

Knut Einar Eriksen

Norge og Norden - Samarbeid og kollisjon

Hentet fra:

NATO 50 år.

Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år.

ISBN 82-90161-61-1

På mange måter lå forholdene bedre til rette for skandinavisk, senere også for nordisk, enn for europeisk samarbeid. Språklig, etnisk, politisk og rettslig utgjorde Danmark, Sverige og Norge et relativt enhetlig område, som på mange måter hadde en felles historie. Fra de første etterkrigsårene ble det videreutviklet et allerede eksisterende nettverk for kontakt og samarbeid mellom regjeringer, embetsverk, nasjonalforsamlinger og til dels politiske partier, nærings- og arbeidslivets store organisasjoner og profesjons- og andre private organisasjoner. På det folkelige plan hadde Foreningen Norden siden 1919 bidratt til økt samforståelse og samarbeid over grensene, blant annet gjennom sitt vennskapsby-prosjekt. I mellomkrigstiden hadde trusselforestillingene bidratt til å splitte Norden. Etter andre verdenskrig ble det skandinaviske og til dels også det nordiske samarbeidet styrket av sosialdemokratiets dominans og av en felles fiende, sovjetblokken. SAS (1951), Nordisk Råd (1952) og innføringen av passfrihet (1954) og flere felles statsborgerlige rettigheter var i internasjonal sammenheng oppsiktsvekkende. I FN og andre internasjonale organisasjoner talte de nordiske representanter med en stemme og lot i mange tilfeller posisjoner gå på omgang seg imellom. Innenfor EFTA-samarbeidet ble langt på vei et nordisk industrielt frihandelsområde etablert. Denne homogenitet og utstrakte tverrkontakt var under den kalde krigens periode nokså enestående.

Nordiske politikere var likevel på det rene med at de fem lands politiske og handelsmessige interesser trakk i forskjellige retninger. Disse spenningsforhold kom blant annet til uttrykk gjennom de mislykkete forhandlingene om et skandinavisk forsvarsforbund i 1948-49 og om tollunion og fellesmarked på 1950- og 60-tallet. Forskjellene ble stadfestet med norsk, dansk og islandsk medlemskap i NATO, mens Sverige forble alliansefritt og Finland hadde en vennskaps- og bistandspakt med Sovjetunionen fra 1948 til 1992. De nordiske land har også valgt ulike tilknytninger til Det europeiske fellesskapet (EU, tidligere kalt EEC og EF). Danmark ble medlem av EU i 1972, Sverige og Finland i 1994, mens Norge og Island har foretrukket en mindre forpliktende løsning. (EØS-avtalen)

Videre kunne gamle stridsspørsmål fra unionstid med Danmark og Sverige fortsatt mobilisere og splitte. Mellom Norge og Danmark verserte i flere tiår etter 1945 stridigheter om arkivoppgjøret og ikke minst om tradisjonelle og avtalefestede norske fiske- og fangstrettigheter på Grønland. (Kollstad 1996). De norske-svenske forbindelsene ble lenge forsuret av et "unionskompleks" og uløste og til dels historisk betingede tvister om reinbeite og sjøgrenser. Det norsk-finske forholdet var i flere etterkrigsår kjølig og begrenset, først og fremst som følge av landenes ulike sikkerhetspolitiske orienteringer, men også på grunn av etterdønningene fra etniske og statlige gnisninger i mellomkrigs- og krigstid. I Norge ble i perioden 1850-60 forestillingen om "den finske fare" knyttet til den betydelige finske bosettingen i Finnmark og Troms og senere også til den storfinske bevegelsens ambisjoner om visse grenserevisjoner på nasjonalt grunnlag. Det norske mottrekket mot denne potensielle etniske femtekolonne ble en omfattende og langvarig assimileringpolitikk både overfor samer og finske innvandrere, gjerne kalt kvener. Også i de første par tiår etter 1945 eksisterte i en rekke norske miljøer, særlig i overvåkingspolitiet og Forsvaret, en utbredt frykt for etno-kommunismen i Nord-Norge. Det storstilte Kirkenes-Enare-prosjektet, som blant annet inkluderte planer om bygging av en stor norsk-finsk treforedlingsbedrift i Kirkenes, frihavner og flere mellomriksveier på Nordkalotten, ble i 1965 etter femten års forberedende arbeid skrinlagt på grunn av sikkerhetspolitiske og økonomiske betenkeligheter og historisk betinget mistenksomhet og mangelfull kommunikasjon (Eriksen og Niemi 1981; Eriksen 1994; Tveterås 1996).

De samlende og splittende faktorer skapte, som vi skal utdype nærmere, ambivalens først og fremst på norsk og særlig borgerlig hold. Norsk politikk var imidlertid langt fra den eneste bremsen og hindringen for utviklingen av et tettere og mer omfattende to- og flersidig nordisk samarbeid. Det er betegnende for perioden fram til 1955 at innsatsen først og fremst gjaldt bestrebelser på å få til et skandinavisk samarbeid. I 1955, tre år etter opprettelsen, kom Finland med i Nordisk Råd. Først mot slutten av 1950-årene godtok Sovjetunionen at Finland kunne bli med i det nordiske økonomiske samarbeidet. Island på sin side var med i Nordisk Råd fra begynnelsen av, men deltok på grunn av sin ensidige næringsstruktur aldri i drøftingene om et omfattende nordiske økonomisk samarbeid.

De store nordiske havarier

De mest ærgjerrige forsøkene for nordisk samarbeid gjaldt opprettelsen av et skandinavisk/nordisk forsvarsforbund og et økonomisk samarbeidsområde i en eller annen form: industrielt sektorsamarbeid, frihandelsområde, tollunion eller fellesmarked. Tankene om et slikt dyptgående militært og økonomisk samarbeid var ikke nye. Vi kan spore dem tilbake til 1800-tallet, og de ble vakt til live flere ganger i mellomkrigs- og krigstid. Initiativene fra slutten av 1940-årene hadde ett felles utgangspunkt - nordisk sikkerhetspolitisk og økonomisk samordning representerte for pådriverne et mulig svar både på den kalde krigens utfordringer og den økte internasjonale konkurransen på det handelsmessige området.

De skandinaviske forsvarsforhandlingene i 1948-49 ble innledet som følge av det tiltakende spenningsforholdet mellom øst og vest og forestillingen om en økt fare for storkrig og et lokalt sovjetisk framstøt mot Norden. I de skandinaviske land oppfattet mange sosialdemokrater og borgerlige at de nasjonale kommunistpartiene representerte en trussel mot demokratiet og rikets sikkerhet, og en rekke overvåkingsmessige og beredskapsmessige forholdsregler ble truffet mot kommunistisk virksomhet. (Bergh og Eriksen 1998, bd. 1; se for øvrig Trond Berghs bidrag)

Det var den svenske og danske regjeringen som tok initiativet til de skandinaviske forsvarsdrøftingene. Svenske og danske politikere hadde våren 1948 registrert at den norske regjeringen hadde åpnet for en tilknytning til den vestlige forsvarsalliansen som var i emning. De ønsket for å unngå sikkerhetspolitisk splittelse raskt å fange opp norske politikere. Sverige var under forhandlingene villig til å modifisere sin tradisjonelle nøytralitetspolitikk og påta seg forsvarsforpliktelser for militært svake nabostater. Den kompromissorienterte danske regjeringen foretrakk også helst et frittstående skandinavisk forsvarsforbund. Nordismen stod sterkt i Danmark, og landet hadde en viss militær ryggdekning så lenge de vestlige stormaktene hadde okkupasjonsstyrker i Tyskland.

For den norske regjeringen var valget mer komplisert. I Det norske Arbeiderparti fantes mange nordister og nøytralister, men også den nordatlantiske forankringen hadde tidlig betydelig oppslutning. Samtidig var det klart for regjeringen at de ikke-sosialistiske partiene og militærledelsen gikk inn for vestalliansen. Videre motarbeidet både USA og Storbritannia en svensk løsning, dels ved diplomatiske midler, dels ved å nekte prioriterte våpenleveranser. Da det ikke lyktes for regjeringen å få Sverige med på et skandinavisk forsvarsforbund med åpning vestover, det vil si i form av en vestlig garanti og et forberedt forsvar, valgte Norge å slutte seg til Atlanterhavsalliansen. Den norske beslutningen avgjorde i realiteten også det danske og islandske valg. (Skodvin 1971; Eriksen 1972; Lundestad 1980; Sverdrup 1997)

Særlig blant danske sosialdemokrater var i det flere år atskillig bitterhet å spore over at norske politikere hadde torpedert noe som kunne ha blitt et nordisk "fyrtårn". Norske politikere på sin side bebreidet den svenske utenriksledelsen for nøytralpolitisk formalisme og manglende kompromissvilje. Løfter vi blikket opp fra "Svarteper"-spillet, er det kanskje mer grunn til å stille spørsmålet om hvorfor de skandinaviske forsvarsforhandlingene ble innledet enn hvorfor de mislyktes. Enkelte forskere har sett utfallet som langt på vei determinert. Forskjellige utenrikspolitiske tradisjoner, militær og økonomisk ulikevekt og forskjellige geopolitiske posisjoner gjorde det nordiske prosjektet i utgangspunktet urealiserbart. (Blidberg 1987)

Perspektivet har mye for seg. Det bør riktignok legges til at samtlige tre stater under forhandlingene viste vilje til å nå fram til en felles løsning og å modifisere sine utgangsposisjoner. Den grunnleggende uenigheten om karakteren til et skandinavisk forsvarsforbund lot seg likevel ikke helt overkomme. Det gjorde ikke situasjonen enklere at de vestlige hovedaktører - og beskyttelsesmakter - under de avsluttende skandinaviske forhandlingene ikke tilbød kitt, men ytterligere politisk sprengstoff. Fra et norsk indrepolitisk perspektiv fortonte A-pakten seg som den minste risiko. Det gjaldt ikke minst for ledere i et regjeringsparti som slet med å bli kvitt 9. aprilkomplekset og hadde behov for forsvars- og utenrikspolitisk borgfred. I ettertid uttrykte også den svenske statsminister Tage Erlander at det kanskje var best det gikk som det gikk tatt i betraktning både den reelle uenigheten og den seilivede norske bekymringen for å bli dominert av Sverige. (Erlander 1973: 300-301)

Framstøtene for å bygge ut et skandinavisk eller nordisk økonomisk samarbeid fra slutten av 1940-årene hadde to forskjellige, men beslektede utgangspunkter - ønsket om å bygge bro over den sikkerhetspolitiske splittelsen i 1949 og det amerikanske påtrykket for en tettere europeisk integrasjon gjennom Marshallplanen. Ledende nordiske politikere foretrakk tross alt å undersøke mulighetene for et tettere skandinavisk eller nordisk samarbeid framfor å satse på en europeisk tollunion og overnasjonale løsninger.

Målsettingene for skandinavisk økonomisk integrasjon var imidlertid i utgangspunktet svært forskjellige. Sverige, og ikke minst Danmark, hadde høye ambisjoner om en snarlig realisering av en tollunion. Den skulle

inkludere et bredest mulig varespekter, inklusive jordbruksprodukter. I Norge hadde flertallet i regjeringspartiet langt mer begrensede ønsker. Regjeringen foretrakk samarbeid på enkelte industrielle områder og en langsom realisering av et frihandelsforbund eller en tollunion. Så lenge Norge var relativt tilbakeliggende i forhold til de to nabolandene, var et mer vidtgående økonomisk samarbeid ikke ønskelig. Uten langvarig tilpasning ville norsk jordbruk bli utkonkurrert av det danske og norsk industri av den svenske.

Arbeiderparti-regjeringens skepsis ble forsterket av de borgerlige partienes kompakte økonomisk og ideologisk motiverte motstand og at representanter for spesifikke næringsinteresser kunne vise til konkrete problemer de kunne bli stående overfor i et skandinavisk samarbeid. De store næringsorganisasjonene var under de mangeårige forhandlingene i det store og hele sterkt imot et frihandelsforbund eller en tollunion. Det historiske arvegodsset ble utkrystallisert i en frykt for å sementere økonomisk underlegenhet og legge et nytt grunnlag for dansk og først og fremst svensk dominans. I tillegg var de fleste næringslivsledere bekymret for at det skandinaviske eller nordiske samarbeidet skulle føre til isolasjon og kanskje også utestengning fra mer verdifulle vestlige markeder.

Noe særlig håndfast grunnlag var det ikke for den borgerlige frykten for vestlige mottiltak. Bare Sovjetunionen var uttalt motstander av nordisk samarbeid. Verken USA eller Storbritannia intervenerte. Fra sist på 1940-tallet fram til ca 1960 virket stormaktene samlet sett verken som kitt eller kile for skandinaviske samarbeidsframstøt. Hovedproblemet for regjeringspartiet var motstanden fra næringsliv og borgerlige partier mot nordisk frihandel eller tollunion. Så lenge denne opposisjon var ubrutt, våget ikke regjeringen definitivt å gå inn for en nordisk samarbeidsløsning.

Til tross for sterke politiske og økonomiske betenkeligheter lot likevel ledelsen i Det norske Arbeiderparti de skandinaviske forhandlingene løpe videre. Som økonomisk drivkraft for nordisk samarbeid spilte behovene for kapitalimport og modernisering av næringslivet en hovedrolle. Deler av partiledelsen, med Erik Brofoss og de fleste av hans sosialøkonomiske kolleger i spissen, kom etter hvert til den overbevisning at gjenreisningen og den videre veksten hadde satt Norge i stand til å tåle et samarbeid, og at en tollunion var nødvendig for å demme opp mot tysk økonomisk ekspansjon. Den siste forestillingen bygde i stor grad på erfaringene fra krigen, og var av følelsesmessig art.

For flertallet i Arbeiderpartiet var andre hensyn mer avgjørende. Arbeiderparti-regjeringen stod under et hardt og vedvarende påtrykk fra sine nordiske partifeller om å bygge ut det nordiske fellesskapet. De nordiske statene kunne, mente mange, bli en innflytelsesrik sosialdemokratisk blokk i Vest-Europa, og den sosialdemokratiske velferdsstaten ble betraktet som en unik konstruksjon. For ledere i Arbeiderpartiet var det videre en ubehagelig tanke å bli bebreidet av nordiske kolleger for å ha veltet nok et stort samarbeidsprosjekt. Sist, men ikke minst ble et nordisk økonomisk samarbeid sett som fordelaktig fordi det kunne fremme planene om økonomisk vekst og omstilling. (Eriksen og Pharo 1996; Hansen 1994; Sogner 1992)

I denne krysspressituasjonen ble langvarige utredninger ofte redningen. Tollunionsforhandlingene ble først helt oppgitt sist på 1950-tallet. Det ble da klart for nordiske politikere at det ikke var mulig å bygge bro over de ulike næringsinteresser. I slutfasen var det særlig konfliktene om innpassingen av fiskeri- og jordbrukssektorene som vanskeliggjorde en nordisk løsning. Endelig tilkjennegav Storbritannia at det ikke var mulig å ha en skandinavisk eller nordisk tollunion innenfor rammene av Det europeiske frihandelsforbundet, EFTA. (Hansen 1990; Archer og Sogner 1998)

Et siste "tigersprang" for å få til et omfattende nordisk samarbeid fant sted i 1968-70. EFTA hadde siden etableringen i 1960 virket sterkt stimulerende på nordisk samhandel. Den direkte foranledningen var imidlertid det nye franske vetoet mot en utvidelse av Det europeiske fellesskapet i 1967. Selv for mange tilhengere av europeisk integrasjon syntes en europeisk markedsløsning temmelig fjern. Det var da også Danmark, det mest europavennlige av de nordiske landene, som tok initiativet til NORDØK-forhandlingene.

Ambisjonsnivået var langt høyere enn på 1940- og 50-tallet. Det ble nå forhandlet ikke bare om en tollunion, men også om et tett industrielt og økonomisk samarbeid, en felles fiskeri- og landbrukspolitikk samt om nye nordiske institusjoner. Når partene strakk seg så langt, skyldtes det ikke bare usikkerhet om europaperspektivet. Nordisk samarbeid var i brede kretser blitt et honnørord. På norsk side var mye av den tradisjonelle mistenksomheten forsvunnet med det praktiske samarbeidet. Ikke minst hadde møtene i Nordisk Råd bidratt til å fremme felles prosjekter og knytte nordiske politikere tettere sammen. I tillegg spilte "Svarteper"-syndromet fortsatt en rolle. Spesielt for norske politikere var det viktig å unngå å bli stemplet som bremser og de ansvarlige for et eventuelt nytt nordisk havari.

Det nøytrale Sverige støttet mest helhjertet og samstemt opp om NORDØK-prosjektet. På dansk og norsk side gjorde ulike næringsinteresser og utenrikspolitiske orienteringer seg sterkere gjeldende. For Norge reiste NORDØK næringspolitiske problemer av i hovedsak samme art som under de tidligere markedsforhandlingene. Fordelene lå i bedret kapitaltilgang og teknologisamarbeid. De EF-vennlige i Norge, særlig Høyre, så i det store og hele på NORDØK som et farlig sidesprang. Når Høyres regjeringsmedlemmer likevel kunne bli med på ferden, skyldtes det at ordningen var formet etter EFs lest. Veien til Brussel var verken lang eller stengt. For flertallet i Det norske Arbeiderparti fortonte det seg mulig å forene NORDØK med en eventuell senere tilslutning til EF. Med både og løsning kunne partiledelsen unngå så vel strid som et komplisert valg. En tredje gruppering i regjering og storting utgjorde de som så NORDØK som et reelt alternativ til EF-medlemskap. Til "nordistene" hørte venstresiden i arbeiderbevegelsen og mange i mellompartiene. Tidligere hadde Senterpartiet og Kristelig Folkeparti vært blant de mest kritiske til nordisk samarbeid. Endringen må ses i sammenheng både med ønsket om å unngå et antatt verre samarbeidsalternativ og en yngre politikergenerasjons mer ideologisk avslappede holdninger til nordiske fellesskapsløsninger.

NORDØKs sammenbrudd skyldtes ikke i første rekke Norge og de ulike meningsgrupperingene her. Nådestøtet ble foranlediget av ytre omstendigheter. For det første og viktigst åpnet den nye franske president Georges Pompidou senhøsten 1969 for nye medlemsland. For det andre gjorde Finland det kort etter klart at det ikke kunne slutte seg til et NORDØK som for det politiske flertallet i Danmark og Norge nå framstod som et springbrett til EF. (Tamnes 1997:167-170)

Helt resultatløst ble likevel ikke NORDØK-prosjektet. Noen forhandlingselementer ble ført videre. Blant annet ble Nordisk ministerråd og en nordisk industribank kort etter opprettet. På 1980- og 90-tallet gikk det nordiske samarbeidet inn i en politisk roligere fase. De store, prangende framstøt med overstatlige innslag uteble, likeså det brennende engasjementet hos sentrale politikere for et utvidet nordisk fellesskap. På det praktiske plan ble imidlertid nettverket av kontakter utdypet, og den omfattende harmoniseringen på en rekke samfunnsmessige områder ble opprettholdt og til dels forsterket. Det kanskje mest bemerkelsesverdige nye trekket var likevel at Nordisk Råd i stadig sterkere grad ble et instrument for utenrikspolitisk samarbeid.

Nordiske samarbeidssuksesser

Spenningene omkring det økonomiske og militærpolitiske samarbeidet må ikke overskygge det forhold at de nordiske landene i etterkrigsperioden har lyktes å utvikle et dyptgående samarbeid på flere områder. Faktisk nådde de nordiske landene etter 1945, organisert i varierende regionale grupperinger, på visse områder lenger i integrasjon enn kontinentalstatene gjorde.

På kommunikasjonssektoren eksisterte det allerede et betydelig samarbeid når det gjaldt post og jernbane. Rett etter andre verdenskrig startet forhandlingene om et skandinavisk luftfartsselskap. Resultatet var opprettelsen av Scandinavian Airlines System (SAS) i 1951. I Sverige var det enstemmig oppslutning om forslaget i Riksdagen. I Danmark gikk bare kommunistene og Retsforbundet imot. I Norge møtte imidlertid SAS kraftig motstand fra mange borgerlige politikere. Skepsisen bunnet delvis i den borgerlige frykten for svensk dominans. Utenfor Stortinget drev de borgerlige aviser en aktiv kampanje mot SAS, der man spilte nokså uhemmet på nasjonale strenger. I tillegg argumenterte de borgerlige opposisjonelle med at Sveriges nøytralitet kunne skape problemer for disponeringen av flyene i krigstilfelle. De ville derfor overlate kommunikasjonene med utlandet til internasjonale flyselskaper og etablere et privat, nasjonalt selskap for innenlandstrafikken. Regjeringen og flertallet i Stortinget understreket på sin side at stordriftsfordelene ved et felles skandinavisk flyselskap ville tjene alle parter.

Mest oppsikt internasjonalt vakte innføringen av felles nordiske statsborgerlige rettigheter. Visumplikten ble fjernet i 1948. Passfrihet ble innført i 1952 og utvidet til en passunion i 1958. Av sikkerhetspolitiske grunner sørget imidlertid den norske regjeringen for unntaksordninger for de to nordlige fylkene. Som tilsiktet rammet de diskriminerende innreise- og oppholdsbestemmelsene her særlig finlendere som enten alt hadde eller søkte arbeid og opphold i Norge. På grunn av de skarpe advarslene fra politi- og militærmyndighetene ble den norske særordningen først avskaffet midt på 1970-tallet. (Eriksen og Bergh 1998, bd. 2: 201-205)

Et felles nordisk arbeidsmarked ble i realiteten innført fra 1951, selv om de minst utviklede og krigskadede Finland og Norge ikke ratifiserte konvensjonen før i 1954. Island, Grønland og Færøyene deltok imidlertid ikke i dette samarbeidet. Etableringen av gjensidige trygderettigheter kom litt senere, i 1956. Etter betydelige startvansker og havarier på 1950-tallet klarte de nordiske land etter hvert også å utvikle samarbeid om en rekke kraftprosjekter.

En nordisk suksesshistorie ble fra sist på 1950-tallet det norsk-svenske samarbeidet om bilproduksjon. Blant annet inngikk norske militærbedrifter som Raufoss Ammunisjonsfabrikker og Kongsberg Våpenfabrikk fra sist på 1950-avtalet avtaler med Volvo om deleproduksjon. På norsk side ble samarbeidet først og fremst begrunnet ut fra ønsket om modernisering av militærbedriftene og en sterkere sammenkobling av sivil og militær industri. Forventningene om en egen bilproduksjon i Norge slo derimot ikke til. For Volvo var det avgjørende å sikre arbeidskraft, utvide markedene og få til en betydelig produksjonsøkning. På olje- og gassektoren hvor sterke nasjonale interesser gjorde seg gjeldende, har det vist seg vanskelig å få til spesifikke nordiske samarbeidsløsninger. De nye og mer ambisiøse Volvo-forhandlingene på slutten av 1970-tallet som søkte å koble utvidet bilsamarbeid med oljekonsesjoner til Sverige, ble resultatløse. Hadde de ført fram, ville Volvo ha blitt et svensk-norsk konsern med 40% norske eierandel. Til gjengjeld skulle Volvo få betydelig innpass på norsk sokkel i Nordsjøen. (Nilsson 1998; Tamnes 1997: 194)

Institusjonelt ble opprettelsen av Nordisk Råd i 1952 den fremste bærebjelken for det videre nordiske samarbeidet. I kjølvannet av det russiske tøværet sluttet Finland seg i 1955 til samarbeidet. Rådets aner kan spores tilbake til 1938. Danmark var den sterkeste pådriveren. Her fantes det sterke skandinavistmiljøer både i akademiske kretser og blant ledende sosialdemokratiske politikere. Her hadde også Foreningen Norden størst oppslutning. En dansk hensikt var å bygge bro over den sikkerhetspolitiske kløften som hadde oppstått ved etableringen av NATO.

Forslaget om en nordisk samarbeidsorganisasjon med representanter fra så vel regjeringer som nasjonalforsamlinger fikk så å si enstemmig oppslutning i Sverige og Danmark. Bare kommunistene var imot. I Norge derimot gikk flertallet av de borgerlige imot da saken kom opp til votering, og det til tross for at samarbeidet ikke hadde et overnasjonalt preg. De borgerlige motstanderne trakk i sin argumentasjon fram tradisjonelle bekymringer for et Norden ledet av de sosialdemokratiske partier og den unionsbetingede frykten for at Norge skulle bli dominert av de skandinaviske nabolandene.

Til grunn for mange norske politikeres betenkelighetene lå også mistanker om at Sverige og Danmark ville forsøke å gjøre Nordisk Råd til et redskap for nye framstøt for en tollunion og muligens også et skandinavisk forsvarsforbund. Slike bekymringer gjorde seg også i noen utstrekning gjeldende i Det norske Arbeiderparti. I opposisjon til opprinnelige danske tanker gikk derfor den norske regjeringen imot å inkludere forsvars- og utenrikspolitikk i rådets arbeidsoppgaver. Norge sørget også for å begrense dybden i samarbeidet ved å kreve at regjeringsmedlemmene møtte uten stemmerett og at sekretariatsfunksjonen ble ivaretatt av de enkelte nasjoner - i Norge på underordnet nivå i Utenriksdepartementet.

Om Nordisk Råd på grunn av norske betenkeligheter ikke realiserte initiativtakernes opprinnelige ambisjoner, ble den likevel en betydelig nydannelse. Det går også tydelig fram når vi sammenligner den med Europarådet, som må kunne betraktes som en tilsvarende organisasjon. I hovedsetet i Strasbourg møttes regjeringsmedlemmene sjelden, og sekretariatsfunksjonene var lenge svært utilfredsstillende.

Under den kalde krigen fikk Nordisk Råd ingen sentral plass i utformingen av de nordiske landenes sikkerhetspolitikk og økonomiske politikk, slik de borgerlige og i noen grad regjeringen hadde fryktet. Nordisk Råd utløste derimot en rekke praktiske samarbeidstiltak på områder som var relativt ukontroversielle politisk sett. Arbeidet i rådet bidro også til å trekke nasjonalforsamlingene sterkere med i nordisk samarbeid. Etter hvert førte også møtevirksomheten, ikke minst gjennom de personlige kontaktene, til å sveise nordiske politikere tettere sammen og til å redusere eller fjerne norske politikeres aggr mot nordisk samarbeid og mot "storebror" Sverige.

Ekstra militær sikring fra Sverige?

Sammenbruddet i de skandinaviske forsvarsforhandlingene og de ulike sikkerhetspolitiske valg satte ikke en stopper for et funksjonelt og til dels uformalisert militært samarbeid. Så lenge den allierte sikkerhetsgarantien var usikker, var det viktig både for Norge og Danmark å utvikle det tosidige militære samarbeidet med Sverige og knytte nabolandet så tett til NATO som mulig. Den sterke norske interessen for et samarbeid med svenskene hadde sammenheng med ønsket om å gi forsvarstørre dybde og at Sverige var en betydelig militærmakt i europeisk målestokk, særlig på fly- og hærside. Det gjorde at et sovjetisk angrep over svensk område, i hvert fall innledningsvis i en krig, var lite sannsynlig. Norsk militær planlegging ble dermed forenklet. Selv om en invasjonstrussel fra sør ikke ble utelukket, ble forsvarstørre Nord-Norge under den kalde krigen tidlig gitt prioritet både fra norsk og alliert side. (Gjeseth 1995: 4-5)

I en konflikt mellom øst og vest hvor både Sverige og Norge ble trukket inn, var det naturlig å se den skandinaviske halvøy som en enhet og de to land som felles krigførende. Norge og Sverige var, som historikeren Olav Riste har beskrevet det, militærstrategisk å betrakte som siamesiske tvillinger som var bundet sammen i ryggen, ved Kjølen. (Riste 1991)

Det var videre vanskelig å tenke seg et sovjetisk angrep sørfra som ikke berørte svensk territorium, og en sovjetisk okkupasjon av Nord-Norge eller hele Norge ville bety at svenskene som under andre verdenskrig måtte tilpasse sin utenrikspolitikk. Det var tvilsomt om et demokratisk og vestavhengig land kunne avfinne seg med det. Slik resonnerer den norske og sannsynligvis den svenske militærledelsen. Svenske politikere på sin side godtok at visse forsvarsmessige forberedelser ble gjort og at ulike krigsplaner ble utformet med sikte på et samarbeid med vestmaktene, men de var forsiktige med å gi avkall på handlefriheten og trekke definitive konklusjoner for en krise- og krigssituasjon. (Betänkande av Neutralitetskommissionen SOU 1994: 301-308)

Et solid utgangspunkt for et praktisk svensk-norsk militært samarbeid ble lagt under drøftingene i Den skandinaviske forsvarskommisjonen i 1948-49. Ved siden av å utrede et skandinavisk forsvarsforbund hadde den også subsidiært analysert muligheten for en begrenset militær koordinering. I kjølvannet av den norske tilslutningen til Atlanterhavsalliansen søkte vestorienterte svenske militære, med støtte fra forsvarsminister Jens Chr Hauge og den norske militærledelsen, å realisere en rekke av kommisjonens konkrete samarbeidsforslag, og dermed også å knytte Sverige indirekte til Atlanterhavsalliansen. Både på det institusjonelle plan og på det uformelle, personlige plan ble det etter hvert utviklet et ganske utstrakt samarbeid. Det bestod blant annet i gjensidige offisersbesøk, utveksling av enkelte forsvarsplaner og utdanning av en del norske offiserer i Sverige. De to landene utvekslet resultater av militær forskning og samarbeidet under den kalde krigen tett på de overvåkings- og etterretningsmessige områdene. I praksis ble det også en viss våpenstandardisering som følge av svenske kjøp i vest og en del norske materiellinnkjøp i Sverige, blant av kanoner og ildledningsutstyr fra Bofors. Operativt viktigere var imidlertid den samordningen av luft- og kystovervåkingen som etter hvert ble etablert, herunder utveksling av opplysninger i sammenheng med værvarsling og gjensidige avtaler om flysikkerhet og nødlandinger. Videre ble det bygd ut et begrenset interskandinavisk sambandssystem med muligheter for automatisk varsling av fremmede fly. (Eriksen og Pharo 1997: 70-73)

I 1956 ble etter lange forhandlinger og med sterke utenrikspolitiske betenkeligheter på svensk side, etablert en olje- og forsyningsbase for Sverige i Trondheim. Samtidig ble vei- og jernbaneforbindelsen til Midt-Sverige forbedret. For Sverige var denne tilknytningen tenkt som en "navlestreng" mot vest, dersom Kattegat og Øresund ble avsperrert. Når denne forsyningsbasen etter 1960 ble tillagt mindre betydning, skyldtes det nok i første rekke at opprustningen av Forbundsrepublikken Tyskland reduserte mulighetene for et angrep på de skandinaviske landene sørfra. Svenskene var også, når det kom til stykket, skeptiske til å foreta kostbare investeringer i oljeinstallasjoner og rørledninger i Norge. Norske myndigheter på sin side søkte å legge forholdene best mulig til rette for svenskene, men uten kraftfulle forsøk på å påvirke de svenske avveiningene. (Akselsen 1996)

Etter norsk syn burde Sverige i større grad ha tilpasset seg Norges NATO-politikk. Den mest ærgjerrige målsettingen - å trekke Sverige inn i NATO - ble temmelig raskt oppgitt. Norske regjeringer var villig til å akseptere nær sagt hvilket som helst forslag til tosiktig samarbeid. Det lå imidlertid i kortene at svenskene måtte bestemme tempo og dybde. Sverige på sin side ville ved flere anledninger ha foretrukket en enda mer markert norsk avskjermingspolitikk overfor de allierte.

Etter hvert kom norske og svenske politikere ikke bare til å respektere hverandres ulike sikkerhetspolitiske veivalg, men også til å se åpenbare fordeler i at de to landene valgte som de gjorde. For Norges del ble det sett som en fordel at øst-vest spenningene i Norden ble redusert gjennom et nøytralt Sverige. For Sverige ble Norge et viktig bindeledd til NATO - som informant og til dels som formidler og talsmann.

Under den kalde krigen ble Norden i alminnelighet et lavspenningsområde. Begrepet "nordisk balanse" ble introdusert tidlig på 1960-tallet av redaktør Tomas Torsvik og senere analytisk videreutviklet av statsviteren Arne Olav Brundtland. Forestillingen hadde sitt opphav i at Norge, Danmark og Island var medlemmer av vestmaktalliansen, at Finland utvidet sitt alburom i paktforholdet til Sovjetunionen og at Sverige med sin nøytralitetspolitikk utgjorde en buffer. Dersom Sovjetunionen økte presset på Finland, kunne Norge og Danmark endre basepolitikken og Sverige knytte seg tettere til NATO. Tilsvarende kunne Sovjetunionen stramme grepet om Finland dersom for eksempel Norge gav avkall på noen av særordningene. Dermed ble det skapt en form for nordisk likevekt og stabilitet som også stormaktene etter hvert synes å ha tillagt betydning og også verdsatt. I hvert fall ble det et bærende prinsipp i norsk utenrikspolitikk at det nordiske likevektsmønsteret ikke skulle utfordres. (Brundtland 1966; Tamnes 1997: 53-54)

Når norske myndigheter fra 1958 og fram til avviklingen av den kalde krigen enten avviste eller utsatte og stilte seg skeptiske til ulike sovjetiske, finske og hjemlige forslag om en atomfri sone i Norden, hadde det imidlertid bare perifert sammenheng med frykten for å forrykke den nordiske balansen. En traktatfestet atomfri sone ville stille Norge helt utenfor NATOs kjernefysiske militærstrategier. Ulike norske regjeringer mente at det ikke var politisk klokt å gå inn for flere særordninger i forhold til de allierte. I realiteten ville en slik sone i Norden gi Sovjetunionen et formelt grunnlag for å blande seg inn i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk. For å demme opp mot hjemlige og utenlandske tilhengere av en traktatfestet avtale ble det gjerne vist til at Norden var faktisk var en atomfri sone, dernest at den måtte inngå i en større europeisk nedrustningsordning og også omfatte sovjetisk territorium. Den norske indre striden om en atomfri sone var særlig omfattende rundt 1980, hvor bevegelsen Nei til atomvåpen mønstret støttespillere i de fleste politiske partier. Da den kalde krigen ebbet ut, forsvant konfliktsspørsmålet raskt fra norsk politikk. (Eriksen og Pharo 1997: 249; Tamnes 1997: 57-58, 124-126)

1990-tallet: Nye samarbeidsformer

Avviklingen av den kalde krigen og Finlands og Sveriges inntreden i Den europeiske union (EU) har på en og samme tid bidratt til både å fremme og vanskeliggjøre det nordiske samarbeidet.

På det sikkerhetspolitiske området er det nordiske samarbeidet blitt utvidet på det praktiske plan. Det skyldes først og fremst at Sverige og Finland har fått større utenrikspolitisk handlemfrihet etter oppløsningen av sovjetimperiet. Ingen av de to lands regjeringer har imidlertid signalisert et ønske om å søke medlemskap i Atlanterhavsalliansen. Heller ikke etableringen av et nordisk forsvarsforbund er aktuell politikk. Endelig finnes fortsatt ikke tegn til et svensk samarbeid med Norge og Danmark om koordinering av forsvarsplaner og operative direktiver.

På flere felter er imidlertid det forsvarsmessige samarbeidet mellom de nordiske land blitt utdypet - og kanskje like viktig - de konkrete samarbeidsformer og avtaler behøver ikke i samme grad som før å holdes hemmelig. Et par eksempler kan gis. Det nordiske samarbeidet når det gjaldt FN-styrker er blitt utvidet etter den kalde krigens slutt. Både praktiske avveininger og nasjonale prestisjehensyn står imidlertid fortsatt i veien for en mer effektiv koordinering og at de nordiske fellesstyrkene blir sendt ut som samlede og større enheter. Med den svenske tilslutningen til Partnership for Peace har det også blitt lettere for Norge og Danmark å trekke svenske militære avdelinger med på øvelser på bilateral basis eller i NATO-regi. Som følge både av redusert stormaktsspenning og trangere forsvarsbudsjetter har Norge, Danmark, Finland og Sverige inngått avtaler om anskaffelser av militært materiell på felles grunnlag. Også når det gjelder videreutdanning ved militære skoler har det tidligere samarbeidet blitt utvidet. Fra norsk side har opp til 8-10 norske offiserer fått videreutdanning ved svenske militære skoler, først og fremst ved Militärhögskolan i Stockholm. Talsmenn for en mer utstrakt nordisk militær samordning og arbeidsdeling gjør seg nå mer gjeldende i den offentlige debatt, men veien fram mot et tett operativt samarbeid synes fortsatt tornefull og lang. (Gjeseth 1995: 9-14)

I pakt med den sikkerhetspolitiske nyorienteringen og det internasjonale tøværet som tok til midt på 1980-tallet, ble utenrikspolitikken i 1991 en del av det offisielle nordiske samarbeidet i Nordisk Råd, og de nordiske lands utenriksministre har dannet eget ministerråd. I Nordisk Råd behandles nå i større grad enn tidligere vitale utenrikspolitiske spørsmål. Det gjelder ikke bare intranordiske forhold. Som supplement til det tradisjonelle arbeidet mot saksspørsmål internt i Norden ble midt på 1990-tallet to nye virksomhetssøyler innført. Den ene er rettet mot Europa/EØS/EU, de andre mot nærområdene i øst. Bruddet med den forutgående institusjonelle utviklingen ble ytterligere framhevet ved overgangen fra sektorbasert til territorielt utvalgsstruktur, med et utvalg for hver av de tre bærende virksomhetssøylene. Også arbeidsformene er blitt tilpasset for å gjøre Nordisk Råd til et mer vitalt organ i det nye Europa. I tillegg til de årlige sesjonene er det innført nye møteformer som temakonferanser og høringer om aktuelle tema. Samtidig har de nordiske lands partigrupperinger fått en mer sentral rolle.

Selv om Sveriges og Finlands inntreden i EU har ført til at flere nordiske land har konsentrert sin oppmerksomhet om det europeiske samarbeidet, har det nordiske samarbeidet ikke forfalt, slik mange politikere og kommentatorer har fryktet. De nordiske land har, til tross for ulike tilknytninger og næringsinteresser, i mange tilfeller sett det som fordelaktig å utveksle informasjon og om mulig samordne Europa-politikken. Ikke minst for utenforlandet Norge har drahjelpen fra nordiske EU-medlemmer vært viktig. I mange tilfeller har særlig Sverige og Danmark fungert som viktige formidlere og støttespillere.

Stilt overfor en ekspanderende europeisk union og de samarbeidsmulighetene som åpnet seg med kommunismens fall og oppløsningen av Sovjetunionen, har de nordiske land også søkt å utnytte Nordisk Råds

muligheter som arena for et regionalt samarbeid. De siste årene har det vokst fram en rekke nye regionale organisasjoner som omfatter nord- og sentraleuropeiske land på begge sider av det gamle Jernteppet: Baltisk Forsamling, Baltisk Råd, Barentsrådet, Østersjørådet og Arktisk råd. Gjennom de nye organisasjonene har Nordisk Råd fått et omfattende politisk kontaktnett i Estland, Latvia, Litauen, Karelen og i Murmansk-området. Det nordiske samarbeidet har dermed fått et utvidet territorielt virksomhetsområde og blitt tilført nye arbeidsoppgaver. (Larsen 1998)

Ved inngangen til et nytt århundre er det altså lite som tyder på et at det tettere og mer omsegripende europeiske samarbeidet vil overflødiggjøre eller innskrenke betydningen av nordisk samhold og samarbeid. Men innholdet og samarbeidsformene vil utvilsomt måtte endres og tilpasses som følge av dyptgående økonomiske og politiske endringer i Europa og det øvrige internasjonale samfunn.

Litteratur:

Akselsen, Rune 1996. Trondheimsleden. Den svenske olje- og forsyningsbasen i Trondheimsfjorden 1950-1970. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Archer, Clive og Ingrid Sogner 1998. Norway, European Integration and Atlantic Security. London.

Bergh, Trond og Knut Einar Eriksen 1998. Den hemmelige krigen, bd. 1 og 2. Oslo.

Blidberg, Kersti 1987. Just good friends - Nordic Social Democracy and Security Policy 1945-50. Oslo: Institutt for Forsvarsstudier, Forsvarsstudier 5. Oslo.

Brundtland, Arne Olav 1966. Nordisk balanse før og nå. Internasjonal Politikk 5. Oslo.

Eriksen, Knut Einar 1972. DNA og NATO. Striden om norsk NATO-medlemskap innen regjeringspartiet etter 2. verdenskrig. Oslo.

Eriksen, Knut Einar 1981. "Norge i det vestlige samarbeidet", i Trond Bergh og Helge Ø. Pharo (red.). Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945-1965. Oslo.

Eriksen, Knut Einar og Einar Niemi 1981. Den finske fare. Sikkerhetsproblemer og minoritetspolitikk i nord 1860-1940. Oslo.

Eriksen, Knut Einar 1994. "Finland - den nordiske problemnaboen. Norges forhold til Finland 1917-1975", i Per Brunvand og Henrik Stenius (red.). Finland-Norge. Rapport från et seminarium om konflikter och samarbete mellan två grannländer. Helsingfors.

Erlander, Tage 1973. Tage Erlander 1940-1949. Oslo.

Eriksen, Knut Einar og Helge Ø. Pharo 1997. Norsk Utenrikspolitikks Historie, bd. 5, Kald krig og internasjonalisering 1949-1965. Oslo.

Gjeseth, Gullow 1995. Militært samarbeid i Skandinavia. DNAK 183. Oslo.

Hansen, Svein Olav 1994. Drømmen om Norden. Den norske Foreningen Norden og det nordiske samarbeidet 1919-1994. Oslo.

Holtmark, Sven 1992. Enemy Springboard or Benevolent Buffer? Soviet Attitudes to Nordic Cooperation, 1920-1955. Forsvarsstudier 6. Oslo.

Kirknes, Rolf 1996. Samarbeid tross alt. Norge og etableringen av SAS 1945-51. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Kollstad, Per 1996. "Vi er ikke ferdige med oppgjøret [...] om Grønland. Grønlandssaken i dansk og norsk politikk 1945 til 1965. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Larsen, Gry. Nordisk Råd: Nyttig for Norden? NORD 98:10. Nordisk Ministerråd.

Lundestad, Geir 1980. America, Scandinavia and the Cold War 1945-1949. Oslo.

Narum, Håvard 1972. Hvordan Nordisk Råd ble til. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Nilsson, Christer 1998. Volvo-avtalen 1957-1960. Et norsk-svensk industrisamarbeid. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Riste, Olav 1991. Perspektiver på Sveriges sikkerhet. IFS-info 3. Institutt for Forsvarsstudier. Oslo.

Skodvin, Magne 1971. Norden eller NATO? Utenriksdepartementet og alliansespørsmålet 1947-1949. Oslo.

Sogner, Ingrid 1992. Norges holdning til nordisk økonomisk samarbeid 1947-1959. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.

Sverdrup, Jakob 1996. Norsk Utenrikspolitikks Historie, bd. 4, Inn i storpolitikken 1940-1948. Oslo.

Tamnes, Rolf 1997. Norsk Utenrikspolitikks Historie, bd. 6. Oljealder 1965-1995. Oslo.

Tveterås, Ingrid E. 1997. Politisk-økonomisk samarbeid på Nordkalotten. Kirkenes-Enare-prosjektet 1945-1965. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.