



FORSVARSStudIER

6/1991

En nordisk illusjon?

*Norge og militært samarbeid i Nord,
1918-1940*

Sven G. Holtmark

Tom Kristiansen

INSTITUTT FOR
FORSVARSStudIER

IFS



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

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

Forskningsjef: professor Olav Riste.

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

Redaktør: Rolf Tamnes

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

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

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

Editor: Rolf Tamnes

Sats: Typo-Service a.s. Trykk: Hammerstad as. Distribuert gjennom Forsvarets overkommando Distribusjonssentralen.

ISSN 0333-3981

Forsvarsstudier 6/1991

En nordisk illusjon?

**Norge og militært samarbeid i Nord,
1918-1940**

Sven G. Holtmark

Tom Kristiansen

INNHold

I	INNLEDNING	
	A - Emne og perspektiver	5
	B - Historisk bakgrunn	11
II	NORDISK REORIENTERING 1917-1923	
	A - Norden, Østersjøen og etterkrigsordningen	16
	B - Den tidligste debatten	18
	C - Forsvarssamarbeid?	24
	D - Finland og Norden	26
	E - Stormaktenes reaksjoner	27
	F - Oppsummering av perioden	29
III	LAV SPENNING - LABER INTERESSE 1923-1933	
	A - Politiske og strategiske rammer	31
	B - Debatten i Norge	34
	C - Den dansk-svenske debatten	35
	i - Det danske konferanseforslaget	39
	ii - Forsvarsmøtene	42
	D - Stormaktene og Norden	49
	E - Oppsummering av perioden	51
IV	NORDISK SAMARBEID I EN KRISETID 1933-1939	
	A - De politiske rammebetingelser	53
	B - Den politiske og strategiske debatt	57
	C - Stormaktenes reaksjoner	64
	D - Det operasjonelle samarbeidet	68
V	KRIGSTIDEN TIL 9. APRIL	
	A - Nye forutsetninger - debatten forstummer	77
	B - Moskva-freden - fornyet debatt	79
VI	KONKLUSJONER	88
	NOTER	94
	ENGLISH SUMMARY	109

I - Innledning

A - Emne og perspektiver

Emne for denne studien er debatten om og tilløpene til skandinavisk og nordisk forsvarssamarbeid i mellomkrigstiden. I noen grad er det imidlertid nødvendig å trekke inn også andre sider av samarbeidsbestrebelsene, i første rekke andre felt av sikkerhetspolitikken, den generelle utenrikspolitikk og det økonomiske samarbeid. Årsaken er fremfor alt den dynamikk det alltid vil finnes mellom politisk, økonomisk, sikkerhetspolitisk og militært samarbeid. Vårt mål har først og fremst vært å skrive en perspektivstudie; å sette spørsmålet om nordisk eller skandinavisk militært samarbeid inn i en uten- og innenrikspolitisk kontekst samt å peke på noen faktorer som vi mener har vært grunnleggende for sakens utvikling i mellomkrigstiden. Dette fører i sin tur til at vi i en rekke tilfeller har nøyd oss med å antyde omfattende sakskomplekser. Flere av disse er forøvrig allerede tilfredsstillende dekket i eksisterende litteratur.¹ Forhold knyttet til norsk politikk og norske synspunkter vil stå i sentrum. Delvis nytt i forhold til tidligere studier av emnet er vår drøfting av stormaktenes, i særdeleshet Sovjetunionens, syn på de nordiske samarbeidsbestrebelsene.² I sammenheng med dette diskuteres også den innflytelse stormaktenes holdning, slik den ble oppfattet i de nordiske land, hadde for utviklingen av det nordiske samarbeidet.

Mellomkrigstidens bruk av begreper som "Norden", "Skandinavia" og "nordisk" eller "skandinavisk" samarbeid var ikke konsekvent. Det terminologiske skille mellom "Norden" og "Skandinavia" har blitt etablert først etter Den annen verdenskrig. Dette forholdet sto i sammenheng med en faktisk uklarhet om hvilken land et eventuelt samarbeid skulle omfatte, en uklarhet som slett ikke alltid ble eksplisitt uttrykt. Disse forhold vil gjenspeile seg i våre kildesitater. Begrepet "Norden" vil i vår bruk omfatte de land vi idag kaller nordiske; Danmark, Finland, Norge og Sverige.³ De ganger det

refereres til de skandinaviske stater, siktes det til Danmark, Norge og Sverige.

Indrepolitiske forhold, ikke minst spørsmålet om størrelsen av bevilgningene til forsvaret, såvel som den allmenne utviklingen i Europa, var begge med på å legge premissene for diskusjonene om nordisk samarbeid. For de tre skandinaviske land er mellomkrigstiden en svært kontrastrik og interessant periode i denne sammenheng. I løpet av 22 år gjennomgikk Skandinavia en utvikling fra en tilstand tilsynelatende uten ytre trusler, via politiske spenninger, til akutte kriser og krig. De indrepolitiske forutsetningene endret seg tilsvarende. Forsvarspolitikken utviklet seg fra å være relativt ukontroversiell på 1920-tallet til å bli et av de største stridsspørsmål utover i 1930-årene. Samtidig ble også andre sider av sikkerhets- og utenrikspolitikken i større grad gjenstand for diskusjon og kontrovers. Mellomkrigstiden gir dermed anledning til å se på debatten om det nordiske forsvarssamarbeidet under sterkt vekslende utenriks- og innenrikspolitiske rammebetingelser.

I forhold til de tre skandinaviske land sto Finland gjennom hele perioden på mange måter i en særstilling. Fra første øyeblikk sto det selvstendige Finland i et konfliktfylt forhold til Sovjetunionen, og det ble et hovedmål for finsk utenriks- og forsvarspolitikk å søke sikkerhet mot det som ble oppfattet som en sovjetisk trussel. Dermed ble også landets holdning til det nordiske samarbeidet diktert av andre hensyn enn de som var toneangivende i de tre skandinaviske land. Dette spesielle aspektet ved det nordiske militære og sikkerhetspolitiske samarbeidet er bare i mindre grad reflektert i vår studie.⁴

Tilhengere av nordisk forsvarssamarbeid i Sverige, Danmark og Norge tenkte seg et system som i hvert fall formelt skulle være uavhengig i forhold til stormaktene og stormaktsgrupperingene. Det dreide seg altså om en sammenslutning av småstater, selv om de tre representerte varierende politisk, militær og økonomisk tyngde. Mye av dynamikken i disku-

sjonene og forsøkene på å få istand konkret samarbeid, men også idéens begrensede gjennomslagskraft, må ses i lys av dette.

Om man ser på de magre resultatene av samarbeidsbestrebelsene og behandlingen av emnet i etterkrigstidens nordiske historieskrivning, kan man anta at dette var en perifer problemstilling for datidens politikere. Det kom da heller aldri istand realitetsforhandlinger om et nordisk forsvarsforbund. Selv det generelle politiske samarbeidet stod i enkelte perioder overfor store hindre. Hvis man derimot studerer forsøkene på å få i stand et forsvarssamarbeid i forhold til en langsiktig nordisk *integreringsprosess*, samt setter det hele inn i et strategisk og storpolitisk perspektiv, er det klart at det kan legges andre og viktigere perspektiver på emnet.

De begrensede resultatene av samarbeidet synes å antyde at når det gjaldt forsvarspolitikken var det mer som skilte enn som knyttet sammen de nordiske land. For allmennheten kunne imidlertid de nordiske landenes grunnleggende ulike strategiske orienteringer være vanskelig å få øye på i mellomkrigstiden, fordi perioden var preget av en tiltagende nordisk isolasjonisme som ofte løp parallelt med en utbredt tro på den type "internasjonalisme" som var knyttet til folkeretten og til ideologien rundt Folkeforbundet.⁵ Dermed ble det lite rom for militær-strategisk tenkning, hverken isolert eller som grunnlag for utenriks- og sikkerhetspolitikken.

Utenrikspolitisk fremstod Norden til en viss grad som en enhet. Når vi betrakter sikkerhetspolitikken utenrikspolitiske element, var derfor idéen om nordisk enhet et langt stykke på vei ukontroversiell. Vi tenker her på samordningen av nordisk politikk i Folkeforbundet⁶ og samarbeidet om nøytralitetsregler og forsynings- og transportspørsmål i krig. Dette i kontrast til den militære side av sikkerhetspolitikken, som alltid var

omstridt, og som heller ikke førte frem til felles-nordiske resultater av særlig betydning.

Som et resultat av den økende politiske spenningen utover på 1930-tallet brøt etterhvert Folkeforbundets kollektive sikkerhetssystem sammen. Dette førte til at de skandinaviske landene søkte tilbake til kjernen i sin tradisjonelle utenrikspolitikk: i Norge isolasjonisme pakket inn i nøytralistisk retorikk, båret oppe av en forestilling om avsidesliggenhet og implisitt britisk garanti; i Danmark "realpolitisk" balansekunst i forholdet til Tyskland. I Finland kunne man, særlig markert fra midten av 1930-årene, observere en stadig sterkere skandinavisk og britisk orientering i utenrikspolitikken.⁷ De finske militære samarbeidsbestrebelsene ble konsentrert om Sverige. Motivasjonen var imidlertid ønsket om å oppnå økt sikkerhet i forhold til Sovjetunionen.

Sveriges tilfelle er mer komplisert. Det kan se ut til at svenskene i langt større grad enn øvrige nordiske politikere betraktet Norden som en sikkerhetspolitisk enhet, med Sverige som ledende stat og det naturlige sentrum; politisk, militært og økonomisk. Dette ga seg praktiske utslag. Mens ingen av de militære samarbeidsordningene som etterhvert kom istand oppstod etter trilaterale forhandlinger og omfattet alle tre skandinaviske land, var Sverige involvert i dem alle. I tillegg til å være Nordens ledende stat, var Sverige av geografiske grunner Nordens "sentralmakt". Alle nabostatene ville i strategisk henseende være politiske buffersoner, eller militært forterreng. Svensk Norden-politikk ble følgelig mer orientert mot regionale problemer, mens Danmark, Finland og Norge var mer tilbøyelige til å fokusere på sine bilaterale forhold til stormaktene.

På svensk hold har det blitt hevdet at Norden utgjorde en "strategisk enhet".⁸ Ved siden av den åpenbare geo-strategiske komponent, forutsetter begrepet slik det har blitt brukt en forestilling om at de nordiske land hadde grunnleggende sammenfallende utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser; noe

som langt fra synes åpenbart. Videre forutsetter begrepet at Norden fra et stormaktssynspunkt representerer et enhetlig strategisk problem, noe som heller ikke synes åpenbart. Fra britisk, sovjetisk eller tysk synsvinkel kan det vanskelig sies at de nordiske stater til sammen utgjorde et strategisk problem. Britiske interesser var primært knyttet til Danmark og Norge, de sovjetiske primært til Finland og Sverige, og de tyske primært til Danmark og Sverige. Det vil kanskje være riktigere å snakke om Norden som en forsvarsmessig enhet sett fra svensk synsvinkel, men da en enhet uten politisk grunnlag.

I stedet for å gå til arbeidet med spørsmålet om hvilke resultater forsøkene på et sikkerhetspolitisk samarbeid ga, ønsker vi å sette problemstillingen på hodet: Tatt i betraktning alt det som bandt de nordiske stater sammen, samt alle de resultater som var oppnådd på andre felter gjennom mer enn hundre års arbeid; hvordan kunne det da ha seg at samarbeidsbestrebelsene *ikke* førte frem? Hvilke faktorer, ytre såvel som indre, *virket mot* fremveksten av nordisk militært samarbeid, tatt i betraktning det omfattende samarbeidet som fantes på andre felter? Hvorfor oppstod det ikke i mellomkrigstiden en militær allianse i Norden eller Skandinavia? Muligens kan de nordiske lands erfaringer i mellomkrigstiden bidra til å belyse det allmenne spørsmålet om betingelsen for dannelsen av allianser eller løsere former for forbund mellom mindre stater.

Et første blikk på den skandinaviske og nordiske sikkerhetspolitiske debatt i vår periode gir inntrykk av et mønster: Under påvirkning av både indre og ytre politiske forhold vokser det fra tid til annen frem en opinion *for* et skandinavisk eller nordisk sikkerhetspolitisk samarbeid, også et forsvarsforbund. Denne opinionen kan tidvis være ganske støyende. Men så snart slike ønsker konfronteres med de innenrikspolitiske begrensninger og den stormaktspolitiske virkelighet i Nord-

Europa, brister illusjonene og Norden og Skandinavia fremstår for omverdenen som splittet. Tilhengerne av et militært samarbeid klarer ikke å overbevise skeptikerne om at den mulige gevinst i form av økt sikkerhet under visse forhold veier tyngre enn de ulemper og den risiko som et slikt samarbeid kunne føre med seg. Samtidig avslører splittelsene mer permanente og grunnleggende trekk ved de nordiske landenes sikkerhetspolitiske orienteringer.

Vi har som et av våre utgangspunkt latt oss inspirere av Bernt Schillers tese om dynamikken i det nordiske samarbeidet,⁹ selv om Schiller ikke spesifikt har hatt forsvarssamarbeidet i tankene. Hans hovedpoeng har vært å se utviklingen av samarbeidet i lys av det varierende ytre press som de nordiske stater har vært utsatt for fra midten av 1800-tallet. I grove trekk foreslår Schiller således en tredeling: a) perioder hvor det ytre press har virket forenende, b) perioder hvor det ytre press har virket splittende og c) perioder uten ytre press. Ved å betrakte de to første perioder, kan han trekke den tentative konklusjon at en grad av ytre press fremmer den nordiske enhetstanke. Men enheten bryter sammen når presset når et visst nivå og muligheten for at de nordiske land kan bli utsatt for angrep eller trukket med i en stormaktskonflikt antar konkrete former. I en slik situasjon vil gevinsten ved et regionalt samarbeid synes tvilsom, mens risikoen synes åpenbar. Risikoen består i at landene vil bli koblet til nabo-statenes sikkerhetsproblemer, på en måte som gjør at de kan bli "tatt på slep" inn i konflikter som de ellers ville stått utenfor. Ved å betrakte perioder uten ytre press, setter Schiller spørsmålsteget ved om nordiske regjeringer overhodet har arbeidet for nordisk enhet. Han er imidlertid klar over at en rekke konkrete samarbeidsresultater foreligger; opphevelse av passtvang, harmonisering av lovverk, felles arbeidsmarked og flere felles-institusjoner. Inkluderer man det arbeid som er utført av frivillige og kulturelle organisasjoner, kunne listen gjøres enda lenger. Ettersom disse formene for samarbeid har utviklet seg uavhengig av ytre press og med regjeringenes støtte, kunne dette brukes som en innvending mot hans teori.

Professor Schiller understreker imidlertid at hans tese kun gjelder "high policy"; økonomisk og politisk samarbeid som har allianse eller union som sitt mål. Alle resultatene av "low-policy"-samarbeid kan etter hans oppfatning forklares på annen måte enn som en bevisst politikk med integrasjon som målsetting. Samfunnsutviklingen i Skandinavia og Norden har ganske enkelt gjort slikt samarbeid påkrevet. Særpreget ved det nordiske samarbeidet er derfor

[...] the barren efforts to achieve political and economic unity in the field of high policy and the very fruitful attempts to establish functional cooperation on a lower level.¹⁰

Det synes dermed klart at diskusjoner om nordisk sikkerhetspolitisk og militært samarbeid er én del av et vidt spekter av nordiske enhetsidéer, bestrebelsler og emosjoner. "Nordismens" mangetydighet synes langt på vei å kunne forklare fenomenets seiglivethet: forskjellige ytre og indre rammebetingelser vil fremkalle sin form for nordisk enhets-tenkning eller mer emosjonelt pregete strømninger.¹¹ De forskjellige aspekter av den nordiske tankegang ville også ha sitt utspring i ulike miljøer. F.eks. har situasjoner med ytre press fremkalt én form for nordisme, mens den type nordiske enhetsforestillinger som har oppstått i perioder hvor den internasjonale spenning syntes å avta har hatt et annet innhold og et annet utspring.

B - Historisk bakgrunn

Norske historikere og aktører¹² har viet spørsmålet om et nordisk eller skandinavisk forsvarssamarbeid før 1940 liten oppmerksomhet. I Sverige derimot har interessen vært betydelig større. Felles for de fleste som har berørt emnet er imidlertid at de knytter det spesielt til årene mellom 1936 og 1940. Dermed har de langsiktige og internasjonale aspekter lett

for å forsynne, siden spørsmålet om nordisk eller skandinavisk forsvarssamarbeid hovedsaklig blir et spørsmål om krisepolitikk. Nordiske politikere og militære møtte krisetiden med en rekke forestillinger og forutsetninger med dype historiske røtter. Den nærmest udiskutable forestillingen om nordisk enhet virket i hele perioden integrerende, selv om styrken varierte med de politiske konstellasjonene.

Ønskene om et nordisk sikkerhetspolitisk samarbeid må ikke betraktes som et isolert fenomen fra mellomkrigstiden eller årene 1948-49, men som et ledd i den gradvise utviklingen av det nordiske samarbeidet som hadde pågått i mer enn hundre år.

De allmenne forestillingene om nordisk enhet slik vi kjenner dem idag, oppstod på midten av 1800-tallet som et resultat av den nye nasjonalismen. Dengang gikk arbeidet for et nordisk samarbeid under betegnelsen "skandinavisme". Bevegelsen ble ikke minst kjennetegnet av et høyt ambisjonsnivå, som ikke sto i forhold til de magre resultater som ble oppnådd. Ambisjonen var en skandinavisk politisk union; resultatet var kulturelle kontakter men dernest en kompromittering av selve idéen om skandinavisk samarbeid for mange år fremover etter 1864. Under den andre dansk-tyske krig viste det seg umulig å få i stand et militært samarbeid for å hjelpe Danmark. Svært få våget å snakke om forsvarssamarbeid etter dette.

Skandinavismen var først og fremst knyttet til de akademiske miljøer, selv om den under inntrykk av den internasjonale spenning på 1850-tallet fikk en noe bredere basis. I Sverige hadde dessuten den tidligste skandinavismen et klart liberalt tilsnitt, med brodd mot tendensene til enevelde i Karl Johans styresett og hans pro-russiske utenrikspolitikk.

Norges og Sveriges utvetydige avvisning av militær støtte til Danmark i 1864 førte imidlertid til skandinavismens skibrudd. Men det langsiktige "upolitiske" og praktiske samar-

beidet fortsatte. I 1907 ble *Den nordiske interparlamentariske union* opprettet. Den var en seksjon innen *Den interparlamentariske union*. I 1919 ble Foreningen Norden opprettet. I det hele tatt var man fra slutten av 1800-tallet vitne til en omfattende utvidelse av det nordiske samarbeid innen en rekke felt, sosiale, økonomiske, kulturelle. Gradvis ble også Finland trukket med i dette samarbeidet. Begrepets utvikling førte til at uttrykket "nordisme" etterhvert erstattet den kompromitterte "skandinavismen". Selv om skandinavismens høye idealer levde, og lever, videre i politiske festtaler.

Når det gjelder det militære samarbeid kan det pekes på at bakgrunnen for den svensk-norske union var oppfattelsen av den skandinaviske halvøy som en strategisk enhet. Ved å kompensere tapet av storhertugdømmet Finland med Norge, reduserte Karl Johan den svensk-russiske landegrense med over 2/3. Det var også særlig på utenrikspolitikken område de to unionspartnere hadde en felles politikk. I løpet av 1800-tallet oppstod det også forestillinger om de skandinaviske lands plass og rolle i verdenssamfunnet som gjorde seg gjeldende med stor styrke også i mellomkrigstiden. Isolasjon i kombinasjon med lav internasjonal spenning avfødte en tro blant de skandinaviske land at de som de eneste hadde løst problematikken omkring krig og fred. Da man i tillegg klarte å holde seg utenfor første verdenskrig, skapte dette et "superiority complex" som landene bragte med seg inn i internasjonal politikk etter 1918. Statsminister Ivar Lykke kunne endog i en tale fra 1927 hevde at de nordiske land hadde stor innflytelse i verden som følge av sin høye moralske anseelse;¹³ en forestilling som forresten ser ut til å overleve de forskjelligste innen- og utenrikspolitiske konjunkturer. Lignende forestillinger gjorde seg forøvrig gjeldende også i de andre europeiske småstatene.

Også den konkrete idéen om skandinavisk forsvarssamarbeid rekker tilbake til forrige århundre. "(V)åre sverd står rede til felles forsvar" erklærte kong Oscar i sin tale til studentertoget til Uppsala i 1856. Dette året pågikk de første kjente forsøkene

på å få i stand et skandinavisk forsvarsforbund. Først ble saken forberedt i all hemmelighet på diplomatisk nivå. Forhandlingene omfattet også Danmarks inntreden i den svensk-norske union. Bakgrunnen var den tiltagende uroen over utviklingen i Preussen og Det nordtyske forbund. Året etter, den 27. mars 1857, tilbød kong Oscar Fredrik VII et forsvarsforbund, til forsvar for Slesvig. Fredrik avviste forslaget fordi det ikke også omfattet Holstein.¹⁴

Under forhandlingene i 1906-07 holdt det norske kravet om et militært "nordisk forbehold" på å velte opplegget for en avløsningstraktat for Novembertraktaten av 1855. I sitt første avtaleforslag foreslo nordmennene at stormaktene skulle garantere Norges nøytralitet, mot at landet aldri ville avstå noen del av sitt territorium. Med sitt "nordiske forbehold" ønsket nordmennene å få slått fast at dersom Danmark eller Sverige ble angrepet militært, skulle de skandinaviske land, til tross for traktaten, ha lov til å slutte seg sammen i en defensiv militærallianse. Det norske kravet ble kontant avvist av alle involverte stormakter og, interessant i vår sammenheng, av Sverige.¹⁵ I stedet for en betinget nøytralitetsgaranti fikk Norge en "integritetstraktat". Det vitnet allikevel om en klar tankemessig tilbøyelighet blant norske utenrikspolitikere til å betrakte Norden som et fellesskap også i forsvarsmessig henseende.¹⁶

Også nordisk nøytralitetspolitikk hadde dype historiske røtter. På 1700-tallet hadde både Danmark og Sverige (og dermed indirekte Norge) *erklært* seg nøytrale når deres stormaktsnaboer var part i kriger. Den skandinaviske nøytralitetspolitikken hadde først og fremst sin bakgrunn i konfliktene mellom England og Russland. Denne linjen ble ikke fulgt under Napoleonskrigene og Krimkrigen. Den tradisjonelle nøytralitetspolitikken var ikke knyttet til noen ideologi og skjelnet derfor aldri mellom "goodies and badies", men hadde ikke-innblanding som sin eneste målsetting. Med den moralistiske ballast som offisiell nordisk utenrikspolitik etter hvert hadde fått, måtte de ideologisk pregede konflikter på 1930-tallet skape

problemer for nøytralistene. Ikke minst for Norges vedkommende kom utenrikspolitikken på denne tiden til å operere i spenningsfeltet mellom kynisme og idealisme.

Tanken om Norden som en nøytral sone og idéen om nødvendigheten av en form for sikkerhetspolitisk samarbeid mellom de skandinaviske land hadde dermed dype historiske røtter. I denne studien vil vi se på noen årsaker til at de konkrete resultatene i så stor grad uteble.¹⁷

II - Nordisk reorientering 1917-1923

A - Norden, Østersjøen og etterkrigsordningen

I tillegg til de overordnede spørsmålene knyttet til fredsoppgjøret, opprettelsen av Folkeforbundet og holdningen til de nye stater og regjeringer som oppstod i krigens kjølvann, kom Østersjø-området til å innta en sentral plass i de skandinaviske lands utenrikspolitikk i tiden rundt og etter første verdenskrig. Maktforholdene i området ble totalt endret som følge av verdenskrigen og omveltningene i Russland. De to tidligere dominerende Østersjø-maktene, Russland og Tyskland, var desimert på en slik måte at det ville gå år før de kunne gjenvinne sin gamle styrke. I tillegg til den svekkelse som revolusjon og krigsødeleggelser innebar for disse stormaktene, ble det skapt et internasjonalt politisk system som skulle holde eventuelle aggressive makter i sjakk. Om man så bort fra den spesielle konflikten mellom sovjetregjeringen og ententelandene som følge av intervensjonen, førte seierherrenes totale dominans til at det var vanskelig å tenke seg muligheten for en ny stormaktskonflikt i Europa i overskuelig fremtid. Samtidig oppstod det fem nye stater i Østersjø-regionen; Finland, Estland, Latvia, Litauen og Polen. Russlands og Tysklands svekkede maktstilling, de vestalliertes begrensede vilje og evne til å engasjere seg i regionen, og de nye statenes behov for ytre politisk og militær støtte ga muligheter for en mer aktiv politikk og større skandinavisk innflytelse i Østersjø-området.¹⁸

Også i andre sammenhenger stod de skandinaviske land forholdsvis sterkt ved krigens avslutning. Krigen hadde tvunget gjennom et relativt høyt militært beredskapsnivå, og deler av næringslivet hadde hatt et betydelig oppsving. I Skandinavia, men også ellers i Europa, gjorde det seg gjeldende en følelse av at tiden nå var kommet for småstatene til å gjøre seg gjeldende i europeisk politikk.

De skandinaviske land befant seg i en situasjon uten noen synlig reell eller potensiell trussel. At bortfallet av trusler kunne oppfattes som midlertidig, var det få som var opptatt av. Dermed ble de sikkerhetspolitiske aspekter ved utenrikspolitikken skjøvet i bakgrunnen. Også forsvarsspørsmålene hadde tilsynelatende mistet mye av sin tidligere viktighet. Hvordan virket så den nye situasjonen inn på debatten om og bestrebelsene på å få i stand et utvidet nordisk samarbeid?

Ved inngangen til fredsperioden gav de skandinaviske land overfor utenverdenen langt på vei inntrykk av å utgjøre en utenrikspolitisk enhet. I den første etterkrigstiden ble dette bildet opprettholdt særlig gjennom samordningen av deres politikk overfor Folkeforbundet og de nye statene og regjeringene i Europa. Under krigen hadde likevel landenes ulike interesser og orienteringer flere ganger kommet til syne. Dette gjaldt først og fremst landenes økonomiske og handelsmessige interesser. Norges politikk overfor de krigførende maktene hadde klart favorisert Ententen,¹⁹ mens Danmark²⁰ og Sverige²¹ av geografiske grunner stod i sterkere avhengighetsforhold til Tyskland. Til tross for Sveriges forbindelser med Tyskland og Norges orientering mot Storbritannia kom det i stand et omfattende samarbeid både på det politiske og økonomiske plan. De skandinaviske land ble først og fremst bundet sammen av et felles ønske om å holde seg utenfor krigen. Det skandinaviske økonomiske og politiske samarbeidet var imidlertid lite utviklet da krigen brøt ut.²² Det kom derfor istand "langsomt og gjennom pinefulde Erfaringer".²³

Det var likevel flere ting som virket samlende på de skandinaviske stater etter verdenskrigens slutt. For det første hadde nøytralitetspolitikken, tross alle prøvelser, vært en suksess ettersom ingen av landene hadde blitt involvert i krigen. Videre stod de skandinaviske stater i hovedsak samlet bak de overordnede målsetninger i utenrikspolitikken; arbeidet for voldgiftssaken, nedrustning, og for småstatenes stilling og innflytelse i internasjonal politikk. Her så de et mulig forum i det nye Folkeforbundet. I tillegg kom så de nære historiske

og kulturelle bånd. Det var derfor svært få i Skandinavia som ville benekte at statene utgjorde en slags enhet, selv om det var strid om hvor grensene for denne enheten gikk. Det ulne begrepet "skjebnefellesskap" ble gjerne benyttet. Dette fikk en gang en britisk diplomat til å beskrive de skandinaviske stater som en familie, og at kontroversene dem i mellom derfor alltid måtte sees i familiekranseles perspektiv.²⁴

B - Den tidligste debatten

Generelt sett preges de første etterkrigsår av en markert svekkelse av det skandinaviske politiske og økonomiske samarbeid.²⁵ I løpet av de fire år krigen pågikk hadde det kommet i stand en rekke konkrete samarbeidsordninger innen økonomi, handel og forsyning. Dette var spørsmål som hadde vært debattert helt fra midten av 1800-tallet, uten at det hadde ført til håndfaste resultater. Fra 1922 var alle de ordninger som verdenskrigen skapte avvirket.²⁶ Uten krigens press antok samarbeidet andre og mer uforpliktende former.

Også samarbeidet om politikken i forhold til opprettelsen av Folkeforbundet kom til å bli omstridt i Norge og Danmark, selv om denne samordningen vokste naturlig ut av samarbeidet under krigen. I Norge og Danmark gjorde det seg gjeldende en tendens til å oppfatte koordineringen av politikken overfor Folkeforbundet som skalkeskjul for svenske bestrebelsler på å skaffe seg en ledende stilling blant de skandinaviske stater og i Østersjøen. Sveriges geopolitiske situasjon og sider av svensk debatt og politikk bidrog til å fremme disse stemningene.

Sverige fremstod på mange måter som en regional stormakt i 1918. Samtidig vet vi at det i svenske adelige, høyborgerlige og militære miljøer fantes mange som propaganderte for at Sverige nå aktivt skulle forsøke å gjenopprette stillingen som ledende østersjømakt.²⁷ Dette synet kom kanskje klarest til uttrykk i tidsskriftet *Det nya Sverige*. Tidsskriftets linje gikk

ut på at en likestilling mellom de nordiske land ikke var aktuell. Derimot skulle Sverige i nordisk sammenheng spille samme ledende rolle som Preussen hadde gjort i Tyskland både før og etter samlingen.²⁸

Vi har alt pekt på at de ytre forhold lå til rette for en mer aktivistisk svensk utenrikspolitikk i Norden og Østersjøområdet. Når svensk politikk i liten grad kom til å følge slike baner, hadde det både indre og ytre årsaker. *De indre årsaker* finner vi i det politiske skifte i Sverige. Sosialdemokratene var på fremmarsj og overtok regjeringmakten alene for første gang i 1920. I denne bevegelsen hadde forestillingene om et mektig Sverige svært liten tilslutning. Samtidig førte de parlamentariske reformene etter verdenskrigen til at Riksdagen fikk større innflytelse over utenrikspolitikken. Kongen mistet dermed mye av sin innflytelse på dette feltet.²⁹ De kretser som målbar "aktivistiske" tanker var isolerte og i tilbakegang.

De ytre motkrefter til svensk dominans i Norden var mange. For det første var nabolandene klar over problemstillingen, og var alltid mistenksomme. Særlig i Norge var skepsisen overfor Sverige sterk. Forholdet mellom Norge og Sverige ble raskt normalisert etter unionsbruddet i 1905. Men noe godt samarbeidsklima eller fortrolighet kan man ikke snakke på denne tiden. De tilgrensende stormaktene, Russland og Tyskland, hadde som nevnt minimal innflytelse på nordisk politikk i disse årene. Britene, i den grad de i det hele tatt var opptatt av spørsmålet, var derimot som vi skal se på vakt overfor en mulig voksende svensk innflytelse over Danmark og Norge.

Ålandsspørsmålet kom aldri til å angå det skandinaviske samarbeidet direkte. På den annen side kom det til å prege forholdet mellom Finland og Sverige utover i mellomkrigstiden. Spørsmålet er interessant i denne sammenhengen siden det bidrog til å underbygge mistilliten i Norge og Danmark til svenske metoder og hensikter i utenrikspolitikken. I tillegg til hensynet til den ålandske befolkningen, som gjorde det klart at ålendingene ønsket å komme inn under

Sverige, var den svenske målsettingen åpenbart å skaffe seg kontroll over denne strategisk viktige øygruppen som lå i nærheten av Stockholmskjærgården og som hadde vært russisk siden 1809. Sverige forsøkte å knytte Ålandsspørsmålet til ulike fredsforhandlinger; først til Brest-Litovsk-forhandlingene, senere til Paris-konferansen.

Sveriges opptreden i Ålandssaken og den tidligere nevnte stor-svenske aktivisme hadde betydning for det nordiske samarbeidsklimaet. Svenskene blottstilte og utnyttet sine nære kontakter med Tyskland. Det ble heller aldri gitt noe signal om at man betraktet Åland som et felles-nordisk sikkerhetsproblem som også burde løses i fellesskap. Svenskenes politikk i Åland-saken skapte bitterhet i Finland, og gjorde en svensk-finsk tilnærming svært problematisk. I Danmark og Norge førte episoden til usikkerhet omkring svenske ambisjoner i utenrikspolitikken. Ønsket Sverige å utnytte situasjonen til å skaffe seg en ledende stilling i Østersjøen? Mange i Danmark og Norge var tilbøyelige til å svare ja.³⁰

Mistilliten til svenske hensikter kom til uttrykk i forbindelse med diskusjonene forut for dannelsen av Folkeforbundet. Spørsmålet om grensene for det skandinaviske samarbeidet dukket opp i forbindelse med diskusjonen omkring småstatenes stilling i den nye organisasjonen. I Norge ble man mistenksomme overfor det man så som svenske forsøk på å fremme dannelsen av småstatsgrupperinger innen rammene av Forbundet. I april 1919 ga odelstingspresident Johan Castberg, i et intervju med *Tidens Tegn*,³¹ klart uttrykk for sin avvisende holdning til en nordisk-baltisk småstatsgruppe innenfor Folkeforbundet.³² Odelstingspresidentens reaksjoner må sees på bakgrunn av svensk Ålands-politikk, Spitsbergen-politikk og den stor-svenske aktivisme. Castberg mente å ha grunnlag for å tro at de svenske synspunktene hadde blitt bragt i forgrunnen under forhandlingene. Castberg avviste et slikt initiativ og begrunnet sitt standpunkt med Sveriges og Norges ulike politiske orienteringer, både historisk og slik de hadde kommet

til syne under krigen. Etter hans oppfatning ville dette alltid være tilfelle.

Castberg besøkte Paris kort tid etter intervjuet med *Tidens Tegn*, og ga en orientering til Stortinget ved sin hjemkomst.³³ Han anbefalte norske myndigheter å slutte seg til Folkeforbundet. Men han advarte samtidig på det sterkeste mot å inngå i noen baltisk eller skandinavisk gruppe. Med henvisning til mer enn tusen års historie kunne han slå fast at "Skandinavia" ikke var mer virkelig enn "Atlantis".³⁴ Kirke- og undervisningsminister Jørgen Løvland, Norges første utenriksminister fra 1905, kunne kort tid etter bekrefte at Castberg ikke var alene. I en uttalelse til *Stockholms Dagblad* etter møtet i den skandinaviske inter-parlamentariske union i Stockholm i september, fremholdt han at det var naturlig at svensker og nordmenn følte et slags brorskap. Men politikk kunne tross alt ikke bygges på slike følelser.³⁵ I Foreign Office sluttet man seg til Løvlands resonnement og kunne rolig slå fast at det overhodet ikke var sannsynlig at en skandinavisk blokk ville se dagens lys.³⁶

Odelstingspresident Castberg fortsatte sine angrep på Sverige. Under en stortingsdebatt 11. november 1920 refererte han til et påstått svensk diplomatisk fremstøt i Roma i 1915. Ved denne anledning skal svenske myndigheter ha advart mot at dersom Italia gikk inn i krigen på Ententens side, så ville Sverige revurdere sin nøytralitetspolitikk. Kong Gustav skulle stå bak fremstøtet. For Castberg var dette nok et bevis på den tyske orienteringen i svensk politikk, og enda et argument for ikke å innlate seg på noe slags utenrikspolitisk samarbeid med Sverige. Han var derfor svært negativt innstilt til "de saakaldte "Ministermøter"", og det "saakaldte skandinaviske samarbeide".³⁷ Han var fortsatt alarmert av presseoppslagene om at de nordiske lands delegater i Genève skulle samordne sin politikk der.³⁸ I årsrapporten for 1920 omtalte den britiske minister i Stockholm denne affæren:

*The incident was of little importance, but it showed the delicate and sensitive fabric of Scandinavian co-operation whenever the question of leadership is raised.*³⁹

Under den norske valgkampen høsten 1921 ble spørsmålet om rammene for det skandinaviske samarbeid tatt opp. Utenriksminister Arnold Ræstad pekte i en tale 12. oktober på at "blodets bånd", kultur, språk og historie bandt landene tett sammen. Men det kunne man ikke si om handelsinteressene og forholdet til fremmede makter. Følgelig måtte det institusjonelle samarbeidet bare gjelde mindre viktige spørsmål.⁴⁰ I Sverige fryktet man at Ræstads innlegg varslet en kursendring i norsk politikk. Det ville i så fall, mente man i svensk UD, bryte med det man hadde blitt enig om under utenriksministermøtene i Stockholm, København og Kristiania i 1919 og 1920.⁴¹ Da minister Ramel tok opp uttalelsene noen dager senere, modererte Ræstad sine synspunkter betraktelig. Ramel mistenkte statsminister Otto Blehr og statsråd Mowinckel for å ha presset Ræstad til retrett.⁴²

Virksomheten til den samarbeidsfiendtlige fløy i norsk politikk antok etterhvert en slik karakter at svenske myndigheter fant det nødvendig å reagere. Spørsmålet ble derfor tatt opp direkte med statsminister Otto B. Halvorsen og utenriksminister Johan Michelet i april 1921.⁴³ Uansett bidrog Castberg-fløyens virksomhet til at det i årene som fulgte var problematisk for norske myndigheter å delta i debatten om en utvidelse av det nordiske samarbeidet. Derimot fortsatte det skandinaviske og nordiske samarbeidet i Folkeforbundet, selv om det aldri ble dannet en formalisert "blokk".

Også i Danmark kan vi se at tanken om skandinavisk samarbeid ble kjølig mottatt. Den britiske sendemannen Charles Marling i København tok opp spørsmålet med utenriksminister Erik Scavenius 12. april 1919. Marling mente å kunne konstatere at idéen hadde størst tilslutning i Sverige, mens den norske opinion var lunken. For Danmarks del hadde han merket seg at pressedeбата først og fremst ble ført av

representanter for mindre pressgrupper. Scavenius fremholdt at i en rekke viktige politiske spørsmål var de nordiske land på linje. Men så snart man kom til praktisk politikk var forskjellene og uenigheten ikke mulig å skjule.⁴⁴ Et utvidet formalisert skandinavisk samarbeid måtte derfor betraktes som urealistisk. Samtidig var den danske utenriksministeren påvirket av tradisjonelle skandinavistiske holdninger når han fremholdt at ved direkte angrep ville de skandinaviske land stå sammen.⁴⁵

Etterhvert ble signalene fra Danmark mer utvetydige. I en rapport til Foreign Office i 1920 kunne sendemannen i København fortelle at både statsminister Niels Neergaard og utenriksminister Scavenius hadde liten tro på en skandinavisk blokk ettersom landene hadde så ulike interesser og målsetninger.⁴⁶ I Foreign Office kunne man slå fast at tanken om en skandinavisk blokk var like upopulær i Danmark som i Norge. Redaktøren i *Berlingske Tidende* hadde ved en anledning kalt forslaget om en nordisk union for "tanke-spinn" (chimerical).⁴⁷

Alt i 1920 oppsummerte den britiske sendemannen situasjonen i dansk utenrikspolitikk slik: Landet hadde funnet tilbake til sin tradisjonelle posisjon; som en interessert, men passiv tilskuer, dog med sterke britiske sympatier.⁴⁸ Det han karakteriserte som "the talk that was in the air in 1919 of a Scandinavian League",⁴⁹ hadde forstummet raskt. Sendemannen hadde riktignok lagt merke til de politiske konsultasjoner mellom de skandinaviske land, men var klar over at dette i hovedsak gjaldt Folkeforbundet. For Norges del hadde minister M. Findlay allerede i slutten av 1917 hevdet at essensen i Nils Ihlens utenrikspolitikk var "saying little and doing less".⁵⁰ I et personlig brev til E.A. Crowe av 14. oktober 1921 fremholdt minister Findlay at så langt han kunne forstå var det ikke andre enn J.L. Mowinckel og kanskje et par til i Norge som ønsket å utvide det nordiske samarbeidet til også å omfatte utenrikssaker.⁵¹ Den danske og norske avskjermingspolitikken overfor svensk innflytelse var åpenbar for utenlandske iakttakere.

Også den svenske statsministeren Oscar von Sydow hadde merket seg hvordan nabolandene oppfattet svensk politikk. I en tale i *Foreningen Norden* 12. mai 1921 påpekte han viktigheten av å fortsette det nordiske samarbeidet. Samtidig innrømmet han at dersom Sverige presset på i denne sak, ville det av mange bli oppfattet som et forsøk på å skaffe seg en ledende posisjon. Derfor var tilbakeholdenhet blitt nødvendig for svenske myndigheter.⁵²

Fra omlag 1922 ble det i økende grad snakket om et skandinavisk økonomisk samarbeid, mens diskusjonen om en utenrikspolitisk union eller blokk etterhvert kom i bakgrunnen. Utenriksminister Michelets uttalte i Stortinget i 1920 at det i Norge ikke fantes politisk grunnlag for å danne en skandinavisk blokk, uten at han presiserte hva slags "blokk" han hadde i tankene.

C - Forsvarssamarbeid?

Når det gjaldt et mer konkret skandinavisk forsvarssamarbeid var dette i årene før omlag 1929 et svært perifert spørsmål. Som vi alt har sett dreide debatten seg nesten utelukkende om det generelle utenrikspolitiske samarbeidet. Når enkelte kretser i Sverige argumenterte for et militært samarbeid, var dette isolerte utspill fra hold uten avgjørende innflytelse. Utspillene vekket knapt noen interesse og fikk ingen politisk støtte.⁵³ Heller ikke i Danmark vekket spørsmålet interesse på denne tiden.

Hovedorganet for den norske hærens fastlønnete offiserer, *Vor Hær*, hadde i 1922 en serie artikler om et mulig militært samarbeid mellom de skandinaviske stater. Redaktøren hadde oppfordret kaptein i generalstaben Johannes Schiøtz å kommentere tilløpene til en slik debatt i tidsskriftet *Det nye Nord* året i forveien.⁵⁴ I følge kaptein Schiøtz var et nærmere militært samarbeid den eneste måte "hvorpå vor stemme kan faa vegt". Forfatteren ønsket videre et utstrakt praktisk

samarbeid mellom offiserer fra de skandinaviske land. En forutsetning for en skandinavisk entente var etter forfatterens oppfatning at ingen av statene orienterte seg mot noen stormakt, noe som snarere vil gjøre landene mer utsatt. Hans løsning var å "staa samlet, men forøvrig at indta en "splendid isolation" i forhold til omverdenen.⁵⁵

Kaptein J. Laurantzson, som også tjenestegjorde i generalstaben, besvarte Schiøtz' artikkel senere samme år. Hans forståelse av den sikkerhetspolitiske situasjon i Norden var klart avvikende fra Schiøtz'. Laurantzson hevdet at både Danmarks og Sveriges stilling etter krigen hadde blitt forverret, mens Norges var styrket. Den beste funksjon Norge kunne ha var, i følge forfatteren, å være Nordens militære reserve. Idéen om Norge som en militær reserve hadde sin bakgrunn i forestillingen om at ettersom Norge ikke stod overfor noen ytre trusler, kunne landet heller avhjelpe nabostatene med personell og materiell dersom de skulle bli angrepet. Forøvrig frarådet han å gå med i noen form for allianse eller entente, fordi historien hadde lært at da ville Norge bli taperen.⁵⁶

Også artillerikaptein Oswald Nordlie fremholdt at en nordisk entente ville virke uheldig. Så vidt han visste fantes det heller ingen politiker i ansvarlig stilling som støttet idéen. Kaptein Nordlies begrunnet sitt syn med at landene heller burde basere sin politikk på Folkeforbundet.⁵⁷

På samme måte som i de to andre skandinaviske land, vakte den "militære skandinavisme", om vi ser bort fra denne typen isolerte debatter, bare minimal interesse i Norge. Debatten ble da også ført innenfor det fagmilitære miljø, uten at den fikk noen som helst innflytelse på norsk forsvarspolitik. Forøvrig kan vi merke oss når kaptein Schiøtz anbefalte et nordisk militær-samarbeid, så var det for å gi Norden mer politisk tyngde i internasjonal politikk. De mer forsvarsmessige sidene ved et samarbeid drøftet han ikke. Heller ikke skeptikerne til et forsvarssamarbeid kunne finne noen rasjonell militær begrunnelse for det. Vi har sett at det også blant sentralt

plasserte offiserer hersket uenighet om hensikten med et skandinavisk forsvarssamarbeid.

D - Finland og Norden

Allerede på begynnelsen av 1920-tallet var det klart at Finlands plass i et nordisk samarbeid var omstridt og problematisk. Sett fra finsk side var hovedmotivet i sikkerhetspolitikken å søke sikkerhetsgarantier overfor det som ble oppfattet som en permanent trussel; nemlig Sovjetunionen.⁵⁸ I første omgang falt det ikke naturlig å søke støtte i skandinaviske land: Forholdet mellom Finland og Sverige var anspent som følge av språkstriden og Ålandssaken, mens hverken Danmark eller Norge kunne antas å ha noe "sikkerhetsoverskudd" å tilby sin mer utsatte nabo. Det ble også raskt klart at Danmark og Norge ønsket å distansere seg fra Finlands problemer. Britene antok tidlig at Danmark, Norge og Sverige sannsynligvis aldri ville våge å bli innblandet i diskusjonene mellom Finland og Russland.⁵⁹

*The Norwegians, while theoretically glad to see Finland acquire independence, cannot be said to have welcomed the appearance of Finland as a border state [...]*⁶⁰

Hovedsynspunktet i svenske konservative og militære kretser var at Finland gjennom et samarbeid med Baltikum og Polen kunne komme til å føre en provoserende politikk overfor Sovjetunionen, og på den måten sette Sveriges sikkerhet i fare. Et samarbeid med Sverige ville derimot kunne virke modererende på finsk politikk, samtidig som det delvis kunne forsyne finnene med de sikkerhetsgarantier som man søkte.

Minister Barclays konklusjon når det gjaldt et finsk-svensk militærsamarbeid er interessant. Problemet var den nasjonale forsvarspolitiske debatt. Spørsmålet om en militærallianse ble ikke lenger betraktet som sikkerhetspolitisk spørsmål, men snarere som opposisjon mot sosialdemokratenes forsvarspolit-

ikk. Den svenske utenriksministeren hadde i den forbindelse uttalt til en diplomat at han slett ikke var motstander av et slikt forslag, - men at han hadde kommet til den konklusjon at det ikke var mulig å skape forståelse for et militærstrategisk vanskelig spørsmål i svensk opinion.⁶¹

E - Stormaktenes reaksjoner

Sir Mansfeldt Findlay hadde vært britisk minister i Christiania siden 1912 og hadde gode kontakter i Norge. Han skal dessuten ha vært en av kong Haakons fortrolige. Findlay var den som tidligst, klarest og mest vedvarende advarte mot de politiske konsekvensene en skandinavisk blokk under svensk ledelse kunne få for Storbritannia. En slik blokk, mente Findlay, ville være sterkt i strid med britiske interesser. Da han fikk høre at spørsmålet hadde blitt drøftet under Parisforhandlingene, sendte han en ny advarsel til Foreign Office. Her fremgikk det at Findlay satte de angivelige fremstøtene for skandinavisk samarbeid i sammenheng med et opprinnelig tysk initiativ.⁶² Findlay hadde oppfattet svensk utenrikspolitikk under krigen som klart tyskvennlig. Samtidig betraktet Findlay Norge som et vitalt interesseområde for Storbritannia. I 1914 hadde han oppfordret sin regjering til å skaffe seg en marinebase på norskekysten. Dersom Norge skulle gjøre som Sverige og orientere seg østover, ville det være et alvorlig slag mot britiske interesser.⁶³

Den britiske minister i København, lord Granville, tok ved en anledning klar avstand fra Findlays ensidige synspunkter på britisk Skandinavia-politikk. Han ønsket for det første å forklare Sveriges pro-tyske holdning under krigen med frykt for Russland, snarere enn beundring for Tyskland. Han fremholdt videre at en skandinavisk fire-statsgruppe ville virke stabiliserende på denne delen av Europa.⁶⁴

I en depeje av 20. desember kommenterte den britiske Stockholmsministeren, Colville Barclay, Findlays mistenk-

somhet overfor svenskene.⁶⁵ Barclay kunne ikke observere noen bevegelse i Sverige som tilsa en snarlig skandinavisk union med Sverige som ledende stat. Han pekte dessuten på flere momenter i svensk politikk som gikk i motsatt retning; nemlig reduksjonene i forsvaret som satte inn allerede fra 1918, samt sosialistenes og de liberales fremgang i svensk politikk. Barclay konkluderte:

*Norway and Sweden will remain back to back geographically with divergent political and commercial interests.*⁶⁶

Det er vanskelig å snakke om en britisk holdning eller politikk i spørsmålet om skandinavisk samarbeid på 1920-tallet. På dette stadiet må vi nøye oss med å se på holdningene til enkelte britiske tjenestemenn. På den annen side var det trolig slik at disse ga uttrykk for holdninger som reflekterte såvel gjengse oppfatninger i det britiske utenrikspolitiske miljø, såvel som hevdvunne vurderinger av britiske interesser i Skandinavia. Selv om de britiske sendemennene i de tre skandinaviske hovedstedene hadde ulike vurderinger av realitetsinnholdet i svensk og skandinavisk politikk, var de enige i sin skepsis overfor forer for skandinavisk samarbeid som ville gi Sverige for stor innflytelse over nabolandenes politiske orientering.

Russlands politikk overfor de skandinaviske land var på denne tiden dominert av mer håndfaste saker enn de mulige konsekvensene av et utvidet skandinavisk samarbeid. Handelspolitiske spørsmål og russiske bestrebelser for å oppnå diplomatisk anerkjennelse dominerte forholdet mellom sovjetregjeringen og de tre skandinaviske land de første årene etter verdenskrigen. Heller ikke i tysk utenrikspolitikk inntok Skandinavia en sentral plass på denne tiden.

F - Oppsummering av perioden

Krigstidens tette samarbeid mellom de skandinaviske land lot seg ikke opprettholde uten det press som krigen hadde skapt. Selv samarbeidet i forbindelse med opprettelsen av Folkeforbundet møtte kritikk i Norge og Danmark. Tanker om et tett økonomiske eller militært samarbeid ble raskt lagt til side. "Skjebnefellesskapet" mellom de nordiske folk gjaldt ikke økonomi, sikkerhetspolitikk og utenrikspolitikken utover de generelle, "idealistiske", målsettinger om fred, nedrustning og internasjonal samarbeid. Ønsket om nordisk samarbeid på det militære felt var begrenset til en snever krets av militære og konservative forsvarstilhengere. Det var også lite i den internasjonale situasjon som tilsa en økt interesse for forsværsspørsmål generelt.

Sveriges opptreden i Ålandssaken og under dannelsen av Folkeforbundet vakte nabostatenes mistanker. Dansk og norsk uro for at Sverige ønsket å skaffe seg en ledende stilling i Norden bremsset mulighetene for å utvide samarbeidet i Skandinavia.

De viktigste sikkerhetsproblemene for Norden i årene som fulgte første verdenskrig var knyttet til Østersjøen. Spørsmål i forbindelse med Ålandsøyene, stredene og maktbalansen i Østersjøen var noe norske utenrikspolitikere ikke hadde befattet seg med i nevneverdig grad. Ettersom hverken norske myndigheter eller politikere heller ikke hadde noe ønske om gjøre Østersjøen til en dimensjon i utenrikspolitikken, var fokuseringen på disse problemene med på å distansere Norge fra den sikkerhetspolitiske debatt i Norden.

I utgangspunktet la de nye maktforholdene rundt Østersjøen forholdene til rette for å utvikle et nordisk sikkerhetspolitisk samarbeid. Men mulighetene ble ikke utnyttet. Dette skyldtes i disse årene ikke at stormaktene i regionen satte seg imot slike ønsker. Norden var i denne tiden et lavt prioritert område i stormaktenes utenrikspolitikk. I tillegg til den generelle

mistro som gjorde seg gjeldende i Danmark og Norge overfor svenske hensikter og den lave interessen for forsvarsspørsmål på denne tiden, hadde de skandinaviske land grunnleggende ulike uten- og sikkerhetspolitiske orienteringer.

I november 1923 ble den svenske utenriksministeren Carl Hedenstierna tvunget til å gå av fordi han i en festtale tok til orde for et finsk-svensk forsvarsforbund. Med dette kan vi si at en periode i det nordiske sikkerhetspolitiske samarbeidets historie var avsluttet.

III - Lav spenning - laber interesse 1923-1933

A - Politiske og strategiske ramme- betingelser

Et vesentlig trekk ved nordisk sikkerhetspolitikk i årene 1923 til 1933 var skillet mellom på den ene siden Finlands og på den andre siden de tre skandinaviske lands oppfatning av sin sikkerhetspolitiske situasjon. I Sverige, Danmark og Norge dominerte forståelsen av et nærmest totalt fravær av ytre trusler. Finnene, derimot, følte fortsatt et påtrengende behov for å skaffe seg sikkerhet mot sovjetiske fremstøt. Mens man i Danmark og Norge langt på vei snudde ryggen til Finland, hadde man i Sverige av flere grunner større interesse for finnenes problemer. Samtidig viste utenriksminister Carl Hedenstiernas tvungne avgang hvor betent spørsmålet om et sikkerhetspolitisk samarbeid med Finland var i Sverige. Den danske utenriksminister Peder Munch betraktet i tråd med dette de nordiske stater som todelt i sikkerhetspolitisk sammenheng i hele mellomkrigstiden. I følge Munch var Norden delt opp i en dansk-norsk gruppe og en finsk-svensk, og de to gruppenes interesser var grunnleggende forskjellige.⁶⁷

I Norge, Sverige og Danmark hadde utenriks- og sikkerhetspolitikken lenge bred folkelig og politisk tilslutning. For Norges del kan det være nok å nevne at nedrustningen på 1920-tallet ble gjennomført av fire venstre regjeringer og fire høyreledete koalisjonsregjeringer. Hovedhensikten var å spare statskassen for utgifter. I forhold til de store summer som ble brukt til militære formål under første verdenskrig var det også mye å hente i forsvarsbudsjettene. Men til grunn for denne sparepolitikken lå det også en forståelse for at den nye situasjonen i Europa langt på vei gjorde militærmakt avlegs. Bakgrunnen for denne virkelighetsforståelsen var sammensatt, men begrepene voldgift, nedrustning, folkerett, internasjonale traktater og Folkeforbundets sanksjonspolitikk antyder i

stikkordsform det viktigste grunnlaget for norske og skandinaviske holdninger til internasjonal politikk i disse årene. Det finske perspektivet var noe annerledes. Mens finnene sluttet fullt opp om Folkeforbundets fredsbevarende og regulerende funksjoner, fulgte de en annen linje i nedrustningsspørsmålet. Selv om forsvarets størrelse og utforming var et stridsspørsmål i finsk politikk, var det ressursmangel mer enn manglende politisk vilje som satte grenser for de finske forsvarsanstrengelsene.

Den utbredte oppfatningen at det knapt fantes noen aktuell eller mulig trussel førte til at tanken om et nordisk forsvarssamarbeid hadde vanskelig for å vekke særlig interesse i 1920-årene. Først i slutten av perioden ble spørsmålet tatt opp på bredere basis, men da som et ledd i striden omkring den danske avrustningspolitikken.

Heller ikke utviklingen på andre felter syntes å aktualisere en utvidelse av samarbeidet mellom de skandinaviske land til også å dekke forsvars- og sikkerhetspolitikken. Det skandinaviske utenrikspolitiske samarbeidet var stort sett begrenset til Folkeforbundet, og gjaldt i svært liten grad spørsmål med direkte relevans for landenes nasjonale sikkerhetsspørsmål. En viss grad av samordning og konsultasjon mellom landenes ministre i viktige hovedsteder fant også sted i perioden. En britisk diplomat pekte på et karakteristisk trekk ved det utenrikspolitiske samarbeidet mellom de skandinaviske statene da han understreket at det hadde en tendens til å avgrense seg til allmenne europeiske spørsmål som ikke direkte angikk deres mest påtrengende utenrikspolitiske interesser.⁶⁸

Vi finner også et tydelig tegn på at norske myndigheter ønsket å nedtone det politiske samarbeidet fra krigsårene. Det skandinaviske utenriksministermøtet i 1920 skulle bli det siste på 12 år. Overfor svenskene gjorde J.L. Mowinckel det klart at det i Norge var motvilje mot å gjenoppta møtevirksomheten.⁶⁹ Mowinckel fremholdt at dersom Norge skulle kunne delta, måtte møtene knyttes til en aktuell og positiv sak, ikke

til mer allmenne overlegninger. En generell politisk samordning var man altså ikke interessert i. Bakgrunnen for Mowinckels uttalelser var danske og svenske ønsker om å arrangere et utenriksministermøte i 1925.

Samtidig er det klart at det var betydelige forskjeller innen det norske utenrikspolitiske miljø i synet på skandinavisk utenrikspolitisk samarbeid. Tidligere hadde utenriksministrene Ihlen og Michelet klart påpekt hvor grensene for et samarbeid gikk. Sett fra svensk synspunkt representerte Ihlen og Michelet likevel en sympatisk innstilling til samarbeid, sammenlignet med etterfølgeren Arnold Ræstad. Om ikke Ræstad akkurat ønsket at Norge "melder sig ud av Norden", så ble han ved flere anledninger oppfattet som klart skeptisk til et nordisk utenrikspolitisk samarbeid.⁷⁰ Mowinckels holdning var mer tvetydig. I januar 1923 hevdet Mowinckel overfor den svenske minister i Oslo, Fredrik Ramel, at han selv såvel som statsminister Otto Blehr ønsket et nordisk utenrikspolitisk samarbeid. Hvis ikke ville Norge "förlora varje spår av inflytande", refererte Ramel.⁷¹ En slik nordisk orientering var det motstand mot i Norge, ifølge Mowinckel. Han tok samtidig ikke bare avstand fra den snevert nasjonale isolasjonistiske retning i norsk politikk, men også fra dem som ønsket å knytte Norge nærmere til England. I Ramels referat av Mowinckels uttalelse het det:

[...] at tänka sig ett särskilt samgående med England, som man från visst håll slagit på, vore meningslöst och skulle blott medföra, att Norge behandlades än mer som en "quantité négligéable".⁷²

I noen grad ser det ut til at Mowinckel så på det nordiske samarbeid som en slags gylden middelvei mellom norsk isolasjonisme ensidig tilknytning til England. I den grad Mowinckel var "nordist", var det imidlertid en "nordisme" med sterke forbehold og begrensninger.

B - Debatten i Norge

Inntil slutten av 1920-tallet er det bare mulig å etterspore en minimal offentlig interesse for strategiske spørsmål generelt og nordisk forsvarssamarbeid spesielt i de skandinaviske land. I Finland var situasjonen annerledes, men den blir ikke behandlet detaljert her.

Et påfallende trekk ved perioden 1923-1933 i Norge er den avstanden som utviklet seg mellom den politiske og militære ledelse. Regjeringsvedtaket den 5. januar 1934 om å opprette Forsvarsrådet kan sees på som et ønske om å bøte på dette forhold. Rådet skulle fremme samarbeidet mellom militærvesenet og andre statsinstitusjoner, og "Krigspolitiske spørsmål" var ett av arbeidsområdene.⁷³ Strategiske og sikkerhetspolitiske spørsmål hadde en svært begrenset plass i den politiske debatt i Norge. Ledende politikere eller militære tok i liten grad initiativet til noen slik diskusjon. Av mange politikere ble strategiske og militærgeografiske problemer ansett for å høre historien til. Det er derfor vanskelig å peke på annet enn ansatser til en selvstendig norsk debatt om et nordisk forsvarssamarbeid i årene 1923-1929. Vi kan videre se at allmennheten fattet liten interesse for slike spørsmål. Årsaken var at ingen kunne identifisere reelle sikkerhetsproblemer som angikk Norge direkte. Tilhengerne av et militært forsvar og et nordisk forsvarssamarbeid innen pressen, aktivist-organisasjoner og blant offiserene hadde heller ingen entydig trusselforestilling, men argumenterte ut fra mer allmenne betraktninger. Selv om deltakerne var få, og debatten isolert, var uenigheten hele tiden klar.

Mot slutten av 1920-tallet ble det likevel føyet et militært og strategisk element til den allmenne diskusjonen om nordisk utenrikspolitisk samarbeid. Dette gjaldt i størst grad forsvaret av Øresund, og etterhvert også uroen over russernes hensikter i nord.⁷⁴ Dermed ble samarbeidsdiskusjonen mer problematisk enn i årene rett etter krigen. Ettersom selv et begrenset utenrikspolitisk samarbeid hadde vært omstridt, var det klart at

å utvide det til også å gjelde sikkerhetspolitikk ville gjøre det enda mer omstridt.

Mens motsetningene og spenningene innen utenrikspolitikken gjaldt mer gradforskjeller enn essens, ble forsvarsdebatten stadig heftigere etterhvert som nedrustningen skred frem i høyt tempo. Hovedinntrykket for 1920-årene i Norge er, til tross for dette, fraværet av en strategisk debatt generelt, og følgelig også fraværet av en debatt omkring nordisk forsvarssamarbeid. Det er påfallende i hvor liten grad militærgeografiske og strategiske vurderinger var knyttet til forsvarsdebatten på slutten av 1920-tallet. Det var organisasjons- og budsjettspørsmål som stod i forgrunnen.⁷⁵ Videre får man det inntrykk at når slike spørsmål fra tid til annen dukket opp, ønsket myndighetene å frikople seg fra debatten. Slik sett førtes samarbeidsdebatten, som vi snart skal se, hovedsaklig av representanter for aktivistiske grupper.

C - Den dansk-svenske debatten

Først mot slutten av 1920-tallet kom det igang en mer omfattende debatt om muligheten for skandinavisk og nordisk forsvarssamarbeid. Diskusjonen ble imidlertid i hovedsak ført i Danmark og Sverige,⁷⁶ og det var bare spredte norske reaksjoner. Norge var heller aldri nevnt i diskusjonen om de konkrete forsvarsproblemer. De norske reaksjoner på den dansk-svenske debatten kom hovedsaklig fra pressehold. Bortsett fra dette deltok ledende politikere eller regjeringsmedlemmer aldri i denne debatten. Det gjorde heller ikke danske og svenske myndigheter i særlig grad. I Norge ble det fra tilhengerhold, med avisene *Tidens Tegn* og *Morgenbladet* i spissen, henvist til det nordiske "skjebnefellesskap", som gjorde at landenes forsvarspolitikk måtte betraktes som en fellesoppgave. Den overordnede problemstilling gikk ut på at dersom ett av de nordiske land skulle komme under en annen statsgruppes kontroll, ville det få sterkt negativ innvirkning på de øvrige landenes sikkerhet. Motstanderne av tanken var i

Norge, særlig representert av *Arbeiderbladet*, *Dagbladet* og *Norges Fremtid*. Deres argumentasjon bygde på forestillingen om at et nordisk forsvarsforbund ville eksponere Norge for nye farer, slik at et forsvarsforbund i realiteten ville svekke landets sikkerhet.

Debatten og de konkrete forslagene om et forsvarssamarbeid oppstod i Danmark først og fremst som et ledd i kampen mot regjeringen Staunings avrustningslinje. Det var altså en indrepolitisk uenighet om forsvarspolitikken, og ikke en følelse av en voksende ytre trussel, som fremkalte debatten. At diskusjonen oppstod i Danmark, bør trolig sees i sammenheng med at det var danskene som hadde gått lengst i sin avrustning. Det som mer allment hadde tvunget frem en ny debatt, var erkjennelsen av at de skandinaviske land langt på vei hadde kvittet seg med sine militære maktmidler og dermed ensidig måtte basere sin sikkerhet på folkeretten. Selv om debatten derfor i utgangspunktet hadde et klart indrepolitisk tilsnitt, hadde en del av argumentene som ble brukt tilknytning til grunnleggende militær-strategiske forhold.

Motstanderne av regjeringen Staunings nedrustningsforslag høsten 1929 argumenterte med at den danske politikk ville få alvorlige sikkerhetspolitiske konsekvenser også for de øvrige skandinaviske land. Ved å la den dansk-tyske grense og Østersjøinnløpene ligge ubeskyttet, satte man også Norge og Sverige i fare. Følgelig burde Danmark konsultere norske og svenske myndigheter i forsvarsspørsmålet.

Debatten på slutten av 1920-tallet kom i særlig grad til å gjelde et dansk-svensk forsvarssamarbeid. Det var kontrollen med og forsvaret av Østersjøinnløpene som stod i sentrum; altså et av Skandinavias klassiske strategiske problemer. Tilhengerne av et samarbeid argumenterte med at Danmarks og Sveriges mulighet for å holde på sin nøytralitet var sterkt knyttet til dette problemkomplekset. Klarte man ikke å kontrollere stredene, kunne man heller ikke forvente å beholde nøytraliteten i krig. Når man en gang var i besittelse av

områder med stor potensiell strategisk betydning, måtte man også være sterk nok militært til å kunne kontrollere dem. Med dette var et permanent strategisk problem knyttet direkte til den aktuelle forsvarsdebatten. Man kunne ikke gå ut fra at de eksisterende maktforhold i Østersjøen, med et svekket Russland og Tyskland og et uinteressert Storbritannia, ville vare evig. Dersom Danmark og Sverige skulle kunne kontrollere stredene fordret dette en militær kapasitet som man gjennom 1920-årenes forsvarspolitik hadde kvittet seg med. Det lå dermed an til en front-til-front-kollisjon mellom de politiske parti-programmene og de strategiske analyser. Denne diskusjonen ble ført i dansk og svensk presse, men den vakte, som nevnt, liten interesse i Norge. I grove trekk gikk frontlinjen på samme måte som i Norge, mellom borgerlige samarbeidstilhengere på den ene side og militær-skeptiske liberale og sosialdemokrater på den andre.

Danmark hadde fått en ny og sterkt redusert forsvarsordning i 1922. Mot slutten av 1920-årene ble det arbeidet med en ordning som innebar en ytterligere nedbygging. Regjeringspartiene ønsket ikke lenger et forsvar, men et "vaktvern". På denne tiden hadde skandinavisk avrustning kommet så langt at militære kommentatorer satte spørsmålsteget ved om ikke landenes forsvarsevne var blitt så redusert at et forsvarssamarbeid manglet et reelt militært grunnlag. *The Times* beskrev få år senere Danmark som "disarmed to an extent almost incredible."⁷⁷ Problemet var at aktivistene med sine forslag forsøkte å sette forsvars- og sikkerhetsspørsmål i fokus på et tidspunkt da det var bred oppslutning om en eller annen form for nedrustning. Når tilhengerne hadde identifisert felles-nordiske forsvarsoppgaver, ville forsøkene på å løse dem i fellesskap sannsynligvis føre til økte forsvarsutgifter. Dermed ble også ønskene om et nordisk forsvarsforbund av motstanderne oppfattet som en *opprustningspolitikk*. En fortsatt nedrustningspolitikk ville i seg selv gjøre et militært samarbeid meningsløst, fordi det militære apparat var såpass redusert.

Dette fører oss over til spørsmålet om hva som var motivet bak forslagene om et forsvarssamarbeid. Selv om det ikke er mulig å gi et entydig svar, kan det være en rimelig tolkning å hevde at samarbeidsforslagene ble fremmet for å tydeliggjøre de forsvarsproblemer Danmark stod overfor, og for å forsøke å sette dansk forsvarspolitik inn i en europeisk sikkerhetspolitisk kontekst. Det er ikke noe som tyder på at tilhengerne tenkte seg at et forsvarssamarbeid kunne kompensere for en fortsatt nedrustning.

Tilhengerne understreket ofte at et forsvarssamarbeid mellom to eller flere nordiske land utelukkende ville være av defensiv karakter. Hensikten ville aldri være annet enn å forsvare landenes frihet og nøytralitet. Slik sett bygde landenes forsvarspolitik på samme grunnlag. Den eneste måte de nordiske land kunne avskrekke eventuelle aggressorer på, var ved å slutte seg sammen, ble det hevdet. Men da måtte forsvaret forberedes i fredstid. I tillegg til denne typen politiske og militær-strategiske argumenter, ble også klassiske skandinavistiske synspunkter trukket frem. Det ble hevdet at et forsvarsforbund ville sikre de skandinaviske landenes "verdenspolitiske stilling". Begrepet "den militære skandinavisme" dukket etterhvert opp.⁷⁸

Mens tilhengerne av forsvarssamarbeid først og fremst pekte på nytteverdien i form av økt militær kapasitet og større politisk tyngde for de nordiske land, fremholdt motstanderne at et slikt samarbeid samtidig ville bringe med seg en økt risiko for hvert av de samarbeidende land. Dels ville det nordiske området som helhet bli av større interesse for stormaktene og dermed få en mer fremtredende plass i deres kalkyler, dels risikerte man å bli trukket med i konflikter man ellers kunne holdt seg utenfor. Slike argumenter ble siden et hovedsynspunkt for politikere som P. Munch og J.L. Mowinckel, og senere Halvdan Koht. Synspunktet kom offentlig til uttrykk i Norge var i forbindelse med forsvarsdebatten i Danmark høsten 1929. *Dagbladet* hevdet at en felles nordisk militærpolitikk ville bety "en tredobbelt fare for hvert enkelt

land".⁷⁹ *Arbeiderbladet* karakteriserte dette som en "eventyrpolitikk".⁸⁰ Den klareste uttalelse finner vi i *Norges Fremtid*. Her ble det i klartekst fremholdt at et nordisk forsvarssamarbeid ville knytte Norge sikkerhetspolitisk til Østersjøspørsmålene og Danmark. Dette representerte i følge avisen i beste fall sekundære problemer for Norge.⁸¹

Offisielle norske reaksjoner er det vanskelig å etterspore. Den danske konservative pressetjeneste ba om statsminister Mowinckels syn på "Betydningen af et visst samarbejde mellem de nordiske Lande paa Forsvars spørgsmaalets omraade".⁸² Vi har ikke funnet Mowinckels svar, men i en margkommentar til en svensk avisartikkel om samme emne fremholdt han at

*Man kan meget vel ha den største interesse for nordisk samhold og endog slutte sig til den tanke at et ugrunnet og uprovosert angrep på et land av den nordiske trekant drager de andre med i forsvaret - uten å ville gå så langt som her: Et nordisk forsvarsforbund endog omfattende Finland.*⁸³

Kommentaren antyder to trekk ved Mowinckels Norden-linje: For det første bekrefter det inntrykket av ham som en tilhenger av nordisk samarbeid. Dernest hans klare motstand mot enhver form for formalisert forsvarssamarbeid mellom de nordiske stater.

i - Det danske konferanseforslag

Debatten i Danmark og Sverige nådde sitt foreløpige høydepunkt etter at den danske regjeringen la frem sitt forslag til forsvarsbudsjett høsten 1929. Budsjettforslaget ble sett på som et ledd i sosialdemokratenes avrustningsprogram. Som en del av mobiliseringen mot regjeringen Staunings avrustningsforslag ble det fra konservativt og liberalt hold tatt initiativ til en nordisk forsvarskonferanse. Det var partilederen i Venstre I.K. Hansen som først hadde foreslått en nordisk forsvarskon-

feranse. Denne idéen hadde fått tilslutning fra de konservative med John Christmas Møller i spissen. Møller hadde siden arbeidet aktivt for idéen og fremsatte et forslag i Folketinget om at regjeringen skulle innkalle til en nordisk forsvarskonferanse.⁸⁴ Formålet var å få belyst dansk forsvarspolitik i en nordisk sammenheng.

Det ser ikke ut til å ha fremkommet offisielle finske, norske eller svenske reaksjoner på Christmas Møllers forslag. Det var heller ikke å vente siden det dreide seg om en intern debatt i Folketinget. Den danske regjering avviste forslaget umiddelbart.

Derimot fikk forslaget bred presseomtale i Danmark og Sverige, og mottakelsen var blandet. I Sverige ble det pekt på at tanken forsåvidt var sympatisk, men upraktisk. Danmark var, i følge svensk presse, allerede langt på vei avrustet, mens Sverige og Norge drev planløst i samme retning. Dette var selvsagt ikke mye å bygge et forsvarssamarbeid på.

En konversationscirkel, bestående av låt oss säga hrr Stauning och Munch, hrr Mowinckel, Lindman och Malmberg -eller varför inte hrr Sandler och P.A. Hansson - skulle endast demonstrera den obotliga splittringen i åsikter rörande försvarstankens själva väsen,⁸⁵

hevdet *Dagens Nyheter*, og spurte, full av ironi, om det overhodet fantes noen som var så naiv at han kunne forestille seg én av de nevnte herrer reise hjem fra en konferanse med endrede oppfatninger. Avisen frarådet å forfølge en idé som det ikke fantes politisk grunnlag for. Med dette ga den uttrykk for en utbredt oppfatning i alle de skandinaviske land.

De forsiktige norske holdninger til spørsmålet ble tydelig demonstrert når tidligere statsminister Ivar Lykke ble bedt om å kommentere Christmas Møllers forslag.⁸⁶ Lykke var sympatisk innstilt til idéen, men under bestemte forutsetninger. Utgangspunktet måtte være å finne ut hvordan de nordiske

land kunne forsvare sin selvstendighet og nøytralitet på en måte som både var effektiv og økonomisk forsvarlig. En akademisk diskusjon om forsvarsspørsmålet generelt ville derimot ha liten interesse, ifølge Lykke. En "nordisk forsvarspolitik" måtte ikke stå i veien for det som var hovedmålet med norsk forsvarspolitik etter krigen, nemlig å redusere beredsskaps- og kostnadsnivået i Forsvaret. Dette var igjen et viktig ledd i regjeringenes økonomiske politikk på 1920-tallet.

To dager senere, den 21. oktober, tok *Svenska Morgonbladet* klar avstand fra de tanker om et nordisk forsvarsforbund som de danske høyre- og venstrepolitikere hadde gjort seg.⁸⁷ Det ble kalt et dødfødt prosjekt. Lederskribenten pekte på det vesentlige poeng at forslaget hadde fremkommet som et ledd i arbeidet med å få forkastet avrustningsforslaget til den danske regjering, og dermed overhodet ikke var politisk eller militært forberedt. Særlig urimelig var forslaget ettersom den danske utenriksminister allerede blankt hadde avvist idéen. Videre hevdet *Svenska Morgonbladet* at

De tre ländernas geografiska läge, militära möjligheter samt försvarsuppgifter i händelse krig äro så olika, att ett försvarsförbund av dessa skäl icke är tenkbart.

Dette var et svært utbredt resonnement som vi tidligere har sett på britisk og norsk hold, og som også de fleste svenske samarbeidsmotstandere sluttet seg til. Selve gjennomføringen av tanken ville stride imot den faktiske politikk samtlige nordiske land førte; den ville nemlig måtte føre til økte forsvarsutgifter på et tidspunkt da hele Norden var i full gang med å redusere dem, til dels betraktelig. Alt i alt fulgte reaksjonene på konferanseforslaget det mønster vi alt har antydnet i samarbeidsdebatten.

ii - Forsvarsmøtene

Mens det danske forslaget om en nordisk forsvarskonferanse ikke ble realisert, ble det høsten 1929 i Sverige og Danmark arrangert en rekke åpne debattmøter omkring forsvarsspørsmålet. Disse møtene fikk bred pressedekning over hele Norden. For første gang kunne man se at spørsmålet om nordisk forsvarssamarbeid ikke bare vakte debatt, men også et sterkt følelsesmessig engasjement. Lørdag 26. oktober 1929 arrangerte Studenterforeningen i København et møte om skandinavisk politikk og avrustning. Hovedtaler var den svenske teologiprofessor og redaktør av *Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning*, Torgny Segerstedt. Ingen av de innbudte danske regjeringsmedlemmer eller sosialdemokrater hadde møtt frem.⁸⁸ Det hadde derimot en rekke fremtredende utenrikspolitikere som de konservative folketingsmenn Victor Pürschel, Holger Andersen og grev Holstein og representanten for Radikale Venstre Jesper Simonsen. Segerstedt understreket innledningsvis at han kun talte på egne vegne. Han trakk opp et perspektiv fra før 1914, da man i Europa hadde utelukket muligheten for at "kulturfolk" igjen skulle gå til krig mot hverandre. Så kom den mest grusomme krig man til da hadde opplevd. I dens kjølvann fulgte en glødende tro på det skulle være den siste. For å virkeliggjøre dette målet ble det bygget opp internasjonale organer som skulle håndtere konflikter. Parallelt med dette fikk anti-militære og pasifistiske bevegelser bred tilslutning i Norden. Segerstedt pekte så på det poeng som hadde fremkommet flere ganger i den danske avrustningsdebatten, nemlig at hva ett av de nordiske land foretok seg i forsvarsspørsmålet, angikk de øvrige. De nordiske land stod overfor de samme forsvarsmessige utfordringer. Regionens forsvarspolitik kunne ikke løsrives fra den militær-geografiske og utenrikspolitiske virkelighet i Nord-Europa, og utelukkende knyttes an til ideelle forestillinger. Foredragsholderen ønsket å gjøre den skandinavistiske tanke videre enn til bare å gjelde kulturelle spørsmål. Det var nå kanskje tide å oppta drøftelser om "en Art Entente".⁸⁹

Folketingsmann Jesper Simonsen fra Radikale Venstre var den første til å kommentere foredraget. Han ønsket et nordisk samarbeid, men advarte mot et militært samarbeid. Både geografiske forhold og historiske erfaringer talte klart mot dette. Den danske konservative Victor Pürschel, derimot, uttrykte glede over de tanker som hadde fremkommet. Også redaktøren av *Tidens Tegn*, Rolf Thommessen, deltok på møtet. Han fremholdt at drøftinger om et nordisk forsvarssamarbeid kunne være gagnlig, men at et forbund ikke var gjennomførbart. Thommessen henfaldt tidlig i sitt innlegg til klassiske skandinavistiske talemåter om samhørighet og solidaritet: "Når man taler om Broderskab med Kinesere og Hottentotter, bliver jeg kold, men et Broderskab i Norden er værd at sætte et Arbejde ind for."⁹⁰

Etter disse luftige vyer hevdet redaktør Svarre at det var mer praktisk å holde seg på jorden, eller til den faktiske militærpolitiske situasjon. Den befant seg i Danmark mellom Sosialdemokratens 20 millioner og Venstres 40, og situasjonen var ikke ulik i Norge og Sverige. Debatten avdekket stor uenighet om det nordiske forsvarssamarbeid, selv når Sosialdemokratene og regjeringsmedlemmene ikke var til stede.

Forsvarstilhengerne i Studenterforeningen fikk raskt svar på tiltale. Under Folketingets budsjettbehandling dagen etter advarte utenriksminister Munch i klare ordelag mot et nordisk samarbeid på det militærpolitiske område. Munch var i hele mellomkrigstiden en konsekvent motstander av alt nordisk forsvarssamarbeid. For ham var det, som alt nevnt, et grunnleggende skille mellom de nordiske stater, på den ene side stod Finland og Sverige, på den andre Danmark og Norge.⁹¹ Gruppens sikkerhetspolitiske interesser var så forskjellig at et samarbeid aldri kunne bli aktuelt.

Også på sosialdemokratisk hold ble møtet kommentert. Da den danske avisen *Social-Demokraten* omtalte Segerstedts foredrag den 30. oktober var det i sterkt negative ordelag.⁹² Sosialdemokratene oppfattet foredraget som et innlegg

mot den danske regjeringens avrustningsforslag og som uttrykk for de stor-svenske militaristers oppfatninger. *Social-Demokraten* trakk parallellen til de svenske forsvarsreformer av 1925, da nærmere 60 prosent av forsvaret ble skåret vekk. Den gang var det ingen i Sverige som hadde hevdet at landets forsvarspolitik måtte samordnes med de øvrige nordiske land. Frykten for at svenske initiativer var uttrykk for Sveriges ønsker om å bli den ledende stat i Norden var fortsatt tilstede.

På borgerlig hold i Danmark ble det hevdet at en isolert dansk avrustning ville fjerne landet fra resten av Norden og virke forstyrrende på alt nordisk samarbeid.⁹³ Christmas Møller hevdet også i en tale i Folketinget 10. oktober⁹⁴ at den foreslåtte danske avrustning ville bli oppfattet som et ønske om å bryte ut av det nordiske samarbeidet i Folkeforbundet.

Den 2. november offentliggjorde redaktør Segerstedt en ny artikkel over emnet.⁹⁵ Han fortsatte resonnementet fra foredraget i Studentersamfundet. Segerstedts hovedanliggende var nå den utenriks- og militærpolitiske situasjon i Norden dersom Danmark avvæpnet. Hvis Danmark ikke var i stand til å kontrollere Østersjøinnløpene, hevdet han at de makter som under krig ville strides om herredømmet i Østersjøen, ville bli tvunget til å kappes om å besette Øresund og Beltene. Segerstedt formidlet her et av strategiens grunnleggende prinsipper, nemlig at et maktpolitisk vakuum alltid vil fylles i krise- og krigstid. Den eneste løsning han kunne se var en felles nordisk politikk for opprettholdelsen av nøytraliteten, ettersom landenes sikkerhetsinteresser hang nøye sammen. Det er verdt å merke seg at også Finland nå innbefattes i hans planer, og at det snakkes om et "nøytralitetsforbund", ikke "forsvarsforbund". Segerstedts innlegg og debatten høsten 1929 reiste dermed på nytt spørsmålene om innholdet i og grensene for det nordiske samarbeid.

Møtet i studentersamfunnet og debatten som fulgte tydeliggjorde frontene i forsvarsspørsmålet og holdningen til det nordiske samarbeidet. Motsetningene var skarpe. Det ble lagt

merke til at norske myndigheter ikke engasjerte seg i debatten. I Norge ble forslaget positivt mottatt i *Tidens Tegn* og *Morgenbladet*, men vakte ellers liten interesse. Den 5. november kommenterte også *Dagbladet* tanken om nordisk forsvarssamarbeid. Avisen tok ikke uventet avstand fra en slik tanke og hevdet at et forsvarssamarbeid faktisk ville øke faren for de nordiske land. Lederskribenten kunne heller ikke se noen formell innvending mot Danmarks avrustningspolitikk, så lenge Folkeforbundet ikke protesterte.

Den 8. desember arrangerte Nationella Ungdomsförbundet et "Nordisk forsvarsmöte" av "upolitisk karakter" i Stockholm.⁹⁶ Talere var Christmas Møller, den finske professor og tidligere statsminister Lauri Ingman og den svenske diplomaten C.G. Westman.⁹⁷ Med enkelte nyanser uttalte alle de tre talerne seg fordelaktig om et forsvarssamarbeide. Westman ville også holde porten åpen for baltisk deltakelse. Dermed viste han imidlertid at han representerte holdninger som lå fjernt fra de dominerende strømningene i svensk utenrikspolitisk tenkning.

Lauri Ingman fremholdt at Finlands forhold til Sovjetunionen for tiden var godt, men at sovjetiske myndigheter kontinuerlig arbeidet for å innlemme både Finland, Sverige og Norge i Unionen. På denne bakgrunn var han en varm tilhenger av det nordiske forsvarssamarbeid. Også C.G. Westman stilte det retoriske spørsmålet om noe nordisk land kunne stå uvirksom ved en russisk invasjon vestover. Et nordisk forsvarsforbund skulle brukes til å stanse slavernes fremmarsj. Nordens folk kunne ikke tillate seg å overlate et slikt oppdrag til en stormakt.

Mens argumenter av denne typen alt i alt hadde liten gjennomslagskraft, var de tre talerne i deler av sin argumentasjon nærmere de utenrikspolitiske hovedstrømmer i Skandinavia. De var innforstått med at en tradisjonell militærallianse ikke ville finne støtte i opinionen i noen av de nordiske land. Man måtte derfor lete etter et annet samarbeidsmønster. En nordisk konferanse, med eventuell deltakelse fra Østersjøstatene, skulle

derfor primært avklare en felles fortolkning av Folkeforbundets traktatsbestemmelser. *Nya Dagligt Allehanda* påpekte 9. desember at dette absolutt måtte være en farbar vei ettersom også den sosialdemokratiske avisen *Ny Tid* hadde gått inn for å utrede begrepet "Nordisk nøytralitet".

I en dobbel-kronikk i *Nationaltidende* den 6. og 7. januar 1930 utdypet C.G. Westman sitt syn på de fellesnordiske interesser i utenrikspolitikken. Mer generelt pekte han på det faktum at de internasjonale organers eksistens og funksjonsdyktighet hvilte på de eksisterende maktpolitiske konstellasjoner i verden, og ikke på traktattekster og organisasjonsapparater. I virkeligheten angrep han her den sterke legalistiske tradisjon og tendens i skandinavisk utenrikspolitisk tenkning. Han ga også uttrykk for tvil om Folkeforbundets myndighet, fordi det hele tiden hadde vært diskusjon om hvordan traktaten skulle tolkes. Det var på bakgrunn av den maktesløshet han mente både nordiske og baltiske statsledere burde føle overfor en situasjon hvor de internasjonale freds- og voldgiftsinstitusjoner raskt mistet sin betydning, at de i fellesskap nå måtte drøfte nøytralitetspolitikken.

Reaksjonene på møtet i Stockholm fulgte de samme politiske skillelinjer som etter møtet i København. Vi har sett at i liberale og sosialdemokratiske kretser ble idéen om forsvarssamarbeid raskt assosiert med begrepet militarisme, og tolket først og fremst som et ledd i den aktuelle nedrustningsdebatten. Tilhengerne av nordisk forsvarssamarbeid tilhørte også alle den politiske høyreside. Deler av argumentasjonen hadde også en klar anti-sovjetisk tendens. Disse forholdene i seg selv gjorde spørsmålet i sin alminnelighet problematisk for venstresiden i nordisk politikk. Den danske avisen *Social-Demokraten* kalte idéen "Militaristernes sidste Idé til Standsning af det danske Afrustningsforslag", og pekte på at tidligere forsvarsminister Per Albin Hansson i Sverige og Venstre-organet *Dagbladet* i Norge hadde tatt avstand fra tanken.⁹⁸ Motstanderne fryktet at "den nordlige entente" skulle bli en parallell til den sentral-europeiske "lille entente",

bestående av Tsjekkoslovakia, Romania og Jugoslavia, hvor utenrikspolitikken ble søkt samordnet med fransk støtte. Alternativet til en slik delvis binding til en stormakt måtte være en "fælles broderlig Folkeforbundspolitik."

Slike argumenter ble imøtegått av den tidligere formann i det danske konservative parti, Victor Pürschel. Han stilte seg uforstående til at krefter som "lytter ansent og begeistret" til Briands snakk om Europas forente stater, på samme tid kunne ta så kraftig avstand fra alt snakk om et nordisk forbund.⁹⁹ Pürschels viktigste argument for et nordisk forbund var at fire stater ville bli tillagt større vekt enn hver av dem for seg. Og kanskje særlig når det var åpenbart at statene representerte "noget avvikende orienteringer"¹⁰⁰ slik at ingen kunne mistenke statsgruppen for å ville ta stilling i stormaktskonflikter. En slik pakt ville være med på å redusere faren for at en stormakt gikk til forebyggende angrep på et nordisk land i urotider.

Norske representanter deltok heller ikke denne gangen i den offentlige debatt om nordisk sikkerhetspolitisk samarbeid.

Det danske Folketing behandlet forslaget om å omdanne hær og flåte til et vaktvern den 12. november 1929. Sosialdemokratene var åpne defaitister og fremholdt at en småstat som Danmark aldri kunne gjøre noe mot en militær stormakt. Venstre ønsket å beholde et reelt forsvar basert på alminnelig verneplikt, og at dansk forsvarspolitik ikke måtte avvike fra andre småstaters. De konservative avviste enhver form for avrustning. Det Radikale Venstre var mer på linje med sosialdemokratene og la stor vekt på at den foreslåtte forsvarspolitikken ikke brøt med de internasjonale avtaler Danmark hadde inngått; hverken Kellogg-pakten, Folkeforbundspakten eller Haag-konvensjonen. Radikale Venstre avviste på nytt nordiske forsvarsdrøftinger og betraktet det som et forsøk på å forkludre en avgjørelse i Folketinget.

Når *Arbeiderbladet* kommenterte saken den 15. november, var det naturlig nok svært positivt innstilt overfor det stauingske

avrustningsforslag, og tilsvarende full av forakt for motstanderne "for hvem kruttrøken har den samme liflige duft som kirkerøkelsen for den troende katolikk". Også *Arbeiderbladet* så på forslaget om nordisk forsvarssamarbeid som et ledd i å forpurre den danske regjeringens nedrustningsforslag. *Norges Fremtid* var usminket isolasjonistisk og advarte den 23. november i enda klarere ordelag mot å vurdere noen form for nordisk forsvarssamarbeid; ingen nordmann fant "Slesvig verd en norsk grenaders knokler"; Finland gjorde man klokest i holde seg langt unna, og Sverige og Norge hadde så ulike interesser at et samarbeid var utelukket.

I løpet av vinteren 1930 ser spørsmålet ut til å være utdebattert i offentlig sammenheng i alle de skandinaviske land. Det kan ikke herske tvil om at bakgrunnen for at problemstillingen ble tatt opp var den danske regjeringens avrustningsforslag. Dermed ble spørsmålet øyeblikkelig plassert inn i den aktuelle forsvarspolitiske debatt, selv om tilhengerne av forsvarssamarbeidet til dels argumenterte ut fra overordnede strategiske og utenrikspolitiske vurderinger. Debatten omkring det nordiske forsvaret ble i økende grad preget av strategiske og militærgeografiske vurderinger på den ene side, og den nasjonale nedrustningsspolitikken på den annen.

I et avisintervju i begynnelsen av mars 1931 kommenterte statsminister Thorvald Stauning fjorårets debatt omkring det nordiske forsvarssamarbeide. Staunings uttalelse levnet liten tvil om hans standpunkt: en utvidelse av det nordiske samarbeid hadde hans fulle støtte, men å blande inn forsvarsspørsmål ville etter hans oppfatning være "farlig for Forholdet til Udlandet".¹⁰¹

D - Stormaktene og Norden

Vi har sett at den britiske sendemannen i Oslo, Findlay, i de første etterkrigsårene til stadighet advarte mot farene ved en skandinavisk eller nordisk blokk dominert av Sverige. Samtidig er det lite som tyder på at spørsmålet fanget oppmerksomhet på politisk nivå i Storbritannia. Utover 1920-tallet forsvant selv denne begrensede britiske interessen for spørsmålet. Det var ikke før etter Hitlers maktovertakelse at spørsmålet for alvor dukket opp på ny i britiske overveielser. Sett fra Tyskland var spørsmålet om arten og omfanget av det nordiske samarbeid enda mer perifert. Det er ingenting som tyder på at spørsmålet ble ofret oppmerksomhet i Berlin i 1920-årene.

Om vi ser bort fra årene umiddelbart etter verdenskrigen, da sovjetisk politikk overfor Norden og Skandinavia var dominert av helt andre og mer håndfaste problemer, var det Sovjetunionen som først markerte et klart standpunkt i forhold til det nordiske samarbeidet. Det første større innlegget kom i form av en artikkel i regjeringsorganet *Izvestija* den 28. august 1929. Artikkelen, signert av en Jarisov, formulerte essensen i sovjetisk Norden-politikk.¹⁰² Slik sett representerer 1929 et slags vendepunkt: Fra da av ble debatten i Norden fulgt med årvåkenhet og mistenksomhet fra sovjetisk side.

Ifølge Jarisov pågikk det aktive bestrebelser på å danne en "nordlig entente". Det var særlig på baltisk, finsk og polsk hold man hadde støttet opp om en blokkdannelse. Men også i Sverige hevdet forfatteren at det "svenske borgerskapets voksende imperialistiske tendenser", hadde ført til et press for å få i stand en nordlig blokk. I svenske militære kretser skulle man lenge ha drømt om et nordisk forsvarssamarbeid. På bakgrunn av all den kontakt man hadde kunnet registrere siden 1925, antok forfatteren at arbeidet med "Den Nordlige Entente" hadde kommet forbi startfasen, og endog utgjorde en trussel mot Sovjetunionen.

Norges Kommunistblad trykket *Izvestija*-artikkelen i sin helhet den 21. september, uten å knytte noen annen kommentarer til den enn at den måtte "tjene som et varsel også for de norske arbeidere".¹⁰³ Sendemann J.F.W. Jakhelln i Helsinki kunne også fortelle om sin lange erfaring med den respekt, ja i noen tilfeller frykt, for svenske planer som myndighetene i Moskva nærret.¹⁰⁴

Den 16. oktober 1930 kunne sendemann Andreas Urbye i Moskva rapportere om vedvarende sovjetisk mistenksomhet overfor den "Skandinaviske blokk".¹⁰⁵ *Izvestijas* Stockholms-korrespondent, "Viking", hadde hevdet at det nordiske samarbeidet nå var kommet over det kulturelle stadium, til også å omfatte økonomiske og politiske spørsmål. Særlig bekymringsfullt var det at alt snakket om en nordisk blokk ikke lenger var begrenset til konservative, militære og næringslivskretser. Ifølge "Viking" snakket den nye utenriksminister Ramel og flere sosialdemokrater nå med begeistring om et nordisk fellesskap. Det som gjorde situasjonen truende, var de påståtte planene om å utvide blokken til også å omfatte Finland, Polen og de tre baltiske republikker. Videre fremholdt *Izvestija* at den skandinaviske blokk var under sterk britisk innflytelse. *Izvestija* konkluderte med at det forelå kjensgjerninger som viste at Sovjetunionen ble truet "av en ny militærpolitisk gruppering i det nordøstlige Europa".

Urbye tok opp de sovjetiske påstander i en samtale med fungerende utenriksminister Litvinov den 11. oktober 1930. Han fremholdt at å antyde at Norge skulle gå inn for en skandinavisk, enn si skandinavisk-baltisk blokk mot Russland, var det reneste "Unsinn". Litvinov ga imidlertid inntrykk av at heller ikke han tok disse antydninger helt alvorlig.¹⁰⁶ Likevel kan konferansen i Stockholm ha styrket den sovjetiske mistenksomhet. I *Izvestija* for den 12. desember 1929 ble møtet omtalt som "Antisovjetkonferansen i Stockholm". Det ble videre vist til en advarel mot "Sveriges imperialistiske tendenser" som fungerende utenriksminister Litvinov hadde kommet med i en redegjørelse for Sentralkomiteen.¹⁰⁷

De sovjetiske utspillene i 1929 og 1930 markerte synspunkter som kom til å bli gjentatt med variasjon og stor styrke etterhvert som den internasjonale situasjonen tilspisset seg på 1930-tallet. Artikkene i *Izvestija* og Litvinovs uttalelser var trolig ment å skulle gi et klart signal om at Sovjetunionen ville gå imot alle planer om nordisk militært samarbeid. Mer spesifikt ønsket russerne å advare mot å knytte for tette forbindelser mellom de skandinaviske land og Finland. Her dreier det seg om et forhold som ble enda mer markert på 1930-tallet: sovjetisk Skandinavia-politikk ble alltid sett i sammenheng med deres forbindelser med og politikk overfor Finland. I 1929 var de sovjetiske fremstøtene av hovedsakelig preventiv karakter, selv om bekymringen trolig har vært ekte nok.¹⁰⁸ Sett fra Moskva hadde saken også et storpolitisk aspekt. For Sovjetunionen var det viktig å unngå at Norden skulle knytte for tette forbindelser eller inngå i allianse med andre europeiske stater og på den måten bidra til innsirklingen av Sovjetunionen.

E - Oppsummering av perioden

Hvis vi nå skal oppsummere tiden 1923 til 1933 i grove trekk, er det flere ting man biter seg merke i. Den strategiske og sikkerhetspolitiske debatt gjennomgikk en utvikling. I utgangspunktet ble den nesten utelukkende ført innenfor de faglige miljøer. Gradvis fikk deltakelsen en bredere basis. Interessen ble større og nyansene flere. I tillegg til de rene militærstrategiske og -geografiske vurderinger, argumenteres det stadig sterkere for at det nordiske kulturområde og "skjebnefellesskap" trenger et felles forsvar. I forhold til perioden fra 1918 til 1923 kan vi for Norges del observere en økende interesse for sikkerhetspolitiske vurderinger, og ikke bare utenrikspolitiske.

Vi kan videre se at forslagene om forsvarssamarbeid stod i et klart motsetningsforhold til den sikkerhetspolitikk som ble ført

i de skandinaviske stater: én ting er at ønsket om samarbeid antydnet at det fantes et behov for forsvarssamarbeid, noe altså de færreste kunne godta. Derneft ville et samarbeid kunne innebære minsket nasjonal kontroll over det som var hovedhensikten for regjeringene, nemlig besparelser. Tilhengerne på sin side pekte på hvordan ett lands forsvar hadde innvirkning på et annets, og at dét var grunn nok til at slike saker ble drøftet statene i mellom. Men alt i alt var det lite i den aktuelle politiske situasjonen som pekte i retning av et nordisk forsvarssamarbeid. Særlig i Danmark og Norge ble det fremholdt at dersom man ble involvert i et forsvarssamarbeid så ville det øke usikkerheten og risikoen for de nordiske land.

Om vi legger til at diskusjonene også hadde et uavhengig militær-strategisk element, er det ikke vanskelig å slutte seg til Ole Karup Pedersens karakteristikkk av diskusjonene rundt 1930:

[...] hele denne debat om nordisk forsvarsforbund eller fælles militære bestræbelser [forekommer] i høj grad at være ført til 'indvortes brug' og at være betinget om ikke udelukkende, så fortrinsvis af de respektive partiers stilling til beslutninger om omfanget af og formålet med det danske forsvar.¹⁰⁹

Lignende forhold gjorde seg gjeldende også i Sverige og Norge. Til slutt kan det pekes på at perioden også karakteriseres ved at det er svært vanskelig å se om stormaktens synspunkter overhodet har påvirket eller styrt de nordiske landenes politikk i samarbeidsspørsmålet.

IV - Nordisk samarbeid i en krisetid 1933-1939

A - De politiske rammebetingelser

Frem til nazistenes maktovertakelse i Tyskland i 1933 var det i svært liten grad de ytre rammebetingelser som hadde aktualisert spørsmålet om å utvide det nordiske eller skandinaviske samarbeidet til også å omfatte militære og sikkerhetspolitiske saker. Tilhengerne hadde derfor dels måttet argumentere ut fra allmenne "skandinavistiske" forestillinger om det nordiske "skjebnefellesskap", dels hadde de forsøkt å vise at overordnede militær-strategiske hensyn tilsa at Norden eller Skandinavia måtte betraktes som en enhet. Derimot hadde diskusjonen i liten grad knyttet an til en konkret trusselforestilling. I den grad en slik trusselforestilling i det hele tatt spilte noen rolle, var den først og fremst knyttet til en uklar engstelse for sovjetisk ekspansjonisme og en aggressiv "verdenskommunisme". Denne engstelsen hadde særlig kommet til uttrykk gjennom flere høyreorienterte organisasjoner. I en slik situasjon var det vanskelig for tilhengerne av et nordisk eller skandinavisk forsvarssamarbeid å overbevise politikere eller opinion om at den militær-politiske status quo i Norden burde forandres. Ingen fremtredende medlemmer i de store politiske partiene i Norge, Sverige eller Danmark arbeidet åpenlyst for idéen.

De uttalte tilhengerne av et nordisk eller skandinavisk forsvarssamarbeid tilhørte dessuten som regel den borgerlige siden i det politiske bildet. Dels hadde dette sammenheng med at ikke-borgerlige grupperinger hadde enda vanskeligere for å identifisere en mulig trussel - sympatien for og følelsen av solidaritet med Sovjetunionen gjorde seg fortsatt gjeldende på venstresiden i skandinavisk politikk. Vi har også sett at diskusjonene om en skandinavisk samordning av forsvaret til dels oppstod som en direkte reaksjon på nedrustningslinjen, som nettopp sosialdemokratene og partiene til venstre ikke bare var tilhengere av, men også ønsket å forsere.

Med Hitlers maktovertakelse den 30. januar 1933 og fremveksten av en aggressiv tysk utenrikspolitikk ble disse forholdene grunnleggende endret. Partiene og bevegelsene på venstresiden begynte å fomme at det var i ferd med å utvikle seg en situasjon i Europa som kunne utgjøre en trussel også mot de nordiske land. Også sosialdemokratene begynte å fatte interesse for mer tradisjonelle forsvarspolitiske problemstillinger, særlig gjaldt det partienes yngre representanter. Det syntes mer og mer klart at det ikke var mulig "å tre ut av krigens system". Den gamle nordiske idealisme skulle prøves mot en ny virkelighet.

De indrepolitiske forutsetninger for forsvarsdebatten ble også grunnleggende endret i og med fremveksten av sosialdemokratiet som den dominerende politiske bevegelse i Skandinavia og Finland i 1920- og 1930-årene. Fra mars 1935, da regjeringen Nygaardsvold tiltrådte i Norge, hadde alle tre skandinaviske land sosialdemokratiske regjeringer, og utviklingen gikk i samme retning i Finland. En del av de tradisjonelle motforestillingene på venstresiden mot enhver form for militærvesen eller forsvarssamarbeid falt dermed bort. I konservative kretser ble det spydig snakket om en ny "marxistisk skandinavisme", "utkløkket i Angst og Bæven for tysk Nazisme og opflasket med Daasemælk fra russisk Kommunisme."¹¹⁰ *The Times* hevdet at det som angivelig var i ferd med å vokse frem ikke bare var å betrakte som tradisjonelt samarbeid mellom skandinaviske regjeringer, men også mellom "Marxist comrades".¹¹¹ Mot slutten av 1930-tallet ble omslaget på venstresiden tydeliggjort ved at de skandinaviske kommunistpartiene, med sovjetisk støtte, i en periode ble de mest konsekvente talsmenn for nødvendigheten av en skandinavisk eller til og med nordisk forsvarsallianse.

Ved siden av den allmenne følelse av usikkerhet som situasjonen i Tyskland førte med seg - noe som bl.a. kom til uttrykk ved at tiltroen til Folkeforbundets muligheter og myndighet svant hen, førte den stormaktpolitiske utviklingen

på 1930-tallet til en gradvis, men radikal endring i de konkrete strategiske forutsetninger for de skandinaviske lands militær- og sikkerhetspolitikk. I noen grad betød utviklingen en tilbakevending til situasjonen fra før første verdenskrig. De to tilgrensende stormaktene, Sovjetunionen og Tyskland, gjenvant sin tradisjonelle styrke i området, og utgjorde påny en mulig trussel mot de nordiske land. For Norges vedkommende ble trusselforestillingene i første rekke knyttet til muligheten for at en britisk-sovjetisk eller en tysk-sovjetisk krig kunne slå over på norsk område ved at de krigførende stater søkte å skaffe seg støttepunkter langs kysten, enten som resultat av egne strategiske behov eller for å komme motstanderen i forkjøpet. Man var også oppmerksom på Norges strategiske betydning både i forhold til sjøtransportrutene mellom Storbritannia og havnene i Nord-Russland¹¹² og tysk handel over Østersjøhavene. For Sverige var det av størst åpenbar betydning at den økende spenningen mellom Sovjetunionen og Tyskland undergravet lavspenningen i Østersjøen. Den tysk-britiske flåteavtalen av 1935 etterlot derimot inntrykket av at den tredje av de nord-europeiske stormakter, Storbritannia, hadde anerkjent Østersjøen som et tysk interesseområde. Danskene fryktet først og fremst tysk revansjisme i Slesvig, samtidig som de var oppmerksomme på Danmarks utsatte stilling under en eventuell stormaktskrig i Europa.¹¹³

Den uvisse internasjonale situasjonen og den politiske utviklingen i en rekke europeiske stater ga næring til en forestilling som i økende grad skulle komme til å fremme det nordiske samarbeid på alle plan: troen på Nordens moralske overlegenhet og historiske misjon. Dette ga debatten et enda sterkere emosjonelt tilsnitt og bevirket at flere kunne slutte seg til samarbeidstanken på et generelt grunnlag. F.eks. hevdet Ronald Fangen under et stort folkemøte i København sankthansaften 1934 at de nordiske land representerte politiske, kulturelle og menneskelige verdier som hørte til "det uforgjæpeligste også i europeisk kultur" og som krevde beskyttelse og et overvintringssted i den tid man gikk inn i.¹¹⁴ Senere samme år ga Johan Nygaardsvold uttrykk for lignende tanker.

Det var "Arbejdernes Læseselskab" i København som arrangerte et møte om det nordiske samarbeide. Det var i Ronald Fangens ånd når den norske stortingspresidenten fremholdt at:

*Enkeltvis kan vi kanskje ikke bety så meget, men i felles vilje, for felles gjerning kan Norden bli et bolverk som bryter diktaturtendensenes stormflod og samtidig redder folkefriheten og verner om freden, til gagn, til sikring, til frelse både for den nuværende slekt og for de som kommer efter oss.*¹¹⁵

Både Ronald Fangen og Johan Nygaardsvold så Norden som demokratiets og humanismens fortropp såvel som siste skanse. Den samme typen nordisk overlegenhetsfølelse fikk den svenske sosialdemokratiske avisen *Ny Tid* til å skrive om "det stora hottentotlägret söder om Östersjön" som de nordiske land samlet måtte stå imot.¹¹⁶

Om man med skandinavisk eller nordisk forsvarssamarbeid tenker på en eller annen form for militær *allianse*, var en slik tanke heller ikke på noe tidspunkt i 1930-årene i nærheten av å bli realisert eller gjenstand for alvorlige drøftinger på ansvarlig politisk hold. Derimot vokste det frem et *funksjonelt* samarbeid, riktignok begrenset, mellom forskjellige militære etater og mellom virksomheter med militær betydning. Den utenrikspolitiske *debatt* hadde i 1930-årene en større bredde og dybde enn tidligere. Også forholdet mellom de skandinaviske og nordiske stater ble nå omfattet med mer interesse. I de følgende avsnitt vil det bli gitt en kortfattet oversikt over debatten og sakens utvikling på det politisk plan,¹¹⁷ mens vi vil gå mer inngående inn på fremveksten av et funksjonelt samarbeid.

B - Den politiske og strategiske debatt

Nazistisk agitasjon og flere demonstrasjoner i Schleswig-Holstein våren 1933 satte fart i forsvarsdebatten og debatten om nordisk samarbeid. Selv i kretser som tradisjonelt hadde vært sterkt avvisende til forsvaret generelt og til idéen om en form for skandinavisk forsvarssamarbeid spesielt skjedde det en gradvis holdningsendring.¹¹⁸ Samtidig lå de skandinaviske lands offisielle politikk fast. Reaksjonene og diskusjonene etter den danske statsministeren Thorvald Staunings tale i Folketinget den 17. oktober 1933 bekreftet at det fortsatt var uaktuelt med gjensidige forsvarsavtaler mellom de skandinaviske land. I talen fremhevet Stauning at Danmarks sørlige grense var Nordens grense, og at et angrep på den var hele Nordens anliggende. Norden måtte i følge Stauning utgjøre "en front til forsvar for demokratiet". Den direkte foranledning for Staunings uttalelse var en tale Alfred Rosenberg hadde holdt i Flensburg kort tid i forveien, hvor nettopp grensen mellom Danmark og Tyskland ble berørt.

Staunings uttalelse ble i vide kretser utlagt som en kursendring, og sett på som et signal om at den danske regjeringen gikk inn for et forsvarssamarbeid med de andre nordiske land. Også i den historiske litteraturen har Staunings uttalelser til tider blitt tolket som en midlertidig kursendring.¹¹⁹ Det kan derfor være riktig å understreke at i den grad uttalelsen innebar en 180-graders dreining, så fortsatte statsministeren til 360-graders-streken var nådd. I flere avisintervjuer i dagene som fulgte presiserte Stauning de uttalelser han hadde kommet med om nordisk samarbeid og situasjonen ved Jyllands sørlige grense. Han understreket at forsvarsspørsmål ikke hadde noen plass i det nordiske samarbeid og at de fellesnordiske interesser knyttet til Danmarks sørlige grense ikke måtte få militære uttrykksformer.¹²⁰

Den svenske regjeringens oppfatning av Staunings uttalelser hersket det aldri tvil om. Per Albin Hansson møtte Stauning i København den 25. oktober i forbindelse med feiringen av

den danske statsministerens 60-årsdag. Etter utvekslingen av ønsker om nærmere samarbeid særlig på økonomiens område, fremholdt statsminister Hansson at han gikk ut fra at Stauning aldri hadde hatt noen forsvarsallianse i tankene. Stauning svarte bekræftende. Hansson kunne da love danskene "våra sympatier och vårt moraliska stöd."¹²¹ Dette var en oppfatning helt i tråd med uttalelser utenriksråd baron Hamilton hadde kommet med overfor den britiske sendemann i Stockholm tidligere samme år. På et direkte spørsmål om Sveriges holdning til det danske grenseproblem, svarte baron Hamilton at Sverige hverken ville eller kunne gjøre noe i den forbindelse.¹²² Peder Munch var fullt innforstått med situasjonen. I en samtale han hadde med britenes minister i København i november fremholdt den danske utenriksministeren til gjengjeld at Danmark på sin side heller ikke ville hjelpe Sverige ved en eventuell konflikt mellom Sverige og Russland.¹²³

Overfor den svenske sendemann i Oslo karakteriserte statsminister Mowinckel Staunings uttalelser som "inopportune". Han var ikke orientert om dem på annen måte enn gjennom pressen.¹²⁴ Den samme oppfatning ga han uttrykk for til Danmarks Oslo-minister. For å markere sin misnøye og for å signalisere at han ikke var interessert i noe møte, bemyndiget Mowinckel minister Henrik Kauffmann til å fortelle sin regjering at Norge nå fant et statsministtermøte upassende. Norge ville bare føle seg presset til å delta dersom det kom en offisiell invitasjon.¹²⁵

I Norge ble reaksjonene på Staunings utspill sterkt påvirket av konflikten om herredømmet over Øst-Grønland. Dommen i Haag, som gikk i Norges disfavør, hadde skapt mye bitterhet i Norge. Sett på denne bakgrunn er det mer forståelig at en avis som *Tidens Tegn*, som jo ellers var sterkt "forsvarsvennlig" og tidligere hadde støttet nordiske initiativer, nå slo fast at "Danmarks grenser er Danmarks anliggender", og at Norge ikke kunne sette forholdet til Tyskland på spill for "hr. Staunings skyld". Norsk presse, uansett partitilknytning, var massiv i sin avvisning av Staunings invitt.¹²⁶

Debatten omkring Nordens sørlige grense og Staunings initiativ stilnet av på senåret 1933. Det viste seg snart at episodene i Sønderjylland og Schleswig-Holstein hadde vært sporadiske og tilfeldige. Det var lokale nazister som stod bak og ikke de sentrale tyske myndigheter.¹²⁷ I Tyskland kommenterte dr. Sigurd Paulsen Staunings tilsynelatende kuvending i spørsmålet om nordisk felles-forsvar.¹²⁸ Han kunne opplyse om at fremtredende tyske politikere, med Alfred Rosenberg i spissen, ganske raskt hadde beroliget Stauning med at Tyskland ikke ville risikere en verdenskrig for småbyer som Tønder og Højer.¹²⁹

Debatten om et nordisk forsvarsforbund eller en annen form for forpliktende nordisk eller skandinavisk forsvarssamarbeid ble også etter 1933 i liten grad reflektert i en endret holdning på regjeringshold i de tre skandinaviske land. Selv om en mann som den svenske utenriksministeren Rickard Sandler var mer nordisk innstilt enn den svenske statsministeren og utenriks- og statsministrene i Danmark og Norge, endte alle diskusjoner på regjeringsplan med at tanken om en eller annen form for nordisk eller skandinavisk militær blokk ble avvist som urealistisk eller uønsket. I tråd med dette avviste de skandinaviske land også tanken på en nordisk regional avtale innen rammene av Folkeforbundet da spørsmålet ble diskutert under det nordiske utenriksministtermøtet i København i august 1936.¹³⁰

På den annen side tvang den offentlige debatten i økende grad de ledende politikere til å tone flagg i diskusjonen. Spørsmålet om nordisk forsvarssamarbeid var en gjenganger både i skandinavisk og europeisk presse. Særlig i forbindelse med de nordiske utenriksministtermøtene ble det ofte spekulert i om man sto foran en utvidelse av det nordiske samarbeidet. Våren 1937 ble således Thorvald Stauning provosert til å ta et kraftig oppgjør med idéen om et nordisk forsvarsforbund. Den direkte foranledning var en pågående heftig debatt i Sverige, hvor også spørsmålet om forsvaret av Danmarks sør-grense ble trukket inn. Den 8. mars holdt den danske statsministeren et

foredrag i studentersamfunnet i Lund og slo fast at "et nordisk Forsvarsforbund" var en "Utopi". Stauning fastholdt her sitt gamle standpunkt, og begrunnelsen var den samme som før, de nordiske land hadde ulike interesser, og et forsvarsforbund ville pålegge de uforberedte landene oppgaver som man ikke ante konsekvensene av. Snarere enn å øke deres sikkerhet, ville et utvidet forsvarssamarbeid gjøre de nordiske land mer utsatt. Etter over 40 år i politikken, sa Stauning, hadde han personlig aldri overveiet å blande seg inn i hverken norsk eller svensk forsvarspolitik. Han henviste til debatten som pågikk i Sverige, og spurte hvorfor Sverige plutselig skulle stille krav til Danmark? "Danmark hadde ikke noen oppgave som lenkehund eller noen annen vaktjeneste på Nordens vegne."¹³¹

Staunings uttalelser, som riktignok ble noe moderert i de følgende dagene, vakte sterke reaksjoner, særlig i svensk borgerlig presse. I Norge hevdet *Tidens Tegn* at Stauning egentlig hadde problemer med å formulere en politikk fordi det var dyp uenighet innad i den danske regjering omkring dette spørsmålet.¹³² Den viktigste effekten av Staunings mange uttalelser var imidlertid å skape usikkerhet om hans eget og Danmarks standpunkt i samarbeidsspørsmålet. På en pressekonferanse i Stockholm få dager etter møtet i Lund hevdet således Stauning at han ikke vare så negativt innstilt et nordisk forsvarsforbund "som man på en del hold vil gjøre gjeldende." Han hadde dessuten ingen motforestillinger mot forhandlinger, het det nå. Samtidig pekte Stauning på ulikhetene mellom de nordiske landenes handelspolitiske interesser, og den innvirkning dette ville ha på et nordisk "selvforsørgelsesforbund". Han minnet om at Danmarks økonomiske forbindelser med det øvrige Norden var begrensede.¹³³

De svenske pressereaksjonene på Staunings uttalelser var så voldsomme at *Politiken* måtte ta Stauning i forsvar og anmode svenske aviser om å spare litt på kruttet; tross alt var det ikke ennå snakk om realitetsdrøftelser omkring forsvarsforbundet.¹³⁴ Avisen ville igjen knytte dette spørsmålet til dansk innenrikspolitikk og ikke til utenrikspolitiske og strategiske analyser: det

konservative Danmark brukte spørsmålet som brekkstang for økte forsvarsbevilgninger. Ingen regjering hadde ennå behandlet det seriøst. Den samme forståelse av situasjonen finner vi i *Bergens Tidendes* kommentar til Staunings taler.¹³⁵ For en gangs skyld burde nordmenn takke Stauning fordi han fikk rensset "atmosfæren før visse tåkedannelser får tid til å kondenseres." Avisen var helt på linje med den danske statsminister som altså trodde at en nordisk blokk snarere ville virke provoserende, enn avskrekkende.

Kort tid etter, søndag den 21. mars 1937, talte Stauning på et folkemøte i Verdensteatret arrangert av Oslo Arbeiderparti. Til stede var blant andre statsminister Nygaardsvold og utenriksminister Koht. Tema var dansk krisepolitikk og nordisk samarbeid. Hoveddelen av Staunings tale gjaldt den vanskelige økonomiske og handelsmessige situasjonen Danmark hadde befunnet seg i siden 1930. Avhengigheten av matvareeksport til England og Tyskland gjorde Danmarks situasjon svært forskjellig fra de andre nordiske lands, hevdet Stauning. Når det gjaldt spørsmålet om en nordisk forsvarsunion, ble dette karakterisert som etterlevning fra "den romantiske tid", og var intet annet enn en "luftspeiling".¹³⁶

Staunings mange uttalelser omkring det nordiske samarbeid fikk til slutt Östen Undén til å skrive en kommentar. Selv om Undén på denne tiden ikke var medlem av den svenske regjeringen, sto han svært nær ledende regjeringkretser. I en artikkel i *Dagens Nyheter* den 31. mars under overskriften "Det nordiska försvarsförbundet" slo han fast at "ingen realitet fanns bakom den svenska pressdiskussionen om ett nordiskt försvarsförbund". I sak innebar Undéns innlegg en utvilsom støtte til Staunings standpunkt. Undén minnet også om at Sverige i 1936 offisielt hadde fremholdt at deltagelse i en regional overenskomst for å styrke Folkeforbundets sikkerhetssystem ikke var aktuell. Östen Undén stilte seg sterkt tvilende til om det fantes politisk og militært grunnlag for den type gjensidige forpliktelser som et forsvarsforbund ville kreve. Han minnet om Carl Hederstiernas skjebne etter at han i 1923 var

uforsiktig og kom inn på det nordiske forsvarssamarbeidet i en bordtale, og avsluttet med en advarsel mot "obetänksomme löften om inbördes militär hjälp".¹³⁷

Statsminister Stauning fortsatte å skape uklarhet om sin holdning til det nordiske forsvarssamarbeidet. I april 1938 ga han i et intervju med *Svenska Dagbladet* sin betingede tilslutning til "en viss begränsad militär koordination mellan de nordiska länderna". Dette var nå, hevdet han, blitt problemfritt fordi den utenrikspolitiske enigheten mellom de nordiske land hadde blitt nesten fullkommen. Som eksempel på aktuelt militært samarbeid nevnte Stauning befestningen av Øresund.¹³⁸

Mens de svenske sosialdemokratene i noen grad var splittet i synet på det nordiske eller skandinaviske forsvarssamarbeidet, med Sandler i rollen som pådriver, og danskenes politikk i hvert fall ytre sett var uavklart, var de skiftende norske regjeringenes holdning klar. Dette hang sammen med at de to ledende norsk utenrikspolitikere i perioden, J.L. Mowinckel og H. Koht, hadde sammenfallende holdning i spørsmålet og dessuten hadde en helt avgjørende innflytelse på utformingen av utenrikspolitikken innen sine regjeringer. Det er heller ikke mulig å se at C.J. Hambro, tredjemann i mellomkrigstidens norske utenrikspolitiske triumvirat, noen gang gikk inn for idéen. Koht, som i det hele tatt tillit militære foranstaltninger liten betydning, var konsekvent i sin avvisning av tanken om et skandinavisk eller nordisk forsvarsforbund. Den 1. april 1937 sa Koht i et intervju i *Arbeiderbladet* at det var ingen som regnet et nordisk forsvarsforbund for praktisk politikk. Noe senere slo han fast overfor den sovjetiske ministeren i Oslo, J.S. Jakubovitsj, at "så lenge eg var utanriksminister" ville det ikke bli spørsmål om en nordisk militærallianse. Han tilføyde at "ikkje noko ansvarleg menneske hadde havt tanken framme".¹³⁹ Slike formuleringer var representative for Kohts holdning i dette spørsmålet.

Enkelte utspill fra aktive offiserer og forsvarsvennlige kretser bidrog til at spørsmålet i 1930-årene fikk en oppmerksomhet,

også i utlandet, som tilsynelatende ikke sto i noe forhold til dets svake gjennomslag på det politiske plan. Symptomatisk i så måte var reaksjonene på en tidsskriftartikkel av kaptein i den norske generalstaben Erik Hafslo Qvam i 1934.¹⁴⁰ Qvam hevdet at et gjennomgående trekk ved den internasjonale utvikling etter århundreskiftet hadde vært "trustdanning". Slik han så det var verden dominert av fem imperialistiske statsgrupper; den amerikanske, den engelske, den russiske, den østasiatiske og den franske. Det overordnede mål for Norge og resten av Norden måtte være å beholde uavhengigheten i forhold til disse statsgrupper. Qvam fremholdt videre at i et skandinavisk perspektiv var det de gamle motsetningene mellom England og Russland som hadde betydning. Bak stormaktenes utenrikspolitikk, hevdet han, lå permanente langsiktige interesser og målsettinger. Disse interessene begrunnes og rettferdiggjøres til ulike tider gjennom enten sosiale, økonomiske, religiøse, dynastiske, politiske eller nasjonale idéer. Men under denne skiftende ytre ramme finnes en permanent maktpolitisk realitet som det sjeldent snakkes høyt om. Det var for å demme opp for slike uuttalte ekspansive mål kaptein Qvam argumenterte for opprettelsen av et nordisk forsvarsforbund.

Kaptein Qvams artikkel skulle snart vekke heftig debatt. Særlig etter at artikkelen ble gjengitt i det svenske *Ny Militär Tidsskrift* ble den lest i vide kretser. I Sovjetunionen ble artikkelen tolket som et tegn på at det nordiske samarbeidet var i ferd med å få en militær karakter. Et forslag fra en svensk privatmann høsten 1934 om å gå til en felles dansk-svensk befestning av Øresund vakte stor gjenklang i dansk og svensk presse, og var trolig også en del av årsaken til den store interessen som sovjetiske media på denne tiden viste for Skandinavia. Ikke minst i Sverige ble det publisert en rekke artikler og mindre arbeider som gikk inn for ulike former for nordisk forsvarssamarbeid.¹⁴¹

C - Stormaktenes reaksjoner

Heller ikke i perioden 1933-38 ser det ut til at utenriksdepartementene i London eller Berlin ofret særlig oppmerksomhet på mulighetene for et skandinavisk eller nordisk forsvarsforbund. Derimot inntok spørsmålet for en tid en sentral plass i den sovjetiske politikken og propagandaen overfor de skandinaviske land og Finland.

Den britiske holdningen kom klart frem under Mannerheims besøk i London høsten 1936. Utenriksminister Anthony Eden fremholdt da at den britiske regjeringen ikke hadde noe imot at det ble dannet regionale forbund innen rammene av Folkeforbundet. De nordiske land kunne gjerne samarbeide, men de burde ikke regne med støtte fra Storbritannia.¹⁴² Storbritannia ville heller ikke påta seg noen form for forpliktelser i forhold til Danmark. Dermed kunne heller ikke Sverige binde seg til å bidra til forsvaret av Danmarks sør-grense, og Danmark ble tvunget til i stedet å satse på å basere sin politikk på et godt forhold til Tyskland.¹⁴³

Heller ikke i Tyskland lar det seg gjøre å etterspore særlig interesse på høyt politisk nivå for spørsmålet om nordisk eller skandinavisk forsvarssamarbeid. Selv om det fra tid til annen kunne komme frem tegn på at tyske diplomater var bekymret for at Storbritannia i samforstand med Sverige skulle øke sin innflytelse over de andre nordiske lands politikk,¹⁴⁴ kan man slå fast at tyskerne ikke så grunn til "gegen die Projekte internordischer Zusammenarbeit zu intervenieren".¹⁴⁵ Derimot er det tydelig at interessen for Norden var økende i deler av tysk presse etter 1933.

Høsten 1934 ble det i sovjetisk presse og gjennom diplomatiske kanaler satt igang en kraftig kampanje mot angivelige planer om å opprette en militær-politisk "blokk" av de tre skandinaviske land og Finland. Pressekampanjen kulminerte med en artikkel i *Pravda* den 17. november under tittelen "Den skandinaviske militære blokk". Den sovjetiske holdning

gen på dette tidspunktet var dermed i tråd med det sovjetiske standpunktet fra slutten av 1920-årene og Sovjetunionens velkjente motvilje mot enhver form for samrøring mellom statene i Østersjø-området.

Pravda hevdet at utenriksministermøtet i september 1934, da også den finske utenriksministeren deltok for første gang, hadde ført til dannelsen av en nordisk "politisk blokk" og stimulert finsk og skandinavisk "militarisme". Kaptein Qvams artikkel i *Janus* ble sett som et tegn på at det angivelige nordiske samarbeidet var i tysk interesse og rettet mot Sovjet. Tyskerne, hevdet *Pravda*, hadde uttrykt sin støtte for nordisk militært samarbeid. Tyskland tok sikte på å omdanne Østersjøen til "et tysk hav", og ville bruke Norden som et "brohode" rettet mot Sovjet.

Finlands rolle sto sentralt i den sovjetiske argumentasjonen. Landet ble karakterisert som forbindelsesleddet mellom "den skandinaviske blokken" og Tyskland, og var angivelig i ferd med å få avgjørende innflytelse over de skandinaviske lands utenrikspolitikk.¹⁴⁶

Den sovjetiske pressekampanjen ble fulgt opp av sovjetiske diplomatiske fremstøt. Nordiske diplomater fikk en rekke hint om at den sovjetiske regjeringen var bekymret. Blant annet antydte den sovjetiske London-ambassadøren, Ivan Majskij, at de nordiske land var i ferd med å vikle seg inn i en anti-sovjetiske intrige i form av en "militær-allianse".¹⁴⁷ Den sovjetiske uroen ble også reflektert i Kominterns publikasjoner og i skandinavisk kommunistisk presse.¹⁴⁸

Offentliggjorte sovjetiske dokumenter synes å gjøre det klart at den sovjetisk bekymringen var ekte.¹⁴⁹ Blant annet hevdet Boris S. Stomoniakov, som ledet Norden-avdelingen i Utenrikskommissariatet, at en Nordisk blokk ledet av Sverige men med finsk deltagelse ville stride mot sovjetiske interesser.¹⁵⁰ I tillegg til frykten for tysk innflytelse gjennom Finland, kom det også frem at russerne fryktet at en nordisk "blokk" kunne

bli utnyttet av Storbritannia i en fremtidig krig med Sovjetunionen.¹⁵¹ Den sovjetiske motstanden mot nordisk militært og politisk samarbeid gikk på denne tiden hånd i hånd med en uttrykt støtte til de skandinaviske lands nøytralitetspolitikk og motstand mot enhver form for opprustning.

Den sovjetiske kampanjen mot nordisk militært og politisk samarbeid ebbet ut mot slutten av 1934. I årene som fulgte ble det skrevet mindre om den nordiske "blokk". Oppmerksomheten ble nå konsentrert om utsiktene til at Tyskland kunne bruke Skandinavia og Finland som utgangspunkt for aggresjon mot Sovjetunionen. Dermed ble det problematisk for den sovjetiske regjeringen å opprettholde sin tidligere uforbeholdne støtte til de skandinaviske lands nøytralistiske elementer. Tikhmenev, den sovjetiske sendemannen i København, redegjorde i et brev til Utenrikskommissariatet for de skandinaviske lands dilemma slik det fortonet seg sett fra Sovjet. Selv om de skandinaviske land gjorde alvorlig forsøk på å styrke sitt forsvar, hevdet han, ville de fortsatt være for svake til å forsvare nøytraliteten uten støtte fra en av stormaktene. Dermed ville de be tvunget til å velge side, og med det samme gi avkall på sin "nøytralitet".¹⁵²

Fra 1937 ble det stadig tydeligere at utviklingen hadde ført til en omvurdering også i det sovjetiske synet på nordisk samarbeid. I en rekke artikler fra april til august 1937 angrep *Pravda* og *Krasnaja Zvezda* angivelige tyske aggressive planer rettet mot Skandinavia. I en artikkel i *Pravda* den 13. april ble det konkludert med at Tyskland var bekymret over det økende samarbeidet mellom de nordiske land og mellom Oslo-statene. Meningen med artikkelen var ikke til å misforstå: nordisk samarbeid var i strid med tyske interesser og dermed til fordel for Sovjetunionen. Mens den sentrale sovjetiske pressen fortsatt var forsiktig, ble det gjennom andre kanaler gitt klare signaler. I *Kommunistische Internationale* ble Staunings tale i studentersamfunnet i Lund den 8. mars kraftig angrepet. Det het nå at tanken om nordisk forsvarssamarbeid fikk stadig større oppslutning i Skandinavia:

*Zweifellos neigt die öffentliche Meinung in den skandinavischen Ländern - und besonders die Arbeiterklasse - zu einer positiven Lösung der Frage.*¹⁵³

Gradvis ble også *Pravda* klarere i sine uttalelser. I artikler i august og oktober ble det snakket om en "økende forståelse" i de skandinaviske land for behovet for et felles forsvar mot den tyske trussel.¹⁵⁴ Samtidig ble de sentrale sovjetiske presseorganer utvetydige i sin støtte til skandinavisk opprustning.¹⁵⁵

Sovjetisk diplomatisk korrespondanse bekrefter at det hadde foregått en omvurdering på sovjetisk side. Det nordiske Utenriksministermøtet i Helsinki i april 1937 ble sett som et tegn på et stadig tettere nordisk samarbeid. Vladimir Potemkin, som hadde overtatt etter Stomoniakov som leder av Norden-avdelingen i Utenrikskommissariatet, mente nå at bestrebelse på å styrke de nordiske lands forsvar og forslaget om et nordisk "forsvarsforbund" hadde sin bakgrunn i frykten for tysk aggresjon. Sovjetunionen burde støtte opp under slike tendenser:

*Vi må se med sympati på forsøkene på å danne et regionalt system i Nord-Europa basert på prinsippet om kollektiv sikkerhet og objektivt rettet mot den sannsynlige aggressor, Tyskland.*¹⁵⁶

Den sovjetiske støtten til nordisk forsvarsforbund fikk sitt klareste uttrykk da de skandinaviske kommunistpartiene møttes i Stockholm i mars 1938. Her vedtok de en resolusjon som oppfordret de skandinaviske regjeringene til å ta initiativ for å få dannet et nordisk forsvarsforbund til for "frihet og demokrati".¹⁵⁷ Lignende klare uttalelser fantes i Kominterns publikasjoner og i mindre sentrale sovjetiske aviser, mens *Pravda*, *Izvestija* og *Krasnaja Zvezda* var mer tilbakeholdne i sine uttalelser.

Kommunistpartienes resolusjon kom på et tidspunkt hvor spørsmålet tydeligvis hadde mistet mye av sin interesse for russerne. Det forsvant gradvis fra sovjetisk presse, og det er i svært liten grad reflektert i publisert sovjetisk diplomatisk materiale fra 1938. Trolig har den sovjetiske regjeringen innsett at saken ikke sto på dagsorden i de skandinaviske land.

D - Det operasjonelle samarbeidet

I motsetning til perioden fra 1918 til 1933, kan man senere på 1930-tallet observere at det for første gang utvikles et faktisk nordisk militært samarbeid, selv om dette aldri var tenkt som en forberedelse til eller en del av et forsvarsforbund. Dette kom i tillegg til et intensivt samarbeid på en rekke andre felter, og må først og fremst sees på kriseforberedende tiltak. Dette var spørsmål-i tilknytning til transport, transittering, forsyning og produksjon. Det kan se ut til at det ytre press hadde tvunget frem den samme type samarbeidstiltak som hadde kommet istand under første verdenskrig. Mens det økonomiske samarbeidet ikke var vanskelig å behandle i felles-nordisk sammenheng, var det militære samarbeidet preget av å foregå på stat-til-stat-basis. Denne del av studien vil ta for seg de militære samarbeidstiltak som Norge tok del i, mens det finsk-svenske samarbeidet ikke blir behandlet.¹⁵⁸

Fra rundt 1936 ble det satt i verk planlegging av hemmelige sivile tiltak med sikte på å sette landene bedre i stand til møte kriser. I Norge ble tiltakene utredet og planlagt av *Norges Økonomiske Selvhjelpsråd*. Det er interessant å merke seg at norske myndigheter på dette felt tok initiativer til samarbeid. Det økonomiske samarbeidet er ikke behandlet utfyllende i denne studien.

Spørsmålet om en "nordisk luftpakt", som det først ble kalt, ble reist tidlig i 1936. Dette er et sammensatt sakskompleks vi kan følge helt frem til 1940. Det var den første sak som

bragte spørsmålet om nordisk forsvarssamarbeid over fra det politiske teoretiske til det praktiske forsvarsmessige plan.

Under Stortingets utenriksdebatt den 19. mars 1936 reiste J.L. Mowinckel spørsmålet om det ikke var på tide at de nordiske land i fellesskap tok initiativet til forhandlinger om en "luftpakt" mellom Norden og de tilgrensende stormakter.¹⁵⁹ Det er flere ting å merke seg ved Mowinckels forslag. For det første var det en reaksjon *mot* den private pengeinnsamling til luftvern for Oslo-området som nylig hadde kommet istand. Demest merker vi oss at Mowinckel tenkte seg en bred politisk overenskomst mellom alle stater i området, noe som gjenspeilte hans tro på internasjonale avtaler som krigsforebyggende. Til slutt kan vi slå fast at han ikke var orientert om spørsmålets fagmilitære sider. Når han tok med Frankrike som en "tilgrensende stat" i luftmilitær sammenheng, må det bemerkes at franske fly den gang ikke kunne operere over nordisk territorium, selv ikke over det sørlige Danmark, fra Frankrike. Dette understreker at Mowinckel først og fremst var opptatt av å få istand en bred politisk overenskomst.

Utenriksminister Koht var svært forsiktig i sin kommentar til forslaget; det kunne være en tanke å ta opp spørsmålet i nordisk sammenheng dersom det ikke kom i stand en allmenn luftpakt. I en kommentar sa statsminister Stauning at han ikke var uvillig til å drøfte spørsmålet. Begrepet "luftpakt" var på dette tidspunkt ikke helt avklart, men i et intervju med *Aftenposten* et par dager etter, fremholdt Mowinckel at det han tenke på var en slags ikke-angrepspakt.¹⁶⁰ Når *Morgenbladet* den 21. mars intervjuet Koht om spørsmålet, var det tydelig at han var innforstått med hvor vanskelig det var. Ettersom en krig mellom de nordiske etter hans syn var utenkelig, ville en konferanse mellom dem være av begrenset verdi. Men Koht hadde ingen prinsipielle innvendinger mot en konferanse.¹⁶¹ Det kom ikke noe mer konkret ut av denne diskusjonen i denne omgang. Hverken utenriks- eller forsvarsministeren tok noen initiativer for å forfølge saken.

Det praktiske nordiske luftmilitære samarbeidet startet sommeren 1938, og da på svensk initiativ. I et strengt hemmelig memorandum fra den svenske legasjonen i Oslo anmodet svenske myndigheter om at det kom istand en utveksling av militære flykarter mellom de fire nordiske land.¹⁶² Henvendelsen ble ikke ansett å ha politiske implikasjoner og ble derfor oversendt Forsvarsdepartementet for uttalelse den 2. juli.¹⁶³ Svaret forelå fjorten dager senere.¹⁶⁴ Forsvarsministeren kunne etter å ha innhentet uttalelser fra kommanderende admiral og general gi sin tilslutning til at Norge tok del i et samarbeide om militære flykarter. Under det nordiske utenriksministermøte i København 22-24. juli, fremholdt Koht at norske myndigheter hadde drøftet spørsmålet og var villig til å forhandle om det.¹⁶⁵ I en note til den svenske Oslo-legasjonen av den 25. juli ble det så opplyst at oppgaven var gitt norske militære myndigheter. Forsvarsminister Monsen overlot saken til et offisersutvalg bestående av tre representanter fra hærens og marinens flyvåpen og *Norges geografiske oppmåling*.¹⁶⁶

Samtidig med flykartsaken, ble det også rettet en fortrolig forespørsel fra Sveriges Oslo-legasjon om et samarbeid mellom Finland, Norge og Sverige når det gjaldt luftovervåkning av landenes nordligste områder.¹⁶⁷ I henvendelsen ble det referert til utenriksministermøtet i Oslo 5-6. april 1938, som ble tolket som en godkjenning av nettopp denne typen "begrænsad militært samarbeide". Den svenske regjering ønsket at landenes militære myndigheter kom igang med å få utarbeidet en plan for luftovervåkingen. Også denne forespørselen ble oversendt Forsvarsdepartementet for uttalelse.¹⁶⁸ Allerede den 1. juli kunne minister Christian Günther meddele Det norske Utenriksdepartementet at finske myndigheter hadde svart positivt på henvendelsen.¹⁶⁹ Forsvarsminister Fredrik Monsen konsulterte både kommanderende admiral og general. Departementet konkluderte med at spørsmålet kunne få stor betydning og anbefalte derfor et samarbeid. Melding om dette ble sendt den svenske Oslo-legasjonen den 25. juli.¹⁷⁰

Den 6. oktober 1938,¹⁷¹ kunne Forsvarsdepartementet meddele Utenriksdepartementet at en "Plan for samarbeide mellom svensk og norsk luftvarsling" var ferdigforhandlet og signert i henhold til instruksen.

Planen gikk ut på at svenske sambandsoffiserer skulle fordeles til luftbevoktningssentralene i Oslo, Trondheim og Narvik. Norske offiserer skulle tjenestegjøre i Göteborg, Østersund og Boden. Deretter ble det satt opp en oversikt over hvordan opplysninger skulle formidles mellom landene. Av denne listen kan vi se det ikke lenger er snakk om "de nordligste områder", som var det opprinnelige ønske, men om landenes totale territorium.

Det var karakteristisk for utviklingen av det nordiske luftsamarbeid at det hele tiden var svenske myndigheter som planmessig tok initiativet. Spørsmålet starter med en utveksling av karter, utvides til å gjelde utveksling av etterretninger, for så til slutt å omfatte en samordning av luftovervåkingen, med norske offiserer tjenestegjørende i Sverige, og svenske i Norge. For det andre har vi sett at dette begrensede militære samarbeidet ikke ble sett på som en politisk vanskelig sak av norske myndigheter. Tvert imot ble behandlingen av den overlatt til militære utvalg. Ikke uventet var de danske myndigheter mer årvåkne. Utenriksminister Munch uttalte at offisers-forhandlingene måtte overvåkes slik at de ikke tok opp noen som "lå utenfor det egentlige program for dette samarbeid."¹⁷²

I tillegg til de saker som ble drøftet med norske myndigheter, drev svenskene også forhandlinger med Finland angående overvåkingen av Botenviken og Østersjøen og med Danmark om bevoktning av Øresund og forberedelser til mørklegging i de tilstøtende byer.¹⁷³

I november 1936 hadde den finske kaptein L. Wickmann fremsatt forslag om at de nordiske land burde bygge opp et felles arsenal for kostbare våpentyper.¹⁷⁴ Ved krig skulle

landene så kunne hente ut materiell fra dette depot. *Hufvudstadsbladet* ga idéen sin tilslutning og avisens redaktør kunne fortelle sendemann J. Michelet at tanken kort tid i forveien også hadde vært drøftet i Sverige, muligens i sammenheng med Slanders forslag om et nordisk økonomisk krisesamarbeid.¹⁷⁵ Noen norsk reaksjon kan ikke etterspores.

I august 1937 fikk utenriksminister Koht en privat henvendelse fra Oslo-mannen professor I. Wedervang.¹⁷⁶ Han hadde under en feriereise i Sverige diskutert idéen om felles ammunisjon i Norden med en svensk offiser. Nå ønsket han at Koht skulle ta initiativet til at norske myndigheter vurderte tanken, politisk og militært. Koht reagerte som vanlig i slike tilfeller med å oversende saken til Forsvarsdepartementet uten videre kommentarer. Først den 3. mai 1938 mottok Utenriksdepartementet svar.¹⁷⁷ Forsvarsministeren hadde forelagt saken for kommanderende general. Generalfelttøymesteren kunne i sakens anledning opplyse at spørsmålet tidligere hadde vært drøftet i et felles-nordisk møte mellom generalfelttøymestrene. Av praktiske grunner var saken den gang blitt henlagt. Derimot mente hærledelsen at dersom spørsmålet ble avgrenset til å gjelde Norge og Sverige, var man svært interessert i få gjenopptatt arbeidet. Forsvarsdepartementet ba derfor Utenriksdepartementet om å være behjelpelig med å få arrangert et møte med svenske militære myndigheter.

Allerede den 5. mai oversendte Utenriksdepartementet alle sakspapirer til den norske legasjonen i Stockholm med instruks om å anmode de svenske myndigheter om en foreløpig konferanse.¹⁷⁸ Vi ser altså at en privat henvendelse i løpet av få måneder initierte et reelt samarbeidstiltak, uten at noen *politiske* innvendinger kom til uttrykk. Dette skjedde, på samme måte som med de øvrige konkrete samarbeidstiltak, ved at Koht ga sin passive tilslutning til at saken ble utredet av de militære myndigheter og deretter lot den leve sitt eget liv. Ikke uventet var svenske myndigheter villig til å drøfte spørsmålet.¹⁷⁹

En måneds tid etter at flykart- og flybevoktningsspørsmålene var avklart, gjorde den svenske legasjonen enda en henvendelse om militært samarbeid. Denne gang gjaldt det utveksling av etterretninger om fremmede krigsfartøyers bevegelser i norsk og svensk farvann.¹⁸⁰ I sin henvendelse minnet minister Günther Koht om at sonderinger om dette i lang tid hadde foregått mellom offiserer fra de to landene. Den svenske regjering ønsket nå at norske og svenske militære skulle få istand et regelmessig og systematisk samarbeid med henblikk på utveksling av informasjon. Utenriksdepartementet sendte henvendelsen videre til Forsvarsdepartementet med anmodning om en uttalelse. Når Forsvarsdepartementets svar til Utenriksdepartementet forelå den 6. januar 1939, viste det seg at et slikt samarbeid mellom de to lands marinere allerede hadde kommet i stand våren 1938.¹⁸¹ Admiralstaben hadde ifølge kommanderende admiral selv tatt initiativ til dette. Kommanderende admiral anbefalte sterkt at kontakten ble opprettholdt og utbygget, ettersom man i Sverige hadde innhentingsorganer i etterretningstjenesten som Norge ikke hadde. Også forsvarsminister Monsen var enig i marinens vurdering. Den 28. februar kunne så Koht meddele sendemann Günther at den norske regjering ga sitt samtykke til at et etterretningssamarbeid mellom den svenske og norske marine kom istand.¹⁸²

Det nordiske utenriksministermøtet i Helsinki 20-22. februar 1939 klargjorde langt på vei statenes prinsipielle syn på nordisk forsvarssamarbeid, nå som en del tiltak var kommet istand. Utenriksminister Munch fortalte at danske myndigheter ikke hadde problemer med det dansk-svenske luftsamarbeidet. Derimot hadde man store betenkeligheter når det gjaldt marinen. For det første måtte spørsmålet avklares juridisk. Demest var man urolig for at Tyskland ville komme til å kreve et lignende marinesamarbeid som svenskene ønsket. Rickard Sandler stilte seg uforstående til danskernes betenkeligheter, men Munch fastholdt sitt syn.¹⁸³

Halvdan Koht ga under møtet uttrykk for den norske prinsipielle varsomhet og tvil når det gjaldt militært samarbeid.

Dette var holdninger som aldri hadde kommet skriftlig til uttrykk overfor svenske myndigheter i det praktiske arbeidet vi til nå har kartlagt. Grunnen til Kohts uro var at han nå var kommet til at slikt samarbeid lett kunne se ut som en militær allianse for utenforstående. Koht hadde på dette tidspunkt kjennskap til norsk-svensk samarbeid når det gjaldt fly- og marineetterretning, ammunisjon og skyts, ønsker om jevnlig møter mellom landenes generalfelttøyemestre, og at det var under overveielse å samordne flyproduksjonen i de to land. Koht mente på samme måte som sin danske kollega at felttøymestermøtene var overflødige, selv om det altså var norske militære myndigheter som hadde tatt initiativet til dem. Alt i alt viste Helsinki-møtet at grensene for hva Danmark og Norge kunne akseptere av militært samarbeid var i ferd med å bli nådd. Motforestillingene kom fra dansk og norsk hold, mens finnene og svenskene tok initiativene.

Allerede dagen etter at regjeringens beslutning i det maritime etterretningsspørsmålet var bekjentgjort, sendte minister Günther en ny henvendelse. Den 1. mars 1939 ba han etter instruks om at spørsmålet om omlegging av landenes sjøhandel i tilfelle krig, ble vurdert på nytt.¹⁸⁴ Spørsmålet hadde, i følge Günther, sist blitt vurdert i årene 1931-32, da det ble ført forhandlinger av generalstabens kommunikasjonsavdeling og NSBs militærkontor på norsk side. Norsk UD kunne raskt konstatere at departementet den gang ikke hadde hatt noen befatning med saken og heller ikke var orientert om den. Den svenske forespørselen ble oversendt Forsvars- og Arbeidsdepartementet.¹⁸⁵ På det tidspunkt kunne ekspedisjonssjef i UD, O. Tostrup, notere seg at det fra svensk hold ble lagt vekt på spørsmålet. I følge den svenske legasjonen var allerede en svensk offiser, oberstløytnant Dyrssen, ventet til Oslo fredag den 17. mars, altså før det forelå noe svar fra norsk side. Når svaret kom, viste det seg at både kommanderende general og forsvarsminister Monsen ønsket at det tidligere transportsamarbeidet ble gjenopptatt og oppdatert.¹⁸⁶ I brevet fra arbeidsdepartementet kunne Johan Nygaardsvold opplyse at spørsmålet allerede var utredet i NSB og i *Norges Økonomiske Selvhjelps-*

*råd.*¹⁸⁷ Derfor var departementet rede til når som helst å drøfte det med svenske representanter. Svar i henhold til dette ble oversendt den svenske legasjonen 17. mars. Den 18. mars bekreftet minister Günther mottaket av meldingen og opplyste samtidig at oblt. Dyrssen alt hadde kommet til byen og satt seg i forbindelse med de rette norske myndigheter.¹⁸⁸

Det nordiske utenriksministermøte i Stockholm i mai 1939 gikk videre med forsyningsspørsmålet i tilfelle krig. Denne gangen var det forsyningen av krigsmateriell ved "kritisk neutralitetslage" svenske myndigheter ønsket å drøfte.¹⁸⁹ Svenskene anmodet om at de danske, finske og norske myndigheter også utredet spørsmålet om samarbeid når det gjaldt forsyninger av krigsmateriell. Forutsetningene for samarbeidet ble senere presisert.¹⁹⁰ I følge svenske myndigheter skulle det kun foregå ved en kritisk nøytralitetssituasjon, ikke dersom statene var krigførende. Norske myndigheter fikk ikke tid til å ferdigbehandle spørsmålet før krigen brøt ut. Som vi så under Helsinki-møtet i februar 1939, var det mye som tydet på at Koht mente grensene for et militært samarbeid var nådd, da han

*var redd for at alle avtaler som berørte de militære områder ville få utseende av militære allianser, som en var en motstander av i Norge.*¹⁹¹

Vi har tidligere sett at det hadde forekommet samarbeid mellom svenske og norske militære som det norske Utenriksdepartementet ikke var orientert om. Et lignende forhold ble avdekket i september 1939 da sjefen for den svenske marinen, admiral Tamm, henvendte seg direkte til den norske kommanderende admiral angående "sjøhandelns skydd och dirigering i norska och västsvenska farvatten."¹⁹² Det ble igjen henvist til at dette samarbeidet skulle ha foregått i årene 1931-32. Det viste seg nå at heller ikke den norske admiralstaben var klar over dette forholdet.

Som en oppsummering kan vi slå fast at de konkrete militære samarbeidsordninger som kom i stand kunne sees på som ledd i å styrke og effektivisere landenes nøytralitetsvern, og ikke som forberedelser til en allianse eller noen form for forsvarsforbund. Slik sett kan de først og fremst betraktes som en naturlig forlengelse av det planlagte sivile krisesamarbeidet. Det var nettopp samarbeidets begrensede omfang som gjorde det mulig for norske styresmakter å delta. Samtidig gjorde Koht det klart overfor de andre nordiske utenriksministrene hadde understreket at Norge var svært varsom og tvilende til militær samordning. Vi kan videre se at det ikke foregikk noen politisk debatt eller avklaring av militærsamarbeidet i forkant av beslutningene. Sakene ble oversendt fra Utenriksdepartementet til Forsvarsdepartementet og de militære myndigheter. Dermed forsvant de i praksis ut av det politiske system, og levde sitt videre liv innen rammene av det militære byråkrati og beslutningsapparat.

V - Krigstiden til 9. april

A - Nye forutsetninger - debatten forstummer

Etter krigsutbruddet i september 1939 forsøkte de nordiske land å føre en nøytralitetspolitikk slik Norge, Sverige og Danmark hadde gjort under Den første verdenskrig. Det alt overordnede for de nordiske regjeringenes forsvars- og utenrikspolitikk var å unngå å bli trukket med i krigen mellom stormaktene. Finland ble i tillegg utsatt for et økende sovjetisk press som munnet ut i Vinterkrigen den 30. november.

Usikkerheten om stormaktskrigens videre utvikling, og faren for komplikasjoner som kunne føre krigen inn på nordisk område, la nye begrensninger på de nordiske lands forsvars- og utenrikspolitikk. Det ble krisehåndteringen, deriblant arbeidet med å etablere et militært nøytralitetsvern og å opprettholde en troverdig nøytralitet, som skulle komme til å stå i sentrum for de nordiske regjeringer etter krigsutbruddet. Allianse- og forsvarsspørsmål med mer langsiktige implikasjoner måtte nødvendigvis komme i bakgrunnen. Samtidig var det klart at de krigførende stormakter nå fulgte utviklingen i Norden med økende interesse. Det var dermed ikke bare de politiske beslutninger som kunne få alvorlige konsekvenser. Også den ordinære offentlige debatt kunne bli tillagt større betydning enn tidligere.

Krisesituasjonen førte dermed til en større grad av tilbakeholdenhet og tilsynelatende nasjonal enighet i forsvars- og utenriksdebatten. Om vi ser bort fra diskusjonene om et nordisk forsvarsforbund i forbindelse med avslutningen av Vinterkrigen i mars 1940, kom det i Norge derfor aldri til en egentlig debatt om de utenrikspolitiske aspekter ved forsvarspolitikken i tiden mellom september 1939 og 9. april 1940. Det ser heller ikke ut til at det i det hele tatt ble arbeidet med spørsmålet i departementene eller Forsvaret.

Da *Tidens Tegn* i en lederartikkel den 29. januar 1940 oppfordret til dannelsen av et svensk-norsk forsvarsforbund¹⁹³ ble dette ikke etterfulgt av en videre debatt. Lederen var en reaksjon på svenske avisskriverier, og begrunnelsen var typisk "skandinavistisk": "Norges og Sveriges skjebner henger uløselig sammen."¹⁹⁴

Den norske passiviteten i samarbeidsspørsmålet kom klart frem i forbindelse med iverksettelsen av avtalen om felles luftovervåkning av 1938. Den 4. september anmodet svenske myndigheter om at avtalen skulle bli iverksatt.¹⁹⁵ Norske myndigheter ga sin tilslutning den 12. september.¹⁹⁶ At man har vært i tvil om hvordan dette kunne bli oppfattet ser vi av ønsket om at sambandsoffiserene som skulle til Sverige ble anmodet om å opptre i sivil.¹⁹⁷

Svenske militære myndigheter ønsket nå å utvide etterretningssamarbeidet med Norge. Den 14. september henvendte derfor sjefen for forsvarsstaben, O.G. Thörnell seg til den norske kommanderende admiral med sikte på å effektivisere og koordinere luftovervåkingen i Kattegat, Skagerrak og den tilgrensende del av Nordsjøen.¹⁹⁸ Det var her snakk om en viss utvidelse av den avtalte utveksling av etterretninger og karter som vi tidligere har omtalt. I sin skrivelse vedla den svenske forsvarsstaben et kart som anga det havområdet luftforsvaret pr. dato avpatruljerte. Vi kan se at svenske militære myndigheter må ha hatt minimal tillit til Danmarks og Norges evne eller vilje til å drive effektiv overvåkning ettersom de selv overvåket de omtalte områdene helt inn til dansk og norsk tremilsgrense. Det var nå ønske om at Norge overtok avpatruljeringen av farvannene vest for linjen Lindesnes-Hanstholm. Det ble ikke sendt noen forespørsel til danske myndigheter om å delta i samarbeidet. Hverken den norske admiralstab eller utenriksdepartementet hadde noen innvending mot nok en gang å utvide det militære samarbeidet med Sverige.¹⁹⁹ Som tidligere var det svenskene som tok initiativet.

B - Moskva-freden - fornyet debatt

Den siste etappe i mellomkrigstidens nordiske sikkerhetspolitiske samarbeidsdebatt var knyttet til fredsforhandlingene i Moskva mellom Finland og Sovjetunionen i mars 1940.

Den 11. mars rettet den finske regjeringen en forespørsel til regjeringene i Sverige og Norge om de var villige til å undersøke muligheten for et forsvarsforbund. Begge regjeringene ga et positivt svar. Det oppstod også en offentlig debatt både i Norden og i internasjonal presse om et forsvarsforbund som en del av fredsoppgjøret.

Reaksjonene i både Norge og Sverige var svært emosjonelle og hadde sin bakgrunn i offentliggjørelsen av den finsk-sovjetiske fredsavtalen hvor finnene hadde måttet godta harde betingelser. Tilhengere av forsvarsforbundet begrunnet som regel sitt syn med at Sverige og Norge hadde et moralsk ansvar overfor Finland.²⁰⁰

De lukkede stortingsmøter den 12. og 13. mars kom til å markere avslutningen på mellomkrigstidens norske debatt om et nordisk forsvarssamarbeid.²⁰¹

Utenriksminister Koht innledet møtet med å orientere om de finsk-sovjetiske fredsforhandlinger. Koht kunne også opplyse om at han hadde vært involvert i forhandlingsprosessen, men uten å ha oppnådd noe. Videre understreket Koht at hovedmålet for ham hele tiden hadde vært å holde på norsk nøytralitetspolitikk.

Under vurderingen av de sovjetiske fredsvilkår hadde finske myndigheter rettet en forespørsel til den norske og svenske regjering. Man ønsket først å vite om regjeringene ville tillate vestalliert gjennommarsj, dernest om de ville være villig til å drøfte et eventuelt fremtidig forsvarssamarbeid. Koht kunne

fortelle at norske og svenske myndigheter var på linje; begge avviste forespørselen om gjennommarsj, og begge hadde sagt seg villig til å drøfte grunnlaget for et fremtidig forsvarssamarbeid.

Stortingsdebatten skulle i overveiende grad komme til å dreie seg gjennommarsjsaken og om de formelle og konstitusjonelle sider ved løftet om å drøfte et forsvarsforbund. Realitetene i selve samarbeidsspørsmålet ble i svært liten grad berørt. Allikevel er denne stortingsdebatten opplysende både med hensyn til hvordan landets ledende politikere så på den utenrikspolitiske situasjon generelt og det nordiske sikkerhetspolitiske samarbeid spesielt.

Utenriksministeren antok at finnene hadde bedt om slike drøftelser av taktiske hensyn, fordi det ville gjøre det lettere å godta de strenge sovjetiske fredsvilkår. Slik sett argumenterte Koht med at når Norge og Sverige godtok drøftelser, så var det for å fremskynde fredsprosessen. Koht så altså ingen nasjonale tvingende grunner til å gå inn for et nordisk sikkerhetspolitisk samarbeid. Han minnet også om at det nordiske forsvarssamarbeid var

[...] eit spørsmål som vi før hadde haldi oss frå og meint at vi ikkje burde koma inn i. Det har vori ei føresetning for alt nordisk samarbeid at militært forsvarssamband ikkje vera turvande.²⁰²

Men for første gang medgav Koht at et slikt samarbeid kanskje en gang i fremtiden kunne komme på tale. Derfor ville det etter regjeringens syn være uansvarlig å avvise den finske forespørsel. Regjeringen hadde følgelig sagt seg "villig til å prøve mulighetene for et forsvarsforbund."²⁰³ Stortingspresident C.J. Hambro opplyste at utenrikskomiteen under Kohts redegjørelse tidligere samme dag hadde unnlatt å ta stilling til realitetene i saken for ikke å binde regjeringen.

Det var ingen av stortingsrepresentantene som ga sin uttalte tilslutning til et forsvarsforbund. Tvert imot, det var motstanderne som dominerte debatten. J.L. Mowinckel, som markerte seg om en ledende motstander, satte frem følgende forslag:

Regjeringen anser det helt utenfor norsk politisk mulighet og stridende mot norsk oppfatning å stille i utsikt noe forsvarsforbund med noe land.²⁰⁴

Mowinckel fremholdt videre at regjeringens beslutning om å delta i drøftelsene innebar en kursendring i norsk utenrikspolitikk. Det han fryktet var at dersom man først gikk inn i forhandlinger ville det bli svært vanskelig å trekke seg fra dem. Dermed var han ikke i tvil om at forsvarsforbundet var rettet mot Sovjetunionen. Når han forsøkte å se litt fremover var det ikke tvil om at "forbundet mellom Tyskland og Sovjet bare er et momentant hensiktsmessighetsforbund"²⁰⁵ som snart ville bryte sammen.

Hvordan står vi da i et forsvarsforbund med Finland, Sovjets erklærte fiende, sammen med Sverige, hvis hele geografiske orientering er tysk, og må være det? Hvor står vi, hvis hele geografiske orientering er vestvendt?²⁰⁶

Regjeringens beslutning måtte derfor karakteriseres som "farlig, farlig og atter farlig." Mowinckel fikk følge av pasifisten Ingvald Førre fra Arbeiderpartiet og Bondepartiets Gabriel Moseid som begge var sterkt kritisk til regjeringens beslutning.

Det er verdt å merke seg at venstrerepresentanten Christian Stray som tidligere hadde oppfordret Stortinget å undersøke muligheten for et forsvarsforbund med Sverige, fremholdt at å inkludere Finland var nytt i stortingssammenheng.

Utenriksminister Koht måtte gi Mowinckel rett i at det hadde skjedd en gradvis "vending" i norsk utenrikspolitikk, men at den hadde skjedd tidligere enn det Mowinckel og hans

meningsfeller hevdet. Vendingen bestod i den sterke bindingen til Sverige som nettopp Mowinckel hadde vært talsmann for. Koht hevdet at det å trekke Finland inn i det nordiske samarbeidet hadde vært en grunntanke i hans utenrikspolitikk. På den måten hadde han ønsket å bedre forholdet mellom Finland og Sovjetunionen, noe som igjen ville øke Norges og Sveriges sikkerhet. Men han hadde aldri ment at forsvarspolitiske spørsmål hadde noen plass i det nordiske samarbeidet.

Selv om det var uenighet om regjeringens beslutning og handlemåte, viste debatten at det var full enighet om at Stortinget på dette tidspunkt ikke skulle ta stilling til et forsvarsforbund. Kritikere av regjeringens beslutning hevdet at tilsagnet om å delta i drøftelser i realiteten innebar at Stortinget var bundet i spørsmålet. Det var spørsmålet om den generelle norske politikk under Vinterkrigen og i forbindelse med fredsforhandlingene som preget debatten. De mer prinsipielle sider ved et forsvarsforbund ble i liten grad berørt. Det kan ihvertfall slås fast at ingen av representantene pekte på at Norge kunne ha noen objektiv interesse av et forbund. Tilhengerne argumenterte ut fra den moralske forpliktelse vis-a-vis Finland og knyttet forsvarsforbundet dermed til den spesielle situasjonen som hadde oppstått i forbindelse med Vinterkrigen.

Den tidligere forsvarsminister for Venstre, Torgeir Anderssen-Rysst kom med en svært interessant påminnelse i debatten. Diskusjonen om et nordisk forsvarsforbund i mellomkrigstiden, hevdet han, hadde foregått "mest mann og mann imellom." Slik sett ga Mowinckel uttrykk for en utbredt oppfatning i Stortinget og i norsk politikk når han fremholdt at han alltid hadde "skrekket tilbake for alt som heter militære allianser." C.J. Hambro minnet videre om

at det nordiske samarbeid ikke har vært så dyptgående og ikke har vært så tillitsfullt at det har budt nogen større garanti for Nordens sikkerhet.²⁰⁷

Stortingsdebatten den 12. og 13. mars bekrefter dermed inntrykket av at spørsmålet ikke tidligere hadde blitt seriøst vurdert på høyeste plan i norsk politikk, men at det hadde vært en av forsvarsaktivstenes kampsaker.

Etter at debatten var avbrutt åpnet Koht forhandlingene den 13. mars med å orientere om at gjennommarsjspørsmålet som hadde skapt så stor dramatik nå var bortfalt. Finnene hadde undertegnet en fredsavtale, og med det var også debatten om et nordisk forsvarsforbund avsluttet for Stortingets del. J.L. Mowinckel gjentok allikevel sin advarsel mot de bebudete nordiske forsvarsdrøftinger. Planene kunne bli sett som uttrykk for et finsk ønske om revansje, med norsk-svensk støtte.

På kvelden den 13. mars holdt stortingspresident C.J. Hambro en radiotale som skulle vekke stor oppmerksomhet og skape mange komplikasjoner. Talen stod referert i Morgenposten dagen etter.²⁰⁸ Hambro var full av harme og avsluttet sin tale med å si at

Ingen rettskrenkende og urettferdig fred har kunnet bestå meget lenge. I finske hjerter og i våre hjerter vil det leve deres dikters ord: Än kommer dag.

I Moskva skulle snart stortingspresidenten bli sett på som hovedtalsmann for nordiske aktivister som ønsket revansje; en reaksjon som Mowinckel hadde forutsett i stortingsdebatten dagen i forveien. I Finland var det blitt vanlig å bruke Johan Ludvig Runebergs ord "Än kommer dag, än är ej allt förbi", rapporterte sendemann Michelet noen dager senere.²⁰⁹

De første pressemeldinger etter inngåelsen av fredsavtalen gikk ut på at Moskva ikke hadde noen innvendinger mot en nordisk defensiv militærallianse.²¹⁰ Også diplomatiske rapporter tyder på at den sovjetiske regjeringen i utgangspunktet ikke stilte seg helt avvisende til tanken. August Bolstad ved den norske legasjonen i Moskva rapporterte at Molotov overfor den svenske sendemannen hadde sagt at

Han hadde hatt håp om at fredslutningen og et defensivt forbund mellom de nordiske land skulle lede til et godt forhold mellom disse land og Sovjetsamveldet.²¹¹

Imidlertid hadde Hambro i sin tale angivelig uttalt at forbundet skulle brukes til en revansjekrig mot Sovjetsamveldet.²¹² Noe senere meldte sendemann Einar Maseng mars at den svenske ministeren hadde sagt at

de ledende i Sovjetsamveldet var så opptatt av den truende fare for de nordiske kyster fra de alliertes side da freden ble sluttet med Finland, at lederne ikke fant noe unaturlig i idéen om å slutte et forsvarsforbund mellom de nordiske land.²¹³

I et intervju med NTB uttalte Koht at "det er meddelt" at Sovjetunionen ikke ville motsette seg et forsvarsforbund.²¹⁴ Det ble imidlertid snart klart, også for Utenriksdepartementet i Oslo, at den sovjetiske regjeringen ikke lenger var positivt innstilt til tanken om et nordisk forsvarsforbund. Ikke minst reagerte russerne skarpt på Hambros tale den 13. mars. Et TASS-telegram, gjengitt i sovjetisk presse den 20. mars, etterlot ingen tvil om at den sovjetiske regjeringen nå gikk imot idéen. Det ble her slått fast at det var feilaktig når det i utenlandsk presse ble sagt at Sovjetunionen ikke hadde innvendinger mot forsvarsforbundet. Meldingen slo også fast at et forsvarsforbund ville være i strid med den finsk-sovjetiske fredsavtale, og derfor ikke kunne aksepteres.

Situasjonen ble nå slik at Koht fant det nødvendig å få oppklart omstendighetene rundt Hambros uttalelser. Koht opplyste for de sovjetiske myndigheter at Hambro hadde opptrådt som privatperson, ikke som Stortingspresident. Dernest hadde han ikke hatt noen revansje i tankene.²¹⁵ Einar Maseng rapporterte til UD den 25. mars at budskapet var formidlet. Molotov hadde avvist forklaringen om at Hambro i talen hadde opptrådt som privatperson. Han fastholdt at Hambro ga

uttrykk for revansjelyst, og at Finlands deltakelse i et forsvarsforbund ville være i strid med fredsavtalen. Når det gjaldt et forsvarsforbund mellom Norge og Sverige ville Sovjetunionen oppfatte det som oppgivelse av nøytralitetspolitikken og innrette seg deretter.²¹⁶ Få dager etter kunne Maseng innberette at Molotov hadde fremholdt det samme syn overfor den svenske sendemann. I en offentlig tale Molotov holdt den 29. mars avviste han på ny tanken om det nordiske forsvarsforbund.²¹⁷ De sovjetiske uttalelser kunne ikke oppfattes som annet enn et klart veto mot *alle* planer om skandinaviske eller nordiske forsvarsforbund. Uttalelsene ble fulgt opp av artikler i sovjetisk presse, bl.a. en skarp artikkel i *Pravda* den 22. mars.

I et svar til sendemann L. Aubert i Roma som hadde oppfordret til nordisk forsvarssamarbeid opplyste Koht den 1. april at han ikke hadde hørt noe fra finnene siden 11. mars. Personlig hadde han imidlertid rådet finnene til å la spørsmålet ligge en stund. Et rent norsk-svensk forsvarsforbund var uaktuelt i følge Koht.²¹⁸ Det kom således aldri til noen form for realitetsdrøftelser av spørsmålet mellom Finland, Sverige og Norge. Den svenske regjeringen var på samme måte som den norske forsiktig med å ta standpunkt til eller gi klare signaler om sin holdning til det finske forslaget. Imidlertid fanget spørsmålet ikke overraskende langt større interesse i Sverige enn i Norge, og svenske presse var overveldende positiv til idéen.²¹⁹

Først den 30. mars rettet Halvdan Koht en forespørsel til forsvarsdepartementet om de militære sider ved et nordisk forsvarsforbund. Som et ledd i forberedelsene til drøftingene ønsket han svar på følgende tre spørsmål:

1) I kva måte kan eit forsvarssamband med Finnland og Sverige vera til hjelp for Noreg, og kva slags hjelp måtte Noreg i tilfelle krevja av dei to andre landa?, 2) Kva

*slags hjelp kan Noreg gje Finnland eller Sverige eller b e desse landa i hop, om dei skulle koma i krig med frammand makt?, 3) Kva slags nye krav kan eit forsvars-samband med Finnland og Sverige kome til å reise til norsk v pning på land og sjø eller i lufta? Og kva slags nye utgifter kan det i så tilfelle bli tala om?*²²⁰

Først etter omlag 20 års offentlig debatt ble dermed spørsmålet tatt opp til vurdering på ansvarlig hold i Norge. Det er verdt å merke seg at det var ytre begivenheter som presset frem avgjørelsen, og ikke noen forståelse av at et forsvarsforbund ville  ke Norges sikkerhet. Videre ble spørsmålet nå betraktet som utenrikspolitisk anliggende hvor Utenriksdepartementet, ikke Forsvarsdepartementet, satt med ansvar, initiativ og informasjon. Den militære ledelsen ble først trukket inn i saken i og med Kohts skriv den 30. mars. Ettersom det ikke forelå noe svar fra Forsvarsdepartementet f r krigsutbruddet den 9. april markerte Kohts brev avslutningen på spørsmålet for Norges del.

Spørsmålet om et nordisk forsvarsforbund i forbindelse med fredsslutningen mellom Finland og Sovjet fikk bred internasjonal pressdekning. Felles for mange av avismeldingene var at det ble gitt inntrykk av at forsvarsforbundet var nært forestående. Usikkerheten og problemene knyttet til forslaget ble i liten grad omtalt.²²¹

Fra London rapporterte sendemann Erik Colban i et strengt fortrolig notat datert den 15. mars²²² om en samtale han hadde hatt med utenriksministeren, lord Halifax. I forsiktige ordelag hadde Halifax sagt at han gikk ut fra både Norge og Sverige var blitt mer utsatt i forhold til Sovjetunionen etter undertegnelsen av fredsavtalen i Moskva. Han hadde forståelse for at situasjonen tilsa at norske og svenske myndigheter ikke søkte r d utenlands, men han gjorde det helt klart at dersom det skulle "bli tale om russisk opptreden på Norges kyst", så ville

det røre direkte ved britiske interesser. Utenriksminister Halifax uttalte seg ikke presist om planene om et nordisk forsvarsforbund, men Colban tolket ham slik at Storbritannia ville støtte et slikt arbeid. Colban besvarte ikke Halifax' uttalelser på annen måte enn å uttrykke sin gamle skepsis overfor forestillingen om at Sovjetunionen skulle ha planer om å trenge videre vestover. I spørretimen i Underhuset den 3. april spurte representanten Arthur Henderson om regjeringen kunne informere Parlamentet om det nordiske forsvarsforbund. Regjerings representant opplyste da at britiske myndigheter ikke hadde mottatt noen henvendelser eller informasjon om dette.²²³

Heller ikke fra tysk hold fikk utenriksdepartementet utfyllende kommentarer. Den tyske minister Curt Br uer oppsøkte utenriksråd Jens Bull den 18. mars for å forhøre seg om arbeidet med et forsvarsforbund.²²⁴ Bull kunne bare opplyse at man ikke hadde tatt stilling til realitetene i spørsmålet, men bare gitt sin tilslutning til at det ble overveid. Br uer opplyste at man på tysk hold ikke hadde særlig interesse i så måte. Om det ble eller ikke ble noen av, ville være like bra sett med tyske øyne.

VI - Konklusjoner

Det var et gjennomgående trekk ved de norske diskusjonene om nordisk eller skandinavisk forsvarssamarbeid i mellomkrigstiden at begreper som "forsvarssamarbeid", "forsvarsforbund" eller "nøytralitetsforbund"²²⁵ sjelden ble gitt et klart og entydig innhold. I utgangspunktet kunne en debatt om nordisk eller skandinavisk forsvarssamarbeid omfatte alt fra uforpliktende militært teknisk koordinering, over former for funksjonelt samarbeid, til bindende avtaler om gjensidig og full militær støtte i en krisesituasjon. Til syvende og sist var den vage begrepsbruken et uttrykk for at diskusjonene befant seg fjernt fra den politiske beslutningsprosessen og i svært liten grad hadde innflytelse på den faktiske forsvarspolitikken.

Den samme uklarhet gjorde seg gjeldende når det gjaldt hvilke land som skulle delta i samarbeidet. Skulle det omfatte Finland, eller skulle det være et skandinavisk samarbeid? I Norge ble det diskutert om det i så fall skulle omfatte Danmark, eller om det var mer hensiktsmessig med et samarbeid begrenset til Norge og Sverige. Heller ikke denne diskusjonen hadde særlig tilknytning til den aktuelle politikken. Hovedtyngden det praktiske samarbeidet som kom i stand mellom de skandinaviske land skyldtes svenske initiativer. Det var i praksis opp til svenskene om de foretrakk å operere med bilaterale eller multilaterale former for samarbeid. I forholdet mellom Sverige og Finland var situasjonen annerledes. Finnes ønske om et nært militært samarbeid med Sverige ga aldri de resultater de håpet på.

I mye av diskusjonene lå det imidlertid innebygget en tendens til å ta utgangspunkt i "maksimumsvarianten", en nordisk eller skandinavisk militærallianse, "forsvarsforbundet", selv om denne forutsetningen slett ikke alltid ble gjort eksplisitt. Dermed fikk man i liten grad en diskusjon om de mer begrensede alternativer, som i større grad enn "maksimumsvarianten" kunne ha muligheter for å virkeliggjøres. I norsk debatt og politikk ble det nordiske eller skandinaviske forsvars-

samarbeidet dermed i stor grad et spørsmål om "alt eller ingenting". Begrensede, men likevel militært betydningsfulle former for samarbeid ble ikke utredet, samtidig som de mulige sikkerhetspolitiske implikasjoner ved det faktiske økonomiske og militære samarbeidet i liten grad ble tatt i betraktning.

Samtidig kom det virkelige forsvarssamarbeidet nettopp til å begrense seg til en type uforpliktende koordinering og samarbeid som i svært liten grad ble forhåndsdebattert. Denne typen samarbeid (etterretning, luft- og sjøovervåkning, tekniske spørsmål, etc) ble heller ikke omfattet med særlig interesse på politisk hold i Norge, og var gjenstand for bare begrenset politisk behandling. Resultatet ble at det faktiske forsvarssamarbeidet mellom de skandinaviske og nordiske land i mellomkrigstiden i stor grad foregikk utenfor såvel politisk som offentlig kontroll. Dette gjaldt i særdeleshet for Norges vedkommende, men i større eller mindre grad også når det gjaldt samarbeidet mellom Sverige og de andre nordiske land. Det er illustrerende at når saker av denne typen kom til Utenriksdepartementet ble de som oftest ekspedert videre til Forsvarsdepartementet og den militære ledelse uten kommentarer eller påtegninger.

Det faktiske samarbeidet kom for Norges del først og fremst til å utspille seg på et byråkratisk plan. I tillegg var det snakk om former for samarbeid som først og fremst ville bli satt i verk i en krisesituasjon. Det var i liten grad snakk om aktive forberedelser i fredstid. Samarbeidet hadde heller ikke karakter av konkrete krigsforberedelser. Det tok først og fremst sikte på å tjene som et instrument i de skandinaviske lands nøytralitetspolitikk. Om Skandinavia likevel ble utsatt for et militært angrep ville samarbeidet for en stor del allerede ha utspilt sin rolle. I en direkte forsvarssammenheng hadde samarbeidet liten betydning. Det militært virkningsfulle og samtidig realiserbare samarbeidet måtte ha befunnet seg et sted mellom denne typen samarbeid og de storslåtte vyer som var fremme i den offentlige debatt.

Det militære samarbeidet slik det ble realisert fikk leve sitt eget liv stort sett uten innblanding fra politisk hold. Forutsetningen var imidlertid hele tiden at det ikke skulle kunne utlegges som et skritt på veien mot dannelsen av en forsvarsallianse. Her fantes det en "häxcirkel" som etterhvert kom klart frem i uttalelser fra politikere som Koht og Peder Munch: de grep inn når de følte det byråkratiserte samarbeidet i årene etter 1936 antok former eller dimensjoner som omverdenen kunne oppfatte som skritt på veien mot dannelsen av et forbund eller en allianse.²²⁶ Denne typen "krigsforberedelser" kunne de ikke være med på.

"Byråkratiseringen" av forsvarssamarbeidet var et uttrykk for at det på politisk nivå i Norge var liten interesse for å analysere samarbeidets mulige former og dets strategiske og politiske forutsetninger. Årsaken var at det var ingen i politisk ansvarlig stilling som så det nordiske samarbeidet, uansett hvilken form det måtte få, som en mulig bærebjelke i landets forsvars- og sikkerhetspolitikk. Det er illustrerende for situasjonen at utenriksminister Koht ba om en utredning om de praktiske, omkostningsmessige og militær-strategiske sider ved et nordisk forsvarssamarbeid først i slutten av mars 1940; på et tidspunkt da spørsmålet hadde mistet sin aktualitet ved at Sovjetunionen hadde gjort klar sin absolutte motstand mot tanken.

Det bidro også til å gi hele spørsmålet et preg av livsfjern idealisme at argumentene for en utvidelse av samarbeidet ikke i første rekke knyttet direkte an til aktuelle sikkerhetspolitiske eller strategiske problemstillinger. Samarbeidstilhengere representerte i første rekke et sett av uttalte og uuttalte holdninger som kunne sammenfattes under uttrykket "nordisme". "Nordistene" hadde en tendens til å se det nordiske eller skandinaviske samarbeidet som et gode i seg selv, og grep ofte til luftige uttrykk som "skjebnefellesskap" og forestillinger om de nordiske lands unike historiske misjon eller rolle. I den grad samarbeidstilhengere grep til strategiske analyser og argumenter, noe som vi har sett noen tilløp til i

det foregående, hadde disse på sin side svært lite gjennomslag i det politiske miljø såvel som overfor en bredere offentlighet.

Om vi nå vender tilbake til Bernt Schillers tese om det nordiske samarbeid slik den ble skissert i innledningen, synes det klart at denne bare i en modifisert form kan gjøres gjeldende for den militære del av samarbeidet. I perioden 1918-1940 er det vanskelig å finne eksempler på at økende ytre press førte til en aktualisering på *det offisielle politiske plan* av et nordisk militært samarbeid som et sikkerhetspolitisk alternativ. Snarere var det slik at et sterkt ytre press førte til en presisering og aktualisering av argumentene både for og imot samarbeidet. Tilhengerne argumenterte med at et samlet Norden eller Skandinavia ville stå sterkere i forhold til ytre trusler. For motstanderne ble det sett som mer avgjørende at samarbeidet i seg ville føre til at Norden eller Skandinavia fikk større betydning i stormaktenes krigsplaner og dermed gjøre området mer utsatt for press og aggresjon. Frontene i diskusjonen lå i stor grad fast, mens argumentene ble tilpasset den vekslende innen- og utenrikspolitiske situasjonen.

Imidlertid var det det ytre press som var den fremste drivkraften bak fremkomsten av det funksjonelle samarbeidet. Forutsetningen for dette samarbeidet var imidlertid at det skulle ha en byråkratisk og teknisk karakter, og det sto aldri sentralt i landenes sikkerhetspolitikk. Det var også en forutsetning at dette samarbeidet i størst mulig grad skulle være skjult for utenverdenen. Et forsvarsforbund med avskrekking som siktemål, derimot, ville hatt som målsetting å synliggjøre former for samarbeid som underbygget alliansens militære troverdighet.

Den økende internasjonale spenningen i 1930-årene og sammenbruddet av forestillingen om en kollektiv sikkerhetsordning var også en viktig del av bakgrunnen for at det vokste frem et nordiske utenrikspolitisk samarbeid med opplagte

sikkerhetspolitiske implikasjoner. Dette samarbeidet, som til dels også omfattet andre av Europas småstater, er i liten grad drøftet i denne studien.²²⁷ Det viktigste her var samarbeidet om en felles nøytralitetspolitikk og, i nær tilknytning til dette, utarbeidelsen av en felles holdning i sanksjonsspørsmålet i Folkeforbundet. Sikkerhetspolitisk hadde dette samarbeidet imidlertid en utelukkende en negativ målsetting. Gjennom svekkelse av sanksjonsforpliktelsene og ved å vende tilbake til en klassisk nøytralitetspolitikk håpet de samarbeidende land å kunne unngå å bli trukket med i en stormaktskonflikt.

Utviklingen av det nordiske militære samarbeidet kastet lys over de tre skandinaviske lands ulike rolle og situasjon. Sverige var den åpenbare sentralmakten, i kraft av sine større industrielle og militære ressurser såvel som på grunn av landets geografiske posisjon. I artikkelen i *Hufvudstadsbladet* som er sitert ovenfor ble dette formulert slik:

*Det er Sverige som genom sitt geografiske läge bildar den kärna kring vilken ett nordiskt fredsblock äger möjligheter att gruppera sig.*²²⁸

I det konkrete samarbeidet var Sverige initiativtaker i forhold til både Norge og Danmark. Mens Norge og Danmark (og Finland) hver for seg deltok i et antall samarbeidsprosjekter, var Sverige involvert i dem alle. I utgangspunktet var landet interessert i former for samarbeid som ville styrke Norges og Danmarks defensive posisjon. Det var et konkret uttrykk for Sveriges rolle som sentralmakt i Norden når det fra svensk hold ved gjentatte anledninger ble gitt uttrykk for bekymring over tilstandene i det danske og norske forsvaret. I det konkrete forsvarssamarbeidet i forhold til Norge og Danmark var Sverige initiativtaker og pådriver.

Av de tre skandinaviske land var det Danmark som hadde det mest opplagte sikkerhetsproblem. Problemet med forsvaret av sør-grensen gjorde det nødvendig for danskene å basere sin sikkerhetspolitikk direkte på forholdet til de berørte stormak-

tene, Tyskland og Storbritannia. I forhold til den potensielle trussel ville et eventuelt nordisk bidrag forbli utilstrekkelig. Britenes svekkede posisjon i Østersjø-området og deres vegring mot å påta seg militære forpliktelser i forhold til Danmark tvang den danske regjeringen til å føre en politikk som hadde lavspenning i forhold til Tyskland som sitt fremste mål.²²⁹ I et slikt perspektiv hadde en utvidelse av det nordiske samarbeidet til å omfatte en form for militær allianse hverken politisk eller militær mening.

I forhold til Danmark representerte Norge den annen ytterlighet. Her ble trusselens ubestemthet i stor grad tolket som at ingen trussel fantes, og dermed var det vanskelig å se det egentlige behovet for et forsvarssamarbeid. Risikoen ved et utvidet forsvarssamarbeid, ved at landet kunne bli "tatt på slep" inn i konflikter, syntes mer avgjørende enn den militære verdi et slikt samarbeid ville ha hvis Norge selv ble angrepet.

Behandlingen av spørsmålet i forbindelse med fredsslutningen mellom Finland og Sovjetunionen i mars 1940 satte norske holdninger til det nordiske militære samarbeidet i relieff. Når spørsmålet ble tatt opp av regjeringen og diskutert i Stortinget den 12. og 13. mars, var det sakens mulige betydning som et ledd i den finsk-sovjetiske fredsprosessen som var foranledningen og ble fremhevet i debatten. Det var knapt noen i debatten som argumenterte med at et forsvarsforbund som sådant kunne ha verdi for Norge. Tvert imot ble det gitt uttrykk for, klarest fra J.L. Mowinckel, at et samarbeid med Finland og Sverige ville innebære en ytterligere og uakseptabel risiko for Norge. På en tid da krigen i Europa forlengst var et faktum og Norge og de skandinaviske land i økende grad var gjenstand for stormaktenes interesse, var det farene ved et for nært samarbeid med de skandinaviske land og Finland som ble fremhevet. I Norge var det da som tidligere stort sett bare "aktivistiske" kretser som ut fra en forståelse av norske interesser argumenterte for norsk tilslutning til et utvidet nordisk eller skandinavisk militært samarbeid. På politisk hold hadde spørsmålet bare vært drøftet "mann og mann imellom".

Noter:

1. Interesserte lesere henvises til notene for de enkelte avsnitt.
2. Det britiske synet er i noen grad drøftet av andre forfattere. Se Nils Ørvik, "From Collective Security to Neutrality: The Nordic Powers, the League of Nations, Britain and the Approach of War", i K. Bourne & D.C. Watt (eds.), *Studies in International History*, London 1967; og Patrick Salmon, "British Security Interests in Scandinavia and the Baltic 1918-1939", *Studia Baltica Stockholmiensia*, vol. 3, 1988.
3. Fra 1930-årene ble i økende grad også Island regnet som en del av det nordiske fellesskap, men islendingene hadde på denne tiden ingen selvstendig utenriks- eller sikkerhetspolitikk.
4. Finlands interesser i forhold til Skandinavia var i første rekke knyttet til Sverige. Ålandsspørsmålet i dets forskjellige faser, samt spørsmålet om svensk-finsk militært samarbeid, hører til de sider av forholdet mellom de nordiske stater i mellomkrigs-tiden som har vært gjenstand for omfattende forskning og interesse. For de som er interessert i disse spørsmålene, henvises det til bøker og artikler av bl.a. Krister Wahlbäck, Max Jakobson, Wilhelm Carlgren, Herbert Tingsten, Erik Lönnroth, Leena Kaukiainen, Kari Selén og Marti Turtola. I denne som i andre sammenhenger har forfatterne av denne studien ikke kunnet dra nytte av finskspråklig litteratur.
5. Se Nils Ørvik; *Sikkerhetspolitikken 1920-1939. I-II*, Oslo 1960 for en generell innføring.
6. Et nærliggende eksempel er de samordnete fremstøt for å svekke sanksjonsbestemmelsene i Folkeforbundets pakt (art. 16) i 1930-årene. De nordiske lands linje i dette spørsmålet må forstås som et helt sentralt element i deres sikkerhetspolitikk.
7. Det blir i en del publikasjoner og i forskjellige sammenhenger ofte tatt for gitt at finsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i mellomkrigstiden hadde en markert tysk, evt. tysk-baltisk, orientering. Dette er til dels misvisende. I den grad finnene var tysk-orienterte, gjaldt dette mer en allmenn-kulturell orientering. I tillegg fantes det utvilsomt en tradisjonell sympati for Tyskland innen deler av det finske forsvaret. En sikkerhetspolitisk orientering mot Tyskland ville derimot ikke falle naturlig i

1920-årene under Rapallo-systemet. Britene selv ble etterhvert svært fornøyd med Finlands linje.

8. Se f. eks. gen. maj. R. von der Lancken: *Norden som strategisk enhet*, Folkeforbundet Förlags AB, Stockholm 1944.
9. B. Schiller; "At Gun Point: A Critical Perspective on the Attempts of the Nordic Governments to Achieve Unity after the Second World War.", *Scandinavian Journal of History*, no. 3, vol. 9, 1984, s. 221-238. Professor Schiller medgir at han står i gjeld til en rekke historikere som har arbeidet med det nordiske samarbeidets historie, bl.a. Curt Weibull.
10. Ibid. s. 227.
11. Et utvalg av de uttrykk som dukket opp i diskusjonene om et skandinavisk eller nordisk forsvarsforbund kan gi en antydning om fenomenets mangetydighet: nordisk allianse, nordisk blokk, nordisk fredsforbund, nordisk forsvarsforbund, nordisk union, nordisk nøytralitetsforbund. Andre begreper som dukket opp i debatten: selvforsørgelsesforbund, marxistisk allianse, militær nordisme, arbeidernordisme, nordisk entente, nyskandinavisme.
12. Et unntak blant aktørene er diplomaten Einar Maseng som behandler emnet i *Det kløvde Norden. Mellom de store stater*, Oslo 1952. Også Nils Ørvik kommer inn på emnet i flere av sine arbeider.
13. UDs arkiv H 62 B 2/27, datert 22/12-1927. Til en viss grad hadde også Lykke rett. Folkeforbundet var til tider en viktig politisk arena, og skapte en nærkontakt med internasjonal politikk, som småstatene ikke hadde hatt før første verdenskrig.
14. Se Wilhelm Keilhau, *Det norske folks liv og historie*, bd. IX, Oslo 1931, s. 348-350. For en mer detaljert fremstilling se Åke Holmberg; *Skandinavismen i Sverige vid 1800-talets mitt*, Gøteborg 1946, s. 283-296 og John Sanness, *Patrioter, intelligents og skandinaver*, Oslo 1959.
15. Roald Berg; "'Det Land vi venter Hjælp af ...' England som Norges beskytter 1905-08", *Forsvarsstudier IV*, red. Rolf Tamnes, Oslo 1985.
16. Den norske holdningen var trolig i stor grad situasjonsbestemt. Tradisjonelt har ulike norske regjeringer vært mindre tilbøyelige enn svenskene til å gå inn på sikkerhetspolitiske sider av det nordiske samarbeid.

17. Enkelte vil kanskje i en studie av denne type savne en behandling av spørsmålet om forholdet mellom Norden og de tre baltiske stater. Til tross for det som i dag i enkelte kretser synes å være en rådende oppfatning, var kontakten og samarbeidet mellom de skandinaviske land og Estland, Latvia og Litauen svært begrenset i mellomkrigstiden. I de skandinaviske land dominerte en realpolitisk begrunnet skepsis mot å la seg trekke med i samarbeid og kontakt over Østersjøen. Kontakten mellom Finland og de baltiske stater var større, men også på finsk hold var man klar over farene ved å knytte seg for sterkt til de baltiske stater. I samtiden ble Finland regnet for å være en langt mer solid statsdannelse enn de baltiske stater.
18. De skandinaviske land var imidlertid lite villige til å engasjere seg aktivt i Baltikum. Da balterne og britene i oktober 1918 forsøkte å få svenskene (eventuelt sammen med nordmennene og danskene) til å gripe inn med aktiv militær støtte til de nye regjeringene i Litauen, Latvia og Estland, kom det raskt avslag fra de tre skandinaviske regjeringen. Se Olavi Hovi, *The Baltic Area in British Policy, 1918-1921*, vol. I, ss. 66-69.
19. Olav Riste, *The Neutral Ally*, Oslo, 1965.
20. Tage Kaarsted, *Great Britain and Denmark 1914-1920*, Odense 1979, s. 209f.
21. Om Sveriges politikk under Første verdenskrig, se Torsten Gihl, *Den svenska utrikespolitikens historia*, bd. IV, Stockholm 1951, og Steven Koblik, *Sweden: The Neutral Victor*, Lund 1972.
22. For en generell oversikt se Henning Nielsen, *Nordens enhed gennem tiderne*, bd. III, København 1938, s. 67-205; Wilhelm Keilhau, *Norge og Verdenskrigen*, Oslo 1927, Torsten Gihl, op.cit.; Kaarsted, op.cit.
23. *Nordens Enhed...*, bd. III, s. 67.
24. FO 371/8092/2989, Lord Granville til Foreign Office, "Annual Report on Denmark for 1921", Copenhagen 17/3-1922.
25. For en allmenn innføring se Herbert Tingsten; *Svensk utrikes-debatt mellan världskriget*, Skrifter utgivna av Utrikespolitiska Institutet 4, Stockholm 1944, s. 18f, Henning Nielsen; *Nordens enhed...*, bd. III, s. 206f, og Ole Karup Pedersen; *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i interna-*

tional politik, København Universitets Institut for Samtidshistorie og Statskundskab, Skrifter 2, København 1970, s. 316-332.

26. *Norden Enhed...*, bd. III, s. 227.
27. Se M. Kihlberg og D. Söderlind; *Två studier i svensk konservatism 1916-1922*, Stockholm 1961.
28. *Nordens Enhed...*, bd. III, s. 97-99.
29. Om grunnlaget for utformingen av svensk utenrikspolitikk etter Første verdenskrig, se Gihl (b. IV), s. 9ff.
30. Derimot ser det ikke ut til at Foreign Office var synderlig bekymret. I en margkommentar til en rapport til fra august 1918 ble det pekt på at svenskene gjerne ville se seg selv som ledere av en skandinavisk og en baltisk blokk. Men det var hindringer i veien:

"The Swedes are very slow, stupid, conceited. An idea once in their head sticks there for a long while. Her success in neutrality during the big war will however, I venture to think, be the most powerful factor in her decision. The proletariat who share the slowness and stupidity of the military class without their political vanity will be always on the side of peace. So the prospects are fairly good..."

FO 371/6773/9664, Ramsey til Foreign Office, 12. august 1918, minutes 24. august.

Se også *Nordens enhed...*, bd. III, s. 97-99.

31. *Tidens Tegn*, 16/4-1919.
32. Se Stortingets arkiv, fortrolig PM, usignert, datert 9/4-1919; "Svenskerne foreslog at de smaa stater skulde indeeles i grupper ved valgene...", og fortrolig PM av Arnold Ræstad, datert 5/4-1919; "Sverige mente, at selve traktatteksten burde indeholde bestemmelser om dette punkt, og antydede, at de mindre stater kanskje burde indeeles i grupper, efter geografiske forhold og det almindelige kulturstandpunkt, som hver valgte sin repræsentant..."

Vi har ikke gått inn på realitetene bak denne norske oppfatningen av svensk politikk.

33. FO 371/4081/74081, Findlay til Foreign Office, Christiania 10/5-1919. Henvisningen til Castbergs redegjørelse finnes bare i Findlays rapport og ble ikke referert i Stortinget. Det er ingen grunn til å tvile på den britiske rapport ettersom Castberg ga uttrykk for det samme synspunkt under behandlingen av utenriksbudsjettet i Stortinget 23. mai, og da spørsmålet om overenskomster med fremmede makter ble behandlet 27. juni. Se *Stortingstidende 1919*, s. 1392-1397, og s. 1820-1822.
34. FO 371/4081/74081, minister Findlay til Foreign Office, Christiania 10/5-1919.
35. Se omtale i *Norske Intelligentssedler*, 12/9-1919.
36. FO 371/4081/132176, minister Ovey til Foreign Office, Christiania 18/9-1919, minutes.
37. *Stortingstidende 1920*, "11. november - Meddelelse fra utenriksministeren ang. vore traktatforhandlinger", s. 3572-3583.
38. FO 371/5484/3111, minister Findlay til Foreign Office, Christiania 17/11-1920.
39. FO 371/6947/5213, "Sweden. Annual Report 1920", Stockholm 22/4-1921.
40. Sv. UD, HP 20 D, minister Ramel til statsminister Branting, förtrolig, 14/10-1921.
41. Ibid.
42. Sv. UD, HP 20 D, minister Ramel til UD, Kristiania 18/10-1921.
43. Sv. UD, HP 20 D, minister Ramel til UD, Kristiania 26. og 27. april 1921.
44. FO 371/4081/61670, minister Marling til Foreign Office, confidential, Copenhagen 12/4-1919.
45. Ibid.
46. FO 371/5386/2999, minister Marling til Foreign Office, Copenhagen 16/11-1920.

47. FO 371/5484/3863, minister Marling til Foreign Office, Copenhagen 1/12-1920.
48. FO 371/6760/3670, minister Marling til Foreign Office, Copenhagen 9/3-1921.
49. Ibid.
50. FO 371/3022/226838, minister Findlay til Foreign Office, Christiania 27/11-1917.
51. FO 371/6781/13212, minister Findlay til Eyre A. Crowe, Personal and Confidential, Christiania 14/10-1921. Crowe var i årene 1920-1925 Permanent Under Secretary of State.
52. FO 371/6949/5816, Mr. Barclay til Foreign Office, Stockholm 13/5-1921.
53. Herbert Tingsten; *Svensk utrikes debatt mellan världskrigen*, s. 189-214.
54. Debatten hadde startet i tidsskriftet *Det nye Nord* 11/6 1919. Det ble fra norsk hold tatt til orde for et samarbeid mellom de skandinaviske generalstaber, samtidig som man var innforstått med at tiden ikke var moden for et forsvarsforbund. Spørsmålet ble tatt opp igjen i mai 1921 av den danske generalstabskaptein C.F. Løkkegaard som var positiv til tanken. Johannes Schjøtz hadde også et innlegg i *Det nye Nord* i 1921. Debatten i *Vor Hær* i 1922 var en norsk fortsettelse av denne debatten.
55. Johannes Schjøtz; "Militær Skandinavisme, eller Nordisk Entente", *Vor Hær*, nr. 12, 1922.
56. J. Laurantzson; "Militær Skandinavisme - Nordisk Entente", *Vor Hær*, nr. 20, 1922.
57. Oswald Nordlie; "Militær skandinavisme - Nordisk entente", *Vor Hær*, nr. 21, 1922.
58. For en innføring i hovedtrekkene ved finsk sikkerhetspolitikk i mellomkrigstiden se Kari Selén; "The main lines of Finnish security policy between the World Wars", *Revue Internationale d'Histoire Militaire*, no. 62, 1985.
59. FO 371/8103/9817, Mr. Ogilvie-Forbes til Foreign Office, Helsingfors 20/10-1922.
60. FO 371/9307/5551, "Norway. Annual Report 1922", Christiania 14/6-1923.

61. Ibid.
62. FO 371/4081/62710, minister Findlay til Foreign Office, confidential, Kristiania, 17/4-1919, og *Tidens Tegn* 16/4-1919, intervju med J. Castberg.
63. Ibid.
64. FO 371/8106/5974, minister Granville til Foreign Office, Copenhagen 14/6-1922.
65. FO 371/5484/4857, Mr. Barclay til Foreign Office, confidential, Stockholm 20/12-1920.
66. Ibid.
67. Ole Karup Pedersen; *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*, s. 316-328.
68. FO 371/9380/3209, minister Barclay til Foreign Office, "Sweden. Annual Report 1922", Stockholm 31/3-1923.
69. Sv. UD HP 20 D, baron Hamilton til Beck-Friis, Stockholm 28/5-1925. Vi har allerede pekt på Johan Castbergs uttalte motvilje mot "de saakaldte Ministermøter" under Stortingsdebatten 11. november 1920.
70. Sv. UD HP 32 B, minister Liljewalch til kabinettsekretær Højer, Kristiania 25/8-1921.
71. Sv. UD, HP 20 D, minister Ramel til statsminister Branting, førtrolig, Kristiania 16/1-1923.
72. Ibid.
73. *Meddelser til hæren. Avd. I, nr. 6, 1934*, Kgl. res. 5/1-1934 og utkast til "Instruks for Forsvarsrådet", s. 58f.
74. For en oversikt se Otto Lybeck, *Øresund i Nordens historia. En marinpolitisk studie*, Malmö 1943, og Odd Linbäck-Larsen, *Skandinavias sikkerhetsproblemer*, Norges Forsvarsforening 1932.
75. Ørvik 1960.
76. Den generelle oversikten bygger hovedsaklig på Karup Pedersen og Gihl.
77. "Neighbours of Germany", *The Times*, 26/10-1933.
78. "Ett nordiskt försvarsförbund", *Hufvudstadsbladet* 1/2-1928.

79. "Nordisk samarbeid", *Dagbladet* 5/11-1929.
80. "Nordisk samarbeid", *Arbeiderbladet* 15/11-1919.
81. "Nordisk forsvarsunion", *Norges Fremtid* 23/11-1929.
82. UD, H 62 C 2/27, Den konservative Generalkorrespondanse til statsminister Mowinckel, København 14/10-1929.
83. Blyantkommentar signert "J.L.M." til "Nordisk neutralitet", *Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning*, 2/11-1929.
84. Tale i Folketinget 10/10-1929, referat vedlagt UD, H 62 C 2/27.
85. "Skandinaviska konversationer", *Dagens Nyheter*, 18/10-1929.
86. Ivar Lykke er sitert i lederartikkelen "En nordisk Konference om Forsvarssagen?", *Berlingske Tidende*, 19/10-1929.
87. "Ett dödfött projekt", *Svenska Morgonbladet*, 21/10-1929.
88. Se referat i *Berlingske Tidende* 27/10-1929, "Forsvaret i de tre nordiske Lande."
89. Ibid.
90. Ibid.
91. Se Ole Karup Pedersen, s. 316-328.
92. "Danmark og Norden", *Social-Demokraten*, 30/10-1929.
93. "Danmark og Norden", *Nationaltidende*, 1/11-1929.
94. UD, H 62 C 2/27, Den konservative generalkorrespondanse til statsminister Mowinckel, København 14/10-1929.
95. "Nordisk neutralitet", *Göteborg Handels- och Sjöfartstidning*, 2/11-1929.
96. UD, HP 62 C, legasjonen i Stockholm til UD, 21/11-1929.
97. UD, H 62 C, legasjonen i Stockholm til UD, 11/12-1929.
98. "Et militært Norden", *Social-Demokraten*, 9/11-1929.
99. "Nordens nøytralitet", *Berlingske Tidende* 11/11-1929.
100. Ibid.
101. "Et nordisk Forsvarsforbund en Fare overfor Udlandet", *Berlingske Tidende*, 2/3-1931.

102. "Den Nordlige Entente", *Izvestija*, 29/8-1929.
103. "En skandinavisk-baltisk blokk mot Sovjet-Unionen", *Norges Kommunistblad*, 21/9-1929.
104. UD, H 62 B, minister Jakhelln til UD, Helsinki 31/10-1929.
105. UD, H 62 C, legasjonen i Moskva til UD, 16/10-1930.
106. Ibid.
107. UD, H 62 C, legasjonen i Moskva til UD, 14/12-1929.
108. En helt annen sak er det at russerne i 1929 som så ofte senere fundamentalt misforstod og feiltolket Finlands og de skandinaviske lands politikk.
109. Ole Karup Pedersen, s. 328.
110. *Norges Handels- og Sjøfartstidende*, 30/10-1933.
111. "A Scandinavian Conference", *The Times*, 31/10-1933.
112. Sven G. Holtmark, *Mellom "russefrykt" og "brobygging"*, hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, 1988, ss. 8-20.
113. Se Susan Seymour, *Anglo-Danish Relations and Germany 1933-1945*, Odense 1982, pp. 49-52.
114. "Nordisk grænsevern", *Politiken* 25/6-1934.
115. *Nordisk samarbejde. Taler holdt i Idrætshuset d. 5. decbr. 1934 af Per Albin Hansson, Johan Nygaardsvold, Th. Stauning*, utgitt av Johannes Lehmann, København 1934, s. 29.
116. Sitert etter UD, H 62 C, legasjonen i Stockholm til UD, Stockholm 23/10-1933.
117. Som tidligere nevnt holdes Åland-spørsmålet og det spesielle forholdet mellom Sverige og Finland utenfor diskusjonen i denne artikkelen. Diskusjonen om nordisk samarbeid på ansvarlig politisk plan er relativt grundig behandlet av Ørvik, b. I-II og Lönnroth, b. V, Tingsten og Sjøquist.
118. Diskusjonene innen norsk arbeiderbevegelse er inngående behandlet i Ørvik, bd. 2.
119. Bo Stråth; "The Illusory Nordic Alternative to Europe", *Cooperation and Conflict*, vol. XV, no. 2, 1980, s. 105, ("... in 1933 danish Premier Stauning suggested a Nordic defence treaty"), og Bernt Schiller; "At Gun Point: A Critical

- Perspective on the Attempts of the Nordic Governments to Achieve Unity after the Second World War", *Scandinavian Journal of History*, no. 9, 1985, s.225. ("[Stauning] had originally suggested a Nordic defence union in 1933"). Utsagnene bygger på åpenbare misforståelser.
120. "Försvarsförbund gagnlöst, säger Stauning", *Svenska Morgonbladet*, 26/10-1933.
121. Sv. UD, "Mötet i Köpenhamn mellan Stauning och Per Albin Hansson den 25. oktober 1933", s. 1.
122. FO 371/7201/3335, Clark Kerr til Foreign Office, Stockholm 13/4-1933.
123. FO 371/12718/8674, minister Gurney til FO, Copenhagen 30/11-1933.
124. Sv. UD, HP 1 An, legasjonen i Oslo til UD, 26/10-1933.
125. Sv. UD, HP 20 D, strengt fortrolig fra legasjonen i Oslo til UD, 26/10-1933.
126. Sjøquist, ss. 59-60.
127. For en grundigere behandling av emnet se Viggo Sjøqvist; *Danmarks udenrigspolitik 1933-1940*, København 1966, s. 42-62.
128. "Die 'Hottentotten' jenseits der Ostsee", *Berliner Tageblatt*, 27/10-1933.
129. Ibid.
130. Lönnroth, s. 187.
131. UD, H 62 C, legasjonen i Stockholm til UD, Stockholm 12/3-1937.
132. "Nordiske forhandlinger om forsvaret?", *Tidens Tegn* 12/3-1937.
133. "Stauning retirerer", *Aftenposten* 12/3-1937.
134. "Paa Realiteternes Grund", *Politiken* 13/3-1937.
135. "Nordisk forsvarsforbund", *Bergens Tidende* 15/3-1937.
136. "Et forsvarsforbund en luftspeiling, sier statsminister Stauning", *Tidens Tegn* 22/3-1937.
137. Lönnroth, s. 190.

138. "Støuning accepterar Sandlers försvarslinje", *Svenska Dagbladet* 10/4-1938.
139. UD, H 62 C, fortrolig notat av Koht etter samtale med Jakubovitsj 10/5-1937, se også Ørvik II, s. 41.
140. "Norsk utenrikspolitikk, krigs- eller fredspolitikk?", *Janus*, hefte 4, Oslo 1934.
141. Tingsten, s. 325-26.
142. Ørvik II, s. 20.
143. Lönnroth, s. 186-94; Seymour, ss. 63-64.
144. Ørvik II, s. 25f.
145. Manfred Menger, "Grundzüge imperialistischer deutscher Nordeuropapolitik bis 1945", *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft*, b. 9, 1979, s. 1038f.
146. Se f.eks. en artikkel i *Le journal de Moscou*, 3/11-1934.
147. UD, H 62 C 6/28, legasjonen i London til UD, 24. november 1934.
148. Bl.a. i *Die kommunistische Internationale, Inprekorr* og i NKP's hovedorgan *Arbeideren*.
149. Se diverse dokumenter i *Dokumenty vnesnej politiki SSSR*, bind 17, Moskva 1971.
150. Ibid., nr. 273, Stomoniakov til Kollontaj, 27. september 1934.
151. Ibid., nr. 405, Stomonjakov til Tikhmenev og Kollontaj, 27. november 1934.
152. DVP SSSR, b. 19, nr. 101, Tikhmenev til Stomonjakov, 10. mai 1936.
153. *Kommunistische Internationale*, 1937, nr. 5, s. 457.
154. *Pravda*, 15. august og 7. oktober 1937.
155. Se f.eks. de nevnte artikler i *Pravda*, og en artikkel i *Izvestija* fra 21. juli 1937.
156. DVP SSSR, b. 20, nr. 135, Potemkin til Asmus, Kollontaj, Tikhmenev og Jakubovitsj, 3. mai 1937.
157. *Arbeideren*, 26. mars 1937.

158. For en detaljert behandling av emnet se Martti Turtola, *Från Torne Älv til Systerbäck. Hemligt försarsamarbete mellan Finland och Sverige 1923-1940*, Stockholm 1987.
159. "Stærke norske Sympati-Erklæringer til Dr. Munch", *Politiken* 19/3-1936, og "Forslaget om en luftpakt mellem de nordiske stater", *Aftenposten* 21/3-1936.
160. Ibid.
161. "Nordisk luftpakt?", *Morgenbladet* 21/3-1936.
162. UD, 52 C 1, Sveriges legasjon til UD, Oslo 17/6-1938.
163. UD, 52 C 1, UD til FD, Oslo 2/7-1938.
164. UD, 52 C 1, FD til UD, Oslo 15/7-1938.
165. UD, 52 D 1, "Referat fra utenriksministermøtet i København 22.-24. juli 1938."
166. UD, 52 C 1, FD/Luftforsvaret til Kommanderende General, Oslo 19/10-1938.
167. UD, 52 C 1, Sveriges legasjon til UD, Oslo 17/6-1938.
168. UD, 52 C 1, UD til FD, Oslo 2/7-1938.
169. UD, 52 D 1, strengt fortrolig notat av O. Tostrup, Oslo 1/7-1938.
170. UD, 52 C 1, strengt fortrolig, UD til Sveriges legasjon, Oslo 25/7-1938.
171. Jnr. 8/38.M, FD/Luftforsvaret til Kommanderende General, Oslo 6/10-1938.
172. UD 52 D 1, referat fra det nordiske utenriksministermøte i København 22-24. juli 1938, pkt 3. "Spørsmålet om koordinasjon på begrensede militære områder".
173. UD, 52 C 1, strengt fortrolig notat av L. Aubert, datert 17/6-1938.
174. UD, H 62 B, legasjonen i Helsinki til UD, Helsinki 12/11-1936.
175. Ibid.
176. UD, H 62 B, personlig fra I. Wedervang til u.min Koht, Oslo 8/8-1937.

177. Jnr. 1121/38.5, FD/Hæren til UD, Oslo 2/5-1938.
178. UD, 52 D 1, UD til legasjonen i Stockholm, Oslo 5/5-1938.
179. UD, 52 D 1, fortrolig P.M. fra svensk UD til legasjonen i Stockholm, Stockholm 24/5-1938.
180. UD 52 C 1, Sveriges legasjon til UD, Oslo 30/11-1938.
181. UD, 52 C 1, FD/Marinen til UD, Oslo 6/1-1939.
182. UD, 52 C 1, UD til Sveriges legasjon, Oslo 28/2-1939.
183. UD, 52 C 1, referat fra det nordiske utenriksministermøte i Helsinki 20-22/1-1939, pkt. XII. Koordinasjon på begrensede militære områder og samarbeid med omsyn til anskaffelse av krigsmateriell.
184. UD, 52 C 1, Sveriges legasjon til UD, fortrolig, Oslo 1/3-1939.
185. UD, 52 C 1, UD til FD og Arb.dept., Oslo 7/3-1939.
186. UD, 52 C 1, FD til UD, Oslo 16/3-1939.
187. UD, 52 C 1, Arb.dept til UD, Oslo 16/3-1939.
188. UD, 52 C 1, Sveriges legasjon til UD, Oslo 18/3-1939.
189. UD, 52 C 1, "Uppteckning avsedd att överlämnas till danska, resp. norska regeringen", notat fra den svenske regjering mottatt av Koht under utenriksministermøtet i Stockholm 9/5-1939, og Sveriges legasjon til UD, Oslo 12/5-1939.
190. UD, 52 C 1, Sveriges legasjon til UD, Oslo 12/5-1939.
191. UD, 52 C 1, referat fra det nordiske utenriksministermøte i Helsinki 20-22/1-1939, pkt. XII. Koordinasjon på begrensede militære områder og samarbeid med omsyn til anskaffelse av krigsmateriell.
192. UD, 52 C 1, ikke-journalisert notat av Jens Bull fra 22/9-1939 som besvarer en underhånds forespørsel fra den svenske marinesjefen til kommanderende admiral.
193. "Günthers misjon", *Tidens Tegn* 29/1-1940.
194. Ibid.
195. UD, 52 B 1, Sveriges legasjon til UD, Oslo 4/9-1939.

196. UD, 52 C 1, UD til Sveriges legasjon, Oslo 12/9-1939.
197. UD, 52 C 1, FD/Luftforsvaret til UD, Oslo 11/9-1939.
198. Försvarsstaben til kommanderende admiral, nr. H 45:7/1939, Stockholm 14/9-1939.
199. UD, 52 C 1, UD til FD, Oslo 2/10-1939.
200. Se f.eks. "Freden i Moskva", *Social Demokraten* 13/3-1940, "Finlands hårda fred", *Stockholmsidningen* 13/3-1940, "Försvarsförbund med Finland", *Svenska Dagbladet* 13/3-1940, "Freden", *Svenska Morgonbladet* 13/3-1940 og "Fred i Öster", *Dagens Nyheter* 13/3-1940.
201. Stortingets arkiv, "Møte for lukkede dører tirsdag den 12 mars kl. 17." og "Møte for lukkede dører onsdag den 13 mars 1940 kl. 10."
202. Ibid. s. 317-318.
203. Ibid. s. 317-318.
204. Ibid. s. 318.
205. Ibid. s. 319.
206. Ibid. s. 319.
207. Ibid.
208. "Folkesorg i Norge - men än kommer dag", *Morgenposten* 14/3-1940.
209. UD, 47 C 7, legasjonen i Helsinki til UD, Helsinki 16/3-1940.
210. "Moskva har ingen innvendinger mot et rent forsvarsforbund, tror Reuter", *Aftenposten* 15/3-1940.
211. UD, 47 C 7, telegram fra legasjonen i Moskva, 18. mars 1940.
212. Ibid.
213. Sitert etter Bergsgård, "Utenrikspolitikken til april 1940", i *Innstilling fra undersøkelseskommissjonen av 1945*, bilag, b. 1, 227-28.
214. *Norges Handels- og Sjøfartstidende*, 15. mars 1940.
215. UD, 47 C 7, UD til legasjonen i Moskva, Oslo 22/3-1940.
216. UD, 47 C 7, fortrolig telegram fra legasjonen i Moskva til UD, MOSkva 25/3-1940.

217. UD, 47 C 7, legasjonen i Moskva til UD, Moskva 1/4-1940, vedlagt oversettelse av utdrag av Molotovs tale fra 29/4-1940.
218. UD, 47 C 7, fortrolig telegram fra legasjonen i Roma til UD, Roma 29/3-1940, og fortrolig telegram fra H. Koht til sendemann Aubert, Oslo 1/4-1940.
219. Carlgren, op.cit., ss. 132-136.
220. UD, 47 C 7, fortrolig henvendelse fra UD til FD, Oslo 30/3-1940.
221. Se f.eks. "Russia Facing a Defensive Pact in the North", *San Francisco Chronicle* 15/3-1940, "L'alliance militaire défensive des pays scandinaves sera-t-elle jamais réalisée?", *l'Ordre* 17/3-1940, "Allianza militar sueconoruega", *El Alcázar* 5/3-1940, *L'Osservatore Romano* 15/3-1940 og *L'Independance Belge* 15/3-1940.
222. UD, 38 B 15, strengt fortrolig fra legasjonen i London til UD, London 15/3-1940.
223. *Hansard Parliamentary Debates 1939*, House of Commons, p. 144.
224. UD, 47 C 7, notat av Jens Bull, Oslo 18/3-1940.
225. Se note nr. 11.
226. Uttrykkene er hentet fra en artikkel i *Hufvudstadsbladet* den 17. november 1936, "Den förtrollade cirkeln". Avisen mente ikke bare at det fantes en grense for et militært samarbeid ("krigsforberedelser"), men at tilsvarende hensyn gjorde seg gjeldende for alle former for nordisk samarbeid.
227. Interesserte henvises i første rekkene til verkene av Ørvik og Lönnroth.
228. *Hufvudstadsbladet*, op.cit.
229. Danmark var det eneste av de skandinaviske land som godtok Hitlers tilbud om ikke-angrepsavtale våren 1939.

ENGLISH SUMMARY

Norway and Nordic military cooperation, 1918-1940

Schemes for military cooperation between the three Scandinavian states, Norway, Sweden and Denmark were a recurring feature of Norwegian and Scandinavian foreign policy debates between the two World Wars. Nevertheless cooperation in practice never amounted to much more than relatively insignificant - from the military point of view - attempts at cooperation in fields like intelligence, procurement and standardization. There was a striking discrepancy between the high ambitions of the proponents of Scandinavian military cooperation - discussions often took as their point of departure the idea of a Scandinavian or Nordic "defence union" - and the limited results which were actually achieved.

Part of the problem was to produce forms of cooperation which were both politically feasible and militarily significant. Such patterns of cooperation would necessarily have taken forms intermediate between the grand schemes of the foreign policy discussions and the strictly limited measures which were in practice achieved. The Norwegian part in the schemes of military cooperation which developed in the last half of the 1930s had a distinctly bureaucratic character. After the Norwegian foreign policy authorities had given their initial approval of the various projects, they regularly left it to the military bureaucracy to implement the decisions and define the profile and content of the cooperation. The Norwegian government hardly ever itself initiated schemes of military cooperation. It merely responded to Swedish initiatives or initiatives from within the Norwegian military establishment.

Public discussions of Scandinavian military cooperation were also characterized by a wide gulf between such discussion and the actual conduct of Norwegian foreign policy and military affairs. An additional sign of the limited political and military

relevance of the discussions was the ambiguous use of basic notions and expressions, both as regards who should take part (Finland? all three Scandinavian states?) and the forms of future cooperation.

Only when the cooperation appeared to acquire forms and dimensions which could be construed as steps towards a military alliance did the politicians react, invariably to reject such moves. Rejected also were forms of cooperation which entailed material preparations for war in times of peace. Such cooperation as did develop was primarily aimed not to enhance the military capabilities of the Scandinavian states in times of war, but was construed as an element in their policy of neutrality. This would lose its significance once neutrality was broken and the Scandinavian states were attacked or involved in war.

The evolution of Scandinavian military cooperation also sheds light on the different roles and orientations of the three Scandinavian states. Sweden, due to her military and industrial resources as well as for geographical reasons, was the obvious central power, initiating cooperative projects and being involved in all of them. Through cooperation with her neighbours Sweden sought to strengthen Norway's and Denmark's defensive capacity and thus her own strategic position.

Among the three Scandinavian states Denmark most acutely felt the presence of a security threat. In order to safeguard her border in the South, and given the absence of a credible British security guarantee, Denmark increasingly based her policies on cultivating good-neighbourly relations with Germany. Taking into account the disproportionate balance of forces in the possible area of conflict along Denmark's southern border, an extension of Scandinavian cooperation to include military commitments made neither military nor political sense.

Norway's situation was different. There was a widespread feeling in Norway that the country constituted the "quiet corner" of Scandinavia; thus too close security links to her more exposed neighbours would reduce rather than enhance her security.

The handling of the matter during the final phase of the Finnish-Soviet war in 1940 highlighted prevailing Norwegian attitudes to the idea of Nordic military cooperation. When the Finnish proposal to discuss the creation of a Finnish-Swedish-Norwegian defence union was discussed in the Storting on March 12, not even the proponents of the idea took as their point of departure the value to Norway of a Nordic security arrangement. Defending the idea of a defence union, their main argument, apart from an elementary feeling of solidarity with Finland, was that the prospect of future Nordic cooperation and support would make it easier for the Finns to accept the harsh Soviet peace terms. The opponents, on the other hand, warned against letting Norway be dragged into the dangerous field of Finnish-Soviet relations.