

Kärnvapen och nationella förbehåll: Danmark och Norge under det kalla kriget

Robin Sällström

I samband med Sveriges ansökan om Nato-medlemskap har det diskuterats om Sverige bör begränsa andra Natoländers möjligheter att basera och uppträda med kärnvapen på svensk mark. Ofta tas Danmarks och Norges restriktioner mot kärnvapen upp som exempel. Danmarks och Norges restriktioner infördes efter att de blivit medlemmar i alliansen. Restriktionerna är också medvetet tvetydiga och har tillämpats flexibelt av länderna. Det här memot analyserar hur ländernas förhållningssätt till allierades kärnvapen har uppkommit och hur de har tillämpats.

BÅDE DANMARK OCH Norge har infört begränsningar gällande övriga allierades militära närvaro i länderna, vilket inleddes redan när länderna blev medlemmar i Nato 1949.¹ De tydligaste restriktionerna idag gäller permanent basering av kärnvapen i respektive länder under fredstid. Dessa restriktioner har uttalats i ensidiga politiska deklarationer. Det har sedan varit respektive länders myndigheters uppdrag att tolka restriktionerna och bedöma hur de bör tillämpas. Det här memot behandlar uppkomsten och tillämpningen av Danmarks och Norges restriktioner när det gäller kärnvapen med fokus på perioden 1956-1991 då kärnvapenfrågan var högst aktuell.

Uppkomst av politiska hänsyn

Frågan om utplacering av kärnvapen hos allierade som saknade egna sådana vapen dök inte upp förrän på 1950-talet. Mot bakgrund av Sovjetunionens konventionella övertag i Europa anammade Nato doktrinen om massiv vedergällning, som betonade kärnvapens betydelse för att avskräcka ett sovjetiskt angrepp. Under det Nordatlantiska rådets möte i december 1956 tillkännagav USA att man var beredd att erbjuda andra Nato-länder

vapensystem som kunde utrustas med nukleära stridsspetsar efter behov.² Detta erbjudande och sovjetiska provskjutningar av interkontinentala ballistiska robotar under 1957 bidrog samtidigt till att starta en politisk debatt om kärnvapen i allmänhet och restriktioner i synnerhet, bland annat i Danmark och Norge.

Danmark

I Danmarks fall var regeringen 1957 inledningsvis försiktigt positivt inställd till Natos befälhavare Cecil Sugdens förslag om att amerikanska taktiska markmålsrobotar (Honest John) och luftvärnsrobotar (Nike) skulle placeras i Danmark.³ Dessa robotsystem kunde utrustas med både konventionella och nukleära stridsspetsar, och det danska försvarsdepartementet bedömde att de med största sannolikhet skulle bestyckas med just kärnvapen.⁴ Den 6 mars 1957 accepterade det danska försvarsdepartementet att ta emot dessa system, men kort därefter blev frågan om kärnvapen i Danmark en politisk fråga inför det stundande riksdagsvalet i maj.⁵

Detta ledde till att den danska statsministern H. C. Hansen hävdade att regeringen skulle neka utplacering av kärnvapen i Danmark, och den inställningen

¹ Det finns flera exempel på länder inom alliansen som har olika typer av restriktioner, bland annat Litauen. Detta faller dock utanför memot.

² Soborg Agger, Jonathan & Wolsgaard, Lasse, 2006. 'All Steps Necessary: Danish Nuclear Policy, 1949-1960'. *Contemporary European History*, 15(1): s. 78-80.

³ Cecil Sugden var befälhavare för Natos Allied Forces Northern Europe 1956-1958.

⁴ Soborg, Agger & Wolsgaard, Lasse. 'All Steps Necessary: Danish Nuclear Policy, 1949-1960', 2006: s. 78-80.

⁵ Ibid, s. 80-81.

har delats av efterkommande regeringar.⁶ Den nya danska inställningen blev därmed att man under rådande omständigheter inte skulle tillåta kärnvapen i Danmark.⁷ ”Under rådande omständigheter” har senare kommit att tolkas som fredstid. Landet valde dock att utbilda soldater i hantering av kärnvapen och byggde förvaringsutrymmen för kärnvapen. Detta utgjorde grunden till den danska doktrinen om maximal flexibilitet. Denna innebar att Danmark förvisso valde att inte tillåta förvar av kärnvapen på danskt territorium i fredstid, men att man skapade förutsättningar för att kunna ta att kunna ta emot sådana i krigstid.⁸

Norge

Norges restriktioner gällande kärnvapen uppkom under samma period som i Danmark. Våren 1957 beslutade det norska arbetarepartiet att man inte ville att kärnvapen skulle placeras på norskt territorium och den ståndpunkten blev även strax därefter regeringspolitik.⁹ Norska myndigheter tillade därefter att kärnvapen inte kunde placeras på norsk mark i fredstid. Genom sådana restriktioner ämnade Norge upprätthålla en viss nivå av autonomi inom alliansen och undvika att provocera Sovjetunionen.

För att bevara en handlingsfrihet i krigstid tog dock Norge emot vapensystem som kunde bestyckas med kärnvapen och byggde förvaringsutrymmen för vapnen. Dessa förberedelser upphörde samtidigt som Nato gick över från doktrinen om massiv vedergällning till doktrinen om flexibelt gensvar under slutet av 1960-talet.¹⁰

Sammanfattningsvis har Danmarks och Norges restriktioner tillkommit på grund av både inrikes- och utrikespolitiska faktorer och båda länderna har försökt

att bevara en grad av handlingsfrihet genom att betona att restriktionerna gäller just i fredstid.

Tvetydig och varierande tillämpning

Under det kalla kriget var tillämpningen av de danska och norska restriktionerna i vissa fall tvetydig och varierade beroende på inrikes- och utrikespolitiska faktorer. Danmark var till exempel tydlig med att kärnvapenrestriktionerna täckte landets farvatten och hamnar, men i praktiken hade landet inte möjlighet eller viljan att inspektera eller hindra allierade fartyg som kunde vara utrustade med kärnvapen från att färdas i danskt farvatten och använda danska hamnar.¹¹ På slutet av 1950-talet valde Danmark att varken explicit förbjuda eller tillåta utplacering av kärnvapen inom ramen för det dansk-amerikanska försvarsavtalet gällande Grönland från 1951.¹² Detta ledde till att USA kunde placera kärnvapen på den amerikanska flygvapenbasen i Thule.¹³ Danmark tillät även amerikanska flygplan som kunde bära kärnvapen att använda luftrummet över Grönland.

Mellan 1982 och 1986 tvingade dock den danska riksdagsmajoriteten landets regering att uttrycka reservationer mot Natos utplacering av medelräckviddiga kärnvapenrobotar (Intermediate Nuclear Forces, INF), och mot Reaganadministrationens tilltänkta robotförsvaret (Strategic Defense Initiative), samt att införa kritiska fotnoter i Nato-beslut som rörde initiativen.¹⁴ Enligt Peterson och Saxi skadade den så kallade fotnots-policyn Danmarks anseende inom alliansen och ledde till att landet betraktades som opålitligt av bland annat USA.¹⁵ Exempelvis blev ett dansk folketingsbeslut från 1988 om att begränsa allierade fartygs möjligheter att anlöpa danska hamnar kritiserat av alliansen. Natos generalsekreterare Lord Carrington (1984-1988)

6 Vissa bedömare menar också att sovjetisk kritik mot regeringens politik i frågan bidrog till att H. C. Hansens regering slutligen nekade till utplacering av kärnvapen i Danmark, men detta är omtvistat.

7 Se s. 161. Uddrag af stats- og udenrigsminister H. C. Hansens redegørelse den 21. januar 1958 i Folketinget, Udenrigsministeriet: Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966 – Bind II: Bilag, Dansk sikkerhedspolitik 1948-1966: Hämtad 19 december 2022.

8 Soborg Agger & Wolsgaard, Lasse. "All Steps Necessary: Danish Nuclear Policy, 1949-1960", 2006, s. 80-84.

9 "atomvåpen må ikke plasseres på norsk område". Tamnes, Rolf & Eriksen, Knut Einar. "Norge og NATO under den kalde krigen" i *NATO 50 år: Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år*. Den norske Atlanterhavskommitté: Oslo, 1999.

10 Doktrinen om flexibelt gensvar minskade betoningen på kärnvapen som en avskräckande komponent i Natos försvarsplanering; Tamnes, & Eriksen, "Norge og NATO under den kalde krigen".

11 Petersson, Magnus & Lunde Saxi, Håkon, 2012, 'Shifted Roles: Explaining Danish and Norwegian Alliance Strategy 1949-2009', *Journal of Strategic Studies*, 36(6): s. 764-768.

12 Petersen, Nikolaj, 1998. 'The H. C. Hansen Paper and Nuclear Weapons in Greenland', *Scandinavian Journal of History*, 23 (1-2): 21-44.

13 Honkanen, Karoliina. *The Influence of Small States on NATO decision-making. The membership experiences of Denmark, Norway, Hungary and the Czech Republic*. FOI-R--0548--SE, 2002, s. 43-44.

14 Se van Dassen, Lars & Wetter, Anna, 2006. 'Nordic nuclear non-proliferation policies'. *SIPRI*, s.258: Hämtad 14 november 2022.

15 Petersson, & Saxi, 2012, "Shifted Roles: Explaining Danish and Norwegian Alliance Strategy 1949-2009", s. 767-768.

hävdade att sådana åtgärder kunde få allvarliga följder och att de gick i stäv med Natos strategi och principer om fördelning.¹⁶ Som framkommit har Norges restriktioner syftat till att upprätthålla landets autonomi inom alliansen och under kalla kriget ville man även undvika utplacering av annan försvarsmateriel som skulle kunna uppfattas som att öka spänningarna mellan Nato och Sovjetunionen.¹⁷ Från 1975 till början av 1990-talet uttryckte även Norge en förväntan att allierade fartyg och ubåtar med kärnvapenbestyckning inte skulle lägga till i norska hamnar, men i praktiken saknade man ambition och möjlighet att kontrollera detta, vilket skapade en gräzon. Landet tillät även USA att bygga installationer med radionavigerings- och kommunikationssystem som hade strategiska funktioner och kunde användas för att stödja insatser med exempelvis kärnvapenbestyckade bombflygplan eller ubåtar.¹⁸

Norges restriktioner har därmed förhindrat utplacering av kärnvapen i landet under fredstid, men varken helt förbjudit temporär närvaro av utrustning med både konventionella och nukleära användningsområden, eller infrastruktur som kan användas för att stödja användning av kärnvapen i krigstid. Likt Danmark har även Norge stundtals blivit kritiserat för sina restriktioner, bland annat 1986 då försvarsminister Johan Jørgen Holst övervägde att begränsa allierade fartygs möjligheter att lägga till i norska hamnar.¹⁹

Slutsats – Flexibla restriktioner och svår tillämpning

Sammanfattningsvis gäller de danska och norska nationella restriktionerna permanent utplacering av kärnvapen inom ländernas gränser i fredstid. Restriktionerna tillkom efter att länderna blivit medlemmar. Dessa restriktioner binder dock inte, såvitt känt, ländernas agerande i kris- eller krigstid och det finns tydliga gräzoner där länderna i praktiken har haft en tveetydig eller flexibel tolkning av restriktionerna. Restriktionerna är främst ett resultat av inrikespolitiska debatter och – om än i mindre utsträckning – utrikespolitiska avvägningar och de har uttryckts i unilaterala politiska deklarationer.

Eftersom restriktionerna inte är fastlagda i nationell lagstiftning har båda länderna i grunden stor flexibilitet och handlingsfrihet att avgöra hur och under vilka omständigheter de bör tillämpas. Med rötter i ett specifikt inrikes- och utrikespolitiskt sammanhang i slutet av 1950-talet är det även logiskt att tillämpningen har varierat över tid och kan göra det även framgent, t.ex. i samband med nya förhandlingar om samarbetsavtal med USA.²⁰ Den danska och norska implementeringen av restriktionerna har som framkommit inte varit utan problem och har stundtals skadat ländernas trovärdighet i alliansen. ■

Robin Sällström, student på masterprogrammet i Freds- och konfliktstudier vid Uppsala Universitet och praktikant vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik under höstterminen 2022.

16 Se NATO, 1988, Statement by Lord Carrington on Danish Folketing motion: Hämtad 4 Januari 2023.

17 Sigurd Hilde, Paal, "Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær. Norge og det militære samarbeidet i NATO", *Internasjonal Politikk*, 2019, 77(1): s. 61-63.; Bitzinger, Richard A., 1989, , Denmark, Norway, and NATO: Constraints and Challenges, RAND Corporation, s. 7

18 Lodgaard, Sverre & Gleditsch, Nils Petter, 1977, "Norway – the Not So Reluctant Ally", *Cooperation and Conflict*, XII: s. 213-214.

19 Tamnes & Eriksen, "Norge og NATO under den kalde krigen"

20 Se Tarociński, Jacek, 'Sweden and Finland: towards Defence Cooperation Agreements with the US', *OSW Centre for Eastern Studies*: Hämtad 31 Januari 2023.

