

**Foredrag i
Oslo Militære Samfund
mandag 15. november 2004**

”Krigsplaner og politikk i mellomkrigstiden”

ved

Forsker Tom Kristiansen

Forsvarets skolesenter/Institutt for forsvarsstudier.



Forsker Tom Kristiansen

Foto: Stig Morten Karlsen Oslo Militære Samfund

1. Innledning

Jeg skal i dette foredraget redegjøre admiralstabens og generalstabens forståelse av Norges sikkerhetspolitiske stilling før 1940 og de militære disposisjoner som sprang ut av den. Jeg skal også se på forsvarsledelsens forståelse av disse spørsmålene i forhold til regjeringen for å identifisere på hvilke områder det hersket vesentlig uenighet.

Jeg vil i utgangspunktet hevde at når det gjaldt trusselvurderinger og synet på stormaktene var det stor grad av enighet i militærledelsen, til tross for at det var stor uenighet om en lang rekke fagmilitære og organisatoriske spørsmål. Men denne uenigheten skyldtes først og fremst at Forsvaret måtte foreta strenge prioriteringer som følge av trange budsjettammer og stort etterslep – ikke i selve trusselvurderingene.

Foredrag vil ha fokus på følgende spørsmål:

For det første nøytraliteten.

For det andre på forsvarsledelsens vurdering av Norges strategiske stilling i forhold til stormaktene.

For det tredje på hvordan Forsvaret best kunne møte de utfordringene som ble identifisert innenfor rammer som var gitt av de politiske myndigheter gjennom forsvarsordningen, budsjettene og andre lovmessige reguleringer.

2. Nøytraliteten

Det var full enighet i norsk samfunnsliv om at nøytralitet måtte være myndighetenes førstevalg dersom det brøt ut krig i Europa. Tilsvarende var det full enighet om at alle former for allianser, enten med små eller store stater, var utelukket. Selv spørsmålet om et begrenset militært samarbeid med Danmark og Sverige var svært omstridt helt til slutten av 1930-tallet da enkelte samarbeidsordninger vedrørende etterretning, varsling og materiell kom i stand.

Nøytralitet er dermed den grunnleggende formende faktor i norsk sikkerhetspolitikk på 1930-tallet – slik den hadde vært det fra århundreskiftet. Men spørsmålet om nøytralitet var likevel svært problematisk, og på enkelte punkter var forståelsen av den så forskjellig på politisk og militært hold at man ikke skulle tro de snakket om samme ting.

Jeg skal derfor kort minne om hva nøytralitet faktisk innebar i mellomkrigstiden, blant annet fordi det vokste frem en ny idealistisk, moralistisk og naiv forestilling om fenomenet i norsk politikk. Nøytralitet ble ofte betraktet mer som en moralsk høyverdig kategori enn som en juridisk.

For det første, hva var nøytralitet? Nøytralitet betegnet statens rettslige stilling under krig. Verken privatpersoner, organisasjoner, politiske partier eller næringsliv kunne være nøytrale i folkerettslig forstand. En regjering kunne utstede en nøytralitetserklæring. Det var imidlertid ingen forutsetning, men snarere et resultat av i hvor sterk grad man antok å bli berørt av krigshandlingene. Krigens folkerett, som i sin helhet hadde blitt til før 1909, påla både krigførende og nøytrale plikter og rettigheter. Dette regelverket for sjø- og landkrig var slått fast i Parisdeklarasjonen av 1856, Haagkonvensjonene av 1907 og Londondeklarasjonen av 1909. Luftkrig var ikke regulert av folkeretten, selv om det i forbindelse med marinekonferansen i Washington i 1921 ble utarbeidet et regelverk, det såkalte Haagutkastet av 1923, hvor hovedprinsippet var at luftsøylen over et land var å betrakte på linje med land- og sjøterritoriet i nøytralitetssammenheng. Nøytralitetsreglenes siktemål var blant annet å sikre ikke-krigførende rett til å drive normal næringsvirksomhet forutsatt at de ikke handlet med kontrabande til krigførende land. Nøytralitet var dermed en amoralsk og apolitisk kategori. Det skulle by på store problemer på 1930-tallet da internasjonale konflikter fikk et klart ideologisk tilsnitt.

For det andre; hvilke forestillinger om nøytraliteten fantes i norsk politikk og offentlighet? Nøytralitetens historie i Norge strekker seg fra 1700-tallet til 1940. Men fra slutten av 1800-tallet utviklet den seg to retninger. Disse retningene stod ikke prinsipielt i motsetning til hverandre, men la vekt på forskjellige sider ved nøytraliteten. Fremfor alt representerte de ulike syn på dens videre utvikling. Den tradisjonelle retning understreket at de folkerettsbaserte plikter som påhvilde en nøytral stat forutsatte en sterk militærmakt. Den idealistiske retningen kan knyttes til isolasjonistiske trekk i norsk utenrikspolitikk, og den hadde nær tilknytning til anti-militarismen og den borgerlige fredsbevegelsen.

Denne siste retningen stod sterkt på Stortinget som i 1902 hadde vedtatt at Norge skulle arbeide for en permanent nøytralitetstraktat på linje med den Belgia,

Luxembourg og Sveits hadde. En slik nøytralitetstraktat i kombinasjon med voldgiftsavtaler ble sett på som kjernen i en aktivistisk fredspolitikk som skulle forhindre blokkdannelser. De militære sidene ved nøytraliteten ble følgelig tillagt liten vekt. Fordi denne retningen tok opp i seg mange ideologiske og politiske elementer har den ofte vært karakterisert som "nøytralisme". En grunnleggende svakhet ved denne nøytralitetsforståelsen var at den langt på vei ignorerte de maktpolitiske og strategiske faktorene i storpolitikken. Nasjonal sikkerhet ble først og fremst knyttet til idealer og jus.

Norge sa fra seg muligheten for tradisjonell nøytralitet med innmeldingen i Folkeforbundet i 1920. Årsaken var at medlemslandene gjennom paktens artikkel 16 forpliktet seg til å delta i militære sanksjoner. Først etter at Folkeforbundets kollektive sikkerhetssystem brøt sammen i siste halvdel av 1930-tallet, vendte Norge, sammen med de såkalte Oslo-statene (Benelux, Finland, Danmark og Sverige), tilbake til tradisjonell nøytralitet. Men denne tilbakevendingen tok ikke hensyn til at nøytralitetsretten ikke var videreutviklet i lys av erfaringene fra verdenskrigen. Det er viktig å være klar over at erfaringene fra den totale krigen, hadde demonstrert at tiden hadde løpt fra den tradisjonelle nøytraliteten.

Fordi det ble etablert et kollektivt sikkerhetssystem under Folkeforbundet, hadde det vært liten interesse for å videreutvikle nøytralitetsretten slik at den tok opp i seg svakhetene knyttet til handel og blokade som ble synliggjort under verdenskrigen. Men det var nettopp denne akterutseilte nøytralitetsretten de politiske myndighetene gjorde til sikkerhetspolitisk tilfluktssted etter at de løsrev seg fra Folkeforbundets sanksjonssystem i 1938. Dessuten hadde man erfart at en forutsetning for at nøytraliteten – selv om den mange ganger hang i en tynn tråd – var Forsvarets evne til vakthold og reaksjon. La meg derfor minne om planene slik de ble iverksatt i august 1914: Nøytralitetsvernet til sjøs ble mobilisert med full styrke for å vise de krigførende norske myndigheters intensjon og kapasitet. Dette viste seg å være et riktig valg fordi evnen til å håndheve nøytraliteten ble testet ut av Royal Navy rett etter krigsutbruddet. Etter dette kunne beredskapen trappes ned ettersom man høstet erfaring. Det ble sett på som risikabelt dersom en opptrapping av nøytralitetsvernet skulle skje på bakgrunn av løpende kriser – hvilket skjedde i 1939–40 som følge av at Sjøforsvaret var kraftig redusert.

Så langt om nøytralitetens historie i Norge. Det sentrale tema i mellomkrigstiden er imidlertid to punkter hvor var det stor uenighet mellom regjeringen og forsvarsledelsen: Det gjaldt for det første hvilke militære tiltak folkeretten påla en nøytral stat og for det andre hva som skulle gjøres dersom en nøytralitetskrenkelse viste seg å ikke være tilfeldig, men en overlatt handling i forbindelse med et angrep på landet.

I ledende politiske kretser på 1930-tallet – det vil først og fremst si Venstre og Arbeiderpartiet – samt hos UDs folkerettskonsulent, Frede Castberg ble det hevdet en minimalistisk tolkning av folkeretten. Den gikk ut på at reglene ikke satte konkrete krav til nøytralitetsforsvaret, men at staten skulle gripe inn med de midler som stod til rådighet. Dermed avviste de at nøytralitetsretten stilte bestemte krav til en nøytral stats militære evne. Eller som det ble kommentert i det britiske utenriksdepartementet etter trontaledebatten i 1936 "the Norwegian Labour Party seem to leave 'neutral duties' out of consideration altogether". Det politiske flertallet i Norge hadde dermed etablert en fortolkningstradisjon som langt på vei opphevet nøytrale staters plikter. Problemet var at denne forståelsen ikke var anerkjent av andre stater, selv om den kunne ha tilhengere i juridiske og politiske miljøer.

Langt mer alvorlig enn ignoreringen av nøytrale plikter var uklarheten mellom regjeringen og forsvarsledelsen om eskaleringsproblematikken: Hvordan skulle Forsvaret reagere dersom en nøytralitetskrenkelse viste seg å ikke være tilfeldig, men en overlatt krigshandling? Og det forsvarsledelsen hadde i tankene var ikke en okkupasjon av landet slik man erfarte i 1940, men at en stormakt tiltvang seg deler av norsk territorium som støttepunkt for krigens varighet. Spørsmålet var avgjørende for

kommanderende admiral og general og ble derfor rettet til regjeringen i et møte i Forsvarsrådet i 1936.

Utenriksminister Koht ville ikke gi noe klart svar, men henviste løselig til at "vi skal verge nøytraliteten vår, men så vidt råd er, ikke gå over fra å være nøytrale til krigførende". En slik diffus forståelse om landet i det hele tatt skulle gå til krig ved et angrep skapte problemer for forsvarsledelsen og viste seg med all mulig tydelighet 9. april.

Til slutt et punkt om nøytraliteten som ikke er av folkerettslig, men av politisk og moralsk karakter. Det var ingen tvil om at det var de fascistiske statene og Sovjetunionen som destabiliserte verden på 1930-tallet. Mot de aggressive totalitære statene stod Storbritannia i fremste linje. Kunne det i denne situasjonen forsvars politisk og moralsk at den kampen som britene førte og som også ville gagne alle frie land, ikke skulle få støtte av norske myndigheter? Winston Churchill pekte på dette moralske dilemmaet da han erkjente at de nøytrale vestlige småstater verken kunne eller ville støtte en politikk som tjente deres langsiktige interesse, og som var i overensstemmelse med deres politiske verdier fordi nøytralitetsreglene stod som barriere.

3. Norges forhold til stormaktene

Så til spørsmålet om hvilke konsekvenser forsvarsledelsens syn på nøytraliteten fikk på dens militære planer og disposisjoner. For å svare på dette spørsmålet, vil jeg presentere forsvarsledelsens analyse av Norges sikkerhetspolitiske og strategiske stilling, spesielt dens syn på stormaktene. Min presentasjon tar utgangspunkt i Otto Ruges offentlige redegjørelser, fordi han ved flere anledninger i kraft av sin stilling som generalstabssjef ytret seg offentlig om slike spørsmål, men også fordi han siden tidlig på 1920-tallet hadde deltatt i utredningsarbeid og dermed hadde erfaring og innsikt. Jeg vil gjøre oppmerksom på at hans strategiske analyser og forståelse av internasjonal politikk ikke på langt nær var så omstridt i Forsvaret som hans forslag til forsvarsordning, og at de samme synspunkter kom til uttrykk i forsvarsledelsens offisielle innspill til regjeringen.

En sikkerhetspolitisk analyse, i kombinasjon med geografiske og økonomiske betraktninger, var krigsplanleggingens selvsagte utgangspunkt. Også den norske forsvarsledelsen måtte stille seg spørsmålet om hvilke bilaterale eller multilaterale konfliktmønstre som representerte en utfordring for landet. Svaret på spørsmålet ville både være bestemmende for den militære organiseringen, utviklingen av kapasiteter og prioriteringen mellom de ulike landsdeler.

I perioden 1905–18 syntes det stadig mer klart at Norge var blitt et objekt i stormaktenes politikk og strategi. Krig med en annen stat, som følge av en bilateral konflikt, fortonte seg fra årene før 1914 som usannsynlig. Den politiske utviklingen hadde ført til at arvefienden Sverige ikke lenger fremstod som en trussel, med et mulig unntak for et par anledninger under verdenskrigen da enkelte fryktet at stormaktene ville presse Sverige og Norge inn i krigen på hver sin side. Krig med de nordiske naboland var også fraværende i forsvarsledelsens tenkning helt frem til 1940, selv om det på 1920- og begynnelsen av 1930-tallet fantes en viss uro over finsk nasjonalisme. Norsk sikkerhetspolitikk ble i stedet preget av tilpasning og respons til utviklingen i storpolitikken. Etter som nøytralitetsvern var Forsvarets viktigste oppgave etter 1905, var det ingen tvil om at de tre nordeuropeiske stormaktene Sovjetunionen, Storbritannia og Tyskland representerte de største utfordringene for Norge.

Russland hadde siden 1800-tallet fremstått som en langsiktig og abstrakt utfordring, av frykt for at landet ville fortsette den ekspansjonen som hadde startet på 1700-tallet. Under første verdenskrig hadde det imidlertid blitt demonstrert at Nord-Norge var knyttet til konkrete russiske interesser, da forsyningene fra landets allierte i vest måtte omdirigeres til Arkhangelsk og Murmansk. Otto Ruge hadde dette forholdet i

tankene da han hevdet at det for Norge var en utfordring at Russlands fiender ville kunne prøve å sikre seg en marinebase i Øst-Finnmark for å angripe handelsforbindelsene. I hovedsak fant man den samme forståelse i 6. Divisjon. De betraktet ikke Sovjetunionen som noen primær trussel i nord, fordi landets uhyre svake militære stilling i regionen gjorde en defensiv linje mest sannsynlig. På dette punkt avvok deres oppfatning fra de man ofte fant i borgerlige miljøer, og som hadde basis i en generell anti-kommunistisk frykt for sovjetisk ekspansjonisme.

I mellomkrigstiden ga forestillingen om en direkte russisk fare for Norge ingen konkrete forsvarsmessige utslag. At Sovjetunionen ikke kunne oppfattes som en aktuell trussel mot Norge, er særlig klart hvis man vurderer spørsmålet i en bred europeisk kontekst. Landets nordvestlige region hadde ennå ikke fått den betydning og oppmerksomhet vi kjenner fra tiden etter annen verdenskrig. De militære styrker i det nordvestlige Russland var beskjedne og av klart defensiv karakter. Hovedtyngden av den russiske marine var basert i Østersjøen, og først i 1933 ble det etablert en liten flåtestasjon i nord. Den ble aldri noen virkelig maktfaktor i mellomkrigstiden. Dette har imidlertid ikke forhindre mange fra å hevde at Sovjetunionen ble sett på som den største trusselen. Felles for disse forfatterne er at de ikke kan vise til noen trekk ved Forsvaret som belegger påstanden om at militærledelsen forberedte seg på et angrep fra Sovjetunionen. De peker heller ikke på sider ved de politiske relasjonene mellom Norge og Sovjetunionen som underbygger en såpass dramatisk konklusjon. Tross alt var forholdet mellom de to landene normalt og uten konflikter som hadde potensiale for krig i seg. Det ville dessuten være nærmest meningsløst dersom russerne skulle svekke sin utsatte stilling på kontinentet for å ta en konflikt med Norge om perifere spørsmål, og samtidig utfordre britisk marineinteresser.

Storbritannia stod i en særstilling som sikkerhetspolitisk utfordring. På den ene side ble landet sett på som en garantist for norsk integritet, samtidig som Norge hadde nære politiske og økonomiske forbindelser med britene. På den annen side var det erkjent at britene hadde vitale strategiske interesser knyttet til Norge. I 1906 hadde til og med flåtesjefen, admiral John Fisher, fortalt den norske ministeren i London, Fridtjof Nansen, at britene om nødvendig ville vurdere å besette Kristiansand for å forsvare disse interessene. Lignende advarsler kom både i 1916 og 1939. Dermed fremstod Storbritannia både som en garantist for integriteten og utfordrer av nøytraliteten. Et troverdig nøytralitetsvern til sjøs var eneste måte å sikre seg mot de farene som sprang ut av dette forholdet. Da Norge gikk bort fra forpliktelsene i Folkeforbundet i 1938, var regjeringens begrunnelse sikkerhetspolitisk – ikke juridisk. Utenriksminister Koht var av den oppfatning at nøytralitetsretten ikke måtte praktiseres slik at den var til fordel for Tyskland og at Norge eventuelt mistet muligheten til selv å velge sin fiende. Det primære for regjeringen var å holde Norge utenfor krigen, men like viktig var det å ikke havne på samme side som Storbritannias motstandere. Høsten 1939 fikk dessuten Koht vite av britene at de ville gripe inn av egeninteresse dersom Tyskland angrep Norge. Koht ga ikke disse informasjonene videre til forsvarsledelsen.

Historikerne har viet Tyskland liten oppmerksomhet som utfordrer mot norsk sikkerhet i mellomkrigstiden. Undersøkelseskommissjonen av 1945, hvor historikere hadde skrevet viktige delutredninger, konkluderer endog med at "ingen ledende politikere eller militære har etter samtidige uttalelser hatt den oppfatning at faren fra Tyskland var særlig stor". Dette synet har festnet seg i mange senere fremstillinger, og er påfallende av to grunner. For det første fordi Norges store betydning for tysk marinestrategi var allment erkjent for perioden frem til 1918. For det andre fordi både marineledelsen og Otto Ruge var opptatt av spørsmålet på 1930-tallet som følge av gjenoppbyggingen av den tyske marine og den innflytelse som admiral Wolfgang Wegeners tanker hadde på tysk sjøstrategisk tenkning. Den tyske utfordring ga seg direkte utslag i marineledelsens forslag til flåteprogram og scenariet for fellesøvelsene på Jæren 1937–9. Selv om man var opptatt av denne problemstillingen i militære

miljøer, fikk den imidlertid liten offentlig oppmerksomhet før Øivinn Øi holdt sitt kjente foredrag i dette hus i 1939.

Det kan slås fast at Øis foredrag var en påminnelse om den tyske trussel mot Norge. Jeg vil imidlertid understreke at Øi som generalstabsoffiser – og i følge Nils Ørvik en av Ruges disipler – formidlet synspunkter som både kommanderende general Laake og Ruge hadde hevdet i andre sammenhenger.

I militærstrategisk forstand var erfaringene fra verdenskrigen entydige. Norge lå som en maritim bufferstat mellom de nordeuropeiske stormakter, og kunne av sjøstrategiske og økonomiske grunner bli trukket inn i en konflikt som Sovjetunionen, Storbritannia eller Tyskland var del av. Denne problemstillingen fortonte seg imidlertid som uaktuell etter verdenskrigen, etter som både Sovjetunionen og Tyskland var utradert som stormakter, og dermed inntil videre ikke lenger representerte en militær utfordring mot britiske eller norske interesser. Av denne grunn kan mellomkrigstiden deles i to: Den første perioden varte til begynnelsen av 1930-tallet, før Sovjetunionen og Tyskland hadde gjenvunnet sin styrke.

Den andre perioden varte frem mot krigsutbruddet i 1939, da Sovjetunionens og Tysklands aggressive utenrikspolitikk aktualiserte disse landene som utfordring mot norske interesser. Denne siste perioden ble også av Otto Ruge oppfattet som en tilbakevending til de samme grunnleggende problemstillinger som man hadde stått overfor før og under første verdenskrig. For Ruges krigspolitiske tenkning på 1930-tallet var det nettopp forståelsen av Norges posisjon mellom stormaktene som var utgangspunkt. Dette kom tydelig til uttrykk vinteren 1936 da han oppsummerte sitt syn på Norges stilling under en europeisk krig på et tidspunkt da det politiske klima i Europa hadde forverret seg betraktelig, og det norske politiske miljø så smått hadde blitt oppmerksom på sikkerhetsspørsmålet. Selv Arbeiderpartiet var i ferd med å revurdere sin forsvarspolitikk under inntrykk av fascismens fremmarsj. Men det er karakteristisk for forsvarsledelsen at den ikke fokuserte på ideologi og politikk. I stedet la den all vekt på strategiske faktorer som militærgeografi, kommunikasjoner, økonomi og handel.

Ruge understreket dette forholdet igjen i et foredrag for Norges Industriforbund i mai 1938: "Vi ligger på bredden av en av verdenshandelens maritime hovedveier", fremholdt han. Derfor hadde de krigførende så sterke interesser knyttet til Norge at en krigførende ville "stå bedre hvis han selv fikk disponere norsk område, og stå verre hvis motparten fikk disponere det". Han konkretiserte i den sammenheng fem former for press Norge måtte være forberedt på. For det første kunne landet bli utsatt for økonomisk press gjennom sanksjoner, avsperringer og andre restriksjoner. For det andre så han for seg at de krigførende kunne øve politisk press i form av sabotasje, spionasje og propaganda. For det tredje måtte Norge igjen regne med tilfeller av tilfeldige nøytralitetskrenkelser til lands, sjøs og i luften som under verdenskrigen. En fjerde og ny form for press var det Ruge omtalte som "vebnet press gjennom luftangrep". Endelig regnet han med et verstefallsscenario, nemlig "tilsiktet nøytralitetskrenkelse", altså at en krigførende ville besette et begrenset område for å utnytte det militært.

Ruges konklusjon når det gjaldt landets krigspolitiske stilling var dramatisk. Han mente at de geografiske og økonomiske faktorer plasserte Norge "i ildlinjen" under en krig hvor Sovjetunionen, Storbritannia og Tyskland deltok. "I Nord-Europa er Østersjøen, Nordsjøen – og i den siste tid Ishavet – de centrale områder i maktpolitikken", hevdet han i 1938. Og ikke bare det. Norge måtte også regne med å kunne bli kastet inn i krigen på et innledende stadium. Hans dramatiske trusselforståelse ble bemerket av den britiske sendemannen i Oslo, Sir Cecil Dormer, som tidlig i 1939 rapporterte at Ruge "genuinely believes in many of the alarming theories he puts forward".

Ruge møtte imidlertid motstand både på politisk hold og blant flertallet av kollegene i Hæren (dog ikke i generalstabten) og Sjøforsvaret for sine oppfatninger.

Deres motargument var tradisjonelt, enkelt og logisk: Den som skulle angripe Norge, måtte beherske havet utenfor. Siden Royal Navy fortsatt dominerte de nordlige farvann, var sannsynligheten minimal for at Tyskland ville våge seg på et angrep. Ruge derimot var av den oppfatning at dersom et strategisk viktig område fremstod som et militært vakuum, ville det kunne friste en av de krigførende parter til et forkjøpsangrep. Dermed økte etter hans mening et svakt forsvar Norges utsatthet. På dette punkt var han på kollisjonskurs med ledende politikere som hevdet det motsatte, nemlig at et sterkt forsvar kunne lokke frem et angrep.

De fleste på politisk og militært hold kunne til en viss grad være enige med Ruge i at britiske, sovjetiske og tyske strategiske egeninteresser representerte en utfordring mot Norges sikkerhet. Men helt frem til kort tid før utbruddet av verdenskrigen var Ruge langt på vei alene om å se faren for Norge som overhengende.

4. Forsvarets organisasjon og doktrine

Men hvorfor dette alarmerende standpunktet? Svaret finner vi i forsvarsledelsens forståelse av den militærfaglige utvikling, i tillegg til at den så den elendige tilstanden i Forsvaret som en dramatisk forverrende faktor. Av flere årsaker fikk militære spørsmål liten oppmerksomhet etter 1918. For det første var alle land engasjert i demobilisering og i å overvinne de kolossale politiske og økonomiske problemene som fulgte i kjølvannet av verdenskrigen. For det andre hadde erfaringene med den totale krigen vært så dramatiske at flertallet av Europas folk var mer opptatt av å forhindre ny krig enn av hvordan man skulle utkjempes den neste. Folkeforbundet og bestrebelsene på rustningskontroll var viktigst i den forbindelsen.

Til tross for dette, vokste det i mellomkrigstiden frem ny teknologi og nye operasjonsmønstre som endret bruken av militærmakt på en grunnleggende måte. Våpen og militære avdelinger fikk økt mobilitet og rekkevidde, egenbeskyttelse, hurtighet, presisjon og ildkraft. Til tross for de store reduksjonene i forsvarsbudsjettene og den folkelige anti-militarismen så mange offiserer på mellomkrigstiden som en militær innovasjonsperiode. Norge måtte etter deres mening ta hensyn til denne utviklingen dersom Forsvaret skulle forbli et hensiktsmessig instrument for de politiske myndigheter.

På det landmilitære området var det utviklingen av stridvogner og *close-air-support*, samt luftlande- og amfibieoperasjoner, som dominerte. Også konsepter for fellesoperasjoner mellom forsvarsgrenene så dagens lys. Ny teknologi anvendt i nye operasjonsformer innebar at militære enheter fikk større rekkevidde og kampkraft. De kunne settes inn i overraskelsesangrep i områder man tidligere hadde sett på som utilgjengelige. Samtidig satte de teknologiske og operative nyvinningene strengere krav til armeenes profesjonalitet, støttefunksjoner og ledelsesapparat. På 1930-tallet var det først og fremst de store landmaktene Sovjetunionen og Tyskland som moderniserte sine styrker på denne måten.

Fra et militært synspunkt var det innlysende at de nye utfordringene bare kunne møtes med mottiltak som luft- og panservern, økt beskyttelse av egne styrker, større mobilitet og raskere mobilisering. Dette var en spesielt stor utfordring i Norge fordi hæren var umoderne og hadde lite øvelse. Til dette kom at mobiliseringssystemet var langsomt. Når Ruge stilte seg tvilende til nytten av småstatens masseoppbud etter hollandsk og sveitsisk mønster, hang det sammen med de utfordringer som sprang ut av den landmilitære utvikling. Den gjorde det mulig å gjennomføre strategiske overfall for å oppnå begrensede mål, noe som i henhold til hans sikkerhetspolitiske analyse gjorde Norge mer utsatt.

På det luftmilitære området foregikk det en tilsvarende utvikling. Flyenes rekkevidde, effektivitet og anvendelsesområde økte dramatisk i løpet av mellomkrigstiden. Frem til slutten av 1930-tallet var det bombeflyet som stod i sentrum for oppmerksomheten. Den spente situasjonen fra 1938 førte så til at særlig

Storbritannia konsentrerte seg om utviklingen av jagerflyet som et sentralt ledd i forsvaret av landet. Fra å være støttevåpen for hær og marine, ble flyvåpnene i de fleste land organisert som egen forsvarsgren, og luften ble sett på som en separat front som krevde egne tiltak. Den teknologiske utviklingen innebar at norsk territorium helt eller delvis kom innenfor rekkevidde til flystyrker fra de tre nord-europeiske stormaktene. I tillegg ville deler av norsk territorium ha stor verdi som baseområde for stormaktenes flyvåpen.

Ruge mente at en stormakt som etablerte fly- eller marinebaser på norskekysten, langt på vei ville kontrollere Nord-Atlanteren, Nordsjøen og Østersjøinnløpene. Han pekte på at Norden derfor ikke bare var trukket nærmere stormaktenes interesseområde, men at regionens stilling under en krig hadde blitt "et av de store spørsmål i europeisk maktpolitikk". De krigførendes defensive interesser ville imidlertid være sikret dersom de var trygge på Nordens nøytralitet. Etter Ruges oppfatning var utviklingen av moderne luftmakt en faktor som ytterligere gjorde Norges krigspolitiske stilling utsatt og som fordret øyeblikkelige mottiltak. Hans syn på spørsmålet kom til uttrykk i utredningen om luftforsvarsspørsmålet av 1936. Foruten å analysere luftstrategiske forhold, anbefalte han å etablere luftforsvaret som egen forsvarsgren som omfattet bombefly, jagerfly, samt militært og sivilt luftvern. Både regjeringen og Sjøforsvaret var prinsipielt enig, men ønsket av økonomiske og praktiske grunner å bruke lengre tid på gjennomføringen av den kostnadskrevenende reformen enn det som ble foreslått i Luftforsvarsutredningen. Resultatet ble derfor at Hærens flyvåpen og luftvernregimentet ble slått sammen, mens Marinens flyvåpen enda en stund fikk være en del av Sjøforsvaret.

I sjømilitær sammenheng kjennetegnes mellomkrigstiden av stadig mer avanserte hangarskip og ubåter, i tillegg til mer effektive våpen og ildledningssystemer. Alt i alt førte utviklingen til at Storbritannia beholdt sin stilling som den ledende konvensjonelle sjømakten, mens stater som Japan, USA og Tyskland gjennom de nye fartøyskategoriene utviklet ny kapasitet for maktprojeksjon og handelskrig. For de små marinestatene rundt Nordsjøen ble torpedoførende fartøyer og fly et stadig viktigere element i deres sjøforsvar. I kystnære operasjoner fremstod slike våpen (i samvirke med kystartilleri og forberedte minefelt) som en betydelig maktfaktor i møtet med stormaktenes konvensjonelle flåtemakt. Den sjømilitære utviklingen innebar nye tunge utfordringer for Norge. Det var et stort problem at de fleste av Marinens kampfartøyer var bygget før og under første verdenskrig. Dermed hadde den norske flåten i liten grad fanget opp den utvikling som hadde funnet sted under og etter krigen.

Den militære utvikling måtte etter Ruges oppfatning få konsekvenser for det norske Forsvaret. For det første måtte alle forsvarsgrener moderniseres materielt og doktrinmessig. For det andre måtte mobiliseringen gjøres atskillig raskere. For det tredje måtte balansen mellom forsvarsgrenene endres slik at Marinen og flyvåpnene stod bedre rustet til oppgaven som førstelinjeforsvar, noe som ville gå ut over størrelsen på Hæren. Endelig måtte det foretas en forsvarsmessig omprioritering mellom landsdelene. Forsvaret i Nord-Norge og på Sørvestlandet, som både var de mest utsatte, men militært svakeste landsdelene, måtte utvikles på bekostning av Trøndelag og Østlandet.

Ruges slo i 1936 fast at "nøytralitetsvernets prinsipale oppgave er å forhindre krig". Derfor måtte det være forberedt på rask mobilisering umiddelbart etter et krigsutbrudd i Europa. Nøytralitetsvakten, særlig langs kysten og i luften, skulle markere at "Norge ikke er herreløst land" og gjøre en krenkelse av nøytraliteten "forretningmessig ulønnsom". Som alt nevnt, hevdet Ruge at eventuelle nøytralitetskrenkelser ikke bare ville være tilfeldige, men også kunne "ta form av en militær besettelse". Derfor måtte Forsvaret være i stand til å trappe opp nøytralitetsvernet til begrenset krigsinnsats. På denne bakgrunn anså Ruge nøytralitetstjeneste som kjernen i den militære planlegging. Forsvarsledelsen var som nevnt heller

ikke i tvil om at folkeretten påla nøytrale stater å ha et effektivt militært nøytralitetsvern. Til sammen utgjorde disse momentene et relativt sikkert holdepunkt i den militære planleggingsprosessen.

Et siste moment i forsvarsplanleggingen som Ruge var svært opptatt av, var de økonomiske og sivile beredskapstiltak. Årsaken til det var erfaringene fra første verdenskrig. Alt tydet på at en moderne krig ville bli langvarig, og at de krigførende ville søke å skaffe seg kontroll over norsk økonomi. Norge måtte etter Ruges mening i tide sørge for å iverksette økonomiske og transportmessige beredskapstiltak som både skulle sikre det sivile samfunn og Forsvarets virksomhet. Det skulle vise seg å være enklere å få politisk tilslutning til de økonomiske tiltak enn til militære. I den forbindelse ble Norges økonomiske selvhjelpsråd etablert i 1933. I 1938 viste Ruge til at den økonomiske beredskap var høyere enn i 1914, mens den militære var lavere.

Det er her bare plass til å presentere hovedtrekkene i Ruges syn på forsvarsordningen. Han anklaget sine motstandere for ikke å ta "hensyn til den tekniske utvikling", og for at de gikk inn for at "flyvåbenet skulle være meget beskjedent i forhold til hæren". Deres standpunkt gikk ut på å bevare mest mulig av den eksisterende hærordningen. Men knappe bevilgninger gjorde at man etter Ruges oppfatning stod overfor flere alvorlige utfordringer som ville forbli uløst dersom man skjøv problemene foran seg i håp om romsligere budsjetter en gang i fremtiden.

Det ville for det første ta alt for lang tid å mobilisere avdelingene med tanke på at man måtte anta at et angrep ville komme overraskende. Dernest var øvingsstandarden for lav til at avdelingene kunne ta kampen opp mot en stormaktsmotstander. Et tredje moment var at utrustningen var uegnet for moderne krigføring. For det fjerde lå de viktigste mobiliseringsområdene langt borte fra det som fremstod som de mest sannsynlige operasjonsområdene, nemlig Sørvestlandet og Nord-Norge. Dette var bakgrunnen for at Ruge gikk inn for å stille store deler av Hæren i reserve, for på den måten å sikre midler til utdannelse, øving og moderne utrustning til en "liten, men god hær" som hadde en fornuftig funksjon innenfor det trusselbilde han hadde identifisert.

5. Konklusjon

Som konklusjon vil jeg hevde at det var enighet om at norsk landterritorium ikke ville bli et sentralt operasjonsområde under en stormaktskrig. Her lå etter forsvarsledelsens oppfatning et avgjørende poeng. Det ville nemlig alltid være knyttet uvisshet til hvor store militære ressurser de krigførende ville risikere å avse til et sekundært krigsteater ettersom innsatsen her ville svekke innsatsen på de sentrale avsnitt. Forsvarsledelsen var derfor entydig positiv til betydningen av at norsk forsvarsinnsats ville heve terskelen for et angrep. Dette stod imidlertid i sterk kontrast til utbredte oppfatninger blant politikere og i opinionen. Der var det vanlig å hevde at forsvaret i småstat som Norge uansett ville være så svakt i forhold til stormaktenes at det var nytteløst å ta opp kampen. Forsvarsledelsen på sin side fremholdt at jo høyere prisen var ved å angripe landet, jo mindre var sjansen for at en krigførende stormakt ville være villig til å bære omkostningene. Og jeg vil igjen minne om at det man så for seg var et begrenset angrep for å sikre et midlertidig luft- eller marinestøttepunkt enten på Sørvestlandet, i Ofoten eller Øst-Finnmark.

Når det gjaldt forståelsen av militære vakuumer – definert som strategisk sensitive områder uten militær beskyttelse – var det en vesentlig forskjell mellom særlig Arbeiderpartiet og Venstre på den ene siden og forsvarsledelsen med støtte fra Høyre og Bondepartiet på den andre. De førstnevnte hevdet at folkeretten og bilaterale avtaler var et tilstrekkelig vern for en nøytral småstat. Dessuten mente de at forsvarsledelsen overvurderte den strategiske verdien av norsk område. Altså, et standpunkt som stod i sterkt kontrast til det jeg har presentert i dette foredraget.

Takk for oppmerksomheten