



UiT Norges arktiske universitet

Fakultetet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Institutt for arkeologi, historie, religionsvitenskap og teologi

## **Beroligelses- og avskjermingsaspektet i støpeskjeen?**

*Utviklingen av de selvpålagte restriksjonene innen norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk*

*1970–1999*

**Anders Dramstad**

Masteroppgave i historie (HIS-3900), våren 2021



## Forord

Professor Stian Bones har med stor interesse og engasjement for temaet veiledet meg gjennom denne svært krevende og lærerike prosessen mot slutføringen av masteravhandlingen. Bones' dype innsikt og forståelse for de bredere og innviklede perspektiver og sammenhenger innen norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, og ikke minst hans engasjement for å søke mot mindre utforskede perspektiver og vinklinger innen dette temaet, har for meg vært en viktig drivkraft og interessevekker.. Jeg vil derfor utrette en stor takk til Bones for de interessante og støttende samtaleene underveis i prosessen. Han skal også ha mange takk for den støtten og medfølelsen han har vist meg i forbindelse med den svært krevende kildesituasjonen og de byråkratiske vanskelighetene og hindringene knyttet til arkivene, som har utgjort en påkjenning både for meg personlig og ikke minst progresjonen til dette prosjektet.

Jeg vil også få utrette en stor takk til Institutt for forsvarsstudier (IFS), med førsteamanuensis Paal Sigurd Hilde i spissen, for bevilgning av mastergradsstipend, god rådgivning og tilrettelegging for intervjuer av informanter. Hilde har vært en god støtte og vist stor imøtekommenhet og fleksibilitet både for mitt prosjekt i sitt hele, men ikke minst i forbindelse med oppsporingsprosessen av relevante informanter og gjennomføringen av dybdeintervjuer på IFS' lokaler på Akershus festning i Oslo.

En takk utrettes også til alle informanter som sa seg villig til å bistå mitt prosjekt ved å stille opp til intervju. Dere har alle gitt svært interessante og nyttige perspektiver og meddelelser av erfaringer. Samtidig må Utenriksdepartementets arkivseksjon v/ forskerkontakt Sverre Dæhlen takkes for bistanden i forbindelse med bevilgning av innsyn i departementets arkiver.

En stor andel av takken må gå til det fantastiske studentmiljøet på lesesalen og administrasjonen og historikermiljøet ved AHR ved UiT. Dette miljøet og menneskene i det har tilført meg mer glede, livsvarige vennskap og innsikt enn hva jeg hadde forestilt meg. Studieoppholdet i Tromsø vil for meg alltid ha en spesiell plass i minnet.

Avslutningsvis vil jeg rette en spesiell takknemlighet til min kjæreste samboer Anne, mine foreldre, og de øvrige av mine nærmeste for all den støtte, tålmodighet, oppmuntrede ord og ikke minst gjennomlesning av oppgaven. Det har vært av uvurderlig verdi og betydning for meg personlig å vite at støtten, tålmodigheten og omsorgen *alltid* er til stede – uansett hva.

Min vei til slutføringen av masteravhandlingen gikk langt fra slik jeg hadde planlagt, og veien dit ble langt lenger og mer kronglete enn hva jeg hadde forestilt meg. Men noen ganger kan en omvei til målet også vise seg å være den *rette* veien til *fortsettelsen*. For mitt vedkommende, vil jeg hevde at dette har vært tilfellet.

*Anders Dramstad*  
Kongsberg, mai 2021



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INTRODUKSJON; PROBLEMSTILLING, HISTORIEFAGELIGE POSISJONER OG TEORETISKE FORSTÅELSESRAMMER .....</b>	<b>1</b>
1.1	INNLEDNING: EN FORNYET AKTUALITET.....	1
1.2	PROBLEMSTILLING, FORSKNINGSSPØRSMÅL OG MÅLSETNINGER .....	5
1.3	HISTORIOGRAFI OG FORSKNINGSTATUS .....	11
1.4	TO MULIGE TEORETISKE FORKLARINGSMODELLER OG FORTOLKNINGSRAMMER .....	20
1.4.1	<i>Balansepolitikkenes to sentrale analytiske begrepspar .....</i>	<i>22</i>
1.4.2	<i>Avspenningspolitikk og internasjonal ordenspolitikk.....</i>	<i>29</i>
1.4	<i>Oppsummert: Balansepolitikk vs. avspenningspolitikk/ordenspolitikk – to parallelle handlings- og motivkretser for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.....</i>	<i>38</i>
1.5	KILDESITUASJONEN OG AVHANDLINGENS KILDEGRUNNLAG .....	39
1.5.1	<i>Primærkildene .....</i>	<i>41</i>
1.5.2	<i>Offentlig kildemateriale.....</i>	<i>43</i>
1.6	AVGRENSNING, PERIODISERING OG STRUKTUR .....	43
<b>2</b>	<b>DEN HISTORISKE BAKGRUNNEN OG GRUNNTESER I NORSK BASEPOLITIKK OG DE ØVRIGE SELVPÅLAGTE RESTRIKSJONENE FOR ALLIERT VIRKSOMHET I FREDSTID 1949–1970 45</b>	
2.1	SPEKTERET AV SELVPÅLAGTE RESTRIKSJONER .....	45
2.1.1	<i>Nærmere om basepolitikken som rammeverket for de selvpålagte restriksjonene: forutsetninger, utforming og operasjonell praksis .....</i>	<i>55</i>
2.2	SELVPÅLAGTE RESTRIKSJONER I NORD-NORGE: REGLER FOR TIDSBEGRENSEDE OPPHOLD AV ALLIERTE STRIDSKREFTER INNENFOR NORSK TERRITORIUM I FREDSTID.....	57
<b>3</b>	<b>BASEPOLITIKKEN OG DE SELVPÅLAGTE RESTRIKSJONER CA. 1970-1989.....</b>	<b>63</b>
3.1	CA. 1967–1975 – EUROPEISK AVSPENNING: DE SELVPÅLAGTE RESTRIKSJONER INNPASSES GRADVIS INN I EN UTVIDET UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITISK RAMME OG STRUKTURELL TENKNING .....	63
3.1.1	<i>Et integrert ledd i den europeiske avspenningspolitikken?.....</i>	<i>66</i>
3.1.2	<i>De selvpålagte restriksjonene som utenrikspolitisk verktøy i en norsk tilkoblings- og tilknytningsstrategi?.....</i>	<i>74</i>
3.2	ENDRINGER PÅ DET MILITÆRE OG OPERASJONELLE PLAN I 1970- OG 80-ÅRENE .....	78
3.3	CA. 1975–1985: NY SELVBEVISSTHET OM DEN GEOSTRATEGISKE BETYDNINGEN AV NORDOMRÅDENE – BALANSEPOLITIKKEN OG BEROLIGELSESPOLITIKKEN HANDLINGSROM UNDER PRESS .....	84
3.4	CA. 1985–1989: NY GIV FOR RUSTNINGSKONTROLL OG TILLITSSKAPENDE TILTAK: NYE MULIGHETER FOR AVSPENNINGSPOLITIKKEN .....	98
<b>4</b>	<b>«DU KASTER IKKE VINTERJAKKEN TIDLIG PÅ VÅREN» – DE SELVPÅLAGTE RESTRIKSJONER PÅ 1990-TALLET: PÅ SØKEN ETTER NYTT BALANSEPUNKT OG SIKRINGEN AV NORSK ORDENSPOLITIKK .....</b>	<b>105</b>
4.1	1989–1992: BEHOVET FOR TILPASNINGER OG JUSTERINGER AKTUALISERES .....	106

4.2	POST-1994: ØKENDE KRAV TIL NORSK UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITISK ENGASJEMENT OG TILPASNING – EN BALANSEGANG MELLOM PERMANENTE OG NYE UTFORDRINGER.....	113
4.3	1995/96: REVISJONEN OG TILPASNINGENE AV DE SELVPÅLAGTE RESTRIKSJONENE.....	116
4.3.1	<i>Revisjonen sett fra deklarasjonelle nivå: bestrebelse på bevaring av status quo</i> .....	121
4.4	KATEGORISERE MOTIVENE OG ÅRSAKSSAMMENHENGER BAK REVISJONEN AV DE SELVPÅLAGTE RESTRIKSJONENE .....	125
4.5	NORSK ORDENSPOLITIKK: NORMALISERING OG REDEFINERING – NORGES BIDRAG OG ENGASJEMENT TIL OPPRETTELSEN AV EN NY SIKKERHETSPOLITISK ARKITEKTUR I EUROPA .....	129
4.5.1	<i>Kooperativ sikkerhet – Risiko-reduserende og holdningsdannende og atferdspåvirkende militært samarbeid</i> .....	135
4.5.1	<i>Sikringen av de transatlantiske forbindelsene, forsvarsforpliktelser og vestlig interesse på nordflanken</i> .....	137
4.5.2	<i>Militært praktiske og operasjonelle endringer og krav om tilpasninger</i> .....	143
4.6	FORHOLDET UD-FD ANGÅENDE REVISJONEN AV DE SELVPÅLAGTE RESTRIKSJONENE: MÅLKONFLIKTER OG SAMMENFALLENDE INTERESSER.....	147
4.6.1	<i>Interdepartementale prosesser – også sammenfallende interesser og tilnærming mellom handlings- og motivkretsene?</i> .....	151
<b>5</b>	<b>KONKLUSJON OG UTSYN</b> .....	<b>153</b>
5.1	OPPSUMMERENDE HOVEDPUNKTER .....	153
5.2	HOVEDFUNN: JUSTERT OG MODERNISERT BALANSEPOLITIKK VS. ORDENSPOLITIKK: TO KOMPLEMENTÆRE TILNÆRMINGER FOR FELLES UTENRIKS- OG SIKKERHETSPOLITISKE MÅLSETTINGER.....	160
	<b>KILDER OG LITTERATUR</b> .....	<b>162</b>
	VEDLEGG:.....	180

# Forkortninger

AMF – Allied (Command Europe) Mobile Force

A-pakten – Atlanterhavspakten

AWACS – Airborn Warning and Control System

CAST BG – Canadian Air Sea Transportable Brigade Group

CFE – Treaty on Conventional Armed Forces in Europe

CJTF – Combined Joint Task Force

COB – Collocated Operating Bases

CSBM – Confidence- and Security- Building Measures

DUUK – Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité

EU – Den Europeiske Union

FD – Forsvarsdepartementet

FKN – Forsvarskommando Nord-Norge

FN – De Forente Nasjoner

FOK – Forsvarets Overkommando

KNE – Konferansen for nedrustning i Europa

KSSE/OSSE – Konferansen for samarbeid og sikkerhet i Europa (1975)/Organisasjonen for samarbeid og sikkerhet i Europa (1995)

MBFR – Mutual and Balanced Force Reductions

MID – Det russiske utenriksministerium

NACC – North Atlantic Co-operation Council



NAEW – NATO Airborne Early Warning

NALMEB – Norwegian Air Landed Marine Expeditionary Brigade

NATO – North Atlantic Treaty Organisation

NCF – NATO Composite Force

PfP – Partnership for Peace

RSU – Regjeringens sikkerhetsutvalg

SLOC – Sea-Lines of Communication

SUS – Samveldet av uavhengige stater

SMK – Statsministerens kontor

UD – Utenriksdepartementet

VEU – Den vesteuropiske union





# 1 Introduksjon: problemstilling, historiefagelige posisjoner og teoretiske forståelsesrammer

## 1.1 Innledning: En fornyet aktualitet

«Stortinget har i hemmelighet godtatt en viktig omlegging av sikkerhetspolitikken (...). Baseerklæringen av 1949 var et signal til daværende Sovjetunionen om at Norge ønsket avspenning. Basen på Værnes er et signal om avskrekking. Det føyer seg inn i NATOs omringning av Russland med allierte styrker utplassert i Baltikum og Polen.»

Redaktør Arne Strand i Dagsavisen 29.10.2016.<sup>1</sup>

Dette utsagnet av daværende Dagsavisens sjefredaktør og politisk kommentator Arne Strand fra 2016 er langt fra enestående. I kjølvannet av en rekke tendenser til justeringer og reorienteringer innen norsk forsvars- og sikkerhetspolitiske etter 2014, har det vært en rekke politiske debatter og avisoppslag om Norges såkalte *selvpålagte restriksjoner, begrensninger* eller *bindinger*.<sup>2</sup> I denne sammenheng har særlig den norske *basepolitikken* blitt viet oppmerksomhet – en sikkerhetspolitisk komponent som betraktes som en overordnet strukturell ramme for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. At ett eller flere politiske vedtak, eller en militær-operasjonell ordning, eller en uttalelse fra høyere politisk hold har blitt betraktet for å være «i strid med», å utgjøre «et klart brudd med» eller tendere mot en «uthuling» av den såkalte norske *baseerklæringen av 1. februar 1949*, har nærmest blitt en fast frase i den pågående debatt. Myndighetenes respons har gjennomgående imøtegått denne kritikken ved å understreke på en kategorisk, ofte unyansert og – vil noen hevde – nokså autorativ måte at «norsk basepolitikk ligger fast», at tiltakene simpelthen «er i tråd med basepolitikken, slik den har vært praktisert siden 1949» og videre helgardert seg med standardformuleringen fra den kalde krigens dager at «det er kun norske myndigheter som til enhver tid selv definerer basepolitikken innhold».<sup>3</sup> Noen mer detaljerte, underbyggende

---

<sup>1</sup> Strand, Arne, 2016: «Basepolitikken som forsvant», meningskronikk i *Dagsavisen*, 29.10. 2016.

<sup>2</sup> På akademisk hold har også samlebegrepene «beroligelsespolitikken» og «avskjermingspolitikken», etter sivilanalytiker Johan J. Holsts og historiker Rolf Tamnes forskningsvokabularer, også blitt benyttet i stort omfang. Se blant annet Holst, Johan Jørgen, 1966: «Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv», i *Internasjonal Politikk*, nr. 5: s. 463–91, og Tamnes, Rolf, 1997: *Oljealder 1965–1995*. Norsk utenrikspolitikk historie, bind 6. Oslo: Universitetsforlaget, s. 37, 66, 91, 95, 100–117, 127–130, 132, 136–137, 264–265 og 324–328.

<sup>3</sup> Dette nokså standhaftige standpunktet har kommet til uttrykk i så vel samtlige offentlige uttalelser og dokumenter der basepolitikken er omtalt, som i myndighetsrepresentanters responser i media; «Den norske basepolitikken ligger fast», v/ statssekretær i FD Øystein Bø i *Nordlys*, 23.10.2017; «Uriktige påstander om alliert øving og trening», v/ utenriksminister Ine Eriksen Søreide i *Adresseavisen*, 16.10.2017; «Alliert øving og

argumenter og omfattende politisk debatt for dette standpunktet, har så langt vært beskjedne eller nærmest helt fraværende i det pågående ordskiftet.

Dagens sikkerhetspolitiske debatt representerer imidlertid ikke noe historisk nytt. Den innehar forbindelser både til den kalde krigens forsvars- og sikkerhetspolitiske debatt og i diskusjonene under den høyst usikre og dynamiske brytningstiden som fant sted på 1990-tallet. Ved ulike sammenhenger i løpet av perioden 1992–95, meddelte Forsvarsdepartementet (FD) overfor Stortinget gjennom sine budsjettproposisjoner at som en del av de løpende tilpasninger til den nye sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa, anså departementet det som nødvendig å «gjennomgå» og videre «tilpasse» de selvpålagte restriksjonene og det tilknyttede regelverket og retningslinjene til samtidens endrede rammebetingelser for norsk sikkerhet og landets utvidede utenrikspolitiske forankring.<sup>4</sup> I samtiden fikk denne tilpasningspolitikken «oppmykninger» og «forenklinger» innen de geografisk forankrede og detaljerte *reglene for tidsbegrenset opphold* av allierte stridskrefter innenfor norsk territorium – bedre kjent som «Finnmarks-restriksjonene» – mest oppmerksomhet. Det var også innen disse restriksjonene at de fleste og mest omfattende praktiske endringene i FDs revisjon fant sted. Da departementets utredning og anbefaling fikk grønt lys fra stortingsflertallet høsten 1995, og endelig ferdigstilt gjennom de nye «retningslinjer for utenlandsk militær aktivitet i Norge» i 1996<sup>5</sup> og supplert med reviderte klareringsbestemmelser i 1997<sup>6</sup> ved kgl.res., stilnet så debatten, før den altså – post-Krim – dukket opp igjen, og nå med enda høyere intensitet.

---

trening er nødvendig og bra», v/ forsvarsminister Frank Bakke Jensen i *Bergensavisen* 31.10-2017; «Norsk basepolitikk ligger fast, og regjeringen styrker forsvaret», debattinnlegg v/ stortingsrepresentant Hårek Elvenes (H), i *Dagbladet*, 18.06.2018. Se også eksempelvis; Prop. 151 S (2015-16): «Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren», Forsvarsdepartementet, s. 20; St. prp. nr. 36 (2016-17): «Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk», Utenriksdepartementet, s. 29; Prop. 1 S (2017-18): «For budsjettåret 2018», Utenriksdepartementet, s. 15; Meld. St. 9 (2020-21): «Mennesker, muligheter og norske interesser i nord», Utenriksdepartementet, s. 24. Daværende forsvarsminister Ine Eriksen Søreide slo også kort og godt fast i 2016, uten noen nærmere redegjørelse, at «(...) prøveordningen innebærer at de amerikanske roterer, og det er ikke snakk om en fast base for amerikanske styrker i Norge eller etablering av en amerikansk base i Norge». Se FDs pressemelding av 24.10.2016, «Amerikanske styrker kommer til å trene og øve mer i Norge», regjeringen.no.  
<sup>4</sup> St. prp. nr. 1 (1994-95), Forsvarsdepartementet, s. 34-35; St. prp. nr. 1 (1995-96), Forsvarsdepartementet, s. 23.

<sup>5</sup> FD gjennomførte i perioden 1994-95 en omfattende gjennomgang og opprydningsrunde innen de den kalde krigens selvpålagte restriksjoner for alliert militær virksomhet i fredstid, som munnet ut i de mer generelle «Retningslinjer for håndhevelse av de selvpålagte restriksjoner knyttet til fremmed militær virksomhet i Norge», datert 30. oktober 1996.

<sup>6</sup> «Forskrift av 2. mai 1997 nr. 396 om fremmede militære fartøyers og luftfartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold», fastsatt ved kgl.res. Med hjemmel i lov av 18. august 1914 nr. 3 om forsvarehemmeligheter § 1, lov av 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven) § 17-14 og lov av 16. juni 1989 nr. 59 om lostjenesten m.v. § 13. Fremmet av Forsvarsdepartementet. Denne erstattet Kgl. res. av 19. januar 1951 «Regler for fremmede krigsskips og militære fartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold».

I vår egen samtid, der stormaktsrivalisering geostrategiske markeringer igjen gjør seg mer gjeldende, og der den militære aktiviteten i landets nordlige nærrområder igjen har økt i omfang og intensitet, har det igjen blitt mer krevende og viktigere for norske myndigheter å ivareta den vedvarende og finstemte balanseringspolitikken mellom troverdig *avskrekking* og *beroligelse* i hele krise- og konfliktspekteret. Det er i hovedsak i lys av denne «tilbakekomsten» og revitaliserte geostrategiske problemstillinger at *basepolitikken* utforming igjen har kommet i søkelyset. Debatten skjøt fart særlig i kjølvannet av at Solberg-regjeringen vinteren 2016 inngikk en bilateral samarbeidsavtale med amerikanske myndigheter og US Marines Rotational Force Europe (MRF-E) – etter amerikansk initiativ. Denne avtalen – som var en oppfølging av rammeavtalen av 8. juni 2005<sup>7</sup> mellom Norge og USA om forhåndslagring og forsterkning av Norge<sup>8</sup> – resulterte i etableringen av en etterhvert nokså omdiskutert rotasjonsbasert prøveordning. Denne utgjorde et bilateralt samarbeidsprosjekt som skulle kunne gi amerikanske marineinfanterister utstrakt adgang og fleksibilitet til å trene og øve på norsk territorium i tilknytning til allerede forhåndslagret militært materiell i Norge. Sommeren 2018 besluttet norske myndigheter en utvidelse av ordningens varighet, geografisk utstrekning og antallet soldater som skal øve og trene kontinuerlig – dog med faste rullerende kontingenter<sup>9</sup> – i Norge.<sup>10</sup> I de påfølgende årene frem mot våren 2021 har en rekke nye integrasjonstiltak i det tosidige norsk-amerikanske

---

<sup>7</sup> Som var vedtatt gjennom St. prp. nr. 77 (2005-06) «Om samtykke til inngåelse av en rammeavtale av 8. juni 2005 mellom Norge og Amerikas Forente Stater om forhåndslagring og forsterkning av Norge», UD. Dette reviderte programmet gikk under navnet Marine Corps Prepositioning Program – Norway, MCPP-N.

<sup>8</sup> Dette utgjorde igjen en oppfølging og erstatning for rammeavtalen av 16. januar 1981 mellom Norge og USA vedrørende alliert militær forhåndslagring i og forsterkning av Norge. Siden 1970-tallet har det vært lagret tyngre amerikansk utstyr, våpen og ammunisjon i Norge. Den dominerende andelen av dette utstyret var knyttet til US Marine Corps, og var kjent som Norwegian Air Landed Marine Expeditionary Brigade (NALMEB). I tillegg til NALMEB-programmet var den amerikanske forhåndslagringen i Norge organisert i to andre programmer; Collocated Operating Bases (COB) av 1974 om det amerikanske luftforsvarets lagring av utstyr og drivstoff ved norske flystasjoner; «Invictus-avtalen» av 1971 om lagring av reservedeler, drivstoff og lignende for den amerikanske marinens maritime fly. Sistnevnte ble ytterligere utvidet i 1980 til å også omfatte lagring for hangarskip-baserte fly som i en nødsituasjon kunne måtte overføres til baser på land. Den ovennevnte rammeavtalen gjaldt imidlertid ikke for disse to programmene.

<sup>9</sup> Angivelig byttes hver kontingent ut 2 ganger årlig.

<sup>10</sup> *Aftenposten* 13.07.2018. Ordningen ble først gjennomført i 2017, og ble senere bestemt videreført også ut 2018. Solberg-regjeringen besluttet sommeren 2018 å åpne for at rotasjonsordningen kunne fortsette i ytterligere fem år, og at ordningen kunne utvides fra det tidligere volumet på lag 330 soldater på Værnes, opp til totalt rundt 700. Det ble også planlagt en implementering basert på en todelt løsning, ved bruk av Værnes som tidligere, og i tillegg bruk av Setermoen leir i Indre Troms. Som følge av konseptendringer i det amerikanske marinekorpset ble denne «faste» tilstedeværelsen imidlertid redusert til en liten stab høsten 2020, men det er likevel planlagt med en til dels stor deltakelse under fellesøvelser i Norge. Se Rongstrand, Andrea, 2020: «Fra 650 til rundt 20 US Marines i Norge mellom øvelser», i *Forsvarets forum* 23.06.2020.

forsvarssamarbeidet bidratt til å aktualisere denne debatten om elementære og prinsipielle grensedragninger og balanseforhold i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk ytterligere.<sup>11</sup>

Til tross for at denne debatten innehar flere sider og fortolkningsperspektiver, er det et imidlertid et faktum at den amerikanske militære tilstedeværelsen på norsk territorium i fredstid kom til å få et mer eller mindre *permanent* preg i sammenligning med tidligere ordninger opp gjennom den høyt militariserte kalde krigen.<sup>12</sup> I lys av den tradisjonelle dialektikken som har preget norsk sikkerhetspolitikk oppgjennom den kalde krigen<sup>13</sup>, er det i det hele nokså påfallende at disse integrasjonstiltakene ikke har vært fulgt opp av nye og balanserende/modererende avskjermings- og beroligelsestiltak.<sup>14</sup> Dermed kan det settes spørsmålstegn til om noen tilsvarende situasjon har eksistert tidligere, eller om dette kan betraktes som en historisk milestolpe i norsk sammenheng.

Diskursen rundt norsk basepolitikk og de øvrige selvpålagte restriksjonene har altså vært – og er fremdeles – preget av tidvis høy temperatur og skarpe meningsutvekslinger. Imidlertid virker debatten også å være noe preget av manglende historisk kontekst, nokså unyanserte årsakssammenhenger<sup>15</sup> og ofte et fravær av en dypere forståelse omkring utviklingstendensene og dynamikken innen norsk basepolitikk og den øvrige politiske linjen med selvpålagte restriksjoner og beroligende/tillitsskapende tiltak.<sup>16</sup> Ikke sjeldent gjør mer

---

<sup>11</sup> I nyere tid 2020/21 kan særlig nevnes; den utstrakte norsk-amerikanske trenings- og øvelsesarrangementet med utplassering og midlertidige stasjonering av amerikanske B-1 strategiske bombefly og rundt 200 amerikanske støttepersonell på Ørlandet flystasjon våren 2020; den nylig (2021) inngåtte tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid med USA (Supplementary Defence Cooperation Agreement - SCDA), som oppdaterte, videreutviklet og regulerte de praktiske forhold ved amerikansk militær aktivitet i Norge og utfylte avtalene Norge allerede har med USA, samt NATOs troppestatusavtale (NATO Status of Force Agreement – NATO SOFA). Avtalen legger til rette for mer regulert og kontinuerlig trening, øving og militær tilstedeværelse gjennom opprettelse og regulering av såkalte «omforente områder» på flystasjonene på Rygge, Sola, Evenes og på Ramsund orlogsstasjon, som alle er avgrensede områder for slike militære formål.

<sup>12</sup> Hilde, Paal Sigurd, 2019: «Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær. Norge i det militære samarbeidet i NATO», i *Internasjonal Politikk*, 77 (1), s. 68–69; «NUPI-forsker: Mulig endring av norsk basepolitikk», i *NTB tekst*, 25.10.2016.

<sup>13</sup> En mer utdypende behandling om disse historiske utviklingstendensene i norsk sikkerhetspolitikk og innen politikken med de selvpålagte restriksjonene følger i avhandlingens kapittel 2.

<sup>14</sup> Oma, Ida Maria, 2021: «Sikkerhetspolitikk på kjente stier», i Pharo, Helge Ø. et.al. (red.), *Historiker, strateg og brobygger. Festskrift til Rolf Tamnes 70 år*. Oslo: Pax Forlag, s. 387. Se også Hilde, 2019: s. 68.

<sup>15</sup> Blant annet har IFS's direktør og professor Kjell Inge Bjerga bragt opp problemstillingene knyttet til manglende nyanseringer og historisk kontekst og forståelse i dagens forsvars- og sikkerhetspolitiske debatt. Blant annet kan fremheves den dagsaktuelle debattens tilsynelatende stadig forsnevrede kretsing rundt «rene gjetninger» knyttet til det analytiske begrepsparet «avskrekking» og «beroligelse». Bjerga stiller det åpne spørsmålet om hvordan denne kald-krigsterminologien er relevant for å forstå sikkerhets- og forsvarsdynamikken i dag, med sammensatte trusler og teknologiutvikling som er i ferd med å gjøre deler av Forsvaret mindre relevante. Se Bjerga, Kjell Inge, 2021: «Høyrøstet debatt på ville veier», kronikk i *Forsvarets forum*, 03.03.2021.

<sup>16</sup> Denne antakelsen har også blitt fremstilt av bant andre daværende seniorforsker ved IFS, Håkon Lunde Saxi, i en kronikk i VG fra 2017: Se Saxi, Håkon Lunde, 2017: «Basepolitikken overlever også denne runden», i *VG* 13.10.2017.

statiske oppfatninger av de selvpålagte restriksjonene seg gjeldende. Det pågående sikkerhetspolitiske ordskiftet gir samtidsrelevans for en historisk studie av de selvpålagte restriksjonene gjennom den kalde krigen og inn i den formative perioden som fulgte på 1990-tallet. Til tross for at endringene som ble innført ikke kunne betraktes som særlig dramatiske av karakter – hverken i et lengre historisk perspektiv eller i samtiden – gir det et inntak til å forstå vesentlige endringer i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk under overgangen fra den kalde krigens bipolare maktstruktur til en ny sikkerhetspolitisk orden i Europa mot det nye årtusenet.

## 1.2 Problemstilling, forskningsspørsmål og målsetninger

Temaet for denne masteravhandlingen er *anvendelse, utvikling og tilpasninger/justeringer* av de selvpålagte restriksjonene på alliert/utenlandsk militær virksomhet på norsk territorium i fredstid. Oppgaven strekker seg gjennom andre halvdel av den kalde krigen fra ca. 1970 og frem til rundt årtusenskiftet, da revisjonene hadde funnet en ny forankring. Avslutningen av den kalde krigens bipolare maktstruktur og militære konfrontasjon i Europa, oppløsningen av Sovjetunionen og Warszawapakten og den gradvise etableringen av en ny sikkerhetspolitisk arkitektur og liberal orden i det gjenforente Europa gjennom 1990-årene, må fra et lengre historisk perspektiv sies å ha utgjort et vendepunkt i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk.<sup>17</sup> Det var også en formativ periode for de selvpålagte restriksjonene.

Hovedmålsettingen med denne studien er å forstå og forklare de ulike *motivene* og *fortolkningsrammene* for justeringer og anvendelser på dette politikkområdet, og å utforske

---

<sup>17</sup> For videre diskusjoner av vendepunkter i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikks historie etter 1989–90, se bl.a. Lange, Even, Pharo, Helge og Østerud, Øyvind (red.), (2009): *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk – Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*. Oslo: Unipub; Østerud, Ø. (2008): «Stormaktsgaranti og sikkerhetstrusler etter den kalde krigen» i Berg, R (red.) *Selvstendig og beskyttet. Det stormaktsgaranterte Norge fra Krimkrigen til NATO*. Bergen, s. 136–151. For vendepunkter i perioden 1945–1949 og under den kalde krigen, se Riste, O (1973): «Alliansepolitikk og brubygging», i *Historisk tidsskrift*, b.2, nr. 3, s. 261–67; Riste (1985): «Was 1949 a Turning point? Norway and the Western Powers 1947–50», i O. Riste (red.) *Western Security: The Formative years*, s. 128–150; O. Riste, (1989): «Meråker i norsk utenrikspolitikk: Vendepunkt eller ledd i ein gradvis prosess», i *Internasjonal politikk*, b. 47, nr. 1–2, s. 187–242; O. Riste (2003): «Ideal og eigeninteresser: Utviklinga av den norske utanrikspolitiske tradisjonen», i Holtsmark, Svein, Pharo, H.Ø og Tamnes, Rolf (red.) *Motstrøms. Olav Riste og norsk internasjonal historieskriving*, s. 53–88; Frøland, T.E (1989): «1949 som 'vendepunkt': Er NATO-medlemskapet bare kulisser?», i *Internasjonal politikk*, b. 46, nr. 6;

<sup>17</sup> Se Bones, 2007, s. 17–20. En nærmere definisjon og bearbeiding av dette begrepet i kap. 1.4.

<sup>17</sup> Se særlig Olav Riste; (1984): «Frå integritetstraktat til atompolitikk: Det stormaktsgaranterte Norge 1905–1983», i Rolf Tamnes (red.), *Forsvarsstudier III: Årbok for forsvarshistorisk forskningssenter, Forsvarets høyskole 1983–84*; (1985): «Was 1949 a turning point?» i O. Riste (red.), *Western security: The formative years*. Oslo: Universitetsforlaget; (1991): «Isolasjonisme og stormaktsgarantiar – Norsk tryggingpolitikk 1905–1990». *Forsvarsstudier nr. 3*. Institutt for forsvarsstudier; (2001): *Norways Foreign Relations – A History*, Oslo: Universitetsforlaget; (2003): «Ideal og eigeninteresser: Utviklinga av den norske utanrikspolitiske tradisjonen, i Holtsmark, Pharo og Tamnes (red.) *Motstrøms – Olav Riste og norsk internasjonal historieskriving*, Oslo: J.W. Cappelens forlag a.s.



hvordan justeringene har blitt legitimert og kommet til uttrykk i så vel politisk-diplomatisk som operasjonell forstand. Hos norske historikere og sivil-analytikere som særlig har utforsket tematikken, har det nærmest vært en ufravikelig læresetning siden 1960-årene å betrakte de selvpålagte restriksjonene som del av hva som under et samlebegrep kan betegnes som en overordnet sikkerhetspolitisk og småstatsrealistisk *balansepolitikk*.<sup>18</sup> Dette utgjør den dominerende og etablerte konteksten for de selvpålagte restriksjonene. Hos toneangivende norske internasjonale historikere i denne sammenheng, slik som Olav Riste<sup>19</sup>, Rolf Tamnes<sup>20</sup> og Geir Lundestad<sup>21</sup> – som alle fremstår som bærere av småstatsrealismens fortolkningsramme – inngår restriksjonene som et særlig sentralt utenriks- og sikkerhetspolitisk regulerende og motvirkende verktøy i en slags reaktiv-tilpassende<sup>22</sup> balanseringspolitikk, som på den ene siden søkte å virke både *avskrekkende* og *beroligende* overfor den tilgrensende supermakten Sovjetunionens sikkerhetsinteresser, og på den andre siden både *avskjermende* og *inviterende/integrerende* særlig overfor den fremste støttemakten USA. Innen dette perspektivet betraktes småstaten Norge som en del av den globale militære maktbalansen i øst/vest-konfrontasjonen, og den norske relative militære «tilbakeholdenhets- og lavspenningspolitikken» – som politikken med restriksjonene var det muligens fremste

---

<sup>18</sup> Se Bones, 2007, s. 17–20. En nærmere definisjon og bearbeiding av dette begrepet foreligger i denne avhandlingens kap. 1.4.

<sup>19</sup> Se særlig Olav Riste; (1984): «Frå integritetstraktat til atompolitikk: Det stormaktgaranterte Norge 1905–1983», i Rolf Tamnes (red.), *Forsvarsstudier III: Årbok for forsvarshistorisk forskningscenter, Forsvarets høyskole 1983–84*; (1985): «Was 1949 a turning point?» i O. Riste (red.), *Western security: The formative years*. Oslo: Universitetsforlaget; (1991): «Isolasjonisme og stormaktsgarantiar – Norsk tryggingpolitikk 1905–1990». *Forsvarsstudier nr. 3*. Institutt for forsvarsstudier; (2001): *Norways Foreign Relations – A History*, Oslo: Universitetsforlaget; (2003): «Ideal og eigeninteresser: Utviklinga av den norske utanrikspolitiske tradisjonen, i Holstmark, Pharo og Tamnes (red.) *Motstrøms – Olav Riste og norsk internasjonal historieskriving*, Oslo: J.W. Cappelens forlag a.s.

<sup>20</sup> Se eksempelvis Rolf Tamnes; (1987): «Integration and Screening. The two Faces of Norwegian Alliance Policy», i *Forsvarsstudier VI*; (1991): Tamnes' doktoravhandling *The United States and the Cold War in the High North*, Ad Notam forlag AS; (1997): det 6. bindet av norsk utenrikspolitikk historie *Oljealder 1965–1995*; (2001): Tamnes' medforfatterskap I spesialstudien *Fryktens likevekt. Atombomben. Norge og verden 1945–1970*. Oslo: Tiden; (2004) Tamnes bidrag i det 5. bindet av norsk forsvarshistorie, *Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide.

<sup>21</sup> Geir Lundestads artikkel fra 1985 «Nasjonalisme og internasjonalisme i norsk utenrikspolitikk: Et faglig-provoserende essay», i *Internasjonal politikk*, Temahefte I, 1985, har i denne sammenheng hatt særlig forskningsmessig innflytelse med termene om Norges utenrikspolitiske adferdsmønster og positur som den «nasjonale internasjonalist» og ønsket om å «være med uten å være med».

<sup>22</sup> I denne sammenheng menes «reaktiv-tilpassende» at den norske politikken i hovedsak var en tilbakevirkende/motvirkende politikk, som ble opprettet og utformet som en reaksjon på Norges geopolitiske situasjon og sikkerhetspolitiske rammebetingelser. Norge måtte i denne situasjonen i all hovedsak *tilpasse* seg snarere enn bidra med å *påvirke* sine utenrikspolitiske omgivelser. I sammenligning med den mer aktive og utadventde norske utenriks- og sikkerhetspolitiske linjen som kom til å gjøre seg særlig mer gjeldende mot slutten av 1980-tallet og inn i 1990-årene, må derfor den kalde krigens politikk betegnes som en i hovedsak «reaktiv tilpasning». Se Brun Pedersen, Rasmus, 2016: «Perspektiver for dansk udenrigspolitisk aktivisme», i *Tidskriftet Politik*, nr. 1, årg. 10, s. 46–53; Brun Pedersen, 2012: «Danish Foreign Policy Activism: Differences in Kind or Degree?», i *Cooperation and Conflict*, 47 (3). Sagepub, s. 331–349.

praktiske uttrykket for – ses som en innarbeidet og regional forankret komponent av denne – av norske myndigheter ofte referert til som den «nordiske balanse».<sup>23</sup> Under den kalde krigen måtte norske myndigheter aktivt følge opp og innpasse politikken og de praktiske militære styrke- og forsvarstiltakene til dette tilnærmede regionale «likevektsmønsteret»<sup>24</sup> som landet var innvevd i, og slik utnytte restriksjonene som et sikkerhetspolitisk justerende og instrumentelt verktøy, både dersom denne militærbalansen tenderte til å gå mot en sovjetisk/østlig overvekt, eller dersom det allierte militære engasjementet eller integrasjonen i NATO<sup>25</sup> ble – eller potensielt kunne bli – for omfattende eller på annet vis virke og/eller oppfattes provokativ og offensivt innrettet. Dette var dermed en viktig bestanddel av en overordnet krise- og konfliktforebyggende, *defensiv* strategi, som søkte å begrense mulighetene for at landet kom inn i en storkonflikt eller på andre måter bidro til å utløse én i så henseende.

Imidlertid rommer historien om de selvpålagte restriksjonene og beroligelses- og avskjermingslinjen også en annen dimensjon, nemlig spørsmålet om ulike strategier, og dermed også ulike handlings- og motivkretser, i Norge under den kalde krigen.<sup>26</sup> En alternativ og nyanserende – og fra norsk historievitenskaplig hold i nyere tid nokså lite utforsket og muligens underkommunisert<sup>27</sup> – synsvinkel og forståelsesramme, vil på denne

---

<sup>23</sup> Brundtland, Arne Olav, 1986: *Konsekvenser av rustningskontrolltiltak for det sikkerhetspolitiske mønster i det nordiske området*. NUPI-notat nr. 355 (B). Norsk Utenrikspolitisk Institutt, s. 2–4. Se Også Brundtland, 1966: «Nordisk balanse. Før og nå», i *Internasjonal Politikk* 25 (5): 491–541.

<sup>24</sup> For en drøfting og nyansering av dette begrepet benyttet i en norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk sammenheng, se Ingeborg Nortvedt Bjurs artikkel «Norsk sikkerhetspolitikk er en «balanse mellom avskrekking og beroligelse». Men vet noen hva det betyr?», i *Aftenposten* 01.03.2021.

<sup>25</sup> Les: de avskrekkende virkningene.

<sup>26</sup> På flere måter søker denne avhandlingen å bygge videre på historiker Stian Bones' teoretiske fundament med hans begrepspar «kompromissløs oppdemming» og «kritisk dialog», fra hans doktoravhandling fra 2007: *I oppdemningspolitikk i grenseland. Nord-Norge i den kalde krigen 1947–70*, ved Universitetet i Tromsø, s. 203–208.

<sup>27</sup> For oversikt over forskningsstatusen for norsk historieskriving om Norges arbeid og engasjement for avspenning og rustningskontroll/nedrustning i KSSE-prosessen, se Kleva, Anne Elin, 2009: *Konferansen om sikkerhet og samarbeid i Europa 1975–1989. Øst versus Vest: Konferansediplotati om menneskerettighetene. Norge i grenselandet mellom realpolitikk og idealisme*. Masteroppgave i historie. Universitetet i Oslo: Institutt for arkeologi, konservering og historiske studier, s. 6-10. Kleva konkluderte i sin tid (2009) med at den norske oversiktslitteraturen om Norges utenriks- og sikkerhetspolitikk under den kalde krigen, i nokså liten grad behandler landets avspenningsbestrebelse og arbeidet i KSSE – dette til tross for at Norges rolle som fredsmekler, brobygger og menneskerettsforkjemper er generelt sterkt vektlagt i forskningen for øvrig. Undertegnede gjennomgang av litteraturen gir grunn til å hevde at situasjonen ikke er nevneverdig endret i så henseende. Denne oppfatningen får også støtte fra Hallvard Leira, der han i hans artikkel fra 2005, *Folket og freden: Utviklingstrekk i norsk fredsdiskurs 1890–2005*, hevder at den «(...) generelle fredsdiskursen under den kalde krigen er understudert». Se Leira, 2005: s. 109. Dessuten er Audun Byres masteravhandling i historie ved UiO fra 2006, *Den realistiske idealist – Norge, nedrustning og det internasjonale samfunn 1949–1963*, et nyttig bidrag til forskningsfeltet, som utforsket det norske NATO-samarbeidets realpolitikk i lys av forestillingen om en norsk fredstradisjon.

bakgrunn også bidra med å danne grunnlaget for denne avhandlingens analyseperspektiver.<sup>28</sup> Jeg vil argumentere for at historien om de selvpålagte restriksjonene også delvis kan tolkes som en del av aktiv *internasjonal ordenspolitikk*, og at politikken tidvis også har blitt begrunnet ut fra slike utenriks- og sikkerhetspolitiske målsettinger og motiver. Innen dette *supplerende og parallelle perspektivet* søkte man fra norsk side under den kalde krigens anspente internasjonale situasjon å *aktivt tilpasse*<sup>29</sup> utenriks- og sikkerhetspolitikken til å kunne utøve innflytelse på – samt sikre landet deltakelse i – bredere sikkerhetsskapende internasjonale utviklingstrekk og strukturer, gjennom å utnytte Norges selvpålagte restriksjoner som et utenriks- og sikkerhetspolitisk virkemiddel og nasjonalt bidrag innen den internasjonale *avspenningspolitikken* i Europa. De selvpålagte restriksjonene ble til stadighet fremholdt som et viktig «tillitsskapende»- og «rustningskontrollerte» tiltak – som et viktig bidrag i en norsk aktiv avspennings- og nedrustningspolitikk. Konteksten var både øst/vest-forholdet generelt, men også naboskapsforholdet til den sovjetiske supermakten spesielt. En overordnet målsetting i denne sammenheng var å yte et bidrag til en gradvis vestlig tilnærmings- og tillitsskapende politikk overfor Sovjetunionen og Warszawapakten, for slik å legge det politiske og psykologiske grunnlaget for reelle forhandlinger om rustningskontroll, skape regimer for tillits- og sikkerhetsskapende tiltak på det militære området, oppnå kontroll med rustningene, og endelig – og på lengre sikt – oppnå reell sikkerhetspolitisk avspenning, politisk normalisering, konvensjonell- og kjernefysisk nedrustning og opphør av grunnlaget for den kalde krigens bipolaritet og spenningsforhold. Det var med andre ord tale om en sikkerhetspolitisk linje som tilsiktet å trygge landets sikkerhet *utover* den snevre og umiddelbare forstand.

Med de radikalt endrede utenriks- og sikkerhetspolitiske rammebetingelsene i Europa etter 1989/91, åpnet det seg nokså unike muligheter og utvidet utenrikspolitisk

---

<sup>28</sup> Denne to-dimensjonerte synsvinkelen er tydeligst utviklet av historiker Stian Bones med begrepsparet «kritisk dialog» og «kompromissløs oppdemning», som ble utformet for å forklare den sikkerhetspolitiske og idépolitiske dualismen innen den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske ledelsens tilnærming til forholdet mellom Norge og den sovjetiske supermaktsnaboen og norsk naboskapspolitikk. Disse begrepene har av Bones blitt personifisert gjennom to ledende politiske skikkelser i styringspartiet Arbeiderpartiet, ved henholdsvis statsminister og partileder Einar Gerhardsen på den ene siden og partisekretær Haakon Lie på den andre. Se blant annet Bones, Stian; 2007: *I oppdemningspolitikken grenseland. Nord-Norge i den kalde krigen 1947–70*. Avhandling levert for graden Doctor Artium. Universitetet i Tromsø: Institutt for historie, s. 274–277; Bones, 2015: «Kriseår og regional avspenning» i Holtmark (red.) *Naboer i frykt og forventning. Norge-Russland 1917–2014*. Pax Forlag, s. 402–405; Bones, 2006: «Med viten og vilje», i *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 3/2006, s. 276–284. Se for øvrig også Hallvard Tjelmelands bidrag i Holtmark (red.) 2015: «Tyngdekraften fra Helsingfors» og «Ny kald krig, nye fiendebilder», s. 460–476, 501–522.

<sup>29</sup> Begrep etter Due-Nielsen, Carsten og Petersen, Nikolaj (red.), 1995: *Adaption and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967–1993*, Dansk Utenrigspolitisk Institut. København: DJØF Publishing, s. 50.

manøvreringsrom for å bidra i den europeiske avspenningspolitikkenes tjeneste. Den norske småstaten bidro til dels aktivt til å forsøksvis legge rammene for en ny sikkerhetspolitisk arkitektur i Europa, til avløsning for den kalde krigens bipolare og militariserede maktstruktur og fremskutte forsvarslinjer. Denne avspennings- og ordenspolitiske linjen utgjorde et *langtidsorientert* og i realiteten et *vedvarende perspektiv* i norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk strategi. Den kalde krigens avspenningspolitikk utgjorde et slags forstadium og integrert bestanddel av de overordnede ordenspolitiske målsettingene, som endelig kom fullt til uttrykk på 1990-tallet.

En historisk hovedtese i denne avhandlingen er at *begge* disse ovennevnte handlings- og motivkretsene – *balansepolitikk* og *avspennings- og ordenspolitikk* – har eksistert i en lengre periode og i parallellitet med hverandre. Det har imidlertid vært variasjoner over tid når det gjaldt vektleggingen, politiske handlingsrommet og gjennomslaget for disse aspektene i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Derfor kan ikke politikk og praksis ses isolert fra utviklingen i internasjonal politikk, det overordnede øst/vest-forholdet og strategiske interesser for øvrig. Mulighetsrom som gjorde seg gjeldende med den bredere avspenningspolitikken i Europa ble søkt aktivt utnyttet, og her gjaldt det å benytte et bredt spekter av utenriks- og sikkerhetspolitiske verktøy. Dette var særdeles viktig for en småstat med en vanskelig og utsatt geopolitisk situasjon, som både utkantsnasjon og direkte grensefelleskap med Europas mest konsentrerte konvensjonelle og kjernefysiske basekompleks: Kola-halvøya. Norske sikkerhetsinteresser var således *særlig* påvirket og avhengig av det overordnede øst/vest-forholdet.

Til tross for at den mer direkte og tradisjonelle form for nasjonal sikkerhet kom til å fortsette å fylle en relativt sett mer sentral plass i Norge enn dets øvrige alliansepartnere oppgjennom 1990-tallet, ble prioriteringene til dels annerledes og mer dynamiske enn tidligere. Særlig kom interessen for å fremme den overordnede sikkerheten – dvs. etablering av ny sikkerhetspolitisk orden – til å fylle en større plass. Denne utviklingen både preget og utformet også den politiske handlings- og motivkretsen med de selvpålagte restriksjonene. Avhandlingens hovedhypotese er dermed sammenfattet på følgende måte:

*Under den kalde krigen dominerte «balansepolitikken» i hovedtrekk – med større og mindre variasjoner – som handlings- og motivkrets for de selvpålagte restriksjonene, men ble fra 1970-tallet av gradvis supplert og/eller delvis utfordret av den langtidsorienterte «ordensdoktrinen». Deretter, i tiåret 1989–1999, var «ordensdoktrinen» tilsynelatende i ferd med å overta som hovedposisjon.*

Det overordnede siktemålet er på denne bakgrunn å forsøksvis illustrere og forklare den tankegang om politiske, faglige og bredere utenrikspolitiske rammer som har foreligget politikken med de selvpålagte restriksjonene fra den kalde krigen og inn i 1990-årene, og de forutsetninger som synes å ha virket bestemmende for norske myndigheters valg av former og fremgangsmåter for den løpende oppfølgingen og tilpasningen av disse sikkerhetspolitiske komponentene. I tillegg til å undersøke denne hypotesen, vil avhandlingen også forsøksvis søke å avklare eventuelle divergerende og/eller sammenfallende responser, motiver og fortolkningsperspektiver mellom de to mest sentrale aktørene og forvalterne innen dette politikkområdet, nemlig Forsvarsdepartementet (FD) på den ene siden, herunder særlig representert ved *Sikkerhetspolitisk kontor/avdeling*<sup>30</sup>, og Utenriksdepartementet (UD) på den andre siden, representert ved departementets *Politisk avdeling*.<sup>31</sup> En sentral antagelse i denne sammenheng retter seg mot at det mer sektororienterte fagdepartementet FD i hovedsak har tendert i retning mot å betone balansepolitikk-posisjonen i sine vurderinger rundt restriksjonspolitikkens møte med endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser og utviklingstrekk, mens det koordinerende og overordnede generalistdepartementet UD i hovedsak har tendert mot å betone denne politikken i lys av bredere og mer langtidsoverordnede utenriks- og sikkerhetspolitiske perspektiver – i særlig grad den ovennevnte avspennings- og ordenspolitikk-posisjonen.

For å kunne oppnå et mer klargjørende og nyansert konklusjon på den overordnede problemstillingen vil det være nødvendig å supplere denne med noen underbyggende underproblemstillinger:

---

<sup>30</sup> Opprettelsen av en egen sikkerhetspolitisk avdeling (FD VIII) i 1988, med underliggende 1. og 2. sikkerhetspolitiske kontor. Departementets sikkerhetspolitiske planleggingskapasitet og evne til politikktutforming styrket seg videre gjennom 1990-årenes departementale maktforskyvninger og reformer, og utviklet seg til å bli fremfor noe annet miljø i embetsverket og regjeringsapparatet selve sentrumet for norsk sikkerhetspolitikkens utforming og kompetanse – deriblant ansvarsområdet og definisjonsmakten for politikken med de selvpålagte restriksjonene. For en dyptgripende historiefaglig behandling av FDs organisatoriske utvikling i moderne tid i perioden 1940–2014, se Bjerga, Kjell I. og Sørli, Sigurd, 2020: *Et departement for politikk? Forsvarsdepartementets historie 1940–2014*, bind. 2. Bergen: Fagbokforlaget.

<sup>31</sup> Innunder UD's Politiske avdeling var det under den kalde krigenes periode (frem til den store omorganiseringen av departementet på slutten av 1980-tallet) i all hovedsak politisk seksjon IV, 5. politiske kontor, som forvaltet departementets saksfelter av forsvars- og sikkerhetspolitiske dimensjoner – deriblant de selvpålagte restriksjonene og dets berøringspunkter med omverdenen. I denne sammenheng var forholdet til Sovjetunionens særlig fremtredende. For en historisk behandling av UD's utvikling og virke, se særlig Neumann, Iver B. Og Leira, Halvard, 2005: *Aktiv og avventende – utenriksstjenestens liv 1905–2005*. Oslo: Pax Forlag.

- i. Hvordan har disse to handlings- og motivkretsene for de selvpålagte restriksjonene vært begrunnet politisk oppgjennom den kalde krigen og i 1990-årene?
- ii. Hvordan ble restriksjonene anvendt og operasjonalisert innen disse handlings- og motivkretsene oppgjennom dette tidsspennet?
- iii. Hvilke overordnede sikkerhetspolitiske målsettinger gjorde seg gjeldene i disse ulike fortolkningsrammene, og som anvendelsen og endringene av restriksjonene må betraktes som en integrert del av?

På denne bakgrunnen er det videre klart at spørsmålet om brudd og kontinuitet som gjelder Norges operasjonalisering, utforming og fortolkning av selvpålagte restriksjoner også må ta en avgjørende plass i avhandlingen. Derfor vil perioden forut for analysen av 1990-årenes utviklingstendenser – altså perioden fra ca. 1970 til 1989 – utgjøre en betydelig andel av denne avhandlingen. Rent historievitenskapelig er nettopp en slik studie om *endringsprosesser* innen norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk et særlig interessant utforskningsaspekt, ettersom en del av selve kjerneproblematikken innen norsk politikk fra et overordnet historisk perspektiv hadde nettopp å gjøre med *tilpasningen* av det valgte sikkerhetspolitiske opplegget til de foreliggende sikkerhetspolitiske rammebetingelsene. Blant annet gjaldt dette på generell basis problemer vedrørende *holdbarheten* og *troverdigheten* til de avgjørende forutsetningene, og i forbindelse med politikken rundt de selvpålagte restriksjonene representerte disse to aspektene hovedproblemstillinger.

### 1.3 Historiografi og forskningsstatus

Den norske restriksjonspolitikken inngår som nærmest et ufravikelig grunntema i tilnærmet samtlige historiske oversiktsverker om Norges utenriks- og sikkerhetspolitikk under den kalde krigen, som kanskje den fremste rammesetteren for Norges politiske og militære engasjement i øst/vest-konflikten og i NATO-samarbeidet.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> I tradisjonell forstand har det meste av den historiske forskningen om internasjonal samtidshistorie, og derunder norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, i hovedsak rettet fokuset mot beslutningsprosesser og samhandling på det politiske og diplomatiske plan, og det er innenfor denne hovedgrupperingen vi finner blant de fremste empiriske forskningsbidragene til forskningen rundt de selvpålagte restriksjonene, både under den kalde krigen og i nyere tid etter 1989/91. Tyngdepunktet for denne sub-disiplinen lå i triangelet Historisk institutt ved Universitet i Oslo, Forsvarshistorisk forskningscenter (FHFS)<sup>32</sup> ved Forsvarets høgskole (FHS) samt Det Norske Nobelinstituttet, med tilknytning også til Fredsforskningsinstituttet (PRIO) og Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI). Se blant andre Jølstad, Pharo og Skogrand, 1996: «Ekspansjon i isolasjon? – Studiet av internasjonal og utanrikspolitisk historie i Norge», i *Historisk tidsskrift*, nr. 1, 1996: s. 247.

Særlig to forskningsmiljøer bør fremheves når det gjelder forskningsbidrag til kunnskapen om politikkområdet med de selvpålagte restriksjonene. For det første kretsen rundt Institutt for Forsvarsstudier (IFS), med historikere som Rolf Tamnes<sup>33</sup>, Olav Riste<sup>34</sup>, Olav Njølstad<sup>35</sup>, Mats R. Berdal<sup>36</sup>, Arne Røksund<sup>37</sup>, Anders Jølstad<sup>38</sup> og Kjetil Skogrand.<sup>39</sup> For det andre miljøet ved NUPI med Johan Jørgen Holst<sup>40</sup>, Anders Sjaastad<sup>41</sup> og John Kristen Skogan.<sup>42</sup>

Det 5. og 6. bindet av *Norsk utenrikspolitikk historie*, henholdsvis Knut Einar Eriksens og Helge Pharos *Kald krig og internasjonalisering 1945–1965* (1997), og Rolf Tamnes' *Oljealder 1965–1995* (1997), sammen med det 4. og 5. bindet av *Norsk*

---

<sup>33</sup> Noen fremtredende arbeider i Tamnes' tilfelle er blant annet; (1987) «Integration and Screening. The two Faces of Norwegian Alliance Policy», i *Forsvarsstudier VI*; (1991) Tamnes' doktoravhandling *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo: Ad Notam forlag AS; (1997) det 6. bindet av norsk utenrikspolitikk historie *Oljealder 1965–1995*; (2001) Tamnes' medforfatterskap I spesialstudien *Fryktens likevekt. Atombomben. Norge og verden 1945–1970*. Oslo: Tiden; (2004) Tamnes bidrag i det 5. bindet av norsk forsvarshistorie *Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide; (1987) *Svalbard mellom Øst og Vest. Kald krig og lavspenning i nord 1947–1953*, Forsvarsstudier 4/1987. Oslo: Forsvarshistorisk forskningscenter; (1987) «Norsk handlefrihet i et historisk perspektiv», i *Forsvarets høgskoleforening, Studieutvalgets skriftserie, I/1987*; (2015) «Et lite land i stormaktspolitikken», i *Internasjonal Politikk*, 73 (3); (2019) «Småstatsrealisme i 70 år», i *Internasjonal Politikk*, Fokus: NATO 70, 77 (1).

<sup>34</sup> Se særlig Olav Riste; (1984): «Frå integritetstraktat til atompolitikk: Det stormaktgaranterte Norge 1905–1983», i Rolf Tamnes (red.), *Forsvarsstudier III: Årbok for forsvarshistorisk forskningscenter, Forsvarets høgskole 1983–84*; (1985) «Was 1949 a turning point?» i O. Riste (red.), *Western security: The formative years*. Oslo: Universitetsforlaget; (1991) «Isolasjonisme og stormaktsgarantiar – Norsk tryggingpolitikk 1905–1990». *Forsvarsstudier nr. 3*. Institutt for forsvarsstudier; (2001) *Norways Foreign Relations – A History*, Oslo: Universitetsforlaget; (2003) «Ideal og egeninteresser: Utviklinga av den norske utanrikspolitiske tradisjonen, i Holtsmark, Pharo og Tamnes (red.) *Motstrøms – Olav Riste og norsk internasjonal historieskriving*, Oslo: J.W. Cappelens forlag a.s.

<sup>35</sup> Særlig interessante perspektiver på basepolitikken tilblivelse er blitt fremstilt i Njølstad, Olav, 2008: *Jens Chr. Hauge – fullt og helt*. Oslo: Aschehoug.

<sup>36</sup> Berdal, Mats R. 1997: *The United States, Norway and the Cold War, 1954–60*. St. Antony's Series, Oxford.

<sup>37</sup> Se blant annet Røksund, Arne; (1996) *Vestmaktagent eller god nabo? Norge i sovjetisk utenrikspolitikk 1945–1949*. Institutt for forsvarsstudier; (1996) FFI Rapport: *Norge i russisk utenrikspolitikk*, Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

<sup>38</sup> Jølstad, Anders, 1995: «Det tyske problem – norsk sikkerhetspolitisk samarbeid med Vest-Tyskland 1955–1965», *Forsvarsstudier nr. 5/1995*.

<sup>39</sup> Her utgjør Skogrand arbeid med det 4. bindet av norsk forsvarshistorie *Alliert i krig og fred 1940–1970* fra 2001, som utgjør hans doktoravhandling fra Universitetet i Oslo, et uvurderlig viktig bidrag til kunnskapen om de selvpålagte restriksjonenes tidlige utviklingslinje.

<sup>40</sup> Mer om Johan Jørgen Holst rolle og forskningsbidrag om rund de selvpålagte restriksjonene i kap. 1.3.1 nedenfor.

<sup>41</sup> Se eksempelvis Sjaastad, Anders C.; (1977) (m/ John K. Skogan): «Avskrekking eller beroligelse: Betydningen av Norges selvpålagte restriksjoner i lys av den militærstrategiske utvikling i Barentshavsområdet», i *Internasjonal Politikk nr. 4 1977*; (1978): «Ensidige og gjensidige nedrustningstiltak og tillitsskapende tiltak», i *Atlantehavskomiteens skriftserie nr. 43*.; (1985) *Deterrence and Defence in the North* (medforfatter og redaktør), Oslo: Universitetsforlaget; (1981): «Spørsmålet om forhåndslagring», i *Internasjonal Politikk nr. 2 1981*.

<sup>42</sup> Særlig må fremheves Skogan, John Kristen; (1980): *Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk*, NUPI-notat; (1997): *Bruk av norsk modell som ledd i NATO-utvidelse?* NUPI-notat og (2001): «Norsk sikkerhetspolitikk: en oversikt», i Hovi, John og Malnes, Raino (red.) *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag as, som alle gir en god og oversiktlig gjennomgang av restriksjonenes forankring og utvikling.

*forsvarshistorie*, henholdsvis Kjetil Skogrand's *Alliert i krig og fred 1940–1970* (2004) og Jacob Børresens, Gullow Gjeseths og Rolf Tamnes' *Allianseforsvar i endring 1970-2000* (2004), utgjør på mange måter selve bærebjelken for den nyere tids dominerende forståelse av og kunnskapsgrunnlag for de selvpålagte restriksjonenes plass og funksjoner som verktøy innen norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Tamnes må imidlertid særlig framheves, ikke minst på grunn av hans monumentale doktoravhandling fra 1991, *The United States and the Cold War in the High North*. Avhandlingen, så vel som Tamnes forarbeider, var ikke bare nyskapende på grunn av den omfattende gjennomgangen av tidligere ubenyttet materiale i amerikanske så vel som i norske sentrale arkiver, men også som følge av hans bruk og videreutvikling av Johan Jørgen Holsts klassiske begrepspar «avskrekking og beroligelse» til å karakterisere det norske forholdet til Sovjetunionen.<sup>43</sup> På den andre siden utnyttet Tamnes også Holsts analytiske byggeklosser til å konstruere et parallelt begrepspar for å strukturere landets forhold til USA og NATO gjennom «integrasjon og avskjerming».<sup>44</sup> Disse begrepsparene har i flere tiår fremfor noen andre dominert og preget historiefagelige og samtidsorienterte analyser av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk – og ikke minst bidratt med å strukturere de selvpålagte restriksjonenes rolle og funksjon innunder dette.<sup>45</sup>

Til tross for at de selvpålagte restriksjonene har vært et uomgjengelig tema, eksisterer det imidlertid ytterst få forskningsbidrag som har behandlet den historiske utviklingen av de selvpålagte restriksjonene på et dyptgripende og mer detaljert nivå, eller som har dette som det primære forskningsobjektet innenfor hovedproblemstillingen.<sup>46</sup> Særlig gjelder dette avhandlinger og forskningsarbeider av mer samtidshistorisk art, der den forsvars- og sikkerhetspolitiske omleggingsprosessens påvirkninger på basepolitikken og de øvrige restriksjonene i nokså liten grad er berørt i nyere tid.<sup>47</sup> Her er i all hovedsak kun hovedlinjene

---

<sup>43</sup> Pharo, Helge Ø. og Offerdal, Kristine, 2021: «Rolf Tamnes – Historiker, strateg og brobygger», i Pharo et. al. (red.), *Historiker, strateg og brobygger. Festskrift til Rolf Tamnes 70 år*. Oslo: Pax Forlag, s. 14–15.

<sup>44</sup> Tamnes videreutviklet dette begrepsparet i hans bidrag til serien om norsk utenrikspolitikk historie; bind 6, *Oljealder* fra 1997, og begge begrepsparene også benyttet i Knut Einar Eriksens og Helge Pharos 5. bind i samme serie, *Kald krig og internasjonalisering*. Senere arbeider og analyser har i all hovedsak støttet seg på dette analytiske rammeverket.

<sup>45</sup> Bruusgaard, Kristin V. og Braut-Heggehammer, Målfrid, 2021: «Rolfs strategiske forskningsgjerning», i Pharo et.al (red.), 2021: s. 426.

<sup>46</sup> Thomas Bøe uttrykker lignende erfaringer med den historiografiske statusen rundt norsk basepolitikk i sin masteroppgave i historie fra 2013: «*A soft spot to probe if necessary?*» – *Det amerikanske synet på baserettigheter i Norge og de topphemmelige SAC-forhandlingene 1948–53*, NTNU. Bøe fremholder blant annet at han ikke har lyktes i å komme over noen egne verker om norsk basepolitikk, samt at de artikler og kortere bøker som tar for seg dette som et primært tema, inneholder visse mangler når det gjelder grad av faglig dybde. Også Bøe lander på konklusjonen om at litteraturens kjerne-periodisering for tematikken ligger i 1950–70. (s. 9).

<sup>47</sup> Innen de oversiktsverkene og spesialstudiene der dette midlertid er berørt, slik som 5. bindet av *norsk forsvarshistorie* (s. 158–60), 6. bindet av *norsk utenrikspolitikk historie* (s.136–37) eller Håvard Klevbergs



nærmere behandlet og snarere heller sett i lys av bredere utviklingstrekk i norsk og europeisk/alliert forsvars- og sikkerhetspolitikk. Av de forskningsbidrag der basepolitikken og de selvpålagte restriksjonene er et særlig sentralt tema, er de fleste orientert mot forsvars- og sikkerhetspolitikken i de tidlige etterkrigsårene i tidsrommet rundt 1949–1970, altså i perioden midt under den kalde krigens «klassiske» periode.<sup>48</sup> Innunder denne grupperingen finnes imidlertid en rekke spesialarbeider som har bidratt til å gi en grundigere forståelse og analytisk innsikt i restriksjonenes kompleksitet og virke. Ikke overraskende er studiene innenfor dette temaet fra denne perioden imidlertid ikke sjeldent vært preget av dagsaktuell politisk kamp og polemikk, kombinert med primærforskningen.<sup>49</sup> Blant annet kan Nils Ørviks<sup>50</sup>, Kari Enholms<sup>51</sup> og Nils Petter Gleditsch & Sverre Lodgaards<sup>52</sup> arbeider påpekes som typiske bidrag som kan føyes inn i denne tradisjonen.

Denne masteravhandlingen har på denne bakgrunn til en viss utstrekning måtte nøye seg med å anvende litteratur av noe eldre dato på den ene siden, eller forskningslitteratur der basepolitikken og de øvrige restriksjonene bare er ett av flere momenter som behandles.

Enda mindre vekt har vært lagt på de mer militære *praktiske* og *operasjonelle* sidene ved dette politikkområdet, men det finnes likevel visse unntak. Knut Egeland Moens IFS-rapport<sup>53</sup> *Selvpålagte restriksjoner i nord 1945–1965* drøfter de selvpålagte restriksjonene i lys av det operative nivået av forsvars- og sikkerhetspolitikken, samt stormaktsinteressene i

---

spesialstudie fra 2012; *Request Tango» 333 skvadron på ubåtjakt – maritime luftoperasjoner i norsk sikkerhetspolitikk* (378–79), er dette temaet kun viet plass på rundt to sider på det meste. Endringene innen dette sikkerhetspolitiske feltet blir snarere integrert inn i det større utviklingstrekkene innen norsk og alliert forsvars- og sikkerhetspolitikk på 1990-tallet.

<sup>48</sup> I forskningslitteraturen som berører emnet i denne perioden kan en skimte en viss spenning/skillelinje mellom kritiske og liberalistiske fortolkningsperspektiver rundt Norges selvpålagte restriksjoner og beroligelseslinje. På den ene siden har NATO-tilhengere, særlig blant politikere og offiserer, gjennomgående understreket i sine akademiske og analytiske arbeider med typiske holdninger som at «norsk basepolitikk ligger fast», at «norske myndigheter til enhver tid selv definerer og bestemmer innholdet i politikken», og at de norske særordningene i NATO-samarbeidet har vært et «vesentlig bidrag til avspenning og stabilitet i nordområdene». Blant annet kan Johan J. Holsts, Anders C. Sjaastads og John K. Skogans empiriske studier påpekes som fremtredende innen det man kan kalle en slik «offisiell» tolkning. På den annen side finner vi arbeider som riktig nok har undersøkt tematikken grundig, men som har forøkt å oppspore mulige brudd, unødig liberalistisk praktisering eller hemmelighold ved politikken rundt de selvpålagte restriksjonene. Til denne «kritiske» kretsen kan vi plassere arbeidene til blant annet Nils Petter Gleditsch, Sverre Lodgaard og Kari Enholm.

<sup>49</sup> Eriksen, Knut Einar og Pharo, Helge, 1994: *Norsk sikkerhetspolitikk som etterkrigshistorisk forskningsfelt*, Bergen: LOS-senteret, s. 24–28.

<sup>50</sup> Nils Ørvik; (1966): «Basepolitikken – teori og praksis», i *Internasjonal politikk*, nr. 5; (1977): *Kampen om Arbeiderpartiet: venstrefløyen og vestorienteringen*, Oslo: Grøndahl; (1989): *Norge ved korsveien: «Pose og sekk-politikken*, Oslo: Prisma.

<sup>51</sup> Se eksempelvis Kari Enholm; (1973): *NATO-basen Norge* og (1987): *Bak fasaden. Hemmeligholdet og norsk NATO-politikk etter 2. verdenskrig*.

<sup>52</sup> Nils Petter Gleditsch og Sverre Lodgaard (m.fl.), 1978: *Norge i atomstrategien. Atompolitikk, alliansepolitikk og basepolitikk*, Oslo: Pax Forlag AS. Se spesielt Gleditschs artikkel «Basepolitikken begrensninger», s. 22–52.

<sup>53</sup> Basert på Egeland Moens hovedfagsoppgave i historie fra 1997 ved Universitetet i Oslo.

de nordlige nærområdene. I denne sammenheng har Egeland Moens arbeid særlig bidratt med å kartlegge utviklingen innen de geografisk forankrede, detaljerte restriksjonene på alliert virksomhet i Nord-Norge i fredstid, inkludert klareringsbestemmelser for anløp og landing i de nordligste områdene – det Tamnes har betegnet som *Finnmarks-restriksjonene*.<sup>54</sup> Egeland Moens forskning rundt disse sikkerhetspolitiske komponentene har i hovedsak tatt utgangspunkt i to analyseperspektiver; For det første hvordan restriksjonene utviklet seg i takt med Norges og NATOs strategier og interesser i nord, særlig i lys av militærteknologiske innovasjoner, endringer i trusselbildet og nye strategiske behov på vestlig side. For det andre hvordan restriksjonene tok farge av brytningene mellom behovene for avskrekking og beroligelse overfor Sovjetunionen på den ene siden, og de norske nasjonale markeringsbehovene rundt integrasjon og avskjerming overfor USA og NATO-alliansen på den andre.<sup>55</sup> Det er med andre ord det ovennevnte småstatsrealistiske balansepolitikkperspektivet – altså hvordan norske myndigheter søkte å avbalansere de sikkerhetspolitiske utfordringene og hensynene som fulgte av landets geopolitiske situasjon som nabostat med den ene supermakten i et strategisk sensitivt område på den ene siden, og som alliert med den motstående supermakten på den andre siden<sup>56</sup> – som overordnet sett lå til grunn for Egeland Moens analyse. Hovedkonklusjonen var altså at norsk politikk i hovedsak var preget av en *reaktiv tilpasning* til de rådende rammebetingelsene.<sup>57</sup>

Videre må også Håvard Klevbergs omfattende forskningsbidrag om blant annet restriksjonene tilknyttet den allierte flyaktiviteten og rekognoseringsoperasjoner i Nord-Norge<sup>58</sup>, Rolf Tamnes og Kjetil Skogrand's gjennomgripende analyse av norsk atompolitikk i perioden 1945–70<sup>59</sup> og Kjell Inge Bjergas spesialstudie om Forsvarskommando Nord-Norges

---

<sup>54</sup> Tamnes, 1997: s. 137.

<sup>55</sup> Moen, Knut Egeland, 1998: *Selvålagte restriksjoner i nord 1945–1965*, Forsvarsstudier 5/1998, Institutt for forsvarsstudier, s. 73-77.

<sup>56</sup> Og ikke minst hvordan stadig økende militære og tekniske behov, og kvalitative og kvantitative fordypinger innen et stadig mer komplekst samarbeid i NATO, utgjorde en utfordring på Norges stilling og politikk med selvålagte restriksjoner i så henseende.

<sup>57</sup> Brun Pedersen, 2016: s. 47.

<sup>58</sup> Håvard Klevberg, 1996: *Luftmakt i Finnmark – Banak flystasjon i Den kalde krigen 1955–1970*, Forsvarsstudier 4/1996; Klevberg, 2011: *Maritim luftovervåkning i nord: 333 skvadronen i norsk sikkerhetspolitikk*, Ph.d-avhandling i historie, Universitetet i Oslo; Klevberg, 2012: «Request Tango» 333 skvadron på ubåtjakt – maritime luftoperasjoner i norsk sikkerhetspolitikk. Oslo: Universitetsforlaget.

<sup>59</sup> Kjetil Skogrand & Rolf Tamnes, 2001: *Fryktens likevekt – Atombomben, Norge og verden 1945–1970*, Tiden forlag.

virksomhet<sup>60</sup> framheves som sentrale bidrag innen forskningen på de mer operasjonelle sidene og implikasjonene rundt de selvpålagte restriksjonene.

Håvard Klevbergs grundige historiske arbeider om norske og allierte militære luftoperasjoner og rekognoseringsaktiviteter i Nord-Norge og Finnmark, og bruken av norske flyplasser og territorium i allianseøyemed under den kalde krigen, fra henholdsvis 1996, 2011 og 2012 har gitt et grunnlag for å hevde at de norske restriksjonene for alliert virksomhet i fredstid primært var et resultat av *ytre* påvirkninger og forhold, og at norske myndigheter gjennom innføringen av restriksjonene i Nord-Norge søkte å reagere mot en situasjon man opplevde som å «klemmes mellom stormaktenes skjold», slik statsminister Gerhardsen en gang uttrykte det i 1960.<sup>61</sup> I så måte synes Klevbergs forskning å ligge innenfor den såkalte *Skodvin-skolens*<sup>62</sup> forståelsesramme, som vektlegger samspillet mellom aktøren småstaten Norge og det ytre internasjonale miljø, hvor viktige premisser for sikkerhetspolitiske beslutninger i vesentlig grad ble lagt av disse ytre rammevilkårene.<sup>63</sup> I håp om å kunne avdekke vesentligheter i den politiske utviklingen innen Norges selvpålagte restriksjoner, har Klevbergs historiske analyse vektlagt at denne utviklingslinjen hovedsakelig var anbragt innen rammen av NATOs strategier, oppdemningspolitikk og kald krig. Ifølge dette perspektivet har Norge – og dermed også politikken med selvpålagte restriksjoner – i stor utstrekning måttet innpasse seg i den til enhver tid gjeldende maktkonstellasjon under den kalde krigen.<sup>64</sup>

De selvpålagte restriksjonene har til en viss grad vært gjenstand for faglig interesse også etter den kalde krigens periode. Særlig bør framheves Hanne Helén Bragstads masteravhandling fra 2016, som for alvor bidro til å bringe opp så vel gamle som nye avveiningsproblemer innen norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk på dagsordenen i kjølvannet av den revitaliserte spenningen i internasjonal politikk rundt 2014.<sup>65</sup> Et annet bidrag av

---

<sup>60</sup> Bjerga, Kjell Inge, 2002: *Enhet som våpen – Øverstkommanderende i Nord-Norge 1948–2002*. Bergen: Eide forlag.

<sup>61</sup> Klevberg, 2011: s. 493.

<sup>62</sup> Begrep etter historiker Magne Skodvins forståelsesrammer innen hans forskning rund norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i 1960- og 70-årene. I denne sammenheng Skodvins verk fra 1979 *Norden eller NATO? Utenriksdepartementet og alliansespørsmålet 1947–1949*, fremheves som særlig innflytelsesrikt.

<sup>63</sup> Tamnes, Rolf, 1986: «Ettpartistat, småstat og særinteresser. Tre skoler i norsk sikkerhetspolitikk», i *Internasjonal politikk*, nr.3, s. 48–50.

<sup>64</sup> Klevberg, 1996: s. 126. For en annen og mindre spesialstudie om den allierte flyaktiviteten i Norge, eksemplifisert gjennom COB-avtalens innvirkninger på Sola flystasjon, se Hvam, Sondre Brandsæther, 2016: «Sola hovedflystasjon som fremskutt krigsbasis for amerikanske flystyrker – brudd eller videreføring av tidligere politikk?», i *Historisk tidsskrift*, bind 95, Universitetsforlaget, s. 514–538.

<sup>65</sup> Se Bragstad, Hanne Helén, 2016: *Avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland*. Masteroppgave v/ Forsvarets Høgskole. Bragstad viste i studien at Norge i hele perioden 2008–2014 har vektlagt

interesse er Ida Maria Omas nylige (2021) artikkel i festskriftet Rolf Tamnes 70 år, som på flere måter representerer den nye, opphøyde interessen som problemstillingene rundt norsk sikkerhetspolitisk balansepolitikk og de selvpålagte restriksjonene har fått innen norsk internasjonal historieskriving og samtidsforskning.<sup>66</sup>

### 1.3.1 Johan Jørgen Holsts bidrag: Politikktutformerer, forskeren og «vokteren» av de selvpålagte restriksjonene

Johan Jørgen Holst utøvde utvilsomt meget sterk innflytelse på den norske sikkerhetspolitiske tenkningen og perspektivene i perioden 1970–1990. Hans omfattende akademiske og analytiske produksjon utgjør en bærebjelke for denne oppgavens fortolkningsperspektiver. Han var en særlig sentral og innflytelsesrik skikkelse innen det sikkerhets- og utenrikspolitiske miljøet i Norge, både i kraft av sine sentrale posisjoner i embetsverket som statssekretær i FD (1976–1979) og UD (1979–81), og som statsråd som henholdsvis forsvarsminister (1986–89 og 1990–93) og utenriksminister (1993–94). Innflytelsen på disse to områdene ble ikke mindre ved at han vekselvis pendlet mellom forsker- og politiker-rollen – hvor hans rolle som utenriks- og sikkerhetspolitisk analytiker ved FFI<sup>67</sup> og NUPI og forskningssjef og direktør i sistnevnte institusjon fra henholdsvis 1969–76 og 1981–86, særlig må fremheves. En muntlig kilde og nær kollega av Holst uttrykker det slik at Holst hadde «(...) en unik innsikt i det sikkerhetspolitiske feltet spesielt, men også evnen til å betrakte det *bredere og langsiktige* perspektivet.<sup>68</sup> Hans analytiske evner har vel ingen før eller senere hatt i en norsk regjering. (...) Holst tenkte mer *prinsipielt* om sikkerhetspolitikken».<sup>69</sup>

---

både avskrekkende og beroligende elementer i sin forsvars- og sikkerhetspolitikk, men at det ikke var mulig å gi noe entydig svar på om norske myndigheter hadde vektlagt avskrekkende komponenter på bekostning av beroligelse – som har vært en utbredt hypotese i denne sammenheng. Likevel mente Bragstad at en kunne observere visse hovedtendenser om at Norge i økende grad har vektlagt avskrekkingen, både ambisjonsmessig i praksis. Samtidig kunne man i sammenheng se en noe redusert vektlegging av en beroligende politikk, særlig i praktisk forstand. Bragstad gir oss således et noe sammensatt bilde, hvor det imidlertid ikke fantes noen stødige holdepunkter på at Norge var på vei bort fra sin balanserende politikk overfor Russland.

<sup>66</sup> Oma, Ida Maria, 2021: «Sikkerhetspolitikk på kjente stier», i Pharo, Helge Ø. et.al. (red.), *Historiker, strateg og brobygger. Festskrift til Rolf Tamnes 70 år*. Oslo: Pax Forlag.

<sup>67</sup> Stipendiat og forskningsassistent ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fra 1963–66. Leder for FFIs «Sikkerhetspolitisk gruppe» fra 1965–69.

<sup>68</sup> Bertram, Christoph, 1996: «Johan Jørgen Holst: From Security Analyst to Policy-Maker», i Knudsen, O. F (red.) *Strategic Analysis and the Management of Power. Johan Jørgen Holst, the Cold War and the New Europe*. Macmillan Press LTD, s. 14–17. Se også Bertram, 1994: «Johan J. Holst: sikkerhetsanalytiker og politiker – et internasjonalt perspektiv», i *Internasjonal Politikk*, 52 (4), s. 435–448.

<sup>69</sup> FKN-informant, intervju 14.02.2019. Min utheving. Se også Tamnes, 1997: s. 65, samt statsminister Gro Harlem Brundtlands «Minneord om utenriksminister Holst», 13.01.1994; <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/taler-og-artikler-av-tidligere-statsministre/gro-harlem-brundtland/1994/minneord-om-johan-jorgen-holst.pdf>.

Av særlig betydning og interesse for denne avhandlingen er at Holst i sin samtid også fremstod som blant de fremste fortolkerne og forvalterne av Norges selvpålagte restriksjoner.<sup>70</sup> I regjering og embetsverket var han fremfor noen opptatt av å gi sikkerhetspolitikken en begrepsmessig forankring. Dessuten anså Holst det som en viktig oppgave og demokratisk plikt til å bidra med å skape klarhet i hva politikken vedrørende de selvpålagte restriksjonene faktisk innebar og skape klarhet i et svært detaljert og utilgjengelig tema.<sup>71</sup> Han var slik en fast røst i å se i de pågående og ofte splittende debattene om norsk sikkerhetspolitikk, både innen den politiske, akademiske og demokratiske arena.<sup>72</sup> Slik vi etterhvert skal se, representerte eksempelvis Holsts virke som statssekretær i de to ovennevnte departementer i midten av 1970-årenen på mange måter som en slags skillelinje for hvordan de selvpålagte restriksjonene ble omtalt, formulert og i det hele fremstilt i de offentlige dokumentene og utredningene, og ikke minst for hvilke sammenhenger og kontekster restriksjonene ble relevante og anvendbare.<sup>73</sup> En hovedtese i Holst perspektiver i denne sammenheng var at også de selvpålagte restriksjonene kunne innpasses de *bredere* utenriks-

---

<sup>70</sup> Dietz, Jan, 1994: «Et vel anvendt liv (Johan Jørgen Holst 1937–1994)», kronikk i *Morgenbladet* 21–24.01.1994. I denne sammenheng må følgende av Holsts bøker og analysearbeider særlig fremheves; (1967) *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv*, bind I–II. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt; (1973) (red.) *Five Roads to Nordic Security*. (se særlig «Norwegian Security Policy: Options and Constraints»). Oslo: Universitetsforlaget; (1974) (red.) *Norge og rustningskontroll i Europa* (se særlig «Norske interesser og hensyn i forhandlingene om rustningskontroll i Europa»). Utenrikspolitiske studier nr. 10, Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo: Dreyer Forlag; (1978) *Vår Forsvarspolitik: Vurderinger og utsyn*. Oslo: Tiden Norsk Forlag; (1985) (red. m/ Daniel Heradstveit) *Norsk utenrikspolitikk* (se særlig «Ensidige bindinger i norsk sikkerhetspolitikk» og «Norsk nedrustningspolitikk i en opprustet verden»). Oslo: Tano; (1985) *Norwegian Foreign Policy in the 1980s* (se særlig «Norway's Role in the Search for International Peace and Security»). Oslo: Universitetsforlaget; (1985) (red. m/ Kenneth Hunt og Anders C. Sjaastad) *Deterrence and Defence in the North* (se særlig «Norwegian Security Policy: The Strategic Dimensions»). Oslo: Universitetsforlaget; (1974) «Avspenning og sikkerhet i Norskehavet», i Ellemann Ellingsen (red.) *Island-Norge: Aktuelle spørsmål om utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé; (1976) «Atom og basepolitikken i søkelyset», i Anders C. Sjaastad (red.) *Utenrikspolitisk Årbok 1975*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk institutt; (1988) «The Security Pattern in Northern Europe: A Norwegian View», i Geoffrey Till (red.), *Britain and NATO's Northern Flank*. London: McMillan; (1990) «Konvensjonell nedrustning i Europa: Den nye åpning», i *Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1989*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt; (1991) «NATO and the Northern Region: Security and Arms Control», i Paul J. Cook (red.), *Changes and Continuity in Europe's Northern Region*. Washington DC: The Center for Strategic and International Studies; (1992) «Arms Control in the Nineties: A European Perspective», i (red.) Emanuel Adler (red.), *The International Practice of Arms Control*. Baltimore: The John Hopkins University Press; (1981) «Norway's search for a Nordpolitikk», i *Foreign Affairs*, 60 (1) 1981; (1982) «Arms Control in Europe: Towards a New Political Order», i *Bulletin of Peace Proposals*, 13 (2); (1984) *Norge i NATO og Europa: På leting etter sikkerhet og avspenning*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé. I tillegg må Holst omfattende bidrag med «NUPI-Notater» fra perioden 1970–1991 nevnes.

<sup>71</sup> UD-informant nr. 1, intervju 10.01.2019; FD-informant nr. 2, intervju 17.12.2018.

<sup>72</sup> Betram, Christoph, 1994: «Johan J. Holst: sikkerhetsanalytiker og politiker – et internasjonalt perspektiv», i *Internasjonal Politikk*, 52 (4), s. 446.

<sup>73</sup> To fremtredende eksempler i så henseende er forsvarsbudsjettene for 1977 (St. prp. nr. 1 (1976–77), s. 4) og 1988 (St. prp. nr. 1 (1986–87), s. 7–8). Forsvarsbudsjettet for 1977 var for øvrig det første til å inneholde et innledende kapittel med beskrivelse og norske synspunkter om de aktuelle sikkerhetspolitiske utviklingstrekk, rådende rammebetingelser, vurderingsgrunnlag samt norske målsettinger.

og sikkerhetspolitiske perspektivene og sammenhengene og de overordnede bestrebelsene på å finne løsninger som kunne forene over den kalde krigens skillelinjer, og ikke minst båndlegge militærmakten under politisk kontroll og fjerne grunnlaget som pressmiddel i internasjonal politikk.<sup>74</sup>

I motsetning til mange av sine norske og utenlandske kolleger, forente han teoretisk innsikt i rustningskontrollspørsmål med en inngående kjennskap til amerikanske og sovjetiske politiske og militære forhold. Han hadde slik – etter norske forhold å regne – nokså uvanlige forutsetninger for å bidra til innsikt i den kalde krigens kompleksitet og utenriks- og sikkerhetspolitiske problemstillinger, samt den nødvendige omprøvingen som fant sted etter den kalde krigen.<sup>75</sup>

Holst tenkte gjennomgående i all-europeiske baner. For Holst utgjorde NATO ikke utelukkende et vern mot militære og politiske overgrep og en politisk rammesetter for balanseforholdet mellom øst og vest, men også en forutsetning og grunnlag for økt norsk kontakt østover.<sup>76</sup> NATO-medlemskapet inneholdt altså samtidig en avspenningspolitisk dimensjon. Medlemskapet ble således ikke ansett som noen hindring for norske anstrengelser og bidrag i den europeiske avspenningsprosessen for politisk og militær avspenning, men gav tvert imot Norge en vekt og manøvreringsrom denne småstaten ellers ikke ville hatt.<sup>77</sup> Dette to-dimensjonale perspektivet som gjennomgående preget Holsts forskning og politiske engasjement, utgjør et bærende element for denne avhandlingens analytiske perspektiver om de selvpålagte restriksjonenes utvikling i virkefelt innen norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

---

<sup>74</sup> Godal, Bjørn Tore, 1994: «Minnesymposium om Johan Jørgen Holst», i *Internasjonal Politikk*, 52 (4), s. 449–450.

<sup>75</sup> Roper, Jon, 1996: «Europe After the Cold War», i Knudsen, O. F (red.) *Strategic Analysis and the Management of Power. Johan Jørgen Holst, the Cold War and the New Europe*. Macmillan Press LTD, s. 116–117.

<sup>76</sup> Se Ruud, Stian, 2009: *Fag og politikk: Johan Jørgen Holst som strategisk analytiker 1960–1976*. Masteroppgave i historie. Oslo: Universitetet i Oslo, s. 20; 29–31; 36–37; 48; 52–54.

<sup>77</sup> Se Tjelmeland, Hallvard, 2015: «The Belief in Personal Diplomacy Towards the Soviet Union During the Cold War: The Cases of Andreas Andersen, Finn Moe and Johan Jørgen Holst», s. 180–82, I Bones, Stian og Myklebost, Kari Aaga (red.): *Caution & Compliance. Norwegian-Russian Diplomatic Relations 1814–2014*.

## 1.4 To mulige teoretiske forklaringsmodeller og fortolkningsrammer

- *Utformingen av norsk sikkerhetspolitikk er en balansegang på stram line.*

Utenriksminister Knut Frydenlund, 1982.<sup>78</sup>

Slik det ble indikert innledningsvis er det fruktbart å identifisere og strukturere tematikken ut fra to ulike – dog likevel nokså sammenfallende – handlings- og motivkretser, både under den kalde krigens periode, men også innen den nye utenriks- og sikkerhetspolitiske virkeligheten på 1990-tallet. Fra en ren analytisk synsvinkel kan dette i hovedsak inndeles inn i to *parallele* sikkerhetspolitiske spor; på den ene siden et nødvendig, høyst prioritert sikkerhetspolitisk hovedspor – det som i denne avhandlingen vil sammenfattes med det mer generelle begrepet *balansepolitikk*. På den andre siden en *avspenningspolitisk* – og særlig etter 1989 – *ordenspolitisk* ‘bi-spor’.<sup>79</sup> Disse overordnede utenriks- og sikkerhetspolitiske linjene kan igjen inndeles i et mer *kortsiktig* og et mer *langsiktig* perspektiv hva angikk løsninger av landets sikkerhetsproblemer. På kort sikt var alliansesamarbeidet i NATO og norske bidrag til opprettholdelse av en militær maktbalanse innen det overordnede øst/vest-forholdet nødvendig for å trygge Norges stilling og utenriks- og sikkerhetspolitiske handlefrihet i en polarisert og militært anspent internasjonal situasjon. Parallelt med dette søkte norske myndigheter i denne sammenheng i det lengste å avbalansere og strukturere dette bidraget på en slik måte at det ikke skapte kimer til unødige spenninger, usikkerhet, misoppfatninger og provokasjoner i den ansente internasjonale situasjonen som den kalde krigen utgjorde. Den norske politikken skulle slik i all hovedsak virke konfliktforebyggende, men samtidig virke mest mulig skadereduserende dersom væpnet konflikt ble uunnværlig.

Likevel ble en langsiktig norsk fredsbevarende, holdningsdannende og ordenspolitisk målsetting fastholdt i form av blant annet en markert støtte til FN-systemet, deltakelse i FNs fredsbevarende operasjoner samt ved en aktiv tredje verdenspolitikk/bistandspolitikk, som på sikt skulle dempe konfliktpotensiale mellom Nord og Sør.<sup>80</sup> Innenfor selve kaldkrigssystemet

---

<sup>78</sup> Frydenlund, Knut, 1982: *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 92.

<sup>79</sup> Denne hovedinndelingen er inspirert av den danske statsviteren og historikeren Nikolaj Petersens teoretiske rammeverk for å beskrive dansk utenriks- og sikkerhetspolitikk gjennom den kalde krigen og den nye situasjonen i 1990-årene. Mer om dette følger nedenfor.

<sup>80</sup> Se for eksempel Eriksen og Pharo, 1997: *Norsk utenrikspolitikks historie*, bd. 5, *Kald krig og internasjonalisering 1949–1965*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 17; Thune, Henrik og Ulriksen, Ståle, 2002: *Norway as an Allied Activist – Prestige and Penance through Peace*, Paper 637. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

kom denne ordenspolitiske linjen konkret til uttrykk i en sterk støtte til arbeidet for sikkerhet også på det *militære og sikkerhetspolitiske* området, noe som i hovedsak innebar bestrebelser for opprettelse av robuste regimer for gjensidig rustningskontroll- og verifikasjon/inspeksjon, nedrustningsbestrebelser, forutsigbare militære adferdsnormer og tillitsskapende tiltak mellom de to motstående militæralliansene. Norske myndigheter var dessuten en aktiv pådriver i arbeidet for en alternativ «alleuropeisk» og kompleks, gjensidig avhengig sikkerhetsorden konsentrert særlig rundt KSSE, forhandlingsforumet som sprang ut av Konferansen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa i Helsingfors i 1975, men også i høy grad i regi av NATOs egne strategiske konsepter og engasjement for avspenning.<sup>81</sup> Norge ville bidra til en gradvis utviklingsprosess mot en effektiv retts- og sikkerhetsorden der visjonen var en verden der internasjonal rett, gjensidig avhengighet og bindende avtaler skulle gå foran makt og motarbeide gjensidig mistillit og konflikt. I denne sammenheng fremla norske myndigheter i varierende vendinger ikke sjeldent at Norges engasjement for avspenningspolitikk, rustningskontroll og nedrustning var det sikkerhetspolitiske verktøyet for løsningen av landets *overordnede* sikkerhetsdilemma på lengre sikt.<sup>82</sup>

Virkeligheten var imidlertid mer nyansert og kompleks enn en slik klassisk todelt kategorisering mellom ulike behov og perspektiver. I realiteten levde disse posisjonene i praksis mer eller mindre side om side under store deler av den kalde krigen. Samtidig ble forholdet mellom disse stadig mer preget av kompleksitet, og likeså nærmet disse fortolknings- og motivkretsene seg også hverandre over tid. Utover 1970- og 80-årene ble det fra offisielt hold stadig vanligere å understreke at fra norske myndigheters ståsted «legger vekt på at man ser begrepet *sikkerhetspolitikk* som et *samlebegrep* hvor både forsvarstiltak og avspenningstiltak som angår rustningskontroll og nedrustning<sup>83</sup> inngår som *integreerte* deler.»<sup>84</sup> Tidligere utenriksminister Knut Frydenlund kjente ut fra egne erfaringer «(...) betydningen av denne fine balansen i norsk sikkerhetspolitikk mellom arbeidet for det nødvendige forsvar og en aktiv fredspolitikk. De utfyller og forutsetter hverandre.»<sup>85</sup> En opprettholdelse av en stabil militær maktbalanse mellom de to supermaktene og deres allierte i Europa hadde en *stabiliserende* virkning på den politiske utvikling i både Øst- og Vest-

---

<sup>81</sup> Tjelmeland, 2015: s. 460–475.

<sup>82</sup> Se eksempelvis den internasjonale delen i St. meld. nr. 75 (1976–77): «Internasjonal solidaritet», i *Langtidsprogrammet 1978–81*. Finans- og tolldepartementet, s. 89–95.

<sup>83</sup> Som i denne sammenheng må ses som en del av den ordenspolitiske dimensjonen av norsk politikk.

<sup>84</sup> Se eksempelvis St. meld. nr. 101 (1981–82) *Om sikkerhet og nedrustning. Rustningskontroll- og nedrustningsarbeidets plass i sikkerhetspolitikken*, Utenriksdepartementet, s. 5. Min uthevelse.

<sup>85</sup> Forhandlinger i Stortinget nr. 268, 24. Mai 1984, i *Stortingstidende* 1983/84, Vol. 128, s. 4000.



Europa, blant annet ved at dette medførte at bruk av militærmakt ble mer usikkert og dermed et mindre egnet virkemiddel i internasjonal politikk. Dette utgjorde et utenriks- og sikkerhetspolitisk handlingsrom som medførte at også småstater som Norge hadde gunstige muligheter til å engasjere seg i de internasjonale avspenningsbestrebelsene i Europa: «(Alliansesamarbeidet) danner en fleksibel ramme som gir Norge (...) anledning til å føre en aktiv fredspolitikk». <sup>86</sup> Norske myndigheter søkte således i det lengste å forene hensynene til avspenningspolitikk og bestrebelsene for nedrustning, rustningskontroll og tillitsskapning på den ene siden; *avspenningspolitikk/ordenspolitikk*, og forsvarsutbygging, alliansesolidaritet og opprettholdelse av militær maktbalanse gjennom NATO-samarbeidet på den andre; *balansepolitikk*. <sup>87</sup>

#### 1.4.1 Balansepolitikken to sentrale analytiske begrepspar

For å kunne analysere seg frem til hva Norges selv pålagte restriksjoner representerte innenfor denne bredere norske forsvars- og sikkerhetspolitiske *balansepolitikk*-perspektivet, vil denne studien blant annet støtte seg på en tradisjonell – nærmest sagt obligatorisk – forklaringsmodell innen norsk etterkrigshistorisk forskning, nemlig begrepsparene «*integrasjon og avskjerming*» på den ene siden, sammenvevet med «*avskrekking og beroligelse*» på den andre. Begge begrepsparene har frem til i dag utgjort selve grunnstammen og fortolkningsnøkkelen for forskningen om norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk og utgjør også den helt klart dominerende teorien for å strukturere og identifisere hovedmønstre i empirien. <sup>88</sup>

Det første begrepsparet ble introdusert i 1987 av historiker Rolf Tamnes for å beskrive den overordnede balansepolitikken i Norges sikkerhetspolitiske samarbeid og integrasjonen

---

<sup>86</sup> St. meld. nr. 38 (1967–68) *Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon (NATO) og Norges fortsatte deltakelse i dette samarbeidet*. Det Kgl. Utenriksdepartement: s. 20.

<sup>87</sup> I offentlig meddelt politikk har dette sikkerhetspolitiske dobbeltsporet blant annet kommet til uttrykk i St. meld. nr. 101 (1981–82) på følgende vis, og som er verdt å sitere ordrett: «Målet for norsk sikkerhetspolitikk er å forebygge, forhindre og eventuelt avvise angrep på norsk område. Sikkerhetspolitikken skal dessuten sette oss i stand til å kunne avvise forsøk på politisk eller militært press og på den måte trygge vår suverenitet og handlefrihet slik at vi selv kan bestemme utformingen av det norske samfunn. Det er videre en oppgave for norsk sikkerhetspolitikk å bidra til en internasjonal utvikling hvor statene ikke løser sine problemer eller søker å sikre seg fordeler ved anvendelse av eller trusler om bruk av militær makt. Arbeidet for disse mål skjer etter to retningslinjer. Den ene er det militære forsvar av landet og vårt forsvarsmessige samarbeid i NATO. Den andre linje er et aktivt arbeid for å minske den politiske spenning mellom statene og arbeid for rustningskontroll og gjensidig nedrustning». St. meld. nr. 101 (1981–82), s. 7.

<sup>88</sup> Oma, 2021: s. 377.

med vestmaktene i NATO-alliansen.<sup>89</sup> Tamnes hovedperspektiv er at norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk primært har vært et instrument for å hevde norsk suverenitet og handlefrihet, både overfor vennligsinnede stater<sup>90</sup> og stater utenfor det integrerte sikkerhetsfellesskapet i NATO. Brytningene mellom integrasjon og avskjerming utgjør ifølge Tamnes de mest permanente trekkene ved norsk alliansepolitikk under den kalde krigen, og begrepsparet egner seg godt til å forklare utviklingstendensene vedrørende de selvpålagte restriksjonene.<sup>91</sup> Det andre og nært tilknyttede begrepsparet «*avskrekking og beroligelse*», som ble utviklet av Johan J. Holst, har bidratt til å strukturere tenkningen om norsk sikkerhetspolitikk, og er fremdeles ikke gått ut på dato.<sup>92</sup> Tvert imot benyttes dette begrepsparet fremdeles innen det offisielle ordbruken fra norske myndigheters side.<sup>93</sup> Holsts begreper betegner balansen i norske myndigheters forhold til Sovjetunionen og de kommunistiske satellittstatene som den dominerende motstanderen under den kalde krigen. Et nærmere overblikk over disse fire begrepene hver for seg vil være klargjørende, ettersom de til dels griper inn i hverandre.

Det er naturlig å starte med balanseringspolitikken i forhold til Sovjetunionen og den øvrige østblokken, som kanskje var det fremste utenriks- og sikkerhetspolitiske problemområdet for Norge. I og med jernteppet ble det utviklet en politisk strategi som tok til sikte å oppnå et konstruktivt og forutsigbart samhandlingsmønster med Sovjetunionen, et samhandlingsmønster som på sikt skulle kunne gardere seg mot den overhengende asymmetrien – ofte omtalt som «dimensjonsproblemet» – som gjennomsyret norske myndigheters politiske betraktninger av den store naboen i øst.<sup>94</sup> Daværende forsvarsminister Rolf Hansen fremholdt i en av sine samtaler med sovjetiske representanter i 1978 at det var viktig å forstå disse rent «psykologiske reaksjoner» som gjorde seg gjeldende i forholdet

---

<sup>89</sup> Tamnes, Rolf, 1987: «Integration and Screening. The two Faces of Norwegian Alliance Policy», i *Forsvarsstudier VI*, Forsvarets Høgskole, s. 60–61.

<sup>90</sup> Les: Norges alliansepartnerne i NATO.

<sup>91</sup> Tamnes, 1997: s.100

<sup>92</sup> Avskrekking og beroligelse som beskrivelse av to hoveddimensjoner i norsk sikkerhetspolitikk, hadde Holst riktig nok presentert for første gang i en artikkel i tidsskriftet *Internasjonal politikk* (nr. 5) i 1966, men har for ettertiden mest blitt knyttet til den påfølgende boken *Norsk sikkerhetspolitikk i et strategisk perspektiv: Analyse*, bind I–II, fra 1967.

<sup>93</sup> Se blant annet Bragstad 2016 som fremtredende forskningsbidrag om dette, samt nyere eksempler på offentlige dokumenter som Prop. 62 S (2019–2020): «Vilje til beredskap – evne til forsvar – Langtidsplan for forsvarssektoren», s. 20. Snarere ser man en tendens til at norske myndigheter betrakter balansepolitikken mellom *troverdige* avskrekking og beroligelse i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk som et stadig viktigere aspekt av norsk politikk, i en internasjonal situasjon der sikkerhetspolitiske spenninger og mindre dialog gjør seg stadig mer gjeldende.

<sup>94</sup> Se Sven G. Holtmark (red.), *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917–2014*. For begrepet «dimensjonsproblem», se Tamnes, 1997: *Oljealder, 1965–1995*, bd. 6 i *Norsk utenrikspolitikkens historie*, s. 35.

mellom en småstat og en stormakt: «Det vil hos småstaten gjøre seg gjeldende en tilbøyelighet til å oppfatte utspill, anførsler og kritikk fra stormakten som press og krav selv om det objektivt sett ikke var slik. Dette setter grenser for hvilke samarbeidsformer som er mest høvelige og gunstige ut fra behovet for å bygge opp et fortrolig samvirke. (Personlig har jeg) mest tro på saklig samarbeide om konkrete saker». <sup>95</sup> Likeledes gir daværende utenriksminister Knut Frydenlunds kjente sitat fra 1977 et treffende bilde på denne politisk-psykologiske dimensjonen innen de norsk-sovjetiske relasjoner: «Går du til sengs med en bjørn, så kan bjørnen være så snill som bare det, men snur den seg i søvne, kan den knuse deg.»<sup>96</sup>

Som en småstat med grensefelleskap med en supermakt, der Norges egne sikkerhetsbehov nødvendigvis måtte tilegnes en svært sentral plass i den bredere utenrikspolitiske linjen, måtte det samtidig tas hensyn til Sovjetunionens «legitime sikkerhetsinteresser som stormakt» i nord – med også globale strategiske aspekter og perspektiver.<sup>97</sup> Den maktpolitiske ubalansen på det regionale-bilaterale nivå satte slik norske myndigheter ovenfor en sikkerhetspolitisk avveiningsstrategi som skulle skape en viss balansegang mellom på den ene siden hensynet til en militær lavspenning i nordområdene som ikke ville utfordre Kremles sikkerhetspolitiske albuerom i for høy grad, og på den andre hensynet til de forsvarspolitiske realitetene som en småstats grensefelleskap med en global stormakt innebar: evnen til å kunne avverge eller binde et potensielt militært tilstøt gjennom troverdige sikkerhets- og forsvarspolitiske bestrebelser.<sup>98</sup>

De *avskrekkende* komponentene ved norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk siktet mot å gjøre et slikt angrep så kostbart og tidskrevende som mulig for aggressoren, samtidig som konseptet måtte virke troverdig utad slik at dette kunne avskrekke fienden mot å gjennomføre militære operasjoner mot småstaten.<sup>99</sup> Selve bærebjelken i dette forsvarskonseptet, som hvilte på en mest mulig rask og effektiv overføring av militære støtteenheter fra NATO-alliansen, ville enten kunne skape en maktpolitisk motvekt som ville gjøre fienden mindre fristet til å

---

<sup>95</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. H-27/5/78: Møtereferat: *Referat fra møte mellom statsråd Rolf Hansen og viseutenriksminister Igor Zemskov*. 076.01.1978.

<sup>96</sup> Frydenlund, 1982: s. 92.

<sup>97</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 537.1/78: UD-notat: *Samtale mellom Utenriksministeren og den sovjetiske viseutenriksminister Zemskov, 6. januar 1978, kl. 15.15*. 08.01.1078. Se også Bones, 2007, s. 131–132.

<sup>98</sup> Holst, Johan J., 1985: «Ensidige bindinger i norsk sikkerhetspolitikk», i Holst, J. J., Heradstveit, Daniel og Andvig, J. C (red.) *Norsk utenrikspolitikk*, Oslo: Tano, s. 36.

<sup>99</sup> Sjaastad, Anders C. Og Skogan, John K., 1977: «Avskrekking eller beroligelse: Betydningen av Norges selvpålagte restriksjoner i lys av den militærstrategiske utvikling i Barentshavsområdet», i *Internasjonal Politikk* nr. 4, 1977, s. 614.

benytte seg av militære virkemidler ved en eventuelt sterkt tilspisset situasjon. Dernest kunne et relativt godt utbygd – etter norske forhold – personellintensivt «invasjonsforsvar» gi tilstrekkelig «holdetid», slik at allierte forsterkninger kunne mobilisere før et eventuelt militært overfall ble en realitet.<sup>100</sup>

Et annet element innen avskrekkingen var *integrasjon*, ofte referert i sammenheng med den såkalte norske aktive *invitasjonspolitikken* ovenfor sine NATO-allierte, der først og fremst USAs og Storbritannias oppmerksomhet og forståelse for Norges strategisk utsatte og prekære stilling i nord ble forsøkt oppnådd gjennom at disse forpliktet seg til å bistå med øremerkede støtteenheter.<sup>101</sup> Utstrakt tilrettelegging for allierte militærøvelser og infrastruktur skulle skape en økende forsvarspolitisk tilknytning og interessefelleskap mellom Norge og dets vestlige allierte. Virkemidlene har slik i hovedsak vært de samme som for *avskrekking*.<sup>102</sup>

Derimot la hensynet til grensefelleskapet med den sovjetiske supermakten betydelige begrensninger for den norske småstatens involvering i den vestlige forsvarsintegrasjonen og invitasjonspolitikken omfang. De *beroligende* aspektene besto delvis av en viss *avskjerming* fra en for tett integrasjon innad NATO-samarbeidets forsvarsstrukturer – i frykt for å bryte med den gjennomgående norske balansepolitikken mellom øst og vest og grunnlaget for en militær lavspenning i nord.<sup>103</sup> Her kom det en rekke selvpålagte restriksjoner og politiske retningslinjer som skulle begrense graden, omfanget og intensiteten av NATO-alliertes militære nærvær og aktivitet. Base- og atompolitikken og de tidsbegrensede- og geografiske begrensningene innen alliert trenings- og øvelsesaktivitet og tilstedeværelse på norsk territorium i fredstid, må særlig utheves blant disse. Ved den sistnevnte begrensning var grenseområdet i Finnmark fylke og nordområdene generelt – men også Norges geostrategiske plassering i stormakts-strategiene for øvrig – betraktet som et sikkerhetspolitisk følsomt område fra så vel norske som sovjetiske myndigheter.<sup>104</sup> Denne sensitiviteten i nordområdene

---

<sup>100</sup> Skogrand, Kjetil, 2004: *Alliert i krig og fred*, Norsk forsvarshistorie, bind 4. Bergen: Eide Forlag, s. 184.

<sup>101</sup> For ettertiden har også historiker Geir Lundestads term om USA som «empire by invitation» og Tamnes' «alliansen i alliansen» befestet seg som de bærende beskrivelser av USAs rolle i det allierte forsvarssamarbeidet i Norge under den kalde krigen. Se Lundestad, Geir, 1990: *The American 'empire'*. Oxford and Norwegian University Press; Tamnes, 1991; 1997.

<sup>102</sup> Det er imidlertid på sin plass å presisere at den norske sikkerhetspolitiske integrasjonen var et element i en sterk, overordnet og omfattende integrasjonsprosess mellom USA og Vest-Europa etter andre verdenskrig, og slik ikke noe særnorsk fenomen som sådan.

<sup>103</sup> Holst, Johan J., 1984: *Norge i NATO og Europa: På leting etter sikkerhet og avspenning*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé, s. 3–4.

<sup>104</sup> Moen, Knut Egeland, 1998: *Selvpålagte restriksjoner i nord 1945–1965*, Forsvarsstudier 5/1998, Institutt for forsvarsstudier, s. 14.

skulle komme til å øke særlig utover 1970- og 80-tallet. Det skyldtes i hovedsak Kola-basekompleksets og den stadig mer opprustede sovjetiske Nordflåtens konsentrerte gjengjeldelseskrafts økende geostrategiske betydning for den bredere sovjetiske militærstrategi, og USAs og NATOs påtrengende behov for å avbalansere denne.<sup>105</sup>

Til tross for at restriksjonene også tjente norske myndigheters ønske og formål om *avskjerming* overfor Norges allierte støttemakter, kreves det, slik John Kristen Skogan har gjort oss oppmerksom på, imidlertid en viss nyansering og skillesetting mellom *avskjerming* og det ovennevnte *beroligelse*.<sup>106</sup> Både det direkte siktemålet og dels også motivene var ikke helt sammenfallende. Gjennom *avskjerming* søkte man fra norsk side å holde sine allierte i en armlengdes avstand og strukturert på en mest mulig defensiv og forutsigbar måte. Grunnene var flere. Ut fra holdninger i befolkningen og historiske erfaringer fra først og fremst okkupasjonstiden og den lange utenrikspolitiske tradisjonen med nøytralitet og dets vedvarende «isolasjonistiske impulser» på norsk politikk<sup>107</sup>, ble dette oppfattet som ubehagelig og politisk besværlig. I tillegg kunne det tenkes å innskrenke den norske sikkerhetspolitiske handlefriheten. Å slippe de allierte for nær innpå seg ble dessuten fryktet å medføre fare for Norge ved at dette kunne provosere Sovjetunionen til å iverksette preventive eller reaksjonære militære tiltak. For å kunne underbygge troverdigheten av det balanserende sikkerhetspolitiske budskapet om en gjennomgående *defensiv* innrettet og *konfliktforebyggende* forsvars- og sikkerhetspolitikk i nord, hadde Norge behov for en viss grad av handlefrihet for å kunne håndtere regionale anliggender i en relativ uavhengig stilling fra dets alliansepartnere.<sup>108</sup> Et *for* omfattende og nærgående vestlig alliert nærvær i de strategisk sensitive nordområdene kunne slik utgjøre en kilde til ytterligere militær spenning,

---

<sup>105</sup> Holst, Johan J., Sjaastad, Anders C. Og Skogan, John K, 1972: «Noen norske sikkerhetsproblemer i syttiårene», i *Internasjonal Politikk*, nr. 2, s. 238–251.

<sup>106</sup> Skogan, John K., 1997: «Bruk av norsk modell ved NATO-utvidelse?», i *Norsk militært Tidsskrift*, Årg. 166, nr. 5: s. 24.

<sup>107</sup> Denne idépolitiske og kulturelle/konstruktivistiske/liberalistiske fortolkningsrammen om de selvpålagte restriksjonene som delvis et praktisk uttrykk for en vedvarende spenning i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk mellom realisme og «isolasjonistiske impulser» i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk kan spores tilbake til Olav Ristes forskningsbidrag. Riste har spissformulert motsetningene mellom disse historiske posisjonene med: «Mellom disse to linene ligg framleis spenningsfeltet mellom på den eine sida den isolasjonistiske impuls – ønsket om lausriving frå skremmande maktpolitiske realitetar, og på den andre sida erkjenninga frå siste krig om at Norge noe in gong ligg der det ligg, og må søkje den best mogelege løysing på sitt tryggingssystem innanfor den ramma som vår geografisk/strategiske og ideologisk/politiske plassering peikar ut». Se Riste, Olav, 1991: «Isolasjonisme og stormaktsgarantiar – Norsk tryggingssystem 1905–1990», i *Forsvarsstudier 3/1991*, s. 22.

<sup>108</sup> Østreng, Willy, 1999: «Norwegian Security Policy: The Role of the Arctic, the Environment and the NSR», i Østreng, W. (red.), *National Security and International Environmental Cooperation in the Arctic – the Case of the Northern Sea Route*. Kluwer Academic Publisher, s. 140.

en hindring for en harmonisk og fredfull utvikling i regionen og videre forrykke en innarbeidet balanse i det regionale sikkerhetsregimet som hadde befestet seg oppgjennom 1950- og 60-tallet. Nettopp ut fra slike hensyn kunne former for avskjerming også brukes som et middel for å oppnå beroligelse i forhold til Sovjetunionen. Men helt det samme var det allikevel ikke. Det viktigste overfor Sovjetunionen var å forhindre at det utenlandske militære engasjementet i Norge og de nordlige nærområdene skulle bidra til mistenksomhet og alarmerende reaksjoner.<sup>109</sup>

Det var et overordnet mål for den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske ledelsens beroligelsespolitikk/lavspenningspolitikk å understreke overfor styresmaktene i Moskva at norsk territorium hverken ville bli benyttet som et offensivt springbrett for allierte operasjoner under fredstid, og at utbyggingen av det norske forsvaret utelukkende hadde *defensiv* karakter. Regjeringen Nordlis beslutning om å plassere forhåndslagrene med tyngre alliert våpenmaterieell i Trøndelag i 1981, framfor de fagmilitæres tilrådninger om en lokalisering i Troms, samt valget av fremskutt mottaks- og operasjonslokasjon for mellomlandinger av NAEW-flygninger ved AWACS-arrangementet på Værnes fremfor Evenes i Troms i 1978, kan slik begge betraktes som to fremtredende eksempler på Norges markeringer av sine defensive hensikter ovenfor sovjetmyndighetene, der norske myndigheter angivelig av *egen* interesse tok hensyn til sine naboland og den strategiske likevektsordning som Norge var en viktig og integrert del av.

Oversatt til norske myndigheters offisielle sikkerhetspolitiske språkbruk kom denne balansepolitiske handlings- og motivkretsen konkret til uttrykk blant annet i St. meld. nr. 37 (1967–68) *Hovedretningslinjer for Forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1969–1973* som:

«Det å opprettholde under skiftende situasjoner den riktige balanse mellom (...) tilbakeholdenheten og de tiltak som kreves for å gjøre fellesforsvaret i NATO til en effektiv realitet også i vernet om vårt land, utgjør et sentralt ledd i vår sikkerhetspolitikk.»<sup>110</sup>

Det overordnede målet for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik har således vært å integrere elementene; *avskrekking* og *beroligelse* på den ene siden og *integrasjon* og *avskjerming* på den andre, inn i det Johan J. Holst har betegnet som en «kompositt sikkerhetsstilling»<sup>111</sup> rettet

---

<sup>109</sup> Skogan, 1997: s. 25.

<sup>110</sup> St. meld. nr. 37 (1967–68): *Hovedretningslinjer for Forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1969–1973*. Forsvarsdepartementet, s. 4.

<sup>111</sup> Min oversettelse.

mot å opprettholde et «mønster av tilbakeholdenhet og gjensidig vurdering i Nord-Europa» og et tilnærmet militært likevektsmønster.<sup>112</sup>

Avskrekking/integrasjon og beroligelse/avskjerming må imidlertid betraktes som et mer allment trekk ved alle lands sikkerhetspolitiske utforming, og ikke noe særnorsk fenomen som sådan.<sup>113</sup> På den annen side ble denne balanseringspolitikken/avveiningsstrategien et *særlig* påtrengende hensyn for de stater som lå i en utsatt og sensitiv geopolitisk posisjon.<sup>114</sup> Som en småstat med svært begrensede militære, økonomiske og demografiske ressurser til rådighet, var ikke Norges problem overfor omverdenen i hovedsak knyttet til denne småstatens egne sikkerhetspolitiske tiltak. Det var imidlertid småstatens innpassing i det internasjonale sikkerhetspolitiske mønster som ble omverdenens målestokk for hvilket strategisk potensial eller eventuell trussel Norge utgjorde.<sup>115</sup> Norske disposisjoner angikk derfor ikke utelukkende Norge som sådan. Derimot ga landets sentrale og utsatte strategiske posisjon innen den globale militære maktbalansen landets myndigheter et større *internasjonalt* ansvar ved både utførelsen og utformingen av forsvars- og sikkerhetspolitikken.<sup>116</sup> Denne erkjennelsen gjorde seg særlig mer gjeldende og synbar hos norske myndigheter i kjølvannet av U2- og RB-47 episodene i 1960<sup>117</sup> og den såkalte «notekrisen»<sup>118</sup> det påfølgende året, og styrket seg ytterligere utover 1970- og 80-tallet, da landets økende deltakelse, erfaring og innsikt gjennom internasjonale forum og samarbeidsprosesser som KSSE, et sterkere politisk og konsultativt utbygd NATO og FN, gjorde seg stadig mer gjeldende. Dermed skulle man ikke utelukkende balansere politikken med hensyn til beroligende/avskjermende og avskrekkende/integrerende komponenter, men også de *nasjonale* mot det *internasjonale* sikkerhetspolitiske perspektiver. De strategiske

---

<sup>112</sup> Holst, Johan J., 1988: «The Security Pattern in Northern Europe: A Norwegian View», i G. Till (red.), *Britain and NATO's Northern Flank*, London: Macmillan Press: s. 38.

<sup>113</sup> Bones, 2007: s. 276.

<sup>114</sup> Holst, Johan J., 1985: «Ensidige bindinger i norsk sikkerhetspolitikk», i Holst, J. J., Heradstveit, Daniel og Andvig, J. C (red.) *Norsk utenrikspolitikk*, Oslo: Tano, s. 58–9.

<sup>115</sup> Holst, Johan J., 1976: «Norges sikkerhetspolitiske situasjon», i Skolem og Frogh (red.), *Referat fra Leangkollen-seminaret 1976*, s. 13.

<sup>116</sup> Holst, 1976, s. 13–14.

<sup>117</sup> Bones og Njølstad, 2015: s. 393–397

<sup>118</sup> «Notekrisen» ble utløst av en sovjetisk note om anmodninger om konsultasjoner i henhold til Vennskaps-Bistands- og Samarbeidspaktens (VBS) overfor finske myndigheter høsten 1961. Denne nordeuropeiske krisen oppstod som følge av Sovjetunionens bekymringer om det de anså som vesentlige endringer som hadde funnet sted i særlig dansk og norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk positur siden dets inntreden i A-pakten i 1949. Generelt innebar angivelig disse endringene en markert styrkning av de forsvarspolitiske båndene til særlig Vest-Tyskland, men også NATO for øvrig, noe som ifølge Kreml bidro med å forrykke den militære balansen i regionen og åpnet opp for tysk «revansjisme». I tråd med den finsk-sovjetiske VBS-pakten forlagte således sovjetiske myndigheter konsultasjoner med Helsinki om den spente internasjonale situasjonen, men hensikt om å knytte Finland tettere inn mot den sovjetiske interessesfære. Se Brundtland, Arne O., 1966: «The Nordic Balance: Past and Present», i *Cooperation and Conflict*, 1 (4), s. 30–63.

interessene som krysset i nordområdene, gjorde det helt nødvendig for Norge å følge en aktiv og dynamisk utenriks- og sikkerhetspolitisk linje som reflekterte utviklingen og forholdene som formet rammebetingelsene for øst/vest-forholdet.<sup>119</sup>

Oppsummerende må de selvpålagte restriksjonene slik innen dette perspektivet forstås som et utenriks- og sikkerhetspolitisk verktøy innen balansepolitikken for å stabilisere, avbalansere og regulere Norges posisjonering i øst/vest-konflikten samt stormaktenes militære engasjement og tilstedeværelse i Norge og dets nærområder. En annen bestrebelse i denne sammenheng var å balansere nasjonale særinteresser på tvers av ulike nettverk av internasjonalt samarbeid for å søke å innføre sterke og troverdige nasjonale innspill til den felles sikkerhetspolitiske felleskap i NATO, KSSE-prosessen og de internasjonale nedrustningsforhandlingene. Norge og nordflanken med det sikkerhetspolitiske mønsteret av relativ militær tilbakeholdenhet og defensiv oppbygning, samt norsk nasjonal suverenitet, var slik en innarbeidet og integrert del av en overordnet global maktbalanse i øst/vest-forholdet. De selvpålagte restriksjonene kan sammenfattet forstås som et praktisk uttrykk for norsk selvinnsikt for landets *geostrategiske potensiale*<sup>120</sup> og slik også en *erkjennelse* av en bredere sikkerhetspolitisk kalkyle om russiske «legitime» sikkerhetsinteresser i nord. Altså en funksjon og konsekvens av Norges *beliggenhets potensiale*.<sup>121</sup>

#### 1.4.2 Avspenningspolitikk og internasjonal ordenspolitikk

«Norges overveiende interesse er fred, og at Norges hele utenrikspolitiske tradisjon entydig gjør det klart at vi har intet annet ønske med vår deltaking i internasjonal politikk enn å yte det bidrag vi kan til at det kan råde fred, fordragelighet og samarbeid statene og folkene imellom.»<sup>122</sup>

Utenriksminister Lange under trontaledebatten i januar 1949.

Nyere historisk forskning har til en viss grad utfordret eller nyansert det dominerende *balansepolitikk*-perspektivet. Militærhistoriker Håvard Klevberg har blant annet poengtert at

---

<sup>119</sup> Det må imidlertid presiseres, slik Rolf Tamnes nærmest gjennomgående har understreket det i sine forskningsarbeider, at det aldri var snakk om at Norges posisjon i dette geostrategiske kryssfestet var tilnærmet en slags mellomposisjon «mellom» blokker eller antagonistiske stormakter. Norges tilslutning til A-pakten i april 1949 utgjorde riktig nok et viktigvendepunkt i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikks historie, men Norge valgte likevel utvetydig en vestlig side og forankring, både under andre verdenskrig og i den kalde krigen. Norge i en «mellomposisjon» blir en uriktig beskrivelse av norsk sikkerhetspolitikk. Se Tamnes, Rolf, 2019: «Småstatsrealisme i 70 år», i *Internasjonal Politikk*, årg. 77, nr. 1, s. 49–59.

<sup>120</sup> Jf. begrepet benyttet av Rolf Tamnes (1987) i artikkelen; *Svalbard mellom øst og vest. Kald krig og lavspenning i nord 1947–1953*. Forsvarsstudier 4/1987. Institutt for forsvarsstudier: s. 5–6.

<sup>121</sup> Tamnes, 1987: s. 5.

<sup>122</sup> Sitert i Lange, Halvard, 1952: *Norsk utenrikspolitikk siden 1945*. Oslo: Tanum, s. 89.



en ved å betrakte den kalde krigen som en historisk parentes – avskilt fra den historiske normaltilstanden – står i fare for å overse forklaringsmodellenes mer allmenne karakter.<sup>123</sup> Begrepsparenes utvidede anvendbarhet og generaliserte utforming blir således underkommunisert. Andre har pekt på behovet for *teoretisk pluralisme* innen forskningsfeltet norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk historie. Holst/Tamnes modellens ubestridte dominans kan stå i veien for nytenkning i norsk historieskriving, samt bidra til begrepstvang og teoriladet fortolkning av virkeligheten.<sup>124</sup> Til tross for at norske politikere og embetsmenn oppgjennom historien har begrunnet politikken på en slik måte at den lar seg kategorisere i Holst/Tamnes-modellens begrepspar, er strukturen og dets iboende dialektiske spenning en abstraksjon utvunnet gjennom fortolkning, slik Johannes Gullestad Rø har poengtert.<sup>125</sup> Historie- og samtidsforskningens ansvar er da ikke utelukkende å *anvende* teorien, men også å *utfordre* – og ikke minst *supplere* den.<sup>126</sup> Forskjellige perspektiver fremhever ulike sider ved et fenomen, uten at disse nødvendigvis står i motsetning til eller utelukker hverandre. Antagelig er det mer fruktbart å behandle de ulike tilnærminger som komplementære. Hovedpoenget er altså ikke å ensidig søke «den rette vei», men at historikerens orienteringer og bruk av teorier bør gjøres mer synlig. I denne sammenheng tok blant andre Rolf Tamnes i sin tid (1986) til orde for at det burde gjøres større anstrengelser for å forankre forskningen i sammenhengende teoretiske strukturer for dermed å bringe de ofte implisitte føringene og strukturene klarere fram i dagen.<sup>127</sup> Like fruktbart er det å betrakte dem som supplerende for å forklare flere sider ved fenomenet.

Historiker Stian Bones har på sin side pekt på noen andre klare begrensninger i modellen, slik den har vært benyttet i tidligere dominerende forskning. Ifølge Bones har modellen både «(...) problemer med å fange opp det politisk-ideologiske aspektet på en tilfredsstillende måte», og dessuten «(...) beskriver modellen allmenne dilemmaer som angår forholdet småstater–stormakter, og både svensk og dansk sikkerhetspolitikk kan dermed beskrives med de samme begrepsparene». <sup>128</sup> For det andre knytter problemet seg til realismens og modellens utgangspunkt om at staten hadde klare og entydige interesser. Men fordi Bones har påvist to kald krig-strategier som var utbredt og skapte spenninger blant

---

<sup>123</sup> Klevberg, Håvard, 2012: *Request TANGO – 333 skvadron på ubåtjakt. Maritime luftoperasjoner i norsk sikkerhetspolitikk*, Oslo: Universitetsforlaget, s. 27.

<sup>124</sup> Rø, Johannes G., 2021: «Den tause teoretiker», i Pharo et.al. (red.), 2021: s. 370.

<sup>125</sup> Ibid.: s. 370.

<sup>126</sup> Ibid.: s. 370.

<sup>127</sup> Tamnes, 1986: s. 59–60.

<sup>128</sup> Bones, 2007: s. 276.

norske politikere og i sikkerhetspolitikken for øvrig – nemlig «kritisk dialog»<sup>129</sup> og «kompromissløs oppdemning»<sup>130</sup> – og som definerte interessene og tilnærmingene til de norsk-sovjetiske relasjonene noe ulikt, strekker ikke Holst/Tamnes-modellen helt til, ettersom disse to kald krig-posisjonene ikke kunne la seg forene fullt ut, hverken teoretisk eller i praktisk politikk.<sup>131</sup> Synet på avspenningsbestrebelse og øst–vest-kontakt var områder der det var uenighet mellom de to posisjonene.<sup>132</sup>

Også historiker Tor Egil Frøland<sup>133</sup> har rettet kritikk mot denne dikotomien, og støtter seg i denne sammenheng på Jens A. Seips kritikk av Stein Rokkans «sentrum-periferi-modell» gjennom Seips syntese om «modellenes tyranni».<sup>134</sup> Kritikkkens hovedpoeng er at det er begrenset hvor mye historisk forståelse et så «enkelt» hjelpemiddel som Holst/Tamnes-modellen representerer kan gi oss, og blir av Frøland således karakterisert med anekdoten «columbi-egg», altså en rimelig enkel løsning på et innviklet problem.<sup>135</sup> <sup>136</sup> I tillegg kan nevnes historiker Hallvard Tjelmelands kritiske drøfting av det han kaller «riste-tradisjonens

---

<sup>129</sup> En strategi og grunnsyn innen norsk politikk overfor Sovjetunionen, tuftet på et realpolitisk og hobbesiansk idépolitisk grunnlag, som gikk inn for en langvarig og fasttømret oppdemningspolitikk. Ifølge denne sikkerhetspolitiske posisjoneringen burde den tosidige kontakten mellom landene holdes på et begrenset nivå og være strengt regulert. Kontakten og propagandaen ble oppfattet som et nullsumspill der en fredelig kompromissløsning var utelukket. Ettersom Sovjetunionen her ble betraktet for å være grunnleggende ekspansjonistisk av natur, forelå det derfor en kontinuerlig anspent utenrikspolitisk klima, preget av maktkamp og rivaliserende kald krig – en systemkonflikt. På denne bakgrunn ble det betraktet som hverken mulig eller moralsk forsvarlig å etterstrebe et normalisert forhold til den sovjetiske supermaktsnaboen i nord. Se Bones, 2007 samt Bones, Komarov og Tjelmeland, 2015: s. 352–354.

<sup>130</sup> Den andre hovedstrategien innen norsk politikk overfor Sovjetunionen der det idépolitiske fortolkningsrammen for internasjonal politikk var basert på en lockeansk grunnsyn – et perspektiv som riktig nok erkjente realismens realitet om at internasjonale relasjoner var preget av en viss maktkamp og ulike sikkerhetsfelleskap og interesser, men som likevel hadde en reell tiltro på at politiske forhandlinger og dialog kunne lede opp mot kompromisser. Ifølge dette perspektivet mente man at Sovjetunionen måtte behandles som en likeverdig part i statssystemet, og at det sovjetiske systemet og dets maktpolitikk ikke var prinsipielt uforanderlig. Økt gjensidig kontakt og tillitsskapende engasjement kunne på sikt lede frem til et interessefelleskap og «modus vivendi», og endelig bidra med å normalisere det bilaterale forholdet mellom småstaten Norge og Sovjetunionen – legge grunnlaget for et mulig sikkerhetsfelleskap. Se Bones, 2007 samt Bones, Komarov og Tjelmeland, 2015: s. 352–354.

<sup>131</sup> Ibid.: s. 276.

<sup>132</sup> Bones, 2007: s. 203–208

<sup>133</sup> Frøland, Tor E., 1999: «En empirisk bauta, et intellektuelt gjesp. Kritisk blikk på Norsk utenrikspolitikk historie», i *Historisk tidsskrift*, bind 78, nummer 2, s. 230–31.

<sup>134</sup> Seip, Jens A., 1983: «Modellenes tyranni», i Seip, Jens A. (red.) *Problemer og metode i historieforskningen*. Oslo: Gyldendal, s. 226–227.

<sup>135</sup> Frøland, 1999: s. 230.

<sup>136</sup> Eller for å bruke A. Seips egne ord, må virkeligheten snarere betraktes mer som et «kompleks». I stedet for å ta utgangspunkt i to elementer som blir sett i relasjon til hverandre med tyngdepunkt på *relasjonen*, er det rimeligere å heller ta utgangspunkt i de *enkelte* elementer. Disse kan ses som massiver/blokk, med mer enn én side. Seips poeng er at en «blokk» har mer enn én side, kan ha mer enn én motpart og danne mer enn én skillelinje. Snarere er det mer fruktbart å utforske enkeltelementet i seg selv, med dets ensartethet, innen en historisk rekonstruksjon. Slik ville man i høyere grad kunne fange opp den mer komplekse og flersidede historiske virkeligheten. Se A. Seip, 1983: s. 227.

(...) privilegerte overposisjon»,<sup>137</sup> og dets paradoksale anvendelser av kulturelle/konstruktivistiske/liberale årsaksforklaringer i tillegg til ellers rasjonelle sikkerhetspolitiske argumenter på dets egne premisser – en forestilling om blant annet at den norske lavspennings- og beroligelsespolitikken hadde sitt opphav *utenfor* rekkevidden av rasjonelle sikkerhetspolitiske argumenter, som «ein truisme».<sup>138</sup>

Som nevnt ser jeg det imidlertid som fruktbart å *supplere* og *nyansere* den dominerende Holst/Tamnes-analysetradisjonen med å også tolke norske myndigheters begrunnelse for anvendelse og motiver for endringer og tilpasninger av restriksjonene ut fra det vi kan betegne som den langtidsorienterte *internasjonale ordenspolitikken*, som under den kalde krigens periode kom konkret til uttrykk gjennom det norske engasjementet i den europeiske *avspenningspolitikken*. Slik jeg tolker det, var den kalde krigens *avspenningspolitikk* et slags forstadium og en integrert bestanddel av de overordnede og langtidsorienterte *ordenspolitiske* målsettingene, som endelig fikk et kvalitativt utdypet spillerom og realiseringsgrunnlag under 1990-tallet.

Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk innrettet seg på et tidlig tidspunkt og i høy grad på å bidra til avspenning, tillitsskapende- og rustningskontrollerende tiltak.<sup>139</sup> Stian Bones har vist at Norges mer regionalt forankrede avspenningspolitikk overfor Sovjetunionen som fikk et realiseringsgrunnlag under den internasjonale tøværsperioden etter Cubakrisen i 1962 og avstaliniseringen i Sovjetunionen etter 1955, også inneholdt klare elementer av politiske bestrebelse for *normalisering* og – etter hvert – *regional avspenning* innen de norsk-

---

<sup>137</sup> Der blant andre Olav Riste, Rolf Tamnes og Geir Lundestad blir pekt på som de fremste representantene for denne historiefagelige analysetradisjonen. Tjelmelands poeng med denne kritiske innvendingen må imidlertid ikke misforstås for å være et forsøk på å argumentere for en alternativ årsaksanalyse bak de norske bestrebelsene for avskjerming og beroligelse. Poenget var først og fremst at de fremtredende historiske analysene om norsk utenrikspolitikk ifølge Tjelmeland forutsatte mentalhistoriske resonnementer. Ettersom enkelte historiske aktørers egne motiver ikke stod i samsvar med de aktuelle historikernes analytiske betraktninger av hva en rasjonell politikk tilsa, mente Tjelmeland at historikerne plasserte seg selv i en «privilegert overposisjon» med retten til å bedømme rette og gale beslutninger og hvilke politiske resonnementer som gjorde seg gjeldende i samtiden. Det skaptes ifølge Tjelmeland slik en avstand mellom selvoppfatninger og den historiske virkeligheten, mellom altruisme og egoisme. Se Tjelmeland, Hallvard, 2009: «Ein norsk sonderweg i internasjonal politikk etter 1945? Ei kritisk drøfting av ristetradisjonen», i Niemi, Einar og Smith-Simonsen, Christine (red.), *Det hjemlige og globale. Festskrift til Randi Rønning Balsvik*. Oslo: Akademisk publisering.

<sup>138</sup> Tjelmelands midlertidige konklusjon landet på at «riste-tradisjonens» medlemmer implisitt mente at den realistiske tradisjonen ikke var tilstrekkelig for å forklare politikken med de selvpålagte restriksjonene, at det med andre ord var nødvendig med andre typer forklaringsvariabler – for eksempel det norske sinnelaget/nasjonale karakteren.

<sup>139</sup> Bones, 2015: «Kriseår og regional avspenning» i Holtmark (red.) *Naboer i frykt og forventning. Norge-Russland 1917–2014*. Pax Forlag, s. 363–375.

sovjetiske bilaterale forbindelser og i nord forøvrig.<sup>140</sup> Den først og fremst *politiske* og *psykologiske* avspenningstendensene som gjorde seg gjeldende mellom de konfronterende supermaktene gjennom første halvdel av 1970-tallet og godkjenningen av tingenes faktiske tilstand (status quo) i Europa med KSSE-prosessen etter 1975, skapte imidlertid grunnlaget for en annen dynamikk og utvidet utenrikspolitisk handlefrihet og innpass i internasjonal politikk også for småstater – et mulighetens vindu som norske myndigheter så sitt snitt til å sikre det geostrategisk utsatte flankelandet deltagelse og innflytelse i.<sup>141</sup>

Norges bestrebelser for opprettelse og videreutvikling av regimer for tillits- og sikkerhetsskapende tiltak, verifikasjon og rustningskontroll – det vil si kontrollen over militær maktbruk i internasjonal politikk – var viktige og nødvendige bestanddeler av den helhetlige avspenningspolitikken, og ble fra norske myndigheters side betraktet som forutsetninger for en «reell avspenning» i det sikkerhetiserte Europa. Gjensidig frykt, usikkerhet og manglende innsikt med henhold til partenes intensjoner og disposisjoner utgjorde en viktig drivkraft til den militære opprustningen og sikkerhetiseringen av Europa som den kalde krigen utgjorde. Det var på denne bakgrunn en dominerende oppfatning både på norsk side og på en bredere vestlig/NATOs side at dersom man kunne bidra med å skape større verifiseringsmuligheter av disposisjonene, og større tiltro til at partenes intensjoner ikke var av offensiv karakter, kunne man muligens svekke denne drivkraften på sikt. Dette kunne igjen gjøre det mer håndgripelig å kontrollere den spente situasjonen i Europa, og slik gradvis redusere den rolle militære styrker utgjorde innen de politiske forbindelsene mellom Øst og Vest. Endelig innebar strategien at et velfungerende og godt utbygd regime for slike tillits- og sikkerhetsskapende tiltak kunne legge de nødvendige forutsetningene for en reell nedrustningsprosess. Maktpolitikk ble i denne sammenheng ikke nødvendigvis betraktet som et onde i seg selv, men det kunne bli et onde som et resultat av mangel på politisk og demokratisk kontroll.<sup>142</sup> Dermed var temmingen av militærmakten en grunnleggende forutsetning for å sikre det internasjonale sivile samfunn.

Virkemidlene som kunne bidra med å oppnå dette overordnede målet var mange, men de ble alle betraktet for å utfylle hverandre i et komplekst og gjensidig avhengig samvirke.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Se Holtmark, 2015 (red), s. 363–375, 402–405.

<sup>141</sup> Tjelmeland, 2015, s. 460–475.

<sup>142</sup> Byre, 2006: s. 41–47.

<sup>143</sup> For en grundig redegjørelse og oversikt over de ulike komponentene som sammenlagt utgjorde den norske avspenningspolitikken, se særlig Utenriksdepartementets St. meld. nr. 101 (1981–82), St. meld. nr. 39 (1982–83), Innst. S. nr. 225 (1983–84) og St. meld. nr. 69 (1976–77).

De omfattet blant annet *rustningskontroll*<sup>144</sup>, altså begrensninger av militær konkurranse gjennom formell overenskomst, *tillitsskapende tiltak* på det militære området<sup>145</sup> – som i seg selv ikke kunne begrense virkningene av våpnene, men snarere heller redusere deres politisk-psykologiske virkninger. Det var *ensidig militær tilbakeholdenhet* – som Norges selvpålagte restriksjoner i sin videste forstand var et fremtredende eksempel på. Det var en militær profil som hverken var provoserende for motparten eller utenfor forsvarerens kontroll. Det var verifikasjon.<sup>146</sup> Det var, utover søkelyset på militære saker, den *politiske prosessen* med sikte på å etablere blant annet sikkerhetspolitiske adferdsnormer, mønstre for forutsigbarhet, prosedyrer for å utfordre og berolige. Det var med andre ord – i første omgang – her tale om norske nasjonale bestrebelser for å bidra i en bredere europeisk prosess mot å etablere et internasjonalt miljø og mellomstatlige adferdsregler som kunne gi større forutsigbarhet samt lede konkurranseforholdet mellom de østlige og vestlige stormaktskonstellasjonene inn i mer håndterlige former.<sup>147</sup>

En av Johan J. Holsts tidlige definisjoner på den politiske termen «rustningskontroll» fra 1973 gir en treffende indikasjon på disse langsiktige perspektivene som norske myndigheter opererte med innen dets avspenningspolitiske linje: «Rustningskontrolltiltak bør

---

<sup>144</sup> Ifølge St. meld. nr. 101 (1981–82) har norske myndigheter forstått «rustningskontroll» som «begrensninger eller reguleringer av eksisterende rustninger og styrker eller begrensninger eller reguleringer av de militære styrkers virksomhet». Tiltak som tok sikte på å begrense bruken eller av militære maktmidler eller begrense rustningene og styrkene, kaltes følgelig rustningskontrolltiltak. Rustningskontrolltiltak kunne fastlegge grenser for rustningene og styrkenes nivå, art, spredning, plassering eller bruk. Ved at en fastla slike konkrete begrensninger anså man fra norske myndigheters side at rustningskontrolltiltak kunne ha en stabiliserende og tillitsskapende virkning på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Det ble også fremhevet at rustningskontrolltiltak også rommet visse elementer av nedrustningspolitikk og hadde således en viss nedrustningseffekt.

<sup>145</sup> «Tillitsskapende tiltak på det militære området» har av ulike norske regjeringer blitt definert som «rustningskontrolltiltak som ikke legger begrensninger på rustningenes og styrkenes omfang», men «tar i hovedsak sikte på å skape åpenhet omkring og begrensnings av militær virksomhet i fredstid» (jf. St. meld. nr. 69 (1976-77)). Norske myndigheter opererte med perspektiver om at denne åpenheten kunne oppnås ved bl.a. ved forhåndsvarsling av militære styrkers virksomhet, slik som eksempelvis styrkeforflytninger og militærmanøvrer, ved utveksling av observatører i forbindelse med slik virksomhet samt ved inspeksjoner. Tiltakene kunne gjelde omfanget av de militære styrkers virksomhet generelt eller innenfor bestemte områder. Siktemålet med slike tillitsskapende tiltak var delvis å unngå at militær virksomhet skulle gi grunn til unødig bekymring, misoppfatninger, spenninger og å redusere muligheten for overraskelsesangrep. På den annen side kunne de også bidra til å legge forholdene til rette for rustningskontroll og nedrustningstiltak.

<sup>146</sup> I forbindelse med avspenningspolitikken opererte norske myndigheter med forståelsen av «verifikasjon» som «(...) kontroll med at nedrustnings- og rustningskontrolltiltak gjennomføres og overholdes» (jf. St. meld. nr. 69 (1976-77)). Det ble i denne sammenheng fra norsk side ansett som helt avgjørende for avspenningspolitikken levedyktighet og den gjensidige tillitten at avtalte nedrustnings- og rustningskontrolltiltak kunne verifiseres av avtalepartene at tiltakene faktisk ble gjennomført og overholdt. Slik kontroll kunne blant annet utføres gjennom ulike former for inspeksjoner. Disse kunne finne sted på andre staters territorium eller ved bruk av såkalte nasjonale, tekniske verifikasjonsmidler, slik som rekognoseringsflygningene ved AWACS-arrangementet fra 1978 og Open-Skies-avtalen av 1992 er eksempler på.

<sup>147</sup> Mevik, Leif, 1987: «KNE – Sluttresultat, perspektiver», i *Årbok for Utvalget for rustningskontroll og nedrustning 1986*. Oslo: Utenriksdepartementet, s. 31-32.

forstås som elementer som bidrar til forutsetningene som innleder – og letter kontrollen av – en prosess som har til formål å oppnå politisk rekonstruksjon og normalisering.»<sup>148</sup> Videre har norske myndigheter forstått rustningskontroll som «begrensninger eller reguleringer av eksisterende rustninger og styrker eller begrensninger eller reguleringer av de militære styrkers virksomhet».<sup>149</sup>

Den norske avspenningspolitikken anvendt på det mer regionale plan i nordområdene – det som ofte har blitt referert til som bestrebelsene for «regional avspenning» og «normalisering» innunder en helhetlig norsk «nordpolitikk» – må også betraktes som en komponent av disse overordnede avspenningspolitiske målsettingene overfor øst-vest-forholdet.<sup>150</sup> Det var i denne sammenheng av essensiell betydning for norske myndigheter at man i det norske nærområdet avstod fra forsvars- og sikkerhetspolitiske arrangementer som – til og med utilsiktet – kunne oppfattes som en provokativ og militær offensiv handling og slik skape legge hindringer eller vanskeligheter for den videre europeiske avspenningsprosessen og sikkerhetspolitisk *status quo* i Nord-Europa. Norske myndigheter opererte her med et grunnsyn om at en militær spenning eller militær krise eller konflikt i nord kunne forårsake negative ringvirkninger av vitale dimensjoner for den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa i sitt hele – såkalt «horisontal eskalering».<sup>151</sup> Videre opererte norske myndigheter med et grunnsyn om at norsk politikk i nordområdene og egne nasjonale avspenningsbestrebelses i nærområdene – fremfor alt overfor den sovjetiske supermaktsnaboen i nordøst – var av «stor betydning (...) for den alminnelige øst-vest-utviklingen».<sup>152</sup> Det var derfor av overordnet norsk interesse å engasjere seg for å bevare ro og stabilitet i disse områdene. Fra et balansepolitisk perspektiv kom på denne bakgrunn visse *tilkoblings-* og *avkoblingselementer* innen norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i nordområdene derfor til uttrykk ved at man fra norsk side gikk fra å søke å mest mulig *avkoble* nordområdene mest mulig fra den opprivende øst/vest-konfrontasjonen og militariseringen gjennom lavspenningspolitikk i nærområdene ved bruk av streng nasjonal grensesetting og regulering av alliert aktivitet på den ene siden, og på den andre siden søkte å *tilkoble* Norge og nordområdene til allianseforsvaret og forsvarsgarantien gjennom invitasjonspolitik og sterkere integrasjon til det militære samarbeidsstrukturen i

---

<sup>148</sup> Holst, Johan J., 1973: «Arms Control and the European Political Process», i *Survival*, opprinnelig utgitt i *Co-operation and Conflict*, 8 (2).

<sup>149</sup> St. meld. nr. 101 (1981–82), s.13.

<sup>150</sup> Se Bones, 2007.

<sup>151</sup> Zysk, Katarzyna, 2018: *Russlands militærstrategi i endring – Implikasjoner for Nordflåten, nordområdene og Norges strategiske veivalg*. IFS Insights 12/2018. Oslo: Institutt for forsvarsstudier, s. 5–6.

<sup>152</sup> St. meld. nr. 75 (1976–77), Finans- og tolldepartementet, s. 94.

NATO. Som vi skal se senere i avhandlingen, kan en parallell tilkoblings- og avkoblingsdimensjon identifiseres også innen avspennings-/ordenspolitikk forståelsesrammen, der målsettingen var å motarbeide en norsk frakopling fra den europeiske avspenningsprosessen og det fremvoksende regimet om rustningskontroll og tillitsskapende tiltak, og sikre landet en tilkobling og deltakelse i denne gunstige sikkerhetspolitiske utviklingen.

Hva menes så med det *ordenspolitiske* begrepet og de politiske målsettingene og motivene som gjorde seg aktuelle hos den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske ledelsens perspektiver på 1990-tallet, og hvilke forbindelseslinjer til den kalde krigens avspenningspolitikk kan her avdekkes? Ifølge statsviteren og den danske kaldkrigsforskningens nestor Nikolaj Petersen, som er opphavsmannen bak denne analytiske termen, kan «internasjonal ordenspolitikk» defineres som en «(...) politikk med siktemål om å skape, opprettholde eller endre en gitt internasjonal orden.»<sup>153</sup> Dette begrepet spenner fra forsøk på å påvirke det eksisterende internasjonale system på en slik måte, at spenninger minskes og problemer løses, til bestrebelser for å skape en helt ny mellomstatlig, politisk orden til avløsning av den eksisterende.<sup>154</sup> Til tross for at ordenspolitikken kan motiveres som en politikk med klare prinsipielle sider, som hvilte på idealer om en liberal global orden tuftet på internasjonal rett, udelelig og felles sikkerhet, menneskerettigheter og demokrati, er denne politikens kjerne likevel nært beslektet og til dels overlappende med sikkerhetspolitikk-begrepet, men adskiller seg imidlertid ved at det benyttes av myndighetene med ulike tidsperspektiver for øye.<sup>155</sup> Den kalde krigens reaktive sikkerhetspolitikk – som i denne avhandlingens sammenheng kan tjene som et generelt og overordnet begrep over den ovennevnte *balansepolitikken* – dreier seg i hovedsak om håndteringen av aktuelle og umiddelbare sikkerhetstrusler, mens ordenspolitikken angikk mer langtidsoverrettede bestrebelser for å skape mer stabile og fredeligere rammebetingelser og prinsipper for internasjonal samhandling på sikt.<sup>156</sup> Med dette sikkerhetspolitiske grunnmotivet følger derav

---

<sup>153</sup> Petersen, Nikolaj, 2010: «Hinsides Den kolde Krig: Danmarks internasjonale ordenspolitikk 1990–2009», i Due-Nielsen, Carsten, Marianger, Rasmus og Schmidt, Regin (red.) *Nye fronter i Den kolde Krig*. København: Gyldendal, s. 343. Se også Petersen, Nikolaj, 2006: *Europæisk og globalt engagement 1973–2006*. Dansk udenrigspolitik historie, bind 6. København: Gyldendal; Pedersen, R. B., 2011: «Perspektiver for dansk udenrigspolitisk aktivisme», i *Politik*, Årg. 14 (4) og Pedersen, R. B., 2012: «Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree?», i *Cooperation and Conflict*, 47 (3).

<sup>154</sup> Petersen, 2010: s. 343.

<sup>155</sup> Petersen, 2010: s. 343.

<sup>156</sup> Som en innvending, kan det stilles spørsmålsteget ved om denne avhandlingen heller burde støttet seg på Tamnes' godt forankrede «engasjementspolitikk»-begrep innen norsk internasjonal historieskriving enn Petersens «internasjonal ordenspolitikk»-begrep, som i utgangspunktet var anvendt mot det danske utenriks- og

at en småstat som Norge ikke kunne velge å følge disse idealistiske prinsippene konsekvent, hvis politikken skulle heve seg over det retoriske nivå og omdannes til konkret politikk. Det lå således klare og velbegrunnede *realpolitiske* begrunnelser til grunn for avspenningspolitikken/ordenspolitikken. Et utenrikspolitisk engasjement for å bidra til stabilitet i den militære situasjonen og til lavere rustningsnivå på begge sider av øst/vest-skiplet, kunne gi gunstige innvirkninger på Norges egen situasjon og gjøre norske sikkerhetsproblemer i de sensitive nordområdene lettere å håndtere.<sup>157</sup> Eksempelvis uttrykket UD gjennom St. meld. nr. 94 (1978–79) denne sikkerhetspolitiske sammenhengen med at:

«Målet for sikkerhetspolitikken er i første rekke å unngå krig og derved verne om den nasjonale sikkerhet og handlefrihet i forhold til ytre trusler. Således er sikkerhetspolitikken ikke bare et spørsmål om å bygge opp et sterkest mulig forsvar. Den favner videre og sikter mot å bidra til å stabilisere internasjonale forhold for derved å forebygge konflikter og kriger. Således er også avspenning, rustningskontroll og nedrustning sikkerhetspolitiske virkemidler.»<sup>158</sup>

Petersen påpeker videre at til tross for at ordenspolitikken i tradisjonell forstand har vært – og er fremdeles – normalt forbeholdt stormaktenes utenriks- og sikkerhetspolitiske aktiviteter, der disse statene fastlegger de overordnede strukturer, de grunnleggende spilleregler og de dominerende idépolitiske verdier, kan likevel småstater som Norge i visse geopolitiske situasjoner likevel oppnå en viss innflytelse på opprettelsen av en internasjonal sikkerhetsorden.<sup>159</sup> Det er nemlig ved overgangsperioder, hvor én orden er i ferd med å

---

sikkerhetspolitiske engasjementet i tilsvarende tidsspenn (1989–2001). Det kan imidlertid innvendes mot dette at Tamnes' begrep er et meget mangfoldig analyseverktøy, som dekker et såpass stort antall ulike utenrikspolitiske aktiviteter og fokusområder – særlig bistandsarbeid og fredsbyggende engasjement i den tredje verden – at det muligens vil være avhengig av en supplerende og mer sektororientert term dersom de ulike engasjementsområdene ikke skal miste sin egenart og egne premisser ut av syne. Dessuten har «engasjementspolitikk» i særlig grad blitt undersøkt og knyttet opp mot mer «myke» politikkområder som utviklingspolitikk, nødhjelp, bistandssamarbeid og fredsdiplomati/mekling – politikkområder som riktig nok inneholder visse utvidede utenriks- og sikkerhetspolitiske målsettinger og interesser i tråd med 1990-tallets «utvidede sikkerhetsbegrep», men som likevel ikke helt presist fanger opp de mer «tunge», realpolitiske, sikkerhetspolitiske motivene og dimensjonene som gjorde seg gjeldene i Norges engasjement for oppbyggingen av en ny alleuropeisk sikkerhetsordenen i det umiddelbare kjølvannet av den kalde krigens opphør. Mange av elementene i det Tamnes har kalt engasjementspolitikken gjorde seg gjeldende i denne aktive politikken i Europa og nærområdene, men de var der i *kombinasjon* med en tyngre sikkerhetspolitisk motivert innsats. Til dette kom også det norske ønsket om å sikre NATOs og USAs interesse og forståelse for det som fra norsk side ble opplevd som vedvarende sikkerhetsproblemer i nordområdene, og alliansens fortsatte relevans og sikkerhetsgarantier i en periode der Norges nye geostrategiske situasjon som særlig følge av Sovjetunionens oppløsning tilsa en minkende geopolitisk relevans. N. Petersens «internasjonal ordenspolitikk» - som er utviklet for å forklare akkurat disse aspektene – viser seg på denne bakgrunn mer presis og fruktbar å benytte i denne avhandlingens sammenheng.

<sup>157</sup> St. meld. nr. 101 (1981–82), s. 14.

<sup>158</sup> St. meld. nr. 94 (1978–79), *Forsvarskommisjonens utredning og hovedretningslinjer for forsvarets virksomhet i tiden 1979–83*. Forsvarsdepartementet, s. 63. Min uthevelse.

<sup>159</sup> Petersen, 2010: s. 344.



avløses av en annen, eller i situasjoner hvor en stormakt stiller seg i spissen for en ny internasjonal orden som i høyere grad er i småstatenes interesser. Man kan tenke seg at det nettopp var en slik situasjon som inntraff på slutten av 1980-tallet og gjennom 1990-årene, da den europeiske avspenningsprosessen for alvor hadde befestet seg, samtidig som den bipolare maktstrukturen brøt sammen med jernteppets fall og Sovjetunionens oppløsning. Hvordan norske myndigheter tilpasset seg den nye situasjonen – sett i et ordenspolitisk perspektiv – er et sentralt tema i denne avhandlingen.

#### **1.4 Oppsummert: Balansepolitikk vs. avspenningspolitikk/ordenspolitikk – to parallelle handlings- og motivkretser for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk**

Denne avhandlingen baserer seg altså på to parallelle og delvis sammenfallende og gjensidig avhengige politiske strategier, som på den ene siden tok sikte på å kombinere samholdet i alliansen og håndfaste militære støttegarantier, samtidig som den anstrengte seg for å holde dialogskanalene og grunnlaget for forhandlinger med Sovjetunionen og Warszawapakten i hevd på den andre. Den overordnede dobbeltoppgaven for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk betonte altså «(...) konstruktiv og realistisk fredspolitikk» kombinert med fortsatt militær beredskap som «forhindrer at balansen vipper vesentlig i den annen parts favør», slik UD formulerte det i et utkast til statsminister Gerhardsens forestående tale for statsledermøtet i NATO i Paris 1957.<sup>160</sup> I det hele understreket Gerhardsen selv at «(...) vi må ikke glemme at det består en vekselvirkning mellom militære og politiske faktorer. Det kan derfor godt tenkes at en ordning som ut fra en streng militær vurdering synes risikabel likevel kan godtas fordi den fører med seg en politisk avspenning som oppveier den økte militære risiko.»<sup>161</sup> Det er blant annet på dette overordnede og bredere vurderingsgrunnlaget vi kan observere de selvpålagte restriksjonenes utvidede sikkerhetspolitiske betydning for småstaten Norge i møte med den nye politiske rammebetingelse i Europa etter 1989/91. Norsk sikkerhetspolitikk ble slik grunnleggende til i et spenningsfelt mellom korttids- og langtidsperspektiver, samt mellom maktrealistiske og verdipolitiske hensyn og målsettinger.

---

<sup>160</sup> Bones, Komarov og Tjelmeland, 2015: «Tøvær», i Holtmark (red), *Naboer i frykt og forventning. Norge-Russland 1917–2014*. Pax Forlag, s. 360.

<sup>161</sup> Bones, 2007: s. 206.

## 1.5 Kildesituasjonen og avhandlingens kildegrunnlag

Ettersom denne avhandlingen har som siktemål å forklare anvendelsen og tilpasningene/justeringene av de selvpålagte restriksjonene i lys av de stadig endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelse fra 1970 og frem til revisjonen på midten 1990-tallet, samt analysere spørsmålet om hvilken bredere norsk sikkerhetspolitisk sammenheng denne tilpasningspolitikken må betraktes som en integrert del av, vil kildegrunnlaget dermed bli innsamlet fra to ulike nivåer. Det ene nivået er fra de sikkerhetspolitiske omgivelsene som norske myndigheter baserte sin politikk på. Det andre nivået er kildemateriale som er samlet inn i forbindelse med de institusjonelle hovedaktørene som hadde ansvaret for og jobbet med det sikkerhetspolitiske segmentet – og da særlig med de selvpålagte restriksjonene. I denne sammenheng er det i all hovedsak FD og UD som må betraktes som de ansvarlige og aktuelle institusjoner.

Det må imidlertid innledningsvis gjøres noen bemerkninger angående kildesituasjonen, som på ingen måte har vært problemfritt. Betingelsene for å drive en systematisk historisk utforskning om disse aspektene av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk generelt – og innen denne avhandlingens periodisering spesielt – har vært til dels utfordrende og svært tidskrevende. Det oppstod raskt byråkratiske hindringer i prosessen med å anskaffe innsyn i de respektive departementers arkiver. Det skulle gå halvannet år før noe virkelig gjennombrudd ble oppnådd vedrørende innsyn i UDs arkiver. Store forsinkelser har slik preget prosessen med denne oppgaven, og har gjort at den endelige ferdigstillelsen av avhandlingen også har latt vente på seg. På tampen av det hele har også problemstillingene som følge av Covid-19 situasjonen på sin måte bidratt med ytterligere forsinkelser.

Viktige *fagmiljøer* og sikkerhetspolitiske synspunkter og fortolkningsrammer fra så vel FD som Forsvaret – som utgjør de kanskje viktigste og helt ufravelige aktørene innenfor dette forsvars- og sikkerhetspolitiske politikkområdet – har til tross for den problematiske kildetilgangen og gjennomgående avslag om innsynsbegjæringer til deres relevante arkiver imidlertid vært søkt oppnådd gjennom kvalitative intervjuer av tidligere høytstående militære myndigheter som under sin tid behandlet temaet. Dette har kildemessig sett vært en nødvendig kompensasjon for den betydelige mangelen på skiftelig materiale fra så vel Forsvarsdepartementets som Forsvarets (særlig Forsvarskommando Nord-Norges) arkiver, ettersom avslag eller mangel på respons har gjort adgangen til disse viktige instansene tilnærmet umulige for mitt vedkommende. Her har departementet vært for restriktive. På den annen side har visse referater og rapporter fra FD blitt distribuert UDs politiske avdeling i

forbindelse med departementets behandling av sikkerhetspolitikk som inneholdt utenrikspolitiske sider og implikasjoner for norsk utenrikspolitikk. Dette innebærer at UD-arkivet også inneholder en ikke ubetydelig betydelig mengde med FD-dokumenter.

Strategien har på denne bakgrunn vært å basere avhandlingen på en kombinasjon av offentlige og fortrolige kilder som faktisk har vært mulig å få adgang til. Hva som eksakt stod i de interne styringsdokumentene og de sikkerhetspolitiske- og militærtekniske utredningene som ble foretatt av FDs interne prosjektgruppe i forbindelse med revisjonen av de selvpålagte restriksjonene i tidsrommet 1994–95 <sup>162</sup>, kan jeg på bakgrunn av den vanskelige kildesituasjonen simpelthen ikke forklare eller konkludere med sikkerhet. I denne forbindelse har departementene vært for restriktive og tilbakeholdene ved spørsmål samt om forskerinnsyn i dette materialet. Løsningen på problemstillingen har således vært søkt oppnådd gjennom å forsøksvis drøfte ulike sammenhenger som kommer til syne mellom politikken slik den faktisk ble utført i samtiden og de politiske målsettinger som kom frem i de offentlige dokumentene, politiske taler, debatter og redegjørelser.

Den vanskelige kildesituasjonen har imidlertid ikke utelukkende representert en hindring eller begrensning for denne avhandlingen. En nokså positiv virkning i så henseende har vært at bredere og mer overordnede perspektiver har tvunget seg frem for å løse denne avhandlingens problemstilling. På denne måten kan den kompleksiteten og vide spekteret av ulike hensyn og helhetsvurderinger som preget politikken med selvpålagte restriksjoner muligens komme klarere frem i lyset.

Denne avhandlingens gjeldende problemstilling og periodisering faller innunder det *samtidshistoriske* forskingsfeltet innen historievitenskapen. Som en samtidshistorisk problemstilling er avstanden i tid og historisk forståelse nært sammenvevet. Slik som den historieteoretiske nestoren Ottar Dahl uttalte det i sin tid, innebærer den historiefagelige forskningens orientering mot fortiden en så streng og omfattende holdning til begrepet *fortid* at «(...) det dekker alt som ikke er umiddelbar presens eller fremtid. Derav følger at skillet mellom *historie* og *samtidshistorie* ikke får noen prinsipiell betydning».<sup>163</sup> Derimot er det grunn til å sette spørsmålstegn ved dette: Mangler vi nødvendig avstand i tid til disse historiske hendelsene til å egentlig kunne betrakte dette i et bredere perspektiv, samt forholdet mellom brudd og kontinuitet? Kan jeg som historiestudent virkelig forstå essensen av disse

---

<sup>162</sup> Som utvilsomt ville ha vært det mest sentrale kilden for å komme virkelig til bunns i denne undersøkelsen.

<sup>163</sup> Dahl, Ottar, 1980: *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 18. Min uthevelse.

omfattende omleggingsprosessene kun 20-30 år etter? Dette kritiske utgangspunktet vil komme til å stå sentralt i denne avhandlingens historiefagelige orientering.

Derav følger også visse metodiske og kildemessige problemstillinger med samtidshistorisk forskning. Med den nærheten i tid som samtidshistoriske undersøkelser innebærer, kan imidlertid gjøre det problematisk å sortere de ulike utviklingstrekkene og påvise grunnlaget for kronologiske skillelinjer innenfor perioden etter den kalde krigen – og i denne avhandlingens sammenheng i særlig grad utviklingstrekkene innen anvendelsen og fortolkningen av de selvpålagte restriksjonene.

## **1.5.1 Primærkildene**

### **1.5.1.1 Utenriksdepartementets arkiv**

Rapportene, de interne departementale vurderingene og korrespondansene mellom UD, FD og utenriksstasjonene vedrørende de norsk-sovjetiske/russiske forholdet og konsultasjonene på politisk-diplomatisk nivå, har vist seg å være en fruktbar inngang til å spore norske myndigheters anvendelse og vurderinger av de selvpålagte restriksjonene – både som politiske virkemidler innen det bilaterale sikkerhetspolitiske forholdet til Sovjetunionen/Russland, men også til dels i den operasjonelle forstand – hvordan restriksjonene ble utøvet i praksis – ettersom norske myndigheter hadde både behov og ønske om å formidle denne politikken på en norsk offisiell og korrekt måte overfor sovjetiske innvendinger. De norsk-sovjetiske/russiske diplomatiske kontaktene kan slik betraktes som blant de fremste berøringspunktene som de selvpålagte restriksjonene hadde med omverdenen. Å motarbeide misoppfatninger, skape klarhet og gardere politikken troverdighet var en vedvarende og overordnet oppgave for norske myndigheter i så henseende under hele den kalde krigens periode. Det var nettopp ved Norges kontaktflate med Sovjetunionen at de sikkerhetspolitiske beroligende og tillitsskapende aspektene, som de selvpålagte restriksjonene var et markant uttrykk for, gjorde seg særlig synbar og gjeldende. Ikke minst har materialet også vært en sentral kilde til å avlese gradvise endringer over tid fra et diakron-analytisk perspektiv.

På den annen side kan også den norsk-sovjetiske/russiske diplomatiske dialogen fungere som en tilnærmet «temperaturmåler» eller en indikator i forhold til samtidens mulighetsrom for den norske *avspennings-* og *ordenspolitiske* linjen som særlig gjorde seg gjeldene – med varierende intensitet og omfang – fra 1970-tallet og frem til rundt midten av 1990-årene. Rapportene med ulike refleksjoner og sonderinger mellom ambassaden i Moskva og UDs politiske kontor har også vært av særlig viktighet, da først og fremst som en pekepinn

på hvordan utenriktjenesten operasjonaliserte de *deklaratoriske*<sup>164</sup> sidene ved de selvpålagte restriksjonene i utenrikspolitikken. Større deler av dette materialet har ikke tidligere blitt benyttet innen norsk utenrikshistorisk forskning, og denne avhandlingen må dermed sies å delvis være fundert på et nytt og hittil lite utforsket kildemateriale, med til dels nye og interessante vinklinger.<sup>165</sup>

### 1.5.1.3 Muntlige kilder og dybdeintervjuer

Bruk av dybdeintervjuer med samtidens sentrale beslutningstakere og ressurspersoner kan bidra med å sikre at oppgaven har en mer korrekt og mer innsiktsfull forståelse av de prioriteringer og valg som ble gjort innen norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i samtiden. Dessuten har som tidligere nevnt den utfordrende kildesituasjonen angående innsikt i FDs og Forsvarets interne vurderinger og perspektiver gjort det nødvendig å forsøksvis søke å kompensere dette med alternative midler enn arkivgranskning. Informantene som er benyttet i denne avhandlingen kan kategoriseres innenfor grupperingen professor Svein S. Andersen har navngitt «nøkkelinformanter», som defineres som «(...) personer som antas å ha en særlig god oversikt over og innsikt i et spørsmål forskeren ønsker å få belyst».<sup>166</sup>

Ideelt sett burde flere aktører vært intervjuet, men samtidig fikk jeg avtaler med de personer i embetsverket som satt på mest kunnskap og førstehånds erfaring om dette saksområdet, og slik var de mest relevante informantene for denne avhandlingens forskningstema. Dessuten var det kun et fåtall aktører som faktisk jobbet med akkurat de selvpålagte restriksjonene i løpet av 1990-årene, og dermed begrenset antallet mulige informanter seg selv.

Intervjuene faller innenfor kategorien kvalitativt forskningsintervju hvor formålet er å «innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverdenen med henblikk på kvalitativ tolkning av meningen i de beskrevne fenomener».<sup>167</sup> Dette er imidlertid en kildemessig tilnærming som innebærer visse utfordringer og svakheter. Avstand i tid og muligheten for feilerindring og

---

<sup>164</sup> Deklaratorisk politikk i denne sammenheng, slik den denne har blitt manifestert i politiske uttalelser, utredninger og beslutninger, gav uttrykk for prinsipielle holdninger, helhetsoppfatninger eller grunnteser. Formålet var her til dels å begrunne eller legitimere den valgte politiske kurs, dels å virke som styrende prinsipper for den operasjonelle politikk eller praksis. I tillegg hadde det deklarasjonelle nivået til hensikt å oppnå politiske og *psykologiske* effekter, både utenriks- og innenrikspolitisk sett.

<sup>165</sup> Stian Bones har imidlertid benyttet materialet i sitt bidrag i Holtmark (red.), 2015: *Naboer i frykt og forventning*. Når det gjaldt 1980-tallet, hadde imidlertid Bones kun anledning til å benytte diverse håndnotater fra denne UD-arkiv-serien, noe som begrenset muligheten til å utnytte materialet. Se særlig kap. 14 «Tøvær», s. 345-348; kap. 15 «Kriseår og regional avspenning», s. 376-407; kap. 21. «Avvikling av en epoke», s. 525-547.

<sup>166</sup> Andersen, Svein S., 2006: «Aktiv informantintervjuing», i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22: s. 279.

<sup>167</sup> Kvale, Steinar, 1996: *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks: Sage, s. 218.

etterrasjonalisering kan imidlertid motvirkes gjennom generell kildekritikk og bruk av supplerende skriftlige kilder.

## **1.5.2 Offentlig kildemateriale**

### **1.5.2.1 Stortingsdokumenter, offentlige utredninger (NOU) og regjeringsdokumenter**

Når det gjelder kildematerialet fra de viktigste politiske og byråkratiske aktørene, benyttes primære så vel som sekundære kilder. De sekundære kildene er, i tillegg til forskningslitteraturen på det historiske og sikkerhetspolitiske området, i hovedsak basert på offentlig tilgjengelige dokumenter. I kvantitativ forstand er dette det største kildematerialet. Disse består i hovedsak av stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, høringsuttalelser, referater fra stortingsdebatter, politiske taler, taler av embetsverket og aviser. I denne sammenheng må særlig *langtidsmeldingene* for Forsvarets virksomhet fremheves. «Løfter blikket» utover de mer saksspesifikke stortingsmeldingene og stortingsproposisjonene, det opereres med en langt lenger tidshorison og de sikkerhetspolitiske utfordringene vurderes i en bredere sammenheng. Spesielt viktig har langtidsmeldingene og de uavhengige forsvarskommisjonene av 1974 og 1990 vært viktige for å kunne analysere tidlige signaler om endringer over tid. For det andre koples forsvarspolitikken til den øvrige sikkerhetspolitikken, noe som er essensielt for studiet av de selvpålagte restriksjonene, som jo nettopp er en politikk som delvis sikter mot å bevare interesser fra både politisk og fagmilitær side.

Dette sekundære kildematerialet er troverdige og relevante til denne avhandlingens formål på den bakgrunn at slike dokumenter var ment å redegjøre for departementenes *vurderinger* av sine omgivelser, samt valg av politiske *målsettinger* og *virkemidler* på bakgrunn av disse. Til tross for at stortingsproposisjoner og stortingsmeldinger er regjeringsdokumenter og slik nødvendigvis bærer preg av en spesifikk politisk holdning og forståelsesramme, er det imidlertid de respektive departementer FD og UD som er hovedarkitektene bak slike redegjørelser. Kildekritikkens rolle på dette punktet blir å forsøksvis trenge gjennom den politiske retorikken for å tyde de sikkerhetspolitiske perspektivene og fortolkningsrammene som lå til grunn.

## **1.6 Avgrensning, periodisering og struktur**

Arbeidsprosessen rundt denne avhandlingen har vært en gjennomgående kamp mot avgrensningene. En vesentlig del av avhandlingens intensjon har vært ønsket om å presentere et mest mulig dekkende bilde av de lengre utviklingstendensene i politikkområdet med de

selvpålagte restriksjonene, men realiteten har imidlertid innebåret at betydelige begrensinger har tvunget seg frem.

Undersøkelsen er konsentrert om norske myndigheters politikk og utenriks- og sikkerhetspolitiske betraktninger, da særlig belyst og representert gjennom det politiske embetsverket ved FDs og UDs faglige og politiske perspektiver. Det var i hovedsak disse to instansene av det norske styringsapparatet at utformingen og operasjonaliseringen av de selvpålagte restriksjonene fant sted. Her fant det sted et komplekst samspill mellom militærfaglige vurderinger og politiske avveininger og vurderinger. Kildematerialet synes å gi et bilde av et nokså tvetydig og komplekst samvirke mellom det departementsfaglige og den politiske vurderingsplattformen. Under dette punktet ligger det også noen røtter til å forstå og forklare en ordenspolitikk i en norsk kontekst.

Det *politiske* ansvaret var de vekslende regjeringer som hadde. Det politiske nivået er derfor viktig for denne avhandlingen, og vil også bli analysert, om enn ikke like systematisk som det sentrale embetsmannsnivået i UD og FD. Andre aktørgrupper (Stortinget/DUUK, Statsministerens kontor (SMK), Forsvarskommando Nord-Norge (FKN), Forsvarets Overkommando FO) og deres holdninger til dette problemkomplekset, trekkes inn i fremstillingen i den grad de påvirket eller bidro til å utforme norske myndigheters politikk på dette området. Utvalget av aktører er basert på denne måten på bakgrunn av det faktum at revisjonen av de selvpålagte restriksjonene i hovedsak ble behandlet på regjerings- og departementalt nivå – først og fremst i FD.

Videre vil denne avhandlingen ikke legge noen avgjørende vekt på den norske *atompolitikken*, en av grunnpilarene i systemet av Norges selvpålagte resteriskjoner og beroligende- og tillitsskapende tiltak innen norsk sikkerhetspolitikk. Atompolitikken vil kun bli behandlet sporadisk der oppgaven finner det hensiktsmessig og nødvendig å nevne denne som en viktig påvirkningsfaktor eller på annet vis er av en kontekstuell betydning. En av hovedårsakene til dette må ses i forhold til oppgavens størrelse og problemstillingens periodisering. I sammenligning med basepolitikken og øvelsesrestriksjonene i Finnmark, må atompolitikken sies å ha vært mindre berørt av de sikkerhetspolitiske omveltningene i 1990-årene. For det andre kunne atompolitikken omfattende innhold utgjøre et eget tema for seg alene.

## 2 Den historiske bakgrunnen og grunnteser i norsk basepolitikk og de øvrige selvpålagte restriksjonene for alliert virksomhet i fredstid 1949–1970

### 2.1 Spekteret av selvpålagte restriksjoner

Samspeilet mellom de ovennevnte trekkene *avskjerming* og *beroligelse* på den ene siden og *integrasjon* og *avskjerming* på den andre, kom fremfor alt til uttrykk i de selvpålagte restriksjonene for alliert virksomhet i fredstid. Den viktigste bakgrunnen for de selvpålagte restriksjonene var norske myndigheters bestrebelser på å skape mest mulig grad av forutsigbarhet og stabilitet i den militære adferden og aktiviteten nordområdene, samt generell sikkerhetspolitisk lavspenning og tillitsskapning i Nord-Europa. Restriksjonene skulle dessuten bidra med å skape klarhet og forsikringer overfor Sovjetunionen angående hensikten med forsvarspolitiske tiltak i Norge og norsk NATO-medlemskap. Videre skulle restriksjonene understreke i operasjonell forstand den defensive karakter som lå til grunn for norsk NATO-medlemskap, ha en generelt spenningsdempende funksjon og bidra til å forebygge at farlige situasjoner oppstod, som kunne utløse preventive forsvarstiltak fra sovjetisk side. De utgjorde ensidige nasjonale tiltak, og innebar ikke noe folkerettslige eller traktatmessige forpliktelser.<sup>168</sup> Norske myndigheter bestemte selv hvordan disse kom til anvendelse, hvordan disse skulle være utformet samt hvilke militære tiltak og virksomheter som var underlagt restriksjonene eller ikke. Det dreiet seg om ensidige nasjonale beslutninger som til enhver tid kunne omgjøres av norske myndigheter.<sup>169</sup>

Rent analytisk kan en i hovedsak plassere de ulike restriksjonene inn i to ulike hovedgrupperinger; for det første de som har blitt meddelt omverdenen gjennom diplomatiske og offentlig politiske kanaler; det vi kan kalle det *deklaratoriske nivå*; og for det andre de restriksjoner som ikke eksplisitt er blitt uttrykt fra norsk offisielt hold og gjort til gjenstand for offentlig debatt og fortolkning, men som snarere heller har kommet til uttrykk samt kunne

---

<sup>168</sup> Holst, Johan J., 1967: *Norsk sikkerhetspolitikk i et strategisk perspektiv, bind I: Analyse*, Flekkefjord: Norsk utenrikspolitisk institutt, s. 37.

<sup>169</sup> Skogan, John K., 1997: «Bruk av norsk modell ved NATO-utvidelse?», i *Norsk militært Tidsskrift*, årg. 166, nr. 5, Oslo militære samfunn, s. 25.



observeres gjennom praktisk utførende politikk – noe som kan gå under betegnelsen det *operasjonelle og praktiske nivå*.<sup>170</sup> Fra norsk diplomatisk og sikkerhetspolitisk hold, for særlig representert ved Utenriksdepartementets 5. Politiske kontor under departementets Politiske avdeling – som blant annet behandlet de generelle forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål – har følgende oppsummeringer av de ulike restriksjonene blitt meddelt omverdenen:

### **De offentlig meddelte restriksjonene:**

#### ***Basepolitikken:***

Den norske basepolitikken ble første gang formulert i den såkalte «baseerklæringen» av 1. februar 1949, som et svar fra regjeringen Gerhardsen på en henvendelse fra det daværende Sovjetunionens ambassadør i Oslo angående Norges generelle intensjoner i forhold til en eventuell deltagelse i den forestående opprettelsen av Atlanterhavspakten<sup>171</sup>, og spesielt om Norge i denne sammenheng ville påta seg forpliktelser med hensyn til plassering av luft- eller sjømilitære baser på sitt territorium. Kjernen i det norske svaret, som for ettertiden kom til å utgjøre basepolitikken mest sentrale grunnsetning, ble formulert på følgende vis:

«Den norske regjering vil ikke tiltre noen overenskomst med andre stater som innebærer forpliktelser for Norge til å åpne baser for fremmede maktens stridskrefter så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep.»<sup>172</sup>

I et svar en måneds tid senere på en ny sovjetisk henvendelse av 5. februar ble formuleringen om at Norge ikke ville «åpne baser» – og videre ordrett som sitert ovenfor, på nytt gjentatt. Derved ble denne erklæringen gjort til en *standardformulering* av norsk basepolitikk, som helt frem til vår egen samtid har forblitt uendret på papiret.<sup>173</sup> Samtidig fant norske myndigheter grunn til å presisere at vurderingen av om det forelå en angrepstrussel mot Norge ikke ville bygge på løse rykter. Bare kjensgjerninger ville danne grunnlaget for beslutninger om tiltak til forvar av landet. Det ble i tillegg understreket at det i denne sammenheng

---

<sup>170</sup> Berdal, Mats R. 1997: *The United States, Norway and the Cold War, 1954–60*. St. Antony's Series, Oxford, s. 178–180.

<sup>171</sup> NATO etter omorganiseringen og intensiveringen av samarbeidet i A-pakten i 1951.

<sup>172</sup> Utdrag fra den norske regjerings svar på Sovjetunionens ambassadør i Norge S.A. Afanasjevs erklæring av 29. januar 1949 om Norge og Atlanterhavspakten, 1. februar 1949, gjengitt i bl.a. Sven G. Holtsmark (red.), 1995: *Norge og Sovjetunionen 1917–1955. En utenrikspolitisk dokumentasjon*, Oslo, Cappelen, s. 424–25 og Johan Jørgen Holst, 1967: *Norsk sikkerhetspolitikk i et strategisk perspektiv, bind II: Dokumentasjon*, Flekkefjord: Norsk utenrikspolitisk institutt, s. 66–7.

<sup>173</sup> Skogan, 1997: s. 23.

selvsagt ville være snakk om utelukkende den norske regjerings egne vurderinger.<sup>174</sup> Dette utgjorde i realiteten en konkretisering av basepolitikkenes ensidige og selvpålagte karakter – en politikk som hverken var et resultat av forhandlinger eller del av noen avtale med andre stater. Heller ikke var den fastsatt som følge av motytelser. På denne bakgrunn hadde således ikke fastsettelsen av basepolitikken påført Norge folkerettslige forpliktelser i forhold til andre stater. Dette innebar at det var *utelukkende* norske myndigheter som bestemte politikkenes innhold og utforming, hvordan og eventuelt med hvilke formuleringer de skulle komme til uttrykk, og om de fremdeles skulle gjelde eller ikke. Norske myndigheter har derfor stått fritt til selv å fortolke ordlyden i basepolitikken og om ønskelig *justere* eller *presisere* denne slik de anså formålstjenlig og i tilstrekkelig grad sammenfalt med landets sikkerhetsinteresser under stadig skiftende forsvarsmessige og utenrikspolitiske forhold.<sup>175</sup>

I tillegg til den opprinnelige og generelt utformede «baseerklæringen» fra 1949, hvilte basepolitikkenes utforming og innhold på visse politiske presiseringer foretatt av norske myndigheter, som i hovedsak kom på bakgrunn av endrede operative behov og nye rammebetingelser. De mest autorative og omfattende av disse presiseringene ble foretatt i to omganger i henholdsvis 1951 og 1977.<sup>176 177</sup> Begge presiseringene skjedde på bakgrunn av at NATO-samarbeidet med nye militære infrastrukturer og støtteordninger stadig avtok nye former, noe som nødvendiggjorde politiske klargjøringer og gjennomganger av basepolitikkenes rammer, forutsetninger, implikasjoner og prinsipielle sider av politisk karakter. Gjennom disse presiseringene hadde norske myndigheter skapt større handlingsrom for å tillate alliert operative aktivitet og utbygging av militære anlegg også i fredstid. De

---

<sup>174</sup> Holst, 1967: s. 431.

<sup>175</sup> I St. meld. nr. 28 (1960–61) påpekte regjeringen at «vårt land som suveren stat til enhver tid må stå fritt når det gjelder å vurdere om landets forsvarspolitik – med de begrensninger og forbehold som de ansvarlige statsmyndigheter selv har fastlagt – tar tilstrekkelig vare på landets sikkerhetsbehov under skiftende forsvarsmessige og utenrikspolitiske forhold» (s. 43). Derved understreket den her enda sterkere enn ved fastsettelsen av basepolitikken, at det var opp til norske myndigheter alene å bestemme ikke bare innholdet og omfanget, men også formålstjenligheten og varigheten av de selvpålagte restriksjonene. Se Skogan, 1997: s. 23–24.

<sup>176</sup> Det som forsvarsminister Hauge selv omtale som en «definisjon» av norsk basepolitikk, ble for første gang redegjort, i form av et foreløpig utkast, overfor DUUK i et møte 5. oktober 1950 i forbindelse med en gjennomgang av dagsordenen som skulle behandles på et kommende møte av A-paktens forsvarsministere i Washington høsten 1950. Definisjonen kom som et resultat av Norges behov for å kartlegge implikasjonene av den planlagte oppbyggingen av A-paktens nordeuropeiske forsvarsplan, og hvordan Norge under basepolitikkenes rammer kunne delta i dette arbeidet. Se DUUK, 1950: Møteprotokoll fra Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen, møte 5. oktober kl. 13. Publisert i Stortingets digitalarkiv: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Lukkede-moter/den-utvidede-utenriks--og-konstitusjonskomite-1946-1965/>.

<sup>177</sup> Se St. prp. nr. 1 (1977–78), Forsvarsdepartementet, s. 4.

representerte en åpning for å gi alliansepolitikken et reelt innhold i form av bistand til oppbygging og utvikling av nødvendig infrastruktur og øvings- og treningsaktivitet i fredstid.

Det har blant annet blitt presisert at norsk basepolitikk ikke hindrer at Norge åpner baser for allierte stridskrefter ved et væpnet angrep på det nordatlantiske område eller på et tidspunkt da norske myndigheter kjenner seg utsatt for trusler om angrep og anmoder allierte stridskrefter om å komme til landet. Norsk basepolitikk hindrer ikke at Norge i foreskrevne konstitusjonelle former inngår betingede avtaler med Norges allierte med et slikt mål for øye.

Basepolitikken er heller ikke til hinder for at Norge bygger ut sine militære anlegg etter et slik mønster at de vil være skikket til umiddelbart å ta imot og underholde på effektivt vis allierte stridskrefter som overføres til Norge for å bistå med forsvaret av landet. Basepolitikken er ikke til hinder for allierte øvelser og kortvarige besøk i Norge i fredstid.

### ***Atompolitikken:***

I tilknytning til basepolitikken og for øvrig i tråd med den generelle norske politikk som tar sikte på å forhindre spredning av kjernefysiske våpen, innebærer norsk atompolitikk at atomvåpen ikke innføres i det norske Forsvaret eller lagres på norsk jord. Dette er imidlertid *ikke* betinget av fravær av angrep eller trussel om angrep mot Norge.<sup>178</sup> Til tross for at atompolitikken opprinnelig ble utformet som en selvstendig restriksjon ot ved første øyekast atskilt fra basepolitikken, tydet imidlertid et vesentlig forhold at denne poltikken blant annet var *avledet* fra basepolitikkens prinsipper: Lagring av kjernefysiske våpen ville i praksis nødvendiggjort amerikanske vaktsoledater som følge av amerikanske bestemmelser, noe som ville innebære en fast stasjonering av militært personell på norsk territorium i fredstid. Det ville altså skapt en militær base i ordets tradisjonelle betydning, selv om personellet ikke ville kunne defineres som «stridskrefter».

Det understrekes i *Stortingsmelding nr. 28 (1960–61)* at man til enhver tid forbeholder seg retten til å vurdere om denne begrensningen er hensiktsmessig.<sup>179</sup> Politikken innebærer også at fly som er dedikert atomvåpenbærere (f.eks. B-52, Mirage IV etc.) normalt ikke gis landingstillatelse i Norge.<sup>180</sup> I motsetning til basepolitikken bygger atompolitikken ikke på en autorativ uttalelse, men på en serie utsagn og beslutninger foretatt av norske myndigheter i

---

<sup>178</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 97/00871-5: Bakgrunnsnotat: *Norges selvpålagte restriksjoner*. Bakgrunnsnotat til ambassaden i Bonn og Kiev, 05.05.1997.

<sup>179</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 97/00871-5: Bakgrunnsnotat: *Norges selvpålagte restriksjoner*. Bakgrunnsnotat til ambassaden i Bonn og Kiev, 05.05.1997.

<sup>180</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 97/00871-5: Bakgrunnsnotat: *Norges selvpålagte restriksjoner*. Bakgrunnsnotat til ambassaden i Bonn og Kiev, 05.05.1997.

perioden 1957–60 samt stortingsbehandlingen våren 1961 av retningslinjer for det norske forsvaret.<sup>181</sup>

***Anløpspolitikken og begrensninger knyttet til kjemiske våpen:***

Politikken for anløp av marinefartøy er særlig formulert av norske myndigheter gjennom politiske viljeserklæringer overfor opinionen og omverdenen. Den såkalte «Bratteli-doktrinen» ble første gang formulert gjennom et svar gitt i Stortingets spørretime våren 1975, og ble bekreftet i trontaledebatten samme år:

«Norske myndigheter forutsetter at fremmede krigsskip som anløper norske havner ikke har atomvåpen ombord».<sup>182</sup>

Dette hører egentlig inn under vedtatte regler vedrørende besøk av allierte militære enheter og deres aktivitet innenfor norsk territorium, hjemlet i kongelig resolusjon av 19. januar 1951 (pkt. 4 c nedenfor). Det nye ved Bratteli-doktrinen var at forutsetningen om at besøkende marinefartøyer ikke hadde atomvåpen ombord ble offentlig kjent. Det forutsettes av norske myndigheter at det norske regelverket respekteres og at fartøyer ikke medfører atomvåpen. Inspeksjon utføres ikke av norske myndigheter fordi marinefartøyene regnes som annen stats territorium.

Strategiske ubåter tillates ikke å besøke norsk havn eller operere i norske territorialfarvann. Atomdrevne fartøyer må søke om særskilt tillatelse til anløp. I disse tilfeller innhentes alltid uttalelse fra Statens Strålevern før tillatelse gis.

Kjemiske våpen kan ikke innføres i det norske Forsvaret. Slike våpen er ikke tillatt lagret på eller brukt fra norsk område.

***Regler vedrørende besøk og opphold av allierte militære enheter og deres aktiviteter innenfor norsk territorium, og «Finnmarks-restriksjonene»:***

Et komplekst nettverk av både offentlig meddelte og interne retningslinjer og begrensninger på alliert virksomhet og tilstedeværelse i Nord-Norge generelt og i Finnmark spesielt. Disse sammensatte restriksjonene utkrystalliserte seg i løpet av 1950-årene under inntrykket av den kalde krigens utenrikspolitiske og militærstrategiske svingninger, og fant deretter sin mer standardiserte utforming og en viss sementering av operasjonelle grenselinjer gjennom en

---

<sup>181</sup> St. dok. nr. 10 (1957), Forsvarsdepartementet, s. 2.

<sup>182</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 97/00871-5: Bakgrunnsnotat: *Norges selvpålagte restriksjoner*. Bakgrunnsnotat til ambassaden i Bonn og Kiev, 05.05.1997.

gradvis prosess i perioden 1958–65.<sup>183</sup> Kjerneelementene i de opprinnelige selvpålagte restriksjonene ble nedfelt i et sett av spesifikke regler;

- a) Som grunnleggende hovedregel ble det normalt ikke gitt klarering for alliert overflygning av norsk territorium øst for 24. lengdegrad (like øst for Hammerfest).
- b) Som hovedregel ble allierte fly og marinefartøyer normalt ikke gitt adgang til territorialfarvannet øst for samme lengdegrad.
- c) Begrensninger m.h.t. antallet allierte fly og marinefartøyer som kunne oppholde seg samtidig i forskjellige deler av landet, hvor lenge de kunne oppholde seg der samt regler m.h.t. bevæpning og utstyr (jf. også «Brattelidoktrinen»).
- d) Den praksis at allierte samøvinger normalt ikke skulle avholdes i Finnmark fylke.

Reglene under a), b) og c) var hjemlet i kongelig resolusjon av 19. januar 1951. Disse restriksjonene ble i utgangspunktet ikke gjort offentlig kjent.<sup>184</sup> I likhet med de øvrige selvpålagte restriksjonene var siktemålet å avstå fra militære tiltak og aktiviteter på norsk territorium i fredstid som kunne virke unødig spenningsfremkallende i forhold til landets nabostater – og da særlig Sovjetunionen. I tråd med dette ønsket norske myndigheter å etablere visse ytterlige retraksjoner på, og i de nære grenseområdene dels helt unngå former for alliert virksomhet som med rimelighet kunne vekke mistenksomhet og alarmisme hos sovjetiske myndigheter. For dette formålet mente man på norsk side at det ikke var nødvendig å offentliggjøre de mer detaljerte restriksjonene.<sup>185</sup> Formålet ble snarere oppfylt gjennom den militære tilbakeholdenheten som ble utvist i praksis. Ved at de ikke var offentlig bekjentgjort gjennom politiske erklæringer eller andre offentlige stadfestninger, beholdt norske myndigheter en høy grad av fleksibilitet og handlefrihet til å kunne foreta endringer eller opphevelser dersom dette ble nødvendig. Imidlertid endret dette seg i januar 1959, da disse restriksjonene på alliert luftfart ble offentliggjort som et svar på sovjetiske påstander om overflygninger av sovjetisk territorium med utgangspunkt fra norsk område.<sup>186</sup> Det ble da erklært at:

---

<sup>183</sup> Moen, 1998: s. 69.

<sup>184</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 97/00871-5: Bakgrunnsnotat: *Norges selvpålagte restriksjoner*. Bakgrunnsnotat til ambassaden i Bonn og Kiev, 05.05.1997.

<sup>185</sup> John Kristen Skogan, 1997: «Bruk av norsk modell ved NATO-utvidelse?», i *Norsk militært Tidsskrift*, årg. 166, nr. 5, Oslo militære samfunn, s. 24.

<sup>186</sup> Moen, Knut E., 1998: *Selvpålagte restriksjoner I nord 1945–1965*. Forsvarsstudier 5/1998, Institutt for forsvarsstudier, s. 48. Imidlertid var denne lengdegradsbestemmelsen for allierte luft- og sjøstridskrefter blitt

«Utenlandske militærfly skal ikke klareres for flygning over norsk territorium øst for meridian 24° E eller nærmere Sveriges og/eller Finlands grenser enn 20 nautiske mil, med mindre klareringen gjelder kryssing av grensen på luftled på vanlig ATC klarering».<sup>187</sup>

I kjølvannet av U-2- og RB-57- episodene i 1960, ble 24-gradsbestemmelsen og de øvrige restriksjonene innstrammet og modifisert med ytterligere restriksjoner, ved at den ble utvidet til å også gjelde fly som opererte fra eller til Norge i forbindelse med tokter *over internasjonalt farvann* øst for denne grenselinjen.<sup>188</sup>

Punkt d) var imidlertid ikke hjemlet i kgl. res. 19.01.1951. Dette var en praksis som ikke kunne tilbakeføres direkte til uttalelser eller resolusjoner, men må likevel ses i sammenheng med punktene a–c. Imidlertid ble også disse restriksjonene etterhvert gjort offentlig kjent, men da på et mye senere tidspunkt enn den ovennevnte restriksjonen ved 24° Ø. I 1979 opplyste FD i St. meld. nr. 94 (1978–79) at «allierte hærøvinger finner ikke sted i Finnmark».<sup>189</sup> Innholdet i de øvrige og enda mer detaljerte restriksjonene vedrørende alliert militær aktivitet i Norge er derimot aldri blitt gjort kjent for offentligheten.<sup>190</sup> Imidlertid ble de av Norges allierte som ble berørt av disse restriksjonene konsultert og meddelt hvilke operasjonelle begrensinger som gjaldt for deres virksomhet i Norge.

De norske restriksjonene på den allierte øvings- og treningsaktiviteten skulle generelt etter norske myndigheters målsettinger bidra til å understreke denne virksomhetens rent defensive karakter. I praksis innebar dette – i tillegg til de ovennevnte restriksjonene – at landmilitære øvelser av alliert karakter foregikk i en avstand av flere hundre kilometer (ca. 400–500 km) fra den norsk-sovjetiske/russiske grensen.<sup>191</sup> Samtidig skulle disse restriksjonene i tråd med avspenningsbestrebelsene i 1970-årene oppfattes som et frivillig norsk tiltak med sikte på å styrke den gjensidige tilliten i Nord-Europa.<sup>192</sup> All øvings- og treningsvirksomhet i Norge måtte forhåndsgodkjennes av norske politiske myndigheter. Dette skjedde ved at forsvarssjefen årlig fremmet et forslag om avvikling av øvelsene for forsvarsministeren, som

---

nedfelt i det interne reglementet allerede 1. mai 1958 og senere i revidert utgave i april 1960, etter initiativ fra daværende forsvarsminister Nils Handal. Foranledningen så ifølge Egeland Moen ut til å ha vært NATOs Military Agency for Standardization's (MAS) ønske om en forenklet og standardisert fremgangsmåte ved klarering av fly- og flåtebesøk.

<sup>187</sup> Egeland Moen, 1998: s. 48.

<sup>188</sup> Egeland Moen, 1998: s. 58.

<sup>189</sup> St. meld. nr. 94 (1978–79), *Forsvarskommisjonens utredning og hovedretningslinjer for forsvarets retningslinjer for forsvarets virksomhet i tiden 1979–83*. Forsvarsdepartementet, s. 72.

<sup>190</sup> Skogan, 1997: s. 24.

<sup>191</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 007058: Notat: «Alliert øvingsvirksomhet i Norge», i Notat: *Statsministerens lunsjsamtale med ambassadør Kirichenko 28. februar 1979*. 23.02.1979.

<sup>192</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 007058: Notat: «Alliert øvingsvirksomhet i Norge», i Notat: *Statsministerens lunsjsamtale med ambassadør Kirichenko 28. februar 1979*. 23.02.1979.

videre la dette frem for RSU. Her skulle blant annet forsikringen om at de selvpålagte restriksjonene ble overholdt gjennomgås.<sup>193</sup>

Videre kom det en rekke praktisk gjenkjennbare restriksjoner, som bare skal nevnes her, nemlig: Den militære lavprofilen på Svalbard og Jan Mayen og øygruppens «spesielle stilling»<sup>194</sup>; restriksjoner på den tyske medvirkningen til flankeforsvaret; samt kravet om norsk nasjonal kontroll med etterretnings- og overvåkningsvirksomhet i nordområdene.

Fra et analytisk perspektiv kan det også være formålstjenlig å skjelne mellom *deklaratorisk politikk* på den ene siden og *operasjonell politikk og praksis* på den annen, inspirert fra Mats R. Berdals arbeider om forsvars- og sikkerhetspolitiske forholdet Norge-USA under den kalde krigen (1997)<sup>195</sup> og Tamnes og Skogrands historiske gjennomgang av norsk atompolitikk (2001).<sup>196</sup>

*Deklaratorisk politikk* gav uttrykk for prinsipielle holdninger, helhetsoppfatninger eller grunnteser.<sup>197</sup> Formålet var her til dels å begrunne eller legitimere den valgte politiske kurs, dels å virke som styrende prinsipper for den operasjonelle politikk eller praksis. I tillegg hadde det deklaratoriske nivået til hensikt å oppnå politiske og *psykologiske* effekter, både utenriks- og innenrikspolitisk sett. Således understreket eksempelvis daværende statssekretær i UD Thorvald Stoltenberg i 1978 overfor Sovjetunionens viseutenriksminister Igor Zemskov, at selv om sider ved politikken rundt de selvpålagte restriksjonene «(...) ikke lenger hadde samme betydning som følge av den teknologiske utvikling, så burde det ha fortsatt *psykologisk* og *politisk* betydning at øvelser ble avholdt i god avstand fra grensen».<sup>198</sup> Her var blant annet det *beroligende* komponent en kjerneoppgave, også i en indrepolitisk sammenheng.

Det *operasjonelle* nivået omhandlet den konkrete planleggingen i allierte og norske nasjonale staber, øvelsesvirksomhet og infrastrukturutbygging; med andre ord praktiske tiltak og aktiviteter som i fredstid tok til sikte på å legge forholdene til rette for alliert medvirkning og operasjoner i krigstid.

---

<sup>193</sup> St. meld. nr. 54 (1987–88), *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989–93*. Forvrsrasdepartementet, s. 79.

<sup>194</sup> Eriksen og Pharo, 1997: s. 92–93.

<sup>195</sup> Se Berdal, 1997: s. 178–180.

<sup>196</sup> Skogrand og Tamnes, 2001: s. s. 14–15.

<sup>197</sup> Berdal, 1997: s. 179; Skogrand og Tamnes, 2001: s. 15.

<sup>198</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 198.1/78: UD-notat: «Viseutenriksminister Zemskovs besøk, 3.–7. januar 1978. Samtaler i Utenriksdepartementet 3. januar, kl. 15». Min uthevelse.

Innen de dominerende historiefagelige og analytiske fremstillingene av avskjermings- og beroligelsespolitikken forankring og betydning for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk under den kalde krigen, synes litteraturen til en viss grad å enes om at norske myndigheter i alle fall la til grunn fire hovedmotiver bak den norske avskjermingspolitikken under den kalde krigen:<sup>199</sup>

- i) For det første ønsket man på norsk side å bevare en tilstand av relativ sikkerhetspolitisk lavspenning i nordområdene og i Nord-Europa.<sup>200</sup> Den relative grad av avskrekkende ringvirkninger som fulgte av alliansemedlemskapet måtte således avbalanseres med defensive og tillitsskapende tiltak som kunne bidra med å overbevise og berolige sovjetiske myndigheter om at Norge hverken hadde aggressive og offensive intensjoner i alliansehenseende eller ville tillate at landets territorium ville bli utnyttet av alliansen for slike formål.<sup>201</sup> Innbakt i dette motivet lå også hensynet til den tilnærmet sikkerhetspolitiske likevektsmønsteret i Norden, ofte omtalt som den «nordiske balansen».<sup>202</sup>
- ii) For det andre skulle de selvpålagte restriksjonene bidra med å opprettholde norsk suverenitet og sikre nasjonal handlefrihet og særinteresser i utenriks- og sikkerhetspolitisk praksis. Her lå det også innenrikspolitiske hensyn til grunn, ettersom håndhevelsen av norsk suverenitet i et stadig mer internasjonalt samhandlende og institusjonalisert Europa var et stadig viktig og tilbakevendende anliggende. Det ble i denne sammenheng vektlagt å unngå avtaler som potensielt kunne stille norske politiske myndigheter på sidelinjen i en krisesituasjon, eksempelvis ved at allierte operasjoner på, eller med utgangspunkt fra, norsk territorium ble iverksatt uten at norske myndigheter hadde gitt tillatelse til dette eller

---

<sup>199</sup> Denne oppsummeringen støtter seg blant annet på Kjetil Skogrand's og Rolf Tamnes strukturer, slik de har fremstilt det i henholdsvis det 4. bindet av *Norsk forsvarshistorie: Alliert i krig og fred 1940–1970*. Bergen: Eide Forlag, 2004, s.183–84 og 6 bindet av *Norsk utenrikspolitikks historie: Oljealder 1965–1995*. Oslo: Universitetsforlaget, 1997 s. 100.

<sup>200</sup> Tamnes, 1997: s. 100.

<sup>201</sup> Skogrand, 2004: s. 183.

<sup>202</sup> Det som av norske og nordiske myndigheter ofte ble referert til som «Den nordiske balansen» har først og fremst vært en nordisk gjensidig forestilling om en sikkerhetspolitisk balanse på et relativt lavt spenningsnivå i håndteringen av muligheter for en sterkere engasjement og forankring av stormaktenes rolle i nordiske lands sikkerhetspolitikk. I sin vesentlige forstand har den nordiske balansen bygget på at så vel de nordiske land som de tilstøtende stormaktene og deres interesser har sett sine sikkerhetspolitiske målsetninger i området rimelig ivaretatt. Den overordnede stormaktsinteressen var slik å bevare områdets sikkerhetspolitiske stilling ved status quo. På den annen side har midlertid foreligget sammenlignbare muligheter for visse justeringer av stormaktsengasjementet og dermed både avskrekkings- og beroligelsen/lavspenningsmulighetene. Den sikkerhetspolitiske dynamikken ved den nordiske balansen har i første instans vært ligget i henholdsvis Norges og Finlands justeringsmuligheter og sårbarhet. Se Arne Olav Brundtland 1966 og 1996 for mer.



besatte tilstrekkelig grad av oversikt og kontroll med virksomheten. Også norske militære myndigheter delte denne interessen, som ønsket at de allierte militære tiltakene i mest mulig grad måtte samsvare med de nasjonale forsvarspolitiske interessene om effektivt forsvar av landet. Det var således bred enighet på både politisk og fagmilitær side at norsk sikkerhetspolitikk måtte strukturere arrangementer som forutsatte norsk politisk kontroll med alliert militær virksomhet knyttet til norsk territorium, så vel i fredstid som i krig.<sup>203</sup>

- iii) For det tredje antok man fra norske myndigheters side at politikken med selvpålagte restriksjoner kunne inneha kriseforebyggende ringvirkninger, og slik bidra med å begrense konsekvensene dersom en storkrig skulle bryte ut i Europa. Gjennom avvisning av offensivt innrettede militære installasjoner og infrastrukturer, samt forbudet mot fast stasjonering og permanent tilstedeværelse av allierte stridskrefter – og ikke minst den norske atompolitikken – skapte dette håp om at landet ikke ville bli rammet av et massivt atomangrep eller invasjon i åpningsfasen av en krig.<sup>204</sup>
- iv) Det fjerde motivet var myntet på innenrikspolitiske nasjonalpsykologiske hensyn, som talte mot fremmede baser og for tett utenlandsk militært nærvær i Norge.<sup>205</sup> Utenlandske baser og en *for* omfattende militær tilstedeværelse kunne skape inntrykk av at norske myndigheter ikke lenger hadde nasjonal suverenitet over landet, noe som under inntrykk den tyske okkupasjonen under andre verdenskrig neppe ville være politisk akseptabelt. I denne sammenheng var bestrebelsene om å bevare en høyest mulig grad av innenrikspolitisk konsensus om hovedlinjene i Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske utforming en viktig og høyt prioritert sikkerhetspolitisk målsetting. Opprivende politisk strid om allierte tiltak i Norge kunne svekke den bredere politiske oppslutningen om alliansemedlemskapet i NATO og videre begrense den sikkerhetspolitiske handlefriheten.
- v) Dessuten hadde norsk basepolitikk og andre selvpålagte restriksjoner for alliert militær tilstedeværelse og rettigheter på norsk territorium i fredstid også et *rettslig* utgangspunkt, som ifølge Ola Mestad utgjør en viktig side til historiske analyser av

---

<sup>203</sup> Skogrand, 2004: s. 184.

<sup>204</sup> Disse forhåpningene var særlig aktuelle under den kalde krigens tidlige periode i 1950- og 60-årene med «massiv gjengjeldelse» som det bærende strategiske konseptet i NATO, hvor man således tok utgangspunkt i at en framtidig krig ville bli innledet med en intens og destruktiv atomutveksling i en kortere periode.

<sup>205</sup> Hetland, 1983: s. 69.

norsk NATO- og forsvarspolitik fra 1949.<sup>206</sup> Blant annet var grunnlaget for baseforbudet en følge av en sikker og tradisjonell tolkning av Grunnlovens § 1 med «selvstendighetsprinsippet» og «prinsippet om rikets udelelighet», sett i forhold til A-paktens artikkel 3 om individuell og gjensidig oppbygning av evnen til alene og kollektivt å motstå væpnede angrep. Slik Mestad har konkludert det, ser den statsrettslige vurderingen av fremmede baser på norsk territorium ut til å ha vært en vesentlig del av grunnlaget for det som innen så vel norsk politisk debatt og historieforskning i hovedsak har blitt oppfattet som en *utenriks-* og *sikkerhetspolitisk* vurdering.<sup>207</sup> At det i offentlige sammenhenger ikke har blitt referert Grunnlovens bestemmelser vedrørende basespørsmålet kan ha i denne sammenheng ha bidratt til å tilsløre dette rettslige faktumet – altså at basepolitikken hadde et rettslig utgangspunkt.

### **2.1.1 Nærmere om basepolitikken som rammeverket for de selvpålagte restriksjonene: forutsetninger, utforming og operasjonell praksis**

Den grunnleggende restriksjonen innen de norske avskjermingstiltakene var basepolitikken, med sitt opprinnelige utspring fra den såkalte «baseerklæringen» av 1. februar 1949. De fleste av de selvpålagte restriksjonene er enten varianter eller utledet av denne restriksjonen, også begrensingene for alliert militær øvingsaktivitet i fredstid i Nord-Norge generelt og Finnmark spesielt.<sup>208</sup> Basepolitikken utgjorde på mange måter et politisk styringselement overfor Norges engasjement og i norsk sikkerhetspolitikk generelt, noe historiker Stian Bones sammenfattende har formulerte det, kunne basepolitikken og det øvrige spekteret av selvpålagte restriksjoner betraktes som «en (...) overordnet ramme når det gjaldt forsvarets arkitektur.»<sup>209</sup>

Som et grunnleggende fellestrekk ved utviklingslinjene til de selvpålagte restriksjonene, gikk også basepolitikken i faser, som hang sammen med den internasjonale utviklingen. I en særlig spent fase av den kalde krigen – under Koreakrigen fra 1950 – presiserte regjeringen at den norske basepolitikken ikke var til hinder for utbygging av militære anlegg, forhåndslagring, allierte øvelser eller kortvarige besøk av allierte fly- og

---

<sup>206</sup> Se Mestad, Ola, 2008: «NATO og suvereniteten 1949–51», i Berg, Roald (red.), *Selvstendig og beskyttet – Det stormaktsgaranterte Norge fra Krimkrigen til NATO*. Bergen: Fagbokforlaget, s. 114–135.

<sup>207</sup> Mestad, 2008: s. 123.

<sup>208</sup> Kleveberg, Håvard, 2011: *Maritim luftovervåking i nord: 333 skvadronen i norsk sikkerhetspolitikk*, Ph.d.-avhandling i historie, Institutt for arkeologi, konservering og historie, Det humanistiske fakultet, Universitetet i Oslo, s. 230.

<sup>209</sup> Bones, 2007: s. 128.

flåtestyrker. Hæravdelinger var aldri aktuelt. I denne fasen utøvde Norge altså en aktiv invitasjonspolitikk, men den var kombinert med klare begrensninger, og det var selvsagt av hensyn til Sovjetunionens legitime sikkerhetsinteresser.

I juli 1948, allerede før Norges formelle inntreden i Atlanterhavspakten, hadde daværende utenriksminister Lange drøftet med den amerikanske ambassadøren i Oslo om at det fra et norsk synspunkt ikke kunne komme på tale om å gå inn i en avtale som gav fremmede makter baser på norsk territorium i fredstid. Det som imidlertid kunne komme til å bli aktuelt, var det Lange i denne samtalen omtalte som «arrangementer som tredde i kraft i det øyeblikk Norge var utsatt for angrep».<sup>210</sup> I denne sammenheng ville det ifølge Lange videre «være fornuftig at det på forhånd hadde funnet sted drøftinger, slik at de som eventuelt skulle komme oss til hjelp, også visste hvilke «*facilities*» ville være for hånden på norsk område. Men baser, bemannet med britisk eller amerikansk personell, ville utvilsomt virke som en direkte provokasjon overfor Russland.»<sup>211</sup> Den norske egenforståelsen av basebegrepet kommer også til uttrykk i et UD-referat fra en samtale mellom daværende utenriksminister Halvard Lange og hans sovjetiske likemann Andrej Gromyko 21. november 1961 i kjølvannet av den såkalte «notekrisen» i oktober samme år. Lange forstod av denne samtalen, og også av tidligere samtaler, at uttrykket «base» hadde et annet innhold på sovjetisk side enn på norsk side. Han fant det slik både hensiktsmessig og nødvendig å understreke den norske offisielle forståelsen – og derfor også den autorative forståelsen – på følgende vis:

«Etter vår oppfatning – og den ligger til grunn for den første notevekslingen om dette spørsmålet med Sovjetunionen (fra 1. februar 1949) – mener vi med uttrykket («base») et anlegg på en nasjons område som er tatt i besittelse og bruk av en annen nasjon – et anlegg som for så vidt har gått ut av vertslandets jurisdiksjon og over til et annet lands. De anlegg det er tale om på norsk område for fellesforsvaret er under norsk jurisdiksjon i fredstid. De vil i en krise- eller krigssituasjon gå over til en felles NATO-jurisdiksjon.»<sup>212</sup>

Langes ordlyd ser således ut til å være nokså sammenfallende med hva Riste fikk frem ved å sette baseproblematikken inn i et lengre historisk perspektiv.<sup>213</sup> Etter Ristes oppfatning er det rimelig for etterkrigsårene å knytte basebegrepet også til forhåndslagring av materiell,

---

<sup>210</sup> Riste, Olav, 1991: *Isolasjonisme og stormaktsgarantiar – Norsk tryggingpolitikk 1905–1990*. Forsvarsstudier 3/1991. Institutt for forsvarsstudier, s. 26–27.

<sup>211</sup> Riste, 1991: s. 27.

<sup>212</sup> UD, 34.4/99, UD-notat: Sovjetiske ankepunkter mot norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk: enkelte hovedlinjer i sovjetisk og norsk argumentasjon under samtaler på regjeringsplan 1961–1971.

<sup>213</sup> Se Riste, 1984: s. 27–28 og Eriksen og Pharo, 1997: *Norsk utenrikspolitikk historie, bind 5. Kald krig og internasjonalisering 1949–1965*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 96.

drivstoff etc., ikke bare til stasjonering av tropper.<sup>214</sup> Riktig nok med en viktig reservasjon: Det avgjørende kjerneelementet i politikken var ikke om det fantes et baseskjelett i Norge, finansiert av USA og NATO, men hvem som skulle ha råderetten over disponeringen av «basen» og avgjøre når den skulle tas i bruk av allierte – og slik ikke «fritt kunne tas i bruk av andre stater etter deres eget forgodtbefinnende».<sup>215</sup> Den etablerte termen «basepolitikk» eller «basereservasjon» er således noe misvisende, ettersom reservasjonen i hovedsak var relatert til forbud mot stasjonering av utenlandske (allierte) *stridskrefter* på norsk territorium i fredstid.<sup>216</sup> «Baser for fremmede makters stridskrefter» hadde således innen senere norske offisielle fortolkninger blitt vektlagt et avgjørende kriterium at fremmede «tropper» eller «stridskrefter» ikke skulle være *fast stasjonert* på norsk jord i fredstid. En kunne således, slik historiker Tom Hetland har foreslått, snarere like gjerne tale om «stasjoneringspolitikken».<sup>217</sup>

## **2.2 Selvpålagte restriksjoner i Nord-Norge: regler for tidsbegrensede opphold av allierte stridskrefter innenfor norsk territorium i fredstid**

Det var utenfor enhver tvil at norske myndigheter betraktet den nordligste landsdelen som et særlig sensitivt område innen militær og sikkerhetspolitisk forstand. Utformingen av de komplekse og detaljerte restriksjonene for alliert militær aktivitet, manøvreringer og tilstedeværelse i Nord-Norge, særlig Finnmark, ble gradvis utmeislet utover 1950- og 60-tallet delvis som en følge av at grensen for alliert militær virksomhet gradvis forflyttet seg nordover og østover, og alliansens interesse for øvings- og treningsvirksomhet samt etterretnings- og overvåkningsoperasjoner i nordområdene økte.

Slike anløps- og klareringsbestemmelser som disse restriksjonene representerte, var av eldre dato og hadde helt siden unionsoppløsningen med Sverige vært et ledd i norsk suverenitets- og nøytralitetshevdelse.<sup>218</sup> I likhet med basepolitikken var også disse restriksjonene ment å skulle gjelde kun i fredstid. Regjeringen fant grunn til å skjerpe

---

<sup>214</sup> Riste, Olav, 1984: «Frå integritetstraktat til atompolitikk: Det stormaktgaranterte Norge 1905–1983», i Rolf Tamnes (red.), *Forsvarsstudier III: Årbok for forsvarshistorisk forskningssenter, Forsvarets høyskole 1983–84*, s. 23–35.

<sup>215</sup> Riste, 1984: s. 23–35.

<sup>216</sup> Johan J. Holst 1973: «Norwegian Security Policy: Options and Constraints», i Holst (red.), *Five Roads to Nordic Security*, Universitetsforlaget, s. [245] 113;

<sup>217</sup> Hetland 1983: s. 69–70.

<sup>218</sup> Egeland Moen, 1998: s. 11.

regelverket fra 1938<sup>219</sup>; basepolitikken skulle bevare sin troverdighet under allierte samøvinger og alliert besøk etter tilslutningen til Atlanterhavspakten. Reglene måtte skjerpes fordi de politiske forhold i 1951 måtte «ansees minst like usikre og vanskelige som i 1939». Måneden før forsvarsminister Hauge presiserte basepolitikken, fremla Regjeringen derfor Kongelig resolusjon av 19. januar 1951; «Forskrift om fremmede krigsskip og militære luftfartøyers adgang til norsk territorium under fredsforhold». Den nye resolusjonen var en modifisering av den gamle, men endringene var få. Resolusjonen rettet i utgangspunktet sine restriksjoner mot alle fremmede militæroperasjoner, men i motsetning til den gamle tok den hensyn til Norges alliansetilknypning. Adgang i forbindelse med fellesøvelser skulle avgjøres av FD i det enkelte tilfellet og «fastsettes ved særlige bestemmelser etter øvingens art og formål i det enkelte tilfelle».<sup>220</sup> FD hadde også i henhold til resolusjonen – i samråd med UD – myndighet til å gi instruksjoner om forhåndshevelse og om nødvendig foreta mindre endringer i reglene. Finnmark-restriksjonene ble hjemlet i denne resolusjonen. Fra at norske myndigheter tidlig i 1950-årene satte geografiske og kvantitative restriksjoner for alliert militær virksomhet i de to nordligste landsdelene i utgangspunktet på ad hoc-basis i forbindelse med konkrete allierte øvelser, ble den geografiske og operasjonelle grensesettingen ved 24° øst vokste gradvis frem med utgangspunkt i militær operasjonell praksis ut fra i hovedsak fire NATO-øvelser i 1955 som berørte de norske nordområdene; øvelsene *Lifeline*, *Sea Enterprise*, *Air Enterprise* og *Fox Paw*.<sup>221</sup>

Til tross for at norske myndigheter frem mot slutten av 1950-tallet gav uttrykk for at de ikke hadde noe ønske om å låse fast restriksjonen ved 24-graden, ble denne geografisk-operasjonelle begrensningen imidlertid gradvis sementert ved at denne grensesettingen utviklet seg til å bli en normal praksis gjennom så vel planleggingen av militære øvelser og i overvåknings- og etterretningsoperasjoner i samvirke med allierte. På den annen side utgjorde trolig også NATOs initiativer om norske myndigheters innføring av forenklete og standardiserte klareringsprosedyrer for allierte luft- og sjøfartøyer adgang til norsk territorium i fredstid som viktige bakenforliggende – og utløsende – årsak.<sup>222</sup> Ifølge Egeland Moens og Klevbergs forskning på feltet, later det til at daværende forsvarsminister Handal etablerte

---

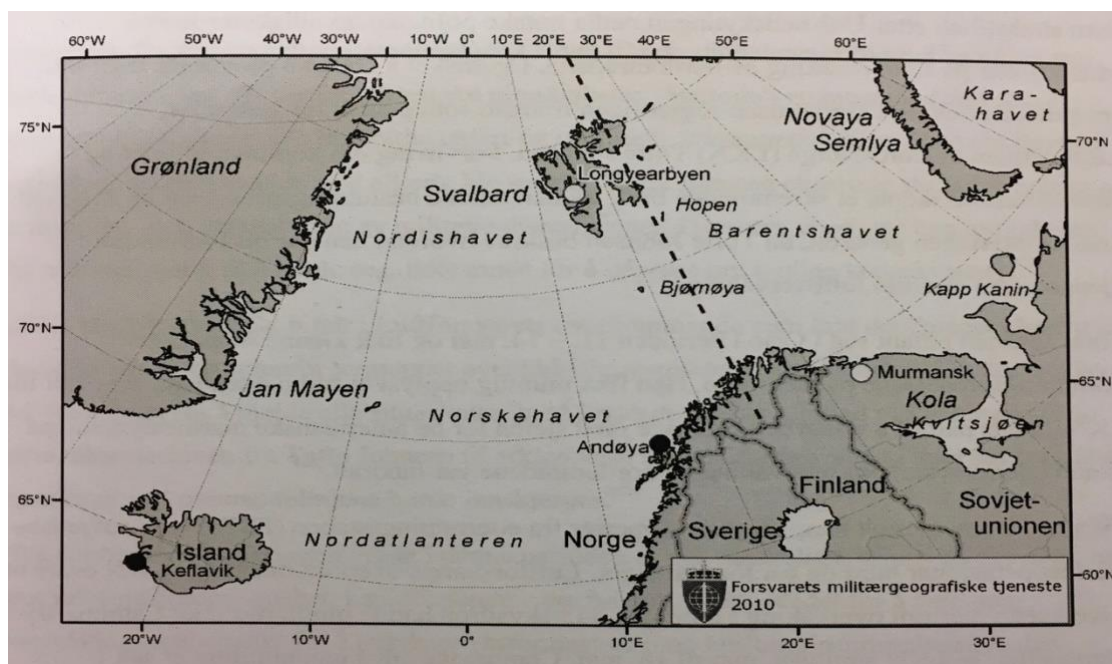
<sup>219</sup> Jf. Kongelig resolusjon av 19. august 1938; «Regler for fremmede krigsskips og militære luftfartøiers adgang til norsk territorium under fredsforhold».

<sup>220</sup> Egeland Moen, 1998: s. 15.

<sup>221</sup> Egeland Moen, 1998: s. s. 40–42; Skogrand, 2004: s. s. 196-197.

<sup>222</sup> Klevberg, 2011: s. 181-82.

denne restriksjonen som en fast bestemmelse i mai 1958.<sup>223</sup> Samtidig ble klareringsprosedyrene forenklet og delegert til militære myndigheter. Foranledningen så ifølge Egeland Moen ut til å være NATO's Military Agency for Standardization's (MAS) ønske om en forenklet og standardisert fremgangsmåte ved klarering av fly- og flåtebesøk. I perioden 1958–60 ble denne lengdegraden gradvis sementert som fast grense for både luft- og sjømilitær aktivitet. Samtidig ble klareringsprosedyrene forenklet og delegert nedover i embetsverket og til militære myndigheter – altså en *avpolitisering*.<sup>224</sup>



**Figur 1.** Under den kalde krigen fikk allierte militærfly og marinefartøyer normalt ikke operere på norsk territorium øst for 24° Ø, og allierte fly fikk heller ikke bruke norsk territorium ved operasjoner over internasjonalt farvann lenger øst.<sup>225</sup>

De militære begrensningene i Nord-Norge som ble etablert og knesatt i perioden frem mot ca. 1963 kom på samme tidspunkt som statsminister Gerhardsens politiske fremstøt, og etter historiker Stian Bones oppfatning er det grunner til å se disse i sammenheng med hverandre.<sup>226</sup> Lavspenningspolitikken var for Gerhardsen ikke utelukkende betraktet som et realpolitisk virkemiddel som kunne bidra til at Norge ble mindre berørt i en åpningsfase av en

<sup>223</sup> Klevberg, 2011: s. 180; Egeland Moen, 1998: s. 47.

<sup>224</sup> Skogrand, 2004: s. 196.

<sup>225</sup> Tamnes 1997: s. 106. Illustrasjon hentet fra Klevberg, 2011: s. 132.

<sup>226</sup> Bones, 2007: s. 275.

eventuell storkrig; den dannet samtidig et grunnlag for det Bones har betegnet som «kritisk dialog» østover, altså en norsk komponent av avspenningspolitikken.<sup>227</sup>

Samtidig ser vi at de skiftende NATO-strategiene, fra «massiv gjengjeldelse» til «fleksibel respons», og den varierende graden av alliert interesse for militær operasjonell virksomhet og tilstedeværelse i Nord-Norge, bidro til å *modifisere* og *justere* Finnmarksrestriksjonenes finstemte balanseforhold mellom integrasjon og avskjerming. Som kjent var detaljbestemmelsene innen restriksjonene på alliert nærvær ikke underlagt de samme betingelser som gjaldt for base- og atompolitikken, men kunne endres og eventuelt avskaffes etter de politiske myndigheters vurdering til enhver tid. Disse *interne* administrative restriksjonene var heller ikke meddelt omverdenen på lik linje med baseerklæringen, bortsett fra de allierte land som ble berørt direkte av restriksjonene. Dette bidro dermed til at dette settet av restriksjoner hadde en svært fleksibel karakter.

Regler i forbindelse med utenlandske besøk og deltakelse i allierte øvelser og treningsvirksomheter er ikke blitt omtalt offentlig på samme vis som Norges base- og atompolitikk, altså gjennom form av offisielle politiske viljeserklæringer presentert og utsendt av norske myndigheter. Dette regelverket var kun blitt meddelt for de allierte samarbeidslandene som ble berørt av begrensningenes ringvirkninger. Denne hemmeligholdelsen gav norske myndigheter nokså høy grad av handlefrihet og fleksibilitet. Derimot er de kongelige resolusjonene om disse bestemmelsene kunngjort i offentlige og diplomatiske sammenhenger.

Episodene med U-2-flyet over Sverdlovsk og RB-47 i Barentshavet i løpet av forsommeren 1960 fikk innvirkninger på Finnmarksrestriksjonene og adgangsreguleringen av allierte fly til Norge generelt og representerte et foreløpig vendepunkt når det gjaldt fortegnet for de vesentlige justeringene av de selvpålagte restriksjonene. Episodene løftet frem problemstillinger om alliert flyaktivitet med støtte fra norske flyplasser og i norske nærområder.<sup>228</sup>

Den mest betydningsfulle implikasjonen fra U-2-krisen var revisjonen av 18. oktober 1960. Denne medførte en innstramming av regelverket og prosedyrene, der klareringsmyndigheten ble justert for å lette politisk kontroll med den allierte militære virksomheten i nordområdene – og da særlig etterretningsaktiviteten.<sup>229</sup> Prosedyrene for å

---

<sup>227</sup> Bones, 2007: s. 275–76.

<sup>228</sup> Egeland Moen, 1998: s. 54-58.

<sup>229</sup> Klevberg, 1996: s. 109–10.

tillate allierte fly og fartøyer ble igjen underkastet sterkere politisk kontroll. Med de nye begrensningene som ble innført ved revisjonen kom også de alliertes adgang til Nord-Norge generelt, og til Finnmark spesielt, under strengere politisk kontroll og regulering. Flygninger som kunne skape politiske konsekvenser, skulle klareres av FD. Dessuten ble det bestemt at 24°-restriksjonen for utenlandske militærfly skulle praktiseres på en slik måte at slike tokter ikke ble godkjent hverken over norsk territorium eller over internasjonalt farvann. I en periode ble restriksjonene praktisert så restriktivt at norske myndigheter krevde forhåndsvarsel om allierte rekognoseringstokter i nordområdene, også når disse ikke hadde utgangspunkt fra norsk territorium.<sup>230</sup> Til dels ble også flyfotograferings-tokter med kartutarbeidelse som formål ved enkelte tilfeller ikke gitt klarering.<sup>231</sup>

Under øvelsen *Northern Express* i 1964 ble det slått fast fra norske myndigheters side at allierte bakkestyrker ikke fikk trene i Finnmark fylke – en ny selvpålagt begrensning fra og med den tid.<sup>232</sup>

Norske myndigheter opprettholdt under hele den kalde krigen forbudet mot å la allierte militære fly bevege seg østenfor 24° Ø i fredstid dersom de tok av fra, skulle lande på eller overfly norsk territorium. Fra norske myndigheters side ble det aldri opplevd som politisk nødvendig eller akseptabelt å avvikle denne restriksjonen så lenge den kalde krigen varte, men i likhet med basepolitikken var også denne gjort til gjenstand for et viss fra alliert påtrykk om å utvide den militære tilstedeværelsen og aktiviteten i nord. I denne sammenheng ble det i 1964 foreslått av forsvarsledelsen å justere restriksjonen for flygning med allierte fly med en utvidelse av operasjonsområdet til 27° Ø.<sup>233</sup> Foranledningen var ambisjonen om å styrke alliansen fremskutte forsvar i Finnmark og mulighetene for til å ta i bruk den da nybygde flyplassen på Banak, i tråd med de nye målsettingene innen det nylig innførte strategiske konseptet «fleksibel respons» i NATO. Banak flystasjon gjorde det mulig å fly inn allierte forsterkningsstyrker for øvrig i Vest-Finnmark allerede i fredstid.<sup>234</sup> Etter det mislykkede fremstøtet om en oppmykning av begrensningen ved 24-graden i forbindelse med utformingen av NATOs nye forstrekningsplaner på 1960-tallet, tyder mye på at norske militære myndigheter hadde avfunnet seg med begrensningen og avholdt seg fra ytterlige forslag om endringer frem til den kalde krigens opphør. FD godkjente riktig ved visse tilfeller

---

<sup>230</sup> Eriksen og Pharo, 1997: s. 215.

<sup>231</sup> Eriksen og Pharo, 1997: s. 95.

<sup>232</sup> Egeland Moen, 1998: s. 64–65.

<sup>233</sup> Klevberg, 2011: s. 376.

<sup>234</sup> Ved å flytte den geografiske restriksjonen til 27° Ø ville innflygninger til Banak flystasjon i Porsangerfjorden komme til å ligge vest for denne begrensningen.



unntak fra bestemmelsene, men bare når praktiske og operasjonelle grunner tilsa dette som en nødvendighet. Gjennom det resterende 1960-tallet – etter den siste revisjonen av Finnmarksrestriksjonene i 1965 – lå begrensingene fast. Ut fra møtereferatene fra RSU i perioden etter 1965 kan det konstateres at den påfølgende Borten-regjeringen vektla i stor grad å etterstrebe en videreføring av Gerhardsen-regjeringens sikkerhetspolitiske linje.<sup>235</sup> Ved spesielle anledninger fikk likevel allierte transportfly tillatelse til å lande på Banak under bestemte bestigelser.<sup>236</sup> I 1980 ble restriksjonene for allierte fly øst for 24-graden i fredstid stadfestet av Forsvarsdepartementet under en gjennomgang av planene for allierte forsterkninger av Norge.<sup>237</sup>

Når det gjaldt den allierte aktiviteten med maritime overvåkningsfly med utgangspunkt fra norske flystasjoner, ble denne regulert gjennom henholdsvis tre grader av kvantitative og temporære bestemmelser som var forankret i hver sine geografiske operative soner. Disse tre sonene var det østlige Barentshavet øst for 24 lengdegrad samt Forsvarskommando Nord- og Sør-Norges (FKS) respektive ansvarsområder.<sup>238</sup> Restriksjonsregimet i de to nordligste sonene var nærmest ekskluderende og ble gradvis mer åpnere mot sør. I 24°Ø-sonen hadde Norge – med visse unntak – eksklusive rettigheter på luftoperasjoner med militære fly, og klarerte bare ved spesielle tilfeller fremmede maritime overvåkningsfly etter politisk godkjenning i FD. I den *andre* sonen, FKNs ansvarsområde vest for 24-graden, hadde allierte maritime overvåkningsfly tillatelse til å oppholde seg inntil 72 timer.<sup>239</sup> I den *tredje* sonen, FKSs ansvarsområde, kunne allierte maritime patruljefly oppholde seg inntil syv døgn. Imidlertid kom også disse operative skillelinjene, slik som restriksjonene i Nord-Norge generelt, til å bli preget av en viss operativ liberalisering, der den formelle ulikheten for sonene tilhørende de to forsvarskommandoene etter hvert opphørte utover 1970- og 80-tallet ved at det ble åpnet for opphold på syv døgn i begge.<sup>240</sup>

---

<sup>235</sup> Klevberg, 1996: s. 121 og 126.

<sup>236</sup> Klevberg, 2011: s. 376.

<sup>237</sup> Klevberg, 2011: s. 376; Klevberg, 1996: s. 130.

<sup>238</sup> Klevberg, 2012: s. 294.

<sup>239</sup> Klevberg, 2012: 295.

<sup>240</sup> For FKNs og FKSs ansvarsområder, var antallet landinger pr. måned begrenset oppad til 50. Klevberg opplyser at til tross for disse formelle utjevningene mellom de disse sonene brukte norske myndigheter grensen mellom kommandoene i nord og sør til å skille mellom samarbeidsland. Den næreste kretsen av samarbeidspartnere innen maritim luftovervåkning, USA, Canada og Storbritannia, ble i hovedsak anmodet til å oerere i FKN-sonen, mens nederlandske og vesttyske fly ble foretrukket å konsentrere virksomheten i FKS-sonen.

### **3 Basepolitikken og de selvpålagte restriksjoner ca. 1970-1989**

Gjennom 1970-tallet kom norske myndigheter til å vektlegge en bred sikkerhetspolitisk tilnærming, basert på ideen om at militær sikkerhet, troverdig evne til avskrekking og opprettholdelse av en maktbalanse på den ene siden og avspenningsbestrebelse på regionalt og internasjonalt plan på den andre. Dette ble sett som gjensidig utfyllende komponenter av et hele som kunne legge grunnlaget for varig sikkerhet og stabilitet i Europa.<sup>241</sup> Fra et lengre historisk perspektiv representerte 1970-årenes internasjonaliseringsprosess av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i realiteten en innledende fase av en mer aktivistisk og utadvendt politisk linje.

#### **3.1 Ca. 1967–1975 – Europeisk avspenning: De selvpålagte restriksjoner innpasses gradvis inn i en utvidet utenriks- og sikkerhetspolitisk ramme og strukturell tenkning**

De tidlige, svake sporet av dette dobbeltsporete utenriks- og sikkerhetspolitiske linjen – balansepolitikk og avspenningspolitikk/ordenspolitikk – kan spores tilbake til rundt midten av 1950-årene. Fremveksten av internasjonalt tøvær og détente fra midten av 1960-tallet brakte dette perspektivet i forgrunnen. Fra nokså beskjedne tosidige kontakter mellom NATO-landene og Sovjetunionen og Warszawapakten på tampen av 1950-tallet som i hovedsak berørte kultur- og handelspolitiske spørsmål, utviklet det seg i kjølvannet av de storpolitiske tøværstendensene i supermaktsforholdet som etterfulgte Cuba-krisen i 1962, gradvis mer omfattende dialog og samarbeid over et stadig mer utvidet saksfelt. Som en respons mot det nye politiske klimaet i det bredere øst-vest-forholdet, kom NATO-landene raskt til å aktualiserte spørsmålene om hvilken rolle alliansen kunne spille i bestrebelsene for å skape en «reell avspenning» i forholdet til Sovjetunionen og det øvrige Øst-Europa.<sup>242</sup> Den nye tilnærmingen i NATO-landene som munnet ut av disse politiske drøftelsene og studiene, materialiserte seg fremfor alt i den såkalte Harmel-komiteens rapport og alliansens påfølgende reorientering innen dets forsvarsdoktrine, med forsvarsplanleggingskomiteens vedtak om skiftet fra *massiv gjengjeldelse* til *fleksibel respons* i 1967, og det såkalte

---

<sup>241</sup> Tamnes, 1991: s. 219.

<sup>242</sup> Sjaastad, Anders C., 1975: «Norge og KSSE», i *Internasjonal Politikk*, nr. 1, s. 53–54; Granviken, Alf, 1998: *Den historiske utviklingen av KSSE/OSSE*. FFI Rapport, Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

«Reykjavik-signalet» fra NATOs utenriksministermøte med et tilbud om innledende forhandlinger om styrkeproduksjoner i Europa<sup>243</sup> året etter. Norske myndigheter kom fra et tidlig tidspunkt i denne prosessen til å spille en aktiv og pådrivende rolle i disse diskusjonene. At deler av Harmel-rapportens sentrale delkapittel om «Alliansens fremtidige arbeidsoppgaver» var basert på et felles norsk-dansk utkast, var et viktig vitnesbyrd om dette norske fremoverlente engasjementet.

Den formdannende og retningsgivende Harmel-rapporten opphøyde *avspenning* og konstruktiv *tillitsskapende* dialog med østblokken som en eksplisitt hovedmålsetting for alliansen på lik linje med den fundamentale grunnstammen av *avskrekking* og *forsvar*. Det norsk-danske tekstutkast dannet det direkte grunnlaget for de avsnitt i Harmel-rapporten hvor NATOs hovedoppgaver delvis ble redefinert. Rapporten fastslo at NATOs hovedoppgaver på den ene siden skulle hegne om de opprinnelige, tradisjonelle oppgavene: å opprettholde et tilstrekkelig militær avskrekkingskapasitet og politisk solidaritet for å forhindre aggresjon og andre former for press, samt å forsvare medlemslandenes territorium dersom slik aggresjon fant sted. På den andre siden, som var basert på de norsk-danske formuleringene, skulle alliansen på dette grunnlag:

«(...) sikre styrkebalansen og derved skape stabilitet, sikkerhet og tillit. I dette klimaet kan alliansen utføre sin andre hovedoppgave: å fortsette bestrebelsene for (...) et mer stabilt forhold, hvor de bakenforliggende politiske problemer kan løses. Militær sikkerhet og avspenningspolitikk strider ikke imot, men supplerer hverandre. (...) Veien til fred og stabilitet i Europa hviler spesielt på konstruktiv bruk av alliansen i avspennings tjeneste».<sup>244</sup>

Det ble med andre ord betraktet som avgjørende og nødvendig for avspenningspolitikken levedyktighet at NATO-landene måtte opprettholde et tilstrekkelig forsvar for å sikre en tilnærmet styrkebalanse i Europa, som dermed kunne skape grunnlaget for et stabilt sikkerhetspolitisk miljø som igjen var en forutsetning for at medlemslandene skulle føle en tilstrekkelig grad av militær trygghet og politisk ryggdekning til å føre en aktiv avspenningspolitikk.

Dette ble retningsgivende for den norske politiske utformingen gjennom hele den resterende tiden av den kalde krigen. Alliansen ble fra slutten av 1960-årene forsøkt trukket inn som en medvirkende faktor i arbeidet for politisk avspenning og nedrustning på tvers av

---

<sup>243</sup> Dette blir ofte regnet som det tidlige forløpet til MBFR-forhandlingene (Mutual and Balanced Force Reductions) mellom NATO og Warszawapakten om gjensidig og balansert reduksjon av de konvensjonelle styrkene i Europa i perioden 1973–1989.

<sup>244</sup> Sitert fra Torsvik, Tomas, 1967: *Harmel-rapporten. Rapport til statsrådsmøte 16. des, 1967. Norsk kommentar av Tomas Torsvik*. Oslo: Den norske atlantehavskomiteé, s. 2. Se også Olsen, T. B og Villaume, Poul, 2005: *I blokkoppdelingens tegn*. Dansk utenrigspolitiks historie, bind. 5. København: Gyldendal Leksikon, s. 651.

øst/vest-skillet. Dette åpnet således opp for en basis for organisert avspennings- og nedrustningsbestrebelse, og at de enkelte NATO-land kunne utføre en mer selvstendig avspenningspolitisk engasjements-linje overfor sine østlige motparter – et større europeisk mønster som ikke minst Norge kom til å lene seg på. I ettertid av denne gradvise reorienteringen fikk også visse aspekter ved de norske særstandpunkter innad i alliansesamarbeidet tillagt rustningskontrollerende og tillitsskapende virkninger, og slik en viktig komponent av det avspenningspolitiske engasjementet.

Arbeiderpartiet ønsket å utnytte den nye utenrikspolitiske plattformen som dannet seg med Willy Brands «Ostpolitikk» og KSSE-linjen og reaktivisere denne avspenningsprosessens visjoner. Man ble vitne til en småstatsaktivisme med siktemål om å stimulere og bidra til en «omformingsprosess» for å bygge ned den dominerende øst-vest aksene og binde Sovjetunionens handlefrihet gjennom et nettverk av avtaler som kunne regulere og definere forholdet – og på lengre sikt bidra til normalisering.<sup>245</sup> I den vest-tyske tilnæringspolitikkenes eksempel var norske myndigheter i denne sammenheng på leting etter en egen *norsk* fortolkning av en normaliserings- og stabiliseringslinje i egne nærområder, som i likhet med Sentral-Europa også var preget av strategisk sensitivitet og visse uavklarte spørsmål og lite utbygde internasjonale adferdsregler. Det som fra norsk utenrikspolitisk ledelse ofte ble referert til som *nordpolitikken*, kunne bidra med å sikre lavspenning, politisk regulering og grunnlag for videre avspenning. Fra midten av 1970-årene kom nordområdene til å befeste seg som et vedvarende hovedtema i det norske politiske ordskiftet og i konkret politikkkutforming. Den norske nordpolitikkenes «far», utenriksminister Frydenlund, markerte denne utenriks- og sikkerhetspolitiske reorienteringen da han i sin utenrikspolitiske redegjørelse i mai 1977 formulerte begrepet «våre utenrikspolitiske næroppgaver».<sup>246</sup> Identifiserte denne politiske linjen i en samtale med den sovjetiske viseutenriksminister Zemskov i 1978 ved å uttrykke at «man på norsk side var interessert i å få identifisert problemstillingene i forholdet mellom de to land – først og fremst i nordområdene (...) Vi er også interessert i å utvikle dialog med sikte på å finne frem til løsninger eller hindre misforståelser».<sup>247</sup> Et sentralt element i denne oppgaven var å initiere en politikk bestående av aktive tiltak for å fremme en felles situasjonsforståelse mellom norske og sovjetiske

---

<sup>245</sup> Tamnes, Rolf, 1987: «Den norske holdningen – et historisk tilbakeblikk», i *NOU 1987: 17; Sikkerhetspolitiske utredninger*. Oslo: Det kongelige norske utenriksdepartement/Universitetsforlaget, s. 194.

<sup>246</sup> Forhandlinger i Stortinget, nr. Utenrikspolitisk redegjørelse av utebriksministeren, 20. mai 1977, s. 3875–3876.

<sup>247</sup> UD, arkiv 34.4/99, jnr. 015672: «DNA-delegasjonens besøk I Sovjetunionen. Samtale I det sovjetiske utenriksministerium 23. Mai med viseutenriksminister Zemskov». 25.05.1979.

myndigheter på den ene siden, og mellom Norge og dets viktigste alliansepartnere på den annen. Norge hadde et «ansvar» for å holde fred og stabilitet i et strategisk sensitivt område, som kunne utgjøre en fredstrussel mot hele det europeiske området. Slik daværende statsminister Oddvar Nordli uttrykte det i en stortingsdebatt i 1975 «(...) vi har en sikkerhetsproblematikk i Barentshavet som ikke innbyr til eksperimenter».

I et utvidet avspenningspolitisk perspektiv, representerte nordpolitikken samtidig et norsk forsøk på å kunne gi bidrag til grunnlaget for utviklingen av en samarbeidsordning på tvers av skillelinjer i Nord-Europa. Byggekløssene omfattet både praktiske samarbeidsordninger av gjensidig interesse og grunnleggende adferdsregler og strukturer for opprettholdelse av *modus vivendi* på tvers av utestående spørsmål når det gjaldt juridiske spørsmål, og på tvers av sikkerhetspolitiske motsetningsforhold.<sup>248</sup> Tilstanden med lavspenning i de strategisk sensitive nordområdene utgjorde et kritisk del av den etablerte tingenes tilstand i Nord-Europa, og etter den norske nordpolitikken ambisjoner måtte disse forholdene styrkes av et *bredere* mønster av gjensidig tilbakeholdenhet mellom statene som utgjorde områdets deltakende aktører, for slik å takle 1970-årenes endringsprosessene.<sup>249</sup> Med andre ord tok dette politiske fokusområdet til sikte å utforme forholdene i nord i takt med den internasjonale utviklingen innen avspenningsprosessen i Europa, og de tilknyttede regimene for rustningskontroll, tillitsskapende tiltak og nedrustningsforhandlinger. Nordområdene og nordflanken måtte ikke bli en innkapslet og frakoblet region fra den europeiske mainstream.

### 3.1.1 Et integrert ledd i den europeiske avspenningspolitikken?

Den bredere *politiske* sammenhengen og aspektene som de selvpålagte restriksjonene inngikk i kom til å bli betraktet med stadig større oppmerksomhet og viktighet.<sup>250</sup> Vi kan i denne sammenheng antyde en viss og ikke lite synbar tendens til hva som kan betraktes som en form for *utvidelse* eller *integrering*<sup>251</sup> av den norske beroligelses- og lavspenningslinjen i takt og i sammenheng med det økende fokus og fremgang innen de bredere europeiske forhandlingene om gjensidig nedrustning, rustningskontroll, tillitsskapende tiltak og inspeksjonsregimer gjennom KSSE-konferansene, MBFR i Wien og etterhvert også Konferansen for nedrustning

---

<sup>248</sup> Holst, Johan J, 1981: «Norway's Search for a Nordpolitik», i *Foreign Affairs*, vol. 60, nr. 1. Council of Foreign Relations: s. 85–86.

<sup>249</sup> Holst, 1981: s. 86.

<sup>250</sup> Holst, Johan J., 1975: *Rustningskontroll i norsk sikkerhetspolitikk*. Oslo: Den norske atlantehavskomiteé, s. 4.

<sup>251</sup> Dette må betraktes som en viktig del av den mer overordnede utenriks- og sikkerhetspolitiske målsetningen om å sikre Norge en *tilkobling* til de bredere europeiske utviklingsprosessene, .

i Europa (KNE) i Stockholm i 1970- og 80-årene. Det ble fra og med Sluttaktens tilblivelse i 1975 fremstilt som sentral målsetting for norske myndigheter – spesielt fra UD's side, men også i stadig sterkere vendinger fra FD's betraktninger – at Norge måtte medvirke til å sette Helsingforsavtalens prinsipper ut i praktisk politikk ved å ta del i aktivt arbeid for avspenning og samarbeid, rustningskontroll og gjensidig reduksjon av rustningene. Etter norsk syn var det en forutsetning for en «(...) reell og troverdig avspenning og virkelig normalisering av forholdene i Europa» at den politiske og psykologiske avspenningsprosessen ble utvidet til å også omfatte de militære sidene av sikkerheten.<sup>252</sup>

«For å få i stand en nedbygging av rustningsnivået, kan det være nødvendig å gjennomføre rustningskontrolltiltak hvis hovedvirkning ligger på det psykologiske plan gjennom å virke tillitsskapende. Oppbyggingen av gjensidig tillit og en følelse av sikkerhet kan skape det nødvendige grunnlag for en gradvis svekkelse av den militære oppbyggingstakt og tilskynde en utvikling i retning av reell nedrustning. På norsk side legger man derfor stor vekt på utbygging av tillitsskapende tiltak.»<sup>253</sup>

I løpet av andre halvdel av 1970-årene ble Norges nasjonale strategi med ensidige tillitsskapende- og rustningskontrollerende tiltak på militære adferdsmønstre og konstellasjon i gradvis tydeligere vendinger lansert som sentrale byggeklosser og en viktig dimensjon i en aktiv avspennings- og nedrustningspolitikk. Den opprinnelig mer regionalt forankrede politikken ble søkt innpasset i det nye utvidede utenriks- og sikkerhetspolitiske perspektivet, nye begreper som «rustningskontroll» og «tillitsskapende tiltak» ble inkorporert i det politiske vokabularet, og de selvpålagte restriksjonene ble innpasset i denne bredere avspenningspolitiske konteksten:

«Tillitsskapende tiltak inngår som sentrale elementer i norsk sikkerhetspolitikk og som bidrag til lavspenning og stabilitet i nordområdene. Base- og atompolitikken er blant de viktigste tiltak som Norge ensidig har satt i verk, og som i senere år er supplert med de flersidige KSSE-tiltak som gjelder landmilitær virksomhet.»<sup>254</sup>

En kunne med andre ord skimte en tendens til at de tradisjonelle beroligende sikkerhetspolitiske tiltakene overfor Sovjetunionen og de nordiske nabostatene ble integrert, fortolket og anvendt inn i en større, overordnet alleuropeisk kontekst i øst-vest-dimensjonen.

---

<sup>252</sup> St. meld. 69 (1976–77) *Om arbeidet for rustningskontroll og nedrustning*. Utenriksdepartementet, s. 13.

<sup>253</sup> St. meld. nr. 69 (1976–77), s. 13. Min uthevelse.

<sup>254</sup> Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksminister Thorvald Stoltenberg, fredag 13. januar, i *Stortingstidende* nr. 133 (1988–89), s. 2238. Se også Thorvald Stoltenbergs bidrag i «Felles sikkerhet i Nord – Oslokonferansen 11.–12.03.1989», Nordisk forum for sikkerhetspolitikk, s. 42.

En tydelig forbindelse/sammenheng mellom «det mønster av selvpålagt og ensidig tilbakeholdenhet som karakteriserer norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk» og de storpolitiske prosesser rundt bestrebelsene for avspenning og nedrustning som skjøt fart fra midt av 1980-tallet. Tradisjonelt hadde norske myndigheter i første instans rettet fokuset mot de selvpålagte restriksjonenes positive virkninger for de norske nærområdene i nord og den bredere nordiske sikkerhetspolitiske balansen – altså i hovedsak en mer regional synshorisont. I dette perspektivet var det blant annet et viktig aspekt at norske myndigheter førte en avskjermingspolitikk innenfor alliansen som tok hensyn og forsøkte å minske faren for sovjetiske angrep. Men nå forsto man det slik at den norske lavspenningspolitikken var et «ikke ubetydelig bidrag til avspenningsprosessen generelt».<sup>255</sup>

«Vårt land har en klar og direkte interesse av å medvirke til at den avspenning som er innledet i øst/vest-forholdet, fortsetter, utvides og sikres. (...) Regjeringen er innstilt på at Norge skal delta aktivt og konstruktivt i de forhandlings- og samarbeidsmønstre som nå er under utvikling mellom øst og vest.»<sup>256</sup>

Som tidligere nevnt, kan de selvpålagte restriksjonene på flere måter betraktes for å være plassert i skjæringsfeltet mellom forsvars- og utenrikspolitikk, altså at politikken hadde som siktemål å bevare interessefelt på begge sider av den helhetlige sikkerhetspolitikken. Dette kan belyses ved å betrakte denne politikken fra to ulike synsvinkler, nemlig de realpolitiske og idealpolitiske motivene. Det fremvoksende KSSE-regimet for rustningskontroll og tillitsskapende tiltak bidro for alvor med å etablere et utvidet rammeverk for konsolideringen og orkestreringen av disse idealistiske og realistiske impulsene og perspektivene, som politikken med de selvpålagte restriksjonene delvis var et uttrykk for.<sup>257</sup>

Å forsøksvis kople politikken med selvpålagte restriksjoner til en bredere europeisk kontekst kunne også bidra til å fremheve sammenhengen mellom militært forsvar og nasjonale sikkerhetsinteresser og rustningskontroll/tillitsskapende tiltak/nedrustningsarbeid som virkemidler i sikkerhetspolitikken. Restriksjonene kunne bidra i en konseptuell tenkning omkrig tillitsskapende tiltak og markere norske sikkerhetspolitiske interesser utad via forhandlingene om rustningskontroll og nedrustning i Europa.<sup>258</sup>

---

<sup>255</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 036181: «Samtalenotater i f.m. utenriksrådets lunsjsamtale med ambassadør Poljanskij 22. desember 1986», 19.12.1986.

<sup>256</sup> Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksminister Knut Frydenlund, 9. november 1973, i *Stortingstidende* nr. 118 (1973–74), s. 319.

<sup>257</sup> Holst, Johan J., 1975: *Rustningskontroll i norsk sikkerhetspolitikk*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé: s. s. 14.

<sup>258</sup> Mevik, 1992: s. 104.

De komplekse og mangesidige utenriks- og sikkerhetspolitiske hensynene som fulgte med de selvpålagte restriksjonene førte også på sett og vis til at norske myndigheter gjennomførte nøye behandlede konsekvensanalyser, som skulle sikre at de rustningskontrollmessige hensynene og implikasjonene som restriksjonspolitikken innebar ble tatt ved viktige våpenanskaffelser og andre viktige nasjonale forsvarstiltak og disposisjoner. Fra norsk side ble det i denne sammenheng vist til at slike hensyntagen kunne utnyttes til å vurdere virkningene av forslag om rustningskontroll og nedrustning på den sikkerhetspolitiske situasjonen generelt og for Norge spesifikt. Det var en rådende forventning fra norske myndigheters side at et solid og godt utbygd arrangement med tillitsskapende tiltak (CSBM) ville i vesentlig grad bidra til å legge forholdene til rette for en reell nedrustningsprosess.<sup>259</sup> CSBM var for Norge et spørsmål av vesentlig sikkerhetspolitisk betydning.

To fremtredende eksempler i så henseende er forsvarsbudsjettene for 1977<sup>260</sup> og 1988<sup>261</sup>. Forsvarsbudsjettet for 1977 var det første til å inneholde et innledende kapittel med beskrivelse og norske synspunkter om de aktuelle sikkerhetspolitiske utviklingstrekk, rådende rammebetingelser, vurderingsgrunnlag samt norske målsettinger. At Johan Jørgen Holst ved dette tidspunkt hadde tiltrådt som statssekretær i departementet var utvilsomt en toneangivende faktor for denne utvidede sikkerhetspolitiske betraktningvinkelen. Holst personlige innflytelse på den utenriks- og sikkerhetspolitiske tenkningen og perspektivene i både i regjeringsskollegiet og innen UD og FD, kan neppe overdrives. I kraft av hans sivilanalytiske og faglige tyngde bidro hans unike innsikt og engasjement på det sikkerhetspolitiske området å for alvor bringe de større globale og alleuropeiske sammenhengene og overordnede betydning for norsk sikkerhetspolitikk. Erkjennelsen om at Norges og de nordiske landenes sikkerhet var ugjenkallelig bundet til den komplekse sammensettingen av den videre europeiske regionen – til Sovjetunionen, til NATO til atlantisk samarbeid og den europeisk integrasjonsprosessen Ifølge tidligere utenriksminister Bjørn Tore Godal skulle angivelig utenriksminister Frydenlund ofte ha søkt innsiktsfulle råd av Holst i hans tid som statssekretær, og fikk så ideer, informasjon, formuleringer og også konseptuelle innspill.<sup>262</sup> Særlig interessant i denne sammenheng, og som delvis kan leses ut fra Holsts innflytelse i departementet, er at de sikkerhetspolitiske perspektivene ble gradvis

---

<sup>259</sup> Mevik, Leif, 1992: *Sikkerhet i samarbeid: Hovedlinjer i norsk KSSE-politikk*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 59.

<sup>260</sup> St. prp. nr. 1 (1976–77), Forsvarsdepartementet, s. 4

<sup>261</sup> St. prp. nr. 1 (1986–87), Forsvarsdepartementet, s. 7–8

<sup>262</sup> Godal, 1994: s. 449.



mer utvidet, også når det gjaldt betraktningene om de selvpålagte restriksjonenes rolle og plass i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Så lenge Arbeiderpartiet satt i posisjon, kom også et eget underkapittel om de selvpålagte restriksjonene til å være en fast og sentral del av de sikkerhetspolitiske innledningskapitlene i forsvarsbudsjettene og langtidsplanene. Snarere ble basepolitikken og de øvrige restriksjonene i sterkere vendinger enn tidligere fremstilt som et «hovedelement» i norsk sikkerhetspolitikk. Denne praksisen stoppet imidlertid opp da Willoch overtok regjeringsmakten. Det andre eksemplet er budsjettet for 1987, ved Arbeiderpartiets overtakelse av regjeringsposisjonen og Holsts inntreden som forsvarsminister høsten 1986. For det første kom nye og tidsaktuelle vokabularer inn i det politiske omtalelsen av restriksjonene, der det tidligere anvendte uttrykket «selvpålagte restriksjoner» ble byttet ut med «selvpålagte bindinger».<sup>263</sup> Dette uttrykket var kjent og ofte benyttet innen Holsts egne analysearbeider fra 1960- og 70-årene, men stammet fremfor alt fra de internasjonale fora rundt KSSE og det fremvoksende sivilanalytiske forskningsmiljøene.<sup>264</sup> En annen endring fra tidligere omtaler var at de selvpålagte restriksjonene/bindingene var etter 1987-budsjettet blitt systematisert på en mer bastant måte enn tidligere, der både base- og atompolitikken ble fremstilt i mer bastante vendinger. Blant annet ble det sterkt understreket at all militær virksomhet i Norge var underlagt nasjonal kontroll.<sup>265</sup>

Forsvarsbudsjettet for 1977, som for øvrig var det første budsjettet som inneholdt et innledende kapittel som gjorde rede for det sikkerhetspolitiske grunnlaget og rammevilkår som norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk var tuftet på, gav i kjølvannet av det avspenningspolitiske gjennombruddet med Sluttakten i 1975 et tydelig uttrykk for de utvidede forestillingene hadde befestet seg i FD:

«Norge vil aktivt følge opp forpliktelsene i sluttakten fra Konferansen om sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE). Således vil større militære øvelser i Norge bli forhåndsvarslet i henhold til de prosedyrene som det ble oppnådd enighet om i Helsingfors selv om øvelsene ikke er av et slik omfang at vi er forpliktet til å gi forhåndsvarsel. På samme måte vil utenlandske observatører bli invitert til å overvære større militære øvelser i Norge. Norge tar

---

<sup>263</sup> St. prp. nr. 1 (1986–87) samt St. prp. nr. 1 (1987–88): s. 7-8.

<sup>264</sup> Tamnes, 1997: s. 64-65. Med fremveksten av sivilanalytiske forsknings- og forvaltningsmiljøene befestet det seg et stadig mer utvidede og komplekse fortolkningsrammer for håndteringen av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. Den overhengende faren for massiv utslettelse som den voksende kjernefysiske våpenutviklingen representerte, fremtvang en strategisk tenkning til å søke etter metoder og teorier/strategier som kunne begrense og kontrollere maktpolitikken utfoldelse. Nye sammenhenger og forståelser for komplekse gjensidige avhengigheter i utenriks- og sikkerhetspolitikken, sammenbandt ulike komponenter på en annen måte enn tidligere, og således ble også nye sammenhenger mellom de selvpålagte restriksjonene og mer overordnede og alleuropeiske forhold kartlagt.

<sup>265</sup> St. prp. nr. 1 (1986–87), Forsvarsdepartementet, s. 7.

sikte på å legge grunnlaget for utviklingen av en gjensidig praksis som kan redusere den gjensidige usikkerhet og forkorte de politiske skygger som er forbundet med militær virksomhet. *Dette er en naturlig videreføring av de hensyn som ligger til grunn for Norges base- og atompolitikk.*»<sup>266</sup>

Samtidig representerte 1970 årene i sitt hele et avgjørende skille for den sikkerhetspolitiske politikktutformingen og det gjeldende kompetansesentrum i Norge, der miljøet for sikkerhetspolitikk i FD vokste opp under ledelse av den byråkratiske tungvekteren Finn Molvig<sup>267</sup> som sjef for det den gang nye planleggingskontoret<sup>268</sup> i perioden 1972–79.<sup>269</sup>

Det ble således stadig vanligere også innenfor det sikkerhets- og forsvarspolitiske ledelsen og i kretsen rundt FD å presentere de overordnede nasjonale sikkerhetsinteressene – og de selvpålagte restriksjonenes rolle innunder disse – ut fra et slik utvidet perspektiv, der de forsvarspolitiske og avspennings/ordenspolitiske aspektene var to sider av samme sak, og likeledes gjensidig forsterkende og avhengige av hverandre for å utgjøre et sikkerhetspolitisk hele: «(...) vår sikkerhetspolitikk under de rådende forhold må følge to hovedlinjer: vi må opprette et vern om landet og om vår suverenitet, og parallelt gå aktivt inn for avspenning, nedrustning og styrking av det internasjonale samarbeidet. En videreføring av vår base- og atompolitikk og vår praksis for alliert øvingsvirksomhet på norsk område, er et viktig bidrag til en slik sikkerhetspolitisk linje».<sup>270</sup> Sikkerhetspolitikk ble definert slik:

«Målet for sikkerhetspolitikken er i første rekke å unngå krig for derved å verne om den nasjonale sikkerhet og handlefrihet i forhold til ytre trusler. Således er sikkerhetspolitikken ikke bare et spørsmål om å bygge opp et sterkest mulig forsvar. Den favner *videre* og sikter mot å bidra til å stabilisere internasjonale forhold og derved å forebygge konflikter og krig. Således er også avspenning, rustningskontroll og nedrustning sikkerhetspolitiske virkemidler. Det er et mål for norsk utenrikspolitikk for øvrig etter evne å bidra til en fredelig utvikling i verden.»<sup>271</sup>

---

<sup>266</sup> St. prp. nr. 1 (1976–77), Forsvarsdepartementet, s. 4.

<sup>267</sup> Molvig har for ettertiden ofte blitt forbundet med hans sentrale rolle i etableringen av FDs sikkerhetspolitiske miljø og departementets posisjon som det fremste sentrumet for sikkerhetspolitisk kompetanse og politikktutforming i norsk politikk, som utviklet seg gradvis i løpet av 1970- og 80-årene. Som sjef for FDs nye planleggingsavdeling fra 1972, bidro han til en faglig reorientering mot å håndtere og analysere sikkerhetspolitiske spørsmål. Etter en periode som forsvarsråd ved den norske NATO-delegasjonen i årene 1979–82, vendte han så tilbake til departementet og styrket det sikkerhetspolitiske fagmiljøet ytterligere. At FD opprettet sin egen avdeling for sikkerhetspolitikk i 1988, viste for alvor hvor sentrumet for dette fagområdet var plassert.

<sup>268</sup> Avdelingen skulle egentlig arbeide med langtidsplanlegging i forsvarssektoren, men kom i stadig større grad til å vie arbeidet med å utarbeide sikkerhetspolitiske spørsmål og analyser samt kompetanseutbygging.

<sup>269</sup> Bjerga og Sørli, 2020: s. 146–150.

<sup>270</sup> NOU, 1978: *Forsvarskommisjonen av 1974*. Universitetsforlaget, s. 75.

<sup>271</sup> St. meld. nr. 94 (1978–79): *Forsvarskommisjonens utredning og hovedretningslinjer for forswarets virksomhet i tiden 1979–83*. Forsvarsdepartementet, s. 63.

Samtidig representerte budsjettforslaget høsten 1977 et slags byråkratisk vendepunkt og politisk reorientering og markering om hvilken aktør som rådet over definisjonsmakten og en ansvaret for utformingen og substansvurderingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Forsvarsdepartementets egen presisering av basepolitikken som forelå i denne budsjettproposisjonen – den første siden daværende forsvarsminister Hauges autoritative presisering i februar 1951 – var en tydelig revirhevding i så henseende og utgjorde et viktig aspekt av den mer generelle tendensen til maktforskyvninger om ansvaret for sikkerhetspolitikken mellom FD og UD.<sup>272</sup>

Norge påla seg altså «nye» selvpålagte begrensninger med den første generasjonen av tillits- og rustningskontrollerende tiltak fra Sluttakten av 1975, da Norge på unilateral basis senket terskelen for forhåndsvarsling/notifisering og invitasjoner for observatører. KSSEs sluttakt fra 1975 krevde forhåndsnotifisering av øvelser over 25.000 mann minst 21 dager før øvelsen tok til. Norge, med FD i spissen, tok generelt sikte på å notifisere øvelser med deltakelse ned til om lag 10.000 mann eller flere. Om Norge skulle følge opp Helsingfors-dokumentets gjennom konkret handling, var det nødvendig å gå under notifiseringsgrensen ettersom det vanligvis ikke ble avholdt øvelser av en størrelsesorden som oversteg 25.000 mann.<sup>273</sup> <sup>274</sup> FD tok i denne sammenheng sikte på å vurdere spørsmålet om forhåndsnotifisering i det enkelte i samråd med UD.<sup>275</sup> Dette indikerte at saken hadde klare utenrikspolitiske sider og var innunder det politisk-diplomatiske nivået i forsvars- og sikkerhetspolitikken. Forsvarsminister Rolf Hansen understreket at «Norge var et av de land som under KSSE-konferansen som sterkest gikk inn for at landene skulle utveksle observatører under militære øvelser.»<sup>276</sup> Ut fra rent saklige, nasjonale interesser hadde Norge – med dets særlig utsatte geopolitiske posisjon ved en eventuell militær konfrontasjon i Europa – derfor en særlig interesse og forpliktelse til å fremstå som en av de fremste talsmenn og foregangsland for saksfeltet som gikk under

---

<sup>272</sup> Se blant annet Tamnes, 1997: s. 65–66

<sup>273</sup> Børresen et.al. 2004: 102.

<sup>274</sup> Denne praksisen ble også videreført etter Konferansen om nedrustning i Europa (KNE) i 1987 med «Stockholm-dokumentets» nye grensetak på 17.000 mann.

<sup>275</sup> DUUK, 1976: «Oppfølging av Konferansen om sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE) – tillitsskapende tiltak», i *Møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, onsdag 18 februar 1976, kl. 9.00*. Opplattet fra stortinget.no: [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/storningsarkivet/duuk/1976-1980/1976\\_0218.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/storningsarkivet/duuk/1976-1980/1976_0218.pdf).

betegnelsen «de militære sider ved sikkerheten», <sup>277</sup> Ambisjonen gikk heller ikke ubemerket hen utad. Den mangeårige norske forhandlingslederen i KSSE og senere ambassadøren i delegasjonen i NATO, Leif Mevik, har blant annet nevnt en uttalelse fra DDRs ambassadør overfor daværende statssekretær Holst: «Norge var de tillitsskapende tiltaks opprinnelige mødre. Når nye avkom nå måtte bringes frem i verden, trengte man norsk fødselshjelp».<sup>278</sup>

I sammenheng med avspenningsproblematikken hadde Norge også gjennom sine bilaterale kontakter med både Sovjetunionen og de øvrige Warszawapaktlandene søkt å bidra til det nettverk av forhandlinger og avtaler som på noe lengre sikt kunne bidra med å begrense landenes utenriks- og sikkerhetspolitiske handlefrihet innenfor rammen av gjensidig forpliktende samarbeid. Det var imidlertid først etter jernteppets fall, da de internasjonale forholdene lå til rette for slik «sikkerhet i fellesskap», at slike bestrebelser faktisk bar frukter av noen reell betydning. Dette viser også hvor langsiktig og vedvarende de norske avspenningsbestrebelsene var. Politikken som ble utformet i 1990-årene kan slik betraktes som noe mindre innovativt enn ved første øyekast.

Vi ser dermed hvordan restriksjonene gradvis beveget seg mer utover de mer internasjonale og overnasjonale strukturer og mer ut av det nasjonale og regionale forankringen. Systemet med selvpålagte ensidige restriksjoner kunne på denne bakgrunn også kunne betraktes som byggeklosser i en etableringsfase av en europeisk sikkerhetsordning der samarbeid, gjensidig tilbakeholdenhet og avtalte begrensinger og rustningskontrollerende tiltak spilte en større rolle. Slik har de norske restriksjonene med hensyn til allierte øvelser og aktiviteter på norsk territorium i fredstid blitt *integrert* inn i en større sammenheng gjennom Norges oppfølging av bestemmelsene om tillitsskapende- og rustningskontrollerende tiltak i «Sluttakten» fra KSSE fra 1975 – altså at den nasjonal-regionale beroligelseslinjen ble vevet inn i et flersidig samarbeidsmønster i Europa.

---

<sup>276</sup> DUUK, 1976: «Oppfølging av Konferansen om sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE) – tillitsskapende tiltak», i *Møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité, onsdag 18 februar 1976, kl. 9.00*. Opplastet fra stortinget.no: [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/storningsarkivet/duuk/1976-1980/1976\\_0218.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/storningsarkivet/duuk/1976-1980/1976_0218.pdf).

<sup>277</sup> Mevik, Leif, 1992: *Sikkerhet i samarbeid: hovedlinjer i norsk KSSE-politikk*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 77–78.

<sup>278</sup> Til tross for et aktivt og pådrivende engasjement fra norsk side, måtte imidlertid Mevik nyansere med en innrømmelse om at denne smigrende kommentaren i beste fall måtte oppfattes som en «hyggelig overdrivelse». Se Mevik, 1992: s. 78.

### 3.1.2 De selvpålagte restriksjonene som utenrikspolitisk verktøy i en norsk tilkoblings- og tilknytningsstrategi?

Den politiske og psykologiske avspenningsprosessen som ble innledet i 1970-årene stilte samtidig Norge i en ny situasjon utenrikspolitisk sett. Fra og med KSSE-Sluttaktens tilblivelse i 1975 var ikke avspenningen lenger kun begrenset til å være en utenriks- og sikkerhetspolitisk *målsetting*, men snarere kunne avspenningsprosessens faktiske *realitet* og konkrete resultater skape vanskeligere forhold for Norge, dersom det ikke fikk ta tilstrekkelig del og utøve innflytelse i prosessen selv.<sup>279</sup> Den videre utviklingen i supermaktsforholdet og i det bredere øst/vest-forholdet i Europa ville være avgjørende også for situasjonen i nordområdene. Det var på denne bakgrunn en sentral målsetting at situasjonen rundt Norge og i nordområdene kunne bli berørt på en konstruktiv måte av de positive politiske ringvirkningene som sprang ut av utviklingsprosessen vedrørende de europeiske rustningskontrolls- og nedrustnings forhandlingene. Samtidig utgjorde Sovjetunionens militære overlegenhet en vital faktor for norske myndigheter, som gjorde det essensielt at områdene i nord ikke ble gjenstand for særskilte eller adskilte forhandlinger om rustningskontroll, nedrustning eller andre former for sikkerhetspolitiske regimer.<sup>280</sup> Den nye og tiltagende målsettingen innen den norske avspenningspolitikken ble på denne bakgrunn i parallellitet med en pådriver- og meklerrolle i forhandlingsforumene for rustningskontroll og nedrustning også bestrebelsene på å sikre en norsk *tilkobling* til den bredere europeiske prosessen. I denne sammenheng la norske myndigheter stor vekt på sammenhengen mellom balanse og stabilitet i Sentral-Europa og den sikkerhetspolitiske situasjonen i nordområdene. Det var av vesentlig betydning ut fra overordnede norske utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser at man unngikk en fragmentering og regionalisering av sikkerheten i Europa, som videre kunne lede til en oppdeling av forhandlingsområdet i ulike soner, og at sikkerheten og den militære balansen i nord således ble frakoblet sikkerheten og balansen i Sentral-Europa.<sup>281</sup> Tendenser til regionalisering og bilateralisering i nord kunne forårsake «svært uheldige politiske og militære virkninger og på sikt medføre en (gradvis) frakopling av Nordflanken fra forsvaret av Sentral-Europa», slik daværende utenriksminister Stoltenberg

---

<sup>279</sup> Guttorm Hansen, 1974: «Internasjonale perspektiver på norsk sikkerhetspolitikk», i Ellemann Ellingsen (red.), *Island-Norge i aktuelle spørsmål om utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid*, Oslo: Den norske atlantehavskomiteé.

<sup>280</sup> Holst, Johan J., 1974: «Norge og forhandlingene om rustningskontroll: en oppsummering», i Holst (red.) *Norge og rustningskontroll i Europa*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo: Dreyers Forlag, s. 12.

<sup>281</sup> Mevik, Leif, 1989: «», innlegg i *Årbok for Utvalget for rustningskontroll og nedrustning, 1988*. Det kgl. Utenriksdepartement, s. 22.

fremla det for Stortinget våren 1989.<sup>282</sup> En reell avspenning og forbedring av situasjonen i Sentral-Europa medførte ikke at dette automatisk forårsaket politiske og militæroperasjonelle ringvirkninger mot en tilsvarende forbedring også i den lokale situasjonen i Nord-Europa.

Den sjømilitære utviklingen representerte et særlig problem i rustningskontrollhenseende. Det var på kort sikt få tegn til at de sjømilitære stridskreftene kom til å bli inkludert i de kommende forhandlingene. Men det var nettopp innen disse militærpolitiske aspektene ved øst-vest/konfrontasjonen at den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske ledelsen så et faresignal om at Norges nærområder kunne komme til å bli preget av en fortsatt maritim styrkeoppbygging samtidig med en stabilisering på et lavere styrkenivå på det europeiske sentralavsnittet. Man ønsket fra norsk ståsted å motarbeide en slik kontrast, og at rustningskontroll og stabilitet i Sentral-Europa måtte gi positive ringvirkninger også for Norges nærområders del, og forebygge at Nord-Europas fikk en «brikkestatus».<sup>283</sup> De selvpålagte restriksjonene skulle fra en slik frakoplings/tilkopplings-synsvinkel også bidra til å motarbeide en isolert regional militær balanse mellom tilstedeværende styrker i Norges nærområder. Norges sikkerhetsproblemer måtte slik betraktes som en del av det bredere europeiske og atlantiske sikkerhetsproblem.

Sett fra norske myndigheters ståsted, kom denne utenriks- og sikkerhetspolitiske problematikken til å gjøre seg gradvis mer aktuell og påtrengende ettersom fremgangen innen etableringen av et internasjonalt regime for rustningskontroll og tillitsskapende tiltak skred fremover, og stadig nye fremskritt ble oppnådd innen forhandlingene om militær nedrustning i KSSE-regi. Særlig kom resultatene fra KNE i Stockholm i 1987 og forberedelsene til forhandlingene om konvensjonell stabilitet og nedrustning i Europa (CFE) f.o.m. 1989 til å fremskynde de norske bekymringene.

Slik Rolf Tamnes har vist var det en varierende grad av intensitet og omfang når det gjaldt konkrete og håndgripelige allierte militære forsterkningsforpliktelser, politisk oppmerksomhet og engasjement i nordområdene under den kalde krigen.<sup>284</sup> Slike utviklingstrekk hadde gitt norske myndigheter realistiske erfaringer om hvor utsatt og sårbar den norske nordflanken var for storpolitiske svingninger. Slike tilkoblingsstrategier som denne «utvidelsen» eller «inkorporeringen» av de selvpålagte restriksjonene delvis kan betraktes som en integrert del av, var slik en strategi for å forsøksvis gardere seg mot slike

---

<sup>282</sup> Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksminister Thorvald Stoltenberg, fredag 13. januar, i *Stortingstidende* nr. 133 (1988–89), s. 2237.

<sup>283</sup> Holst, 1976: s. 54–55.

<sup>284</sup> Tamnes, 1991: s. 295-303.

svingninger. Forhindre at Norge og nordområdene kom i en frakoplet særstilling, tvert imot måtte denne særstillingen vendes i stikk motsatt retning – å få erkjennelse om at Norges sikkerhetspolitiske situasjon og sårbarhet var *spesiell* og kunne påvirke hele Europas stilling i en krisesituasjon.

Endringene som gradvis ble foretatt innen dette perspektivet/fortolkningsrammen gjaldt i første rekke innenfor det *deklaratoriske* og de diplomatiske aspektene ved de selvpålagte restriksjonene. Med andre ord ble den bredere *politiske* sammenhengen som basepolitikken inngikk i av stadig større viktighet sett med norske myndigheters øyne.<sup>285</sup> Så lenge Norge kunne bevare tilknytningen til den alminnelige militære likevektsordningen mellom øst og vest, ville den politiske avspenningen gjennom KSSE-prosessen således kunne «forkorte skyggene» fra den sjømilitære virksomheten i landets nærområder. Norske myndigheter kom til å understreke betydningen av denne tilknytningen med stadig mer tyngde i løpet av 1970-tallet. I den utstrekning øst/vest-avspenningen etter hvert fikk et konkret innhold også i form av gjensidige og flersidige rustningsregulerende ordninger, økte norske myndigheters interesse av å integrere de norske «ensidige rustningskontrollerende- og tillitsskapende restriksjoner» – slik de ble omtalt i avspenningspolitikkenes språkdrakt – inn i et større avspenningspolitisk mønster.<sup>286</sup>

Like viktig i denne sammenheng ble bestrebelsene for å sikre mulighetene for en geografisk og funksjonell utvidelse av de gradvis fremvoksende rustningsregulerende ordningene. Ifølge Holst måtte den geografiske utvidelsen i senere faser kunne trekke inn Nord-Europa, og i funksjonell forstand måtte den også kunne omfatte sjøstridskrefter. Økningen i den sjømilitære virksomheten i Barents- og Norskehavet utgjorde kanskje det største usikkerhetsmomentet for at Norge og Nord-Europa kunne risikere å bli frakoblet avspenningsprosessen i Europa, og således miste sammenhengen og tilknytningen mellom utkant og sentrum i den europeiske sikkerhetsordningen. Med den stadig mer tiltagende militære virksomheten som åpenbarte seg gjennom 1970-årene, og dermed også økende konkurranse- og spenningsforhold i de nordlige sjøområdene, ville det bli en viktig oppgave for en utsatt småstat som Norge å medvirke til å etablere ordninger som kunne dempe presset på beslutningene i krisesituasjoner. Usikkerhetsmomentet måtte således reduseres for alle parter som hadde en naturlig posisjon i nordområdene, samt at en måtte bidra til å forebygge

---

<sup>285</sup> Holst, Johan J., 1975: *Rustningskontroll i norsk sikkerhetspolitikk*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé, s. 4.

<sup>286</sup> Holst, 1975: s. 4–5.

at Nord-Europas utkantposisjon fikk en slags «brikkestatus» i stormaktspolitikken i forbindelse med den militære avspenningsprosessen på kontinentet.

Forsvarskommisjonen av 1974 (FK-74) hadde en tilsvarende konklusjon. Parallelt med de tradisjonelle forsvarsoppgavene med å opprettholde et vern om landet og den norske suvereniteten, måtte norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk «(...) gå aktivt inn for avspenning, nedrustning og styrking av det internasjonale samarbeidet».<sup>287</sup> Kommisjonen understreket avslutningsvis at «en videreføring av (...) base- og atompolitikken og (den) praksis for alliert øvingsvirksomhet på norsk område, (var) et viktig bidrag til en slik sikkerhetspolitisk linje».<sup>288</sup> Med andre ord måtte den doble politikk, som i det hele var retningsgivende for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk forøvrig, også anvendes på den bredere utenrikspolitiske arena – og her kunne den norske beroligelses- og lavspenningspolitikk som i utgangspunktet ble anvendt i dets nærområder utgjøre et viktig bidrag til de alleuropeiske avspenningsbestrebelsene mellom maktblokkene.

Dermed kom Norges selvpålagte restriksjoner på flere måter gradvis gjennom 1970- og 80-årenes fremgang innen Øst-Vest-avspenningen til å bli betraktet – og legitimert utad – gjennom to parallelle perspektiver innen norsk sikkerhetspolitisk tenkning. På den ene siden innen en mer kortidsorientert maktrealistisk dimensjon – som satte restriksjonene i lokal/regional sammenheng og den umiddelbare sikkerhetspolitisk fordelene dette gav mot et direkte militært fremstøt mot Norge og Norden fra Sovjetunionen – og på den andre siden innen en mer langtidsorientert idé- og verdipolitisk dimensjon – som betraktet restriksjonene som et viktig norsk langsiktig bidrag til de bredere europeiske avspenningsbestrebelse og som tillitsskapende tiltak mellom maktblokkene.

UD konkluderte i 1976 med at «Norge har gjennom utformingen av sin sikkerhetspolitikk for sin del også søkt å bidra til rustningskontroll ved selvpålagte og ensidige begrensninger. (...)Disse tiltak (ensidige rustningskontrollerende tiltak) er sammenlagt sannsynligvis et av de mest omfattende konkrete bidrag til rustningskontroll som noe europeisk land på frivillig basis har påtatt seg i fredstid.»<sup>289</sup>

---

<sup>287</sup> NOU 1978: *Forsvarskommisjonen av 1974*, s. 75.

<sup>288</sup> NOU 1978: s. 75–77.

<sup>289</sup> St. meld. nr. 69 (1976–77), *Om arbeidet for rustningskontroll og nedrustning*, Utenriksdepartementet, s. 12.



### 3.2 Endringer på det militære og operasjonelle plan i 1970- og 80-årene

Som den historiske gjennomgangen overfor har påvist, hadde de selvpålagte restriksjonene i utgangspunktet og i hovedtrekk blitt utmeislet i perioden før 1970. Tilpasningene og de resulterende justeringene i den andre halvdel av den kalde krigen reflekterte imidlertid i økende grad norske myndigheters behov for å tilpasse denne politikken til en endret dynamikk innen de utenriks- og sikkerhetspolitiske utviklingstrekkene og stadig endrede rammebetingelser for norsk og alliert sikkerhet. Samtidig var man vitne til en utviklingstendens der detaljeringsgraden ved restriksjonene ble stadig mer utdypet, slik at de ansvarlige aktørene nedover i det sikkerhetspolitiske beslutningssystemet og embetsverket mot slutten 1980-årene gradvis måtte erkjenne at de forholdt seg et stadig mer finmasket og kompleks regelverket som vanskelig lot seg kontrollere og holde oversikt over på en tilfredsstillende måte. På den andre siden representerte denne perioden samtidig en tid der integrasjonsprosessen i det forsvarspolitiske samarbeidet og fellesforsvaret i NATO stadig fordypet seg gjennom økende intensitet og omfang innen alliert øvings- og treningsaktivitet på norsk territorium, etableringer av militære anlegg og infrastrukturer samt nye forsterkningsarrangementer. Behovet for interne oppryddingsrunder i embetsverket (FD), samt militærfaglige og politiske utredninger om forholdet mellom prinsipielle og tekniske aspekter ved de selvpålagte restriksjonene, meldte seg altså som stadig mer påtrengende i løpet av de to siste tiårene av den kalde krigen.<sup>290</sup>

Problemstillingen om hvordan de selvpålagte restriksjonene ville fungere rent operasjonelt og hvordan de ville innvirke på en krisesituasjon ble også tatt opp av FD i budsjettproposisjonen for 1978. Denne inneholdt også en påfølgende oppsummering av denne selvpålagte restriksjonen som registrerte «(...) den linje som norske myndigheter har fulgt» frem til daværende tidspunkt.<sup>291</sup> Med en sammenfattet fremstilling av politikken, slik den var kommet til uttrykk og utformet gjennom baseerklæringen av 1. februar 1949 og i daværende forsvarsminister Hauges utfyllende presisering av 21. februar 1951,

- i) «Vår basepolitikk er ikke til hinder for at allierte styrker oppholder seg i Norge for trening i kortvarige tidsrom eller som ledd i allierte øvinger som tar til sikte på å forberede eventuell alliert innsats i Norge i en situasjon hvor norske myndigheter anmoder allierte stridskrefter om å komme til landet.»

---

<sup>290</sup> FD- informant 1 og 2, intervju 17.12.2018; FD informant 3, intervju 28.12.2018.

<sup>291</sup> St. prp. nr. 1 (1977–1978), Forsvarsdepartementet, s. 4.

Til forskjell fra 1951-presiseringen hadde den nye presiseringen en synbar økt vektlegging på å legitimere den allierte øvelses- og treningsvirksomheten enn tidligere. Dette gjenspeilte også at denne allierte aktiviteten hadde økt i omfang og intensitet, til dels innført nye elementer og ordninger som forrige presisering ikke berørte:

- ii) «Norges basepolitikk hindrer ikke at det på norsk område etableres anlegg for kommando, kontroll og kommunikasjon, navigasjon, varsling e.l. for allierte stridskrefter.»
- iii) «Basepolitikken er ikke til hinder for etablering av lagre av ammunisjon og utstyr, forsyninger o.l. for allierte styrker.»
- iv) «Norsk basepolitikk hindrer ikke Norges deltakelse i det integrerte militære samarbeid innenfor Atlanterhavspaktens organisasjon, avtaler om overføring i foreskrevne konstitusjonelle former av kommandomyndighet over norske styrker til alliert kommando, opprettelsen på norsk område av alliert hovedkvarter eller deltakelse i arbeidet i dette, eller overføring av norske luftforsvarsenheter til alliert operativ kommando allerede i fred.»

Punkt ii, iii og iv utgjorde samlet sett en ytterligere presisering og utvidelse av forsvarsminister Hauges mer generelle understrekning fra 1951 av at basepolitikken «(...) kan ikke hindre at Norge bygger ut sine militæranlegg etter et slik mønster at de vil være skikket til umiddelbart å ta imot og underholde på effektivt vis allierte stridskrefter som overføres til Norge for å bistå med forsvaret av landet». Videre justerte og til dels endret presiseringen bestemmelsen fra 1951 om at militære fasiliteter som var etablert i Norge måtte overføres til norsk nasjonal kontroll, mens de fremdeles var i hendene på allierte militære styrker.<sup>292</sup> Dette skiftet bidro i vesentlig grad til å redusere avstanden mellom den faktisk anvendte politikken og praksis med den erklærte politikken. Samtidig «garderte» 1977-presiseringen på sett og vis også basepolitikkens status og utforming som fleksibelt og dynamisk utenriks- og sikkerhetspolitisk verktøy ved å fastslå at denne oppsummeringen:

---

<sup>292</sup> Archer, Clive og Sogner, Ingrid, 1998: *Norway, European Integration and Atlantic Security*, s. 104. For en mer kritisk analyse av kontroll-aspektet innen norsk basepolitikk, se også Wilkes, Gleditsch og Botnen (red.), 1987: *Loran-C and Omega: a Study of the Military Importance of Radio Navigation Aids*, s. 281–87.

«(...) selvsagt ikke forsås slik at tiltak som ikke er uttrykkelig nevnt, nødvendigvis vil ha basepolitikken som hindring. Regjeringen vil løpende måtte vurdere de praktiske tiltak i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.»<sup>293</sup>

Slik blant annet Gleditsch fortolket det, innebar dette med andre ord at tiltak som ikke uttrykkelig var forbudt eller utelukket fra norske myndigheters side *potensielt* kunne bli tillat, om situasjonen krevde dette.<sup>294</sup> Og eksakt hva disse forbudte tiltakene innebar, altså hva som måtte betegnes som en base eller noe som utfordret dette, har som tidligere nevnt imidlertid aldri blitt nøyaktig presisert offentlig fra norske myndigheters side. De politiske presiseringene har snarere heller definert hva som *ikke* må forstås som en base.

Alle punktene som ble presisert avspeilte i større eller mindre grad med den sikkerhetspolitiske debatten som hadde pågått i løpet av perioden 1951–77 med hensyn til grensene for basepolitikken. I løpet av perioden 1975–77 fant regjeringen Nordli i lys av den dagsaktuelle sikkerhetspolitiske debatten og det regjeringen oppfattet som «misvisende og uriktige påstander om den etablerte praksis og dennes forhold til basepolitikken», å ytterligere «utdype» presiseringen av 1951.<sup>295</sup> Det var således aldri tale om noen *utvidelse* av basepolitikkenes rammer eller tilføyelse av noe nytt innhold i politikken, men snarere en faktisk registrering og oppsummering av den praksis som var blitt fulgt og forstått av norske myndigheter, slik daværende forsvarsminister Rolf Hansen understreket det i en stortingsdebatt november 1977.<sup>296</sup> Man ønsket med dette å skape klarhet og et korrekt bilde om den norske og allierte militære virksomheten. Den utløsende årsaken bak den politiske gjennomgangen var den pågående forhåndslagringssaken for å kartlegge det prinsipielle forholdet mellom forhåndslagring og basepolitikken som rammevilkår/betingelse.

Ved inngangen til 1980-tallet var det blitt en kjennsgrening hos FDs sikkerhetspolitiske kontors side at restriksjonene i møte med den akselererende og stadig mer fordypede integrasjonen i forsvarssamarbeidet i NATO gjennom 1960- og 70-tallet, hadde i økende grad utviklet seg til å bli *tekniske* restriksjoner, og hadde videre «est ut til å være av taktisk nivå», slik en FD-informant har uttrykt det i ettertid.<sup>297</sup> Man hadde ikke lenger den høye grad av oversikt og innsikt som var nødvendig for å hevde politisk kontroll- og styring med restriksjonene. Fra et forsvars- og sikkerhetspolitisk forvaltningsperspektiv kan en si at de selvpålagte restriksjonene oppgjennom den militære integrasjonen i NATOs militære- og

---

<sup>293</sup> St. prp. nr. 1 (1977–1978), Forsvarsdepartementet, s. 4.

<sup>294</sup> Gleditsch, 1978: s. 4 og 49.

<sup>295</sup> Forhandlinger i Stortinget, nr. 41 (1977–78), s. 621–22.

<sup>296</sup> Forhandlinger i Stortinget, nr. 41 (1977–78), s. 621–22.

<sup>297</sup> FD-informant 3, intervju 28.12.2018.

strukturelle samarbeid i perioden 1951–1985 gradvis hadde bragt politikkområdet fra det *politisk-strategiske nivået* og inn på det *taktiske-stridstekniske nivået*.<sup>298</sup> Kjernespørsmålet ble slik mer rettet mot hvordan de selvpålagte restriksjonene ville fungere i en eventuell krisesituasjon, snarere enn hvordan de kunne bidra som sikkerhetspolitiske verktøy med hensikt å sikre mer utvidede utenrikspolitiske interesser av overordnet betydning for norsk sikkerhet.

Flere av samtalene som fant sted mellom norske og sovjetiske myndigheter i denne perioden, belyser tydelig det stadig mer innviklede og komplekse sammenvevingen av militært tekniske og operasjonelle hensyn og behov på den ene siden, og politiske målsettinger på den andre. Samtidig avdekker disse samtalene den indre balansegangen for hvordan man fremstilte politikken utad. I denne sammenheng var skillet mellom termene «justering» og «endring» et vesentlig element:

I en samtale det påfølgende året mellom utenriksminister Frydenlund og den sovjetiske ambassadøren Yuri Kirichenko, måtte Frydenlund understreke overfor den sovjetiske representanten at fra norsk side «så man ikke forhåndslagringen som en «uthuling» av basepolitikken, men som en *forutsetning* og bibehold av basepolitikken i en militært teknologisk endret tidsalder.»<sup>299</sup> Ambassadør Kirichenko innvendte imidlertid med at både i Sovjetunionen og i ambassaden ville man «legge merke til en eventuell *endring* av norsk basepolitikk. Man fulgte utviklingen her nøye. Videre ble det bragt opp at dersom ambassadøren skulle snakke åpent, forstod man ikke fra sovjetisk side helt det norske ordet «justering» i forbindelse med basepolitikken: «Innebar dette det samme som *endring*?»<sup>300</sup> At Norge hadde pålagt seg selv restriksjoner var en reell del av det politiske liv i Europa. Hvis man fra norsk side begynte å *endre* dette element, betydde det en endring av dagens realiteter, som krevde *justeringer* av den andre part også. Hvis Norge foretok endringer i sin basepolitikk, måtte sovjetiske myndigheter ta disse i betraktning. Frydenlund presiserte at man her måtte skille mellom to vesentligheter i denne sammenheng. *Justeringen* med tanke på forhåndslagringen innebar ikke en *endring* av basepolitikken, og begrepene måtte således adskilles. *Endringene* lå derimot på de eksterne rammebetingelsene:

---

<sup>298</sup> FD-informant nr. 3, intervju 28.12.2018.

<sup>299</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 00469: Utgående melding: «Samtale mellom utenriksminister Frydenlund og Sovjetunionens ambassadør Kirichenko 26. februar 1980», 26.02.1980.

<sup>300</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 00469: Utgående melding: «Samtale mellom utenriksminister Frydenlund og Sovjetunionens ambassadør Kirichenko 26. februar 1980», 26.02.1980. Min utheving.

«Den gang den ble formulert, var det en avgjørende forutsetning at forholdene skulle legges til rette for at Norge skulle kunne få hjelp utenfra. I 1949/51 kunne Norge påregne hjelp sjøveien, og allierte utsetningsstyrker skulle ta sitt materiell med uten vanskeligheter. I dag var slik militær assistanse problematisk. Lufttransport var nå aktuelt. Derfor måtte *forutsetningene* for basepolitikken opprettholdelse *ajourføres*. Forskjellen fra tidligere lå ikke i forhåndslagringen, men i den endrede militære situasjonen i vår del av verden.»<sup>301</sup>

Daværende statssekretær (FD) Holst hadde også under samtalen med Sovjetunionens forsvarsminister Ustinov ved besøket i Sovjetunionen våren 1979 replisert på russernes «katalog av norske synder» og fremstøt mot forhåndslagringen som elementer «of an escalatory nature» i strid med avspenningen, og som representerte en *endring* av basepolitikken og et brudd med status quo i Nord-Europa.<sup>302</sup> Holst understreket på sin side at forhåndslagringen måtte ses som et vesentlig element og *betingelse* for norsk basepolitikk. Selv om man på norsk side ikke ventet angrep, måtte Norge i likhet med Sovjetunionen «take out an insurance».<sup>303</sup> Videre hadde Holst omtalt tiltak som man på sovjetisk side hadde truffet og som tydelig påvirket status quo og som spørsmålet om forhåndslagringen måtte ses som en reaksjon på. I denne forbindelse hadde Holst nevnt økt sovjetisk amfibiekapasitet, økt «naval interceptive capability» og økt mobilitet.<sup>304</sup> De nye forhåndslagrings-tiltakene ved inngangen av 1980-årene måtte på denne bakgrunn forstås som et «forsvar», eller en forutsetning for å bevare *troverdigheten* av basepolitikken og et ønske om å forbeholde handlefriheten så lenge som mulig og om å unngå skritt som kunne bli misforstått i Sovjetunionen.

Når det gjaldt beskyldningene som ble gitt via den omfattende og vedvarende pressekritikken fra sovjetiske aviser der det blant annet ble hevdet med sterke ordelag at Norge skulle ha fjernet seg fra sine selvpålagte restriksjoner, mente UD at det burde kunne anføres at basepolitikken bestod, men med de *endringer* og *justeringer* som norske myndigheter anså som nødvendige i lys av skiftende betingelser i landets strategiske omgivelser.<sup>305</sup> Således anbefalte departementet at Norge burde understreke restriksjonenes fleksible og dynamiske karakter, samt dets nasjonale og ensidige status.

---

<sup>301</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 00469: Utgående melding: «Samtale mellom utenriksminister Frydenlund og Sovjetunionens ambassadør Kirichenko 26. februar 1980», 26.02.1980. Min utheving.

<sup>302</sup> UD, arkiv 34.4/99, H-jnr. 00318: Innkommet melding: *Statssekretær Holsts besøk i Sovjetunionen*. 06.03.1979.

<sup>303</sup> UD, arkiv 34.4/99, H-jnr. 00318: Innkommet melding: *Statssekretær Holsts besøk i Sovjetunionen*. 06.03.1979.

<sup>304</sup> UD, arkiv 34.4/99, H-jnr. 00318: Innkommet melding: *Statssekretær Holsts besøk i Sovjetunionen*. 06.03.1979.

<sup>305</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 27592: «UD-notat: Norge i sovjetisk presse», 05.03.1982.

Et annet utviklingstrekk som krevde en sterkere tydeliggjøring og gardering av politikkenes fleksibilitet og dynamiske virkning fra norske myndigheters side, var at man opplevde at de selvpålagte restriksjonene med tiden fikk en form for hevd – som sikkerhetspolitiske «hellige kuer» – som innebar at det skulle en meget drastisk endring av situasjonen til før de ble opphevet. De ble etter hvert en del av den «politiske mytologi» i Norge, slik Holst, Sjaastad og Skogan formulerte det i 1970.<sup>306</sup>

Konsultasjonene norske utenriks- og sikkerhetspolitiske myndigheter hadde med Sovjetunionen i kjølvannet av Norges vedtak om deltakelse i NATOs luftbårne kontroll- og varslingsstyrke (NAEW) i 1979 og AWACS-fly er illustrerende for hvordan man fra norsk side søkte å argumentere for at det fordypede alliansesamarbeidet, med de tekniske og operasjonelle implikasjonene dette innebar, var i samsvar med den norske regionale lavspennings- og avspenningsbestrebelsen i nord. Snarere tvert imot fremholdt norske myndigheter at NAEW-arrangementet i realiteten bidro til å styrke denne stabiliserende politikken i nord og utgjorde videre et nødvendig tiltak for å videreføre avspenningspolitikken:

Slik underdirektør Streltsov i sovjetiske utenriksministeriet (MID) repliserte overfor underdirektør i UD Georg Krane i en samtale i Oslo i desember 1979, ville man slå fast overfor sin norske nabostat at man fra sovjetisk side i økende grad stille seg «undrende og vaktstom» til landets medvirkning i Vestens alminnelige militære opptrapping etter NATOs Washington-møte.<sup>307</sup> Det var det angivelig sider ved den norske politikk som kastet skygge over Norges offisielle basepolitikk og undergravet denne politikk både når det gjaldt kjernevåpen og fremmede tropper på norsk område.<sup>308</sup> Streltsov nevnte i denne sammenheng AWACS og «den senere tids planer om et nærmere samarbeid med andre NATO-land som involverte bruk av norsk område», noe han videre betegnet som «foruroligende foreteelser som ikke kan sies løsrevet fra det alminnelige bilaterale forholdet».<sup>309</sup> Det ble fremholdt at disse AWACS-flyene skulle ha base i Norge og ville således innsamle viktige opplysninger også om forhold som gikk på den strategiske balansen. Under en samtale som fant sted mellom Streltsov og Norges ambassadør i Sovjetunionen Leif Mevik noen dager tidligere, hadde imidlertid Mevik søkt å berolige og presisere at NAEW-arrangementets funksjoner

---

<sup>306</sup> Holst, J. J., Sjaastad, A. C., og Skogan, J. K., 1970: «Noen norske sikkerhetsproblemer i syttiårene», i *Minervas kvartalskrift*, nr. 3, s. 237.

<sup>307</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 002285 UD: Innkommet melding fra ambassaden i Moskva: «Norsk-sovjetiske forbindelser. Samtale med underdirektør Streltsov», 23. januar 1979.

<sup>308</sup> Ibid.

<sup>309</sup> Ibid., min uthevelse.

«var helt legitime funksjoner og ble drevet fra alle kanter».<sup>310</sup> Snarere tvert imot representerte en slik virksomhet i realiteten en stabiliserende faktor, da den gav nærmere innsikt i og kunnskap om de faktiske forhold. Dermed unngikk man usikkerhet, gjetninger og derav følgende mulige feiltakelser om disposisjoner. Videre var det aldri tale om opprettelse av allierte flybaser på norsk territorium, men flyene skulle ha mulighet til å mellomlande på norsk flyplass.

«Vi anser norsk deltakelse i NATOs luftbårne kontroll- og varslingsstyrke som et legitimt forsvarstiltak på linje med andre norske og allierte forsvarstiltak som er *nødvendige også for med tillit kunne videreføre avspenningspolitikken.*»<sup>311</sup>

En utvidet definisjon og presisering av militære installasjoner og infrastrukturer som ble oppfattet som å være innenfor basepolitikens rammer gjorde seg også gjeldende i denne perioden: AWACS-arrangementets behov for *Forward Operating Base* på Ørlandet flystasjon, med midlertidige stasjonerings- og landingstillatelser, ble under daværende forsvarsminister Holst definert med termen «locations», som ikke hadde samme status som en permanent base-struktur.

### **3.3 Ca. 1975–1985: Ny selvbevissthet om den geostrategiske betydningen av nordområdene – balansepolitikens og beroligelsespolitikens handlingsrom under press**

Som nevnt kom norske myndigheter til å understreke at forsvaret av Norge og landets sikkerhetspolitiske situasjon måtte ses innen en bredere europeisk kontekst, og landets strategiske posisjon i en atlantisk, og i økende grad et arktisk perspektiv.<sup>312</sup> Dette skapte også ringvirkninger for politikken med de selvpålagte restriksjonene, både i forhold til hvordan disse sikkerhetspolitiske instrumentene tok farge av nordflankens og nordområdenes økte strategiske betydning og interesse innen stormaktspolitikken i øst/vest-konfrontasjonen, men

---

<sup>310</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 006143 UD: UD-notat: «Samtale med underdirektør Streltsov fra det sovjetiske utenriksministerium», 22.01.1979.

<sup>311</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 015325 UD: Bakgrunns-notat: «Forholdet Norge-Sovjetunionen. Norske synspunkter», 16.05.1979.

<sup>312</sup> Holst, 1990: 86.

også til en viss grad for hvordan norske myndigheter kom til å operasjonalisere, justere og fortolke restriksjonene.

Som tidligere anvist, inkluderte betingelsene for en pålitelig norsk helhetlig nordpolitikk en utvidelse av en levedyktig tilnærmet militær maktbalanse også til nordområdene. En slik utvidelse forutsatte sikkerhetspolitisk vitale norske bånd til de vestlige maritime maktene på den ene siden, og til sikkerhetsordenen i Europa generelt gjennom det militære og politiske samarbeidet i NATO på den andre.<sup>313</sup> Imidlertid tok den norske nordpolitikken til sikte på å bidra med å strukturere og konstituere den militære balansen i nordområdene på et lavest mulig nivå av militærmakt, for slik å bidra til å svekke militærmaktens rolle i forholdet mellom store og små stater. Ikke var det utelukkende god politikk for norsk nasjonal sikkerhet å opprettholde den militære balansen i nordområdene, men det også preget av et altruistisk resonnement, der Norge hadde en *pilk* og et *ansvar* i kraft av nordområdenes stadig viktigere strategiske betydning i det overordnede øst-vest-forholdet, å bidra til sikkerhetspolitisk- og militær lavspenning i nordområdene.<sup>314</sup>

Som nevnt var det imidlertid en kjensgjerning for småstater som Norge at den til enhver tid fulgte sikkerhetspolitiske kurs og strategi i stor utstrekning måtte representere en tilpasning til de rådende forhold. Til tross for den politiske utviklingen i Europa viste positive tendenser og konkrete fremskritt mot avspenning og demping av konfliktforholdene, måtte den norske småstaten legge til grunn den faktiske militære situasjon. Det var også som tidligere nevnt betraktet en sammenheng mellom opprettholdelse av en tilstrekkelig og troverdig forsvarsevne og mulighetene for forhandlinger og dialog om løsninger som på en tilfredsstillende måte kunne skape avspenning og økt sikkerhet i Europa.<sup>315</sup> Uten en tilnærmet styrkebalanse, kunne avspenningspolitikken ikke baseres på et levedyktig grunnlag. De tilsynelatende positive utsiktene og forhåpningene fra 1970-årenes *politiske* avspenning ble imidlertid ledsaget av en økende bekymring og årvåkenhet mot en betydelig styrkeoppbygging og opprustningsspiral mellom de to militæralliansene, og da særlig innen Warszawapaktens konvensjonelle disposisjoner i Sentral- og Øst-Europa og Sovjetunionens sjømilitære og strategiske slagkraft ved besekomplekset på Kola-halvøya. Selv om man fra både UDs og FDs analyser tok utgangspunktet i et nokså nøkternt og nyansert perspektiv på

---

<sup>313</sup> Se Holst, Johan J., 1981: «Norway's Search for a Nordpolitik», i *Foreign Affairs*, Vol. 60, nr. 1. Council on Foreign Relations, s. 63–86, samt .

<sup>314</sup> St. meld. nr. 9 (1973–74): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1974–78*.

Forsvarsdepartementet, s. 17–18. Se også St. prp. nr. 1 (1976–77). Forsvarsdepartementet, s. 4.

<sup>315</sup> St. meld. nr. 70 (1971–72) *Om virksomheten i Forsvaret i tiden 1969–71*. Forsvarsdepartementet: s. 5.



utviklingstrekkene, og understreket at den sovjetiske styrkeoppbyggingen og militære aktiviteten i form av militære øvelser i Norges umiddelbare nærområder først og fremst måtte ses i sammenheng med Sovjetunionens globale engasjement og strategier – og slik sett ikke rettet dirkete mot Norge som nabostat som sådan – var det likevel viktig å understreke de alvorlige ringvirkningene denne kunne innebære for landets geostrategiske stilling. De militærstrategiske endringene som gradvis hadde funnet sted i styrkeforholdet i de nordlige havterritoriene og i nordområdene generelt, influerte direkte på Norges forsvars- og sikkerhetspolitiske situasjon og vektlegging – også når det gjaldt de selvpålagte restriksjonene.

Som en reaksjon på denne sjømilitære utviklingen hadde også de nærstående NATO-alliertes samlede militære engasjement i nordområdene økte jevnt i denne perioden. De generelle bakenforliggende årsakene var et tiltagende motsetningsforhold mellom maktblokkene, den markante maritime opprustningen på Kola-halvøya og en intensivering innen norsk invitasjonspolitikkk overfor sine nære alliansepartnere. Således kunne tidligere utenriksminister Frydenlund fra stortingsbenken i mai 1984 fastslå at det var blitt en kjensgjerning at «i de senere år hadde (...) vært ensidig vektlegging på den ene siden av NATOs to hovedoppgaver, det militære forsvar, mens den annen oppgave, å føre avspenningspolitikken videre og få til avtaler og resultater når det gjelder nedrustning, er skjøvet i bakgrunnen.»<sup>316</sup> Man var kommet inn i en periode hvor militære og rent sikkerhetspolitiske vurderinger og perspektiver spilte en mer dominerende rolle i norske politiske fortolkningsrammer.

Den sovjetiske maritime styrkeoppbyggingen av Nordflåten fra og med midten av 1960-årene innebar økt betydning av Kola og nordområdene generelt for Sovjetunionen, noe som styrket de sovjetiske motivene for militære aksjoner mot norsk territorium i en tilspisset situasjon. Det sovjetiske øvelsesomfang og -mønster innebar at Norge i en krise- eller krigssituasjon vil kunne befinne seg bak Sovjetunionens sjømilitære operasjonsområder. Den likevektsordningen som Norges sikkerhetspolitiske utforming hadde vært med å skape i Europa gjennom sitt militære og politiske engasjement i NATO – der de selvpålagte restriksjonene utgjorde en svært sentral komponent – var blant annet tuftet på den forutsetning at de transatlantiske SLOC ville være åpne for framføring av styrker til Norge i en krisesituasjon. Viktigheten av sikre og stabile transportlinjer over Atlanterhavet hadde gjennom 1960 og 70-årene økt betraktelig innen NATOs forsvarsstrategier og planlegging, noe som hadde sin hovedårsak i alliansens stadig økende behov for transport av militære

---

<sup>316</sup> *Forhandlinger i Stortinget 1983–84*, i *Stortingstidende*, vol. 268, s. 4000.

forsterkninger og etterforsyninger, i tråd med fleksibel respons-strategiens økte fokus på balanserte konvensjonelle forsvarsmidler.<sup>317</sup> De store sovjetiske flåteøvelsene *Springex-84* og *Summerex-85* hadde demonstrert den sovjetiske evnen til å skyve sine fremskutte forsvarslinjer stadig lenger syd- og vestover i Norskehavet, og med offensive operasjoner true de allierte transatlantiske forsyningslinjene. UD's 5. politiske kontor advarte i 1986 om at «dersom det ikke ble vist større interesse for alliert sjømilitært nærvær utenfor Norge, ville disse farvann i økende grad kunne bli dominert av Sovjetunionen.»<sup>318</sup> De sovjetiske motivene kunne være å oppnå større grad av beskyttelse i dybden for sovjetisk område, sikringen av sjøveisforbindelsene til Nord-atlanteren, samt opprettelse av fremskutte forsvarslinjer for beskyttelse basekomplekset – det såkalte «bastionforsvaret».

Press på de vitale forbindelse- og forsyningslinjene i Atlanterhavet mellom USA og Europa begynte å gjøre seg gradvis gjeldende gjennom 1970-årenes rivende militærteknologiske utvikling. På begynnelsen av 1980-tallet hadde disse overordnede sikkerhetspolitiske problemstillingene nådd et prekært nivå. Den sovjetiske militære aktiviteten hadde således økt behovet for økt nærvær av allierte fartøyer i Norskehavet for å forhindre en forskyvning i den regionale militære balansen – behovet for å balansere den økende sovjetiske marineaktiviteten, herunder for å sikre de vitale tilførselslinjene over Atlanterhavet, var fra et norsk sikkerhetspolitisk standpunkt av avgjørende betydning i denne sammenheng.<sup>319</sup>

Disse målsettingene ville imidlertid utgjøre en utfordring og stille høye krav til norske myndigheters etterlevelse av den norske sikkerhetspolitiske balansepolitikken. Daværende forsvarsminister Anders C. Sjaastad understreket at selv om en større alliert militær øvingsaktivitet kunne ventes i Norge og landets nærområder i den kommende tid, måtte det være en overordnet norsk oppgave å forsøksvis influere og strukturere dette på en slik måte at dette fremdeles foregikk innen «rammen av den vanskelige balansegang mellom lavspenning og troverdig forsvar».<sup>320</sup>

---

<sup>317</sup> Børresen et.al, 2004: s. 87.

<sup>318</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 000953: *Bakgrunnsnotat i forbindelse med utenriksrådets besøk i Moskva 23.–25. juli 1986*. 18.07.1986.

<sup>319</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 003018: *Telefax: KSSE – Wien-møtet – sovjetisk kritikk av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk*. 02.02.1987.

<sup>320</sup> Sitert i Klevberg, 2011: s. 456.

I tråd med en av hovedmålsettingene i langtidsplanleggingen og hovedretningslinjene utmeislet av FK-74s utredninger og anbefalinger og den påfølgende St. meld. 94 (1978–79)<sup>321</sup> ble det i planleggingsperioden gjennomført en intensivering av tiltak som hadde som siktemål å legge forholdene bedre til rette for å kunne motta allierte forstrekninger på en raskest og mest mulig effektiv måte, samt for militært samvirke med allierte styrker.<sup>322</sup> I praksis kom disse forsvars- og sikkerhetspolitiske bestrebelsene til å materialisere seg gjennom i hovedsak to tiltak hvor dette var søkt aksentuert.

For det første var forholdene søkt lagt bedre til rette for alliert forhåndslagring i Norge og dermed også økt mulighet for rask og effektiv innsetting av allierte styrker i en eventuell krise- eller krigssituasjon. For det andre hadde det i perioden fra tidlig 1970-årene og frem til inngangen til 1980-tallet vært en betydelig økning av NATO-fellesfinansierte tiltak i Norge;

- NAL-MEB-avtalen av 1981
- Innen rammen av NATOs forsterkningsprogram ble det i 1974 inngått en rammeavtale om bruk av norske flyplasser i krise- og krig, COB-avtalen. FD hadde i henhold til avtalen godkjent at det kunne forhåndslagres utstyr for de amerikanske flyforsterkningene tilknyttet COB-programmet på i alt åtte norske flyplasser. Denne lagringen omfattet konvensjonell ammunisjon, bakkeutstyr, droptanker, drivstoff o.l.
- Det ble i 1976 inngått en bilateral avtale mellom Norge og Canada om forsynings- og vedlikeholdsstøtte i sammenheng med overføring av en kanadisk brigadegruppe (CAST) til Norge under krise- eller krigstid. Denne avtalen omfattet sjø- og lufttransport og klargjorde den støtten og tilretteleggingen Norge skulle yte ved innsettelsen.

UDs 5. Politiske kontor anbefalte at det burde understrekes at hensikten med økt alliert marinenærvær i norske farvann var flersidig: For det første ville regelmessige allierte øvelsesoperasjoner tjene som et mer avskrekkende tiltak ved å markere at havområdene utenfor Norge ikke var dominert av Sovjetunionen. Ifølge departementet burde således de

---

<sup>321</sup> St. meld. nr. 94 (1978–79) *Forsvarskommissjonens utredning og hovedmålsettinger for Forsvarets virksomhet i tiden 1979–83*. Forsvarsdepartementet.

<sup>322</sup> Denne målsettingen hadde gjennomgående vært understreket som en dimensjonerende hovedmålsetting for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i samtlige av stortingsmeldingene og stortingsproposisjonene siden 1957; Se St. prp. nr. 23 (1957); St. meld. nr. 28 (1960–61); St. meld. nr. 84 (1962–63); St. meld. nr. 37 (1967–68); St. meld. nr. 70 (1971–72); St. meld. nr. 31 (1972–73); St. meld. nr. 9 (1973–74); St. meld. nr. 94 (1978–79).

nordlige havområdene burde ikke få bære preg av å være et «Mare Sovjeticum».<sup>323</sup> For det andre kunne en gjenoppretting av mer regelmessig alliert maritimt styrkenærvær i nordlige farvann bidra til å avdramatisere innsettingen av slike styrker i en krisesituasjon, og således virke stabiliserende.<sup>324</sup> Samtidig ble det advart mot at slike øvelser ikke måtte få et slik omfang og en slik form at den kunne tjene som påskudd for ytterligere opprustning på sovjetisk side. Beroligende tiltak måtte slik, som et ellers velkjent mønster i norsk sikkerhetspolitisk balansepolitikk, avbalansere de nødvendige forsvarsmessige tiltakene. Det ble imidlertid understreket at det ikke er «norsk politikk å søke å balansere den sovjetiske kapasiteten i nord», men snarere heller legge til rette for en bevaring av det relative lave spenningsnivået i regionen, noe basepolitikken og andre selvpålagte restriksjoner var en viktig forutsetning for.<sup>325</sup>

Frykten for bivirkningene av den sovjetiske flåteoppbyggingen i nord kunne få ved internasjonale kriser andre steder, og bestrebelsen mot å håndtere uheldige følger disse kunne få for Norge. Sammenhengen mellom nordflanken og sentralavsnittet på kontinentet. Tidvis nærvær av allierte sjøstridskrefter i nordlige havområder kunne ifølge FD med daværende forsvarsminister Holst i spissen bidra til å motvirke inntrykket av sovjetisk overvekt, og videre motivere gjensidig tilbakeholdenhet.<sup>326</sup> Disse målsettingene var dimensjonerende for den norske balansepolitikks fokus i 1970- og 80-årene. Med Norges særlig sentrale strategiske beliggenhet i forhold til mulighetene for kontroll og sikring av disse vitale forbindelseslinjene, måtte således den militære maktbalansen gjenopprettes i de nordlige sjøområdene. Regjeringen fant i denne sammenheng grunn til å understreke at disse tiltakene «(...) ikke tok sikte på og ville ikke få som virkning noen endringer i den etablerte tingenes tilstand i Nord-Europa. Det dreier seg om tvert (imot) om tiltak som skal kunne styrke og gjenopprette status quo på de områder der utviklingen satte denne under press».<sup>327</sup> På den annen side understreket norske myndigheter viktigheten av at den lavspenningstilstanden i Nord-Europa måtte vedvare til tross for de foruroligende utviklingstrekkene, slik at uheldige

---

<sup>323</sup> UD, arkiv 34.4/99: UD-Notat: *Den sikkerhetspolitiske utvikling i Nordområdene, i f.m. viseutenriksminister Petrovskijs besøk i Oslo 18.–19. august 1987.* 10.08.1987.

<sup>324</sup> UD, arkiv 34.4/99: UD-Notat: *Den sikkerhetspolitiske utvikling i Nordområdene, i f.m. viseutenriksminister Petrovskijs besøk i Oslo 18.–19. august 1987.* 10.08.1987.

<sup>325</sup> UD, arkiv 34.4/99: UD-Notat: *Den sikkerhetspolitiske utvikling i Nordområdene, i f.m. viseutenriksminister Petrovskijs besøk i Oslo 18.–19. august 1987.* 10.08.1987.

<sup>326</sup> *Stortingsforhandlinger* (1987–88), 20. nov. – Bev. på statsbudsj. for 1988 vdk. Forsvarsdep. m.v., s. 841–42.

<sup>327</sup> St. prp. nr. 1 (1979–80). Forsvarsdepartementet, s. 4. Se også St. meld. nr. 94 (1978–79), «Forsvarskommisjonens utredning og hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1979–83. Forsvarsdepartementet, s. 69–70.

ringvirkninger for Norges og alliansens sikkerhet forøvrig ikke oppstod. En tydeligere og mer aktiv norsk balansepolitikk var således ansett som maktpåliggende fra og med midten av 1970-årene og inn i 1980-tallet. En effektivisering og utvidelse av konseptet med forhåndslagring var et av de tydeligste konkrete uttrykkene for det norske svaret til de nye sikkerhetspolitiske rammebetingelsene. På den annen side ble også behovet for å berolige både Sovjetunionen og den politiske venstresiden innenrikspolitisk om at disse tiltakene ikke måtte betraktes som del av offensive målsettinger overfor øst likeså mer påtrengende. Etter uheldige og spenningsskapende hendelser som Hopen-ulykken høsten 1978, Sovjetunionens intervensjon i Afghanistan desember 1979, mente UD's 5. politiske kontor at Sovjetunionen fremstod som «særlig årvåken overfor utviklingen i landets umiddelbare nærområder». <sup>328</sup> Norge hadde således vært utsatt for en sovjetisk pressekampanje med kritikk av sentrale sider ved norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Både innen den sovjetiske pressen og fra myndighetenes side hadde det vært en tilbøyelighet til å sette alliert øvingsvirksomhet, forhåndslagring av utenlandsk alliert utstyr i Norge, i sammenheng med den aktuelle øst/vest-situasjonen.

Fra norske myndigheter side var det av utenriks- og sikkerhetspolitisk betydning å få presisert at slike sammenhenger ikke eksisterte ved utformingen og den operasjonelle utførelsen av den norske politikken. Basepolitikken og de andre selvpålagte restriksjonene for alliert militær virksomhet i Norge, måtte i lys av de kvalitative militære integrasjonstiltakene angivelig «få gjenopprettet sin troverdighet» ved at denne politikken «forutsetninger måtte styrkes», slik det typisk gikk frem innen den offentlige retorikken i denne periodens forsvarsbudsjetter og sikkerhetspolitiske redegjørelser for Stortinget. <sup>329</sup> Det ble således understreket at tiltakene ikke tok sikte på å endre basepolitikken, men ble snarere ansett som formålstjenlige og nødvendige for å bevare *forutsetningene for å opprettholde denne*. <sup>330</sup> Likeledes ble det i forbindelse med stortingsdebatten om norsk deltakelse i AWACS-systemet i 1979 sagt av forsvarsminister Hansen at «(...) det er nødvendig i allianse- og NATO-sammenheng, uansett hva slags operasjoner det dreier seg om, å sette det inn i *det alminnelige mønster* vi har for alliert deltakelse i våre områder. Og det er ganske enkelt dette

---

<sup>328</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 13459/80: Bakgrunns-notat: «Utviklingen i øst-vest-forholdet, og Norges forhold til Sovjetunionen», 02.05.1980.

<sup>329</sup> Se eksempelvis St. prp. nr. 1 (1977–78), s. 4–6, og St. prp. nr. 1 (1979–80), s. 4.

<sup>330</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 015325 UD: Bakgrunns-notat: «Forholdet Norge-Sovjetunionen. Norske synspunkter», 16.05.1979.

Regjeringen har gjort også i denne sammenheng, for utad å kunne fastslå at vi her ikke går ut over de begrensinger vi har sjøl setter for å formidle an lavspenningspolitikk.»<sup>331</sup>

I en situasjon der det militære nærværet var blitt vesentlig aksentuert både fra sovjetisk og alliert side, ønsket norske myndigheter å unngå situasjoner der anmodninger om allierte forsterkninger ble sendt tidligere enn strengt tatt nødvendig. Dette kunne nettopp i en potensiell krisesituasjon forårsake en ytterligere eskalering og økt militær og politisk spenning. Mulighetene for en slik eskalering ville således begrenses ved opprettelse av et mer omfattende arrangement for forhåndslagring av tyngre militært utstyr, slik at overføringstiden kunne reduseres. Dette militær-politiske dilemmaet var således at den militære «nødvendig(e) hjelp ikke måtte komme for sent, mens det diplomatiske problemet var at hjelpen ikke måtte komme for tidlig», slik NUPI-forskeren Arne Olav Brundtland en gang uttrykte det.<sup>332</sup>

NATOs nye fremskutte og offensive marinestrategi, var ifølge kritikere på den politiske venstresiden av en slik karakter at det var grunn til på rent prinsipielt grunnlag å stille spørsmål om hvordan dette samsvarte med den politiske rammen rundt de selvpålagte restriksjonene og basepolitikken. Justeringene for å øke NATOs slagkraft og forsterkningsmuligheter hadde også klare utenrikspolitiske sider som ikke kunne overses. Som følge av den økte allierte trenings- og øvingsaktiviteten i Norge fra midten av 1970-tallet, følte regjeringen Nordli, med utenriksminister Frydenlund i spissen, et økende behov for å gjenopprette balansen mellom allianseintegrasjonen og den norske relative sikkerhetspolitiske beroligelses- og avskjermingspolitikken. Slik en informant med bakgrunn fra Forsvarskommando Nord-Norge (FKN) betraktet det, var det «(...) viktig å ikke overspille aktiviteten – beroligelse var en del av den regulære militære aktiviteten i nordområdene. Det var faste beordringer fra sør til nord, faste øvelsesordninger og i det hele et fast gjenkjennelig mønster i Norges militære aktivitet i nord, både med og uten alliert samvirke.»<sup>333</sup> Nøkkelordene i denne sammenhengen var «stabilisering» og «forutsigbarhet», der norske myndigheter mente at etableringen av regelmessige, og dermed forutsigbare allierte øvingsmønstre i nordområdene, også ville fremme beroligelsespolitikken. Med andre ord ville en jevnlig, stabil og forutsigbar militær aktivitet i nord bidra med å redusere faren for usikkerhet og eskalerende mistenksomhet. Her var det derfor viktig å sette tydelige grenser. På bakgrunn av bekymringen for hvilke belastninger den stadig økende og uoversiktlige

---

<sup>331</sup> Forhandlinger i Stortinget nr. 264, 4) Norsk deltakelse i NATOs luftbårne kontroll- og varslingstjeneste, 8. mars 1979: s. 2606.

<sup>332</sup> Sitert i Børresen et.al., 2004: s. 53.

<sup>333</sup> FKN-informant, intervju 14.02.2019.

allierte øvings- og treningsvirksomheten kunne utgjøre for Norges forhold til Sovjetunionen, den relative sikkerhetspolitiske lavspenningen i Nord-Europa og ikke minst den hjemlige politiske opinionen, så Regjeringens Sikkerhetsutvalg (RSU) i desember 1979 seg således nødt til å avbalansere og gjenskaffe myndighetene nødvendig kontroll og oversikt med denne aktiviteten ved å innføre et sett med nye kvantitative og tidsbegrensede restriksjoner på alliert øvings- og treningsvirksomhet i Norge.<sup>334</sup> Fra 1980 ble omfanget på hærsiden redusert fra 300 til 250 dager.<sup>335</sup> Enkeltøvelser skulle ikke overskride 15.000 norske og allierte bakkestyrker. Antallet allierte hærstyrker som trente og øvde i Norge, ble begrenset til 15.000 årlig.<sup>336</sup> Disse restriksjonene var i likhet med de geografiske begrensningene i Nord-Norge graderte interne retningslinjer for forsvarssjefen for bruk i forbindelse med planlegging av øvelser og ble dermed ikke gjort kjent for offentligheten.<sup>337</sup>

Slik UD anså det, måtte utbyggingen av forhåndslagringsarrangementene og den generelt økende allierte deltakelsen i forsvarsplanleggingen og praktiske forberedelsene i Norge og nærområdene også forstås på bakgrunn av norske myndigheters anstrengelser for å skape de beste forutsetningene for en levedyktig avspenningspolitikk gjennom den lavspenningslinjen som Norge hadde valgt i nordområdene. Fremgang og kontinuitet i arbeidet for avspenning, rustningskontroll og nedrustning måtte i den aktuelle utfordrende sikkerhetspolitiske situasjonen fremdeles baseres på usvekket sikkerhet for alle land.

Det gav fra norsk side grunn til bekymring at den pågående konvensjonelle styrkeoppbyggingen på østlig side både i Sentral-Europa og i den nordlige havområdene var i ferd med å svekke den militære likevektsmønster som hadde vært en grunnleggende forutsetning for avspenningspolitikken. Det ble likevel understreket fra blant annet UDs side at det var av særlig viktighet innen denne vanskelige utenriks- og sikkerhetspolitiske situasjonen at norske myndigheter gjorde hva de kunne for å bidra til at den politiske avspenningsprosessen som var påbegynt likevel holdt frem til tross den økte spenningen. UDs politiske avdeling konkluderte således i sin utenriks- og sikkerhetspolitiske vurdering til utenriksminister Frydenlund om mulighetene for norske reaksjoner som svar på den sovjetiske invasjonen av Afghanistan i desember 1979, at Norge i denne situasjonen hadde

---

<sup>334</sup> Se Børresen et.al, 2004: s. 114–115.

<sup>335</sup> Ibid., s. 115.

<sup>336</sup> Ibid, s. 124.

<sup>337</sup> Ibid.: s. 115.

«helt spesielle bilaterale forhold å ivareta» i forhold til Sovjetunionen.<sup>338</sup> Videre måtte «man (...) søke å opprettholde de institusjonaliserte rammer i Europa for Øst/Vest-kontakter (KSSE, MBFR)», deriblant dialogen vedrørende tillitsskapende tiltak og rustningskontroll med Sovjetunionen.<sup>339</sup> Med andre ord var det norske synet at de internasjonale reaksjonene ikke måtte få et slik innhold at de virket direkte hindrende på forhandlingene og konsultasjonene om rustningskontroll, nedrustning og avspenning. Heller ikke de tosidige norsk/sovjetiske forbindelsene i nordområdene (nordpolitikken) burde berøres.<sup>340</sup> For øvrig måtte det norske reaksjonsmønsteret imidlertid også ses i lys av reaksjoner fra Norges alliertes side. Dette utgjorde – i likhet med de fleste andre aspekter av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk – en vanskelig balansegang. Under Frydenlunds redegjørelse for Stortinget i mars 1981 ble det understreket at norske politiske myndigheter anså det som maktpåliggende grunnet landets utsatthet i geostrategisk forstand å forsterke Norges engasjement i arbeidet for avspenning, rustningskontroll og nedrustning. Men regjeringen måtte imidlertid betrakte denne aktive avspenningspolitikken i sammenheng med sitt ansvar for landets og Nord-Europas sikkerhet for øvrig, som ved inngangen til 1980-årene var under press som følge av den ukontrollerte militære opprustningen i de nordlige havområdene og den generelt minkende dialogen og kontakten i øst/vest-forholdet. Frydenlund understreket dessuten at det ville være vanskelig for en regjering å få til tilslutning til en virkelig aktiv avspennings- og nedrustningspolitikk dersom det hersket politisk tvil om norske myndigheters evne og vilje til å ivareta landets egne sikkerhetsinteresser – og da særlig fra en konkret militær synsvinkel. Det var på denne bakgrunn at denne tosidige balansepolitikken – både et troverdig forsvar og samtidig et aktivt engasjement for avspenning og nedrustning – utviklet seg til å bli det mest sentrale elementet i norsk sikkerhetspolitikk i 1980-årene. Dette økte også kravet til oppfølgingen av de selvpålagte restriksjonene.

En markant intensivering av den sovjetiske diplomatiske offensiven og pressekampanjen mot visse sider av norsk sikkerhetspolitikk – som ellers var en vedvarende og nærmest konstant faktor i det norsk-sovjetiske forholdet under hele den kalde krigen – bidro også til å

---

<sup>338</sup> UD, arkiv 34.4/99, jnr. 000692: *Notat til utenriksministeren. Kort oversikt over Norges offisielle forbindelser med Sovjetunionen på ulike områder. Muligheter for norske reaksjoner som svar på den sovjetiske invasjon av Afghanistan.* 06.01.1980.

<sup>339</sup> UD, arkiv 34.4/99, jnr. 000692: *Notat til utenriksministeren: Kort oversikt over Norges offisielle forbindelser med Sovjetunionen på ulike områder. Muligheter for norske reaksjoner som svar på den sovjetiske invasjon av Afghanistan.* 06.01.1980.

<sup>340</sup> DUUK, 1980: *Møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite, mandag den 14. januar 1980, kl. 11.* Referat hentet fra Stortingets digitalarkiv: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/Lukkede-moter/den-utvidede-utenriks--og-konstitusjonskomite-1976-1981/>



forsterke norske myndigheter behov for en tettere oppfølging og oppmerksomhet rundt Norges løpende praktisering og nødvendige justeringer av de selvpålagte restriksjonene i denne fasen. Man stod i kjølvannet av det drastisk nedkjølte supermaktsforholdet og det generelt skjerpene fokuset mot militærstrategisk maktbalanse mellom maktblokkene ved inngangen til 80-årene overfor et drastisk mer årvåkent, mistenksomt og intenst Sovjet, som fra norsk side vekket minner om tiden tilbake da Stalin satt i Kremles fører sete i den kalde krigens mest kritiske fase på 1940- og tidlige 1950-tallet.<sup>341</sup> Særlig ble tiltak som forhåndslagringen gjennom NALMEB-avtalen og AWACS-flygninger, som begge angivelig bidro med å «undergrave» og «erodere»/«utvanne» basepolitikken, gjort til gjenstand for mistenkeligjøring fra sovjetisk side; «Det gjenstår bare en ytre fiksjon av basepolitikken», slik den sovjetiske viseutenriksminister Zemskov en gang så bastant uttalte det i en meningsutveksling med ambassadør Stenseth.<sup>342</sup>

I forbindelse med embetsverkets behandling av mulige håndteringsalternativer for norske myndigheter vedrørende dette problemområdet, anbefalte Johan J. Holst i kraft av sin stilling som daværende statssekretær i UD, at man generelt på norsk side måtte forholde seg rolig og kontrollert, men likevel med fasthet, overfor utfall mot sensitive temaer som norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk representerte: «Det er viktig å unngå å komme i den posisjon at vi har en sovjetisk kontrollert forpliktelse til å avgi forsikringer på oppfordring fra sovjetisk presse».<sup>343</sup> Det er nærliggende å tro at Holst indirekte hadde blant annet de selvpålagte restriksjonene i tankene, som jo nærmest var et standardisert og vedvarende ankepunkt innen de norsk-sovjetiske diplomatiske konsultasjonene. Slik UDs politiske kontor tolket det, rommet imidlertid presseutfallene ingen progresjon hverken i innhold eller tone, og bygget heller ikke opp til konkrete konklusjoner eller trusler. Dette kunne ifølge departementet tyde på at den hadde til hensikt å oppnå «oppmykende funksjoner».<sup>344</sup> Slik oppmykning kunne eksempelvis være rettet mot den interne norske behandlingen av nyere forsvars- og sikkerhetspolitiske tiltak og ordninger som forhåndslagringsspørsmålet (NALMEB), NAEW-arrangementet eller mot den tiltagende allierte militære tilstedeværelsen og øvingsaktiviteten i Norge og nærområdene i de senere årene. Det forhold at disse forsvars- og sikkerhetspolitiske

---

<sup>341</sup> UD, arkiv 34.4/99, jnr. 009466: Fortrolig notat: *Sovjetisk pressekritikk, norsk sikkerhetspolitikk og delelinjeforhandlingene*. 24.03.1980.

<sup>342</sup> UD, arkiv 34.4/99, jnr. 009078: Referat: *Forholdet Norge-Sovjetunionen. Samtale med viseutenriksminister Zemskov 19. mars. m/ påfølgende referat*. 20.03.1980.

<sup>343</sup> UD, arkiv 34.4/99, jnr. 009466: Fortrolig notat: *Sovjetisk pressekritikk, norsk sikkerhetspolitikk og delelinjeforhandlingene*. 24.03.1980.

<sup>344</sup> UD, arkiv 34.4/99, jnr. 009466: Fortrolig notat: *Sovjetisk pressekritikk, norsk sikkerhetspolitikk og delelinjeforhandlingene*. 24.03.1980.

tiltakene og ordningene i nasjonal og alliert sammenheng allerede var vel etablert og politisk vedtatt i norsk politikk, gav UD med statssekretær Holst i spissen liten tro på at de sovjetiske presseangrepene hadde som siktemål om å forhindre de norske vedtakene, men snarere heller hadde til hensikt å bidra til en skjerping av den indrepolitiske strid om konkrete tiltak.<sup>345</sup> Videre kunne man ved oppfordring til strid i slike politisk betente saksfelt håpe på at rammene omkring forhåndslagringen med NALMEB og norsk basepolitikk generelt kunne bli mer restriktive, mer statisk utformet og i det hele strammere fortolket og operasjonalisert i praktisk politikk. Problemstillingen ble desto mer prekær dersom den sovjetiske pressekampanjen og «oppmykningsstrategi» ble plassert i sammenheng med de pågående og utestående delelinjeforhandlingene om kontinentalsokkelen mellom Norge og Sovjetunionen i det østlige Barentshavet og implikasjonene dette kunne innebære for norsk sikkerhetspolitikk. Statssekretær Holst utelukket ikke fra sitt analyseperspektiv at den sovjetiske «oppmykningsstrategi» potensielt også kunne innvarsle et sovjetisk forsøk på gjennom å «(...) kople sovjetisk imøtekommenhet delelinjespørsmålet med norske konsesjoner i sikkerhetspolitikken». Derved kunne dette gi grunnlag for sovjetiske forhåpninger om å flytte skillelinjene angående den sikkerhetspolitiske kurs i Norge og potensielt skape spenninger og uvisshet i forholdet mellom Norge og landets allierte i NATO.<sup>346</sup>

Selv om norske myndigheter i realiteten stod overfor en nokså sammensatt vurderingskrets, måtte man imidlertid på mer generell basis, slik utenriksminister Frydenlund fremholdt det i en orientering for utenrikskomiteen i februar 1980, også forstå den sovjetiske presseoffensiven i lys av Sovjetunionens bevisste politikk for å bevare status quo i Norges deltakelse i NATO-samarbeidet, dvs. å «fryse fast» Norges deltakelse på det daværende nivå.<sup>347</sup> Det var på dette punkt Frydenlund understreket at man på norsk side stod overfor et overhengende problem i forhold til Sovjetunionen: «Fordi en fastfrysing på bakgrunn av den militærteknologiske utvikling og av Sovjetunionens militære oppbygging i realiteten vil bety

---

<sup>345</sup> UD, arkiv 34.4/99, jnr. 009466: Fortrolig notat: *Sovjetisk pressekritikk, norsk sikkerhetspolitikk og delelinjeforhandlingene*. 24.03.1980.

<sup>346</sup> Til dette punktet kommenterte statssekretær Holst at han anså det som viktig at «(...) instruksene til den norske forhandlingsdelegasjon (les: delelinjeforhandlingene om Barentshavet) er utvetydig i sitt pålegg om kontant avvisning av slike koplinger om de skulle bli antydnet».

<sup>347</sup> UD, arkiv 34.4/99, jnr. 008294: *Forholdet mellom Norge og Sovjetunionen i den aktuelle situasjonen*. Manus som lå til grunn for utenriksministerens orientering for utenrikskomiteen 27.02.1980. 04.03.1980. Se forøvrig Bones og Njølstads bidrag om Sovjetunionens «frys-strategi» overfor norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i Holtmark (red.), 2015: s. 386–387.

en nedtrapping av vårt engasjement i NATO. Spørsmålet om forhåndslagring belyser nettopp dette problem».<sup>348</sup>

Slik statssekretær Holst oppfattet det, ville det på denne bakgrunn være av overordnet sikkerhetspolitisk betydning i denne sammenheng at man på norsk side sikret norsk politisk kontroll, definisjonsmakt og ikke minst handlefrihet over disse komponentene av norsk sikkerhetspolitikk – deriblant de selvpålagte restriksjonene – gjennom at man burde «legge disse rammene tidlig på *norsk* initiativ».<sup>349</sup> Videre fremholdt utenriksminister Frydenlund på sin side, at en del av løsningen også lå i å ta fatt den pedagogiske problemstillingen i forbindelse med Norges formidling av restriksjonspolitikken overfor omverdenen – og da særlig Sovjetunionen: «Regjeringens oppgave i den aktuelle situasjon er å skape klarhet. Klarhet om hva forhåndslagringen består i, men også klarhet over at norsk basepolitikk og atompolitikk ligger fast».<sup>350</sup> Det var i det hele viktig at det ikke måtte oppstå tvil om den praktiske utformingen av norsk sikkerhetspolitikk innen rammen av det vestlige forsvarssamarbeidet – da særlig de selvpålagte restriksjonene. Det var imidlertid like fullt viktig – som alltid – å verne om den nasjonale handlefriheten og fleksibiliteten som norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk var så avhengige av, og således understreke den selvfølgelighet at «(...) det til enhver tid må være opp til regjering og storting å vurdere Norges sikkerhetspolitiske situasjon og treffe de tiltak som anses nødvendige».<sup>351</sup>

Evnen til å skaffe til veie pålitelig og korrekt kunnskap om den faktiske virksomheten i forbindelse med den økende aktiviteten i Norskehavet og Barentshavet kunne bidra til å dempe fryktreaksjonene i spente situasjoner og til å forhindre at slike situasjoner oppstod i de nordlige havområdene. Vissheten om at alle involverte parter i regionen besatte denne overvåkningskapasiteten og evnen kunne i seg selv ha en tilbakeholdende virkning på eventuelle forsøk på oppbygning av styrkedemonstrasjoner på grunn av frykten for mottiltak. Likeledes kunne denne kapasiteten gi muligheter for å agere på en korrekt og en avbalansert, tilbakeholdene måte, med reaksjonsmidler og disposisjoner som ikke bidro med å eskalere situasjonen og korresponderte med den faktiske situasjonen. Norges deltakelse i NAEW-arrangementet fra 1978 og den maritime luftovervåkingen i samarbeid med nære

---

<sup>348</sup> UD, arkiv 34.4/99, jnr. 008294: *Forholdet mellom Norge og Sovjetunionen i den aktuelle situasjonen*. Manus som lå til grunn for utenriksministerens orientering for utenrikskomiteen 27.02.1980. 04.03.1980.

<sup>349</sup> UD, arkiv 34.4/99, jnr. 009466: Fortrolig notat: *Sovjetisk pressekritikk, norsk sikkerhetspolitikk og delelinjeforhandlingene*. 24.03.1980.

<sup>350</sup> UD, arkiv 34.4/99, jnr. 008294: *Forholdet mellom Norge og Sovjetunionen i den aktuelle situasjonen*. Manus som lå til grunn for utenriksministerens orientering for utenrikskomiteen 27.02.1980. 04.03.1980.

<sup>351</sup> Utenrikspolitisk redegjørelse av Utenriksministeren. Møte fredag 20.05.1977, i St. tidene 1977/78. Vol. 122.: s. 3876.

alliansepartnere i de nordlige havområdene, kunne således bidra som både avskrekkende og beroligende tiltak i så måte.

Som tidligere nevnt, holdt norske myndigheter fast ved 24-grads-restriksjonen og de øvrige av de detaljerte selvpålagte restriksjonene i Nord-Norge til tross for vestmaktens og østmaktens marinestrategier gjorde at oppmerksomheten om nordområdene var jevnt økende oppgjennom 1980-tallet. Restriksjonenes utforming og praktisering, slik de gradvis hadde blitt utmeislet gjennom 1950- og 60-tallet, hadde på dette tidspunktet oppnådd en status til å være et kjent, etablert operasjonsmønster i nordområdene og således blitt en integrert del av den sikkerhetspolitiske konstallasjonen av Nord-Europa. Norske myndigheter fremla på denne bakgrunn at en videreføring av disse restriksjonene i den rådende utfordrende sikkerhetspolitiske situasjonen ville legge til rette for fortsatt stabilitet og forutsigbarhet i disse viktige havområdene.

Norske forsvars- og sikkerhetspolitiske tiltak måtte ikke bare avspeile en balansert avveining mellom hensynene til avskrekking og beroligelse overfor omverdenen, men måtte også vurderes i forhold til hvordan disse kunne påvirke de aktuelle europeiske forhandlingene om rustningskontroll og nedrustning. Det var i tråd med dette ønskelig fra norsk side at Norges forsvarspolitiske kapabiliteter ble utformet mot en klar defensiv aksent. Samtidig var det til stadighet presisert at de norske sikkerhetspolitiske tiltakene i perioden var begrensede tiltak, som på ingen måte hadde til siktemål å endre på de etablerte sikkerhetspolitiske rammebetingelsene, men snarere heller søkte å *oppretholde* situasjonen som var presset av den sjømilitære utviklingen i Norges umiddelbare nærområder. Det eksisterte således her i realiteten ikke noe motsetningsforhold til avspenningspolitikken, ettersom man fra norsk side anså en «tilnærmet likevekt» og troverdig forsvarsevne som en forutsetning for reelle fremskritt i arbeidet for avspenning, rustningskontroll og nedrustning.

Nordflankens økte betydning for stormaktskappløpet forsterket Arbeiderpartiets ønske om å styrke kontrollen og til dels dempe USAs fremskutte posisjoner i Norskehavet. Dette gav således næring til ønsket om å i sterkere grad influere og strukturere den allierte militære tilstedeværelsen i mer fastere former, og ikke minst også til ønsket om å nedtone den norske atom-oppsjonen; tvil om norske hensikter måtte ikke få virke konfliktskapende.<sup>352</sup> Ved inngangen til 1980-tallet fremkom det nye signaler når det gjaldt atompolitikken. Under MAB-fohandlingene med USA sa Arbeiderpartiet og Norge nei til å forhåndslagre for den

---

<sup>352</sup> Tamnes, Rolf, 1987: «Den norske holdningen – et historisk tilbakeblikk», i NOU 1987: 17; *Sikkerhetspolitiske utredninger*. Det kongelige norske utenriksdepartement, s. 191.

mer langtrekkende flytypen A-6. I 1980 ble også øvelsene med F-111 fra Gardermoen avbrutt av regjeringen. Bak disse tiltakene lå et signal om at norske myndigheter ikke ville tillate at norsk territorium ble utnyttet i en offensiv strategi.

### **3.4 Ca. 1985–1989: Ny giv for rustningskontroll og tillitsskapende tiltak: nye muligheter for avspenningspolitikken**

I løpet av andre halvdel av 1970-årene ble den opprinnelig mer regionalt forankrede politikken ble søkt innpasset i det nye utvidede utenriks- og sikkerhetspolitiske perspektivet, nye moteord som «rustningskontroll» og «tillitsskapende tiltak» ble inkorporert i det politiske vokabularet, og de selvpålagte restriksjonene ble innpasset i denne bredere avspenningspolitiske konteksten:

«Tillitsskapende tiltak inngår som sentrale elementer i norsk sikkerhetspolitikk og som bidrag til lavspenning og stabilitet i nordområdene. Base- og atompolitikken er blant de viktigste tiltak som Norge ensidig har satt i verk, og som i senere år er supplert med de flersidige KSSE-tiltak som gjelder landmilitær virksomhet.»<sup>353</sup>

En kunne med andre ord skimte en tendens til at de tradisjonelle beroligende sikkerhetspolitiske tiltakene overfor Sovjetunionen og de nordiske nabostatene ble integrert, fortolket og anvendt inn i en større, overordnet alleuropeisk kontekst i øst-vest-dimensjonen. Dette kom også tydelig til uttrykk i en samtale mellom daværende statsminister Brundtland og generalsekretær Gorbatsjov i 1986, der statsminister Brundtland understreket Norges selvpålagte restriksjoners naturlige sammenfall med de storpolitiske avspenningsbestrebelsene i Europa, tilbakeholdenhet og samarbeid, samt nedrustning og tillitsbygging: «Norges direkte interesser i avspenning og samarbeid med utgangspunkt i vår strategiske plassering, nordområdenes betydning og vår felles grense med Sovjetunionen (...)».<sup>354</sup>

I forhold til dannelsen av den nye europeiske sikkerhetsorden som både materialiserte og institusjonaliserte seg i løpet av 1990-årene, skulle 1980-tallet – og da særlig fra midten av tiåret – komme til å representere en viktig omformingsperiode i denne sammenheng.

---

<sup>353</sup> Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksminister Thorvald Stoltenberg, fredag 13. januar, i *Stortingstidende* nr. 133 (1988–89), s. 2238. Se også Thorvald Stoltenbergs bidrag i «Felles sikkerhet i Nord – Oslokonferansen 11.–12.03.1989», Nordisk forum for sikkerhetspolitikk, s. 42.

<sup>354</sup> UD, arkiv 34.4.99, j.nr. 33910: «Innkomet melding: Samtale mellom statsministeren og generalsekretær i SUKP», 07.12.1986.

Opprettholdelsen av en overordnet militær maktbalanse ble som nevnt betraktet for å utgjøre et forutsettende grunnlag for å føre en reell avspenningspolitikk. Denne første komponenten har i denne avhandlingen blitt antydnet som en del av hva vi kan kalle en norsk «balansopolitikk». Denne politikken dominerte i en periode fra og med 1975 og frem til tøværsperioden oppstart rundt 1985. Med den sterkere og mer håndgripelige allierte tilstedeværelsen og interessen for nordflanken og de nordlige havområdene som avtegnet seg i løpet av 1980-årene, ble det slik skapt et nytt utenrikspolitisk handlingsrom for småstater som Norge for et fordypet avspenningspolitisk engasjement. Den viktigste forutsetningen for denne økte handlefriheten lå imidlertid i de videre utviklingstrekkene innen det overordnede øst/vest-forholdet, der den gradvise erkjennelsen av økende *gjensidig avhengighet* representerte en viktig drivkraft både i avspenningsprosessen, supermaktenes økte vilje til dialog og å delta i internasjonalt samarbeid, i arbeidet for å løse militære konflikter og ikke minst i fremveksten av regionale integrasjonsprosesser, slik disse kom til uttrykk i Europa.<sup>355</sup>

I særlig grad må den nye generasjon av kvalitativt fordypede tillits- og rustningskontrollerende tiltak på det militære området som ble utmeislet ved *Konferansen om nedrustning i Europa* (KNE) i Stockholm 1987, og konseptet for internasjonalt samkvem og gjensidig sikkerhetsstrategi om «sikkerhet i felleskap» uformet under Palme-kommisjonens rapport og anbefalinger i 1982, særlig fremheves som epokegjørende i så henseende. Det ble her utviklet et regime for tillitsskapende ordninger på det militære området som skulle være et felles bindende anliggende for alle europeiske stater. Som tidligere påpekt, kunne slike tiltak på sikt bidra med å gjøre den norske tilbakeholdenhetspolitikken mindre ensidig, noe som ville tjene norske sikkerhetsinteresser. KNE og Stockholmsdokumentet, som trådte i kraft 1. juli 1987, bidro i avgjørende grad til å kvalitativt utvide og konkretisere det etablerte regimet rustningskontrollerende- og tillitsskapende tiltak fra KSSE-Sluttakten av 1975, da særlig gjennom praktiske tiltak for forhåndsnotifikasjon, verifikasjon og observasjon av militære aktiviteter, både forflytninger og manøvrer.<sup>356</sup> Siktemålet var i denne sammenheng å legge grunnlaget for større åpenhet og gjensidig innsyn i styrkedisposisjoner og øvelsesmønstre i fredstid. Hensikten med slike tillits- og sikkerhetsskapende tiltak var å forsøksvis forebygge at ordinær militær fritidsvirksomhet skulle skape grunnlag for unødige frykt, spenning og

---

<sup>355</sup> St. meld. nr. 11 (1989–90), Utenriksdepartementet, s. 7.

<sup>356</sup> Lian, Hans Jacob Bjørn, 1985: «Tillits- og sikkerhetsskapende tiltak – Konferansen om nedrustning i Europa (KNE)», i *Årbok for Utvalget for rustningskontroll og nedrustning 1984*. Oslo: Det kgl. Utenriksdepartement, s. 103–104.

misoppfatninger. Tiltakene skulle videre bidra med å sette statene i stand til å kunne skjelle mellom fiendtlig innstilte handlinger og vanlig militær aktivitet, basert på grunntanken om at større åpenhet ville redusere følelsen av usikkerhet hos den annen part samt redusere tendensene til militær hemmeligholdelse. Slik kunne man oppnå militær stabilitet og forutsigbarhet, og dermed skape forutsetninger for troverdige forhandlinger om nedrustningsavtaler. KNE tilførte også Øst/Vest-dialogen også en annen viktig dimensjon: det utvidet drøftelsene om rustningskontroll og nedrustning i Europa til å omfatte *hele* det europeiske området, fra den tidligere begrensingen på kun 250 km inn på sovjetisk territorium. KNE kom dermed til å redusere terskelen for obligatorisk forhåndsnotifisering til 13.000 mann (fra Sluttaktens grense på 25.000). Stockholmskonferansen knesatte ordningen for «inspeksjon på stedet».

De obligatoriske og mer håndfaste verifikasjons- og kontrollordninger som fulgte av Stockholmsdokumentets overensstemmelser ble fra norske myndigheters side betraktet for å inneha en reell militær verdi, men samtidig også viktige politiske og psykologiske virkinger fro avspenningsprosessen. Politisk representerte disse et forsøk på å legge forholdene til rette for en gradvis normaliserings-prosess innen øst/vest-forbindelsene gjennom fastlegging av stabilitet og forutsigbarhet på det sikkerhetspolitiske og militære området. Rent psykologisk representerte disse en påbegynnende prosess mot å forsøksvis gjøre så vel politiske som militære myndigheter på begge sider av jernteppet mer omgjengelig overfor gjensidige og regelmessige utvekslinger av informasjon og kunnskap om hverandres militære forhold og praksis.<sup>357</sup>

En ny fase og avgjørende vendepunkt for mulighetene til samhandling og dialog med Sovjetunionen ble imidlertid også foranlediget ved partisekretær Gorbatsjovs «Murmansk-initiativ» av 1. oktober 1987, om blant annet innføringen av tillitsskapende tiltaks-soner til sjøs (opprettelsen av et «fredens hav»), og signalisering om anstrengelser for å normalisere forholdene, samt oppfordring til gjensidig nedrustning i et område av nasjonal, internasjonal og strategisk betydning.

Det stadig økende behovet for å opprette egne tiltak for å kunne styrke kontroll og verifikasjon med det nye regimet av tillitsskapende tiltak på det militære området. Større åpenhet og transparens mellom de to militæralliansenes militære anliggender og aktiviteter skulle i seg selv virke tillitsskapende og stabiliserende, da et korrekt og avbalansert situasjonsforståelse av motparten ville være et viktig tiltak for å forebygge gjensidige

---

<sup>357</sup> Lian, 1985: s. 111.

misoppfatninger og gjensidig mistillit. For norske utenriks- og sikkerhetspolitiske myndigheter, til særs for FD, skapte dette et stadig mer komplekse og til tider nokså uoversiktlige

Utviklingen i det norsk-sovjetiske forholdet slik det utviklet seg ved utgangen av 1980-tallet gav grunnlag for UDs 3. Politiske kontor å hevde at kontaktene og dialogen neppe tidligere hadde hatt et slikt omfang og et såvidt positivt fortegn som i den aktuelle situasjonen.<sup>358</sup> Gjennom den sovjetiske statsminister Ryzjkovs besøk i Norge i januar 1988 og etterfølgende møter mellom den norske statsminister eller utenriksminister på den ene siden, og utenriksminister Sjevardnadze på den annen i multilateral sammenheng<sup>359</sup>, var grunnlaget lagt for prosessen mot en regularisering – og på lengre sikt *normalisering* – av den politiske dialog på høynivå.<sup>360</sup> Også på fagstatsrådplan hadde en løpende besøksutveksling begynt å gjøre seg gjeldende. Med slutføringen av den sovjetiske tilbaketrekningen fra Afghanistan i februar 1989, hadde forutsetningene for en norsk gjenopptakelse av de fagmilitære kontakter fått et nytt grunnlag.<sup>361</sup> Eksempelvis hadde den sovjetiske viseforsvarsministeren armégeneral Varennikov besøkt Norge i oktober 1989.<sup>362</sup> Et norsk gjenbesøk ved generalinspektøren for Hæren ble gjennomført i juli 1990 og omfattet også besøk til avdelinger på Kola-halvøya, inklusive marineinfanteribrigaden i Petsjenga. Under Stortingets Forsvarskomiteés reise til Sovjetunionen våren 1989 inngikk likeledes besøk ved militære anlegg på Kola-basekomplekset.<sup>363</sup> Sovjetiske offiserer hadde ved dette tidspunkt i to tidligere anledninger inspisert NATO-øvelser i Troms i henhold til Stockholm-dokumentets bestemmelser. Norge fikk i denne sammenheng for første gang besøk i 1988, da Sovjetunionen inspiserste øvelsen *Arrow-head Express*.

I det hele understreket UD et prinsipielt ønske om å utbygge dialogen og samarbeidet med Sovjetunionen og de østeuropeiske statene over et bredt felt. Den positive Øst-Vest utviklingen hadde skapt kvalitativt nye og annerledes positive betingelser for utvidelsen av

---

<sup>358</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 8369/90: Bakgrunnsnotat (i forbindelse med samtale mellom Statsministeren og statsminister Thatcher i London 23. mars 1990); *Forholdet Norge/Sovjetunionen*. 13.03.1990.

<sup>359</sup> Slik som møtet mellom statsminister Brundtland og utenriksminister Sjevardnadze i New York 27.09.1988

<sup>360</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 8369/90: Bakgrunnsnotat (i forbindelse med samtale mellom Statsministeren og statsminister Thatcher i London 23. mars 1990); *Forholdet Norge/Sovjetunionen*. 13.03.1990.

<sup>361</sup> På slutten av 60-tallet og gjennom 1970-årene ble det etablert en viss kontakt på det fagmilitære plan. Denne omfattet i hovedsak utveksling av delegasjoner og flåtebesøk. Etter den sovjetiske intervensjonen i Afghanistan desember 1979 ble imidlertid de militære forbindelsene fra norsk side suspendert, som en del av Norges diplomatiske reaksjon og sanksjon på dette folkerettslige overgrepet.

<sup>362</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 8369/90: Bakgrunnsnotat (i forbindelse med samtale mellom Statsministeren og statsminister Thatcher i London 23. mars 1990); *Forholdet Norge/Sovjetunionen*. 13.03.1990.

<sup>363</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 20144/90: UD-notat: *Det bilaterale forholdet Norge-Sovjetunionen, Statusoversikt*. 17.07.1990.



kontaktflaten. Likeledes hadde den interne utviklingen i Sovjetunionen, og senere Russland, i vesentlig grad bidratt til å styrke samarbeidsmulighetene. Statsminister Brundtland understreket overfor Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen i februar 1988 tre hovedpunkter av betydning for Norges forhold til Sovjetunionen på lengre sikt, og som på mange måter avdekket hovedmålsettingene innen den norske ordenspolitiske linjen overfor Russland og Øst-Europa noen år senere på 1990-tallet; For det første, det norske ønsket om å videreføre og styrke dialogen og samarbeidet med Sovjetunionen på ulike felter av gjensidig interesse og nytte. Denne målsettingen reflekterte det praktiske samarbeidsbehovet som meldte seg som følge av Norges geografiske naboskap, ønske om å fremme konkrete norske interesser og bidra til å bevare stabilitet og lavspenning innen det norske interesseområdet i nord, samt ønsket om å utvikle forholdet til Sovjetunionen som ledd i arbeidet for å bygge ned motsetningene og skillelinjene mellom øst og vest.<sup>364</sup> For det andre, betydningen av Norges forankring i det vestlige alliansefellesskapet for landets evne og muligheter til å føre en rasjonell og konsekvent linje i forhold til Sovjetunionen. Eller for å bruke tidligere utenriksminister Frydenlunds ord:

«Det har alltid vært en viktig målsetting i norsk utenrikspolitikk å ha et godt forhold til Sovjetunionen. Det vil fortsatt være vår målsetting. Men samtidig øker forholdet til våre allierte i betydning, fordi også de har sterke interesser i området, og fordi *vår handlefrihet østover avhenger av tilknytningen vestover.*»<sup>365</sup>

For det tredje, det sovjetiske utspillet vedrørende Barentshavet som ble lansert med partisekretær Gorbatsjovs såkalte «Murmansk-tale» i oktober 1987 hadde på ny vist konsekvensen av de langsiktige linjer i sovjetisk politikk overfor Norge.<sup>366</sup> Ifølge UDs sikkerhetspolitiske betraktninger var dette tilfellet ikke minst når det gjaldt nordområdene, hvor det åpenbart var en sovjetisk interesse i å søke å begrense alliert nærvær og engasjement. Etter UD's syn var det blant annet på denne bakgrunn en måtte lese generalsekretær Gorbatsjovs forslag om samarbeid og etableringen av sikkerhetspolitiske regimer, slik de ble framstilt i Murmansk-talen 1. oktober 1987. Særlig kom målsettingene om begrenset alliert militært nærvær til syne i forslaget om begrensninger på sjømilitær aktivitet i nordlige farvann og tillitsskapende tiltak på bilateral basis. Også for norske myndigheters vedkommende gav

---

<sup>364</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 07731: *Forholdet Norge–Sovjetunionen. Statsministerens redegjørelse for Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité 15. februar 1988.* 12.02.1988.

<sup>365</sup> Frydenlund, Knut, 1987: «Nordområdene i norsk utenrikspolitikk». Foredrag i Tromsø Arbeiderparti 16 juni 1977, i Frydenlund og Stoltenberg (red.) *En bedre organisert verden; taler, innlegg og foredrag*, s. 100. Min uthevelse.

<sup>366</sup> Se UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 18925: Notat: «Det bilaterale forhold Norge–Sovjetunionen. Statusoversikt», 22.06.1988.

dette en understrekning av behovet for å se samarbeidet i et langsiktig perspektiv og med en klar oppfatning av hvor Norges nasjonale interesser lå. Dette understreket samtidig at arbeidet for å utbygge et tillits- og samarbeidsforhold til Sovjetunionen – som utgjorde en helt essensiell del av den bredere norske avspenningspolitikken – var en langsiktig prosess.<sup>367</sup> Dessuten la norske myndigheter som nevnt gjennomgående stor vekt på at tillitsskapende, rustningskontrollerende og sikkerhetsskapende tiltak måtte bli utformet og praktisert innen en alleuropeisk ramme.<sup>368</sup> Kildematerialet gir inntrykk av at både UD og FD understreket i gjentatte sammenhenger at så lenge det ennå ikke eksisterte noe etablert og internasjonalt anerkjent regime for utveksling av observatører til sjømilitær virksomhet innen rammen av KSSE, fant derfor norske myndigheter det ikke aktuelt å inngå bilaterale rustningskontrollerende- og tillitsskapende ordninger i de nordlige farvann tilbudt av Sovjetunionen.<sup>369</sup> Spørsmålet om en videreutvikling av det tillitsskapende- og rustningskontrollerende regimet i Europa måtte tas opp innenfor de internasjonale fora som var opprettet for dette formål. Med andre ord understreket norske myndigheter prinsipielt ønsket om å bygge ut dialogen og samarbeidet med såvel Sovjetunionen som de østeuropeiske land over et bredt felt, men ikke på en slik måte at det ville kunne regionalisere og innkapsle det sikkerhetspolitiske regimet i nord, og frakoble det fra det europeiske mainstream. Den positive utviklingen og øst/vest-forholdet og den nye dynamikken innen internasjonal politikk forøvrig hadde skapt kvalitativt nye og annerledes positive betingelser for utvidelsen av kontaktflaten. Likeledes hadde den interne utviklingen i Sovjetunionen etter maktskiftet i 1985 i vesentlig grad bidratt til å styrke samarbeidsmulighetene.

Daværende forsvarsminister Holst understreket i 1989 betydningen av prosessen vedrørende etablering av avspennings- og tillitsskapende regimer i Europa også måtte omfatte de militære aspekter. Dette måtte angivelig inkludere besøksutvekslinger mellom øst og vest også på det militære nivå, slik at dialogen kunne gjøres bredest mulig. I denne sammenheng kunne Holst blant annet viste til sin seneste reise til Polen, og til den invitasjon til Sovjetunionen som han hadde akseptert. «Slike besøk er viktig i den utvikling vi befinner oss i».<sup>370</sup> Holst fremholdt

---

<sup>367</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 07731: *Forholdet Norge–Sovjetunionen. Statsministerens redegjørelse for Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité 15. februar 1988.* 12.02.1988.

<sup>368</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 25977: Bakgrunnsnotat (Statsminister Brundtlands samtale med utenriksminister E. Sjevornadze i New York 27 september 1988): *Tillitsskapende tiltak til sjøs.* 16.09.1988.

<sup>369</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 25977: Bakgrunnsnotat (Statsminister Brundtlands samtale med utenriksminister E. Sjevornadze i New York 27 september 1988): *Tillitsskapende tiltak til sjøs.* 16.09.1988

<sup>370</sup> UD, arkiv 34.4/99, j. nr. 008885: *Det kongelige forsvarsdepartement; Referat fra møtet mellom forsvarsminister Holst og generalmajor Batenin 14.03.1989.* 31.03.1989.

videre at de norske erfaringene fra 1960- og 70-årene hadde vist at det ikke kunne utvikles noen avspenning uten at også den militære situasjonen de militære aspekter ble trukket inn. Man stod nå over for en gradvis erkjennelse om at det på dette tidspunktet var viktig å snu utviklingen for godt og komme inn i et nytt spor: «Vi synes å være inne i en håpefull fase i den europeiske utvikling, oppgaven nå er å utnytte mulighetene», slik Holst la ord på det våren 1989.<sup>371</sup> Som vi etter hvert skal se, var det nettopp dette som utgjorde selve kjerneaspektet innen den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske tilnærmingen i den nye og rivende dynamikken på 1990-tallet. De langsiktige målsettingene om å skape politiske ordninger som på sikt kunne svekke den militære faktoren i Europa.

Politikken med selvpålagte restriksjoner i sikkerhetspolitikken «utgjør et viktig element i den lokale ordenes ekvivalens i Nord-Europa, som igjen utgjør en komponent i den generelle sikkerhetsordenen i Europa». <sup>372</sup> I forlengelsen av forhandlingene ved Stockholmskonferansen om nedrustning i Europa i 1984–87 (KNE), presenterte daværende forsvarsminister Holst ved gjentatte anledninger sitt utvidede perspektiv om at de norske, ensidige selvpålagte restriksjonene kunne bli «vevet inn» i et bredere mønster av sikkerhets- og tillitsskapende tiltak i Europa. Samtidig var man inne i en håpefull periode i den internasjonale utviklingen i øst-vest-forholdet, noe som ifølge forsvarsminister Holst «forplikter (...) oss til å holde fast ved forutsetningene for fortsatt avspenning».<sup>373</sup>

De norske bestrebelsene på å sikre seg tilkobling til den all-europeiske avspenningsprosessen og motarbeide tendenser til regionalisering av sikkerheten i nord, kom blant annet tydelig til uttrykk i det norske svaret som ble gitt til en sovjetisk forespørsel om å sende observatører til en marineøvelse i september 1988 (som ledd i det sovjetiske forslaget av 1987 om å skape et regime for tillitsskapende tiltak til sjøs):

«Den norske regjering legger stor vekt på at tillitsskapende og sikkerhetsskapende tiltak blir utformet og praktisert innen en all-europeisk ramme. Da det som kjent innen rammen av KSSE ikke finnes noe regime for utveksling av observatører til sjømilitær aktivitet, finner den norske regjering derfor ikke å kunne akseptere invitasjonen om å delta med observatører under nevnte øvelse. Spørsmålet om en videreutvikling i Europa bør tas opp innenfor de internasjonale fora som er opprettet for dette formål.»<sup>374</sup>

---

<sup>371</sup> UD, arkiv 34.4/99, j. nr. 008885: *Det kongelige forsvarsdepartement; Referat fra møtet mellom forsvarsminister Holst og generalmajor Batenin 14.03.1989*. 31.03.1989.

<sup>372</sup> Holst, 1990: s. 88.

<sup>373</sup> Stortingsforhandlinger 1987, 20. nov.: Bev. På statsbudsj. For 1988 vedk. Forsvarsdep. m.v., s. 841.

<sup>374</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. (ikke oppgitt): «Bakgrunnsnotat; Tillitsskapende tiltak til sjøs (Statsminister Gro Harlem Brundtlands samtale med utenriksminister E. Sjevardnadze i New York 27. september 1988), 16.09.1988.

For norsk sikkerhetspolitikk ble det således en prioritert oppgave å integrere de norske ensidige og tillitsskapende restriksjoner inn i et større internasjonalt nettverk av ordninger som kunne bidra til lavspenning og tillit i en bredere sammenheng.

#### **4 «Du kaster ikke vinterjakken tidlig på våren» – De selvpålagte restriksjoner på 1990-tallet: På søken etter nytt balansepunkt og sikringen av norsk ordenspolitikk**

«Dersom det skulle skje slike endringer i våre naboland eller i andre nærområder at vår sikkerhetspolitiske stilling bli vesentlig endret, ville alle sider ved vår sikkerhets- og forsvarspolitikkk måtte bli vurdert på ny».

Forsvarskommisjonen av 1974.<sup>375</sup>

1990-årenes brytningstid mellom det som hadde vært og det som ville komme, var i stor utstrekning preget av usikkerhet og søken etter nye løsninger på nye og gamle utenriks- og sikkerhetspolitiske problemstillinger.

Rent overordnet var utviklingstrekkene preget av at de *politiske* sidene ved sikkerhetspolitikken økte sin betydning på bekostning av den kalde krigens konsentrering om den militære dimensjonen. De endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelsene etter Warszawapaktens sammenbrudd forårsaket et vedvarende press mot både NATO og det norske forsvaret. Felles for alle endringene i rammebetingelsene var at de på hver sin måte stilte forsvars- og sikkerhetspolitikken overfor en lang rekke utfordringer, hvorav noen var fundamentalt nye, mens andre hadde fått forsterket gyldighet og relevans.<sup>376</sup> UD uttrykte med stor tyngde det historiske mulighetsrommet for å muliggjøre avspenningspolitikken langsiktige mål om å nedbygge skillelinjene i øst/vest-forholdet, måtte utnyttes til det fulle. Departementet proklamerte slik at norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk måtte innrette seg mot å bistå i det euroatlantiske engasjementet for å bygge opp en *ny sikkerhetspolitisk ordning for*

---

<sup>375</sup> NOU 1978: 2: s. 77.

<sup>376</sup> Utenriksdebatten 31. jan. 1995, i *Stortingstidende* 1994–95, Vol. 139: s. 2069–70.

*fred* i Europa, hvor også andre problemområder av betydning sikkerheten måtte trekkes inn for fullt.<sup>377</sup> Det mest sentrale og umiddelbare virkemidlet i denne langtidsoppgaven, ble å bidra til å bygge ut et finmasket og gjensidig fordelaktig nettverk av kontakter mellom øst og vest. Samtidig indikerer FDs begrepsbruk og reviderte sikkerhetspolitiske målsettinger etter 1989/90 at balansepolitikk-perspektiver har blitt stadig mer sammenkoplet med avspennings- og ordenspolitikken langtidsoorienterte sikkerhetspolitiske tilnærming – en utvikling som hadde røtter i 1970-tallets internasjonaliseringstendenser og utvidede perspektiver innen norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. FD signaliserte i denne sammenheng at hovedutfordringen for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk etter 1989 var blitt mer kompleks og innholdet mer flerdimensjonalt enn tidligere.<sup>378</sup>

Dette kapitlet vi søke å påvise at disse to handlings- og motivkretsene for *anvendelse, utvikling og tilpasninger/justeringer* av de selvpålagte restriksjonene på hver sin måte gjorde seg gjeldende ved FDs gjennomgang og revisjon i 1995/96, og at de på hver sin måte – og delvis også på sammenfallende vis –innvirket på politikktutformingene. Sammenlignet med den kalde krigens situasjon, var imidlertid hovedtrekket i 1990-årene at perspektivene, sammenhengene og anvendbarheten for den norske restriksjonspolitikken kom til å utvide seg.

#### **4.1 1989–1992: Behovet for tilpasninger og justeringer aktualiseres**

Omtrent 20 år forut FDs presentasjon av revisjonen av de selvpålagte restriksjonene høsten 1995, da daværende forsvarssjef Zeiner-Gundersens omtale om hans syn og vurderinger rundt Norges selvpålagte restriksjoner i FK-74's utredning ble fremlagt for FD i 1978, syntes hans betraktninger – i alle fall fra et lengre historisk perspektiv – å sammenfalle godt med de vurderingene som kom til å gjøre seg gjeldende i embetsverkets vurderinger i første halvdel av 1990-tallet. Det ble i denne anledning særlig understreket om viktigheten av at politikken fleksibilitet måtte opprettholdes i møte med eventuelle fremtidige endringer innen de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene. En forutsetning for at de selvpålagte restriksjonene fortsatt skulle kunne svare til sin hensikt var den gang etter forsvarssjefens syn;

---

<sup>377</sup> St. meld. nr. 11 (2989–90), s. 97.

<sup>378</sup> Se Tamnes, 1997: s. 136–137; Børresen et.al., 2004: s.158–160; Oma, 2021: s. 383–384.

- At Norge ikke gikk på akkord med friheten til å foreta egne tolkninger av politikken utforming, praktisering og innhold – forhold som hadde vært dokumentert i norske svar på sovjetiske henvendelser.<sup>379</sup>
- At en i norsk basepolitikk og i regler vedrørende allierte øvinger på norsk jord var seg bevisst at så vel den sikkerhetspolitiske og strategiske som den tekniske utviklingen i fremtiden, kunne gi behov og muligheter for nye tolkninger og til dels nye praktiseringer av reglens innhold.<sup>380</sup> Det måtte unngås at en på norsk side kom på etterskudd og mistet kontroll og oversikt over restriksjonene – man måtte således gardere seg mot dynamiske og raske utviklingstrekk innen den sikkerhetspolitiske situasjonen.

Det er vanskelig å tidfeste nøyaktig når erkjennelsen og initiativet til en gjennomgang og revisjon av de selvpålagte restriksjonene ble igangsatt fra FDs sikkerhetspolitiske avdeling i 1994.<sup>381</sup> Prosessen må betraktes som en tilpasning til endrede sikkerhetspolitiske og strukturelle realiteter. Sentrale FD-informanter, som stod håndteringen av de selvpålagte restriksjonene nær på 1980- og 90-tallet, har gitt uttrykk for at det var oppstått et behov for en gjennomgang – eller såkalte «oppryddingsrunder»<sup>382</sup> – av det detaljerte regelverket og restriksjonene, som oppgjennom den kalde krigen hadde blitt mange i antall, svært så «finmaskede og kompliserte»<sup>383</sup> og i det hele uoversiktlige. En *gradvis* prosess kan spores tilbake til 1980-årene. Det var imidlertid ikke tale om noen bestemt utløsende årsak eller eksakt øyeåpner, men snarere et generelt erfaringsgrunnlag over tid som gjorde seg gjeldende i FDs sikkerhetspolitiske avdeling.<sup>384</sup> Det fant sted slike «oppryddingsrunder» og politiske og faglige gjennomganger i departementet allerede på begynnelsen av 1980-tallet, både i forbindelse med forberedelsene rundt NAL-MEB-arrangementet om forhåndslagring av tyngre militært utstyr for amerikanske marinesoldater i perioden 1977–1981<sup>385</sup>, og i forbindelse med de skiftende reguleringene i perioden 1982–86 vedrørende NAEW-arrangementet med AWACS-flygninger.<sup>386</sup> Som en vedvarende praksis gjennom hele den kalde krigen, måtte slike omfattende forsvars- og sikkerhetspolitiske nyvinninger og endrede styrkestrukturer gjøres til gjenstand for utredninger i embetsverket for å vurdere de mulige

<sup>379</sup> NOU, 1978: *Forsvarskommisjonen av 1974*. Universitetsforlaget, s. 75.

<sup>380</sup> NOU, 1978: *Forsvarskommisjonen av 1974*. Universitetsforlaget, s. 75.

<sup>381</sup> St. prp. nr. 1 (1994–95). Forsvarsdepartementet, s. 34–35.

<sup>382</sup> FD-informant nr. 1 og nr. 2, intervju 17.12.2018; FD-informant nr. 3, intervju 28.12.2018.

<sup>383</sup> Tamnes, 1997: s.136–37; Børresen et.al., 2004: s. 158.

<sup>384</sup> FD-informant nr. 1 og nr. 2, intervju 17.12.2018.

<sup>385</sup> FD-informant nr. 1, nr. 2 og nr. 3, intervju 17.12.2018 og 28.12.2018.

<sup>386</sup> Tamnes, 1991: s. 290–91.

implikasjonene, hvordan disse skulle innpasses innenfor de etablerte politiske og strukturelle rammene, og generelt vurdere disse opp mot sammenhengene innen den delikate skillelinjen mellom fag og politikk.<sup>387</sup> Som regel resulterte disse ut i enkelte justeringer, mindre tillempinger og formelle og uformelle klargjørende presiseringer som oppgjennom tiden har lagt grunnlaget for økt operasjonelt handlingsrom.<sup>388</sup>

På den annen side er det et viktig byråkratisk faktum at embetsverket på generell basis har et *selvstendig og faglig* ansvar for å ta *initiativer* overfor den politiske ledelsen.<sup>389</sup> Dette må forstås som en kontinuerlig og løpende oppfølging som FD i samråd med UD fulgte opp gjennomgående under hele den kalde krigen.<sup>390</sup> Med forutsetninger som hadde endret seg dramatisk i forhold til den kalde krigens sikkerhetspolitiske situasjon, søkte således FDs embetsverk å ta initiativet til en politikk som var bedre tilpasset den nye tid. «Med andre ord: embetsverket gjorde jobben sin», slik en FD-informant har uttrykt det.<sup>391</sup> Det var også et nokså ubestridt synspunkt blant FD-informantene at det utelukkende var embetsverket i FD selv, og ikke den politiske ledelsen, som på eget initiativ hadde bragt opp behovet for at en revisjon av de selvpålagte restriksjonene var nødvendig.

Som tidligere anvist representerte det ikke noe nytt at norsk myndigheter understreket restriksjonenes fleksible og dynamiske status. Det var snarere et vedvarende trekk, som ble ansett som helt nødvendig for å justere politikken til endrede geostrategiske rammebetingelser, våpenteknologisk utviklingstrekk, samt endrede nasjonale og fellesallierte sikkerhetspolitiske behov og interesser. I særlig grad gjaldt dette som kjent de geografiske og kvantitative øvelses- og manøvreringsrestriksjonene i Nord-Norge, der FD siden midten av 1970-årene hadde understreket for omverdenen at:

«De (begrensninger på alliert øvingsvirksomhet og manøvreringer) er ikke underlagt tilsvarende betingelser som gjelder for base og atompolitikken, men kan *endres* i samsvar de politiske myndigheters vurdering til *enhver tid*».<sup>392</sup>

Likeledes understreket daværende saksordfører Gro Harlem Brundtland på vegne av Stortingets Utenriks- og konstitusjonskomite allerede i 1984 at «(...) Komiteen legger (...)

---

<sup>387</sup> Bjerga og Sørli, 2020: s. 294.

<sup>388</sup> Hilde, 2019: s. 68–69.

<sup>389</sup> FD-informant nr. 3, intervju 14.05.2019.

<sup>390</sup> Ingen av informantene kunne huske nøyaktig når de ble introdusert for problemstillingene som gjaldt de selvpålagte restriksjonene. Dette var særlig tilfellet med informantene relatert til UD. Det er derfor nærliggende å tro at det ikke var noen konkret hendelse som åpenbarte behovet for en revisjon av regelverket, men snarere heller som et resultat av en pågående dialog og løpende oppfølging i embetsverket.

<sup>391</sup> FD-informant nr. 3, intervju 14.05.2019.

<sup>392</sup> St. meld. nr. 94 (1978–79), «Forsvarskommisjonens utredning og hovedretningslinjer for forsvars virksomhet i tiden 1979–83», Forsvarsdepartementet, s. 72. Min utheving.

vekt på at videreføringen av *lavspenningspolitikken*, alliansens samlede strategi, og det *nærmere innhold* av *Norges selvpålagte restriksjoner*, til *enhver tid* må kunne drøftes og tilpasses utviklingen». <sup>393</sup> Med andre ord var oppfatningen om restriksjonene som fleksible og dynamiske sikkerhetspolitiske verktøy utbredt også utenfor den sikkerhetspolitiske ekspertisen i embetsverket. Likeledes ble det så tidlig som i juli 1989 i forbindelse med norsk-sovjetiske drøftelser om aktuelle sikkerhetspolitiske problemstillinger i Moskva, understreket av daværende utenriksråd i UD, Helge Vindenes, at øvelsesbegrensningene var basert på «interne administrative bestemmelser». <sup>394</sup> Dette betydde i praksis at disse restriksjonene kunne forandres i samsvar med de politiske myndigheters vurdering til enhver tid. Norske myndigheter skulle slik sikre seg økt sikkerhetspolitisk handlingsrom.

Selv om det ikke ble uttrykt eksplisitt viste FD i 1990 visse antydninger til en oppmyket holdning ved å blant annet omtale restriksjonene for å være preget av «endrede rammebetingelser» og en generell økt vektlegging på å understreke restriksjonspolitikken fleksible og dynamiske virkemåte. <sup>395</sup> Det at restriksjonene kunne endres til enhver tid ble stadig mer fremtredende. Samtidig søkte FD å forberede omverdenen på at 1990-årene var tilpasningenes tiår: «Også de sikkerhetspolitiske *virkemidler* må tilpasses, og dette krever en aktiv holdning og politisk nyskapning». <sup>396</sup>

Det var likevel en nokså forsiktig og avventende holdning som preget utviklingen. Ennå ved forsvarsdebatten i november 1992 fant forsvarsminister Holst det nødvendig å gå rolig. I forbindelse med det assosierte medlemskapet i Vestunionen (VEU) het det at «Assosieringsordningen (selvsagt ikke) påvirker de selvpålagte bindingene i vår sikkerhetspolitikk (...) de står ved lag». <sup>397</sup>

På den annen side representerer 1992 også året da problemstillingene vedrørende de selvpålagte restriksjonene for alvor møtte den nye utenriks- og sikkerhetspolitiske virkeligheten. NATOs reviderte strategiske konsept, forsterkningsplaner, styrkestruktur og kommandostruktur etter 1991 utgjorde viktige øyeåpnere i så henseende. Eksempelvis fremholdt forsvarsminister Holst i desember 1992 at det i den nærstående tid ville bli nødvendig med en revurdering av restriksjonene for klarering av militære luftfartøyer, i

---

<sup>393</sup> Saksordfører Gro Harlem Brundtland på vegne av Stortingets Utenriks- og konstitusjonskomite 1984 i forbindelse med Stortingets debatt om innstillingen til Regjeringens nedrustningsmelding jf. Innst. S. nr. 225 (1983–84) og St. meld. nr. 101 (1981–82)), referert fra *Stortingstidende* 128. (1983–84), s. 3966. Min utheving.

<sup>394</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 000472: «Bakgrunnsnotat (i. f.m. utenriksråd Helge Vindenes' drøftelser i Moskva 3.–4. juli 1989): Aktuelle sikkerhetspolitiske problemstillinger i forholdet til Sovjetunionen», 22.07.1989.

<sup>395</sup> St. prp. nr. 1 (1990–91). Forsvarsdepartementet, s. 20.

<sup>396</sup> St. prp. nr. 1 (1992–93): s. 31.

<sup>397</sup> St. tidende 1992/93: Bev. På statsbudsj. 1993 vedk. Forsvarsdep. m.v., s. 1060 og 1064.



anledning NATOs revisjon av de allierte forsterkningsplanene der høyere fokus og krav til fleksibilitet, mobilitet og reaksjonsevne stod i et motsetningsforhold til det norske regelverket.<sup>398</sup> Effektivitet og smidighet utgjorde to kjerneord.

Forsvarskommisjonen av 1990s (FK-90) forsvars- og sikkerhetspolitiske utredninger, avgitt FD i mars 1992, representere en nokså tydelig indikator. Kommisjonen virket retningsgivende for hvordan FD ved den kommende revisjonen i 1994/95 utmeislet den nye generasjonen av restriksjoner og retningslinjer for utenlandsk militær aktivitet og virksomhet i fredstid. I det hele var FK-90s sikkerhetspolitiske utredning nokså avbalansert og forsiktig i sine vurderinger og konklusjoner når det gjaldt dets oppfatning av de selvpålagte restriksjonene. Kommisjonen startet slik innledningsvis med å fastslå at flertallet av medlemmene anså at omveltningene i Europa og utviklingen i nordområdene – eller snarere mangelen på en vesentlig geostrategisk utvikling i nordområdene – *ikke* hadde skapt «(...) behov for *endringer* i Norges selvpålagte restriksjoner». <sup>399</sup> I tråd med dette synet anså kommisjonens flertall heller ikke behov for «endringer» når det gjaldt restriksjonenes grunnpilarer, altså base- og atompolitikken, og heller ikke politikken vedrørende kjemiske våpen.<sup>400</sup>

Imidlertid pekte FK-90 på et viktig internasjonalt utviklingstrekk som kunne gjøre det nødvendig for norske myndigheter å iverksette tiltak. Det ble fremholdt at det fordypede samarbeidet innen rustningskontrollforhandlingene under CFE-avtalen og den nye generasjonen av felles-europeiske og regionale tillitsskapende tiltak ville baseres på økende åpenhet og behovet for større gjensidig innsyn. Etter kommisjon-flertallets syn, kunne det på denne bakgrunn bli «(...) aktuelt å se nærmere på hvorvidt det er behov for å *justere* enkelte av de spesielle begrensningene som er blitt etablert vedrørende alliert militær aktivitet i den

---

<sup>398</sup> Børresen et.al, 2004: s. 158.

<sup>399</sup> Slik vi har sett gjennom den kalde krigens praksis ovenfor, har det gjennomgående vært et viktig prinsipielt hensyn for norske myndigheter og embetsverket å på en kategorisk måte skjelne mellom betegnelsen «endringer» på den ene siden og begrepene «tilpasninger» eller «justeringer» på den annen når det gjaldt anvendelsen av de selvpålagte restriksjonene på det deklarasjonspolitisk nivå. Å skape inntrykk utad av at politikken var blitt bevisst *endret* uten at dette var tilsiktet fra norsk side – til tross for at den rekke av justeringer/tilpasninger som oppgjennom tiden var blitt foretatt muligens hadde beveget politikken nokså langt bort fra dets opprinnelige utforming ved dets etablering tidlig i 1950-årene – kunne for det første gå på akkord med den fleksibiliteten og dynamiske karakteren som dette politikkområdet var avhengige av. For det andre ville en proklamasjon av at en «endring» var blitt foretatt kunne utløse unødige spenninger, uro og usikkerhet om norsk sikkerhetspolitikk og landets motiver. Bestrebelsene for å bevare mest mulig forutsigbarhet og stabilitet vedrørende politikken med de selvpålagte restriksjonene, var som kjent et av de fremste problemstillingene dette politikkområdet stod overfor. Med ekspedisjonssjef for FDs sikkerhetspolitiske avdeling, John A. Lunde (1992–95), som kommisjonens hovedsekretær og leder for sekretariatet, er det ikke overraskende at slike ordvalg ble foretatt i utredningen. Se NOU, 1992: 12: s. 96. Min uthevelse.

<sup>400</sup> NOU, 1992: 12: s. 96

nordligste del av Norge». <sup>401</sup> Det var blant annet «Finnmarks-restriksjonene» samt de geografisk forankrede anløps- og klareringsbestemmelsene for allierte militære sjø- og luftfartøyer som kommisjonen her siktet til. Basert på det faktum at restriksjonene for alliert øvings- og treningsaktivitet og manøvreringer i utgangspunktet var basert på interne administrative bestemmelser og retningslinjer, samt at disse hadde blitt gjort til gjenstand for justeringer, revisjoner og fleksible fortolkningsrammer nærmest gjennomgående under den kalde krigen, synes ikke denne forsiktige antydningen særlig kontroversiell.

I forsvarsbudsjettet for 1993, fremlagt i september 1992 ble det hevdet at de grunnleggende målene for norsk sikkerhetspolitikk lå fast, men de internasjonale rammebetingelsene hadde gjennomgått dynamiske endringer – utviklingstrekk som norske myndigheter antok ville øke i både dynamikk og omfang i den kommende periode. Nøkkelspørsmålet var således hvordan Norge skulle oppnå sine overordnede utenriks- og sikkerhetspolitiske målsettinger om å sikre Norges tilknytning og medvirkning i utviklingen mot en alleuropeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet og en ny sikkerhetsorden preget av dialog, samarbeid og fellesskap, for slik å unngå isolasjon og «marginalisering». <sup>402</sup> Følgelig måtte også de sikkerhetspolitiske *virkemidlene* tilpasses, noe som både krevde en aktiv holdning og politisk nyskaping. <sup>403</sup>

Når det gjaldt de selvpålagte restriksjonene, presenterte FD en nokså nøktern og noe avventende vurdering. Etter hvert som de første nedrustningsavtalene gjennom CFE og CSMBs-forhandlingene i Wien ville enkelte restriksjoner måtte «justeres eller oppheves». <sup>404</sup> På den annen side fremholdt FD i 1992 gjennom sin langtidsplan for Forsvaret (St. meld. nr. 16 (1992–93)) at det siste tiårets utviklingstrekk hadde vist tendenser mot at det økende antallet nye og kvalitativt fordypende regimene og nyvinningene innen rustningskontroll- og nedrustningsavtaler i stadig sterkere grad hadde bidratt med å opprette et mer allment multilateralt regime som på flere plan utfordret og til dels erstattet den *politiske* betydningen av Norges nasjonale selvpålagte restriksjoner. <sup>405</sup> Dessuten hadde de forsvars- og sikkerhetspolitiske følgene av den gradvise avviklingen av den kalde krigen medført at norske myndigheter i *praktisk* forstand allerede ved inngangen til 1990-tallet hadde måtte foreta flere «tilpasninger» i norsk politikk – operasjonelle tilpasninger som blant annet berørte enkelte sider med de selvpålagte restriksjonene i Nord-Norge såvel som politikken overfor Russland

---

<sup>401</sup> NOU, 1992: 12, s. 96. Min uthevelse.

<sup>402</sup> St. prp. nr.1 (1992–93), Forsvarsdepartementet, s. 31.

<sup>403</sup> St. prp. nr. 1 (1992–93), s. 31.

<sup>404</sup> St. prp. nr. 1 (1992–93), s. 31; St. meld. nr. 16 (1992–93), s. 27.

<sup>405</sup> St. meld. nr. 16 (1992–93), *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98*. Forsvarsdepartementet, s. 27. Se også St. prp. nr. 1 (1992–93), Forsvarsdepartementet, s. 54–57.

som nabostat, restriksjonene på alliert fly- og flåteaktivitet i Finnmark, anløpsregler og lostvang samt sivil luftfart og fotograferingsforbud o.l.<sup>406</sup>

Hensynet til nødvendig fleksibilitet ble vektlagt nærmest unisont på Stortinget. Samtidig begynte en mindre politisk debatt å gjøre seg gjeldende i kjølvannet av politiske forslag om å foreta utredninger av de selvpålagte restriksjonene, først og fremst utlagt fra Fremskrittspartiet, som helt siden midten av 1980-årne<sup>407</sup> hadde stilt spørsmålstegn til restriksjonenes hensiktsmessighet – et spørsmål som ble markert med større aktualitet etter 1991.<sup>408</sup> Et slik forslag ble blant annet fremmet under forsvarsdebatten i mai 1993: «Stortinget ber Regjeringen om å foreta en analyse der konsekvensene ved bortfall av dagens selvpålagte restriksjoner i et endret sikkerhetspolitisk miljø utredes».<sup>409</sup> Til en viss grad bidro også dette til å sette problemstillingene rundt de selvpålagte restriksjonenes møte med endrede rammevilkår på dagsordenen, selv om debatten tilsynelatende ikke ble særlig omfattende, hverken forut eller i kjølvannet av revisjonen i 1995/96.<sup>410</sup>

Endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser hadde også aktualisert en fornyet vurdering om militært hemmelighold, sikkerhetsskapende tiltak og restriksjoner for utenlandsk opphold og aktivitet på norsk territorium generelt. Den nye tiden var imidlertid preget av økende krav til mer åpenhet, samt voksende tendenser til internasjonalisering og gjensidig avhengighet på stadig flere samfunns- og politikkområder – deriblant sikkerhets- og forsvarspolitikken. Disse forholdene forutsatte en nøktern og kritisk holdning hos embetsverket som forvaltere av regelverket, som i sin tid var utmeislet ut fra den kalde krigens militære sikkerhetshensyn.<sup>411</sup> Som et overordnet mål i denne sammenheng, ville FD søke å videreføre de pågående revurderingene med sikte på å legge forholdene til rette for en åpen og informert debatt om forsvars- og sikkerhetspolitiske problemstillinger.<sup>412</sup> Blant annet var FD i denne sammenheng f.o.m 1992 i ferd med å gjennomgå de regelverk som ut fra

---

<sup>406</sup> St. meld. nr. 16 (1992–93), s. 27.

<sup>407</sup> Helt siden 1981 hadde FrP programfestet at Norge burde endre basepolitikken for mer alliert militært nærvær og virksomhet. Det er dessuten verdt å merke seg at både RøsJORde og Mjelde hadde bakgrunn som fagmilitære ledere, noe som utvilsomt preget den kritiske grunnholdningen til den norske restriksjonspolitikken.

<sup>408</sup> Mjelde, Anders, 1992: «Hvorfor ivaretar vi ikke suvereniteten?», i *Aftenposten*, 28-02.1992; Mjelde, 1992: «Holst i Russland: Sikkerhetspolitikken i nord», i *Aftenposten* 14.12.1992.

<sup>409</sup> Innstilling fra forsvarskomiteen om St. meld. nr. 16 (1992–1993) 13. mai 1993, i *Stortingstidende* 1992/93. Vol. 137 nr. 7b: s. 3838. Forslaget fra Fremskrittspartiet ble med 90 mot 14 stemmer ikke bifalt.

<sup>410</sup> Selv om stortingsdebatten i kjølvannet av FDs presentasjon av revisjonen av de selvpålagte restriksjonene ikke ble særlig kontroversiell eller omfattende – der kun SV gikk til motmæle – må imidlertid den offentlige debatten i pressen ikke undervurderes. Særlig i Nord-Norge, først og fremst representert ved avisa *Nordlys*, måtte såvel UD som FD anstrenge seg for å skape klarhet i saken, og imøtegå feilaktige opplysninger og vinklinger.

<sup>411</sup> Se St. prp. nr. 1 (1992–93), s. 54–55.

<sup>412</sup> St. prp. nr. 1 (1992–93), s. 57.

militære sikkerhetshensyn la restriksjoner på utenlandsk opphold og aktiviteter på norsk territorium, slik som skipstrafikk og anløp, sivil lufttrafikk fra tidligere Warszawapakt-stater og annen utenlandsk ikke-militær virksomhet.<sup>413</sup> Denne kritiske gjennomgangen omfattet også bestemmelser som ble ansett å skape til dels unødige hindringer for norsk handelsvirksomhet og annet sivil-politisk samkvem med de nye SUS-landene og østeuropeiske land. Ifølge departementet tok gjennomgangen til sikte på å «skille ut færre, men mer effektive kontrolltiltak som kan konsentreres til områder der behovet for restriksjoner fortsatt er til stede».<sup>414</sup> Denne begrunnelsen skulle også komme til å utgjøre et generelt argument for den forestående revisjonen av de selvpålagte restriksjonene for alliert militær virksomhet i fredstid. En annen overordnet retningslinje som lå til grunn for disse omfattende gjennomgangene i embetsverket var at Forsvaret og de sikkerhetspolitiske regelverkene og restriksjonene måtte utformes og praktiseres på en slik måte at ikke ble oppfattet som eller utgjorde en reell bremse for den positive internasjonale utviklingen i kjølvannet av den kalde krigen.

#### **4.2 Post-1994: Økende krav til norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk engasjement og tilpasning – en balansegang mellom permanente og nye utfordringer**

For Norges vedkommende skapte resultatet av EU-avstemningen et ytterligere behov for å utbygge de tosidige forbindelsene med nære alliansepartnere. De endrede rammebetingelsene landets ikke-medlemskap innebar, forutsatte et enda mer aktivt norsk engasjement internasjonalt for å ivareta landets sikkerhetspolitiske interesser, samt vilje og evne til å tilpasse sin sikkerhetspolitikk for å styrke landets stilling. Man måtte bygge ut mange flere ben å stå på sikkerhetspolitisk sett. I praksis kom dette særlig til uttrykk ved at norske myndigheter intensiverte bestrebelsene for å bygge ut et nettverk av bilateralt samarbeid med

---

<sup>413</sup> Under den kalde krigens høye krav om militære sikkerhetshensyn på mange samfunnsområder og under inntrykk av Norges viktige militærstrategiske betydning i øst/vest-konfrontasjonen, var det blitt fastsatt restriksjoner på fremmes skipsfart i norsk territorialfarvann. Bakgrunnen for disse restriksjonene, som ble vedtatt i 1962 og revidert i 1968, var den økende trafikk av ikke-militære fartøyer fra Warszawapakt-stater i norsk indre farvann. I samtiden sytes det ifølge norske myndigheter hevet over enhver tvil at flere av disse fartøyene bedrev omfattende etterretningsvirksomhet. Videre var det også utmeislet en bestemmelse om utenlandske fartøyer over 50 bruttoregistertonn var pålagt lostvang i nærmere angitte områder. I 1992 var FD i gang med å delvis normalisere og delvis oppheve slike restriksjoner og unødig strenge regelverk i forhold til anløpsregelverket for fremmede ikke-militære fartøyer til norsk indre farvann. Se St. prp. nr. 1 (1992–93), s. 55–56.

<sup>414</sup> Se St. prp. nr. 1 (1992–93), s. 54

viktige alliansepartnere og likesinnede land. På dette området var norske myndigheter innforstått med at de måtte øke engasjementet mot selve påvirkningsmulighetene. Norges «nei» til EU-medlemskap forsterket dette behovet. På denne bakgrunn var de grunnleggende målsettinger for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk blitt «justert ved sterkere å vektlegge behovet for å sikre medinnflytelse»<sup>415</sup>, slik forsvarsminister Kosmo fremhevet det overfor Stortinget i 1995:

«I etterkant av folkeavstemmingen er det en stor oppgave for Norge å minimalisere virkningen internasjonalt av det noen har oppfattet som et norsk ønske om å stå utenfor europeiske samarbeid».<sup>416</sup>

Det militære og sikkerhetspolitiske *potensialet* som den vedvarende styrkekonsentrasjonen på Kola-halvøya måtte norske myndigheter legge til grunn, og ønsket var også at NATO skulle legge vekt på dette.

Fra FDs perspektiv ville mulighetene for å øke norsk innflytelse på utformingen av rammebetingelsene og synliggjøring om norske sikkerhetsproblemer kunne få et økt politisk spillerom i forbindelse med samarbeidet innenfor rammen av det nyetablerte PfP. I en situasjon der NATOs og medlemsstatenes samlede ressurser var blitt dramatisk redusert i løpet av få år, og hvor Norge ville stå utenfor det politiske samarbeidet i EU, ville det være «av stor betydning å utnytte PfP med sikte på å stimulere alliert oppmerksomhet og deltakelse i våre nærområder».<sup>417</sup> Den nødvendige politiske ryggdekningen som den norske småstaten trengte i sitt forhold og samhandling med Russland, og som et EU-medlemskap kunne ha tilfredsstilt, til en viss grad kunne kompenseres gjennom PfP som et mer varig virkemiddel i alliansens og Norges forhold til Russland.

Samtidig meldte Canadas utenriksminister Quillet overfor utenriksminister Godal på NATO-toppmøtet i desember 1994, bare kort tid etter EU-avgjørelsen, at grunnet store budsjettproblemer var landet tvunget til å drastisk redusere sitt forsvarsengasjement i Norge. Konkret innebar dette at Canada trakk tilbake det militære utstyret som landet hadde forhåndslagret i Norge. Videre ville en canadisk bataljon bli trukket ut av NATOs sammensatte NCF-styrke, som på dette tidspunktet var den eneste allierte forsterkningen som

---

<sup>415</sup> Forhandlinger i Stortinget nr. 47, 8. nov. – Bev. på statsbudsj. for 1996 vedk. Forsvarsdep. m.v., s. 722.

<sup>416</sup> Kosmo, Jørgen, 1995: «Norges Forsvar: Hvor står vi – Hvor går vi», foredrag av forsvarsminister Jørgen Kosmo i OMS den 9. januar 1995, i *Norsk militært tidsskrift*, nr. 2, 1995.

<sup>417</sup> St. prp. nr. 1 (1995–96), Forsvarsdepartementet, s. 19.

hadde Norge som eneste innsatsområde.<sup>418</sup> Beslutningen hadde slik både en politisk og militær betydning for Norge, ikke minst fordi norske myndigheter la stor betydning på å trekke flere NATO-land inn i forsvarssamarbeidet av nordflanken, i en tid hvor det var blitt stadig vanskeligere for norske tjenestemenn å få sentral- og vest-europeiske NATO-land til å interessere seg og vise forståelse for den forsvarspolitiske situasjonen i alliansen nordområder.

I 1994 kom FD med sitt initiativ til at embetsverket skulle foreta en «gjennomgang» av Norges selvpålagte restriksjoner på alliert virksomhet på norsk territorium.<sup>419</sup> Vesentlige endringer i det allierte øvingsmønster, den nye sikkerhetspolitiske tilnærmingen, nye styrkestrukturer, generelt økende krav til fleksibilitet og tilpasninger, samt NATOs og de euroatlantiske statenes overordnede ordenspolitiske engasjement overfor tidligere motstandere, hadde skapt forutsetninger som var vesensforskjellig fra den kalde krigens intense fase i 1950- og 60-årene.

NATOs Partnerskap for fred-arrangementet (PfP), som ble formelt etablert ved NATO-toppmøtet i Brussel i januar 1994, representerte en viktig drivkraft for og praktisk indikator på at en gjennomgang og opprydninger og justering av regelverket for den allierte militære virksomheten var nødvendig. Ved minst to tilfeller forut FDs politiske gjennomgang i 1994/95 måtte departementet, i samråd med RSU og DUUK, gi dispensasjoner og delvis omgå restriksjonene og regelverket i forbindelse med de nye øvings- og treningsmønsteret med flernasjonale styrkestrukturer i alliansen, samt det nye fokuset på krisehåndtering og tillitsskapende- og interoperatibelt samarbeid med tidligere militære motstandere: I forbindelse med den norsk-initierte «in-the-spirit-of PfP» marineøvelsen POMOR '94 i mars 1994, måtte FD dispensere fra restriksjonene for allierte militære manøvreringer i Finnmark – øst for 24° Ø – slik at ikke utelukkende russiske og nordiske sjøstridskrefter, men også allierte fartøyer, kunne besøke Finnmark og anløpe Kirkenes havn.<sup>420</sup> Det andre tilfellet gjaldt en forespørsel vinteren 1993–94 om å tillate en tropp franske alpejegere å drive vintertrening ved garnisonen i Porsanger. RSU gav til slutt sin tillatelse til dette enkeltstående tilfellet, men ikke uten mye diskusjon og betenkeligheter.

---

<sup>418</sup> «Canada ut av NATO-styrke øremerket for Norge», *NTB*, 02.12.1994; «NATOs mulighet til å hjelpe svekkes: Canada gir opp Norge», i *Aftenposten*, 03.12.1994.

<sup>419</sup> St. prp. nr. 1 (1994–95). Forsvarsdepartementet, s. 34.

<sup>420</sup> FO-informant, intervju 25.03.2019; FKN-informant, intervju 14.02.2019.

### 4.3 1995/96: Revisjonen og tilpasningene av de selvpålagte restriksjonene

Utenriksminister Godal og forsvarsminister Kosmo orienterte DUUK om FDs forslag til revisjon av de selvpålagte restriksjonene 02. oktober 1995. Det ble klart signalisert fra et flertall av komiteens medlemmer at saken ikke ble oppfattet som kontroversiell.<sup>421</sup>

FD hadde nedsatt en liten og intern prosjektgruppe i 1994 for å gjennomgå de selvpålagte restriksjonene som munnet ut i *Retningslinjer for håndhevelse av de selvpålagte restriksjoner knyttet til fremmed militær virksomhet i Norge*, datert 30. oktober 1996.<sup>422</sup> Selve gjennomgangen forelå i mai 1995.<sup>423</sup> Fra og med denne tid ble den kalde krigens betegnelse «selvpålagte restriksjoner» gradvis erstattet av den mer åpne og generelle tittelen «retningslinjer for utenlandsk militær aktivitet i Norge».<sup>424</sup> Navnet tydet på at en mer liberal og fleksibel politikk og operasjonell praksis enn under den kalde krigens høyt sikkerhetserte, restriktive og sensitive tilstand var i emning. FDs interne prosjektgruppe var ledet og overvåket av den da nyoppnevnte byråsjefen for departementets sikkerhetspolitiske avdeling, Svein Efstad, med kommandørkaptein Geir Iden som representant for FO og Kjersti Klæboe (FD) som sekretær, som skrev den politiske utredningen.<sup>425</sup>

På generelt grunnlag var det ønskelig å opprettholde stor grad av fleksibilitet og politisk handlefrihet, der det gjaldt å «(...) gi handlefrihet i forhold til en viss fremtid en ikke visste hvordan ville utarte seg), slik en sentral aktør i FD har kommentert det.<sup>426</sup> Det eksisterende regelverket fra tiden før 1996 ville kunne utgjøre en potensiell hindring for nødvendige tilpasninger til nye utenriks- og sikkerhetspolitiske forhold og aktiv norsk medvirkning innen de nye strukturene for internasjonale samarbeid i Europa.<sup>427</sup> Konklusjonen var derfor våren 1995 at det neppe var nødvendig å utarbeide et detaljert og komplisert nytt regelverk, men snarere heller definere mål og hovedprinsipper for utenlandsk militær virksomhet i Norge.<sup>428</sup> Slik en FD-informant har kommentert det i ettertid, betraktet han revisjonen som et viktig vedtak for at departementet skulle «gjenskaffe politisk kontroll og oversikt over restriksjonene, for slik å gardere seg mot de raske sikkerhetspolitiske endringene som preget hele 1990-tallet (...) Det var uttrykk for en fremtidsrettet og dynamisk

---

<sup>421</sup> UD-informant nr. 1, intervju 10.01.2019; «Finnmark åpnes for NATO», i *Aftenposten* 03.10.1995.

<sup>422</sup> Klevberg, Håvard, 2012: s. 378–79.

<sup>423</sup> Børresen et. al., 2004: s. 158.

<sup>424</sup> Svar på spørsmål fra utenriks- og forsvarskomiteen oversendt i brev av 17. august 2016 vedr. Prop. 151 S (2015–2016), s. 48.

<sup>425</sup> FD-informant nr. 3, intervju 28.12.2018; FO-informant, intervju 25.03.2019.

<sup>426</sup> FD-informant nr. 3, intervju 28.12.2018.

<sup>427</sup> FD-informant nr. 1 og 2, intervju 17.12.2018.

<sup>428</sup> St. prp. nr.1 (1995–96), Forsvarsdepartementet, s. 24–25.

tenkning i embetsverket». <sup>429</sup> Fra et slik generell ståsted, utgjorde det utraderte regelverket en problemstilling for balansepolitikk-perspektivet så vel som det ordenspolitiske. Interessen om å foreta justeringer var dermed sammenfallende, dog på et noe ulikt grunnlag.

I forsvarsbudsjettet for 1996, som ble fremlagt i september 1995, foretok departementet en kunngjøring av en såkalt *tilpasning* av restriksjonene til de endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelsene. På dette grunnlaget utformet FD derfor i oktober 1996 nye «generelle retningslinjer» for utenlandsk militær virksomhet i Norge til erstatning for bestemmelsene fra april 1965 og august 1968. Dette var imidlertid en byråkratisk «tilsnikelse» ettersom departementets politiske gjennomgang allerede var blitt ferdigstilt på FDs eget faglige initiativ året før. <sup>430</sup> Det nye regelverket omfattet ikke lenger utelukkende *alliert*, men *all utenlandsk* militær virksomhet. <sup>431</sup> Videre ble det tydelig understreket at «forholdene (måtte) legges til rette for våre allierte kan unnsatte Norge i krise og krig». Departementet fikk utvidede fullmakter til å selv fastsette rammer for utenlandsk virksomhet som del av årsprogrammet eller ved hvert enkelt tilfelle. <sup>432</sup> Gjennomgangen tok til sikte mot å skille ut færre, men mer effektive kontrolltiltak som kunne konsentreres til områder der behovet for restriksjoner fortsatt var til stede. Regelverket måtte også utformes og praktiseres på en slik måte at Forsvaret ikke ble oppfattet som en urimelig bremsekloss for utviklingene og oppbyggingsfasen rundt den nye sikkerhetspolitiske arkitekturen og ordenen i Europa for øvrig og nordregionen spesielt. <sup>433</sup>

Revisjonen var på den ene siden i vesentlige trekk basert på en justert og modernisert videreføring av den kalde krigens utforming, og ble i vesentlig grad preget av kontinuitet ved at hovedsøylene med base- og atompolitikken angivelig ble opprettholdt. Videre skulle følgende overordnede og generelle retningslinjer bevare mest mulig av politikkenes kjerne:

- Norske myndigheter måtte ha oversikt over, og kontroll med, utenlandsk militær virksomhet på norsk territorium.
- Norge måtte ta tilbørlig hensyn til den strategiske situasjonen i nord og ikke tillate utenlandsk militær virksomhet av en slik karakter at den med *rimelighet*

---

<sup>429</sup> FD-informant nr. 3, intervju 28.12.2018. Dessuten ble det fremholdt fra nærmest samtlige av FD-informantene at revisjonen også måtte ses i sammenheng med at FD søkt å sikre definisjonsmakten over de selvpålagte restriksjonene, gjennom å selv definere de praktiske tiltak. Dette

<sup>430</sup> FD-informant nr. 3, intervju 28.12.2018.

<sup>431</sup> St. prp. nr.1 (1995–96), Forsvarsdepartementet, s. 24. Dette må forstås på bakgrunn av det nye satsingsområdet på kooperativ sikkerhet med risiko-reducerende militært samarbeid

<sup>432</sup> Børresen et.al, 2004: s. 159.

<sup>433</sup> UD-informant nr. 1, intervju 10.01.2019.



kunne oppfattes som provoserende eller skape spenninger i forholdet til Norges naboer.<sup>434</sup>

På den annen side argumenterte FDs prosjektgruppe videre at til tross for at basepolitikken ville bli opprettholdt slik den var blitt utformet gjennom baseerklæringen av 1949 og presiseringene av februar 1951 og september 1977, var det likevel behov for å gi en utvidet grad av handlefrihet og fleksibilitet på også denne komponenten av restriksjons-politikken – dog uten at de etablerte rammene ble utfordret.<sup>435</sup> Et annet overordnet hensyn som måtte preget den nye utformingen var spørsmålet om hvordan restriksjonene og regelverket ville fungere i 1990-årenes nye konfliktscenarier, der fokuset på krisesituasjoner og lavintensive konflikter var blitt mer fremme i trusselbildet enn total krig.<sup>436</sup> Samtidig ble den bredere utviklingen av flernasjonale løsninger innen alliansesamarbeidet benyttet som referanseramme:

«I framtiden kan det ikke utelukkes at det vil kunne oppstå et behov for opprettelse av *permanente* treningssentre eller utdanningsentre i Norge for de multinasjonale styrkene. Også *fast stasjonering* kan komme på tale.»<sup>437</sup>

Dette var en ny og tredje presisering av basepolitikken og restriksjonspolitikken, slik den ble fremlagt i budsjettproposisjonen for 1996:

«Restriksjonene er ikke til hinder for at Norge kan delta fullt ut i de flernasjonale strukturer som etter hvert bygges ut i regi av NATO og VEU. (...) Forholdene vil legges bedre til rette for aktiv norsk deltakelse i nye samarbeidsordninger i tråd med den sikkerhetspolitiske utvikling.»<sup>438</sup>

---

<sup>434</sup> St. prp. nr. 1 (1995–96): s. 23–24. Min uthevelse.

<sup>435</sup> Børresen et.al, 2004: s. 160.

<sup>436</sup> St. prp. nr.1 (1994–95): s. 34–35. Ifølge en FO-informant utgjorde dette punktet et kjerneelement innen FDs motiver for en revisjon av regelverket. Sammenhengen gjaldt spørsmålet om hvordan norske myndigheter følte at landets sikkerhet faktisk var ivaretatt. I 1949 og på 1950-tallet fantes det som kjent ingen integrert fellesforsvar slik NATO vokste frem til å bli i løpet av siste halvdel av 1950-tallet og utover 60- og 70-årene. Norske myndigheter kunne slik i 1949 ikke regne med tilstrekkelig alliert militær støtte i tilfelle krise eller krig. Basepolitikken og andre selvpålagte restriksjoner kunne slik minimere sjansen for at Norge ble utsatt for slike trusler. På 1990-tallet, da en eksistensiell trussel ikke lenger var berettiget, koset det angivelig derfor ikke mye å redusere regelverket og gjøre det lettere: «Vi følte med andre ord at landets sikkerhet var ivaretatt», slik FO-informanten konkluderte det.

<sup>437</sup> Utdrag fra Forsvarsdepartementets prosjektgruppes politiske og faglige utredning vedrørende departementets gjennomgang av de selvpålagte restriksjoner for alliert virksomhet i Norge (jf. FD 1995, jnr. 2392-2/FD II-1/SE/KCK/005.9, FD til SMK, UD og FO 23/5-95). Dette utdraget ble presentert i Børresen et.al, 2004: s. 159, som i sin tid fikk adgang til FDs saksarkiv og tillatelse til å publisere visse bruddstykker av materialet. Min uthevelse.

<sup>438</sup> St. prp. nr.1 (1995–96), Forsvarsdepartementet, s. 24.

Presiseringen reflekterte en klargjøring fra departementets side om at norske myndigheter ikke så noe motsetningsforhold mellom basepolitikken – slik den måtte tolkes i forhold til de nye utenriks- og sikkerhetspolitiske rammebetingelsene – og en fullverdig norsk deltakelse i de flernasjonale strukturer og samarbeidsordninger som gradvis vokste frem i det gryende alleuropeiske sikkerhetssamarbeidet.<sup>439</sup> Denne nokså vide og generelle formuleringen ivaretok den høye grad av fleksibilitet som hadde preget basepolitikken og de øvrige restriksjonene under den kalde krigen. Departementet spekulerte også på at det kunne bli aktuelt for Norge å samarbeide internasjonalt om å utvikle eller anskaffe militære kapasiteter som enkeltland på egenhånd ikke kunne bekoste.<sup>440</sup> Her ble NATOs luftbårne kontroll- og varslingsystem (NAEW) fra 1978 uthevet som et historisk eksempel hvor slike hensyn og vurderinger hadde åpnet vei for at Norge kunne delta slike samarbeidsordninger, og representerte således hverken noe utfordrende eller nytt vedrørende de selvpålagte restriksjonene eller innen norsk sikkerhetspolitisk praksis generelt. Dette hadde blant annet sammenheng med den økende utviklingstendensen mot mer rollespesialisering i NATO.

I den påfølgende innstillingen fra forsvarskomiteen var imidlertid FDs formulering «*Restriksjonene* er ikke til hinder for at Norge kan delta fullt ut i de flernasjonale strukturer som etter hvert bygges ut i regi av NATO og VEU» erstattet med «*Norsk basepolitikk* er ikke til hinder for full norsk deltakelse i de flernasjonale styrkestrukturene som nå utvikles i regi av NATO og VEU».<sup>441</sup> At FD benyttet den mer generelle termen «restriksjonene» fremfor «norsk basepolitikk», slik mønsteret tidligere har vært gjennom presiseringene fra 1951 og 1977, faller inn i et velkjent mønster der departementet søkte å bevare et romslig tolkningsrom og høy grad av handlefrihet ved operasjonaliseringen og utformingen av politikken.

Det stadig økende antallet av nedrustningsavtaler og avtaler om tillits- og sikkerhetsbyggende tiltak som vakte frem i løpet av 1980- og 90-årenes storpolitiske tøværestid, hadde frem til midten av 1990-tallet ført fremveksten av et omfattende system for forhåndsnotifikasjon og observasjon av større militære øvinger. Norske myndigheter kom til å betrakte de tillitsskapende ringvirkningene som disse arrangementene førte med seg som et viktig supplement til de selvpålagte restriksjonenes i nord. Langt på vei anså man utveksling

---

<sup>439</sup> Børresen et.al., 2004: s. 159–160; Tamnes, 1997: s. 136–137.

<sup>440</sup> St. prp. nr. 1 (1995–96), s. 24.

<sup>441</sup> Se Budsjett-innst. S. nr. 7 (1995–96), *Innstilling fra forsvarskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1996 vedkommende Forsvarsdepartementet m.v. (St.prp. nr. 1)*. Stortingets forsvarskomite, s. 10

av styrkedata og inspeksjonsordninger som tiltak som i stor grad «ivaretok (...) de behov våre mer detaljerte selvpålagte restriksjoner tidligere tok sikte på å møte».<sup>442</sup>

Revisjonene reflekterte også departementets og den militære ledelsens ønske om at det tidligere lukkede luftrommet, havområdene og landterritoriene i Finnmark gradvis måtte *normaliseres*, og således også at fylket kunne benyttes i forbindelse med alliert øvings- og treningsvirksomhet. Revisjonen åpnet slik opp for at allierte flygninger over Finnmark i forbindelse med besøk og tillitsskapende- og rustningskontrollerende inspeksjoner i Russland, og for at utenlandske militære transport- og passasjerfly kunne benytte Banak flystasjon. Imidlertid søkte FD å avbalansere denne praktiske liberaliseringen i et tidligere strategisk sensitivt område ved å til dels beholde visse restriksjoner på den ene siden, og til dels opprette visse nye restriksjoner på den annen. Disse var dog både mindre omfattende, detaljerte og restriktive og framstod som mer tvetydig enn den kalde krigens restriksjoner:

- i) Det ble opprettet en såkalt «sikkerhetssone» nær grensen til Russland ved ca. 28° Ø (Mehamn-Tana), hvor flygninger med utenlandske kampfly normalt ikke ville bli tillatt og håndhevet strengt av Forsvarsdepartementet. På generell basis forsikret Forsvarsdepartementet at all militær lufttrafikk i Finnmark fremdeles ville være underlagt streng nasjonal politisk og militær kontroll. Den praktisk utførte politikken i ettertid viser at denne forsikringen sammenfalt med den operasjonelle virkeligheten. Eksempelvis ble en anmodning fra Forsvarets Overkommando i 2001 om å gjennomføre en luftoperasjon til Nordkapp med en jagerflyformasjon bestående av to norske F-16 og fire italienske F-104 avvist på bakgrunn av «manglende operativ begrunnelse», slik departementet fremla det.<sup>443</sup> Avslagene ble opprettholdt til tross for purring fra sjefen for operasjonsavdelingen ved FO, og til tross for at flygningen ikke skulle øst for 26° Ø. FD krevde tungtveiende grunner for å avvike fra denne restriksjonen. Imidlertid ble ikke restriksjonen ved 24° Ø eksplisitt fremhevet i hverken de nye presiseringene av restriksjonene og revisjonsforslaget i budsjettproposisjonen i 1995, de nye retningslinjene fra 1996<sup>444</sup> eller i den nye forskriften ved. kgl.res. av 2. mai 1997.<sup>445</sup> Ifølge Klevberg er det nærliggende å tro at dette skyldtes at overvåkningsoperasjoner i de nordlige havområdene ikke lenger var like høyt prioritert i første halvdel av 1990-tallet som tidligere, hverken fra norsk eller

---

<sup>442</sup> St. prp. nr. 1 (1995–96), s. 23.

<sup>443</sup> Klevberg, 2012: s. 378.

<sup>444</sup> Jf. «Retningslinjer for håndhevelse av de selvpålagte restriksjoner knyttet til fremmed militær virksomhet i Norge», av 30. oktober 1996.

<sup>445</sup> Klevberg, 2012: s. 378.

alliert side.<sup>446</sup> Denne utelattelsen gav imidlertid FD en viss gras av fleksibilitet, ettersom dette ikke utelukket at denne restriksjonen kunne videreføres ved behov. Basert på tidligere operasjonell praksis og håndtering av regelverket i 1950- og 60-årene, innebar i denne opprettelsen av en «sikkerhetssone» ved 28° Ø at den opprinnelige selvpålagte restriksjonen ved 24° Ø snarere må forstås for å ha blitt *justert* lenger mot øst og gjort mindre bastant enn under den kalde krigen, snarere enn fullstendig *avviklet*, slik de dominerende kritiske standpunktene ofte har pekt på.

- ii) Større allierte øvelser ville fremdeles ikke finne sted i Finnmark, men mindre allierte og utenlandske enheter fikk imidlertid anledning til å øve og trene i fylket, spesielt i forbindelse med arrangementer og aktiviteter under PfP-programmet.
- iii) Norske myndigheter ville ta «tilbørlig hensyn» til den strategiske situasjonen i nordområdene og således ikke tillate utenlandsk militær virksomhet av en slik karakter at den «med rimelighet kan oppfattes som provoserende eller skape spenning» i forholdet til Norges nabostater.<sup>447</sup>

Dersom en betrakter denne politikken i lys av de lengre historiske utviklingstrekkene, utgjorde ikke revisjonen noen fundamental nyorientering. Flere grunnelementer ble ikke i nevneverdig grad berørt, deriblant basepolitikken. Den relative høye tendensen og avventende holdningen som delvis preget revisjonen, kunne ifølge en FD-informant forsvares med småstatens nødvendige forsiktighetslinje i utenrikspolitikken generelt og i forsvars- og sikkerhetspolitikken spesielt – som i 1990-årenes dynamikk gjorde dette mer aktuelt enn på lenge: «Du kaster simpelthen ikke vinterjakken tidlig på våren».<sup>448</sup>

#### **4.3.1 Revisjonen sett fra deklarasjonelle nivå: bestrebelser på bevaring av status quo**

Som tidligere anvist, innebar de selvpålagte restriksjonene vel så mye om signalpolitikk, om å markere posisjoner og å språkhandle ut fra en politisk-diplomatisk synsvinkel, som det utgjorde sikkerhetspolitiske verktøy i militær-operasjonell forstand. Å bevare mest mulig forutsigbarhet og konsistens i restriksjonspolitikken, og i forlengelse av dette sørge for å påse en tilstrekkelig koherens mellom de foretatte handlingene og den ledsagende

---

<sup>446</sup> Klevberg, 2012: s. 378.

<sup>447</sup> St. prp. nr. 1 (1995–96), Forsvarsdepartementet, s. 24.

<sup>448</sup> FD-informant nr. 1, intervju 17.12.2018.

kommunikasjonen mot omverdenen, hadde utgjort en hovedkomponent under den kalde krigens praksis. Samtidig har vi også sett hvordan garderingen av definisjonsmakten og restriksjonspolitikken dynamiske og fleksible virkemåte i operasjonell sammenheng har vært et overordnet hensyn for norske myndigheter i så henseende. I kjølvannet av den offentlige proklameringsen av FDs gjennomgang og «justeringer» i 1995, var dette behovet minst like aktuelt som tidligere, spesielt med tanke på hvordan eventuelle misoppfatninger og feilinformasjon kunne innvirke på det tilsynelatende positive leiet som preget det norsk-russiske forholdet og samarbeidsklimaet siden 1989, og ikke minst den overordnede norske ordenspolitikken generelt. Samtidig fant revisjonen sted på et tidspunkt da et stemningsskifte i forholdet mellom NATO og Russland var i emning, noe som blant annet hadde sammenheng med indrepolitiske forhold i Russland, usikkerheten rundt de forestående valgene i Dumaen og om presidentembetet, samt den indrepolitiske væpnede konflikten i Tsjetsjenia.<sup>449</sup> Utenrikspolitisk hadde spesielt den stadig mer pågående diskusjonen om NATO-utvidelse, som hadde aksentuert etter NATO-toppmøtet i 1994 med alliansens erklæring om at organisasjonen i prinsippet var åpen for nye medlemmer, bidratt til mer russisk mistenksomhet, delvis politisk isolering fra det NATO-initierte samarbeidet om kooperativ sikkerhet, og generelt skarpere toner fra Kreml.<sup>450</sup> Særlig UD og SMKs internasjonale avdeling søkte i denne sammenheng å etterstrebe at det ble utvist varsomhet mot tiltak og tvetydige politiske signaler knyttet til revisjonen av selvpålagte restriksjonene som bidra til en ytterligere forverring av så vel det overordnede som det bilaterale øst/forholdet. Her gjaldt det å skape klarhet. Det var med andre ord tale om en problemstilling rundt de *prinsipielle* og *politiske* sider ved revisjonen på den ene siden, og hvordan disse sammenfalt med tilpasninger foretatt innen det *praktiske* og *operasjonelle* nivået på den andre.

I forståelse med SMK<sup>451</sup>, FD<sup>452</sup> og UD, ble Russlands ambassadør i Oslo 3. oktober 1995, kort tid etter at forsvarsbudsjettet var offentliggjort, orientert om Regjeringens

---

<sup>449</sup> Samtidig ble det understreket fra UD og SMKs side at revisjonen av de selvpålagte restriksjonene heller ikke måtte virke skadelidende for dynamikken innen de uløste spørsmålene som Norge stod overfor Russland, da først og fremst de langtrekkende delelinjeforhandlingene om de maritime jurisdiksjonsområdene for kontinentalsokkelen og de eksklusive økonomiske sonene i Barentshavet (jf. SMK-informant, intervju 24.03.2019). Videre ble saken også preget av en viss sensitivitet i den norske utenriksledelsen som hadde oppstått etter en uenighet i mai 1995 om hvordan Norge skulle håndtere invitasjon til deltakelse i 50-års-markeringen for Russlands seier i andre verdenskrig, samtidig som russerne førte krig i Tsjetsjenia. Revisjonen fant slik sted på et utenrikspolitisk turbulent tidspunkt i øst/vest-forholdet.

<sup>450</sup> På NATOs utenriksministermøte i desember 1994 ble det vedtatt å sette i gang en intern utredning av ulike sider ved en eventuell utvidelse.

<sup>451</sup> Representert ved statssekretær ved Statsministerens kontor (SMK), Morten Wetland.

<sup>452</sup> Representert ved avd. dir. i FDs sikkerhetspolitiske avd., Svein Efstestad.

beslutning om FDs revisjon og den resulterende justeringen av de selvpålagte restriksjonene.<sup>453</sup> Det ble redegjort for saken i et møte med ambassadør Fokin og ministerråd Rozanov. Ekspedisjonssjef i UD's Politiske avdeling, Johan L. Løvvald, redegjorde kort for bakgrunn for sakens behandling og innhold, fram til fremleggelsen av FDs rapport for Stortinget som ledd i budsjettproposisjonen 4. desember 1995. Man ønsket med denne orienteringen å informere Russland om justeringen i den norske politikk på dette området «slik man ville informere andre land».<sup>454</sup> Man søkte med andre ord å fra norsk side å ikke fremheve Russland med noen opphøy/særbehandlet stilling i denne saken, noe som var i tråd med de mer overordnede norske bestrebelsene på å normalisere det politiske forholdet til Russland. Dette var også en gjennomgående målsetting innen NATOs forhold til Russland, der problemstillingene i forbindelse med en russisk deltakelse i PfP-arrangementet gav klare tegn på at Moskva krevde særbehandling i kraft av landets posisjon som en vedvarende militær og kjernefysisk stormakt i Europeisk sammenheng. Samtidig er det overveiende sannsynlig at denne diplomatiske signaliseringen hadde til hensikt å søke å unngå eventuelle russiske forestillinger om at de norske restriksjonene i utgangspunktet var et resultat av den gang norsk-sovjetiske overenskomster, der russerne hadde en viss *droit de regard* over denne politikkenes utforming og praktisering. Det norske målet var, slik det også hadde fortont seg under hele den kalde krigen, å understreke de sikkerhetspolitiske restriksjonenes ensidige og unilaterale karakter som var et utelukkende norsk anliggende og som kun norske myndigheter hadde fullmakt til å utforme og eventuelt endre.

På spørsmål fra ambassadør Fokin om det var noen sammenheng mellom det han omtalte som «opphevelsen» av restriksjonene og den bredere utviklingen av forholdet mellom Russland og NATO, og om man på norsk side hadde vurdert tidspunktet for framleggelsen, viste ekspedisjonssjef Løvvald til at saken hadde utgangspunkt i en helt ut selvstendig vurdering foretatt av norske myndigheter.<sup>455</sup> Denne vurderingen var blant annet tuftet på de positive endringer innen så vel europeisk som norsk sikkerhet. Tidspunktet var imidlertid ene og alene en funksjon av budsjettzyklusen<sup>456</sup> UD søkte med dette å berolige de russiske

---

<sup>453</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 95/00623-39: UD-notat til utenriksministeren: «Tilpasningene av de selvpålagte restriksjoner. Orientering av Russlands ambassade i Oslo», 03.10.1995.

<sup>454</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 95/00623-39: UD-notat til utenriksministeren: «Tilpasningene av de selvpålagte restriksjoner. Orientering av Russlands ambassade i Oslo», 03.10.1995.

<sup>455</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 95/00623-39: UD-notat til utenriksministeren: «Tilpasningene av de selvpålagte restriksjoner. Orientering av Russlands ambassade i Oslo», 03.10.1995.

<sup>456</sup> Kunngjøringen om at Forsvarsdepartementet ville komme til å nedsette en prosjektgruppe og gjennomgå de selvpålagte restriksjonene ble presentert i forsvarsbudsjettet for 1994–95. Det må imidlertid understreke at departementets erkjennelse om at det ville kunne oppstå behov for å tilpasse de selvpålagte restriksjonene for en

myndigheters utalte bekymringer om hva som kunne misforstås som en norsk utnyttelse av «mulighetens vindu» til å forsterke sin sikkerhetspolitiske stilling på bekostning av Russland, som lå med brukket rygg. Russlands ambassadør viste på sin side til at man på russisk side tidligere hadde satt pris på norsk politikk på dette området. Som personlig kommentar, ville ambassadør Fokin imidlertid uttrykke at han trodde denne beslutningen ville bli tatt svært dårlig imot i Russland. Den ville angivelig kunne «gi vann på mølla til dem som hevdet at NATO kom nærmere Russland, og ville gjøre det vanskeligere å møte denne argumentasjonen».<sup>457</sup> Dette ville blant annet kunne slå negativt ut i forbindelse med de forestående valgene i Russland i 1996. Imidlertid ville det jo til syvende og sist være mest avgjørende «hvordan den nye praksis ble utøvet», slik Fokin bemerket det i en samtale med statsminister Brundtland ved SMK på nyåret 1996.<sup>458</sup> Som en gjenklang fra Sovjetunionens språkdrakt, uttalte den russiske ambassaden at på dette punkt ville russerne forbeholde seg retten til å bedømme situasjon selv.

Ekspedisjonssjef Løvald søkte på sin side å berolige sin russiske motpart ved å understreke at revisjonen av restriksjonene og regelverket i realiteten kun «(...)dreiet seg om enkelte *justeringer*, med bakgrunn i den nye, positive sikkerhetspolitiske situasjonen, ikke *endringer*».<sup>459</sup> Politikken siktemål og hovedlinjer lå fast, og var ikke kvalitativt sett endret. Det var i hovedsak tale om justeringer av praktisk karakter, for å innpasse restriksjonene til nye øvelsesmønstre. Politikken kjerne, base- og atompolitikken, ville ikke bli berørt av disse justeringene, understreket Løvald. Tilsvarende gav UDs 5. politiske kontor instruks til den norske NATO-delegasjonen i Brussel i forbindelse med dennes orientering til alliansen om revisjonen av restriksjonene, at delegasjonen burde legge vekt på å poengtere at dette sikkerhetspolitiske vedtaket dreide seg om en «(...) tilpasning – *ikke* en endring».<sup>460</sup> <sup>461</sup>

---

ny sikkerhetspolitisk situasjon i Europa og nordområdene, kom først til syne i forsvarsbudsjettet for 1992–93 (St. prp. nr. 1 (1992–93): s. 54-57). Denne kom nok sannsynligvis i kjølvannet av FK-90's vurdering rundt restriksjonenes stilling i perioden 1990–92 (NOU 1992: 12: *Forsvarskommisjonen av 1990*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste, Seksjon Statens trykning, s. 33 og 180.

<sup>457</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 95/00623-39: UD-notat til utenriksministeren: «Tilpasningene av de selvpålagte restriksjoner. Orientering av Russlands ambassade i Oslo», 03.10.1995.

<sup>458</sup> UD, arkiv 302.77/145, j.nr. 96/00825-1: Telefaks fra Statsministerens kontor: «Statsministerens samtale med den russiske ambassadør 08.01.1996». 09.01.1996.

<sup>459</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 95/00623-39: UD-notat til utenriksministeren: «Tilpasningene av de selvpålagte restriksjoner. Orientering av Russlands ambassade i Oslo», 03.10.1995. Min uthevelse.

<sup>460</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 95/00623-39: «Tilpasning av de selvpålagte restriksjonene på utenlandsk militær virksomhet i Norge. Orientering i NATO». 09.10.1995.

<sup>461</sup> Også i den del av russisk presse som var nært knyttet til det russiske forsvarssementet, særlig via det russiske Forsvarsministeriets avis «Krasnaja Zveda» og «Segodnja», hadde uttrykt kritikk mot det de oppgav som «opphevelsen» av de selvpålagte restriksjonene. UD imøtegikk disse «pedagogiske vanskelighetene» ved å blant annet invitere fremstående russiske journalister til Oslo i november 1995 for å gi en orientering med

I en samtale med den russiske utenriksminister Kozyrev i det umiddelbare kjølvannet av regjeringens meddelelse av de selvpålagte restriksjonene, forsøkte statsminister Brundtland å avdramatisere vedtaket gjennom å fremheve forsikringer om at det hverken dreiet seg om en ny praksis eller en ny politikk. Kozyrev omtalte revisjonen som en «korrigerende av foreldede regler», men fulgte imidlertid opp med en konstatering at «(...) dersom de hadde dreiet seg om en utvidelse av NATOs øvelser, ville det ikke ha vært i samsvar med våre ønsker om et felles europeisk sikkerhetssystem. Vi vil studere innholdet i vedtaket og dets eventuelle følger, og vi har avtalt å utveksle informasjon for å fjerne bekymringer som måtte oppstå».

#### **4.4 Kategorisere motivene og årsakssammenhenger bak revisjonen av de selvpålagte restriksjonene**

Diskusjonen om hvilke overordnede sikkerhetspolitiske målsettinger som Norge satte seg for å imøtegå den nye dynamikken i internasjonal politikk og de geostrategiske omveltningene, ble preget av en gradvis tilnærming, der norske myndigheter i vesentlig forstand forholdt seg nokså avventende og nøktern til. For å forsøksvis systematisere de avgjørende beveggrunnene og årsakssammenhengene bak revisjonen av Norges selvpålagte restriksjoner ut ifra i hovedsak to ulike handlings- og motivkretser og tilknyttede utenriks- og sikkerhetspolitiske hovedaktører innen den norske eksekutivmakten. Slik denne avhandlingen har søkt å strukturere problemstillingen gjennomgående i. På den Det har vist seg fruktbart å spore de ulike motiver og årsakssammenhenger bak revisjonen av de selvpålagte restriksjonene på midten av 1990-tallet gjennom i hovedsak tre nokså tett sammenvevede dimensjoner;

- En *balansepolitisk* som tok til sikte å finne et nytt balansepunkt i Norges sikkerhetspolitiske forankring og stilling mellom landets NATO-medlemskap, alliansegarantien og det forpliktende engasjementet for alleuropeisk sikkerhet på den ene siden og naboskapet med et vedvarende Russland som militær stormakt og basekomplekset på Kolahalvøya på den andre;

---

hensikt om å skape klarhet om det faktiske innholdet i FDs revisjon av de selvpålagte restriksjonene. Jf. UD, arkiv 313.10, j.nr. 95/00623-42: Brev fra ambassaden i Moskva: «Opphevelsen av de selvpålagte restriksjoner». 13.10.1995; UD, arkiv 313.10, j.nr. 95/00623-45: Innkommet gradert melding: «Selvpålagte restriksjoner. Russisk journalistdelegasjon til Norge». 27.11.1995. Se også Røksund, 1996: s. 17–20.



- En *ordenspolitisk*, som søkte å strukturere, innrette og tilpasse Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske målsettinger og verktøy til å sikre landet forutsetningene for en aktiv medvirkning og evnen til å bidra konstruktivt innen det euroatlantiske freds- og stabilitetsengasjementet i Europa, gjennom i hovedsak NATOs og KSSE/OSSEs programmer/konsepter for oppbygning av en ny alleuropeisk sikkerhetspolitisk arkitektur og orden;

De selvpålagte restriksjonene og revisjonene av disse i midten av tiåret, representerte på hver sin måte – og kan likeså avleses på hver sin måte – som viktige bidrag og forutsetninger for begge disse sikkerhetspolitiske handlings- og motivkretsene. Slik de overordnede balansepolitiske og ordenspolitiske målsettingene kom til uttrykk i operasjonell politisk praksis, kan det videre trekke opp en firkant der hjørnene representerte bærende elementer og virkemidler i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk under de dynamiske 1990-årene;

#### *Overordnede balansepolitiske målsettinger:*

- Norge søkte å bevare et NATO under full omlegging som den kollektive, atlantiske forsvarsorganisasjonen som hadde preget alliansen under hele den kalde krigen, der denne utgjorde det viktigste sikkerhetspolitiske forumet med likeverdige deltakere. Her var det videre en avgjørende målsetting å sikre alliansesamarbeidets transatlantiske forbindelseslinjer gjennom fortsatt amerikansk militært engasjement i Europa og nordområdene, bevare den allierte garantien og militære prioriteringen i henhold til NATOs art. 5; politisk og militær ryggdekning i Norges forhold til en usikker og vedvarende militær og kjernefysisk russisk stormaktsnabo i nordøst; samt solidaritet og samarbeid om krisehåndtering i lavnivåkriser i nordområdene.
- I forlengelse av det ovenstående var det en sentral sikkerhetspolitisk oppgave for norske myndigheter å sikre Norge mest mulig gard av multilateralisme innen det norske ordenspolitiske engasjementet overfor Russland i nordområdene og de østeuropeiske statene for øvrig.

#### *Ordenspolitiske målsettinger:*

- Bidra til internasjonal og regional stabilitet ved å redusere risikoer og konflikter innenfor det tidligere Warszawapakt-området gjennom aktiv assistanse og

samarbeid. En overordnet regional målsetting i denne sammenheng, var å arbeide for og tilrettelegge for et *varig samarbeidsmønster* i nordområdene, fortrinnsvis gjennom multilaterale strukturer der så vel Russland som Norge og landets NATO-allierte (samt nordiske samarbeidspartnere) kunne fungere som partnere der Russland gradvis ble integrert og sammenvevet i nabolandssamarbeidet på bi- og multilateralt nivå.<sup>462</sup>

- Delta i det europeiske og allierte engasjementet for oppbyggingen av det kooperative forsvarssamarbeidet i Europa og konseptet for en kollektiv alleuropeisk sikkerhetsorden.

Likeledes kan de tre ulike hovedaktørene innen utformingen av norsk sikkerhetspolitikk; *FD m/ den fagmilitære aksen*, *UD m/ den politisk-strategiske aksen* knyttes sammen med disse hovedkategoriene. En slik forenklet og avskilt kategorisering korresponderer imidlertid i liten grad med den mer komplekse og nyanserte virkeligheten slik den utspilte seg innen 1990-tallets uoversiktlige og dynamiske situasjon. Både ulike aktører og motiver/årsakssammenhenger var langt mer sammenvevede, grensene mer tvetydige og kontaktflatene mer komplekse. De mer operasjonelle og tekniske faktorene, slik som de kvalitative nyvinningene innen rustningskontroll gjennom KNE (Stockholmdokumentet) av 1987, KSSE/OSSEs Wien-dokumenter av 1990, 1992 og 1994 om sikkerhets- og tillitsskapende tiltak (CSBMs) på det militære området, CFE- og Open Skies-inspeksjoner, samt nye forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeid og partnerskap med tidligere motstandere fra det oppløste Sovjetunionen og Warszawa-pakt-området, bidro alle på ulike måter å sammenkople de to handlings- og motivkretsene til å utgjøre et mer sammenfallende perspektiv.

Samtidig må dette ses som et tiltak for å trekke alliert oppmerksomhet mot det norske myndigheter betraktet som en sikkerhetspolitisk kontinuitet i nordområdene.<sup>463</sup>

Revisjonen må leses som en del av to parallelle, og til dels selvforsterkende, utenriks- og sikkerhetspolitiske betraktningvinkler:

---

<sup>462</sup> Værnø, Grethe, 2003: «Problemer i Nord», Delstudie 1/diskusjonsgrunnlag, i *Norges dilemma i et nytt Europa – Havmakt og kyststat under dobbelt ild*. Forsvarets Høgskoleforening, Studieutvalgets skriftserie, s. 28; Værnø/FHSFs prosjektgruppe «Sikkerhet i Norden», 2001: *Stabilitet og sikkerhet i Nordens nærområde – et sikkerhetspolitisk dilemma*. Forsvarets Høgskoleforening, Studieutvalgets skriftserie, hefte nr. 2/2001: s. 35.

<sup>463</sup> Jf. «antimarginaliseringspolitikk», jf. informanter fra FD og offentlige dokumenter.

Nye utviklingstendenser innen det reformerte NATO etter 1990 som antydde en form for topilarsystem mellom Vestunionen (som utgjorde hovedrammen for økt europeisk militær samordning innenfor rammen av NATO) og USA. Fra en utenriks- og sikkerhetspolitisk betraktningssvinkel måtte norske myndigheter forholde seg til denne realiteten for å unngå å bli overkjørt av utviklingen for slik å ende opp i en svekket sikkerhetspolitisk stilling. En nøktern konstatering av hva dette kunne innebære, slik Arbeiderpartiets representant og nestleder i forsvarskomiteen Odd Eriksen på treffende vis la det frem for Stortinget i november 1993, var at dersom Norge skulle stille seg på sidelinjen i den raskt fremvoksende europeiske samarbeidsprosessen på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området, risikerte landet at det på lengre sikt også ville havne på sidelinjen av den vitale atlantiske.<sup>464</sup> Dette understreket den fundamentale betydningen av at Norge måtte sikre en fullverdig deltakelse i den fremvoksende europeiske sikkerhets- og forsvarsidentitet. Disse problemstillingene ble fra et *balansepolitisk* perspektiv, som i stor grad sammenfalt med FDs forståelsesrammer, i vesentlig grad søkt imøtegått gjennom en tilpasset form for invitasjonspolitik – både overfor USA og de nære europeiske alliansepartnerne – samt en aktiv deltakelse og politisk støtte overfor alliansesamarbeidet nye fokusområder. I denne sammenheng ble deltakelsen særlig fokusert om områdene der Norge hadde særlige forutsetninger – og til dels komparative fortrinn – for å yte en innsats, og fra en mer realpolitisk synsvinkel også hadde særlige nasjonale interesser å ivareta. Det var her selvsagt snakk om Russland.

På den annen side, fra en *ordenspolitisk* forståelsesramme – som særlig kan knyttes til UD's perspektiver – ville det være viktig for Norge å bidra til å forme den fortsatte internasjonale utviklingen som hadde nådd et kvalitativt nytt nivå med avspenningen i 1989, for slik å ivareta Norges sikkerhetspolitiske interesser og behov samt for å bidra til å skape en fredelig og stabil sikkerhetspolitisk orden i Europa. aktivt bidra og støtte til utviklingen av en alleuropeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet gjennom tilnærmings- og integrasjonsfremmede tiltak – særlig overfor de tidligere Warszawapakt-statene og den sovjetiske arvtagerstaten Russland.

---

<sup>464</sup> *Stortingstidende* (1993–94), 18. november: «Bevilgninger på statsbudsjettet 1994 vedkommende Forsvarsdepartementet. m.v», s. 749.

#### 4.5 Norsk ordenspolitikk: Normalisering og redefinering – Norges bidrag og engasjement til opprettelsen av en ny sikkerhetspolitisk arkitektur i Europa

«I nord og øst fremstår en ny nabo, Russland. Ny, men også gammel. Hva er nytt og hva er gammelt? Vi skal leve med denne nabo i generasjoner fremover. Vi kan ikke sitte stille og vente passivt på hva fremtiden vil bringe. Vi må aktivt utforske og påvirke.»<sup>465</sup>

Euforien og den fremtidsrettede optimismen som fulgte «Paris-Pakten for et nytt Europa»<sup>466</sup>, undertegnelsen av CFE-avtalen, og ikke minst NATOs toppmøte i Roma i 1991 som tok sikte på å «innlede et nytt kapittel i alliansens historie», virket retningsgivende også for Norge. På flere måter markerte disse kvalitative milepælene i øst/vest-forholdet begynnelsen på den gradvise dannelsesprosessen av et nytt Europa. Disse internasjonale ordenspolitiske visjonene hadde en overordnet ambisjon om å skape det nødvendige grunnlaget for en ny alleuropeisk sikkerhetspolitisk arkitektur, som ledd i et «fellesskap basert på frihet, demokrati, menneskerettigheter og rettsstaten» – en ambisjon som omsider skulle realiseres etter årtier med dyptgående ideologisk og militær bipolaritet og kjernefysisk konfrontasjon som en overhengende trussel. Slik Mats Berdal har fremhevet det, hvilte denne vestlige ordenspolitiske visjonen på tre grunnleggende forutsetninger som måtte etableres for å kunne sikre en varig og stabil situasjon i det som nylig hadde vært – og til en viss grad fremdeles var – et splittet og sikkerhetisert Europa.<sup>467</sup> For det første var det av avgjørende betydning at det nye Russland og de tidligere Warszawapakt-statene måtte innlemmes i en liberal internasjonal orden og sikkerhetsstruktur, og i forlengelse av dette «bli integrert i verdensøkonomien som en stabil og vennligsinnet makt, hvis styrke ville bli sett som en beroligende faktor snarere enn en trussel av nabolandene».<sup>468</sup> For det andre ble det antatt at den europeiske

---

<sup>465</sup> Oddmund H. Hammerstad, 1992: «Veien til sikkerhet i Europa – et nordisk perspektiv», i Bernt Bull og Anders Kjølberg (red.): *Etter etterkrigstiden – Tanker og ideer for det nye Europa*, Europa-programmet, Cappelen, s. 26.

<sup>466</sup> Norske myndigheter kom til å betegne Paris-pakten som et «historisk dokument». I dette sluttdokumentet slo alle KSSE-landene fast at deres innbyrdes samarbeid skulle intensiveres og utbygges på basis av felles bekjennelse til demokratisk styreform, rettstatens idealer, respekt for menneskerettighetene og sosialt ansvarlig markedsøkonomi. Samtidig rommet Paris-pakten beslutninger om opprettelse av de første faste KSSE-institusjoner. I tillegg avgav de 22 statene i NATO og Warszawa-pakten under Paris-toppmøtet en høytidelig politisk erklæring om en forpliktelse til ikke-bruk av makt og videre forsikringer om at etterkrigstidens rivalisering og konfrontasjon skulle avløses av vennskap og samarbeid om felles mål av gjensidig interesse. Den kalde krigen ble på papiret erklært opphørt. Se St. meld. nr. 37. (1993–94), *Om samarbeidet i Konferansen om Sikkerhet og Samarbeid i Europa (KSSE)*. Utenriksdepartementet.

<sup>467</sup> Berdal, Mats, 2021: «En ny kald krig i nordområdene?», i Pharo et. al. (red.): *Historiker, strateg og brobygger – Festskrift til Rolf Tamnes 70 år*. Oslo: Pax Forlag, s. 280–299.

<sup>468</sup> Ibid., s. 280. Se også Mortimer, Edward, 1992: *European Security After the Cold War*. London: Brassey's for IISS.

integrasjonsprosessen, styrket av Maastricht-traktaten av 1992, ikke bare ville fortsette, men også komme til å omfatte utenriks- og sikkerhetspolitikk.<sup>469</sup> For det tredje var det en utbredt forestilling generelt i det europeiske NATO at det amerikanske ønsket om lederskap i internasjonal politikk og engasjementet for liberal internasjonalisme – den utenrikspolitiske orientering som hadde vunnet frem å gradvis blitt dominerende etter 1945 – ville vedvare også etter den kalde krigen. En avgjørende sikkerhetspolitisk utfordring for Norge ifølge denne ordenspolitiske handlings- og motivkretsen, var å tilrettelegge for at Norge kunne komme i en internasjonal posisjon som gjorde landet til en aktiv og fullverdig deltaker i de avgjørende beslutningsfora og strukturelle ordningene som skulle underbygge den nye europeiske sikkerhetsordenen.<sup>470</sup>

Da behovet for å motarbeide en mer akutt og nærværende trussel ble mindre presserende etter den kalde krigens gradvise avvikling etter 1989, ble geopolitikkens determinisme <sup>471</sup> mindre nødvendig i det utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutningsgrunnlaget, og fikk således et svekket legitimeringsgrunnlag for norsk politikk. Som følge av den nye dynamikken innen internasjonal politikk etter gjennombruddene innen nedrustningsforhandlingene ved KSSE-prosessen, Konferansen for nedrustning i Europa i 1987 (KNE) og det gradvise opphøret av de skarpe politiske skillelinjene mellom øst og vest, ble internasjonalismen betraktet som mer realistisk, og utviklet seg etterhvert til å bli den dominerende linjen i norsk utenrikspolitisk tenkning.<sup>472</sup> Utvidede perspektiver på norsk og europeisk sikkerhet og utenrikspolitikk med konsepter som «sikkerhet i fellesskap»<sup>473</sup> og «udelelig alleuropeisk sikkerhet», både nyanserte, komplementerte og til en viss grad også utfordret på denne bakgrunn den seiglivede, sikkerhetiserte og mer regionalt forankrede

---

<sup>469</sup> Berdal, 2021: s. 280.

<sup>470</sup> St. meld. nr. 16 (1992–93), s. 40.

<sup>471</sup> En rådende forståelse hos den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske ledelsen under den kalde krigen var at Norges utenrikspolitiske handlingsrom i hovedsak ble formet av geopolitiske rammebetingelser (f.eks. naboskap, størrelse, kystlinje, utsatte beliggenhet i stormaktspolitikken), historiske erfaringer (slik som krigserfaringer, kampen for selvstendighet, samfunnsutviklingen for øvrig) og det gjeldende ressursgrunnlaget (f.eks. befolkningsstørrelse, økonomi, naturressurser) – med andre ord faktorer som den norske småstaten hadde ingen eller ytterst få påvirkningsmuligheter overfor, eller som landet kunne avskjerme seg mot.

<sup>472</sup> Dette ble særlig merkbart med Utenriksdepartementets Stortingsmelding nr. 11 (1989–90) *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*, der departementet presenterte Norges politiske kurs i nye og mer innfløkte termer. Stortingsmeldingen la blant annet frem ideen om et «utvidet utenrikspolitikkbegrep» og signaliserte i den forbindelse en ny sikkerhetspolitisk tilnærming som omfattet blant annet energi, miljø, økonomisk utvikling, menneskerettigheter og et globalt livsmiljø. Sikkerhetspolitikkenes anvendbarhet og område utviklet seg således til å bli utvidet, og dens konturer ble mer uklare.

<sup>473</sup> Et konsept lansert etter den uavhengige kommisjonen for nedrustnings- og sikkerhetsspørsmål, Palme-kommisjonen, rapport fra 1982. Se Palme-kommisjonen, 1982: *Sikkerhet i fellesskap – Et program for nedrustning*. Rapporten fra den uavhengige kommisjonen for nedrustnings- og sikkerhetsspørsmål med Olof Palme som formann. Oslo: Tiden Norsk Forlag.

forståelsesrammen og ble i stadig sterkere grad modifisert med – og delvis erstattet av – langtidsorienterte perspektiver og målsettinger for sikkerhet.

Med Sovjetunionens oppløsning ved inngangen til 1990-tallet gled imidlertid Norge samtidig inn i en mer ukjent grad av sikkerhet, som var mer tvetydig og mindre håndgripelig enn den kalde krigens klare og mer fastfrosne forsvars- og sikkerhetspolitiske realiteter. Snarere ble det til stadighet hevdet at den norske sikkerhetspolitiske situasjonen i mindre grad var berørt av de militære tilbaketrekningene i Sentral- og Øst-Europa, da den store militære kjernefysiske og konvensjonelle konsentrasjonen ved basekomplekset på Kola-halvøya fremdeles var et sikkerhetspolitisk faktum utover 1990-tallet.<sup>474</sup> Den norske situasjonen var slik stadig fremhevet som «spesiell».<sup>475</sup> Norske myndigheter kunne således ikke slå seg til ro med denne sikkerhetspolitiske kontinuiteten i sine umiddelbare nærområder i nord, og ikke minst i forhold til den politisk-institusjonelle uskikketheten tilknyttet transformasjonen innen det transatlantiske militære samarbeidet i NATO og den politiske integrasjonsprosessen i Europa og EF, som i denne perioden avtok nye former og prioriteringer. En del av løsningen på disse overordnede problemstillingene fant sin form i en slik langsiktig ordenspolitikk innen norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, der siktemålet var å gjøre den nyervervede sikkerhetssituasjonen langtidsholdbar og «irreversibel», og videre sikret mot alvorlige tilbakeslag.

Oppsmuldringen av Warszawapakten og den reduserte militære trussel Vest-Europa aktualiserte spørsmålet om hvordan NATO som organisasjon skulle forholde seg til de nye demokratiene i Sentral- og Øst-Europa. På NATOs utenriksministermøte i København våren 1991 ble det vedtatt en egen erklæring om alliansens forhold til landene i det tidligere Warszawapakten og Sovjetunionen. Erklæringen bygget på London-erklæringens formuleringer og inneholdt en forpliktelse til en intensivt dialog med Sovjetunionen og de tidligere Warszawapakt-statene – også på det sikkerhetspolitiske og militære området, som var en faktor av vesentlig betydning når det gjaldt de norske selvpålagte restriksjonenes møte med den nye tid.<sup>476</sup> Fra UD's 5. politiske kontors betraktningssvinkel, hadde NACCs faste diplomatiske konsultasjonsordning som ble etablert som resultat av London-erklæringens målsettinger, vist seg å fungere tilfredsstillende med de norske langsiktige

---

<sup>474</sup> Se eksempelvis vurderingene om de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene fra St. prp. nr. 1 (1990–91), Forsvarsdepartementet, s. 16–20; St. prp. nr. 1 (1991–92), FD, s. 11–12 og s. 19–21; St.meld. nr. 16 (1992–93) *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994-98*, FD, s. 24–29.

<sup>475</sup> FD informant nr. 1 og 2, intervju 17.12.2018.

<sup>476</sup> UD, arkiv 34.4/99: Bakgrunnsnotat: *NATO-forholdet til Sovjetunionen (i forbindelse med norsk-sovjetiske drøftelser i Moskva 19–20. august 1991 på utenriksråd-/viseutenriksministernivå)*. 08.08.1991.

sikkerhetsinteressene.<sup>477</sup> Ordningen hadde resultert i en utvidet dialog og økt kontakt med Sovjetunionen og Warszawapakt-landene. Det ble en overordnet viktig oppgave for Norge under NATOs regi å bidra med å videreutvikle denne gunstige situasjonen i tråd med London-erklæringen for å sikre gjensidig forståelse for partenes legitime sikkerhetsinteresser. For å fremme gjensidig tillit og knytte tettere bånd mellom øst og vest, gav norske myndigheter også tydelig støtte til NATOs forslag om å videreutvikle programmet for militære og sivile kontakter. Dette programmet kom bl.a. til å omfatte:

- Møter for utveksling av informasjon og synspunkter på sikkerhetspolitikk, militær strategi og doktrine, samt andre aktuelle emner
- Intensivering av militære kontakter
- Deltakelse av eksperter fra CFE-landene i enkelte av NATOs fora
- Utvidelse av NATOs informasjonsprogram
- Oppfordring til økt kontakt mellom Sovjetunionens- og Warszawapakt-landenes nasjonalforsamlinger og Den nord-atlantiske forsamling.

Et gjennomgangstema innen denne ordenspolitiske handlings- og motivkretsen var behovet for å trekke Russland og landene i Øst-Europa inn i en alleuropeisk sikkerhetsarkitektur og politisk felleskap – «sikkerhet i felleskap». Den sovjetiske arvtakerstaten Russlands systemskifte og dets nye åpenhetslinje og konstruktive vilje til å utvide dialogen mot Vesten etter Sovjetunionens oppløsning hadde muliggjort en betydelig aktivisering av de norsk-russiske forbindelsene. Den nye sikkerhetspolitiske situasjonen, kjennetegnet ved stadig åpnere og mer tillitsfulle forbindelser mellom Øst og Vest, hadde likeledes muliggjort en opptrapping av de bilaterale kontaktene på det militære området, som under den kalde krigens situasjon lå på et minimum. Norske ansvarlige myndigheter kom til å betrakte slike kontakter som et vesentlig element innenfor rammen av Partnerskap for Fred-prosessen, og som viktig i den videre utviklingen av tillit og godt naboskap mellom Norge og Russland i nord.

«I det nye Europa vil det trolig bli et alminnelig behov for et bredere og dypere samvirke i Norden for å kunne virke som bro og formidler mellom et Russland som først og fremst møter

---

<sup>477</sup> UD, arkiv 34.4/99: Bakgrunnsnotat: *NATO-forholdet til Sovjetunionen (i forbindelse med norsk-sovjetiske drøftelser i Moskva 19–20. august 1991 på utenriksråd-/viseutenriksministernivå)*. 08.08.1991.

Vest-Europa i nord, og et Europa som ønsker å omfatte Russland i et forpliktende samarbeide.»<sup>478</sup>

Disse «nye» parallelle målsetningene i norsk russlandspolitikk; integrering og konsolidering, skulle på sett og vis komme til å både supplere den kalde krigens grunnleggende tilnærming ved avskrekking og beroligelse og integrasjon og avskjerming, men også til en viss grad erstatte enkelte aspekter innen disse. Sammenlignet med situasjonen under den kalde krigen ble repertoaret av virkemidler og oppgaver i russlandspolitikk langt mer mangfoldig enn hva som hadde vært tilfellet gjennom avskrekkings- og beroligelseslinjen.<sup>479</sup>

Slik FDs daværende statssekretær Sigve Brekke uttalte det i en samtale med den russiske viseforsvarsminister, generaloberst G. Kondratsjev, i forbindelse med et norsk-russisk seminar om fredsbevaring høsten 1994, hadde det stadig økende og kvalitativt sett mer omfattende samarbeidet mellom Norge og Russland også gjort seg stadig mer gjeldende innenfor det militære og forsvarspolitiske området. Han påpekte at «Norge ønsket å være en døråpner for øst-vest samarbeidet generelt».<sup>480</sup> UD fremholdt likeledes at «Landet vårt sin geografiske posisjon med felles grense til Russland gjer ett godt utgangspunkt for å spele ein viktig rolle som døråpner og pådrivar i utviklinga av internasjonalt samarbeid mellom aust og vest i Europa».<sup>481</sup>

Denne aktivistiske formen for tilpasning som ordenspolitikken representerte ble oppfattet som nødvendiggjort av økt dynamikk i de internasjonale organisasjoner og forsvarssamarbeidet i NATO som Norge var en del av. Økt norsk engasjement har vært sett som en nødvendig betingelse for bestrebelsene for å bevare en form for sikkerhetspolitisk status quo til Norges allierte, samt strukturelle og politiske rammevilkår av vital betydning for norsk sikkerhet og handlefrihet. På den annen side har den også blitt sett i sammenheng med og som ledd i de mer tyngre sikkerhetspolitiske interessene om å bidra i en forsiktig balanseringspolitikk overfor Russland. Statsminister Brundtland poengterte således i utenriksdebatten i 1993 et av de overordnede problemstillingene innen den ordenspolitiske handlings- og motivkretsen i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, og som de integrerende og tillitsskapende forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidsordningene med Russland og de

---

<sup>478</sup> St. meld. nr. 16 (1992–93): «Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1994–98», Forsvarsdepartementet: s. 27.

<sup>479</sup> Katarzyna Zysk, 2015: «Forsvars- og sikkerhetspolitikken – nye muligheter, ny usikkerhet», i Sven G. Holtmark (red.) *Naboer i frykt og forventning – Norge Russland 1917–2014*, s. 558.

<sup>480</sup> UD, arkiv 34.4/99: FD-referat; *Oppsummering av samtale mellom statssekretær Sigve Brekke og den russiske viseforsvarsminister, Generaloberst Georgij Kondratjev, 19. september 1994*. 27.09.1994.

<sup>481</sup> St. meld. nr. 45 (1994–95) «Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1994». Utenriksdepartementet, s. 25.



tidligere Warszawa-pakt-landene må leses som det mest kom uttrykket for: «Et sikkerhetspolitisk vakuum kan oppstå midt i Europa om vi ikke får fram nye samarbeidsmønstre med de land som nå faller utenfor det sikkerhetspolitiske avtaleverket».<sup>482</sup>

Det var aldri noe offentlig uttrykt politisk målsetting fra norsk side at landet hadde behov for å beskytte seg mot Russland fordi denne sovjetiske arvtagerstaten og den vedvarende konvensjonelle og kjernefysiske konsentrasjonen på Kolahalvøya representerte en overhengende og umiddelbar militær trussel, men snarere heller at den norske småstaten hadde en vital interesse av å skape strukturelt vern mot den usikkerhetsfaktoren som Russlands utvikling representerte. Det var i denne sammenheng viktig å ta inn over seg den tvetydigheten som hadde eksistert i Russlands forhold til Vesten oppgjennom russisk historie. Til tross for at en vesentlig andel av det norske regionale engasjementet overfor Russland i nord hadde som siktemål å skape samarbeidsstrukturer som kunne bidra med å avlede oppmerksomheten vekk fra de tradisjonelle militære og sikkerhetspolitiske problemstillingene og over mot problemstillinger knyttet til mer mykere sikkerhetsfelt, slik som samfunnsutvikling og økonomisk bærekraftighet, rettet engasjementet seg vel så mye om bestrebelse på å skape sikkerhetspolitiske og militære plattformer for felles sikkerhetsinteresser. I denne sammenheng dreide det seg i første omgang om å utvikle et samarbeidsregime innenfor de «myke» aspektene av sikkerhetspolitikken, slik som håndtering av ikke-militære kriser, søk-og-redningstjenester, olje- og naturvern og grensekontroll.<sup>483</sup> Dette engasjementet utgjorde i realiteten en intensivering og kvalitativ fordykning innen et allerede godt etablert praksis.

Det norske ordenspolitiske engasjementet, må imidlertid betraktes som et nasjonalt bidrag til og en integrert del av den mer overordnede euroatlantiske ordenspolitikken, som tok til sikte å skape et velfungerende samarbeidsforhold – en ny sikkerhetspolitisk alleuropeisk arkitektur – eller en ny form for maktbalanse som kunne skape en irreversibel og varig fred i det nye Europa. Dette forholdet virket direkte inn på randstaten Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske situasjon. I tråd med NATOs nye strategiske konsept av 1990, som sammenfalt godt med de norske langvarige engasjementet i avspenningspolitikken.

1990-tallets endrede forutsetninger og nye geopolitiske rammevilkår åpnet således mulighetsrommet for den norske den norske utenriks- og sikkerhetspolitiske ledelsen til å

---

<sup>482</sup> Utenriksdebatten 4. november 1993, i Stortingstidende 1993/94. Vol 138. nr. 5a: s. 390.

<sup>483</sup> Zysk, Katarzyna, 2015: «Forsvars- og sikkerhetspolitikken – nye muligheter, ny usikkerhet», i Holtmark (red.), *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917–2014*, s. 557.

tenke sikkerhet tuftet på mer langsiktige perspektiver. De langsiktige og ordenspolitiske målsettingene og perspektivene som hadde kommet til uttrykk gjennom den norske avspenningspolitikken under den kalde krigen hadde slik oppnådd kvalitativt endrede og mer realistiske forutsetninger for å kunne omgjøres til praktisk politikk. De tradisjonelt nordiske idealene under den kalde krigen ble rett og slett sammenfallende med det europeiske integrasjonsprosjektet og således gunstige. Fra UD's synsvinkel, som utgjorde den fremste sikkerhetspolitiske aktøren innen den ordenspolitiske handlings- og motivkretsen, ble det i første halvdel av 1990-tallet stadig oftere fremstilt at en norsk innsats for å legge forholdene til rette for samarbeid på tvers av det gamle øst-vest-s skillet og en bred integrasjon i en alleuropeisk sikkerhetsarkitektur utgjorde Norges «fremste politiske målsetting».<sup>484</sup>

«Regjeringen tar sikte på aktiv norsk medvirkning i de internasjonale institusjoner og organisasjoner som har betydning for Norges sikkerhet – for å sikre medbestemmelse og ivareta behovet for norsk medinnflytelse på vedtak og prosesser som både kan ha direkte og indirekte konsekvenser for norsk sikkerhet. Kun aktiv medvirkning gir små stater nødvendig medbestemmelse.»<sup>485</sup>

#### **4.3.1 Kooperativ sikkerhet – Risiko-reduserende og holdningsdannende og atferdspåvirkende militært samarbeid**

Med Sovjetunionens oppløsning oppsto også ny usikkerhet. Den store konvensjonelle og kjernefysiske konsentrasjonen ved det militære basekomplekset på Kola-halvøya var fremdeles et faktum utover 1990-tallet. Den norske situasjonen ble til stadighet fremdeles fremstilt av norske myndigheter for å være «spesiell». Også de indre urolighetene i Russland og ikke minst utbruddet av konflikten på Balkan, bar også vitne om at hele Europa var sårbart på lengre sikt. En del av løsningen på denne overordnede problemstillingen fant sin form i den langsiktige ordenspolitiske linjen innen norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, hvor hovedsiktemålet var å gjøre den nyervervede sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa «langtidsholdbar» og irreversibel, og slik sikret for mulighetene for tilbakeslag.<sup>486</sup> Siktemålet

---

<sup>484</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 95/00623-39: Vedlagt utkast til samtalepunkter vedrørende justeringen av de selvpålagte restriksjonene, i forbindelse med utenriksminister Godals samtale med utenriksminister Kozyrev i Oslo, 04.10.1995; UD, arkiv 313.10, j.nr. 97/00871-5: Bakgrunnsnotat: *Norske selvpålagte militære restriksjoner*. 05.05.1997.

<sup>485</sup> St. meld. nr. 16 (1992–93), s. 40.

<sup>486</sup> Petersen 2010, s. 348–49; Petersen 2004, s. 448–95.

var primært å nøytralisere spenninger og potensialet for konflikter i Europa og i nordområdene, men politikken hadde også et mer globalt aspekt.<sup>487</sup>

På den annen side 1990-tallet representerte imidlertid et spørsmål om en *prosess* snarere enn en klar overgang. Man var med Warszawapaktens kollaps og endelig Sovjetunionens oppløsning kommet til det stadiet av en utviklingsprosess som den europeiske avspenningspolitikken og KSSE-prosessen under det meste av den kalde krigens periode hadde tatt sikte på å oppnå. Nå som forholdene lå til rette for det, måtte oppbygningsarbeidet mot en ny sikkerhetspolitisk orden i Europa påbegynnes. Det er med det norske bidraget til denne oppbygningsprosessen i Europa og landets nærområder at vi her kan tale om en *norsk ordenspolitisk* linje innen utenriks- og sikkerhetspolitikken. Mulighetsrommet for en ny form for utenrikspolitisk *aktivisme*. De overgripende utenriks- og sikkerhetspolitiske endringene hadde sitt utgangspunkt i Sentral-Europa. Norges så vel som Nord-Europas plass i det nye fremvoksende systemet var imidlertid svært uklart ved inngangen til det nye tiåret. Det eksisterte ingen overhengende militær trussel, men hovedproblemstillingene knyttet seg imidlertid til selve *innpassningen* i den nye politiske orden.

For norske myndigheter fortonte håndteringen av det nye Russland seg som et særlig sensitivt og grunnleggende spørsmål i den generelle utenriks- og sikkerhetspolitiske orienteringen – og i denne sammenheng spesielt innen den ordenspolitiske konteksten. På den ene siden var det en kjensgjerning at den norske småstaten av overordnede sikkerhetspolitiske grunner var tjent med at det ble etablert strukturer som begrenset Russlands muligheter til igjen å bli en dominerende stormakt i Europa.<sup>488</sup> Ved at Russland ble vevet inn i et nettverk av gjensidig forpliktende avtaler og arrangementer innen den fremvoksende kollektiviserte sikkerhetsarkitekturen i Europa, skape gjensidige sikkerhetsinteresser, innsyn og tillit på de militære området, samt bidra til å stimulere frem samfunns- og strukturmessige utviklingstrekk som kunne bringe de militære styrkene under politisk og demokratisk kontroll, ønsket man således å påvirke Russland i en gunstig retning for norsk og europeisk sikkerhet på den ene siden, og begrense Russlands fremtidige maktpolitiske handlingsrom på den andre. Her hadde Norge, som eneste NATO-land som fremdeles hadde et grensefelleskap med Russland samt et helt unikt erfaringsgrunnlag med historiske naboskapsforbindelser med innsikt og håndtering av forholdet til den tidligere sovjetiske supermakten, et komparativt

---

<sup>487</sup> Jf. St. meld. nr. 11 (1989–90): «Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk». Utenriksdepartementet.

<sup>488</sup> Zysk, 2015: 556–557.

fortrinn. Etter forsvarsminister Kosmos syn, måtte Norge utgjøre en «spydspiss» innen dette ordenspolitiske engasjementet: «Etter min mening har Norge (...) en viktig rolle i bevaringen av sikkerhet, fred og stabilitet gjennom å være en pådriver for økt kontakt og samarbeid mellom øst og vest, spesielt i nord. Vårt nabolik med Russland gir oss en *naturlig forutsetning* for å spille en slik rolle».<sup>489</sup> Som en gjenklang fra den kalde krigens dager ble det presisert som et viktig forbehold av så vel utenriksminister Godal som forsvarsminister Kosmo, at både norsk og alliert politikk måtte medberegne de legitime russiske sikkerhetsinteressene.

#### **4.5.1 Sikringen av de transatlantiske forbindelsene, forsvarsforpliktelser og vestlig interesse på nordflanken**

«Fra å være et skjæringspunkt for kryssende strategiske supermaktsinteresser er vi i ferd med å bli en marginal alliert i en strategisk utkant, av redusert interesse for våre viktigste samarbeidspartnere.»<sup>490</sup>

I lys av Norges tilknytningsform til de øvrige sikkerhetspolitiske organisasjonene hadde landet en uttalt spesiell interesse av å vedlikeholde det transatlantiske samarbeidet. USAs utenriks- og sikkerhetspolitiske nyorientering i løpet av 1990-årene gjenspeilte en sammensatt prosess, der den europeiske normaliserings/stabiliserings- og integrasjonsprosessen, betydelige reduksjoner i det amerikanske forsvarsbudsjettet og regionale utfordringer og problemområder i andre deler av Europa og verden enn under den kalde krigen i sum resulterte i en omfattende reduksjon i det samlede amerikanske engasjementet og militære tilstedeværelsen i Europa.

Det norske kooperative sikkerhetssamarbeidet gjennom PfP og bilaterale avtaleverk og generelle engasjementet overfor Russland, kan fra et balansepolitisk ståsted oppfattes for å ha utgjort et ledd i den norske tilknytningspolitikken overfor USA og sentrale europeiske alliansepartnere. Norske forsvars- og sikkerhetspolitiske myndigheter søkte i denne sammenheng å utnytte en utvidet horisont og mulighetsaspekter for å tiltrekke alliert oppmerksomhet mot og forståelse for den vedvarende sikkerhetsproblematikken i

---

<sup>489</sup> Kosmo, Jørgen, 1995: «Norges Forsvar: Hvor står vi – Hvor går vi», foredrag av forsvarsminister Jørgen Kosmo i OMS den 9. januar 1995, i *Norsk militært tidsskrift*, nr. 2.

<sup>490</sup> Forsvarssjefens vedlegg til St. meld. nr. 16 (1992–93), para. 3.1.

nordområdene, mot Norges område og dets initiativ i nærområdene. PFP-virksomheten kan i en slik kontekst oppfattes som noe norske myndigheter søkte å utnytte som sikkerhetspolitiske verktøy – klassisk invitasjonspolitik for å sikre trekkrettigheter.<sup>491</sup>

I kjølvannet av NATOs reviderte strategiske konsept, forsterkningsplaner og styrkestruktur etter 1991, ble det nærmest gjennomgående uttrykt usikkerhet om NATOs fremtidige rolle som troverdig forsvarsallianse. Opprettholdelse av evnen til kollektivt forsvar og troverdighet i de gjensidige forpliktelser hvilte på en rekke forutsetninger om politisk og økonomisk prioritering som ikke nødvendigvis var til stede i like stor utstrekning i dag som under den kalde krigen, het det i forsvarsbudsjettet i 1996.<sup>492</sup>

En godt utbredt og uttrykt kjerneproblemstilling som gjennomsyret både den sikkerhetspolitiske debatten og innen den politiske håndteringen og politikktutformingen i embetsverket, var utsiktene mot at de politiske reorienteringene og organisatoriske vektforskyvningene i Europa utfordret den relativt gunstige og romslige utenriks- og sikkerhetspolitiske handlefriheten og innflytelsen som Norge hadde fått tilført og ervervet seg gjennom nordområdenes geostrategiske viktighet i den kalde krigen. Det var her tale om en bekymring for at Norge kunne ende opp som en randstat som mistet store deler av kontrollen over egen situasjon, med marginaliserte muligheter for å kunne medvirke aktivt i utformingen av en ny europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet. En av de mest sikkerhetspolitiske utfordringene som den norske småstaten stod overfor var derfor fremstilt som sikringen av flernasjonal og alliert medvirkning i Norges håndtering av et potensielt problematisk naboskapsforhold mellom Norge som småstat og Russland som en politisk ustabil militær stormakt. Dette utgjorde et motiv og målsetting av fundamental betydning for å forstå revisjonen av de selvpålagte restriksjonene i 1995.

Et særlig viktig utviklingstrekk for Norges forsvars- og sikkerhetspolitiske interesser var at bestemmelsene om kollektivt forsvar kom til å spille en mer beskjeden rolle i både NATO og innen Norges strategiske partnerskap med USA enn under den kalde krigen generelt. Dette skjedde som tidligere nevnt gjennom en gradvis prosess som kom til uttrykk i forandringer i NATOs kommandostruktur, reduserte forsvarsbevilgninger, og en revurdering av alliansens sikkerhetsparadigmer og prioriteringer. Med Norges felles grense med til tider et høyst ustabilt og fremdeles militært godt utbygd Russland, geografisk atskillelse fra Europa

---

<sup>491</sup> Værnø, Grethe, 1996: *Det norske dilemma: Innenfor NATO – Utenfor EU. Tendenser i norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé: s. 11–12.

<sup>492</sup> St. prp. nr. 1 (1995–96), Forsvarsdepartementet, s.14–15.

og landets tilværelse utenfor det gryende felles utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidsprosjektet i EU etter 1994, gav dette Norge spesielle interesser av å opprettholde forbindelsene med den fremste og viktigste alliansepartneren USA, både bilateralt og multilateralt gjennom NATO.

Den kalde krigens beroligende dimensjon innen norsk sikkerhetspolitikk fikk i sammenheng med den nye Russlands-politikken et omfortolket innhold. Beroligelse kom tilsynelatende til uttrykk gjennom bredest mulig og inkluderende øvingsvirksomhet. Å arbeide for å «normalisere» den militære aktiviteten og forholdet Norge-Russland generelt, kom til å bli et av de bærende argumentene fra FDs side om å tilpasse sikkerhetspolitikken gjennom første halvdel av 1990-tallet.

Betydningen av NATOs evne til å sikre forsynings- og kommunikasjonslinjene over Atlanterhavet i tilfellet krise eller krig, var som tidligere nevnt ansett som grunnleggende for balanseforholdet mellom øst og vest, og dermed også for en stabil og effektiv videreutvikling av den europeiske avspenningspolitikken. Så vel Norges som de øvrige vest-europeiske alliertes avhengighet av mulighetene for å kunne forsterke Europa fra USA, økte i takt med intensiveringen innen den omfattende nedrustningsprosessen, da særlig i forbindelse med de konvensjonelle strykereduksjonene som følge av CFE-avtalen; «Jo færre militære styrker som ble igjen, desto viktigere ble spørsmålet om deres evne til mobilitet», slik statssekretær Kai Eide understreket det overfor sin sovjetiske kollega V. Krasnov ved et besøk i Moskva MID i juli 1990.<sup>493</sup>

Prisen for å opprettholde den amerikanske militære garantien i Europa generelt – og på nordflanken spesielt – var i det store og hele blitt mer kostbar etter oppløsningen av den kalde krigens trusselbilde. Norges geostrategiske situasjon solgte ikke lenger seg selv overfor den amerikanske garantien. Man kunne ikke forvente at USA betingelsesløst stilte opp for Europa. Byrdefordelingen måtte i større grad utjevnes ved at Norge så vel som resten av Vest-Europa selv måtte bidra til å holde fokuset på transatlantisk sikkerhet. Norske myndigheter anså det derfor for maktpåliggende at det utmeislet en mer fremoverlent og innovativ form for invitasjonspolitik og innsats for norsk og europeisk sikkerhet.

For norske myndigheters vedkommende var en særlig følbare endringsfaktor i så henseende at den militære alliansegarantiens fremtid ble opplevd som å ha begynt å

---

<sup>493</sup> UD, arkiv 34.4/99, j.nr. 21405/90: UD-referat; *Statssekretærdelegasjonens besøk i Moskva 19–20 juli 1990. Referat fra samtalen mellom statssekretær Kai Eide og Valerij Krasnov, fungerende sjef for 2. europeiske avdeling i det sovjetiske Utenriksministerium.* 27.07.1990.

fragmenteres opp i stadig mindre omfattende og mindre håndfaste og forpliktende strukturer. For det første medførte revisjonene innen NATOs kommandosystem til at alliansens nordkommando på Kolsås ble nedlagt i 1994, som under den kalde krigen hadde tjent som et sentralt bindeledd og en viktig forsvarspolitisk kanal og øyneåpner om så vel norske sikkerhetsinteresser og nordområdenes sikkerhetspolitiske særegenheter overfor landets nære alliansepartnere. Samtidig ble overføringene til etterretningsvirksomheten og militære infrastrukturer, som begge utgjorde viktige militært operasjonelle koblinger mellom nordflanken og alliansen, kraftig redusert utover tiåret. Kanskje mest bekymringsfullt i så henseende var de ovennevnte endringene som ble foretatt innen NATOs forsterkningsopplegg, som i vesentlig grad medførte til at færre allierte styrker ble øremerket for innsats på nordflanken eller hadde Norge som prioritert innsatsområde. Disse utviklingstrekkene ble fra særlig FDs betraktningvinkel ansett for å være spesielt problematisk for et land som etter 1994 stod utenfor den tilsynelatende nye politiske hovedstrømmen i EU, som ikke på egenhånd kunne kompensere en stadig minkende *militær* sikkerhet med en økende *politisk* sikkerhet innen EU.<sup>494</sup> Dette opphøyde betydningen av å videreutvikle de tosidige kontaktene med sentrale allierte, der forholdet naturligvis USA hadde en spesielt stor gyldighet.<sup>495</sup>

Fra norske politiske myndigheters og embetsverkets side forble det således gjennom hele 1990-årene en hovedutfordring å legge strategier og tiltak for å stimulere til fortsatt alliert – og til særs amerikansk – interesse og engasjement i Norges nordlige nærområder, både innenfor mer tradisjonelle felt som trening og øvelser, men også innenfor nye områder, og vinne forståelse for norske synspunkter innen viktige sikkerhetspolitiske spørsmål. Den norske strategien kom i hovedsak til å konsentrere seg om forsvars- og sikkerhetspolitiske *tilrettelegginger* og *tilpasninger*. Med utgangspunkt i denne avhandlingens teoretiske fundament, er disse motivene og målsettingene blitt betraktet som å ha utgjort en bestanddel av den balansepolitiske handlings- og motivkretsen, og for å forstå revisjonen av de selvpålagte restriksjonene.

Den norske NATO-delegasjonen hadde i forbindelse med arbeidet med nytt forsterkningskonsept og nytt planverk i 1990 etterstrebet å skape en utbredt forståelse hensyntagen for det norske myndigheter betraktet som en geostrategiske kontinuitet i

---

<sup>494</sup> Værnø, Grethe, 1996: *Det norske dilemma: Innenfor NATO–Utenfor EU. Tendenser i norsk sikkerhetspolitikk*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomite, s. 6.

<sup>495</sup> St. prp. nr. 1 (1995–96), Forsvarsdepartementet: s. 21.

nordområdene, gjennom å arbeide for å til en viss grad å opprettholde systemet med forhåndsbestemte disposisjoner som forsterkningsstyrker. NATOs nye strategiske konsept med økt fokus på mobilitet, fleksibilitet, flernasjonalt, færre stående styrker og krisehåndtering, hadde en direkte konsekvens for øvingsfrekvensen fra de tradisjonelle store maritime- og landmilitære øvingskonseptene i Norge. Særlig var øvingsfrekvensen for de maritime NATO-øvelsene i Norge, og Nord-Norge spesielt, blitt merkbart mindre konsekvent og håndfast enn tidligere. Som et ekko fra den kalde krigens argumentasjon, ble det fra norsk side understreket at det fremdeles var av vital sikkerhets- og forsvarspolitisk betydning for Norge at allierte styrker som i en eventuell krise- eller krigssituasjon skulle settes inn på norsk territorium eller landets nærområder var kjent med de spesielle topografiske og klimatiske forholdene i regionen. Det var på denne bakgrunn derfor ønskelig at enkelte allierte avdelinger til en viss utstrekning fremdeles ble øremerket for innsetting i Norge, slik at disse kunne inviteres på øvelser og utføre treningsvirksomhet for å tilegne seg erfaringsgrunnlag om operasjonelle utfordringer i arktisk klima.

Samtlige av FD-informantene har i særlig grad vektlagt militærtekniske og økonomiske faktorer som et viktig bakteppe for departementets faglige og politiske gjennomgang av de selvpålagte restriksjonene. De økonomiske rammebetingelsene hadde fra og med slutten av 1980-årene utviklet seg til å være på et helt annet nivå enn tidligere. Det ble blant annet fremholdt at det allerede ved inngangen til 1990-årene var blitt en kjensgjerning at det ble stadig dyrere for Norges alliansepartneren å reise til Norge, og øvelser var likeledes blitt stadig dyrere for vertslandet å avholde.<sup>496</sup> Trange budsjetter, stadig krypende bevilgninger til forsvarssektoren og økende press fra kravet om den såkalte «peace-dividend» i Europa og USA, gav klare grenser for hvor aktivt flere allierte land kunne engasjere seg i trenings- og øvingsaktivitet i Norge<sup>497</sup>. Bare i perioden mellom 1992–1993 falt den allierte

---

<sup>496</sup> FD- informant 1 og 2, 17.12.2018.

<sup>497</sup> De allierte forsterkningsavtalene som gjorde seg gjeldende i den nye sikkerhetspolitiske situasjonen på 1990-tallet, og som delvis hadde Norge som ett av sine prioriterte innsatsområder, kunne deles inn i to kategorier; støtte-avtaler og avtaler som inkluderte spesielle styrker. Støtte-avtalene bestod i 1995 i hovedsak av to forhåndslagingsarrangementer gjennom COB-avtalen av 1974 og INVICTUS-avtalen av 1971, som begge ble reforhandlet i løpet av tiåret. COB-avtalen ble reforhandlet i 1994 og inkluderte etter denne tid fem flystasjoner – mot tidligere ni; Andøya, Bodø, Sola, Bardufoss og Evenes. Ifølge den reforhandlede avtalen dekket Norge alle drifts- og vedlikeholdsutgifter for forhåndslagret materiell ved Bardufoss og Evenes, mens kostnadene ble delt med USA for de resterende. I tillegg skulle Norge dekke alle kostnader vedrørende norsk personell tilknyttet COB-lagene. INVICTUS-avtalen ble revidert i 1996 i et forsøk på å lette og spesifisere retningslinjene. Avtalen ble utvidet til å inkludere flyplasser og havner som i en krise eller krigssituasjon ville motta forsterkninger øremerket Atlanterhavslåten. Når det gjaldt avtaler for spesielle forsterkningsstyrker til Norge var delt inn i tre kategorier i tillegg til den overordnede SACEUR Reinforcement Planning System (SRPS); NATOs sammensatte styrke (NCF), den amerikanske kombinerte NALMAGTF-styrken av bakke- og luftenheter med forhåndslagret



deltakelsen i øvelser i Norge med 30 prosent.<sup>498</sup> At den internasjonale deltakelsen i NATO-øvelsen Battle Griffin ble betydelig mindre enn norske forsvarsmyndigheter først antok, var også et tydelig tegn i denne retning. Samtidig så man at spørsmålet om forhåndslagring i Norge igjen for alvor ble bragt inn debatten om nedtrapping og nedskjæring i andre NATO-land.

Videre opplevde embetsverket såvel som de norske representantene i NATO at de hadde stadig vanskeligheter med å vinne gehør og forståelse for de vedvarende sikkerhetsproblemene i nordområdene, som antok til dels nye og kvantitativt endrede former. Både Kosmo og Holst påpekte gjennomgående i sine utredninger på Stortinget, etter sine personlige erfaringer, hvor stadig vanskeligere det var blitt å vinne fokus og forståelse for den kontinuiteten og «spesielle» sikkerhetsproblematikken som preget nordområdene. En FD-informant mintes at det særlig var én kommentar som til stadigheter dukket opp under de norsk-amerikanske konsultasjonene i NATO på 1990-tallet som han hadde bitt seg merke i, og som etter hans oppfatning godt skildret hvordan USA betraktet noe av den norske forsvars- og sikkerhetspolitiske posituren i 1990-årene: «Vi ble beskylt for å være *Kola-fikserte*».<sup>499</sup> Også forsvarsminister Holst observerte at mange allierte nok syntes at norskemyndigheter hadde en tilbøyelighet til å navlebeskue de militære sider ved naboskapet til Kola-komplekset.<sup>500</sup>

I det store og hele la FD avgjørende vekt på å innrette regelverket og retningslinjene for utenlandsk militær aktivitet i fredstid på en slik måte at det ikke hemmet de fremvoksende samarbeidsstrukturene i NAT. Det femte bindet av *Norsk forsvarshistorie* synes å ha basert sine betraktningvinkler på dette hovedperspektivet. De fremholdt i denne sammenheng at fra et rent taktisk synspunkt var det slik at desto mer troverdig og engasjert Norge talte for og tok del i utformingen og utførelsen av NATOs reviderte målsettinger og aktiviteter, jo mer kunne

---

materiell gjennom NALMEB-avtalen av 1981, samt den britisk-nederlandske amfibiestyrken UK/NL AF. NCF erstattet i 1990 den kanadiske CAST-styrken og ble øremerket til Nord-Norge. Fra å ha vært meget høyt prioritert som innsetningsalternativ for mange forsterkningsstyrker under 1970- og 80-årene, var NCF i 1996 den eneste styrken som var dedikert til Nord-Norge. Av planlagte forsterkningsstyrker til Nord-Norge, representerte NALMAGTF det største allierte bidraget til forvaret av landsdelen i 1990-årene. Også her måtte Norge f.o.m 1995 påta seg en større andel av driftsutgiftene. UK/NL AF-styrken hadde Norge som kun ett av flere potensielle operasjonsområder. Når det gjaldt den felles-allierte hurtigreaksjonsstyrken AMF, kunne fem av totalt ni tilgjengelige AMF-bataljoner bli innsatt i Norge i 1995. For en nærmere gjennomgang av Norges forsvarspolitiske situasjon på midten av 1990-tallet, se Bøthun, Per, 1996: «Forsvaret av Nord-Norge: Fra kald krig til nye utfordringer – foredrag av ØKN. genlt. Per Bøthun i OMS, 19. feb. 96, i *Norsk militært tidsskrift*, årg. 165, nr. 6/7.

<sup>498</sup> Tall fra Børresen et.al, 2004: s. 154.

<sup>499</sup> FD-informant nr. 2, intervju 17.12.2018.

<sup>500</sup> «Allierte synes Norge er for Kolafiksert», i *Aftenposten*, 13.11.1992.

norske myndigheter tillate seg å hegne om de tradisjonelle funksjonene som det var av uvurderlig verdi for Norge å bevare i mest mulig grad.<sup>501</sup> En aktiv deltakelse og engasjement innen disse nye forsvarspolitiske aktivitetene ville også kunne gi Norge innpass i internasjonale prosesser, noe som kunne gi grunnlag for en viss påvirkningskraft – og således gi muligheter for å fremme norske synspunkter, bekymringer og sikkerhetspolitiske særegenheter i nordområdene. Som ledd av denne overordnede målsettingen gav således Norge sin tilslutning til de vestlige bestrebelsene om å skape grunnlaget for et samarbeidsforhold mellom NATO-land og tidligere motstandere i Sentral- og Øst-Europa og kollektiv sikkerhet.

#### **4.5.2 Militært praktiske og operasjonelle endringer og krav om tilpasninger**

Vurderinger av praktisk art talte også for en justering av de detaljerte restriksjonene som ble formulert i en tidligere periode da andre forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser rådet omgivelsene.<sup>502</sup> Fredsbevaring, humanitære- og søk- og redningsoperasjoner var i ferd med å bli viktige militære aktiviteter i NATO-sammenheng, med deltakelse fra både NATO-land og nye partnerland utenfor alliansen. De selvpålagte restriksjonene var slik nødt til å tilpasses til en ny situasjon, der Norge kunne arrangere øvelser med deltakelse fra øst- og sentraleuropeiske land eller andre nordiske land, inkludert Russland.

Slik FD-informantene har betraktet revisjonen i ettertid, innebar endringene som ble foretatt i de selvpålagte restriksjonene «(...) en tidsmessig og praktisk tilpasning til en ny tid med andre sikkerhetspolitiske rammer og betingelser»<sup>503</sup> – ord som like gjerne kunne ha vært direkte sitert ut fra de offisielle budsjettproposisjonenes begrunnelser. Likeledes ble det fremholdt fra den fagmilitære synsvinkel, kommentert ved daværende øverstkommanderende i Nord-Norge (ØKN) gen.lt. Per Bøthun overfor Oslo Militære Samfund på nyåret 1996, at til tross for at det eksisterte en «prinsipiell side ved endringene av de selvpålagte restriksjonene, er det primært en tilpasning av *praktiske grunner* som ligger bak, og et første steg for å *normalisere* forholdne».<sup>504</sup> Slik vi har sett i den historiske behandlingen av de selvpålagte restriksjonene i Nord-Norge, hadde det eksempelvis lenge vært et ønske fra de militære myndigheters side å ha muligheten til å benytte Banak flystasjon i Vest-Finnmark som

---

<sup>501</sup> Børresen et.al, 2004: s. 124.

<sup>502</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 95/00623-39: Vedlagt utkast til samtalepunkter vedrørende justeringen av de selvpålagte restriksjonene, i forbindelse med utenriksminister Godals samtale med utenriksminister Kozyrev i Oslo, 04.10.1995.

<sup>503</sup> FD-informant 1 og 2, intervju 17.12.2018.

<sup>504</sup> Bøthun, Per, 1996: «Forsvaret av Nord-Norge: Fra kald krig til nye utfordringer». Foredrag av ØKN, gen.lt. Per Bøthun i OMS, 19. feb. 96, i *Norsk militært tidsskrift*, årgang 165, nr. 6/7 1996, s. 2.

alternativ flyplass for Norges alliansepartnere som deltok i øvingsvirksomhet i landsdelen. Videre var det også gitt uttrykk for interesse om å benytte de sentrale garnisonene i Finnmark til vintertrening for landets allierte og i denne sammenheng også gi allierte fartøyer anledning til havnebesøk i fylket. Åpningen av Finnmark for allierte og utenlandske militær aktivitet på lavere nivå som en del av Norges imøtekommenhet overfor USAs økende vektlegging og krav om en jevnere *byrdefordeling* innad i alliansen; slik som belastningene ved alliert øvelsesaktivitet på eget territorium.

Endrede øvings- og forsterkningsforpliktelser i NATO utgjorde også et hovedelement i denne dimensjonen som Norge måtte tilpasse sin politikk etter. NATOs behov for å sikre evnen til å overføre forsterkninger og forsyninger over Atlanterhavet i tilfelle krise eller krig var grunnleggende for det overordnede balansen mellom øst og vest og dermed også for en stabil utvikling i Europa. Dersom de konvensjonelle nedrustningsforhandlingene skulle føre til en avtale om vesentlige reduksjoner i partenes styrker i Europa (jf. CFE), ville de vest-europeiske landene komme til å bli desto mer avhengige av mulighetene for å kunne forsterke Europa fra USA, og følgelig også av sjøforbindelsene over Atlanteren. Dette kan ha vært et viktig militæropersjonelt motiv fra FDs side for å forenkle adgangsbestemmelsene til norsk territorium, samtidig som dette ville bidra med å opprettholde (eventuelt forsterke) det bilaterale forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet med USA. Norges tilpasninger av de selv pålagte restriksjonene kan slik delvis forstås ut fra et slikt overordnet utenriks- og sikkerhetspolitisk motiv.<sup>505</sup> Det er slik sentralt å ikke kun betrakte endringene av restriksjonene kun fra et nasjonal/regionalt perspektiv, men også som en del av de mer overordnede norske bestrebelsene for å tilpasse seg den rivende globale utviklingstrekkene.

Også den fagmilitære ledelsen, først og fremst FKN, begynte også i løpet av 1994 å uttrykke betenkeligheter overfor FDs politiske ledelse om de ulike problemstillingene, vanskelighetene og de samtidige ulogiske sammenhengene som preget deres operasjonelle aktivitet og planlegging i den nordligste landsdelen. Som kjent ble det kun unntaksvis gitt tillatelse til allierte flygninger i den omfattende sektoren øst for 24-lengdegrad, og slik tillatelse måtte klareres på høyt politisk hold i FD og RSU i Oslo, etter gjennomgang i en omfattende og tidskrevende nettverk av byråkratisk og politisk saksgang – en komplisert «papirmølle», slik daværende pressetalsmann for FKN oberstløytnant John Espen Lien uttalte

---

<sup>505</sup> Se St. meld. nr. 11 (1989–90), s. 98.

det i 1994.<sup>506</sup> Ifølge regelverket, slik den hadde utviklet seg etter de politiske innstrammingene i løpet av 1960-årene, kunne utenlandske fly som opererte med utgangspunkt fra norske flyplasser på norsk territorium, ikke gjennomføre manøvrer øst for 24-graden – til og med dersom manøveren fant sted i internasjonalt luftrom. Allierte flyvninger som ankom norsk territorium eller norsk luftrom fra flyplasser i andre NATO-land, hadde imidlertid tillatelse til å passere denne restriksjonen, men utelukkende dersom operasjonen fant sted 12-nautiske mil utenfor norsk territorium.<sup>507</sup> Regelverket hadde tidvis vært overholdt meget strengt og dermed virket kompliserende og ressurskrevende for den operasjonelle virksomheten i Nord-Norge. Imidlertid, i en ny sikkerhetspolitisk virkelighet der politiske bestrebelser for «normalisering», forsvars- og sikkerhetspolitisk «partnerskap» og internasjonale fellesøvelser med formål om å skape grunnlaget for «kooperativ sikkerhet» og «sikkerhetfelleskap» mellom NATO og tidligere motstandere virket dimensjonerende for den sikkerhetspolitiske dagsorden, antydte FKN at «det ville være naturlig å innføre samme fly-regler som gjelder overfor grensen til Sverige og Finland. Der er det forbud mot NATO-flyvninger innenfor fem nautiske mil fra grensen».<sup>508</sup> Etter den fagmilitære ledelsens oppfatning, ville heller ikke en eventuell slik normalisering av fly-restriksjonene innebære en omlegging av norsk øvelsespolitikk i Nord-Norge generelt og Finnmark spesielt. Fra FKNs side var det ikke ønskelig med omfattende allierte øvelser i Finnmark, og fremdeles ville det herske en viss selvpålagt militær tilbakeholdenhet når det gjaldt å sende NATO-fly inn området.<sup>509</sup>

Restriksjonene fra den kalde krigens forsvars- og sikkerhetspolitiske situasjon hadde også vist seg å være dårlig tilpasset den nye praksis og utvikling på 1990-tallet. NATOs nye fokusområde på tillitsskapende samarbeid og kooperativ sikkerhet med de sovjetiske arvtagerstatene og de tidligere Warszawapakt-landene gjennom PfP-programmet, ble en viktig drivkraft for og en operasjonell indikator på at en gjennomgang og opprydning av restriksjonene var maktpåliggende. At allierte militære enheter i henhold til restriksjonene på militære manøvrer i Nord-Norge ikke hadde tillatelse til å besøke havner, flyplasser og andre infrastrukturer og områder øst for 24° Ø, virket direkte hemmende og unødig kompliserende

---

<sup>506</sup> FKN-informant, intervju 14.02.2019; FO-informant, intervju 25.03.2019; «Nato-flyvinger nærmere Russland», i *Aftenposten*, 22.11.1994.

<sup>507</sup> Egeland Moen, 1998: s. 14-15.

<sup>508</sup> FKN-informant, intervju 14.02.2019; FO-informant, intervju 25.03.2019; «Nato-flyvinger nærmere Russland», i *Aftenposten*, 22.11.1994.

<sup>509</sup> Bøthun, Per, 1996: «Forsvaret av Nord-Norge: Fra kald krig til nye utfordringer», foredrag av ØKN, genlt. Per Bøthun i OMS, 19 feb. 1996, i *Norsk militært tidsskrift*, årg. 165, nr. 6.

for de nye øvelses- og treningsmønstrene. I forbindelse med «in-the-spirit of» øvelsen «Pomor» i 1994 måtte norske myndigheter ved opptil flere anledninger og tilfeller gi dispensasjoner fra regelverket og retningslinjene, slik at ikke kun russiske fartøyer, men også allierte fartøyer og tropper kunne besøke Finnmark, der større andeler av øvelsen ble gjennomført. Selv NATO-øvelsene «Bright Eye» og «Barents Rescue», som begge utgjorde rene sjøredningsøvelser med samtreningsøvelser der også sivile enheter og organisasjoner deltok, fikk normalt ikke tillatelse til å operere øst for Hammerfest.<sup>510</sup>

Spørsmålet om en tilpasning av de selvpålagte restriksjonene meldte seg blant annet som følge av en rekke praktiske problemstillinger og hindringer knyttet til inspeksjoner på Kola-halvøya av russisk materiell og militær virksomhet som var omfattet av CFE-avtalen og regimet for tillitsskapende- og rustningskontrollerende tiltak i regi av OSSE og Open Skies-arrangementet av 1992.

Å opprettholde et forbud mot militær, alliert overflygning øst for 24° nord, viste seg ifølge daværende forsvarsminister Kosmo «mildest sagt lite hensiktsmessig».<sup>511</sup> Det sammen gjaldt forbudet mot anløp av allierte fartøyer på vei til Russland i forbindelse med de nye verifikasjons- og rustningskontrolltiltakene under CFE- og OSSE-regimene, eller som deltakere i fellesøvelser – da særlig innen rammen av PfP.

Norges inntreden i Open Skies-avtalen av 1992 med formål om å skape større gjensidig åpenhet og innsyn i militære aktiviteter og disposisjoner ved hjelp av observasjonsflygninger over Warszawapaktens og NATOs territorier, var også et viktig rustningskontrollregime som de norske klareringsbestemmelsene og restriksjonene måtte tilpasses til.<sup>512</sup> I henhold til avtaledokumentet fra desember 1989, artikkel VIII<sup>513</sup> om transittflygninger, ble det fastslått at deltakeren i et slikt regime ville måtte forplikte seg til partenes rett til å overfly hverandres territorier uten andre begrensninger enn de som kunne begrunnes ut fra rene flysikkerhetsmessige kriterier.<sup>514</sup> Videre innebar avtalen at så vel allierte som sovjetiske/russiske overvåkningsfly fikk anledning til å overfly *alle* deler av norsk territorium.

---

<sup>510</sup> Mjelde, Anders, 1992: «Holst i Russland: sikkerhetspolitikken i nord», i *Aftenposten*, 14.12.1992.

<sup>511</sup> Kosmo, Jørgen, i *Nordlys*, 24.01.1996

<sup>512</sup> Fra norsk side hadde man aktivt deltatt i og støttet arbeidet med å etablere en Open Skies-avtale. Fra UD's side betraktet man en slik ordning som et skritt frem for å fremme åpenhet og innsyn mellom de to motstående alliansene. Avtalen ville ifølge UD også ha en betydelig tillitsskapende effekt, samtidig som den ville være et viktig instrument i forbindelse med å sikre overholdelse av rustningskontrollavtaler.

<sup>513</sup> St. prp. nr. 63 (1992–93), «Avtale om Åpne Luftrom», Utenriksdepartementet, s. 19.

<sup>514</sup> St. prp. nr. 63 (1992–93), s. 19.

Det ville eksempelvis ikke være tillat å unnta områder av spesiell militær betydning.<sup>515</sup> UD understreket i St. meld. nr. 60 (1989–90) Norge tok sikte på å samarbeide nært med allierte land om gjennomføringen av flytoktene.<sup>516</sup> Disse utgjorde alle faktorer som FD og regelverket og restriksjonene for utenlandske/allierte luftfartøyer måtte ta hensyn til, og legge til rette for en mest mulig smidighet og effektive prosedyrer.

#### **4.6 Forholdet UD-FD angående revisjonen av de selvpålagte restriksjonene: målkonflikter og sammenfallende interesser**

Hvordan de to sentrale departementene håndterte revisjonen av de selvpålagte restriksjonene både internt, interdepartementalt og overfor omverden – og i denne sammenheng særlig overfor Russland – kan også bidra med å avdekke de balansepolitiske- og ordenspolitiske handlings- og motivkretsene i det norske utenriks- og sikkerhetspolitiske apparatet.

Det er en utbredt hypotese i forskningslitteraturen at det fant sted en viss grad av spenningsforhold mellom UD som koordinerende og overgripende ansvarlig departement og FD som fagdepartement. Avventende og til dels kritiske reaksjoner på den liberaliserende revisjonen av de selvpålagte restriksjonene fra UDs og SMKs side ser ut til å ha vært forankret i en forståelse av at denne revisjonen potensielt kunne virke skadelidende og utfordrende for Norges bilaterale forhold og den nye sikkerhetspolitiske tilnærmingen til det nye Russland – og at dette kunne utløse negative politiske reaksjoner fra Moskva og motarbeide det norske engasjementet. UDs betenkeligheter bunnet sannsynligvis i en bekymring for at russiske myndigheter skulle tolke revisjonen av de selvpålagte restriksjonene i Finnmark og Nord-Norge som et tegn på økende NATO-tilstedeværelse i det som fremdeles ble betraktet som et militærstrategisk viktig og sensitivt område i nord – nær den norsk-russiske grensen og basekomplekset på Kola – og styrking av militærkapasiteten i regionen.<sup>517</sup> Det var med andre ord tale om en antakelse om opprustning og unødige provokasjon. Grunnet den tøværsperiode og mulighetsrommet for samarbeid, opprettelse av nye alleuropeiske sikkerhetsfelleskap og politisk dialog med den tidligere russiske motstanderen – også på det mer sikkerhetspolitiske feltet – som gjorde seg gjeldende i første

---

<sup>515</sup> St. prp. nr. 63 (1992–93), s. 19. Til gjengjeld ville man fra norsk side få anledning til å foreta tilsvarende flygninger over sovjetisk/russisk og andre østeuropeiske lands territorier.

<sup>516</sup> St. meld. nr. 60 (1989-90) «Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1988».

Utenriksdepartementet, s. 14.

<sup>517</sup> Som jo tradisjonelt hadde vært et lavspenningsområde.

halvdel av 1990-årene, er det mulig å argumentere for at UD var nokså restriktive og mer tilbakeholdende ettersom de ønsket å forebygge mulige hindringer og problemstillinger for de gode utsiktene og mulighetsrommet for bilateral dialog og en norsk deltakelse innen oppbygningsfasen av den nye europeiske sikkerhetsordenen. UD-informantene har gitt uttrykk for at det var en generell skepsis i departementet til å promotere en politikk som kunne inneha negative konsekvenser for det som fra UD's synsvinkel ble ansett for å være Norges viktigste sikkerhetspolitiske målsetting og virkemiddel, nemlig bestrebelsene for å skape større grad av åpenhet, tillitt, dialog og samarbeid innen et gryende utenriks- og sikkerhetspolitisk fellesskap i Europa. Det var med andre ord tale om det som kan antydes som utvidede, ordenspolitiske betraktningvinkler i sikkerhetspolitikken. Videre tyder såvel forskningen på feltet og intervjudataene på at innen en interdepartemental sammenheng, anstrengte UD seg for å søke å bidra til at mer utvidede betraktninger og avbalanserte helhetssyn befestet seg innen fagdepartementenes vurderinger og politikkkutforming.<sup>518</sup> Informantene gav i denne sammenheng uttrykk for at utenriktjenesten ofte betraktet FD for å basere sine vurderinger på et altfor sektorisert og nærsynt forhold til en militærfaglig tilnærming til så vel utenrikspolitikk generelt og saksfelt med betydelige utenrikspolitiske aspekter – slik som de selvpålagte restriksjonene var et fremtredende eksempel på. Man måtte følgelig etterstrebe å i sterkere grad balansere faglig innsikt og kompetanse mot hensynet til helhet innen en utenriks- og sikkerhetspolitisk kontekst.<sup>519</sup>

Fra FDs side har det i denne sammenheng blant annet blitt fremholdt at «(...) det var generelt slik at UD var veldig forsiktige og stilte spørsmål ved om det var behov for endringer.»<sup>520</sup>

Enkelte bredere utenrikspolitiske betraktninger kunne regelmessig melde seg i forskjellige sammenhenger hvor hovedtemaet falt inn under fagdepartementets saksområder. Med en stadig sterkere grad av internasjonalisering innen de sikkerhetspolitiske saksfelt og problemstillinger, kunne det oppstå vanskelige avveininger mellom faglige interesser og

---

<sup>518</sup> Se eksempelvis Neumann, Iver B. Og Leira, Halvard, 2005: *Aktiv og avventende. Utenriktjenestens liv 1905–2005*. Oslo: Pax Forlag; Græger, Nina og Neumann, Iver B., 2006: «Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet som beslutningspolitiske aktører», i Kjos Fonn, Neumann og Sending (red.), *Norsk utenrikspolitisk praksis, aktører og prosesser*. Oslo: Cappelen Forlag AS; Neumann, Iver B., 1998: «Departemental identitet: Det norske Utenriksdepartement», i *Internasjonal Politikk*, nr. 1, 1998; Haraldstad, Marie, 2013: *Nærområdeinitiativet – embetsverkets rolle i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap. Universitet i Oslo; Knudsen, Olav Fagereng, 1997: «Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk», i Knudsen, Sørbo og Gjerdåker (red.), *Norges utenrikspolitikk*. Oslo/Bergen: Christian Michelsens Institutt/Cappelen Akademisk.

<sup>519</sup> UD informant 1, intervju 10.01.2019; UD informant 2, intervju 15.02.2019.

<sup>520</sup> FD-informant 1 og 2, intervju 17.12.2018; FD-informant 3, intervju 28.12.2018.

målsettinger, og de mer overordnede og utenrikspolitiske hensyn.<sup>521</sup> Med sin beliggenhet i krysningsfeltet mellom det sikkerhetspolitiske og utenrikspolitiske området, gjaldt dette i vesentlig grad de selvpålagte restriksjonene, som både influerte inn på det norsk-sovjetiske/russiske forholdet og ikke minst landets samarbeidsforhold til de militære samarbeidspartnere i NATO.<sup>522</sup> Blant annet må følgende bredere utenrikspolitiske problemstillinger ha gjort seg gjeldende ved UD's perspektiv når det gjaldt revisjonen av de selvpålagte restriksjonene:

- Gjaldt dette et saksfelt hvor det på annet grunnlag stiltes særlige forventninger til konsekvens og samsvar med Norges internasjonale opptreden?<sup>523</sup>
- Ble Norges forhold generelt til ett eller flere land forholdsmessig sterkt påvirket av Norges opptreden på dette saksfeltet, som fra et rent nasjonalt synspunkt hovedsakelig var faglig bestemt?
- Ville handlingsvalget i en slik faglig sammenheng – som de selvpålagte restriksjonene representerte – i forhold til ett land kunne indirekte påvirke Norges forhold til andre land?

Disse divergerende tilnærmingene kom blant annet til uttrykk ved et internt møte mellom representanter fra FD, UD og SMK våren 1995<sup>524</sup>, som behandlet et utkast til den politiske og faglige gjennomgangen av de selvpålagte restriksjonene som FDs prosjektgruppe hadde utarbeidet tidligere på året. UD-informantene fremholdt at erfaringene fra disse sonderingene

---

<sup>521</sup> Andersen, Jan H., 2000: *Fra atlantisk sikkerhet til europeisk usikkerhet? En studie av Utenriksdepartementets og Forsvarsdepartementets responser på endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser*. Arena Report No. 2: s. 58–64.

<sup>522</sup> Dette til tross for at saksområdet som kjent i utgangspunkt var et rent nasjonalt anliggende – «selvpålagte» – uten å være bundet av formelle folkerettslige eller internasjonale avtaleverk, eller andre former for bilateral/internasjonale overenstemmelser. I praktisk forstand stilte realiteten seg imidlertid noe annerledes. Som tidligere nevnt, hadde både basepolitikken så vel som andre offentlig meddelte selvpålagte restriksjoner oppgjennom den kalde krigen utviklet seg til å bli en uløselig, innarbeidet og stabiliserende element i den sikkerhetspolitiske status quo i Nord-Europa. Også på det innenrikspolitiske plan hadde politikken gradvis stabilisert seg som en «politisk mytologi» i Norge, samt en viktig forutsetning for indrepolitisk konsensus i sikkerhetspolitikken. Restriksjonene var slik av utenriks- og sikkerhetspolitiske årsaker sensitive for vesentlige endringer, og tilnærmet umulig å oppheve. Se Holst, Sjaastad og Skogan, 1970: s. 237.

<sup>523</sup> St. meld. nr. 11 (1989–90), s. 69.

<sup>524</sup> Det meste tyder på at FDs prosjektgruppe allerede hadde lagt ned det meste av arbeidet med den politiske og faglige gjennomgangen av de selvpålagte restriksjonene før saken ble konsultert med UD og SMK. En av FD informantene mintes at «de (UD var involvert i slutten i forbindelse med drøftinger i Regjeringens sikkerhetsutvalg.» Dette kan i utgangspunktet tolkes dit hen at det ikke forelå noen forhandlingssituasjon hvor partene møttes for å komme frem til en felles posisjon, men SMK-informantens opplysninger bestrider dette.



gav indikasjoner om at FD var villige til å gå lenger i tilpasningene av restriksjonene enn de endringene som ble presentert i forsvarsbudsjettet i september samme året, men etter runder med UD og SMK skal teksten i revisjonen ha blitt noe «avslepent» og visse vedtak «filt litt ned».<sup>525</sup> <sup>526</sup> Angivelig skal disse ha vært skrevet noe «ufølsomt», et type hensyn der «FD ikke alltid førte den beste pennen», slik det ble fremholdt fra UD- og SMK-informantenes side. UDs og SMKs innvendinger skyldes trolig hvordan FDs prosjektgruppe hadde presentert beveggrunnene for revisjonen av de selvpålagte restriksjonene – med den grad av liberalisering og avpolitisering innen regelverket som denne innebar – der oppfatningen var at en slik fremtoning kunne gi leseren et inntrykk av at «her ville de hensyn som lå til grunn for de selvpålagte restriksjonene i sin helhet raskt kastes på bålet».<sup>527</sup> Her var det med andre ord behov for en mer avbalansert fremtoning, ledsaget av beroligende presiseringer og forsikringer om at – revisjonen til tross – politikkenes kjerne og hensikt i all hovedsak ville være preget av kontinuitet. Den beroligende presiseringen om at «Norge må ta *tilbørlig hensyn* til den strategiske situasjon i nord og ikke tillate utenlandsk militær virksomhet av en slik karakter at den *med rimelighet kan oppfattes som provoserende* eller skape spenning i forholdet til våre naboer», slik det ble presentert i budsjettproposisjonen i 1995, skal angivelig ha blitt utformet ved disse sonderingene.<sup>528</sup> Slik UD og SMK vurderte det, mente man at det ville være klokt å legge til grunn at «Russland har en hukommelse som strekker seg over århundrer, der vi i Norge og Vesten har mer av et korttidsminne».<sup>529</sup> Og riktig nok – som et ekko fra det tidligere Sovjetunionens årvåkne og mistenksomme røst under den kalde krigen – bemerket ambassadør Fokine, i en samtale med statsminister Brundtland på nyåret 1996 at det jo «til syvende og sist mest avgjørende hvordan den nye praksis ble utøvet. På dette punktet ville russerne forbeholde seg retten til å bedømme situasjonen selv».<sup>530</sup>

Videre hadde UD et gjennomgående fokus mot problemstillinger av «pedagogisk» art i kjølvannet av Norges offentliggjøring av revisjonen og justeringene av de selvpålagte restriksjonene overfor Russland.<sup>531</sup> Man måtte holde informasjonskanalene åpne på dette

---

<sup>525</sup> SMK-informant, intervju 24.03.2019.

<sup>526</sup> Dette har også støtte fra Benedicte Gudes FFI-rapport fra 1997; *Soldat eller diplomat – En studie av endring og stabilitet i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland på begynnelsen av 1990-tallet*, s. 38. Ifølge Gude var disse opplysningene basert på samtaler med anonyme kilder i FD.

<sup>527</sup> SMK-informant, intervju 24.03.2019.

<sup>528</sup> SMK-informant, intervju 24.03.2019.

<sup>529</sup> SMK-informant, intervju 24.03.2019.

<sup>530</sup> UD, arkiv 302.77/145, j.nr. 96/00825-1: Telefaks fra Statsministerens kontor: *Statsministerens samtale med den russiske ambassadør 08.01.1996*.

<sup>531</sup> UD, arkiv 313.10, j.nr. 95/00623–45: Innkommet gradert melding: *Selvpålagte restriksjoner. Russisk journalistdelegasjon til Norge*. 27.11.1995.

område og arbeide for å motbevise feilinformasjon og misoppfatninger om innholdet i revisjonen.

Disse eksempelet bidrar med å underbygge antakelsen om hvordan UD's bredere ordenspolitiske handlings- og motivkrets søkte å innpasse revisjonen av de selvpålagte restriksjonene til mer overordnede og utvidede utenriks- og sikkerhetspolitiske perspektiver og hensyn; hvordan revisjonen ikke måtte vanskeliggjøre eller hindre Norges fullverdige deltakelse og engasjement i de europeiske prosessene om oppbygningen av nye politiske samarbeidsstrukturer i Europa, men snarere heller utgjøre et viktig bidrag rammeverk innen dette utenriks- og sikkerhetspolitiske engasjementet; i motsetning til FD's mer sektoriserte fokus på forsvarspolitiske og militær-operasjonelle aspekter; hvordan revisjonen kunne bidra innen Norges bestrebelser på å gjøre landet mer interessant og relevant samt gi grunnlag for økt innflytelse i forhold til de nye forsvarspolitiske prioriteringene og strukturene innen NATO og i Washington.

#### **4.6.1 Interdepartementale prosesser – også sammenfallende interesser og tilnærminger mellom handlings- og motivkretsene?**

Et interessant aspekt av de ovennevnte divergerende betraktningvinklene mellom UD og FD har å gjøre med hvordan de to ledende departementene samhandlet under arbeidet med revisjonen av de selvpålagte restriksjonene. Fantes det også tendenser til at de to ulike motiv- og handlingskretsene hadde sammenfallende interesser med revisjonen?

Det tilgjengelige kildematerialet og informantene gir ikke entydige svar på hvordan samhandlingen mellom UD og FD – som de ansvarlige byråkratiske instanser – utspilte seg, og det kan settes spørsmålstegn ved hvor tett denne dialogen og samarbeidet faktisk var i denne saken. Det meste tyder imidlertid på at FD allerede hadde lagt ned det meste av arbeidet med gjennomgangen av restriksjonene før saken ble konsultert med UD.

Denne avhandlingen problematiserer til en viss grad forestillingen om den utenriks- og sikkerhetspolitiske ledelsen som en enhetlig aktør ved utformingen av norsk sikkerhetspolitikk, eksemplifisert gjennom å fokusere på divergerende tendenser mellom de to ansvarlige departementenes ulike betraktningvinkler og motiver for revisjonen av de selvpålagte restriksjonene på 1990-tallet. De ordenspolitiske og balansepolitiske perspektivene til tross, indikerer både det tilgjengelige kildematerialet og intervjudataene at forholdet mellom FD og UD i denne saken ikke må overdrives som prekärt motsetningsfylt. Snarere fant det sted en gradvis tilnærming over tid mellom departementets perspektiver om

hvilken rolle de selvpålagte restriksjonenes utgjorde innen den bredere utenriks- og sikkerhetspolitikken. Som tidligere anvist, kommer denne tendensen nokså tydelig til uttrykk innen blant annet utviklingstrekkene som kan observeres i de sikkerhetspolitiske fremstillingene og analysene i forsvarsbudsjettens innledende kapitler fra og med midten av 1970-årene, der FD i stadig tydeligere vendinger sammenvevet målsettingene om å sikre landets sikkerhet gjennom et troverdig forsvar med Norges engasjement i den europeiske avspenningspolitikken. Disse målsettingene ble betraktet for å *utfylle* hverandre og snarere utgjøre en *forutsetning* for hverandre; de selvpålagte restriksjonene forebygget ikke bare mulighetene for at Norge kunne bli rammet av militære kriser og konflikter som følge av sikkerhetspolitisk spenning i de sensitive nordområdene, men tjente samtidig som viktige tillitsskapende- og rustningskontrollerende tiltak og bidrag innen en fremvoksende alleuropeisk sikkerhetsarkitektur og gryende politisk-psykologisk avspenningsprosess i Europa.

## 5 Konklusjon og utsyn

### 5.1 Oppsummerende hovedpunkter

Det historiefagelige spørsmålet om brudd og kontinuitet har stått som en sentral og overordnet rammesetter for denne havhandlingens hovedproblemstilling angående de selvpålagte restriksjonene i møte med en gradvis ny og mer kompleks sikkerhetspolitisk virkelighet gjennom perioden 1970–1990-tallet. På bakgrunn av de ovennevnte resonnementer om lange linjer og grad av stabilitet innen sikkerhetspolitiske målsettinger under den kalde krigen, er det betimelig å spørre seg om at selve vendepunktet først og fremst lå i endringene i de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene snarere enn den norske sikkerhetspolitiske linjen.

For det andre kommer spørsmålet om problemsstillingen som gjaldt forholdet mellom endringene og dimensjonen av kontinuitet som fant sted i forhold til de sentrale elementene ved politikken rundt de selvpålagte restriksjonene og de handlings- og motivkretsene de var knyttet opp mot. Hvordan skal disse balanseres opp mot hverandre?

Overordnet sett dreiet det overhengende utenriks- og sikkerhetspolitiske problemstillingen seg om hvordan Norge skulle innpasse seg i det nye fremvoksende internasjonale systemet etter de geopolitiske omveltingene i kjølvannet av 1989/91. Hvordan skulle norske myndigheter avveie *lojaliteten* overfor den forsvars- og sikkerhetspolitiske nyorienteringen i NATO – som ikke nødvendigvis var sammenfallende med den norske sikkerhetspolitiske egenforståelsen – opp mot sikringen av norsk *innflytelse* på den internasjonale utviklingen av betydning for Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske stilling? Dilemmaet virket dimensjonerende for FDs vurderingsgrunnlag som lå til grunn for revisjonene av de selvpålagte restriksjonene, som resulterte i de nye generelle «politiske retningslinjene» for utenlandsk militær aktivitet i Norge. Her gjaldt det grunnleggende sett et spørsmål gjensidig avhengighet på den ene siden og om handlefrihet på den andre: På den ene siden frykten for å komme i en svekket posisjon på grunn av endringer utenfor; på den andre muligheten for å sikre Norge økt handlefrihet og prioritet ved å tilpasse forsvars- og sikkerhetspolitikken til den nye rådende linjer i NATO og liberalisere de selvpålagte restriksjonene for å gjøre norsk sikkerhetspolitikk mer fleksibel og handlingsrommet større.

De generelle utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser som revisjonen av de selvpålagte restriksjonene delvis kan leses som et svar på, gjennomsyret så og si alle de ulike sidene med norsk utenrikspolitikk i 1990-årene, og virket slik også dimensjonerende:

- i) Hensynene og sikkerhetsinteressene knyttet til alliansepolitikk i NATO og strukturell utvikling i Europa. Fra både UD's og FD's side ble det uttrykt at det var av vital sikkerhetspolitisk interesse for Norge å bevare NATO som den kollektive, atlantiske utformingen og innretningen, som fungert som det viktigste forsvars- og sikkerhetspolitiske forum med likeverdige deltakere. Videre ble det fra norske myndigheter gjennomgående uttrykt som en hovedoppgave i alliansesammenheng å etterstrebe at forutsetningene for at det allierte forsterkningskonseptet, støttegarantien og militære prioriteringen i henhold til NATOs art. 5 i mest mulig grad ble opprettholdt og helt videreutviklet; politisk og militær ryggdekning i Norges forhold til en vedvarende russisk militær stormakt, preget av en usikker og til dels ustabil politisk utvikling; samt sikre solidaritet og samarbeid om krisehåndtering i lavnivåkriser i nordområdene
- ii) Nært tilknyttet dette var en annen gjennomgående utenriks- og sikkerhetspolitisk målsetting å sikre Norge politisk og militær ryggdekning og generell multilateralisme i forhold til det norske engasjementet overfor Russland, både som ledd i en balansepolitisk sikkerhetsgaranti gjennom NATO og som en forutsetning for en aktiv ordenspolitikk. Særlig gjaldt dette et aktivt internasjonalt og regionalt samarbeid med målsetting om å skape stabilitet og støtte til en positiv utvikling i Nordvest-Russland, og i særdeleshet innen Leningrad militærdistrikt.
- iii) Et overordnet mål om å arbeide for og tilrettelegge for et *varig alleuropeisk samarbeidsmønster* i Europa og nordområdene, fortrinnsvis gjennom multilaterale strukturer der så vel Russland som Norge og landets NATO-allierte kunne fungere som partnere og der Russland gradvis kunne integreres i samarbeidsstrukturer på bi- og multilateralt nivå.

Norges tilpasninger av de selvpålagte restriksjonene på midten av 1990-tallet kan ut fra disse overordnede problemstillingene antydes som et norsk svar på spørsmålet om gjensidig avhengighet og handlefrihet innen et utenriks- og sikkerhetspolitisk perspektiv: På den ene siden *engstelsen* for at landet kunne havne i en svekket utenriks- og sikkerhetspolitisk posisjon på grunn av endringer i de gjeldende ytre rammebetingelsene; på den andre siden *muligheten* for å sikre Norge økt handlefrihet og prioritet ved å omstille sikkerhetspolitikken til de nye rådende linjer innen NATO-samarbeidet og således liberalisere de selvpålagte restriksjonene for å gjøre norsk politikk mer fleksibel og handlingsrommet større.

Den overordnede antakelsen av historisk kontinuitet har vist seg å delvis være dekkende for de to ulike handlings- og motivkretsene for anvendelse og justeringer innen de selvpålagte restriksjonene i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk i møte med de endrede rammevilkårene på 1990-tallet. I over 70 år har politikken med de selvpålagte restriksjonene og andre tillitsskapende- og beroligende tiltak i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk bidratt til å både balansere den nasjonale forsvars- og sikkerhetspolitikken overfor både interne og eksterne rammebetingelser på den ene siden – *balansepolitikk* – og på den andre siden ytet et bidrag til internasjonale bestrebelser om tilnærming, fredsskaping og stabilitet, samt knyttet Norge til denne bredere, internasjonale sikkerhetspolitiske strukturen – *internasjonal avspennings- og ordenspolitikk*. Den historiske gjennomgangen ovenfor har bidratt til å underbygge et perspektiv om at historiefagets forenklete, strukturelle skillelinjer mellom brudd og kontinuitet ikke alene kan gi noe presist og fullverdig bilde på hvordan vi skal forstå denne politikken historiske utvikling. Snarere må denne politiske tilnærmingens mest geniale grunntrekk, nemlig den iboende høye grad av *fleksibilitet* og *dynamiske karakter* under stadig skiftende geopolitiske omgivelser, fremheves som et av de bærende historiske elementene for den historiske utviklingen av de selvpålagte restriksjonene. En klassisk strukturell todeling som begrepsparene «avskrekking/invitasjon/integrasjon og beroligelse/avskjerming» og «brudd og kontinuitet» representerer, strekker simpelthen ikke helt til for å forklare disse komplekse sammenhengene om at både variasjonen av ulike tiltak og innholdet og praktiseringen innen politikken har kontinuerlig blitt justert og videreutviklet, til tross for at den grunnleggende sikkerhetspolitiske tilnærmingen har «ligget fast».

Lange, Pharo og Østerud<sup>532</sup> konkluderte i sin tid i verket *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk* fra 2009 blant annet at «(...) forestillingen om Norges rolle i verdenssamfunnet kom i støpeskjeen» i løpet av 1990-årene, og at det videre kunne argumenteres for at endringene i rammebetingelsene for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk berettiget å etablere et *vendepunkt* ved inngangen til dette tiåret sett fra et overordnet analytisk perspektiv.<sup>533</sup> Selv om de ovennevnte forfatterne fremholdt et mer nyansert bilde om en situasjon som også bar preg av en betydelig grad av kontinuitet, bidrar denne avhandlingen til denne diskusjonen ved å nyansere dette bildet ytterligere. På det mer overordnede plan har denne avhandlingen søkt å påvise at det er kildemessig grunnlag for å hevde at den norske

---

<sup>532</sup> Se Lange, Even, Pharo, Helge og Østerud, Øyvind, 2009: «Utenrikspolitikken etter den kalde krigen», i Lange et.al (red.) *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk. Nye internasjonale rammevilkår etter den kalde krigen*. Unipub.

<sup>533</sup> *Ibid.*, s. 25–26.

politikken i 1990-årenes sikkerhetspolitiske brytningstid – eksemplifisert gjennom de selvpålagte restriksjonenes møte med de endrede rammebetingelsene – må kunne betraktes som en kompleks sammenveving av både varige og endrede komponenter.

På den ene siden er det grunn til å påpeke den betydelige grad av stabilitet og konsistente prinsipielle trekk som har preget den sikkerhetspolitiske operasjonaliseringen og det politiske justeringsgrunnlaget som de selvpålagte restriksjonene på 1990-tallet. Dette må særlig ses i lys av denne politikkenes vedvarende preg som et dynamisk og fleksibelt sikkerhetspolitisk verktøy gjennom hele den kalde krigens periode, og alle de ulike situasjonene som denne politikken måtte manøvrere seg innenfor. Slik denne avhandlingen har påvist, har så vel basepolitikken, atompolitikken og spesielt øvelses- klarerings- og manøvreringsrestriksjonene i Nord-Norge, nærmest vært under en kontinuerlig oppfølging og tilpasning til de rådende forsvars- og sikkerhetspolitiske forholdene og interessene, militærteknologiske innovasjoner, endrede trusselbilder og nye strategiske behov. Det er illustrerende at både daværende utenriksminister Lange og forsvarsminister Langhelle i sin tid under restriksjonspolitikkenes spede begynnelse i 1950-årene, antydte at både basepolitikken og de andre selvpålagte restriksjonenes innhold og utforming ville bli gjort til gjenstand for skrittvis endringer og justeringer over tid, gjennom en «gradvis evolusjonær utvikling».<sup>534</sup> Med et lengre historisk perspektiv for øyet, og med den relativt høye grad av dynamikk og fleksibilitet som forskningen har påvist preget politikken med de selvpålagte restriksjonene – til tross for at politikken fra politisk side offisielt ble erklært å «ligge fast» i dets essens og grunntrekk – er det mye som tyder på at en «evolusjonær utvikling» er en mer dekkende betegnelse for utviklingen innen dette politikkområdet.

Det er på denne bakgrunn vanskelig å slutte seg fullt ut til en oppfatning om at den tematiske og innholdsmessige utvidelsen av norsk sikkerhetspolitikk som tilsynelatende gjorde seg mer synlige etter Sovjetunionens oppløsning i 1991, er noe som ene og alene må assosieres med post-kald krig perioden. Slike utvidede og langsiktige perspektiver på norsk og europeisk sikkerhet, har som påvist gjennom den norske avspenningspolitikken gjort seg mer eller mindre gjeldende gjennom hele den kalde krigen, men fikk først en mer håndfast politikk fra og med 1970-tallets storpolitiske tøvær, og et kvalitativt fordypet grunnlag med den nye situasjonen på 1990-tallet.

Hva man på midten av 1990-tallet var vitne til, var snarere en nasjonal sikkerhetspolitisk justering av *graden* og ikke en prinsipiell *endring*, kalkulert for å møte nye

---

<sup>534</sup> Tamnes, 1991: s. 86–87.

utfordringer med endrede politiske rammebetingelser. Snarere ble det balansepolitiske perspektivet, med avskrekkende/integrerende og beroligende/avskjermede komponenter i sikkerhetspolitikken – representert ved de selvpålagte restriksjonene – både *moderert*, *justert*, *supplert* og delvis vektlagt annerledes enn under den kalde krigen, i tråd med de eksplisitt innholdsmessige endringene med det utvidede sikkerhetsbegrepet som lå til grunn for ordenspolitikken handlings- og motivkrets.<sup>535</sup> Med den økede vektleggingen på mulighetene for å bygge ut samarbeidsordninger med det nye Russland i nordområdene og med de tidligere Warszawapakt-landene i bred forstand gjennom NATOs og OSSEs strukturer, som utover å tjene fellesinteresser på de konkrete samarbeidsområdene også ble ansett for å skape stabiliserende og konfliktdempende ringvirkninger for det nye Europa, illustrerte denne samarbeidsorienteringen at balansepunktet ble justert til fordel for en modernisert form for beroligelse, fortolket i bred forstand og innrettet mot mer langsiktige, forebyggende sikkerhetspolitiske interesser. FDs revisjon og tilpasning av de selvpålagte restriksjonene kan slik delvis forstås ut fra å ha blitt utformet på basis av en slik *modernisert* versjon av balansepolitikken, der særlig FD var på søken etter et nytt balansepunkt.<sup>536</sup> Det var her tale om justeringer som gjorde de selvpålagte restriksjonene i stand til å imøtekomme de nye krav, interesser og omprioriteringer som de endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelsene hadde medbragt.

På den andre siden representerte revisjonen også et norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk signal om å erstatte den kalde krigens konfrontasjon med mer normale bilaterale forbindelser. Gjennom å åpne opp norsk territorium for Pfp's og OSSE's tillitsskapende og integrerende aktiviteter på det militære området, hadde de norske justeringene som siktemål å utgjøre et bidrag til bestrebelsene om å skrittvis skape en normaliseringsprosess av den regionale militære aktiviteten i nordområdene.

Kan revisjonen forstås som et fremtredende eksempel på norsk tilpasningspolitikk som en interessepolitisk nødvendighet? En integrert del av den overordnede ordenspolitiske målsettingen om å bidra til å etablere, opprettholde og styrke en kollektivisert, transatlantisk fundert sikkerhetsorden i Europa, samt et internasjonalt institusjonsapparat som var utformet på en slik måte at det utgjorde et nyttig instrument for stormaktene, men samtidig begrenset

---

<sup>535</sup> Begrep etter Willy Østreng, som har analysert den norske sikkerhetspolitiske posituren i kjølvannet av Sovjetunionens oppløsning. Se Østreng, 1999: s. 174–75.

<sup>536</sup> Tamnes, 1997: s. 136–137; Oma, 2021: s. 382–383.



deres mulighet for egenrådig opptreden.<sup>537</sup> Slik det tidligere har blitt redegjort for, har dette historisk sett vært langvarige målsettinger for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, men graden av handlingsrom og muligheten for deltakelse og innflytelse har imidlertid variert. Avspenningspolitikken oppgjennom den kalde krigens utenriks- og sikkerhetspolitiske situasjon har i denne avhandlingen vært tolket som et innledende forstadium av den nye ordenspolitiske aktivismen som ble ført i 1990-årenes unike mulighetsrom. Den kalde krigens steile fronter og relativt statiske karakter, la slik begrensinger for hva og hvordan Norge kunne bidra i utviklingsprosessen mot et kollektivisert sikkerhetspolitisk orden i Europa, og veien dit måtte nås gradvis, gjennom en rekke delmål underveis. Å justere de selvpålagte restriksjonene til å kunne aktivt medvirke og tilrettelegge for aktiviteter og strukturer

Rolf Tamnes søkte i sin tid under den rivende og uklare fasen ved avviklingen av kalde krigen i 1991 å dra de lengre historiske utviklingstendensene for å søke å analysere den fremtidige utviklingen innen norsk alliansepolitikk:

«Skulle trusselvurderingen om et angrep fra øst vedvare også etter den kalde krigens avslutning, og den amerikanske garantien nok en gang bli mindre håndgripelig, kunne man anta at dette ville lede frem til nye initiativer fra norske myndigheters side for å søke å revitalisere denne garantien.»<sup>538</sup>

Revisjonen og den resulterende liberaliseringen av regelverket for utenlandsk militær tilstedeværelse og øvings- og treningsvirksomhet i Nord-Norge og Finnmark i 1995/96, kan delvis tolkes ut fra et slikt historisk handlingsmønster fra norske myndigheters side – noe som i denne oppgavens vedkommende sammenfaller godt med balansepolitikk-perspektivet. FDs argumentasjon, dybdeintervjuene samt det tilgjengelige kildematerialet har i symmetri med dette også indikert at det vil være fruktbart å fremsette en slik historisk hypotese. Den overordnede politikken og sikkerhetspolitiske handlingsmønsteret som revisjonen av de selvpålagte restriksjonene var en integrert del av, må slik kunne forstås som den klassiske balansepolitikken mellom invitasjon og avskjerming på den ene siden, og avskrekking og beroligelse på den andre. Den politikkens kjerne var ikke vesentlig endret som følge av den bipolare maktstrukturens opphør, men vektleggingen og betoningen var annerledes enn under den kalde krigen. I særlig grad gjaldt dette de beroligende og avskjermende komponentene ved norsk forsvar- og sikkerhetspolitikk. Beroligelsen fikk en ny språkdrakt og innhold, innpasset 1990-tallets nye sikkerhetspolitiske virkelighet. Selve avskjermingen ble mindre restriktiv enn tidligere ved at mindre allierte styrke-enheter fikk anledning til å øve og trene i

---

<sup>537</sup> Jf. Melby, 2009: s. 148.

<sup>538</sup> Tamnes, 1991: s. 298. Min oversettelse.

det tidligere avskjermede Finnmark, samt at overflygninger og landinger med så vel militære som sivile luftfartøyer kunne operasjonaliseres i fylket i ulik grad og i ulike sammenhenger.

Den samme konklusjonen kan også tillegges om selve revisjonen av de selvpålagte restriksjonene i 1995/96. Sett fra et lengre historisk perspektiv, basert på hvordan norske myndigheter har søkt å regulere politikken i tråd med de vitale sikkerhetsinteressene om en tilstrekkelig grad av alliert ryggdekning for forsvaret av landet, representerer heller ikke dette særlig omfattende endringer – i alle fall om denne politikkens kjerne. Den dynamiske og fleksible karakteren som Finnmarks-restriksjonene har hatt historisk sett oppgjennom den kalde krigens periode, samt dets mindre «offisielle» side i sammenligning med f.eks. basepolitikken, understreker dette historiske faktumet tydelig. Ut fra dette kostet det norske myndigheter lite å gjennomføre revisjonen. Dessuten var det fra så vel FDs og UDs side fremholdt at det aldri var tale om noen *endring* av denne politikken, men snarere *justeringer* og *begrensede tilpasninger*, med bakgrunn i den nye, positive sikkerhetspolitiske situasjon. Dessuten fremholdt FD særlig vurderinger av *praktisk* art også tale for en justering av de detaljerte restriksjonene som «ble formulert i en tidligere periode da andre rammebetingelser rådet». <sup>539</sup>

1990-årenes ordenspolitiske engasjement overfor de tidligere Warszawapakt-statene og særlig den nye russiske føderasjonen, gir også inntrykk av at beroligelses-politikkens utforming og motiver hadde fått tilført, eller gjort til gjenstand for omfortolkning av, et endret innhold med til dels nye dimensjoner, som på den ene siden til dels erstattet den kalde krigens forståelsesrammer og som på den andre siden til dels supplerte den. Beroligelse/avskjerming i de nye sikkerhetspolitiske rammevilkårene innebar ikke lenger utelukkende å utforme og praktisere en politikk som både innen det deklarasjonelle- og det operasjonelle- og praktiske nivå gav nabostatene forsikringer om at Norges forsvars- og sikkerhetspolitikk innunder rammen av NATOs militære engasjementet på norsk territorium og i dets nærområder, ikke var offensivt innrettet. I oppbygningen av en ny alleuropeisk forsvarsidentitet, sikkerhetspolitisk fellesskap og nye komplekse og gjensidig avhengige samarbeidsstrukturer, handlet det vel så mye om å skape en politikk som både i praksis og politisk forsikret om *inkludering* og *gjensidig innsyn* og *forståelse* i denne fremvoksende nye sikkerhetspolitiske ordenen. På den andre siden måtte dette avbalanseres med den kalde krigens tradisjonelle beroligelses-motiver, som til en viss grad fremdeles hadde gyldighet og representerte en

---

<sup>539</sup> St. prp. nr. 1 (1994–95). Forsvarsdepartementet, s. 34–35.

vedvarende faktor i det norsk/NATO-russiske forholdet. Dette ble desto viktigere ettersom debatten om allianseutvidelse mot tidligere Warszawapakt-stater aksentuerte rundt midten av tiåret. Det er derfor et viktig poeng at opphøret av den kalde krigen og Sovjetunionen som supermakt ikke skapte en helt ny situasjon i nordområdene, som et knivskarpt skille mellom før og nå.<sup>540</sup> Det var aldri tale om at gamle forestillinger og forståelsesrammer var utslettet over natten.

## **5.2 Hovedfunn: Justert og modernisert balansepolitikk vs. Ordenspolitikk: To komplementære tilnærminger for felles utenriks- og sikkerhetspolitiske målsettinger**

Alt i alt er det mye som peker mot at ulikhetene innen de sikkerhetspolitiske tilnærmingene når det gjaldt de selvpålagte restriksjonene som kom til uttrykk mellom FD og UD, ikke må overdrives. Snarere er det nok mer riktig å antyde at vi må tolke de utenriks- og sikkerhetspolitiske virkemidlene som de to departementene i ulik grad vektla som til en viss grad ulike, men likevel *komplementære* tilnærminger til og forutsetninger for en felles målsetting; nemlig sikringen av landets sikkerhetspolitiske relevans og stabilitet i NATO-samarbeidet på den ene siden (*justert og modernisert balansepolitikk*), og sikre landet tilkobling og integrering i det fremvoksende alleuropeiske sikkerhetspolitiske arkitekturen (*ordenspolitikk*). Dette handlet i sin essens om en overordnet nasjonal utenriks- og sikkerhetspolitisk oppgave om å øke Norges sikkerhet og forutsigbarhet i et Europa preget av fundamentale omveltninger og dynamisk utvikling. utfordringene som norske myndigheter stod overfor i 1990-årene, ble samlet sett å stake ut en utenriks- og sikkerhetspolitisk kurs som kunne finne frem til en balanse mellom det velprøvde, det vedvarende og fremdeles aktuelle virkemidler på den ene siden, og det nye og nødvendige innovative på den andre. Sammenlagt kunne Norge gjennom disse elementene bidra til det overordnede sikkerhetspolitiske oppgaven om å bringe det tidligere delte Europa nærmere en forestilling om sikkerhet i felleskap og et stabilt og fredelig alleuropeisk system. Det er dette overordnede bildet som bidro til å gjøre en revisjon av de selvpålagte restriksjonene nødvendig.

Tolket ut fra det tilgjengelige kildematerialet, ser den utvidede forståelsen av restriksjonene tilsynelatende ut til å ha kommet ettertid av de selvpålagte restriksjonenes opprettelse, og at

---

<sup>540</sup> Tjelmeland, 2006: s. 13.

tilbakeføringen av de rustningskontrollerende og tillitsskapende effekter og motiver fra en historiefaglig analytisk tilnærming kan muligens betraktes som anakronistiske.<sup>541</sup> Fra *beroligelse* av Sovjetunionen (ca. 1949–ca. 1979) mot å foreta militære tiltak mot Norge og Nord-Europa som følge av provokative militære aktiviteter i nord foretatt av utenforstående allierte styrker, til *tillitsbygging* (ca.1985–ca. 1996) som et norsk bidrag og ledd innen det større alleuropeiske mønsteret i nedrustnings-, rustningskontroll- og sikkerhets- og tillitsskapende tiltaks-prosessen som skjøt fart etter 1975. Som krigsforebyggende element i de kjølige periodene av Den kalde krigen, til bidrag til avviklingen av øst-vest-sillet: fra lokal ordenspolitikk til alleuropeisk ordenspolitikk ved avviklingen av Den kalde krigen. De tiltak som i utgangspunktet primært ble begrunnet ut fra et mer realpolitiske hensyn kunne samtidig i ettertid tas til inntekt for et idealistisk mål.

Målet for 1990-tallets ordenspolitikk sammenlignet med den kalde krigens avspenningspolitikk: Den kalde krigens bestrebelser for rustningskontroll fokuserte på å stabilisere de militære relasjonene snarere enn å redusere det militære styrkenivået. Nedrustning ble bare en delmengde av et mye bredere politikfelt. Å styre, utforme og strukturere endringer av politiske forhold i stedet for å stabilisere et fast sett med forhold (status quo). Rustningskontroll-perspektivet måtte med andre ord gjennomgå et skifte fra den kalde krigens bestrebelser for å stabilisere konfrontasjonen, til å styre og strukturere den pågående transformasjonen i Europa. Tilsvarende måtte denne overordnede ordenspolitiske målsettingen og skiftet som dette innebar også sette preg på den norske politikken rundt de selvpålagte restriksjonene – både i forhold til hvilken utenriks- og sikkerhetspolitisk rolle og kontekst denne politikken ble fortolket ut fra, og ikke minst i forhold til selve utformingen av restriksjonene i seg selv. Spørsmålene om behovet for tilpasninger og styrket fleksibilitet i en ny sikkerhetspolitisk virkelighet i Europa og en endret dynamikk i internasjonal politikk, meldte seg med gradvis mer tyngde inn i det nye fredens tiår i 1990-årene.

---

<sup>541</sup> Tilsvarende antagelse kan også observeres i Audun Byres masteravhandling fra 2006. Se Byre, Audun, 2006: *Den realistiske idealist: Norge, nedrustning og det internasjonale samfunn 1949–1963*. Masteroppgave i historie, Institutt for arkeologi, konservering og historie. Oslo: Universitetet i Oslo.

# Kilder og litteratur

## Arkivmateriale

### Utenriksdepartementets saksarkiv (UDA)

UD arkiv: Dossier 34.4/99: «Sovjetunionen–Norge: Politikk». Bortleggingsperioden 1970–1979. Bind 28–33.

UD arkiv: Dossier 34.4/99: «Sovjetunionen–Norge: Politikk». Bortleggingsperioden 1980–1989. Bind 34–50.

UD arkiv: Dossier 34.4/99: «Sovjetunionen–Norge: Politikk». Bortleggingsperioden 11.1990–31.05,1994. Bind 51–55.

UD arkiv: Dossier 302.77/145: «Russland–Norge: Politikk». «Mellomperioden» 01.06.1994–03.09.1995. Bind 1–2.

UD arkiv: Dossiers 302.77/145: «Norges forhold til Russland/Norge-Russland: Politisk forhold generelt». Bortleggingsperioden 04.09.1995–31.05.2000.

UD arkiv: Dossier 313.10: «Norges forsvars- og sikkerhetspolitikk 1995». Bortleggingsperioden 04.09.1995–31.05.2000.

UD arkiv: Dossier 313.10: Norges forsvars- og sikkerhetspolitikk 1997». Bortleggingsperioden 04.09. 1995–31.05.2000.

### Stortingsarkivet (digitalisert) (SA)

#### **Møter i Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité 1971–1975:**

DUUK 1972: Møtereferat: «Den europeiske sikkerhetskonferanse. Utenriksministeren redegjør». Møte torsdag 16. november 1972. Opplastet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1971-1975/721116u.pdf>

DUUK 1973: Møtereferat: «Sikkerhetskonferansen i Helsingfors». Møte torsdag 28 juni 1973. Opplastet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1971-1975/730628u.pdf>

### **Møter i Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé 1976–1980:**

DUUK 1976: Møtereferat: «Oppfølging av Konferansen for sikkerhet og samarbeid i Europa (KSSE) – tillitsskapende tiltak (orientering av forsvarsministeren)». Møte onsdag 18 februar 1976. Opplastet fra: [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1976-1980/1976\\_0218.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1976-1980/1976_0218.pdf)

DUKK 1978: Møtereferat: «Regjeringen orienterer om Hopen-saken». Møte fredag 06. oktober 1978. Opplastet fra: [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1976-1980/1978\\_1006.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1976-1980/1978_1006.pdf)

DUUK 1978: Møtereferat: «Nord-områdene. Utenriksministeren orienterer». Møte fredag 24. november 1978. Opplastet fra: [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1976-1980/1978\\_1124.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1976-1980/1978_1124.pdf)

DUUK 1980: Møtereferat: «Redegjørelse ved utenriksministeren». Møte 04. september 1980. Opplastet fra: [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1976-1980/1980\\_0904.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1976-1980/1980_0904.pdf)

### **Møter i Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé 1981–1985:**

DUUK 1982: Møtereferat: «Situasjonen foran oppfølgingsmøtet for Konferansen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (KSSE). Redegjørelse ved utenriksministeren». Møte torsdag 04. februar 1982. Opplastet fra: [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1981-1985/1982\\_0204.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1981-1985/1982_0204.pdf)

### **Offentlige dokumenteter**

Relevante stortingsdokumenter fra perioden 1970–1999 har blitt gjennomgått. Denne avhandlingen henviser til følgende:

Budsjett-innst. S. nr. 7 (1992–93): *Innstilling fra forsvarskomiteéen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1993 vedkommende Forsvarsdepartementet*. Oslo: Forsvarskomiteéen.

Budsjett-innst. S. nr. 7 (1993–94): *Innstilling fra forsvarskomiteéen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1994 vedkommende Forsvarsdepartementet*. Oslo: Forsvarskomiteéen.

Budsjett-innst. S. nr. 7 (1994–95): *Innstilling fra forsvarskomiteéen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1995 vedkommende Forsvarsdepartementet*. Oslo: Forsvarskomiteéen.

Budsjett-innst. S. nr. 7 (1995–96): *Innstilling fra forsvarskomiteéen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1996 vedkommende Forsvarsdepartementet*. Oslo: Forsvarskomiteéen.

Ekspertgruppen for forsvaret av Norge, 2015: *Et felles løft*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Innst. S. nr. 225 (1983–84): *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomitéen om sikkerhet og nedrustning og om norsk deltakelse i FNs 12. ekstraordinære Generalforsamling*. Oslo: Utenriks- og konstitusjonskomitéen.

Innst. S. nr. 150 (1992–93): *Innstilling fra forsvarskomiteen om hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1994–98 (s. meld. nr. 16)*. Oslo: Forsvarskomiteen.

Innst. S. nr. 121 (1994–95): *Innstilling fra forsvarskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Fritjof Frank Gundersen, Carl I. Hagen og Hans J. Røsjorde om å be Regjeringen legge frem en melding som omfatter konsekvensene av den sikkerhetspolitiske utvikling i Europa etter at Forsvarskommisjonens arbeid ble avsluttet*. Oslo: Forsvarskomiteen.

Innst. S. nr. 234 (1995–96): *Innstilling fra utenrikskomiteen om samtykke til ratifikasjon av; 1. Avtale mellom de stater som er parter i Traktat for det nordatlantiske område og de øvrige deltakerstater i Partnerskap for fred om status for deres styrker, med et forbehold; 2. Tilleggsprotokoll til Avtale mellom de stater som er parter i Traktat for det nordatlantiske område og de øvrige deltakerstater i Partnerskap for fred om status for deres styrker, begge undertegnet i Brussel 19. juni 1995*. Oslo: Utenrikskomiteen.

NOU 1978: 9: *Forsvarskommisjonen av 1974*. Oslo: Universitetsforlaget.

NOU 1992: 12: *Forsvarskommisjonen av 1990*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste. Seksjon Statens Trykning.

NOU: 2009: 20: *Ny grenselov – Politiets grenseovervåkning og inn- og utreisekontroll*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.

St. meld. nr. 28 (1960–61): *Gjennomføringen av målsettingen i St. prp.nr. 23 for 1957 Om hovedretningslinjer for Forsvaret i årene fremover*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. meld. nr. 37 (1967–68) *Hovedretningslinjer for Forsvarets organisasjon og virksomhet i tiden 1969–1973*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. meld. nr. 38 (1967–68): *Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon (NATO) og Norges fortsatte deltakelse i dette samarbeid*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 70 (1971–72): *Om virksomheten i Forsvaret i tiden 1969–72*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. meld. nr. 31 (1972–73): *Om virksomheten i Forsvaret i tiden 1969–72*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. meld. nr. 9 (1973–74): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1974–78*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. meld. nr. 69 (1976–77): *Om arbeidet for rustningskontroll og nedrustning*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 39 (1978–79): *Norsk deltakelse i NATOs luftbårne kontroll- og varslingsstyrke*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. meld. nr. 94 (1978–79): *Forsvarskommisjonens utredning og hovedretningslinjer for forsvarets virksomhet i tiden 1979–83*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. meld. nr. 101 (1981–82): *Om sikkerhet og nedrustning. Rustningskontroll- og nedrustningsarbeidets plass i sikkerhetspolitikken*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 74 (1982–83): *Hovedretningslinjer i Forsvarets virksomhet i tiden 1984–88*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. meld. nr. 62 (1983–84): *Konstitusjonelle sider ved avtaler om allierte flyforsterkninger*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. meld. nr. 37 (1985–86): *Konstitusjonelle sider ved avtaler om allierte flyforsterkninger*. Oslo: Forsvarsdepartementet

St. meld. nr. 58 (1986–87): *Om sikkerhet og nedrustning. Oppfølgingen av Innst. S. nr. 225 (1983-84)*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 54 (1987–88): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989–93*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. meld. nr. 60 (1988–89): *Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1988*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 11 (1989–90): *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 60 (1989–90): *Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1989*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 46 (1989–90): *Om Norges deltakelse i Konferansen om Sikkerhet og Samarbeid i Europa (KSSE). Det tredje oppfølgingsmøtet i Wien 1986–89*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 51 (1990–91): *Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1990*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 46 (1991–92): *Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1991*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 47 (1991–92): *Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1992*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 16 (1992–93): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1994-98*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. meld. nr. 44 (1993–94): *Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1993*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 40 (1993-94): *Om medlemskap i Den europeiske union*. Oslo: Utenriksdepartementet.



St. meld. nr. 45 (1994–95): *Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1994*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 47 (1994–95): *Om handlingsprogrammet for Øst-Europa*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 27 (1994–95): *Om samarbeidet i Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE) i 1994*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 46 (1995–96): *Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1995*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 40 (1995–96): *Om samarbeidet i Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE) i 1995*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 59 (1996–97): *Om samarbeidet i Atlanterhavspaktens organisasjon i 1996*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. meld. nr. 22 (1997–98): *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1976–77): *For budsjetterminen 1977*. Forsvarsbudsjettet. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1977–78): *For budsjetterminen 1978*. Forsvarsbudsjettet. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1978–79): *For budsjetterminen 1979*. Forsvarsbudsjettet. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1979–80): *For budsjetterminen 1980*. Forsvarsbudsjettet. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 61 (1980–81): *Om samtykke til undertegning av en rammeavtale mellom Norge og Amerikas Forente Stater vedrørende alliert militær forhåndslagring i og forsterkning av Norge*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1989–90): *For budsjetterminen 1990*. Forsvarsbudsjettet. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1990–91): *For budsjetterminen 1991*. Forsvarsbudsjettet. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1991–92): *For budsjetterminen 1991*. Forsvarsbudsjettet. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 15 (1991–92): *Om samtykke til ratifikasjon av avtalen om Konvensjonelle styrke ri Europa (CFE-avtalen) med protokoller og vedlegg*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1992–93): *For budsjetterminen 1993*. Forsvarsbudsjettet. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 74 (1992–93): *Om plan for samarbeid med Sentral- og Øst-Europa samt SUS-landene og i Barentsregionen*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1993–94): *For budsjetterminen 1994. Forsvarsbudsjettet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1994–95): *For budsjetterminen 1995. Forsvarsbudsjettet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 51 (1995–96): *Om samtykke til ratifikasjon av; 1. Avtale mellom de stater som er parter i Traktat for det nordatlantiske område og de øvrige deltakerstater i Partnerskap for fred om status for deres styrker, med et forbehold; 2. Tilleggsprotokoll til Avtale mellom de stater som er parter i Traktat for det nordatlantiske område og de øvrige deltakerstater i Partnerskap for fred om status for deres styrker, begge undertegnet i Brussel 19. juni 1995*. Oslo: Utenriksdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1995–96): *For budsjetterminen 1996. Forsvarsbudsjettet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1996–97): *For budsjetterminen 1997. Forsvarsbudsjettet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1997–98): *For budsjetterminen 1998. Forsvarsbudsjettet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

St. prp. nr. 1 (1998–99): *For budsjetterminen 1996. Forsvarsbudsjettet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

## **Avis-materiale fra databasen Atekst**

Relevante avisartikler og nyhetsinnlegg fra perioden 1989–1999 har blitt gjennomgått. Denne avhandlingen henviser til følgende:

Strand, Arne, 2016: «Basepolitikken som forsvant», meningskronikk i *Dagsavisen*, 29.10.2016

«Den norske basepolitikken ligger fast», v/ statssekretær i FD Øystein Bø i *Nordlys*, 23.10.2017

«Uriktige påstander om alliert øving og trening», v/ utenriksminister Ine Eriksen Søreide i *Adresseavisen*, 16.10.2017

«Alliert øving og trening er nødvendig og bra», v/ forsvarsminister Frank Bakke Jensen i *Bergensavisen* 31.10-2017

«Norsk basepolitikk ligger fast, og regjeringen styrker forsvaret», debattinnlegg v/ stortingsrepresentant Hårek Elvenes (H), i *Dagbladet* 18.06.2018

Saxi, Håkon Lunde, 2017: «Basepolitikken overlever også denne runden», i *VG* 13.10.2017.

«NUPI-forsker: Mulig endring av norsk basepolitikk», i *NTB tekst*, 25.10.2016

Bjerga, Kjell Inge, 2021: «Høyrøstet debatt på ville veier», kronikk i *Forsvarets forum*, 03.03.2021

Mjelde, Anders, 1992: «Hvorfor ivaretar vi ikke suvereniteten?», i *Aftenposten*, 28-02.1992;

Mjelde, 1992: «Holst i Russland: Sikkerhetspolitikken i nord», i *Aftenposten* 14.12.1992.

«Norge bekymret for sikkerheten i nord», i *Aftenposten* 11.01.1994

«Russisk partnerskap i nord: Norge en spydspiss», i *Aftenposten* 22.03.1994.

«Allierte synes Norge er for Kolafiksert», i *Aftenposten*, 13.11.1992

«Nato-flyvinger nærmere Russland», i *Aftenposten*, 22.11.1994

Kosmo, Jørgen, i *Nordlys*, 24.01.1996

«Amerikanske soldater skal få holde på i Norge som om de var i USA. Naturlig, sier forsvarsminister Frank Bakke-Jensen», i *Aftenposten*, 03.05.2021.

«Kosmo avviser nytt øvingsmønster i nord», i *Aftenposten*, 09.02.1995.

## **Muntlige kilder/informanter**

Av hensyn til enkelte informanters ønske om anonymitet, er derfor samtlige blitt anonymisert.

- FD-informant nr. 1 og nr. 2, dybdeintervju foretatt 17.12.2018, Forsvarsdepartementet
- FD-informant nr. 3, dybdeintervju foretatt 28.12.2018, Institutt for forsvarsstudier/Akershus festning
- UD-informant nr. 1, dybdeintervju foretatt 10.01.2019, Institutt for forsvarsstudier/Akershus festning
- FKN-informant, dybdeintervju foretatt 14.02.2019, Institutt for forsvarsstudier/Akershus festning
- UD-informant nr. 2, dybdeintervju foretatt 15.02.2019, hjemme hos vedkommende
- FO-informant, dybdeintervju foretatt 25.03.2019, Institutt for forsvarsstudier/Akershus festning

## Litteratur

Andersen, Jon H., 2000: *Fra atlantisk sikkerhet til europeisk usikkerhet? En studie av Utenriksdepartementets og Forsvarsdepartementets responser på endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser*. Arena Report No 2.

Andersen, Svein S., 2006: «Aktiv informantintervjuing», i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22

Archer, Clive og Sogner, Ingrid, 1998: *Norway, European Integration and Atlantic Security*. Oslo: PRIO.

Berdal, Mats R. 1997: *The United States, Norway and the Cold War, 1954–60*. St. Antony's Series, Oxford.

Bertram, Christoph, 1996: «Johan Jørgen Holst: From Security Analyst to Policy-Maker», i Knudsen, O. F (red.) *Strategic Analysis and the Management of Power. Johan Jørgen Holst, the Cold War and the New Europe*. Macmillan Press LTD

Bertram, 1994: «Johan J. Holst: sikkerhetsanalytiker og politiker – et internasjonalt perspektiv», i *Internasjonal Politikk*, 52 (4)

Bjerga, Kjell Inge, 2002: *Enhet som våpen – Øverstkommanderende i Nord-Norge 1948–2002*. Bergen: Eide forlag.

Bjerga, Kjell I. og Sørli, Sigurd, 2020: *Et departement for politikk? Forsvarsdepartementets historie 1940–2014*, bind. 2. Bergen: Fagbokforlaget

Bogen, Olav og Håkenstad, Magnus, 2015: *Balansegang – Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Oslo: Dreyer forlag.

Bones, Stian; 2007: *I oppdemningspolitikken grenseland. Nord-Norge i den kalde krigen 1947–70*. Avhandling levert for graden Doctor Artium. Universitetet i Tromsø: Institutt for historie

Bones, 2015: «Kriseår og regional avspenning» i Holtmark (red.) *Naboer i frykt og forventning. Norge-Russland 1917–2014*. Pax Forlag

Bones, Stian, 2006: «Med viten og vilje», i *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 3/2006

Bones, Stian og Tjelmeland, Hallvard, 2015: «Avviklingen av en epoke» i Holtmark, Sven G. (red.) *Naboer i frykt og forventning. Norge-Russland 1917–2014*. Pax Forlag

Bones, Stian Komarov, Alexej og Tjelmeland, Hallvard, 2015: «Tøvær», i Holtmark (red), *Naboer i frykt og forventning. Norge-Russland 1917–2014*. Pax Forlag

Bragstad, Hanne Helén, 2016: *Avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland*. Masteroppgave v/ Forsvarets Høgskole

Brun Pedersen, 2012: «Danish Foreign Policy Activism: Differences in Kind or Degree?», i *Cooperation and Conflict*, 47 (3). Sagepub

Brun Pedersen, Rasmus, 2016: «Perspektiver for dansk udenrigspolitisk aktivisme», i *Tidskriftet Politik*, nr. 1, årg. 10

Brundtland, Arne Olav, 1986: *Konsekvenser av rustningskontrolltiltak for det sikkerhetspolitiske mønster i det nordiske området*. NUPI-notat nr. 355 (B). Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Brundtland, Arne O. 1966: «Nordisk balanse. Før og nå», i *Internasjonal Politikk* 25 (5): 491–541

Bruusgaard, Kristin V. Og Braut-Heggehammer, Målfrid, 2021: «Rolfs strategiske forskningsgjerning», i Pharo et.al (red.), 2021: *Historiker, strateg og brobygger. Festskrift til Rolf Tamnes 70 år*. Oslo: Pax Forlag

Beukel, Eirik, 1977: «Norges basepolitikk – nogle overvejelser i Arbejderpartiets ledelse» i *Internasjonal Politikk*, nr. 4, 1977

Byre, Audun, 2006: *Den realistiske idealist: Norge, nedrustning og det internasjonale samfunn 1949–1963*. Masteroppgave i historie, Institutt for arkeologi, konservering og historie. Oslo: Universitetet i Oslo.

Børresen, Jacob, 2011: «Alliance Naval Strategies an Norway in the Final Years of The Cold War», i *Naval War College Review*, Vol. 64, nr. 2.

Børresen, Jacob, Gjeseth, Gullow og Tamnes, Rolf, 2004: *Norsk forsvarshistorie bind 5 1970–2000. Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag.

Bøthun, Per, 1996: «Forsvaret av Nord-Norge: Fra kald krig til nye utfordringer», foredrag av ØKN, genlt. Per Bøthun i OMS, 19 feb. 1996, i *Norsk militært tidsskrift*, årg. 165, nr. 6

Dahl, Ottar, 1980: *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget

Due-Nielsen, Carsten og Petersen, Nikolaj (red.), 1995: *Adaption and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967–1993*, Dansk Utenrikspolitisk Institut. København: DJØF Publishing

Eriksen, Knut Einar og Pharo, Helge Ø., 1997: *Norsk utenrikspolitikks historie*, bd. 5. *Kald krig og internasjonalisering 1949–1965*. Oslo: Universitetsforlaget

Eriksen, Knut Einar og Pharo, Helge, 1994: *Norsk sikkerhetspolitikk som etterkrigshistorisk forskningsfelt*, Bergen: LOS-senteret

Fermann, Fermann, 2013: «Utenrikspolitisk praksis. Handlingsrom, interesser og virkemidler», i Fermann (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*, Cappelen Damm Akademisk

Frydenlund, Knut, 1987: «Nordområdene i norsk utenrikspolitikk». Foredrag i Tromsø Arbeiderparti 16 juni 1977, i Frydenlund og Stoltenberg (red.) *En bedre organisert verden; taler, innlegg og foredrag*. Oslo: Universitetsforlaget.

Frydenlund, Knut, 1982: *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*, Oslo: Universitetsforlaget

- Frøland, Tor E., 1989: «1949 som 'vendepunkt': Er NATO-medlemskapet bare kulisse?», i *Internasjonal politikk*, b. 46, nr. 6
- Frøland, Tor E., 1999: «En empirisk bauta, et intellektuelt gjesp. Kritisk blikk på Norsk utenrikspolitikks historie», i *Historisk tidsskrift*, bind 78, nummer 2
- Glennie, Eirik, 1995: «Norges Europa-Politikk», i Værnø, Grethe/FHSFs prosjektgruppe «Sikkerhet i Norden», 1995: *Sikkerhet i Norden i nytt lys*. Rapport fra Nordisk seminar i Oslo, april 1995, FHS/Studieutvæglets skriftserie, nr. 2/1995
- Gleditsch, Nils Petter og Lodgaard, Sverre (m.fl.), 1978: *Norge i atomstrategien. Atompolitikk, alliansepolitikk og basepolitikk*, Oslo: Pax Forlag AS
- Godal, Bjørn Tore, 1994: «Minnesymposium om Johan Jørgen Holst», i *Internasjonal Politikk*, 52 (4)
- Godal, Bjørn T., 1995: «Norge, NATO og det Transatlantiske samarbeidet», foredrag av utenriksminister Bjørn Tore Godal i OMS, 2. okt. 1995, i *Norsk militært tidsskrift*, nr. 1, 1995
- Granviken, Alf, 1998: *Den historiske utvikling av KSSE/OSSE*. FFI Rapport. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt.
- Gude, Benedicte, 1997: *Soldat eller diplomat – en studie av endringer og stabilitet i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland på begynnelsen av 1990-tallet*. FFI Rapport-97/01807
- Hansen, Guttorm, 1974: «Internasjonale perspektiver på norsk sikkerhetspolitikk», i Ellemann Ellingsen (red.), *Island-Norge i aktuelle spørsmål om utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid*, Oslo: Den norske atlantehavskomiteé
- Halvorsen, Martin 1998: *Østpolitikken: norske avspenningsbestrebelse 1962–1972*. Hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo
- Haraldstad, Marie, 2013: *Nærområdeinitiativet – embetsverkets rolle i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk*. Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap. Universitetet i Oslo.
- Heier, Tormod, 2018: «Norsk Russland-politikk og norsk alliansepolitikk – to uforenelige størrelser?», i *Vardøger*, 37 (18)
- Hetland, Tom, 1983: *Sovjetunionen og norsk tryggingpolitikk 1948–1959*. Hovedfagsoppgave i historie. Universitetet i Bergen
- Hetland, Tom 1984: «Då Moskva sa nei til Norden», i *FHFS notat*, nr. 4 1984
- Holst, Johan J., 1966: «Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv», i *Internasjonal*
- Holst, Johan J., 1994: «Norsk sikkerhet i et fredens Europa», i Nordhaug, Odd og Sørlien, Oddmund (red.): *Et sosialdemokratisk ja til EU*. Otta: Tano Forlag as.
- Holst, Johan J. og Sjaastad, Anders C., 1985: *Deterrence and Defence in the North*. Oslo: Universitetsforlaget

- Holst, Johan J. 1974: «Avspenning og sikkerhet i Norskehavet», i Ellemann Ellingsen (red.) *Island-Norge: Aktuelle spørsmål om utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé
- Holst, Johan J., 1985: «Norwegian Security Policy: The Strategic Dimensions'», i Holst, Johan J., Hunt, Kenneth og Sjaastad, Ander C., 1985: *Deterrence and Defence in the North*. Oslo: Universitetsforlaget
- Holst, Johan J., 1976: «Atom og basepolitikken i søkelyset», i Anders C. Sjaastad (red.) *Utenrikspolitisk Årbok 1975*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk institutt
- Holst, Johan J., 1988: «The Security Pattern in Northern Europe: A Norwegian View'», I Geoffery Till (red.), *Britain and NATO's Northern Flank*. London: McMillian
- Holst, Johan J., 1991: «NATO and the Northern Region: Security and Arms Control», i Paul J. Cook (red.), *Changes and Continuity in Europe's Northern Region*. Washington DC: The Center for Strategic and International Studies;
- Holst, Johan J., 1992: «Arms Control in the Nineties: A European Perspective», i Emanuel Adler (red.), *The International Practice of Arms Control*. Baltimore: The John Hopkins University Press
- Holst, Johan J., 1981: «Norway's search for a Nordpolitik», i *Foreign Affairs*, 60 (1) 1981
- Holst, Johan J., 1982: «Arms Control in Europe: Towards a New Political Order», i *Bulletin of Peace Proposals*, 13 (2)
- Holst, Johan J., 1984: *Norge i NATO og Europa: På leting etter sikkerhet og avspenning*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé
- Holst, Johan J., 1985: «Ensidige bindinger i norsk sikkerhetspolitikk», i Holst, J. J., Heradstveit, Daniel og Andvig, J. C (red.) *Norsk utenrikspolitikk*, Oslo: Tano
- Holst, Johan J., 1976: «Norges sikkerhetspolitiske situasjon», i Skolem og Frogh (red.), *Referat fra Leangkollen-seminaret 1976*. Oslo: Den norske atlanterhavskomiteé.
- Holst, Johan J., 1973: «Arms Control and the European Political Process'», i *Survival*, opprinnelig utgitt i *Co-operation and Conflict*, 8 (2)
- Holst, Johan J., 1985: «Norwegian Security Policy: The Strategic Dimension», i Holst, Hunt og Sjaastad (red.), *Deterrence and Defence in the North*. Oslo: Norwegian University Press.
- Holst, Johan J., 1967: *Norsk sikkerhetspolitikk i et strategisk perspektiv, bind II: Dokumentasjon*, Flekkefjord: Norsk utenrikspolitisk institutt
- Holst, Johan J., 1967: *Norsk sikkerhetspolitikk i et strategisk perspektiv, bind I: Analyse*, Flekkefjord: Norsk utenrikspolitisk institutt
- Holst, Johan J., 1973: «Norwegian Security Policy: Options and Constraints», i Holst (red.), *Five Roads to Nordic Security*, Oslo: Universitetsforlaget

Holst, Johan J, 1981: «Norway's Search for a Nordpolitik», i *Foreign Affairs*, vol. 60, nr. 1. Council of Foreign Relations

Holst, Johan J., 1975: *Rustningskontroll i norsk sikkerhetspolitikk*. Oslo: Den norske atlantehavskomiteé

Holst, Johan J., 1990: *NATO and the Northern Region – Security and Arms Control*. NUPI-notat, Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Holst, Johan J., 1974: «Norge og forhandlingene om rustningskontroll: en oppsummering», i Holst (red.) *Norge og rustningskontroll i Europa*. Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Oslo: Dreyers Forlag

Holst, Johan. J, Sjaastad, Anders C., og Skogan, J. K., 1970: «Noen norske sikkerhetsproblemer i syttiårene», i *Minervas kvartalskrift*, nr. 3

Holst, Johan J., 1990: «Changing Northern European Views on Security and Arms Control», i *Naval War College Review*, vol. 43, nr. 2

Holst, Johan J., 1974: «Norske interesser og hensyn i forhandlingene om rustningskontroll i Europa», i Holst (red.) *Norge og rustningskontroll i Europa*, Utenrikspolitiske studier nr. 10, Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Holst, Johan J. 1990: *European Security: A View from the North*. NUPI-notat, nr. 438. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Holst, Johan. J, Sjaastad, Anders C., og Skogan, J. K., 1970: «Noen norske sikkerhetsproblemer i syttiårene», i *Minervas kvartalskrift*, nr. 3

Holst, Johan J., 1990: «Changing Northern European Views on Security and Arms Control», i *Naval War College Review*, vol. 43, nr. 2

Holtmark, Sven G. (red.), 1995: *Norge og Sovjetunionen 1917–1955. En utenrikspolitisk dokumentasjon*, Oslo, Cappelen

Hvam, Sondre Brandsæther, 2016: «Sola hovedflystasjon som fremskutt krigsbasis for amerikanske flystyrker – brudd eller videreføring av tidligere politikk?», i *Historisk tidsskrift*, bind 95, Universitetsforlaget

Jølstad, Pharo og Skogrand, 1996: «Ekspansjon i isolasjon? – Studiet av internasjonal og utanrikspolitisk historie i Norge», i *Historisk tidsskrift*, nr. 1, 1996

Jølstad, Anders, 1995: «Det tyske problem – norsk sikkerhetspolitisk samarbeid med Vest-Tyskland 1955–1965», *Forsvarsstudier* nr. 5/1995.

Kjølberg, Anders, 1997: «Norges forhold til Russland og Øst-Europa» i Knudsen, Torbjørn, Sørbø, Gunnar M. og Gjerdåker, Svein (red.): *Norges utenrikspolitikk*. 2. utgave. Oslo: Cappelen Akademisk forlag as.

Kleva, Anne Elin, 2009: *Konferansen om sikkerhet og samarbeid i Europa 1975–1989. Øst versus Vest: Konferansediplomati om menneskerettighetene. Norge i grenselandet mellom*



*realpolitikk og idealisme*. Masteroppgave i historie. Universitetet i Oslo: Institutt for arkeologi, konservering og historiske studier

Klevberg, Håvard, 1996: *Luftmakt i Finnmark – Banak flystasjon i Den kalde krigen 1955–1970*, Forsvarsstudier 4/1996

Klevberg, Håvard, 2011: *Maritim luftovervåkning i nord: 333 skvadronen i norsk sikkerhetspolitikk*, Ph.d-avhandling i historie, Universitetet i Oslo

Klevberg, Håvard, 2012: «Request Tango» 333 skvadron på ubåtjakt – maritime luftoperasjoner i norsk sikkerhetspolitikk. Oslo: Universitetsforlaget

Knudsen, Olav F., 1997: «Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk», i Knudsen, Torbjørn, Sørbo, Gunnar M. og Gjerdåker, Svein (red.): *Norges utenrikspolitikk*. 2. utgave. Oslo: Cappelen Akademisk forlag as.

Knutsen, Torbjørn L., 2014: «Diskusjonene om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk», i Fermann, Gunnar (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Akademisk

Kosmo, Jørgen, 1996: «Langsiktige utfordringer for forsvaret», Foredrag av forsvarsminister Jørgen Kosmo i OMS, 8. januar 1996, i *Norsk militært tidsskrift*, årg. 166, nr. 2

Kosmo, Jørgen, 1995: «Norges Forsvar: Hvor står vi – Hvor går vi?», foredrag av forsvarsminister Jørgen Kosmo i OMS, 9. jan. 1995, i *Norsk militært tidsskrift*, nr. 2, 1995.

Kvale, Steinar, 1996: *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks: Sage

Lange, Even, Pharo, Helge og Østerud, Øyvind (red.), (2009): *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk – Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*. Oslo: Unipub

Lange, Halvard, 1952: *Norsk utenrikspolitikk siden 1945*. Oslo: Tanum

Laugen, Torunn, 2001: «Mot et kaldere Klima? Utviklingen av det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland på 1990-tallet», i *Internasjonal Politikk*, årg. 59, nr. 1

Lian, Hans Jacob Biørn, 1985: «Tillits- og sikkerhetsskapende tiltak – Konferansen om nedrustning i Europa (KNE)», i *Årbok for Utvalget for rustningskontroll og nedrustning 1984*. Oslo: Det kgl. Utenriksdepartement

Lie, Fredrik Grønning, 2014: «En håndsrekning mot øst». *Norske myndigheters holdning til og reaksjoner på Rapacki- og Gomulcka-planen, 1957–1965*. Masteroppgave ved Institutt for arkeolog, konservering og historie, Universitetet i Oslo

Lundestad, Geir, 1990: *The American 'empire'*. Oxford and Norwegian University Press

Lundestad, Geir, 1985: «Nasjonalisme og internasjonalisme i norsk utenrikspolitikk: Et faglig-provoserende essay», i *Internasjonal politikk*, Temahefte I

Lyng, John, 1976: *Mellom øst og vest: endringer 1965–1968*. Oslo: Cappelens Forlag a.s

- Melby, Svein, 2009: «NATO, amerikansk maktpolitikk og Norge», i Lange, Pharo og Østerud (red.): *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk – Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*. Oslo: Unipub.
- Mestad, Ola, 2008: «NATO og suvereniteten 1949–1951», i Berg, Roald (red.): *Selvstendig og beskyttet – Det stormaktsgaranterte Norge fra Krimkrigen til NATO*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Mevik, Leif, 1987: «KNE – Sluttresultat, perspektiver», i *Årbok for Utvalget for rustningskontroll og nedrustning 1986*. Oslo: Utenriksdepartementet
- Mevik, Leif, 1992: *Sikkerhet i samarbeid: Hovedlinjer i norsk KSSE-politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Mevik, Leif, 1989: «Framtidsutsikter for rustningskontroll i Europa», innlegg i *Årbok for Utvalget for rustningskontroll og nedrustning, 1988*. Det kgl. Utenriksdepartement
- Moen, Knut Egeland, 1998: *Selvpålagte restriksjoner i nord 1945–1965*, Forsvarsstudier 5/1998, Institutt for forsvarsstudier
- Neumann, Iver B. Og Leira, Halvard, 2005: *Aktiv og avventende – utenrikstjenestens liv 1905–2005*. Oslo: Pax Forlag
- Neumann, Iver B., 1998: «Departemental identitet: Det norske utenriksdepartement», *Internasjonal Politikk*, nr. 1, 1998. Oslo: Universitetsforlaget.
- Neumann, Iver B. Og Ulriksen, Ståle, 1997: «Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk» i Knudsen, Torbjørn, Sørbo, Gunnar M. og Gjerdåker, Svein (red.): *Norges utenrikspolitikk*. 2. utgave. Oslo: Cappelen Akademisk forlag as.
- Njølstad, Olav, 2008: *Jens Chr. Hauge – fult og helt*. Oslo: Aschehoug.
- Olsen, T. B og Villaume, Poul, 2005: *I blokkoppdelingens tegn*. Dansk utenrigspolitiks historie, bind. 5. København: Gyldendal Leksikon
- Oma, Ida Maria, 2021: «Sikkerhetspolitikk på kjente stier», i Pharo, Helge Ø. et.al. (red.), *Historiker, strateg og brobygger. Festskrift til Rolf Tamnes 70 år*. Oslo: Pax Forlag
- Pedersen, R. B., 2012: «Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree? », i *Cooperation and Conflict*, 47 (3)
- Pedersen, R. B., 2011: «Perspektiver for dansk udenrigspolitisk aktivisme», i *Politik*, Årg. 14 (4)
- Petersen, Nikolaj, 2010: «Hinsides Den kolde Krig: Danmarks internasjonale ordenspolitikk 1990–2009», i Due-Nielsen, Carsten, Marianger, Rasmus og Schmidt, Regin (red.) *Nye fronter i Den kolde Krig*. København: Gyldendal
- Petersen, Nikolaj, 2006: *Europæisk og globalt engagement 1973–2006*. Dansk udenrigspolitiks historie, bind 6. København: Gyldendal

Pharo, Helge Ø. og Offerdal, Kristine, 2021: «Rolf Tamnes – Historiker, strateg og brobygger», i Pharo et. al. (red.), *Historiker, strateg og brobygger. Festskrift til Rolf Tamnes 70 år*. Oslo: Pax Forlag

Riste, O., 1973: «Alliansepolitikk og brubygging», i *Historisk tidsskrift*, b.2, nr. 3

Riste, O., 1985: «Was 1949 a Turning point? Norway and the Western Powers 1947–50», i O. Riste (red.) *Western Security: The Formative year* Oslo: Universitetsforlaget

Riste, O., 1989: «Meråker i norsk utenrikspolitikk: Vendepunkt eller ledd i ein gradvis prosess», i *Internasjonal politikk*, b. 47, nr. 1–2

Riste, O., 2003: «Ideal og eigeninteresser: Utviklinga av den norske utanrikspolitiske tradisjonen», i Holtsmark, Svein, Pharo, H.Ø og Tamnes, Rolf (red.) *Motstrøms. Olav Riste og norsk internasjonal historieskriving*

Riste, O., 1984: «Frå integritetstraktat til atompolitikk: Det stormaktgaranterte Norge 1905–1983», i Rolf Tamnes (red.), *Forsvarsstudier III: Årbok for forsvarshistorisk forskningscenter, Forsvarets høyskole 1983–84*

Riste, O., 1991: «Isolasjonisme og stormaktsgarantiar – Norsk tryggingpolitikk 1905–1990». *Forsvarsstudier nr. 3*. Institutt for forsvarsstudier

Riste, O., 2001: *Norways Foreign Relations – A History*, Oslo: Universitetsforlaget

Riste, O., 2003: «Ideal og eigeninteresser: Utviklinga av den norske utanrikspolitiske tradisjonen», i Holtsmark, Pharo og Tamnes (red.) *Motstrøms – Olav Riste og norsk internasjonal historieskriving*, Oslo: J.W. Cappelens forlag a.s.

Roper, Jon, 1996: «Europe After the Cold War», i Knudsen, O. F (red.) *Strategic Analysis and the Management of Power. Johan Jørgen Holst, the Cold War and the New Europe*. Macmillan Press LTD

Ruud, Stian, 2009: *Fag og politikk: Johan Jørgen Holst som strategisk analytiker 1960–1976*. Masteroppgave i historie. Oslo: Universitetet i Oslo

Røksund, Arne, 1996: FFI Rapport: *Norge i russisk utenrikspolitikk*, Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt

Røksund, Arne, 1996: *Vestmaktagent eller god nabo? Norge i sovjetisk utenrikspolitikk 1945–1949*. Institutt for forsvarsstudier 6/1996

Rø, Johannes G., 2021: «Den tause teoretiker», i Pharo, Helge Ø. et.al. (red.), *Historiker, strateg og brobygger. Festskrift til Rolf Tamnes 70 år*. Oslo: Pax Forlag

Seip, Jens A., 1983: «Modellenes tyranni», i Seip, Jens A. (red.) *Problemer og metode i historieforskningen*. Oslo: Gyldendal

Sjaastad, Anders C. Og Skogan, John K., 1977: «Avskrekking eller beroligelse: Betydningen av Norges selvpålagte restriksjoner i lys av den militærstrategiske utvikling i Barentshavsområdet», i *Internasjonal Politikk* nr. 4 1977

Sjaastad, Anders C., 1978: «Ensidige og gjensidige nedrustningstiltak og tillitsskapende tiltak», i *Atlantehavskomiteens skriftserie* nr. 43

Sjaastad, Anders C. 1981: «Spørsmålet om forhåndslagring», i *Internasjonal Politikk* nr. 2 1981.

Skogan, John K. og Sjaastad, Anders C., 1977: «Avskrekking eller beroligelse: Betydningen av Norges selvpålagte restriksjoner i lys av den militærstrategiske utvikling i Barentshavsområdet», i *Internasjonal Politikk*, nr. 4, 1977

Skogan, John K., 1980: *Virkemidler, begrensninger og forutsetninger i norsk sikkerhetspolitikk*, NUPI-notat

Skogan, John K., 1997: «Bruk av norsk modell ved NATO-utvidelse?», i *Norsk militært Tidsskrift*, årg. 166, nr. 5, Oslo militære samfunn

Skogan, John K., 2001: «Norsk sikkerhetspolitikk: en oversikt», i Hovi, John og Malnes, Raino (red.) *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag as

Skogrand, Kjetil, 2004: *Alliert i krig og fred*, Norsk forsvarshistorie, bind 4. Bergen: Eide Forlag

Stoltenberg, Thorvald, 1989: Innlegg i *Årbok for Utvalget for rustningskontroll og nedrustning 1988*. Oslo: Det kgl. Utenriksdepartement.

Tamnes, Rolf, 1987: «Den norske holdningen – et historisk tilbakeblikk», i *NOU 1987: 17: Sikkerhetspolitiske utredninger*, Det kgl. norske utenriksdepartement.

Tamnes, Rolf, 1997: *Oljealder 1965–1995*. Norsk utenrikspolitikk historie, bind 6. Oslo: Universitetsforlaget *Politikk*, nr. 5

Tamnes, Rolf, 2000: «Det atlantiske perspektiv – en visjon eller fortsatt realitet?» i *Forvaret i en ny tid – utgitt i anledning Oslo Militære Samfunds 175-års jubileum 1.mars 2000*. Oslo: Oslo Militære Samfund.

Tamnes, Rolf, (1987: «Integration and Screening. The two Faces of Norwegian Alliance Policy», i *Forsvarsstudier VI*

Tamnes, Rolf, 1991: *The United States and the Cold War in the High North*, Ad Notam forlag AS

Tamnes, Rolf og Skogrand, Kjetil, 2001: *Fryktens likevekt. Atombomben. Norge og verden 1945–1970*. Oslo: Tiden

Tamnes, Rolf, 1987: *Svalbard mellom Øst og Vest. Kald krig og lavspenning i nord 1947–1953*, Forsvarsstudier 4/1987. Oslo: Forsvarshistorisk forskningssenter

Tamnes, Rolf: 1987: «Norsk handlefrihet i et historisk perspektiv», i *Forsvarets høgskoleforening, Studieutvalgets skriftserie*, I/1987

Tamnes, Rolf, 2015: «Et lite land i stormaktspolitikken», i *Internasjonal Politikk*, 73 (3)

Tamnes, Rolf, 2019: «Småstatsrealisme i 70 år», i *Internasjonal Politikk*, Fokus: NATO 70, 77 (1)

Tamnes, Rolf, 1986: «Ettpartistat, småstat og særinteresser. Tre skoler i norsk sikkerhetspolitikk», i *Internasjonal politikk*, nr.3

Thune, Henrik og Ulriksen, Ståle, 2002: *Norway as an Allied Activist – Prestige and Penance through Peace*, Paper 637. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

Tjelmeland, Hallvard, 2015: «Andre verdenskrig og oppkomsten av norsk brubyggingspolitikk», i Fagertun, Fredrik (red.): *Krig og frigjøring i nord*. Stamsund: Orkla Akademisk.

Tjelmeland, Hallvard, 2015: «Tyngdekraften fra Helsingfors», i Holtsmark, Sven G. (red.) *Naboer i frykt og forventning. Norge-Russland 1917–2014*. Pax Forlag

Tjelmeland, Hallvard, 2015: «Ny kald krig, nye fiendebilder», i Holtsmark, Sven G. (red.) *Naboer i frykt og forventning. Norge-Russland 1917–2014*. Pax Forlag

Tjelmeland, Hallvard, 2015: «The Belief in Personal Diplomacy Towards the Soviet Union During the Cold War: The Cases of Andreas Andersen, Finn Moe and Johan Jørgen Holst», i Bones, Stian og Myklebost, Kari Aaga (red.): *Caution & Compliance. Norwegian-Russian Diplomatic Relations 1814–2014*. Stamsund: Orkla Forlag.

Tjelmeland, Hallvard, 2009: «Ein norsk sonderweg i internasjonal politikk etter 1945? Ei kritisk drøfting av ristetradisjonen», i Niemi, Einar og Smith-Simonsen, Christine (red.), *Det hjemlige og globale. Festskrift til Randi Rønning Balsvik*. Oslo: Akademisk publisering.

Tjelmeland, Hallvard, 2006: «Tillit i internasjonale relasjonar», i *NORUT – Fokus på nordområdene: Tillit på toppnivå*. Tredje seminar i programmet 'Tillit og samarbeid i nordområdet', Tromsø 27. oktober 2006. Rapport nr. 15/2006. NORUT Samfunnsforskning AS.

Torsvik, Tomas, 1967: *Harmel-rapporten. Rapport til statsrådsmøte 16. des, 1967. Norsk kommentar av Tomas Torsvik*. Oslo: Den norske atlanterhavskomiteé

Værnø, Grethe/FHSFs prosjektgruppe «Sikkerhet i Norden», 2001: *Stabilitet og sikkerhet i Nordens nærområde – et sikkerhetspolitisk dilemma*. Forsvarets høgskoleforening, Studieutvalgets skriftsserie, hefte nr. 2/2001

Værnø, Grethe/FHSFs prosjektgruppe «Sikkerhet i Norden», 1996: *Nordiske sikkerhetsinteresser: Felles interesser – felles politikk?* Hefte nr. 2/1996, Forsvarets høgskoleforening, Studieutvalgets skriftserie.

Værnø, Grethe/FHSFs prosjektgruppe «Sikkerhet i Norden», 1995: *Sikkerhet i Norden i nytt lys*. Rapport fra Nordisk seminar i Oslo, april 1995, FHS/Studieutvalgets skriftserie, nr. 2/1995.

Værnø, Grethe, 1996: *Det norske dilemma: Innenfor NATO – Utenfor EU. Tendenser i norsk sikkerhetspolitikk*. Oslo: Den norske atlanterhavskomiteé.

Wilkes, Gleditsch og Botnen (red.), 1987: *Loran-C and Omega: a Study of the Military Importance of Radio Navigation Aids*. Oslo: Pax Forlag.

Zysk, Katarzyna, 2018: *Russlands militærstrategi i endring – Implikasjoner for Nordflåten, nordområdene og Norges strategiske veivalg*. IFS Insights 12/2018. Oslo: Institutt for forsvarsstudier

Zysk, Katarzyna, 2015: «Forsvars- og sikkerhetspolitikken – nye muligheter, ny usikkerhet», i Holtmark, Sven G.: *Naboer i frykt og forventning – Norge og Russland 1917–2014*. Oslo: Pax Forlag.

Ørvik, Nils, 1966: «Basepolitikken – teori og praksis», i *Internasjonal politikk*, nr. 5

Østerud, Ø., 2008: «Stormaktsgaranti og sikkerhetstrusler etter den kalde krigen» i Berg. R (red.) *Selvstendig og beskyttet. Det stormaktsgaranterte Norge fra Krimkrigen til NATO*. Bergen

Østreng, Willy, 1999: «Norwegian Security Policy: The Role of the Arctic, the Environment and the NSR», i Østreng, W. (red.), *National Security and International Environmental Cooperation in the Arctic – the Case of the Northern Sea Route*. Kluwer Academic Publisher

## Vedlegg:

### Informantbrev

**Mottakere:** Informanter til intervjuundersøkelse

Dato:

**Mastergradsprosjekt om tilpasningene av Norges selvpålagte restriksjoner for alliert virksomhet i fredstid på 1990-tallet – forespørsel om intervju**

#### Formål

Undertegnede er student på masterprogrammet i historie ved Institutt for arkeologi, historie, religionsvitenskap og teologi (AHR) ved UiT Norges arktiske universitet og er også tilknyttet Institutt for forsvarsstudier (IFS) som mottager av stipend og ekstern faglig veiledning. De ovennevnte institusjoner er slik de ansvarlige instanser for dette prosjektet. Det må også nevnes at jeg er tilknyttet et fremtidig historiefaglig forskningsprosjekt ved Universitetet i Tromsø, som går under navnet «*Nordisk reorientering*». Mitt bidrag i dette prosjektet er å skrive en masteravhandling om hvordan de sikkerhetspolitiske endringene og reorienteringene i kjølvannet av den kalde krigens oppbrudd innvirket på Norges såkalte «tilpasning» av de selvpålagte restriksjonene for alliert virksomhet i fredstid, samt norsk sikkerhetspolitikks beroligende aspekter overfor Russland generelt. Dette prosjektet er planlagt å avsluttes 15 mai 2019. Forsinkelser kan imidlertid forekomme ettersom dette prosjektet blant annet er avhengig av instanser utenfor prosjektansvarliges kontroll, blant annet Utenriksdepartementets arkivseksjon.

Undertegnede skal nå gjennomføre et antall intervjuer med sentrale aktører som hadde tilknytning til Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske ledelse og politikktutformende instanser i perioden 1989–1999. Jeg har i denne forbindelse bedt deg stille opp på et intervju/samtale, slik det kom frem i våre tidligere E-post-korrespondanser. Dette er selvsagt frivillig, og samtykket om å delta kan trekkes så lenge prosjektet pågår uten at man må oppgi grunn. Intervjuet/samtalen vil bidra til å styrke kunnskapsgrunnlaget om prosessen og saksgangen mot norske myndigheters revidering av de selvpålagte restriksjonene for alliert virksomhet i fredstid.

#### Ditt personvern – hvordan undertegnede oppbevarer og bruker dine opplysninger

Undersøkelsens innretning kan gjøre det vanskelig å unngå at enkelte informanter identifiseres, men informanten har likevel sin fulle rett til å kreve å bli fremstilt anonymt i dette prosjektets endelige publisering i henhold til personopplysningsloven. Det er imidlertid

et ønske fra undertegnede side om at informantene – i den grad dette lar seg gjøre – samtykker i at personopplysninger slik som navn, faglige bakgrunnsopplysninger, tidligere arbeidsstillinger samt direkte sitater og generelle meningsoppfatninger.

Undertegnede vil bare bruke opplysningene om deg/dere til formålene som er blitt fortalt om i dette brevet samt i tidligere E-post-korrespondanser. Undertegnede behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernsregelverket. Bare undertegnede og intern og ekstern faglig veileder; professor Stian Bones (intern veileder ved UiT); førsteamanuensis Paal Sigur Hilde (IFS), vil kunne ha tilgang til de innsamlede opplysningene. De innsamlede opplysningene vil ikke bli lagret digitalt, da disse vil bli innsamlet ved penn og papir. De fysiske materialene der opplysningene er blitt nedskrevet (notatbøker) vil videre bli oppbevart og sikret i egne forsknings-skap på instituttet, som kun undertegnede har tilgang til.

Dersom du/dere samtykker i å gjennomføre intervjuet, kan du stille som betingelse å kontrollere alle direkte sitater før de publiseres. Undersøkelsen er meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) og blir gjennomført i henhold til UiTs forskningsetiske normer. Undertegnede har taushetsplikt. Ved prosjektslutt vil alle eventuelle notater bli slettet og datamaterialet anonymisert. Med dette menes at direkte personidentifiserbare opplysninger som navn slettes, og at indirekte personidentifiserbare opplysninger som e-post, adresser og stillingstittel, endres eller slettes.

Undertegnede behandler opplysninger om deg kun basert på ditt samtykke.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Ved behov for nærmere opplysninger og spørsmål om personvernsreglementet, kontakt Personvernombudet ved UiT:

Joakim Bakkevold; E-post: [personvernombud@uit.no](mailto:personvernombud@uit.no); tlf: 776 46 322 og 976 915 78.

Vennligst kontakt undertegnede (Anders Dramstad) for ytterligere opplysninger om prosjektet eller andre henvendelser.



Med vennlig hilsen,

Anders Dramstad,  
masterstudent,  
Institutt for AHR, UiT  
Mobil:  
e-post:

Stian Bones,  
professor/veileder,  
Institutt for AHR, UiT  
Mobil:  
e-post:

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Beroligelsesaspektet i støpeskjeen: tilpasningene av de selvpålagte restriksjonene innen norsk sikkerhetspolitikk i 1990-årenes brytningstid*», og har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- å delta i intervju/samtale
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes, slik som navn, tidligere yrkesbakgrunn og direkte sitater
  
- Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

