

Forsvar for nøytraliteten

**En sammenligning av
norsk og svensk forsvars- og nøytralitetspolitikk
i perioden
1914 – 1940.**

Lars-Kristian Iversen



Masteroppgave i historie ved institutt for arkeologi, konservering
og historie

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2012

Lars-Kristian Iversen

Forsvar for nøytraliteten

**En sammenligning av norsk og svensk
forsvars- og nøytralitetspolitikk i perioden
1914 – 1940.**

Masteroppgave i historie

**Institutt for arkeologi, konservering og historie
Universitetet i Oslo
Våren 2012**

1 Sammendrag.

Norsk forsvarspolitik var en del av utenrikspolitikken. Denne var etter 1905 basert på nøytralitet i forhold til kriger som andre land skulle komme til å utkjempe. Nøytralitetspolitikken hadde lange tradisjoner i norsk historie. Ved begynnelsen av 1900-tallet ble de tradisjonelle forsvarsgrenene, hæren og marinen, utfordret av flygemaskinen. I årene før første verdenskrig ble flyet nølende etablert som våpen i de enkelte lands forsvar. I løpet av de fire krigsårene utviklet det seg enormt, både teknologisk og bruksmessig. I flere land førte det til at flyvåpen ble etablert som ny egen forsvarsgren og utviklingen av en selvstendig luftmaktsdoktrine vokste frem.

I det nye utenrikspolitiske systemet som vokste frem etter verdenskrigen arbeidet Norge og Sverige samstemt innenfor Folkeforbundet. Selv om solidaritetstanken hadde avløst nøytraliteten ble ikke tradisjonen for en nøytral holdning til konflikter glemt. Nye forsvarsordninger på 1920-tallet ble for begge landene til mot et bakteppe av nedrustning. Det industrielle grunnlaget for innenlandsk militær flyproduksjon utviklet seg forskjellig. Norge og Sverige valgte heller ikke samme løsning for flyvåpenet. I Norge ble det beholdt delt innenfor rammen til hæren og marinen, i Sverige etablerte man et uavhengig flyvåpen i 1925.

På begynnelsen av 1930-tallet endret det internasjonale landskapet seg. Begge landene fornyet sine forsvarsplaner. I disse kom flyvåpenet til å forbli en del av hær og marine i Norge. Sverige valgte å satse på flyvåpenet med bevilgninger på lik linje med marinen. Mens man i Sverige opplevde en sterk industriell utvikling som støtte for arbeidet med å fornye og modernisere flyvåpenet, ble dette stadig vanskeligere i Norge.

Opgaven konkluderer med at to forhold er særlig synlige i forskjellen mellom landenes utvikling for flyvåpenet. Splittelsen i Norge i hærens og marinens flyvåpen gjorde at man i motsetning til Sverige aldri fikk frem en uavhengig luftmaktsstrategi som kunne forankres i samfunnet og styringssystemet. Det andre forholdet er at Sverige gjennom utviklingen av en uavhengig flyindustri under hele perioden hadde et helt annet grunnlag for å gjennomføre beslutninger om materiellfornyelse enn det Norge hadde med sin to militære fabrikker.

Flyvåpenet og forsvar var en del av utenrikspolitikken. Da solidaritetsregimet brøt sammen vendte både Norge og Sverige tilbake til tidligere tiders nøytralitet. Sannheten var imidlertid at nøytraliteten hadde fått et annet innhold i perioden. Her gjorde landene også

forskjellige valg når det kom til stykket. Norge holdt på den tradisjonelle ubetingede nøytraliteten, Sverige var, og det kanskje situasjonsbetinget, mer pragmatisk i sin holdning til en betinget nøytralitet. Dermed endte de også opp med forskjellig holdning til å forsvare sin nøytralitet og en vesentlig forskjellig luftmilitær kapasitet.

Innhold:

1	Sammendrag.....	5
2	Forord.....	8
3	Innledende temabeskrivelse.....	9
4	Problembeskrivelse, teori og metode.....	14
4.1	Problemstillinger.....	14
4.2	Metode og modellbygging.....	16
4.3	Kilder og litteratur.....	18
5	Nøytralitet før 1914.....	20
6	Luften som militær dimensjon.....	27
6.1	Utvikling av tidlig luftmakt.....	30
7	Verdenskrigen 1914 – 1918.....	32
7.1	Nøytralitet og praktisk politikk.....	48
7.2	Forsvarsplaner i perioden.....	51
7.3	Flyvåpen og luftmaktsdoktriner etter verdenskrigen.....	61
8	Mellomspill og økonomi, 1927 -1935.....	63
8.1	Norge og Sverige på den internasjonale scene.....	67
8.2	Flyvåpen.....	70
8.3	1933, en ny norsk forsvarsordning.....	73
9	Krigens skyer, 1935 – 1940.....	81
9.1	Praktisk politikk på forskjellig grunnlag.....	85
9.2	Folkeforbundet og fredsarbeid.....	92
9.3	Flyvåpen i Norge og Sverige.....	94
10	Avslutning og konklusjoner.....	97
	Kilder og litteratur.....	105

2 Forord.

Denne oppgaven startet med en tilfeldig lesning av gamle Stortingsdokumenter og muligheten i moden alder til bli student igjen. Det har tatt tid å bli ferdig og mye kunne sikkert vært fremstilt annerledes, men her er nå resultatet.

Det har gått litt i rykk og napp å få oppgaven ferdig. Jeg vil derfor takke min veileder, professor Helge Pharo for en til tider forbausende tålmodighet i tillegg til gode konkrete påpekninger og tips, særlig under innspurten. Jeg vil også takke lektor Karl Erik Haug ved Luftkrigsskolen for velvilligheten da jeg under innspurten fikk oversendt hans upubliserte doktoravhandling. Under en tidligere samtale ble vi enige om at historikere som befattet seg med denne perioden var litt eksentriske. Etter en rask gjennomlesning av hans arbeid vil jeg påstå at vi har valgt å dukke ned i et utrolig spennende materiale.

Mest av alt må jeg imidlertid takke min kone Signe som ikke har protestert mot alle studiepausene mine når jeg helt sikkert skulle gjort noe annet.

Jessheim 10.mai 2012

Lars-Kristian Iversen

3 Innledende temabeskrivelse.

På overflaten kan den enkle forklaringen virke greie nok. Forsvarets dårlige tilstand i 1940, og da særlig på flyvåpensiden, skyldtes arbeiderpartiets generelt forsvarsfiendtlige politikk og strenge tolkning av nøytralitetsprinsippet i mellomkrigstiden. Særlig kunne dette knyttes til arbeiderpartiets ansvar i regjering fra 1935 og frem til krigsutbruddet.

Det er imidlertid svært få tilstander som inntreffer uten noen forhistorie. Utenriks- og forsvarspolitikken henger nøye sammen, da begge tar utgangspunkt i vårt forhold til andre stater. Nøytralitetsprinsippet i norsk utenrikspolitik hadde lange historiske røtter og ble både av de styrende og befolkningen i stor grad tatt som urokkelig, selv om det nok kan settes spørsmål ved om forståelsen av nøytralitetens innhold og konsekvens var klar og definert.

Organisering av forsvaret etter verdenskrigen 1914 – 1918 var en gjenganger i Stortinget under hele perioden frem til 1940. Utredninger og diskusjoner om forsvaret startet allerede 16.april 1920 da en kgl. resolusjon oppnevnte en forsvarskommisjon. Denne fikk et vidt mandat for sine vurderinger. En lang og omstendelig prosess førte frem til forsvarsplanen av 1927. Den ble aldri noe annet enn det. Revisjonen i 1932/33 var i sine premisser bygget på situasjonen i Europa før 30.januar 1933. Etter 1937 var forsvaret en stadig gjenganger i Stortinget. I mellomtiden hadde forsvarsutredninger på flere sær områder sett dagens lys. I denne prosessen ble spørsmålet om flyvåpenes samling eller ikke liggende uavklart, eller som et lite lykkelig kompromiss om å beholde både hærens og marinens flyvåpen. På forsvarssiden tar oppgaven for seg utviklingen av flyvåpenet, mens hær og marine blir holdt i bakgrunnen.

Enkle forklaringer kan ofte vise seg å være mer innholdsrike enn hva som ses ved første øyekast. Kanskje kan manglende forståelse for teknologi og konsekvensene av utviklingen på dette området ha vært en medvirkende faktor til at vi sto uten et reelt flyvåpen i 1940? Økonomi, slik det utviklet seg i mellomkrigstiden kan ha vært en årsak. I denne sammenheng dukket gjentagende ganger spørsmålet om industriell basis i form av antall og lokalisering av flyfabrikk(er) opp i Stortinget. Utviklingen av flyvåpenet ble også et spørsmål om sysselsetting og lokalisering. Stortinget kom på samme måte også stadig tilbake til spørsmålet om forsvarets organisasjon, i mindre grad om dets operative mål. I denne prosessen var det under hele perioden en åpen konflikt mellom de som var tilhengere av et delt flyvåpen som skulle operere som støtte for og integrert med hæren og marinen og de som var fortalere for opprettelsen av et samlet flyvåpen som en ny forsvarsgren etter mønster fra det britiske Royal Air Force fra 1918 eller senere, det svenske ”Flygvapnet” fra 1925.

Alt dette utviklet seg mot et bakteppe av at en ny internasjonal verdensordning ble skapt, hvor holdningene til fremtidig utvikling var sterkt preget av de fire foregående krigsårene. I dette ble nøytralitetsholdningen, som hittil var blitt tatt for gitt og sett på som et absolutt nødvendig grunnlag for utenriks- og forsvarspolitikken, utfordret av USAs president Woodrow Wilson og hans ambisjon om at Europa og senere resten av verden gjennom Folkeforbundet skulle bygge opp en solidaritetsbasert sikkerhetsordning på ruinene av de gamle allianseavtalene.

Praktisk bruk av en teknologisk utvikling er en langsiktig prosess hvor man hele tiden bygger på tidligere erfaringer og løsninger, forbedrer disse for å komme videre på en utvikling mot et mer eller mindre klart definert mål om et bedre produkt eller system. Dette samme gjelder for utvikling av forsvarskapasitet. Basert på en hypotese om at mange forhold var med på å forme grunnlaget for et flyvåpen i Norge, etter hvert også mulighetene for å kunne utvikle og ikke minst opprettholde det, er grunnen som denne oppgaven blitt til på.

Enhver undersøkelse må ha en referanse å holde resultatene opp mot. Den tilsvarende utviklingen i Sverige har vært naturlig. Både fordi det er mulig å gjøre de samme avgrensingene og dermed kunne ha et relativt sammenlignbart materiale, men også fordi norsk og svensk forsvarsutvikling, særlig på slutten av perioden til dels grep inn i hverandre. Under hele perioden hadde de to landene et tett samarbeid på den utenrikspolitiske siden, først som medlemmer av Folkeforbundet og senere som medlemmer av fraksjonen i Folkeforbundet som ble dannet av tidligere nøytrale småstater.

Når man ser mellomkrigsperioden under ett og med disse problemstillingene, dreier det seg om flere historier som griper inn i hverandre. Så, hvilke er historiene?

”Norge førte nøytralitetspolitikk”. Slik innledet tidligere utenriksminister Halvdan Koht sitt forsvarsskrift fra 1947.¹ Etter å ha trukket opp linjene for nøytralitetspolitikkenes forutsetninger konkluderte han med at ”... og alt dette hører med i bakgrunnen for norsk forsvarspolitik.”²

Med forsvarspolitikken forankret på nøytralitetspolitikkenes grunn utvidet han synspunktet ved å fremheve at ”Nøytraliteten var i røynda berre ei side av av strida om sjølvstende i alle utanrikske tilhøve”.³ Politikken var i stor grad tuftet på tidligere regjeringers vurderinger og holdninger, ikke minst på den foregående regjering ledet av Mowinckel. Dette understreket også Koht da han senere utdypet hendelsene i 1939 og frem til krigsutbruddet. Han skrev bl.a. ”I alt dette [nøytralitetsprinsippet] var det ein arv eg tok etter dei som før hadde styrt norsk utanrikspolitikk: eg førte ikkje inn i den noko nytt prinsipp”.⁴

På denne måten beskrev Koht en politisk modell og et tenkesett hvor norsk selvstendighet skulle hevdes gjennom nøytralitet som utenrikspolitisk prinsipp og hvor de forsvarspolitiske virkemidlene og kapasitetene skulle inngå som en del av denne politikken.

Nøytralitet i forhold til konflikter som ikke direkte involverte eget land var på 1800-tallet blitt det grunnleggende prinsippet for både nordisk og norsk-svensk utenrikspolitikk. Særlig på 1880-tallet og frem mot unionsoppløsningen utviklet det seg en folkelig bevegelse for dette koblet sammen med en aktiv fredsbevegelse.⁵ Den etablerte tilstanden av nøytralitet ble også fastslått som prinsipp ved dannelsen av den nye norske staten i 1905. Utenriksminister Løvland søkte blant annet gjennom å arbeide for en fornyelse av Novembertraktaten fra 1855 å føre videre den formelle siden av norsk nøytralitet. Traktaten var i sin tid inngått mellom Norge og Sverige som ett unionsrike og England og Frankrike. Løvlands ambisjon var at flest mulig av Europas stormakter gjennom en ny traktat skulle garantere Norges uavhengighet basert på landets nøytralitet i forhold til konflikter mellom andre av Europas stater.⁶ Derved skulle Norge kunne traktatmessig bli holdt utenfor mulige militære konflikter

¹ Koht, Halvdan; *Norsk utanrikspolitikk til 9.april 1940*, Oslo 1947, s.7. Regjeringen Nygaardsvolds virksomhet fra 1935 til krigsutbruddet i 1940 er senere blitt grundig beskrevet og analysert. Koht mente at granskningsrapporten om regjeringens virksomhet før 9.april 1940 beskyldte både han personlig og regjeringen som kollegium for å ha ført en utenriks- og forsvarspolitik som hadde lagt Norge åpent for det tyske overfallet. Forsvarsskriftet var hans imøtegåelse av denne kritikken.

² Ibid, s.8

³ Koht, Halvdan; *For fred og fridom i krigstid 1939-1940*. Oslo 1957, s.28

⁴ Ibid, . s 27. Det er ellers verdt å merke seg at Koht i all sin fremstilling tar utgangspunkt i den utenrikspolitikken som han personlig står for og kommenterer dersom han møter motstand fra andre i regjeringen eller på annet hold. Kohts fremstillingsmåte er mer inngående diskutert hos

⁵ Bjørge, Narve et al., *Selvstendighet og union*. Bind 1 av norsk utenrikspolitisk historie, Oslo 1995, s 328ff.

⁶ Berg, Roald, *Norge på egen hånd 1905 – 1920*. Bind 2 av norsk utenrikspolitisk historie, Oslo 1995, s 71ff.

i Europa. Han lykkes ikke fullt ut i sine forsetter, men Norges holdning til nøytralitet ble tydelig markert som et nasjonalt prinsipp.

Den tilsynelatende vellykkede gjennomføringen av nøytralitetsbasert utenrikspolitikk under verdenskrigen 1914 – 1918 ble for mange stående som et mønster for senere bruk og en grunnleggende bevis for at påberopelse av nøytralitet skulle gi en garanti for å bli holdt utenfor aktive krigshandlinger. Nøytralitetsbegrepet endret seg imidlertid i vesentlig grad i perioden 1920 til 1940 sammenlignet med tiden før og under verdenskrigen 1914 – 1918.

Ved tilslutningen til Folkeforbundet oppga Norge, sammen med de øvrige nordiske land, det tidligere prinsippet om en ubetinget nøytralitetslinje og ble formelt med på det solidaritetsbaserte sanksjons- og forhandlingsregimet som forbundspakten etablerte.⁷ Norge og Sverige hadde i Folkeforbundets nye regimet et tett og aktivt samarbeidsforhold på det utenrikspolitiske plan. Både i den internasjonale nedrustningsperioden på 1920-tallet og etter 1935, da Folkeforbundet etter hvert mistet sin innflytelse, kom imidlertid nøytralitetsbegrepet som den grunnleggende holdning for begge landenes utenrikspolitikk igjen raskt til overflaten.

Utenrikspolitikken hadde i store trekk en sammenfallende utvikling i Norge og Sverige under 1920-tallet. Den store forskjellen i praktisk forsvarspolitikk lå på det løpende bevilgende området og, som jeg vil komme nærmere inn på, i organiseringen og utviklingen av flyvåpenet. I Sverige ble flyvåpenet opprettet som egen, selvstendig våpengren i 1925. I Norge fortsatte flyvåpenet å være delt mellom hæren og marinen med oppgaver knyttet til våpengrenens hovedformål. Etter innføringen av ny svensk forsvarsordning i 1935 tok imidlertid forsvarsutviklingen merkbart forskjellig retning. Sverige hadde i 1940 etablert et omfattende forsvar basert på en betinget nøytralitetsoppfatning, Norge hadde ikke gjennomført den samme utvikling av forsvaret og hevdet fortsatt et prinsipp om ubetinget nøytralitet.

Det utenrikspolitiske samarbeidet og det forsvarspolitiske skillet, særlig i perioden etter 1935 og frem til Norge (og Danmark) ble trukket direkte inn i krigshandlingene natten til 9. april 1940 blir derfor det grunnleggende temaet for den sammenlignende delen av oppgaven.⁸

⁷ Det kan stilles spørsmål ved den svenske holdningen til den ubetingede nøytralitetslinjen før verdenskrigen. Narve Bjørge et al. viser til at Sverige i voldgiftsspørsmålet før århundreskiftet nok la større vekt på muligheten til situasjonsbetinget å kunne manøvrere i avtaler med stormaktene enn det Norge gjorde. Bjørge et. al. Op cit s.339.

⁸ Frem til dette tidspunktet sto begge landene likt i forhold til de krigførende partene i Europa. Derved er den nøytralitetssøkende utenrikspolitiske situasjonen lik for begge landene og dermed sammenlignbar. Oppgaven vil ikke diskutere hvilke interesser Tyskland etter Hitlers maktovertagelse i 1933 eller England fra sitt perspektiv

Beskrivelsen av forsvarsutviklingen i de to landene er som sagt i det alt vesentlige konsentrert til det som i dag dekkes av begrepet luftforsvar, men som under perioden i all hovedsak ble omtalt som flyvåpen. Det er to hovedgrunner til valget av denne begrensingen; den enkle er at dette er det området av forsvaret jeg har hatt tilknytning til og derved sterkest kunnskap om. Den andre og mer tungtveiende grunnen ligger i landenes *bruk av forsvaret* i perioden 1920 til 1940. For begge landene ligger det innenrikspolitisk kontroversielle tema knyttet til dette. Hæren ble på slutten av 1920 tallet brukt av begge land som en del av myndighetenes maktapparat i forbindelse med arbeidskonflikter.⁹ Dette forholdet kom til å prege den politiske debatten og holdningene til forsvaret i befolkningen helt inn i krigsutbruddet i 1940.

Flyvåpnene var som maktinstrument ikke til stede i disse konfliktene og ble heller ikke som våpengren holdt direkte ansvarlig for handlinger knyttet til arbeidskonfliktene i motsetning til hæren og til dels marinen. Valg av fokus på flyvåpensiden er derfor også et bevisst valg for å omgå en diskusjon av dette spesielt vanskelige forholdet og som helt klart hadde stor innvirkning på forsvarsdebatten i de etterfølgende årene.¹⁰

Derimot ble bruk av flystyrker i stadig sterkere grad knyttet til det utenrikspolitiske aspektet ved at de i sin natur skulle støtte hærens og marinens primæroppgaver som nasjonal forsvarsmakt mot en annen makts forsøk på å krenke norsk suverenitet.

skulle kunne hatt for å behandle landene forskjellig. Hvorvidt Norge og Sverige hadde forskjellige utenrikspolitiske orienteringer mot Tyskland eller England vil bli berørt i den grad dette også kan sies å ha gitt konsekvenser med hensyn til den forsvarsmessige orienteringen og utviklingen i perioden. Det er heller ikke innenfor oppgavens ramme å diskutere årsakene til det tyske overfallet i april 1940.

⁹ Riksarkivet RA/RAFA 3021/065/0385, *PM vedrørende forsvarskommisjonens innstilling 1922 av oblt. Hellesnes*. I dette PMet lister Hellesnes opp fire oppgaver for forsvaret. Han angir støtte til politiet for å opprettholde den sivile lov og orden som en av forsvarets oppgaver i tillegg til å sikre landets selvstendighet, værne nøytraliteten under konflikter mellom andre makter og avgi styrker til Folkeforbundet.

¹⁰ Et eksempel på hvordan dette forholdet fulgte debatten om forsvaret under hele perioden ga representanten Vegheim uttrykk for i en debatt om forhøyelse av de ekstraordinære bevilgningene til forsvaret så sent som i mai 1939. Om arbeiderpartiets stilling til forsvaret fant han det riktig å fremheve: "Partiet tok i første rekke standpunkt til forsvaret, til militarismen, ut fra den smertelige erfaring at hær og marine ble anvendt mot arbeiderne under deres kamp for bedre eksistensvilkår, for et mer menneskeverdig liv." *Forhandlinger i Stortinget nr. 143/1939*. s. 1137.

4 Problembeskrivelse, teori og metode.

4.1 Problemstillinger.

Winston Churchill skrev i innledningen til sitt store memoarverk om den andre verdenskrigen at: "I must regard these volumes as a continuation of the story of the First World War which I set out in *The World Crisis* ... Together ... they will cover an account of another thirty years war."¹¹ Andre historikere har også, som Churchill, søkt forklaringen på utbruddet av den andre verdenskrigen i forhold i mellomkrigsperioden og tilbake i opptakten til og ikke minst avslutningen av krigen 1914 - 18.¹²

Erfaringene fra første verdenskrig gir derfor utgangspunktet for en rekke spørsmål. Det første er på hvilken måte var bruk av forsvaret, med mulighet for tilhørende bruk av våpenbaserte tvangsmidler, en vesentlig del av nøytralitetshevdelsen? Dette i motsetning til politiske og / eller diplomatiske virkemidler. En avklaring er nødvendig for å kunne forklare den senere forståelsen av hvilke virkemidler som i den etterfølgende perioden ble sett på som nødvendige for å opprettholde nøytraliteten.

Opgavens grunnleggende spørsmål er knyttet til forsvarssiden og da spesielt det som under perioden ble betegnet som flyvåpen. Hvorfor utviklet flyvåpenet seg så forskjellig i Norge og Sverige? Begrunnelsen for spørsmålet ligger i det faktum at flygingen i de to landene i bokstavelig forstand hadde samme utgangspunkt, til og med i samme person. Og, som kapitlet om første verdenskrig vil vise, den strukturelle utviklingen innenfor flyvåpenet var ganske lik i den første perioden. Politisk sto landene svært nære hverandre og samarbeidet på den samme utenrikspolitiske plattformen gjennom hele perioden. Men, den praktiske utviklingen av et flyvåpen for sin tid tok allikevel forskjellig retning. Norge hadde ved krigsutbruddet et flyvåpen, delt mellom marinen og hæren som var utrustet med et fåtall kampdyktige maskiner for sin tid. De meste av materiellet tilhørte en teknologisk samtid som var passert. I Sverige var flyvåpenet en egen forsvarsgren med betydelig kampkraft og var i det alt vesentlige på nivå med samtidens teknologiske utvikling.

¹¹ Gjengitt fra Bell, P.M.H. *The Origins of the Second World War*, Harlow 1997. s 16

¹² Et utvalg av dette dekkes av for eksempel Bell, P.M.H. *The Origins of the Second World War in Europe*, Harlow 1997, Robertson, Esmonde M, (ed) *The Origins of the Second World War*, London 1971, Martel, Gordon, (ed), *The Origins of the Second World War Reconsidered*, London 1992, Roberts, Geoffrey, *The Soviet Union and the Origins of the Second World War*, London 1995.

I denne sammenheng følger spørsmålet om hvilke fagmilitære konklusjoner som ble trukket etter krigen og hvilken utbredelse og virkning dette fikk. Det blir da også et spørsmål om og hvordan de fagmilitære betraktningene ble vektlagt ved utformingen av fremtidig forsvarspolitik og praktiske disposisjoner på dette området. De samme spørsmålene kan stilles på det utenrikspolitiske området. Til slutt ligger problemstillingen om konklusjonene og vektleggingen var lik i Norge og Sverige på dette området.

Med inntreden i folkeforbundet oppsto en ny situasjon. Målet var en kollektiv og kontrollert nedrustning som skulle gjøre fremtidig krig uaktuelt som virkemiddel i mellomstatlig konfliktløsning. Knyttet til dette var et kollektivt sikkerhetssystem. Nøytraliteten som prinsipp skulle erstattes av en solidaritetsordning¹³. Dette satte både forsvars- og utenrikspolitikken inn i en ny sammenheng. Den sentrale problemstilling blir derved hvordan, for Norges del, de tre forsvarsordningene av 1927 og 1933 passet inn i den utenrikspolitiske situasjon som medlemskapet i Folkeforbundet ga ramme for. Den tilsvarende nyordningen av forsvaret i Sverige kom særlig med hærordningen av 1925 og den store forsvarsutredningen i 1935.¹⁴ Det blir en sentral del av problemstillingen å se disse forsvarsordningene opp mot hverandre og i sammenheng med landets utenrikspolitikk. På 1920-tallet og inn på begynnelsen av 1930-årene spilte også den økonomiske politikken i Norge sterkt inn på forsvarspolitikken. En sammenligning med Sverige på dette området er derfor relevant

Hitlers maktovertagelse i Tyskland 30.januar 1933 endret etter hvert den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa. Etter hvert brøt også Folkeforbundets reelle muligheter til å påvirke utviklingen mellom konflikterende stater gradvis sammen. For denne perioden vil særlig graden av sammenheng mellom de utenrikspolitiske og forsvarspolitiske vurderingene i begge landene stå sentralt. For Norge handlet det bl.a. om hvordan forholdet mellom prinsippet om den ”forutseende utenriksledelsen”¹⁵ og den konkrete forsvarsplanleggingen artet seg. Sammenligningen vil gjelde forholdet mellom utenrikspolitisk perspektiv og konkrete tiltak i forsvarsplanleggingen.

Sentralt for hele perioden ligger på det politiske området problemstillingen om konkretisering av nøytralitetsvernets oppgaver på bakgrunn av den utenrikspolitiske situasjon. Hvilke handlinger ønsket man at forsvaret generelt og flyvåpenet spesielt skulle være i stand

¹³ Begrepet er lånt fra Nils Ørvik; *Sikkerhetspolitikken 1920 – 1939*, bind I som har som undertittel ”Solidaritet eller nøytralitet.”

¹⁴ Andrén, Nils: *Maktbalans och alliansfrihet*. Stocholm 1996.

¹⁵ Uttrykket synes å dukke opp første gang i St. prp. nr. 57 (1931). S. 75. Det dukker opp i forbindelse med kommanderende generals forutsetning for å ville drøfte en ordning med et minimumsforsvar som kunne være grunnlaget for videre oppbygging dersom krig skulle true.

til å foreta og med hvilket ønsket resultat? Etter disse handlingene måtte det antas å foreligge en utenrikspolitisk situasjon, hvordan så man for seg at den skulle håndteres? Var grunnlaget, holdningene og utviklingen lik i Norge og Sverige på dette området? På det tilstøtende militære området blir spørsmålet om hvilken doktrineutvikling som fant sted for flyvåpenets område og hvordan denne støttet den politiske utviklingen.

I tredje bind av norsk forsvarshistorie setter Rolf Hobson og Tom Kristiansen ”Eksistensforsvar eller etiketteforsvar” som overskrift på kapittelet som omhandler arbeidet med ny forsvarsordning.¹⁶ Jeg har valgt å bruke betegnelsene realforsvar i motsetning til et symbolforsvar. Mye av problemstillingen blir nemlig en sammenligning mellom beslutninger som kunne ledet til et realforsvar i formen av å kunne påføre en mulig fiende en merkbar militær belastning med tilhørende risiko for at et militært angrep på Norge ikke skulle kunne føre frem i motsetning til at man utformet et forsvar som alle parter visste bare kunne yte en symbolsk motstand og hvor den overordnede påberopelsen av nøytralitetsstatus ville føre til en så kraftig internasjonal fordømmelse at en mulig angriper skulle trekke seg beskjemet tilbake eller aller helst velge ikke å utsette seg for en slik oppmerksomhet. Oppgaven blir derfor også å undersøke de valgene som blir gjort på luftmaktssiden i de to landene med hensyn på hvordan de legger opp til enten real- eller symbolinnsats i en mulig fremtidig konflikt hvor bruk av (luft)militære maktmidler vil være en del av den forsvarspolitiske innsatsen for å utøve en nøytralitetsbasert forsvarspolitikk hvor bruk av (luft)militære maktmidler vil være en del av den forsvarspolitiske innsatsen for å utøve en nøytralitetsbasert forsvarspolitikk.

4.2 Metode og modellbygging.

Zara Steiner skriver i innledningen til sine to bind om mellomkrigstiden at hun setter et tidsskille for epoken i 1933 med Hitlers maktovertagelse i Tyskland.¹⁷ For perioden fra 1919 argumenterer hun for at bør ses i lys av krigsavslutningene og fredsavtalene i større grad enn som opptakten til en ny krig. Jeg har i oppgaven forsøkt å følge dette synspunktet. Alltids har jeg valgt å dele perioden 1920 til 1940 i tre ved å legge et skille i 1927 og 1935.

¹⁶ Rolf Hobson og Tom Kristiansen, *Norsk forsvarshistorie*, bind 3, s 183, Bergen 2001.

¹⁷ Steiner Zara: *The Lights that failed*, Oxford 2005, s. vi ff.

Dette er ikke noen kronologisk knivsegg, men har sin bakgrunn i et behov for å kunne sammenligne noenlunde sammenfallende hendingsperioder i Norge og Sverige.

Perioden fra 1920 til 1927 var preget av to forhold. For det første utviklingen av arbeidet i Folkeforbundet. I begge landene ble det umiddelbart startet opp et arbeid med revisjon av forsvarsplanene. Dette utviklet seg relativt parallelt og i 1927 var en ny norsk forsvarsordning på plass.

Perioden fra 1927 til 1935 tar opp i seg flere store endringer. Den generelle økonomiske situasjonen endrer seg for alle land i forbindelse med børsammenbruddet i 1929. Arbeidet i Folkeforbundet skifter karakter og nedrustningskonferansen fra 1932 til 1934 er begynnelsen på et internasjonalt vendepunkt. I 1931 til 1933 behandler Norge en revidert forsvarsplan. Sverige er ferdig med et tilsvarende arbeid i 1935. Under denne tidsperioden har den internasjonale situasjonen endret seg med Nasjonalsosialistenes maktovertagelse i Tyskland, men det påvirker i liten grad oppgavens tema i forhold til utviklingen av forsvarsplanene.

Fra 1935 og frem til krigsutbruddet i 1939 settes beslutningene fra de foregående periodene mer og mer på prøve samtidig som konsekvensene av tidligere beslutninger og holdninger kommer tydeligere frem.

Før beskrivelsen av perioden 1920 til 1940 har jeg funnet det riktig å gi en innledende beskrivelse av nøytralitetsbegrepet i historisk sammenheng. Hensikten er at dette ikke skulle bli hengende i luften som et ikke forankret begrep som hadde sin egen utviklingshistorie og derved hadde skapt sine egne forventninger og oppfatninger.

Forsvarsproblematikken er i hovedsak begrenset til utvikling av flyvåpen. Av samme grunn som ovenfor har jeg derfor valgt å innlede med et kapittel om luftmakt og militær anvendelse av flygemaskinen.

Til slutt har jeg innledningsvis gått ganske skissemessig inn på erfaringene fra verdenskrigen 1914 til 1918. Den er det naturlige grunnlaget for en beskrivelse av de endringene som fant sted fra 1920 og fremover.

De fleste fremstillinger av luftmilitær historie beskriver hva som skjedde på det operative området. Beslutninger i Stortinget er operative og konsekvensen av dem blir beskrevet. Oppgaven har tatt sikte på å ta ett eller flere skritt tilbake og undersøke hvilke forhold som kunne ha virket inn på de beslutningene som ble tatt. Valg av fokusområder bygger på en hypotese om at disse påvirkene ikke er øyeblikkelige, men danner et langsiktig mønster som etter hvert blir betraktet som grunnleggende forhold som beslutningen må bygge på.

4.3 Kilder og litteratur.

Primærkildene til oppgaven er hovedsakelig funnet i offentlige dokumenter fra forsvars- og utenriksdepartementene For det meste i Norge og noe i Sverige. På forsvarssiden har også noen militærfaglige utredninger vært en del av kildegrunnet. Referater fra debatter i Stortinget har vært en annen viktig kilde til partier og enkeltpolitikeres holdninger er på relevante saksområder. Jeg har også valgt på enkelte områder å benytte avisreportasjer som direkte grunnlag for fremstillingen ut fra et synspunkt på at de reflekterer det som ble bedømt å ha mest allmenn interesse i den enkelte sak.

Det grunnleggende bakgrunnsverket for oppgavens har vært Nils Ørviks behandling av sikkerhetspolitikken i perioden 1920 til 1939. I tillegg har han utdypet temaet i bindet om ”Handelskrigen” i perioden 1939 og frem til krigsutbruddet. Begge disse stammer fra 1950-tallet og har begivenhetene tett knyttet til seg gjennom bl.a. benyttelse av de aktuelle aktørene som kilder gjennom intervjuer med disse. Senere er det utgitt en ”Norsk utenrikspolitisk historie” hvor mellomkrigstiden er beskrevet av Odd-Bjørn Fure. Denne viser godt det brede spekteret av områder som opptok norsk utenrikspolitikk i perioden. Forsvarsspørsmål blir imidlertid bare berørt på 23 av til sammen 387 sider mens forholdene knyttet til Folkeforbundet opptar en mer sentral plass. Fure angir heller ikke materiale fra Forsvarsdepartementet som del av sitt kildegrunnlag. For å belyse forholdene og utviklingen under krigen 1914 til 1918 står Olav Ristes doktoravhandling om ”Norway, the neutral Ally” sentralt. Som det senere vil bli vist beskriver denne det grunnlaget som både utenrikspolitisk og forsvarsmessig dannet sentrale holdninger som ble bygget videre på i mellomkrigsperioden.

På forsvarssiden er litteraturen mer sparsommelig. Bind tre av Norsk forsvarshistorie, skrevet av Rolf Hobson og Tom Kirstiansen handler om første verdenskrig og mellomkrigstiden. I 1995 utga Vera Henriksen første bind i det som var tiltenkt å bli Luftforsvarets offisielle historie. Bind 1 tar for seg historien fra 1912 og frem til og med krigshandlingene i Norge 1940. Mellomkrigstiden blir imidlertid også her sparsommelig fremstilt mellom opptakten i årene før 1914 og den dramatiske avslutningen i 1940. Mer i både dybde og bredde går Bjørn Hafstens fremstilling av marinens flyvåpen. Denne viser hvordan mange av oppgavene som ble pålagt marinens flyvåpen hadde klart sivil bakgrunn. Det spenner fra postflyging til fiskerioppsyn og mye annet. En sentral kilde til forståelse av den luftmilitære utvikling har vært ”Norsk luftmilitært tidsskrift”. Dette ble utgitt,

hovedsaklig som stensil fra hærens flyskole på Kjeller i perioden 1926 til 1939. I de senere årene har Luftkrigsskolen kommet med en skriftserie som tar for seg forskjellige historiske og faglige aspekter, blant annet på utviklingen av luftmaktdoktriner forfattet av henholdsvis Ole Jørgen Maaø og Frode Lindgjerdet.

Sist, men ikke minst må Halvdan Koht nevnes. Som utenriksminister Koht sentral i den politikken som ble utformet og de avgjørelser som ble tatt. Som kilder i denne sammenheng er to av hans bøker benyttet; *Norsk utanrikspolitikk til 9.april 1940* og *Rikspolitisk dagbok 1933 – 1940*. I tillegg må nevnes hans lille bind om *Freds-tanken i Noregssoga* fra 1906.

Som rent kildemateriale fra svensk side har bare SOU 1935:35 om ny forsvarsordning vært brukt. Litteraturmessig har *Svensk utenrikspolitisk historie* bind iv om krigsårene 1914 til 1918 vært benyttet. Mest sentralt har imidlertid Erik Lönnroths bind v om perioden 1919 til 1939 stått. I motsetning til det tilsvarende, men senere utgitte, verket om norsk utenrikspolitikk, går de svenske forfatterne mer inn på de politiske aktørene når de norske forfatterne velger å beskrive hendelser og sakskompleks. Lönnroth er blitt brukt som en sentral del av den grunnleggende rammebeskrivelsen i oppgaven. I tillegg var Herbert Thingstens bok om *Svensk utrikes debatt mellom världkrigen* sentral på et tidlig stadium av oppgaven. Den ga godt innsyn i de tema som opptok offentligheten. Muligens skulle oppgaven vist mer fra denne.

For øvrig har et vidt spekter av støttelitteratur blitt benyttet slik det fremgår av litteraturlisten.

5 Nøytralitet før 1914.

Nøytralitetsbegrepet står sentralt i oppgaven. Det er et begrep som har utviklet seg over tid og langt fra vært entydig gjennom historien. Det er derfor nødvendig å tolke nøytralitetsbegrepet ut fra relevansen i sin tid og se på hvordan det ble tolket og praktisert av skiftende land og regjeringer i perioden. Dette leder også til hvordan det ble forstått og hvilke forventninger som knyttet seg til det i befolkningen generelt.

Nøytralitetsbegrepet og utviklingen av dette ligger atskillig lengre tilbake i historien enn den tidsperioden som oppgaven behandler. Dette avsnittet vil ta for seg de store linjene i utviklingen av begrepet og hvilke konsekvenser det ga på den utenrikspolitiske tenkningen.

I sin generelle historie om utviklingen av nøytralitetsbegrepet og internasjonale avtaler og lover knyttet til dette, skriver Steven C. Neff innledningsvis at:

”The law of neutrality does not possess a lengthy intellectual pedigree. It made no significant appearance in the corpus of Justinian or in the writings of the natural lawyers of the Middle Ages. What it possesses instead is a lengthy body of state practice that gradually – though only very gradually, to be sure – blossomed into a distinct branch of the law of nations. The law of neutrality, in short, was made not, as it were, top-down by scholars and commentators, but rather from the bottom-up by statesmen, generals, admirals and traders. It was a fact of life first, and an institution of law only later.”¹⁸

Den lovmessige tenkningen om nøytralitetsbegrepet kom først på begynnelsen av 1600-tallet med italieneren Gentili og den hollandske teologen og juristen Hugo Grotius. I deres rettstenkning var det rettighetene til de krigførende og pliktene til de nøytrale som dominerer.¹⁹ Det er imidlertid verd å merke seg at det sentrale forholdet man søkte å regulere var de nøytrales rett til å handle fritt med begge krigførende parter, basert på en gjensidig anerkjennelse med de krigførende av at den nøytrale staten ikke var i krig med noen av partene. Opprinnelig var landkrigens beleiringstilstand det grunnleggende konfliktscenariet, men en naturlig videre utvikling av reglene knyttet dem også til skipsfart. Dermed var det etablert et prinsipp for rettigheter som Norge med sin handelspolitiske avhengighet av sjøveis handel og følgende utenrikspolitiske orientering naturlig kom til å påberope seg. Sverige etablerte etter Napoleonskrigene en lik holdning til å opptre som nøytral stat. Mens Norge hadde sin hovedinteresse knyttet til generell skipsfart og behovet for å eksportere råvarer og

¹⁸ Neff, Stephen C., *The rights and duties of neutrals. A general history*. Manchester 2000, s.7.

¹⁹ Hovedtrekkene i fremstillingen av den formelle utviklingshistorien for nøytralitetsbegrepet bygger på Neff, *op. cit.*

importere livsnødvendigheter som korn, var Sverige avhengig av å kunne holde markedstilgangen for sine industrivarer åpen i størst mulig grad.

I 1906 ga Halvdan Koht ut en liten bok om ”Fredstanken i Noregs-sogo.”²⁰ I denne tok han for seg den historiske tradisjonen som skulle ligge bak den generelle norske holdningen til fredsarbeid og nøytralitet. Han trakk frem at den første norske fredsavtalen med et annet rike kom allerede under Olav den Hellige rundt år 1020. Spesielt for denne fredsavtalen med svenskekongen var at det var de svenske bøndene som til slutt tvang kongen til å inngå freden. Holdningen i folket var avgjørende for de styrende.²¹ I likhet med Neff pekte også Koht på at det var kjøpmennene som skapte folkeretten ved å kreve at kongen, denne gang Haakon Haakonson, skulle inngå avtaler som beskyttet dem i andre land. De første handelsavtalene som beskyttet kjøpmennene ble inngått i 1217 med den engelske kongen, Henrik III. En tilsvarende avtale med Hansabyene kom i 1250.²² Dette rettsgrunnlaget ble kraftig utvidet da det i 1285 ble inngått en voldgiftsavtale for å unngå ufred mellom Norge og Hansabyene i Østersjøen.²³ I 1343 ble krigstilstand mellom Norge, Sverige, Danmark og Hansabyene også løst med voldgift.

Den første nøytralitetsavtalen mellom Danmark-Norge og Sverige ble inngått 10. mars 1691.²⁴ Basert på denne avtalen ville man heretter ikke tåle kapring eller visitering av sin skipsfart, men fritt drive fri handel slik nøytrale stater hadde rett til og gjensidig verge hverandres skipsfart mot de krigførende.²⁵ Selv om handelen i det krigførende europeiske farvannet i denne perioden ofte måtte beskyttes med våpenmakt, noe som ikke alltid vant frem, sto de nordiske statene i stor grad heretter fast på dette som utenrikspolitisk prinsipp. Før den store nordiske krigen fra 1701 til 1720 hadde de nordiske landene også i stor grad styrke til å gjennomføre en reell beskyttelse av egen skipsfart.

Etter 1720 endret dette seg. Landene hadde slitt seg ut på krigen og måtte heretter, som Halvdan Koht uttrykker det; ”berre tenke på å berge seg med andre verjuraadir – dei måtte freista halda seg utanfyri krigane”.²⁶

²⁰ Koht, Halvard, *Freds-tanken i Noregs-sogo – Noreg i den samfolkelege rettsvoksteren*. Oslo 1906

²¹ Ibid, s.6

²² Ibid. s.14

²³ Ibid. s.18

²⁴ Det dreide seg på dette tidspunktet om krig mellom Ludvik XIVs Frankrike og den såkalte augsburgske liga. Her var England og Nederland de dominerende. Disse to statene hadde allerede vært i konflikt med Frankrike siden 1688 og fikk i 1689 også støtte av Sverige, Spania, Savoia og flere tyske stater. Kilde: Rystad, Göran, *Cappelens verdenshistorie*, bind 11, s.174f og Cooke, Jean et al., *History's Timeline*. New York 2005, s.140f.

²⁵ Koht, 1906, op cit. s 37 og Ersland. Geir Atle og Holm, Terje H., *Norsk Forsvarshistorie*, bind 1, s.229.

²⁶ Ibid, s.38

Under siste halvdel av 1700-tallet utviklet nøytralitetsbegrepet og rettsreglene knyttet til dette, seg videre. I 1753 hadde den britiske regjeringen etablert et prinsipp om at fiendegods på et nøytralt skip var lovlig prise, mens nøytralt gods på et fiendtlig skip skulle tilfalle den egentlige eieren det var ment for. Dette var i strid med de nøytrales hovedregel for sin virksomhet, nemlig at fritt skip ga fritt gods. De engelske prisedomstolene fikk denne problemstillingen inn på livet til langt inn på 1800-tallet.²⁷ Det viktige var imidlertid at det nå ble utviklet rettsregler som kunne prøves for domstolen. I 1778 forsøkte den dansk-norske utenriksministeren, A. P. Bernstorff, å etablere et utvidet grunnlag for nøytral handel og frakt. I et tilbud til Russland om å gå sammen om å forsvare den frie sjøhandelen, fremsatte han fem prinsipper som i fremtiden skulle ligge til grunn for de nøytrale. Disse var:

- De nøytrale skulle kunne segle fritt inn og ut av krigførende havner.
- At varer som tilhørte borgere i de krigførende landene skulle være frie på de nøytrale skipene når de ikke var ment for krigføringen (fritt skip, fri last prinsippet).
- At varer som skulle anses som kontrabande vare skulle være fastsatt i anerkjente regler.
- At ingen havn skulle være stengt med mindre den var under en aktiv blokade av fiendens krigsskip slik at det var forbundet med tydelig fare å gå inn.
- At kaprerskip og domstoler skulle rette seg etter disse reglene.²⁸

På 1780-tallet dannet disse prinsippene grunnlaget for et nytt væpnet nordisk nøytralitetsforbund hvor også Russland kom med. Senere ble prinsippene også tiltrådt av Tyskland, Portugal og Sicilia. England gikk aldri med på prinsippene, men tok i praksis hensyn til dem i sin politikk ovenfor de nøytrale.

På samme måte som Koht beskriver for Norge, både før og etter unionen med Danmark, hadde nøytralitetspolitikken etter 1720 utviklet seg til et grunnleggende utenrikspolitisk prinsipp også for Sverige. Den utenrikspolitiske orienteringen var imidlertid tradisjonelt forskjellig. Norge var en atlantisk nasjon, vent vestover England og havets muligheter for landets velstand og utvikling. Sverige var i større grad en kontinental nasjon med sterke økonomiske og kulturelle bånd til ikke minst Tyskland, men også med et stadig aktuelt hegemoniproblem knyttet til det botniske innhavet og ikke minst Finland.

Nøytralitetsforutsetningen var derfor til stede i både norsk og svensk utenrikspolitisk grunnholdningen når avslutningen av Napoleonskrigene tegnet et nytt politisk kart i Europa. Avslutningen av Napoleonskrigene hadde riktignok tvunget Sverige og Danmark - Norge til å erklære side, og da dessverre hver sin side i forhold til de krigførende stormaktene. Det må

²⁷ Hill, Richard, *The prizes of War*, The naval prize system in the Napoleonic Wars 1793 – 1815. Stroud 1998. s.10

²⁸ Koht 1906, op cit. s.45

imidlertid være riktig å si at dette for Danmark – Norge var et situasjonsbetinget andrevalg, påtvunget av England, i forhold til den mest ønskede situasjonen, nemlig å være nøytrale i forhold til den altomfattende stormaktskonflikten som foregikk i Europa for øvrig. For Sverige var det mer å gripe sjansen til et lokalt oppgjør med Danmark. Dette utviklet seg til en mulighet etter at Karl Johan valgte å alliere seg med Russland i 1812 og senere gikk inn i de avgjørende kampene mot Napoleon som leder av de alliertes nordarmé. Sverige fikk ikke Finland, men Kieler-freden sikret en union med Norge på Danmarks bekostning.²⁹

For Sverige var de tradisjonelle fiendene i siste halvdel av 1800-tallet og ved inngangen til 1900-tallet landene rundt det lokale botniske innhavet. Russland og Finland var her hovedaktørene. Norge hadde også sine betenkeligheter med hensyn til den store Russiske naboen, særlig i områdene i nord hvor grensen ikke var skikkelig avklart. For Norge var imidlertid England den naturlige handelspartner og allierte til tross for krigstilstanden med dette landet under Napoleonskrigene.

Første halvdel av 1800-tallet utviklet seg til å bli en fredelig periode. Mellom 1854 og 1856 kom det imidlertid igjen til krig. Denne gang mellom England, Frankrike og det Ottomanske riket på den ene siden mot Russland på den andre. I 1864 angrep Preussen Danmark som måtte avstå Schleswig-Holstein. Perioden etter 1850 så imidlertid også at holdningen til nøytralitet utviklet seg etter hvert som en fredsbevegelse. Dette skjedde i begge landene i en på mange måter felles bevegelse som særlig i perioden etter den fransk – tyske krig i 1870 – 1871 også fikk et nordisk omfang.³⁰ Bjørnstjerne Bjørnson sto her frem som en av forgrunnsfigurene i debatt og påvirkning. Allerede i 1872 kom spørsmålet om å etablere et regime for mellomfolkelige voldgiftsavtaler opp. Det var særlig *Göteborg Handelstidning* som ble talsmann for at Sverige-Norge burde inngå voldgiftsavtaler med de landene som det var noen sannsynlighet for at man skulle kunne komme i konflikt med. Det var i hovedsak Tyskland og Russland som var aktuelle. Dersom dette kunne godkjennes av andre stormakter ville det etter *Handelstidningens* mening ha samme virkning som en garantert nøytralitet.³¹ Fra fredsbevegelsens side ble det også, særlig på 1880-tallet stilt spørsmål ved behovet for et militært forsvar i lys av arbeidet med å vinne internasjonal garanti for landenes nøytralitet.³²

²⁹ Ersland og Holm, op cit, s.301ff.

³⁰ Mårald, Bert, *Den svenska freds- och neutralitetsrörelsens uppkomst*. Stockholm 1974, s.82ff.

³¹ Ibid, s. 87

³² Ibid, s. 124ff og 185ff.

I Norge programfestet Venstre i 1891 prinsippet om permanent nøytralitet og kravet om særskilte norske handels- og voldgiftsavtaler.³³ I Sverige var utenrikspolitikken fortsatt et kongelig prerogativ, dvs at regjeringen sto for denne uten nødvendigvis noen forankring i Riksdagen. Bjørge, Rian og Kaartvedt peker i bind 1 av norsk utenrikspolitisk historie på det faktum at selv om begge landene sto for en nøytralitetslinje, så hadde man ulike oppfatninger av nøytralitetsbegrepet.³⁴ Norges ønske på slutten av unionstiden var å kunne oppnå en stormaktsgarantert, permanent nøytralitetsstatus lik Sveits og Belgia. På konfliktsiden arbeidet man for en gjennomgående bruk av voldgift. Sverige hadde en betinget oppfatning av nøytraliteten og så denne som et grunnlag i en utenrikspolitisk linje som kunne medføre avtaler og allianser der dette tjente de svenske interessene.³⁵ Frem mot unionsoppløsningen forgikk det en stadig debatt om nøytralitetens innhold og form. Både for det forente kongeriket Sverige-Norge og om landenes separate særinteresser på dette området.

Før første verdenskrig ble det konferansen i Haag med oppfølgeren i London som satte den internasjonale sluttstreken for arbeidet med nøytralitetsregler og forhold knyttet til disse. Den første konferansen i Haag fant sted i 1899 og hadde form av en internasjonal fredskonferanse. Den kom til etter russisk initiativ for å begrense stormaktenes opprustning og ikke minst diskutere voldgift som løsning av mellomfolkelige tvister. Arbeidet bygget på en konferanse i Brüssel i 1874 hvor også nøytralitetsspørsmålet var blitt perifert berørt. Fredskonferansen i Haag gikk mer konkret inn på spørsmålet om nøytrale staters plikter og rettigheter, men da hovedsakelig i forhold til direkte konsekvenser av krigshandlinger i de nøytrale landenes tilstøtende områder.³⁶ På voldgiftsområdet vedtok imidlertid konferansen en internasjonal konvensjon om å løse konflikter gjennom voldgift og opprettet en fast voldgiftsdomstol. Til tross for intern uenighet mellom de norske og svenske medlemmene av regjeringen om avtalen skulle gjøres for det felles riket eller for landene hver for seg, godkjente Stortinget tilslutning til konvensjonen i 1899.³⁷

Den andre fredskonferansen i Haag fant sted i 1907. Norges interesse som ny, selvstendig nasjon var først og fremst knyttet til å styrke den internasjonale voldgiftsordningen. Det politiske nøytralitetsarbeidet og det folkelige fredsønsket fra de foregående ti-årene møttes her i en praktisk mulighet. Konferansen ble derfor sett på som en plattform for å styrke det krigsavvergende arbeidet og utvide rettighetene til nøytrale under

³³ Bjørge et al., op cit, s.327

³⁴ Bjørge et al., op cit. s.339.

³⁵ Ibid.

³⁶ Neff, op cit, s.135

³⁷ Bjørge et.al, op cit, s.341f.

krig. Man lykkes imidlertid ikke med å gjøre voldgiftsordningen obligatorisk for internasjonale tvister. Spørsmålet om å gjøre voldgiftsdomstolen permanent gikk i mot Norges interesser da kun stormaktene skulle kunne oppnevne faste dommere til domstolen. Her ble Norges interesser som stor sjøfartsnasjon utfordret.³⁸ Konferansen så det som sin hovedoppgave å nedfelle nøytralitetsreglene i felles anerkjent form. En lederrolle på konferansen i så måte var den franske professoren i folkerett, Louis Renault.³⁹ Ved innledningen av konferansen fremholdt han for delegatene at nøytralitet ikke ble sett på med samme øyne av alle og at det derfor var mest fruktbart å gå inn på konkrete områder for å forme regler for disse.⁴⁰ Dette førte til utarbeidelsen av konvensjoner om nøytralitet i henholdsvis landkrigen og ikke minst viktig for Norge, sjøkrigen. Denne viste seg å inneholde mange og vanskelig områder. Det ble nådd frem til enighet når det gjaldt krigførendes krigsskip og deres opphold i nøytrale farvann. For spørsmålet om kontrabande kom man frem til en liste over varer som absolutt måtte egnes som kontrabande, men man klarte ikke å enes om selve prinsippet for kontrabande forståelsen og heller ikke om blokade prinsippet. Nicholas A. Lambert peker i sin bok, *Planning Armageddon* "British Economic Warfare and the First World War", på at en økonomisk blokade av Tyskland ble sett på som avgjørende viktig for England i årene før krigsutbruddet. Mellom 1905 og 1908 utarbeidet den engelske marinen et omfattende planverk for hvordan dette skulle skje. I dette arbeidet var man interessert i til størst mulig grad å begrense de nøytrales adgang til handel som skulle kunne være til hjelp for Tyskland.⁴¹ Den engelske motstanden mot å komme frem til mer omfattende regler på dette området hadde grunn i deres syn på behovet for egen kontroll av verdens handelsruter i forhold til en mulig fremtidig konflikt med Tyskland. England ratifiserte da heller ikke de fleste av konvensjonene i godt selskap med bl.a. Russland og Italia.⁴²

Den oppfølgende konferansen i London i 1909 hadde til hensikt å komme frem til skrevne regler på områder hvor man hadde behandlet prinsippene i Haag. Det gjaldt særlig på

³⁸ Berg, op.cit, s.92

³⁹ Renault mottok det samme året Nobels fredspris. Louis Renault spilte en sentral rolle i flere internasjonale konferanser på 1890 og 1900-tallet. Under fredskonferansen i Haag i 1907 var han bl.a. talsmann for problemer knyttet til krigsutbrudd, Geneve konvensjonen (1864), plikter og rettigheter knyttet til sjøkrigen for nøytrale land og den internasjonale prisedomstolen. Nobelkomitéen understreket særlig de to siste sakene som spesielt viktige samtidig som de var følsomme områder for mange. I sitt eget Nobel foredrag tok han for seg nettopp arbeidet ved fredskonferansene i 1899 og 1907. Her trakk han bl.a. frem viktigheten av å forme internasjonal lov på krigens områder og utarbeide konvensjoner som etablerte et gjensidig grunnlag mellom krigførende og nøytrale. Kilde: *Nobelprize.org*. 15.02.2012

⁴⁰ Neff, op cit, s.129

⁴¹ Lambert, Nicholas A., *Planning Armageddon*, Cambridge MA / London 2012.

⁴² Neff, op cit. s.136

områdene hva som skulle forstås ved kontrabande, blokkaderetten og hva som skulle omfattes av såkalte ”unøytrale tjenester”: Konferansen kom frem til et sett regler på mange av områdene, men, som Stephen C. Neff skriver, det var en forutsetning at ”An especially vital factor making for harmony was Britain’s willingness to be flexible on all issues, so long as the essentials of the crucial right of blockade were scrupulously preserved.”⁴³ Resultatet av konferansen ble da også at i desember 1911 stemte det britiske parlamentet mot ratifikasjon av Haag konvensjonen og den etterfølgende London erklæringen. Den siste ble da heller ikke ratifisert av noen annen stat.

Dette brakte også frem en av de grunnleggende praktiske forutsetningsforholdene for Norge i den nøytralitets- og fredspolitikken som var ført. En ting var det ideelle, moralske målet om å arbeide for en mest mulig fredelig verden. Kunne man imidlertid ikke opprettholde den verdensomspennende skipsfarten var nasjonens økonomiske grunnlag direkte truet. Halvdan Koht hadde sine ord i behold når han pekte på at nøytralitetspolitikken var en arv og ikke noe nytt prinsipp. Som prinsipp hadde nøytraliteten imidlertid måttet skifte form og innhold alt etter de rådende maktforholdene.

⁴³ Neff, op cit. s.137

6 Luften som militær dimensjon.

I ti-året frem mot 1905 hadde gjennomførte både Norge og Sverige en betydelig opprustning av hær og marine. Hæren fikk moderne våpen både for soldatens egen utrustning og på avdelingsnivå. Marinen hadde i det alt overveiende fartøyer som var mindre enn ti år gamle. Etter den fredelige utgangen på unionsstriden ble bevilgningene på begge sider av grensen mindre og prioritering av den beredskapsmessige oppgaven til forsvaret nedprioritert. I det reduserte trusselbildet som forelå mellom de tidligere unionspartnerne gjennomførte hær og marine en rutinemessig tjeneste med pliktmessig opplæring i forhold til vernepliktskravet, men heller ikke mer. Eksisterte det noen uttalt trussel så kom denne, særlig for Sveriges del, fra Russland. De siste årene før krigsutbruddet økte igjen bevilgningene til forsvaret. Med begynnende uro i den internasjonale situasjonen ble imidlertid bevilgningene i Norge på nytt øket fra 1912, både for marinen og landforsvaret. Samlet økte bevilgningene med 1911 som grunnlag med 31% i 1912 og 42% for 1913. I reelle tall utgjorde dette en økning fra 19 millioner kroner for budsjettåret 1911/1912 til 27 millioner for 1913/1914 og videre til 40 millioner det neste året. For Sveriges del lå militærutgiftene stabilt på 87 til 88 millioner i disse årene.⁴⁴ Marinen fikk blant annet bestille ytterligere 2 panserskip. Disse ble imidlertid etter ferdigstillelsen holdt tilbake av England som så et mulig behov for disse i forbindelse med krigsutbruddet.

I forslaget til hærens budsjett for 1909/1910 fremmet den norske regjeringen forslag om at det som ekstraordinær post skulle bevilges kr 10 000 til ”studier og forsøg vedkommende den militære luftseilads. I den etterfølgende innstilling til Stortinget fra militærkomiteen fant man imidlertid at denne posten måtte utgå av ”budsjettmessige hensyn” selv om den i seg selv var å anse som betydningsfull.⁴⁵ Forsvarsministeren, Lowsow, tok imidlertid opp saken på nytt i Stortinget under budsjettbehandlingen. Han gjorde rede for hvordan utviklingen av luftskip nå var kommet så langt at de kunne utgjøre en reell trussel mot både festninger og skip.⁴⁶ Fra militærkomiteen ble det imidlertid på nytt fremhevet at ”når der burde spares, var her kanskje en titel, hvor man uten særlig fare kunne spare ...”⁴⁷

⁴⁴ Tabell 2 som vedlegg. Utarbeidet på grunnlag av historisk statistikk fra SSB og SCB.

⁴⁵ Innstilling S. X. (1909) fra militærkomiteen, [...] *angående armeens budget for terminen 1ste juli 1909 – 30te juni 1910.* s. 63 Tit. 9.

⁴⁶ Stortingstidende 1909 s.2322, statsråd Lowsow.

⁴⁷ Ibid, s. 2323, representanten Aavatsmark.

Statsråd Lowsow fremholdt til tross for dette viktigheten av at Norge som et lite land ikke ble stående uten forsvarsmidler som var nødvendig mot en angriper som hadde tatt i bruk den nye teknologien. I sammenheng med dette kom han også inn på at det ikke bare dreide seg om luftskip, men også om den utviklingen som nå hadde skjedd på området ”flyvemaskiner.” Debatten ble tydelig preget av at Stortinget her ble presentert for en helt ny militærteknisk tenkning hvor også luftrommet kunne bli et fremtidig krigsområde. Bevilgningen ble ikke gitt.

I 1911 søkte også premierløytnant i marinen, Pål Münster om et stipend for å utdanne seg som flyver. Søknaden ble ikke innvilget.

Introduksjon av flygemaskiner i det norske og svenske forsvaret følger i store trekk det samme mønsteret og er på et forunderlig vis bundet sammen. I Sverige var man først ute. Den 8.juni 1911 skrev direktør Otto Emil Neumüller til Kungliga Sjøforsvarsdepartementet at han, påvirket av sin sønn, Fredrick N. Neumüller og sin svigersønn Olof Dahlbeck, begge i marinen, hadde bestilt en flygemaskin av Bleriot typen. Denne ville han stille til marinens disposisjon under forutsetning av at hans svigersønn, premierløytnant Olof Dahlbeck, på statens bekostning, kunne få fortsette sin flygerutdannelse. Dette ble akseptert og den 3. februar i 1912 fløy Olof Dahlbeck for første gang marinens gavefly i militær regi. Hæren ba høsten 1911 om bevilgning til anskaffelse av et fly. Dette ble innvilget og anskaffet på forsommeren 1912. I den store høstmanøveren i 1912 ble flygemaskiner for første gang anvendt av den svenske hæren.⁴⁸

I 1910 hadde den svenske baron Carl Cederstrøm, som den første, holdt en flyoppvisning i Norge. Den 14. oktober lettet han fra Etterstadsletta utenfor Kristiania, fløy ut over fjorden og over byen før han landet. Han ble feiret som en helt og kom tilbake og gjennomførte flere oppvisninger året etter. Cederstrøm var den første svenske som tok flysertifikat. En franskmann var riktignok den første som allerede i 1909 hadde fløyet en oppvisning i Sverige, men Cederstrøm ble raskt den svenske ”flygbaronen” og en sentral foregangsmann for flysaken i begge landene. Også i Norge var det fra sivil side at den første utviklingen for å ta i bruk flygemaskiner fant sted. Ingeniør Chr. Lie tok flysertifikat i Frankrike i 1911. Imidlertid, det var Carl Cederstrøm som kom til Norge i oktober 1910.

To år senere, den 19.april 1912 brakte Tidens Tegn nyheten om at den svenske premierløytnant Olof Dahlbeck ville fly over Karljohansvern i Horten. Offiseren på ubåten *Kobben* fant ut at dette ikke måtte skje, at en svenske skulle bli den første som skulle fly over

⁴⁸ Annerfalk, Anners; *Flygvapnet – en historisk översikt*. Arboga 1994, s.21.

den norske marinens hovedbase. En nordmann måtte nå gjennomføre en flyging i Norge, helst på den kommende 17.mai! Premierløytnant Hans Fleischer Dons ble utsett til denne oppgaven og dro i løpet av timer til Berlin for å lære å fly og kjøpe en flygemaskin. Pengene ble organisert gjennom en landsinnsamling og den første juni gjennomfører han den første flyging av en nordmann i Norge. Maskinen ble senere gitt til forsvarsdepartementet og marinen. Samme år ble de første offiserene sendt til flygerutdannelse i Frankrike og nordmenn i Paris, ledet av minister Wedel Jarlsberg sørger for at hæren fikk sine første maskiner som gavefly. Under høstmanøveren i 1912 ble disse benyttet til gjennomføring av speideroppdrag.⁴⁹ I tillegg fikk et stort antall viktige personer fra Stortinget og forvaltning bli med en tur opp for å sette seg inn i hva dette nye våpenet kunne bety for utviklingen av forsvaret. Målt i antall flyvninger var markedsføringen viktigere enn oppdragene for den pågående øvelsen.

Opptakten til militær flyging ble på denne måten bemerkelsesverdig lik i Norge og Sverige. Flygingen kom ikke i gang som et ledd i en generell forsvarsplanlegging. Den ble til som resultat av sivilt engasjement for å ta i bruk den nye teknologien og av foretagsomme yngre offiserer som på egen hånd gjorde flyging til en form for *fait accomplis* ved å demonstrere den nye teknologien på egen hånd og sørge for at forsvaret fikk de første flygemaskinene. I 1912, to år etter Frankrike, kunne derfor både Norge og Sverige gjøre de første erfaringer med fly til støtte for sine hæroppsetninger under de respektive høstmanøvrene. At begge landene også fikk sine første flygemaskiner som gavefly og ikke over de ordinære bevilgningene er også et trekk som forteller hvor vanskelig det var å endre de militære tradisjoner og med dem de tilhørende bevilgninger.⁵⁰

⁴⁹ Historien om den første norske flygingen er, mer eller mindre korrekt i detaljene, gjengitt en rekke steder. Sett i perspektiv vitner den om en enestående vilje og gjennomføringskraft fra personene som tok del. Den har i deres egne beretninger og sekundær litteratur, to drivende elementer, nasjonal ærgjerrighet og ønske om å ta i bruk en teknologi som etter hvert var blitt en del av den militære utrustning og tenkning i Europa. I tillegg til samtidig avisomtale finnes en rekke fremstillinger av hvordan flyvingen ble besluttet og gjennomført bl.a. hos: Arnesen og Sem-Jacobsen; *Til veirs på norske vinger*. Oslo 1930. Dons, Hans Fleischer, *"START" en norsk flyvehistorie*. Oslo 1935. Meyer, Fredrik, *Hærens og marinens flyvåpen 1912 – 1945*. Oslo 1975. Hafsten, Bjørn, *Marinens flygevåpen 1912 – 1944*. Oslo 2003.

⁵⁰ Norge skulle senere få en rekke gavefly under verdenskrigen. Totalt lister Meyer opp fem slike fly i perioden 1912 til 1918. I Sverige var dette enda mer utbredt. Av 42 fly til hæren i 1911 – 1917 var hele 12 gitt som gave. De tilsvarende tallene for marinen var hele 14 av 22 fly. Norrbohm, Gösta og Skogsberg Bertil, *Att flyga er att leva*. Höganäs, 1975. s.23

6.1 Utvikling av tidlig luftmakt.

Den sentrale nasjonen på militærflygingens område var som sagt Frankrike. Allerede i den årlige høstmanøveren i 1910 hadde man tatt flygemaskiner i omfattende bruk. Hensikten var å teste så omfattende som mulig hvilke verdi flygemaskinen kunne ha i speiderrollen i en krigssituasjon. Konklusjonen ble at manøverutfallet i stor grad ble påvirket av de opplysningene som partene fikk tilgang til gjennom flyspeiding. Militær-korrespondenten for *The Times* slo fast at: ”In my belief the aeroplane, given a trained pilot and a skilled observer, must revolutionise [sic] the whole service of reconnaissance.” Konsekvensen ble at den franske hæren satte seg som mål å ha over to hundrede flygemaskiner innen utgangen av 1911 og ett tusen innen utgangen av 1914.⁵¹

I 1911 ble flygemaskinen også tatt i bruk til krigsformål for første gang. I konflikten mellom Italia og det Ottomanske riket over Tripolitania og Cyrenaica etablerte italienerne et frivillig flykorps med basis i sivile flyklubber. Erfaringene var at flygernes ”øyne i luften” var av avgjørende betydning for den italienske krigføringen. Under denne kampanjen ble det også i november 1911 utført et bombeangrep fra en flygemaskin mot tyrkiske stillinger.⁵²

Sett på bakgrunn av erfaringene i Frankrike og Italia i 1910 og 1911 må forsvarsdepartementets ønske i 1909 om midler til å studere utviklingen på dette området sies å være et ønske om å ligge i forkant av utviklingen. Ole Jørgen Maaø påpeker imidlertid i sin studie av norsk luftmakt i perioden 1900 til 1923 at det i dette lå en sterk utfordring til den tradisjonelle militærkulturelle tenkemåten i Norge. Tradisjonelt skulle den norske hæren bekjempe en fiende ved at den utnyttet den norske topografien. Luftkrigen var hevet over topografien og den norske krigsføringsmodellen ble direkte truet ved innføringen av flygemaskinen.⁵³

På den internasjonale scenen summerte Graham-White opp situasjonen og fremtiden ved å peke på at erfaringene fra øvelser i 1910 og 1911 at flygemaskinens rolle og verdi som speider for hær og marine var uomtvistelig slått fast. Av de kommende utfordringene som måtte løses var blant annet hvordan man skulle kunne utvikle en kampmaskin. Han så for seg at ”[...] special fighting machines will be built is practically certain, also; and it is probable that, in wars of the future, engagements between these aerial opponents will precede

⁵¹ White, Claude Graham og Harper, Harry; *The Aeroplane in War*. London 1912, s. 27-33.

⁵² Ibid, s. 236-239. Angrepet ble utført fra en tyskbygd flygemaskin av typen Rumpler *Taube*. Dette var den samme flytypen som ett år senere blir valgt som flytype av premierløytnant Dons til den første norske flygingen. Denne flygemaskinen eksisterer fortsatt og er utstilt på Forsvarets flysamling, Gardermoen.

⁵³ Maaø, Ole Jørgen, *Norwegian Air Power 100-1923*. IFS Forsvarsstudier 5/2004. s. 54.

reconnoitering work.”⁵⁴ Han pekte for Englands del også på at Frankrike og Tyskland hadde planer om å bruke stadig mer av budsjettet på militær flyging. Tyskland alene hadde planer om å bruke over 100 tusen pund på dette området i 1912. Avslutningsvis fremmet han et synspunkt som skulle komme til å gå igjen i debatter også i Norge. ”We spend millions, willingly, upon other forms of armament. All that is required is that we should spend thousands – in the right way – upon aeroplanes.”⁵⁵

⁵⁴ Graham-White, op cit, s.240f.

⁵⁵ Ibid, s. 243.

7 Verdenskrigen 1914 – 1918.

Da den europeiske storkrigen krigen brøt ut 1.august 1914 mobiliserte Norge både marinen og deler av landforsvaret.⁵⁶ Dagen etter gjennomførte Sverige mobilisering, i første omgang ved at festningene fikk oppsatt krigsbesetninger og at de to årsklassene fra hæren som hadde vært inne til repetisjonsøvinger ble holdt tilbake for grensebevoktning. De av marinens skip som var på sjøtjeneste ble beordret tilbake til svensk havn. Den 3. august ble marinen, kystbefestningene og fyrvesenet mobilisert etterfulgt dagen etter, da England erklærte Tyskland krig, av utlegging av minebelter på vestkysten.⁵⁷

Den 8. august erklærte både Norge og Sverige seg som nøytrale i konflikten mellom sentralmaktene Tyskland og Østerrike Ungarn mot ententemaktene Frankrike, Russland og England.⁵⁸ Selve erklæringen fikk en noe spesiell utforming, i det man gjensidig forsikret hverandre om at man nærmest uansett hvilken utenrikspolitisk situasjon den erklærte krigen mellom stormaktene skulle føre landene inn i, så skulle forholdet mellom Norge og Sverige ikke utløse noen form for væpnet reaksjon⁵⁹ Slik hadde erklæringen både en referanse til forhold knyttet til unionsoppløsningen og til realpolitiske forhold knyttet til den konflikten som var oppstått i Europa. Man måtte ha innsett at sterke utenrikspolitiske forhold kunne drive landene inn mot forskjellige leire i den konflikten som nå utviklet seg.

For det selvstendige Norge ble de utenrikspolitiske grunnprinsippene slått fast av utenriksminister Jørgen Løvland: Norge skulle gjennomføre den absolutte nøytralitet i krig som i fred, samtidig som man sikret åpne handelsforbindelser som et livsnødvendig grunnlag for at samfunnet skulle kunne fungere under krigstilstanden.⁶⁰

Nøytralitetshevdelsen kom raskt til å omfatte to områder. På den ene siden var oppgaven den tradisjonelle, å hindre at norsk område ble brukt av noen av partene som krigsskueplass eller til militære formål. I tillegg skulle man sørge for at ingen av partene tok seg til rette og opprettet støttepunkt for sin krigføring på norsk territorium. Den andre siden var politiske og

⁵⁶ Hobson, Rolf og Kristiansen, Tom; *Norsk forsvarshistorie 1905 – 1940*, bnd 3, Bergen 2001, s.84.

⁵⁷ Gihl, Thorsten; *Den svenska utrikespolitikens historia*, bnd IV, Stockholm 1951, s.30.

⁵⁸ Sammen med bl.a. Danmark, Nederland, Irland og USA. Historisk bakgrunn og forståelsen av dette i den norske og svenske nøytralitetserklæringen i 1914.(fra disposisjon)

⁵⁹ Riste, Olav, *The Neutral Ally*. Oslo 1965. s. 37

⁶⁰ Dette avsnittet bygger i stor grad på Olav Riste, *Ideal og egeninteresser: Utviklinga av den norske utanrikspolitiske tradisjon*, i Holtsmark, Pharo og Tamnes (red); *Motstrøms*, Oslo 2003.

handelsmessige. Haag konvensjonen satte ikke noe forbud for nøytrale land å opprettholde normal handel med de krigførende så lenge man ikke ga noen av partene en fordel.⁶¹ Denne virksomheten ble imidlertid en annen front enn den som kunne kontrolleres av norske militære.

Den handelspolitiske nøytraliteten var i seg selv todelt. Reglene i Haagkonvensjonen skilte klart mellom staten som folkerettslig nøytral og rettssituasjonen til de enkelte borgere. Nøytralitet og upartiskhet gjaldt absolutt for staten innefor folkeretten, den enkelte borger sto imidlertid fritt til å kunne handle som han eller hun helst ville.⁶² Dette ble da også den praktiske måten man innrettet seg på. Bedrifter og næringsorganisasjoner fikk styre handel og skipsfart uten statens åpenbare inngripen. Denne utviklingen var ikke i Englands interesse. Som vist tidligere var gjennomføringen av en mest mulig total blokade av Tysklands utenrikshandel en av de grunnleggende strategier for den engelske krigføringen. Allerede 3.november 1914 erklærte England det internasjonale området i Nordsjøen som krigssone. Nøytral skipsfart ble oppfordret til å gå til engelsk hand for å få informasjon om minesperringer og samtidig få lasten inspisert. Tyskland svarte med å erklære farvannene rundt England som krigssone.⁶³ Det kom til å gå helt til 1917 før situasjonen ble kritisk. Da nedla England totalt forbud mot eksport av kull til Norge. Resultatet var at Norge måtte redusere kraftig eksporten av fisk og kobber til Tyskland og samtidig gå med på en avtale om tonnasjeleie til England. Den siste avtalen ble karakteristisk nok gjort av rederforbundet uten formell deltagelse av den norske staten.⁶⁴

I forholdet til innholdet i norsk nøytralitetsutøvelse under verdenskrigen kan det synes som et element til stadig blir borte, nemlig handelsflåten stilling og betydning, både for Norge og for de krigførende. Norge mistet om lag halvparten av handelsflåten på grunn av krigshandlinger i første verdenskrig. I stor utstrekning under omstendigheter hvor skipene var i vestmaktenes tjeneste. Mange av skipene var direkte knyttet til fremføringer av krigsviktige forsyninger direkte til den pågående krigføringen. De ca 2000 sjøfolkene som mistet livet da halvparten av flåten gikk tapt var på sett og vis norske falne i verdenskrigen.⁶⁵

Det britiske presset mot Norge og handelsforbindelsene berørte også Sverige da blokadeproblematikken fra Haag tok form av realiteter. Den svenske holdningen var ved innledningen til krigshandlingene i stor grad styrt av forholdet til Russland. Som den

⁶¹ Ørvik, Nils, *Norge i brennpunktet*. Oslo 1953, s.17

⁶² Ibid, s.18

⁶³ Hobson og Kristiansen, op. cit. s. 91

⁶⁴ Ørvik, op cit. s.21

⁶⁵ Hobson, Rolf og Kristiansen, Tom; *Norsk forsvarshistorie bd 3*, Bergen 2001, s. 82

tradisjonelle arvefienden ble bl.a. en tidligere tillatelse til fri varetransitering over svenske havner trukket tilbake og erstattet med en eksportkontroll i forhold til Russland.⁶⁶ Dette tradisjonelle fiende vs alliert bildet av Russland og Tyskland bidro uten tvil til at den svenske opinionen i stor grad forble Tyskvennlig under hele krigen. Torsten Gihl har i sitt bind av den svenske utenrikspolitiske historien gått så langt at han betegner den oppfatningen i befolkningen som en form for isolering.⁶⁷ Han sier bl.a annet at; ”Knappast nogonstädes, bland annat icke i Danmark og Norge, framträdde en tyskvänlig opinion liknande som den svenska, annat än som en sporadisk företeelse.” Det britiske presset mot Sverige på det handelspolitiske området tok derfor to retninger. England ønsket både å oppheve handelsrestriksjonene ovenfor Russland samtidig som svensk handel med Tyskland minket i størst mulig grad. Fra svensk side slo man til dette fast at som nøytral krevdes det ikke bare at man var i stand til å forsvare sitt eget territorium mot en militær invasjon, man måtte heller ikke ta del i den økonomiske krigføringen som fant sted for å bryte motstanderens motstandskraft ved å gi økonomiske fordeler til en av partene.⁶⁸

De handelspolitiske motsetningene hadde som hovedmål å minske i størst mulig grad handel med Tyskland som kunne føre til en forlengelse av krigen ved å øke det tyske ressursgrunnlaget. Dette presset, som varte i hele krigsperioden var en praktisk og realpolitisk konsekvens av de holdningene som Storbritannia hadde vist under Haag forhandlingene noen år tidligere. Blokade av Tyskland var et vesentlig element i den britiske sjøkrigsstrategien.

Under hele krigsperioden bebreidet de allierte de nøytrale at de opprettholdt en handel som ikke bare skulle dekke det innenlandske behovet for forsyninger, men lot en god del av varene flyte videre til Tyskland. Ørvik siterer i innledningen til sin bok om handelspolitikken i forhold til de krigførende partene fra krigsutbruddet i 1939 den engelske kontreadmiralen og marineattasjéen til Skandinavia, M.W.W. Consett om at England ved sitt liberale forhold til de nøytrale i de første krigsårene ”[...] hjalp til å holde Tyskland gående ved å sende enorme varekvanta til de nøytrale land, uten samtidig å føre en effektiv kontroll med hvor varene gikk hen.”⁶⁹ Allerede høsten 1914 hadde England gjort det klart at nøytrale skip med amerikansk olje til Holland ville bli oppbrakt.⁷⁰ Påstanden var nok ikke helt ubegrunnet. Som eksempel ble importen av bomull til de skandinaviske land og Nederland femtendoblet fra 1914 til 1915. Kobberimporten femdoblet seg. Det skjedde også en mangedobling av

⁶⁶ Gihl, op cit, s.145 ff.

⁶⁷ Ibid, s. 116

⁶⁸ Ibid, s. 150

⁶⁹ Ørvik 1953, op. cit., s. 22

⁷⁰ Hobson og Kristiansen, op cit. s. 88.

matvareimporten og av andre råstoffer. Importverdien fra USA til Norge steg fra 1,5 mill USD til 7,7 mill det første krigsåret, For Sverige viste tallene en økning fra 2,2 mill til 26,8 mill USD.⁷¹ At denne problemstillingen var svært sentral for England viser en diplomatisk brevveksling som fant sted på høyeste nivå høsten 1914 mellom England og USA som fortsatt var nøytral i konflikten og en sterk fortaler for handelens og havenes frihet. President Wilsons nærmeste rådgiver, oberst E.M. House, spilte en sentral rolle i det som var i ferd med å utvikle seg til en vanskelig diplomatisk situasjon. I et brev 5. november skriver den engelske ambassadøren til House at:

”But owing to changed conditions of modern war it is evident that the definition of contraband must be changed [...] it must include petroleum and copper, and the American doctrine of “continuous voyage” or that the character of the goods is determined by its ultimate destination, and not the port where it is lands, is evidently applicable to certain ports like Genoa, Rotterdam or Copenhagen, which are the back doors to Germany.”

I denne saken dreide det seg ikke bare om varer som kunne ha direkte sammenheng med krigføringen, slik som kobber. Også en femtendobling av bomullseksporsten til nøytrale land ble trukket frem som et problematisk område.⁷²

For Norge og kanskje i noen grad og annen form for Sverige foregikk den viktigste delen av nøytralitetshevdelsen utenfor rekkevidden til det militære forsvaret av eget territorium. På militær side ble den erklærte nøytraliteten i form av beskyttelse av norsk territorium, opprettholdt under hele krigsperioden. Forsvaret og da særlig marinen, hadde som løpende oppgave å overvåke at norsk territorialfarvann ikke ble brukt av de krigførende på en måte som brøt nøytralitetsreglene i Haagkonvensjonen.⁷³ Dette førte for forsvarets del til en skjev fordeling av oppgavene mellom hæren og marinen. Å opprettholde nøytraliteten ble på det militære området i stor grad knyttet til sjøen. Det var behov for å opprettholde mulighetene til fri import og eksport, samtidig som norsk farvann ikke skulle kunne bli benyttet i krigshandlinger. Satt på spissen kan man si at mens marinen jobbet, kjedet hæren seg. Luften var for begge parter et lite kjent område.

Ved inngangen til krigen hadde Norge fire flygemaskiner. Marinen hadde ”START”, hæren hadde tre franskbygde *Farman* maskiner. Ingen kunne settes inn i operativ virksomhet.

⁷¹ Hawkins, Nigel, *The Starvation Blockades*. Barnsley 2002. S.87

⁷² Seymour, Charles, *The intimate papers of colonel House*. Boston 1926.

⁷³ Konvensjonene fra 1907 ble utviklet videre i en konferanse i London i 1909 og dannet det folkerettslige grunnlaget for at et land kunne erklære nøytralitet og hvilke regler de krigførende var forpliktet til å følge i denne sammenheng. Reglene ga ikke bare rettigheter til de nøytrale, men også forpliktelser i forhold til omgangen med de krigførende parter.

”START” fra 1912 hadde havarert i 1913, men var gjenoppbygget. At rekognosering fra luften ville bli et viktig bidrag til nøytralitetsovervåkingen var klart fra starten av krigsutbruddet. Et grunnleggende scenario for nøytralitetsvakten var at de krigførende stormaktene muligens skulle ønske å besette et marine støttepunkt på den norske kysten.

Fra 1912 og frem til krigsutbruddet er det i Fredrick Meyers oversikt registrert åtte fly for hærens flyvåpen.⁷⁴ De to første ble bestilt i Frankrike i juli 1912 fra *Maurice Farman* fabrikk. I løpet av noen måneder hadde begge gått tapt i uhell. I løpet av 1913 og våren 1914 ble ytterligere tre fly av samme type montert på Kjeller. Det hadde lyktes å få nødvendige deler laget på forskjellige verksteder i Kristiania. Til Trøndelag flygeavdeling ble det høsten 1913 kjøpt inn ytterligere en *Farman* maskin. Etter å ha gjort tjeneste i de første krigsårene ble den ødelagt ved et uhell høsten 1916. Den ble gjenoppbygd vinteren 1916 til -17 og ikke kassert før i april 1925.⁷⁵ For å øke kapasiteten på flysiden kjøpte forsvarsdepartementet ved krigsutbruddet den flygemaskinen som Tryggve Gran hadde benyttet i sin flyving over Nordsjøen 30. juli. I tillegg ga Roald Amundsen hærens flyvåpen den maskinen han hadde kjøpt til en fremtidig ekspedisjon gjennom nordøstpassasjen og i Polhavet.⁷⁶ Denne ble imidlertid overført til marinen og utstyrt med flottører. Senere ble den i 1915 levert tilbake til marinen, men i dårlig stand. Den ble ødelagt ved et havari i 1916.

For å kunne overvåke den mest utsatte delen av kysten ble *Bleriot* maskinen til Trygve Gran redningen da konflikten brøt ut. Flygemaskinen sto fortsatt lagret på Jæren etter Nordsjøflygingen noen dager tidligere og man handlet raskt. Trygve Gran ble utnevnt til vernepliktig løytnant og fikk med seg en tilbeordret observatør. ”Jæderens flyvestasjon” ble opprettet og den 5. august var man på vingene. Det eneste som ble observert var noen fiskeskøyter. I perioden som fulgte var været lite egnet for å fly med denne maskinen, så, allerede 14. oktober ble stasjonen nedlagt og flyet overført til Kjeller. Gaveflyet fra Roald Amundsen ble nå det eneste redskapet for å overvåke nøytraliteten utenfor kysten fra luften. Utstyrt med flottører ble det sammen med START satt inn i overvåkingen av ytre Oslofjord.⁷⁷ START havarerte allerede 26. august og ble senere ikke satt inn i operativ tjeneste.

Hærens flyvåpen fikk til sammen tilført 57 flygemaskiner under verdenskrigen. Noen av disse var nye, andre var gjenoppbygginger etter havarier. Frem til 1917 ble det bygd eller gjenoppbygd en rekke fly basert på den gamle *Farman* konstruksjonen. Etter hvert ble denne modifisert på bakgrunn av de erfaringene man gjorde seg i praktisk bruk, eller ved utvikling

⁷⁴ Meyer, Fredrik, *Hærens og marinens flyvåpen 1912 til 1945*. Oslo 1973, bilag 1, s. 426.

⁷⁵ Maskinen er fortsatt bevart og er utstilt på Teknisk Museum i Oslo.

⁷⁶ Hafsten, Bjørn, *Marinens flygevåpen 1912 – 1945*. Oslo 2003.

⁷⁷ Hafsten, op cit, s.20

tradisjonell krigføring fortsatt det grunnleggende scenariet. Flygemaskinen var et nytt våpen og man hadde ikke erfaring med hvordan det kunne føre til en utvikling av krigføringen. Innenlandsk hadde man liten kunnskap og industriell kapasitet til å egenutvikle materiell. Selv om norske offiserer i de siste krigsårene i en begrenset grad hadde mulighet til å få innblikk i engelske erfaringer var det vanskelig å følge opp disse når man ikke hadde tilgang til det nødvendige materiellet. I denne situasjonen spilte forholdet til de Frankrike og England inn. Disse hadde, og da særlig Frankrike, vært leverandørene under oppstartsperioden. Nå trengte de alle de ressurser de kunne få for sin egen krigføring og hadde lite til overs for et perifert, nøytralt land.

I løpet av krigsperioden fikk marinen tilført 37 flygemaskiner. De fleste av disse var egne konstruksjoner som ble utviklet og bygget på marinens flyfabrikk i Horten. Disse tidlige marineflyene var også, som for hæren, i stor grad basert på tidlige franske Farman konstruksjoner. Sommeren 1916 henvendte marines flyvåpens seg til flere fabrikker i Europa og USA om levering av fly og motorer. Etter en henvendelse til britiske myndigheter ble det bestemt at marinen ikke bare skulle få kjøpe 10 maskiner av typen Sopwith Baby, men også at det skulle følge bevæpning, motorer og annet utstyr med leveransen. Britene ville også stå for opplæring av flygere og mekanikere. Vinteren 1917 – 18 ble flyene levert på flere skipslaster på grunn av faren for torpedering fra tyske ubåter i Nordsjøen. Med dette hadde marinen i motsetning til hæren fått kjøpe relativt moderne flymateriell.⁸¹

Ved krigsutbruddet var situasjonen på flysiden bare marginalt bedre. Hæren og marinen hadde fire maskiner hver. Etter hvert kunne man øke dette antallet noe ved innkjøp av sivile maskiner av samme type som de militære. Det var marinen som først organiserte nøytralitetsvakt med disse flyene. Hovedsakelig ble maskinene brukt til speideoppdrag i de nære kystfarvannene. Etter hvert dukket også tanken opp om man kunne signalisere avvisning av fartøy som krenkte svensk farvann.⁸²

For hæren var situasjonen en annen. Proposisjonen om ny forsvarsordning hadde blitt lagt frem 14. Mai 1914. Verdenskrigen brøt ut før arbeidet med forsvarsproposisjonen var sluttført. Dette kom til å påvirke Riksdagens beslutninger i forsvarsspørsmål.⁸³ I utgangspunktet skulle den nye hærordningen gjennomføres i løpet av en 10 års perioden, med virkning fra 1915. Denne planen kom til å danne grunnlaget for svensk militær organisasjon under hele verdenskrigen. For flyavdelingene hadde det en begrensende virkning ved at disse,

⁸¹ Hafsten, op cit. s. 23f.

⁸² Annerfalk, op cit., s.25

⁸³ SOU 1935:38, Del 1, s.21

som i Norge, ble definert som hjelpeavdelinger til de tradisjonelle hær- og marineoppgavene. Militær flyging dreide seg om å utføre speidingsoppdrag for de tradisjonelle hæravdelingene. For å plassere flyging i riktig sammenheng ble det derfor opprettet et ”flygkompani” under felttelegrafkorpset.

I Sverige hadde flere på sivil side etablert seg for å tilby det nye flyvåpenet tjenester og produkter. Pioneren Carl Cederstrøm åpnet en flyskole på Malmen og tilbød derfra utdanning av militære piloter. Før krigsutbruddet hadde også begynnelsen på en innenlandsk svensk flyindustri tatt rot. Det første forsøket på å konstruere og bygge en flygemaskin i Sverige startet allerede i 1909. Det var båtbyggeren Hjalmar Nyrop og kjøpmannen Olof Ask som gikk sammen om å bygge en modifisert kopi av Bleriets modell XI.⁸⁴ Nyrop og Ask brøt opp samarbeidet allerede i 1911 og gikk hver sine veier innenfor forsøkene på flyproduksjon. Nyrop etablerte sitt ”Båt & Aeroplanvarv” og produserte på dette den flygemaskinen som Olof Dahlbeck fløy i 1912 som marinens første. Nyrop startet også opp en flygeskole, men med liten aktivitet. Olof Ask så også for seg forsvaret som den mest aktuelle kunden. Han etablerte i 1911 ”Svenska flygmaskins AB”. Her ga han seg i kast med å konstruere et to-seters krigsmonoplan, spesielt for luftfotografering. Dessverre havarerte maskinen under sertifikatprøvene 21.august 1912 og Ask fant et nytt marked i reparasjon av havarerte flygemaskiner. I 1913 kom imidlertid en ny kraft inn på dette området, Enoch Thulin. Thulin hadde utdanning innen aerodynamikk og hadde lært å fly i Frankrike.⁸⁵ Han slo seg sammen med Ask høsten 1913 og etablerte Ask og Thulins Aeroplanfabrik. Snart hadde Ask trukket seg ut av foretaket samtidig som Thulin kjøpte Nyrops Aeroplansvarv. Med denne fulgte også flyskolen som til sammen utdannet 33 militære og 59 sivile flygere frem til fredslutt i 1918. Thulins flyfabrikk ble under krigsårene utviklet til en virkelig flyfabrikk som under krigen produserte mer enn 100 flygemaskiner for flygkompaniet i hæren. Også for marinen ble det produsert noen maskiner på flottører. Hovedsakelig dreide dette seg om utviklinger av franske flytyper for speiding og skoleflyging. I tillegg til produksjon for det svenske forsvaret ble også Holland og Danmark kjøpere av Thulins flygemaskiner.

Også andre aktører innenfor den svenske verkstedsindustrien forsøkte seg på flytilvirkning under krigsperioden. For alle dreide det seg imidlertid i liten grad om egenutvikling, men modifisering og kopiering av franske og til dels tyske maskiner. På

⁸⁴ Anderson, Lennart, *Svenska Flygplan*. Stockholm 1990. s. 12. Denne flytypen, som Louis Bleriot benyttet på den første flygingen over kanalen, ble svært populær. Den ble senere benyttet av Carl Cederstrøm på hans flyginger i Sverige og Norge i 1910. Trygve Gran benyttet en videreutvikling av flytypen på sin flyving over Nordsjøen i 1914. Denne maskinen er utstilt på Teknisk Museum i Oslo.

⁸⁵ Waernberg, Jan, *Enoch Thulin, forskare, flygare, företagare*. Lund 2004.

motorsiden hadde Scania-Vabis et nærmest enerådende grep om markedet bortsett fra en del Daimler-Benz motorer som det på slutten av krigen ble mulig å importere fra Tyskland.⁸⁶

Verdenskrigen viste at et krigsmessig operativt flyvåpen var avhengig av en industriell virksomhet. Denne måtte kunne levere både tunge verkstedstjenester i form av omfattende reparasjoner og gjenoppbygging av ødelagte maskiner. I tillegg var den operative verdien avhengig av teknologisk oppgradering og nyutvikling. Landene løste dette på forskjellig vis, Norge i hovedsak gjennom en begrenset lisensproduksjon i begynnelsen av konflikten. Senere ved innkjøp av til dels umoderne materiell fra England. At marinens flyvåpen helt på slutten av konflikten fikk tilført det som måtte anses som helt moderne materiell i form av Sopwith Baby maskinene, var nok helst en følge av engelsk behov for å øke den militære kapasiteten hos en ”nøytral alliert” snarere enn for å støtte en uavhengig norsk militær kapasitet for å håndheve nøytralitetskontroll.

Samtidig med utviklingen av flyging i Sverige var det blitt utviklet en nasjonal flyindustri. I første omgang i mindre verkstedsmålestokk, men senere utviklet denne seg industrielt, ikke minst takket være Enoch Thulins innsats. I Norge ble verkstedsindustrien bare i liten grad brakt inn på leverandørsiden og det oppsto ingen uavhengig industri som tilbød egenutviklet flymateriell til forsvaret utenfor de statlige flyfabrikkene på Kjeller og i Horten. Et sammenfallende trekk med utviklingen i Norge og Sverige under krigsperioden er at denne skjer innenfor rammen av en tradisjonell militær organisasjon basert på hær og marine. Den operative oppgaven for flygemaskinen i begge landene ble derfor å være til støtte for hæren og marinen i deres operasjonsmønster. Flystyrkene blir ikke utviklet til å ta del i luftkamp eller bombeoperasjoner slik det særlig fra 1916 utviklet seg i krigen på kontinentet. Hvorvidt de hadde fått et erfaringsgrunnlag som hadde gjort de i stand til å møte den nye luftmilitære situasjonen var et åpent spørsmål.

Gösta von Porat opplevde verdenskrigen både som flyger i flygkompaniet og som representant for industrien. Han summerte opp stillingen til svensk militærflyging etter krigen med at ”[...] vi var så gott som isolerat och fick inte stor del av krigserfarenheter i första hand.”⁸⁷ Sverige hadde hatt en del studiekommisjoner utenlands, særlig til Tyskland. Problemet for var imidlertid at noen flygende offiser aldri fikk plass i disse. Dermed ble også oppgavene til flyvåpenet hengende ved de mulighetene som hadde vært ved krigens

⁸⁶ Andersson op.cit. s. 16 – 62.

⁸⁷ Porat, Gösta von, *Flyget blev mitt liv*. Stockholm 1963. s. 86. Von Porat omtaler også et møte med Hjalmar Riiser-Larsen i 1915. Riiser-Larsen var i Sverige for å kjøpe ti flymotorer fra Scandia Vabis hvor von Porat var ansatt på det tidspunktet. Riiser-Larsen nevner også dette møtet i sine memoarer, *Femti år for kongen*. Von Porat omtaler møtet som svært trivelig. Riiser-Larsen utdyper dette med detaljer fra den avsluttende middagen. Herrene må ha kommet svært godt overens.

begynnelse, i all hovedsak rekognosering for hæren og marinen. Først i 1919 åpnet muligheten seg for flyoffiserer til å besøke den aeronautiske høyskolen i Paris, med et underliggende oppdrag på å få ta del i krigserfaringene.⁸⁸ Dette sammenfaller på mange måter med de erfaringene som norske flyoffiserer gjorde. I motsetning til svenskene var deres besøk i England og da særlig knyttet til flykjøpene i 1917 og 1918. At begge landene ble hengende etter i utviklingen av egne flystyrker var utvilsomt et resultat av den relative grad av isolasjon som landenes nøytralitet ga i forhold til erfaringer og teknisk utvikling hos de krigførende.

Etter verdenskrigen er det nærliggende å trekke som konklusjon at bruk av forsvaret og våpenbaserte tvangsmidler ovenfor en tredje part ikke var den vesentligste delen av nøytralitetshevdelsen. Denne erfaringen var ganske lik i begge landene. Marinen kunne alltid opprettholde suvereniteten i kystområdene, men var ikke i stand til å hevde en nøytral rett på det internasjonale sjøfarts- og handelsområdet. For flyvåpenets del ble deltagelsen i nøytralitetsvernet enda mer marginal. Det gjaldt for begge landene idet utviklingen av flygemaskinen som kampredskap ikke fant sted og langt fra var i takt med den militære utviklingen på kontinentet. Under verdenskrigen hadde det praktisk politiske arbeidet vist seg overlegent viktig i forhold til det militære.

På det politiske området hadde den internasjonale utviklingen også tatt en ny vending. Nils Ørvik siterer Wilhelm Keilhau i innledningskapittelet til handelskrigen i 1939. Keilhau pekte på at:

”Ved utløpet av toåreperioden 1914-1916 var hele den gamle folkeretts bestemmelser om varetilførsel under sjøkrig skjøvet til side for regler som var oppstillet utelukkende ut fra hensynet til de interesser som hver av de krigførende hadde i å lamslå en hver handel med fienden mest mulig. I realiteten nyttet det derfor ikke for de nøytrale å påberope seg sine rettsgrunnsetninger. [Det eneste de kunne gjøre var] å verge sine interesser ved en gjennomført kompensasjonspolitik eller prøve å ordne sine forhold til de krigførende gjennom handelsavtaler.”⁸⁹

I 1918 satte de tre skandinaviske landene ned arbeidsgrupper som skulle komme frem til et felles grunnlag for å ta vare på de nøytrale statenes interesser, både under den pågående konflikten og ikke minst etter krigsslutten. Landene ønsket å ta opp igjen det tidligere arbeidet for å etablere en obligatorisk forhandlings- og voldgiftsordning ved internasjonale konflikter.⁹⁰ Forslaget ble lagt frem i fellesskap av de tre landene, men det viste seg vanskelig

⁸⁸ Ibid, s. 86f.

⁸⁹ Ørvik, op.cit. s.19 med referanse til Keilhau, Wilhelm, *Norge og verdenskrigen*. Oslo 1927, s. 56

⁹⁰ Lønroth, op cit. s 30

å samle alle de nøytrales rundt forslaget. Utfallet av krigen var på dette tidspunktet åpenbart og det ble seiersmaktene som skulle forme den nye verdensordningen.

8. Håpet om fred, 1919 – 1927

Undertittelen til Margaret MacMillans bok om fredsforhandlingene i Paris i 1919 er ”Six months that changed the world”.⁹¹ I innledningen skrev hun at ”Det rike [gamle] Europa hadde revet seg selv i stykker.” Tilsynelatende utenfor konflikten hadde bare Spania, Sveits, Nederland og de skandinaviske landene stått. For Norges og Sveriges del hadde det å stå utenfor fortonet seg som et nyansert bilde. Forestillingen fra inngangen til krigen om at livet skulle gå mer eller mindre som normalt, også i forhold til de krigførende partene, var blitt grundig tilbakevist. Norge og de øvrige nøytrale småstatene var en del av Europa og hadde måttet innrette seg deretter. Da freden kom viste det seg at også de nøytrale landene ble en del av prosessen som i løpet av seks måneder forandret verden.

De nøytrale landene kom sent inn i forhandlingsprosessen i Paris. Først og fremst dreide det seg om seiersmaktenes oppgjør med de beseirede. Frankrike og England i forhold til Tyskland, på siden sto USA og i bakgrunnen Italia. Alle hadde sine spesielle agendaer. Frankrike skulle endelig beseire den tradisjonelle europeiske rivalen, Tyskland, gjennom å frata landet den økonomiske og militære muligheten til i fremtiden å utgjøre en trussel. England ønsket å bli kompensert for krigens kostnader, men også å gjenopprette det tradisjonelle grunnlaget for sin velstand, nemlig handel, frie hav og muligens å utvide sitt eksisterende kolonirike med overtagelse av tyske kolonier. Italia ønsket anerkjennelse og landområder i Adriaterområdet. USA, eller rettere president Woodrow Wilson kom til fredsforhandlingene med mer ideelle ambisjoner, en ny verdensorden.

I januar 1918 hadde Wilson skissert sine prinsipper for en kommende fred i Europa og et grunnlag for en varig fred i verden i et manifest med 14 punkter.⁹² De grunnleggende prinsippene han bygde på ble formulert i de fire første punktene. Her så han for seg en fremtid hvor nasjonene bygde sin mellomfolkelige virksomhet på åpne avtaler, at det var en allmenn aksept av fri tilgang til verdenshavene, at handelshindringer så langt det var mulig ble fjernet slik at en fri verdenshandel kunne bli et viktig grunnlag for varig fred, og ikke minst, i punkt fire, at nødvendige garantier skulle bli gitt slik at nasjonale rustninger kunne bli redusert til det lavest mulige nivået i forhold til behovene for det enkelte lands indre

⁹¹ MacMillan, Margaret, *Paris 1919*, New York, NY, 2003

⁹² Ibid, Punktene er gjengitt i tillegget s. 495f.

sikkerhet. Som forum og redskap for å skape en fremtidig verden etter disse linjene så han for seg etableringen av en "League of Nations", et nasjonenes forbund.

De nøytrale statene i krigen hadde i utgangspunktet liten påvirkningsmulighet av innholdet av charterets bestemmelser. Den 20. mars 1919 ble de invitert til de første samtalene, utenfor den offisielle konferansen, om en mulig tilslutning til forbundet. Da hadde de fire seiersmaktene allerede sittet sammen siden 12. januar.⁹³ Innen Folkeforbundet var det i utgangspunktet ikke mulig å opprettholde en status som generelt nøytral på samme måte som tidligere. Man måtte gå inn i et regime med kollektiv sikkerhet basert på en løsning av konflikter gjennom forhandlinger, eventuelt sanksjoner og med en endelig mulighet for å måtte delta i en forenet bruk av militære tvangsmidler ovenfor fredsbryteren.

Lørdag 14. februar 1920 meldte Trondhjems Adresseavis på forsiden at "der er i statsråd i går besluttet fremsat proposition [...] [om] at Norge tiltrær pakten for folkenes forbund."⁹⁴ Med utenriksdepartementet som kilde trakk avisen frem at en av de største innvendingene mot deltagelse var spørsmålet om medlemmenes mulighet til å fastholde nøytralitet under internasjonale konflikter. Pakten hadde imidlertid muligheter for endringer og de veiene som pakten åpnet for fredelig løsning av internasjonale konflikter var et stort fremskritt. Departementet la i følge avisen avgjørende betydning i forbundets mulighet for å avskaffe krig, noe Norge ikke kunne stille seg likegyldig til. Ved å stå utenfor ville landet dessuten komme i en usikker og vanskelig stilling i forhold til resten av Europa.

Den 16. kunne avisen formidle forsvarsdepartementets syn på å slutte seg til Folkeforbundet. "Man må være klar over" sier departementet at "at forbundet ikke yder sikkerhet mot at Norge blir trukket inn i krigen." Videre blir det pekt på at Norge kan bli forpliktet til å anvende maktmidler mot en stat som vi mener har retten på sin side og som vi ønsker å ha et godt forhold til. At forsvarsutgiftene kan komme til å øke som følge av krav til økt kvalitet i hæren og marinen ser departementet heller ikke bort fra. Begrunnelsen for dette er at det kan bli stilt krav til at vi blir "jevnbyrdige med de øvrige medlemmer i forbundet." Den 19. februar kom uttalelser fra andre departementer. Sosialdepartementet mente at det var et viktig moment for Norges deltagelse at man derved kunne være med på å få i stand en internasjonal regulering av arbeidernes kår. Justisdepartementet pekte på at tilslutningen ikke ville stride mot grunnloven. Professor Mikal H. Lie konkluderte for utenriksdepartementet at forbundspakten ikke ville "stå hindrende i veien for avrustning." Samme dag kunne avisen

⁹³ MacMillan, op cit, s.53

⁹⁴ Trondhjems Adresseavis, 14.02.1920, forsiden. Det etterfølgende bygger i stor grad på den fremstillingen som er gitt i denne avisen i perioden 14.02. til 06.03.

også formidle at Danmark hadde startet debatten om tiltredelse. Det var ingen entusiasme å spore, men tanken om å stå utenfor enda mindre tiltrekkende. Fredag den 27. februar hadde avisen et større oppslag om at konstitusjons komitéen i Stortinget nå anbefalte at Norge sluttet seg til forbundet. For komitéen var det særlig muligheten for å arbeide med avrustningsspørsmålet som ble trukket frem.

Stortinget behandlet saken den 3. og 4. mars. Den 4. og 5. var Adresseavisens forside dekket av referat fra debatten. Den første dagen hadde overskriften et sitat fra Hambro som undertittel der han uttalte at: ”Denne sak kan alene sammenlignes med avgjørelsen den 17de mai 1914 og 7de juni 1905.” Det var spørsmålet om Norges selvstendighet som ble trukket frem. Komitéens formann hadde imidlertid gitt en annen innfallsvinkel til saken. Han pekte på at ”Det det gjelder her er å bekjempe krigen og styrke freden med alle nationers støtte.” Når det gjaldt oppgivelse av nøytraliteten viste han til den realpolitiske situasjonen under verdenskrigen og fastslo at den handelspolitiske nøytraliteten var i alle fall blitt borte. Hambros innvendinger gikk på hele grunnlaget for forbundstraktaten. Han mente at et lite land som Norge ikke ville kunne påvirke hovedlinjene i en slik organisasjon, men ville måtte finne seg i ”å bli tatt på slep” av stormaktene. Dette understreket han med å vise til at USA, som en initiativtager til forbundet, nå hadde funnet det riktig å stå utenfor på det nåværende grunnlaget.⁹⁵ Fra sosialistene ble det fremholdt at forbundet kunne komme til å hindre norsk avvæpning. Dette var den tryggeste veien for Norge til å sikre varig fred for seg selv. ”Ingen vil overfalde et avvæpnet land” fremholdt representanten Gjøstein. I tillegg til det moralske aspektet i denne argumentasjonen lå det et mer konkret forhold under. Nedrustning ville bety at man kunne spare penger.

Karl Erik Haug trakk dette frem i et foredrag i 2006 hvor han blant annet argumenterte for at norske politikeres beslutning om å bli med i Folkeforbundet med dets formål om å arbeide for generell nedrustning, var økonomisk attraktivt.⁹⁶ I debatten 3. mars tok venstres Christian B.E. Rud tak i nettopp dette aspektet.⁹⁷ Han slo fast at den militærpolitiske situasjonen ville bli forverret ved å gå inn i forbundet. Det ville faktisk øke behovet for bevilgninger til forsvaret. Hans oppfatning var at: ”Vort militærvæsen maa ved inntredelsen betydelig utvides.”

⁹⁵ Ørbek, 1960, bind I s.35.

⁹⁶ Haug, Karl Erik, *The League of Nations, Disarmament and the Norwegian Perception of Security*. Manus til foredrag holdt i Schæffergaarden, København, september 2006: Small States and the Quest for a Durable International Peace. <http://www.luftkrigsskolen.no/biblioteket/nb-no/lkskpublikasjoner/ansattesarbeid/ansattesarbeid2006.aspx> Lastet ned 01.05.2012

⁹⁷ Adresseavisen, op.cit, 04.03.1920 s.2 Chr..B.E. Rud var generalmajor og medlem av militærkomitéen.

Den 5. mars førstesiden i avisen fast at ”Norge skal ind i Nationernes forbund.” Avstemningen i Stortinget hadde mot 20 stemmer vedtatt tilslutningen.

Den 14. februar 1920 la den svenske regjeringen frem en proposisjon for riksdagen som anbefalte medlemskap i Folkeforbundet. Debatten fulgte stort sett de samme linjene som i Norge. Deler av høyresiden var i mot, det samme var venstresosialistene. Som i Norge var det bestemmelsen i §16 som var den vanskeligste. Fra regjeringshold ble det som argument for tilslutningen blant annet fremhevet at faren for isolasjon og dermed mindre handlingsrom i internasjonale saker ville bli større ved å stå utenfor. Dessuten ville Sverige i forbundet ha mulighet til å videreføre den hundreårige fredstradisjonen samtidig som man kunne arbeide videre for å bygge opp en mellomfolkelig rettsorden.⁹⁸

I forhold til forsvarssituasjonen gikk representanten Carl Hedenstierna direkte inn på den grunnleggende utfordringen for Sverige. Han begrunnet sitt ønske om en tilknytning til Folkeforbundet med at forbundet nå var den eneste maktfaktor som kunne fylle Tysklands tidligere rolle i Europa som en motvekt mot Russland i Østersjøområdet.⁹⁹ Om vurderingen ikke var riktig, pekte han her åpent og direkte på en underliggende faktor for svensk forsvarsplanlegging.

Ved å slutte seg til Folkeforbundet hadde begge landene tilsynelatende oppgitt sin tradisjonelle, ubetingede nøytralitetspolitikk til fordel for et nytt, kollektivt sikkerhetssystem. Grunnlaget for dette var forbundspaktens artikkel 16 som innførte kollektive sanksjoner, både militære og økonomiske, mot en stat som grep til militære maktmidler for å løse en mellomstatlig konflikt.¹⁰⁰

De nøytrale landene fikk under innledningsforhandlingene gjennomslag for at rådet, som det utøvende organ i forbundet, ikke skulle kunne pålegge landene å delta i militære aksjoner, men bare anbefale dette. Dermed var pålegget i §16 svekket og en hovedinnvending mot medlemskap ryddet av veien. Begge landene innså at forbundet ga en plattform for fortsatt å arbeide for fredelig bileggelse av konflikter gjennom forhandlinger og voldgift. Dette ga en klar mulighet til å fortsette arbeidet på dette området slik det var påbegynt før verdenskrigen.

⁹⁸ Lønroth, op cit. s. 32

⁹⁹ Ibid, s. 36

¹⁰⁰ Ørvik, Nils, *Sikkerhetspolitikken 1920 – 1939*, bd 1, Oslo 1960, s. 412. Berg, op cit, s.183. Opprinnelig inneholdt artikkel 16 bestemmelser om brudd på alle forbindelser, d.v.s. gjennomføring av sanksjoner, mot et land som gikk til krig i strid med bestemmelsene i paktens. Dette ville for medlemmene medføre mulig deltagelse i kollektive militære operasjoner mot en slik stat, gjensidig støtte i forhold til ulempene slike tiltak skulle kunne gi de sanksjonerende statene og utelukkelse fra forbundet av en stat som gjorde seg skyldig i en slik krenkelse. I løpet av innmeldelses forhandlingene ble den opprinnelige plikten erstattet med at Rådet skulle kunne anbefale slike tiltak.

Det er liten tvil om at det for de stormaktene som utgjorde vannersiden i verdenskrigen, England og Frankrike, var et klart ønske om å avskaffe ”nøytralitet” som et folkerettslig begrep. Man kunne ikke tillate at enkelte stater i en fremtidig konflikt ble stående utenfor og i verste fall profiterte på å fylle konfliktpartenes behov. Særlig England mente å kunne bevise at de nøytrales handel med Tyskland hadde minsket deres blokadetiltak og dermed forlenget krigen. Som tidligere vist var nok ikke dette en ubegrunnet påstand. Importtallene fra USA til de skandinaviske landene fra 1914 til 1915 viste at en betydelig transitt fant sted. England ble da også pådriver for klare linjer etter prinsippet ”er du ikke med oss er du mot oss” mens de små, og særlig de nordiske landene, hevdet en klar rett til fortsatt å stå utenfor fremtidige konflikter. Grunnlaget for dette var både historisk og de gamle reglene i Haag konvensjonen. Dette konfliktgrunnlaget ble, som jeg skal komme tilbake til, særlig tydelig på midten av 30-tallet.

De første årene etter etableringen bar Folkeforbundet preg av tilpasninger og utvikling i forhold til utgangspunktet i pakten. For Norge og Sverige var dette i ånden til tidligere arbeider om permanent forhandlings- og voldgiftsordninger.¹⁰¹ Allerede i 1920 la Sverige frem et forslag om endringer i artikkel 12 og 15 slik at det ikke skulle være rådet som avgjorde voldgiftssaker, men et profesjonelt forliksråd. Hensikten skulle være at prosessen dermed ble mindre politisk og mer fokusert mot rettsregler. Både dette og et lignende forslag fra Norge ble nedstemt.¹⁰² I 1921 foreslo de tre nordiske landene at de statene hvor gjennomføringen eller medvirkning til gjennomføringen av forpliktelsene i artikkel 16 skulle kunne medføre særlig fare for det enkelte land skulle kunne unntas fra forpliktelsen. Forslaget må forstås som et innspill for å beskytte den nøytrale fredsstatus som de skandinaviske landene hadde tradisjon for og som de var opptatt av skulle feste seg hos andre land som deres grunnholdninger. Hensynet til egen fred veide når det kom til stykket tyngre enn solidariteten med andre lands mulige ulykke. Lønroth skriver at ”[de tre skandinaviske landene] syftade uppenbart till [...] neutralisering av folkförbundet och därmed till innskränkning av de ledande ententemakternas initiativmöjligheter inom förbundet.”¹⁰³

I tillegg til endringene rundt artikkel 16 var både Norge og Sverige opptatt av å styrke voldgiftsordningen knyttet til artikkel 12.¹⁰⁴ For begge landene representerte denne linjen en utenrikspolitisk tradisjon som kunne føres tilbake tilarbeidet før verdenskrigen.

¹⁰¹ Lönnroth, op cit, s.30

¹⁰² Ibid, s.38

¹⁰³ Ibid, s.39.

¹⁰⁴ Ørvik, *Sikkerhetspolitikken*, op.cit. s 412. Artikkel 12 slår fast at ”förbundets medlemmer er enige om, såfremt der oppstår tvister mellom dem, som er egnet til å fremkalle et brudd, vil de gjøre den til gjenstand for enten voldgift eller rettslig avgjørelse, eller for en undersøkelse ved rådet”.

Grunnleggende var det et ønske om å etablere et virksomt instrument innenfor forbundet for å løse mellomstatlige konflikter. Dannelsen av en formell og akseptert folkerett for innføring av voldgiftsordninger, ble av begge landene sett på som et viktig bidrag for å hindre fremtidige kriger. Kravet til en slik folkerett var at den ble utformet og praktisert på en slik måte at alle stater både kunne og ville etterleve dem. Arbeidet med å kodifisere folkerettslige bestemmelser ble derfor en viktig sak.

I 1924 nedsatte folkeforbundet en ekspertkommisjon for å forberede dette arbeidet. Leder ble den tidligere svenske statsministeren Hjalmar Hammarskjöld. Saken hadde flere aspekter. På den ene siden skulle man støtte arbeidet for den internasjonale domstolen. Kodifisering av bestemmelsene var for denne et viktig middel i en praktisk etablering av voldgiftsordningen. Dernest var en slik kodifisering viktig for å avverge at uklare forhold kunne utvikle seg til konflikter. For Norges vedkommende var spørsmålet om sjøgrenser blant de aktuelle. Under den avsluttende behandlingen i 1930 viste det seg dessverre at det både var motsetninger når det gjaldt innholdet i bestemmelsene og at særlig de større maktene hadde uvilje mot slike bestemmelser overhode.¹⁰⁵ Indirekte viste dette at arbeidet med å finne felles regler innenfor Folkeforbundet var like vanskelig som det hadde vært 20 år tidligere. Dette forble imidlertid et område hvor de skandinaviske landene under hele Folkeforbunds perioden arbeidet for å utvikle internasjonale rettsregler og felles forståelse for disse.

Selv etter tilslutningen til Folkeforbundet var det for både Norge og Sverige viktig å finne en vei utenom forpliktelsen til direkte eller indirekte å måtte delta i mulige militære sanksjoner. Man oppnådde da også etter hvert at pliktene ble moderert ned til at den enkelte stat selv bestemte hvilke holdninger og tiltak man fant det riktig å anvende.¹⁰⁶ I denne prosessen lå det en holdning som tilsa at nøytralitet fortsatt ville være tilstede som et grunnleggende prinsipp for deres utenrikspolitiske handlingsmønster.

7.1 Nøytralitet og praktisk politikk.

For Norge ble den tradisjonelle nøytralitetsholdningen raskt utfordret i det nye forholdet til Folkeforbundet. I slutten av november 1920 mottok utenriksdepartementet et telegram fra

områder på grensen mellom Litauen og Polen gikk riktig for seg. Flere land hadde allerede sakt seg villig til å delta og Norge ble anmodet om å stille en avdeling på ca. 100 mann. Det samme bidraget som Belgia. Regjeringen fant det riktig å legge saken frem for Stortinget.

Utenriksminister Michelet begrunnet fremlegget blant annet med at i tillegg til det økonomiske sto man her ovenfor ”[...] noget helt nyt, Noget lignende har vel tidligere ikke forekommet i Norges historie.”¹⁰⁷ Utenriksministeren kunne også informere om at Sverige hadde bestemt seg for å bli med på dette oppdraget. Den etterfølgende debatten kom i stor grad til å dreie seg om Nores forhold til andre stater etter innmeldelsen i Folkeforbundet. Særlig fra sosialdemokratisk hold ble det reist innsigelser mot at Norge skulle sende soldater utenfor Norges grenser. Både at tidligere nøytralitet hadde holdt oss utenfor alvorlige konflikter og faren for å skulle irritere naboen Russland ble trukket frem. Det alvorligste scenariet var at norske tropper skulle komme i kamp med Russiske under utførelsen av oppdraget. Tilhengerne av å imøtekomme anmodningen fra Folkeforbundet, blant dem Hambro som hadde stemt i mot tilslutning, var at man måtte innse den realpolitiske situasjonen som hadde oppstått ved innmeldelsen og innrette praktisk politikk i forhold til dette.¹⁰⁸

En nærliggende konklusjon fra debatten er at mange stortingsrepresentanter så Norges beste vern i å være minst mulig synlig på den internasjonale scenen.

Fredsforhandlingene i 1919 førte til at ikke bare ble kartet over sentral-Europa tegnet på nytt, men også over den østre del av Østersjøkysten. Endringene i Østersjøområdet var på mange måter like omfattende som for sentral-Europa. Polen ble selvstendig med adgang til Østersjøen gjennom ”den polske korridor” ved Danzig. Russland i form av den nye Sovjetunionen var nå geografisk bare til stede innerst i Finskebukten. Den russiske og tyske grensen var derved blitt vesentlig redusert i forhold til Østersjøkysten.¹⁰⁹ Dette var endringer i naboforholdet som i høy grad påvirket Sverige utenrikspolitisk. Den nye situasjonen i Østersjøen hadde også åpnet denne for sterkere engelsk og fransk innflytelse. Fra svensk side var det fra 1920 et ønske om at Østersjøen kunne utvikles som nøytral sone. Mens Østersjøen frem til den russiske revolusjon i 1917 og det tyske sammenbruddet i 1918 hadde vært et *mare nostrum* for disse maktene var det nå åpnet for de vestlige stormaktene.

¹⁰⁷ Stortingstidende 1920, s. 3876.

¹⁰⁸ Ibid, s. 3876 – 3898.

¹⁰⁹ Fremstillingen av forholdene rundt Østersjøen i perioden 1920 – 1925 bygger i særlig grad på Lönnroth, op.cit.

Dette var synspunkter som i utgangspunktet ble støttet av Finland, men som ikke ble delt av Polen.¹¹⁰ Fra engelsk og fransk side var en slik nøytralisering ikke ønskelig. De hviterussiske styrkene ble fortsatt støttet av England og delvis av Frankrike. Frankrike var i tillegg oppsatt på å etablere et fremtidig allianseforhold med Polen og så heller ikke bort fra Sovjetunionene som en mulig fremtidig partner i arbeidet med å holde Tyskland i tømme.¹¹¹ I denne situasjonen ble det bl.a. fra de nye baltiske statene fremsatt ønske om at Sverige skulle spille en ledende rolle i utviklingen av Østersjøområdet som den selvskrevet ledende nasjonen i området.¹¹²

Situasjonen utviklet seg imidlertid ikke slik. Våren 1921 hadde den nye Sovjetunionen inngått fredsavtaler med Finland, Polen og de baltiske statene og samtidig forpliktet seg til en nøytralisering av Østersjøen. Enigheten mellom de nye statene stakk imidlertid ikke for dypt i mange tilfeller og utviklingen ble på mange måter knyttet til stabiliseringen i Sovjetunionen. Dette førte til at en nøytralisering av Østersjøen i mindre grad ble en felles praktisk politikk, men i stedet et spørsmål om allianser til gjensidig beskyttelse mot Sovjetunionen, eventuelt mot et nytt Tyskland.¹¹³

Nøytralitets- og forsvarsspørsmål ble på denne måten koblet sammen. Det kom også til å involvere Folkeforbundet gjennom spørsmål som begrensning av orlogsfartøy i Østersjøen og eventuelle kvoter for dette. I denne labile situasjonen hadde Frankrike stadig følelse ute for å inngå avtaler som skulle kunne gi styrke i et mulig fremtidig oppgjør med Tyskland.

Også for Sveriges del ble forsvar og til og med muligheten for forsvarsforbund en del av de aktuelle politiske spørsmål for området. At det fantes delte tanker om dette kom klart frem i utenriksminister Hederstiernas ”forsnakkelse” i en tale i 1923 hvor han tok til orde for mulighetene av et svensk forsvarsforbund med Finland. Han uttalte blant annet at et slikt forsvarsforbund skulle innebære en forpliktelse for Sverige til å hjelpe naboen dersom det skulle komme til et uprovosert angrep fra ”grannen i öster.”¹¹⁴ Uttalelsen kostet han jobben. Lønnroth beskriver utenriksminister Hederstiernas avgang i november 1923 som bevis på bred utenrikspolitisk enighet i Sverige. Det er imidlertid interessant å se Hederstiernas uttalelse som et uttrykk for en forsvarspolitisk holdning.

¹¹⁰ Lönnroth, Erik, *Den svenska utrikespolitikens historia, bd V*, Stockholm 1959, s. 56 ff.

¹¹¹ *Ibid.*, s. 56.

¹¹² *Ibid.*, s. 60.

¹¹³ *Ibid.*, s. 55 – 76. Kapittelet tar for seg Østersjøproblemet frem til 1925.

¹¹⁴ *Ibid.*, s. 66

Uttalelsen har nemlig ingen mening med mindre det hersket en oppfatning av at Sverige både hadde og ville fortsette å ha en forsvarsmakt som kunne være en realpolitisk garanti for en mulig slik avtale. Fra den synsvinkel kan det være rimelig å tillegge uttalelsen en mening i forhold til grunnleggende forsvarspolitiske holdninger, både innenfor den svenske statsledelsen og innenfor deler av opinionen. Dette forholdet ble kommentert fra den finske utenriksministeren i mars 1924 da han under et partimøte uttalte: ”Man har ei ens kommit ihåg att uppställa frågan, hurvida Sverige verkligen er i stånd at försvara oss, om vi äro nödsakade att genom en allians med vapenmakt skydda vår självständighet.”¹¹⁵

Situasjonene ble brakt under kontroll ved at den påtroppende utenriksministeren raskt førte svensk nøytralitetspolitikk tilbake innenfor Folkeforbundets rammer. Den nye utenriksministeren, Mark von Würtemberg, var klar på at for Sverige var det en nøytralitetspolitikk på Folkeforbundets grunn som var det eneste gjeldende. Erik Lönnroth summerer opp resultatet av Sveriges arbeid med å skape størst mulig trygghet i Østersjøområdet i første halvdel av 1920 tallet med at England på det tidspunktet ikke følte behov for å engasjere seg i området samtidig som Frankrike søkte å komme tilbake til sine tradisjonelt gode forbindelser med Russland. Interessen for de baltiske randstatene var synkende. Polen hadde nærmet seg Russland på bekostning av forholdet til de samme randstatene. Hederstiernas ”forsnakkelse” om Finland refererte derfor til et reelt problem, nemlig hvilken sikkerhetspolitisk orientering som tjente Sverige best. Senere utenriksminister Østen Undén ble i dette spørsmålet en fortaler for at dette best kunne løses gjennom en deltagelse i en nordisk statsgruppe hvor den nøytrale innstillingen var allment respektert i motsetning til en baltisk allianse.¹¹⁶

Utviklingen i Østersjøområdet i første halvdel av 1920-tallet ga Sverige en mer direkte deltagelse i europeisk politikk enn det som var tilfelle for Norges del. Det kan også synes som om Sverige hadde en stor grad av situasjonsbestemt pragmatikk i sin holdning til det tradisjonelle nøytralitetsspørsmålet også etter innmeldingen i Folkeforbundet.

7.2 Forsvarsplaner i perioden

Verdenskrigen hadde vist at anstrengelsene i Haag og London for å etablere internasjonale regler for forholdet mellom nøytrale og krigførende ikke hadde ført frem. De krigførende

¹¹⁵ Ibid s.69.

¹¹⁶ Lönnroth, op cit, s.76

hadde satt sine behov foran de nøytrale statenes mulige rettigheter. For Norge hadde dette særlig fått følger for skipsfarten og eksportindustrien. Med en vesentlig del av handelsflåten seilende for vestmaktene var Norge blitt deltager i den økonomiske krigføringen som England allerede fra århundreskiftet hadde planlagt mot Tyskland. Odd-Bjørn Fure slo fast i sitt bind om mellomkrigstiden i norsk utenrikspolitisk historie: "[...] de [regjeringen] konstaterte at de nøytralitetsforestillingene som var gjeldende før 1914, ikke hadde overlevd krigen".¹¹⁷

Dette forholdet ga seg også utslag på forsvarssiden. Med avslutningen av verdenskrigen ble den tyske flåtetrusselen i Nordsjøen og Skagerrak borte og Norge kunne konstatere en mer eller mindre "effortless security"¹¹⁸ bak Storbritannias flåtemakt, i tillit til en antagelse om at den engelske interessen for fortsatt å holde Norge nøytralt i forhold til andre stormakter var garanti nok i seg selv.¹¹⁹ Trusselen fra svensk side kunne heller ikke sies å være til stede lengre.

Fra militært hold ble det i 1919 som vist uttrykt skepsis til deltagelse i Folkeforbundet. Dette var særlig knyttet til den opprinnelige bestemmelsen om at forbundet kunne pålegge Norge å delta i krigshandlinger som en del av en internasjonal reaksjon mot ett eller flere land.¹²⁰ Forsvarsledelsen og departementet falt imidlertid til slutt ned på et standpunkt om at deltagelse ville være et bedre alternativ enn å bli stående helt alene, utenfor det nye fellesskapet.¹²¹

Etter at krigshandlingene på kontinentet hadde tatt slutt foreslo regjeringen for Stortinget den 31. mai 1919 at det skulle nedsettes en kommisjon for å vurdere forsvarets fremtidige ordning. I forslaget ble kommisjonen stilt helt fritt i forhold til sine vurderinger. "Den [kommisjonen] bør under hensyn til Norges internasjonale forpliktelser og særegne forhold kunne foreslå en hvilkensomhelst for øiemedet tjenlig ordning av forsvarsvesenet." skrev regjeringen i forslaget.¹²² Oppnevningen av kommisjonen skapte umiddelbar debatt. Ikke at man satte ned en kommisjon og at man måtte redusere de utgiftene som forsvaret hadde påført samfunnet under verdenskrigen. Spørsmålet som opptok Stortinget var om det skulle oppnevnes militære representanter til kommisjonen eller om den skulle være rent

¹¹⁷ Fure, op cit, s.184

¹¹⁸ Lederartikkel i *The Times*, London 6.juli 1935, gjengitt i Holtmark, Pharo og Tamnes (red); *Motstrøms*, Oslo 2003, s. 62. Uttrykket var på det tidspunktet ikke direkte myntet på den generelle situasjonen som oppsto etter verdenskrigen, men snarere på den mulighet Norge hadde til å være aktive både i fredsarbeide og innenfor nedrustning på 30-tallet uten å måtte ta for mange vanskelige valg knyttet til konsekvensene for egen sikkerhet.

¹¹⁹ Holtmark et al. op cit, s.59.

¹²⁰ Fure, op cit, s.184

¹²¹ Hobson og Kristiansen, op cit, s.156

¹²² St.prp. nr. 162 (1919), *Om nedsettelse av en kommisjon til behandling av forsvarsvesenets fremtidige ordning*, s.2.

sivil.¹²³ I kongelig resolusjon av 16.april 1920 ble kommisjonen nedsatt med det forslåtte mandatet. Kommisjonens medlemmer ble alle sivile, men som fast sekretær ble oberstløytnant Ivar Hellesnes fra generalstaben oppnevnt.

Den første innstillingen fra kommisjonen ble avlevert den 9. desember 1921. Man hadde i hovedsak sett på spørsmålet om avrustning eller ikke, verneplikts stilling og hærens øvelser. Kommisjonen var delt i to. Et mindretall på fire gikk inn for en ensidig og total avrustning, ett av medlemmene foreslo en radikal nedbygging av forsvaret, men ikke fullstendig å fjerne dette. Flertallet ønsket å beholde verneplikten og arbeide videre med forsvarets organisasjon.¹²⁴

På oppdrag av kommisjonen utarbeidet generalstaben i 1922 et hemmelig PM vedrørende Norges krigspolitiske stilling. Det ble ført i pennen av oberstløytnant Hellesnes.¹²⁵ I dette sluttet generalstaben seg til innmeldingen i Folkeforbundet. Man hevdet imidlertid fortsatt at det etter generalstabens mening var tatt for lite hensyn til de vanskeligheter som vårt medlemskap i Folkeforbundet kunne legge i veien for vår nøytrale stilling. Generalstaben tok også et forbehold om at fortsatt nøytralitet ”kan tenkes under en fremtidig strategi.”

Generalstaben hadde derfor som oppfatning at vårt forsvar måtte holdes sterkt, ”endog sterkere enn hittil.” Her bekreftet de general Ruds påstand under innmeldingsdebatten i Stortinget. Det er særlig tre forhold som tilsa dette. For det første landets beliggenhet. Englands Nordsjøpolitikk var avgjørende for vår sikkerhet. På trusselsiden så man for seg at Finlands og Russlands behov for adgang til verdenshavene kunne bringe et krav om adgang til havner og gjennomgangstrafikk til et høyt konfliktnivå. Det andre området som tilsa at forsvaret ble styrket var hensynet til vannkraften som man så på som en fristelse for en mulig angriper. Generalstaben regnet som et tredje område med en fortsatt med muligheten for væpnet konflikt med Sverige.¹²⁶

I et bilag til PMet slo man imidlertid fast at ”forholdet til Sverige er bedre enn noensinde.” Men, det var ikke til å komme i fra at Norge og Sverige hadde en grunnleggende forskjellig utenrikspolitisk orientering. Her ble på ny forskjellen mellom den vestorienterte atlanterhavsstaten, den kontinentale østersjøstaten og de forskjellige avhengighetsforholdene

¹²³ Forhandlinger i Stortinget (nr 296) 1919, s. 2361ff.

¹²⁴ Aftenposten, 10. Desember 1921 og Hobson og Kristiansen, op cit. s. 172ff.

¹²⁵ Riksarkivet, RA/RAFA 3021/D54/L0373/0006. *PM om Norges krigspolitiske stilling.*

¹²⁶ Ibid, s.5

dette kunne medføre trukket frem. Konklusjonen var at dette kunne føre til at forholdene mellom andre stater kunne ”bringe oss i fremtiden til forskjellige leire.”¹²⁷

Generalstaben landet derfor på en konklusjon om at ”en væbnet konflikt med Sverige også i fremtiden[må] danne hovedgrunnlaget for utviklingen av våre landstridskrefter”.

Forholdet til Russland ble beskrevet som utrygt og uberegnelig, ikke minst på grunnlag av den styrkeoppbygging som fant sted i den nye Sovjetunionen.¹²⁸ Når det gjaldt Finland så generalstaben for seg åpenbare konfliktmuligheter blant annet i forbindelse med grenseordning i nord. For Norges sjøstrategiske stilling slo man fast at krig neppe var tenkelig med England som hersker på havet. Tyskland representerte ingen trussel.

Når det gjaldt Folkeforbundet så generalstaben det uklart hvilken innflytelse dette forholdet ville få på vår krigspolitiske stilling. De pekte på at Norge hittil hadde ført en utpreget freds- og nøytralitetspolitikk uten allianser til noe hold. Selve traktaten ikke ga noen beskyttelse mot krig, tvert i mot kunne den medføre forpliktelser til å medvirke i krigsoperasjoner som man ellers ville ha holdt oss utenfor.

En konflikt med Sverige eventuelt Russland / Finland ville etter generalstabens mening i første rekke kreve utvikling av et kraftig, mobilt landforsvar, men også et effektivt kystforsvar. Det siste for å kunne avvise et sjøverts angrep. Med erfaring fra verdenskrigen pekte man på at ”nødvendigheten [...] ligger i vår avhengighet av tilførsler over havet og vår operasjonsfrihet beror på at den er fri.” Etter en diskusjon om de trusler som Norge kunne komme til å møte, summerte man opp med at forsvarets oppgaver i fremtiden kunne defineres som følgende:

- 1) Sikre landets frihet og selvstendighet.
- 2) Verne om Norges nøytralitet under konflikter mellom andre makter.
- 3) Avgi militære styrker til Folkeforbundet.
- 4) Sikre samfunnsfreden dersom politiet ikke makter dette.

Punktene er interessante tidspunktet for fremleggelsen tatt i betraktning. Fortsatt to år etter innmeldelsen i Folkeforbundet ser generalstaben det som en oppgave å verne om landets nøytralitet. Dette kan tolkes som et bevis på hvor tungt nøytralitetsholdningen lå i de aller

¹²⁷ Dette forholdet ble også trukket frem i 1935. Oberst Otto Ruge utarbeidet for FD et PM om nøytralitetsspørsmålets militære side. I dette kom han avslutningsvis også inn på forholdet til Sverige. Han regnet der med at Norge og Sverige sto sammen i viljen om å holde seg nøytrale. Men, han fremholdt at trykket mot nøytraliteten neppe ville ramme Norge og Sverige på samme tid og fra samme kant. På ny ble forholdet til Nordsjøen kontra Østersjøen trukket frem. Med henvisning til verdenskrigen påpekte han at små stater kunne bli tvunget til å ta parti mot sine egne interesser og at livsinteressene da kunne tvinge landene til å gå hver sin vei. Den militære konklusjonen på dette var at Norge ikke hadde en hærorganisasjon som ville kunne stå imot et angrep fra Sverige. Riksarkivet, RA/RAFA 3021/D65/L0385/0006 *PM Nøytralitetsspørsmålets militære side*. Manuskript med håndskrevne endringer og tilføyelser.

¹²⁸ Denne vurderingen kan ha sammenheng med bl.a. mer eller mindre åpenlys hjelp til engelske marinestyrker i forbindelse med deres innsats på hvit side på Arkangelskfronten.

fleste. Samtidig har de nye forpliktelsene i forbundstraktatens artikkel 16 kommet med som en fremtidig mulighet.¹²⁹

I diskusjonen om hvilken relativ plass hær, flåte, flyvåpen og festninger burde ha ble det pekt det at i forhold til England ville kapasiteten til vår marine og kystforsvar aldri kunne bli tilstrekkelig. Den engelske flåten og landsettingskapasitet ville langt overskride alt det Norge ville kunne sette imot. Fly ville fra vår side kunne øke forsvarskraften. Kommisjonen tok derfor opp igjen forslaget om at hærens og marinens flyvåpen skulle organiseres i en ny, felles forsvarsgren.¹³⁰ Generalstaben mente at økonomien i dette måtte tillegges betydning. De viste blant annet til at kommisjonens forslag til ny flåteplan for marinen forutsatte anskaffelse av 78 nye fartøyer og 100 luftfartøyer. Dette hadde en samlet ramme på 182 mill kr. For dette kunne man anslagsvis anskaffe 2 700 flygemaskiner. Som sammenligning ble det trukket frem at England i 1922, hadde 600 flygemaskiner og at 600 nye var i bestilling.

I forholdet til Sverige ble det også beskrevet et behov for en uavhengig kampluftflåte. Denne var nødvendig for å kunne møte et antatt angrep fra luften. En slik flåte måtte være uavhengig av hærens ordinære oppklarings- og rekognoseringsmaskiner, noe som understreket synspunktet om å organisere flyvåpenet som en ny forsvarsgren.¹³¹ ”Ved planleggelsen av landets fremtidige forsvar bør overveielserne om hvordan den [svenske] luftflåte skal nøytraliseres inneha en bred plass.” Også i forhold til en mulig konflikt med Finland eller Russland ble det understreket at man måtte ha en offensiv luftflåte. Den konkluderende anbefalingen var at saken burde underkastes en inngående sakkyndig behandling med hensyn til hvor sterk en slik luftflåte burde være.

Realiteten for hærens og marinens flystyrker var langt fra hva generalstaben så for seg som det ideelle. Hæren hadde kommet ut av verdenskrigen med en flypark som var sørgelig utdatert. Av de 66 flygemaskinene man hadde disponert under verdenskrigen, var hele 13 gjenoppbygginger etter tidligere havarerte og kasserte maskiner.¹³² Da generalstaben la frem

¹²⁹ Den siste oppgaven, å sikre samfunnsfreden, skulle bli et ømtålig forhold i årene som kom. Temaet ligger imidlertid som tidligere omtalt utenfor oppgavens område.

¹³⁰ Hobson og Kristiansen, op cit. s.175

¹³¹ At generalstaben her er direkte på at en uavhengig ”kampflyflåte” måtte være uavhengig av hærens behov for rekognosering og speiding, kan tolkes som en indirekte påpeking av at det også var behov for å utvikle en ny luftmilitær doktrinetenkning.

¹³² Meyer, op cit, *tabellvedlegg over flymateriell for hærens flyvåpen*, s. 426. Rekord i for gjenoppbygging satte et observasjonsfly av typen Maurice Farman ”Longhorn”. Maskinen var av de første som ble produsert i sporveishallen på Sagene og montert på Kjeller. Den ble levert 12. mai 1916, men nærmest knust i et havari på Kjeller 22.juni. Raskt brukte man deler av denne maskinen til å bygge en ny. Den var ferdig 15. juli med etterfølgende havari ved Fredrikstad 7. august. Ny gjenoppbygging fulgte og nytt havari den 19. oktober. Man ga ikke opp før den havarerte for fjerde gang på Rena 28. juli 1917. Den ble da kassert for godt. Hæren hadde også gjort et forsøk på å bestille en prøvemaskin av et fransk jagerfly høsten 1918. I motsetning til tidligere

sitt PM i 1922 hadde den eneste oppgraderingen av hærens flyvåpen vært innkjøp av fem Bristol fighter fra England i 1920.¹³³ Det ble med det før forsvarskommisjonens plan for flyvåpenet ble lagt frem i 1923.

Kommisjonen nærmet seg på nytt problemstillingen med flyvåpenenes organisasjon ved å slå fast at oppgaven kunne deles i tre. Samarbeid med hæren, respektive marinen og selvstendige operasjoner. Når det gjaldt det tradisjonelle samarbeidet med hær og marine var oppgavene detaljert satt opp. Når det gjaldt de selvstendige operasjonene var imidlertid dette mer vagt. Kommisjonen viste til erfaringer fra siste delen av krigen hvor disse operasjonene, særlig med langtrekkende bombefly, hadde fått ”ganske stor betydning og de vil fremtidig utvilsomt bli stadig mer omfattende.”¹³⁴ Kommisjonen viste til at stormaktene utviklet bombeflyvåpenet i sitt arsenal og at man måtte være forberedt på at det ville bli brukt hensynsløst i en ny krig med mindre det kunne skapes internasjonale overenskomster mot dette. Mot dette fantes det bare ett motmiddel, nemlig jagerflyet. Dette ville da også bli grunnlaget for flyvåpenets selvstendige operasjoner.¹³⁵

Våpeninspektøren hadde i 1922 forslått en samlet styrke for hærens flyvåpen på 228 maskiner. For marinens flyvåpen var det som tidligere omtalt forslått 100 maskiner. Kommisjonen kom til å anbefale 72 kampfly for hæren og 85 for marinen.¹³⁶ I et referat fra generalstabsmøte 3.-6.juni 1924 ble det anført at kommanderende general under sin innledning skulle ha uttalt at ”forsvarskommisjonens forslag var mindre bygget på den krigspolitiske situasjon enn på ønsket om å oppnå besparelser.” Politisk mente han at ”målet [ikke] alene burde være å hevde nøytralitet [...] men at vi ikke blir tvunget til å ta parti.” Tendensen til isolasjonisme kan anes i en slik uttalelse. Dette ble også reflektert gjennom betenkningsrapporter for forsvarspolitikken både i 1925 og i 1930. Den samme konklusjonen kom

forsøk var det på dette tidspunktet mulig å få maskinen levert, men transporten ble for hard og den ankom Kjeller fullstendig ødelagt.

¹³³ Hærens flyvevæsen var i 1921 og 1922 også scenen for en bitter strid mellom våpeninspektøren, oberst Gustav Grüner og den mangeårige operative sjefen for flyskolen på Kjeller, kaptein Einar Sem-Jacobsen. Sem-Jacobsen var fra 1916 utnevnt som direktør ved flyfabrikken på Kjeller. Striden bunnset nok på den ene siden i dårlig kjemi mellom de to herrene. Sem-Jacobsen på den ene siden som pioner på flygingens område i Norge og Grüner som ved utnevnelsen ikke hadde hatt noen befattning med flyging. Det saken prinsipielt handlet om var imidlertid en kraftig kritikk av den tekniske tilstanden for mye av flymateriellet hos hærens flyvåpen. Det hadde ved et flystevne i 1921 vist seg svært underlegent f.eks svensk materiell. Spørsmålet om det norske materiellets verdi i en krigssituasjon ble reist. Saken utviklet seg med avisinnlegg hvor gjensidige beskyldninger ble satt frem. Sem-Jacobsen ønsket saken for retten, men ble fjernet fra stillingen ved regjeringsresolusjon i desember 1922. Stortinget fant imidlertid at Sem-Jacobsen var blitt uriktig behandlet og tilkjent han en erstatning på kr 25 000 i 1926. Sett bort fra personkonflikten satte saken søkelyset på et reelt forhold, det tilgjengelige materiellet var av liten verdi som våpen. Henriksen, Vera. *Luftforsvarets historie*, bind 1 s. 155ff. Aftenposten, 12.09.1922,19. og 20.10.1922. Tidens Tegn, 17.03.1921, 05.08.1922 og 20.10.1922.

¹³⁴ Henriksen, op cit. s.199.

¹³⁵ Ibid, s. 200.

¹³⁶ Ibid, s. 201.

frem begge gangene, nemlig at skulle en krigssituasjon bryte ut på nytt i Europa ville vi ”som under verdenskrigen kunne føre en konsekvent nøytralitetspolitikk” hvor det ikke ville kreves andre militære tiltak enn ”overvåking av territorialgrensen, særlig til sjøs”¹³⁷.

I Sverige ble en kommisjon for å utrede en revisjon av forsvarsordningen etablert den 12. november 1919. Forsvarskostnadene var blitt for høye under verdenskrigen. Utredningen skulle vurdere erfaringer og se på mulige endringer, både som var en følge av krigen, men også fredsslutningen og arbeidet med ny internasjonal rettsordningen.¹³⁸ Det var på dette tidspunktet klart at Sverige ville diskutere muligheten for å tiltre Folkeforbundet og dette ble da også gitt som en premiss for utredningen.

”Av förbundsakten syntes sålunda klart, at Sverige, om det önskade tilträda Förbundet, därigjennom visseligen vunne det stöd i internationella förhållande, som Folkförbundet kunde giva, men också åtog sig förpliktelser, som fördrade en viss militär beredskap. Det måste bliva en hovuduppgift ved revisjon av vårt försvarsväsen att söka komma til klarhet om dessa internationella förutsetningars innebörd, innan man ginge til utformande av slutligen förslag.”¹³⁹

Som strakstiltak satte man i 1920 ned den generelle verneplikten til 165 dager, men. For noen spesielle grupper som kavaleri og ingeniørvåpen ble den forble den noe lengre. Kommisjonen la frem sitt forslag i 1923. Generelt gikk kommisjonen, i tråd med tidens ånd, inn for en omfattende nedrustning. For hærens del ble det foreslått å legge ned en rekke regimenter. På flyvåpensiden så man det riktig for fremtiden å foreslå en økning.¹⁴⁰ Kommisjonen hadde også vurdert spørsmålet om et sammenslått flyvåpen eller å fortsette med ett for marinen og ett for hæren. De landet på det siste alternativet. Begrunnelsen var ulikhetene i materiell, utdanning og oppdrag som gjorde at man ikke så noen gevinst i en sammenslåing.¹⁴¹

Fortalerne for et felles flyvåpen holdt imidlertid saken varm og året etter kom Riksdagen tilbake til spørsmålet om et samlet flyvåpen. Forsvarsproposisjonen for 1924 foreslo en mellom løsning hvor et felles flyvåpen hadde en spesialavdeling for hæren og en

¹³⁷ Sitat fra Ørvik, Nils, *Sikkerhetspolitikken 1920 – 1939*, bind I, hvor han gjengir dette sitatet fra en utredning som Frede Castberg gjorde for UD i forbindelse med fremleggelsen av ny hærordning i 1926 og som ble fremholdt som fortsatt gjeldende i 1930.

¹³⁸ SOU 1935:38, Del 1, s.25.

¹³⁹ Ibid, s.25

¹⁴⁰ Dette var i tråd med konklusjonen til en sakkyndig utredergruppe som var satt ned i 1917. Artikkel i *Flygning* nr 11-1937, *Vårt Flygvapen*, s.17.

¹⁴¹ Annerfalk, Anders, *Flygvapnet – en historisk översikt*. Arboga, 1995. s.29f. Det etterfølgende om prosessen frem mot et samlet flyvåpen er også i stor grad hentet fra Annerfalk.

for marinen. Forsvarskomiteén i Riksdagen bearbejdet dette videre og foreslå en ordning med fire flykorps og en felles flyskole. Dette falt i god jord hos hæren, men marinen var svært negativ. Avklaringen kom i 1925. Valget i 1924 hadde gitt en sosialdemokratisk regjering. Denne hadde blant annet lovt velgerne å senke forsvarsutgiftene. Et felles flyvåpen skulle kunne bidra til dette og dermed slo Kungl. Maj:ts proposisjon nr 50:1925 fast at:

Arméens flygrupper och marinens flygväsande skola utbrytas ur arméen och marinen samt sammanslås til ett i förhållande till dessa fullt frittstående flygvapen, underställt en under Konungen direkt lydande chef.”¹⁴²

Riksdagen godkjente proposisjonen 2. juni samme år. Det nye flygvapnet skulle etableres i løpet av en femårs periode. Etableringen av et frittstående svensk flyvåpen kom i en periode hvor dette ble gjennomført eller var under overveielse i flere land. England hadde fått sitt Royal Air Force allerede i 1918. Beslutningen om dette var i stor grad en konsekvens av erfaringene fra krigshandlingene hvor det viste seg at de uavhengige bombeavdelingene i de siste krigsårene hadde bevist sin plass som effektivt våpen i den totale krigføringen.¹⁴³ I Finland hadde man etablert et selvstendig flyvåpen allerede fra 1918. Det samme skjedde i Sovjetunionen etter revolusjonen. Frankrike etablerte sitt selvstendige flyvåpen i 1934. For Tysklands del ble Luftwaffe hemmelig etablert i 1933, men først annonsert offentlig i 1935. I Norge og Danmark, i likhet med USA, var motstanden fra de tradisjonelle våpengrenene, marinen og hæren så sterk at man ikke fant frem til felles løsninger før etter andre verdenskrig.

Flyvåpenet skulle begynne oppsetningen den 1.juli 1926 (ved budsjettårets begynnelse) og være ferdig oppsatt fem år senere, ved utgangen av budsjettåret 1930/31. Signalene fra Riksdagen var imidlertid usikre. Det opprinnelige kostnadsanslaget på 8 mill kroner pr år ble redusert til 6. På den politiske siden uttalte statsminister Richard Sandler ved fremleggelsen av forsvarsproposisjonen for 1925 at: ”Något direkte hot mot Sveriges oberoende och territoriella integritet kan för närvarande icke skönjas. [...] medförande att vi icke ha anledning uppbygga vårt försvar med tanke på ett angrepp på landet i erövrings syfte.”¹⁴⁴ Resultatet ble at det nye flyvåpenet ble mindre enn det tidligere hærens flyvåpen. Av de seks millioner kronene skulle to gå til innkjøp av flymateriell.¹⁴⁵ Målsetningen for oppbyggingen i

¹⁴² Faksimile av første side av proposisjonen gjengitt hos Anderson, Lennart, *Svenskt Militärflyg*. Stockholm 1992.

¹⁴³ Wynn, Humphrey, *Darkness shall cover me*. Shrewsbury 1989, gir en omfattende innføring i hvordan den uavhengige bombeavdelingen ble formet av den senere første sjefen for RAF, Hugh Trenchard og hvordan oppdragene ble en viktig del av de alliertes krigføring mot Tyskland fra 1917.

¹⁴⁴ Annerfalk, op cit., s. 31.

¹⁴⁵ SOU 1935:38 gjør i del I av utredningen rede for hvordan forsvarsordningen av 1925 slo ut på den tidligere oppsetningen. Fra tabellverket går det frem at man dro ned offiserskorpset med nærmere 35% og

femårs perioden var ambisiøs. Ved fullført oppsetting skulle flyvåpenet ha 314 flygemaskiner, av disse 229 ”krigsflygplan”.¹⁴⁶

Gösta von Porat peker i sin bok om livet i flyvåpenet at det ikke var noen industri i verden som kunne konkurrere med det tilbudet som etter krigen kom fra de krigførende. Det var ikke bare slitt, brukt materiell, men i stor grad de nyeste flytypene direkte fra fabrikken. Den flyindustrien som var vokst frem i Sverige under krigsårene hadde allerede blitt konsolidert inn i Enoch Thulins virksomhet. Markedet som Enoch Thulin hadde forutsett forsvant både på militær og sivil side med det enorme antallet flygemaskiner med høy teknisk kvalitet som ble tilbudt fra de krigførendes oversiktlager. I tillegg hadde man fått et utenrikspolitisk klima som i stor grad fokuserte på muligheten for en lang fredsperiode med internasjonal reduksjon av det enkelte lands krigskapasitet.¹⁴⁷ Oppbyggingen av en militær produksjonskapasitet førte til at det lille behovet det var for fornyelse av den militære flykapasiteten utelukkende ble tilført forsvarrets egne verksteder. Thulin selv var omkommet i en flyulykke i begynnelsen av 1919 og flyfabrikken gikk konkurs senere det samme året.

Klaus-Richard Böhme slår fast i sin bok den svenske flyindustrien fra 1918 til 1945 at ”en innenlandsk flyindustri kunne bare eksistere i Sverige hvis den ble ansett som hovedleverandør til det svenske flyvåpenet. På samme måte hadde verdenskrigen vist at flyvåpenet var helt avhengig av støtten fra en innenlandsk flyindustri.”¹⁴⁸ Spørsmålet om man skulle satse på rent militære verksteder for fremtidig flyproduksjon eller om man skulle legge til rette for en sivil kapasitet på dette området ble drøftet av flere offentlige kommisjoner i årene 1921 til 1923. Forslaget som til slutt i 1923 ble lagt frem for regjeringen og riksdagen konkluderte med at alle forhold tatt i betraktning, var det en fordel ha etablert en sivil produksjon, særlig på motorsiden.¹⁴⁹ I militærpolitisk sammenheng så man nemlig ikke bort fra at i en fremtidig konflikt kunne landet bli utsatt for en blokade som ville hindre vedlikehold og utvikling av flymateriell dersom man satset på import av sentrale komponenter. I denne sammenheng måtte hensynet til økonomi – alle var enige om at import

underoffiserskorpset med nærmere 40%. Hardest gikk det ut over hæren hvor tallet var henholdsvis 37% for offiserer og 47% for underoffiserer. Marinen og kystartilleriet slapp med 19% og 35% for de to kategoriene. At det dreide seg om en strukturmessig endring går også frem av at tallet på stamhester ble redusert med over 60%. Ved høstmanøveren i 1927 som var den store øvelsen for forsvaret, var alle de planlagt nedlagte regimentene avviklet.

¹⁴⁶ Annerfalk, op cit. s.33

¹⁴⁷ Selv om den ikke berørte flystyrker er konferansen i Washington mellom stormaktene om begrensninger i marinerustningene et godt eksempel på perioden generelle holdningen til krig, rustninger og muligheten for å bygge en fremtidig fredsordning med generell internasjonal nedrustning. Jordan, John, *Warships after Washington*. Barnsley, 2011. s. xii.

¹⁴⁸ Böhme, Klaus-Richard, *The Growth of the Swedish Aircraft Industry 1918 – 1945*. Yuma Kansas, 1987.

Egen oversettelse fra engelsk tekst i innledningen, s. 9.

¹⁴⁹ Ibid, s 66 – 68.

var billigere – vike. Dette var en ”forsikringspremie” for fremtidig militær uavhengighet man var villig til å betale.

I et innspill til riksdagen 1.februar 1924 ble det forslått at utstyr til militær flyging i all hovedsak skulle bestilles fra sivil industri og at forsvarets verksteder i all hovedsak skulle beskjeftige seg med vedlikehold og mindre reparasjoner. Dette ble godtatt og igjen bekreftet ved det forslaget til forsvarsordning som den sosialdemokratiske mindretallsregjeringen med Albin Hansson som forsvarsminister fremsatte til Riksdagen i 1925.

I mellomtiden hadde en gryende flyindustri blitt etablert på nytt i Sverige. I 1921 ble Svenska Aero etablert. Dette var i stor grad et samarbeid med den tyske flykonstruktøren Ernst Heinkel. Gjennom lisensavtaler med Heinkel ble det mulig å dra nytte av den tyske kunnskapen utenfor de restriksjonene som Versaillestraktaten satte for begrensning av tysk militær flyindustri. Flere av flytypene som Sverige tok i bruk fra denne fabrikken skulle også komme i tjeneste eller bli vurdert av Norge. I 1925 ble så AB Flygindustri etablert. Dette var på papiret et svensk selskap som bygde maskiner fra den tyske Junkers fabrikken på lisens. I virkeligheten var det mer eller mindre en filial av den tyske fabrikken.¹⁵⁰ For disse fabrikkene var det ikke bare det behovet til det svenske flyvåpenet som var grunnlaget. Fabrikkene fremstilte også sivile fly. For AB Flygindustri var samarbeidet med flyselskapet Aerotransport viktig. Gjennom dette hadde Junkers muligheten for å sette inn sine store passasjerfly på ruter til og i Tyskland.¹⁵¹ Med base i Sverige kunne de to tyske fabrikkene også levere til andre land i Europa. Samtidig med den tyskrelaterte etableringen av flyfabrikker i Sverige fikk man en utbygging av forsvarets verksteder som etter hvert satte også disse i stand til å gjennomføre en omfattende produksjon av materiell til flyvåpenet.

Den svenske holdningen til integrering av sivil industri i som et grunnleggende prisnipp for den fremtidige utvikling av flyvåpenet hadde ikke et motsvarende forløp i Norge. Under verdenskrigen hadde hærens og marinens verksteder på henholdsvis Kjeller og i Horten stått for all produksjon av militært flyutstyr bortsett fra det materiellet som ble kjøpt inn fra England. Etter innkjøpet av de fem Bristol Fighter maskinene i 1920, ble så å si alt materiell til hærens og marinens flyvåpen produsert på lisens ved fabrikkene på Kjeller og i Horten. Noen sivil innenlandsk kapasitet på dette området ble ikke bygget opp.

¹⁵⁰ Andersson, op.cit. s.122ff

¹⁵¹ Ibid, s.123. Den 15.05.1925 innvidde AB Aerotransport flyging til Amsterdam med det tremotors G24 flyet fra Junkers. Dette var det første tremotors flyet i regulær trafikk noe sted.

7.3 Flyvåpen og luftmaktsdoktriner etter verdenskrigen

Verdenskrigen hadde utviklet luften som militær dimensjon. I løpet av de fire årene krigen varte hadde flygemaskinen og bruk av den gått fra å være spinkle konstruksjoner som kunne brukes som ”superkavalleri” for oppklarings og rekognoseringsformål, til enten å bli flermotors kjemper, som kunne bære en betydelig bombelast over lange avstander eller til kraftige, bevæpnede maskiner for luftkamp.¹⁵² Allerede under krigen startet diskusjonen om hvordan man best skulle anvende dette nye våpenet. At Royal Air Force ble etablert som selvstendig våpengren 1.april 1918 var et resultat av dette.

Refleksjonene om luftmakt fortsatte etter krigen og italieneren Giulio Douhet ble stående som den ledende luftmaktstenkeren. I 1921 publiserte han sin bok, *Il dominio dell'aria*, som på engelsk fikk tittelen *The Command of the Air*. Allerede 1923 ble den oversatt for internt bruk på den amerikanske Air Services Tactical School.¹⁵³ Douhet så flyvåpenet som det ultimate offensive våpen og det var i den rollen han beskrev organisering, bruk og virkning av flyvåpen i kommende kriger. Han beskrev en fremtid hvor bombeflyet ville avgjøre krigen ved sin mulighet til å trenge igjennom alle forsvarslinjer og ødelegge både en motstanders militære styrke ved fronten og ikke minst de bakenforliggende støttefunksjonene. Her så han for seg at dette kom til å omfatte både militære baser og sivil industri som produserte for det militære. Douhet gikk dessuten ett skritt videre og forutså en nødvendig bombing av sivile mål for å spre panikk og demoralisere befolkningen.¹⁵⁴ Douhets syn på bombeflyet som den viktigste kampmaskinen og flyvåpenets operasjoner uavhengig av hær og marine kom til å prege mye av luftmaktstenkningen i hele perioden frem til 1940.

Douhet konkretiserte sin doktrine med to prinsipper. Angrep av bombefly skulle alltid foregå i konsentrert form og det eneste mottrekket fra en forsvarer var å angripe. Med angrep mente han ikke et luftforsvar som skulle angripe motstanderens bombefformasjoner, men å angripe motstanderen med de samme mål og midler som en selv kunne bli utsatt for. Han konklusjon at fremtiden for flyvåpen og luftforsvar ikke kjente noe forsvar, men bare de offensive operasjonene.¹⁵⁵ I USA hadde bombeflyet en sterk fortaler i general Billy Mitchell. Mitchell hadde på slutten av krigen ledet amerikanske bombeavdelinger i Europa. Han var

¹⁵² Utviklingen på flykonstruksjonssiden kommer sjelden frem i sammenheng med militære operasjoner. Den var imidlertid betydelig, særlig på tysk og engelsk side. Denne utviklingen la også grunnlaget for sivil flyging fra siste halvdel av 1920-årene. Haddow, G.W. og Grosz, Peter M., *The German Giants*, New York 1969 gir en grundig innføring i denne utviklingen på tysk side.

¹⁵³ Douhet, Giulio, *The Command of the Air*. Engelsk oversettelse Tuscaloosa AL, 1998. Unummerert side 3 i Editor's introduction.

¹⁵⁴ Ibid, s. 1 – 76. Referanse til Douhet bygger i hovedsak på den engelske utgaven ovenfor.

¹⁵⁵ Douhet, op.cit. s.49 – 68.

for konsentrert bombing fra større formasjoner. Etter krigen ønsket han også å overbevise om at marinens slagskip var i ferd med å miste sin rolle ved introduksjonen av moderne bombemaskiner. Foran et stort publikum utførte han i juli 1921 demonstrasjon av bombeflyets effektivitet ved å senke flere tidligere tyske krigsskip, det største det gamle slagskipet *Ostfriesland*.¹⁵⁶

På norsk side var denne debatten lite synlig på 1920-tallet og antagelig heller ikke særlig aktuell. Den tidligste luftmaktstenkeren i Norge var rittmester Harald Normann. Han engasjerte seg i perioden 1926 til 1928 særlig for en sammenslåing av hærens og marinens flyvåpen. Hovedbudskapet var at felles flyproduksjon og støttefunksjoner kunne gi økonomiske fordeler. Innsigelsene fra marinen fulgte det tradisjonelle sporet om at skulle man fly over vann krevde det kjennskap til sjøkrigens natur.¹⁵⁷ I den oppbyggingsperioden som flyvåpnene var i og med den politiske endringen fra total krigstilstand til arbeid for å bygge freden var det liten grobunn for å diskutere avskrekkende, tunge flyoperasjoner i en mulig ny fred.

Også på svensk side var Douhet under denne perioden et lite aktuelt tema. Man hadde alltid fått et flyvåpen som egen forsvarsgren, men som i Norge, uteble bevilgningene. I de ti første årene ble det i Sverige et stadig økende gap mellom målsetningen om 314 flygemaskiner i løpet av de fem første årene og de bevilgninger som ble gitt for å oppfylle dette målet. Politikerne var i begge landene mer opptatt av utviklingen i Geneve enn innenlandsk opprustning i en verden som på 1920-tallet ganske samstemt snakket om nedrustning.

¹⁵⁶ Boyne, Walter J, *The Influence of Air Power upon History*, Gretna, Louisiana, 2003. s. 141-149.

¹⁵⁷ Lindgjerdet, Frode, *Norske luftmaktstenkere 1926-1940*. Trondheim 2011. s. 8 og 19-33.

8 Mellomspill og økonomi, 1927 -1935.

Perioden 1927 til 1935 representerte et mellomspill. I Norge startet den med en ny forsvarsplan som kom på plass etter mange års utredning og tautrekking. For Flyvåpnene resulterte det i at de fortsatt ble knyttet til hærens eller marinens oppgaver. Forsvarsordningen av 1927 la et rammeverk for hær og marine på til sammen 177 fly. Disse skulle være fordelt på fire flytyper i tillegg til treningsfly, nemlig speider-, jager-, bombe- og torpedofly. Problemet var bevilgningene til flymateriell. Riktignok hadde man over lesten til et tysk fly fra 1918 (Hanover C.V.) i perioden 1923-24 bygd 14 jagerfly på Kjeller av typen F.F.7. ”Hauk”, men uten at det var et lykkelig valg. I 1930 ble det siste kassert.¹⁵⁸ Hobson og Kristiansen konkluderte i *norsk forsvarshistorie* med at ”[D]et norske flyvåpen hadde forsvinnende liten verdi som selvstendig kampmiddel. [...] dets kapasitet var knyttet til støtteoperasjoner for hæren og marinen.”¹⁵⁹ Fra 1920 til 1927 sank bevilgningene til forsvaret fra 60 millioner til 42 millioner kroner. Som våpengrener innenfor hæren og marinen måtte flyvåpnene slåss for å bli prioritert mot forsvarsgrenens øvrige behov. Frem til 1935 skulle de samlede bevilgningene synke ytterligere, til 31 millioner kroner.¹⁶⁰

Nøytralitetsspørsmålet var knyttet til forbundspakten og da særlig til sanksjonsbestemmelsene i artikkel 16.¹⁶¹ Diskusjonen om artikkel 16 ble aldri avsluttet, men førte etter hvert til at medlemslandene fikk stadig større frihet til selvstendige tolkninger av dens betydning¹⁶². Det ble i det hele tatt ikke tatt skritt for å gjøre artikkel 16 konkret og forpliktende for medlemslandene før i sammenheng med konflikten mellom Italia og Abyssinia i oktober 1935. Denne lange perioden med manglende avklaring førte i sin tur til at nøytralitetsspørsmålet levde sitt eget liv til tross for Folkeforbundets generelle og enkelte stormakters spesielle motstand.

¹⁵⁸ Henriksen, op cit, s.149-151.

¹⁵⁹ Hobson og Kristiansen, op cit s. 201.

¹⁶⁰ Se tabellvedlegg 1 for sammenligning med tilsvarende bevilgninger i Sverige.

¹⁶¹ Ørvik, op cit, s. 132

¹⁶² Utviklingen av artikkel 16 førte etter hvert til at det ble opp til den enkelte stat å bestemme hvorvidt en konflikt var en *krigshandling* – uten konsekvenser under artikkel 16, eller en *krigstilstand* som kom inn under artikkelen.

Nils Ørvik summerte opp denne situasjonen med at:

” ”[...] neutrality showed stronger claim to life than the League itself. It is hard to see how the principle of neutrality could be seriously affected under such circumstances.”¹⁶³

Denne seiglivetheten for nøytralitetsbegrepet var ikke bare et tema som optok de europeiske småstatene. Også utenfor Europa førte arbeidet med å videreutvikle og modernisere nøytralitetsprinsippet til flere konkrete utslag. I løpet av 1920-tallet, og også inn på 30-tallet så man egentlig en utvikling av tre forskjellige ”skolers” syn på nøytralitetsspørsmålet.¹⁶⁴ Folkeforbundets vedtatte linje var at nøytralitet var blitt erstattet gjennom forbundspakten av kollektive sanksjonsordninger mot stater som grep til krig som middel i mellomstatlige konflikter. Mot denne linjen sto talsmennene for den ubetingede nøytralitet.¹⁶⁵ Særlig var USA på 1920-tallet en drivende kraft i denne skolen, som også kunne finnes i tradisjonell norsk tankegang. Hovedtesen var at de nøytrale hadde plikter, oppfylte man dem, hadde man også rettigheter. Et konkret resultat av denne tankegangen kom med den panamerikanske avtalen om maritim nøytralitet i 1928, også kalt Havana konvensjonen. Denne ga klare regler for rettigheter og plikter knyttet til maritim nøytralitet i amerikanske farvann.¹⁶⁶

Innen Folkeforbundet satte Paris konvensjonen i 1928, også kjent som Kellogg-Briand pakt, utviklingen av nøytralitetsbegrepet og det internasjonale rettsgrunnlaget for dette på dagsorden.¹⁶⁷ Den var i utgangspunktet et resultat av raffinert fransk diplomati som hadde til hensikt å trekke USA ut av sin nøytrale og isolasjonistiske holdning og bringe amerikanerne nærmere Folkeforbundet. USA unngikk på sin side dette ved å gjøre diskusjonen til et spørsmål om et folkerettslig prinsipp.

Kellogg-Briand pakt definerte krig som et folkerettslig lovbrudd. Nøytralitetsbegrepet for sin del var knyttet til et tredjelandts formelle stilling – rettigheter og plikter – i forhold til krigførende parter. Internasjonale avtaler om lovlighet og ulovlighet av krigføring, som

¹⁶³ Ørvik, op cit.

¹⁶⁴ Neff, Stephen C., *The rights and duties of neutrals. A general history*. Manchester 2000, s. 166 – 182, og Ørvik, *Decline*, op cit. s. 132 – 167, gir en detaljert fremstilling av de forskjellige skolene og de enkeltraktater som ble inngått i deres ånd.

¹⁶⁵ Neff, op cit, s.172, omtaler dette som “code of conduct” skolen. Tilhengerne hevdet iflg Neff at “it was no part of the neutral’s task to decide who was the aggressor in any conflict and to set out punishing them”.

¹⁶⁶ Ørvik, *Decline*, op cit s. 135

¹⁶⁷ Oppkalt etter den amerikanske utenriksminister Frank Kellogg som på grunnlag av et utspill fra den franske utenriksminister Aristide Briand utviklet paktens innhold. Den ble underskrevet av femten nasjoner og senere tiltrådt av førtifem, blant disse Sovjetunionen. Den skulle imidlertid vise seg å få liten eller ingen praktisk betydning da det ikke lyktes å etablere et virksomt sanksjonssystem knyttet til paktens bestemmelser. *Oxford Dictionary of Contemporary World History*, s.337

Kellogg-Briand pakten, måtte derfor påvirke definisjonen av nøytralitetsbegrepet. Fra flere land ble det etter inngåelsen av denne pakten i 1928 hevdet at den utelukket en fremtidig nøytralitetstilstand eller gjorde den umulig. De som gikk lengst hevdet at pakten gjorde nøytralitet ulovlig og dermed gjorde slutt på de nøytrales rettigheter og plikter¹⁶⁸.

Den amerikanske utenriksministeren Henry L. Stimson trakk frem kjernen i en slik tolkning av Kellogg-Briand pakten da han noen år senere, i 1932, uttalte at ”krigførende parter er [nå] begge lovbrøyttere. De kan ikke lenger trekke en sirkel rundt seg og behandles som duellanter. De må i stedet behandles som lovbrøyttere”¹⁶⁹. Konsekvensen av dette måtte etter hans mening være at ingen land kunne stille seg upartisk eller nøytrale til en krig som var lovstridig.

Ikke alle var enige i en slik tolkning av pakten. Blant annet understreket England at landet, i tråd med sin utenrikspolitiske tradisjon, bare hadde akseptert Kellogg-Briand pakten på grunnlag av en klar forståelse om at den ikke la noen forbehold på deres fremtidige handlingsfrihet. Heller ikke innen Folkeforbundet var det noen samlet oppfatning av at Kellogg-Briand pakten endelig hadde avskaffet nøytraliteten.

Under 1920-tallet, og også inn på 30-tallet, ble det inngått en rekke lokale, bi- eller multilaterale avtaler basert på et prinsipp om nøytralitet. En av de viktigste kom i 1928 i form av den såkalte Havanakonvensjonen¹⁷⁰ som etablerte regler for maritim nøytralitet i amerikanske farvann. Den nærmest parallelle utviklingen av Havana konvensjonen og Kellogg-Briand pakten viste hvor vanskelig og sammensatt spørsmålet om nøytralitet var. Havana konvensjonene etablerte bestemmelser for maritim nøytralitet, basert blant annet på de tidligere prinsippene fra Haag i 1907 samtidig som Kellogg-Briand pakten gjorde krig til lovbrudd.¹⁷¹ Felles for begge arbeidene var at USA, som sto utenfor Folkeforbundet, spilte en sentral rolle. Mens nøytralitet var selve kjernebegrepet i Havana konvensjonen ble dette gjenstand for omfattende drøfting i årene etter inngåelsen av Kellogg-Briand pakten.

Spørsmålet om å samordne Kellogg-Briand pakten og Folkeforbundspakten kom etter britisk initiativ opp i 1929 – 30. De skandinaviske landene sammen med Belgia, Nederland og Luxemburg var sterkt imot en slik samordning. Selv om en kommisjon for samordningen

¹⁶⁸ Ørvik, *Decline*, op cit. s. 140

¹⁶⁹ Ibid, s. 140

¹⁷⁰ Ibid, s. 135

¹⁷¹ Havana konvensjonen ble inngått 20. februar 1928 og Kellogg-Briand pakten 27. august samme år.

ble opprettet i 1930 og spørsmålet ble tatt opp i hver sesjon i Folkeforbundet senere, kom det imidlertid aldri til noen avklarende løsning på dette spørsmålet.¹⁷²

På 1930 tallet vokste det frem en tredje skole for forståelse av nøytralitetsbegrepet. Ørvik har brukt ”neo nøytralitet” om forsøkene på å danne samvirkende forbund av nøytrale stater.¹⁷³ I skandinavisk sammenheng kan den best sammenlignes med de holdningene som var knyttet til betinget nøytralitet. Tankene var for så vidt ikke nye, de bygget blant annet på amerikaneren Charles Warrens syn på nøytralitetens realiteter slik han hadde opplevd den som en del av president Wilsons administrasjon fra 1914 til 1917. Warrens syn var at krigførende alltid ville gå til de skritt som de anså å være nødvendig for å nedkjempe fienden. I denne situasjonen ville de krigførende i praksis ikke legge noen avgjørende vekt på om de brøt regler knyttet til nøytrale staters rettigheter. Synspunktene var til dels rettet mot den ubetingede nøytralitetens vern av forretningsinteresser. I tillegg hadde skolen et islett av moralisme og isolasjonisme. Konklusjonen var enkel, de nøytrale landene skulle holde seg så langt unna andres konflikter som det var mulig. Dilemmaet var imidlertid hva som skulle kunne opprettholdes som lovlige forhold til krigførende stater i en slik situasjon. Tidligere utenriksminister Stimson uttrykte dette dilemmaet på følgende måte, som på sett og vis beskriver kjernen i utfordringen med den generelle forståelsen av nøytralitet:

”When the average man speaks of neutrality he often confuses it with impartiality. [...] So when we say that the great mass of our people wish to remain neutral, speaking with exactness we do not mean that at all. We only mean that they wish to keep out of war – which is a very different thing.”¹⁷⁴

Holdningen til isolasjon av de krigførende partene ble nedfelt i de amerikanske nøytralitetslovene i 1935. Allerede året før hadde dette fått konsekvenser i en lokal konflikt mellom Bolivia og Paraguay hvor kongressen nedla embargo på våpeneksport til begge de krigførende partene. Konflikten førte også til at flere søramerikanske land erklærte seg som nøytrale, til tross for at flere av dem var medlem i Folkeforbundet og derfor etter forbunds- eller Kelloggpakten egentlig skulle ha etablert et sanksjonsregime mot en eller begge av de krigførende partene.¹⁷⁵

¹⁷² Cohn, Georg, *Neutralitetsrettens omdannelse*, i Nordisk Tidsskrift nr 33-1930 diskuterer både innholdet i artikkel 16 og forholdet til Kellogg-Briand pakt. Han bestrider at paktens skulle kunne tolkes til at nøytralitet også blir ulovlig ved et krigsutbrudd. Cohns konklusjon blir at ”[...] man må indtil videre sikkert holde på, at den ble har forbudt Krigen; men hvos Krig allikevel udbryder, så gælder intil videre Krigs- og Neutralitetsretten, således som den nærmere er udformet i Haag-konventionerne. s. 43ff.

¹⁷³ Ørvik, *Decline*, op cit. Del III, kapittel 4, s. 157 – 171.

¹⁷⁴ Ibid. s. 171.

¹⁷⁵ Ørvik, *Decline*, op cit , s. 134

8.1 Norge og Sverige på den internasjonale scene.

Norge og Sveriges holdninger og handlinger i forhold til nøytralitetsproblemet under denne perioden på begynnelsen av 1930-tallet må ses på bakgrunn av utvikling på 1920-tallet. Det hadde kommet klart frem fra begge land at de var opptatt av å beholde nøytralitet som anerkjent utenrikspolitisk prinsipp skulle en konflikt som ikke truet egen, nasjonal sikkerhet bryte ut. Til tross for utviklingen frem mot Kellogg-pakten ble nøytralitet liggende som en ”bakre forsvarslinje” som man både i Norge og Sverige var innstilt på å trekke seg tilbake til dersom den utenrikspolitiske skulle føre til at landene måtte ta stilling i en konflikt hvor stormaktsinteressene ble stående mot hverandre.

Problemstillingen rundt en sammensmeltning av selve forbundspaktens bestemmelser og innholdet i Kellogg-pakten grep indirekte inn i både det norske og svenske synet på sanksjoner og opprettholdelse av nøytralitetsbegrepet. Fra norsk side var man sterkt imot en utvidelse av sanksjonsbegrepet som gjorde det umulig å opprettholde nøytral status. Fra svensk side ble dette fulgt opp med at i stedet for å fokusere på sanksjoner burde Folkeforbundet i større grad være opptatt av å utvikle virkemidler som kunne hindre krigsutbrudd når kriser oppsto. Dette var en direkte fortsettelse av den linjen som landene tidligere hadde fulgt for å styrke voldgiftsbestemmelsene i størst mulig grad. De fremholdt at Folkeforbundet i større grad burde være et redskap for å hindre krig enn en form for domstol som skulle måle ut straffer til de statene som brøt lovverket.

Fra 1930 kom det både i Norge og Sverige til hentydninger i pressen og fra enkelte politikere om at nøytralitetspolitikken igjen burde bli slått fast som et ledende prinsipp for utenrikspolitikken.¹⁷⁶ Aktualiteten i dette spørsmålet ble særlig konkret i 1933 – 34. Først etter Tysklands uttreden av Folkeforbundet i 1933 og senere med Sovjets inntreden i 1934 samtidig som det ble inngått en fransk – sovjetisk allianse. Dette førte til at konturene av den gamle blokkstrukturen i Europa på ny kom frem.

Spørsmålet om revisjon og bedre definisjon av nøytralitetsreglene kom opp i to konferanser i Paris i 1934 og 1935. At det blant deltagerlandene var gjennomgående enige om at nøytralitetsreglene burde revurderes må tolkes som en seier for blant annet de nordiske landene. Disse hadde holdt dette spørsmålet aktuelt under hele perioden.

I Norge førte i 1934 Kelloggpaktens synspunkter på nøytralitet til at Frede Castberg utredet det generelle, statsrettslige forholdet til nøytralitetspolitikken. Castberg gikk i detalj inn på hvilke konsekvenser artikkel 16 kunne ha for en liten stat som Norge. Han konkluderte

¹⁷⁶ Ørvik, Nils, *Sikkerhetspolitikken 1920 – 1939*, bd 1, Oslo 1960, s. 208.

med at uansett hvordan man tolket bestemmelsene, ville en liten stat bli presset mellom barken og veden av stormaktene. Stats- og utenriksminister Mowinckel hadde som grunnleggende holdning at som medlem av Folkeforbundet skulle det være Norges – og alle andre medlemslands – hovedoppgave å arbeide for en stadig sterkere mellomfolkelig rettsbevissthet. Dette skulle så lede til større generell villighet til nedrustning.¹⁷⁷ Castbergs konklusjon førte til et sterkt ønske hos Mowinckel om å kunne markere en kursendring ovenfor Folkeforbundet i retning av reservasjon mot sanksjonsbestemmelsene og derfra tilbake til en tradisjonell nøytralitet. Grunnlaget for å kunne gjøre dette var bl.a. henvisning til nøytralitetspakten som i 1933 var blitt inngått mellom flere stater i Sør-Amerika. Selv hadde han i perioden 1928 til 1933 arbeidet for og gjennomført voldgiftsavtaler med Spania, Portugal og Italia, alle viktige handelspartnere for Norge, i tillegg til Tsjekkoslovakia, Polen og Nederland.¹⁷⁸ Mowinckel forela tankene for den svenske utenriksministeren, Rickard Sandler, høsten 1934. Spørsmålet var om Norge og Sverige, eventuelt sammen med andre tidligere nøytrale stater skulle si seg løst fra sanksjonsbestemmelsen i artikkel 16 i tilfelle av en europeisk storkrig mellom de stormaktsblokker, noe som det nå på nytt avtegnet seg muligheten for i Europa,. Begrunnelsen for dette skulle ligge i at nedrustningsbestemmelsene i artikkel 8 ikke var oppfylt. Sandler hadde, om ikke prinsipielle så i hvert fall praktiske, motforestillinger til å gå inn på en slik linje og Mowinckel gikk da heller ikke videre alene med saken.

Det er imidlertid grunn til å legge merke til at dette utspillet kom to år før Abyssinia krisen. Utspillet må derfor kunne tolkes som et politisk ønske om en generell norsk kursendring i utenrikspolitikken. Ørvik fremholdt at dette må ses på som en reaksjon på en ”forvisning om at det gikk mot en europeisk storkrig”¹⁷⁹ mer enn et forsøk på å påvirke Folkeforbundets håndtering av internasjonale kriser.

Konferansen i Washington i 1921 om reduksjon av marinene til de fem største sjømaktene hadde gitt positive resultater. Partene hadde både oppnådd å avtale styrkeforholdene på marinesiden for de ti neste årene, men kanskje også like viktig satt en stopper for den enorme økonomiske belastningen en kapprustning på dette området skulle ha ført med seg. Til tross for en del praktiske problemer hadde avtalen holdt i hele ti-års perioden. De praktiske vanskene var størst for England som under de tonnasjebegrensningene

¹⁷⁷ Øksnevad, Toralv, *Joh.Ludw. Mowinkel*, Bergen 1963, s.132

¹⁷⁸ Ibid

¹⁷⁹ Ørvik, s. 223.

som avtalen satte ikke hadde muligheten til å bygge det antall kryssere som Royal Navy mente var nødvendig for å beskytte imperiets verdensomspennende handelsruter.

Etter ti år var avtalen at partene skulle møtes for om mulig å redusere marinestyrkene ytterligere. En forberedende konferanse i Geneve i 1927 endte uten resultat. Partene møttes igjen i London i 1931 og denne gangen kom man frem til en fornyet avtale.¹⁸⁰ Ingen av partene var særlig interessert i å ta opp byggingen av kostbare slagskip så avtalen om stans i dette ble forlenget med fem år. For de andre kategoriene ble det en del tautrekking om de forskjellige statenes tonnasjevoter, men man lyktes også der å komme til rammer som alle kunne leve med. For England betød avtalen at de fortsatt ikke kunne bygge det antall kryssere de mente å ha behov for. USA var imidlertid fornøyd med avtalen, særlig fordi den ikke åpnet for store nye kostnader i den alvorlige økonomiske situasjonen som landet befant seg i.¹⁸¹

Suksessen med marineavtalene var en drivkraft til at Folkeforbundet, etter flere års forarbeid inviterte til en generell nedrustningskonferanse i februar 1932. Denne konferansen kom imidlertid for sent. Både Norge og Sverige hadde på det tidspunktet redusert bevilgningene til forsvaret kraftig. Rustningsårboken for Folkeforbundet kunne slå fast at for Norges del fungerte ikke forsvarsplanen av 1927.¹⁸² For Sverige var det også blitt situasjonen blitt at man var svært tilbakeholden med å argumentere for sanksjonsforpliktelser som kunne komme til å sette krav til militær ytelse.¹⁸³ Realistisk så nok flere at situasjonen i Europa hadde forandret seg bare fra konferansens begynnelse.

Den britiske statsministeren Stanley Baldwin ga ord til dette da han i en debatt i det britiske underhuset, like før han i november 1932 skulle reise til Geneve for å delta i konferansen, uttalte at: ”The bomber will always get through [...]”,¹⁸⁴ Den tekniske utviklingen på den militære flysiden og forholdet til politikerne og det sivile samfunn basert på Douhets doktrinegrunnlag kommer for denne tiden godt frem i fortsettelsen av det samme innlegget til Baldwin:¹⁸⁵

¹⁸⁰ Jordan, op cit. s 295ff.

¹⁸¹ Ibid, s. 308

¹⁸² Haug, op cit, s.18.

¹⁸³ Lönnroth, op cit s. 107.

¹⁸⁴ Baldwin, Stanley, *The bomber will always get through*. Gjengitt i *New York Times*, 11.november 1932. Her fra Emme, Eugene M., *The Impact of Air Power*, New York NY, 1959. s.51.

¹⁸⁵ Stanley Baldwin (1867 – 1947) konservativ politiker som var en del av Lloyd Georges regjering fra 1918 – 1922. Ble senere statsminister flere ganger. Baldwin var motstander av opprustning selv om han måtte forholde seg til både den tyske innmarsjen i Rhinland og utbruddet av den spanske borgerkrigen. Oxford University Press, *A Dictionary of World History*. Oxford 2006.

”The only defense is in offense, which means you have to kill more women and children quicker than your enemy if you want to save yourself. I mention that so people may realize what is waiting for them when the next war comes.

Aerial warfare is still in its infancy, and its potentialities are inconceivable. The time wasted in Geneva discussing such matters as the reduction of airplanes, fills me with despair. The prohibition of civil bombardment is quite impractical so long as bombing exists at all.¹⁸⁶

Will any formal prohibition of bombing be effective in war? Quite frankly I doubt it. Experience has shown that the test of war breaks down all conventions. There is no prospect of relief from these horrors by any agreement for local restraint.”¹⁸⁷

8.2 Flyvåpen.

Under forberedelsene til forsvarsplanen hadde kommanderende general i et PM pekt på at: ” KG vil fremholde at det er av den største betydning at vårt land følger med i den rivende utvikling (som) flyveteknikken nå gjennomgår og likeledes at vi i våre anskaffelse gjør oss mest mulig uavhengig av utlandet. Betydningen herav fikk vi erfaring av under verdenskrigen.”¹⁸⁸ Med St.prp. 60 i 1927, *Om ny forsvarsordning*, kom arbeidet som var påbegynt i 1920 til en avslutning. Hærens flyvåpen skulle settes opp med fire speidervinger, fire jagervinger og en bombeving. Med ni fly i hver ving, skulle alle 81 flyene være på plass i løpet av ti år regnet fra 1930. I tillegg kom behovet for skolefly og reservefly. Marinen skulle settes opp med 96 fly inkludert reservefly. I tillegg kom også for marinen behovet for egne skolefly. Oppsettingen skulle også for marinen være gjennomført i løpet av ti år.¹⁸⁹ Anskaffelse av nye fly var påtrengende nødvendig og i 1928 inngikk man avtale med Fokker fabrikkene i Nederland om innkjøp av fem Fokker CVE. Disse var konstruert for rekognosering og lette bombeoppdrag da de kunne utstyres med opptil 250 kg bomber.¹⁹⁰ I

¹⁸⁶ Fredskonferansen hadde i 1932 tatt opp spørsmålet om å forby militær flyging. På den ene siden ville dette for Norges interesser være et langt skritt i retning av å humanisere krigen. På den andre siden ville det rent praktisk være til stor ulempe for for eksempel marinen i løsningen av dens oppgave med overvåking av Europas lengste kystlinje. Kommanderende general, Kristian Laake, var faktisk inne på at det kunne bety en styrking av det øvrige forsvaret dersom et så kostbart våpen som flyvåpenet ble avskaffet. Uttalelsen sier kanskje mer om hvilken desperat økonomisk situasjon forsvaret befant seg i enn den rent militære vurderingen av våpenets verdi i en krigssituasjon. Konklusjonen fra norsk side ble da til slutt at man var mer interessert i å beholde flyvåpenet for å løse egne oppgaver enn at det skulle komme til et internasjonalt forbud. Haug, Karl Erik, *Folkeforbundet og krigens bekjempelse*. Upublisert doktoravhandling, Trondheim 2012. s. 227.

¹⁸⁷ Emme: op cit. s. 52

¹⁸⁸ Riksarkivet: RA/RAFA- 3021/D27/L0322/0008

¹⁸⁹ Henriksen: op cit. s. 213 og 257f. Tatt i betraktning at kravet til flymaterieell var at det skulle være godt utprøvd før anskaffelse og man regnet med en utnyttelsestid på åtte år, kan man i ettertid undre seg over hvilke krav til modernitet og kampkraft man satte ved oppbyggingen av det nye flymateriellet.

¹⁹⁰ Fokker flyene fylte kravene om å være velprøvd før anskaffelse. Opprinnelig en konstruksjon fra 1924, modellene CVD og CVE fra 1926, Flyet ble i tillegg til Nederland tatt i bruk av alle de nordiske landene og også

tillegg til at dette var en velprøvd flygemaskin kom også fordelene med at mesteparten av konstruksjonen var i tre. Hele vingen kunne derfor fremstilles på Kjeller. I perioden frem til 1939 ble hele 42 maskiner lisensbygd på Kjeller og den kom til å stå som den generelle flerbruksmaskinen frem til krigsutbruddet. Noe jagerfly var den imidlertid ikke, selv om forsøk ble gjort på Kjeller for å konstruere den om til dette.

Spørsmålet om jagerfly måtte derfor løses på annet hold. I Sverige var flyproduksjonen kommet i gang igjen etter nedleggelsene umiddelbart etter krigen. Svenska Aero AB, som hadde et tett forhold til den tyske flykonstruktøren Ernst Heinkel, var blitt etablert på slutten av 1921. I 1929 hadde de informert den svenske ”Flygstyrelsen”, som var det administrative organet for flyvåpenet, at de hadde utviklet et nytt skolefly ”Skolfalken”. Det ble fulgt opp i 1930 av ”Jaktfalken”. Det svenske flyvåpenet anskaffet etter hvert flere maskiner av denne typen fra begynnelsen av 1930.¹⁹¹

Uavhengig av anskaffelsen av Fokkerflyene ble det i Norge arbeidet med å finne en løsning på spørsmålet om nye jagerfly. I et PM 7.mars 1930 summerte generalstaben opp situasjonen så langt for kommanderende general. Staben peker usminket direkte på at det forelå to muligheter for fremtidig vei valg. Enten å ta hensyn til de flyenes taktiske egenskaper og anvendelighet eller i hovedsak å ta økonomiske hensyn og anskaffe det som faller billigst, men som allikevel skulle kunne være brukbart.¹⁹² Flygerådet, som var faglig rådgivende hadde alternativ én som sin prinsipielle holdning og kom med forslag til enkelte flytyper som kunne komme i betraktning. Rådet vurderte også det andre alternativet, og uttalte følgende:

”I saafall vil vi tilraade at man til prøve bygger en Fokker CVD som enseter og anstiller praktiske forsøk hermed. Denne løsningen har den praktiske fordel at FF [Flyfabrikken på Kjeller] uten vanskelighet kan opta fremstillingen av denne type, naar det passer inn i arbeidsprogrammet. Og man unngaar ogsaa den ulempe at Flyvemaskinfabrikken maa opsi sine snekkere, som blir unødvendige ved byggingen av metaljagerfly, men som det samtidig er nødvendig at beholde for vedlikehold av de øvrige fly, vaabnet er opsat med.”

Vurderingen kan leses som et speilbilde av tiden. Hensynet til arbeidsplasser og økonomi var en politisk realitet som det måtte tas hensyn til. I Folkeforbundet var faren for å bli trukket inn i militære operasjoner i praksis fjernet gjennom den begrensede fortolkningen av artikkel 16 og det ble arbeidet med en ny stor fredskonferanse. Bevilgningene til

Sveits, Ungarn og Italia. Donald, David ed.: *The Complete Encyclopedia of World Aircraft*, New York NY, 1997. s.429

¹⁹¹ Andersson, op cit, s.114ff.

¹⁹² Riksarkivet: RA/RAFA- 3021/D27/L0322/0008. Sitater i det etterfølgende er fra generalstabens PM av 7.mars 1930 til kommanderende general.

forsvarsplanen av 1927 hadde ikke fulgt opp av Stortinget i de etterfølgende årene. Vurderingen pekte også på en annen problemstilling. Norge hadde ikke, som Sverige lyktes med å bygge opp en innenlandsk flyindustri som for egne midler kunne utvikle flymateriell til flyvåpnene. Både hæren og marinen var avhengig av den kapasitet og kompetanse som fantes i sine egne flyfabrikker, - som vel i større grad var verkstedindustri enn fullverdige fabrikker. Denne kapasiteten var igjen avhengig av de årlige bevilgningene til våpengrenen og hvordan man innen denne fant det riktig å prioritere.

Når det gjaldt arbeidet videre var forsvarsdepartementet enig med hovedsynspunktet og "[...] vårt knapt opsatte flyvevåpen må utstyres med et så moderne materiell som de disponible midler og øvrige forhold tillater". Videre fremdrift i saken ble en beslutning om å sende en delegasjon på to offiserer, en flyger og en tekniker, for å ta de mulige flytypene nærmere i øyesyn.

Kommanderende general sendte 3.november et oppfølgende brev om saken til Forsvarsdepartementet.¹⁹³ Han kunne informere departementet om at valget av jagerfly nå sto mellom to typer, enten "Jaktfalk" fra Svenska Aero AB, eller "Hawk" fra den amerikanske Curtisfabrikken.¹⁹⁴ Det er interessant å merke seg at ingen av de to nevnte flytypene hittil hadde vært prøvefløyet. Flyverådet, som skulle gjøre den endelige innstillingen, var ikke samstemt om hvilken flytype som skulle anskaffes. Det konstruksjonsmessige ble sterkt poengtert fra Hærens Flyvemaskinfabrikk på Kjeller. Der fremholdt man at:

"der alltid har vært hevdet som et ufravikelig krav i vårt flyvåben, at når det gjaldt å erverve lisens for nye flytyper, skulde man velge en helt gjennomprøvet type, således at man fikk mest mulig visshet for at den erhvervede type også var et udmerket slitely, som tålte den hårde påkjenning gjennom lengre tid som militære fly uvegerlig blir utsatt for."

Flyfabrikken kom også inn på forholdet til arbeidsstokken og da bare vingeribben på "Jaktfalk" var i tre og resten av flyet en metallkonstruksjon. Det kunne føre til oppsigelse av en stor del av fabrikkens snekkere og ganske store forandringer i arbeidsstyrken ved fabrikkens. Man la imidlertid raskt til at dette ikke var ment som en hovedinnvending mot flytypen. Flyfabrikken gikk imidlertid inn for "Hawk" fra Curtisfabrikken i USA da dette

¹⁹³ Riksarkivet: RA/RAFA- 3021/D27/L0322/0008. Sitater i det etterfølgende er fra kommanderende generals brev til Forsvarsdepartementet av 3. november 1930.

¹⁹⁴ "Hawk" fra den amerikanske Curtis var en utvikling av tidligere jagerfly fra denne fabrikkens. Utviklingen hadde startet i 1922 og gått gjennom flere stadier med forbedringer frem til slutten av 1920-tallet. Maskinen var for det meste en trekonstruksjon som passet godt for hærens flyfabrikk. Flytypen ble solgt til flere land i mellom- og syd Amerika og også til Kina. Norge bestilte ett eksemplar for utprøving. Den norske maskinen var blitt noe modifisert i forhold til de øvrige maskinene. Donald, David ed.: *The Complete Encyclopedia of World Aircraft*, New York NY, 1997. s. 286.

flyet var mer gjennomprøvd og passet bedre inn i det etablerte produksjonsmønsteret. Flytypen kunne dessuten gjøres om til sjøfly dersom marinen var interessert. Senere i brevet til departementet gjorde konstruksjonsrådet rede for de hovedhensynene som måtte tas ved anskaffelse av nye jagerfly. Disse var:

- Det gjelder å velge en helt uteksperimentert og gjennom flere år prøvet type.
- Det gjelder å velge en type som er så teknisk utviklet at den har en sjanse til å holde seg på høyden en viss tid.
- Det gjelder å velge en type som rent konstruktivt ligger opp til hva man er vant til.
- Det gjelder å velge en type som ved siden av rene krigshensyn, også tilfredsstillende de praktiske fredsøvelseshensyn som utvilsomt må tas.
- Det gjelder å velge en type som også kan brukes som sjøfly.

Anbefalingen fra konstruksjonsrådet var som sagt å velge Curtis "Hawk" fremfor den svenske "Jaktfalk" som var en nyere flytype. I "Flyverådet" ble imidlertid situasjonen endret i det syv medlemmer gikk inn for "Jaktfalk" mens bare to holdt på den amerikanske maskinen. Historien har en vanskelig slutt. Vera Henriksen har i sin omtale av dette satt overskriften "En skandale dysses ned."¹⁹⁵ Det skulle gå helt frem til 1935 før fire forsøksmaskiner for nye jagerfly ble bestilt. Fire jagerfly ble bestilt fra den engelske fabrikken *Armstrong Whitworth*. De var ikke det man trengte og i en rapport fra 3.november 1939 kan man lese at: "[Maskinene] har vist seg lite pålitelige, og har for det meste stått på bakken til reparasjon."¹⁹⁶

8.3 1933, en ny norsk forsvarsordning.

Med St. prp. nr. 57 i 1931 redegjorde regjeringen for arbeidet med ordningen fra 1927 og hvordan den bedømte utsiktene fremover. Arbeidet med å utforme detaljene i ordningen viste at det ble stadig vanskeligere å gjennomføre de tiltakene som ordningen forutsatte. Ordningen, som skulle betinge et årlig budsjett på ca 50 millioner kroner var klart for stor i forhold til de midler som kunne stilles til disposisjon.¹⁹⁷ Regjeringen fant det derfor riktig å fremme en ny proposisjon, da "[det] betydelig og tidskrevende arbeide vilde nemlig i

¹⁹⁵ Henriksen, op cit. s. 217ff.

¹⁹⁶ Ibid, s. 223.

¹⁹⁷ St. prp. Nr 57 (1931) s. 2

vesentlig grad være bortkastet, hvis Stortinget ikke skulde være enig i den budgettramme eller de fundamentale prinsipper, hvorpå forslagene er bygget.”¹⁹⁸ På den økonomiske siden refererte departementet også til det nye momentet som var brakt inn i saken ved at budsjettkomiteens medlem, Rolf Thommesen, hadde fremsatt et forslag i 1929 om at forsvarsordningen skulle utredes med et helt annet utgangspunkt enn det militære, nemlig hvordan skulle man innrette seg dersom bevilgningene bare var på 30 millioner kroner årlig. Statsminister Mowinckel hadde funnet dette så interessant at han ba om en konsekvens utredning fra kommanderende general og admiral.

I tillegg til de økonomiske realitetene beskrev departementet hvordan det, på grunnlag av en redegjørelse fra utenriksdepartementet, så på landets militærpolitiske stilling. Her ble arbeidet i Folkeforbundet og vurderingen av det, knyttet direkte sammen med grunnlaget for et militært forsvar i Norge. Departementet sammenfattet redegjørelsen med følgende punkter:

- Fredssaken og voldgiftsordninger var kommet i første rekke blant de saker som ble drøftet internasjonalt og som var bestemmende for praktisk internasjonal politikk.
- Krig som middel for å løse mellomfolkelige tvister ble nå fordømt av alle siviliserte stater.
- Ett nett av tosidige og kollektive ordninger ”som nu omspinner jorden” gjorde at stadig flere stater ville la sine tvister bli løst gjennom internasjonale rettsordninger.
- Det var skapt faste, internasjonale institusjoner som skal håndtere slik tvister.
- Og, ikke minst, faren for krig var i stor grad vesentlig minsket.

Departementet summerte det hele opp med å si at: ”Mens det altså kan fastslås at den utvikling de mellomfolkelige rettsforhold ved Folkenes Forbund, Kelloggpakten og traktater er nådd frem til, teoretisk sett gjør krig lite sannsynlig, kan man dog ikke være blind for at der er andre forhold i den internasjonale situasjon i dag, som gjør billedet mindre lyst.”¹⁹⁹ Det var de økende økonomiske problemene i verden man da siktet til. I forsiktige ordelag trakk departementet også frem fortsatt bitre følelser knyttet til Versaillestraktaten og andre grensedragninger som var blitt gjort i Europa etter verdenskrigen.

Den utenrikspolitiske orienteringen ble etterfulgt av en diskusjon av de nøytrale staters rettigheter og plikter. Grunnlaget for diskusjonen var bestemmelsen i forbundspakten og Haagkonvensjonene av 1907. Når det gjaldt forbundspakten konkluderte departementet med at den ikke forpliktet noen til å delta i militære aksjoner. Opprettelsen av Folkeforbundet

¹⁹⁸ Ibid, s. 1

¹⁹⁹ Ibid, s. 3

hadde heller ikke satt Haagkonvensjonene ut av kraft, slik at disse ville gjelde der det ikke var bestemt noe annet i forbundstraktaten. For Kellogpakten konstaterte man med at denne ikke kunne antas å ha ”avskaffet den gamle nøytralitetsrett i forholdet mellom paktens parter.”²⁰⁰

Det tredje forholdet som proposisjonen drøftet var knyttet til forpliktelsen å opprettholde et militært forsvar samtidig som man hevdet nøytralitet i forhold til tredjeland. Konklusjonen var at å protestere diplomatisk var ikke nok, og konklusjonen ble trykt uthevet i proposisjonen:

”Den nøytrale stat er m.a.o. ikke berettiget til å forholde seg passiv overfor nøytralitetskrenkelser og innskrenke seg til bakefter å nedlegge protest; den er – om påkrevet – forpliktet til å anvende fysiske maktmidler.”²⁰¹

Når det gjaldt Thommesens forslag hadde både hæren og marinen avgitt en uttalelse. Begge mente at det var nærmest umulig å opprettholde en militær kapasitet med en budsjetttramme på 30 millioner kroner. Begge understreket også at flyvåpenet innen for forsvarsgrenen måtte innskrenkes for hærens del, reduseres for marinen. Departementet så annerledes på dette forholdet. Der mente man at det ikke burde bli noen innskrenkninger av ” aktive luftstridskrefter og kom tilbake til standpunktet som hadde vært fremme mange ganger siden 1913:

”På grunn av luftforsvarets store betydning har departementet vært inne på den tanke å etablere hærens og marinens flyvevesen som en felles, selvstendig forsvarsgren ved siden av hæren og marinen. Innen den knappe budsjetttramme for det samlede forsvar vil man ikke kunne avse s`stort beløp til flyvevesenet, at det kan overta større selvstendige oppgaver, - det må derfor fortsatt bli et hjelpevåpen for henholdsvis hær og marine. Dog vil man ha oppmerksomhet henvendt på et utvidet samarbeide på det tekniske område med mulig senere sammenslutning for øye.”

For hærens flyvåpen så departementet for seg at dette i fremtiden måtte bli redusert i forhold til de ambisjonene man hadde hatt i 1927. Man var selvsagt klar over flyvåpenets store betydning, og ved en full gjennomføring av den oppsetningen som var foreslått skulle hæren kunne fått et forholdsvis effektivt flyvåpen. Det ble også understreket at andre lands erfaringer hadde vist at dette var grunnleggende betingelse for å skape et brukbart militært forsvar. Økonomien tilsa imidlertid at det måtte komme til en reduksjon. Forlaget var derfor at den planlagte bombevingen ble sløyfet. Begrunnelsen var forsvarets defensive karakter, det kostbare materiellet og ”vanskelighetene ved å fremstille så mange flytyper ved en så liten bedrift som Hærens flyvemaskinfabrikk.”²⁰²

²⁰⁰ Ibid, s. 5.

²⁰¹ Ibid, s. 6.

²⁰² Ibid, s. 25.

I juni 1931 ble St. prp. nr.57 gitt et tillegg i St. prp. nr. 66. Venstreregjeringen til Mowinckel hadde blitt erstattet av en Bondeparti regjering under Peder Kolstad. Detaljene i St. prp. Nr 57 var den nye regjeringen for så vidt enige i, men den bedømte den militærpolitiske situasjonen generelt noe mer alvorlig enn den som var beskrevet av den forrige regjeringen.²⁰³ Ut over det sluttet den seg til den forrige regjeringens forslag. Dette ble da grunnlaget for behandlingen av forsvarsspørsmålet i 1932 og 1933.

Stortinget behandlet i 1932 retningslinjene for fremtidig utvikling av forsvaret og sa seg enig i den reduksjonen som det var lagt opp til i 1931. På grunnlag av dette la så regjeringen frem St. prp. nr 6 i 1933 som beskrev den detaljerte organiseringen av forsvaret for årene fremover. Kommanderende general understreket at den foreslåtte organisasjonen var en absolutt minimumsorganisasjon som det ville ta tid å bygge opp til en fullverdig krigsoppsetting for å være et effektivt nøytralitetsvern. Etter behandling i den forsterkede militærkomiteen fikk Stortinget Innst. S. nr. 2 (1933), *Om ny forsvarsordning*, til behandling. Denne hadde en innledende fraksjonsinnstilling fra Arbeiderpartiet som gikk inn for full avvæpning og opprettelse av et sivil kystvakt og landvakt. Begrunnelsen var at med den nåværende ramme for Forsvaret og de muligheter for bevilgninger som man kunne se i fremtiden, var det bedre å kvitte seg med et forsvar som ikke var et reelt forsvar, og heller satse på den beskyttelsen som lå i at landet *de facto* hadde avvæpnet og bare hadde en sivil politiordning til å markere dersom nøytralitetsbrudd skulle finne sted. De innsparte midlene hadde samfunnet bruk for på mange andre områder.

For flyvåpenet ble resultatet som beskrevet i St.prp. nr 57 1931. For hærens flyvåpens del ble det lite nyordning. Bombevingen ble strøket, men ellers opprettholdt man den planen som var vedtatt i 1927. For Marinens flyvåpen ble det også tatt utgangspunkt i ordningen fra 1927. Den var i St. prp. nr. 57 fra 1930 blitt redusert fra 96 krigsfly til 72. Nå ble antallet ytterligere redusert til 64. Forsvarsdepartementet hadde ikke noen bemerkning til dette. Behandlingen i den forsterkede militærkomiteen førte imidlertid til at rammen for oppsetting av flyvåpnene ble redusert fra 10 til 5 år. Komiteen var klar over at dette ble et meget beskjedent flyvåpen, i hovedsak egnet til rekognosering. Man føyde imidlertid til at selv dette flyvåpenet kunne få stor betydning som kampmiddel dersom det ble satt inn samlet og

²⁰³ Den nye regjeringen føyde til et nytt moment for vurderingen av forsvarets behov. Den pekte på at den internasjonale revolusjonære bevegelse hadde "satt seg fast i en betydelig del av verden." Denne hadde som mål å starte en revolusjon i øvrige land og bringe disse inn under en stats hegemoni. Departementet uttrykte at: "Sterke krefter vil være i virksomhet for å gi enhver ufred en social karakter og for å endre krigen fra å være et oppgjør mellom stater til å bli en kamp mellom internasjonale klasser." For Norges vedkommende betydde dette at: "en gammel fare som de fleste trodde for alltid begravd i verdenskrigens ruiner, igjen er opstått, og i nye og farligere former." St. prp. nr. 66 (1931) s. 2, foredratt av statsråd V. Quisling.

overraskende mot en fiende som hadde gått i land, men enda ikke rukket å etablere en base for egne flyoperasjoner.²⁰⁴ Spørsmålet om sammenslåing av hærens og marinens flyvåpen ble også berørt. Her konstaterte komiteen at dette spørsmålet hadde vært resultatløst diskutert mange ganger. Bindingen til den etablerte organisasjonen og den etablerte fabrikkstrukturen var så sterk at det virket umulig å gjøre noe videre med dette.

Debatten om innstillingen startet 2. februar 1933. Dagen etter slo Aftenposten fast på forsiden at det var ”Et livsbehov for Norge å bli holdt utenfor enhver krig” og konkluderte med, ”men da må vi også sette noget inn på det.”²⁰⁵ Arbeiderpartiet forsvarte sin innstilling om full avvæpning. De ønsket prinsipielt hele debatten utsatt til etter valget slik at ”folket i valg skal kunne ta stilling til det prinsipielle med å opprettholde et militært forsvar.” Blant de mer konkrete argumentene for nedleggelse var at forutsetningen om den forutseende utenriksledelse ikke kunne være realistisk. Derfor ble forsvaret bare en illusjon uten noen krigspolitisk realitet.²⁰⁶ Debatten ble ikke avsluttet før kvelden den 10.februar.²⁰⁷ De rammene som regjeringen Mowinckel hadde lagt til grunn i 1931 ble stort sett fulgt. Det kom ikke til full avvæpning, men til et minimumsforsvar som var avhengig av en forutseende utenriksledelse for å kunne virke reelt.

Den 24 okt 1930 satte regjeringen ned en ny forsvarskommisjon. I følge innstillingen fra Kgl: Mjst skulle man ”Låta verkstella en allsidig utredning om vårt lands Försvarsfråga”. I Sverige hadde heller ikke forsvarsordningen fra 1925 vist seg hensiktsmessig. Direktivet til kommisjonen innebar at den skulle se på muligheten til å redusere forsvarskostnadene, uten for store endringer i den vedtatte strukturen. Anslaget var å operere på en størrelsesorden rundt 100 til 120 millioner kroner årlig.²⁰⁸ Det tok hele fem år før kommisjonen leverte sin innstilling som SOU1935:38, den 30. juli 1935. Dette var en offentlig utredning i seks deler og på til sammen 2 072 sider. Hver av forsvarsgrenene var blitt inngående behandlet i tillegg til en egen utredning om verneplikten og de generelle forutsetningene for forsvaret.

²⁰⁴ Innst. S. nr . 2 (1933) s. 88

²⁰⁵ *Aftenposten*, fredag 3.februar 1933, s1. Referatet fra den første dagen av forsvarsdebatten er gitt mindre plass enn en stor artikkel om ”LEDINGEN” dens organisasjon, mål og midler. Artikkelen er skrevet av generalinspektøren for infanteriet, oberst R.S. Melhuus. Han avslutter med at det er forsvarsvilje nok i folket, ”Det står til Stortinget å ta imot det.”

²⁰⁶ Innst. S. nr . 2 (1933) s. 256.

²⁰⁷ Debatten fyller 245 sider i Stortingstidende. Til tross for at den til tider inneholdt kraftige argumenter for og mot et forsvar, viste resultatet at representantene bøyd seg for den økonomiske realiteten i situasjonen.

²⁰⁸ SOU 1935:38, del 1 s. 38-39.

Utredningen slo fast at det var den utenrikspolitiske situasjonen som måtte danne grunnlaget for hvilket behov Sverige hadde for en militær forsvarsorganisasjon, både med hensyn til størrelse og sammensetning.²⁰⁹ På det militærpolitiske området konstaterte man at: ”Det almänne läget i världen ter sig osäkert och hotfullt.”²¹⁰ Kommisjonen tok for seg de farer som den nåværende situasjonen skulle kunne utgjøre for Sverige. Den slo fast at Sverige i motsetning til de fleste andre land hadde grunn til å regne med et isolert angrep hvor en motstander hadde erobring eller undertvingelse til hensikt. Fraværet av territorielle eller politiske krav fra svensk side sammen med ingen tvistesporsmål av alvorlig art med nabolandene skulle tilsi at grunner til en væpnet konflikt ikke skulle være tilstede.²¹¹ Dette var en situasjonsbeskrivelse som like gjerne kunne vært skrevet på norsk side av grensen. Kommisjonen fulgte imidlertid opp denne beskrivelsen med en forutsetning. Sverige måtte ikke blotte seg når det gjaldt effektiv forsvarskraft. Da kunne situasjonen bli en annen.

Videre pekte kommisjonen på forholdene rundt Østersjøen. Uten å nevne andre stater med navn slo man fast at den labile utenrikspolitiske situasjonen mellom ledende stormakter kunne raskt forandres. Man måtte da forholde seg til det faktum at flere av disse var Østersjømakter. Ingen kunne med sikkerhet nå si hvordan en væpnet konflikt i dette området skulle kunne komme til å påvirke Sverige og svensk territorium.

I en utredning om Sveriges forsvarspolitiske stilling og forsvarsbehov fra mai 1930, den såkalte ”Åkermanska utredningen” hadde nøytralitetssituasjonen nøye blitt gjennomgått. I denne ble det konkludert med at det nøytralitetsbegrepet og de rettsreglene som Sverige hadde kunnet støtte seg til før verdenskrigen var blitt forandret og innskrenket. Dette skyldtes både hendelsene under verdenskrigen, men også forholdet til Folkeforbundet. Under verdenskrigen hadde de gjeldende rettsreglene for nøytralitet brutt sammen.²¹² Gjennom forbundstraktaten og bestemmelser i Folkeforbundet var nøytralitetsbegrepet som sådant blitt avskrevet. Etter verdenskrigen hadde det ikke blitt gjort noe forsøk på å gjenopplive eller tilpasse de tidligere rettsreglene til de nye forholdene. Det internasjonale arbeidet hadde heller gått ut på å forhindre at en stat som var medlem av forbundet skulle erklære seg nøytral dersom en konflikt skulle bryte ut.²¹³ At det rådet en klar frustrasjon med hensyn til arbeidet i Folkeforbundet kom frem i følgende fremstilling:

²⁰⁹ Ibid. Del 1, avd. II, kapittel 1, s.48

²¹⁰ Ibid. s. 55.

²¹¹ Ibid, s. 56

²¹² Det er ikke nevnt eksplisitt i utredningen, men det må med rimelighet kunne antas at dette i hovedsak refererer til Haagkonvensjonen av 1907.

²¹³ SOU 1935:38, del 1, avd . II, kapittel 1, s.57. Fra 1930 kom det både i Norge og Sverige til hentydninger i pressen og fra enkelte politikere om at nøytralitetspolitikken igjen burde bli slått fast som et ledende prinsipp for

”Det er ikke gjort fremskritt gjennom å styrke sikkerheten gjennom kollektive ordninger [...]. Mange avtaler har nærmest ført til en ”paktinflasjon”[sic]. ”Snarast har man en kjänsla av at avtal [av dette slag] i stor utstrækning slutas för at möta en ny utrikespolitisk situasjons krav och at de, när denna situation förendras ikke längre tilmätas nogon större betydelse. Härigenom har förvirringen och osäkerheten i förhållandet mellom Europas stater i hög grad ökats.”²¹⁴

Kommisjonen pekte på at i en fremtidig konflikt ville stillingen for en stat som ønsket å erklære seg nøytral bli vesentlig vanskeligere enn under verdenskrigen. Som eksempel ble skipsfarten trukket frem og uklarheten i de spørsmål som da kunne dukke opp mot den ene eller begge parter i en konflikt. I den sammenheng så man ikke bort fra at noen av de krigførende partene kunne komme til å utnytte bestemmelsen i forbundstraktaten til å utøve påtrykk mot den nøytrale staten. Militærpolitisk konkluderte utredningen med at muligheten for å kunne opprettholde nøytraliteten kunne i fremtiden bero på at den nøytrale staten rent militært var en maktfaktor av en slik størrelsesorden at ingen av de stridende partene skulle være interessert i å drive den nøytrale staten over på fiendens side.²¹⁵

Fra svensk side måtte man derfor konstatere at de håpene og bedømmelsene som ble gjort i forbindelse med forsvarsordningen i 1925 hadde blitt sviktet eller vært alt for optimistiske. For den fremtidige forsvarsordningen måtte man basere seg på følgende situasjon:²¹⁶

- Alle anstrengelser for å styrke den internasjonale rettsordningen hadde ikke ført frem.
- Folkeforbundet hadde ikke utviklet seg i retning av universalitet.
- Nedrustningsarbeidet hadde hittil vært mislykket.
- De aller fleste land hadde i stor grad økt sine rustninger de seneste årene. I noen grad var det oppstått en ny kapprustning.
- Den allmenne mistroen og uroen mellom folkene hadde økt kraftig i de seneste årene og skapt grobunn for væpnede konflikter.
- Vanskelighetene for et land som Sverige å holde seg utenfor konflikter og beholde handlingsfriheten kunne bli større enn før verdenskrigen med mindre Sverige skulle utgjøre en militær maktfaktor.

På bakgrunn av disse synspunktene fant forsvarskommisjonen det riktig å anbefale en omorganisering for å oppnå en styrkelse av forsvaret.

utenrikspolitikken.²¹³ Aktualiteten i dette spørsmålet ble særlig konkret i 1933 – 34. For det første etter at Tyskland gikk ut av Folkeforbundet i 1933 og deretter med Sovjets inntreden i 1934. At det samtidig ble inngått en fransk – sovjetisk allianse ga mange klare assosiasjoner til blokkpolitikken i det gamle Europa før 1914. Ørvik, Nils, *Sikkerhetspolitikken 1920 – 1939*, bd 1, Oslo 1960, s. 208.

²¹⁴ Ibid, s. 53.

²¹⁵ Ibid, s. 57.

²¹⁶ Ibid, s. 58.

For det nyopprettede flyvåpenet hadde bevilgningene fra 1925 av ikke strukket til for å oppfylle ambisjonene. Rundt 1930 ble det konstatert at det nye våpenet var i dårlig stand og stort sett levde fra dag til dag. Det manglet gode målsetninger i en organisasjon som heller ikke fungerte godt.²¹⁷ Kommisjonen mente derfor at en ny forsvarsorganisasjon måtte føre til at forsvaret ble bygget opp rundt flyvåpenet og marinen. Et sterkt flyvåpen var, sammen med marinen, en forutsetning for å kunne slå tilbake invasjonforsøk.

Grunnleggende var man opptatt av at ”Flygvåpenet måtte kunna oppställa krigsflyförband” Dette skulle inneholde både bombeflyavdelinger og jagere og speidingsavdelinger. Det skulle være både og, ingen type kunne unnværes. Likeledes ble det understreket at man måtte ta høyde for tap og skade. Avdelingene måtte ha krigsberedskap og ”uten unødvendig opphold kunne stilles på krigsfot”. Dess mindre overensstemmelse det er mellom krigs- og fredsorganisasjon, dess mindre tid tar det for å kunne bli innsatsklar. Middels tunge bombefly skulle ha fiendens flyplasser, jernbaner og landeveisforbindelser samt fiendens orlogs- og handelsfartøy som angrepsmål. Her signaliserte kommisjonen en luftmaktsdoktrine som lå veldig nær Douhet. Flyvåpenet skulle representere en uavhengig offensiv kraft som kunne slå til mot nødvendige mål på en motstanders eget territorium.

I forslaget til oppsetting ble dette synet reflektert. Man hadde kommet frem til en normal kostnad for drift av det nye forsvaret på 148 millioner kroner i året. I tillegg kom nødvendige investeringskostnader. Av dette skulle 78 millioner gå til hæren, mens marinen og flyvåpenet ble tilgodesett med 28 millioner kroner hver.²¹⁸ Til luftvern- og kystartilleri var det i tillegg beregnet henholdsvis 6 og 8 millioner kroner. Flyvåpenet fikk på denne måten 19 prosent av totalen i motsetning til i 1925 hvor det var blitt tildelt 6 prosent. Flyvåpenet ble planlagt oppsatt med en helt annen styrke enn i 1925. Ved opprettelsen ble 56 krigsfly overført til flyvåpenet, 42 fra hæren og 14 fra marinen. Ferdig oppsatt så man for seg et flyvåpen bestående av 441 krigsfly fordelt på 45 divisjoner (skvadroner) hvor middels tunge bombefly utgjorde et betydelig innslag..

²¹⁷ Annerfalk, op cit. s. 41

²¹⁸ Bevilgningen til flyvåpenet alene var derved ikke langt fra det samlede norske forsvarsbudsjettet.

9 Krigens skyer, 1935 – 1940.

Etter sammenbruddet av Folkeforbundets fredskonferanser i årene 1932 til 1934 hadde den internasjonale situasjonen endret seg dramatisk. Tyskland forlot Folkeforbundet i 1933 og erklærte seg i 1935 ikke bundet av Versailles traktaten. Samtidig varslet de en omfattende opprustning av Tyskland. Forsvarordningen av 1933, vedtatt samtidig som Adolf Hitler ble innsatt som rikskansler i Tyskland, og de forutsetningene som ordningen bygde stemte etter hvert mindre og mindre med virkeligheten.

I Norge førte den internasjonale debatten om nøytralitet til at Frede Castberg i 1934 utredet det generelle, statsrettslige forholdet til nøytralitetspolitikken. Castberg gikk i detalj inn på hvilke konsekvenser artikkel 16 kunne ha for en liten stat som Norge og konkluderte med at uansett hvordan man tolket bestemmelsene, ville en liten stat bli presset mellom barken og veden av stormaktene. Dette synspunktet var sammenfallende med Warrens synspunkt fra første verdenskrig. Stats- og utenriksminister Johan L. Mowinckel hadde som grunnleggende holdning at som medlem av Folkeforbundet skulle det være Norges – og alle andre medlemslands – hovedoppgave å arbeide for en stadig sterkere mellomfolkelig rettsbevissthet. Dette mente han, ville i sin tur lede til en større generell villighet til nedrustning.²¹⁹

Castbergs konklusjon førte til et sterkt ønske hos Mowinckel for å kunne markere en kursendring ovenfor Folkeforbundet i retning av reservasjon mot sanksjonsbestemmelsene og derfra tilbake til en tradisjonell nøytralitet. Grunnlaget for å kunne gjøre dette var bl.a. henvisning til den tidligere omtalte nøytralitetspakten som i 1933 var blitt inngått mellom flere stater i Syd-Amerika. Selv hadde han i perioden 1928 til 1933 arbeidet for og gjennomført voldgiftsavtaler med Spania, Portugal og Italia, alle viktige handelspartnere for Norge, i tillegg til Tsjekkoslovakia, Polen og Nederland.²²⁰ Mowinckel forela disse tankene for den svenske utenriksministeren, Rickard Sandler, høsten 1934. I tilfelle av en ny europeisk storkrig mellom stormaktsblokker, noe som det nå på nytt avtegnet seg muligheten for i Europa, ble spørsmålet var om Norge og Sverige, eventuelt sammen med andre tidligere nøytrale stater skulle si seg løst fra sanksjonsbestemmelsen i artikkel 16. Begrunnelsen for dette skulle ligge i at nedrustningsbestemmelsene i artikkel 8 ikke var oppfylt. Sandler

²¹⁹ Øksnevad, Toralv, *Joh.Ludw. Mowinckel*, Bergen 1963, s.132

²²⁰ *Ibid*, s. 132.

hadde, om ikke prinsipielle så i hvert fall praktiske, motforestillinger til å gå inn på en slik linje og Mowinckel gikk da heller ikke alene videre med saken.

Det er imidlertid grunn til å legge merke til at dette utspillet kom to år før Etiopia-krisen. Utspillet må derfor kunne tolkes som et politisk ønske om en generell kursendring i norsk utenrikspolitikk. Ørvik fremholder for sin del at dette mer må ses som en reaksjon på en ”forvissning om at det gikk mot en europeisk storkrig” i større grad enn et forsøk på å påvirke Folkeforbundets håndtering av internasjonale kriser.²²¹

Våren 1935 fikk generalstaben i oppdrag å utarbeide en vurdering av nøytralitetsspørsmålets militære side. Oberst Otto Ruge utarbeidet et PM som 25.juli ble returnert etter gjennomlesning i forsvarsdepartementet. Departementsråden uttrykte at han ikke hadde innvendinger mot PMets innhold.²²² Ruge slo fast at Norge ville føre en konsekvent nøytralitetspolitikk dersom det skulle komme til krig i Europa. Forsvarsordningen var utformet på grunnlag av dette og skulle gi den nødvendige militære kapasitet til å opprettholde nøytraliteten.

Innledningsvis tok han opp temaet om hvilke militære maktmidler man kunne benytte seg av som nøytral. Folkeretten var etter hans mening ikke klar på dette punktet, men vel så viktig var å vurdere hvordan krigførende stormakter eventuelt ville forholde seg til nøytralitetsbestemmelsen dersom krig skulle bryte ut. I dette spørsmålet var Ruge på linje med Castberg, en stormakt ville vurdere sine egne behov foran en liten nøytral stat.²²³ Når det gjaldt selve nøytralitetssituasjonen delte han denne i tre kategorier. På den ene siden unøytrale handlinger fra de nøytrale. I denne kategorien mente han at Norge hadde gjort seg skyldig i slike under verdenskrigen. Som eksempler nevnte han:²²⁴

- Norge deltagelse i minesperringene i Nordsjøen.
- U-båt reolusjonen av 13.10.1916.²²⁵
- Transitt av krigsfornødenheter til Russland.
- Den norske handelsflåte i alliert tjeneste.
- Leveranse av krigskontrabande, dvs råstoffer til begge parter.
- Engelske marinefartøyers bruk av havner i Finmark under blokaden av den russiske ishavskysten etter krigen.

²²¹ Ørvik, s. 223.

²²² Riksarkivet, RA/RAFA 3021/D65/L0385/0006. *PM nøytralitetsspørsmålets militære side.*

²²³ *Ibid*, s. 2.

²²⁴ *Ibid*, s. 4.

²²⁵ Etter press fra engels side innførte Norge et forbud mot at fremmede ubåter utrustet for krigsbruk og tilhørende en fremmed makt skulle kunne komme inn i norsk territorial farvann med mindre vær eller havari gjorde at båtens besetning var i havsnød. Andre ubåter kunne bare passere gjennom norsk farvann i overflatestilling. Dette rammet direkte de tyske handelsubåtene. Berg, op. cit. s. 215.

Tilfeldige krenkelser så han på som unngåelig under sjøkrig og spesielt under handelskrig utenfor en nøytral kyst. Dett kunne også omfatte luftfartøyer. Tilsiktede krenkelser var for eksempel den tyske innmarsjen i Belgia i 1914. Det interessante mente Ruge videre var om disse hendelsene ble løst gjennom folkeretten eller med bruk av makt. For de unøytrale og tilfeldige hendelsene mente Ruge at realpolitikken hadde vært avgjørende. De allierte trengte forbindelsen til Russland, handelsflåten og de nøytrales produkter og måtte derfor unngå å skyve landene over til fienden. Tyskland på sin side trengte tilførselene fra de nordiske landene og muligheten for å få tilførsler fra oversjøiske leverandører. På samme måte som de allierte måtte de unngå å skyve de nøytrale over i motpartens leir. Men, hele tiden mente han at de krigførende først og fremst tok hensyn til egne interesser og respekterte nøytraliteten bare når de selv hadde fordel av det.²²⁶ Når det gjaldt spørsmålet om tilsiktede krenkelser som å etablere støttepunkter i forbindelse med for eksempel marineoperasjoner i Nordsjøen pekte Ruge på at dette ikke fant sted etter militære overveielser om bruk av flåten på begge sider. Det var ingen garanti for at de samme vurderingene ville bli gjort i en ny situasjon. For det norske nøytralitetsvernet slo han fast at dette hadde hatt rene politioppgaver. På den andre siden var han klar på at uten et militært nøytralitetsvern, ville vi blitt skueplass for krigsoperasjoner. At den militære kapasiteten var til stede var grunnlaget for at de krigførende trodde på at vi ville gripe inn militært dersom en situasjon skulle utarte seg.

For en neste krig tok Ruge som utgangspunkt at stormaktene ville oppføre seg nøyaktig som tidligere, egne interesser ble satt foran alt annet. Det var dette vi måtte innrette oss på i både nøytralitets- og forsvarspolitikken. Konkret kom Ruge frem til følgende analyse. En grunnleggende forutsetning var at Sverige og Danmark førte samme konsekvente nøytralitetspolitikk som Norge. Trussellandene ville da være, England, Frankrike, Tyskland, Russland og Finland. For hver av disse så han for seg følgende situasjon. England kunne ønske å bruke Nordsjø- eller Skagerrakkysten som utgangspunkt for luft eller sjøoperasjoner. Særlig var dette viktig for å kontrollere utgangen av Østersjøen. For Tyskland ville det samme være av interesse, men da for å sikre utgangen fra Østersjøen og kunne drive luft- og sjøoperasjoner mot England og i Atlanterhavet. For fiender av Russland skulle det være aktuelt å bruke den nordnorske kysten som utgangspunkt for blokade av den russiske Ishavskysten, eller for Russland å disponere norske havner for landverts kommunikasjon til Russland og som utgangspunkt for luft- og sjøoperasjoner vestover. De samme havnene vil

²²⁶ Ibid, s. 10.

være av stor verdi for Finland for å sikre tilførsler og som transportvei for militær hjelp vestfra.

Han kom også inn på forskyvningen av maktforholdene i Østersjøen og hvordan dette skulle kunne påvirke behovet for transport gjennom Sverige. Ut fra dette mente Ruge at vi kunne bygge nøytralitetsvernet på et realistisk grunnlag. Vi visste nemlig hvilke trusler vi kunne bli utsatt for. Derved var det også mulig å forberede seg på det som kunne komme. Den militærgeografiske situasjonen hadde etter Ruges mening forandret seg siden verdenskrigen. I dette lå at vi måtte være forberedt på luftangrep. Til dette pekte han på at luftstridmidler hadde fått en sterkt økt rekkevidde og betydning.²²⁷ Ruge la imidlertid en praktisk begrensning på de forsvarsmessige mulighetene. Han gjorde det klart at Norge ikke ville være i stand til å gå inn i sjøoperasjoner på åpent hav mot en stormakts flåte. Våre stridsmidler ville alltid være ubetydelige i en slik sammenheng. Det samme var tilfelle for luftforsvaret. Vi ville aldri kunne innlate oss på en offensiv luftkrig mot en stormakts hjemmeområde, en represaliekrig. Her gikk grensen for den Douhetske tankegang i norsk sammenheng. Avslutningsvis kom Ruge inn på forholdet til Sverige. Han mente at vi måtte regne med å bli presset fra forskjellig hold skulle en ny krig bryte ut i Europa. At landene ville stå sammen i viljen for å holde seg nøytrale var det heller ingen tvil om. Alt dette til tross burde Norge ha et landforsvar som var i stand til å motstå en væpnet konflikt med Sverige skulle presset bli for stort fra de krigførende stormaktene.

I mai 1936 hadde de tidligere nøytrale landene kommet til veis ende når det gjaldt forholdet rundt artikkel 16 i forbundstraktaten. Norge og Sveits ønsket artikkelen opphevd i sin helhet, mens de andre ville undersøke saken dypere. Denne situasjonen hadde direkte tilknytning til den situasjonen som var oppstått etter Italias overfall på Etiopia. I Folkeforbundets møte den 30.juni 1936 ble artikkel 16 egentlig lagt død da landene erklærte seg ikke bundet til den så lenge den ble anvendt på en ufullstendig og inkonsekvent måte. 1.juli 1936 sendte de nordiske landene sammen med Nederland, Sveits og Spania ut en felles erklæring hvor de for fremtiden forbeholdt seg retten til å stå fritt i forhold til sanksjonsbestemmelsene i artikkel 16. Dermed var det både i Norge og Sverige åpnet for en utvikling av en utenrikspolitikk som gjeninnførte nøytralitet som grunnprinsipp.

²²⁷ I juniutgaven 1938 av *FLY* som var offisielt organ for både Norsk aeroklubb og Vernepliktige offiserers forening, gikk oberstløytnant Tobisen i en lang artikkel grundig inn på luftkrigføring og Norges luftstrategiske stilling. Han kom inn på de ledende tankene når det gjaldt krigføring i luften, ikke minst konsekvensene av bombeangrep mot sivilbefolkningen, bl.a. med gassbomber. Ved hjelp av mange kartskisser viste han også hvordan de fleste deler av Norge kunne nås med luftangrep fra baser i England, Tyskland og Russland. På samme måte viste han at disse landene også vill kunne nås med angrep fra baser i Norge.

Da landene fra 1937 av skulle finne tilbake til praktisk nøytralitetspolitikk valgt de forskjellige veier. Den internasjonale forståelsen av nøytralitetsbegrepet hadde utviklet seg i løpet av 1920 og 30-årene. Sverige valgte en vei som bygde på dette gjennom en betinget nøytralitetspolitikk koblet til en aktiv forsvarsholdning. På dette grunnlaget søkte Sverige å bygge en nøytralitetsallianse i Norden som motvekt mot at stormaktene nå hadde samlet seg i sine allianser og blokker.

I Norge valgte man å gå tilbake til den ubetingede nøytralitetsholdningen som både Mowinckel og også Nygaardsvold gang på gang pekte på at hadde hjulpet oss gjennom verdenskrigen. På forsvarssiden var man i Norge både preget av forestillingen om et lavrisiko trusselbilde, indirekte beskyttet av forestillingen om stormaktenes ønske om å holde Norge nøytralt også under en fremtidig konflikt og av tanken i enkelte kretser om at det nøytralitetsmarkerende vaktvernet var et aktuelt alternativ til et tradisjonelt forsvar.

9.1 Praktisk politikk på forskjellig grunnlag.

De to landene skilte vei når det kom til den praktiske utformingen av utenrikspolitikken. Sverige var preget av forholdet til Finland og Tyskland. For Finland var faren for et sovjetisk angrep den store trusselen, noe som ville medføre at Sverige fikk en sovjetisk trussel tettere inn på sitt område. Tyskland var en dominerende handelspartner for Sverige. Som eksempel ville enhver forstyrrelse i den svenske malmtransporten gripe direkte inn i Tysklands militære kapasitet. I 1938 ble dette uttrykt så klart som at ”en virkelig svensk nøytralitet er umulig å gjennomføre i enhver konflikt hvor Tyskland er part. Tyskland behøver svensk malm og deres (Tysklands) motstandere må forhindre at dette behovet tilfredsstilles”²²⁸. Det samme kan anføres om Norges stilling at en konflikt som innebar fiendskap til England var utenkelig. Situasjonen var ikke ulik den som man hadde erfart under første verdenskrig.

Norge var [og er] en atlantisk nasjon og hadde som en vesentlig forutsetning for sin utenriks- og forsvarsplanlegging lagt til grunn at den britiske marinen ikke ville tillate en annen stormakt å skaffe seg fotfeste på norsk territorium. Samtidig var Sverige og Danmark en ryggdekningen man mente å ha mot øst. Det var bare i nordøst at Sovjet utgjorde en uavklart trussel i en konfliktsituasjon stormaktene i mellom.

Regjeringen Nygaardsvold hadde som overordnet målsetning for sin utenrikspolitik å holde Norge utenfor en ny europeisk stormaktskonflikt. Dette var et mål som ble delt av hele

²²⁸ Tingsten, Herbert, *Svensk utrikesdebatt mellan världskrigen*, Stockholm 1944, s. 291.

nasjonen.²²⁹ I utformingen av den praktiske politikken i Norge kom Koht og Mowinckel til å bli stående mot hverandre. Begge parter fastslo at målet var å holde Norge utenfor en europeisk stormaktskrig. Koht var tilhenger av en betinget nøytralitet som også tok hensyn til mulighetene for å påvirke en konfliktsituasjon, ja til og med fortsatt kunne drive aktivt fredsarbeide gjennom Folkeforbundet i forhold til konfliktpartene. Mowinckel holdt fast ved standpunktene fra 1934 om at det bare var en uavhengig og ubetinget nøytralitet som kunne sikre norske interesser.

Dette ledet tilbake til de internasjonale diskusjonene fra første halvdel av 30-tallet, særlig med utspring i amerikansk nøytralitetslovgiving. Uenigheten ovenfor viste at konflikten mellom regeltilhengerne og de neonøytrale også var til stede i norsk politikk. Den betingede nøytralitetsholdningen ble sett på som et redskap for å påvirke krigførende parter. Det betydde at nøytraliteten ble brukt som et aktivt utenrikspolitisk redskap i form av sanksjoner mot krigførende stater. Nøytralitet ville ikke lenger bety å opprettholde rettigheter som under en fredsperiode, men tvert i mot å avstå fra rettigheter til normalt samkvem med en krigførende stat.

Det skulle vise seg at det ble Mowinckels holdning som til slutt fikk støtte fra Nygaardsvold. Dermed ble den ubetingede nøytralitet, med klar referanse til forholdene i 1914, stående som ramme for norsk utenrikspolitikk. Kohts aktive fredspolitik og betingede nøytralitetslinje ble satt til side og i stedet slo man inn på en ubetinget nøytralitetslinje med klare føringer på å gjennomføre den samme politikken som var blitt ført under verdenskrigen.²³⁰ Det viste seg da også raskt at Norge i de siste årene før krigsutbruddet ble presset inn i et mønster, særlig fra engelsk side, som la hovedvekten på kontroll av norske økonomiske ressurser i en fremtidig konflikt. Den kunne på mange måter ligne på en fortsettelse av det presset som Norge ble utsatt for i de siste årene av første verdenskrig. Særlig fra 1938 og utover kom vestmaktens tilgang til den norske handelsflåten og handlingsrommet knyttet til en handelsavtale med Tyskland til å stå i fokus for harde og til dels ubehagelige forhandlinger²³¹. Erfaringene fra verdenskrigen med vår skipsfarts stilling innenfor nøytralitetsbegrepet kom stadig tilbake etter hvert som muligheten for en ny stormaktskonflikt i Europa blir tydeligere etter 1935.²³²

²²⁹ Fure, Odd-Bjørn, *Mellomkrigstiden 1920 – 1940, bd. 3 av Norsk Utenrikspolitisk historie*. Oslo 1996. s. 205

²³⁰ Fure, op cit, s. 213

²³¹ Ørvik, Nils, *Norge i brennpunktet, handelskrigen*, Oslo 1953.

²³² Spørsmålet ble aktualisert i 1939 i forbindelse med arbeidet med en balansert og nøytral handelsavtale med Tyskland som følge av tonnasjeavtalen med Storbritannia hvor 1,6 mill dwt tanktonnasje ble chartret bort. Ørvik, Nils, *Norge i brennpunktet*, Oslo 1953, s. 62 – 166.

Etter syvlandserklæringen i 1936 skjedde det en utvikling i den svenske utenrikspolitiske debatten. To forhold ble stående i sentrum. Det ene var det fortsatte forholdet til Folkeforbundet hvor det ikke var aktuell politikk å gå til en utmelding. Det andre var forholdet til Norden.

I det siste kom Sverige til spille en aktiv rolle for å samle de nordiske landene til en i størst mulig grad felles blokk som gjennom gjensidige avtaler og tiltak kunne bevare den nordiske freden. I motsetning til Norge erklærte Sverige i 1938 at man ”ikke kunne tenke seg nøytralitet for alle konfliktilfeller”. Dette ble ytterligere forsterket gjennom at man tilbakeviste at utenriksministeren hadde uttalt seg for en ubetinget nøytralitet.²³³

Sverige gikk i denne sammenheng også sterkt inn for å etablere et nordisk forsvarsforbund. Sterkest var støtten til dette fra finsk side som så dette som en mulighet til å avverge den stadig aktuelle trusselen fra Sovjet. Sverige ble midtpunktet i denne debatten i det både Finland og Danmark kunne tenke seg svensk støtte, men ikke et gjensidig forhold seg i mellom. Sverige var på sin side totalt uten illusjoner når det gjaldt både seriøsiteten i det danske forsvaret og muligheten for å demme opp mot en tysk invasjon i Jylland. Norge viste minst interesse for denne muligheten, både fordi man mot øst befant seg trygt bak de øvrige nordiske landene og at man fra vest ikke så noen trussel, snarere en forsikring om at Nordsjøen ville forbli et engelsk innhav.²³⁴ Til slutt ble det fra Svensk side med en uformell støtte til Finland.

Regjeringen behandlet forsvarsspørsmålet gjentatte ganger i løpet av 1937.²³⁵ I denne sammenhengen ga forsvarsminister Monsen klart uttrykk for at han ikke ville ha noen krigsmakt, men bare et vaktvern for nøytraliteten.²³⁶ Det er i det hele tatt påfallende at det ofte i kildegrunlaget blir understreket at en storkrig er på trappene i Europa. Like ofte blir det understreket at Norge skal holde seg utenom et slikt stormaktsoppgjør og leve i nøytralitet her oppe i vår del av Europa. Mindretallet i Innst. S nr. 8-1937 gir til og med uttrykk for at vi ”ligger i periferien av angrepssonen” når man skal påregne fiendtlig flyaktivitet. Dessuten postuleres det at stormaktene i en krig sannsynligvis ville finne at de var best tjent med at vårt land holdt seg nøytralt.²³⁷

²³³ Tingsten, op cit s. 291

²³⁴ Ibid, s. 290 – 340.

²³⁵ Koht; 1985 Op cit. Koht gir et til dels detaljert bilde av disse diskusjonene og synspunktene til de enkelte deltagerne. At saken krevde samarbeid med andre partier kommer klart frem, særlig forholdet til Venstre med tidligere statsminister Mowinkel i spissen. s. 77 - 131

²³⁶ Ibid, s.82

²³⁷ Inst. S nr. 8. s. 176

Fram til 1938 var det ikke noen nevneverdig debatt i Stortinget om hvilket forsvar vi skulle ha. Man var klar over at det i forbindelse med forsvarsordningen av 1933 ikke var blitt gitt tilstrekkelige bevilgninger for å kunne oppfylle denne. Regjeringen Nygaardsvold hadde i utgangspunktet sterke motforestillinger mot bevilgninger til forsvaret overhode. Vendepunktet kom i 1938. Mandag 31. januar og tirsdag 1.februar 1938 var det alminnelig debatt i Stortinget over innstillingen fra militærkomiteen om organisering av Luftforsvaret.²³⁸ Både innstillingen og den etterfølgende debatten brakte frem elementer som førte ut over det rent militære aspektet. Disse kom først og fremst frem i en fraksjonsmerknad fra et mindretall, bestående av alle Arbeiderpartiets representanter i komiteen. Mens komiteen ikke hadde noen tilrådning til Stortinget om fortsatt delt eller et nytt sammenslått flyvåpen, konkluderte flertallet med at man burde ta opp til revisjon planen for Luftforsvaret innen rammen av forsvarsordningen fra 1933.²³⁹ Mindretallet fra arbeiderpartiet ønsket imidlertid hele forsvarsordningen tatt opp til revisjon samtidig som det da skulle skje på grunnlag av ”antydende retningslinjer” som de hadde kommet frem med.²⁴⁰ De retningslinjer som fraksjonen ”antydte” var følgende²⁴¹:

”Den teori som flere flyvesakkyndige har gjort sig til talsmenn for: å møte et angrep med langt utgående selvstendige luftoperasjoner, mens angriperens transportflåte enda er langt fra vår kyst, holder ikke stikk. Så lenge vårt land er nøytralt er vårt land avskåret fra å gripe inn på denne måte. En nøytral stat kan ikke plutselig gå offensivt til verks mot en fremmed makts styrke som ikke har krenket dens nøytralitet. Vi er i et slikt tilfelle tvert imot tvunget til å vente med vårt motangrep til angriperen har foretatt krigerske handlinger på vårt eget territorium. Et meget vesentlig argument for et selvstendig, offensivt flyvevåpen faller dermed bort.²⁴²”

Ved inngangen til 1938 var tanken om at et aktivt fredsarbeid fra mindre land gjennom Folkeforbudet kunne føre til at freden i Europa kunne bestå, fullstendig oppgitt. Man var på full fart inn i arbeidet med å søke gjenetablert et troverdig nøytralitetsregime i Norden. Avsnittet ovenfor har i seg en rekke sentrale elementer som knyttet forsvars- og

²³⁸ *Inst. S nr. 8.* Gjengitt i *Stortingstidende 1938* fra side 103-177. Den etterfølgende debatt er gjengitt på side 125-159 i *Forhandlinger i Stortinget* nr 16 – 20. Når det gjaldt selve saken var det uenighet mellom kommanderende admiral og kommanderende general. Marinen var imot en sammenslåing og argumenterte med at fly var en integrert del av marinens totale kapasitet. Hæren så fordeler i felles utdanning og større fleksibilitet i å kunne flytte ressurser dit behovet var størst i den enkelte situasjon. I tillegg kunne det bakkebaserte luftvernet integreres i et nytt Luftforsvar. Regjeringen tok uenigheten til etterretning, men tok for øvrig ikke stilling i saken.

²³⁹ Denne var fortsatt gjeldende forsvarsordning til tross for at Stortinget ikke på noen måte hadde oppfylt vilkårene for den i de etterfølgende perioder. Både Luftforsvarsmeldingen, *St.meld 38/1937* og den etterfølgende *Inst. S. nr 8.* går inn på de betydelige avvik som rådet i forhold til de vedtatte planer og dagens realiteter. F.eks manglet både hærens og marinens flyvåpen ved utløpet av terminen 1937 nærmest alle de planlagte jagefly, bare 4 av planlagte 66 var på plass.

²⁴⁰ *Inst. S nr. 8.*, op cit, s 177.

²⁴¹ *Ibid*, s. 176

²⁴² *Ibid*, s. 176

nøytralitetspolitikken sammen. For det første handler det om hvilke virkemidler nøytralitetsvernet skal kunne tillate seg å benytte. Fraksjonen la en svært restriktiv ramme til grunn for på hvilket tidspunkt og hvordan nøytralitetsvernet skulle kunne aksjonere. At forsvaret ikke måtte ses på som noe annet enn nøytralitetsvern kom klart frem i de referater som Koht har gitt fra møter i regjeringen i 1937 og 1938, hvor ekstrabevillinger til forsvaret stadig var tema i diskusjonen.²⁴³ Prinsippet føyde seg imidlertid logisk inn i regjeringens generelle holdning om at vi ikke skulle foreta oss noe som kunne virke provoserende på en krigførende stormakt. Denne holdningen, ble delt av flere også utenfor regjeringspartiet. Flertallets medlem T. Sverdrup (H) kom blant andre med lignende synspunkter i sitt innlegg i debatten og understreker dessuten ” at det jo etter herskende folkerett ikke er forbudt for et krigførende fartøy å gå gjennom norsk nøytralt farvann under krig.”²⁴⁴ Rent faktisk bygde dette på bestemmelsene om nøytralitet som fremkom i Haagkonvensjonen i 1907. I den etterfølgende debatten var det bare representanten J.M.Ørbæk (H) som kom med klare motforestillinger mot mindretallets merknad. Han sa bl.a.:²⁴⁵

”Saken er nemlig den at når vi nevner ordet nøytralitetsvern, så står bildet fra siste verdenskrig levende for oss. Slik var det den gang, slik klarte vi oss da, og slik må det også bli neste gang våre europeiske stornaboer ryker i håret på hverandre. Vi mobiliser vårt nøytralitetsvern og så går det etter oppskriften fra verdenskrigen, marinen patruljerer, visiterer, geleider og protesterer, hvis der gjøres noget overgrep. Lenger tør vi ikke tenke, fordi vi ikke har forberedt oss på det. Men, hvis det nu hender noget mer? Hvis nogen skulle formaste seg til virkelig å angripe oss, hva da?”

Minst like viktig som beskrivelsen av måten nøytralitetsvernet skulle opptre på var imidlertid selve fraksjonsinnstillingen til Stortinget. Denne foreslo at hele gjeldende forsvarsordning skulle tas opp til revisjon.²⁴⁶ Den etterfølgende debatten har på dette området et par utsagn som peker direkte mot arbeiderpartiets tradisjonelle kamp mot forsvaret som sådan og den måten det var organisert på. Medlem av fraksjonen, Olav Sæther, kom tydelig inn på dette aspektet med fraksjonsinnstillingen når han sier: ”Dermed har vi, tror jeg, en chance til å kunne få et mer demokratisk forsvar i vårt land og de krav som fra vårt partis side er fremsatt om å gjøre forsvaret mer demokratisk, håper vi skal kunne fremmes i og med denne kommisjons arbeide.” Fraksjonsmerknaden tok dessuten opp et helt annet tema som

²⁴³ Koht, Halvdan; ”*Rikspolitisk dagbok 1933 – 1940*” Oslo 1985. s. 82. I forbindelse med forberedende arbeide den 11.januar 1937 med spørsmålet om ekstraordinært forsvarsbudsjett, referer Koht til at statsråd Monsen fremla saken og gjorde det bl.a. klart at han ikke skulle ha noen krigsmakt, men kun et vaktvern for nøytraliteten. I møtet deltok både regjeringen og sentralstyret i Arbeiderpartiet. Standpunktet var derved godt forankret i partiorganisasjonen og må antas også å komme klart frem for Arbeiderpartiets stortingsgruppe.

²⁴⁴ *Forhandlinger i Stortinget*, op cit s.142

²⁴⁵ *Ibid*, s. 136 – 137.

²⁴⁶ Bare fem år etter at den var vedtatt og mindre enn fire år etter at den skulle ha vært satt i kraft.

den anså som viktigere enn organisering av Luftforsvaret, den fremhevet at mest nærliggende for landet i dag ikke var å øke militære bevilgninger, men å styrke landets selvbergingssevne og derved å styrke landets økonomi. Selv om dette var en avsporing av den militære diskusjonen var det et sentralt tema i nøytralitetssammenheng.

”For oss stiller det seg slik at den største og mest nærliggende oppgave for det norske folk i dag, ikke er å øke bevilgningene til våben og nye staber, men å styrke landets selvberging. [...] Nærværende fraksjon vil derfor henstille til statsmaktene å ta denne delen av vårt forsvarsberedskap opp til realisasjon.²⁴⁷”

Arbeiderpartifraksjonen satte på denne måten tre tema knyttet til vårt nøytralitetsvern på kartet til Stortinget. Det grunnleggende var en holdning om at vi hadde en svært begrenset mulighet til militær inngripen tidlig i en truende eller uklar situasjon.²⁴⁸ Av dette fulgte forslaget i innstillingen om en nyvurdering etter de ”antydende retningslinjer” for hele den gjeldende forsvarsordning. Til slutt ble det pekt på at selvberging var viktigere enn et militært forsvar dersom nøytraliteten skulle kunne opprettholdes.

Regjeringens arbeid med å gjennomføre nøytralitetspolitikken hadde, som det også kom frem av den foran siterte fraksjonsmerknaden, fokusert på forsyningssituasjonen. Allerede i 1929 var en økonomisk selvhjelpskommisjon opprettet. I 1930 la denne frem en innstilling for sitt arbeide. Under første halvdel av 1930-tallet arbeidet den med å etablere kontakter og beregne omfanget av bl.a. strategiske kjøp av viktige råvarer. Den tok også opp hvilke konsekvenser en krise ville ha på sysselsettingen og behovet for selv å kunne produsere de varer og tjenester som landet behøvde. Det var derfor i dette arbeidet en linje frem til påpekningen ovenfor om at det viktigste var ”å styrke landets selvberging”. I mars 1938 bevilget også Stortinget inntil 52 mill kroner til et fond som skal styrke nøytralitetsvernet og landets forsyninger²⁴⁹. Utviklingen på det handelspolitiske området ble særlig fra 1938 av en vanskelig situasjon å håndtere i balansegangen mellom en avtale med Storbritannia om å få disponere størstedelen av tankflåten og en handelsavtale med Tyskland som gjør at ingen av stormaktene føler seg provosert til å gå til uvennlige handlinger mot Norge.²⁵⁰

Det andre elementet arbeiderpartifraksjonen tok opp var nøytralitetsvernets mulige reaksjonsform. Den generelle oppfatning av grunnlaget for reaksjon synes frem til 1938 å

²⁴⁷ Ibid s.177

²⁴⁸ *Inst. S nr. 8* går konkret inn på hvilke situasjoner man fra militært hold mener ligger innenfor rammen for en inngripen. I tillegg til å diskutere Norges krigspolitiske og luftstrategiske stilling generelt, lister den opp og diskuterer fem ulike scenario: a) Direkte samarbeide med Hæren. b) Direkte samarbeid med Sjøforsvaret. d) Avvisning av landstigning på vår kyst. d) Avvisning av angrep over grensen i nord. e) Forsvar mot luftangrep mot våre større byer og andre vitale punkter (s. 104).

²⁴⁹ Ørvik, Nils, *Norge i brennpunktet*, Oslo 1953, s 43

²⁵⁰ Ibid. s. 152 ff

være i tråd med Ørbæks påstand i debatten; man så for seg en situasjon nokså lik den som var under den foregående verdenskrigen. Stortingsreferatene viste at det aldri ble snakk om ”verre” muligheter enn at en stormakt ønsker å etablere et støttepunkt, fortrinnsvis for egen marine, men også mulig etter hvert for flystyrker, på norsk territorium.²⁵¹ Generalstabssjefen, den gang oberst, Otto Ruge, slo fast i 1936 at ”nøytralitetsvernets principale oppgave er å forhindre krig.” Skulle en nøytralitetskrenkelse ”ta form av en militær besettelse” måtte man være i stand til raskt å trappe opp nøytralitetsvernet til krigsinnsats.²⁵² På ny kan det virke som om Ørbæks ord om at ” lenger tør vi ikke tenke, fordi vi ikke har forberedt oss på det” kan ha generell gyldighet for de holdninger som var til stede i regjeringstiljøet.

Saksforberedelsen rundt bruken av mineleggeren ”Olav Tryggvason” som middel for å trygge norsk skipsfart i spanske farvann våren 1937 kan stå som eksempel på hvor vanskelig det var å finne politisk ”riktig” reaksjonsform for et militært nøytralitetsvern.²⁵³ Utgangspunktet var behovet for å markere vilje til å beskytte sin nøytrale skipsfarts rettigheter i et område med borgerkrig og hvor normal håndhevelse av internasjonal lov ikke var til stede. I løpet av våren 1937 ble stadig flere norske skip oppbrakt av Franco-regimet og lasten beslaglagt. Den første muligheten man så var å søke om tillatelse til at norske skip kunne få følge med britiske konvoier. Britene svarte imidlertid at man forutsatte at andre regjeringer, som den britiske, selv tok ansvaret for å beskytte egne skip.²⁵⁴ Nederland hadde tidligere på året gjort det samme og ingen av deres skip var senere blitt kapret. Spørsmålet kom raskt opp om man bare skulle være tilstede eller om marinen også skulle få tillatelse til å benytte maktmidler dersom man fant det påkrevd. Koht for sin del trekker i dagboksnotatene for 24.04.37 frem som sin forståelse av ”Olav Tryggvason” skulle ha det samme oppdraget i spanske farvann som marinen ellers ville måtte ha for skipsfarten i egne farvann i en krigssituasjon i nord.²⁵⁵ Dette er det vanskelig å forstå annerledes enn at Koht her faktisk så for seg en nøytralitetsvakt slik den i en krigssituasjon ville blitt utført i norsk farvann. Instruksjonen for oppdraget gikk i korthet ut på at ”Olav Tryggvason” skulle konvoiere norske skip gjennom det farlige området, Gibraltarstredet. Dersom skipssjefen fant det riktig skal han kunne bruke maktmidler for å hindre kapring av norske skip. Det var imidlertid et sterkt forbehold i dette, han skulle ikke bruke maktmidler dersom han finner den fiendtlige styrken

²⁵¹ Grunnlaget er en gjennomgang i av stortingsforhandlinger som fremkommer i *Stortingssaker vedr. Hæren* for 1937 og 1938. Disse ble årlig spesialinnbundet som oppslagsverk og fordelt til sentrale avdelinger og staber. Tilsvarende for Utenriksdepartementet er ikke gjennomgått.

²⁵² Kristiansen, Tom; *Vi ligger i ildlinjen. Otto Ruge og Norges strategiske stilling i mellomkrigstiden*. I Holtsmark et al. Op cit, s.150.

²⁵³ Koht; 1985 Op cit, s 67 - 76

²⁵⁴ Sandnes, Hans O.: ”Olav Tryggvason affæren”, IFS Info 5/1997, Oslo 1997. s. 8

²⁵⁵ Koht; 1985, op cit. s.70

overlegen. I det hele tatt ble skipssjefen den som eventuelt måtte stå til rette for utførelsen av oppdraget dersom noe skulle gå galt. Utfallet ble at man til slutt fant ut at det ikke var nødvendig å sende skipet til spanske farvann allikevel. Det er nærliggende å trekke som konklusjon at regjeringen på dette tidspunktet ikke hadde noe klart, samlet syn på hvordan et nøytralitetsvern egentlig skulle opptre i en mulig fremtidig konflikt og heller ikke var rede til å ta det politiske ansvaret for bruk av maktmidler ved en nøytralitetshevdelse med maktmidler.

9.2 Folkeforbundet og fredsarbeid.

Sammenhengen mellom utenriks- og forsvarspolitikken utviklet seg i Nygaardsvolds regjeringsperiode. Særlig var forholdet til Folkeforbundet gjenstand for reorientering i perioden 1936 til 1938, selv om Koht hele tiden så på forbundet som en mulig påvirkningskanal for fredelig konfliktløsning.²⁵⁶ Regjeringen Nygaardsvold gikk i 1935 inn for en aktiv deltagelse i Folkeforbundets arbeid med å sikre de små staters rettigheter gjennom Folkeforbundet og at konflikter skulle bilegges gjennom forhandlinger, med sanksjoner som riset bak speilet. Utviklingen etter 1935, særlig etter at forbundet i forbindelse med Italias angrep på Etiopia ikke var i stand til konkret internasjonal motstand, gjorde at det ble mer og mer vanskelig å holde fast på denne politikken. Fra 1937 ble det klart at aktivt fredsarbeid gjennom Folkeforbundet ikke ville føre frem. Alternativet ble å vende tilbake til en nøytralitetspolitikk lik den fra første verdenskrig, noe som innebar at tanken om et nordisk nøytralitetssamarbeid som fra før 1920 på ny ble aktuelt. Dermed endret også fokus seg fra å være en aktiv fredsnasjon til spørsmålet om hvordan man best forberedte nasjonen på at den måtte klare seg selv i en kommende storkrig og at den måtte ta på seg de oppgaver som forsvaret ville få som en følge av nøytraliteten. I denne sammenheng ble også mulighetene for et nordisk militært samarbeid tatt opp, særlig mellom Norge og Sverige.²⁵⁷

Koht tok opp problemstillingen etter sanksjonsvedtakene mot Italia i 1935, hvor man endte opp med at hver enkelt stat avgjorde om man ville være med og hvilket omfang disse sanksjonene skulle få.²⁵⁸ For Koht ble det avgjørende at det senere ikke hadde vært mulig å få i stand forpliktende sanksjoner og vedtak i folkeforbundet. I juli 1936 sendte de nordiske landene sammen med Nederland, Spania og Sveits ut en felles resolusjon om at så lenge

²⁵⁶ Fure, op cit, s. 202

²⁵⁷ Ibid, s. 233 ff

²⁵⁸ Koht 1985, Op.cit. s.154 ff

sanksjonsartiklene i forbundspakten ikke kunne gjennomføres, så måtte disse syv regjeringene – som så seg selv som representanter for de små statene i Folkeforbundet – ta hensyn til at pakten heller ikke kunne la seg gjennomføre på andre områder som for eksempel nedrustning. Koht sa selv at: ”Dette var eit tydeleg oppør imot sanksjonspolitikken [...] Og det som den gongen vart forma ut i vanlege ord om at vi ville ha rett til å vega umsyn mot umsyn, det har sidan kome sterkare og sterkare fram under trykket få nye hendingar, nye konflikhtar og krigar.”²⁵⁹ Koht trakk i denne redegjørelsen også en del andre konklusjoner som ble grunnleggende for hvordan Norge kom til å innretter seg i de neste årene. Han var konkret på at Folkeforbudet ikke hadde styrke til å kunne gjennomføre de oppgaver som det opprinnelig var tiltenkt, nemlig å avgjøre rett og fred i verden. Han pekte også på at stillingen var blitt enda verre ved at de tre stormaktene Tyskland, Italia og Japan sto sammen i en blokk som direkte motarbeider det som Folkeforbudet skulle stå for.

Norge foretok i sin tid en vesentlig endring sin utenrikspolitiske orientering gjennom vedtaket i 1920 om å slutte seg til Folkeforbundet. Aksepten av §16 om sanksjoner og deltagelse i kollektiv inngripen mot et land som begikk brudd på traktaten var et stort skritt bort fra den tidligere absolutte nøytralitet. På den ene siden fikk man en mulighet til å påvirke løsningen av mellomnasjonale konflikter ved bruk av konsultasjoner og voldgift i stedet for krig, på den andre siden måtte man oppgi den tradisjonelle nøytralitetsholdningen som kunne gi mulighet til å stå utenfor andre staters krigshandlinger. Når man så 15 år senere måtte innse at det ikke lenger var sannsynlig at denne veien var farbar og man måtte vende tilbake til den tidligere nøytralitetslinjen, er det rimelig å se at dette måtte avstedkomme diskusjon om hvilken praktisk utforming den nye politikken skulle medføre.

På det utenrikspolitiske området generelt ble man vitne til at de tradisjonelle vestlige stormaktene, England og Frankrike bevisst lot være å ta del i den spanske borgerkrigen til tross for at Tyskland og ikke minst Italia aktivt deltok på Francos side.²⁶⁰ Dette var på mange måter i tråd med den politikken som England hadde gjort seg til talsmann for etter Tysklands innmarsj i Rhinland i 1936. Den 26. mars hadde utenriksminister Eden redegjort for regjeringens holdning i underhuset og understreket at ”British policy remained committed to seeking peaceful and agreed solutions by the appeasement of justified grievances.”²⁶¹ De stormakten som man tradisjonelt støttet seg til, England, ga dermed klare signaler om at den var villig til å streke seg langt i forsoning og ettergivenesshet for å bevare frede i Europa.

²⁵⁹ Ibid, s. 155

²⁶⁰ Fuglestad, Finn: *Spanias og Portugals historie*, Oslo2004, s. 192

²⁶¹ McDonough, Frank: *Neville Chamberlain, appeasement and the British road to War*. Manchester 1998. s. 28

Situasjonen ga et klart skille i den utenrikspolitiske orienteringen, bort fra aktiv nedrustning og fredsarbeide gjennom Folkeforbundet og mot et samarbeid med likesinnede stater for i alle fall å holde en mulig krig borte fra eget land og i en mulig ny storkrig i Europa å gjøre forholdene best mulig for egen befolkning. Dette ga også grunnlag for at erfaringene fra verdenskrigen tilsa at den praktiske politikken innenlands måtte legges om med mer vektlegging av både den fremtidige forsyningssituasjonen og måten vi markerte landet som nøytralt område på.

Debatten om nøytralitetens innhold fortsatte utover 1938, hvor blant andre Venstres J.L. Mowinckel krevde at nøytraliteten skulle være ”absolutt og ubetinget”²⁶². Dette var sammenfallende med den definisjon av nøytralitet som arbeiderpartiets fraksjon fremmet i debatten om Luftforsvaret tidligere på året. Skillet i synspunkter sammen med situasjon som fulgte skiftet fra en politikk basert på folkeforbundet som garantist for freden til en nøytralitetspolitikk og et samarbeid med andre nøytrale nasjoner, kom frem hos Koht, som vel sto med ett ben i begge leire da han la vekt på at Norge fortsatt måtte ha full handlefrihet, også til å velge å gå med i tiltak som Folkeforbundet satte i gang. Dersom Norge godkjente en Folkeforbudsaksjon, måtte vi kunne handle som forbundet bestemte, var Kohts holdning. Så sent som sommeren 1938 uttalte han at ”Det kunne koma tilfelle der vi heldt det for rett å gå i krig”²⁶³. Ser man på de forslag som ble lagt frem for Stortinget i 1938 når det gjaldt forsvaret og den debatt som fulgte av disse, var det lite som tydet på at regjeringen eller Stortinget var villig til å følge Koht i den siste uttalelsen.

9.3 Flyvåpen i Norge og Sverige.

I Sverige ble forandringen i flyvåpenet så gjennomgripende at tidvis har blitt omtalt som starten på ”det andre flyvåpenet.”²⁶⁴ Organisasjonen som ble foreslått viste at man hadde tiltro til den nye våpengrenen og dens operative mulighet. At man satset på middels tunge bombeavdelinger viste også at det ble tatt stilling til den taktiske retningen for flyvåpenet i fremtiden. En mulig fiende skulle bekjempes på eget område. Inspirasjonen fra Douhet var tydelig til stede. Beslutningen om å satse like sterkt finansielt på flyvåpenet som på marinen la grunnlaget for en langsiktig utvikling av organisasjon og tilhørende materiell.

²⁶² Lie, Haakon, *Loftsrydding*. Oslo 1980, s.434

²⁶³ Ibid, s. 435

²⁶⁴ Annerfalk, op cit. s. 53. Den etterfølgende generelle beskrivelsen av det nye flyvåpenet er hentet fra Annerfalk, s. 53 – 85.

Organisasjonsmessig ble det lagt opp til at freds- og krigsorganisasjonen i størst mulig grad skulle sammenfallende. Full oppsetning ble fastlagt til 10 250 mann. Ca. 10% skulle være flygende, de resterende i støttedfunksjoner. I fredstid skulle ca 85% være vernepliktige eller komme fra reserven.

På materiellsiden sto man ovenfor store utfordringer. Manglende bevilgninger hadde ført til at de fleste flyene var umoderne i forhold til tidens krav. Siden 1923 hadde anskaffelsespolitikken vært basert på at nye flytyper skulle utvikles av privat industri, eller i samarbeid med denne. De militære verkstedene skulle i hovedsak beskjeftige seg med vedlikehold og reparasjoner. Slik var det ikke blitt. Fra slutten av 1920-tallet hadde de militære verkstedene i stadig større grad også stått for produksjon av sentrale flytyper på lisens. Den private industrien hadde ikke hatt den nødvendige kapasiteten til å utvikle og produsere et tilstrekkelig antall flygemaskiner for forsvarets bruk.

For å dekke det fremtidige behovet ble det nødvendig å anskaffe fra flere kilder. Import var nødvendig for å dekke de umiddelbare behovene. På litt lengre sikt kunne industribasen utvikles til å stå for lisensproduksjon og etter hvert forhåpentligvis også egenutvikling av tilstrekkelig høy kvalitet. På motorsiden var det noe kapasitet hos Scania Vabis og Nydquist och Holm i Trollhättan. Synspunktet til forsvarskommisjonen var at utviklings- og konstruksjonsarbeidet skulle foretas av en bedrift, mens produksjonen kunne bli satt bort til flere. For hele oppsetningsperioden på syv år dreide det seg om investeringer på ca 70 millioner kroner i nytt flymateriell.

Dette krevde et nytt industrielt samarbeid. Til sammen var det fem fabrikker som produserte fly, hovedsaklig til forsvaret, men også i noen grad til det sivile markedet. Særlig var de to tyske datterselskapene aktive på dette markedet, i noen grad også med eksport. Etter en del "samtaler" endte man i 1937 opp med å etablere *Svenska Aeroplanaktiebolaget SAAB*. I april 1937 inngikk flyvåpenet så kontrakt med denne industrigruppen om leveranse av 130 maskiner. I 1938 begynte leveransen av de første bombeflyene. Fra Tyskland hadde flyvåpenet i mellomtiden kjøpt 40 middels tunge bombefly av typen Junkers Ju86. Jagerfly ble innkjøpt både fra USA og England.²⁶⁵

St. prp. nr. 96 (1939) handlet om innenlandsk fabrikasjon av fly. Spørsmålet om å øke produksjonskapasiteten i forhold til hva som var tilgjengelig på Kjeller og i Horten hadde blitt tatt opp med forsvarsdepartementet av kommanderende general i 1937. Det var da ønskelig å

²⁶⁵ Andersson, Lennart, *Svenskt Militärflyg, propellerepoken*. Stockholm 1992. s. 103.

benytte den nye fabrikken til nybygg og større reparasjoner, men de Kjeller og Horten skulle stå for vedlikehold og ordinære reparasjoner. Den nye fabrikken burde lokaliseres slik at den kunne bygge både sjø- og landfly. I tillegg til de tekniske spesifikasjonene for fabrikken satte man krav til god landveis forbindelse, rent vann, muligheten til å underbringe mellom 400 og 2 000 mann og de klimatiske forholdene burde være sunne, gode og jevne. I tillegg måtte skole og kirke skaffes hvis det ikke var på stedet.²⁶⁶

Saken ble (selvsagt) et spørsmål om lokalisering. Skulle den etableres i nærheten av Oslo, ved Mjøsa eller i Trøndelag. Stortinget hadde allerede bevilget tre millioner kroner fra nøytralitetsfondet til anleggsutgifter for innenlandsk fabrikasjon av fly. Etter en kort debatt 9. juni ble beslutningen at de tre millionene ble fordelt med 750 tusen til modernisering og utvidelse av Kjeller flyfabrikk, 950 tusen til det samme formålet for marinens flyfabrikk i Horten, 1 million til departementets disposisjon for å fremme norsk flyproduksjon og 300 tusen avsatt til en fremtidig anleggelse av Østlandets flygestasjon.²⁶⁷

Ved årsskiftet 1939/40 ble en omfattende ordre på moderne flymateriell plassert i USA.

²⁶⁶ St. prp. nr. 96. (1939) s. 3.

²⁶⁷ Referat fra Stortinget 1939, s. 1365-1366.

10 Avslutning og konklusjoner

I innledning til sin bok om svensk utenrikspolitikk fra 1919 til 1939, gjør Erik Lönnroth en refleksjon over den generelle holdningen i befolkningen til nøytralitet og internasjonale forhold. Han peker på at befolkningen nok ganske ureflektert hadde et ønske om å få leve i fred og arbeide for sin egen utvikling, uten ytre innblanding. Om bakgrunnen for nøytralitetsholdningen i mellomkrigsperioden sier han at: ”Den nordiska neutraliteten under det första världskriget gav Sveriges folk en slags grundinnställning av att följa världshändelserna från parkettplats.” I denne sammenhengen sier han at de nordiske nabolandene i sin likeartethet også ble sett på som ”[...] [Sveriges] bufferter mot yttervärlden.”²⁶⁸ Mye kan tyde på at Lønroths observasjon også kan gjelde for et generelt norsk syn på seg selv og nøytralitetens beskyttende rett i denne perioden.

Grunnlaget for oppgaven kan nærmest være et eksistensielt spørsmål om hvorfor man har et forsvar og en forsvarspolitikk. Innledningsvis understreket Halvdan Koht at forsvarspolitikken var en del av utenrikspolitikken. Eksistensielt kan man si at enhver organisme har iboende etablert et forsvar mot ytre fiender eller inntrengere. På den ene siden kan derfor grunnlaget for en forsvarspolitikk være at man alltid har hatt et forsvar og derfor ikke stiller spørsmål ved dets fortsatte eksistens. På den andre siden kan det finnes en klar bevissthet om at en ytre fiender representerer en alvorlig trussel og at man derfor må stå best mulig rustet for å motstå et eventuelt angrep på egen sunnhet og integritet.

Ser man perioden fra begynnelsen på 1900-tallet og frem til krigsutbruddet i 1940, oppsto tre forskjellige situasjoner. Frem til krigsutbruddet i 1914 var det etablering av nøytraliteten som beskyttelsesprinsipp som var norsk hovedfokus. I krigsperioden var det å opprettholde denne nøytraliteten, men samtidig utøve den med mulige maktmidler som var den sentrale oppgaven.

Med inntreden i folkeforbundet oppsto en helt annen situasjon hvor aktiviteten skjøvet fra å utøve nøytralitet til å skape et bedre grunnlag for nøytralitet og ikke minst varig fred gjennom ned- eller aller helst avrustning. En formastelig tanke kan være at forsvarsarbeidet aldri har vært mer intenst enn nettopp under perioden fra mot 1933. Ikke fordi det militære forsvaret ble bygget ut, men fordi nedrustningsarbeidet ble så sterkt prioritert og at nedrustning ble sett på som et like kraftig forsvarsvåpen som en militær kapasitet. Både Norge og Sverige arbeidet sterkt innenfor Folkeforbundet for at forsvaret skulle kunne baseres

²⁶⁸ Lønroth, op cit., s. 28

på nedbygget trusselnivå i stedet for eskalert våpenmakt og gjensidig trussel om å påføre en eventuell motpart uholdbar skade.

Om morgenen den 8.april 1940 var status for de norske flystyrkene: Hærens flyvåpen disponerte totalt 114 maskiner, av disse var 63 forutsatt brukt i militære operasjoner mens 51 var treningsmaskiner som også kunne benyttes til kommunikasjons og rekognoseringsflyging. Hovedtyngden av materiellet i hærens flyvåpen, Fokker CVE og CVD, tilhørte materiellplanen knyttet til forsvarsordningen av 1925 og var anskaffet så tidlig som i 1927 med leveranser frem mot begynnelsen av 1930 tallet. Det samme var tilfelle for de 12 jagerflyene av typen Gloster Gladiator som var anskaffet fra 1930 av. I forbindelse med forsvarsordningen av 1933 var det i 1938 anskaffet 4 Caproni lette bombefly fra Italia. Tilsvarende tall for marinen var 53 maskiner. Disse var alle forutsetningsvis materiell for gjennomføring av militære operasjoner. Imidlertid var også disse anskaffet for god tid tilbake. De eldste, torpedofly av typen Douglas DT-2, så tidlig som 1925 med en norsk videreutvikling i typen MF-10 fra 1930 av. Den mest tallrike typen, MF-11 for rekognoseringsoppdrag, ble påbegynt levert i 1931. Av moderne materiell var det bare de 6 tyskbygde Heinkel 115 som var til disposisjon for marinen og som kunne sies å ha en noe moderne militær betydning.

Til sammenligning besto det svenske flyvåpenet på samme tidspunkt av moderne bombe- og jagerfly. I det alt vesentlige anskaffet etter 1937.

På flyvåpensiden beskriver perioden 1920 til 1939 på norsk og svensk side to vesentlige forskjeller for oppbygging av luftmilitær kapasitet. Den første forskjellen er holdningen til våpenet som sådan. Allerede under første verdenskrig ble det i begge landene stilt spørsmål ved om ikke dette nye våpenet burde resultere i en ny våpengren. Etter verdenskrigen kom spørsmålet opp igjen i begge landene i forbindelse med nyordning av forsvaret. I Norge endte man opp med at de konservative, og også sikkert maktbevarende, kreftene i hær og marine fikk gjennomslag for sitt syn om at flygemaskiner var et våpen som skulle utvikles for å støtte de gamle våpengrenene i deres operasjoner. I Sverige fant man i 1925 at flyet hadde vist seg så revolusjonerende under verdenskrigen og åpnet opp en helt ny dimensjon i militær sammenheng, at det var nødvendig å gi dette våpenet en uavhengig plattform for videre utvikling. "Flygvapnet" så dagens lys.

Konsekvensene var langsiktige. I Sverige fikk man en plattform for å utvikle en uavhengig luftmaktsdoktrine som ga våpengrenen plass til uavhengige operasjoner på linje med hær og marine. Flyvåpenet kunne selvsagt være til støtte for de andre våpengrenene, men på eget faglig grunnlag. Dette førte til at det uavhengige flyvåpenet, alltid etter en trang

start, etter hvert også fikk en økonomisk ramme i forhold til hær og marine som ga mulighet til praktisk utforming av en uavhengig luftmaktsdoktrine. Gjennom hele perioden hadde denne en sterk tilknytning til Douhets tanker fra 1922 og fremover. Basert på erfaringene fra de siste årene av verdenskrigen hvor det engelske uavhengige flyvåpenet etter hvert kunne gjennomføre for den tiden omfattende bombeoperasjoner mot tysk område og tilsvarende tyske angrep mot England ble tanken om uavhengige luftoperasjoner, til dels mot en fiendes bakre linjer og eget territorium, utviklet. Forsvarsordningen av 1935 pekte for flyvåpenets del på at angrep mot en fiendes baser og oppmarsjområder vil være en oppgave. Med tilstrekkelig midler ble da også flymateriell kjøpt inn for denne oppgaven. Sett i utenrikspolitisk sammenheng er doktrinen knyttet opp mot den betingede nøytralitetsholdningen og den uttalte grunnholdningen fra forsvarsutredningen i 1935 at man ikke måtte blotte seg når det gjaldt egen forsvarskraft.

Organisering av flyvåpnene på norsk side gjorde at denne type doktrineutvikling ikke fant sted. I den grad man diskuterte bruk av fly i militære operasjoner blir det alltid på grunnlag av premisser lagt av hær og marine og behovene i deres operasjoner. At både hæren og marinen i hele perioden ble gitt meget små ressurser gjorde også at denne diskusjonen ble mer om økonomi og symbolforsvar enn om reell våpenmakt og realforsvar. At man innen hærens flyvåpen var sørgelig klar over den økonomiske realiteten for forsvaret går frem av et internt PM til kommanderende general i mars 1930 om nye jagerfly. Her innledet man før diskusjonen om løsningsalternativer, nærmest oppgitt, med at det er to veier å gå, enten å ta vesentlig hensyn til de behov man har eller å ta økonomiske hensyn og gå for ”den type som faller billigst”.²⁶⁹

Dette leder over til et annet grunnleggende forhold, muligheten til å skaffe en ny, høyteknologisk forsvarsgren nødvendig materiell. Som vist utviklet man i Norge sin produksjonskapasitet rundt marinens flyfabrikk i Horten og hærens tilsvarende på Kjeller. Flymateriell skulle skaffes til veie ved lisensbygging ved disse fabrikkene. Den grunnleggende tanken var at man i mer avanserte land ville finne frem til det beste materiellet til eget flyvåpen fra konkurransen flyfabrikkene i mellom. Ved å overvåke andre lands valg og erfaringer kunne man velge det beste, og ikke minst velprøvd, materiell for egen lisensproduksjon.

Holdningen til dette hadde en innebygd forutsetning om at våre egne fabrikker var tiltrekkelig avanserte til å kunne gjennomføre produksjonen etter stadig forbedrete metoder.

²⁶⁹ Riksarkivet, RA/RAFA 3021/D27/L0322/0008, *PM til kommanderende general ”Jagerspørsmålet”, 7. mars 1930.*

Så lenge det i hovedsak dreide seg om trekonstruksjoner var den norske kunnskapen tilstrekkelig. Tidlig viste det seg imidlertid at på mer avansert metallindustri som for eksempel motorproduksjon, kom man til kort. Fra begynnelsen på 1930-tallet så en ny generasjon flymateriell dagens lys, i hovedsak bygget av stål og aluminium. Her hadde man en langt svakere industriell bakgrunn enn hva som var tilfelle på tresiden, noe som vanskeliggjorde valg av nye flytyper når man hadde som ufravikelig at det skulle kunne produseres på lisens i Norge. På slutten av perioden utkrystalliserte denne problemstillingen seg i beslutningen om at man hadde behov for å bygge en ny og moderne fabrikk for å kunne ivareta denne produksjonen. Prosessen trakk ut i tid da svært mange tilstøtende problemstillinger i forhold til lokaliseringen dukket opp. Den ble da heller aldri en realitet.

På svensk side utviklet de industrielle forutsetningene seg annerledes. Svensk verkstedsindustri hadde allerede under verdenskrigen sett muligheten for å utvikle og produsere flymateriell. Ikke bare militært, men også for sivile formål. Mulighetene for eksport ble også tatt med i utviklingsbildet.

Forsvarspolitikken i perioden kan for Norges del virke som om den ble et indrepolitisk anliggende hvor økonomi var viktigere enn den funksjonen forsvaret skulle spille for landet. I en sammenligning med Sverige står grunnlaget for de to forsvarsordningene fra henholdsvis 1933 og 1935 til dels i sterk kontrast til hverandre. Pålegget om utredning av forsvaret ble gitt noenlunde samtidig i de to landene. I Norge gjennomførte man en relativt rask utredning som i utgangspunktet ikke var annet enn en revisjon av ordningen fra 1927. I Sverige brukte man adskillig lengre tid på denne og endte opp med en omfattende utredning som ble fremlagt som egen SOU før den ble debattert i Riksdagen. Sammenligningen kan på grunn av utviklingen i den utenrikspolitiske situasjon fra 1930 av ikke gjøres direkte, men det bør være riktig å tillegge omfanget av og innholdet i utredningene en sammenlignbar vekt. I den sammenheng kan det ikke herske tvil om at den svenske er mer dyptgående både med hensyn til den politiske bakgrunnen og konsekvensen dette har for oppbygging av militær kapasitet.

Olav Riste brukte uttrykket ”norsk isolasjonisme” om nøytralitetsholdningen i norsk utenrikspolitikk.²⁷⁰ Går man litt nærmere inn på forutsetningene kan det være fristende å legge til et snev av nasjonal egoisme. Bakgrunnen for fraksjonsmerknaden til innstillingen om Luftforsvarets organisasjon synes klart forankret i regjeringens – og for den del stortingsflertallets – hovedmål for utviklingen da det ble klart at Folkeforbudet ikke lenger var en tjenlig arena for å sikre freden i Europa. Samtidig ble krigstrusselen stadig tydeligere.

²⁷⁰ Holtmark et al, op cit, s.56

Disse hovedmålene var: a) å holde Norge utenfor en krig mellom stormaktene i Europa, b) å sørge for at konsekvensene for innenlandsk produksjon, sysselsetting og velferd ble minst mulig og c) å unngå å provosere noen ved at forsvaret kun var et nøytralitetsvern. Det kan også oppfattes tendenser til en holdning om at bare vi var mest mulig usynlige i vårt ytterste hjørne av Europa, kunne andre få krige så mye de ville.

Med dette utgangspunktet ble imidlertid forsvarets konkrete oppgaver og behov innenfor rammen av et nøytralitetsvern ikke satt under debatt. Fra debatten i 1938 kan det se ut som om Arbeiderpartiets generelle mistro til forsvaret og tro på at et lavest mulig rustningsnivå som krigsavvergende tiltak var absolutt grunnfestet, men enda ikke hadde nedfelt seg i praktisk politikk. At både flertallet og mindretallet i militærkomiteen imidlertid anbefalte at forsvarsordningen av 1933 skulle tas opp til revisjon kan synes å være et utgangspunkt for at en slik avklaring var ønsket inn i fremtiden. Det sterke fokus på tiltak for å sikre landets selvberging er trekk som peker direkte tilbake på de vanskeligheter som oppsto på dette området under verdenskrigen 20 år tidligere. At man i nøytralitetsvakten under denne perioden hadde en mal på utførelsen av denne tjenesten kan også gi grunnlag for å forstå at dette temaet ikke blir konkret i større grad. Hypotesen om at erfaringene fra verdenskrigen, Arbeiderpartiets forhold til forsvaret tradisjonelt og vestmaktenes generelle avbøyende holdning til Tyskland og Italias aggresjon kan synes å holde stikk når man ser på debatten og de beslutninger som blir tatt frem mot 1938.

Hovedspørsmålet i oppgaven har vært; hvorfor tok utviklingen av forsvaret, og da særlig luftforsvaret, så forskjellig retning i Norge og Sverige, særlig i årene etter 1935. Jeg mener det er riktig å peke på en rekke forhold, eller historier, som finnes i de lange linjene i landenes politiske og til dels økonomiske historie. Begge landene hadde en lang tradisjon for å hevde nøytralitet utenrikspolitisk holdning. Fra 1880-årene var også internasjonalt fredsarbeid en del av denne politikken, hvor nedfelling av forhandlingsplikt og voldgift i internasjonal rett ble et viktig mål. Etter verdenskrigen så man i Folkeforbundet muligheten til å ta opp dette og på nytt søke å gjøre krigsavvisende rettsregler til et viktig redskap for freden. Nøytralitetsproblemet var en levende problemstilling under hele 1930-tallet til tross for at sterke internasjonale krefter ville henvise det til historiens skraphaug. For Norge og Sverige var nøytralitet et sterkt underliggende alternativ i utenrikspolitikken dersom en ny storkrig skulle bryte ut i Europa og Folkeforbundet ikke kunne gjennomføre sin rolle som fredsskaper. Så lenge denne tilstanden varte ved, arbeidet begge landene tett sammen for å etablere de ordninger som de mente var nødvendige for at Folkeforbundet skulle kunne oppfylle sin rolle. Selv etter at det ble klart at Folkeforbundet ikke kunne fylle den rollen

arbeidet begge landene lojalt innenfor forbundet for å gjøre det best mulig, men med det viktige forbeholdet at man i en kritisk situasjon ikke ville forholde seg til de kollektive sikkerhetsbestemmelsene i artikkel 16.

Skillet mellom Norge og Sverige oppsto i holdningen til betinget i motsetning til ubetinget nøytralitet. Her valgte Norge å stå på nøytralitetsprinsippet fullt ut mens Sverige valgte en mer pragmatisk holdning. Erfaringene fra verdenskrigen og bakgrunnen i den generelle geografiske orienteringen i utenrikspolitikken spilte her utvilsomt inn på standpunktet.

Koht pekte innledningsvis på at forsvarspolitikken var en del av utenrikspolitikken. Dette kom også til praktisk uttrykk i den måten forsvarsspørsmålet ble håndtert på i de to landene etter 1935. Men, andre utviklingslinjer slo også inn når det gjaldt det praktiske handlingsrommet for regjeringene. Den økonomiske situasjonen var en viktig faktor. Sverige disponerte under hele perioden et forsvarsbudsjett som var to til tre ganger større en hva norske politikere ville satse. Som etablert industrinasjon kunne Sverige under hele perioden fra 1914 støtte seg til egen industri når det gjaldt fremstilling av flymateriell. Beslutningen i 1924 om at industrien skulle fremskaffe flymateriellet og de statlige verkstedene stå for vedlikehold og reparasjoner var et annet prinsipp enn hva som etter 1935 ble retningsgivende for det norske forsøket på å etablere en moderne flyfabrikk i statlig regi. Den kom aldri ut fra debattene i Stortinget.²⁷¹ Selv om man til slutt bevilget store beløp til innkjøp fra utlandet, hadde man ikke den industrielle kapasitet som skulle til. Fraværet av denne ga utvilsomt også Stortinget begrensede valgmuligheter når materiellanskaffelser ble diskutert.

I innledningen skisserte jeg at den enkle forklaringen på det norske Forsvarets dårlige tilstand i 1940, og da særlig på flyvåpensiden, var Arbeiderpartiets generelt forsvarsfiendtlige politikk og strenge tolkning av nøytralitetsprinsippet i mellomkrigstiden. Særlig kunne dette knyttes til arbeiderpartiets ansvar i regjering fra 1935 og frem til krigsutbruddet. Jeg mener i oppgaven å ha pekt på flere underliggende trekk som til slutt gjorde det nærmest umulig å skape et effektivt flyvåpen i løpet av kort tid.

Den forutseende utenriksledelsen var ikke særlig til stede. Utenriksminister Koht trakk flere ganger frem under redegjørelser i Stortinget at krig ville bryte ut. Han satte til og med tidsrammer for det og traff bemerkelsesverdig godt. De som etterspurte denne kunnskapen hørte den enten ikke eller hadde ikke muligheten til å omskape den til praktisk handling.

²⁷¹ Sverige sto her for det samme prinsippet som for eksempel England og Frankrike i forholdet mellom privat industri og offentlige innkjøp.

Helt fra 1913 ble spørsmålet om flyvåpenet som egen forsvarsgren tatt opp. Det er liten tvil om at marinens krav til kunnskap om sjøkrigens prinsipper for flygere som skulle støtte eller delta i deres operasjoner var den avgjørende hindringen for at dette flyvåpenet ble egen forsvarsgren. Konsekvensen var imidlertid at vi ikke fikk noen selvstendig diskusjon om luftmilitær doktrine. Flygemaskinen ble aldri noe annet enn et hjelpevåpen for de tradisjonelle forsvarsgrenene. Dette kunne man kanskje leve med innenfor det militære systemet, men det førte også til at selvstendige luftmilitære problemstillinger ikke ble brakt frem til Stortinget og til allmenn debatt.

Anders Annerfalk pekte i sin bok om Flygvapnet på at et avgjørende hinder for raskt å kunne bygge opp flyvåpenet etter Riksdagsbeslutningen i 1939 var at den innenlandske flyindustrien savnet kompetanse og kapasitet til å utvikle og levere materiellet som det var behov for.²⁷² Dette til tross for at Sverige i motsetning hadde hatt en innenlandsk produksjon i tillegg til de militære fabrikkene under hele perioden. Selv om den ikke var fullt ut tilstrekkelig hadde imidlertid de svenske fabrikkene etablert og holdt ved like en uavhengig produksjonskapasitet som ikke var avhengig av årlige bevilgninger fra Riksdagen. De norske flyfabrikkene i Horten og på Kjeller var en del av hæren og marinen og måtte dele ressurstilgangen med øvrige behov innen våpengrenen.

På det politiske planet var nok Norges tro på nøytralitetens beskyttende virkning, Englands interesse for å gjøre Nordsjøen til et eget innhav og styrke til å gjennomføre det større enn den tilsvarende i Sverige. Sveriges forhold til naboene rundt Østersjøen var når det kom til stykke adskillig mer komplisert og krevde egen styrke for å håndtere.

Mangelen på en selvstendig luftmilitær referanseramme koblet med industriell mulighet kan synes å ha vært en medvirkende årsak til at utviklingen i Norge tok den vei den tok.

Temaet norsk – svensk militært samarbeid i perioden har det dessverre ikke blitt mulighet til å få plass til innenfor oppgavens ramme. Det får bli neste gang eller muligheten for noen andre.

Representanten Ørbæks ord fra debatten i 1938 blir da for hele perioden fra 1920 til 1940 liggende som det ubesvarte spørsmålet i norsk utenriks- og forsvarspolitik: ” Men, hvis det nu hender noget mer? Hvis nogen skulle formaste seg til virkelig å angripe oss, hva da?” I Sverige var det ikke behov for å stille et slikt spørsmål, særlig ikke etter fremleggelsen av forsvarsplanen av 1935. I denne var dette spørsmålet blitt besvart og i de etterfølgende

²⁷² Annerfalk. Op cit. s. 57.

forsvarsplanene hadde man tatt høyde for en helt annen grad av militær tilstedeværelse skulle nøytraliteten bli truet.

Kilder og litteratur

Kilder.

Adresseavisen, Trondheim. Diverse utgaver 1914 – 1940.

Aftenposten, Oslo. Diverse utgaver 1914 – 1940.

Stortingssaker vedr. Hæren for 1914 til 1939.

Stortingstidende 1914 til 1939

Innstilling fra undersøkelseskommissjonen av 1945, Stortinget, Oslo 1946.

Riksarkivet, RA/RAFA 3021/D54/L0373/0006.

RA/RAFA 3021/D65/L0385/0004

RA/RAFA 3021/D27/L0322/0008

Statistisk sentralbyrå, *Norges offisielle statistikk XII – 163, Nasjonalregnskap 1865 – 1960*,

Statistiska Centralbyrån, Stockholm, *Statistisk årbok*, diverse utgaver 1910 – 1940.

Litteratur.

Andrén, Nils, *Maktbalans och alliansfrihet*, Stockholm 1996

Annerfalk, Anners; *Flygvapnet – en historisk översikt*. Arboga 1994

Arnesen, Odd og Sem-Jacobsen, Einar; *Til veirs på norske vinger*. Oslo 1930.

Bell, P.M.H. *The Origins of the Second World War*, Harlow 1997.

Berg, Roald, *Norge på egen hånd 1905 – 1920*. Bind 2 av Norsk utenrikspolitisk historie, Oslo 1995

Bjørge, Narve et al., *Selvstendighet og union*. Bind 1 av Norsk utenrikspolitisk historie, Oslo 1995

Boyne, Walter J, *The Influence of Air Power upon History*, Gretna, LA, 2003

Böhme, Klaus-Richard, *The Growth of the Swedish Aircraft Industry 1918 – 1945*. Yuma, Kansas, 1987

Cohn, Georg, *Neutralitetsrettens omdannelse*

Colban, Erik, *Stortinget og utenrikspolitikken*, Oslo 1961

Douhet, Guilio, *The Command of the Air*. Tuscaloosa AL, 1998

Donald, David ed.: *The Complete Encyclopedia of World Aircraft*, New York NY, 1997.

Dons, Hans Fleischer, *"START" en norsk flyvehistorie* . Oslo 1935.

Emme, Eugene M., *The Impact of Air Power*, New York NY, 1959

- Flygning* nr 11-1937, *Vårt Flygvapen*,
- Fuglestad, Finn: *Spanias og Portugals historie*, Oslo 2004
- Fure, Odd-Bjørn, *Mellomkrigstid 1920 – 1940, Norsk utenrikspolitikk historie*, bd 3, Oslo 1996
- Gihl, Thorsten; *Den svenska utrikespolitikens historia*, bind IV, Stockholm 1951
- Haddow, G.W. og Grosz, Peter M., *The German Giants*, New York 1969
- Haug, Karl Erik, *The League of Nations, Disarmament and the Norwegian Perception of Security*. <http://www.luftkrigsskolen.no/biblioteket/nb-no/lkskpublikasjoner/ansattesarbeid/ansattesarbeid2006.aspx> Lastet ned 01.05.2012
- Haug, Karl Erik, *Folkeforbundet og krigens bekjempelse*. Upublisert doktoravhandling, Trondheim 2012.
- Hafsten, Bjørn, *Marinens flygevåpen 1912 – 1944*. Oslo 2003.
- Hawkins, Nigel, *The Starvation Blockades, Naval Blockades of WWI*, Barnsley 2002
- Henriksen, Vera, *Luftforsvarets historie*, del I, Oslo 1994.
- Hill, Richard, *The prizes of War, The naval prize system in the Napoleonic Wars 1793 – 1815*. Stroud 1998
- Hobson, Rolf og Kristiansen, Tom; *Norsk forsvarshistorie* bd 3, Bergen 2001.
- Holtmark, Pharo og Tamnes (red); *Motstrøms*, Oslo 2003.
- Jordan, John, *Warships after Washington*. Barnsley, 2011
- Koht, Halvdan; *Freds-tanken i Noregs-sogo*. Oslo 1906.
- Koht, Halvdan; *Norsk utanrikspolitikk til 9.april 1940*, Oslo 1947.
- Koht, Halvdan; *For fred og fridom i krigstid 1939-1940*. Oslo 1957.
- Koht, Halvdan; *Rikspolitisk dagbok 1933 – 1940*, Oslo 1985.
- Lambert, Nicholas A., *Planning Armageddon*, Cambridge MA / London 2012.
- Lie, Haakon, *"Loftsrydding"* Oslo 1980.
- Lindgjerdet, Frode, *Norske luftmaktstenkere 1926-1940*. Trondheim 2011.
- Lönnroth, Erik; *Den svenska utrikespolitikens historia* Bd V 1919 - 1939, Stockholm 1959
- MacMillan, Margaret, *Paris 1919*, New York, NY, 2003.
- Maseng, Einar; *Utsikt over de nord-Europeiske staters utenrikspolitikk i de siste århundrer*, bd I – III, Oslo 2005.
- McDonough, Frank; *Neville Chamberlain, appeasement and the British road to War*. Manchester 1998
- Melien, Tor Jørgen; *US Navy i norske farvann under første verdenskrig*. IFS Info 4/04, Oslo 2004.

Meyer, Fredrik, *Hærens og marinens flyvåpen 1912 – 1945*. Oslo 1975.

Oxford University Press, *A Dictionary of World History*. Oxford 2006.

Riser-Larsen, Hjalmar; *50 år for kongen*, Oslo 1957.

Riste, Olav, *The Neutral Ally*, Oslo 1965

Røhne, Nils A.: *Norway between Great Britain and Germany*. IFS-info 3/1994, Oslo 1994

Salmon Patrick, *Scandinavia and the Great Powers*, Cambridge 2002

Sandnes, Hans O.: *Olav Tryggvason affæren*, IFS Info 5/1997, Oslo 1997.

Steiner, Zara, *The Lights that failed*, Oxford 2005.

Steiner, Zara, *The Triumph of the Dark*, Oxford 2011.

Thingsten, Herbert, *Svensk utrikesdebatt mellan Världskriget*, Stockholm 1944

White, Claude Graham og Harper, Harry; *The Aeroplane in War*. London 1912

Wynn, Humphrey, *Darkness shall cover me*. Shrewsbury 1989,

Ørvik, Nils, *The Decline of Neutrality 1914-1945*, Oslo 1953

Ørvik, Nils, *Sikkerhetspolitikken 1920 – 1939*, bd. 1. Oslo 1960

Ørvik, Nils, *Sikkerhetspolitikken 1920 – 1939*, bd. 2. Oslo 1960

Ørvik, Nils, *Norge i brennpunktet, handelskrigen*, Oslo 1953

Østerud, Øyvind, *Statsvitenskap, innføring i politisk analyse*. Oslo 2005.

**Utvikling av brutto nasjonalprodukt
Norge vs.
Sverige
Absolutte tall**

Tabell 1

År	Folke	Folke	Norge% av Sverige	Sverige% av Norge	BNP	BNP	Norge% av Sverige	Sverige% av Norge
	mengde Norge	mengde Sverige			Norge mill.kr.	Sverige mill.kr.		
1911	2 390 402	5 542 066	43,13 %	231,85 %	1 530	3 353	45,64 %	219,13 %
1912	2 411 190	5 582 955	43,19 %	231,54 %	1 680	3 568	47,08 %	212,39 %
1913	2 435 178	5 621 361	43,32 %	230,84 %	1 857	3 912	47,46 %	210,69 %
1914	2 458 569	5 659 058	43,44 %	230,18 %	1 919	3 924	48,90 %	204,51 %
1915	2 486 269	5 696 149	43,65 %	229,10 %	2 594	4 530	57,27 %	174,62 %
1916	2 509 263	5 735 109	43,75 %	228,56 %	3 871	5 700	67,92 %	147,24 %
1917	2 535 092	5 779 166	43,87 %	227,97 %	4 489	6 646	67,54 %	148,05 %
1918	2 565 994	5 807 345	44,19 %	226,32 %	5 048	8 843	57,09 %	175,17 %
1919	2 589 463	5 830 420	44,41 %	225,16 %	6 195	11 004	56,30 %	177,63 %
1920	2 616 274	5 875 693	44,53 %	224,58 %	7 500	12 200	61,47 %	162,67 %
1921	2 653 054	5 929 350	44,74 %	223,49 %	5 448	9 398	57,97 %	172,50 %
1922	2 682 680	5 970 895	44,93 %	222,57 %	4 980	8 168	60,97 %	164,02 %
1923	2 707 000	5 996 633	45,14 %	221,52 %	4 997	7 801	64,05 %	156,12 %
1924	2 719 233	6 020 919	45,16 %	221,42 %	5 576	8 069	69,10 %	144,72 %
1925	2 738 298	6 044 834	45,30 %	220,75 %	5 633	8 222	68,51 %	145,96 %
1926	2 755 331	6 063 956	45,44 %	220,08 %	4 646	8 404	55,28 %	180,88 %
1927	2 770 880	6 081 142	45,57 %	219,47 %	4 218	8 480	49,74 %	201,05 %
1928	2 778 851	6 096 550	45,58 %	219,39 %	4 221	8 776	48,10 %	207,91 %
1929	2 790 497	6 112 630	45,65 %	219,05 %	4 345	9 211	47,17 %	211,98 %
1930	2 799 713	6 131 126	45,66 %	218,99 %	4 377	9 271	47,21 %	211,81 %
1931	2 815 164	6 152 310	45,76 %	218,54 %	3 842	8 722	44,05 %	227,02 %
1932	2 832 599	6 176 389	45,86 %	218,05 %	3 862	8 165	47,30 %	211,41 %
1933	2 850 457	6 200 956	45,97 %	217,54 %	3 866	8 346	46,32 %	215,87 %
1934	2 866 229	6 222 319	46,06 %	217,09 %	4 068	9 029	45,06 %	221,95 %
1935	2 882 182	6 241 792	46,18 %	216,56 %	4 362	9 725	44,85 %	222,94 %
1936	2 896 239	6 258 692	46,28 %	216,10 %	4 850	10 366	46,79 %	213,73 %
1937	2 910 798	6 275 799	46,38 %	215,60 %	5 581	11 352	49,16 %	203,40 %
1938	2 926 686	6 297 455	46,47 %	215,17 %	5 827	11 930	48,84 %	204,74 %
1939	2 944 920	6 325 739	46,55 %	214,80 %	6 253	13 102	47,72 %	209,54 %

**Utvikling av militærutgifter
Norge vs. Sverige
Absolutte tall og per capita**

Tabell 2

År	Militær utgifter Norge mill.kr.	Militær utgifter Sverige mill.kr.	Norge% av Sverige	Sverige% av Norge	Mil.utg. per cap Norge kroner	Mil.utg. per cap Sverige kroner	Norge% av Sverige	Sverige% av Norge
1911	19	87	21,84 %	457,89 %	7,95	15,70	50,64 %	197,48 %
1912	25	88	28,41 %	352,00 %	10,37	15,76	65,80 %	151,98 %
1913	27	88	30,68 %	325,93 %	11,09	15,65	70,86 %	141,12 %
1914	40	87	45,98 %	217,50 %	16,27	15,37	105,86 %	94,47 %
1915	58	114	50,88 %	196,55 %	23,33	20,01	116,59 %	85,77 %
1916	75	142	52,82 %	189,33 %	29,89	24,76	120,72 %	82,84 %
1917	107	156	68,59 %	145,79 %	42,21	26,99	156,39 %	63,94 %
1918	108	267	40,45 %	247,22 %	42,09	45,98	91,54 %	109,24 %
1919	77	210	36,67 %	272,73 %	29,74	36,02	82,57 %	121,12 %
1920	60	239	25,10 %	398,33 %	22,93	40,68	56,37 %	177,41 %
1921	56	235	23,83 %	419,64 %	21,11	39,63	53,27 %	187,73 %
1922	53	196	27,04 %	369,81 %	19,76	32,83	60,19 %	166,14 %
1923	47	171	27,49 %	363,83 %	17,36	28,52	60,87 %	164,29 %
1924	45	169	26,63 %	375,56 %	16,55	28,07	58,96 %	169,61 %
1925	45	170	26,47 %	377,78 %	16,43	28,12	58,43 %	171,15 %
1926	45	164	27,44 %	364,44 %	16,33	27,05	60,37 %	165,65 %
1927	42	159	26,42 %	378,57 %	15,16	26,15	57,97 %	172,49 %
1928	39	151	25,83 %	387,18 %	14,03	24,77	56,64 %	176,55 %
1929	39	155	25,16 %	397,44 %	13,98	25,36	55,13 %	181,40 %
1930	37	146	25,34 %	394,59 %	13,22	26,75	49,42 %	202,34 %
1931	35	143	24,48 %	408,57 %	12,43	23,24	53,49 %	186,97 %
1932	32	143	22,38 %	446,88 %	11,30	23,15	48,81 %	204,87 %
1933	31	136	22,79 %	438,71 %	10,88	21,93	49,61 %	201,56 %
1934	31	121	25,62 %	390,32 %	10,82	19,45	55,64 %	179,72 %
1935	33	123	26,83 %	372,73 %	11,45	19,71	58,10 %	172,10 %
1936	40	154	25,97 %	385,00 %	13,81	24,61	56,13 %	178,17 %
1937	48	172	27,91 %	358,33 %	16,49	27,41	60,17 %	166,20 %
1938	58	262	22,14 %	451,72 %	19,82	41,60	47,64 %	209,91 %
1939	112	319	35,11 %	284,82 %	38,03	50,43	75,41 %	132,60 %

**Utvikling av brutto nasjonalprodukt
Norge vs.
Sverige
Per capita**

Tabell 3

År	BNP per cap Norge	BNP per cap Sverige	Norge% av Sverige	Sverige% av Norge	Mil. Utg% per cap Norge	Mil. Utg% per cap Sverige
1911	640	605	105,80 %	94,51 %	1,24 %	2,60 %
1912	697	639	109,02 %	91,73 %	1,49 %	2,47 %
1913	763	696	109,57 %	91,27 %	1,45 %	2,25 %
1914	781	693	112,55 %	88,85 %	2,08 %	2,22 %
1915	1 043	795	131,20 %	76,22 %	2,24 %	2,52 %
1916	1 543	994	155,23 %	64,42 %	1,94 %	2,49 %
1917	1 771	1 150	153,98 %	64,94 %	2,38 %	2,35 %
1918	1 967	1 523	129,20 %	77,40 %	2,14 %	3,02 %
1919	2 392	1 887	126,76 %	78,89 %	1,24 %	1,91 %
1920	2 867	2 076	138,06 %	72,43 %	0,80 %	1,96 %
1921	2 053	1 585	129,56 %	77,18 %	1,03 %	2,50 %
1922	1 856	1 368	135,69 %	73,69 %	1,06 %	2,40 %
1923	1 846	1 301	141,89 %	70,47 %	0,94 %	2,19 %
1924	2 051	1 340	153,00 %	65,36 %	0,81 %	2,09 %
1925	2 057	1 360	151,24 %	66,12 %	0,80 %	2,07 %
1926	1 686	1 386	121,67 %	82,19 %	0,97 %	1,95 %
1927	1 522	1 395	109,16 %	91,61 %	1,00 %	1,88 %
1928	1 519	1 439	105,52 %	94,77 %	0,92 %	1,72 %
1929	1 557	1 507	103,33 %	96,77 %	0,90 %	1,68 %
1930	1 563	1 512	103,39 %	96,72 %	0,85 %	1,77 %
1931	1 365	1 418	96,27 %	103,88 %	0,91 %	1,64 %
1932	1 363	1 322	103,14 %	96,95 %	0,83 %	1,75 %
1933	1 356	1 346	100,77 %	99,23 %	0,80 %	1,63 %
1934	1 419	1 451	97,81 %	102,24 %	0,76 %	1,34 %
1935	1 513	1 558	97,14 %	102,95 %	0,76 %	1,26 %
1936	1 675	1 656	101,11 %	98,91 %	0,82 %	1,49 %
1937	1 917	1 809	106,00 %	94,34 %	0,86 %	1,52 %
1938	1 991	1 894	105,10 %	95,15 %	1,00 %	2,20 %
1939	2 123	2 071	102,51 %	97,55 %	1,79 %	2,43 %