå.

Kommanderende Admiral uttalte seg bestemt mot at det ble bygd et oppsynsskjip istedenfor en jager. Et slikt fartøy hadde liten verdi som krigsskjip og var ikke med på byggeprogrammet Stortinget hadde fastsatt. Admiralen kunne være enig i at det var ønskelig å anskaffe et slikt fartøy, men det ville bli billigere og fullt brukbart isteden å kjøpe inn en større tråler. Skulle det bygges et nytt fartøy, måtte det ikke belastes marinens budsjett. Under de vanskelige

økonomiske forhold var det «mildest talt uriktig» å anvende de små bevilgninger som var disponible til «et for krigsbruk så lite anvendelig fartøi som det foreslåtte opsyns- og ekspedisjonsskip».⁴)

I militærkomitéen var flertallet (de borgerlige) enige i bevilgningen til u-båtene. Arbeiderpartiet ville stryke denne summen og øke bevilgningen til oppsynsskipet.

I spørsmålet om jager eller oppsynsfartøy stemte Venstres representanter sammen med sosialistene. De utgjorde da komitéens flertall og sluttet seg til proposisjonen fra Venstre-regjeringen.

Mindretallet (Høire og Bondepartiet) innstilte på bygging av en jager overensstemmende med Høire-regjeringens proposisjon. De hevdet at en jager kunne bli «av større betydning for kystbefolkningen og fiskeriene samt til ekspedisjoner også i fredstid, ved den store fart og fremkommelighet i all slags vær». Subsidiært - «av hensyn til arbeidsforholdene ved Marinens Hovedverft», - ville mindretallet stemme for oppsynsskipet. Det ble således Venstre som fikk flertall for sitt «mellomstandpunkt» ved at de stemte med de borgerlige for u-båtene, og med sosialistene for et oppsynsskip. Under debatten i Stortinget ble bevilgningen til u-båtene ofret liten oppmerksomhet og ble vedtatt mot Arbeiderpartiets stemmer.

I debatten om jager eller oppsynsfartøy prøvde Blom (H - Vestfold - sakens ordfører) å dempe de finansielle betenkeligheter.⁵) Selv om jageren var et kostbart fartøy, ville den nødvendigvis ikke betinge større årlige bevilgninger enn et billigere skip. «Det ligger i Stortingets hånd å bestemme hvor hurtig skibet skal bygges». Så lenge verftet på Horten ble opprettholdt, måtte dette gis passende nybyggingsarbeid. Intet var da rimeligere enn at det ble skaffet slike arbeider som marinen trengte. Blom fremhevet de oppgaver jageren kunne løse i fredstid. Særlig den store farten kunne komme til nytte. Fartøyet kunne brukes i fiskerioppsynet, passe på trålerne, slepe i land havarerte fiskefartøyer, assistere tollvesenet og sendes på ekspedisjoner i alle farvann hvor det ikke var for tykk is. «Den opfatning må gjøres levende at marinen må nyttiggjøres til på alle mulige måter å assistere befolkningen under dens arbeide». Jagerens militære betydning under nøytralitetsvern og i krig var stor pga. artilleriet og farten. Marinens gamle jagere («Draug»-klassen) var ikke lengre tidsmessige, de kunne omdannes til hurtiggående mineleggere når de ble erstattet. Dermed kunne man unngå å bygge spesielle fartøyer til dette. Blom anklaget Venstre for «liten forsvarsvilje», og avsluttet med spørsmålet om marinens fremtid:

«Mer beskjedent kan ikke marinens krav om midler til å toppe op for marinens forfall vel neppe tenkes. Som det nu driver, kan det ikke fortsette, eller vil Stortinget være med på å gi marinen et grundskudd så den nærmest opphører å eksistere? For en marine er det fartøiene som danner grundlaget for alt andet.»⁶⁾

Venstres og Arbeiderpartiets representanter fra fiskeri-distrikter på Vestlandet og i Nord-Norge forsvarte flertallsinnstillingen. Representantene for Venstre beklaget at det ikke var mulig også å sette i gang byggingen av jageren, men fremhevet behovet for oppsynsskipet.

Statsråd Anderssen-Rysst (V - Møre) pekte på selfangsten i Hvitehavet og i Vestisen, fisket utenfor Island og Grønland, og at Svalbard og Bjørnøya «i det siste synes å bli trukket sterkere enn det noen gang har vært, inn i norsk interessesfære». Det var et livsbehov for nasjonen å opprettholde denne virksomheten. Etter statsrådens mening var oppsyns- og hjelpetjenesten en av marinens oppgaver, marinens stilling ville bli styrket ved at «den er sig denne oppgave bevisst». Statsråden imøtegikk effektivt Bloms argumenter ved å referere en uttalelse han hadde fått fra Kommanderende Admiral:

«Jeg er helt uenig i at en jager, som den av de militære myndigheter foreslått, skal kunde egne sig som tråleropsynsskip på Finmarkskysten og som ekspedisjonsskip i ishavsfarvann, f.eks. til Grønland, Island, Svalbard og Hvitehavet.»⁷⁾

En ekspert i ishavsspørsmål hadde foreslått ytterligere isforsterkninger. Oppsynsskipet skulle da kunne holde forbindelsen med Svalbard om vinteren. Denne opplysning ble hilst velkommen av flere representanter.

Hagb. Lund (V - Kj.st. i Nordland, Troms og Finmark) sa at det var de økonomiske forhold som dessverre hindret et «både-og», men forholdene nordpå krevde hurtigst mulig et moderne og kraftig oppsynsskip. «Jeg synes at det er sårt, at det skal skje på bekostning av en jager, men...». Det var ikke uttrykk for mangel på forsvarsvilje, men «det er uttrykk for vår store interesse for hvad våre fiskerier og vår ishavsfangst krever».

Det finansielle moment kom lite fram i debatten. En representant fra Arbeiderpartiet sa at bare forskjellen mellom de to summer, 6,5

mill. og 1,6 mill., «skulle være nok til å bestemme standpunkt her». Det er sannsynlig at dette moment, i denne «spareperioden», var av betydning for en del av de stortingsmenn som ikke på annen måte var engasjert i avgjørelsen.

Arbeiderpartiets prinsipielle avrustningsdoktrine kom heller ikke særlig fram. C. F. Monsen (A - Hedmark og Oppland) pekte på Venstres og Arbeiderpartiets kompromissholdning. Venstre regjeringen hadde naturligvis på dette område som ellers

«måttet tinge sig frem mellem de forskjellige hensyn til en slags middellinje, som det kunne ha håp om å vinne frem. Noget måtte der gjøres, der måtte bevilges nogen hundre tusener for ikke å få stanset verkstedene dernede».

Forsvarsministeren hadde valgt utveien å foreslå et skip som var en kombinasjon av oppsynsskip og krigsskip. Arbeiderrepresentantene i militærkomitéen hadde, - «jeg må håbe halvt motstrebende» - gått med på byggingen av oppsynsskip, fordi det i alle fall var en nyttigere anvendelse av pengene enn til en jager. Monsen nevnte Arbeiderpartiets tidligere forslag om oppsynsfartøyer, men det var et oppsynsskip som de interesserte i Nord-Norge hadde krevd, «ikke et slikt amfibium, hadde jeg nær sagt, som der nu er foreslått».

Etter forløpet av debatten kunne det ikke være særlig tvil om voteringen, men den ble allikevel foretatt ved navneopprop, etter anmodning fra Blom. Innstillingen ble vedtatt med 88 mot Høires 26 stemmer og 13 fra Bondepartiet.

Følgelig stemte Høire samlet for jageren. Bondepartiet splittet seg, idet 8 representanter stemte for oppsynsskipet. Disse 8 var alle valgt fra kystdistriktene på Vestlandet, i Trøndelag og i Nordland.⁸⁾

I budsjettet for 1929/30 var det satt opp 1,0 mill. kr til «krigsfartøiers bygning». Dette var mindre enn i de siste år, og bare 0,13 mill. kr gikk til krigsfartøyer («B5» - «B6») resten til oppsynsfartøyet.

Militærkomitéen bifalt proposisjonen, da det ikke var muligheter for konkrete dissensforslag. Komitéen ville imidlertid ha en redegjørelse fra departementet for «gjenopbygningen av marinens nu sterkt reduserte fartøismateriell». Man ville vite hva departementet ville foreslå når oppsynsfartøyet var ferdig.

Arbeiderpartiets fraksjon gav sin uttalelse en aktiv form - en anbefaling om å planlegge en isbryter ved Marinens Hovedverft.

Vinteren 1928/29 var en vanskelig isvinter - fra mange hold var det rettet krav om at staten måtte få en isbryter. Etter at det året før var besluttet å bygge et oppsynsskip, var det nærliggende å forfølge dette ved å foreslå en isbryter som var av enda mindre militær betydning. Forslaget var formet som en henstilling om en utredning. Stortinget hadde tidligere ofte gått med på å la administrasjonen utrede slike forslag fra et mindretall. Hvis forslaget ble vedtatt, ville forutsetningen lett bli at Stortinget hadde bestemt at en eventuell isbryter skulle bygges ved Marinens Hovedverft, og følgelig belastes marinens budsjett. Forsvarsministeren opplyste at Handelsdepartementet var i gang med å planlegge isbryteren og at henstillingen derfor var overflødig.

Debatten i Stortinget dreiet seg ellers om det nye oppsynsfartøyet. Tegningene til fartøyet var nå fastsatt, arbeidet var påbegynt og det var ikke fremsatt noe dissenterende forslag. Debatten kom i gang etter at Stortingspresident C. J. Hambro i et generelt innlegg om marinen lot falle noen krasse bemerkninger om oppsynsfartøyet:

«dette praktiske misfoster som man har festet seg ved til slutt, denne vidunderlige krysning mellom noget og slett intet. Man skal spare så sterkt at man vil kombinere alle mulige ting på en enkelt kjøb».?)

Hambro fikk støtte fra Høire og Arbeiderpartiet, mens regjeringens medlemmer forsvarte oppsynsfartøyet. Forsvarsministeren opplyste at fartøyet hadde samme dimensjoner som moderne engelske og danske skip, og henviste til at mange sakkyndige hadde uttalt seg rosende om planene, f.eks. Ålesunds selfangergruppe og rederiforening.

Statsminister Mowinckel gav uttrykk for at fartøyet ville bli et godt sjøgående skip. En av marinens viktigste oppgaver, som hadde gjort marinen populær, var dens dyktige vakthold langs kysten under verdenskrigen. Det som trengtes til dette var ikke først og fremst krigsskip, men praktisk innrettede oppsynsfartøyer.

«Marinen har også i fredens tider en stor oppgave i vaktholdet langs vår kyst mot krenkelser av territorialgrensen, og den har videre den oppgave, som kan opprettholde dens popularitet, i å holde forbindelse vedlike med det folk, som driver fangst i de arktiske farvann».

Konstruktøren av fartøyet var direktøren ved Marinens Hovedverft, kommandørkaptein C. Blom. Han var også representant for Høire i militærkomitéen og hadde året før vært sterkt imot byggingen av fartøyet. Han deltok ikke i denne debatten, da kritikken først og fremst var rettet mot departementet, ikke mot verftets arbeid. Blant annet uttalte Olsen-Hagen (A - Rogaland):

«... hvis kritikken oppfattes i den retning at Hortens verft og chefen for Hortens verft ikke har gjort et samvittighetsfullt arbeid, så er det ikke meningen at vi er av den oppfatning. Personlig vet jeg at direktør Blom har stor interesse for og med dyktighet driver Hortens verft». ¹⁰⁾

For budsjettåret 1930/31 ble det gitt en sluttbevilgning til oppsynsfartøyet på 1,0 mill. kr. Det ble ferdig i 1931 og fikk navnet «Fridtjof Nansen».

Marine og «ishavsimperialisme»

Det er foran nevnt hvilke oppgaver som var tiltenkt «Fridtjof Nansen». Venstre-regjeringens proposisjon og innleggene til stats- og forsvarsministrene viser at de norske interesser i Nordishavet var avgjørende.

Den «arktiske imperialismen» begynte i 1920 da Svalbard ble tilkjent Norge. Etter hvert ble andre øygrupper lagt inn under norsk overhøyhet - Bouvetøya i 1928, Jan Mayen i 1929 og Peter Is øy i 1931. I 1928 protesterte Norge mot den russiske innlemmelsen av Franz Josefs land, under henvisning til norske fangst- og fiskeriinteresser. Høydepunktet i disse «stornorske tendenser» kom ved okkupasjonen av Eirik Raudes land på Øst-Grønland 1931 og 1932. ¹¹⁾ I 1929 uttalte stortingspresident Hambro at de nasjonale linjer som utenrikspolitikken hadde fulgt i de siste år tilsa at man viste større oppmerksomhet overfor marinen. Den hadde ikke bare en krigsoppgave, men i høy grad også en fredsoppgave.

«Vi utvider vårt territorium i ishavet mot syd og i ishavet mot nord, vi ser det som en nødvendighet å utruste ekspedisjoner til Øst-Grønland, til Franz Josefs land, til Bouvetøya og til Kong Peters øy, og samtidig med det reduserer vi vår marine mer og mer, ...».

En leder i tidsskriftet «Norges Sjøforsvar» (flåteforeningens organ) fra juli 1931, dvs.. samtidig med den første okkupasjon på Grønland, har titelen: «Grønlandssaken - Sjøforsvaret». Flertallet her i landet, het det, ville ha en marine til å beskytte hjemlandet. Bare en forsvinnende minoritet hadde forstått den sanne årsak til vår svake utenrikspolitikk:

«Manglende håndgripelig bevis for vilje og evne til å vareta våre sjøinteresser i form av bevilgninger til sjøgående orlogsfartøier».

Ved planleggingen av «Fridtjof Nansen» ble det tatt hensyn til at fartøyet skulle bli sterkere og hurtigere enn de nyeste danske ekspedisjonsfartøyer. Dette konkurransemoment kom til uttrykk i en av Mowinckels «Bergens»-taler høsten 1929. Statsministeren nevnte da at oppsynsfartøyet skulle bygges vesentlig som de nyeste danske og engelske fartøyer, men atskillig sterkere, noe større og mer hurtiggående. Det skulle innredes spesielt med Nordhavet og ishindringer for øye,

«det har en aktionsradius av ikke mindre end 7 000 kvartmil, hvilket muliggjør inspeksjon baade i vestisen og under Grønland. Skibet vil bli ferdig i 1931, og jeg kan godt tænke mig at det kan være bruk for flere skib av denne art, ...».¹²⁾

I Forsvarsdepartementets arkiv ligger et udatert og usignert PM - «Om «Fridtjof Nansen's» eventuelle reparasjon».¹³⁾ Utredningen, som må være skrevet i 1934, trekker fram momenter for og imot spørsmålet om å reparere skipet. Som første punkt mot reparasjon nevnes:

«1. Grønlandssaken er tapt. Når dette nevnes er det fordi Grønlandsspørsmålet bevisst eller ubevisst har spilt en rolle ved planleggingen av skipet. Danmark bygd umiddelbart før «Fridtjof Nansen» sitt inspeksjonsskib «Hvitebjørnen» ((sic)) som er mindre og svakere enn «Fridtjof Nansen». Vi hadde kjennskap til dette skib (tegningene) før «Fridtjof Nansen's» tegninger ble fastsatt. Senere - men før «Fridtjof Nansen» forliste - har Danmark planlagt og holder på å bygge nok et opsynsskib, hvis dimensjoner nærmer seg «Fridtjof Nansen's», og som får et artilleri sterkere enn sistnevntes.»¹⁴⁾

I St.meld. 23/1930 fremlagt av regjeringen Mowinckel i mai 1930 ble det bl.a. foreslått bygd 4 oppsynsfartøyer på 1400 tonn. Men danskene hadde ikke til hensikt å gi seg i dette «kappløpet». I 1931 foreslo den danske (sosialdemokratiske) forsvarsminister bygging av 3 vaktskip på 1800 tonn og med artilleri som en liten krysser. Avgjørelsen i Haag om Grønlandssaken satte en stopper for en dansk/norsk «kapprustning» som kunne ha utviklet seg slik:

| | tonn | knop | cm kanoner |
|------------------------|-------|------|------------|
| «Hvidbjørnen»/dansk | 1 050 | 14,5 | 2- 8,7 |
| «Fridjof Nansen»/norsk | 1 300 | 15 | 2-10 |
| «Ingolf»/dansk | 1 180 | 16,5 | 2-12 |
| 4 oppsynsskip/norsk | 1 400 | 15 | 2-12 |
| 3 vaktskip/dansk | 1 800 | 17 | 4-15 |

Fra regjeringens side kan vi se «Fridtjof Nansen» som et ledd i en maktkamp mot Danmark. Også Venstre var - vel å merke når det var i regjeringsposisjon - innstilt på å anskaffe maktmidler, i alle fall så lenge den potensielle motstander ikke var en stormakt. (Noe av den samme innstilling ble vist av Arbeiderpartiet i 1937. Partiet hadde da regjeringsansvar og utenriksminister Koht foreslo å sende «Olav Tryggvason» til spanske farvann). «Fridtjof Nansen» fikk tilslutning fra Arbeiderpartiet for å unngå ansvar for arbeidsløshet i Horten, men særlig for å hindre at en jager ble bygd. En del av Bondepartiets representanter støttet oppsynsfartøyet av distrikts-hensyn, mens Høire brukte Grønlandssaken for å argumentere for bygging av krigsfartøyer. Marinens ledelse derimot, ønsket ikke å utnytte denne situasjonen i kampen om bevilgninger.

Minelegger eller isbryter?

For sysselsetting av Hovedverftet for 1930/31 var det nødvendig med nybygging. I statsbudsjettet ble 0,2 mill. kr satt opp for «å beskjeftige arbeidsstokken», men departementet ville komme med en egen proposisjon om hvilken fartøystype som skulle bygges.

Militærkomitéens borgerlige flertall innstilte etter forelegget, men forbeholdt seg å stå fritt ved valg av fartøystype. Arbeiderpartiets

representanter innstilte også på 0,2 mill. kr, under forbehold av at bevilgningen skulle brukes til en isbryter. Isbrytersaken var riktig nok under behandling av Handelsdepartementet, men «da det gjelder å skaffe arbeide til Hortens verft, mener mindretallet at spørsmålet bør forelegges i forbindelse med dette budgett».

Debatten i Stortinget dreiet seg om isbryterspørsmålet. Christiansen (A - Vestfold) fremholdt at det var et stort behov for en isbryter. Han fremsatte forslag om at regjeringen skulle fremlegge planer om en tidsmessig isbryter.

Forslaget møtte motstand fra borgerlig hold, men Lorents Hansen (V - Troms) brøt med sitt parti og sluttet seg til Christiansens forslag. Han pekte på at andre land nå var i gang med å bygge isbrytere. Norge - med sine interesser i Ishavet - hadde større behov for slike fartøyer. Forsvarsministeren fremholdt at det Stortinget nå skulle ta stilling til, var om bevilgning skulle gis, ikke fartøystypen.

Debatten tok en brå vending da A. Mjøen (formann i militærkomiteen) fikk ordet. Komitéens flertall hadde ikke tatt standpunkt til fartøystypen, og han ville eventuelt også være med på en isbryter. Det var lite tilfredsstillende at Norge tidligere hadde måttet låne isbryter fra utlandet («Krassin»). I alle tilfelle var det en fordel å få utarbeidet planene slik at man hadde disse klare. Han anbefalte Christiansens forslag, for

«i disse tider, da der her i landet er mange folk, både av gårdbrukere og småbønder og andre, som arbeider tungt og går fra gård og grunn, er det bedre at man ikke akkurat bygger et krigsskip».

Etter dette innlegget frafalt Nygaardsvold ordet, hvoretter presidenten (Hambro) bemerket at da komitéens formann nå hadde gått over til Christiansens forslag, og da dette ikke inneholdt noe som avvek fra den linje Handelsdepartementet fulgte, gikk han ut fra «at den øvrige komite farefritt kunne gå over» til forslaget og at det dermed ble å betrakte som komitéens innstilling. Til denne raske ommøblering av standpunktene var det bare den borgerlige fraksjonsordfører som fikk bemerket at «på Presidentens premisser går jeg over til det». Deretter ble Christiansens forslag og nybyggingsbevilgningen enstemmig vedtatt.

I Sttingsproposisjon nr. 42/1930 fremla regjeringen forslag til anvendelse av de 0,2 mill. kr. Isbryterspørsmålet ble ikke nevnt, derimot ble byggeprogrammet av 1927 referert. I dette var det, som

vi har sett, tatt med et beløp til påbegynnelse av en større minelegger. Departementet foreslo at dette fartøy nå ble påbegynt. I motiveringen for typevalget het det at det nå var under utredning en ny forsvarsordning. (Se kap. IV). Departementet fant derfor at det bare kunne foreslå bygd materiell som «ville finne anvendelse i en hvilken som helst plan som måtte bli fastsatt». En minelegger ville ha sin fulle berettigelse under alle tenkelige former for et sjøvern, enten det kom til å bestå i et kystvern, nøytralitetsvern eller lignende. Fartøyet ville bli «et meget nyttig fartøi», særlig til fredsbruk, og departementet understreket dets muligheter til ekspedisjoner av forskjellig art. I «ufredstid» ville fartøyet hurtig være klar til å benyttes som minelegger. (Uttrykket «ufredstid» er ikke uthevet i proposisjonen, og Venstre-regjeringen brukte i proposisjonen ikke ordet «krig», verken alene eller i sammensetninger).

Forslaget om en minelegger kom ikke fra marinen, men Admiralstabens uttalelse var likevel innhentet. På den måte som denne ble referert, måtte det fortone seg for enhver som bare leste proposisjonen at regjeringen hadde fagmyndighetenes fulle støtte. Admiralstabens uttalelse ble gjengitt slik:

«Under hensyntagen til de av departementet nevnte forhold finner Admiralstaben at bygging av en mineutlegger som samtidig kan benyttes som øvelsesskib for befalelever vil være det for Marinen mest formålstjenlige, og anbefaler at dette gjøres».

Formuleringen - «Under hensyntagen til» var et pålegg til Admiralstaben. Departementet skrev at det ikke ville være utsikt til å få satt i verk nybyggingsprogrammet av 1927. Det burde ikke bli tale om bygging verken av kryssere eller jagere med de bevilgninger det var utsikt til å få. Admiralstaben svarte at

«der er sterkere behov for planens artillerifartøi og jagere enn for en mineutlegger. Man vil derfor under vanlige forhold, selv med en mindre byggesum enn planens, ha anbefalt anskaffelse av de førstnevnte typer». ¹⁵⁾

Denne uenighet mellom de politiske og faglige myndigheter kom ikke fram verken i proposisjonen eller i militærkomitéens innstilling. I debatten poengterte tvert imot forsvarsministeren at det var enstemmighet blant de sakkyndige marineautoriteter om at en mine-

legger var en heldig løsning av nybyggingsspørsmålet. Mellbye (Bondepartiets parlamentariske fører) brukte som hovedargument at mineleggeren var anbefalt «av alle autoriteter og sakkynndige som har hatt med det å gjøre». Marinens Reguleringsråd¹⁶) var også trukket inn i planleggingen, men var ikke anmodet om å uttale seg om typevalget, bare å komme med forslag til størrelse, utstyr etc. til mineleggeren.

I militærkomitéen sluttet Venstre, Bondepartiet og Høire seg til proposisjonen. Fartøyet ville bli en beskjeden begynnelse til en fornyelse av marinen, og «et viktig ledd i nettop den art av kystforsvar som vi er henvist til å legge hovedvekten på».

Mindretallet, Arbeiderpartiet, mente at den økonomiske situasjon tilsa at statens midler bare måtte benyttes til «særlige nyttige formål». Det innstilte på at de 0,2 mill. kr skulle brukes til en isbryter.

Debatten i Stortinget førte ikke til noen endring av partienes standpunkter fra komitéen. Lorents Hansen og Alf Mjøen som hadde skilt seg ut ved debatten om isbryteren, hadde begge forfall. Fra begge sider ble det påpekt at man skulle ta en avgjørelse av prinsipiell betydning, idet mineleggeren ville bli det første krigsfartøy som ble påbegynt etter den første verdenskrig.

«Vi står her ved denne bevilgning i virkeligheten ved et skille. Man må bestemme sig til enten man skal ha en flåte av nogen kamp- verdi eller ikke».

A. Johansen (A - Troms) uttalte at man nå stod overfor valget å bygge opp en ny marine eller gå til avvepning. Fra borgerlig side ble det påpekt at denne saken ikke krevde noen bevilgning. Stortinget skulle nå bare avgjøre typevalget. Den beslutning som skulle fattes ville ikke innebære noen økning av utgiftene til militærvesenet.

Dette moment kom som en naturlig følge av Venstre-regjeringens fremgangsmåte. I statsbudsjettet var bare bevilgningssummen oppført, ikke typevalget. Vi har sett at bevilgningen ble enstemmig vedtatt, da tilhengerne av henholdsvis isbryter - krigsfartøy håpet å få sitt forslag vedtatt. Da så typevalget ble behandlet, kunne man argumentere med at saken ikke var et bevilgningsspørsmål.

Fra borgerlig hold uttrykte man sympati for en isbryter, men ikke på marinens budsjett. «Fridtjof Nansen» skulle få visse egenskaper som isbryter. Det ville da være sløseri med statens midler å bestem-

me seg for en isbryter før man hadde fått erfaringer fra «Fridtjof Nansen». Venstres parlamentariske leder, som sjelden tok ordet i militærdebattene, forsvarte mineleggeren som et nødvendig ledd i et «kystvern».¹⁷⁾ Tidligere i sesjonen hadde Djupvik (V - Nordland) i en interpellasjon bedt om en isbryter til Nord-Norge. Han tilhørte også den gruppe innen Venstre som ønsket en sterkere reduksjon i militærbevilgningene. Han anbefalte mineleggeren som etter hans mening var et «utpreget forsvarsredskap» som ville passe inn også i en nedrustningsplan. Han sa at han ønsket nedrustning. I 1927 hadde han stemt for en økonomisk ramme på 25 mill. kr til forsvarret. Men det var stor forskjell på nedrustning og på en fullstendig avrustning, noe bare Arbeiderpartiet ville ha. En minelegger hadde ikke noe med isbryteren å gjøre, dette var ikke noe «enten-eller»-spørsmål.

I og med at Lorents Hansen og Alf Mjøen var fraværende, måtte vel sosialistene anta at Djupvik var «det svakeste punkt i den borgerlige front» og gikk sterkt imot hans argumenter. I den vanskelige økonomiske situasjon ble det ikke spørsmål om «både-og». Hvis arbeiderne i Horten fikk være beskjeftiget med en minelegger, var det ingenting som kunne tvinge staten til å bygge en isbryter. Djupvik ville nok få merke velgernes reaksjon hvis han nå stemte for mineleggeren.

Djupvik fastholdt imidlertid sitt standpunkt. Verdenskrigen hadde vist at mineleggerne var nødvendige, og fiskerne i Nord-Norge kunne få glede av et slikt fartøy. I debatten ellers falt det uttalelser både av prinsipiell karakter og mere taktisk betonte argumenter. Olsen-Hagen, en av Arbeiderpartiets ledende talsmenn i militære saker, sa om sitt parti: «Vi innrømmer helt og fullt at vi ikke på nogen som helst måte vil være med på å bygge krigsskib». Arbeiderpartiet var fullt på det rene med stormaktenes økende rustninger. Nettopp dette burde føre til at Norge snarest mulig måtte avskaffe militærvesenet, slik at landet ikke risikerte å bli trukket inn i en kommende krig.

Fra borgerlig side ble «nyttens av» mineleggeren hovedargument for å overbevise den «venstre fløy» av Venstre. Fartøyet ble betegnet som «et utpreget forsvarsfartøi» som praktisk talt ikke kunne brukes til angrep. Mineleggeren ville egne seg til å forsvare våre mange fjorder og sund. Oppgaver i fred ble sterkest betont av Blom. Han minnet om situasjonen i begynnelsen av 1920-årene da russerne hadde beslaglagt flere utenlandske fiskefartøyer. Da hadde England

sendt en krysser nordover, og russerne hadde måttet betale erstatning til engelske fiskere. Norge hadde bare et oppsynsfartøy nordpå uten støtte av krigsfartøyer, og norske fiskerne fikk ingen erstatning.

Blom var en av de få som kom inn på minevåpenets betydning i en krig. Han hadde fått hengt opp et kart i Stortingssalen over en del av Norskekysten.¹⁸⁾ På dette var inntegnet eksempler på hvorledes minefelter kunne legges for å sperre av fiskefelter fra fiendtlig aktivitet. En minelegger kunne legge ut minesperringer på mangfoldige steder, sa han, slik at fiskerne under en krig uforstyrret kunne fortsette sitt fiske. «Representantene fra kystdistriktene vil nok nogen hver kjenne sildevåger, som kan sperres med miner». Det kunne neppe herske tvil om mineleggerens nytte, fortsatte han, «den kan komme til å bevare for vårt land hundre og hundre av fiskefartøyer».

Disse utilslørede forsøk på å overbevise representantene fra kystdistriktene ble møtte med sarkasme fra Arbeiderpartiet, men med lite hell. Venstres representanter nordfra svarte at Arbeiderpartiet ikke burde latterliggjøre fiskernes interesser.

En representant hadde festet seg ved at det amerikanske hangarskipet «Saratoga» skulle ha kostet 160 mill. kr. En stormakt ville ytterst nødvendig sende så kostbare fartøyer inn «på et så sekundært krigsteater som vårt», hvis det kunne risikere å støte på et norsk minefelt. En minelegger var «nødvendig og uunværlig for oss som for enhver annen marine». E. Jørgensen (V - Vest-Agder) som hadde vært mot bygging av en jager i 1928, var nå enig i tanken om en minelegger og betegnet departementets forslag som et «sjeldent heldig grep».

Voteringen fulgte partigrensene. Mineleggeren ble vedtatt med de borgerliges 81 stemmer. Forslaget om en isbryter fikk 54 stemmer fra Arbeiderpartiet og 2 fra Kommunistpartiet.

Stortingsvalget høsten 1930 er blitt kalt «de borgerlige reservers valg». Høire gikk sterkest fram, mens Venstre også fikk en økning. Arbeiderpartiet fikk sitt første valgnederlag etter at forholdstallsvalg var innført. Partiet fikk redusert sin gruppe til 47 representanter.

I 1931-34 ble det mot Arbeiderpartiets stemmer bevilget vel 3,5 mill. kr til mineleggeren. Den ble ferdig i 1934 og fikk navnet «Olav Tryggvason».

Politikernes tro på minevåpenet

Vi har nevnt at det var uenighet mellom marinen og Forsvarsdepartementet ved planleggingen av «Olav Tryggvason».

Fra Reguleringskommisjonen i 1922 har vi sett at selv med de store beløp man da opererte med, var det ikke behov for flere mineleggere. Først når det ble aktuelt å utrangere de nåværende mineleggere, burde det bygges nye fartøyer av «Glommen»-klassen, dvs.. små fartøyer med liten fart. I 1926 uttalte igjen Reguleringskommisjonen at det ikke var behov for flere mineleggere, man kunne klare seg med å rekvirere private fartøyer i krigstid. Det byggeprogram Kommanderende Admiral satte opp i 1926 omtalte heller ikke spesialbygde mineleggere. I 1929 sa Admiralstabens at det ikke var behov for mer enn 1 stor og 6 små mineleggere. Den store mineleggeren skulle være på 800-1000 tonn, dvs. ca. halvparten av «Olav Tryggvason». Både den store og de mindre mineleggerne skulle etter Admiralstabens forslag bare bygges når de nåværende mineleggerne måtte utrangeres. Den store mineleggeren skulle eventuelt først bygges når «Frøya» ble utrangert, dvs. om ca. 20 år.

Av dette fremgår at marinen ikke på noe stadium i 1920-årene anså det nødvendig å få flere mineleggere. En minelegger på «Olav Tryggvason's» størrelse ble i det hele tatt ikke nevnt.

Verken Sverige eller Danmark bygde mineleggere i mellomkrigstiden, til tross for at i alle fall det svenske nybyggingsbudsjett var mange ganger så stort som det norske.¹⁹⁾ Selv stormaktene bygde ytterst få slike fartøyer; Tyskland hadde ingen spesialbygde mineleggere da den annen verdenskrig brøt ut. Fram til 1939 hadde De forente staters marine ikke andre overflate-mineleggere enn 8 ombygde jagere. Den britiske og franske marine bygde bare én minekrysser hver i mellomkrigstiden.

Hovedårsaken til marinens syn på mineleggere er at selv om en del viktige innløp til norske havner og deler av «innenskjærslia» kan sperres med miner, egner Norskekysten seg stort sett dårlig til miner fordi det er for dypt. Derimot er farvannene rundt Danmark, i Østersjøen og den sydlige del av Nordsjøen vel egnet til minesperringer. Dette ble også bekreftet ved bruken av miner under annen verdenskrig.

«Olav Tryggvason» ble flittig benyttet og var under kommando kontinuerlig fra 1934 til 1940. Den var også øvelsesfartøy. På mine-dekket ble det innredet banjer, spisemesse etc for kadettene. Hvis

fartøyet skulle benyttes som minelegger med full kapasitet (280 miner), måtte all innredning for kadettene fjernes. Dette ble ikke gjort, selv ikke etter at fartøyet høsten 1939 ble satt inn i nøytralitetsvernet.²⁰⁾

«Olav Tryggvason» ble ikke brukt til mineøvelser fra 1934 til 1939. Det eneste tilfelle da fartøyet hadde miner om bord var på sommertoktet 1939; da var det to miner om bord som man drev øvelser med.²¹⁾ Under nøytralitetsperioden 1939/40 deltok «Olav Tryggvason» i nøytralitetsvernet med eskortering og vakthold. Det var ikke planlagt at fartøyet skulle legge ut minefelter, til det hadde man andre mineleggere. I tilfelle Norge ble trukket inn i krigen skulle «Olav Tryggvason» sammen med de nyeste av marinens fartøyer konsentreres i «Kystavdelingen» som skulle ha til oppgave å møte et fiendtlig angrep. Heller ikke i dette tilfelle var det planlagt minefelter som var forutsatt utlagt av «Olav Tryggvason».

Militærkomitéen fikk oversendt tegningene til «Olav Tryggvason» og innstilte uten kommentarer at de skulle vedlegges protokollen. Dette ble vedtatt av Stortinget uten debatt. Dette indikerer at marinen hadde temmelig frie hender til å bestemme hvorledes fartøyet skulle bygges. «Olav Tryggvason» fikk et hovedskyts på 4 stk. 12 cm kanoner - det samme artilleriet som den jageren som var foreslått i 1928 skulle hatt. Dette var - også internasjonalt sett - vanlig jagerbestykning i mellomkrigstiden. De kanonene marinen hadde ønsket seg til jageren i 1928 fikk den således plassert om bord i «Olav Tryggvason».

«Jageren av 1928» skulle videre ha 6 torpedoer og en toppfart på 32 knop, mens «Olav Tryggvason» fikk plass til 2 torpedorør og en fart på vel 21 knop.²²⁾ Fartøyet hadde følgelig artilleri som en moderne jager, men manglet jagerens to vesentlige egenskaper - stor fart og kraftig torpedobevæpning.

I 1931 ble det for Portugal påbegynt fartøyer på 2100 tonn, 4 stk. 12 cm kanoner og fart 21 knop. Disse fartøyene var svært lik «Olav Tryggvason», men ble betegnet som »Sloops» eller »Avisos de 1 a Classe», i Norge som kanonbåter.

I debatten i 1930 ble mineleggeren betegnet som et utpreget forsvarsfartøy. I denne forbindelse kan nevnes at mineleggeren «Frøya» bygd under første verdenskrig, var halvparten så stor som «Olav Tryggvason». «Frøya» ble bygd bl.a. som resultat av erfaringene fra den russisk/japanske krig med hensyn til den offensive bruk av minefelter. En av hovedoppgavene til «Frøya» var at den skulle

at den skulle kunne legge offensive minefelter utenfor en fiendtlig kyst.²³⁾ Dette ble nevnt av Reguleringskommisjonen i 1922.

Våren 1937 ville regjeringen Nygaardsvold sende «Olav Tryggvason» til spanske farvann for å beskytte norske skipsfartsinteresser. Dette viser at fartøyet var ansett egnet til offensive formål.²⁴⁾ I 1930 hadde imidlertid Stortinget, etter Venstre-regjeringens forslag, tatt sin avgjørelse om å bygge en minelegger. Marinen benyttet anledningen til å bygge en kanonbåt.

Men hva er årsaken til dette ønsket fra de borgerlige politikere om en minelegger som de sakkyndige gang på gang fastslo det ikke var behov for?

I referatet fra debatten i 1930 er det søkt gjengitt hvorledes flere av Venstres representanter gav uttrykk for den tiltro de hadde til minevåpenet. Det er vanskelig å se at disse innleggene ikke skulle representere en ekte overbevisning. Hadde disse representantene følt seg faglig usikre eller ellers i tvil, var det vel naturlig at de ikke hadde kastet seg inn i en slik debatt og eventuelt bare støttet sin regjering ved voteringen. Unntakelsen i dette er representanten Blom. Han var sjøoffiser og vel kjent med de faglige realiteter. Som direktør ved Hovedverftet skulle han lede byggingen av fartøyet og måtte vel delta i debatten. To år tidligere hadde han forgjeves argumentert for en jager, men nå stod valget mellom en minelegger og en isbryter. Blom så vel dette som eksempel på politikken som «det muligens kunst» og brukte argumenter som kunne overbevise eventuelle tvilere blant de borgerlige representanter. Han trakk ikke fram noe som kunne så tvil om at en minelegger var et fornuftig valg. Men allerede i 1933 innrømmet Blom fra Stortingets talerstol at det ikke var en minelegger det hadde vært mest behov for i 1930.²⁵⁾

Av andre eksempler på en kanskje allmenn tro på minenes betydning kan nevnes en artikkel fra 1933 av oberst (senere general) ca.rl Eriksen:

«De naturlige forhold her i landet er av den art at de aldeles uomtvistelig gir forsvaret store fordeler. Landet er omgitt av en skjærgård der er som skapt til etablering av minebelter.»²⁶⁾

Alf Mjøen spilte en viktig rolle ved behandlingen av militærbudsjettene i mellomkrigstiden. Han var oberstløytnant i infanteriet og representerte Toten (senere Oppland fylke) fra 1913 til 1936. Han

satt i militærkomitéen i 21 år, de siste år som formann. Mjøen uttalte seg ofte og med bestemthet også om problemer innen marinen. Dette ble av og til møtt med sarkastiske bemerkninger om «Mjøens taktiske erfaringer fra Mjøsø», »oberstløytnanten fra Toten» etc.²⁷⁾ Det forhindret ikke at det ble Mjøens og Venstres standpunkter som ble vedtatt i denne perioden. Under en debatt i 1929 illustrerte Mjøen sin tro på minenes muligheter:

«Da man begynte med de store dreadnoughts så fikk de store land straks et overtak. Det kostet så altfor meget for de små land. Men så kom undervannsbåtene og så kom minene, og det var en stor fordel for de små land. Da innhentet de iallefall endel av overtaket. En mine kan ødelegge en hel dreadnought til 30 millioner». ²⁸⁾

Sitatene kan gi et bilde av en vanlig tro på minevåpenet som et billig og effektivt forsvarsvåpen.

Hvorledes hadde politikerne tenkt at minevåpenet skulle brukes i nøytralitetsvernet, som de mente skulle være marinens primære oppgave?

Under første verdenskrig hadde marinen ikke lagt ut miner av den kategori «Olav Tryggvason» var beregnet for (dvs. forankrede, ukontrollerbare miner) som ledd i nøytralitetsvernet. Det eneste minefelt av denne type som ble etablert, var minefeltet ved Utsira i 1918 som var en fortsettelse av den allierte «Nordsjøsperringen». Det er alminnelig antatt at det minefeltet ble lagt ut som følge av alliert press mot vår utenriksledelse. Det er også antatt at hvis Norge ikke hadde klart å legge ut dette minefeltet, ville de allierte foretatt utleggingen selv. Det ville ha vært en så grov krenkelse at det kunne tvunget Norge ut av nøytraliteten. Denne saken var godt kjent for de politikere og embedsmenn som hadde den reelle ledelse av utenrikspolitikken, bl.a. Mowinckel, som var formann i Stortingets utenrikskomité i 1917/18.

Mineleggingen ved Utsira var utenrikspolitisk en «ømtålig sak», og ble ikke nevnt på Stortinget i 1930. Statsminister Mowinckel, som også var utenriksminister, deltok ikke i debatten. Han var i 1930 en erfaren parlamentariker og hadde antakelig en finger med i spillet for å manøvrere «Olav Tryggvason» gjennom Stortinget. Som oppsummering kan vi da se «Olav Tryggvason» som et ønske fra Venstre-regjeringen om at Norge skulle ha kapasitet til å møte en utfordring som i 1918.

IV. Nye planer 1930 - 1932

«Forsvarsordningen av 1933»

På Stortinget i 1929 foreslå R. Thommessen (FV - Akershus) en ny forsvarsordning basert på en normalbevilgning på 30 mill. kr. Med de bevilgninger som ble gitt av Stortinget var det ikke mulig å opprettholde både en kampdyktig h r og marine; man måtte velge. V r beliggenhet, v re tradisjoner, vår nasjonale innstilling og utenrikspolitikk tilsa at hovedvekten måtte legges på marinen. Han antydte en fordeling med 20 mill. kr til marinen og 10 mill. kr til hæren. Det ville gi en liten, men effektiv marine, - mens hæren m tte innskrenkes til å holde kadrene ved like.¹⁾

Statsminister Mowinckel tok ikke standpunkt til forslaget, men Admiralstaben ble pålagt å utarbeide utkast til en forsvarsordning basert på henholdsvis 20 - 15 og 10/12 mill.  rlig. Admiralstabens forslag ble slik:²⁾

| | A | B | C |
|---------------------|---------------|---------------|----------------|
| Normalbudsjett | 20,0 mill. kr | 15,0 mill. kr | 10/12 mill. kr |
| Herav til nybygging | 6,5 mill. kr | 4,3 mill. kr | 3,0 mill. kr |

Antall fartøyer

| | | | |
|-----------------|----|---|---|
| Artilleriskip | 4 | 3 | 2 |
| Jagere | 6 | 3 | - |
| Torpedobåter | - | - | 6 |
| U-båter | 12 | 8 | 8 |
| Stor minelegger | 1 | 1 | - |
| Små mineleggere | 6 | 4 | 3 |
| MTBer | 4 | 2 | 2 |

Artilleriskipene skulle være en lett krysser på ca. 3000 tonn, til ca. 12 mill. kr. Selv med et budsjett på bare 12 mill. kr, anså man det mulig å få med 2 kryssere. Artilleriskipene «må inngå som ledd i ethvert sjøforsvar. Nogen meningsforskjell herom eksisterer ikke blant de sakkundige». Krysserne skulle ha operasjonsfelter på de åpne kyststrekninger og utenfor de viktigste innf rselshavner. Marinens oppgaver ble ellers ikke behandlet i utredningen. En får inntrykk av at punktet om kryssernes oppgaver er medtatt for å imøtegå argumenter om at marinen ønsket offensive fartøyer, eller fartøyer til å operere «på det åpne hav».

For jagerne var det typen fra 1928 som ble foreslått igjen til ca. 6 mill. kr. Jagere var tatt med i forslagetets to første alternativer. Under alternativ C var jagerklassen strøket og erstattet med 6 torpedobåter. Man kunne ha fått 2 jagere istedenfor disse torpedobåtene, men 2 kryssere og 2 jagere ville bli en altfor fåtallig oppsetning. Store torpedobåter var avlegs og erstattet av jagere i andre mariner. Når de likevel ble tatt med, var det en nødsforanstaltning på grunn av det lave budsjett. Den torpedobåt Admiralstaben foreslo, var på 500 tonn til ca. 2 mill. kr.

St.meld. 23/1930 gav hovedlinjer for den nye forsvarsordning med en ramme på 32 mill. kr. Hovedoppgaven skulle være å verne om Norges nøytralitet under en krig mellom andre makter. Av budsjettet skulle 15 mill. kr gå til marinen. Det var beløpet som lå til grunn for alternativ B, men departementet mente at marinen for å løse oppgavene under et nøytralitetsvern måtte bestå av «en forholdsvist tallrik flåte av lette, hurtiggående oppsynsskip, patruljefartøier, mineleggere, torpedobåter (eventuelt jagere) og u-båter». Venstre-regjeringens syn på hvorledes marinens fartøyer skulle operere ble også uttrykt:

«Når hensees til at vår marine ikke skal baseres på offensive, langt utgående oppgaver, men på etablering av en umiddelbar beskyttelse av vår kyst ...»

Etter at departementet hadde bestemt den økonomiske ramme, oppgavene og fartøystypene, hadde Admiralstaben utarbeidet følgende forslag:

| | | |
|---------------------|-------------------|--------------|
| 4 oppsynsskip | 1400 tonn 15 knop | 2,5 mill. kr |
| 3 jagere | 1000 tonn 32 knop | 6,0 mill. kr |
| 6 torpedobåter | «Trygg»-klassen | 2,0 mill. kr |
| 10 u-båter | 500 tonn | 3,0 mill. kr |
| 1 større minelegger | «Olav Tryggvason» | 4,0 mill. kr |
| 6 små mineleggere | 500 tonn | 0,7 mill. kr |

Dette ville innebære en årlig bevilgning på 3,9 mill. kr.

Admiralstaben hadde her benyttet seg av departementets formulering - «torpedobåter (eventuelt jagere)» - til å føre opp tre jagere. Admiralstaben bemerket at de andre fartøystypene var av begrenset militær verdi. Uten kraftigere fartøyer enn disse ville sjøforsvaret

få karakteren av et «kystoppsyn». Hvis marinen skulle bestå som et virkelig sjøforsvar, måtte man ha fartøyer med noe offensiv kraft, dvs. jagere. Departementet kommenterte ikke spesielt jagerne, til tross for at de ville legge beslag på en stor del av den totale byggesum. At jagere kom med kan da tolkes slik at Venstre ikke ville foreslå marinen redusert til et kystoppsyn, og ville derfor strekke seg til å foreslå jagere.

Våren 1931 ble Venstre-regjeringens St.prp. 57/31³⁾ med detaljer om den nye forsvarsordning fremlagt. Til nybygging ble det foreslått årlig 3,5 mill. kr. For oppgavene i nøytralitetsvernet burde marinen utstyres med:

«lette, hurtiggående, artilleribevæpnede fartøier, undervannsbåter og andre torpedobevæpnede fartøier, mineutleggere og fornødne hjelpefartøier».

Regjeringens to forslag - St.med. 23/1930 og St.prp. 57/1931 - var utarbeidet med ca. 1 års mellomrom. I dette året hadde det vist seg sterkere tegn til opprustning og internasjonale motsetninger ute i verden. I Norge hadde vi hatt et Stortingsvalg som styrket de borgerlige partier. Men i overgangen mellom 1930 og 1931 var også virkningene av den økonomiske krise blitt mer merkbare i Norge.⁴⁾ I de to forslag var den økonomiske rammen - til hele forsvaret 32 mill. kr og til årlig nybygging 3,5 mill. kr - den samme, men i spørsmålet om fartøystyper kan vi notere en forandring. I 1930 ville man ha oppsynsskip og patruljefartøyer. Disse typene var blitt utsatt for kritikk, i 1931 var de erstattet med «lette, hurtiggående, artilleribevæpnede fartøier».⁵⁾

Få dager etter St.prp. 57/1931 var fremmet ble regjeringen Mowinckel avløst av Bondeparti-regjeringen Kolstad med major V. Quisling som forsvarsminister. En måned senere fremla denne sitt forslag til ny forsvarsordning. Bondeparti-regjeringen sa seg enig i de linjer som var trukket opp av regjeringen Mowinckel. En del forandringer som ville bringe budsjettet opp i ca. 35 mill. kr, ble foreslått. Bondepartiet var betraktet som «forsvarsvennlig», men også et utpreget spareparti. Under de politiske forhold var det ikke realistisk å prøve å gjennomføre «Forsvarsordningenn av 1927». Dessuten var det, sa regjeringen, tvingende nødvendig å få statsutgiftene ned.

For marinen var normalbeløpet til fartøysbygging det eneste punkt

hvor det ble foreslått forandringer. Venstres forslag på 3,5 mill. kr var en stor forbedring sammenlignet med de beløp som faktisk var bevilget. Av hensyn til fartøysmateriellets «defekte tilstand»⁶⁾ mente departementet at selv dette beløp var for lite, og at nybyggingsbeløpet skulle være på 4,25 mill. kr.

Under Stortingsbehandlingen delte militærkomitéen seg i flere fraksjoner. Arbeiderpartiets representanter innstilte på at militærvesenet skulle avvikles og erstattes med «ikke-militære» vaktavdelinger. A. Mjøen (formann i komitéen) var uenig i at marinens budsjett ble holdt så høyt når hæren var redusert så sterkt. Et årlig beløp på ca. 1,7 mill. kr skulle være tilstrekkelig til marinens fartøyer. Man burde kunne innspare store beløp ved en forenkling av marinens organisasjon, slik man hadde gjort innen hæren. De beløp som etterhvert ble innspart, ville han så overføre til nybyggingskontoen. Venstres to øvrige representanter fulgte Venstre-regjeringens proposisjon og innstilte på 3,5 mill. kr.

Høires og Bondepartiets medlemmer mente at nybyggingsbeløpet burde være minst 4,25 mill. kr. Subsidiært stemte fraksjonen på 3,5 mill. kr, som ble komitéens innstilling. Dette ble vedtatt. Derimot valgte Stortinget ikke å ta stilling til fartøystyper og antall. Dette ble overlatt til de årlige budsjett-behandlinger.

Planen for marinen i «Forsvarsordningen av 1933» som ble vedtatt av Stortinget var basert på Admiralstabens alternativ B fra 1929.⁷⁾ Det var basert på at marinen skulle organiseres som «en kjerne for et krigsforsvar» (med bl.a. 3 kryssere og 3 jagere). Marinen fikk følgelig vedtatt - på tross av at flertallet i Stortinget nok ville prioritere nøytralitetsvernet - at marinen skulle utbygges med sikte på et krigsforsvar.⁸⁾ Men forutsetningene var at «Forsvarsordningen av 1933» ble gjennomført og at de godkjente økonomiske rammer virkelig ble bevilget. Men diskusjonen om bevilgninger og fartøystyper fortsatte.

I skjærgården eller «på det åpne hav?»

Hva slags fartøyer og hvilke oppgaver en marine skal ha, har vært og er omstridte spørsmål i mange land. I Norge har det vært forskjellige syn på marinen helt siden 1807. Enkelte har sett dette som en arv fra den dansk-norske fellesflåte.

En retning mener at Norge bør legge hovedvekten på mange og

små fartøyer til å operere i skjærgården - «skjærgårdsforsvaret». Andre hevder at man må ha sjøgående fartøyer for å beskytte handelsflåten, hindre en blokada osv.. Innenfor disse gruppene har det vært fraksjoner, noen har ment at skjærgårdsforsvaret måtte suppleres med større fartøyer som kunne operere langs de åpne kyststrekninger, andre igjen har hevdet at selv om flåten skal brukes i skjærgården, så er de større fartøyene overlegne også der. («Dictator» 1812 - «Warspite» 1940) De to hovedretninger har skiftet om å ha medvind hos de bevilgende myndigheter. Mange faktorer har hatt innvirkning på valget av fartøystyper. Den tekniske utvikling, nye våpen, (miner - torpedoer - SSM) og utenrikspolitiske forhold (skandinavisme - unionskonflikt - NATO.)

Den «klassiske storhetstid» for skjærgårdsforsvaret var «kanonbåtkrigen» 1807/14. Den sjøgående flåte var dominerende i skandinavismens epoke («Kong Sverre») og før unionsoppløsningen (panserskipene). I Sverige har det foregått en lignende dragkamp mellom tilhengerne av «den stora och den lilla flottan»; der førte utviklingen før 1905 til en seier for «stora flottan» inntil omslaget i 1960-årene. (Om det har ført til for svak A/U kapasitet i svenske farvann er omdiskutert).

Etter århundreskiftet ble det i flere sjøfartsland dannet flåteforeninger. Enkelte hadde betydelig politisk innflydelse, f.eks. «Deutsche Flotten-Verein», «The Navy League» og «Sveriges Flotta». I 1926 holdt marinekaptein Chr. Meyer foredrag om «Nødvendigheten av sjøgående fartøisklasser» i Vernepliktige Sjøoffiserers Forening som tok initiativet til å danne en flåteforening i Norge.⁹⁾ I et opprop ble det uttalt at Norges næringsliv og statens finanser i fremtredende grad var avhengig av handelsforbindelsene over sjøen. Ble forbindelsene avskåret og «sjønæringene» stanset, ville landet komme i uholdbare økonomiske og politiske tilstander. Første verdenskrig viste at det var mer påkrevd for Norge enn de fleste andre land å sikre sine sjøinteresser.

Forslaget om en flåteforening fikk støtte av forskjellige organisasjoner og «Norges Sjøforsvar» ble dannet. Sendemann F. Wedel Jarlsberg ble æresmedlem og banksjef B. With formann. Marinekaptein Chr. Meyer ble viseformann og sa seg villig til å virke som «arbeidsformann». Foreningen hadde individuelle medlemmer og kollektivt tilsluttede foreninger, som Den norske Bankforening, Norges Skipsførerforbund, sjømannsforeninger o.l. Foreningens formål var å utbre forståelse for avhengigheten av sjøen og behovet

for en orlogsflåte. Foreningen skulle være partipolitisk uavhengig og man fulgte den praksis at formannen ikke skulle være sjøoffiser. Foreningen arrangerte foredrag, trykte brosjyrer og etablerte samarbeid med pressen. Det ble laget kortfilmer om marinens øvelser, og arrangert omvisninger og demonstrasjoner for sivilbefolkningen ved flåtebesøk. Tidsskriftet «Norges Sjøforsvar» ble sendt til avisene, Stortinget, handelsflåten osv..

Flåteforeningens standpunkt i spørsmålet om fartøystyper kom klart fram fra starten. Wedel Jarlsberg fremholdt på stiftelsesmøtet at nå måtte alle som var interessert i marinen holde sine spesielle forslag tilbake, man måtte samlet gå inn for det som var mulig å oppnå. Deretter fremsatte han sitt eget forslag om innkjøp av en «antijager» og en jager til ca. 15 mill. kr.

Venstre-regjeringens byggeprogram ble kraftig angrepet - regjeringen ville gjøre marinen til «et lensmannsoppsyn på kysten». Det var ikke så meget nybyggingsbeløpet som fartøystypene det ble ironisert over. De 4 oppsynsfartøyer var uten kampverdi fordi de hadde for liten fart og for svak bestykning. Marinen ville mangle den nødvendige ryggrad, dvs. fartøyer med «midlere artilleri» (15-20 cm kanoner). Da Norskekysten er lang, ville det være umulig å beskytte alle utsatte punkter med skjærgårdsfartøyer og kystbefestninger. Marinen trengte en kraftig og mobil fartøysenhet slik landet bestandig tidligere hadde hatt. «Norges Sjøforsvar» mente det burde anskaffes 4 lette kryssere, 33 knop med 15 cm kanoner.

Foreningen tok bestemt avstand fra kretser som fremla forslag om å styrke skjærgårdsvåpenet. Den stilte seg i opposisjon til påstander som kunne fremme en uriktig forestilling om marinens oppgaver. Som svar på sosialistenes «det nytter ikke»-agitasjon, hadde en forsvarsvennlig organisasjon uttalt at «havet utenom Norge yder landet beskyttelse likesom en vannfylt festningsgrav». Denne og liknende uttalelser ble imøtegått.¹⁰⁾

Det mest ytterliggående forslag i retning av å utbygge marinen som et skjærgårdsforsvar ble fremsatt i 1929 av kommandørkaptein F. Beutlich. Han tok utgangspunkt i forholdene under krigen 1807/14 og søkte å vise at kanonbåtene den gang hadde gitt landet et tilfredsstillende forsvar til sjøs. Rokanonbåten var nå avlegs, men under første verdenskrig hadde Italia og England bygd motortorpedobåter (MTBer) som hadde vist seg i stand til å ødelegge tyngre pansrede fartøyer.

Ut fra disse betraktningene foreslo Beutlich at marinen skulle

baseres på kanonbåter, u-båter, mineleggere og hele 120 MTBer som skulle fordeles gruppevis langs kysten som kanonbåtene i 1807/14.¹¹⁾

Beutlich sendte forslaget bl.a. til regjeringens medlemmer og Stortingsrepresentantene. Et resymé ble trykt i «Samtiden». Forslaget fikk støtte av «Norges Bondelag», og ble anbefalt av Bondepartiets parlamentariske leder på Stortinget i 1929.¹²⁾

Marinen uttalte seg nesten enstemmig mot Beutlich. Admiralstaben advarte mot tanken å basere marinen på småfartøyer - et slikt prosjekt «født i en depresjonsperiode og som kan se besnærende ut for de ikke sakkyndige», ville føre ut i de rene absurditeter i krig.¹³⁾

I «Sjømilitære Samfund» fremkom sterk kritikk mot de 120 MTBene. Disse fartøyene var så kompliserte, lite robuste og personellkrevende at de fullstendig ville sprengte den økonomiske ramme. Beutlich svarte at han ikke hadde teknisk erfaring til å svare på angrepene, at hans forslag var av prinsipiell karakter. De tekniske detaljer måtte vurderes når man fikk praktiske erfaringer. Flere av offiserene beklaget da at en sjøoffiser sendte forslag til offentligheten som ikke var grundig belyst. Beutlichs forslag ville villedde et usakkyndig og kritikkkløst publikum. «Sjømilitære Samfund» sendte en resolusjon til militærkomitéen og advarte mot en flåteplan basert på MTBer i stor stil.

En fartøyskategori - u-båtene - hadde støtte fra alle borgerlige partier og fra den «sivile» forsvarskommisjon. Både tilhengere av skjærgårdsvåpenet og de sjøgående fartøyer mente at u-båter var nødvendig i deres form for sjøforsvar. I alle planer fikk u-båtene en bred plass. I en innstilling fra militærkomitéen het det at det bør bygges «sådanne fartøier som alle er enige om er nødvendige for vårt forsvar, f.eks. u-båter». Et annet sted at u-båter i stort antall var det beste middel til å møte et fiendtlig invasjonforsøk.

I Hornsrud-perioden får vi også et glimt av Arbeiderparti-regjeringens syn på u-båtene. Denne regjering foreslo at alle hærens våpenøvelser skulle innstilles. Derimot skulle det gis bevilgninger til øvelser med marinens u-båter - «forat personellet ikke skal komme helt ut av øvelse i behandlingen av dette vanskelige materiell».

Hvorfor var det så sterk oppslutning om u-båtene?

Under første verdenskrig var stormaktens u-båter i overveiende grad satt inn i handelskrigen og oppnådde store resultater. Den norske handelsflåte var den som var blitt relativt sterkest rammet og ca. 2000 norske sjøfolk omkom ved krigsforlis. Den tyske u-

båtkrigsføring var hatet og fryktet i Norge, men befolkningen fikk også et sterkt inntrykk av dette nye våpens effektivitet. Det må være en del av forklaringen på den alminnelige oppslutning om denne fartøystype.

Men u-båtene ble i overveiende grad brukt offensivt i 1914-18, både i handelskrigen og i samarbeid med overflatestyrkene. I et nøytralitetsvern er det vanskelig å forstå hvilken oppgave u-båtene skulle ha. Forsvarskommisjonen hadde uttalt at «under nøytralitetsvern vil undervannsbåtvåpnet være en militær maktfaktor». Det var også den rollen de 4 norske u-båtene hadde hatt i 1914-18. (Under annen verdenskrig prøvde Tyskland, Storbritannia og USA gjentatte ganger å sette store antall u-båter inn i defensiv krigføring. Dette var alltid mislykket.)

Hva vet vi om de politiske partiers stilling til spørsmålet skjærgårdsforsvar eller sjøgående fartøyer? Høire og Bondepartiet støttet stort sett marineledelsens synspunkter, men måtte ta hensyn til «det politisk mulige». Arbeiderpartiets prinsipielle standpunkt mot alle former for sjøforsvar ble også konsekvent fulgt. Derimot ser det ut til at Venstres mellomstilling i forsvarspolitikken tvang parti- et til å utforme sitt eget standpunkt. Vi kan her trekke fram Mjøens linje - miner, u-båter og torpedobåter - de tradisjonelle skjærgårds- fartøylene. I 1936 karakteriserte Mjøen striden om fartøystypene slik:

«Men det er det gamle synet at man vil ha panserskib, og det henger fremdeles igjen... Like til de siste år er det de samme krav som går igjen, og de har gått igjen i alle planer og forhandlinger, krav om panserskib eller jager, i de mange år jeg har sittet i militærkomiteen. Jeg har holdt på den linje at vårt land har å holde sig til undervannsbåter, torpedobåter og miner.»

J.L. Mowinckel var også motstander av jagere og kryssere. Han erklærte seg uenig med Wedel Jarlsberg og gjentok dette på Stortinget i 1932:

«Jeg tok dengang, i samtale med minister Wedel, sterk avstand fra denne tanke... Man må jo kunne si sig selv at selv om vi anskaffet oss fire jagere, som teoretisk kunne konvojere vår handelsflåte over Nordsjøen, vilde enhver makt, som vi kunde tenke å komme i krig med, like overfor de fire jagere kunde sette inn den dobbelte styrke...».

Spør vi hva slags fartøyer Mowinckel mente marinen burde få, må vi først få tak i hans syn på marinens oppgaver. Under debatten i 1932 ble betegnelsene «nøytralitetsforsvar» kontra «eksistensforsvar» diskutert. Mowinckel mente at:

«nøytralitetsforsvar dekker nettopp det et forsvar skal være. Det er det som er nødvendig for vår eksistens. For vår eksistens er det etter min mening idag nødvendig å ha en forsvarsordning som kan avvise nøytralitetsbrudd...når her føres en tale som om vi skulle og kunde etablere et forsvar til alminnelig krigsførsel, tror jeg ikke at den tale fører frem».

Hvordan Mowinckel tenkte seg dette i praksis, fremgår av en av hans valgtaler høsten 1929. Marinens fartøyer hadde under verdenskrigen «markert meget bestemt vor neutralitet», flåten hadde gjort landet en uvurderlig tjeneste ved et oppsyn natt og dag «som lot begge disse store krigførende makter forstaa, at Norges grænse var avmerket saa tydelig at ingen kunde komme indenfor uten at krænke den neutralitet som begge hadde sagt at de vilde respektere». ¹⁴⁾ I en fremtidig situasjon skulle marinens fartøyer brukes på den samme måten. «Vi skal markere saa at si vor grænse slik at enhver forstaaer at den er markert paa internasjonal maate igjennom militært vakthold».

Dette kan nesten tyde på at fartøyene skulle fordeles langs kysten slik at hele territorialgrensen skulle være under kontinuerlig visuell oppsikt. Når det gjaldt hva slags fartøyer marinen skulle få til disse oppgavene, trakk også Mowinckel sine erfaringer fra første verdenskrig. Det var ikke marinens effektive styrke som gjorde at nøytraliteten ble hevdet. Svært mange av de fartøyer som hadde hatt oppsyn med nøytralitetsgrensen under vanskelige omstendigheter:

«var fartøier med hvilke bønderne til daglig reiste frem og tilbake med sine melkebøtter. Det var leiede fartøier, men de var under marinens flagg gode nok til å holde vakt om vår nøytralitet på en effektiv måte».

Av dette fremgår at Mowinckel verken kan plasseres «på det åpne hav» eller i «skjærgården». Hans syn på materiellet og oppgavene skiller seg fra andre borgerlige politikere, og ligger nær Arbeiderpartiet. Den prinsipielle forskjell var at Mowinckel ville opprettholde den militære status for marinen. ¹⁵⁾

Meningsforskjellene mellom marinens offiserer fortsatte i 1920- og 30-årene og kom åpent til uttrykk bl.a. i dagspressen. De fleste av offiserene ønsket sjøgående fartøyer, men var uenige om hvilken type. Noen ville modernisere panserskipene for å gi brukbare artillerifartøyer, likeverdige med det danske «Niels Juel» som hadde kostet 12 mill. kr.¹⁶) Det var «sløseri» å forlange en krysser eller 120 MTBer. En marinekaptein hevdet at det var lite realistisk å basere marinen på overraskelsesmomentet, en forutsetning for skjærgårdsforsvaret. «Fienden og vi ser like godt», skrev han. Men det var for kostbart å gi våre fartøyer fartsoverlegenhet. Derfor burde vi basere oss på overlegenhet m.h.t. artilleri, dvs. kanonbåter. I Tidens Tegn skrev marinekaptein Hovdenak at det bør bygges jagere. Det var «en latterlighet» å foreslå et panserskip eller krysser.¹⁷)

Det ble erkjent innen marinen at uenighet utad var lite heldig:

«Hvor ofte har vi ikke hørt menn i fremtredende stillinger utenfor Marinen uttrykke sin forundring over at det blandt sjøoffiserer med hensyn til viktige faglige spørsmål hersker meningsforskjell i langt høiere grad, enn tilfellet er for Arméens offiserer.»

Denne uenigheten blant offiserene utad fikk også direkte følger for bevilgningene. Under budsjett-debatten i 1932 reduserte Stortinget det nybyggingsbeløp Regjeringen hadde foreslått i statsbudsjettet, på grunn av uenighet mellom offiserene i Reguleringsrådet. Dette førte til at O. Bergersen i 1933 - mot militærkomitéens innstilling - fikk Stortinget til å vedta at Reguleringsrådet skulle avskaffes.

V. Tilnærming 1932 - 1933

Skipsbygging eller arbeidsløshet?

De første verkstedene ved Marinens Hovedverft i Horten ble anlagt i 1820 som en integrert del av marinen. I 1901 ble verftet utskilt med en sivil direktør og eget budsjett. Byen Horten vokste fram etter at marinen var etablert på Karljohansvern. Utenom disse verkstedene var det få arbeidsplasser - byen var økonomisk avhengig av virksomheten i marinen:

«Horten er et ektefødt barn av Marinen og stedet fulgte dens konjunkturer i tykt og tynt i nærmere halvannet hundre år... .

Akkurat som vestlandsbyene står og faller med silden ..., slik står og faller Horten med Marinen og hva der av statshusholdningen må tilflyte denne pulsåren, den hvorigjennem alt liv og all virksomhet på vårt sted utvikles».)

I mellomkrigstiden var det ca. 500 arbeidere i Horten, vesentlig beskjeftiget med vedlikehold og nybygging for marinen. I budsjettet ble nybyggingsposten oppført med det beløp som Marinens Hovedverft måtte ha for å kunne beskjeftige arbeidsstokken. Enkelte år ble beløpet redusert til «det minste man kunne greie sig med».

Beskjeftigelsen av arbeiderne i Horten ble derfor en viktig faktor ved fastsettelsen av minimumsgrensen for bevilgninger til nybygg.

I 1930 foreslo R. Thommessen (FV - Akershus) at hærens øvelser skulle innskrenkes; 1 mill. kr av innsparingen skulle overføres til marinens nybyggingskonto. Forsvarsministeren svarte at de beløp som trengtes for at Hovedverftet skulle være sysselsatt allerede var oppført i budsjettet. Denne mill.ionen kunne derfor ikke anvendes på det verft som marinen burde bygge sine fartøyer ved. Forslag om å øke byggekapasiteten i Horten ved å ansette flere arbeidere møtte motstand fra flere kanter. Verftsarbeidernes forening uttalte seg imot, fordi det ville bli uro på arbeidsplassen når de nyansatte arbeiderne igjen måtte avskjediges. I pressen fremkom påstander om at staten ville «pådra sig en menneskealders forsørgelsesplikt» hvis det ble ansatt nye arbeidere. Det ser følgelig ut til at forholdene i Horten også bidro til å sette en maksimumsgrense for nybyggingene.

Hensynet til Hovedverftet spilte også en rolle ved valget at hvilke fartøystyper som skulle bygges. I Sjømilitære Samfund uttalte formannen at valget av fartøyer som skulle bygges nesten var en komedie. Hvert år, når Reguleringskommisjonen skulle sende inn sitt forslag, måtte den resonnerer slik: Helst ville vi foreslått den typen, men da får ikke det mekaniske verkstedet nok å gjøre. Heller ikke kan vi foreslå den andre typen for da får ikke skipsbyggeriet nok arbeide. Så er det ikke annet å gjøre enn å foreslå den tredje typen som passer godt for verftet, men som marinen har lite bruk for. Enkelte offiserer betegnet Hovedverftet som «en klamp om foten» på marinen, og hevdet at Verftet burde nedlegges. Andre presiserte at «Carl Johans Værns Verft skal tjene sjøforsvaret, ikke omvendt».

Et år skrev Marinens Hovedverft at hvis et nytt «fartøi skal skaf-

fe noget arbejde til verftets samtlige avdelinger, bør det bli et dampdrevet fartøi, da dieselmotor alene ikke vil gi tilstrekkelig arbeid, bl.a. til kjeleverkstedet.»

Blant marineoffiserene ble det hevdet at Hovedverftet la beslag på en for stor del av marinens budsjett. De to institusjoners budsjett var avhengig innbyrdes ved at inntekter til verftet ble en tilsvarende utgift for marinen. Når det var vanskelig å finne dekning for det minimumsbeløp som måtte gå til verftet, var det nærliggende å redusere andre av marinens ugiftsposter, f.eks. øvelsesbudsjettet.

«For å få plass til de nødvendige driftsmidler til verftet således at man skal kunne oprettholde den aller nødtørftigste arbeidsdrift uten å gå til vidtgående avskjedigelser har det vært nødvendig å innskrenke Marinens øvelser som allerede på forhånd har vært sterkt redusert.»³⁾

Høire og Bondepartiet fulgte stort sett den linje at det skulle bygges krigsfartøyer i Horten for å styrke marinen.

«Komitéens borgerlige flertall vil – da proposisjonen vesentlig synes å være basert på hensynet til arbeidsforholdene ved marinens verksteder – tilføie at hensynet til nødvendigheten av å oprettholde et sjøforsvar efter flertallets mening bør komme i første rekke ved spørsmålet om nybygging for vor marine.»

Selv under den store arbeidsløsheten i 1932 ble det uttalt at

«vi bygger ikke fartøier av hensyn til verftene, og heller ikke av hensyn til de arbeidsløse, men for å styrke vår marine.»³⁾

Venstre mente også at Hovedverftet skulle bygge fartøyer for marinen, men gjerne «sivile» fartøyer som f.eks. «Fridtjof Nansen».

A. Mjøen hadde også sin bestemte mening om virksomheten i Horten:

«Ca. en halvpart av marinebudsjettet slukes dernede på Horten. Det er den by som nærmest underholdes av Norges land. ... Marinens Hovedverft ikke minst, skulde i likhet med statens øvrige fabrikker selges».

For Arbeiderpartiet var hensynet til arbeiderne i Horten vanskelig. Etter første verdenskrig reiste sosialistene krav om at verftet skulle omlegges til sivil produksjon. En kommisjon som vurderte dette, mente at Hovedverftet måtte moderniseres for å kunne utføre sivil, konkurransedyktig produksjon. Det ville kreve *ca. 9 mill. kr* – men et slikt beløp ville ingen på Stortinget foreslå. Arbeiderpartiet slo da inn på den linje å foreslå bygging av oppsynsfartøyer, isbrytere o.l. I 1925 foreslo Arbeiderpartiet at det skulle bygges en tråler til oppsynstjenesten. Fra borgerlig hold henviste man til arbeidsledigheten ved andre verksteder og at disse kunne bygge slike fartøyer langt billigere enn i Horten.

«Så er det talt om at man skal bygge trålere for å forhindre arbeidsløshet. Ja det er en nydelig måte å forhindre arbeidsløshet på all den stund naboverkstedene har maler, tegninger og spanteplater ferdige for bygging av trålere.»⁴⁾

Forslag om salg av Marinens Hovedverft ble ikke støttet av Arbeiderpartiet. Det ville bety salg til private, og i denne radikale periode kunne ikke et slikt brudd på det prinsipielle sosialisering-program godtas.

En ny komité foreslo i 1929 at Marinens Hovedverft kunne bygge og vedlikeholde statseide, ikke-militære fartøyer (for fyrvesenet, havnevesenet, sjømålingen etc.) ved siden av arbeidet for marinen. Det ble også bevilget *ca. 1 mill. kr* til modernisering. Arbeiderpartiet stemte for denne bevilgningen «for at det (verftet) skulle bli i stand til å ta civil bygging».⁵⁾ Den mer eller mindre tilfeldige bruk av betegnelsen «Hortens Verft» kan tas som et annet uttrykk for ønsket om overgang til «sivil» status og dermed sivil produksjon for verftet.

Kampen mot arbeidsløsheten hang nøye sammen med den økende proteksjonisme og «nymerkantilismen» fra slutten av 1920-årene. Bestrebelsene for å begrense importen fikk også innflytelse på spørsmålet om anskaffelse av krigsfartøyer. I 1927 foreslo marinen at moderniseringen av panserskipene skulle overlates til et anerkjent utenlandsk verksted for at arbeidet skulle bli utført raskt. I militærkomitéen ville det borgerlige flertall bare gå med på at *ett* av panserskipene ble modernisert i utlandet. Flertallet «legger stor vekt på at mest mulig av flåtemateriellet fremstilles innen landet». Arbeiderpartiet gikk kraftig mot at arbeid skulle sendes ut av landet.

Ved neste behandling uttalte militærkomitéen at den «forutsatte at all fartøysbygging foregår innenlands».

I 1933 poengterte Blom at den overveiende del av utgiftene til et artillerifartøy ville være arbeidslønn til norske arbeidere. En undersøkelse viste at 7/8-deler av bevilgningen til en krysser gikk til arbeiderne. Å bekjempe arbeidsløsheten, også ved andre verksteder, ved å bygge krigsfartøyer, ble senere sterkere utnyttet. I 1936 ble 0,7 mill. kr av krisebevilgningene mot arbeidsledigheten, etter forslag fra regjeringen Nygaardsvold, gitt til bygging av et fartøy ved Fredrikstad Mek. Verksted.

Omslag i Arbeiderpartiet?

I «Forsvarskommisjonen av 1920» innstilte sosialistene på at det militære forsvar skulle avvikles. Marinen skulle erstattes av et kystoppsyn som skulle forhindre tilfeldige nøytralitetskrenkelser. Til det trengtes ikke kostbare krigsfartøyer, oppgaven kunne løses av rekvirerte handelsfartøyer. I 1920-årene ble dette synet konsekvent hevdet av Arbeiderpartiet, som stemte imot alle bevilgninger til krigsfartøyer. Istedenfor skulle det bygges «nyttige» fartøyer – oppsynsskip, isbrytere, redningsfartøyer o.l. Ved disse forslagene kunne partiet skaffe arbeiderne i Horten beskjeftigelse og splitte de borgerlige ved å appellere til distriktsinteresser. Videre var disse «sivile» fartøyene billigere enn krigsfartøyer, og spareforslag hadde de andre partiene vanskelig for å gå imot.

At Arbeiderpartiets holdning som opposisjonsparti var diktert av taktiske hensyn fremgår av regjeringen Hornsrud. Den tilbakekalte Høire-regjeringens forslag om bygging av en jager. Forslaget om ca. 1,5 mill. kr til u-båtene ble derimot ikke nevnt.⁶⁾ I realiteten hadde da Arbeiderparti-regjeringen tiltrådt forslaget om denne bevilgningen. Da saken ble debattert i Stortinget, hadde det igjen vært regjeringsskifte. Arbeiderpartiet gjenopptok sin taktikk som opposisjonsparti ved å stemme mot bevilgningene til u-båtene.

Under debatten om «Forsvarsordningen av 1933» fremsatte Arbeiderpartiet forslag om opprettelse av et sivilt «Vaktvern». Hær og marine skulle nedlegges. Vaktvernet var tenkt organisert i «Landvakt» og «Kystvakt» under statsministeren eller Finansdepartementet.⁷⁾ Av Kystvaktens budsjett skulle 1,275 mill. kr gå til fartøysbygging. Vaktvern-forslaget var utarbeidet av Arbeiderparti-

ets «skygge-forsvarsminister» – C.F. Monsen. Han hadde studert marinens virksomhet fra 1914–18 relativt inngående.

«Vi har ved enhver anledning her i Stortinget, så langt tilbake jeg kan huske, iallefall har jeg gjort det – gitt vår nøytralitetsvakt til sjøs under verdenskrigen all mulig honnør».

Marinen hadde opptrådt korrekt nettopp ved at den aldri hadde brukt makt, selv i tilfeller hvor det kunne vært aktuelt («Thorunn»-saken). I Vaktvern-forslaget ble marinens virksomhet under verdenskrigen gitt en bred omtale. Marinen hadde eskortert 6 655 handelsfartøyer, inispisert 1 457 bevæpnede handelsfartøyer, uskadeliggjort 5 723 drivende miner, tilbakevist 64 nøytralitetskrenkelser osv.. Mesteparten, het det i forslaget, var utført av marinens 42 små torpedobåter. Da Kystvernet skulle få de samme oppgaver, burde det utstyres med samme type fartøyer. Erfaringene hadde vist at fartøyene av hensyn til sjødyktigheten burde «være noget større enn de torpedobåter som gjorde tjeneste under nøytralitetsvakten». Farten måtte være større for at man skulle klare seg med færre enheter. Kystvakten skulle bestå av: 18 torpedobåter på ca. 300 tonn, 25 knop, 2 stk. 76 mm kanoner og 2 torpedorør. Byggeomkostninger ca. 2,0 mill. kr.

Disse torpedobåtene skulle være en forbedret utgave av «Trygg»-klassen på ca. 220 tonn.⁸⁾ En økning til 300 tonn av hensyn til sjødyktigheten er rimelig. De første fartøyene av «Trygg»-klassen ble imidlertid ferdig først i 1922 – 4 år etter verdenskrigen. De største torpedobåtene i nøytralitetsvernet hadde vært på knappe 100 tonn.⁹⁾ En økning fra 100 til 300 tonn kan ikke forsvares som «noget større».

Fra borgerlig hold ble det påpekt at Kystvaktfartøyene skulle ha torpedobestyrking. Under verdenskrigen hadde marinens torpedobåter hatt sine torpedoer skuddklare mot et mulig angrep eller bevisste nøytralitetsbrudd. Ved tilfeldige nøytralitetsbrudd er en torpedo ikke egnet som oppmerksomhets- eller varslingsmiddel. Skulle Kystvernet bare hindre tilfeldige krenkelser og ellers protestere, kunne man klare seg med rekvirerte fartøyer, mente O. Bergersen (H – Trøndelag). Men Kystvernet skulle få sjøgående, hurtige fartøyer utstyrt med torpedoer; «vi må jo være klar over den ting, at en torpedo det er jo det mest offensive våpen, som i det hele tatt finnes innen sjøkrigsvåpenet, . . .».¹⁰⁾ Bergersen, som selv hadde vært

torpedobåt-sjef, følte seg øyensynlig på hjemmebane i situasjonen og fortsatte med spørsmålet:

«Men hvad skal så de torpedoene brukes til? Jeg tenker mig et øieblikk ombord på en av arbeiderfraksjonens torpedobåter: Torpedoen plumper overbord og starter sin skjebnesvangre bane. Hvad er hendt, hvis den nu rammer en av motstanderens store fartøier? . . .»

Konklusjonen kan ha overrasket representantene som var vant til det gjengse motsetningsforhold mellom sosialistene og Høire i militære saker.

«Jeg er derfor kommet til det resultat, at i grunnprinsippet er arbeiderfraksjonens fremstilling og valg av materiell hvilende på sund sjømilitær basis. Vi står på samme basis, arbeiderfraksjonen og jeg for så vidt. . .»

Bergersens omtale av torpedobestykningen ble bemerket av flere borgerlige debattanter. Monsen svarte at forfatterne av forslaget ikke hadde noen militær utdannelse. De hadde vært henvist til råd av sakkyndige. Dette kan tyde på at Monsen ikke var oppmerksom på torpedoenes egenskaper og at de var tatt med ved en feiltakelse.

Men Vaktvernforslaget var diskutert i Arbeiderpartiets sentralstyre før det ble offentliggjort. Der var nettopp torpedobestykningen blitt kritisert. Etter en lengre debatt, der blant andre professor Edv. Bull hadde anbefalt disse våpnene, ble torpedoene godkjent. Det opprinnelige forslaget om 24 torpedobåter ble av sentralstyret redusert til 18 enheter.¹¹⁾ I årene omkring 1930 fikk den danske marine torpedobåter på 290 tonn med hele 6 torpedorør. Disse fartøyene ble bygd under den sosialdemokratiske regjering. Arbeiderpartiet var i 1931 godt kjent med denne danske krigsskipsbyggingen.

Ved siden av uttalelsene til O. Bergersen er det andre momenter som viser at Kystvaktens torpedobåter måtte betraktes som relativt brukbare krigsfartøyer. Den sivile Forsvarskommisjon hadde foreslått: 12 torpedobåter à 300 tonn med 2 stk. 76 mm kanoner og 3 torpedoer. En av offiserene i Reguleringsrådet foreslo i 1931 en torpedobåt på 300 tonn med 6 torpedorør – dvs. lik de fartøyene danskene bygde. Vi kan av dette ikke trekke den slutning at Arbeiderpartiet ville utstyre marinen med torpedobåter. I Vaktvern-

forslaget ble det understreket at hovedidéen var at det militære forsvar ble avviklet og at Vaktvernet skulle ha sivil status.

Arbeiderpartiet fastholdt sitt tradisjonelle syn på nøytralitetsvaktens oppgave, men forslag til materiell var et omslag fra standpunktet om «sivile» fartøyer som sosialistene tidligere hadde forfektet.

1933 – Et kompromiss?

I budsjettet for 1933/34 var oppført 1,35 mill. kr til «Olav Tryggvason» og 0,25 mill. kr til *et nytt fartøy*.

Admiralstaben foreslo påbegynt et artillerifartøy på 3000 tonn, 15 cm kanoner, 30 knop, til ca. 11,5 mill. kr. På grunn av det begrensede byggebudsjett måtte bygging av jagere utstå. De gamle torpedobåtene ble anbefalt senere erstattet med en ny fartøystype, på ca. 500 tonn, 10 cm kanoner, 2 torpedorør og 30 knop.¹²⁾

Forsvarsdepartementet mente at det ikke kunne bli tale om bygging av et større fartøy før man kunne regne med et vesentlig høyere budsjett. Derimot festet departementet seg ved den nye fartøystypen som var nevnt som erstatning for torpedobåtene. Forsvarsdepartementet skrev til militærkomitéen at den nye fartøystypen kunne karakteriseres som en «i forhold til størrelsen sterkt armert vaktbåt» og foreslo 0,25 mill. kr til en slik «torpedobåt (vaktbåt, vedettbåt)».

Militærkomitéens borgerlige flertall innstilte uten kommentarer på forslaget. Arbeiderpartiet gjenok sitt forslag om 1,0 mill. kr til et oppsynsfartøy.

I Stortinget støttet alle de borgerlige innstillingen. Hovedinnlegget for det nye fartøyet ble gitt av O. Bergersen. Han ville ta utgangspunkt «i problemets kjerne»:

«Hvorledes skal vårt sjøforsvar ordnes? Skal det ordnes som et rent og skjært skjærgårdsforsvar, eller skal det ordnes som et forsvar med fartøier, som også kan gå på sjøen?»

Store Nordiske Krig var «historisk bevis» for at Norge trengte en sjøgående styrke som kunne hindre at forsyningslinjene over sjøen ble brutt. I vår tid var u-båtene den største trussel mot skipsfarten. Han anbefalte den nye fartøystypen fordi den var et sjøgående far-

sjøgående fartøy, nettopp beregnet til å eskortere handelsfartøyene og bekjempe u-båter.

Arbeiderpartiet angrep forslaget ut fra en «det nytter ikke»-filosofi. Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Admiralstaben hadde alle erklært at en isolert krig mellom Norge og et av de andre landene i Skandinavia ikke kunne tenkes. Den eventualitet som var tilbake var krig mot en stormakt. Da måtte man anta «at fienden, en stormakt, vil kunne kverke denne torpedobåt nokså hurtig, og hvor står vi da?»

Ved voteringen ble det nye fartøy vedtatt mot 40 stemmer til Arbeiderpartiets oppsynsfartøy.

Det fartøy som fikk sin første bevilgning i 1933 ble ferdig i 1937 og fikk navnet «Sleipner». I 1934 ble det gitt bevilgning til nok en enhet av samme klasse. Fram til 1940 ble det ferdigbygd 4 slike fartøyer: «Sleipner» – «Æger» – «Gyller» – «Odin». Ytterligere to – «Tor» og «Balder» – ble påbegynt, men ble ikke ferdige til 1940. Disse 4 fartøyene var de eneste krigsfartøyer som ble ferdigbygd fram til 1940.¹³) Sammen med «Olav Tryggvason» utgjorde de den moderne del av marinen i 1940. Valget av fartøystype i 1933 ble således retningsgivende for anskaffelsene utover i 1930-årene. Det gir grunn til å belyse avgjørelsen nærmere.

Byggingen av «Sleipner» i 1933 ble vedtatt ved at de borgerlige partier – også Venstre – voterte for bevilgningen. Ut fra dette kan vi si at «Sleipner» var et kompromiss mellom de borgerlige partier. Som tidligere var det Venstres stilling som var avgjørende. Det foreliggende materiale tyder likevel på at «Sleipner»-forslaget var ment som en tilnærming til Arbeiderpartiets «Vaktvern». Ved en tilnærming til venstre ble det tatt sikte på å vinne full støtte fra Venstre og minst mulig motstand fra Arbeiderpartiet.

En del av bakgrunnen for «Sleipner»-forslaget finnes i en Stortingsdebatt i 1931. Blom søkte da å utfordre Arbeiderpartiet ved å uttale at den sosialdemokratiske regjering i Danmark hadde bygd flere nye torpedobåter.¹⁴) Olsen-Hagen svarte at det var riktig at arbeiderregjeringen i Danmark hadde bygd fartøyer, men det var ikke «krigsfartøier, men vaktfartøier». Blom repliserte at

«hvis vår marine kunde få en del fartøyer maken til dem Danmark har fått – man kunde gjerne kalle dem vaktfartøier – da ville jeg si at det ville betegne en stor styrkelse av vårt marinefor-svar».

Året etter, i 1932, kom Vaktvern-forslaget om 300 tonn torpedobåter, men med bare 2 torpedorør. Dette ble så i 1933 fulgt av «Sleipner»-forslaget, der man nøyde seg med 2 torpedoer, men tøyde deplasementet til 500 tonn. Den største forskjell var likevel at mens Arbeiderpartiet foreslo fartøyer med 2 stk. 76 mm kanoner, var «Sleipner» planlagt med 3 stk. 10 cm. Denne kraftige økning av *kaliberet* ble ikke omtalt verken i proposisjonen, innstillingen eller i Stortingsdebatten. Dette forslaget forsynte man så med betegnelsene torpedobåt – vaktbåt – vedettbåt (senere ble «torpedovedettbåt» også benyttet).¹⁵) Av de ulike betegnelser frembudt til benyttelse, lå uttrykket «vaktbåt» nærmest Arbeiderpartiets standpunkt. Det passet også godt til J.L. Mowinckels syn. Uttrykket «torpedobåt» faller sammen med det velkjente synet til A. Mjøen. Han valgte også å bruke denne betegnelse på Stortinget.

I debatten påviste O. Bergersen likhetspunktene mellom den nye type og de fartøyene Arbeiderpartiet ville ha til Kystvernet. Han mente det var bare en *gradsforskjell* mellom de to typene: «Arbeiderpartiet sier 300 tonn, her heter det 500 tonn». Admiralstaben ville ha 3 kanoner mens Arbeiderpartiet greide seg med to. Bergersen nevnte at et fartøy måtte ha et batteri på 3 kanoner for å kunne foreta en tilfredsstillende innskyting. Men når bestykningen ble øket fra 2 til 3 kanoner, måtte også deplasementet økes. Det var imidlertid et *teknisk*, ikke et prinsipielt spørsmål.

«I prinsippet er det ikke nogen forskjell på det fartøi som her foreslås og de fartøier som arbeiderpartiet selv har satt op som dem de vil ha for å hevde vår nøytralitet».

Blom bemerket at Kystvernets torpedobåter «synes å være tatt efter dansk forbillede». I Danmark kunne man klare seg med relativt små fartøyer. Norske farvann krevde mer sjødyktige og derfor større fartøyer. Det var et annet *teknisk argument* for at deplasementet måtte økes.

Likhetspunktene ble sterkere betonet av militærkomitéens formann – Mjøen. Han skjelnet ikke mellom tekniske og prinsipielle forskjeller, men hadde oppfattet det slik: «Her har admiralstaben faktisk kommet med arbeiderpartiets eget forslag». Mjøen søkte å gi uttrykk for overraskelse over at Arbeiderpartiet ikke kunne akseptere forslaget.

«Når man nu kommer med et forslag som nettopp omfatter Arbeiderpartiets eget, skulle det ikke behøve å være imot dette forslag».

Sosialistene ville ikke si seg enig med Bergersen, Blom og Mjøen. Sæter (A – Hedmark) festet seg ved at den nye torpedobåten var «en slags vaktbåt» og det var «en forbedring». C.F. Monsen tok bestemt avstand fra forsøkene på å sette likhetstegn mellom Arbeiderpartiets og marinens forslag. Admiralstabens type var nesten dobbelt så stor og 3 ganger så sterkt bestykket. Men det viktigste var at det var «himmelvid forskjell» mellom de oppgaver Arbeiderpartiet og de borgerlige tillå sine fartøyer.

«Det er ikke det som har betydning om en båt er 300 tonn eller 500 tonn, om den har én kanon . . . eller 3 kanoner . . .; det som er det avgjørende, er hvad fartøiet skal bruke sine våpen til, om det skal brukes som et krigsapparat, eller det skal være et vaktvern, et politimessig kystopsyn som vi har forsøkt å skape.»¹⁶⁾

I en replikk like før voteringen understreket Blom at Monsen hadde sagt at det viktigste var hva det nye fartøyet skulle brukes til, men

«det behøver ikke å bestemmes i dette øyeblikk . . . Hvis vi får en ny regjering kan den jo bestemme at det skal brukes som vakt-skip . . .».

Sosialistene stemte imidlertid mot bevilgningen. Admiralstaben på sin side hadde foreslått et artillerifartøy. Sett fra denne synsvinkel fikk ikke «Sleipner»-forslaget tilslutning fra ytterfløyene i marinepolitikken – marinen og Arbeiderpartiet.

Arbeiderpartiet var fra 1931/32 inne i en omvurdering av sin sikkerhetspolitikk. De «yngre» presset på for å få en omlegging i forsvarspolitikken, mens storparten av «de eldre» var sterkere bundet til den pasifistiske linje. Denne striden henger henger sammen med Arbeiderpartiets stilling til hele sikkerhetspolitikken og kan ikke drøftes nærmere her. Det er imidlertid tegn på at kretser innen Arbeiderpartiet i 1933 ønsket å styrke marinen. På denne tiden ga flere Arbeiderparti-politikere uttrykk for at partiet snart ville få regjeringsansvaret.¹⁷⁾ Da kunne det være ønskelig å ha klarlagt ansvaret for marinens tilstand.

«Hvem er det som har ansvaret for at landet har så dårlig, så elendig krigsflåte idag? Hvem er det som har hatt flertallet her i Stortinget i de siste år? Er det ikke borgerpartiene? Og er det nogen som har skylden for elendigheten så er det dem».

Også i 1934 gikk Arbeiderpartiet mot bevilgningene til «Sleipner»-klassen. I 1935, etter at regjeringen Nygaardsvold hadde overtatt, gikk fremdeles Arbeiderpartiets stortingsgruppe mot forsvarsbevilgningene, men under detaljbehandlingen av budsjettet voterte stortingsgruppen for «Sleipner».¹⁸⁾ I 1935 uttalte forsvarsminister C.F. Monsen at «det kunne være bra med torpedobåter opp til 500 tonn, av den typen Arbeiderpartiet i 1933 hadde foreslått til sitt vaktvern». Forsvarsministeren godkjente følgelig nå økningen til 500 tonn, men det skulle fremdeles hete at det var en torpedobåt og at den var av samme type som i Vaktvern-forslaget. I 1935, med full avrustning på sitt program, hadde Arbeiderpartiet akseptert «Sleipner»-klassen.

Hva slags fartøy var «Sleipner»?

Admiralstaben opplyste at typen var en utvikling av de gamle jagere av «Draug»-klassen, konstruert med spesiell tanke på eskorte-tjeneste og bekjempelse av u-båter. Under byggingen tøyde marinen deplasementet så langt som mulig innenfor rammen «ca. 500 tonn». «Sleipner» fikk et deplasement på 713 tonn fullt utrustet. Fartøyet oppnådde 32 knop og fikk 3 stk. 10 cm kanoner og 2 torpedorør.

«Sleipner» hadde for svak torpedobestyrking til å være en torpedobåt. Det fremgår ved sammenligning med de danske torpedobåtene på bare 300 tonn med hele 6 torpedorør. I 1930-årene ble det i utenlandske mariner bygd en ny kategori fartøyer som fikk benevnelsen «eskorte-jagere». (Escorteurs, Convoy type, Geleitboote). Den franske «Pomone»-klassen fra 1933 var på 610 tonn, 34 knop, 2 stk. 10 cm kanoner og 2 torpedorør. Et annet eksempel er den japanske «Tidori»-klassen på 595 tonn, 3 stk. 12 cm kanoner, 2 torpedoer og fart 28 knop.

Sammenlignet med disse ser vi at «Sleipner» passer godt inn i kategorien eskorte-jagere. «Sleipner»-klassen ble også vanlig omtalt som en jager, bl.a. av «Undersøkelseskommisjonen av 1945» og i beretningene utgitt av Krigshistorisk avdeling. I Stortingsdokumentene ble uttrykket torpedobåt brukt inntil 1937, men fra 1938 heter det konsekvent jagere av «Sleipner»-klassen.

Stortinget hadde således bevilget til en torpedobåt, mens marinen

bygde en eskorte-jager. Det er en parallell til «Olav Tryggvason» som var bevilget som minelegger, men brukt som kanonbåt. Det er ikke uvanlig å støte på den påstand at det er gammel marine-taktikk å få Stortinget til å bevilge til en fartøystype og så bygge noe annet.¹⁹⁾

Skal «Sleipner» plasseres som Skjærgårdsforsvar eller Sjøgående Fartøy? O. Bergersen anbefalte «Sleipner» som et sjøgående fartøy. Kommanderende Admiral uttalte at på «Sleipner ble hovedtyngden lagt på artilleriet. Men A. Mjøen anbefalte «Sleipner» som en torpedobåt – tradisjonelt skjærgårdsmateriell. Dette indikerer at «Sleipner» av begge retninger ble regnet å tilhøre den type materiell de mente var riktig.

Admiralstaben hadde i hele perioden det standpunkt at det burde bygges artilleri-fartøyer. Deretter kom jagere øverst på marinens ønskeliste. Hvorfor foreslo ikke Admiralstaben – når politikerne ikke ville være med på å bygge artillerifartøyer – jagere av internasjonal type, istedenfor eskorte-jagere av «Sleipner»-klassen? I 1930 kunne Venstre-regjeringen strekke seg til å være med på å planlegge jagere.

I 1929 uttalte Admiralstaben at når det ikke kunne påbegynnes artillerifartøyer, måtte det foreslås andre typer som krevde så små bevilgninger at nybyggingsbudsjettene *ikke ble opptatt i lang tid*. Det samme resonnement ble fulgt av Admiralstaben i 1933, som derfor var enig i at det ble bygd «en torpedobåt» til ca. 2,7 mill. kr. En jager til 6–7 mill. kr ville *«oppta budsjettet»* i over dobbelt så lang tid.

I 1934 uttalte Kommanderende Admiral²⁰⁾ at det var sterkest behov for artillerifartøyer, men det ville være riktigst å fortsette byggingen av «Sleipner»-klassen på grunn av det begrensede nybyggingsbudsjett som sto til disposisjon. Med andre ord – muligheten for å få bygd jagere ble ofret for å øke sannsynligheten for å få et artillerifartøy.

Konklusjonen blir at de borgerlige partier fra 1933, marinen fra 1934 og Arbeiderpartiet fra 1935 aksepterte at «Sleipner»-klassen var den fartøystype som skulle bygges for marinen.

Noter

Kapittel I

1. St.tid. 1928 s. 2065, uthevet i St.tidende.
2. A. Kaartvedt *Høyres Historie, bd. I*, (Oslo 1984) s. 151.
3. Artikkelen er en ajourført, forkortet utgave av forfatterens hovedoppgave i historie fra 1963: «Striden om fornyelsen av marinen, 1928–1933».

Kapittel II

1. St.prp. 162/1919 s. 2.
2. Marinens Reguleringskommisjon var opprettet ved Kgl.res. 22/12-1839. Den hadde til oppgave å uttale seg om typevalg og hovedspesifikasjoner ved bygging av fartøyer til marinen.
3. St.prp. 60/1927 s. 271 og Innst. S 11 1932 s. 162. Det er ikke tatt med de krigsfartøyer som ble utrangert fram til 1933, heller ikke hjelpefartøyer o.l.
4. Ref. fra «Sjømilitære Samfund's» («SMS») forhandlinger 1921/22 s. 946.
5. Vpl. kaptein i marinen Christen Smith i *Norges Vern* nr. 9 1933, s. 14.
6. Slagskipet «Nelson» bygd i 1922–27 kostet ca. 150 mill. kr. En krysser på 10 000 tonn kostet ca. 38 mill. kr, *Janes Fighting Ships*, 1935 ss. 18 og 42.
7. Marinekaptein Willoch opplyste at i Reguleringskommisjonen «blev der lagt endel vekt på at antijagere vilde mindre skremme folk som ikke var inne på det». Det var grunnen til at man hadde oppført antijagere istedenfor kryssere. Ref. «SMS» 1923/24 s. 1206.
8. «Sjømilitære Samfund» er sjøoffiserenes faglige forening. Stiftet i 1835, utgir «Norsk Tidsskrift for Sjøvesen». I mellomkrigstiden ble referater fra diskusjonsmøtene trykt (som manuskript) for medlemmene. «Sjømilitære Samfund» anmodet at Forsvarskommisjonen måtte ansette en sjømilitær sekretær likestillet med sekretæren for Hæren. Forsvarskommisjonen opplyste at det bare trengtes én sekretær og at en obsertløytnant i Hæren var tilsatt. «Sjømilitære Samfund» sendte da et sirkulære til alle sjøoffiserene med henstilling om at ingen skulle assistere kommisjonen med mindre det ble oppnådd likestilling med Hæren i sekretærspørsmålet. Referat fra «SMS» 1920/21 s. 919.
9. Innstilling A s. 3, Innst. B. s. 19, Kristiania 1923, trykt som bilag til St.prp. 60 1927.
10. *Norsk Tidsskrift for Sjøvesen* (NTfS) 1926 s. 299 ff.
11. St.prp. 60 1927 s. 274.
12. Reg.kom. 28/9 1926, Riksarkivet (RA) løpenr. 5919.
13. Forslaget ble fremlagt i St.meld. 30 1927 (3. juli 1926) og det detaljerte forslag i St.prp. 60 1927 (22. april 1927). Forslagene ble behandlet hver for seg av Stortinget. Behandlingene er slått sammen her.
14. St.prp. 60 1927 s. 400.
15. Reguleringskommisjonens uttalelse fulgte proposisjonen som *utrykt* vedlegg.
16. Mine-u-båter var under første verdenskrig benyttet til usett å legge offensive minefelter ved utløpet av fiendens krigshavner. I mellomkrigstiden var det – utenom stormaktene – bare Polen som bygde mine-ubåter.

17. Innst. S. 2 1927 s. 95.
18. Fordeling ved voteringen var:

| | de 56 | de 53 | Frav. |
|--------------------|-------|-------|-------|
| Kommunistpartiet | 0 | 6 | 0 |
| Arbeiderpartiet | 0 | 22 | 10 |
| Venstre | 5 | 22 | 9 |
| Bondepartiet | 10 | 2 | 10 |
| Frisinnede Venstre | 8 | 1 | 2 |
| Høire | 33 | 0 | 10 |

St.tid. 1927 s. 2473. Sosialdemokratene og Arbeiderpartiet er slått sammen, likeså Venstre og Radikale Folkeparti.

Kapittel III

1. Marinens tekniske Fellesråd, opprettet ved Kgl. res. 23/11 1901, hadde til oppgave å koordinere verksted-driften i Horten.
2. St.med. 19 1928 s. 1.
3. FD til militærkomiteén 4. mars 1928. RA løpenr. 5672.
4. Ble oppgitt å være trykkfeil for: «militært sett uriktig». St.tid. 1928 s. 2063.
5. Blom, Høire, var representant for kjøpstadene i Vestfold, medlem av militærkomiteen. Han var sjøoffiser fra 1891, diplomingeniør i skips- og skipsmaskinbygging, direktør ved Marinens Hovedverft fra 1915.
6. St.tid. 1928 s. 2065. (Uthevet i St.tid.)
7. Blom beklaget i en replikk at Kommanderende Admiral hadde vist så «liten elastisitet». St.tid. 1928 s. 2079.
8. I 1938 ble det etter innstilling fra Venstre og Arbeiderpartiet vedtatt å bygge 2 jagere, mens Høire ville ha et artillerifartøy. Innst. S. 182/1938. Jagerne skulle være av samme type som foreslått i 1928, deplACEMENT var øket til 1100 tonn. Fartøyene ble ikke ferdigbygd pga. krigsutbruddet i april 1940.
9. St.tid. 1929 s. 630.
10. Ibid. s. 636. Her brukes betegnelsen «Hortens verft» tilsynelatende tilfeldig.
11. Nils Ørvik *Norsk Sikkerhetspolitikk 1920–39, bd. II* (Oslo 1961) s. 130.
12. Bergens Tidende 11. november 1929 «Fridtjof Nansen» ble først planlagt med en atskillig mindre aksjonsradius. I et møte der bl.a. dosent Hoel var til stede, ble det pekt på behovet for større aksjonsradius. Dette ble tatt til følge. (En kvartmil er tilnærmet lik en nautisk mil. Iht. norsk lov av 29/6 1923 skal *en nautisk mil – 1852,0 meter*, brukes som enhet for lengdemål til sjøs i Norge).
13. Fartøyet forliste på Finnmarkskysten i 1933 – ble senere hevet og slept til Horten.
14. FD i RA, løpenr. 5673.
15. Forandret fra kommisjon til råd i 1927.
17. Innlegget er noe vanskelig å tyde. Han sa bl.a.: «Eg trur tvertimot, at um me skal ha eit kystvern, vil eit mineforsvar sjølvsagt koma til å falla i sammenheng med det, um eit mineforsvar skal vera effektivt som kystvern», St.tid. 1930 s. 1856.
18. Ibid. «... som man vil se på det på veggen ophengte kart, ...».

19. 9,198 mill. svenske kr i 1931. *NTFS* 1931 s. 130.
20. Opplyst av kommandørkaptein Lowzow som var batterisjef på «Olav Tryggvason» fra sommeren 1939 til 9. april 1940.
21. Opplyst av orlogskaptein E.A. Steen.
22. En dobbelt torpedokanon (45 cm) skulle plasseres like aktenom skorstenen, men ble ikke satt ombord, se FDs skriv til Minevesenet 6/7 1931, RA løpenr. 6170. Den dobbelte torpedokanon var inntegnet på MHVs tegninger datert 2/5 1933.
23. F. eks. innløpet til Gøteborg. Opplyst av kommandørkaptein K. Kvam.
24. Se *Ørvik bd. II*, s. 176–195.
25. St.tid. 1933 s. 881. «Jeg vil minne om at det siste forslag om fartøier som var av den type som de sjømilitære myndigheter fant var nødvendig for å gjenoppbygge vårt forsvar, blev fremsatt av Høire-regjeringen i 1928.»
26. *Norges Vern* 1933 nr. 4 s. 7 (uthevet her).
27. St.tid. 1933 s. 423.
28. St.tid. 1929 s. 557, (uthevet her). Det er én dreadnought som er senket av miner – den britiske «Audacious» 27. oktober 1914 i Irskesjøen. Ellers var minevåpenet brukt med flere dramatiske resultater i den Russisk/Japanske Krig 1904/05.

Kapittel IV

1. Innst. 1 1929 s. 36 og St.tid 1929 s. 228. Thommessen var redaktør av *Tidens Tegn* 1917–1938. Mer om «Thommessen»-forslaget i *Ørvik bd. I* s. 72–75.
2. Bilag til St.med. 23 1930.
3. St.prp. 57 1931, 8 mai 1931.
4. *Ørvik bd. I* s. 83.
5. Bl.a. *Norges Sjøforsvar* 1931 ss. 131 og 152.
6. Uttrykket brukt i St.prp. 66 1931 s. 5.
7. Debatten om forsvarsordningen fyller ca. 250 sider i Stortingsforhandlingene. Av disse er de første 120 sider fra den prinsipielle debatt om forsvar eller avrustning etc. De neste 120 sider er debatten om Hæren og Kystartilleriet. Behandlingen av Marinen strekker seg over 6 – seks – sider. Denne del av debatten ble avviklet etter at den fastsatte tid for Stortingsmøtet var utløpet og etter at Presidenten hadde fått bemyndigelse til å fortsette møtet. Se St.tid. 1932 s. 2096.
8. St.prp. 6 1933 s. 171 uthevet her.
9. *Ukens revy* 1926 s. 337 ff.
10. Det er neppe mulig å påvise om flåteforeningen har innvirket på den forsterkning av Marinen i forhold til Hæren som fremkom ved Forsvarsordningen av 1933.
11. Se F. Beutlich, *Sjøvæpningen. Sjøforsvarsproblemet vårt og dets løsen*, (Oslo 1929). Beutlich var sjøoffiser fra 1896. Torpedobåtsjef i 1905 og skipssjef på jageren «Draug» under første verdenskrig. Utga: *Norges Sjøvæbning 1750–1809*. (Oslo 1935) *Norges Sjøvæbning 1810–1814*, (Oslo 1940).
12. St.tid. 1929 s. 630.
13. Admiralstaben 19. august 1926, RA løpenr 5919.
14. Bergens Tidende 11. november 1929. I talen er det uklare punkter. Det ser ut til at Mowinckel mente betingelsene for at et nøytralitetsbrudd skulle kunne oppstå var at et norsk militært fartøy var til stede.

Videre får en inntrykk av at Mowinckel mente det ville være et nøytralitetsbrudd hvis de fremmede krigsfartøyer gikk innenfor territorialgrensen. (Det er en vanlig misforståelse som stadig fremsettes f.eks. i NRK og dagspressen). Det er lite trolig at han er feilreferert, idet hele talen er gjengitt (ikke referert) og ortografien tyder på at artikkelen er satt etter Mowinckels manuskript.

15. I 1938 ble Mowinckel begeistret for MTBene som han ville bruke til vakt- og oppsynstjeneste i all slags vær «for et rimelig beløp». Disse båtene var konstruert for å brukes offensivt og konsentrert under moderate værforhold. St.tid. 1938, s. 200, se også *Ørvik bd. II*, s. 132.
16. 4000 tonn, 17 knop, 6–15 cm og ferdigbygd i 1926.
17. *Tidens Tegn* 1. august 1930.

Kapittel V

1. R. Baggethun, *Horten, Ferjestedet som ble marinestasjon og by*, (Horten 1960) ss. 10 og 275.
2. St.prp. I 1933 Kap. 950 s. 1. En del spesielle utgifter ved Hovedverftet ble belastet Marinens budsjett. Arbeiderne hadde flere betalte fridager enn ved private verksteder. Videre hadde arbeiderne pensjonsordning. Slike utgifter var ca. 1/2 mill. kr (1932/33 – 455 275 kr).
3. St.tid. 1932 s. 2301.
4. St.tid. 1925 s. 2348.
5. A. Johansen (A, Troms), St.tid. 1930 s. 1852.
6. St.med. 19 1928, (3 februar 1928).
7. Innst. S. 11 1932 s. 4–69. Dette kan neppe være trykkfeil for Justisdepartementet idet uttrykket «Finans- og Tolldepartementet» brukes både i komité-innstillingen og i brosjyren «Militært anvindt eller civil fornuft». Kystvakten ble gitt en bredere plass enn Landvakten. Bare Kystvakten var tildelt fredsoppgaver av betydning – oppsynstjeneste, sjømåling, oppsyn mot smuglere etc. Dette indikerer at Arbeiderpartiet, i likhet med de borgerlige partier, etter hvert tillia Marinen større betydning enn Hæren. Se *Ørvik bd. II*, s. 129.
8. Opplyst av orlogskaptein E.A. Steen, se også *Ørvik bd. I*, s. 129. Arbeiderpartiet hadde fått assistanse til de tekniske sider ved forslaget av marinekaptein E.A. Steen i Admiralstaben og marinekaptein, overrettssakfører O. Kullmann.
9. Marinens største torpedobåt inntil 1922 var «Kjell» på 94 tonn.
10. St.tid. 1933 s. 288. Olav Bergersen var sjøoffiser fra 1901. Var torpedobåtsjef i 1905 og under første Verdenskrig. Utgav i 1925 *Viseadmiral Tordenskiold* (3 bind).
11. Opplyst av orlogskaptein E.A. Steen.
12. A-st til FD 3 januar 1933, RA løpenr. 5671.
13. Undersøkelseskommissjonen av 1945, bd. I, s. 32. (En regner da ikke med de to små minesveipere «OTRA»/«RAUMA» som ble bygd ved et «sivilt» verksted i 1939.)
14. St.tid. 1931 s. 1005.
15. St.prp. I 1934 Kap. 950 s. 21. Uttrykket vedettbåt brukes ikke lenger i Norge – tidligere ble det brukt om et lite orlogsfartøy eller en større, bestykket skipsbåt. I Sverige er det definert som et «lätt stridsfartyg på högst 250–300 tonns deplament». Den svenske «Jägaren»-klassen på 245 tonn ble klassifisert som en vedettbåt.
16. St.tid. 1933 s. 885.

17. Se *Ørvik bd. I*, s. 131.
18. *St.tid.* 1935 s. 1050.
19. «ØRNEN» var bevilget som korvett, men bygd som fregatt. «KONG SVERRE» var bevilget som fregatt, men ble på størrelse med et linjeskip. Torpedodivisjons-skipet «VALKYRIEN» var en jager. Panserskipene ble omtalt som «kystforsvarsskip» osv. Se Terje Ula, *Flåten som sank* (Oslo 1946).
20. Stillingen som Kommanderende Admiral ble gjenopprettet i 1934.

A Navy without Ships?

The Struggle about the Norwegian Navy 1928 - 1933

The number and types of warships to be built for the Navy was an issue heavily discussed in Norway between the two World Wars. The decisions taken in the period 1928–33 proved in retrospect to be decisive for the composition of the Navy in 1940, i.e. when the German attack over the sea was launched.

This article presents the views and proposals made by political parties, Governments, the Navy, and «pressure-groups»/personalities who participated in the discussion. The aim is to explain the conclusive motives behind the decisions.

Since 1905 Norway's security has been increasingly dependent on the maritime situation in adjacent sea areas. In the 1914–18 war the Navy was prepared to oppose an armed attack and also established a Neutrality Patrol. This was an important contribution to the overriding political goal to keep Norway out of the war. A number of highly publicised incidents and infringements on the neutrality occurred, which came to influence the views taken by leading politicians in the 1920–30s.

From 1918 on there was little enthusiasm for defence efforts, in Norway as in other countries. Few people saw any threat of war and many had high hopes for the League of Nations. The grants given to naval shipbuilding were the minimum necessary to employ the 500 civilian workers in the Naval Yard («Marinens Hovedverft») in Horten. As slowly as possible the ships approved during the first World War were completed. By the late 1920s it became necessary to start some new construction. The Conservative Government announced a plan to build a small but balanced fleet, starting with a 1000 ton international type destroyer.

In the 1927 general election the big winner was the Labour Party, which formed its first Government. The «Hornsrud» cabinet withdrew the destroyer proposal, but some days later the Liberals headed by J.L. Mowinckel replaced the Labour cabinet.

Mowinckel had strong views on what types of ships the Navy could do with. As Chairman of the Foreign Relations Committee 1917/18 he had seen that the Neutrality Patrol had managed with old, small ships, supplemented by merchant vessels with a naval crew. In this period of economic depression he saw no need for expensive modern warships. The Liberal Party proposed instead that a long range coast guard vessel with some ice-breaking capability be built. At this time Norway had embarked on a period of «Artic Imperialism», and influential groups in West and North Norway supported the proposal.

The Navy and the Conservatives were opposed, but Mowinckel with reluctant support from Labour won a narrow victory in Parliament. This new ship («Fridtjof Nansen») was part of an «arms race» with Denmark. Faster ships with more and bigger guns were planned by both countries. This competition stopped when the Permanent Court of International Justice in the Hague supported the Danish claim to all of Greenland.

By 1930 new ship construction became necessary to avoid unemployment in Horten. The election that year had been a setback for the left-wing parties. The Liberal cabinet proposed, contrary to the Navy's recommendation, to build a rather large minelayer. This proposal was possible influenced by the situation in 1918 when Norway had to submit to heavy pressure from the UK and the US to establish a minefield in our territorial waters near Utsira, in order to make the «North Sea Barrage» complete.

The Labour party – still pacifist in attitude – wanted the workers to be employed in the construction of an icebreaker. The Conservatives, however, saw no alternative except to support the minelayer, which was then approved. This ship – «Olav Tryggvason» – was another victory for the Liberals. The Navy never used this ship as a minelayer, but installed 4 x 4 1/2" guns on her, i.e. the armament of a destroyer. However, she was slow (21 knots) and could not be equipped with a sufficient number of torpedo tubes.

About this time some leading members of Labour started internal discussions to revise their pacifist policy. One result was a proposal in 1932 to disband all military forces, but to create instead a «civilian» armed force for neutrality surveillance in war time («Vaktvern»). The naval part of this «Vaktvern» should have 18 torpedo-boats of 300 tons with 3 guns and two torpedo tubes.

In 1933 the Agrarian party then in Government, proposed that

the Naval Yard should build a «torpedo-boat», size approximately 500 tons, 3 x 4" guns, but only two torpedo tubes. This proposal was opposed by both Labour and the Navy, but won support from all non-socialist parties and was accordingly approved. This ship – «Sleipner» – was supported by the Liberal Party mostly because it was referred to as a torpedo-boat, a category traditionally favoured by the Liberals.

The Navy, however, constructed «Sleipner» as a destroyer-escort (713 tons full load) with some ocean-escort and ASW capability. A total of 6 units of this class were approved during the 1930s, the last 4 after a Labour Cabinet initiative.

During this period the Navy argued for small 6" cruisers. In 1938 the Parliament at last agreed to build warships of some strength – two 1100 tons destroyers. This was an effort – similar to a political decision in 1912 – to rebuild the Navy in response to enhanced level of armed international conflict, but again it was «too little too late».

Bidragstere

Olav Riste, Dr. Phil. (Oxon), forskningssjef ved Forsvarshistorisk forskningssenter og professor i historie ved Universitetet i Bergen. Har bl.a. utgitt *The Neutral Ally* (Oslo og London 1965), «*London-regjeringa*»; *Norge i krigsalliansen 1940–1945* Bd. 1–2 (Oslo 1973–1979) og (red.), *Western Security, The Formative Years, European and Atlantic Defence 1947–1953*, (Oslo 1985.)

Rolf Tamnes, cand.philol., forsker ved Forsvarshistorisk forskningssenter. Har skrevet artikler i *Forsvarsstudier* om Tsjekkoslovakia-krisen 1968, atomfrie soner, Tysklandsbrigaden og «*Norway's Struggle for the Northern Flank, 1950–1952*», i Olav Riste (red.), *Western Security, the Formative Years, European and Atlantic Defence 1947–1953*, (Oslo 1985).

Tønne Huitfeldt, generalløytnant, har bl.a. tjenestegjort som ØKN og som direktør for NATOs International Military Staff. Etter at han i 1985 gikk ut av aktiv tjeneste, har Huitfeldt vært redaktør av *Norsk Militært Tidsskrift* og vært tilknyttet Forsvarshistorisk forskningssenter som spesialist i strategiske studier. Huitfeldt har skrevet en rekke studier om militære og strategiske spørsmål; for 1986 kan nevnes: «*Forsvarets rolle og bidrag til sikkerhetspolitikken gjennom 100 år*», i *Forsvarssak er fredssak, Norges Forsvarsforening 100 år*, (Oslo 1986); «*NATO's Northern Security*», *Conflict Studies*, No. 6, October 1986, The Institute for the Study of Conflict, London; «*The Threat from the North – Defence of Scandinavia*», *NATO's Sixteen Nations*, No. 6, October 1986.

Nils A. Røhne, cand.philol, lærer og forskningsstipendiat ved Forsvarshistorisk forskningssenter. Han arbeider med et prosjekt om norsk Europa-politikk i tiden frem til 1963.

Rolf Tveten, orlogskaptein og cand.philol. Har bl.a. tjenestegjort ved nordkommandoen på Kolsås og som forsker ved Forsvarets Forskningsinstitutt. Tveten er i dag tilknyttet Sjøforsvarets stabsskole.

Notes on contributors

Olav Riste, D. Phil. (Oxon), Director of the Research Centre for Defence History and Professor of History at the University of Bergen. Has published i.a. *The Neutral Ally* (Oslo and London 1965), «*London-regjeringa*»: *Norge i krigsalliansen 1940–1945* («The London Government»: Norway in the wartime alliance 1940–1945) Vols 1–2 (Oslo 1973–1979) and (ed.), *Western Security, The Formative Years, European and Atlantic Defence 1947–1953*, (Norwegian University Press and Columbia University Press 1985).

Rolf Tamnes, cand.philol., Senior Research Associate at the Research Centre for Defence History. Among his publications are studies on nuclear weapon-free zones, the Czechoslovakian crisis in 1968, the Norwegian brigade group in Germany, published in the *Defence Studies*, and «Norway's Struggle for the Northern Flank, 1950–1952», in Olav Riste (ed.), *Western Security, the Formative Years, European and Atlantic Defence 1947–1953*, (Norwegian University Press and Columbia University Press 1985).

Tønne Huitfeldt, Lieutenant-General, has i.a. served as C-in-C North-Norway; in 1981 he joined NATO Headquarters as Director of the International Military Staff. Since his retirement from active service in 1985 Huitfeldt has been editor of *Norsk Militært Tidsskrift*, and attached to the Research Centre for Defence History as a special consultant on strategic studies. Huitfeldt has contributed extensively in the security policy debate. Among his publications in 1986 are: «Forsvarets rolle og bidrag til sikkerhetspolitikken gjennom 100 år», («The Role and Contribution of Defence in Norwegian Security Policy through 100 Years»), in *Forsvarssak er fredssak, Norges Forsvarsforening 100 år*, (Oslo 1986); «NATO's Northern Security», *Conflict Studies*, No. 6, October 1986, The Institute for the Study of Conflict, London; «The Threat from the North – Defence of Scandinavia», *NATO's Sixteen Nations*, No. 6, October 1986.

Nils A. Røhne, cand.philol., teacher, Research Fellow at the Research Centre for Defence History.

Rolf Tveten, Commander, cand. philol., is attached to the Norwegian Naval Staff College. Has i.a. served at AFNORTH HQ, and as a research officer at the Norwegian Defence Research Establishment (NDRE).

Tidligere publikasjoner

O. Riste (red.): FORSVARSSTUDIER – Defence Studies. Årbok for Forsvarshistorisk forskningssenter – Forsvarets høyskole 1981. (Tanum-Norli 1982):

- O. Riste: The Genesis of North Atlantic Defence Cooperation: Norway's «Atlantic Policy» 1940–1945.
- O. Riste: Svalbard-krisen 1944–1945.
- O. Riste: Functional Ties – A Semi-Alliance? Military Cooperation in North-West Europe 1944–1947.
- K.E. Eriksen: Storbritannia og baseproblematikken i Norden 1945–1947.
- R. Tamnes: Den norske holdningen til atomfrie soner i Sentral-Europa 1957–1965.
- O. Riste: Politics in the Armed Forces: A Contemporary Problem in Historical Perspective.
- D.C. Pugh: The Armed Forces and Alta: Some Tentative Reflections on Civil-Military Relations.

R. Tamnes (red.): FORSVARSSTUDIER – Defence Studies. Årbok for Forsvarshistorisk forskningssenter – Forsvarets høyskole 1982. (Tanum-Norli 1983):

- R. Tamnes: Den norske holdningen til en nordisk atomvåpenfri sone 1958–1983.
- O. Riste: Ein idé og ein myte: Rooseveltts frihamnstanke for Nord-Norge.
- R. Tamnes: NATOs og Norges reaksjon på Tsjekkoslovakia-krisen 1968
- O. Wicken: Ny teknologi og høyere priser.
- O. Riste: The Foreign Policy-Making Process in Norway: A Historical Perspective.

R. Tamnes (red.): FORSVARSSTUDIER – Defence Studies III. Årbok for Forsvarshistorisk forskningssenter – Forsvarets høyskole 1983/84. (Tanum-Norli 1984):

- N. Borchgrevink: Norsk forsvar gjennom britiske briller.

- O. Riste: Frå integritetstraktat til atompolitikk: Det stormakts-garanterte Norge 1905–1983.
- T.V. Skaret: Kirkens engasjement i atomdebatten 1960–1982.
- R. Godø: Forsvarets ledelsesordning etter 1945.
- D.C. Pugh: Guns in the Cupboard. The Home Guard, Milorg and the Politics of Reconstruction 1945–46.
- O. Wicken: Vekst og våpen. Norsk militærproduksjon som indu-stripolitisk virkemiddel i 1960-årene.

To notater er publisert i O. Riste (ed.), *Western Security, The For-mative Years, European and Atlantic Defence 1947–1953*, Universi-tetsforlaget, Oslo 1985):

- O. Riste: Was 1949 a Turning-Point? Norway and the Western Powers 1947–1950.
- R. Tamnes: Norway's Struggle for the Northern Flank, 1950-1952.
- R. Tamnes (red.): FORSVARSSTUDIER – Defence Studies IV. Årbok for Forsvarshistorisk forskningssenter – Forsvarets høgskole, 1985. (Tano 1985):

- T.M. Då Moskva sa nei til Norden. Sovjets syn på Norden
Hetland: og NATO 1948–1952.
- T.M. Atomrasling og avspenning. Sovjet og norsk tryggings-
Hetland: politikk 1953–1958.
- R. Berg: «Det land vi venter hjelp af». England som Norges
 beskytter 1905–1908.
- J. Sanness: Norske historikere og den kalde krigen.
- O. Wicken: Våpenimport eller egenproduksjon? Hvorfor Norge
 ikke bygde ut militær industri 1945–1950.
- F. Fagertun: Militærmakten og «den indre fiende» 1918-1940.

Olav Ristes Notat, «Isolationism and Great Power Protection. The Historical determinants of Norwegian Foreign Policy», er publisert i J.J. Holst (ed.), *Norwegian Foreign Policy for the 1980's*, (Universi-tetsforlaget Oslo og Oxford University Press, 1985).

Rolf Tamnes (red.): FORSVARSSTUDIER – Defence Studies V. Årbok for Forsvarshistorisk forskningssenter – Forsvarets høyskole, 1986. (Tano 1986):

- J.E. Rådehed: Swedish Forces to aid Norway? The Nordic Security Question 1948–49.
- L.H. Larsen: Ubåt-baser og storpolitikk. Striden om de tyske ubåt-baser i Norge 1944–48.
- R. Tamnes: Kamp mot russerne på tysk jord? Tysklandsbrigaden og den kalde krigen 1947–1953.
- M. Iden: Turning Point 1975. US Security Policy and Northern Flank Security.
- O. Wicken: Militærforskere i Vesterveg. FFI-forskere på utenlandske universiteter 1945–1970.
- O. Riste: Slow take-off. The Pre-History of the Royal Norwegian Air Force, 1912–1944.