

Nato, Norge og kjernevåpen

Cecilie Hellestveit
Kjølv Egeland



OM RAPPORTEN

Denne rapporten er skrevet av Cecilie Hellestveit og Kjølvs Egeland. Rapporten inngår i et prosjekt støttet av Norske leger mot atomvåpen (NLA).

FORFATTERNE

Cecilie Hellestveit (ch@intl.no) er jurist og samfunnsviter med doktograd i krigens folkerett fra juridisk fakultet ved Universitetet i Oslo. Hellestveits fagekspertise er krig, fred og folkerett, og hun arbeider både med folkerettsregimer og normutvikling, samt analyse av væpnede konflikter og konflikt-dynamikk.

Kjølvs Egeland (ke@intl.no) har doktograd i internasjonale relasjoner fra Oxford University (Wadham College) og master (MPhil) i fred- og konfliktstudier fra Universitetet i Oslo. Han er postdoktor ved Science Po i Paris, hvor han arbeider med utviklingen av den institusjonelle arkitekturen til multilateral kjernevåpen-nedrustning og betingelsene for endring i internasjonal politikk.

FOLKERETTSINSTITUTTET

NAIL (Norwegian Academy of International Law), med det norske navnet **Folkerettsinstituttet**, er opprettet til fremme av kunnskap om folkerett. Folkerettsinstituttet er et uavhengig, ikke-kommersielt fagmiljø som arbeider for å heve kompetansen om folkerett og øke forståelsen av folkerettslige regler, prosesser og mekanismer. NAIL forsker, publiserer, underviser og rådgir på områder som angår folkerett, folkerettslige strategier, multilaterale forhandlinger og prosesser.



www.intl.no

FOLKERETTSINSTITUTTET

Nato, Norge og kjernevåpen

INNHOOLD

Sammendrag	iii
1 Innledning	1
1.1 Kilder og metoder	2
2 Historisk bakgrunn	3
2.1 Begynnelsen	3
2.2 Massiv gjengjeldelse	3
2.3 Fleksibel respons og vedvarende troverdighetsproblemer	7
2.4 Kjernefysisk symbolpolitikk etter den kalde krigen	9
3 Natos atompolitiske struktur og myndighet	12
3.1 Natos råd	12
3.2 Nuclear Planning Group og High Level Group	13
3.3 Andre organer i Natos atompolitikk	14
4 Norsk nedrustnings-diplomati i Nato, 1957–2020	16
4.1 Atomvedtaket i 1957 og debatten om Natos multilaterale atomstyrke	16
4.2 Nøytronbomben, missilopprustning og Natos dobbeltvedtak	17
4.3 Lisboa-toppmøtet i 2010	18
4.4 Nato og rustningskontroll i 2020	20
4.5 Norge og nedrustningsinitiativer i Nato	21
5 Forbudstraktaten og mulige implikasjoner for Norge	24
5.1 TPNW og Norges Nato-medlemskap	24
5.2 Må Norge trekke seg fra Nato-fora som NPG og HLG?	27
5.3 Vil tilslutning få konsekvenser for Nato-samarbeidet?	28
5.4 TPNW og atomtrusler mot Norge	32
6 Konklusjon	36

FORKORTELSER

HLG	High Level Group
INF	Intermediate-range nuclear forces (kjernefysiske mellomdistansevåpen)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NPG	Nuclear Planning Group
NPT	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (Ikkespredningsavtalen)
TPNW	Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (Forbudstraktaten)
UD	Utenriksdepartementet

Sammendrag

- Traktaten om forbud mot kjernevåpen (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW) ble vedtatt i 2017 og vil tre i kraft i januar 2021. Traktaten kodifiserer for første gang et uforbeholdent forbud mot bruk av atomvåpen. Flere norske politiske partier, organisasjoner og individer – inkludert seks tidligere statsministre, forsvarsministre og utenriksministere – har uttrykt sin støtte til avtalen. Regjeringen hevder på sin side at ratifisering av TPNW ville være i strid med Nato og svekke Norges forsvarsevne og sikkerhet. Arbeiderpartiet har erklært en ambisjon om at Norge på sikt signerer traktaten, men samtidig ytret bekymring for at tilslutning på kort sikt ville kunne redusere Norges mulighet for innflytelse og beskyttelse.
- Denne rapporten analyserer Natos atomvåpenpolitikk, Norges rolle i alliansesamarbeidet, og de mulige konsekvensene av en eventuell norsk tilslutning til TPNW. Rapporten er basert på åpne kilder, dokumenter frigitt fra Utenriksdepartementet (UD) og seks dybdeintervjuer med personer med lang erfaring innenfor norsk statsforvaltning og/eller Forsvaret.
- Det var først på 1950-tallet at atomvåpen kom inn i Natos strategi. I 1957 foreslo USA å kontre Sovjetunionens gjennombrudd innen raketteknologi med utplasseringer av atomvåpen i europeiske Nato-land. Norske politikere fastholdt base-erklæringen fra 1949 om ikke å stasjonere fremmede stridskrefter på norsk område så lenge Norge ikke er truet av eller utsatt for angrep. Dobbeltvedtaket av 1979 innebar at USA på den ene siden utstasjonerte nye mellomdistansevåpen i Europa og på den andre siden lovet å invitere Sovjetunionen til nedrustningsforhandlinger vedrørende den aktuelle våpentypen.
- Helt siden 1950-tallet har norske og amerikanske politikere antydnet at Natos atomvåpendoktrine (atomparaplyen) mangler troverdighet. Mens politikere lenger sør i Europa forsøkte å omgå troverdighetsproblemet ved å utstasjonere store mengder taktiske atomvåpen på grensen til østblokken, valgte Norge avspenningspolitikk. Gjennom den kalde krigen ble denne politikken i hovedsak videreført. Norske strateger og politikere mente at tette operasjonelle koplinger til USAs atomvåpenstrategi ville gjøre Norge mer interessant som mål for russiske atomvåpen.
- Siden 1970-tallet har to motstridende tendenser gjort seg gjeldende i utviklingen av Natos atomstrategi. På den ene siden har atommaktene redusert atomvåpenenes militære rolle i alliansens forsvarsplanlegging. På den annen side har atomvåpenenes politiske rolle som symboler på alliert makt og samhold blitt styrket. Denne tendensen kulminerte i 2010 da alliansens regjeringssjefer for første gang beskrev Nato som en «atomallianse». Samtidig vedtok Nato for første gang støtte til målet om en atomvåpenfri verden.
- Norske regjeringer og politiske partier har i flere perioder forsøkt å fremme nedrustning, rustningskontroll og endringer av Natos atompolitikk gjennom deltakelse i formelle og uformelle koalisjoner innenfor og utenfor alliansen. Dette diplomatiet, som i stor grad har gått ut på å oppfordre atomvåpenstatene til å endre sin politikk, har imidlertid hatt liten effekt.

- Det er omdiskutert hvilke konsekvenser norsk tilslutning til TPNW vil få. Norske myndigheter har gitt uttrykk for at tilslutning vil komme i konflikt med Nato-samarbeidet, men det er uklart akkurat hva denne konflikten går ut på i praksis. Juridisk og militært vil tiltredelse trolig få minimale konsekvenser. TPNW vil riktignok avskjære norske myndigheter fra eksplisitt å kunne anmode allierte om å bruke atomvåpen på Norges vegne. Samtidig er denne muligheten først og fremst av teoretisk relevans. Kildene intervjuet i forbindelse med denne studien var samstemte i at USA, Storbritannia og Frankrike ganske sikkert vil avstå fra bruk av atomvåpen med mindre deres egne, vitale nasjonale sikkerhetsinteresser er truet. Den kjernefysiske delen av Natos sikkerhetsgaranti har med andre ord lav verdi i avskrekkingssøymed.
- Det største hinderet for norsk signering av TPNW er politisk. Stormaktene – både i og utenfor Nato – ønsker å unngå at atomvåpen mister legitimitet og aktelse i det internasjonale samfunn. Dagens krevende internasjonale situasjon gjør samtidig at samhold blant de allierte av mange oppfattes som viktigere nå enn det gjorde i perioden rundt årtusenskiftet. Norsk tiltredelse vil trolig medføre noen politiske represalier fra allierte, men det er delte meninger om hvor alvorlige disse reaksjonene vil kunne forventes å være. Omfanget vil trolig avhenge av timing, og av hvorvidt de toneangivende Nato-landene ønsker å gjøre TPNW til en test på lojalitet i snever forstand. Samtidig bør det understrekes at stormaktene ikke har noen interesse av å miste Norge eller andre strategisk beliggende partnere som allierte.
- Natos viktigste forum for atomvåpenpolitikk er det konsensusbaserte Nordatlantiske råd. Rådslagning finner også sted i Nuclear Planning Group og underorganene High Level Group og NPG Staff Group. Det er imidlertid lite som tyder på at Norge noen gang har hatt nevneverdig innvirkning på USAs eller de andre Nato-atommaktenes politikk gjennom disse foraene. Norges innflytelse på atomvåpenstatenes politikk innenfor Nato er allerede svært lav, og vil følgelig neppe bli vesentlig redusert som følge av tiltredelse til TPNW.
- En annen mulig konsekvens av TPNW-tiltredelse er at norske myndigheter mister innsikt og kunnskap om atomvåpentrusler, fordi deler av atomekspertisen innenfor statsapparatet i dag er knyttet opp mot Norges deltakelse i Natos kjernefysiske konsultasjonsorganer og -prosesser. For å unngå at norske myndigheter mister oversikt og beredskapsevnen, bør en eventuell tilslutning til TPNW derfor understøttes av et bevisst valg om å ivareta norsk kompetanse på feltet. En tredje mulig konsekvens av TPNW-tiltredelse er at norske myndigheters innsikt og kunnskap om atomvåpentrusler vil kunne svekkes, noe som igjen kan redusere myndighetenes beredskapsevne. Kildene i rapporten identifiserer de tre største atomvåpentruslene mot Norge i dag som følgende: (1) Norge som åsted for «begrenset» atomkrig; (2) bruk av atomvåpen som følge av misforståelser; og (3) ulykker eller angrep mot Russlands atombase på Kolahalvøya. TPNW-tiltredelse antas imidlertid å ha beskjeden innflytelse på disse truslene på kort sikt.

1 Innledning

Traktaten om forbud mot kjernevåpen (Forbudstraktaten, TPNW) ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2017 og vil tre i kraft 22. januar 2021.¹ Norge deltok ikke i forhandlingene, og Solberg-regjeringen har gitt tydelig uttrykk for sin motstand mot forhandlingsresultatet. Men Forbudstraktaten har kommet for å bli, og flere norske politiske partier har uttrykt sin støtte til avtalen. I september 2020 tok 56 tidligere statsministre, presidenter, forsvarsministre og utenriksministre fra USA-allierte, inkludert to tidligere generalsekretærer av Nato, til orde for signering av traktaten.² Seks tidligere norske forsvars- og utenriksledere skrev under oppropet.³ Arbeiderpartiets landsmøte vedtok i 2019 at den rådende sikkerhetspolitiske situasjonen gjør tilslutning vanskelig på kort sikt. Samtidig burde det være «et mål for Norge og andre Nato-land å underskrive atomvåpenforbudet. Norge bør invitere likesinnede land i og utenfor Nato til å samarbeide om

nedrusting».⁴ For norske politikere har Nato-samarbeidet og alliansen med USA fremstått som det største hinderet for signering. Ifølge regjeringens utredning av TPNW fra 2018 står avtalen i motstrid til Natos forsvarsstrategi.⁵ For Arbeiderpartiet er en sentral bekymring at signering av TPNW kan «redusere vår mulighet for innflytelse og beskyttelse».⁶

Som andre politiske stridstemaer inviterer spørsmålet om tilslutning til TPNW til en avveining av fordeler, ulemper og prinsipielle verdier. På den ene siden er det på den ene side at norsk signering av TPNW vil kunne skape støy i Nato og fremprovosere politiske represalier fra allierte. På den andre siden er det vanskelig å komme utenom det faktum at et nei til TPNW i praksis innebærer et bidrag til å forskanse atomvåpenets stilling som legitime stridsmidler. Regjeringen har hevdet at nedrustningsarbeidet må fremmes «innenfor rammene av NPT»,⁷ men som nedrustningsstrategi mangler denne tilnærmingen troverdighet. Mens Ikkespredningsavtalen (NPT) har vært viktig i arbeidet med å begrense og delegitimere spredning av atomvåpen, har avtalen samtidig vært med på å legitimere besittelse av atomvåpen for de fem landene avtalen definerer som «atomvåpenstater», dvs. de fem statene som hadde testet atomvåpen før 1. januar 1967. Atomvåpenstatene har riktignok redusert antallet atomvåpen

1 Se Folkerettsinstituttet, «The TPNW: Setting the record straight» (Oktober 2018). <http://intl.wa.no/wp-content/uploads/2018/10/TPNW-Setting-the-record-straight-Oct-2018-WEB-1.pdf>; Folkerettsinstituttet, «The TPNW and its implications for Norway» (September 2018). <http://intl.wa.no/wp-content/uploads/2018/10/tpnw-implications-for-norway-25-sept-2018.pdf>.

2 Se Rick Gladstone, «Former World Leaders Urge Ratification of Nuclear Arms Ban Treaty», *New York Times* (20. september 2020). <https://www.nytimes.com/2020/09/20/world/treaty-nuclear-arms-united-nations.html>.

3 Kjell Magne Bondevik, Thorbjørn Jagland, Anne-Grete Strøm-Erichsen, Eldbjørg Løwer, Knut Vollebæk og Bjørn Tore Godal. Se «Vi kan ikke overlate denne risikoen til våre barn og barnebarn. Forby atomvåpen nå!», *Aftenposten* (21. september 2020). <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/dldk5J/vi-kan-ikke-overlate-den-ne-risikoen-til-va-are-barn-og-barnebam-forby>.

4 Arbeiderpartiet, «Sterkere fellesskap: En tryggere og bedre organisert verden» (April 2019). <https://bit.ly/3mZpPir>.

5 Utenriksdepartementet, «Utredning om Traktaten om forbud mot kjernevåpen» (Prop. 1 S (2018–2019)), s. 182.

6 Arbeiderpartiet, «Sterkere fellesskap» (2019).

7 Utenriksdepartementet, «Utredning om Traktaten om forbud mot kjernevåpen», s. 185.

i verden. Samtidig har de fortsatt å bruke store summer på kjernefysisk modernisering og kvalitative oppgraderinger av sine atomarsenaler. Alt tyder på at atomvåpenstatene per nå planlegger å beholde atomvåpen ut dette århundret.

1.1 Kilder og metoder

Denne rapporten er basert på et bredt spekter av kilder. Kildetyperne kan deles i tre kategorier:

- Offentlig tilgjengelige dokumenter, nyhetsreportasjer og analyser, herunder fagfellevurdert forskning.
- Dokumenter frigitt fra Utenriksdepartementet (UD) etter innsynsbegjæringer.
- Dybdeintervjuer med personer med spesiell kunnskap og lang fartstid fra innsiden av Nato, norsk statsforvaltning og/eller Forsvaret. Intervjuobjektene ble valgt ut først og fremst på bakgrunn av deres erfaring. Samtidig ble det lagt vekt på å sikre at utvalget inneholdt personer med ulike perspektiver og innfallsvinkler.

Intervjuobjektene har alle uttalt seg anonymt. Tre av dem er personer med erfaring fra norsk embetsverk på ambassadør- eller direktørnivå – to fra UD og én fra Forsvarsdepartementet. De resterende tre intervjuobjektene har erfaring fra Nato og Forsvaret – alle på flaggoffisernivå.⁸

Alle intervjuene ble gjennomført av Cecilie Hellestveit, og er nummerert som følger:

- Intervju 1: Embetsperson. Oslo, 6. oktober 2020.
- Intervju 2: Embetsperson. Oslo, 13. oktober 2020.
- Intervju 3: Flaggoffiser. Telefonintervju, 16. oktober 2020.
- Intervju 4: Flaggoffiser. Oslo, 19. oktober 2020.
- Intervju 5: Flaggoffiser. Oslo, 20. oktober 2020.
- Intervju 6: Embetsperson. Oslo, 22. oktober 2020.

⁸ Flaggoffiser er en fellesbetegnelse for de øverste militære gradene, dvs. generaler, admiraler og gradene umiddelbart under disse.

2 Historisk bakgrunn

2.1 Begynnelsen

Natos juridiske fundament, Atlanterhavspakten av 1949, nevner ikke atomvåpen. Atompolitikken var heller ikke sentral i de internasjonale diskusjonene som ledet til opprettelsen av alliansen eller i den nasjonale, norske debatten om medlemskap. Ifølge møteprotokollen for Arbeiderpartiets landsmøte i 1949 – forsamlingen som i praksis avgjorde norsk Nato-medlemskap (Ap hadde flertall på Stortinget) – ble atomvåpen kun nevnt én gang under hele landsmøtet. I sin tale om forsvars- og utenrikspolitikken ga utenriksminister Halvard Lange tilhørerne en rask oppdatering på utfordringene i det diplomatiske arbeidet med «avskaffelsen av atomvåpnene».⁹

Natos første «strategiske konsept» – alliansens overordnede strategidokument – nevnte heller ikke atomvåpen eksplisitt. Et tidlig utkast av det amerikansk-forfattede dokumentet hadde riktignok med en formulering om at Nato måtte settes i stand til rask og effektiv bruk av slike våpen. Men denne formuleringen overlevde ikke høringsrunden blant de allierte. Danmarks utenriksminister, Gustav Rasmussen, var ikke villig til å stille seg bak en politikk han mente kunne anses å stå i veien for samarbeid om fred og nedrustning.¹⁰ Dermed ble den eksplisitte formuleringen om bruk av atomvåpen tatt ut av utkastet. Imidlertid kom det med en setning om at Nato måtte utvikle en stående beredskap til å gjennomføre «strategisk bombing med alle

midler» – en oppgave dokumentet riktignok beskrev som et særlig «amerikansk ansvar».¹¹ Amerikanske ledere var ikke interessert i at andre land skulle duplisere USAs atom- og bombeflystyrke. Natos andre strategiske konsept, vedtatt to år senere, i 1952, brukte tilsvarende formuleringer om strategisk bombing.

Noen vil hevde at formuleringen om bruk av «alle midler» åpnet for bruk av atomvåpen, og at Nato slik sett alltid har vært en atomallianse. I så tilfelle var Nato på denne tiden også en kjemi- og biovåpenallianse. Formuleringen «alle midler» åpnet tross alt like mye for bruk av andre typer masseødeleggelsesvåpen som for bruk av atomvåpen, og USA hadde betydelige lagre av alle disse våpentypene. Det er kanskje vel så viktig å merke seg at Nato, på Danmarks oppfordring, bevisst unngikk å åpne eksplisitt for bruk av atomvåpen, fordi man var bekymret for at dette kunne bli et hinder for nedrustning og videreutvikling av folkeretten. Samtidig var de naturligvis innforstått med at dersom det skulle bli krig mot Sovjetunionen, ville både USA og andre medlemsland selvsagt bruke de midlene deres nasjonale ledere anså som legitime og nødvendige.

2.2 Massiv gjengjeldelse

Kjernevåpen kom ikke ordentlig inn i Natos strategi før midt på 1950-tallet. Antakelsen om Sovjetunionens militære overmakt i Europa, kombinert med at mål for konvensjonell opprustning på vestlig side ikke ble nådd, gjorde det etter hvert umulig for kjernevåpenmotstandere i

9 Det norske Arbeiderparti, *Landsmøtet 1949 – Protokoll* (Oslo: Arbeidernes Aktietrykkeri, 1950).

10 Poul Villaume, *Allieret med forbehold* (København: Eirene, 1995), s. 503.

11 Nato, «The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area» (DC 6/1) (1950), § 5(a).



Nato og Warszawapakten under Den kalde krigen (Wikimedia commons)

alliansen å stå imot amerikanernes ønske om en tydeligere rolle for atomvåpnene. I november 1954 vedtok Natos råd for første gang et militært planleggingsdokument som eksplisitt åpnet for bruk av atomvåpen. Dokumentet ble vedtatt uten debatt og etter stort press fra Eisenhower-administrasjonen i USA, som angivelig var bekymret for at atomvåpen var i ferd med å bli ansett som umoralske, ubrukelige og dermed verdiløse.¹² Dokumentet slo fast at dersom Sovjetunionen gikk til angrep, ville «Nato», dvs. USA og eventuelt Storbritannia, som hadde testet atomvåpen for første gang i 1952, «umiddelbart» svare med et «knusende motangrep med atomvåpen».¹³ Lignende formuleringer ble tatt inn i Natos tredje strategiske konsept, vedtatt i 1957.

12 Se Kjølv Egeland, «Spreading the burden: How NATO became a "nuclear" alliance», *Diplomacy & Statecraft* 31:1 (2020), s. 149.

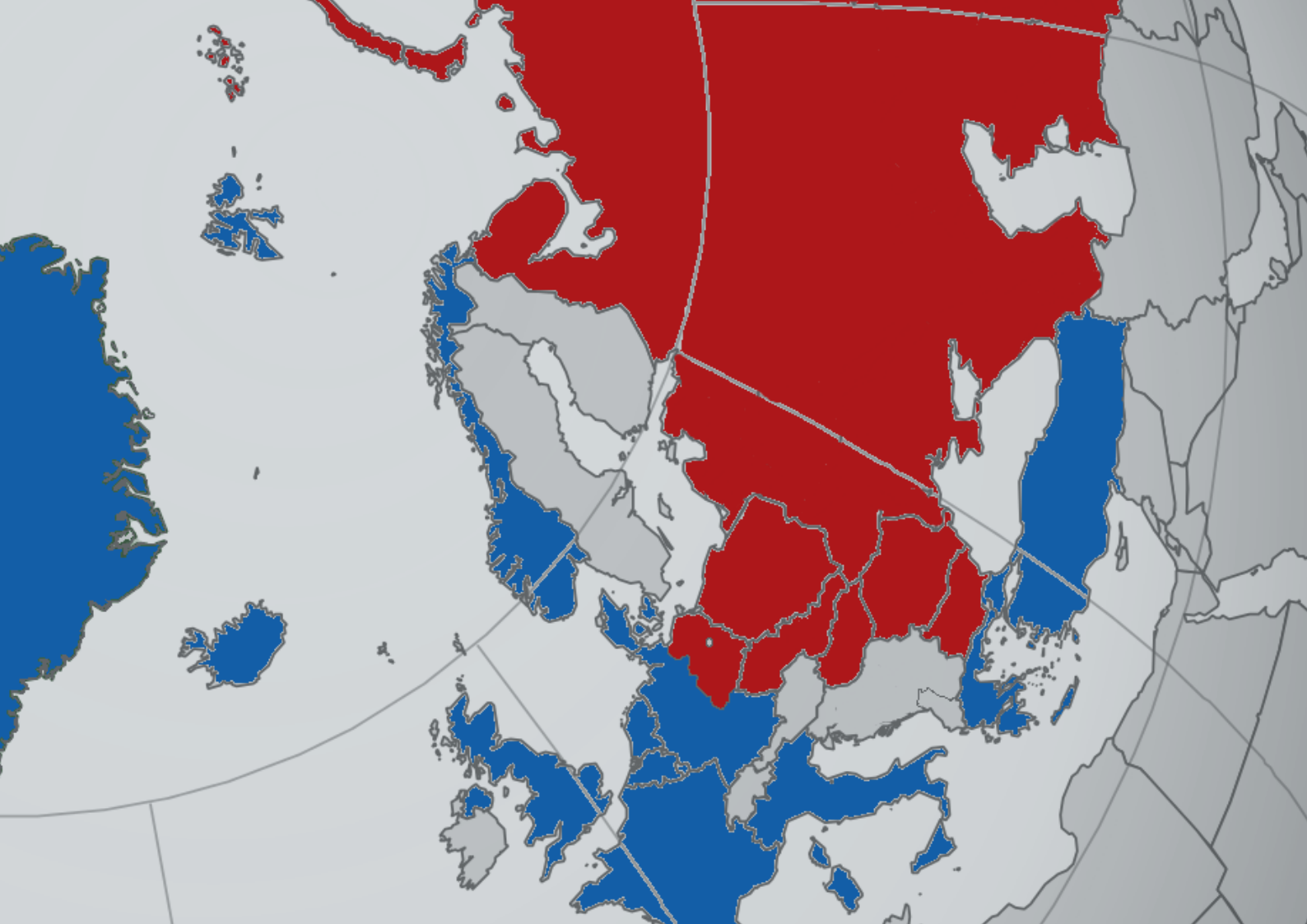
13 Nato, «The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Five Years» (MC 48) (1954), § 3(b).

Doktrinen om «massiv gjengjeldelse» – ideen om at USA ville svare på enhver Sovjetisk provokasjon i Europa med snarlig og ubegrenset bruk av atomvåpen – var aldri særlig troverdig.¹⁴ Amerikanernes egne utregninger, fra rundt 1960, viste at en faktisk iverksetting av den etablerte planen for «forsvar» av Vest-Europa ville medføre at omtrent to tredjedeler av Vest-Europas befolkning mistet livet som følge av stråling fra amerikanernes våpen¹⁵ – en utregning som ikke tok klimaeffekter eller brannspredning i betraktning og dermed utgjorde en sterk underdrivelse.¹⁶ Utover 1950- og begynnelsen av 1960-tallet produserte Sovjetunionen også en stor

14 Se f.eks. William W. Kaufmann, «The Requirements of Deterrence», i Philip Bobbitt, Lawrence Freedman og Gregory F. Treverton (red.), *US Nuclear Strategy* (London: Macmillan, 1989 [1956]), ss. 168–87.

15 Daniel Ellsberg, *The Doomsday Machine* (London: Bloomsbury, 2017), ss. 137–41.

16 Lynn Eden, *Whole World on Fire* (Ithaca: Cornell University Press, 2004).



mengde atomvåpen, langtrekkende bombefly, ballistiske missiler og atomubåter. USA ville med andre ord ikke kunne delta i militære operasjoner mot Sovjetunionen i Europa uten å risikere at utfallet til syvende og sist ble at USAs egen sivilbefolkning, storbyer og infrastruktur ble tilintetgjort. Ifølge den tidligere amerikanske forsvarsministeren Robert McNamara, førte denne utviklingen til at USAs trussel om å besvare konvensjonelle sovjetiske fremstøt mot Vest-Europa med bruk av atomvåpen mistet «all troverdighet».¹⁷ Ifølge general André Beaufre, Frankrikes ambassadør til Nato på 1950-tallet, var den amerikanske atomparaplyen basert på en sikkerhetsgaranti «alle forstår at ikke er reell».¹⁸

Amerikanerne ville neppe ofre New York for å berge Paris eller Hamburg, påpekte

17 Robert McNamara, «Inviting War», *New York Times* (15. september 1983).

18 André Beaufre, «The sharing of nuclear responsibilities», *International Affairs*, 31:3 (1965), s. 416.

Frankrikes president Charles de Gaulle.¹⁹ Det franske synet var følgelig at trusler om bruk av atomvåpen ikke var troverdige eller effektive dersom de var fremsatt på vegne av andre enn en selv og ens mest grunnleggende nasjonale interesser. For Frankrike og Storbritannia var løsningen enkel. Begge landene hadde tidlig konkludert med at den amerikanske atomgarantiens manglende kredibilitet bare kunne kompenseres med uavhengige atomarsenaler. Andre europeiske allierte, spesielt Vest-Tyskland, tok derimot aktive grep i samråd med USA for å øke troverdigheten til den amerikanske atomforsvarsgarantien. «Snubletrådstrategien» (også kjent som «glassplatestrategien») var basert på ideen om at amerikanske soldater kunne brukes som et slags levende skjold. Tilhengerne av denne teorien gjorde regning med at utstasjonering av et betydelig antall amerikanske soldater i fremskutte

19 Steven P. Lee, *Morality, Prudence and Nuclear Weapons* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), s. 184.

posisjoner ville øke sannsynligheten for at et eventuelt sovjetisk fremstøt ville ta livet av amerikanske soldater, noe som igjen ville øke sjansen for at USA og USAs atomvåpen ble trukket inn i en eventuell krig, noe som atter igjen ville øke atomforsvarsgarantiens troverdighet.²⁰ I tillegg ble flere tusen amerikanske taktiske atomvåpen, inkludert store mengder kjernefysiske artillerigranater og landminer, utstasjonert på Natos sentrale flanke (Vest-Tyskland), nær grensen til østblokken.²¹ Dersom Sovjetunionen invaderte, ville det dermed kunne bli vanskelig å stanse kjernefysisk opptrapping. Vestlige offiserer nær grensen ville utvilsomt bli fristet til å bruke atomvåpen, spesielt mindre og angivelig mer «brukbare» atomvåpen, dersom de var i ferd med å tape en konvensjonell krig – uavhengig av hva den amerikanske presidenten ønsket eller autoriserte.²² I Sentral- og Sør-Europa forsøkte man med andre ord å omgå problemet med at en amerikansk president neppe ville autorisere bruk av atomvåpen på et annet lands vegne ved bevisst å

skape en situasjon der politisk kontroll av atomvåpenbruk ble vanskelig eller umulig. Denne situasjonen er ikke lenger til stede, ettersom de aktuelle atomvåpnene for lengst har blitt trukket tilbake. De ca. 150 gjenværende amerikanske atomvåpnene i Europa lagres langt inne på Natos område – på seks forskjellige flybaser i Belgia, Italia, Nederland, Tyrkia og Tyskland²³ – og vil ikke kunne rekvireres av offiserer nær grensen. Dersom våpnene faktisk skulle tas i bruk, ville jagerflyene med kapasitet til å slippe de aktuelle atombombene (B61) enten måtte slippe lasten inne på Natos område, f.eks. i Norge eller Baltikum, eller ta seg forbi Russlands velutviklede anti-luftskyttssystem, noe som anses som svært vanskelig.²⁴ De aktuelle våpnene har med andre ord lav militær nytteverdi og fyller hovedsakelig en symbolsk rolle.²⁵ I London, Paris, Washington DC og Brussel er det mange som er bekymret for at Nato skal miste sin «kjernefysiske kultur» og at nedrustningspresset på atommaktene skal øke.²⁶ For atomvåpenstatene utgjør utstasjoneringen av atomvåpen i Europa et middel til å fordele den politiske og moralske byrden besittelse av masseødeleggelsesvåpen medfører.

20 Se Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 2008), s. 47.

21 Atomvåpen deles ofte inn i kategoriene «strategiske» og «taktiske» kjernevåpen. Disse kategoriene har blitt definert på ulike måter, men i de fleste tilfeller brukes de to begrepene til å skille mellom forskjellige *bruksområder* for atomvåpen. Mens «taktiske» eller «ikke-strategiske» atomvåpen er tiltenkt bruk i felt, dvs. mot fiendens militære styrker, er «strategiske» atomvåpen tiltenkt bruk mot fiendens byer, infrastruktur og større forsvarsanlegg, herunder kjernefysiske våpenlagre, flystasjoner og missilsiloer. Under denne definisjonen er det altså ikke slik at taktiske atomvåpen nødvendigvis har mindre sprengkraft enn strategiske atomvåpen. Samtidig bør det også understrekes at de tiltenkte bruksområdene ikke er absolutte eller begrensede. For eksempel vil de «taktiske» B61 atombombene USA forhåndslegger i Europa åpenbart kunne brukes mot byer og infrastruktur.

22 Shaun R. Gregory, *Nuclear Command and Control in NATO* (Basingstoke: Macmillan, 1996), ss. 192–94.

23 Riktignok er det mange som i senere tid har trukket sikkerheten til de amerikanske atomvåpnene i Tyrkia (Incirlik flystasjon) i tvil.

24 I de aller fleste tilfeller vil det være betydelig enklere for en forsvarer å skyte ned et fly enn et missil. Se f.eks. Mike Sweeney, «The US Should Remove Its Nukes from Europe», *Defense One* (2. oktober 2020). <https://www.defenseone.com/ideas/2020/10/us-should-remove-its-nukes-europe/168876/>.

25 Se f.eks. Petr Suchy og Bradley A. Thayer, (2014) «Weapons as political symbolism: The role of US tactical nuclear weapons in Europe», *European Security* 23:4 (2014).

26 David S. Yost, «The Future of NATO's Nuclear Deterrent», NATO Defence College, Workshop (2010), s. 6.



Diplomaten George Ball beskrev atomparaplyen som en «kosmisk bløff»

2.3 Fleksibel respons og vedvarende troverdighetsproblemer

I doktrinen om «fleksibel respons», formelt vedtatt gjennom Natos fjerde strategiske konsept (i 1967), erkjente Nato at trusselen om tidlig bruk av atomvåpen manglet troverdighet og tok til orde for økt fokus på konvensjonelt forsvar. Samtidig ble trusselen om førsteslag med atomvåpen opprettholdt som ett av flere verktøy. Men også «fleksibel respons»-doktrinen manglet troverdighet når det gjaldt bruk av atomvåpen – ikke minst i Natos periferier i nord (Norge) og sørøst (Tyrkia), der USA hadde svakere interesser og/eller «snubletråden» var tynn eller fraværende. Steget fra en nokså begrenset snubletråd til sivilisasjonens undergang var, tross alt, enormt. Utover 1970-tallet mistet USA dessuten forspranget i våpenkappløpet. Siden midt på 1970-tallet har USA og Sovjetunionen/Russland hatt kjernefysiske arsenaler på omtrent samme størrelse. Henry Kissinger, amerikansk utenriksminister og nasjonal sikkerhetsrådgiver, beskrev under et lukket møte på slutten av 1970-tallet

USAs atomgaranti som «absurd», et løfte USA «umulig kan mene».²⁷ For presidenten, Richard Nixon, var atomparaplyen vekselvis «baloney», «no longer there» og «a lot of crap».²⁸ Diplomaten George Ball beskrev atomparaplyen som en «kosmisk bløff».²⁹ Den tidligere britiske forsvarssjefen, Michael Carver, uttalte at enhver bruk av atomvåpen på andre lands vegne ville være utenkelig og «kriminelt uansvarlig».³⁰ Påfølgende britiske og amerikanske regjeringer trakk tilsvarende konklusjoner. For eksempel konkluderte Reagan-administrasjonens avskrekkingskommisjon i 1988 med at trusler om bruk av atomvåpen som tilsva

27 Gregory F. Treverton, «Global Threats and Trans-Atlantic Allies», *International Security* 5:2 (1980), s. 144.

28 Lawrence Freedman og Jeffrey Michaels, *The Evolution of Nuclear Strategy*, 4. utg. (London: Palgrave Macmillan, 2019), s. 466

29 George W. Ball, «The Cosmic Bluff», *New York Review of Books* (21. juli 1983). <https://www.nybooks.com/articles/1983/07/21/the-cosmic-bluff/>.

30 Rodger A. Payne, «Stigmatization by Ridicule», ss. 87–114 i Tom Sauer, Jorg Kustermans og Barbara Segært (red.), *Non-Nuclear Peace* (London: Palgrave Macmillan, 2020), s. 101.

begrensede angrep mot Norge og Tyrkia ikke hadde troverdighet.³¹

Også i Norge antydte flere sentrale politikere og eksperter i denne perioden at atomparaplyen manglet kredibilitet.³² Utenriksminister Knut Frydenlund beskrev i 1982 den amerikanske atomvåpengarantien som «vår tids Maginot-linje», en forsvarspolitisk sovepute uten reell verdi.³³ Ifølge den tidligere norske diplomaten og folkerettseksperten Jens Evensen, var det all grunn til å anta at USA i en akutt situasjon «ville vike tilbake for å bruke terrorbalansens siste utvei – selvutslettelsens vei – for å komme Vest-Europa til hjelp».³⁴ I motsetning til franske, britiske og vest-tyske myndigheter, satset norske beslutningstakere på avspenning, og Norge holdt i hovedtrekk fast ved de selvpålagte restriksjonene Einar Gerhardsens andre regjering hadde knesatt på slutten av 1940-tallet.³⁵ Norge ville fortsatt begrense

militær aktivitet i nordområdene, og tillot ikke permanente baser for fremmede styrker på norsk område i fredstid. Arbeiderpartiets landsmøte og Einar Gerhardsen hadde takket nei til utstasjonering av amerikanske atomvåpen på norsk territorium i 1957, og på 1960-tallet presiserte regjeringen at norske myndigheter forutsatte at allierte marinefartøyer ikke hadde med seg atomvåpen når de la til ved norske havner.³⁶ Med delvis unntak av utvidet forhåndslagring av amerikansk konvensjonelt militært materiell på 1980-tallet, ble avspenningspolitikken videreført. For norske militære og politiske beslutningstakere var det essensielt å signalisere overfor Kreml at norske myndigheter ikke ville tillate at Norge ble et brohode for angrep mot Sovjetunionen, og da særlig den sovjetiske nordflåten hovedkvarter på Kolahalvøya. Slik generalmajor Johan Christie formulerte det i 1980, var hensikten med denne politikken å motvirke «at vårt land blir trukket inn som en brikke i et verdensomspennende stormaktsspill, hvor norsk territorium endog kan bli brukt som arena for en begrenset atomkrig».³⁷ Tette koplinger til USAs atomvåpenstrategi, for eksempel gjennom lagring av amerikanske atomvåpen eller felles militærøvelser med amerikanske strategiske bombefly, ville utvilsomt føre til at norske byer, flyplasser og forsvarsinstallasjoner ble mer interessante som mål for russiske atomvåpen.

31 Fred C. Iklé and Albert Wohlstetter (co-chairs), *Discriminate Deterrence: Report of the Commission on Integrated Long-Term Strategy* (Washington, DC: US Government Printing Office, 1988), ss. 33–34.

32 Se f.eks. Frank Blackaby, Jozef Goldblat og Sverre Lodgaard, «No-First-Use of Nuclear Weapons», *Bulletin of Peace Proposals* 15:4 (1984), s. 328; Johan J. Holst, «Norwegian Security Policy», ss. 216–40 i Johan J. Holst, Kenneth Hunt og Anders C. Sjaastad (red.), *Deterrence and Defense in the North* (Oslo: Universitetsforlaget, 1985), s. 231; Bjørn R. Kirkerud, «Førsteslagsvåpen», i Torbjørn Jagland m.fl. (red.), *Atomvåpen og usikkerhetspolitikk* (Oslo: Tiden, 1980), s. 159.

33 Knut Frydenlund, *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon* (Oslo: Universitetsforlaget, 1982), ss. 158–59.

34 Jens Evensen, «Norge i en farligere verden», i Torbjørn Jagland m.fl. (red.), *Atomvåpen og usikkerhetspolitikk* (Oslo: Tiden, 1980), ss. 13–46 (ss. 35–36).

35 Einar Gerhardsen, *I medgang og motgang: Erindringer 1955–65* (Oslo: Tiden, 1972), s. 264.

36 Se Gro Nystuen, Kjølvs Egeland og Torbjørn Graff Hugo, «The TPNW and its implications for Norway», Folkerettsinstituttet (september 2018). <http://intl.no/wp-content/uploads/2018/10/tpnw-implications-for-norway-25-sept-2018.pdf>.

37 Johan K. Christie, «Vil alliert "hjelp" hjelpe?», ss. 243–57 i Torbjørn Jagland m.fl. (red.), *Atomvåpen og usikkerhetspolitikk* (Oslo: Tiden, 1980), s. 248.

2.4 Kjernefysisk symbolpolitikk etter den kalde krigen

Siden 1970-tallet har to motstridende tendenser gjort seg gjeldende i utviklingen av Natos atomstrategi. På den ene siden har atommaktene redusert atomvåpnenes praktiske, militære rolle i alliansens forsvarsplanlegging. For eksempel har USA trukket tilbake og destruert omkring 98% av de omlag 7000 atomstridshodene det amerikanske militæret på det meste lagret i Europa (ca. halvparten i Vest-Tyskland). På den andre siden har Natos medlemsland gitt atomvåpnene en stadig viktigere politisk rolle.³⁸ Natos femte strategiske konsept, vedtatt i 1991, beskrev for første gang kjernevåpen som viktige symboler på alliert «samhold» og «solidaritet».³⁹ Bakgrunnen for denne utviklingen var uenigheter mellom USA og europeiske vertsland for atomvåpen om våpnenes fremtid etter den kalde krigens slutt. Mens særlig den tyske regjeringen lekte med tanken om total uttrekning av amerikanske kjernevåpen fra Europa – begrunnelsen for utstasjoneringen hadde tross alt forsvunnet med den kalde krigens slutt – strittet Bush I-administrasjonen og den amerikanske forsvarsindustrien imot. Bush og hans rådgivere var villige til å redusere antallet atomvåpen, men ikke å avskaffe kjernevåpen som sådan – verken i USA eller i Europa.⁴⁰ Et sjettestrategisk konsept, som på atomvåpenfeltet inneholdt

omtrent samme innhold som det femte, ble vedtatt i 1999.

Det påfølgende tiåret sto atom- og missilpolitikken lavt på Natos agenda. Krigene i Afghanistan og Irak flyttet fokuset til opprørsbekjempelse og statsbygging. Et viktig unntak var USAs kampanje for utvikling av missilforsvar i Europa. I 2001 trakk USA seg fra ABM-traktaten, en avtale som la sterke begrensninger på utbygging av missilforsvarsinstallasjoner. Til tross for motstand fra Frankrike, Norge og flere andre Nato-land,⁴¹ satte Bush II-administrasjonen i gang et ambisiøst missilforsvarsprosjekt i Polen og Tsjekkia.⁴² Formålet var angivelig å kunne skyte ned fremtidige iranske missiler på deres vei mellom Asia og USA eller Europa. Samtidig mente mange at utbygging av missilforsvar i Europa på lang sikt kunne bli en utfordring også for Russland. Utviklingen fant sted utenfor det formelle allianse-samarbeidet,⁴³ men USA presenterte stadig utbyggingen som et Nato-prosjekt.⁴⁴ Obama-administrasjonen nedskalerte Bush-administrasjonens planer i 2009, men holdt fast ved den generelle ambisjonen om å utvikle missilforsvar i Europa, uavhengig av hva andre Nato-land måtte mene.⁴⁵

38 Se f.eks. Petr Suchy og Bradley A. Thayer, (2014) «Weapons as political symbolism», *European Security* 23:4 (2014).

39 Nato, «The Alliance's Strategic Concept» (1991), §§ 36, 55.

40 Se Kjølv Egeland, «Who stole disarmament?», *International Affairs* 96:5 (2020).

41 Se f.eks. Soria Moria-erklæringen: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf.

42 *The Washington Times*, «NATO missile defense shield eyed» (2 mars 2007). <https://www.washingtontimes.com/news/2007/mar/2/20070302-113934-6599r/>.

43 Utenriksdepartementet, «Kgl. Norsk ambassade Warszawa til Seksjon for sikkerhetspolitikk og Nord-Amerika» (sendt 30. november 2020).

44 BBC, «US and Poland seal missile deal» (20. august 2020). <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7571660.stm>.

45 Peter Barker, «White House Scraps Bush's Approach to Missile Shield», *The New York Times* (17. september 2009).

Tendensen til å fremstille kjernefysisk avskrekking som essensielt for alliansen som sådan nådde sitt høydepunkt i 2010 – to tiår etter den kalde krigens slutt. I det syvende og fortsatt gjeldende strategiske konseptet beskrev alliansens regjeringssjefer for første gang Nato som en «atomallianse» – uten at det er helt klart hva dette innebærer i praksis.⁴⁶ Denne gangen var konteksten at den tyske regjeringen, ledet av daværende utenriksminister Guido Westerwelle, året før hadde tatt til orde for å fjerne de siste amerikanske atomvåpnene fra tysk område. Svaret fra den amerikanske utenriksministeren, Hillary Clinton, var at våpnene måtte bli der de var. Nato var tross alt en atomallianse, hevdet hun.⁴⁷ Noen måneder senere ble formuleringen altså tatt inn i Natos nye strategiske konsept. Siden den gang har beskrivelsen av Nato som en atomallianse vært i flittig bruk som et retorisk virkemiddel mot nedrustningsinitiativer, for eksempel TPNW. I mai 2020, da det tyske sosialdemokratiske partiet reiste atomvåpendebatten på nytt, forfektet Natos generalsekretær i kronikk

form at Tysklands vilje til fortsatt lagring av et tyvetalls kjernefysiske bomber var «helt nødvendig» for «fred og frihet».⁴⁸

I 2018 publiserte det amerikanske forsvarsdepartementet to nye strategier – en generell forsvarsstrategi (National Defense Strategy) og en spesifikk atomvåpenstrategi (Nuclear Posture Review).⁴⁹ I kombinasjon med offentlige utspill og høringsuttalelser fra strategienes forfattere (Frank Miller, Keith Payne, Elbridge Colby, m.fl.), bidro disse dokumentene til å gjenopplive en rekke ideer om stormaktspolitikk og kjernefysisk opptrapping som sto sterkt i USA rundt 1980.⁵⁰ En av disse er teorien om at atomvåpenkrig kan begrenses og «vinnes» dersom USA forbereder seg grundig nok.⁵¹ I atomvåpenstrategien tok Pentagon følgerlig til orde for utvikling av nye våpensystemer som angivelig ville gi USA mer fleksibilitet i en eventuell atomkrig.⁵² Trump-administrasjonen gikk også lengre enn tidligere administrasjoner i å klargjøre hvilke «ekstreme situasjoner» som kunne føre til bruk av atomvåpen. Blant annet ble det eksplisitt understreket at USA ville vurdere

46 Nato som organisasjon besitter ikke atomvåpen (Frankrike, Storbritannia og USA har full råderett over sine egne arsenaler); verken de politiske eller militære lederne i Nato kan autorisere bruk av atomvåpen; generalsekretæren har ikke adgang til å forhandle om rustningskontroll på vegne av medlemslandene; og de allierte er ikke juridisk forpliktet til å finansiere eller delta i produksjon, modernisering eller utstasjonering av atomvåpen.

47 Mark Landler, «U.S. Resists Push by Allies for Tactical Nuclear Cuts», *The New York Times* (22. april 2010). USAs regjering var på denne tiden i en tidlig fase av et kostbart moderniseringsprosjekt for de aktuelle våpnene. Moderniseringsprosjektet involverte Sandia-laboratoriet, Lockheed Martin og andre våpenprodusenter. Se f.eks. Paul Hommert, «Senate Foreign Relations Committee Hearing» (Doc 11-5), *Congressional Documents and Publications* (Lanham: Federal Information & News Dispatch, 15. juli 2010).

48 Nato, «Germany's support for nuclear shairng is vital to protect peace and freedom» (11. mai 2020). https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_175663.htm.

49 Office of the Secretary of Defence, Nuclear Posture Review, February 2018.

50 Se f.eks. Benjamin B. Fischer, «The Soviet–American War Scare of the 1980s», *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 19:3 (2006).

51 Se f.eks. Elbridge Colby, «A New Nuclear Strategy for an Era of Great Power Competition», Center for a New American Security (16. november 2018). Colby var en av hovedforfatterne av den nye forsvarsstrategien.

52 Et utvalg av Trident-missilene utstasjonert på ubåter i Atlanterhavet ble i 2019 konfigurert til å bære «mindre» (*low-yield*) atomstridshoder. I tillegg oppfordret strategien til utvikling av et nytt kryssermissil (dette vil neppe være klart for utstasjonering før om flere år.

bruk av atomvåpen som svar på angrep mot landets infrastruktur.⁵³ Det amerikanske forsvarsdepartementet har i senere tid også gitt økt oppmerksomhet til ideen om «horisontal opptrapping».⁵⁴ Dette går ut på at militær opptrapping og øvelsesvirksomhet ikke skal begrenses til et bestemt geografisk område, men rettes mot fiendens antatt svake punkter. I forholdet USA–Russland vil den russiske nordflåte-basen på Kolahalvøya utgjøre et åpenbart press-punkt for USA. Norge og USA vil med andre ord kunne ha motstridende interesser med hensyn til spenningen i nordområdene.

På det formelle plan hevder sittende amerikanske politikere ofte at atomparaplyen står ved lag. Samtidig vedvarer troverdighetsproblemene.⁵⁵ I forbindelse med den tiltakende spenningen mellom Kina og amerikanske allierte i Asia på begynnelsen av 2010-tallet, kunne en anonym, høyt plassert representant for amerikanske styresmakter fortelle at det var bred enighet innad i Obama-administrasjonen om at USA ikke ville la seg trekke inn i en konflikt med Kina – et land med langt færre kjernevåpen enn Russland – over fiskerettigheter eller mindre øyer i

Sør-Kina-havet.⁵⁶ På omtrent samme tid hevdet fire tidligere amerikanske forsvars- og utenriksledere at det var urimelig å anta at USA ville vurdere bruk av atomvåpen med mindre USAs overlevelse som nasjon var truet.⁵⁷ Ifølge flere nåværende og tidligere representanter for norske myndigheter, intervjuet i forbindelse med denne rapporten, er det særdeles lite sannsynlig at USA vil bruke atomvåpen på Norges vegne.

Det har blitt hevdet at Norges velstand, fred og frihet kan forklares med den amerikanske atomparaplyen. Men som diskusjonen over viser, er det mye som tyder på at Norge i praksis ikke har vært under noen reell atomparaply siden tidlig på 1950-tallet.

53 Assistant Secretary Ford, Strengthening Deterrence and Reducing Nuclear Risks: The Supplemental Low-Yield US Submarine -Launched Warhead, Arms Control and International Security Papers, Vol I N4 (24. april 2020). <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/04/T-Paper-Series-4-W76.pdf>.

54 Se f.eks. Hal Brands, «The Too-Good-to-Be-True Way to Fight the Chinese Military», *Bloomberg* (9. juli 2020). <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-07-09/how-to-fight-china-and-russia-on-american-terms>.

55 Se f.eks. Michael Mayer, «Avskrekking og norsk sikkerhetsstrategi», *Luftled* 3 (2016), s. 25.

56 Craig Whitlock, «Panetta to urge China and Japan to tone down dispute over islands», *The Washington Post* (17. september 2012).

57 George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger og Sam Nunn, «Deterrence in the age of nuclear proliferation», *The Wall Street Journal* (7. mars 2011). https://media.nti.org/pdfs/NSP_op-edcs_final_.pdf.

3 Natos atompolitiske struktur og myndighet

I praksis har Natos atomvåpenpolitikk i stor grad blitt bestemt fra Washington DC. Den amerikanske kongressen råder suverent over hvilke våpen USA skal utvikle og hvilke internasjonale avtaler som eventuelt skal godkjennes. Amerikanerne har gjennom hele Natos historie også holdt fast ved at kun USAs president kan autorisere bruk av amerikanske atomvåpen – uavhengig av om de aktuelle våpnene formelt sett er holdt av for bruk i Europa eller på vegne av Nato-allierte.⁵⁸ Faktisk ble doktrinen om presidentens/statsministerens kjernefysiske enerett (sole authority) tydeliggjort både i USA og Storbritannia på 1960-tallet, nettopp for å forhindre at Natos hovedkvarter eller Natos øverste militære ledere fikk adgang til å innlede en atomkrig.⁵⁹ Samtidig gjorde utstasjoneringen av store mengder taktiske atomvåpen nær grensen til Øst-Tyskland at det i noen scenarier trolig ville være vanskelig å øve politisk kontroll når det kom til stykket. I praksis

har USA også adgang til å utstasjonere våpen og militært materiell i europeiske Nato-land uten et kollektivt Nato-vedtak. Dette var for eksempel tilfellet da Bush II-administrasjonen satte i gang utvikling av et landbasert missilforsvarssystem i Polen og Tsjekkia på 2000-tallet (se over).⁶⁰ Det finnes imidlertid flere kanaler for konsultasjoner og rådslagning om kjernefysisk strategi, sikkerhet, rustningskontroll og nedrustning innenfor alliansen.

3.1 Natos råd

Det øverste beslutningsorganet i Nato, og dermed også det viktigste forumet for atomvåpenpolitisk rådslagning, er Det nordatlantiske råd (North Atlantic Council). Det er i dette forumet, «Rådet», at de mest sentrale avgjørelsene tas, herunder vedtak av nye strategiske konsepter. Det var også her beslutningene om utstasjonering av amerikanske atomvåpen ble fattet i henholdsvis 1957 og 1979. Beslutninger tas i utgangspunktet ved konsensus, men individuelle medlemsland har adgang til å avstå fra deltakelse i bestemte aktiviteter, ta dissens («fotnoter») eller, i ekstraordinære tilfeller, legge ned veto.⁶¹ Rådet har hovedsete ved Natos hovedkvarter i Brussel, og samles ukentlig på ambassadørnivå,

58 Deler av USAs kjernefysiske arsenal (de taktiske atombombene forhåndslagret i fem europeiske Nato-land og deler av ubåt-styrken), samt hele det britiske kjernefysiske arsenalet (fire ubåter), er formelt sett holdt av for Nato-bruk. Dette betyr at i en atomkrig vil Natos øverste militære leder i Europa (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR) teoretisk sett være ansvarlig for disse våpnene. Stillingen som SACEUR er, delvis av denne årsaken, forbeholdt amerikanske generaler og admiraler. Samtidig kan verken amerikanske eller britiske atomvåpen brukes uten godkjenning fra henholdsvis den amerikanske presidenten og den britiske statsministeren. Dessuten vil enhver bruk av atomvåpen, i alle fall bruk av strategiske våpen, med stor sannsynlighet følge intrikate operasjonelle planer utviklet og vedtatt lang tid i forveien. I praksis er SACEURs og Nato-organisasjonens rolle derfor svært begrenset. Se Shaun R. Gregory, *Nuclear Command and Control in NATO* (Basingstoke: Macmillan, 1996).

59 Se f.eks. Michael Middeke, «Anglo-American Nuclear Weapons Cooperation After the Nassau Conference», *Cold War Studies* 2:2 (2000).

60 *The Washington Times*, «NATO missile defense shield eyed» (2 mars 2007). <https://www.washingtontimes.com/news/2007/mar/2/20070302-113934-6599r/>.

61 Veto er svært sjelden, men forekommer. Frankrike, støttet av Tyskland og Belgia, la f.eks. ned veto mot et vedtak i Natos råd i opptakten til invasjonen av Irak i 2003. Dette førte til at USA flyttet diskusjonen til Natos Defence Planning Committee – et forum forbeholdt statene i Natos interne militære struktur og dermed ikke Frankrike – og fikk vedtaket godkjent der. Se Leo G. Michel, «NATO Decision-Making», i Sebastian Mayer (red.), *NATO's Post-Cold War Politics* (London: Palgrave Macmillan, 2014), ss. 115–16.

halvårlig på forsvars- og utenriksministernivå og ved ujevne mellomrom til «toppmøter» på regjeringssjefsnivå. Det er de sistnevnte som vedtar nye strategiske konsepter og retningsgivende kommunikéer. Atlanterhavspaktens artikkel 9 garanterer alle alliansens medlemsland en plass i Rådet.

3.2 Nuclear Planning Group og High Level Group

Rådslagning om atomvåpen finner også sted i Nuclear Planning Group (NPG) – et rådgivende organ underlagt Rådet. NPG ble opprettet på 1960-tallet og fungerte hovedsakelig som en arena der USA kunne innføre sine allierte i atomvåpenstrategien. Allierte fikk også begrensede muligheter til å komme med synspunkter om utstasjonering av atomvåpen og målutvelgelse, dvs. hva som skulle stå på listen over mål for amerikanske atomvåpen under alternative scenarier for opptrapping.⁶² En av NPGs hovedoppgaver på 1960-tallet var å utarbeide retningslinjer for hvordan eventuelle anmodninger om bruk av atomvåpen i Europa skulle fremsettes og godkjennes.⁶³ Retningslinjene la opp til at medlemslandene skulle drøfte slik bruk i fellesskap og sammen tilstrebe en konsensusbeslutning i Natos råd og/eller i Natos komité for forsvarsplanlegging (et forum som ble nedlagt i 2010). Samtidig var det åpenbart for de fleste at dersom det

faktisk skulle oppstå en situasjon der bruk av atomvåpen fremsto som realistisk, ville tidspresset trolig gjøre reelle konsultasjoner umulig. I praksis var det USA – eller eventuelt Frankrike eller Storbritannia – som ville avgjøre om en konflikt skulle trappes opp til et kjernefysisk nivå (med forbehold om at militære ledere i en desperat situasjon på Natos sentrale flanke muligens ville kunne bruke atomvåpen uten autorisasjon).⁶⁴

Siden slutten av 1960-tallet har NPG gradvis utviklet seg fra å være en arena for teknisk informasjonsutveksling til å bli et bredere politisk forum. Samtidig har møteaktiviteten gått drastisk ned. NPG samles fremdeles på forsvarsministernivå, men understøttes av et forberedende organ kalt NPG Staff Group, sammensatt av medlemslandenes ambassadører/faste representanter til Nato. Tidligere møttes denne støttegruppen hver uke. Dette har med tiden blitt betydelig redusert, men ikke like mye som på politisk nivå, hvor aktiviteten nå begrenses til kun ett nøye koreografert møte i året.

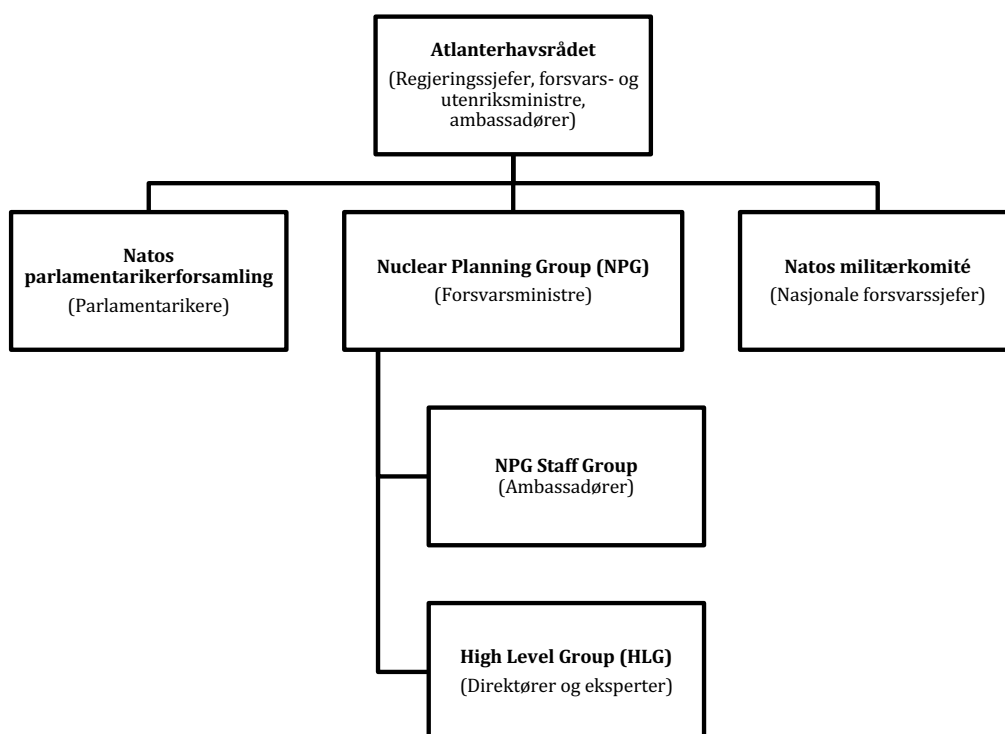
Endelig understøttes NPG også av et rådgivende organ kalt High Level Group (HLG). HLG ble etablert i 1977 for å fremme den da forestående «moderniseringen» av amerikanske atomvåpen i Europa, og møttes på statssekretærnivå, ekspedisjonsnivå og militært nivå. Fra 1979 hadde HLG oppgaven med å implementere Natos dobbeltvedtak om utplassering av kjernefysiske mellomdistansevåpen og forhandlinger om rustningskontroll. I dag opererer gruppen på direktør- og ekspertnivå, og har kjernevåpensikkerhet

62 Andre fora og aktører var også involvert i dette arbeidet, herunder Natos sentrale militære kommando (SHAPE), USAs europeiske kommando (EUCOM) og Natos øverste militære ledere (SACEUR, SACLANT og CINCHAN).

63 Se Shaun R. Gregory, *Nuclear Command and Control in NATO* (Basingstoke: Macmillan, 1996), ss. 192–94. Lignende retningslinjer står trolig fortsatt ved lag. De aktuelle dokumentene er streng hemmelige og lar seg dermed ikke analysere her.

64 Shaun R. Gregory, *Nuclear Command and Control in NATO* (Basingstoke: Macmillan, 1996).

NATO-ORGANER FOR ATOMVÅPENPOLITISK RÅDSLAGNING



(oppbevaring av våpen, sikkerhetstiltak osv.) som hovedfelt. I likhet med NPG og NPG Staff Group har møteaktiviteten i HLG blitt redusert med årenes løp. Ifølge en av kildene brukte Natos politiske ledere frem til 1995 omtrent fire døgn i året på atomvåpenpolitikk. Dette er nå redusert til én time i året.⁶⁵

Flertallet av ekspertene intervjuet i forbindelse med denne studien antydte at NPG og de underliggende organene i praksis har liten eller ingen innflytelse på atomvåpenstatenes politikk.⁶⁶ Bare ett av intervjuobjektene argumenterte for at disse foraene hadde utslagsgivende påvirkningskraft. Flertallet antydte at de faktiske avgjørelsene i realiteten fattes i Washington DC, London og Paris – og eventuelt gjennom bilaterale samtaler mellom USA og vertslandene for amerikanske atomvåpen. Ifølge ett av intervjuobjektene, en flaggoffiser, er NPG et

«sandpåstrøingsorgan» som eksisterer for å signalisere at USAs atompolitikk støttes opp om av de allierte.⁶⁷

3.3 Andre organer i Natos atompolitikk

Enda et organ med en viss politisk rolle i utviklingen av Natos kjernefysiske doktriner er Natos parlamentarikerforsamling – et rådgivende organ etablert i 1955 og formelt underlagt Rådet. Parlamentarikerforsamlingen vedtar stadig resolusjoner om kjernefysisk strategi, ikke-spredning og rustningskontroll, men synes ikke å ha spesielt stor innflytelse i praksis. Militærfaglig planlegging og rådslagning om bruk av atomvåpen (målutvelgelse, kommando og kontroll) har historisk sett funnet sted ved Natos hovedkvarter (først i Paris, så i Brussel) og i Natos militærkomité. Militærkomiteen er alliansens øverste militære organ, og består av medlemslandenes nasjonale

65 Intervju 6.

66 Intervju 1, 2, 3 og 5.

67 Intervju 3.

*Atomvåpen er først og fremst
«et storpolitisk spillkort, et
medlemskort i klubben hvor
du blir tatt alvorlig»*



forsvarssjefer. Etter den kalde krigens slutt har atomvåpenplanleggingen riktignok ligget langt nede på listen over Militærkomiteens anliggender. En forsvarskilde med lang erfaring på feltet kunne rapportere at atomvåpen aldri hadde vært på Militærkomiteens agenda så lenge vedkommende hadde hatt med komiteen å gjøre (en periode på flere år). Vedkommende hevdet atomvåpen i realiteten er nokså irrelevante, en «ikke-sak», for det praktiske forsvarssamarbeidet i Nato.⁶⁸ Ifølge den samme kilden var atomvåpen mer eller mindre ubrukelige i praksis – slike våpen var først og fremst «et storpolitisk spillkort, et medlemskort i klubben hvor du blir tatt alvorlig».⁶⁹

Figuren på forrige side oppsummerer Natos atompolitiske organisasjonsstruktur. Imidlertid bør det som tidligere nevnt understrekes at disse foraene i relativt liten grad øver faktisk innflytelse over

atommaktenes politikk. Gitt regelen om at beslutninger tas med konsensus, fungerer rådslagningen først og fremst som en konserveringsmekanisme. Konsensusregelen gjør det med andre ord enkelt å bremse endring – og tilsvarende vanskelig å skape bevegelse. Dette kom for eksempel tydelig til syne i 2016, da Obama-administrasjonens høyttenkning om å erklære at USA kun ville vurdere bruk av atomvåpen i gjengjeldelsesøyemed ble skutt ned av London og Paris.⁷⁰

68 Intervju 5.

69 Intervju 5.

70 Josh Rogin, «U.S. allies unite to block Obama's nuclear legacy», *Washington Post* (14. august 2015). https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/allies-unite-to-block-an-obama-legacy/2016/08/14/cdb8d8e4-60b9-11e6-8e45-477372e89d78_story.html.

4 Norsk nedrustnings- diplomati i Nato, 1957–2020

I offentlig debatt omtales Nato ofte som en selvstendig politisk aktør i atomvåpenpolitikken. Men i realiteten har Nato liten egen handlekraft på feltet. Nato er slik sett ikke en politisk *aktør* i atomvåpenpolitikken, men en *arena* for debatt og legitimering av strategier og beslutninger.

4.1 Atomvedtaket i 1957 og debatten om Natos multilaterale atomstyrke

Den første striden om atomvåpen i Nato fant sted i årene før og etter 1960. Foranledningen var at Sovjetunionen sommeren og høsten 1957 ble det første landet i verden til å mestre teknologien som skulle til for å produsere langtrekkende (interkontinentale) ballistiske missiler. På Natos rådsmøte i Paris i desember 1957, skulle Nato-lederne diskutere USAs forslag om å kontere Sovjetunionens gjennombrudd med utplasseringer av atomvåpen i europeiske medlemsland. Slik utplassering ville ifølge amerikanerne stemme godt overens med Natos nye strategiske konsept, vedtatt tidligere samme år, der ideen om «massiv gjengjeldelse» med atomvåpen sto sentralt. Ifølge Einar Gerhardsens gjenfortelling, var det to hovedspørsmål Rådet måtte ta stilling til:

Det ene var av politisk karakter. Skulle en være villig til å prøve forhandlinger med øststatene [...] eller skulle en ta sikte på først å få gjenopprettet maktbalansen. Vi mente det ville være riktig først å prøve forhandlinger. [...] Det andre hovedspørsmål var tilbudet fra USA om etablering av baser for mellomdistanseraketter i de europeiske medlemsland. Her gikk vi inn for en utsettelse

av prinsippavgjørelsen [...]. Alt i innledningen minnet jeg om “– at det helt fra NATOs grunnlegging har vært Norges politikk ikke å stasjonere fremmede stridskrefter på vårt territorium så lenge vi ikke er truet av eller utsatt for angrep. Vi ser ingen grunn til å endre denne politikken. Vi har i Norge heller ingen planer om å opprette lagre av atomvåpen på norsk område, eller installere utskyttingsbaser for mellomdistanseraketter”.⁷¹

Gerhardsen fikk støtte av Danmarks statsminister H.C. Hansen på alle punkter. Andre støttet forslaget om å forsøke nedrustningsforhandlinger, men ville ikke stille seg i veien for det såkalte «prinsippvedtaket» om at Nato formelt aksepterte det faktum at USA uansett var i ferd med å inngå bilaterale avtaler med visse medlemsland om utstasjonering av atomvåpen. De skandinaviske statsministrene var ikke villige til å legge ned veto mot flertallet – dersom andre land ville ta imot amerikanske atomvåpen måtte det være deres sak.⁷²

Men kampen om Natos atomvåpenpolitikk var langt fra over. På rådsmøtet i 1960 skisserte USA muligheten for å opprette en «multilateral atomstyrke» under Nato-ledelse. Mens de kjernefysiske våpnene som hadde blitt utstasjonert som følge av vedtaket i 1957 var under amerikansk jurisdiksjon, eierskap og oppsyn, ville den nye, «multilaterale» styrken være i Natos felles eierskap og kontroll. Amerikanernes hensikt var todelt. For det første ønsket de

⁷¹ Einar Gerhardsen, «Norsk base- og atompolitikk», i Torbjørn Jagland m.fl. (red.), *Atomvåpen og usikkerhetspolitikk* (Oslo: Tiden, 1980), ss. 98–99.

⁷² Se Jens Otto Krag, *Kamp og formyelse* (København: Fremad, 1971), s. 10.

å møte tyske tilhengere av et selvstendig tysk atomarsenal på halvveien. For det andre ønsket de avlastning av den politiske, moralske og strategiske «byrden» det etter hvert hadde blitt å besitte atomvåpen. Andre halvdel av 1950-tallet hadde sett stor folkelig mobilisering for nedrustning.

Den norske regjeringen stilte seg svært negativ til forslaget om en multilateral atomstyrke. Også andre Nato-land, som Danmark, Canada og Portugal, gikk imot forslaget. Denne motstanden gjorde seg i stor grad gjeldende utenfor rammene av Nato-samarbeidet – spørsmålet ble et offentlig, politisk anliggende i flere av medlemslandene. Den norske regjeringen var faktisk så imot utviklingen at den vurderte å legge ned veto i Rådet dersom amerikanerne skulle bestemme seg for å fremme forslaget formelt. Vi ønsker ikke å bli en «delvis atommakt», sa utenriksminister Halvard Lange i et lukket møte i Stortingets utvidede utenriks- og konstitusjonskomite i 1963.⁷³ Men det kom aldri så langt. Amerikanerne fremmet aldri forslaget formelt og styrken ble aldri en realitet. I stedet opprettet Nato på USAs oppfordring i 1966 en intern komité (Nuclear Planning Group) for rådslagning om atomvåpen, herunder strategi, rustningskontroll og nedrustning. NPG hadde til å begynne med begrenset medlemskap, men ble etter hvert åpnet for alle Nato-land med medlemskap i Natos integrerte militære struktur, dvs. alle Nato-land bortsett fra Frankrike, som trakk seg fra Natos integrerte militære struktur tidligere

i 1966.⁷⁴ Frankrike vendte tilbake til den integrerte strukturen i 2009.

4.2 Nøytronbomben, missilopprustning og Natos dobbeltvedtak

Den andre store debatten om atomvåpen i Nato fant sted i årene før og etter 1980. Denne gangen dreide striden seg om utplassering av en ny generasjon amerikanske atomvåpen i Europa. Debatten begynte i 1977 med USAs utvikling av et nytt og mindre destruktivt kjernefysisk stridshode til taktisk bruk i Europa, «nøytronbomben», og fortsatte med diskusjonen om utstasjonering av nye, presise mellomdistansemissiler. Uenigheten om utstasjoneringen av de nye missilene var tett forbundet med debatten om USAs nye atomvåpendoktriner, vedtatt gjennom presidentdirektiv 59 i 1979. Presidentdirektiv 59 ble av mange ansett som konflikt drivende og destabiliserende. Ikke bare ble det sovjetiske lederskapet for første gang satt på listen over hovedmål for amerikanske atomvåpen, doktrinen tok også til orde for muligheten av å utkjempe og vinne en «begrenset» atomkrig. Konflikten om utplassering av nye mellomdistansenvåpen tiltok i 1979.

Bakgrunnen for konflikten om de nye mellomdistansemissilene var den vest-tyske kanslerens bekymring for Sovjetunionens utplassering av tilsvarende våpen på østlig

73 Stortinget, «Lukket møte i Den utvidede utenriks- og konstitusjonskomité» (13 mars 1963), s. 4, <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/stortingsarkivet/duuk/1946-1965/630313u.pdf>.

74 På 1960-tallet uttrykte Frankrikes president Charles de Gaulle stor bekymring for at Frankrike og Europa var i ferd med å gjøre seg avhengige av USA. For å motvirke denne tendensen trakk Frankrike seg fra Natos integrerte militære struktur. Frankrike meldte seg inn igjen i 2009, men har holdt fast ved beslutningen om ikke å delta i NPG.

side, fra midten av 1970-tallet og utover. Kansleren, Helmut Schmidt, oppfordret USAs president, Jimmy Carter, til å ta med disse nye sovjetiske våpnene i de pågående bilaterale rustningskontrollforhandlingene mellom USA og Sovjetunionen. Carter-administrasjonen avsto oppfordringen: USA ville konsentrere seg om de langtrekkende våpnene som kunne nå USAs fastland, og foreslo å «balansere» situasjonen i Europa ved å utplassere nye mellomdistanssemisser i Vest-Europa. Innad i Nato var uenigheten stor. Som på 1950-tallet var Norge og Danmark skeptiske til utplassering av nye amerikanske missiler. Kompromisset ble Natos såkalte dobbeltvedtak av desember 1979, vedtatt på et ad hoc møte i Rådet. Som navnet tilsier, besto dobbeltvedtaket av to deler. På den ene siden aksepterte medlemslandene kollektivt at USA utstasjonerte nye mellomdistanssevåpen i de Nato-landene som var villige til å ta dem imot (i praksis ble dette de landene som hadde tatt imot amerikanske atomvåpen etter vedtaket i 1957). På den andre siden lovet USA å invitere Sovjetunionen til nedrustningsforhandlinger vedrørende den aktuelle våpentypen.

Forhandlingene mellom USA og Sovjetunionen sto lenge i stampe, og flere land, særlig Danmark, talte ofte imot utplasseringen. USAs nye president, Ronald Reagan, hadde gått til valg på opprustning og konfrontasjon med Sovjet. I Norge vokste det frem en bred folkebevegelse som arbeidet for en traktatfestet atomvåpenfri sone i Norden. Denne og andre nedrustningsbevegelser, ikke minst i USA, Sovjetunionen og ellers i Europa, skapte på begynnelsen av 1980-tallet stort engasjement og folkelig press for å stanse og

reversere våpenkappløpet.⁷⁵ På et toppmøte i Reykjavik i 1986 ble USAs president Ronald Reagan og den sovjetiske lederen Mikhail Gorbatsjov enige om et forbud mot landbaserte mellomdistanssevåpen. Avtalen om mellomdistanseraketter ble signert i 1987 (både USA og Russland sa opp INF-avtalen i 2019). Noen har senere trukket en rett linje mellom Natos dobbeltvedtak i 1979 og INF-avtalen av 1987. I realiteten var Reagan og Gorbatsjov motivert av en rekke faktorer, og dobbeltvedtaket var neppe blant de sterkeste. Reagan selv har skrevet at det var filmen *The Day After* (1983) som fikk ham til å tenke annerledes om atomvåpen.⁷⁶

4.3 Lisboa-toppmøtet i 2010

Foruten USA og de andre atommaktene, var Norge blant de mest aktive medlemslandene da alliansen skulle vedta nytt strategisk konsept i 2010. På kjernevåpenfeltet gikk den rødgrønne regjeringen inn for at alliansen for første gang skulle vedta støtte til målet om en verden uten atomvåpen.⁷⁷ Dette initiativet skulle vise seg å bli svært vellykket. På toppmøtet i Natos råd i Lisboa i 2010 vedtok regjeringssjefene at medlemslandene «er fast bestemte på å fremme en tryggere

75 Se f.eks. Matthew Evangelista, *Unarmed Forces: The Transnational Movement to End the Cold War* (Ithaca: Cornell University Press, 1999).

76 Simon Braund, «How Ronald Reagan Learned to Start Worrying and Stop Loving the Bomb», *Empire* 257: 11 (2010).

77 Intervju 1. Et strategidokument utarbeidet av UD i 2010 foreslo at Norge burde vise til et arbeidspapir fremmet av Norge, Belgia, Litauen, Nederland, Polen, Spania og Tyrkia i 2009. «Dette papiret fremsetter tydelig at målet er å avskaffe kjernevåpen». UD, «NPT. Strategi for tilsynskonferansen», Seksjon for nedrustning, ikke-spredning og eksportkontroll (16. februar 2010).

Støtten til målet om kjernefysisk nedrustning ble motvirket av mer presise formuleringer i den andre retningen



verden for alle, og å skape betingelsene for en verden uten atomvåpen».⁷⁸ NPTs tilsynskonferanse hadde et halvt år tidligere vektlagt de humanitære konsekvensene av atomvåpenbruk.⁷⁹ Samtidig vedtok Nato-alliansens regjeringssjefer for første gang at Nato er og må forbli en «atomallianse», og at avskrekking, «basert på en passende blanding av kjernefysiske og konvensjonelle midler, forblir et sentralt element i vår overordnede strategi». Videre ble det vedtatt at alliansen skulle arbeide for å sikre «bredest mulig deltakelse av Nato-land i kollektiv forsvarsplanlegging av kjernefysiske roller, i utplassering av kjernefysiske styrker i fredstid, og i kommando-, kontroll- og konsultasjonsordninger».⁸⁰ Støtten til målet om kjernefysisk nedrustning ble

med andre ord mer enn motvirket av mer presise formuleringer i den andre retningen. Dessuten var Natos støtte til målet om en verden uten atomvåpen i beste fall en mykere og mindre forpliktende parafrasering av de juridiske forpliktelsene samtlige av alliansens medlemsland for lengst hadde påtatt seg gjennom NPT. I dette perspektivet var toppmøtet i 2010 et skritt tilbake i arbeidet for å redusere atomvåpenenes rolle i alliansen. Ifølge en representant for norske styresmakter som deltok i utformingen av det strategiske konseptet, var det som forventet at Nato aksepterte målet om en verden uten atomvåpen. Alle verdens land erklærer med jevne mellomrom støtte til kjernefysisk nedrustning. Dette gjelder også Nato-land. Men å faktisk ruste ned eller si imot doktrinen om kjernefysisk avskrekking, «er det derimot ingen [Nato-land] som er villige til, altså å bryte ut av den type konsensus». Den retoriske støtten til målet om en verden uten atomvåpen «er en form for spillfekteri. Norge er gode på det».⁸¹

78 Nato, «Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization» (Lisboa, 2010) s. 23.

79 Sluttdokumentet fra NPTs tilsynskonferanse i 2010 uttrykte «deep concern at the catastrophic humanitarian consequences of any use of nuclear weapons and reaffirms the need for all States at all times to comply with applicable international law, including international humanitarian law».

80 Nato, «Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of

the North Atlantic Treaty Organization» (Lisboa, 2010) ss. 14–16.

81 Intervju 1.

4.4 Nato og rustningskontroll i 2020

Siden 2018 har Nato og alliansens enkeltmedlemmer måttet ta stilling til en rekke vanskelig spørsmål om rustningskontroll. I fire tilfeller har USA valgt å trekke seg fra, eller bevisst ikke å forlenge, etablerte avtaler for stabilitet, kjernefysisk ikke-spredning og nedrustning: Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (INF-avtalen), atomavtalen mellom Iran og P5+1 (Joint Comprehensive Plan of Action), Avtalen om det åpne luftrom (Open Skies Treaty) og Ny-START-avtalen om langtrekkende (strategiske) atomvåpen. I alle disse tilfellene valgte USA å ignorere Nato-flertallet.⁸² USA har gjort forsøk på å komme frem til reviderte avtaler i noen tilfeller, men uten hell.⁸³ I tillegg har USA,

Frankrike og Storbritannia gjentatte ganger avslått Russlands forslag om å fornye den såkalte Reagan–Gorbatsjov-erklæringen om at «en atomkrig aldri kan vinnes og aldri må utkjempes».⁸⁴ I disse sakene står USAs politikk i betydelig motstrid til Norges og Nato-flertallets erklærte interesser. Likevel har Nato i liten eller ingen grad evnet eller ønsket å påvirke USAs politikk. Dette har kanskje vært aller mest påtakelig i tilfellet Iran-avtalen, hvor USA har trådt ut av en fungerende avtale med tre av sine nærmeste allierte (Tyskland, Frankrike og Storbritannia), samt innført og truet med sekundære sanksjoner, trolig i strid med folkeretten. Disse sekundære sanksjonene har ikke bare vært rettet mot Russland og Kina, men også mot europeiske stater, selskaper og individer som ikke følger USAs unilaterale sanksjonsregime mot Iran.⁸⁵

Det er lite som tyder på at Norge noen gang har hatt nevneverdig innvirkning på USAs eller de andre Nato-atommaktenes politikk innenfor Nato. Som Forsvarsdepartementets ekspertkommissjon for forsvars- og sikkerhetspolitikk uttrykte det i 2015: «I noen spørsmål har Norge ingen innflytelse. Det er aller tydeligst når det gjelder kjernevåpen. [...] Drøftinger

82 Mye tyder på at Russland hadde utviklet et missil i strid med INF-avtalen. Men for mange europeiske land var det ikke dermed sagt at den beste løsningen var å vrake hele avtalen. Se «Declaration by the High Representative on behalf of the EU on the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty» (14. juli 2019). <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/07/14/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-intermediate-range-nuclear-forces-inf-treaty/>. Se også «Iran: Council adopts conclusions» (4. februar 2019). <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/02/04/iran-council-adopts-conclusions/>; «Europe regrets US Open Sky withdrawal» (22. mai 2020). <https://europediplomatic.com/2020/05/22/europe-regrets-us-open-sky-withdrawal/>; «European Union General Statement: Preparatory Committee for the 2020 NPT Review Conference» (29. april 2019). https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/prepcom19/statements/29April_EU.pdf.

83 Jonathan Landay, «Pompeo tells Russia's Lavrov any new arms control talks must include China», Reuters (27. oktober 2020), <https://www.reuters.com/article/us-usa-russia-armscontrol/pompeo-tells-russias-lavrov-any-new-arms-control-talks-must-include-china-idUSKBN21Z2P9>;

David E. Sanger, Franz Fassihi og Rick Gladstone, «Urging Iran to 'Make the Big Deal,' Trump Ties Nuclear Negotiations to Election», *New York Times* (5. juni 2020), <https://www.nytimes.com/2020/06/05/world/middleeast/trump-iran-nuclear.html>.

84 Lewis Dunn og William Potter, «Time to Renew the Reagan–Gorbachev Principle», *Arms Control Today* (mars 2020). <https://www.armscontrol.org/act/2020-03/features/time-renew-reagan-gorbachev-principle>.

85 Tom Ruys og Cedric Ryngaert, «Secondary Sanctions: A Weapon Out of Control?», *British Yearbook of International Law* (2020). Se også Cecilie Hellestveit og Gro Nystuen, *Krigens folkerett - Norge og vår tids kriger*, Universitetsforlaget (2020), s. 166.

om rustningskontroll og nedrustning på dette feltet foregår primært direkte mellom Russland og USA». ⁸⁶ Ifølge en representant for norske myndigheter, er det kjernevåpenstatene som bestemmer. «Jeg har aldri sett at vi har hatt noe særlig innflytelse». ⁸⁷ En annen uttalte at blant ikke-atomvåpenstatene i Nato er det de statene som har utplassert atomvåpen på sine territorier som i noen grad kan ha påvirkning. Norge, derimot «er mer et objekt enn et handlende subjekt». ⁸⁸

4.5 Norge og nedrustningsinitiativer i Nato

Norske regjeringer og politiske partier har i flere perioder forsøkt å fremme nedrustning, rustningskontroll og endringer av Natos atompolitikk gjennom deltakelse i uformelle grupperinger/koalisjoner. I 1981 opprettet de sosialdemokratiske partiene i Norge, Belgia, Danmark, Luxembourg og Nederland «Scandilux», en uformell diskusjonsgruppe med Natos atomvåpendoktrine, mellomdistansevåpen og rustningskontroll på agendaen. De sosialdemokratiske partiene i Frankrike, Storbritannia og Tyskland var tilknyttet, men hadde ikke medlemskap. Scandilux fungerte hovedsakelig som en arena for diskusjon og utveksling av informasjon, og kom aldri med kraftfulle fellesuttalelser eller krav. Gruppen ble oppløst da INF-forhandlingene midt på 1980-tallet (midlertidig) eliminerte hovedårsaken til at gruppen var blitt opprettet, nemlig de

landbaserte mellomdistansemissilene i Europa. Norge deltok også i «Nato-5», en kortlevd koalisjon etablert i opptakten til Ikkespredningsavtalens tilsynskonferanse i 2000. Denne besto av Norge, Belgia, Italia, Nederland og Tyskland, og tok til orde for en lang rekke nedrustningstiltak, blant annet ikrafttredelse av Prøvestansavtalen (The Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty), økt åpenhet om våpenbeholdninger, et traktatfestet forbud mot produksjon av fissilt materiale til våpenbruk, og økt fokus på nedrustning av taktiske kjernevåpen. ⁸⁹ Utover enkelte ikke-bindende intensjonserklæringer som i liten grad ble implementert, fikk gruppen ingen gjennomslag og ble oppløst kort tid etter tilsynskonferansen.

I 2010 tok Norge sammen med Belgia, Luxembourg, Nederland og Tyskland initiativ til at Nato måtte revurdere alliansens atomvåpendoktrine – særlig de taktiske atomvåpenenes rolle. Dette forsøket fikk også en nokså brå slutt, da franskmennene raskt signaliserte at Paris ikke kunne akseptere noen som helst slags oppmykning av Natos atompolitikk. ⁹⁰ I 2012 gikk Norges utenriksminister, Jonas Gahr Støre, og Polens utenriksminister, Radoslaw Sikorski, sammen om å oppfordre Russland og USA til å forhandle om nedrustning av taktiske atomvåpen. Målet måtte være et Europa uten atomvåpen,

86 Ekspertgruppen for forsvaret av Norge, *Et felles løft* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2015), s. 69.

87 Intervju 1.

88 Intervju 3.

89 «Working paper submitted by Belgium, Germany, Italy, the Netherlands and Norway», NPT/CONF.2000/MC.I/WP.7 (4. mai 2020). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/417/56/pdf/N0041756.pdf?OpenElement>.

90 Se Maika Skjønsberg, «Nato og amerikanske kjernevåpen i Europa», *Internasjonal Politikk* 75: 2 (2016), s. 183.

Sett under ett har norske og likesinnede lands forsøk på å påvirke Natos atomvåpenpolitikk vært mer eller mindre virkningsløse



mente de.⁹¹ Men igjen var effekten begrenset; slike forhandlinger har ikke funnet sted. Sett under ett har norske og likesinnede lands forsøk på å påvirke Natos atomvåpenpolitikk vært mer eller mindre virkningsløse. En av grunnene til dette er selvsagt at atomvåpenpolitikken anses som sentrale nasjonale anliggender i Paris, London og Washington DC. En annen er at norske og likesinnede lands krav til endring i de fleste tilfeller har kokt ned til at andre – atomvåpenstatene – må gjøre noe. Koalisjonsdiplomati av typen diskutert over ville muligens hatt bedre effekt dersom formålet var å koordinere noe deltakerlandene selv ønsket å gjøre, f.eks. å signere Forbudstraktaten eller å motsette seg utplassering av nye mellomdistansevåpen i Europa eller bestemte regioner.

I årene etter NPTs tilsynskonferanse i 2010 gikk Norge i bresjen for å danne «et nytt spor mot kjernefysisk nedrustning». Analysen som lå til grunn for dette initiativet ble oppsummert i et strateginotat fra februar 2012. Ifølge dette notatet var det bred enighet om at målet om en verden uten atomvåpen måtte fremmes gjennom «mange små skritt innen bilateral nedrustning (START), internasjonale rustningskontroll-

og ikkespredningstiltak [...] samt forsiktig justering av NATOs politikk, med NPT som oppsummerende rammeverk for det hele». Men det var liten grunn til å tro at dette ville føre til en verden uten atomvåpen. «Problemet er at summen av disse tiltakene innen en fattbar tidshorisont neppe har mulighet til å lede frem til en avskaffelse av kjernevåpen. Dette leder til en underminering av den politiske forståelsen NPT er tuftet på: at kjernevåpenlandene forplikter seg til nedrustning mens ikke-kjernevåpenlandene forplikter seg til ikke å utvikle kjernevåpen».⁹²

Det nye sporet ble støttet av andre stater og ble fremmet gjennom en rekke tiltak: en serie fellesuttalelser i New York og Genève, en ad hoc åpen arbeidsgruppe i FN, og en konferanse i Oslo om atomvåpenenes humanitære konsekvenser (oppfølgingskonferanser ble arrangert i Nayarit og Wien i 2014). Utenriksministeren tok dessuten ved flere anledninger til orde for å forby atomvåpen.⁹³ Men etter regjeringsskiftet i 2013 meldte Norge seg ut av dette arbeidet. Norge deltok riktignok

91 Jonas Gahr Støre og Radoslaw Sikorski, «NATO, Russia and Tactical Nuclear Arms», *New York Times* (14. mai 2012).

92 Utenriksdepartementet, «Et nytt spor mot kjernefysisk nedrustning». Fra Seksjon for nedrustning og ikke-spredning til utenriksminister Jonas Gahr Støre (7. februar 2012).

93 Se Kjølsv Egeland, «Forvandlingen: Om atomvåpen, anerkjennelse og utenrikspolitiske linjeskift», *Nytt norsk tidsskrift* 34:2 (2017).

i en ny åpen arbeidsgruppe i 2016. Men etter at denne endte med en anbefaling om å innlede formelle forhandlinger om et forbud mot atomvåpen i FNs generalforsamling, trakk Norge seg helt ut. Utenriksminister Børge Brende annonserte raskt at Norge ikke ville delta i disse forhandlingene. Av Nato-land, var det kun Nederland som var med i forhandlingene (Nederland ble også det eneste landet til å stemme imot forhandlingsresultatet, Forbudstraktaten, i juli 2017).

Intervjuobjektene peker på forskjellige forklaringer på at Norge trakk seg ut av det humanitære initiativet for nedrustning etter regjeringsskiftet i 2013. Noen trekker frem det de mener er en historisk forskjell mellom Høyre og (deler av) Arbeiderpartiet i atomvåpenspørsmålet og synet på hvordan norske interesser best ivaretas.⁹⁴ Andre viser til stemningsendringen med Russlands annektering av Krim i 2014 som medvirkende årsak til en endring både i klimaet internasjonalt og hos den norske regjeringen.⁹⁵ Én kilde vektlegger at det humanitære sporet riktignok endret diskusjonen, men at den humanitære diskursen har sine begrensninger.⁹⁶ Det lå i luften at det på et tidspunkt måtte komme en sikkerhetspolitisk diskusjon. Retningen som regjeringen hadde valgt frem til 2013 kunne derfor få krevende konsekvenser, fordi man etterhvert ville «måtte begrunne hva atomvåpnene var til for og hva man skulle bruke dem til».⁹⁷

94 Intervju 2 og 3.

95 Utenriksdepartementet, «Utredning om Traktaten om forbud mot kjernevåpen», s. 179; Intervju 1, 3, 4 og 5.

96 Intervju 1.

97 Intervju 1.

Etter retretten fra det humanitære initiativet, har norske myndigheter pekt på verifikasjon av kjernefysisk nedrustning og ikkespredning som sitt satsningsområde på feltet. Dette er noe de fleste land, herunder Nato-medlemmer, anser som politisk ukontroversielt.⁹⁸ Den norske innsatsen på dette området, som startet allerede i den rødgrønne regjeringens første periode, går ut på å utvikle teknikker som lar ikke-atomvåpenstater verifisere destruksjon av atomstridshoder/bomber. Ettersom ikke-atomvåpenstater juridisk sett ikke har lov til å motta opplysninger om hvordan atomvåpen lages, er disse verifikasjonsordningene langt mer komplisert enn det som hadde vært nødvendig dersom man belaget seg på verifikasjon av destruksjon av leveringsmidler, verifikasjon av stridshodedestruksjon atomvåpenstatene imellom, eller verifikasjon av avsluttet nedrustning (*verification of absence*). I følge ett av intervjuobjektene representerer Norges arbeid med verifikasjonsteknikker et slags spill for galleriet. «Verifikasjonseventyret er hinsides virkeligheten. Det er ikke verifikasjon som er problemet. Dette kan man trygt holde på med, det blir aldri bruk for det. Det er et sidearrangement».⁹⁹ Forfatterne er kjent med at denne oppfatningen deles av flere i miljøet. Andre mener på sin side at arbeidet er viktig.

98 I en avstemning i FNs generalforsamling i 2016 stemte 177 stater for. FN nedsatte en ekspertgruppe under norsk ledelse med 25 land som rapporterte til FNs generalforsamling høsten 2019.

99 Intervju 1.

5 Forbudstraktaten og mulige implikasjoner for Norge

Forbudstraktaten (TPNW) ble vedtatt i FNs generalforsamling 7. juli 2017. Avtalen trer i kraft 90 dager etter at 50 stater har ratifisert den. Ettersom den femtiende ratifikasjonen ble innlevert 24. oktober 2020, vil dette skje 22. januar 2021. I motsetning til NPT, som bare forbyr atomvåpen for de landene som ikke allerede hadde utviklet dem før 1967, innebærer TPNW et uforbeholdent forbud mot bruk og besittelse av atomvåpen.

Forbudstraktaten er en standard multilateral avtale. Mer spesifikt er den en humanitærrettslig traktat som utdyper prinsippene om hva slags krigsmidler som skal være tillatt eller forbudt i krig. I tillegg trekker traktaten opp et rammeverk for hvordan atomvåpenstater kan slutte seg til avtalen og ruste ned på en verifiserbar måte. Traktatens viktigste bestemmelse fremgår av artikkel 1(1), som forplikter statspartene til ikke å bruke, true med å bruke, eie, utvikle, teste, produsere, fremstille, besitte eller lagre atomvåpen eller andre kjernefysiske eksplosive innretninger. Statsparter forpliktet også til ikke å bistå eller oppmuntre andre til å bryte med forbudene i traktaten. Forpliktelsene omfatter alt som er under statens jurisdiksjon eller kontroll. Dersom Norge ratifiserer TPNW, vil det forplikte Norge til å ikke med vitende og vilje bruke, besitte, lagre, motta eller oppbevare atomvåpen. Norge vil også måtte avstå fra å bistå eller oppmuntre til utvikling, besittelse, bruk eller trusler om bruk av atomvåpen.

I likhet med alle andre traktater som forbyr våpen eller regulerer våpenbruk, må statspartene akseptere avtalen som helhet dersom de slutter seg til. Det er ikke anledning til å reservere seg fra enkeltbestemmelser (artikkel 16). Dette

er i tråd med Wienkonvensjonen om traktatrett, som åpner for at partene kan bli enige om ikke å tillate reservasjoner.¹⁰⁰ Norge vil dermed ikke kunne reservere seg mot spesifikke underforbud, f.eks. forbudet mot å oppmuntre til besittelse av atomvåpen. Det er omdiskutert hvilke effekter det vil få dersom Norge slutter seg til Forbudstraktaten. Norske myndigheter har gitt uttrykk for at tilslutning vil komme i konflikt med Nato-forpliktelser.¹⁰¹

I det følgende gjennomgås mulige effekter av norsk tilslutning til TPNW for Norges Nato-medlemskap, for Norges deltakelse i enkelte fora i Nato, og for Norges innflytelse i Nato. Eventuelle implikasjoner av norsk tilslutning til TPNW for de kjernefysiske truslene Norge står overfor behandles avslutningsvis.

5.1 TPNW og Norges Nato-medlemskap

Atlantehavspakten av 1949 utgjør Natos folkerettslige, juridiske grunnlag. Avtalen forankrer forventningen om at et angrep på ett av medlemslandene skal anses som et angrep på dem alle, men går ikke inn på hvilke militære virkemidler medlemslandene forventes å bruke, akseptere eller støtte opp om. Videre avskjærer den heller ikke enkeltstater fra å slutte seg til humanitær- eller nedrustningsrettslige traktater etter eget forgodtbefinnende. Dette skjedde blant annet da et flertall av Nato-land, til tross for

¹⁰⁰ Wienkonvensjonen åpner i utgangspunktet for at enkeltland eller grupper av stater kan reservere seg mot visse deler av en traktats innhold eller effekter, men det presiseres at det kan gjøres unntak fra dette gjennom avtaleteksten.

¹⁰¹ Utenriksdepartementet, «Utredning om Traktaten om forbud mot kjernevåpen», s. 186.

motstand fra særlig USA, etterhvert sluttet seg til Anti-personell-mine konvensjonen av 1997 og Klasevåpenkonvensjonen av 2008. Før disse konvensjonene ble vedtatt og ratifisert av Nato-land truet USA med at slike avtaler ville få katastrofale konsekvenser for Nato-samarbeidet.¹⁰² I dag kan vi konstatere at dette var tomme trusler – trolig uttrykk for forsøk på å avskrekke allierte fra å slutte seg til disse konvensjonene. Det er indikasjoner på at TPNW-debatten vil følge et lignende mønster. For eksempel har USAs advarsler om at TPNW vil få dramatiske konsekvenser for alliansesamarbeid tilsynelatende ikke materialisert seg for Thailand og Filippinene. Begge disse landene har signert TPNW og forblir tilsynelatende tette USA-allierte. I Filippinenes tilfelle reguleres alliansen av en traktat som ligner Nato-pakten. På den annen side fikk New Zealands aktivisme mot atomvåpen på 1980 tallet betydelige konsekvenser for det militære samarbeidet mellom New Zealand og USA.

Samtlige Nato-land er tilsluttet NPT, og har etter artikkel VI forpliktet seg til å arbeide for kjernefysisk nedrustning. TPNW retter sine forbud mot en stats egen befatning med atomvåpen. Norsk tilslutning til TPNW vil dermed ikke avskjære USA eller andre atommakter fra å bruke sine egne atomvåpen – selv om den aktuelle konflikten skulle involvere Norge. Traktatens forbud mot «bistand» og «oppmuntring» til bruk og besittelse av atomvåpen avskjærer ikke deltakelse i militære operasjoner eller

allianser med atomvåpenstater.¹⁰³ Det samme er tilfellet for forbudene mot landminer og klasevåpen. Disse traktatene har tilsvarende bestemmelser om bistand og oppmuntring og nyter ikke universell oppslutning i Nato. Likevel har de, som diskutert over, ikke vært til hinder for fellesoperasjoner i Nato. Som utgangspunkt er Atlanterhavspakten og TPNW juridisk forenelige. Det overveiende flertall av kildene intervjuet i forbindelse med denne rapporten slutter seg til Utenriksdepartementets konklusjon om at Norges Nato-medlemskap ikke utgjør et folkerettslig hinder for norsk tilslutning til TPNW.¹⁰⁴

Norges Nato-medlemskap legger videre rammene for det praktiske militære samarbeidet med de allierte. En forsvarskilde understreket at det militære samarbeidet i Nato er fokusert på konvensjonelle kapasiteter. Som nevnt over fremsto atomvåpenparaplyen for denne kilden som et politisk spørsmål med liten relevans for det praktiske forsvarssamarbeidet.¹⁰⁵ En annen kilde understreket dertil at atomvåpenspørsmålet blir sett på som «en mer svevende politisk og akademisk problemstilling som aldri kommer så langt ned som militære avveininger».¹⁰⁶ Forsvarskildene trodde ikke at tilslutning behøvde å få negative innvirkninger på det militære samarbeidet med amerikanerne, franskmennene eller andre.¹⁰⁷ «Det er ikke slike tema som vil få direkte innflytelse og

102 Se f.eks. John Borrie, *Unacceptable Harm: A History of How the Treaty to Ban Cluster Munitions Was Won* (Genève: UNIDIR, 2009).

103 Nystuen et al. «The TPNW and its implications for Norway» (2018) side 21.

104 Utenriksdepartementet, «Utredning om Traktaten om forbud mot kjernevåpen», s. 176 flg.

105 Intervju 3.

106 Intervju 5.

107 Intervju 3, 4 og 5.

skaper store problemer for det militære samarbeidet».¹⁰⁸

Endelig innebærer også Nato-medlemskapet et sett med politiske forventninger og forpliktelser. Samtidig er det naturligvis også et politisk spørsmål hva disse forpliktelsene er og hvordan de eventuelt skal oppfylles. Norske myndigheter bør ikke tillate andre stater å definere Norges handlingsrom. På toppmøtet i Lisboa i 2010 ble det vedtatt støtte til en verden uten atomvåpen, og TPNW kan klart sees på som et bidrag til å skape forutsetningene for nedrustning over tid. Samtidig vedtok toppmøtet i 2010 at Nato er og må forbli en «atomallianse»,¹⁰⁹ og Natos råd uttalte den 20. september 2017 at alliansen ikke støtter Forbudstraktaten.¹¹⁰ Uttalelsen er ikke juridisk bindende, men innebærer at en norsk tilslutning til TPNW vil gjøre at Norge bryter med det som per i dag er politisk konsensus i Nato. Den sittende norske regjeringens politiske standpunkt er at «medlemsland i Nato kan ikke ratifisere en avtale som forbyr én av pilarene i avskrekkingspolitikken uten fundamentalt å utfordre samholdet i alliansen».¹¹¹

TPNW artikkel 1(1) d-g innebærer at et land som har ratifisert TPNW ikke kan

108 Intervju 4.

109 Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon 19 November 2010: https://www.Nato.int/cps/en/Natohq/opsocial_texts_68580.htm

110 Nato-uttalelse 20. september 2017: North Atlantic Council Statement on the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: https://www.Nato.int/cps/ua/Natohq/news_146954.htm

111 Stortingsprp S1 (2018-2019).

oppmuntre til bruk eller besittelse av atomvåpen. Slik oppmuntring kommer i dag til uttrykk blant annet gjennom toppmøtekommunikasjonene. UD konkluderer derfor med at land som har ratifisert TPNW vanskelig vil kunne «stille seg bak Natos toppmøtekommunikasjon slik de i dag er formulert».¹¹² Tilslutning til Forbudstraktaten vil altså kunne medføre at fremtidige norske Nato-delegasjoner tar dissens eller «fotnoter» til enkelte uttalelser fra Natos råd eller andre Nato-organer – eller at Nato velger å ikke uttale seg eksplisitt om atomvåpen, slik tilfellet var tidlig i alliansens historie. På 1980-tallet tok Danmark og Hellas jevnlig dissens i forbindelse med utplasseringen av nye mellomdistansevåpen i Europa. To av intervjuobjektene understreket imidlertid at det er sterke krefter i Natos råd som arbeider mot at slik dissens uttrykkes, og at dissens medfører politiske omkostninger for de landene det dreier seg om.¹¹³ Det var uklart hva disse politiske omkostningene besto av i praksis.

Flere intervjuobjekter antydte at regjeringens handlingsrom i atomvåpenpolitikken har blitt stadig mindre, i takt med nedbyggingen av forsvar og Norges økende sikkerhetspolitiske avhengighet av USA og andre allierte. Ifølge alle de tre flaggoffiserene intervjuet i forbindelse med denne studien er Norge betydelig mer avhengig av USA nå enn før. Paradoksalt nok har denne utviklingen funnet sted i takt med en økende erkjennelse av at USAs engasjement i og for Europa er dalende. En av ekspertene fra embetsverket hevdet

112 Utenriksdepartementet, «Utredning om Traktaten om forbud mot kjernevåpen», s. 184.

113 Intervju 2 og 6.

også at Norge i dag er prisgitt å etterspørre amerikanske tjenester i mye større grad enn før.¹¹⁴ Opplevelsen av usikkerhet og avhengighet har også vokst betraktelig med tilspisningen av den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa etter 2014. Ifølge en av flaggoffiserene «slites [vi] mellom markeringsbehov som fredsnasjon, og vår erkjennelse av at vi er totalt allianse-avhengige».¹¹⁵ Ifølge en annen er TPNW «et torsjonsmoment: allianse-behovet trekker i én retning, mens nedrustningsspørsmålet trekker i motsatt retning».¹¹⁶

Flere intervjuobjekter trakk frem at spørsmål om alliansens overlevelse de siste årene har økt Norges lojalitet til Nato, og spesielt USA.¹¹⁷ En av offiserene uttrykte at «det at alliansen har klart å holde sammen i de siste 10 årene er i seg selv formidabelt».¹¹⁸ Kilden hevdet også at kurder-situasjonen i Syria i 2019, en situasjon mange tolket som at USA lot sin allierte i stikken, har tatt livet av forestillingen om at USA vil hjelpe alle allierte med mindre det er i amerikanernes egeninteresse å gjøre det.¹¹⁹ Flertallet av kildene viser til at når alliansen er under press, blir det særlig viktig for Norge å ikke utfordre den. Én påpeker at den tradisjonelle vekselvirkningen mellom «integrasjon» (å invitere USA inn) og «screening» (å holde USA på en armlengdes avstand) synes å være borte.¹²⁰ Kilden observerte at Norge nå arbeider voldsomt med å få USA inn, men at screening-impulsen tilsynelatende

114 Intervju 6.

115 Intervju 5.

116 Intervju 5.

117 Intervju 3, 4, 5 og 6.

118 Intervju 4.

119 Intervju 4.

120 Intervju 3.

er borte. Da beveger Norge seg bort fra tradisjonell avspenningspolitikk. En annen kilde understreket at TPNW har lidt under særdeles dårlig *timing*. Å tiltre TPNW ville vært «nesten kostnadsfritt politisk og militæret i en annen situasjon. Men dette er et ekstremt krevende tidspunkt for Norge nettopp på grunn av den avhengigheten».¹²¹

5.2 Må Norge trekke seg fra Nato-fora som NPG og HLG?

Ifølge UD innebærer Forbudstraktatens artikkel 1 at «enhver befatning med noen del av NATOs kjernefysiske forsvar og avskrekking ville bli umulig. Det ville for eksempel ha umuliggjort norsk deltakelse i Nuclear Planning Group (med underliggende strukturer som High Level Group og NPG Staff Group)».¹²² UD forklarer imidlertid ikke hvordan denne slutningen er trukket. Forbudstraktatens artikkel 1(1)(e) forbyr rett nok avtalens parter fra å «oppmuntre» eller «bistå» andre stater i å utvikle, besitte, bruke eller true med bruk av atomvåpen. Samtidig er det ikke gitt at deltakelse i NPG eller de underliggende strukturene i seg selv medfører slik oppmuntring eller bistand. Gitt at disse gruppene også har mandat til å diskutere rustningskontroll og nedrustning, er det vanskelig å argumentere for at deltakelse *nødvendigvis* medfører støtte til utvikling, besittelse eller bruk av atomvåpen. Tilstedeværelse i en samtale eller diskusjon impliserer naturligvis ikke tilslutning til alt som sies. Trolig er det heller ikke slik at andre Nato-land ville kunne kaste Norge ut av NPG eller de

121 Intervju 4.

122 Utenriksdepartementet, «Utredning om Traktaten om forbud mot kjernevåpen», s. 185.

USA og andre Nato-medlemmer har sterke egeninteresser i alliansen med Norge



underliggende støtteorganene mot Norges vilje. En slik utkastelse ville antakelig kreve enstemmighet i Natos råd – hvor Norge er garantert medlemskap gjennom Atlanterhavspakten. Samtidig understreket noen av intervjuobjektene at dersom Norge tilslutter seg TPNW ville det være «selvsagt» og «musikalsk» at Norge på eget initiativ trakk seg fra disse gruppene.¹²³ Noe annet ville være «Per Gyntsk», hevdet én av offiserene.¹²⁴ For flere av kildene fremstår et slikt scenario uansett som nokså udramatisk, ettersom Norge, slik de ser det, likevel ikke har noen innflytelse i NPG eller de underliggende strukturene.¹²⁵ Norges eventuelle fravær fra NPG ville dertil neppe utgjøre noe stort strategisk problem for de andre medlemslandene. Norges fravær ville tross alt være motivert av Norges avstandtagen mot bruk av atomvåpen. Til sammenligning er Frankrikes fravær fra NPG motivert av Paris' ønske om uhemmet selvråderett i spørsmål vedrørende når, hvor og hvordan Frankrike eventuelt vil bruke sine atomvåpen – beslutninger som selvsagt ville kunne ha enorme politiske, strategiske og humanitære konsekvenser for de øvrige allierte.

123 Intervju 4.

124 Intervju 5.

125 Intervju 1 og 4.

5.3 Vil tilslutning få konsekvenser for Nato-samarbeidet?

Kildene diskuterte tre mulige konsekvenser for Nato-samarbeidet av en eventuell norsk tilslutning til Forbudstraktaten: represalier, tap av innflytelse og tap av innsikt.

REPRESALIER?

En første mulig konsekvens er negative reaksjoner fra allierte. Formen og rekkevidden de eventuelle represaliene vil ta, er det derimot ikke enighet om blant kildene. Ett av intervjuobjektene fryktet at Norge vil bli presset ut av hele Nato.¹²⁶ Hypotesen her er at Nato og ledende Nato-land vil ønske å avskrekke andre land fra å følge etter – noe tilsvarende hvordan EU har gjort Brexit-prosessen vanskelig for britene. Alternativt vil «Norge bli en paria-stat i Nato», hevdet den samme kilden.¹²⁷ Alle de andre kildene trodde at de eventuelle represaliene ville bli betydelig mindre dramatiske. USA og andre Nato-medlemmer har sterke egeninteresser i alliansen med Norge. Gjennom Norge får de allierte tilgang til informasjon og områdekunnskap

126 Intervju 2.

127 Intervju 2.

de ellers ikke ville hatt tilgang til. Å vrake alliansen med Norge ville følgelig ikke være kostnadsfritt for verken britene, franskmennene, amerikanerne eller de andre allierte.

Flere intervjuobjekter understreket at formen og rekkevidden av de eventuelle represaliene i noen grad vil avhenge av *timing*. «Når det gjelder reaksjonene på TPNW-tiltredelse, vil Norge være prisgitt om noen velger å gjøre det til et spill», hevdet en av flaggoffiserene.¹²⁸ Fra Washingtons perspektiv vil det kanskje være fristende å bruke en eventuell norsk tilslutning til å statuere et eksempel for på den måten å avskrekke andre allierte fra å skrive under Forbudet. Samtidig er det ikke gitt at det er hensiktsmessig for atomvåpenstatene å gjøre noe stort nummer ut eventuelle signeringer når de først har funnet sted – atomvåpenstatene har tradisjonelt sett ønsket å generere minst mulig politisk oppstuss rundt sine egne atomvåpen – så man kan også se for seg at den beste strategien for USA og andre toneangivende makter i Nato faktisk ville være å avdramatisere en eventuell norsk tilslutning til TPNW. Den samme kilden påpekte videre at når man ser på alle krisene Nato har overlevd, er det vanskelig å se for seg at TPNW vil sette alliansen over styr.¹²⁹ Dersom alliansen faller sammen, vil det være av helt andre årsaker.

En annen kilde antydte at Norge neppe kom til å bli kastet ut, men at tilslutning kunne få negative konsekvenser for amerikanernes velvilje overfor Norge. Vedkommende trakk frem at da norske politikere på 1980-tallet lekte med ideen om en atomvåpenfri sone

128 Intervju 4.

129 Intervju 4.

i Norden, fikk utenriksminister Knut Frydenlund klar beskjed om at det «ville få katastrofale følger for amerikanske forsvarsgarantier for Norge dersom Norge underskrev på en [slik] avtale».¹³⁰ I ettertid er det vanskelig å vite om dette var en reell trussel eller en bløff som var ment å avskrekke videre diskusjoner. Kilden viste uansett til USAs røffe behandling av New Zealand på 1980-tallet – en represalie mot Wellingtons svært aktive nedrustningsdiplomati i denne perioden – og til den amerikanske forsvarsministerens brev til Sverige i 2017, hvor USA truet med å gå fra forsvarssamarbeidet med Sverige dersom landet undertegnet TPNW.¹³¹ «Jeg tror det vil bli betydelige represalier, på informasjonsdeling, øvelser, og det vil gå mange år før det blir en norsk minister på besøk i Pentagon».¹³² Kilden understreket at også Storbritannia og Frankrike er svært opptatt av atomspørsmålet i disse dager, og at sågar Tyskland og andre ville kunne reagere negativt.

Flertallet av kilder ser for seg at reaksjonene mest sannsynlig vil bli langt mindre dramatiske.¹³³ Spørsmålet er om Norge eller andre allierte er villige til å bruke politisk kapital på atomvåpenspørsmålet. En av kildene noterer at møtet i 2010 bekrefter at «det store flertallet av medlemslandene har en atomvåpenstrategi. De få landene som ikke ser seg tjent med dette ønsker ikke å ta

130 Intervju 6.

131 *Dagens Nyheter*, «Kärnvapenförbud hotar försvarssamarbete» (8. august 2017), <http://www.dn.se/nyheter/sverige/karnvapenforbud-hotar-forsvarssamarbete/>.

132 Intervju 6.

133 Intervju 1, 3, 4, 6.

den politiske belastningen ved å gå imot».¹³⁴ Kildene er nokså samstemte i at tilslutning til TPNW vil kunne skape dårlig stemning i Brussel og sende Norge ut «i kulda» for en viss periode.¹³⁵ Hvordan en slik utfrysning vil foregå og hvor omfattende den vil bli, er kildene derimot ikke enige i. Som tidligere nevnt vil dette antakelig avhenge av timing, atomvåpenstatenes strategi for håndtering av TPNW, og om andre allierte også gikk inn for signering. En kilde påpeker at Norges størrelse og rykte gir oss litt å gå på, mens andre mener at Norges omdømme som alliert vil lide dersom Norge bryter rekkene og blir en «fotnotenasjon».¹³⁶ En kilde hevder at norsk tilslutning ville kunne skape «litt støy» på kort sikt, men at konsekvensene for alliansesamarbeidet i praksis ville være ubetydelige. Litt støy innledningsvis vil legge seg «når man innser at det betyr jo ingenting».¹³⁷ Endelig er det viktig å skille mellom negative konsekvenser og ubehageligheter for individuelle representanter for myndighetene, på den ene siden, og negative konsekvenser og ubehageligheter for Norge som nasjon, på den andre. Det kan tenkes at dette skillet ikke alltid fremstår like tydelig for de som sitter sentralt plassert i statsapparatet.

REDUSERT INNFLYTELSE?

I utredningen om TPNW hevder UD at «å stille seg utenfor de organene som diskuterer kjernevåpenspørsmål i NATO vil ikke være et godt bidrag til videre

nedrustning».¹³⁸ Det har også vært hevdet at TPNW vil «reduere vår mulighet for innflytelse».¹³⁹ Enkelte av kildene hevder at norsk tilslutning til TPNW ville kunne undergrave Norges evne til å påvirke atomvåpenstatenes politikk. Gjennom Nato er Norge i dette perspektivet «tett på [politikkutformingen] selv om vi ikke er med som atomvåpenmakt eller som atomvåpenutstasjonsmakt. Dette vil avsluttes dersom vi tilslutter oss TPNW».¹⁴⁰ TPNW-tilslutning vil ifølge denne kilden innebære at Norge i mindre grad kan stå sammen med andre stater, ikke minst andre land i Europa, for å forme retningen for nedrustning i Europa. Flertallet av intervjuobjekter peker imidlertid på at Norges innflytelse gjennom fora som NPG og HLG er svært begrenset, at beslutningene i stor grad treffes andre steder, og at forumene i stor grad er å betrakte som «sandpåstrøingsorganer».¹⁴¹ En kilde understreker at NPGs rolle i Natos atomvåpenstrategi ikke er å gi små land innflytelse over Natos atompolitikk, men å bidra til å «legitimere USAs atompolitikk og vise at den er forankret i alliansen».¹⁴² Flere av kildene viser til at ikke-atomvåpenstater trolig har mer de skulle ha sagt dersom de oppbevarer atomvåpen på sine territorier. Kildene legger imidlertid til grunn at slik innflytelse eventuelt går gjennom bilaterale kanaler og ikke NPG. «Innflytelsen på atomvåpenpolitikken går trolig i større grad via Washington enn via NPG».¹⁴³

134 Intervju 1.

135 Den siterte formuleringen er fra Intervju 3.

136 Intervju 5.

137 Intervju 1.

138 Utenriksdepartementet, «Utredning om Traktaten om forbud mot kjernevåpen», s. 184.

139 Arbeiderpartiet, «Sterkere fellesskap» (2019).

140 Intervju 6.

141 Intervju 1, 3, 4 og 5.

142 Intervju 3.

143 Intervju 3.

På spørsmålet om norske regjeringer ville miste innflytelse over USAs/ Natos atomvåpenpolitikk, svarte en av representantene for embetsverket at vi «kan ikke miste noe vi ikke har». I atompolitikken «er det kjernevåpenstatene som bestemmer».¹⁴⁴ En annen påpekte at «det er lenge siden det var noen forestilling om at Norge ville ha innflytelse på militære/strategiske/taktiske beslutninger som USA tar her».¹⁴⁵ En annen bemerket at «Norge skryter av å ha innflytelse, og at Norge besørger en balanse mellom atomvåpenstrategi og andre strategier. I realiteten har vi liten innflytelse. Vi meldte oss ut av Natos atomvåpenstrategi i 1957 da vi etablerte vår egen atompolitikk. Konsekvensen var i realiteten at vi deretter ikke ble lyttet til».¹⁴⁶ Kilden trakk frem flere eksempler for å understreke at Norge har hatt begrenset innflytelse. «Norge forsøkte i mange år uten hell å få til en ordening om at atomvåpen skulle leveres fra norsk territorium kun etter samtykke for hver gang. Dette ble avvist».¹⁴⁷ Kilden beskrev at Norge i perioder arbeidet systematisk i Nato-fora og opp mot USA for å oppnå dette. «Det var ingen interesse fra Nato-landenes atommakter til å innføre begrensninger».¹⁴⁸ Flere kilder mener også at de motstridende vedtakene i 2010 bekrefter at Norge ikke har innflytelse. «Møtet i 2010 bekrefter hovedbildet. Norge har ikke noen reell innflytelse i disse spørsmålene».¹⁴⁹

144 Intervju 1.

145 Intervju 4.

146 Intervju 2.

147 Intervju 3; se også Kjetil Skogrand, *Norsk forsvarshistorie, 1940-1970. Alliert i krig og fred*, bind 4 (Oslo: Eide, 2004).

148 Intervju 3.

149 Intervju 1.

Noen av intervjuobjektene hevdet at Norge mangler innflytelse i Natos atomvåpenpolitikk delvis fordi norske myndigheter har avstått fra å ta opp kontroversielle tema. Flere poengterte at som liten nasjon får man ikke innflytelse av «å følge etter», men gjennom å være prinsipiell. Disse kildene påpekte at Norge trolig hadde større innflytelse i perioder da vi hadde en klar alternativ linje, med avspenningspolitikk og en tilbakeholden tilnærming til atomvåpen.¹⁵⁰ Flere av intervjuobjektene mente signering av TPNW kunne øke Norges innflytelse og føre til positivt press for nedrustning.¹⁵¹ I dette perspektivet ville TPNW-signering sende et «tydelig signal om at vanetenkningen [om atomavskrekking] er ugrei».¹⁵² Én av kildene mente at tiltredelse til TPNW ville øke Norges innflytelse gjennom at andre stater ville søke å gjøre felles sak med Norge også i andre spørsmål.¹⁵³

REDUSERT INNSIKT?

En annen mulig effekt av norsk tilslutning til TPNW som ble understreket av særlig én kilde, er at begrenset tilgang til bestemte kanaler eller fora i Nato over tid vil kunne få negativ effekt for norske myndigheters kunnskap om atomvåpentrusler, samt atomvåpenstatenes strategier, patruljering og slagplaner.¹⁵⁴ Norske forsvarsekspertene og strateger ville kunne miste tilgang til informasjon, noe som igjen ville kunne påvirke norske styresmakters evne til å forutse og forberede ulike scenarier.

150 Intervju 2 og 4.

151 Intervju 3 og 4.

152 Intervju 4.

153 Intervju 4.

154 Intervju 6.

«Forsvaret i dag er så lite, vi er så marginale og små, at dersom det oppstår en situasjon med for lite styrker som er relevante, kan vi ikke tillate at vi heller ikke er informert. Det er viktig å strukturere oss her hjemme slik at vi får mest mulig innsikt, og eventuelt litt påvirkning, på hvordan de store vil håndtere en slik situasjon».¹⁵⁵ Situasjonen i dag er at deler av den norske militær- og sikkerhetsfaglige atomkompetansen i noen grad er knyttet opp mot Norges deltakelse i Natos kjernefysiske konsultasjonsorganer og -prosesser. For å unngå at norske myndigheter mister oversikt og beredskapsevne, bør en eventuell tilslutning til TPNW derfor understøttes av et bevisst valg om å ivareta norsk innsikt og ekspertise på feltet.

Kildene ga jevnt over uttrykk for at kunnskap om atomvåpenpolitikk og -strategi på politisk nivå er betydelig lavere nå enn tidligere.¹⁵⁶ «Man må lete med lys og lykte etter politikere som kan dette».¹⁵⁷ En annen kilde poengterte at norske politikere «i praksis har gitt fra seg ansvaret».¹⁵⁸ Kilden mente at forklaringen var sammensatt, og viste til at temaet oppfattes som vanskelig, politikere ser kun for seg nederlag og velger det følgelig bort, samt at folk flest ikke tror at atomvåpen skal brukes. Kilden omtalte det som «en kombinasjon av bevisstløshet og fornektelse».¹⁵⁹

155 Intervju 6.

156 Intervju 3 og 6.

157 Intervju 6.

158 Intervju 1.

159 Intervju 1.

5.4 TPNW og atomtrusler mot Norge

Norsk basepolitikk innebærer at Norge ikke aksepterer lagring av atomstridshoder eller -bomber på norsk område. Én av kildene understreket at den norske basepolitikken bare gjelder for fredstid, underforstått at Norge ville kunne motta atomvåpen i tilfelle krig. Under den kalde krigen utarbeidet norske styresmakter planer for hvordan dette kunne skje dersom det ble krig eller krig var antatt å være nært forestående. I perioder har Norge også besittet våpensystemer som kunne benyttes til å levere atomstridshoder (bakke-til-bakke-raketten Honest John og bakke-til-luft-raketten Nike). I dag har forsvaret ingen slike våpensystemer.¹⁶⁰

En av offiserene kommenterte at atomstrategien med norske øyne har som formål å overbevise potensielle angripere om at «et angrep på Norge kan føre til atomkrig».¹⁶¹ Denne realiteten – at et angrep på ett av Natos medlemmer vil kunne eskalere til det kjernefysiske nivå – vil være tilstede så lenge minst ett av alliansens medlemsland besitter atomvåpen, og er ikke avhengig av at Nato eksplisitt legger opp til kjernefysisk avskrekking som et felleskonsept for alliansens forsvar.¹⁶² En av representantene for embetsverket hevdet at formålet med Natos avskrekkingstrategi er å forhindre at fremmede makter bruker atomvåpen mot Nato først.¹⁶³ Samtidig

160 Norske F-16 og F-35 jagerfly ville med noen mekaniske/programvaremessige justeringer kunne gjøres i stand til å levere USAs atombomber av typen B61.

161 Intervju 3.

162 Se Kjølv Egeland, «Arms, Influence and the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons», *Survival* 61:3 (2019).

163 Intervju 6.

hevdet samtlige kilder at det er svært lite realistisk at atommaktene i Nato faktisk vil innlede atomkrig – og dermed risikere sin egen nasjonale utslettelse – på vegne av andre enn seg selv og sine mest grunnleggende sikkerhetsinteresser. Ett scenario noen av kildene trakk frem var et eventuelt russisk *fait accompli* eller «salamitaktikk» i Finnmark eller på Svalbard. I en slik situasjon vil det bli opp til den angrepne (altså i første rekke Norge og i andre rekke Nato og USA) å velge krig eller ikke. Det er «særdeles lite sannsynlig» at USA vil bruke atomvåpen for å beskytte Norge, uttrykte en av representantene for embetsverket. «Derimot vil vi bli utsatt for et enormt press av USA for å ikke skape den situasjonen [hvor konflikt eller bruk av atomvåpen i det hele tatt kommer på tale]». ¹⁶⁴

Flere av kildene hevdet at atomparaplyen ikke bidrar til sikkerhet for Norge, og at avskrekkingstrusselen mangler eller har mistet troverdighet. «Vi vet ikke i hvilken grad Norge vil være under den paraplyen i en gitt situasjon». ¹⁶⁵ «Det er helt utenkelig å se for seg at USA vil benytte atomvåpen på vegne av noen andre stater. Det må være vital sikkerhetsinteresse for USA for bruk av atomvåpen», hevdet en av flaggoffiserene. ¹⁶⁶ At TPNW-tilslutning vil avskjære Norge fra å anmode bruk av atomvåpen på Norges vegne, vil i dette perspektivet ha liten praktisk betydning i seg selv. En av flaggoffiserene uttrykte at atomvåpen ikke er praktisk anvendelige våpensystemer under noen omstendighet. Bruk av atomvåpen ville åpne Pandoras eske – hva som skjer

deretter er helt i det blå og altfor risikabelt. Atomvåpenbalansen representerer derfor en ny vri: Man må utvikle strategi for hvordan et våpen ikke skal brukes. ¹⁶⁷

Kildene ble spurt om å identifisere de største atomtruslene mot Norge i dag. Kildene identifiserte til sammen tre kjernefysiske trusler mot Norge:

NORGE SOM ÅSTED FOR «BEGRENSET» ATOMKRIG

En av offiserene påpekte at «dersom vi ser iskaldt på Norges geografi, er Norge velegnet som åsted for begrensede konflikter og eventuelt kjernefysisk signalisering gjennom begrenset, advarende bruk av atomvåpen. Dersom Russland ønsker å sende et tydelig signal, men heller ikke ønsker at det skal eskalere videre, er det mer ugreit å gjennomføre slike [atom]angrep i Tyskland eller Belgia, enn i Atlanterhavet med Østavind». ¹⁶⁸ En annen offiser hevdet at Russland for enhver pris vil unngå stridigheter rundt Kola. Derfor er den største trusselen for Norge nettopp USAs vilje til å konfrontere Russland på Kola, altså i Norges nærområder. ¹⁶⁹ Horisontal opptrapping er et amerikansk konsept fra den kalde krigen som lever i strategisk tenkning i USA den dag i dag, påpeker kilden. Kola er både så viktig og sårbart at dette er et område hvor USA vil legge press på Russland – uavhengig av hvor konflikten oppstår i verden. «Nordområdene vil øyeblikkelig komme i fokus». ¹⁷⁰ Russerne forsøker å unngå krig i det vitale Kola-området. Nettopp derfor legger USA press

164 Intervju 1.

165 Intervju 1.

166 Intervju 4.

167 Intervju 5.

168 Intervju 4.

169 Intervju 3.

170 Intervju 4.

på Kola i opptrappingsperioder (som et element i horisontal opptrapping).¹⁷¹

Én kilde mente at dersom Russland vurderer at USA vil kunne gjennomføre angrep som Russland ikke kan beskytte seg mot, særlig dersom disse skulle skje fra eller med en forbindelse til Norge, øker risikoen for forkjøpsangrep mot Norge.¹⁷² En annen kilde hevdet derimot at USA har «veldig liten interesse av å starte et militært eventyr i nord», selv om det kan være risiko for at konflikter andre steder sprer seg til vårt nærområde.¹⁷³ Den samme kilden presiserte at bildet før 2014 var at Nato måtte «rykke inn» i lite land i randsonen, og at spørsmålet om atomvåpenbruk da ville kunne bli aktuelt. Vedkommende mente at etter Nato-alliansens Forward Presence fra 2014 i Europa, har denne situasjonen endret seg (økt konvensjonell kapasitet).¹⁷⁴ En av kildene fremholdt at forsvarsgarantien er mindre troverdig enn den var under den kalde krigen. Da var planverket utbygget og innarbeidet. I en krisesituasjon ville man da gjerne ty til velkjente og velprøvde grep. Dermed var sjansene større for at USA i en krise ville reagere i henhold til planene. Nå har derimot USA mye større handlefrihet.¹⁷⁵ En annen kilde hevdet at Norges koblinger til USAs atomvåpenstrategi kunne bli en hemske i spente situasjoner i nord. I verste fall ville Russland kunne bli fristet til å komme Nato/USA «i forkjøpet» og bruke atomvåpen mot Norge eller andre allierte.¹⁷⁶ En annen kilde mente Natos

171 Intervju 3.

172 Intervju 4.

173 Intervju 6.

174 Intervju 6.

175 Intervju 3.

176 Intervju 3.

atomvåpenpolitikk var overmoden for reform. Den typen kjernevåpen USA har utplassert i Nato er gammeldagse og med begrenset militær verdi. Utplassering er «et håpløst konsept i dagens situasjon, fordi det ikke gir beskyttelse, men gjør stater til mål for angrep når man sitter med det».¹⁷⁷ «Dersom avskrekking ikke er realistisk eller ikke reell, er det farlig. Da bør vi ikke ha atomvåpen». I dette perspektivet vil TPNW kunne fungere som et instrument for avspenning på det regionale plan. Tilslutning til TPNW ville kanskje også kunne redusere risikoen for at Norge ble viklet inn i atomvåpenstatenes planer for førsteslag og eventuell kjernefysisk eskalering.

BRUK AV ATOMVÅPEN SOM FØLGE AV MISFORSTÅELSER

Flere kilder vektla at atombalansen i dag er mindre stabil enn før, ettersom flere stater har skaffet seg atomvåpen og konfliktlinjene er mindre oversiktlige.¹⁷⁸ «Verden befinner seg nå i en ny dynamikk. Den er ikke bipolar, men multipolar. Kommunikasjonslinjer, sikkerhet og stabilitet som vi hadde under den kalde krigen er ikke der i dag. Det er en mye mer labil situasjon med betydelig dynamikk og geopolitiske endringer på gang. Da kan man mene at atomvåpnene er en enda farligere komponent».¹⁷⁹ En beslektet problemstilling er utviklingen av missiler som kan bære både konvensjonelle og kjernefysiske stridshoder (dual use). Dette kan øke risikoen for misforståelser.¹⁸⁰ En av representantene for embetsverket noterte at det i dag er veldig få

177 Intervju 1.

178 Intervju 1, 4 og 5.

179 Intervju 1.

180 Intervju 3.

Kommunikasjonslinjer, sikkerhet og stabilitet som vi hadde under den kalde krigen er ikke der i dag. Det er en mye mer labil situasjon.



insentiver for krisestabilitet, og at premien ved å slå til tidlig og kraftig anses som større, fordi evnen til å beskytte egne våpensystemer er svakere. «I seg selv er det destabiliserende. En miks av konvensjonelle våpen, atomvåpen, og høyteknologiske våpen. Dette er den største strategiske utfordringen».¹⁸¹ Flere presiserte også at Russland kan foreta en stor konvensjonell manøver, vel vitende om at det vil trigge en atomvåpenlogikk som kan komme ut av kontroll.¹⁸² Norsk tilslutning til TPNW vil i liten grad påvirke trusselen om misforståelser.

På et mer overordnet plan kan det riktignok argumenteres for at norsk støtte til Forbudstraktaten vil utgjøre et bidrag til å skape en sterkere norm mot atomvåpen, noe som igjen ville kunne legge grunnlaget for det FNs generalsekretær har etterspurt i atomvåpenpolitikken, nemlig «et nyttig press for effektive, positive nedrustningstiltak».¹⁸³ Det er liten grunn til å tro at atomvåpenstatene vil ruste ned dersom andre stater ikke legger press på dem først. Ifølge generalsekretæren er TPNW av «enorm betydning» i dette arbeidet.¹⁸⁴

181 Intervju 6.

182 Intervju 4.

183 Kyodo News, «U.N. chief calls for concrete steps toward nuke disarmament» (9. august 2018). <https://english.kyodonews.net/news/2018/08/39db093d43e9-un-chief-calls-for-concrete-steps-toward-nuke-disarmament.html>.

184 Alicia Sanders-Zakre, «UN Unveils Broad Disarmament Agenda», Arms Control Today (juni 2018). <https://www.armscontrol.org/act/2018-06/news/un-unveils-broad-disarmament-agenda>.

«Verden har bruk for et lite fyrtårn oppe i nord», hevdet ett av intervjuobjektene til denne studien. Norges foreløpige nei til Forbudstraktaten og tilsynelatende synkende engasjement for humanitært nedrustningsdiplomati, har ifølge denne embetspersonen presentert Norge med «et stigende troverdighetsproblem» som støttespiller for humanitærrett og nedrustning.¹⁸⁵

ULYKKER ELLER ANGREP MOT ATOMVÅPENARSENALET PÅ KOLA-HALVØYA

Slike hendelser vil utsette Norge for akutt strålefare. Selv om det etterhvert finnes visse konvensjonelle våpen som kan gjøre flere av de oppgavene som før var reservert for kjernevåpen, fjerner ikke dette risikoen for strålefare ved angrep mot et atomvåpenarsenal. En kilde nevner også at våpenkappløpet i våre dager omfatter teknologi for å slå ut satellitt-systemer. Det kan lamme kjernefysisk kapasitet gjennom konvensjonelle tiltak.¹⁸⁶ To av de største truslene ligger altså latent i avskrekkingsdoktrinen selv.¹⁸⁷ Samtidig er det lite trolig at denne risikoen på kort sikt vil bli spesielt påvirket av Norges syn på TPNW.

[armscontrol.org/act/2018-06/news/un-unveils-broad-disarmament-agenda](https://www.armscontrol.org/act/2018-06/news/un-unveils-broad-disarmament-agenda).

185 Intervju 1.

186 Intervju 6.

187 Intervju 3.

6 Konklusjon

Europa er inne i en periode med økt spenning, opprustning og kjernefysisk modernisering. En rekke rustningskontrollavtaler har gått i oppløsning, og flere eksperter mener risikoen for bruk av atomvåpen har økt. Traktaten om forbud mot kjernevåpen (TPNW) ble fremforhandlet i 2017 for å stake opp en kurs i motsatt retning. Formålet med avtalen er å fremme en norm mot atomvåpen som over tid vil kunne skape press for nedrustning. Kjernen i avtalen er et entydig forbud mot bruk av atomvåpen. En rekke partier og organisasjoner ønsker at Norge skal signere avtalen og dermed gi tydelig uttrykk for at atomvåpen aldri må brukes under noen omstendighet.

Norsk signering av TPNW er forenlig med Norges eksisterende folkerettslige forpliktelser, herunder Natos juridiske fundament, Atlanterhavspakten. I fravær av politiske represalier fra allierte som ikke ønsker at Norge eller andre skal støtte TPNW, vil signering også ha minimale konsekvenser for det praktiske militære forsvarssamarbeidet i alliansen slik det foregår i dag. Antagelsen om at USA, Storbritannia eller Frankrike vil bruke atomvåpen på vegne av Norge er ikke troverdig, og har dermed lav verdi i avskrekkingsøyemed. Troen på Natos atomparaply kan i verste fall utgjøre en farlig sikkerhetspolitisk sovepute.

Det er delte meninger om hvordan andre allierte vil reagere på en eventuell norsk tilslutning til TPNW. To av kildene intervjuet i forbindelse med denne studien fryktet at tilslutning ville få alvorlige konsekvenser for Norges posisjon i Nato. Et flertall av kildene mente på sin side at eventuelle negative konsekvenser ville være håndterbare. Noen

trodde sågar at norsk signering ville kunne styrke Norges sikkerhet og utgjøre et positivt bidrag til nødvendig nytenkning i alliansen. En krevende forsvars- og sikkerhetspolitisk situasjon internasjonalt gjør imidlertid at oppslutning om alliansen nå oppfattes som viktigere for Norge enn på lenge. Samtidig bør det understrekes at stormaktene ikke har noen interesse av å miste Norge eller andre strategisk beliggende partnere som allierte.

Juridisk sett vil Norge trolig kunne fortsette å delta i Natos fora for rådslagning og atomstrategi også som part til TPNW. På det politiske plan ville det riktignok være musikalsk å trekke seg ut av disse gruppene. Flertallet av kildene trodde ikke at en slik uttrekning ville være ødeleggende for Norges evne til å øve innflytelse. Norges innflytelse på atomvåpenstatenes politikk innenfor Nato er allerede svært lav, og vil følgelig neppe bli vesentlig redusert som følge av tiltredelse til TPNW. Samtidig er en del av den norske statens militære og sikkerhetsfaglige kompetanse på atomvåpen i noen grad knyttet opp mot Norges deltakelse i NPG og de underliggende strukturene HLG og NPG Staff Group. En eventuell tilslutning til TPNW burde derfor ledsages av et aktivt valg om å ivareta norsk ekspertise og beredskapsevne på kjernevåpenfeltet.

