

UTSYN

NY LANGTIDSPLAN  
FOR FORSVARET 2021-2024



# Sikkerhets- politiske dilemmaer

# NY LANGTIDSPLAN FOR FORSVARET 2021-2024

## SIKKERHETSPOLITISKE DILEMMAER

Denne publikasjonen er en del av et prosjekt for å løfte sentrale problemstillinger i det offentlige ordskiftet, knyttet til den kommende langtidsplanen for Forsvaret.

Alle tekstene er tidligere publisert enten i ulike medier eller på [prosjektutsyn.no](http://prosjektutsyn.no), i perioden mars 2019-februar 2020.

Prosjektet er et samarbeid mellom Norges offisers- og spesialistforbund, NTL Forsvaret, Fellesforbundet og UTSYN - Forum for utenriks og sikkerhet.

UTSYN

UTSYN - Forum for  
utenriks og sikkerhet

Stortorvet 3, 0155 Oslo  
[post@prosjektutsyn.no](mailto:post@prosjektutsyn.no)  
[www.prosjektutsyn.no](http://www.prosjektutsyn.no)



NOF - Norges offisers-  
og spesialistforbund

Møllergata 10, 0179 Oslo  
[post@nof.no](mailto:post@nof.no)  
[www.nof.no](http://www.nof.no)



NTL Forsvaret

NTL Forsvaret

Møllergata 10, 0179 Oslo  
[post@ntlforsvaret.no](mailto:post@ntlforsvaret.no)  
[www.ntlforsvaret.no](http://www.ntlforsvaret.no)



Fellesforbundet

Fellesforbundet

Lilletorget 1, 0184 Oslo  
[post@fellesforbundet.no](mailto:post@fellesforbundet.no)  
[www.fellesforbundet.no](http://www.fellesforbundet.no)

## INNHOOLD

5	Det viktigste og vanskeligste gjenstår	Hedda Langemyr
9	Maktkampen om Forsvarets utvikling	Tormod Heier
15	Tiden er inne	Knut Johannes Støvne
19	Norge, NATO og 2%-målet	Terje Bruøygaard
29	Hvilket forsvar gjør Norge tryggest?	Tormod Heier
37	Forsvarets lette tropper	Kjell Sjøholm
45	Utenrikspolitikk i balanse?	Ingrid Vik og Gjert Lage Dyndal
57	Allierte forsterkninger	Terje Bruøygaard
69	Norges risikoprojekt: Forsvarspolitikkenes dreining	Eldar Berli
77	Avskrekking og beroligelse	Gunhild Hoogensen Gjorv
83	Påvirkingsoperasjoner	Richard Utne og Birgitte Førund
95	Svalbard i en ny kald krig	Tormod Heier
105	Arktis fra et amerikansk militært perspektiv	Terje Bruøygaard
113	Konkurransesetting i forsvarssektoren	Erik Strøm og Hedda Langemyr
133	Forsvarssjefens oppdrag - alt og ingenting	Hedda Langemyr

# Forord

For ett år siden satte vi i gang et bredt samarbeid for å løfte sentrale problemstillinger knyttet til den kommende Langtidsplanen for Forsvaret. Bakgrunnen for dette var at det var flere utfordringer knyttet til arbeidet med forrige langtidsplan. Regjeringens forslag til langtidsplan ble levert til Stortinget i juni 2016 – flere måneder senere enn det som er normalt. De lange linjene kunne derfor ikke trekkes opp før også forsvarsbudsjettet for 2017 måtte behandles. Det var ikke tilstrekkelig parlamentarisk støtte for strategien, noe som la sterkt press på behandlingen i Stortinget. Kunnskapsgrunnlag fra andre aktører ble også presentert for sent i prosessen. Resultatet var at vi fikk sprikende kunnskapsgrunnlag, sterke lokale og interessepolitiske aktører, og mangel på effektivitet og implementering av deler av politikken. Man kan også stille spørsmålsteget ved om det var hensiktsmessig å skille ut Landmaktsutredningen fra den øvrige behandlingen.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen har endret seg mye siden arbeidet med forrige langtidsplan. Tradisjonelle allianser og institusjoner som forsvarer våre verdier utfordres. Russland hevder seg i økende grad i våre nærområder, og Kina er på vei inn i Arktis. Trusselbildet er mer komplekst og sammensatt, grensene mellom fred og konflikt er mer utydelige, og økt teknologiavhengighet gir også større sårbarhet.

Hvordan kan og bør Norge styrke forsvarsevnen og utvikle totalforsvaret i dette bildet?

Forsvaret har blitt mindre og mer spesialisert de siste årene. Sivile aktører har tatt over infrastruktur og kommunikasjon som staten tidligere har eid. Norge som en liten nasjon gir et relativt beskjedent bidrag til våre allierte. Vi har ikke kvantitet, men kan gi kvalitative bidrag. Det holder ikke å basere seg på gamle planer. Det er behov for

nye strategier og konsepter basert på et kunnskapsgrunnlag tilpasset en ny sikkerhetssituasjon.

Forsvarsministeren uttalte følgende til aldrimer.no 19. september 2018, om organiseringen av arbeidet med ny langtidsplan: «Det er litt viktig å bruke forskjellige miljøer for å samle kunnskap. Vi har ikke lyst til å bare duplisere og forsterke det som er tenkt før. Det er ikke sikkert at det er den riktige tanken i morgen. Derfor gjør vi denne jobben for å være sikker på at vi har ny og fersk kunnskap som står til de realitetene som vi står i. Og så skal vi bygge langtidsplanen på det kunnskapsgrunnlaget.»

Forsvarsministeren er videre opptatt av at det er «nødvendig å oppdatere situasjonsforståelsen for å gi den nye langtidsplanen riktig retning». Det er ikke bare viktig å oppdatere situasjonsforståelsen,

men det er også viktig at denne situasjonsforståelsen deles av mange for at forankringen skal være bred nok. Ellers kan vi gjøre oss mer sårbare. Hvis målet er å bygge best mulig sivil

**Hvordan kan og bør Norge styrke forsvarsevnen og utvikle totalforsvaret i dette bildet?**

og militær forsvarsevne mot de utfordringene som venter, forutsetter det en informert befolkning og utstrakt vilje til å diskutere vanskelige endringsprosesser og viktige veivalg for Norge.

Det er dette prosjektet har prøvd å legge til rette for. I denne publikasjonen samler vi perspektiver fra ulike bidragsytere angående blant annet Forsvarets innretning, alliert forsterkning, påvirkningsoperasjoner, engasjementspolitikk, avskrekking og beroligelse, Svalbard, Arktis, konkurranseutsetting og folkerett.

God lesning!

*Hedda Langemyr, UTSYN – Forum for utenriks og sikkerhet*

*Torbjørn Bongo, NOF – Norges offisers- og spesialistforbund*

*Stina Hassel, NTL Forsvaret*

*Dag Rune Linna, Fellesforbundet*



HEDDA LANGEMYR

# Det viktigste, og vanskeligste, gjenstår

FFIs rapport om utgangspunktet for ny LTP skisserer realistiske retninger for videreutvikling, men tar i for liten grad innover seg den sikkerhetspolitiske konteksten Norge er i, og de oppgavene befolkningen forventer at Forsvaret løser.

Først når norske styresmakter klarer å hamre ut et troverdig konsept for Forsvaret, med tilhørende realistiske budsjetttrammer, er det mulig å gjøre de riktige prioriteringene.

Forskerne slår fast i FFIs rapport at Norges sikkerhet bedres om vi øker bevilgningene til Forsvaret. USAs president Donald Trump er også klinkende klar på at Norges forsvarsbudsjett må økes til to prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP), fra dagens cirka 1,6 prosent. Det viktigste hensynet burde være at vi opplever en mer alvorlig sikkerhetspolitisk utvikling enn på lenge, og at Norge selv er ansvarlig for å navigere i dette farvannet.

Derfor må vi først avklare hvordan vi skal håndtere vår strategiske, geografiske plassering, som småstat i spenningsfeltet mellom stormakter.

Det er på dette grunnlaget at FFI-rapporten blir noe snever. Det skyldes ikke forskerne, men mandatet fra regjeringen. Rapporten ser på hvilke muligheter vi har innenfor et budsjettspenn fra 1,1 til 2 prosent av BNP – noe som betyr enorme forskjeller. Sannsynligvis vil Norge bli tvunget til å nå målet om to prosent av BNP i løpet av perioden neste langtidsplan skal gjelde. Spørsmålet er ikke bare hvordan disse pengene kan forvaltes best mulig, men også hva vi ønsker å oppnå med pengene. Det er noen helt essensielle, ja, nærmest eksistensielle, avklaringer Norge må ta.

### EN SIKKERHETSPOLITISK GRUNNMUR

Om Norge bruker 1,6 eller 2 prosent av BNP på Forsvaret, er og blir vår militære slagkraft som en fuktig kina(!)-putt å regne hvis vi må stå opp mot vår store nabo i øst. Dette faktum er irrelevant så lenge NATO kan stoles på, og den liberalistiske, regelbaserte verdensordenen fungerer. Men disse institusjonene er under press. Fra flere hold. Derfor må vi først avklare hvordan vi skal håndtere vår strategiske, geografiske plassering, som småstat i spenningsfeltet mellom stormakter.

I Granavolden-erklæringen er ett ord tatt tilbake i forsvars- og sikkerhetspolitikken: «beroligelse». Det er ikke et hvilket som helst ord. Det handler blant annet om hvordan Norge skal balansere sine internasjonale forpliktelser og samarbeid med USA, samtidig som vi tydelig må signalisere overfor Russland at vi ikke er et springbrett for aggressive hensikter. Norge må ha et selvstendig handlingsrom. Den sikkerhetspolitiske situasjonen har endret seg de siste årene, men dette dilemmaet er ikke nytt. Historien kan gi oss en pekepinn om hvilken linje vi bør velge.



Disse valgene er avgjørende – kall det gjerne grunnmuren – for hvordan vi skal innrette våre kapasiteter og bygge vårt fremtidige forsvar. Dette fordrer en grundig analyse og tydelig kommunikasjon av Norges sikkerhetspolitiske interesser. Denne politiske konteksten fremkommer ikke i FFIs rapport fordi det ikke har vært deres oppgave.

Noen sentrale spørsmål i den sammenheng handler for eksempel om hvilke forsvars- og sikkerhetspolitiske prioriteringer og ambisjonsnivå vi har innenfor rammen av allianseforsvaret. Skal Forsvaret primært innrettes mot suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i fredstid, kombinert med alliert permanent tilstedeværelse i Norge? Eller skal det innrettes mot vår evne til å utgjøre en troverdig nasjonal forsvarsterskel kombinert med at allierte ikke er permanent til stede i Norge i fredstid? I hvilken grad skal evne til skarpe utenlandsoperasjoner være dimensjonerende for det norske forsvaret? Skal deltakelse utenlands først og fremst skje i FN-regi, eller i regi av NATO? Eller gjennom andre koalisjoner under amerikanske ledelse, innsatser som først og fremst handler om amerikansk definerte sikkerhetsinteresser? Dette må avklares, ikke utelukkende for å bygge materielle kapasiteter, men for å ivareta robusthet, tillit og forståelse, samt styrke det nasjonale samholdet i totalforsvaret.

### ET HELHETLIG FORSVAR

De fire hovedretningene som anbefales i FFI-rapporten er konseptuelle veivalg og sentrale byggeklosser for å etablere et styrket forsvar, men mange av de gapene som allerede finnes vil likevel forsterkes. Her er det flere problemstillinger.

**Men historien har lært oss at Forsvarets eksistens og effektivitet må sikres, uavhengig av de sikkerhetspolitiske konjunktorene.**

Forsvaret vårt må for det første ikke bare være reaktivt. Gjennom 1990-årene har vi fulgt de sikkerhetspolitiske konjunktorene og bygget ned Forsvaret. Av samme grunn bygger vi nå Forsvaret opp igjen. Men historien har lært oss at Forsvarets eksistens og effektivitet må sikres, uavhengig av de sikkerhetspolitiske konjunktorene. Derfor er dette veivalget om Norges sikkerhetspolitiske strukturer så viktig.

Flere runder med «effektivisering» har gitt kutt i baser, øvelser, utdanning og trening. Det betyr at personalressurser spres tynt utover, samtidig som forventninger og krav økes. Faste utgifter spiser opp budsjettet, mens frie midler er et knapt gode. Det gir liten fleksibilitet og svært lite forsvarsevne for hver bevilget krone. I tillegg innføres det krav som ikke følges opp med penger. Skal vi for eksempel ha et robust missilforsvar, trengs det penger til å øke treningen på å skyte missiler. Forsvaret er også bemannet

etter svært nøkterne fredstidsnormer, men er samtidig forutsatt å skulle fungere i krise og krig. Da vet vi at det som regel skjer et betydelig frafall. Særlig er støtteapparatet i slike situasjoner svært sårbart. Det er gjennomgående stor mangel på teknikere, mekanikere, logistikere og så videre. For tiden blir en del av disse oppgavene «outsourcet» til sivile, og vi vet foreløpig lite om de økonomiske, men også folkerettslige implikasjonene av dette.

### MANGEFASETTERT TRUSSELBILDE

FFI-rapporten måler altså ulike konseptuelle retninger og hva som gir styrket forsvarsevne – noe som jo avhenger av trusselbildet. Det tradisjonelle trusselbildet dominerer, men det var også oppdraget man fikk – å se på de militærfaglige aspektene. Men selv om konvensjonell krigføring på norsk territorium ikke er et scenario som kan utelukkes, er det heller ikke særlig sannsynlig.

Reintroduksjonen av totalforsvaret vitner om at trusselbildet er mangefasettert. Sjansene er mye større for at vi vil oppleve angrep eller forstyrrelser i cyberdomenet. Da er det sivilsamfunnet som er førstelinjeforsvaret. Derfor er det helt avgjørende i det videre arbeidet med ny LTP at man i større grad legger til grunn hvordan hele totalforsvaret skal styrkes.

**Derfor er det helt avgjørende i det videre arbeidet med ny LTP at man i større grad legger til grunn hvordan hele totalforsvaret skal styrkes.**

Vi trenger balanse mellom domenene for å sikre at den sivile og militære motstandsdyktigheten styrkes over hele spekteret, og gir oss et større og mer uavhengig handlingsrom. Vi trenger også fleksibilitet, uten det blir det vanskelig å fylle alle gapene i krysningen mellom sektorer og departementer, for det er gjerne i denne gråsonen at kriser kan oppstå. Stikkordene er strategisk langsiktighet, utholdenhet og helhet. ■



### HEDDA LANGEMYR

er daglig leder i UTSYN – Forum for utenriks og sikkerhet. Langemyr er tidligere leder i Norges Fredsråd og en aktiv samfunnsdebattant, med norsk sikkerhetspolitikk som spesialområde.

---

TORMOD HEIER

# Maktkampen om Forsvarets utvikling

Høsten 2018 gikk startskuddet for en ny fireårig planprosess for hvordan det norske forsvaret skal utvikles. I den forbindelse fikk Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) i oppdrag fra Forsvarsdepartementet om å komme med innspill. For på den måten kan departementet lettere definere rammene for hvordan Forsvaret skal utvikles i årene som kommer.

FFI-rapporten «Hvordan styrke forsvaret av Norge?» vurderer fire ulike innretninger for Forsvaret, og gir dermed regjeringen en relativt god oversikt over de muligheter og begrensninger politikerne har, ikke minst for å videreutvikle statens mest dramatiske og kontroversielle virkemiddel. For det finnes ingen andre virkemidler som er

bedre egnet til å skape engstelse, usikkerhet og frykt, hverken i egen befolkning eller hos stadig mer bekymrede naboer på den andre siden av grensen. Men nettopp derfor kan det også stilles spørsmålsteget ved selve prosessen som Forsvarsdepartementet initierte overfor FFI. For bestillingen fra embetsverket, om å utvikle konseptuelle strukturalternativer, er ikke tuftet på et bredt nasjonalt sikkerhetspolitisk rasjonale. Oppdraget fra Forsvarsdepartementet er heller ikke gitt for å skape en dypere og mer balansert forståelse av hvordan norske myndigheter bør manøvrere i sikkerhetspolitikken, mellom USA i vest og Russland i øst. Ei heller er oppdraget fra departementet ment for å skape folkelig forankring og legitimitet i spørsmålet om hvilken politikk som gir staten mest sikkerhet, og som gjør norske borgere mest trygge.

Snarere er bestillingen myntet på å gjøre den sittende Solberg-regjeringen så god som mulig. Bestillingen til FFI føyer seg dermed inn i et tradisjonelt mønster, der embetsverket i departementet ikke forsøker å bidra til en bred, nasjonalt samlende, eller helhetlig forståelse av hva som tjener landet best. Snarere kan oppdraget til FFI tolkes som at det skal utvikles konseptuelle strukturalternativer som den sittende regjeringen kan bruke til å forsterke sin egen sikkerhetspolitiske doktrine.

For Solberg-regjeringen er dette en doktrine som de senere år har lagt mer vekt på militær avskrekking overfor Russland, og som i betydelig grad har initiert en nokså outrert «invitasjonspolitik» overfor USA. Dette gir kanskje mer sikkerhet, fordi en eventuell krise mellom Russland og Norge ikke risikerer å bli en krig med Norge – men en krig om Norge, der USA raskt kan komme på banen. Men den samme doktrinen kan også gi landets innbyggere mindre sikkerhet, rett og slett fordi Russland i økende grad begynner å se på Norge som et potensielt «springbrett» for amerikanske operasjoner. Enten inn mot de strategiske atomstyrkene på Kolahalvøya, eller mot russiske styrker i Østersjøregionen og Baltikum. For russerne er jo ikke redde for 5,3 millioner innbyggere som knapt nok kan holde seg med et forsvar som holder i tre-fire dager på døgnkontinuerlig beredskap. Det russerne frykter er at varslingsstiden som trengs for å opprettholde en troverdig andreslagsevne i nord forsvinner, fordi Norge gjøres tilgjengelig for amerikanske luft- sjø- og landmilitære styrker tett opp til deres egne grenser. Dette gjør at norsk infrastruktur, især

**Snarere kan oppdraget til FFI tolkes som at det skal utvikles konseptuelle strukturalternativer som den sittende regjeringen kan bruke til å forsterke sin egen sikkerhetspolitiske doktrine.**

det digitale samfunnskritiske nervesystemet, blir mer eksponert for russisk etterretningsvirksomhet.

Psyken til den norske befolkningen blir dermed også – mer indirekte – potensielt sett viktigere mål for russisk forsvarsplanlegging, enten den skjer i Joint Strategic Command North på Kola, eller i Presidentadministrasjonen og Generalstaben i Moskva.

Hva har dette med FFI-rapporten å gjøre? Nokså mye. For når departementet gir FFI i oppdrag å utrede alternative forsvarskonsepter, så hopper departementet bukk over den helt avgjørende sikkerhetspolitiske analysen som normalt sett pleier å ligge til grunn for konseptuelle utredninger. Dermed viderefører departementet en ekskluderende, elitistisk og nokså lukket prosess rundt norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Dette kan igjen raskt bidra til å øke polariseringen og fragmenteringen innad i det politiske landskapet, fordi – selv blant regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet – ser vi i dag gryende tegn på uenighet, splid og tvisyn (jfr. Dagsnytt 18 i P2, fredag 8. februar mellom Høyres Hårek Elvenes og Fremskrittspartiets Christian Tybring-Gjedde i Russland-spørsmålet). Dette har tradisjonelt sett norske myndigheter forsøkt å unngå, rett og slett fordi det ikke må sås tvil om norsk lojalitet og oppslutning,

**Dette gjør at norsk infrastruktur, især det digitale samfunnskritiske nervesystemet, blir mer eksponert for russisk etterretningsvirksomhet.**

for eksempel om det amerikanske synet på hvor lenge, og hvor hardt, Russland skal straffes for Krim-anneksjonen i 2014. I dette bildet blir FFI-rapporten «Hvordan styrke forsvaret av Norge?» raskt et nyttig politisk verktøy for regjeringen. Ikke minst for å fortsette en politikk som de selv mener gir best sikkerhet til Norge. Men som stadig flere – sågar innad i regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet, så vel som i opposisjonspartiene på venstresiden – stiller spørsmålstegn ved. For norsk sikkerhet ligger ikke gjemt i den «amerikanske

folden». Norsk sikkerhet ligger gjemt i balansepunktet mellom det å være «en god alliert» til USA, og «en god nabo» til Russland. Når FFI bes om å vurdere ulike konseptuelle retninger for utviklingen av Forsvaret blir dermed FFI brukt i et politisk spill i et arbeid som egentlig skulle vært diskutert og drøftet på Stortinget, i mediene, og i det bredere lag av folket.

Kjernes spørsmålet som skulle ligget til grunn for FFI-analysen, men som embetsverket i departementet hjelper regjeringen til å unngå, er nemlig dette:

Hvordan kan et lite allianseavhengig land med felles grense til Russland oppnå så mye sikkerhet som mulig gjennom NATO-medlemskapet – uten samtidig å fremprovosere russiske mottiltak i egne nærområder?

Dette er et fundamentalt spørsmål som har ligget til grunn for alle norske regjeringer i etterkrigstiden. Men som denne regjeringen ikke vil diskutere. For spørsmålet åpner opp for en tidløs logikk som har tjent norsk sikkerhet godt i generasjoner. Og det er doktrinen om at norske myndigheter aldri vil kunne oppnå sikkerhet for seg og sine innbyggere, med mindre ikke russiske myndigheter oppnår det samme. Dette er sikkerhet i absolutt forstand, og skiller seg fra den nåværende doktrinen om sikkerhet i relativ forstand – som er at norske myndigheter ønsker å tilegne seg så mye sikkerhet som mulig gjennom USA og NATO, men da på bekostning av Russland.

FFI-rapporten «Hvordan styrke forsvaret av Norge?» må derfor ikke leses som et forskningsbasert og militærfaglig uavhengig dokument; FFI er tross alt bare en rådgivende etat som får alle pengene sine gjennom bevilgninger fra departementet. Rapporten må snarere leses som en del av en innenrikspolitisk maktkamp, der Forsvarsdepartementet har en egeninteresse av å fremme sitt syn på saken. Og dette et syn som følger et entydig mønster, som siden slutten på 1990-tallet har vært konsistent. Dette var på en tid da departementet forstod at norske myndigheter ikke lenger ville ha råd til å opprettholde en selvstendig nasjonal forsvarsevne i den laveste enden av konfliktskalaen. Å etablere et mest mulig «alliansetilpasset» forsvar som gjennom internasjonale styrkebidrag kunne opprettholde NATOs relevans for USA – det er det som er resepten. For skulle det ulykksalige skje, at USA ville miste interessen i NATO, så ville også bærebjelken i norsk sikkerhetstenkning forsvinne. ■

Når FFI bes om å vurdere ulike konseptuelle retninger for utviklingen av Forsvaret blir dermed FFI brukt i et politisk spill i et arbeid som egentlig skulle vært diskutert og drøftet på Stortinget, i mediene, og i det bredere lag av folket.



### TORMOD HEIER

er oberstløytnant i Hæren og professor i statsvitenskap ved Stabsskolen/Forsvarets høyskole. Han har utgitt en rekke bøker om norsk og europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk, og er aktuell med boken «Et farligere Norge?»

---





Norsk soldat snakker med amerikansk soldat fra US Marine Corps under øvelsen Thunder Reindeer på Setermoen. FOTO: Frederik Ringnes / Forsvaret



KNUT JOHANNES STØVNE

# Tiden er inne

– den nye  
langtidsplanen  
er den viktigste  
på flere tiår

Statens viktigste ansvar er å beskytte nasjonens borgere. Ingen annen tilstand truer nasjonens borgere mer enn krig. Derfor ivaretar staten dette ansvaret best ved å sørge for at det ikke blir krig.

For å bidra til dette behøver vi blant annet et sterkt forsvar. Det har vi ikke i dag. Dermed tar vi en strategisk risiko. Som småstat vil vi bestandig måtte leve med en risiko. Spørsmålet er hvor stor. Er vi i ferd med å bevege oss mot en situasjon hvor risikoen blir uakseptabel? Kanskje er den det allerede.

Tiden er nå inne for å se realitetene i øynene og ta statens viktigste oppgave på alvor.

Det skal ikke mye sikkerhetspolitisk gangsyn til for å se at vi er inne i et skifte. Et dramatisk skifte, som vi kanskje bare ser konturene av, og som vi ikke vet hvor ender. Vår største nabo i øst har demonstrert vilje og evne til å bruke brutal militær makt for å nå sine politiske mål. En av de største statene i Europa er i ferd med å forlate den unionen som har fått æren for at det har vært fred i Europa i en lang periode. To andre er midt inne i en diplomatisk konflikt vi ikke har sett maken til siden andre verdenskrig.

Polarisering og populisme truer den demokratiske stabilitet vi har hatt i Europa siden slutten av andre verdenskrig. NATOs eneste stormakt truer med å trekke seg ut av alliansen. Og rustningskontrollavtaler, som har vært en garanti for stabilitet i mange år, smuldrer bort.

Samtidig ser vi en økt stormaktsrivalisering, noe som igjen øker risikoen for at Norge skal bli dratt inn i en konflikt. Vi ligger der vi ligger – vårt territorium er strategisk viktig nesten uansett hvordan en fremtidig konflikt vil se ut.

I denne situasjonen er det åpenbart at vi må ta større ansvar for vår nasjonale sikkerhet enn det som er tilfelle i dag. I så måte er den nye langtidsplanen kanskje den viktigste på mange tiår. Tiden er nå inne for å se realitetene i øynene og ta statens viktigste oppgave på alvor.

Det er politikernes ansvar å bevilge nok penger til et troverdig forsvar, og det er forsvarssektorens ansvar å benytte de bevilgende midlene på en måte som gir mest mulig forsvar for hver krone. Vi har feilet på begge disse områdene.

Selv den langtidsplanen vi er inne i nå, som ifølge regjeringen representerer «et historisk løft», er underfinansiert med 100 milliarder kroner, bare to år etter at den ble vedtatt.

Og selv med nesten 60 milliarder kroner tilgjengelig hvert år, greier ikke forsvarssektoren å omsette dette i forsvarsevne. Det er rødt på de mest krevende oppgavene. Vi har ikke de våpensystemene vi trenger, den reaksjonsevnen som er nødvendig, og vi mangler utholdenhet.

En årsak til dette uføret er at man har forsøkt å re-designe forsvaret etter hva

som har skjedd «de siste fjorten dagene», for å sette det litt på spissen. Man har forsøkt å planlegge for å få helt rett på kort sikt, i stedet for å ta minst mulig feil på lang sikt. Igjen for å spissformulere. Eksempler på dette er avviklingen av luftvern i Hæren og nedbyggingen av kystforsvaret.

Våre politikere har heller ikke definert en klar politisk ambisjon for forsvaret av Norge. Hva skal vi være i stand til å håndtere selv? Skal hele landet forsvares? Når en slik ambisjon er satt, må våre folkevalgte identifisere seg med den, og være villige til å finansiere den. Dessverre er «track-recorden» for å finansiere vedtatte forsvarsstrukturer mildt sagt dårlig, og dette er selvfølgelig medvirkende til der vi står i dag.

Tiden er nå inne for å begynne å lukke de gapene vi har i vår forsvarsevne. Det kommer til å ta tid, og vi har ingen tid å miste.

**Da sier vi også til våre allierte at VI ikke har tenkt å forsvare hele landet i landdomenet, men vi forventer at DERE kommer med landmakt for å gjenerobre det vi måtte ha tapt, men VI har ikke tenkt å delta med landstyrker. Hvor troverdig er det?**

Hvis vi ser tilbake på de siste hundre år, har verden blitt overrasket gang på gang. Hva får oss til å tro at vi ikke kommer til å bli overrasket igjen? Det beste vi kan gjøre er å planlegge for usikkerhet. For å ta minst mulig feil.

For å kunne møte denne usikkerheten er det noen kjernekapasiteter ethvert forsvar

trenger, til enhver tid. Dagens forsvar har ikke alle disse kjernekapasitetene. Vi mangler en troverdig landmakt. Selv om norske soldater holder meget høy standard, og har en meget høy stjerne internasjonalt, er landmakten vi har ikke i nærheten av det vi reelt trenger.

Vi har for lite, og det vi har er for dårlig. En troverdig landmakt er en del av den grunnmuren forsvarsministeren snakker om. Vi må beholde kjernekapasitetene i grunnmuren, og så kan vi pusse opp rom for rom i selve huset og følge trendene ved å kjøpe nye hvitevarer, nytt stereoanlegg og ny TV.

En motstander vil bestandig angripe oss der vi er svake. Det ligger i hele krigskunstens natur. Ved å bygge ned landmakten har vi gitt motstanderen en fordel – en svakhet han kan utnytte. Dette er i seg selv et svært viktig argument, kanskje det avgjørende argumentet, for å holde seg med en relevant landmakt.

Uten en troverdig landmakt sender vi mange signaler. Ikke bare til våre

motstandere. Da sier vi også til våre allierte at VI ikke har tenkt å forsvare hele landet i landdomenet, men vi forventer at DERE kommer med landmakt for å gjenerobre det vi måtte ha tapt, men VI har ikke tenkt å delta med landstyrker. Hvor troverdig er det?

Noen av landmaktens kapasiteter blir mer debattert enn andre. Med fare for å bli kalt museumsvokter – la meg si to ord om stridsvogner.

Stridsvogner er landmaktens hovedkampsystem. Stridsvogner er det jagerfly er i luftmakt og det fregatter og ubåter er på sjøen. Mens vi har «state of the art» av fly og fartøyer, har vi stridsvogner i veteranbilklassen. Viljen til å betale den relativt beskjedne prisen for en moderne stridsvognkapasitet, har ikke vært til stede.

En landmakt uten stridsvogner er som et sykehus uten kirurger. Det hjelper ikke å ha verdens beste sykepleiere og anestesileger hvis vi ikke har noen til å løse de tøffeste og vanskeligste oppgavene.

Ved siden av å gjenoppbygge en relevant landmakt, er det ett par nye utfordringer som må adresseres i neste langtidsplan.

Russland har nå utviklet en evne til å ramme baser og befolkningssentra i hele landet med kryssermissiler og ballistiske missiler. Denne missiltrussel, spesielt kryssermissilene, har vi i dag svært dårlig beskyttelse mot. Behovet for avansert luftvern er skrikende, og dette må ligge høyt på lista over nye kapasiteter som må inn i langtidsplanen. I tillegg ser vi på horisonten en teknologisk utvikling som vil endre trusselbildet ytterligere. Jeg tenker på ubemannede systemer, gjerne i sverm, og etter hvert med kunstig intelligens. Dette må også adresseres i den nye planen.

For å oppsummere. Den nye langtidsplanen er den viktigste på mange tiår. Forskerne har gitt sine innspill. Nå vil Forsvarssjefen få i oppdrag å komme med sitt råd – og så er det opp til politikerne. Jeg håper de vil være sitt ansvar bevisst. ■



### KNUT JOHANNES STØVNE

er oberst og har hatt en lang karriere som yrkesoffiser i Forsvaret. Han jobber i dag som frilansjournalist med forsvar, historie og samfunn som sine spesialiteter.

---

TERJE BRUØYGARD

# Norge, NATO og 2%-målet

## SAMMENDRAG

I 2014 inngikk NATO-landene en forpliktelse om å bruke 2% av bruttonasjonalprodukt på forsvar innen 2024. I 2018 hadde 7 medlemsland nådd 2%-målet, 16 medlemsland hadde en plan. Norge er ikke blant disse.

Norsk sikkerhet er avhengig av godt naboskap, samhold i NATO og en internasjonal rettsorden. Dagens forsvarsstruktur, både for Norge og NATO, er for liten og for lite tilgjengelig til å være relevant for å møte en større konflikt eller krig.

Det er relativt bred enighet om at 2%-målet ikke er en god måte å måle kvalitet eller kampkraft på. Men etterlevelse av 2%-målet vil styrke samholdet i alliansen, motvirke en ytterligere transatlantisk splid og sette premisset for et bedre nasjonalt forsvar.

Flere og mer kapable nasjonale styrker vil øke vår evne til å håndtere episoder og sikkerhetspolitiske hendelser, bedre gjøre oss i stand til å motta alliert forsterkning og gi større utholdenhet. Dersom vi velger å ikke øke vår egen evne vil fotavtrykket fra allierte bli større.

## INNLEDNING

Norge har utvilsomt nytt godt av NATO-medlemskapet de siste 70 årene. De første 40 årene først og fremst gjennom løftet om kollektivt forsvar. Etter Sovjetunionens fall derimot, har NATO-medlemskapet også gitt rom for økonomisk besparelse. Etter den kalde krigen reduserte Norge forsvarssektoren betydelig.<sup>1</sup> Samtidig er Norge langt fra alene om det. I perioden 2003-2013 ble forsvarsbudsjettene andel av offentlige utgifter i NATO gjennomsnittlig redusert med 24%.<sup>2</sup> Denne reduksjonen har bekymret NATO lenge. Allerede i 2006 ble det diskutert løst i NATO at forsvarsbudsjettene skulle være 2% av bruttonasjonalprodukt (BNP), og at 20% av dette skulle gå til investeringer.<sup>3</sup> Dette målet ble formalisert i 2014 der medlemslandene forpliktet seg til å stanse kuttene og bevege seg mot målet innen 2024. I 2018 hadde sju medlemsland nådd 2%-målet,<sup>4</sup> mens 16 land hadde en plan. Norge er fortsatt ikke en av disse.<sup>5</sup>

En mer usikker sikkerhetspolitisk situasjon og et økende press fra NATO og USA om å styrke eget forsvar har ført til at regjeringen har prioritert å øke forsvarsbudsjettet de siste årene. Det er derimot langt igjen og det gis tvetydige signaler om Norges vilje til å imøtekomme målet. Selv om 2%-målet i seg selv ikke sier noe om militær evne, vil en økning unektelig styrke egen nasjonal evne, bidra til å holde NATO samlet og bevare det gode bilaterale forholdet med USA. Samtidig vil et større nasjonalt forsvar føre til mindre behov for alliert tilstedeværelse, som igjen kan bidra til å stabilisere forholdet til Russland.

### KONSEKVENSEN AV OMSTILLINGEN

Omstillingen som ble gjennomført etter den kalde krigen var både velbegrunnet og rasjonell. Fra 1991-2012 førte fraværet av trussel, internasjonalt engasjement og NATO-utvidelse mot øst til mindre fokus på nasjonalt forsvar. Norge gjennomførte i denne perioden en av de største omstillingene i offentlig virksomhet noensinne. Vi gikk fra å bruke om lag 3% av BNP i 1990 til 1,29% i 2015. Det er mer enn en halvering på 25 år.<sup>6</sup> Norge frigjorde med det store summer som kunne brukes på andre poster på budsjettet. I perioden 2005-2012 økte statsbudsjettet fra 900 til 1200 milliarder kroner, mens forsvarsbudsjettet stod tilnærmet stille.<sup>7</sup> Forsvarssektoren har i tillegg en særegen kostnadsvekst, der anslagsvis kostnaden til større materiell som fly, fartøy og kampsystemer fordobles hvert 20. år.<sup>8</sup> Et flatt budsjett og betydelig økte kostnader måtte bety kutt i struktur. Hæren ble som et eksempel redusert fra 20 selvstendige bataljoner, 3 selvstendige brigader og 1 divisjon med 3 divisjonsbrigader, til 1 brigade og 2 bataljoner i perioden fra 1999 til 2009. Det er en reduksjon på over 90%.<sup>9</sup>

Hovedproblemet med det gamle mobiliseringsforsvaret var at treningsstandard, kvalitet og kvantitet på materiell og tilgjengelighet på styrker var lav. Forsvaret ville stått overfor gigantiske investeringsbehov for å få hele den gamle strukturen relevant. Mobilisering var i tillegg både tid- og ressurskrevende. Strukturen baserte seg i all hovedsak på verneplikt, der opptrening var en del av mobiliseringen. Med stadig mer moderne våpen og utstyr ville det være krevende å sette en større styrke på krigsfot. Selv om de første avdelingene kunne være klare på noen få timers varsel, ville det ta flere måneder å få Forsvaret klar til strid. Samtidig anså man trusselen som så usannsynlig at det var andre oppgaver som ble dimensjonerende. For eksempel deltagelse i internasjonale operasjoner.

Gevinsten av omstillingen ble blant annet at Norge kunne tilby tilgjengelige styrker av høy kvalitet og moderne materiell til operasjoner utenlands. På få dager kunne Forsvaret stille godt trente avdelinger til alle typer operasjoner ute i verden. Det har Norge gjort bra, og Forsvaret har tilegnet seg viktig kamperfaring. Fly, fartøy, spesialstyrker og bakkestyrker har jevnlig deltatt i

## NØKKELTALL

---

- NATOs medlemsland vedtok i 2014 en ambisjon om å bruke 2% av BNP på forsvar innen 2024.
  - I 1990 brukte Norge rundt 3% av BNP på forsvar, mens i 2015 var dette redusert til 1,29%, altså over en halvering på 25 år.
  - I perioden 2005-2012 økte statsbudsjettet fra 900 til 1200 milliarder kroner, mens forsvarsbudsjettet stod tilnærmet stille.
  - Forsvarssektoren har en særegen kostnadsvekst, der anslagsvis kostnaden til større materiell som fly, fartøy og kampsystemer fordobles hvert 20. år.
  - I perioden 1999-2009 ble Hæren, som et eksempel, redusert fra 20 selvstendige bataljoner, 3 selvstendige brigader og 1 divisjon med 3 divisjonsbrigader, til 1 brigade og 2 bataljoner - en reduksjon på over 90%.
  - I 2018 ble NATO enige om å ha 30 bataljoner, 30 skvadroner og 30 marinefartøy klare på 30 dager, men for få medlemsland har forpliktet seg til å bidra til dette.
  - Norge er et av de NATO-landene som oppfyller målet om å bruke over 20% av forsvarsbudsjettet på investeringer med hele 29,5%. En stor del av dette er investering av nye jagerfly.
  - Norge er samtidig et av landene med minst forsvar. I 2018 hadde Hæren 700 færre årsverk og øvde 16% mindre enn i 2014. Sjøforsvaret har nå 4 fregatter, 6 korvetter og 6 ubåter, der også korvettene skal utfases og ubåtene reduseres i antall. Sjøforsvaret har derimot økt bemanningen med rundt 200 årsverk og antall seilingstimer betydelig siden 2014. Luftforsvaret er midt i en enorm omstilling for å ta imot F-35 og trenger fortsatt noen år på å bli fullt operativ.
  - Norge har ifølge NATO rundt 20.000 i aktiv tjeneste. Vi bruker 32,8% av forsvarsbudsjettet på personellkostnader. Det er lavest i NATO.
-



krevene operasjoner i en multinasjonal ramme. Selv om dette har gitt stort operativt utbytte er utfordringen at disse bidragene har vært små og for lite kapable til å kunne utgjøre en særlig forskjell i nasjonal ramme.

Mange andre NATO-land gjorde som Norge og stilte mindre styrker tilgjengelig for operasjoner ute i verden. En slik investering ble sett på som viktig for å sikre noe tilbake og holde alliansen samlet. En av de som tok dette lengst var Danmark, som etter forsvarsforliket i 2004 avskaffet selvstendig nasjonalt forsvar til fordel for et lite og villig ekspedisjonsforsvar. Danmark tok tidlig på seg roller i krevende oppdrag blant annet i Afghanistan, Irak og Somalia.<sup>10</sup> Den forventede motytelsen var sikkerhetsgaranti fra NATO og spesielt USA. Danmark øker nå sitt forsvarsbudsjett betydelig, men har enda lengre å gå enn Norge. Betegnende nok frykter danskene mer at Trump-administrasjonen skal fravike sikkerhetsgarantien, enn de frykter et angrep fra Putin.<sup>11</sup>

Dagens struktur, både for Norge og NATO, er for liten og for lite tilgjengelig til å være relevant for å møte en større konflikt eller krig. Det holder ikke at Litauen, Danmark, Tsjekkia og Romania kan stille et kompani hver i 6 måneder eller at Nederland, Belgia og Norge kan stille 6 jagerfly operative i noen uker. Det holder heller ikke at Norge kan ha én av fire fregatter på det høyeste kampkraftnivået for en begrenset tid. En avskrekking gjennom reell kampkraft krever betydelige større styrker som er godt trent og utrustet, og tilgjengelig på kort tid. Sommeren 2018 ble derfor NATO enige om å ha 30 bataljoner, 30 skvadroner og 30 marinefartøy klare på 30 dager.<sup>12</sup>

### STØRRE USIKKERHET

Det er bred enighet om at verden er mer usikker nå enn bare for få år siden. Regjeringen fremhever blant annet mer fokus på kollektivt forsvar og avskrekking, at NATO over tid er blitt mindre samstemt, og at avstanden mellom Europa og USA har blitt større.<sup>13</sup> NATO har gått tilbake til kjerneoppgaven med kollektivt forsvar. Det krever mye av medlemmene og vil koste en betydelig sum penger i land som har mange andre konkurrerende behov.

På den andre siden av grensen jobber Russland mot sine egne strategiske målsetninger. Hva Putin pønsker på kan være vanskelig å forstå. Kanskje er ikke et massivt angrep på Vesten høyt på prioriteringslista. Derimot er utvilsomt beskyttelse av de strategiske våpnene i nordområdene, og et ønske om å underminere NATOs samhold, viktig for Russland. Ifølge sjefen for US European Command ser Russland både USA og NATO som en trussel. Russland søker å påvirke sine nabostater for blant annet å unngå utplassering av styrker og våpensystemer, undergrave NATOs samhold og utfordre den internasjonale rettsordenen.<sup>14</sup> Norge deler både grense og interesser med Russland.

Dette gjør oss utsatt. Russisk strategi går videre ut på å presse en eventuell konflikt ut av Arktis og inn i Nord-Atlanteren eller Baltikum.<sup>15</sup> Dette kan føre til at Norge kommer på feil side av en konfliktlinje.<sup>16</sup>

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) fremhever at Russlands målsetning er å være en stormakt i en fremtidig multipolar verdensorden.<sup>17</sup> FFI jobber med en hypotese om at Russland har gått over til en ny og mer offensiv utenrikspolitisk fase, der de bruker et bredt spekter av virkemidler for å svekke Vesten.<sup>18</sup> Samtidig sier FFI at det ikke er gitt at Russland vil få evnen til å være en stormakt over tid.<sup>19</sup> Kanskje er ikke et russisk angrep det farligste på kortere sikt for verken Norge eller NATO? Kanskje det heller er svekkelsen av en internasjonal rettsorden og NATOs samhold som må beskyttes? Norge og NATO må balansere behovet for militær tilstedeværelse med viktigheten av å unngå en ytterligere militarisering av nordområdene eller utvanning av internasjonal rett. Norsk sikkerhet er avhengig av godt naboskap, samhold i NATO og en internasjonal rettsorden.

### ØKT PRESS FRA NATO OG USA

13. august publiserte VG en artikkel skrevet under av den amerikanske ambassadøren til Norge, Kenneth J. Braithwaite. Ambassadøren forsikrer om at USA står ved NATO, Europa og Norge. Han skriver videre at det har kostet amerikanske skattebetalere ufattelig mye penger, og at det nå er på tide at vi betaler mer selv. Løftet som alle NATO-medlemmene ga hverandre i 2014 om å bruke 2% av BNP på forsvaret fremsto for USA som urokkelig og burde være hellig – også for Norge. Selv om artikkelen er skrevet i en jovial tone, kan det ikke oppfattes som annet enn oppsiktsvekkende at en ambassadør så direkte omtaler nasjonal politikk og prioriteringer. Det er et signal vi bør ta på alvor.

Sluttklæringen fra NATO-toppmøtet i Wales i 2014 bekrefter rolle og ansvar, økonomisk forpliktelse og tilpasning av NATO til den nye trusselen. Samtidig gir den klare forventninger om at alle medlemsland må sørge for at deres respektive land-, luft- og marinestyrker tilfredsstiller kravene fra NATO med tanke på tilgjengelighet, utholdenhet og interoperabilitet.<sup>20</sup> Dette ble ytterligere forsterket i sluttklæringen fra toppmøtet i Brussel fire år senere. I den vektlegges viktigheten av å nå de vedtatte budsjettmålene, for å kunne møte forpliktelsene i Artikkel 3 og Artikkel 5 i NATO-traktaten.<sup>21</sup> Artikkel 3, som sier at alle land må sørge for å opprettholde både sin egen og alliansens evne til å motstå væpnet angrep, er lite diskutert i Norge. Vi snakker derimot mye om Artikkel 5, og gjerne i form av hvilken forsterkning vi trenger. Det viktigste Norge kan gjøre er å være et lojalt NATO-medlem og betale medlemsavgiften. Dette vil både styrke NATO, vår nasjonale evne og vårt forhold til USA, uten at nasjonen går konkurs av den grunn. Samtidig bør vi ikke bare diskutere hvor mye vi skal bruke, men også hvordan disse pengene skal brukes.

### ET NÆRMERE BLIKK PÅ 2%-MÅLET

Det er relativt bred enighet om at 2%-målet ikke er en god måte å måle kvalitet eller kampkraft på. Det måler input og ikke output. Vår egen statsminister har uttalt at hun ser for seg å regne på en annen måte, slik at tallet fremstår bedre.<sup>22</sup> Det blir det lite økt kampkraft av. I så måte er initiativet med 30 bataljoner, 30 skvadroner og 30 fartøy klar på 30 dager, et bedre måltall. Problemet med det målet er derimot at det er for få medlemsland som har forpliktet seg til å bidra.

Norge er et av de landene som oppfyller målet om å bruke over 20% av forsvarsbudsjettet på investeringer med hele 29,5%. En stor del av dette er investering av nye jagerfly. Norge er samtidig et av NATO-landene med minst forsvar. Vi har en hær bestående av en redusert brigade med utdatert hovedkampsystem, men moderne kampvogner og etterhvert artilleri. I tillegg har Hæren blitt ytterligere redusert selv etter at NATOs varsellamper begynte å blinke. I 2018 hadde Hæren 700 færre årsverk og øvde 16% mindre enn i 2014.<sup>23</sup> Sjøforsvaret har nå 4 fregatter, 6 korvetter og 6 ubåter, der også korvettene skal utfases og ubåtene reduseres i antall. Sjøforsvaret har derimot økt bemanningen med ca. 200 årsverk og antall seilingstimer betydelig siden 2014.<sup>24</sup> Luftforsvaret er midt i en enorm omstilling for å ta imot F-35 og trenger fortsatt noen år på å bli fullt operativ.

Materiell er en av de viktigste innsatsfaktorene for å oppnå operativ evne, men personell er enda viktigere. Både antall og kvalitet. Norge har ifølge NATO ca. 20.000 i aktiv tjeneste. Vi bruker 32,8% av forsvarsbudsjettet på personellkostnader. Det er lavest i NATO. Det kan enten bety at vi er svært effektive, lavtlønnede eller det kan bety at vi har for få tjenestegjørende. Eksempelvis bruker USA 38,6%, Storbritannia 35,6% og Latvia 35,25% av sine budsjett på personell. Sverre Strandhagen i Dagens Næringsliv hevdet nylig at Forsvarets «fete tillegg» begrenset operativ drift av blant annet kampfly og fartøyer. Det er altså ikke lønnen som setter begrensningen, men det er andelen av forsvarsbudsjettet satt av til lønn og personellrelaterte kostnader som begrenser. I klartekst vil det si hvor mange ansatte Forsvaret kan ha, og hvor mye de ansatte kan eller må jobbe. For å møte NATOs behov for tilgjengelige styrker må Norge øke antall ansatte ganske betydelig. På samme måte som Sjøforsvaret trenger flere fregattmannskap for å drifte en fregatt, trenger Hæren to brigader for å kunne holde en brigade operativ til enhver tid.

En annen effekt av økt tildeling til Forsvaret er at vi kan ha større og mer relevante nasjonale styrker utplassert, blant annet i nord. Mer seiling, flyging og øving. Dette vil både bedre nasjonale oppgaver som tilstedeværelse, overvåking og suverenitetshevdelse, men også som en del av NATOs samlede avskrekking. Flere og mer kapable nasjonale styrker vil øke vår evne til å håndtere episoder og sikkerhetspolitiske hendelser, bedre gjøre oss i stand til å motta alliert

forsterkning og gi større utholdenhet. Dersom vi velger å ikke øke vår egen evne vil fotavtrykket fra allierte bli større. Mer alliert tilstedeværelse på sjøen, i lufta og på bakken. Selv om det på en måte er bra for oss, vil det også kunne piske opp stemningen overfor Russland. Paradoksalt nok vil en økning av vår nasjonale kapasitet bidra til beroligelse og stabilitet. Russland ser ikke Norge som en trussel isolert sett. Større tilstedeværelse av NATO og spesielt amerikanske styrker kan derimot føre til en opprustning.

### AVSLUTNING

Sikkerhet og beredskap koster. Det er vanskelig å måle effekten av at krig og konflikt ikke oppstår, og relatere det til det vi bruker på Forsvaret. Prisen for krig og ufred er derimot betydelig høyere. Forsvarsbudsjettet opptar noen få prosent av statens totale utgifter – fortsatt en svært lav andel. Når vi nå opplever større usikkerhet er det vesentlig at vi setter oss selv i stand til å møte denne usikkerheten. Å anvende 2% av BNP til forsvar er et mål på innsats og ikke nødvendigvis kampkraft.

På den andre siden er det utvilsomt at etterlevelse av 2%-målet vil styrke samholdet i alliansen, motvirke en ytterligere transatlantisk splid og sette premisset for et bedre nasjonalt forsvar. En økning til 2% gir muligheter til å tette hull og mangler i et forsvar som er for lite og har for dårlig tilgjengelighet, utholdenhet og interoperabilitet. Med riktig politisk vilje og prioritering kan Forsvarssjefen presentere en fagmilitært fornuftig plan for hvordan en slik økning bør brukes. ■



### OBERST TERJE BRUØYGARD

har tjenestegjort i Hæren og i Forsvarsdepartementets avdeling for sikkerhetspolitikk og operasjoner. Han jobber for tiden som instruktør på Marine Corps University i USA, der han blant annet underviser i amerikansk operasjonsplanlegging, strategi og lederskap.

---

- 
- 1 Sverre Diesen, Fornylse eller Forvitring? Forsvaret mot 2020, Oslo: Cappelen Damm, 2011, 19-22.
  - 2 Ida Helene Berg og Sverre Nyhus Kvalvik, Makroøkonomiske trender 2015 - utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi, FFI rapport 2015/00322, 13. februar 2015, 23.
  - 3 Paul Belkin, Assessing NATO's value, Congressional Research Service, March 28 2019, 7.
  - 4 NATO Public Diplomacy Division, Defence expenditures of NATO countries 2011-2018, March 14 2019, 8.
  - 5 Bjørn S. Kristiansen og Sofie Prestgård, «Bakke Jensen om NATO-målet i 2024: Ikke et absolutt mål», Dagsavisen, sist oppdatert 17. mars 2019: <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/bakke-jensen-om-nato-malet-i-2024-ikke-et-absolutt-mal-1.1449357>
  - 6 FFI rapport 2015/00322, 13. februar 2015, 11.
  - 7 Sveinung Bentzrød, «De mest kontroversielle sakene i Forsvaret siden den kalde krigen», Aftenposten, sist oppdatert 19. januar 2016: <https://www.aftenposten.no/norge/i/EL43/de-mest-kontroversielle-sakene-i-forsvaret-siden-den-kalde-krigen>
  - 8 Sverre Diesen, Fornylse eller forvitring? Forsvaret mot 2020, Oslo: Cappelen Damm, 2011, 58.
  - 9 Paul Narum og Sverre Diesen, «Forsvarets utvikling - planer og realiteter», Norsk militært tidsskrift, nr. 4 2013, 6.
  - 10 Peter Viggo Jakobsen og Sten Rynning, «Denmark: happy to fight, will travel», International Affairs, Volume 95, Issue 4, July 2019, 877-895: <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/95/4/877/5492773?redirectedFrom=fulltext>
  - 11 Ibid, 895.
  - 12 NATO Public Diplomacy Division, NATO Readiness Initiative, June 2018: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2018\\_06/20180608\\_1806-NATO-Readiness-Initiative\\_en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_06/20180608_1806-NATO-Readiness-Initiative_en.pdf)
  - 13 Det Kongelige Utenriksdepartement, Meld. St. 36 (2016-2017) Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, 21. april 2017, 11.
  - 14 General Curtis M. Scaparotti, USEUCOM 2019 Posture Statement, United States Army Commander, United States European Command, March 5, 2019, 2:
  - 15 Mathieu Boulègue, Russia's military posture in the Arctic. Managing hard power in a low-tension environment, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, 27.
  - 16 Julie Vissgren, Tormod Strand og Lokman Ghorbani, «Forsvarssjefen om russisk militærøvelse: - En nasjonal utfordring», NRK.no, 14. august 2019: [https://www.nrk.no/urix/forsvarssjefen-om-russisk-militaerovelse\\_-\\_en-nasjonal-utfordring-1.14660898](https://www.nrk.no/urix/forsvarssjefen-om-russisk-militaerovelse_-_en-nasjonal-utfordring-1.14660898)
  - 17 Alexander William Beadle, Sverre Diesen, Tore Nyhamarm Eline Knarrum Bostad, Globale trender mot 2040 - et oppdatert fremtidsbilde, FFI-Rapport 19/0045, 5. juli 2019, 87.
  - 18 Ibid, 89.
  - 19 Ibid, 90.
  - 20 NATO, Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, September 5 2014: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm)
  - 21 NATO, Brussels Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels, July 11 2018: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_156624.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm)
  - 22 Simen Tallaksen og Maria Dyrhol Sandvik, «Vil blåse opp budsjettet», Klassekampen, sist oppdatert 27. juni 2019: <https://www.klassekampen.no/article/20190627/ARTICLE/190629972>
  - 23 Forsvaret, Årsrapport 2018, 98.
  - 24 Ibid, 100.



Soldater fra Norwegian Task Unit i Al-Assad Irak 2016. FOTO: Ole-Sverre Haugli / Forsvaret

TORMOD HEIER

# Hvilket forsvar gjør Norge tryggest?

Et forsvar som klarer å holde USA interessert i Norge og NATO, uten at det provoserer Russland, gir Norge mest sikkerhet.

## SAMMENDRAG

Forsvaret må kunne gjøre to ting samtidig: å håndtere egne episoder, hendelser og kriser alene – med en innretning som ikke bringer USA for tidlig inn i krisen, siden dette raskt vil fremprovosere russiske motreaksjoner. Og samtidig sørge for at USA og NATO kommer til unnsetning i tilfelle egen avskrekking skulle feile. Dette stiller store krav til den norske forsvarsinnretningen og vi får en vanskelig samtidighetsproblematikk.

Det er vanskelig å kombinere de grunnleggende interessene i norsk sikkerhetspolitikk med de forsvarsoppgavene som norske myndigheter forventer at Forsvaret skal løse. Når forsvarsbudsjettet i tillegg er bundet i mange år fremover gjennom kostbare investeringer så sier det seg selv at Forsvaret står overfor en dyp og vedvarende strukturell krise. Hva er det da som gir mest forsvar for pengene? Det synes å være liten tvil om at avhengigheten til USA må møtes med internasjonale styrkebidrag også i fremtiden. Men styrkene som settes inn bør helst ikke tære for mye på den nasjonale forsvarsbeholdningen. Dette betyr at det som gir mest sikkerhet for pengene i utlandet er styrker som gjør USA gode, men som ikke svekker forsvaret av Norge.

I realiteten er dette spesialstyrker og etterretningskapasiteter. Ett alternativ som dukker opp er innsats med enkeltpersoner fremfor avdelinger. Med dette menes mentorer, rådgivere eller annet personell som er godt egnet til å drive kapasitetsbygging i lokale sikkerhetsstyrker som USA gjerne vil få til å fungere.

Det som kan gi mest forsvar på hjemmebane er styrker som kan avskrekke Russland, ikke ved hurtig å gjengjelde med angrep dypt inne på russisk territorium, men med styrker som kan nekte russiske motparter en rask seier på norsk territorium. Dette tilsier et forsvar som opererer med lav signatur, som er desentralisert, som tar i bruk moderne teknologi for å føre krig på avstand, og som får beskyttelse ved å holde seg under den russiske radaren, og unngår avgjørende slag. Denne måten å føre krig på tilsier antakelig en annen forsvarsstruktur enn den vi har i dag. Men en slik utvikling av strukturen vil gå tregt og det vil fortsatt bli dyrt.

I mellomtiden vil et forsvar som klarer å holde USA interessert i Norge og NATO, uten at det provoserer Russland, gi Norge mest sikkerhet.



## INNLEDNING

Etter det tyske angrepet på Norge 9. april 1940 var det særlig én lærdom som ble stående for ettertiden. Landet var for stort og befolkningen for liten til selv å kunne forsvare egne landområder. I tillegg var norsk territorium og sjøområdene utenfor blitt enda viktigere for stormaktene i øst og vest. Norge kunne derfor ikke ha store forhåpninger om å holde seg utenfor en ny stormaktskonflikt i fremtiden.

I 1949 forlot derfor Norge nøytralitetslinjen for å bli en del av et bredere vestlig sikkerhetsfellesskap med USA i sin midte. Men et NATO-medlemskap var langt fra uproblematisk. Allerede to måneder før den norske delegasjonen satte seg på flyet til USA for å underskrive Washington-traktaten kom sovjetiske myndigheter på banen. Ville virkelig Norge forlate nøytralitetspolitikken, og muligens bli et springbrett for amerikanske operasjoner i Nord-Europa? Bekymringene i øst gjorde inntrykk. Derfor ble da også Norge, sammen med Danmark, et tilbakeholdent NATO-medlem; en vestlig alliert som balanserte hensynet til russiske sikkerhetsinteresser i øst med tilgang på amerikanske sikkerhetsgarantier i vest. For skulle det amerikanske fotavtrykket i Norge bli for stort, ville det ikke gi innbyggerne mer sikkerhet – bare mindre. Dette var fordi sovjetiske myndigheter raskt kunne bli engstelige og provoserte, noe som igjen ville øke den militære tilstedeværelsen i norske nærområder.

## SIKKERHET UTEN SELV Å BLI SLAGMARK

Å få så mye sikkerhet fra USA som mulig, men uten å fremprovosere russiske motreaksjoner, er på mange måter selve kjernen i norsk forsvarstenkning. Denne logikken må derfor også reflekteres i måten det militære forsvaret i landet innrettes på.

Kort oppsummert kan Forsvarets innretning forstås i lys av tre mål: Å gi norske myndigheter et handlingsrom som ikke tvinger regjeringen opp i et hjørne der bruk av Forsvaret blir det minst dårlige ondet – for eksempel ved å true med en eskalering av en norsk-russisk krise som ellers kunne vært unngått. Å gi norske myndigheter mulighet til selv å håndtere små episoder, hendelser eller kriser i naboforholdet med Russland – uten straks å trekke Russlands fremste rival og militære trussel – USA – inn i situasjonen. Med andre ord, å fremskaffe et forsvar som ikke står i fare for å kollapse i løpet av kort tid, siden dette vil sette regjeringen i et fait accompli overfor Russland før NATO eller USA er engasjert. Og til sist, å gi norske myndigheter et forsvar som ikke fremprovoserer unødige russiske motreaksjoner, men som snarere gir russiske styrker på den andre siden av grensen lang strategisk varslingstid. For skulle Norge basere egen sikkerhet på umiddelbar tilgang på amerikanske styrker, noe vi ser ansatser til gjennom et stadig mer «alliansetilpasset forsvar», så vil også Norge og befolkningen som sådan rykke høyere opp på den russiske mållisten. Dette kan sågar skje i en

svært så tidlig fase av en eskalerende krise.

De tre målene i avsnittet over er et synlig uttrykk for noen av de viktigste aspektene myndighetene må tenke på når Forsvaret videreutvikles. Dette er fordi norsk sikkerhet har vært tett knyttet til tre hovedspor. For det første, at egne innbyggere ikke skal måtte leve i et nærrområde der stormaktene til enhver tid rivaliserer utenfor egen stuedør. Egne forsvarsstyrker må derfor kunne forebygge en slik utvikling, fordi dette reduserer sikkerhetsmarginene som gjør at befolkningen raskt risikerer å bli trukket inn i konflikter de ikke har interesse av å bli med i. Forsvaret må dermed innrettes for selv å kunne løse forsvarsoppgaver i den laveste enden av konfliktskalaen, uten å «outsourse» dem til USA eller andre NATO-medlemmer.

### UNNGÅ EN MILITARISERING

For det andre har det også vært viktig å sørge for at det ikke skjer en unødig militarisering av de strategisk viktige havområdene utenfor norskekysten. Dette gjelder især der myndighetene henter ut enorme rikdommer fra olje, gass og fisk, fordi det er disse ressursene som gjør den norske befolkningen til en av verdens rikeste. Derfor må forsvarsstrukturen innrettes slik at norske myndigheter gis en kontinuerlig mulighet til å vise synlighet og tilstedeværelse i luft- og sjøområdet utenfor landet. Hvis ikke vil dette tomrommet raskt bli til et vakuum som fylles av amerikanske og russiske styrker, spesielt i epoker der den internasjonale spenningen mellom de to rivalene øker.

Og for det tredje har det også vært viktig å sørge for at den norske befolkningen ikke skal gå rundt og bekymre seg for at egne lokalsamfunn skal bli gjenstand for krigshandlinger mellom amerikanske og russiske styrker.

I dette ligger behovet for nasjonale forsvarsstyrker som selv kan avskrekke et eventuelt russisk angrep av beskjeden størrelse. For Russland frykter ikke Norge. Det Russland frykter er at Norge skal bli et springbrett for amerikanske styrker, som på svært kort varsel kan settes inn på norsk side av grensen for å fremtvinge et russisk fait accompli, eller på annen måte sette russiske myndigheter under et utilbørlig, ydmykende eller farlig politisk press. Under slagordet «dere må gjerne komme, men da skal dere vite at det ikke blir noen rask seier i Norge», må det derfor kommuniseres en militær form for avskrekking som i sin natur er defensiv – ikke offensiv. Den må være defensiv fordi norsk avskrekking ikke må oppleves som truende for russiske sikkerhetsinteresser på eget territorium. Og den må være defensiv fordi den skal kommunisere at russiske operasjoner på norske områder vil få langvarige fremfor kortvarige og høyst overkommelige kostnader.

Alternativet som ligger i å invitere amerikanske styrker til Værnes og Setermoen kommuniserer det motsatte: at Norge er villig til å bli en slagmark for stormaktene – fordi skiftende regjeringer opp gjennom årene ikke vil betale hva det koster å holde seg med norske styrker som kan ordne opp selv. Og dermed holde de to stormaktene på en armlengdes avstand. For igjen: Russland frykter ikke en norsk motpart som knapt nok vil holde ut i mange dager før mangel på personell, materiell og kompetanse fører til systemkollaps i egne rekker. Det Russland frykter, og som de allerede i februar 1949 gjorde klart overfor

Gerhardsen-regjeringen, er at Norge kan bli utgangspunkt for en amerikansk trussel som – sett med russiske øyne – er vanskelig å akseptere sann uten videre.

### NORSK SAMTIDIGHETSPROBLEMATIKK

Mot dette bakteppet er det naturlig å anta at Forsvaret må kunne gjøre to ting samtidig: å håndtere egne episoder, hendelser og kriser alene – med en innretning som ikke bringer USA for tidlig inn i krisen, siden dette raskt vil fremprovosere russiske motreaksjoner. Og samtidig sørge for at USA og NATO kommer til unnsetning i tilfelle egen avskrekking skulle feile. Dette stiller ytterligere krav til den norske forsvarsinnretningen: den må på den ene siden ha nødvendig kampkraft til å etablere en stridssituasjon med russiske styrker som er såpass stor at konflikten slår ut på radaren i Washington DC og i NATO-hovedkvarteret i Brussel. For det er liten tvil om at dersom Norge sliter i nord, så vil også mange andre russiske randstater i Sentral- og Mellom-Europa være svært nervøse, også de vil kjempe med nebb og klør for å få amerikansk oppmerksomhet og amerikanske styrker. Samtidig må også forsvarsinnretningen være dimensjonert for vedvarende utenlandsoppdrag. Dette for å opprettholde USAs forventninger om at europeiske allierte må bidra med risiko- og byrdefordeling i utlandet – der USA selv har sikkerhetsinteresser.

Summen av dette stiller den norske forsvarsstrukturen overfor en vanskelig samtidighetsproblematikk. Stadig knappere forsvarsressurser må brukes kontinuerlig hjemme så vel som ute. På hjemmebane må styrkene gjøre tre viktige ting: For det første, å etablere en «tripwire» i møtet med russiske styrker i Finnmark, eller i luft- og sjøområdene utenfor, slik at norsk underlegenhet overfor Russland utjevnes gjennom allierte forsterkninger. For det andre, ved å etablere et troverdig og sterkt mottaksapparat for amerikanske forsterkninger som eventuelt overføres luftveien og sjøveien – fra USA til Midt- eller Nord-Norge. Og for det tredje, ha styrker som også kan sikre de lange og sårbare forsynings- og transportlinjene i luften, på sjøen og langs vei – fra stedet der amerikanerne ankommer, til innsatsområdene lenger nord der de skal utkjempe krigen.

På bortebane i utlandet, må de norske styrkene samtidig være forberedt på å stå i år etter år. Om ikke annet enn for å vise USA at Norge er «en god alliert». For i kjernen av den norske forsvarsstrategien ligger det lønnlige håpet om at USA kanskje vil komme Norge til unnsetning, fordi vi i tiår etter tiår har hjulpet en nær alliert i blant annet Afghanistan, Irak, Libya, Mali, Baltikum, Georgia, Indonesia, Østersjøen, Middelhavet og i Atlanterhavet. For som norske myndigheter antar «Internasjonal innsats i allierte rammer er ei investering som skal sikre at også Norge mottar alliert støtte om vi trenger det» (Forsvarsdepartementet 2017, 38).

### OVERFORBRUK OG MANGLENDE BÆREKRAFT

Det som er interessant å observere er hvor vanskelig det er å kombinere de grunnleggende interessene i norsk sikkerhetspolitikk med de forsvarsoppgavene som norske myndigheter forventer at Forsvaret skal løse. Med andre ord, Norge

skal unngå stormaktsrivalisering i egne nærrområder. Norge skal også unngå en militarisering der verdiforekomstene utenfor egen kyst hentes opp. Og Norge skal ikke gjøre landet til en mulig slagmark for amerikanske og russiske styrker. På samme tid skal Forsvaret også ha kraft nok til å etablere en «tripwire» i forholdet til Russland, ta imot amerikanske forsterkninger lenger sør, og forsvare landeveis- og sjøveisforbindelsene opp til Finnmark. Og i tillegg stå ute i år etter år, i internasjonale operasjoner.

Overforbruket som denne bestillingen fører med seg er – som alle sikkert skjønner – ikke bærekraftig. Når forsvarsbudsjettet i tillegg er bundet i mange år fremover, gjennom kostbare investeringer i nye jagerfly, maritime patruljefly, ubåter og hærmateriell, så sier det seg selv at Forsvaret – i dag, som på slutten av 1990-tallet – står overfor en dyp og vedvarende strukturell krise (NOU 2000, 20).

Hva er det da som gir mest forsvar for pengene? Det synes å være liten tvil om at avhengigheten til USA må møtes med internasjonale styrkebidrag også i fremtiden. Forsvaret må derfor belage seg på internasjonal deltakelse i årene som kommer. Men styrkene som settes inn bør helst ikke tære for mye på den nasjonale forsvarsbeholdningen. Dette betyr at det som gir mest sikkerhet for pengene i utlandet er styrker som gjør USA gode, men som ikke svekker forsvaret av Norge. I realiteten er dette spesialstyrker og etterretningskapasiteter som gjør det mulig å finne og «ta ut» internasjonale terroristceller, noe Norge har gode forutsetninger for å bidra med (Godal et al, 2016). Det kan også være alle andre kapasiteter som USA trenger der og da, men som – sett med et nasjonalt forsvarsblikk – ikke bør sendes ut av landet siden dette vil bidra til ytterligere slitasje på nasjonal beredskap. Ett alternativ som dermed dukker opp blir innsats med enkeltpersoner fremfor avdelinger. Med dette menes mentorer, rådgivere eller annet personell – som på grunn av særegne kvaliteter, kvalifikasjoner og kompetanse – er godt egnet til å drive kapasitetsbygging i lokale sikkerhetsstyrker som USA gjerne vil få til å fungere. For bare slik kan USA og koalisjonspartnerne raskere komme ut av hengemyrer de selv har skapt i Midtøsten og Sentral-Asia.

### STYRKER MED UTHOLDENHET

Det som kan gi mest forsvar på hjemmebane er styrker som kan avskrekke Russland, ikke ved hurtig å gjengjelde med angrep dypt inne på russisk territorium, men med styrker som kan nekte russiske motparter en rask seier på norsk territorium. Dette tilsier et forsvar som opererer med lav signatur, som er desentralisert, som tar i bruk moderne teknologi for å føre krig på avstand, og som får beskyttelse ved å holde seg under den russiske radaren, og unngår avgjørende slag. For det å knekke ryggen i et første møte med russiske motparter er ikke nødvendigvis det smarteste.

Denne måten å føre krig på tilsier antakelig en annen forsvarsstruktur enn den vi har i dag. Ikke bare må sivile ressurser og sivil informasjons- og kommunikasjonsteknologi tas i bruk i større monn enn det vi gjør i dag. Også Cyberforsvaret vil få en mer fremtredende rolle, og da på bekostning av materiellinvesteringer som gjøres i Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Særlig vil kapasiteter som er viktige for å skape synergi bli etterspurt, med dette menes militære avdelinger som er gode til å operere i grensesnittet mellom sivilsamfunnet og det militære. Men også avdelinger som opererer i grensesnittet mellom det luft-, sjø- og landmilitære domenet, som igjen er knyttet opp til et nogen lunde sikkert IKT-system.

De styrkene som skaper mest forsvarsevne, gjennom å utnytte det iboende potensialet som finnes i det norske samfunnet er blant annet følgende: kystvaktskip, som knytter justis- og forsvarssektoren sammen uten å fremprovosere russiske mottiltak; fregatter som knytter luft-, overflate- og undersjøoperasjoner sammen, og som rutinemessig viser norsk tilstedeværelse i egne havområder; heimevernsstyrker, som er broen mellom ett av verdens rikeste sivilsamfunn og landmakten; samt kystjegerkommandoen og etterretningsbataljonen – som begge skaper synergi mellom sjø-, luft- og landstyrker, og som gir norske myndigheter den situasjonsforståelsen som trengs for å ha kontroll i lokalsamfunn der krisen oppstår.

Ut ifra dette kan vi også se konturene av et mer asymmetrisk forsvarskonsept som beveger seg bort fra den tradisjonelle «kald krigs strukturen» med konvensjonelle luft-, sjø- og landmilitære styrker som er balanserte i forholdet til hverandre. Snarere vil det på sikt tvinge seg frem et forsvar som først og fremst reflekterer utviklingen i sivilsamfunnet for øvrig. En utvikling der mer digitalisering og mer automatisering kan forskyve strukturutviklingen vekk fra tunge, mekaniserte panseravdelinger – til mindre, lettere, billigere og mer desentraliserte forband. Men det vil gå tregt. Og det vil fortsatt bli dyrt fordi personellkostnadene i Norge er uforholdsmessig høye.

I mellomtiden får vi derfor håpe på to ting. At vi ikke får bruk for dem. Og at diplomatene i Utenriksdepartementet klarer å skape et handlingsrom der norske myndigheter kan holde to baller i luften samtidig: Å oppnå så mye sikkerhet gjennom USA som mulig, uten å fremprovosere russiske mottiltak i egne nærområder. ■

## LITTERATUR

Andreassen, Odd G., et al., «Et nytt forsvar», NOU 2000:20, Oslo, 29. juni 2000.

Forsvarsdepartementet, «Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2018», Prop. 1 S (2017–2018), Oslo, 22. september 2017.

Godal, Bjørn Tore et al., «En god alliert – Norge i Afghanistan, 2001–2014», NOU 2016:8. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.



Soldater ved Kavalerieskadronen trener ved Garnisonen i Porsangermoen. Kavalerieskadronen er en kompanistridsgruppe som er en del av Hærens styrking i Finnmark. FOTO: Frederik Ringnes / Forsvaret

KJELL SJÅHOLM

# Forsvarets lette tropper

– Vurdert ut fra et kryssdomene luft-land perspektiv er det lite sannsynlig at de av Heiers foreslåtte styrker er i stand til å avskrekke Russland fra et potensielt fremtidig angrep, skriver Kjell Sjøholm i denne kommentaren til Tormod Heiers fagnotat om Forsvarets innretning.

I fagnotatet «Hvilket forsvar gjør Norge tryggest?» leverer Tormod Heier en rekke vel gjennomarbeidede avveininger av Norges sikkerhetspolitiske problemstillinger. Han argumenterer også for et annerledes forsvar enn det vi har i dag. Det er ikke vanskelig å være enig i at styrken må være i stand til å forhindre at norske myndigheter blir stilt overfor et *fait accompli*. I en artikkel på [stratagem.no](http://stratagem.no)<sup>1</sup> argumenterer jeg for at striden kan føres mekanisert. Den amerikanske generalen Robert Scales har også argumentert for små enheter,<sup>2</sup> og har blitt møtt med motargumenter.<sup>3</sup> Denne kommentaren vil imidlertid konsentrere seg om Heiers visjon om en fremtidig annerledes styrkestruktur fra et avskrekkingperspektiv.

## VIL FORESLÅTT STYRKESTRUKTUR KUNNE AVSKREKKE RUSSLAND?

Konteksten til denne kommentaren er en utvidet avskrekking med USA-Norge-Russland som aktører, og avgrenset til kryssdomenet luft-land. Bakgrunn for denne avgrensningen forklares senere i teksten.

Den fremste oppgaven til en militær styrke er å avskrekke med utgangspunkt i det gamle romerske ordtaket «vil du fred – forbered deg på krig», strategiens fremste og mest kjente paradoks. Herunder ligger kontrollspørsmålet til potensielle motstandere: «Vart du skremt, no?» For å reflektere over denne evnen er det nødvendig med en oppfatning av nåtid – og nær fremtidig krig.

Det kan sees som unødvendig å diskutere et forslag til styrkestruktur når Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR) foreligger, men ingenting er avgjort før Stortinget har stemt over Forsvarets langtidsproposisjon til neste år («it's not over before the fat lady sings» som de sier i operaen). Det er i tillegg en viss entusiasme for både kampflyene F-35<sup>4</sup> og spesialstyrker,<sup>5</sup> en entusiasme som kan tenkes å gå på bekostning av synergieffekten mellom både samvirkende våpenarter og forsvarsgrener i Forsvaret.

### *Krig som aktivitet og begrep*

Krig forstås her ut fra den statsvitenskapelige definisjonen: «Organisert bruk av vold for å nå politiske mål». For å bli registrert i de fleste databaser som krig, er det nødvendig med 1000 falne, men her fokuseres det på formålet – å nå politiske mål. Organisert bruk av vold er ikke den eneste måten å nå politiske mål på, den vanligste er politisk kamp om makten. Russland har en egen strategi<sup>6</sup> for denne kampen, og det er først når de ikke-militære midlene



ikke lengre ansees tilstrekkelig til å forsvare nasjonen, at de militære midlene tas i bruk. Den russiske utenriksministerens nylige uttalelse om FMR som anti-russisk forsvar,<sup>7</sup> kan sees på som del av en ikke-militær strategi. Denne kommentaren vil konsentrere seg om de militære midlene.

Militære styrker er ikke primært opprettet for å gjøre godt (selv om det også skjer), men å hindre en motstander fra å gjøre vondt. Anvendelse av det militære virkemiddelet i politikken betyr normalt død og ødeleggelse primært for fienden, men tap av egne liv og helse, samt ødeleggelse av utstyr og eiendom må påregnes. Krig kan ikke sees på som en strengt vitenskapelig «prosess», men er en blodig og uforutsigbar voldsanvendelse. Det er lett å undervurdere krigens brutale natur, og mange politikere og militære ledere har da også ofte mistet kontroll over utviklingen, som de trodde de kunne styre med «vitenskapelige metoder».

Krig er det alvorligste styresmakten kan involvere befolkningen i. Det er derfor med uro en kan observere at stadig flere samfunnsområder trekkes inn i Forsvaret og dermed kan betraktes som legitime mål, i stedet for at sivilsamfunnet søkes avskjernet fra krigens virkning. Heier fremmer også slike tanker i sitt notat. Men er det «billig» når sivile må risikere å bøte med livet fordi Regjeringen ikke vil bevilge penger til forsvar idet de anser krig som et uegnet virkemiddel? Det er ikke Regjeringen som avgjør det, men den som initierer krigen. Det blir ikke krig før den angrepne forsvarer seg, men har Regjeringen tenkt til å gjøre det? Spørsmålet reises idet Regjeringen søker seg nærmere Europa og spesielt det pasifistiske Tyskland,<sup>8</sup> i et Europa som ut over noen få nasjoner har avskrevet krig som virkemiddel.<sup>9</sup> Russland har ved de militære operasjonene i Georgia (2008), Krim (2014) og Øst-Ukraina (pågående) vist at krig fortsatt er en opsjon.

## NÅTIDS OG NÆRMESTE FREMTIDS STRIDSFELT

### *Russland og militærteknologi*

Dagens oppfatninger om stridsfeltet startet med utvikling av mikroprosessoren og de muligheter den ga på 1970-tallet. Dette har både i Russland og Vesten blitt betegnet som en «Revolusjon i Militære Affærer» (RMA), men fikk forskjellige effekter i Russland og Vesten (se neste avsnitt).

Både general Scales og de som argumenterer mot Scales har oppfatninger om det nåværende og nærmeste fremtids stridsfelt. Min fremstilling er gitt i artikkelen på stratagem.no (se innledning). Her er det tilstrekkelig å bruke noen av de viktigste russiske beskrivelsene av stridsfeltet som striden på dypet, kontaktløs strid, oppklarings-angrepskomplekset (operasjonelt nivå) og oppklarings-ildkomplekset (taktisk nivå).<sup>10</sup> Med andre ord: blir det observert

– så blir det beskyttet. Disse ildkompleksene fører også til økt dødelighet for den som utsettes for våpenvirkningen.

Det er en allmenn militær oppfatning at vi må påregne tap som under den andre verdenskrig. Et eksempel på dette er en ukrainsk brigade<sup>11</sup> som mistet to bataljoner på fem minutter under et voldsomt rakettartilleri-bombardement. For Norge ville det innebære to tredjedeler av dagens Brigade Nords kampkraft på fem minutter. Dette kan være én av grunnene til at Heier foreslår en styrke som skal holde seg under radaren, og satse på fjernlevert ild. Likevel kan det stilles spørsmålstegn ved hvor realistisk det er – hvor kommer denne ilden fra?

### *Norsk forsvarsstruktur*

Det vil være vanskelig å forstå dagens og nærmeste fremtids ubalanserte norske forsvar, sentrert rundt plattformen F-35, uten å se til amerikansk teknofili,<sup>12</sup> og dennes påvirkning på norsk militær debatt via sivilingeniør og general Sverre Diesens innflytelse på norsk forsvar i en mannsalder. I motsetning til russisk tenkning som endte med operasjonskonsepter, endte den amerikanske med teknologisk determinisme.<sup>13</sup> Droner, presisjon og en «dødelighetskult»<sup>14</sup> kan sees på som krigføring med «dingsenes» strategi.<sup>15</sup> I et forsvar hvor kampflyene F-35 utgjør kraftsamlingen vil de øvrige forsvarsdomenene måtte vurderes ut fra den avskrekking disse er i stand til å generere sammen med F-35. Det er i praksis få andre som kan levere et ildvolum på lang avstand som Heier promoterer i fagnotatet.

Den avdelingen som var kommet lengst i å utvikle operasjoner og taktikk for å utnytte ny teknologi var 6. divisjon sammen med Sjøforsvaret (*Norwegian Task Group – NoTG*) og Luftforsvaret.<sup>16</sup> Da 6. divisjon ble nedlagt var dette en annen avdeling enn den som ble utviklet for å føre strid i henhold til det såkalte «divisjonskonseptet» tidlig på 1990-tallet. En av utviklingene var rudimentet av et oppklarings-ildkompleks i form av Jegerregimentet og Artilleriregimentet. Divisjonen ble etter år 2003 erstattet av en rekke «buzz-ord» og tomme fraser som «effektbaserte operasjoner» og «nettverksbaserte operasjoner». Tormod Heier har i sin nylig utgitte bok belyst hvordan det skjedde.<sup>17</sup>

## KRYSSDOMENET LUFT-LAND AVSKREKKING

### *Generelt*

Vurderingen konsentrerer seg om bakkestyrker. Men norske sjøstyrker som operer primært i kystnære farvann, enten som flankesikring til landstyrken, eller konvoiering av forsyninger og forsterkninger, vil være under den samme beskyttelse av luftstyrker/utsatt for motstanderens luftstyrker som landstyrkene. Teoretisk skal enkelte av de maritime plattformene kunne levere ild mot høyverdige mål på land.

Amerikaneren Phil Huan har utviklet tesen om avskrekking av landstyrker ved bruk av luftmakt. Han skriver «tesen er at dominans i luftrommet over slagfeltet avskrekker bakkestyrker fra å samles og manøvrere. Men graden av avskrekking som en luftstyrke kan gi avhenger av offensiv eller defensiv innretning av de fiendtlige styrkene, så vel som fire ytterligere operative faktorer og fire miljøfaktorer. Operative faktorer som virker inn på projeksjonen av luftmakt mot bakken inkluderer: graden av luftoverlegenhet som nås over stridsfeltet; luftstyrkenes evne til å lokalisere, identifisere, målsette, og vurdere resultatet av angrep mot bakkestyrker; sammensetningen av fiendens bakkestyrker; og tilstedeværelsen og kapabiliteten til egne bakkestyrker. Miljøfaktorer inkluderer vær, lysforhold, lende og skjul/dekning».<sup>18</sup>

Phil Huan går igjennom en rekke historiske caser for å belyse tesen. Sentralt her er oppnåelse av dominans i luftrommet over slagfeltet og egne bakkestyrker som kan sette fiendens bakkestyrker i et dilemma – enten spre og skjule styrken for å overleve et luftangrep eller samles for å møte våre bakkestyrker. Sterke egne bakkestyrker kan presse fienden ut i åpent lende hvor luftstyrken kan ødelegge den fiendtlige styrken gitt luftdominans. En svakere egen bakkestyrke kan samle etterretninger på fiendens bakkestyrke.<sup>19</sup>

Heiers styrkestruktur faller antagelig inn i det siste segmentet. Det vil her være for langt å gjennomføre en detaljert gjennomgang basert på Huans tese. Men han har studert Kosovokrigen og kommet frem til at avskrekking fra alliert luftmakt feilet på grunn av at kapable landstyrker manglet. Den norske hæren har et nivå langt over *Kosovo Liberation Army* (KLA), men serbiske styrker knuste et KLA-angrep mens allierte fly sirklet over stridsfeltet.<sup>20</sup>

Videre vil det bli gitt en kort fremstilling av de to viktigste områdene, luftdominans og bakkestyrken.

### *Luftdominans*

En norsk flystyrke som opererer fra Ørland har to til tre ganger så lang flyrute til slagfeltet, som en som opererer fra baser på Kola. Det russiske strid på dyppet-konseptet tilsier at motpartens flybaser vil bli angrepet. Det medfører at flyplasser som ikke er baser, det vil si med militær infrastruktur som flysheltere, er mindre anvendelig. Dagens norske luftvern er mindre egnet mot kryssermisiler som er et aktuelt angrepsvåpen. Hvor mange F-35 som er stridsdyktige etter initial angrepet er en ukjent faktor. Bodø er nå politisk bestemt nedlagt som militær base, noe som øker viktigheten av Ørland. Norske luftstyrker vil også være avhengig av tankfly, luftovervåkningsfly og EK-fly (elektronisk krigføring), hvor den siste kapasiteten er under nedbygging, og de to første er allierte fellesressurser som tilsier at bruken er avklart med partnernasjoner. Bruk av NATOs ressurser krever at beslutning om bruk tas av NATO.

Over stridsfeltet vil flystyrken bli møtt av motstanderens jagerfly og luftvern som teoretisk dekker i tre høydesjikt, men som i praksis vil bli fortettet dess nærmere styrken på bakken en kommer, hvor direkteskytende våpen vil delta om fly kommer innen rekkevidde. Antagelig må motstanderens jagerfly bekjempes samtidig som noen fly bomber mål på bakken.

Bruken av det mest kapable og langtrekkende missilet (*Joint Strike Missile – JSM*) vil bli begrenset til høyverdige mål da antallet av disse er lavt. Den mest aktuelle ammunisjonen er smarte bomber, men da må man operere i områder med tett luftverndekning.

Er det da mulig å generere den nødvendige luftoverlegenheten, og for hvor lang tid av gangen? Det er vanskelig å svare på uten simulering, så spørsmålet må henge i luften.

### *Bakkestyrken*

I den tiden egne fly ikke beskytter bakkestyrken så er den overlatt til egne midler for å overleve,<sup>21</sup> og levere både informasjon og våpenvirkning. Informasjonsoverføring vil måtte skje under sterkt degradert kommunikasjon på grunn av jamming både av samband og GPS fra avanserte russiske elektroniske krigføringssystemer.<sup>22</sup> Russland er et av de førende land når det gjelder utrustning av stridsvogner og annet pansret materiell, og disse blir nå utstyrt med aktive beskyttelsessystemer som skyter ned innkommende panservernraketter.<sup>23</sup> Dermed vil bakkestyrker risikere å operere uten luftstøtte og med panservernvåpen som har liten virkning mot stridsvogner. De vil i tillegg bli jaktet på og når oppdaget forsøkt utslettet av det tidligere omtalte oppklarings-ildkomplekset.

Det russiske forsvaret lot seg ikke avskrekke av de små tsjetsjenske forbandene i 1994 og invaderte Tsjetsjenia. I dag må en kunne regne russiske styrker som kapable til å håndtere motstand fra små enheter med bakgrunn i erfaring fra Tsjetsjenia og Syria. Det foretrukne stridsmiddelet er artilleri. Både logistikk og sanitetsevakuering vil bli svært krevende, noe som kan være totalt ødeleggende for troppenes moral. Den sivile logistikk som Regjeringen har satsset på har ingen funksjon i et slikt scenario.

### *Styrkekorrelasjonen*

Styrkekorrelasjon gjør det mulig å avgjøre graden av overlegenhet av én styrke over en annen. Russiske staber gjennomfører styrkekorrelasjonsarbeidet på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå i de forskjellige sektorer. Styrkekorrelasjonen vurderer politisk, økonomisk, vitenskapelig, teknisk, militær, ideologisk, demografisk, psykologisk og intellektuell kapasitet mellom sjefene på begge sider. Hensikten er å avdekke intensjoner, planer, kapabiliteter,

konsepter og metoder. For å holde strategien oppdatert er dette et fortløpende arbeid.<sup>24</sup>

Når da Russland legger en detaljert fremstilling av egne og norske styrker inn i kalkulering av styrkekorrelasjonen, er det vanskelig å se at den kommer ut til den norske styrkens fordel, og at den dermed ikke har noen avskrekkende effekt. De håndterte tsjetsjenske små forband, så hvorfor skulle de ikke klare å håndtere norske? Hvis det eneste styrken skal produsere er en «tripwire» avdeling som lykkes ved å mislykkes, så må en regne med at avskrekking feiler og *fait accompli* blir et faktum. Faren for at deler av befolkningen utsettes for en langvarig okkupasjon er dermed mulig på grunn av en for svak bakkestyrke og lang overføringstid for allierte styrker. Disse må da gjenerobre tapte territorium, hvis USA (eventuelt NATO) kan generere nok styrker, gitt engasjementer andre steder i verden.

#### OPPSUMMERING – KONKLUSJON

Vurdert ut fra et kryssdomene luft-land perspektiv er det lite sannsynlig at de av Heiers foreslåtte styrker er i stand til å avskrekke Russland fra et potensielt fremtidig angrep. Dette har to årsaker. Den ene er at tiden en norsk flystyrke er i stand til å ha stor nok dominans i luften til å levere våpen på bakken ansees så begrenset, at den ikke gir avskrekkende effekt overfor en fremrykkende bakkestyrke. Den andre er at den norske bakkestyrken blir for svak til å generere det ønskede dilemma overfor Russland. Mengden informasjon styrken kan bli i stand til å levere kan også vise seg å bli begrenset både på grunn av elektronisk krigføring og fordi styrker må konsentrere seg om å overleve. ■



#### KJELL SJÅHOLM

har jobbet mange år i Forsvaret og er pensjonert oberstløytnant.

---

- 
- 1 [www.stratagem.no/landstrid-i-stort-rom/](http://www.stratagem.no/landstrid-i-stort-rom/)
  - 2 <https://warontherocks.com/2019/03/tactical-art-in-future-wars/>
  - 3 <https://warontherocks.com/2019/05/scaling-the-levels-of-war-the-strategic-major-and-the-future-of-multi-domain-operations/>
  - 4 <https://warontherocks.com/2019/05/scaling-the-levels-of-war-the-strategic-major-and-the-future-of-multi-domain-operations/>
  - 5 [www.stratagem.no/spesialstyrker-og-luftmakt/](http://www.stratagem.no/spesialstyrker-og-luftmakt/)
  - 6 [www.stratagem.no/russisk-strategi/](http://www.stratagem.no/russisk-strategi/)
  - 7 [www.vg.no/nyheter/utenriks/i/g7K5WJ/rusland-reagerer-foran-fredsmarkering-hevder-norge-utvikler-anti-russisk-forsvar](http://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/g7K5WJ/rusland-reagerer-foran-fredsmarkering-hevder-norge-utvikler-anti-russisk-forsvar)
  - 8 <https://www.thedailybeast.com/germanys-not-such-a-great-candidate-to-lead-the-free-world-either>
  - 9 Gat, Anzar. 2017. *The causes of War and the spread of Peace. But will war rebound?* Oxford. Oxford University Press, s. 240.
  - 10 <https://community.apan.org/wg/tradoc-g2/fmso/m/fmso-monographs/242709>
  - 11 [www.benning.army.mil/armor/eARMOR/content/issues/2017/Winter/1Fox17.pdf](http://www.benning.army.mil/armor/eARMOR/content/issues/2017/Winter/1Fox17.pdf)
  - 12 Adamsky, Dima. 2010. *The Culture of Military Innovation. The impact of culture factors on the revolution in military affairs in Russia, The US, and Israel.* Stanford. Stanford University Press, s. 74-75.
  - 13 <https://warontherocks.com/2018/11/the-death-of-precision-in-warfare/>
  - 14 <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2018/12/14/a-cult-of-lethality>
  - 15 Betz, David. 2015. *Carnage & Connectivity. Landmarks in the Decline of Conventional Military Power*, s. 45 & 72
  - 16 6. divisjon var en mobil divisjonskommando i Hæren hvis hovedoppgave var å koordinere all styrkeproduksjon i fred. Etter mobilisering førte den kommando over 3 brigader, Artilleriregimentet, Forsyningsregimentet og selvstendige divisjonsbataljoner.
  - 17 Heier, Tormod. 2019. *Et farligere Norge?* Bergen. Fagbokforlaget. 214 sider inkludert noteverk og indeks.
  - 18 Haun, Phil. 2019. *Air Power versus Ground Forces. Deterrence at the Operational Level of War.* I boken Jon R Lindsay & Erik Gartzke. 2019. *Cross-Domain Deterrence. Strategy in an Era of Complexity*, Oxford. Oxford University Press, s. 145. Oversettelse og understrekning ved artikkelforfatter.
  - 19 Haun. *Ibid*, s. 161-162.
  - 20 Haun. *Ibid*, s. 160.
  - 21 [www.tu.no/artikler/haeren-kan-skjule-seg-for-avanserte-sensorer-med-denne-kamouflasjen/461706](http://www.tu.no/artikler/haeren-kan-skjule-seg-for-avanserte-sensorer-med-denne-kamouflasjen/461706)
  - 22 <https://jamestown.org/program/russias-advances-in-electronic-warfare-capability/>
  - 23 Sidney J. Freedberg, Jr.: «300 Shots: Rafael Readies Trophy Lite For US Stryker». Dette er et israelsk system, men er illustrativt ift. effekten: <https://breakingdefense.com/2018/09/300-shots-rafael-readies-trophy-lite-for-us-stryker/>
  - 24 Thomas, Timothy. 2015. *Russia - Military Strategy.* Foreign Military Studies Office, Fort Leavenworth, s. 56-57 og 81.

INGRID VIK OG GJERT LAGE DYNDAL

# Utenrikspolitikk i balanse?

---

## HOVEDPUNKTER

---

- Norge er en pådriver for utvikling, fred, fellesskapsløsninger og universelle menneskerettigheter, og vi er oljenasjon og økonomisk investor av globalt format. Alt dette har tjent norske interesser.

- Men med økt spenning i Europa, inkludert i Nordområdene, er det nødvendig å investere mer innsats og engasjement i våre egne nærområder.

- Det vil i så fall innebære en mer balansert fordeling av ressurser fra utviklingspolitikk i sør til stabilitetsbyggende engasjement i våre nærområder. Men like viktig vil det være å sikre en mer integrert samhandling på tvers av interesse- og idealpolitikken. Først da kan UD utøve sitt mandat i tråd med regjeringens ambisjoner og mål om en mer integrert, helhetlig og effektiv utenrikspolitikk.

- Norge bør også bygge mer diplomati og dialog på tvers av blokkpolitikk og tradisjonelle partnerskap – både på de multinasjonale arenaene for trygge internasjonale spilleregler og normer, og i vårt bilaterale engasjement i og utenfor våre nærområder.

---

Verden er blitt mer uforutsigbar. Stormakter konkurrerer om innflytelse og utfordrer multilaterale organisasjoner og internasjonal rett. Handelskrig og aktiv bruk av sanksjoner som politisk pressmiddel gjør seg gjeldende i konkurransen om makt og innflytelse. Det globale spillet mellom stormaktene påvirker også regionale dynamikker, økonomisk utvikling, og skaper nye politiske koblinger og allianser.



Dette skjer i mange av de områdene hvor Norge er engasjert i demokrati-, fredsbygging og utviklingsbistand – og det skjer i våre egne nærområder. Ikke minst er det en farlig utvikling i Nordområdene hvor spenningen øker mellom NATO og Russland – og hvor rivalisering mellom Kina og USA gjør seg sterkere gjeldende.

Norge, sammen med De forente arabiske emirater, har i dag verdens største økonomiske fond. Det har gjort Norge til en viktig global økonomisk aktør. Følgelig endres også Norges rolle: Som global og regional investor blir det stadig vanskeligere å fremstå som en rendyrket idealpolitisk aktør med fellesskapets interesser som primært siktemål.

Samtidig er Norge som småstat avhengig av forutsigbare multilaterale rammer – og må utøve politikk på en måte som ikke undergraver vår rolle som pådriver for en humanitær, internasjonal rettsorden.

Dette er utfordringer som også opptar UD og vår utenrikspolitiske ledelse.<sup>1</sup> Hovedproblemstillingen vi tar opp i dette fagnotatet er likefullt om engasjementet i utenrikspolitikken i tilstrekkelig grad er utformet i tråd med dagens sikkerhetspolitiske og geopolitiske realiteter. Er penger og mannskap riktig fordelt med hensyn til de utfordringene Norge står overfor – også i våre nærområder? Og er diplomatiet i tilstrekkelig grad opptatt av å bygge kontakt og samarbeid på tvers av tradisjonelle partnerskap og blokkpolitikk?

Vi spør også om det er mulig å være så bredt involvert geografisk og tematisk som Norge er i sin engasjementspolitikk, samtidig som behovet for å beskytte og sikre særnorske rettigheter øker.

## ENGASJEMENTSPOLITIKK

---

Engasjementspolitikken slik vi kjenner den i dag, ble utviklet etter den kalde krigen. Den defineres ofte i motsetning til interessepolitikk og omfatter aktivitet som fredsmegling og utviklingsbistand – men også klima og miljø, multilateralisme, demokrati og menneskerettigheter. I faglitteraturen har man lenge vært opptatt av interesseaspektet i engasjementspolitikken – altså de mer instrumentelle årsakene til at Norge har søkt rollen som humanitær stormakt og internasjonal pådriver for utvikling, fred og menneskerettigheter.

Vi tar et dykk i det norske engasjementet på Vest-Balkan – og ser det i sammenheng med behov og engasjement i våre øvrige nærområder.

### INTERESSER OG IDEALER

At norsk engasjementspolitikk er interessestyrt er verken radikalt eller nytt, men det ble først formulert og kontekstualisert på denne siden av millenniumskiftet gjennom UD's Refleksprosjekt under Jonas Gahr Støres utenriksministerperiode.<sup>2</sup> Det var en gjennomgang som også spilte et mer kritisk ordskifte rundt norsk fredspolitikk.<sup>3</sup>

Siden den gang har norske interesser vært *lingua franca* i den utenrikspolitiske debatten, og det har blitt utviklet nye strategier og stortingsmeldinger som har løftet og videreutviklet perspektiver om interessepolitikk i en ny tid. «Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner»<sup>4</sup> fra 2017 er ett eksempel på dette. Den legger til grunn en mer nyansert forståelse av sårbarhet og en omdreining av utviklingsfeltet vekk fra de tradisjonelle bistandslandene og inn mot geografiske områder preget av ustabilitet og konflikt. Verdt å nevne er også Stortingsmeldingen om bærekraftsmålene<sup>5</sup> fra 2016 som slår fast at utviklingspolitiske spørsmål er universelle, og ikke minst «Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk» fra 2017. Sistnevnte vektlegger nettopp endrede sikkerhetspolitiske realiteter som fordrer «bevisste valg for å ivareta norske interesser og hegne om de verdier vi tror på».<sup>6</sup>

### TEORI OG PRAKSIS

Det finnes med andre ord nok av analyser og strategier om norsk utenrikspolitikk. Likevel er det grunn til å spørre om omdreiningen fra 1990-tallets idealisme og verdibasert universalisme til en mer interessebasert diskurs, har vært mer retorisk enn praktisk.

Det er nemlig en betydelig treghet i systemet angående hvordan ting organiseres og gjøres, hvordan arbeidsdelingen foregår og i budsjettstrukturer. Tregheten forsterkes av skottene innad i utenrikstjenesten mellom de som jobber med tradisjonell utenrikspolitikk og de som jobber med utvikling og bistand. De kommer til syne i internsjarong og gjensidige bebreidelser: «De forstår ikke politikken» kan man høre fra UD's diplomater, mens bistandsfolkene rister på hodet over UD's «totale mangel på faglighet». Samtidig understreker analysene og strategiene nettopp behov for en mer omforent og helhetlig tilnærming i utenrikspolitikken. Motsetningene kommer også til uttrykk i politiske kjepphester og dragkamp om penger og hjertesaker mellom partiene på Stortinget. Én problemstilling handler om ressursfordelingen i utenrikstjenesten mellom de såkalte 02- og 03-linjene i statsbudsjettet som dekker henholdsvis UD's administrasjon (02) og utviklingspolitikk og bistand (03). I tråd med FN's anbefalinger har det vært et uttalt mål at norsk utviklingsbistand skal utgjøre én

prosent av BNP. Vi har derfor hatt en formidabel økning av bistandsbudsjettet fra 28 til nesten 40 milliarder i perioden fra 2010 til 2020. Opprettholdelse av nivået på utviklingspolitikken voktes nøye fra Storting og sivilsamfunn, og forslag til endringer kontres med høylytt motstand.

Samtidig har det vært et politisk mål å effektivisere offentlig sektor. Det har ført til nedskjæringer på UD's driftsbudsjett som igjen har lagt press på deler av utenriktjenesten. Det skjer i en tid der verden kaller på mer – ikke mindre diplomati – og mer, ikke mindre utenrikspolitisk engasjement. Splittelser, destabiliserende aktiviteter og press mot internasjonal rettsorden gjør seg gjeldende på tvers av regioner, øst-vest- og sør-nord-akser. Norge, som må sjonglere økonomiske interesser og alliansepolitikk med gode nabostatsrelasjoner i en ustabil og uforutsigbar tid, trenger derfor en effektiv utenriktjeneste som har kapasitet til å drive strategisk innrettet engasjementspolitikk, også i land og regioner som i dag ikke dekkes over 03-midlene.

Det er altså ikke for lite ressurser i norsk utenrikspolitikk, men snarere et spørsmål om prioritering som igjen har sammenheng med våre internasjonale forpliktelser på utviklingsfeltet. Flere har derfor etterspurt en mer realpolitisk fundert gjennomgang av norsk utenrikspolitikk og det norske engasjementet i verden – og mer politisk vilje til å se på fordelingen og på den reelle samhandlingen mellom tradisjonelt utenrikspolitisk arbeid og utviklingspolitikken.<sup>7</sup>

### GRENSER FOR HVA SOM ER NORSKE INTERESSER?

Interesseaspektet har også betydning for oppslutningen om utenrikspolitikken blant folk flest. Hvor langt fra den norske virkeligheten kan man være engasjert og likevel hevde at det tjener norske interesser? For eksempel har det blitt stilt kritiske spørsmål om fredsengasjement på Sri Lanka, eller i Myanmar og Colombia.<sup>8</sup> Samtidig fører globalisering til at verden blir mindre, og de store utfordringene i tida er grenseoverskridende: Klima, økende forskjeller, internasjonal terror, migrasjon og epidemier må løses gjennom bredt internasjonalt samarbeid. «Angrepet på In Amenas i Algerie (2015) viste at skillet mellom norske interesser ute og hjemme i økende grad utviskes. Våre statsborgere og bedrifter opererer nå i alle hjørner av verden, og ofte i konfliktherjede stater», skriver NUPI-forskerne Kari Osland og John Karlsrud.<sup>9</sup>

Å ta del i arbeidet med å stabilisere og styrke styresettet i sårbare og ustabile stater kan stoppe flyktningestrømmer, og bidra til at norske sikkerhetspolitiske- og økonomiske interesser ivaretas. Norsk fredspolitikk har derfor et interesseaspekt, økonomisk så vel som med tanke på menneskelig sikkerhet. Men det kan også være et viktig bidrag for å styrke internasjonal orden fordi

langvarige konflikter legger press på det multinasjonale systemet – og det er derfor i norsk interesse å bidra til at dette presset opphører.

Det handler også om innflytelse og legitimitet i det internasjonale samfunn. Norge driver fredsprosesser i Latin-Amerika eller på Afrikas Horn som gir norske diplomater og politikere tilgang, og «...en stemme det lyttes til»,<sup>10</sup> og dermed økt innflytelse for å fremme norske interesser. Utviklingspolitikken i sør skal bidra til bedre helse, utdanning og økonomi som på sikt skal stoppe migrasjonsstrømmen fra Afrika til Europa.

Kort sagt – i det meste av det Norge gjør kan man argumentere for et interesseaspekt. Samtidig er det åpenbart at noen saker kommer nærmere kjernen av norsk interessepolitikk i konkret og umiddelbar forstand. Stabilitet og sikkerhet i vårt eget nabolag, norsk sokkel og territorielle interesser i nord, ressursgrunnlag og handel – dette er områder som Norge vil måtte bruke mer ressurser for å sikre og beskytte i en mer usikker og uforutsigbar tid.

Diskusjonen om idealer versus interesser handler med andre ord om i hvilken grad vi kan argumentere for at gode handlinger også gir politiske avkastninger i tråd med norske interesser. Samtidig utfordrer interesseaspektet vår rolle i engasjementspolitikken. I mange tilfeller vil vi ikke kunne opptre som en nøytral tilrettelegger som legger universelle verdier til grunn for politikken, men snarere være en aktiv part som fremmer eksplisitte nasjonale hensyn. Det er en ganske annen posisjon enn den som ligger til grunn for Norges rolle som humanitær stormakt, og den kan utfordre vårt omdømme – etablert og kultivert gjennom mange års internasjonalt engasjement.

### ØKTE SPENNINGER I NÆROMRÅDENE

Situasjonen i verden – med større grad av konkurranse og ustabilitet – tilsier at Norge må prioritere sitt internasjonale engasjement på nye måter i årene framover. Årsaken er økt spenning og sikkerhetsutfordringer i våre nærområder, ikke bare i nord, men også i sør og øst.

Dagens Europa er preget av økt politisk uro og splittelser. Økt nasjonalisme, «gule vester»- bevegelsen og økte forskjeller mellom rike og fattige, flyktningkriser og antiliberal politikk i Øst- og Sentral-Europa, er noen av de sakene som utfordrer og fragmenterer den liberale sentrumsaksen som lenge har dominert europeisk politikk og overnasjonale institusjoner. Med Brexit har også diskursen om fremtidens Europa blitt kraftig korrigert fra konsensus om kontinuerlig integrering til desintegrasjon. Det har potensielt store negative konsekvenser, ikke minst for landene på Vest-Balkan. Tretti år etter Dayton, og tjue år etter Kosovokrigens slutt, er situasjonen i denne regionen langt fra normalisert. Usikkerhet om EUs vilje til å innlemme nye land har gjort denne situasjonen ytterligere mer sårbar. Svartehavsregionen er tilsvarende sårbar og uforutsigbar.

Situasjonen i Europa speiler en mer polarisert internasjonal orden med endringer i de geopolitiske maktforholdene. For Norge er dette utfordrende på mange nivåer, og det har bidratt til at sikkerheten vår har blitt svekket. Etter russernes annektering av Krimhalvøya i 2014<sup>11</sup> har forholdet til Russland blitt vanskeligere. Samtidig er Norge avhengig av, i kraft av vår beliggenhet og størrelse, å turnere og balansere konkurrerende stormaktsinteresser som gjør seg stadig sterkere gjeldende i våre nærområder i nord. Det innebærer blant annet at vi må søke nye måter å styrke vårt forhold til Russland, og ikke minst sørge for å vedlikeholde engasjement, dialog og samarbeidsrelasjoner som har vært bygget opp gjennom mange år. Norsk-russiske relasjoner bør derfor utvikles og kultiveres på flere områder, inkludert gjennom dialog og diplomatisk kontakt i andre deler av verden hvor både Russland og Norge er aktive.

### STABILITETSBYGGENDE ARBEID I ET VIKTIG NÆROMRÅDE: VEST-BALKAN

Diplomatisk engasjement på Vest-Balkan er ett eksempel på norsk engasjement hvor idealpolitiske målsetninger går hånd i hånd med realpolitiske hensyn. Som et europeisk land har Norge et selvstendig ansvar for å bidra til stabilitet og utvikling i våre egne nærområder. Det er også i norsk interesse at situasjonen på Vest-Balkan normaliseres; at faren for krig og ustabilitet dempes; at det bygges opp fungerende rettsstater som hindrer flyt av kriminalitet, våpen og narkotika til Europa for øvrig; og at det utvikles økonomiske, politiske og samfunnsmessige rammebetingelser som kan bidra til å begrense den massive utvandringen fra regionen.

Fremdeles er den politiske og sosiale situasjonen i landene på Vest-Balkan preget av dyp mistillit og fravær av sosial kapital på mange nivåer: Mellom og innad i etniske grupper, mellom politiske fløyer og partier, mellom folk og ledere, samt mellom det organiserte sivilsamfunnet, politikk og offentlige institusjoner. Felles stikkord er svake institusjoner, høy grad av korrupsjon, organisert kriminalitet og eskalerende migrasjon.

Noe har imidlertid endret seg gjennom de siste årene, nemlig den internasjonale konteksten i og rundt regionen. Grovt beskrevet har et svekket EU og et mer uforutsigbart og mindre engasjert USA skapt et vakuum som har åpnet opp for nye land og aktører. Russland har trappet opp engasjementet, det samme har Tyrkia som har økt sitt økonomiske og politiske nærvær og sin innflytelse i land som Bosnia-Herzegovina og Kosovo. Kina er også engasjert, og tilbyr investeringer og lån til nasjonale myndigheter, blant annet til prosjekter innen strategiske områder som infrastruktur og energi. I tillegg speiles den geopolitiske dragkampen også på det religionspolitiske området der blant annet konkurrerende gulfstater som Saudi-Arabia og Qatar driver utvikling av lokale muslimske menigheter gjennom bygging av moskeer, økonomisk bistand til

familier som følger bestemte muslimske praksiser, og så videre. Det geopolitiske spillet og kniving legger også kjepper i hjulene på en rekke politiske prosesser. Det kommer ikke minst til uttrykk i den fastlåste konflikten mellom Kosovo og Serbia der man fortsatt står langt fra en omforent løsning. Det påvirker også nasjonal politikk i land som Nord-Makedonia, Montenegro og Bosnia-Herzegovina.

### NORSK POLITIKK PÅ BALKAN

Norge vært engasjert på Balkan siden tidlig 1990- tallet. Det har vært et bredt anlagt engasjement; politisk, militært og gjennom sivilsamfunn. Gjennom 2000-tallet ble den humanitære bistanden gradvis nedtrappet til fordel for mer mellom- og langsiktig utviklingsbistand.

I 2010 ble den siste Stortingsmeldingen om norsk engasjement i Sørøst-Europa formulert.<sup>12</sup> Etter nesten tjue års innsats med oppbyggingsarbeid og fred og forsoning, var tiden moden, ifølge meldingen, til å tenke nytt om den norske innsatsen. Her slo man fast at «...landene har overkommet overgangen fra diktatur til demokrati og er blitt tettere integrert i det europeiske og euroatlantiske samarbeidet».<sup>13</sup> For Norge betød det at strategien måtte endres. Krigen var avblåst, og bevilgningene gikk ned – år for år.

Sju år senere uttalte utenriksminister Børge Brende til Aftenposten at «utviklingen på Balkan er det mest dramatiske som skjer i våre nærområder».<sup>14</sup> Lanseringen av en ny stortingsmelding<sup>15</sup> på utenriksfeltet markerte dermed en snuoperasjon fra 2010 – mot en mer offensiv holdning og en dobling av bistanden fra 2017 til 2018.

Den gjennomgående målsetningen gjennom hele perioden har vært euroatlantisk integrasjon. Kroatia, Albania og Montenegro er i dag medlemmer av NATO, og Nord-Makedonia står på dørterskelen. Kroatia har vært medlem av EU siden 2013. Veien inn i EU for resten av regionen har imidlertid blitt mer usikker etter at Frankrike la ned veto i 2019 mot nye innmeldingsprosesser. EU- og NATO-medlemskap har vært et gullkantet mål og et av de viktigste incentivene for å motivere og presse landene til å gjennomføre krevende reformer. Utsiktene til EU-medlemskap har også vært en viktig faktor i prosessen med å normalisere forholdet mellom Serbia og Kosovo. Nå ser vi at usikkerheten om framtidsutsiktene vis-à-vis EU gir «boost» til nasjonalkonservative partier og anti-vestlige strømninger. Spørsmålet er derfor – hva nå?

### MER DIPLOMATI?

Fra norsk side har man altså styrket engasjement gjennom økte budsjetter og mer diplomati. I 2019 ble det utnevnt en egen spesialutsending til Vest-Balkan,



Kart over Balkan. Kilde: Peter Fitzgerald / Wikimedia Commons

og OSSE-sendelaget i Kosovo er for tiden ledet av en norsk diplomat. Selv om Norge er et lite land i en region med store politiske utfordringer og mange aktører i spill, har man fra norsk side utviklet og kultivert en nisje gjennom mange år basert på et godt omdømme, kunnskap, og gode nettverk og relasjoner på alle sider i de lokale kontekstene. Langvarig støtte til forsoningsarbeid på bakken har også gitt Norge tillit på lokalpolitisk nivå, inkludert i områder hvor konfliktnivået har blitt skjerpet de siste årene. Koblingen mellom såkalt «track 1»- og «track 2»-diplomati er da også et kjennetegn ved den norske fredsbyggingsmodellen med betydelig potensial på Vest-Balkan. Bistanden til regionen viderefører i tillegg innsatser for å bygge godt styresett, økonomisk utvikling, og styrking av sivilsamfunn.

Norge har lagt sin politikk tett opp til EU og NATO, og man samarbeider tett med blant annet land som Tyskland og Storbritannia. Men i tillegg bør man fra norsk side også søke diplomatiske forbindelser utover de tradisjonelle samarbeidspartnerne.

### MER DIPLOMATI MED RUSSENE?

Russland gjør seg sterkt gjeldende på Vest-Balkan, og ofte på måter som oppfattes som destabiliserende og splittende. Russland har imidlertid også vært medspiller i det internasjonale samarbeidet i Bosnia-Herzegovina og i Kosovo, og de har innflytelse på sentrale politiske aktører i regionen. Norge har også mye erfaring og kunnskap om Russland gjennom vårt naboland og kontinuerlige bilaterale diplomati – og gjennom samarbeid i multinasjonale systemer og organisasjoner som OSSE.

Ideelt sett burde Norge og andre land derfor samarbeidet mer med Russland om utvikling på Vest-Balkan. Det er imidlertid ikke lett å få til slik forholdet mellom øst og vest har utviklet seg. Russerne på sin side er tydelige på at de ønsker mer innflytelse, og at de er kritiske til Europa og NATOs rolle i regionen. Derfor har utenriksminister Lavrov ved flere anledninger uttalt at man fra russisk side ønsker å styrke russiske interesser i deres nærområder.<sup>16</sup> I et intervju til VG uttalte Lavrov også at det pågår en kamp om innflytelse, og at Russland ser med bekymring på at Europa og NATO med sine utvidelser bidrar til å provosere fram konfliktlinjer på Balkan.<sup>17</sup> Realpolitisk har dette blitt til et nullsumspill hvor også engasjementspolitikk faller inn i denne dynamikken.

Nettopp derfor kan en norsk tilnærming til Russland på Vest-Balkan tjene flere hensyn. Ikke minst kan det bidra til å bygge opp en stadig mer tynnslitt tillit mellom øst og vest gjennom jevnlig diplomatisk kontakt og dialog. Hva er russernes tenkning om utfordringene i regionen? Hva er deres analyser og tenkning om ulike scenarier? Det er spørsmål som Norge kan diskutere med russiske diplomater, men som ikke fordrer noen ytterligere forpliktelse eller samhandling. På sikt kan det derimot bidra til å bygge større tillit og mer forståelse for norske synspunkter på russisk side – og vice versa. I tillegg har Norge et selvstendig behov for å styrke sitt forhold til Russland. Økt diplomati i regioner hvor begge landene er engasjert vil i så fall kunne komplementere den bilaterale kontakten og relasjonen mellom Norge og Russland.

I det hele tatt er det viktig for stabilitet og sikkerhet at kontakten mellom vestlige land og andre regioner styrkes. Ønsker Norge å påvirke politikk i regionen er det viktig å etablere kontakt og dialog med land som har innflytelse. Derfor er Russland viktig, men også Tyrkia som investerer stort i flere land og har betydelig innflytelse i land som Kosovo, Bosnia-Herzegovina og Albania.<sup>18</sup>

### ENGASJEMENT PÅ VÅR EGEN DØRSTOKK?

Sammenligner man den norske rollen på Vest-Balkan med den vi har i våre egne nærområder, er det både likheter og forskjeller. Trygging av norske interesser, enten det er i Sørøst-Europa eller i Arktis krever mye tillitsbyggende diplomati basert på en klart definert realpolitisk strategi. I begge tilfeller må sikkerhetspolitiske og tillitsbyggende tiltak gå hånd i hånd. Og i begge tilfeller må UD og andre etater settes i stand til å bygge opp arbeidet i tråd med norske behov og interesser.

Samtidig ser vi også at når fredspolitikken tangerer våre mest vitale interesser og nærområder, blir håndteringen desto mer utfordrende. I det norske fredsdiplomati har vi rolle som upartisk tilrettelegger. Det har vi ikke når vi selv er part i saken. I fredsprosesser ute i verden er Norge også risikovillig



og åpen for å investere i tillitsbyggende diplomati selv om oddsene er dårlige. En slik tilnærming vil ikke være mulig når våre territorielle, økonomiske eller sikkerhetspolitiske interesser står på spill. Kort sagt; jo nærmere konflikten kommer våre kjerneinteresser, jo mer kompleks og sammensatt må håndteringen være. Da trengs det også mer enn bare ordinært diplomati; det trengs tiltak på bred front – basert på felles strategi og tett samarbeid på tvers av departementer, fagetater og sivilsamfunn. Det betyr også et mer organisk samarbeid i UD mellom de som driver med regional- og sikkerhetspolitikk og utviklingsarbeid; og det krever økt tverrsektorielt samarbeid med Forsvarsdepartementet innen sikkerhet, og med Justisdepartementet om spørsmål om grenseoverskridende kriminalitet.

De åpenbare behovene til tross; vi mangler altså kultur for strategisk og organisk samhandling på tvers av forsvar, diplomati, justissektor og sivilsamfunn. Å skape en slik kulturendring er derfor helt nødvendig – og vil kreve betydelig grad av kompromisser, mottiltak mot revirkamper innad og mellom sektorer, og ikke minst omforent politisk vilje til å styrke samhandling på tvers.

Sist, men ikke minst, må nasjonale hensyn utformes med blick for det store bildet. For norske interesser kan bare ivaretas gjennom internasjonalt samarbeid og en stabil global rettsorden. Det betyr at Norge fortsatt må være en engasjementspolitisk aktør på mange arenaer og steder i verden. Samtidig er det nødvendig at en større andel av utenrikspolitikken har en enda sterkere realpolitisk bunnlinje – inkludert økt engasjement og ressurser inn mot våre egne nærområder. ■



### INGRID VIK

har bred utenrikspolitisk bakgrunn fra forskning, sivilsamfunn og UD. Hun har bakgrunn som religionsviter og har hatt et særlig fokus på politiske prosesser på Vest-Balkan, og på forholdet mellom politikk og religion i internasjonal politikk. Vik er for tiden engasjert som spesialrådgiver i UTSYN.



### GJERT LAGE DYNDAL

er oberst i Luftforsvaret og dosent ved Forsvarshøgskolan i Stockholm. Dyndal har jobbet med, og publisert bredt, innen sikkerhetsanalyser.

---

I tillegg til ordinær informasjonsinnhenting gjennom deskstudie, er det gjennomført bakgrunnssamtaler med en rekke fagpersoner: Spesialutsending for UD til Vest-Balkan Arne Bjørnstad; ambassadør og tidligere utenriksminister Knut Vollebæk; leder for det globale programmet i NOREF, Siri Skåre; seniorforsker på NUPI, Kari Osland; sendelagsleder i OSSE i Kosovo, Jan Braathu; fagdirektør i UD, Gyrid Celius; samt stipendiat ved Senter for Utvikling og Miljø ved Universitet i Oslo, Nikolai Hegertun. Innholdet i notatet står imidlertid utelukkende for forfatterens egen regning.

- 
- 1 Se for eksempel: Meld. St. 27 (2018?2019), «Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid».
  - 2 Se for eksempel publikasjonen «Norske interesser – Utenrikspolitikk for en globalisert verden» av Thune et. al., Cappelen Damm, 2008.
  - 3 Jmf. debatt om norsk fredsmekling på Sri Lanka (se f.eks. Pawns of peace evaluation of Norwegian peace efforts in Sri-Lanka: <https://norad.no/om-bistand/publikasjon/2011/pawns-of-peace-evaluation-of-norwegian-peace-efforts-in-sri-lanka-1997-2009/>) eller debatt om den offisielle omtalen av norsk militær innsats i Afghanistan. Se også Pia Bergmann 2014 «Derfor er Norge i Afghanistan»: [https://www.idunn.no/ip/2015/01/derfor\\_er\\_norge\\_i\\_afghanistan](https://www.idunn.no/ip/2015/01/derfor_er_norge_i_afghanistan)
  - 4 Utenriksdepartementet, «Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner», 29. juni 2017: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/saarbar-strategisk-rammeverk-oppdater120717.pdf>
  - 5 Meld. St. 24 (2016?2017), «Felles ansvar for felles fremtid – Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk».
  - 6 Meld. St. 36 (2016?2017), «Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk».
  - 7 Se for eksempel: Henrik Thune i Morgenbladet, 25. okt 2019: <https://morgenbladet.no/aktuelt/2019/10/grunnen-under-norsk-utenrikspolitikk-har-begynt-rore-pa-seg>
  - 8 Tor Aksel Bolle i Bistandsaktuelt, 19. april 2015: <https://www.bistandsaktuelt.no/nyheter/2015/--fred-sengasjement-viktig-for-norsk-selvbilde/>
  - 9 Kari M. Osland, NUPI, 30. nov 2015: <https://www.nupi.no/Nyheter/Kursending-i-FN>

- 10 Tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre i Stortinget, mai 2008.
- 11 20. februar 2014 rykket russiske soldater inn på ukrainsk territorium og tok kontroll over politiske institusjoner og viktige samfunnsfunksjoner. En måned senere, den 18. mars, ble Krim og Sevastopol innlemmet som en del av Den russiske føderasjon. Norge har siden 2014 støttet EUs sanksjonspolitikk som ble iverksatt som en reaksjon på Russlands rolle i den væpnede konflikten i Ukraina og annekteringen av Krim-halvøya.
- 12 Meld. St. 17 (2010-2011), «Norsk innsats for stabilitet og utvikling i Sørøst-Europa».
- 13 Meld. St. 17 (2010-2011), s. 5-6.
- 14 Aftenposten, 13. juni 2017: <https://www.aftenposten.no/verden/i/rqpxA/norge-er-svaert-bekymret-for-oekte-konflikter-paa-balkan-naa-oeker-brende-bi-standen-kraftig>
- 15 Meld. St. 36 (2016?2017), «Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk».
- 16 European Forum for Democracy and Solidarity, 20. feb 2018: <https://www.europeanforum.net/headlines/lavrov-blames-the-west-for-increasing-tensions-in-western-balkans-is-moscow-flexing-its-muscles-in-the-region>
- 17 VG, 25. okt 2014: <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/Gdolq/eksklusivt-vg-intervju-slik-tenker-russland-naa>
- 18 Behov for økt samarbeid og diplomati på tvers av tradisjonelle blokker gjelder for øvrig også i det norske engasjementet på de multinasjonale arenaene, slik også utenriksministeren tar til orde for. Se f.eks.: Norges syn på det multilaterale samarbeidet: [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innlegg\\_hanalys/id2689619/?utm\\_source=www.regjeringen.no&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=RS-S-2581966-ownerid833-documentTypeaktuelt](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innlegg_hanalys/id2689619/?utm_source=www.regjeringen.no&utm_medium=rss&utm_campaign=RS-S-2581966-ownerid833-documentTypeaktuelt)

TERJE BRUØYGARD

# Allierte forsterkninger: Forsvaret av Norge

Norges sikkerhet er avhengig av alliert forsterkning. Dette kan komme gjennom NATO eller bilateralt fra USA. NATO har et formål om å avskrekke russisk aggresjon for å sikre fred. Dersom slik aggresjon likevel skulle skje vil det kunne oppstå flere konkurrerende behov for forsterkning innad i alliansen. Selv om reaksjonstiden for disse styrkene er kort, vil det være krevende både å få en beslutning og fremføre disse styrkene til Norge. Spesielt vil russisk «anti-access/area denial» (A2/AD) kapabilitet by på utfordringer. Allierte forsterkningsstyrker bør ideelt sett komme til Norge før en konflikt eskalerer. Alliert forsterkning krever betydelig vertslanstøtte. Forsvaret må være dimensjonert til å ivareta denne forpliktelsen sammen med det som kreves av nasjonal innsats før, under, og etter allierte operasjoner i Norge.

## HOVEDPUNKTER

- Norsk sikkerhet er avhengig av alliert forsterkning.
- NATO er sterkere enn Russland, men er utfordret strategisk ved at Russland har evne til hurtig mobilisering og forflytning av større styrker.
- NATO Response Force (NRF) er NATOs hurtige reaksjonsstyrke på ca. 40.000 soldater.
- Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) er NRFs spydspiss og er klar ved hjemmebase på noen få dager.
- Det finnes to bilaterale avtaler mellom Norge og USA, henholdsvis for lagring av utstyr til US Marine Corps og US Air Force.
- Alliert forsterkning til Norge er krevende og forbundet med risiko. Det må politisk behandling og vurdering til for å utløse forsterkning. Vårt behov kan komme i konflikt med andre.
- Russisk «anti-access/area denial» kapabiliteter kan vanskeliggjøre alliert forsterkning til Norge.
- Alliert forsterkning krever betydelig vertslandsstøtte og riktige forutsetninger.



Italienske kjøretøy ankommer Åndalsnes i forbindelse med NATO øvelsen «Trident Juncture» 2018. FOTO: Torbjørn Kjosvold / Forsvaret

## INNLEDNING

NATO har bidratt til fred, stabilitet og utvikling i Europa i 70 år, men kan ikke sies å være fri for utfordringer. Utvidelsen av NATO har ført til et noe regionalt splittet fokus.<sup>1</sup> Middelhavslandene ser trusselen relatert til ulovlig immigrasjon fra det afrikanske kontinentet. Flere østeuropeiske stater er nabo til Ukraina, et land hvor Russland har drevet gråsonekrig i flere år. De baltiske statene har en krevende historie med Russland og har de senere årene reelt blitt utsatt for trusler. Norge er i en særegen situasjon ved at vi er nabo til Russland, at Russland har tyngden av sine strategiske kjernefysiske våpen tett på, og at Nordflåtens inn- og utpassering til Atlanterhavet foregår gjennom vårt område.<sup>2</sup> USA ser Russlands oppførsel som en trussel mot eget hegemoni og tar sin rolle som Europas beskytter på alvor, samtidig som stormakten er tydelig på at europeerne bidrar for lite selv. Tyskland, Storbritannia og Frankrike har behov for å balansere forskjellige interne utfordringer, i tillegg til å opprettholde sin status som europeisk stormakt.

Alliert forsterkning gjennom NATO og bilaterale avtaler med USA er den viktigste sikkerhetsgarantien Norge har. Det finnes styrker på høy beredskap som kan komme oss til unnsetning. Det er derimot viktig å være klar over at ingen av disse er dedikert til Norge, og vil være gjenstand for politisk prioritet. Styrkene er beskjedne i omfang og kan kun forflytte seg til et operasjonsområde under fredelige forutsetninger. Norge har forpliktet seg til betydelig vertslandstøtte. Dette stiller store krav til Norge og til Forsvaret.

## NATO OG RUSSLAND

NATO er sterkere både økonomisk og militært enn Russland, selv om Russland kan etablere lokal tidsbegrenset styrkeoverlegenhet. NATO er en forsvarsallianse og følger defensivt innrettet. Det betyr at NATO primært må reagere på russisk aggresjon, dersom avskrekking mislykkes. Russland har på sin side et enormt område å forsvare. De russiske styrkene skal fordeles ut over flere fronter. Selv om Russland har vist at de raskt kan gjennomføre store troppeforflytninger mellom frontene, er det begrenset hvor mye militær kraft landet kan generere i en frontretning uten å svekke andre områder. Dette gjelder også mot Norge. Dersom et russisk overraskelsesangrep mot NATO likevel skulle oppstå, vil alliansen måtte gjennomføre krevende operasjonell forflytning fra nasjonale baser til et innsatsområde. Hvis det er flere behov for samme styrker vil alliansen i tillegg stå overfor en vanskelig prioritering.

En økende bekymring over hvor raskt Russland synes å kunne iverksette større militære operasjoner, vist gjennom øvelsene ZAPAD, VOSTOK, KAVKAZ og TSENTR med opp mot 300.000 soldater, ledet til behov for skjerpet reaksjonsevne i NATO.<sup>3</sup> Svaret ble *NATO Response Force* (NRF), etablert i 2002. NRF består av et fellesoperativt ledelselement med land-, luft-, sjø- og spesialkomponent.<sup>4</sup> Spyspissen er en *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) på rundt 20.000

soldater på to til tre dagers beredskap. Cirka 5.000 av disse tilhører en multinasjonal brigade, der Norge har stilt styrker ved flere anledninger. VJTF har også luft-, sjø- og spesialstyrker. NRF har videre en oppfølgingsstyrke på to multinasjonale brigader, en maritim komponent basert på *Standing NATO Maritime Group* (SNMG) og *Standing NATO Mine Countermeasure Group* (SNMCMG), en luftkomponent, en spesialstyrkekomponent og en *Chemical, biological, radiological and nuclear* (CBRN) *task force*. NRF vil bli justert til oppgaven den skal løse, men er i utgangspunktet i størrelsesorden 40.000.<sup>5</sup> Styrken skal være i stand til å løse oppgaver fra generelle sikkerhetsoperasjoner til kollektivt forsvar.

Selv om NRF består av dedikerte styrker på relativt kort beredskap, er styrken begrenset i størrelse. Rent styrkemessig er ikke kampkraften den bringer med seg det viktigste, men at den representerer NATOs vilje. Styrken har således neppe potens i seg selv til å slå tilbake et russisk angrep, men gir et klart varsel om at NATO står sammen. Dersom det blir en større konflikt eller krig er det helt andre størrelser og en annen maktbruk som må legges til grunn. NATO har ni deployerbare korpshovedkvarter som er dimensjonert for de vanskeligste oppgavene. Hver av disse er i stand til å lede en styrke på opp til 60.000, men er derimot betydelig tyngre å deployere.<sup>6</sup>



Oversikt over styrkeforholdet mellom NATO og Russland.<sup>7</sup>

Tanken med VJTF er at NATO kan sette inn styrker for å berolige et medlemsland eller et område i en innledende fase av en krise og dermed avskrekke Russland fra en eventuell offensiv handling. Selv om *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) skulle ha forhåndsgodkjenning til å gjøre VJTF klar ved hjemmebase, er det *North Atlantic Council* (NAC) som må bestemme om og hvor forflytning skal finne sted. Konseptet hviler dermed på at NAC evner å oppnå konsensus på den tiden styrken har til å gjøre seg klar. Deretter må det gjennomføres en operasjonell forflytning til vedtatt operasjonsområde.

Styrkene må fraktes med lastebiler, tog, fly og båt. En deployering av landkomponenten til VJTF vil i beste fall kunne gjennomføres på noen uker etter beslutning fra NAC, mens sjø- og luftkreftene kan skape en effekt allerede timer og dager etter beslutning.

### VERTSLANDSTØTTE

For å konkretisere kompleksiteten og omfanget av en alliert forsterkning kan øvelsen *Trident Juncture 2018* (TJ18) brukes som eksempel. Under TJ18 deployerte cirka 50.000 soldater til Norge fra 31 land. Styrken hadde om lag 250 fly og helikoptre, 65 marinefartøy og 10.000 kjøretøy.<sup>8</sup> Til sammenligning har Oslo Lufthavn oppstillingsplass til 71 fly og plass til cirka 20.000 personbiler.

Mottak av forsterkningsstyrker krever betydelig vertslandstøtte. I NATOs doktrine er dette definert som mottakerlandets forpliktelse innenfor mottak, forflytning, infrastruktur, sanitet og logistikk. Havne- og lufthavninfrastrukturen blir således svært viktig. NATO startet planleggingen av TJ18 flere år i forkant, og de første styrkene begynte å rotere inn til Norge flere måneder før øvelsen startet.<sup>9</sup>

En raskt eskalerende situasjon akkompagnert av russiske informasjons- og cyberoperasjoner vil gjøre politisk behandling og forberedelser utfordrende.

Det kan i tillegg oppstå en samtidighetsproblematikk. I en krise mellom Russland og NATO vil VJTF være det første som skal utfylle den nasjonale kapasiteten. VJTF kan kun brukes i ett område, og har begrenset kapasitet. Det kan i tillegg være verdt å reflektere over hvilke faktorer som legges til grunn hvis det europeiske kontinentet er truet, samtidig som vi for eksempel skulle ha signalisert behov i Norge. Hvis NATO må velge innsatsområde, hvor ligger da Norge i prioriteringen?

Verken VJTF eller øvrige NRF styrker har kapasitet til å gjennomføre en *forcible entry operation*, altså en forflytning og overføring av styrker fra sjøen eller via luften til et område besatt av en fiende, slik som landgangen i Normandie i 1944. Det er det bare USA som har full kapasitet til å gjøre, og sist gang det ble gjort

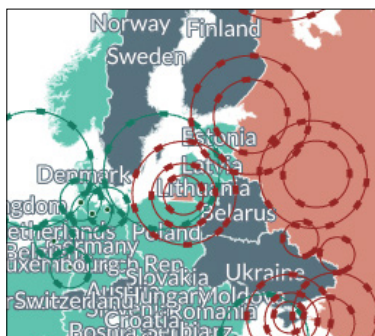
var i Korea i 1950. Russland har satset på «anti-access/area denial» (A2/AD) kapabiliteter. Disse har potensiale til å begrense eller nekte NATO å operere i eget territorium.<sup>10</sup> Dette konseptet kan gjøre det meget krevende for Norge å få alliert forsterkning siden vi er avhengig av at slik kommer fra sjø eller gjennom luft, med mindre styrkene allerede er på plass før konflikten eskalerer.<sup>11</sup>

### BILATERALE AVTALER MED USA

USA er unektelig vår viktigste alliert. På høyden av den kalde krigen var det mer enn 700 fly og 50.000 amerikanske soldater som hadde Norge som primært innsatsområde.<sup>13</sup> Det krevde betydelig forhåndslagring. Norge har to viktige bilaterale avtaler med USA som fortsatt gjelder. Den ene gjelder forhåndslagring av utstyr til en amfibisk kampgruppe fra *United States Marine Corps* (USMC), og den andre gjelder forhåndslagring av utstyr til *United States Air Force* (USAF).

Norge og USA signerte en *Memorandum of Understanding* (MOU) i 1981 som regulerte forhåndslagret utstyr til en dedikert brigadestridsgruppe fra USMC på om lag 15.000 soldater. Utstyret er lagret i seks huler og ved to flyplasser i Trøndelag. Programmet har navnet *Marine Corps Pre-Positioning Program Norway* (MCPN).

Etter en revisjon ble avtalen fornyet i 2005.<sup>14</sup> En av endringene var at utstyret som er lagret skal kunne brukes i konflikter andre steder, bestemt av amerikanske myndigheter. Omfanget er i tillegg noe redusert, og det finnes ikke lenger øremerkede styrker. I dag består MCPN av utstyr til en forsterket infanteribataljon, en logistikkbataljon og en luftskvadron med totalt cirka 3.000-5.000 personell. Det er over 1.100 kjøretøy i hulene, herunder stridsvogner, artilleri og panservogner.<sup>15</sup> Materiellet er tilpasset en liten styrke, primært tiltenkt å kunne gjennomføre oppgaver innenfor lav til middels intensitet. Det finnes derimot fortsatt logistikk og ammunisjon som kan understøtte en større brigadestridsgruppe på 15.000 personell i opp til 30 dager i mer krevende oppgaver.<sup>16</sup>



Oversikt over rekkevidde med russisk luftvern, land- og maritime våpensystemer (A2/ AD).<sup>12</sup>

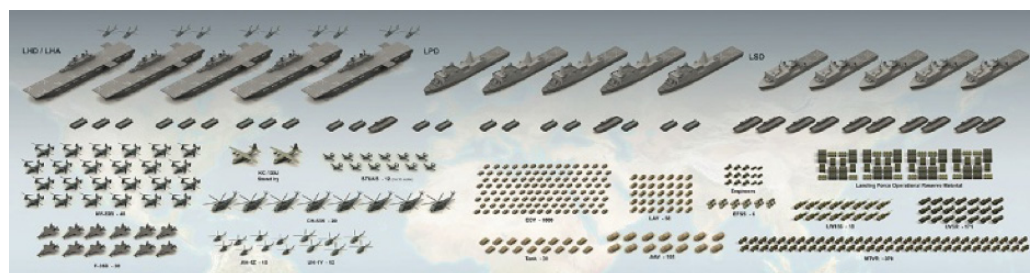


Oversikt over MCPN infrastruktur.<sup>17</sup>





Organisk fremstilling av en Marine Expeditionary Unit – basert på en infanteribataljon. Denne styrken tilsvarer det forhåndsregrede materiellet som er i hulene, med unntak av marinefartøyene.<sup>18</sup>



Organisk fremstilling av en Marine Expeditionary Brigade.<sup>19</sup>

En *Marine Expeditionary Brigade* (MEB) er organisk oppsatt med cirka 15.000 personell, 100-200 pansrede kjøretøy (inkludert stridsvogner), 24 artilleriskyts, over 200 fly og helikopter, og over 200 logistikk- og transportkjøretøy. I tillegg kommer det en rekke lettpansrede hjulkjøretøy. En MEB kan også skaleres slik at mengde og antall varierer. Det som ikke er i hulene må fraktes inn med lasteskip eller fly. Det krever betydelig havne- og flyplasskapasitet.

En forsterkning fra USMC bør på samme måte som med NRF også skje i en innledende fase av en konflikt. Kommunikasjonslinjene gjennom sjø og luft må være åpne, havneområdene og flyplassene må være funksjonelle, og norsk vertslandstøtte (herunder sikring) må være operativt og tilgjengelig i et omfang som er tilstrekkelig. Det kan for eksempel bety at vår marine må hjelpe til med å holde sjølinjene åpne, luftforsvaret med å holde luften åpen, og landstyrkene med å sikre infrastruktur og kommunikasjonslinjer langs veiene.

Et viktig spørsmål blir dermed hvilken prioritet Forsvarets få og små avdelinger skal ha i en tilspisset situasjon der vår integritet er utfordret.

### COLOCATED OPERATING BASES (COB)

COB-avtalen er en avtale fra 1974 der amerikanerne hadde forhåndslagret utstyr fra USAF på ni flystasjoner i Norge. USA gjorde avtaler med en rekke land i Europa, etter at flere land vedtok restriktive tiltak mot permanent tilstedeværelse av amerikanske styrker. Forhåndslagring av utstyr tilfredsstilte både behovet for forsterkning og ønsket om å ikke ha permanente styrker.

COB-avtalen innebærer en forpliktelse for vertslandet til å ha spredt oppstillingsplass, ammunisjonslagre og drivstoffanlegg som minimum. Det var ønskelig å ha infrastruktur og vedlikeholdsmuligheter også. I dag gjenstår bare to baser i Norge med slikt utstyr: Bodø og Sola. Bodø har utstyr for amerikanske kampfly og Sola har utstyr for tankfly. Tanken bak tankflyutstyr på Sola var at allierte fly fra baser i Sør-Norge kunne operere i Nord-Norge med tankflystøtte.<sup>20</sup> Disse basene er for øvrig tenkt overført til Evenes og Rygge i fremtidig planverk.<sup>21</sup>

### AVSLUTNING

Norges sikkerhet er avhengig av allierte forsterkninger. Det finnes reaksjonsstyrker både i NATO og i USA som på noen dager kan gjøres klar for innsats i Norge. Ingen er derimot øremerket Norge, og all innsats vil være gjenstand for politisk vurdering og prioritering, der våre behov vil måtte veies opp mot andres.

Både NRF, MCPP-N og COB-avtalen omhandler relativt beskjedne styrker, hvis hovedoppgave er avskrekking eller innledende krisehåndtering. Dersom en krise har eskalert til krig og en motstander blokkerer luft- eller sjøveiene er disse styrkene nesten irrelevante. Det er derfor en forutsetning at allierte styrker må forsterke Norge før krig og under relativt fredelig omstendigheter. Hvis så ikke skjer, snakker vi om helt andre størrelser og krig i et helt annet omfang.

Mottak av alliert forsterkning krever mye vertslandstøtte. Dette må være en vesentlig del av Forsvarets oppgaver. Forsvaret må være i stand til å håndtere innledende kriser alene, delta på allierte operasjoner på norsk jord, og løse sikkerhetsoppgaver mens allierte styrker trekker seg tilbake etter at fred, frihet og sikkerhet er gjenopprettet. ■

- 
- 1 Utenriksdepartementet, Meld.St.36 (2016-2017): Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk, s.11: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0688496c2b764f029955cc6e2f27799c/no/pdfs/stm201620170036000dddpdfs.pdf>.
  - 2 Departementene, 2017. Nordområdestrategi - mellom geopolitikk og samfunnsutvikling, s. 20: [https://www.regjeringen.no/contentassets/fad46f0404e14b2a-9b551ca7359c1000/strategi\\_nord\\_2017\\_d.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/fad46f0404e14b2a-9b551ca7359c1000/strategi_nord_2017_d.pdf)
  - 3 Dave Johnson, NATO Review, 20. desember, 2018: <https://www.nato.int/docu/review/2018/Also-in-2018/vostok-2018-ten-years-of-russian-strategic-exercises-and-warfare-preparation-military-exercises/EN/index.htm>
  - 4 Fellesoperativt betyr at det har kompetanse til å lede sjø-, luft- og landstyrker.
  - 5 [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49755.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49755.htm)
  - 6 [www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50088.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50088.htm)
  - 7 <https://carnegieendowment.org/2018/03/28/consequences-for-nato-pub-75881>
  - 8 [www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_158620.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_158620.htm)
  - 9 Generaløyntant Rune Jakobsen, Totalforsvaret og øvelse Trident Juncture - erfaringer fra militær side, presentasjon for DSB: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/kurs-og-konferanser/samfunnsikkerhets-konferansen-2019/dag-1-1332-rune-jakobsen.pdf>
  - 10 Joseph A. Day, Reinforcing NATO's deterrence in the east, General Report, Defence and Security Committee (DSC), 17. november 2018, s. 2: [https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2018-12/2018%20-%20DETERRENCE%20IN%20THE%20EAST%20-%20DAY%20REPORT%20-%20168%20DSC%2018%20E%20f%20in\\_0.pdf](https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2018-12/2018%20-%20DETERRENCE%20IN%20THE%20EAST%20-%20DAY%20REPORT%20-%20168%20DSC%2018%20E%20f%20in_0.pdf)
  - 11 Dominik Jankowski, Six Ways NATO can Address the Russian Challenge, Atlantic Council Com, 24. juli 2018: [www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/six-ways-nato-can-address-the-russian-challenge](http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/six-ways-nato-can-address-the-russian-challenge)
  - 12 <https://csis.carto.com/builder/20149366-a13e-11e6-9c96-0e3ff518bd15/embed>
  - 13 Rolf Tamnes, Småstatsrealisme i 70 år, Internasjonal politikk, Vol 77 No 1 (2019): Fokus: NATO 70 år: <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/intpol/article/view/1617>
  - 14 Utenriksdepartementet, St.prp.nr.77 (2005-2006): Om samtykke til inngåelse av en rammeavtale av 8.juni 2005 mellom Norge og Amerikas Forentes Stater om forhåndslagring og forsterkning av Norge: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-77-2005-2006-/id212777/sec8>
  - 15 [www.tu.no/artikler/norske-fjellhaller-er-stappfulle-av-amerikansk-militaerutstyr/277224](http://www.tu.no/artikler/norske-fjellhaller-er-stappfulle-av-amerikansk-militaerutstyr/277224)
  - 16 [www.candp.marines.mil/Organization/MAGTF/Marine-Corps-Pre-Positioning-Program-Norway-MCPP-N/](http://www.candp.marines.mil/Organization/MAGTF/Marine-Corps-Pre-Positioning-Program-Norway-MCPP-N/)
  - 17 Headquarters Marine Corps, Prepositioning Programs Handbook, 3rd edition, 2015, s. 27: <https://www.marines.mil/News/Publications/MCPEL/Electronic-Library-Display/Article/898554/hqmc-prepositioning-handbook-3rd-edition/>
  - 18 [www.candp.marines.mil/Organization/MAGTF/Types-of-MAGTFs/](http://www.candp.marines.mil/Organization/MAGTF/Types-of-MAGTFs/)
  - 19 [www.candp.marines.mil/Organization/MAGTF/Types-of-MAGTFs/](http://www.candp.marines.mil/Organization/MAGTF/Types-of-MAGTFs/)
  - 20 Donald E. Lewis, Bruce W. Don, Robert M. Paulson og Willis H. Ware, A perspective on the USAFE collocated operating base system, RAND: The United States Air Force, Juli 1986: <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/notes/2007/IN2366.pdf>
  - 21 Frank Bakke-Jensen, Svar på skriftlig spørsmål fra Gina Barstad til forsvarsministeren, besvart 5. januar 2018 på Stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publika-sjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=70674>



Stortingets vedtak om endring i Forsvarets hovedoppgave og tung vekting av «strategiske kapasiteter» utfordrer Norges handlefrihet og nasjonale trygghet med hensyn til alvorlige trusler mot statssikkerheten.

ELDAR BERLI

Norges  
risiko-  
prosjekt:  
forsvars-  
politikken  
dreining.

## SAMMENDRAG

---

Forsvarskonseptet og strategien vår er i tydelig endring gjennom resultatene av våre investeringer. Videre anskueliggjør endringen av forswarets hovedoppgave fra «forebygging» til «avskrekking», en dreining i politikken.

Å forebygge krig handler om å balansere avskrekking med beroligelse. Denne balansen forskyves i retning avskrekking, selv om Norge hittil har bidratt betydelig til beroligelse og avspenning i nordområdene gjennom sterk nasjonal kontroll og primært en strategisk defensiv innretning.

Troverdig avskrekking hviler på to gjensidig avhengige forhold – nektelse og avstraffelse. Forsvaret må derfor besitte evne til å møte utfordringer på alle konfliktnivå. En slik evne innen nektelsesambisjonen kan være troverdig avskrekking, til forskjell fra mulige eskaleringer innen avstraffelsesambisjonen.

Enhver medlemsstat er «first responder» til utfordringer og konflikter på eget territorium. Norge er intet unntak og må selv besitte kapasiteter som muliggjør adekvat respons på alle konfliktnivå. En slik nektelsesstrategi krever et moderne balansert forsvar.

## HOVEDPUNKTER

---

- Norge endrer sin forsvarsstrategi og toner ned beroligelse til fordel for avskrekking.
  - Troverdig avskrekking trenger både kapasitet til nektelse og avstraffelse. Nasjonalt sett bør Norge satse på nektelsesambisjonen og la NATO besørge avstraffelsesdimensjonen.
  - Nektelse krever et balansert forsvar. En ubalanse må suppleres med utenlandske kapasiteter, noe som vil påvirke både avspenning i nordområdene og nasjonal handlefrihet.
-

## ENDRING I FORSVARETS HOVEDOPPGAVE – FRA FOREBYGGING AV KRIG TIL AVSKREKKING

Strategien vår for å forhindre krig og ivareta statsikkerheten (selv om den ikke er eksplisitt uttrykt som «strategi») påvirker og styrer hvordan struktur og kapasiteter i Forsvaret ser ut. Dette går imidlertid også motsatt vei – hva vi har og hva vi skaffer oss av materiell og avdelinger, samt lokalisering av disse, legger muligheter og begrensninger for hva vi kan gjøre militært. Slik sett endres også forsvarskonseptet og strategien av våre investeringer og strukturutvikling.

Prioriteringene i forsvarssektoren peker derfor mot endringer i vår nasjonale strategi for statsikkerheten, noe som også kommer til kjenne i siste langtidsplan for Forsvaret. Alle Forsvarets oppgaver, som kan betraktes som oppdrag til Forsvaret, er videreført med samme ordlyd som forrige langtidsplan, med unntak av den viktigste. Oppgave nummer én har endret ordlyd fra «utgjøre en krigsforebyggende terskel med basis i NATO-medlemskapet» til «sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar.» Dette peker mot en dreining av vår sikkerhetspolitikk og av Forsvaret. Forskjellen på «forebygging» og «avskrekking» er vesentlig. Å forebygge krig, som vi tradisjonelt har fokusert på, handler om å balansere avskrekking med beroligelse. Nå ser det ut til primært å fokusere på avskrekking, mens beroligelse kommer mer i bakgrunnen.

## HVA LIGGER I BEROLIGELSE OG AVSKREKKING?

I norsk forsvarspolitik har beroligelse vært meget viktig i vårt forhold til Russland. Dette har hvilt på våre selvpålagte restriksjoner innen Forsvaret og våre alliertes bidrag her. Norge har ikke bare sørget for beroligelse bilateralt opp mot Russland, men også i stormaktpolitikken og i nordområdene. En liten stat som primært sørger for sin egen sikkerhet innledningsvis gjennom egne kapasiteter gir et element av ro i større sammenheng. Gjennom sterk nasjonal kontroll og primært strategisk defensiv innretning har Norge bidratt til avspenning i nordområdene.

Ved å overlate grunnleggende kapasiteter i eget forsvar mer til gjestende utenlandske styrker, spesielt fra store militærmakter, vil beroligelsen bli satt under press. Det hjelper heller ikke på ro og avspenning at allierte venner som har styrker i Norge kjører skarp retorikk mot Russland om nordområdepolitikken, slik USAs utenriksminister gjorde i Arktisk Råd for noen få dager siden. Om den salven fra Mike Pompeo var berettiget eller ikke, er ikke det sentrale spørsmålet i denne sammenheng. De betimelige spørsmålene er om Norge støttet opp under hans uttalelser, og er sikkerhetsinteressene for Norge og USA sammenfallende i Arktis? I forlengelsen av dette spørsmålet er det grunn til å diskutere om det blir vanskeligere for oss å få gjennomslag for vårt syn hos USA når vi gjør oss mer avhengige av dem også i den daglige tilstedeværelsen av amerikanske soldater på norsk jord?

Nå er beroligelsesdimensjonen relatert til Forsvaret altså fjernet eller tonet ned. Forebyggingen av krig fra Forsvarets side skal hvile tyngre på avskrekking og mindre på beroligelse. Troverdig avskrekking inneholder to gjensidig avhengige forhold – nektelse og avstraffelse. For en liten stat som Norge ligger styrken i begge dimensjoner i et allianseperspektiv og ikke bare nasjonalt. Vårt nasjonale bidrag bør logisk sett baseres på nektelse, mens avstraffelseskapasiteten hviler på NATOs, og spesielt USAs militære kapasitet.

For at en potensiell avstraffelse virkelig skal være straff i russiske øyne må den ramme helt vitale militære eller samfunnsmessige funksjoner og interesser til besluttsende myndighet. De mest

aktuelle avstraffelsesmetodene ligger ikke i militære midler, men i andre politiske maktmidler som diplomatiske og økonomiske tiltak. Tap av soldater og materiell i kamp er ikke avstraffelse, men en del av krigens natur og et naturlig følge av kamphandlinger. Og – vi bør vel stille oss selv spørsmålet: Når ble russerne redd for å ta tap i kamp i det omfanget Norge alene kan påføre, hvis først viljen er tilstede i Moskva for å ta kontroll på noe som er norsk? I tillegg til virkelig å være en avstraffelse av øverste beslutningsmyndighet i Russland, må den være troverdig. Det må altså kommuniseres til dem at vi virkelig vil prøve å straffe dem slik. Da må en konflikt først ha blitt presset opp til et nivå som skulle sannsynliggjøre en slik reaksjon. For å sette det på spissen: hvis det i det øyeblikket politiet vårt ikke klarer å håndheve sin myndighet overfor sammensatte utfordringer ligger bare en militær opsjon på bordet hos regjeringen – å bombe sentrale interesser i Russland, så er det ikke troverdig. En slik uproporsjonal eskalering vil utfordre krigens folkerett, stille oss i en meget vanskelig situasjon med hensyn til narrativet som må ut for å kunne få hjelp av NATO, og medføre fare for enda sterkere avstraffelse tilbake. For å kunne presse en konflikt til et nivå som skulle tilsi avstraffelse fra Norge eller allierte, må vi nekte motstanderen å kunne komme unna med noe mindre.

**Nå er beroligelsesdimensjonen relatert til Forsvaret altså fjernet eller tonet ned. Forebyggingen av krig fra Forsvarets side skal hvile tyngre på avskrekking og mindre på beroligelse.**

## **NASJONAL HANDLEFRIHET OG KRAFT I AVSKREKKING OG KRISEHÅNDTERING**

Nektelsesdimensjonen i avskrekking handler for Norge i stor grad om å nekte noen å oppnå et mål uten at det blir et fait accompli, eller det blir en diskutabel situasjon som gjør det usikkert om NATO eller bilateralt USA vil gripe inn. Bare gjennom en kapasitet til å håndtere utfordringer på alle konfliktnivå, en evne til å nekte en motstander å enkelt lykkes, vil en påfølgende bruk av militær avstraffelse bli troverdig. Denne nektelsesevnen er vårt eget ansvar, med mindre



vi skulle overlate denne rollen til andre lands militære styrker. Da må i så fall utenlandske styrker stasjoneres i de mest utsatte områdene i Norge. Vi må da være forberedt på å gi avkall på mye av vår nasjonale handlefrihet med hensyn til å håndtere sikkerhetspolitiske kriser på norsk territorium og styre eventuelle eskaleringer av konflikten.

Ved å redusere eller ta bort vår egen evne til å stille norske styrker under norsk kommando inn i et konfliktområde, enten for å forsterke politiet vårt, eller ta over for dem, får det følger. Det blir ikke soldatene Ingrid, Stian og Petter som fra militær side skal samarbeide med lensmannen, fylkesmann og andre, samt snakke med lokalbefolkningen; det blir Charlie fra Alabama, Dough fra Iowa, kanskje Heinz fra Tyskland og Jack fra England. Utover å redusere vår nasjonale handlefrihet i den aktuelle krisen kan selvsagt den type avhengighet til andre land få følger for vår politiske handlefrihet i andre sammenhenger. Det blir ikke lett å si nei til et USA som ber Norge om noe når vi samtidig i det daglige er avhengig av en permanent tilstedeværelse av deres soldater i landet vårt.

Et annet spørsmål er rett og slett hvor effektivt allierte kan være for oss med hensyn til hybride trusler. Ian Bowers ved Institutt for Forsvarsstudier trekker frem dette i *IFS Insights 9/2018 – Small State Deterrence in the Contemporary World*: “The integration of NATO and other forces into Norwegian deterrence planning must be tempered by the realization that third parties may not be an effective deterrent against grey zone threats.”

Studerer vi militærteori vil vi finne at konflikters karakter bestemmes av den defensive part. Selvsagt vil den offensive part bestemme hvordan han vil gå til en offensiv. Imidlertid må han ta hensyn til og tilpasse sine virkemidler til hva den defensive part gjør eller trolig kommer til å gjøre. Aggressoren vil alltid forsøke å nå sitt mål på det han tror vil være letteste vei. For eksempel så vi på Krim i 2014 hvordan Russland invaderte og okkuperte halvøya uten å gå til åpne krigshandlinger og kamper, rett og slett fordi ukrainerne som den defensive part ikke satte makt bak sin legitime myndighet der. Eksempelet illustrerer også hvordan et strategisk overfall kan se ut når forsvareren ikke møter konflikten med vilje og evne til å forsvare seg. Det ble ikke nødvendig for Russland å sende robuste militære enheter inn på Krim. Signaturen på angrepet ble derfor også så uklar da det skjedde at det ble diskutabelt hva som egentlig foregikk.

Et strategisk overfall på deler av et annet lands territorium ser altså nødvendigvis ikke ut som et massivt militært angrep med bruk av bombefly, tanks og artilleri. Dersom det skulle blitt bildet på Krim måtte det ha blitt tvunget frem av ukrainerne. Tilsvarende logikk kan vi trekke fra april dagene i 1940 her hjemme. Hvorfor ble det kamper i noen dalfører og ikke i andre under

invasjonen? Det var selvsagt ikke fordi Nazi-Tyskland hadde besluttet det på forhånd, men fordi nordmenn tok opp kampen noen steder og andre ikke.

Forsvaret må derfor besitte evne til å møte utfordringer på alle konfliktnivå. Vi må rett og slett kunne tvinge frem en handlemåte som er sterkt uønsket og dermed mindre sannsynlig – et konvensjonelt militært angrep på Norge og NATO. Vi må nasjonalt ha styrker som er tilstede og som ikke lar seg nøytralisere uten at det er en udiskutabel krig som pågår. Dette må innebære evne til også å møte de kraftigste konvensjonelle stridsmidler som kan nyttes mot oss, først alene med begrenset ambisjon og deretter sammen med allierte. En slik eskalering innen nektelsesambisjonen kan være troverdig avskrekking, til forskjell fra mulige uproporsjonale eskaleringer innen avstraffelsesambisjonen.

### UTFORDRINGER KNYTTET TIL NATO-FORSTERKNINGER

For Norge er det en risiko å ta med hensyn til å sikre hjelp fra NATO dersom vi med en nasjonal ambisjon skal vekte avstraffelse høyere og på bekostning av nektelse. Risikoen ligger i at vi vil stå i fare for ikke å kunne definere konfliktens karakter og sørge for en udiskutabel situasjon som vil overbevise alle NATO-land til å gå til krig med Russland fordi «noe» skjer nord for polarsirkelen. Problemstillingen med krenkelser og angrep som er uklare og diskutabile på den internasjonale arena har vært spilt og simulert i NATO-instanser lenge. De viser vanskelighetene med å få beslutninger innen Artikkel 4 eller 5 i Atlanterhavstraktaten når medlemslandet som blir krenket ikke mestrer å håndheve sin myndighet med kraft.

I NATO ligger det et uskrevet prinsipp til grunn for det kollektive forsvaret: Enhver medlemsstat er «first responder» til utfordringer og konflikter på eget territorium. Dette handler om Artikkel 3 i traktaten, noe som har hatt marginalt fokus i (for) mange år, men som NATO sentralt tar på stadig større alvor. Det enkelte medlemsland forventes å selv kunne håndtere utfordringer under terskelen som vil involvere NATO i et tydelig Artikkel 5, kollektivt forsvar. Videre forventes det at det enkelte land møter alvorligere konflikter og krig på eget territorium med egne midler som den første i NATO. Norge er intet unntak til dette.

Videre forventes det at det enkelte land møter alvorligere konflikter og krig på eget territorium med egne midler som den første i NATO. Norge er intet unntak til dette.

I utviklingen av Forsvaret her hjemme er det grunn til å spørre hva Norge skal møte en eventuell aggresjon med. Ser vi på potensielle konflikter i andre NATO-land, spesielt de som grenser opp mot Russland, er det ikke akkurat ønsket at disse skal basere seg på å bombe og skyte missiler på avstand og vente på at vi

andre NATO-land skal komme og ta bakkekrigen med fotsoldater og hærstyrker. Her hjemme er det imidlertid stemmer som mener at vi bør gå en annen retning enn resten av NATO i så måte. Teorien er at vi skal legge oss unna det nære konfliktområdet, skyte langtrekkende presisjonsvåpen inn og slik sett løse problemene, håndtere konflikten og gjennomføre eventuelle krigshandlinger på avstand. Så skal vi satse på at de andre NATO-landene etter hvert stiller opp med bakkestyrkene. En slik innretning er svært vanskelig, for ikke å si urealistisk operativt sett. Alliansemessig sett er den tvilsom.

### NEKTELSE KREVER ET BALANSERT FORSVAR

En strategi som utelukkende satser på avstraffelse av en motstander trenger ikke være balansert. En satsing kun på avstraffelse kan klare seg med langtrekkende kapasiteter, samt en beskyttelse av disse. Den blir imidlertid ikke mer troverdig av den grunn – tvert imot. En nektelsesstrategi krever på den annen side et balansert forsvar. Hva som er rett balanse må defineres ut fra hva Forsvaret skal gjøre – det må være balansert til sin hensikt.

Et forsvar som er for spisset til en type scenario eller oppgave, vil fort kunne bli et dårlig verktøy, hvis det overhodet vil virke. Dette skyldes to forhold; Operative synergieffekter er avhengige av gjensidig støtte mellom styrker. Videre vil ubalanser bli registrert og utnyttet av en motstander. Et balansert forsvar medfører at man besitter en verktøykasse som skal kunne brukes ved en rekke utfordringer og problemer med hensyn til statssikkerheten. Hvis det eneste verktøyet vi har er en hammer så kan vi med ganske stor sikkerhet si at problemet ikke vil bli en spiker, rett og slett fordi vi må regne med å møte en tenkende fiende.

Kampfly er nødvendig i et balansert forsvar. Det er ikke mulig å operere effektivt i høyintensiv strid med konvensjonelle styrker mot en motstander på land uten luftstøtte. Det er imidlertid grunn til å helle kaldt vann i blodet på alle som tror at luftmakt eller avstandslevert presisjonsild alene kan oppnå nektelse på land. Det kan de ikke uansett hvor moderne de er. De krever mål som operativt rettferdiggjør en innsats fra slike våpen. Egnede mål vil ikke være der dersom det ikke blir tvingende nødvendig for motstanderen å presentere dem for oss. Dette kan bare skje gjennom at de møter substansiell motstand på bakken.

Forsvarssjefen anbefalte i sitt fagmilitære råd et balansert forsvar, altså et forsvar som hadde en bredere verktøykasse og bedre evne til å avskrekke Russland gjennom nektelse. I sine kommentarer til gjeldende langtidsplan skriver Forsvarssjefen: «Der hvor jeg i det fagmilitære rådet innrettet Forsvaret med en balanse av kapasiteter i alle domener for å løse de vanskeligste oppgavene på norsk territorium, har regjeringen (...) i større grad lagt til grunn en innretning

som prioriterer maritime forhold (...) Regjeringen prioriterer strategiske kapasiteter (...). Regjeringen og Stortinget har satset mer på «strategiske kapasiteter», uten at det er definert nærmere hvorfor de er «strategiske», noe som er en vektning mer mot avstraffelse enn nektelse. Dette innebærer en betydelig risiko både med hensyn til å avskrekke krig, hjelp fra allierte, og for en effektiv operativ utnyttelse av våre kapasiteter.

Om det skulle være slik at «strategiske kapasiteter» og et forsvar i ubalanse skulle være både tryggere og billigere – hvorfor er det ikke andre som satser slik vi gjør? Svaret er at ideen om et forsvar uten mange soldater, men med langtreckende presisjonsild virker ikke, hverken som avstraffelse eller i nektelse. Ideen bør derfor forkastes her på berget også.

Det er forbundet med høy risiko å satse på et forsvar hvor det primære er strategiske kapasiteter som skal avskrekke gjennom avstraffelse. Norge burde innrette seg mer mot en nektelsesambisjon fordi den både er lettere å kommunisere og fordi en med større sannsynlighet vil virke. Nektelsesambisjonen vil også lettere kunne bedre dimensjonen beroligelse innen vår krigsforebygging. I tillegg vil det gi bedre forutsetninger for en sterkere nasjonal handlefrihet og kontroll i sikkerhetspolitikken generelt, og i krisehåndtering spesielt. Dette innebærer imidlertid at Forsvaret må settes i en moderne operativ balanse med hensyn til kapasiteter. ■



### ELDAR BERLI

er tidligere yrkesoffiser med tjenestebakgrunn fra Hæren, Forsvarsstaben, FFI, Forsvarets Høyskole, US Marine Corps og internasjonale operasjoner. Han har også vært sjef for Brigade Nord. Berli har utdanning fra Krigsskolen, Forsvarets Stabsskole, US Army Command & General Staff College, US Marine Corps School of Advanced Warfighting, og NATO Defense College.

---

GUNHILD HOOGENSEN GJØRV

# Avskrekking & beroligelse – et samfunns- perspektiv

I diskusjonen om «avskrekking og beroligelse» opererer vi ut fra en forståelse av at sikkerhet handler om stater, nasjonal sikkerhet og store institusjonaliserte forhold. Men i like stor grad handler dette begrepsparet om relasjonen mellom sivile og militære, menneskelig sikkerhet, og ikke minst sivils motstandsdyktighet i møte med nye og komplekse trusler.

Når vi diskuterer «avskrekking og beroligelse» ligner det debattene fra den kalde krigen – det er som regel snakk om territorielt forsvar, tilstrekkelig antall tropper og materiell – og rollen til et lite land som er fanget mellom to store og mektige stater (USA og Russland). Disse utfordringene er fortsatt relevante, men den sikkerhetspolitiske situasjonen har også endret seg.

Journalister og forskere mener at nasjonal og global usikkerhet er høyere enn det har vært på mange år. En form for USA-Russland konfrontasjon er tilbake, selv om forholdet er vesentlig annerledes enn tidligere. Andre stater, inkludert Kina, blir stadig større geopolitiske spillere. Hvorfor bør folk flest bry seg om dette?

Konflikt, forsvar og sikkerhet er ikke lenger det eneste militæret må forholde seg til. Selv om våre grenser trenger et forsvar, i tilfelle scenariet at de blir krenket av en utenlandsk makt, så finnes det i dag mange enklere og billigere måter å skape konflikt på enn å bruke en stridsvogn.

I mange tilfeller er ikke målet nødvendigvis å erobre eller okkupere en annen stat gjennom bruk av makt – målet er heller å destabilisere. Destabilisering betyr å svekke staters, samfunns og folks kapasitet til å forhandle og håndtere sine sikkerhetsbehov. Destabilisering er kostnadseffektivt, og det er vanskelig å peke på den ansvarlige. Dagens trusler som fører til destabilisering blir ofte karakterisert som «hybride trusler». Men målet er ikke bare landegrenser eller staten, det er i like stor grad mennesker og samfunn.

Ulike statlige og ikke-statlige aktører bruker i dag en rekke metoder – i stadig større grad ikke-militære – for å øke politisk ustabilitet i stater og samfunn. Disse truslene er under terskelen for Artikkel 5 i Atlanterhavstraktaten, noe som betyr at de ikke umiddelbart mobiliserer et svar fra NATO-allierte om å komme til unnsetning. Det kan være vanskelig å vite hvem som angriper, enten fordi de ikke er åpenbare eller fordi det er lett for anklagede angripere å nekte. Trusler eller angrep er ikke nødvendigvis enkeltstående hendelser, men kan være en kombinasjon av ulike desinformasjonshendelser som reduserer tilliten til myndigheter og samfunn. Det kan inkludere sporadiske nettangrep på tjenester og infrastruktur, skape rekruttering til ekstremisme eller vold, og bidra til uro i både politikk og samfunn.

Vi er helt avhengige av velfungerende og umiddelbare tjenester, inkludert elektrisitet, vann, og alt vi gjør på internett – som deling av informasjon og

Trusler eller angrep er ikke nødvendigvis enkeltstående hendelser, men kan være en kombinasjon av ulike desinformasjonshendelser som reduserer tilliten til myndigheter og samfunn.

banktransaksjoner. Denne avhengigheten kan gjøre oss sårbare når disse tjenestene er nede eller angripes. Vår politikk kan også gjøre oss sårbare hvis vi ikke har ferdigheter og mekanismer til å håndtere uenighet. Som et resultat kan et polarisert, fragmentert og forakktbasert samfunn oppstå.

Propaganda og målretting av sivil infrastruktur er ikke noe nytt innenfor krigføring, men det er nå mer gjennomgripende enn før. Å få tilgang til ulike interessegrupper og befolkninger på tvers av grenser er enklere enn noensinne på grunn av digitale verktøy. Disse virkemidlene er ofte rettet mot svakheter som allerede eksisterer i samfunnet. Statlige aktører kan ikke alene forsvare seg mot dette alene. Dessuten er vanlige innbyggere enklere mål.

Derfor må sikkerhetsperspektiver også inkludere våre «hverdagslige» liv. En mer omfattende forståelse av sikkerhet, som statssikkerhetsperspektivet vanligvis mangler, inkluderer sikkerhetsperspektiver fra befolkningen og en annen respons på sikkerhet som ikke beror på maktbruk eller den mer tradisjonelle forståelsen av «avskrekking og beroligelse». Når angriperne selv bruker andre midler enn makt for å skape ustabilitet, krever det en respons som ikke er maktbasert. Man kan ikke enkelt skille mellom individuell, lokal, regional og nasjonal sikkerhet – særlig ikke i krisesituasjoner. Disse ulike sikkerhetsperspektivene vil heller ikke alltid være komplementære.



Nasjonal Helseøvelse 2018 samordnes med NATO-øvelsen Trident Juncture. Hensikten er å trene totalforsvaret. Personell fra Ambulansetjenesten, Brannvesenet, Politiet og Hæren.  
Foto Ole-Sverre Haugli/Forsvaret

Norge har tørket støv av et forsvarskonsept fra den kalde krigen – totalforsvaret – som forsøker å løse det viktige samspillet mellom militære og sivile i det nasjonale forsvaret. Under den kalde krigen handlet totalforsvaret om at det ikke var mulig å beskytte landet uten sivil deltakelse, og sivil støtte til Forsvaret ble vektlagt. I dag er det derimot mer fokus på forsvarssektorens støtte til sivile myndigheter, noe som fremgår i Regjeringens forslag til nåværende langtidsplan for Forsvaret fra 2016. Totalforsvarskonseptet forutsetter at militære styrker og forsvarsmyndigheter ikke er i stand til å håndtere potensielle trusler uten sivil hjelp. Det er også en betydelig erkjennelse av at militær konflikthåndtering alene ikke er tilstrekkelig. Men hvor godt vil konseptet fungere i et sterkt digitalisert samfunn hvor sivile kan være målet? Til tross for at forsvarssektoren i Norge, så vel som i andre land, har blitt stadig mer avhengige av sivile leverandører, har sivils rolle i forsvarsaktiviteter fått lite oppmerksomhet. Fjorårets publikasjon fra Regjeringen, Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag peker også på dette.

I tillegg til totalforsvarskonseptet er «motstandsdyktighet» et sentralt konsept, særlig i NATO og EU. Motstandsdyktighet handler om samfunnets evne til å stå imot en krise, både når det gjelder håndtering av selve krisen, men også evne til å gjenoppta de «normale» samfunnsfunksjonene så raskt som mulig.

Både totalforsvarskonseptet og NATO/EUs fortolkning av motstandsdyktighet kan beskrives som en ovenfra-og-ned tilnærming. Selv om sivils rolle er avgjørende for statens evne til å takle kriser, er hovedfokuset fortsatt på kapasitetene til statlige myndigheter og institusjoner – ikke folk flest. Hvilke styrker og svakheter i samfunnet møter folk under kriser? Hvordan utvikler dette seg i en kriseperiode? Hva vil folk gjøre hvis de bor et sted med lite lagrede ressurser tilgjengelig?

Hvordan vil de flytte på seg? Hva slags utfordringer vil det skape knyttet til vår infrastruktur og offentlig transport? Hvor lenge vil folk «holde ut» hvis internett, strøm- eller vannforsyningene er nede? Hvilken type informasjon vil folk stole på hvis kommunikasjonsnettene er nede og tilgang til pålitelig informasjon fra offentlige myndigheter er vanskelig? Hvem vil folk intuitivt søke til for ledelse og informasjon når dette ikke umiddelbart er tydelig? Hvem stoler vi på?

Hvilken type informasjon vil folk stole på hvis kommunikasjonsnettene er nede og tilgang til pålitelig informasjon fra offentlige myndigheter er vanskelig?

Håndtering av kriser avhenger ikke bare av forberedelsene myndighetene gjør, men også våre egne evner. Folk kan oppleve et bredt spekter av usikkerhet i en endret situasjon, og reagere ulikt avhengig av deres egen beredskap, situasjonsforståelse og følelse av frykt. Våre kapasiteter som sivile er altså av stor



Når hybride trusler kan innebære at tilliten til myndigheter og samfunn destabiliseres, betyr det at en del av vår styrke i samfunnet må komme fra vår evne til å håndtere uenighet og tvister.

betydning for vår sikkerhet.

Sett fra et slikt sikkerhetsperspektiv betyr det at sivil-militær samhandling kan regnes som en del av «moderne» avskrekking. Moderne avskrekking innebærer en forbedret sivil situasjonsforståelse, en tydelig forståelse av samspillet mellom sivile og militære, og sivile som kan jobbe sammen og støtte hverandre i en

krise. Denne samhandlingen er imidlertid helt avhengig av tillit i samfunnet.

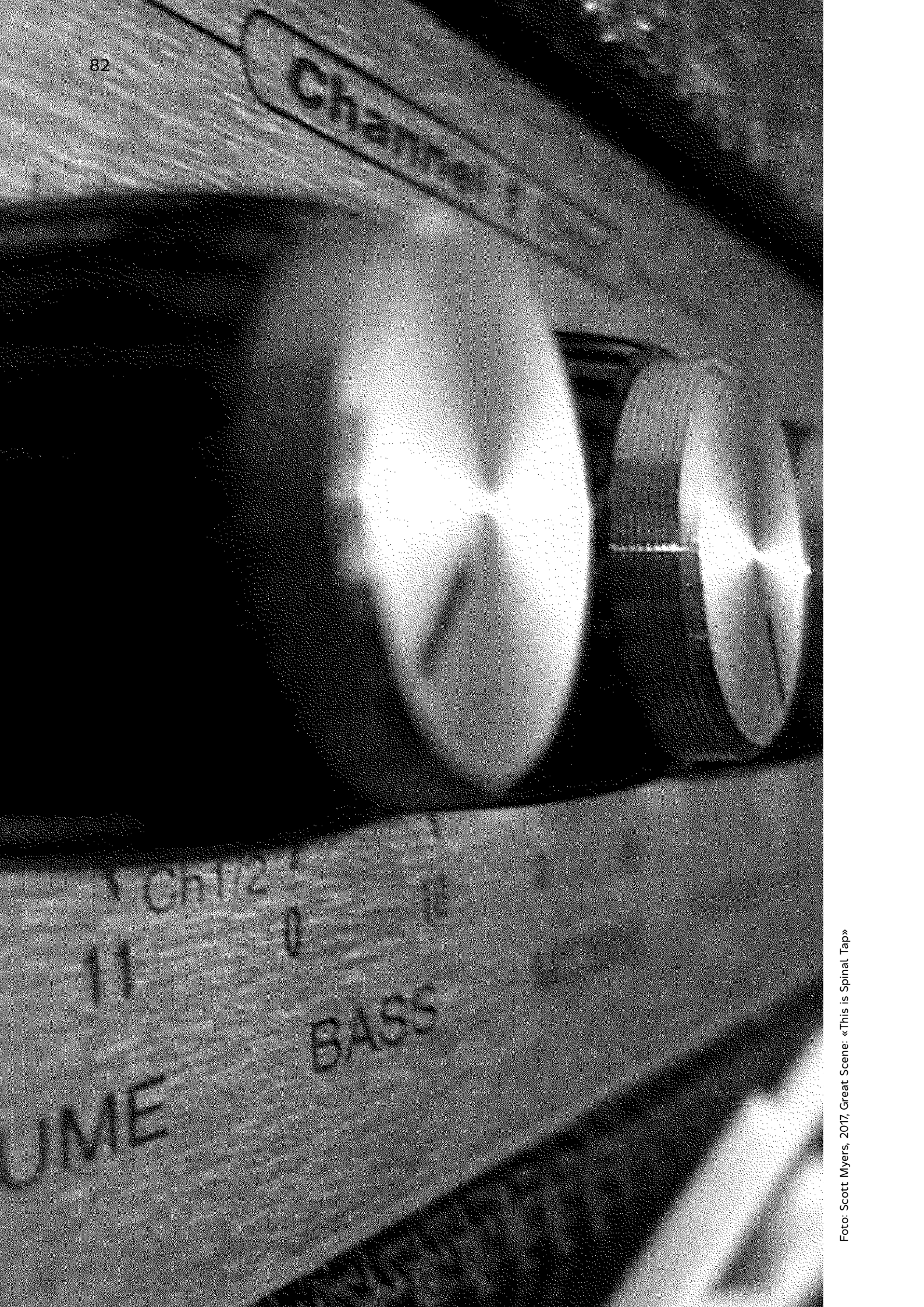
Åpne, demokratiske samfunn kan være sårbare for hybride trusler, desinformasjon og polarisering av politiske synspunkter. Når hybride trusler kan innebære at tilliten til myndigheter og samfunn destabiliseres, betyr det at en del av vår styrke i samfunnet må komme fra vår evne til å håndtere uenighet og tvister – og at vi avstår fra å splittes inn i isolerte posisjoner. Vår samfunnstillit er en del av vår motstandsdyktighet og moderne avskrekking mot kriser og konflikt. Moderne avskrekking er derfor ikke en ren militær kapasitet, men fordrer også sterke sivile ressurser – ikke minst, en sivilisert evne til å opprettholde en åpen dialog og takle vanskelige spørsmål. ■

*Artikkelen er en kommentar til fagnotatet «Norges risikoprojekt: Forsvarspolitikkenes dreining» av Eldar Berli.*



### GUNHILD HOOGENSEN GJØRV

er professor i freds- og konfliktstudier med spesialisering innen sikkerhetsstudier og internasjonale relasjoner ved UiT - Norges arktiske universitet. Hun var en av ekspertene i Afghanistanutvalget som utredet Norges innsats i Afghanistan. Gjørsv var også blant de første som mottok forskerstipendet «Fulbright Arctic Initiative», et forskningsprogram som skal bidra til økt internasjonalt samarbeid om utfordringer i Arktis



Channel

On 1/2

BASS

VOLUME

Foto: Scott Myers, 2017, Great Scene: «This is Spinal Tap»

RICHARD UTNE & BIRGITTE FØRSUND

# Påvirknings- operasjoner

Forsterkende og  
splittende mekanismer

Forskning peker på hybride trusler og hybrid krigføring rettet mot privat sektor som den mest sannsynlige formen for fremtidig konflikt i Europa – og at slike påvirkningsoperasjoner allerede er utbredt. Hva er grunnleggende ved påvirkningsoperasjoner, og hvilke eksempler har vi på hvordan påvirkningsoperasjoner kan se ut og bli forsterket i privat og sivil sektor?

### THESE GO TO 11

«These go to 11» henviser til en velkjent scene i den fiktive dokumentarfilmen *This is Spinal Tap* fra 1984, der gitaristen viser frem forsterkerne sine med volumknapper som går fra 0 til 11, i stedet for 0 til 10 som var vanlig. Gitaristen mener at denne nummereringen øker forsterkernes høyeste volum, og forklarer det med at 11 «er et hakk høyere». Når reporteren spør hvorfor ikke bare innstillingen 10 på forsterkerne kan settes til å være høyere, nøler gitaristen før han svarer: «Disse går til 11». Visstnok begynte virkelige band og musikere etter dette å kjøpe utstyr med volumknapper som gikk opp til 11 på grunn av filmen.

Innen moderne risikostyring er risikopersepsjon det narrative som et individ, en gruppe eller et samfunn har, hvor deres personlige følelser og emosjoner reflekterer deres oppfatning av trusler og/eller muligheter. Et eksempel på virkemiddel for å påvirke offentlig opinion og meninger er en såkalt «synkronisert angrepspakke»<sup>1</sup> med en kombinasjon av både kinetiske og ikke-kinetiske verktøy. Referansen til filmen *This is Spinal Tap* er et bilde på en strategi innen påvirkningsoperasjoner, som handler om å kombinere ulike former for makt for å forsterke en oppfatning og skape et offentlig narrativ.

### PÅVIRKNINGSOPERASJONER

En omforent forståelse av hva som utgjør begrepet «påvirkningsoperasjoner» finnes ikke. Ironisk nok er påvirkningsoperasjoner tett koblet til begrepet «hybride trusler», hvor eksperter har uttalt at «den internasjonale konsensus om «hybrid krigføring» er tydelig: ingen forstår hva det er, men alle, inkludert NATO og EU, er enige om at det er et problem».<sup>2</sup>

Såkalte «hybride trusler» og «hybrid krigføring» anses som en kombinasjon av kinetiske (konvensjonelle) og hybride (ikke-konvensjonelle) verktøy for å utøve makt. Til tross for at ikke-konvensjonelle maktmidler er dominerende i hybrid krigføring, inkluderer også hybrid krigføring kinetiske trusler, for eksempel attentater (se figur 1). I kategoriseringen av hybride trusler kan cybertrusler skilles fra cyberoperasjoner i:

- a) det operative domenet, som ondsinnet programvare («malware») rettet mot kritisk infrastruktur
- b) informasjonsdomenet, for å skape et narrativ som støtter operasjonen og/eller for å påvirke beslutninger eller meninger<sup>3</sup>

I dette fagnotatet fokuserer vi på kombinasjonen av kinetiske og ikke-kinetiske maktmidler som forsterkere i påvirkningsoperasjoner.

	Kinetisk	Ikke-kinetisk
Kan tilskrives bestemt faktor	Mindre kinetiske operasjoner utformet for å underbygge eller styrke et troverdig strategisk narrativ, flytting av konvensjonelle styrker, uanmeldte militære øvelser («snap» øvelser) osv.	Åpenlyse operasjoner utformet for å påvirke målrettede gruppers meninger og atferd gjennom kanaler som medier, nasjonale informasjonskampanjer, trusler om atomstyrker, press på økonomi og energiforsyning, propaganda og desinformasjon, cyberforstyrrelser, cyberoperasjoner rettet mot kritisk infrastruktur, politisk destabilisering osv.
Kan ikke tilskrives bestemt faktor	Skjulte kinetiske operasjoner som sabotasje, attentater og «terror»-angrep, utført av spesialstyrker uten uniformer eller i umerkede uniformer («små grønne menn») og stedfortredere i form av militser, opprørsgrupper, kriminelle organisasjoner, selvforsvarsorganisasjoner, ideelle organisasjoner osv.	Manipulering av nyheter og skjulte påvirkningsoperasjoner gjennom alle typer medier og plattformer, politisk destabilisering, oppfordring til demonstrasjoner, utnyttelse av ikke-voldelige sympatisørgrupper og «nyttige idioter» osv.

Figur 1

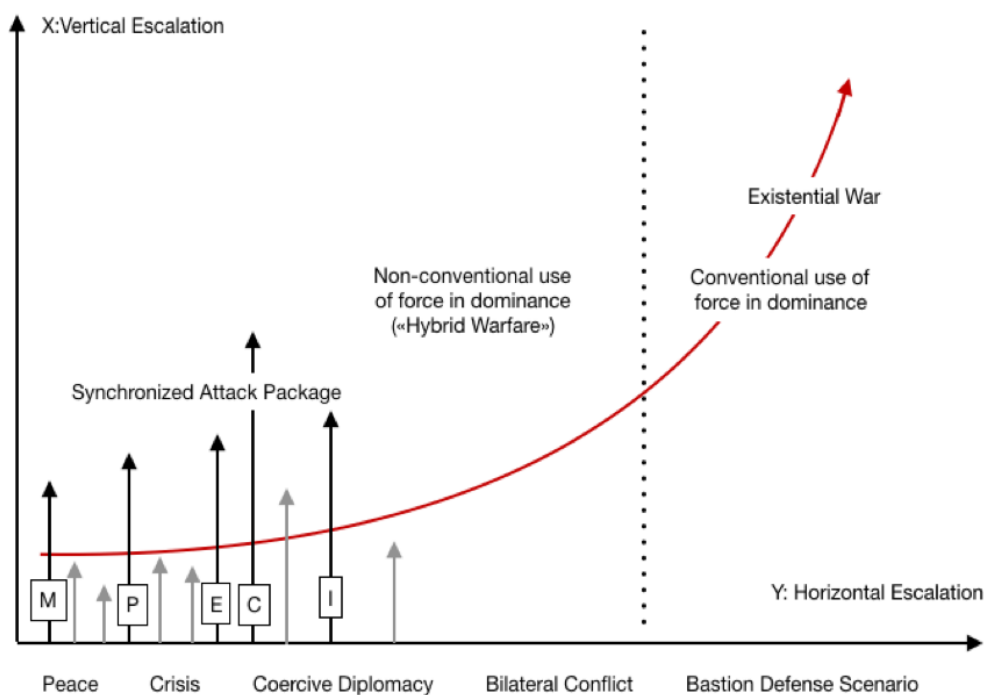
FFI sin kategorisering av hybride trusler.<sup>4</sup> Figuren viser at påvirkningsoperasjoner kan komme til uttrykk både som kinetiske og ikke-kinetiske hybride trusler og bestå av både tilskrivbare og ikke-tilskrivbare maktmidler: militært, politisk, økonomisk, sivilt og informasjon (MPECI).<sup>5</sup>

«Hybrid krigføring» kan forstås som en fase der hyppigheten av hybride trusler over tid går over en grense for hva som kan betraktes som enkelthendelser. Det kan imidlertid ikke defineres hvilket nivå effekten av truslene har på den grunnleggende funksjonsevnen til samfunnskritisk infrastruktur,<sup>6</sup> så man kan skille hendelsene ut fra den «vanlige støyen».

For å forstå differensieringen mellom «hybride trusler» og «hybrid krigføring» er det to ganske like begreper som kan skape forvirring: *MPECI* og *PMESII*.

Figur 2 illustrerer at hybride trusler er det som utføres av en motpart med bruk av militære, politiske økonomiske, sivile, informasjonsverktøy (*MPECI: Military – Political – Economic – Civil – Information*). Disse faktorene regnes som maktmidler,<sup>7</sup> som kan brukes for å skape både en horisontal og vertikal eskalering (figur 2) – og som sannsynligvis vil inkludere et bredt utvalg av inngrep og operasjoner som vist i figur 1.

En «synkronisert angrepspakke» (SAP)<sup>8</sup> rettes mot sårbarheter i samfunnet på tvers av domenene innen politikk, forsvar, økonomi, sosiale forhold, informasjon og infrastruktur (*PMESII: Political – Military – Economic – Social – Information – Infrastructure*), og er også forbundet med begrepet «hybrid krigføring», eller «lavintensitetskonflikt». Påvirkningsoperasjoner med et strategisk mål om å ta eierskap til narrativet i samfunnet, for å skifte det strategiske tyngdepunktet til fordel for motparten, vil sannsynligvis være et viktig element i hybrid krigføring. Dermed må påvirkningsoperasjoner fokusere på spesifikke sårbarheter i samfunnet, ofte som et resultat av eller en del av, langvarig spionasje og innhenting av kunnskap, eller gjennom å sondere sårbarheter i samfunnet.



Figur 2

Den synkroniserte angrepspakken (svarte piler) er ment å illustrere hvordan hybride trusler kan være vanskelig å skille fra «normale» uønskede hendelser (grå piler). Hybride trusler kan brukes over hele freds-/krigsspekteret og eskaleres både vertikalt og horisontalt.

### DEN SIKKERHETSPOLITISKE DIMENSJONEN AV PÅVIRKNINGSOPERASJONER

I Norge er de viktigste kritiske samfunnsfunksjonene styresett og suverenitet, befolkningens sikkerhet, og samfunnets funksjonalitet. Implisitt er disse kritiske samfunnsfunksjonene også viktig for befolkningens tillit til myndighetenes evne til å ivareta befolkningen, en tillit som kan undergraves hvis disse funksjonene ikke fungerer som de skal. Innenfor de kritiske samfunnsfunksjonene finnes ulike typer tjenester basert på forsyning og infrastruktur som betjener befolkningen, og som samtidig utgjør innsatsfaktorer for virksomheter som er ansvarlige for andre kritiske samfunnsfunksjoner. Hvis denne kategorien svikter kan det altså forplante seg til andre deler av samfunnet.

Eksempler her er manglende energiforsyning som kan føre til tap av vann og avløp, forstyrrelser i finansielle tjenester og elektronisk kommunikasjon som gir betydelige utfordringer for helse- og omsorgssektoren og for krisehåndtering. Alvorlig funksjonssvikt i denne kategorien kan føre til sosial uro og problemer i hverdagen med konsekvenser for folks sikkerhet, samt skade viktige samfunnsinteresser.<sup>9</sup>

Cyberangrep som forårsaker skade, ødeleggelse eller forstyrrelse i privat sektor er fremdeles relativt sjeldent, men «cybertrusselen» og digitale angrep mot kritisk infrastruktur er en raskt voksende bekymring. En rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) konkluderte imidlertid med at oppfatningen om at cybertrusselen er en avgjørende faktor i konflikter, for permanent å lamme en motstander med spektakulære digitale angrep på samfunnets infrastruktur, neppe er realistisk.<sup>10</sup> I stedet må cybertrusselen sees på som et maktmiddel som brukes sammen med andre koordinerte hendelser, der hovedmålet er å vinne dominans over informasjonsdomenet, å ta eierskap til narrativet, og forskyve et strategisk tyngdepunkt til fordel for ikke å oppnå en enighet om represalier eller for å identifisere hvor god beredskapen er, og/eller på hvilket nivå myndighetene identifiserer at de har et avgjørende ansvar for å beskytte samfunnets motstandskraft (for eksempel som en del av langvarig spionasje).

En synkronisert angrepsspakke, der effekten av flere typer maktmidler samles opp, anses i sum å gi en mer kostnadseffektiv samfunnsskade enn effekten av ett enkelt konvensjonelt angrep. Et eksempel kan være skadelig programvareangrep på et kraftverk for å skape strømbrudd. Effekten av denne handlingen kan forsterkes i synergi med (for eksempel) ekstreme temperaturer. Befolkningsgrupper vil i et slikt scenario få et ressursbehov, særlig innen sårbare grupper som eldre- og hjemmesykepleie. Kombinert med en desinformasjonskampanje kan sosiale medier fungere som en plattform for å forsterke mistillit til myndighetene. Et narrativ kan lages ved å spre falske nyheter til flere personer og gjenta en melding helt til den slår sprekker i «det

sosiale limet», for eksempel ved å slå mynt på populistiske antakelser som «oss og dem». Man kan skape et falskt narrativ om en regjering som har ignorert den sårbare befolkningsgruppen og kreve politisk endring.

I sosiale medier blir denne strategien ofte referert til som mikromålretting, gjennom at kontoer for påvirkning lages og deltar i eksisterende (virkelige) sosiale grupper og kun engasjerer seg med et fåtall forskjellige personer. Eller gjennom «influencer influencing», hvor disse kontoene bare prøver å påvirke noen veldig få stedfortredere, enten journalister eller andre innflytelsesrike mennesker, som kan bære budskapet for den som står bak.<sup>11</sup> Her kan det strategiske narrative forsterkes med ulike maktmidler tilpasset etter hva man observerer av resultater.

Under årets kommunevalg i Kristiansand skiftet en Facebook-side (finansiert for å skape kontinuerlig engasjement) det politiske landskapet til fordel for en mindre opposisjon.<sup>12</sup> Selv om dette eksempelet ikke er knyttet til hybride trusler fungerer det som et eksempel for å vise hvordan sosiale medier kan bidra til å forsterke et budskap. Til tross for denne opposisjonens program på ytre høyre plasserte de seg selv nært alle de større partiene, og hevdet de ønsket å samarbeide («vi kommer i fred»). En slik tilsiktet posisjonering kan påvirke demokratiske og konsensusbaserte beslutningsmiljøer fordi disse er forutsigbart basert på gjennomsnittsvelgerens posisjon. Å påvirke denne gruppen vil dermed sannsynligvis være den mest ønskelige strategien for å maksimere effekten av politiske kampanjer.<sup>13</sup> I Kristiansand ble narrative fra Facebook-kampanjen sannsynligvis forsterket på grunn av tre store politiske, sivile og økonomiske hendelser i byen: Et stort infrastrukturprosjekt, en offentlig investering i et kunstsenter og en kontroversiell flytting av byens viktigste havn.

I sitt fagmilitære råd som grunnlag for ny langtidsplan for Forsvaret gikk Forsvarssjefen i år inn for en historisk satsning på å gjenoppbygge forsvarskapasiteter. Til tross for avstanden mellom partiene på venstre- og høyresiden har Forsvarssjefens budskap blitt møtt med enighet langs hele det politiske spekteret. Partiene kan likevel ha ulike motiver for å støtte hans forslag. Mens noen partier ønsker å vise NATO at Norge trapper opp for å møte alliansens mål om å bruke to prosent av BNP på forsvar, mener andre partier at dette er et riktig skritt for å styrke nasjonal forsvarsevne uten å være avhengig av alliert støtte. Dermed trenger ikke motstand mot endring nødvendigvis komme utenfra, men den indre motstanden kan kultiveres.

Problemstillingen rundt kultivering og politisk påvirkning ble utfordret i øvelsen «Forgotten Waters» utført av *The Centre for a New American Security* (CNAS) i 2017. Deltakerne i øvelsen ble testet på deres manglende kjennskap til hybride trusler, særlig når det gjaldt den geopolitisk viktige nordatlantiske



passasjen mellom Grønland, Island og Storbritannia, kjent som «GIUK-gapet». Under øvelsen ble deltakerne fortalt at en desinformasjonskampanje på Island hadde endret utfallet av landets nasjonale valg, og en regjeringsmakt som ville redusere amerikansk militær tilstedeværelse på Island hadde blitt innsatt. I øvelsen sto deltakerne overfor en rekke kompliserte utfordringer: Behovet for å avdekke og motvirke desinformasjonskampanjer, behovet for å opprettholde og styrke samhold i NATO-alliansen, og behovet for å finne alternative baser til de amerikanske maritime overvåkningsflyene P-8 Poseidon. Øvelsen viste deltakerne hvordan påvirkningsoperasjoner som har en effekt på den interne politikken i et NATO-alliert land kan skape en stor bekymring for alliansens sikkerhet. Dette eksempelet med høyt kompleksitetsnivå ble presentert i øvelsen for å adressere hvor avhengig det transatlantiske samholdet er, av å kunne svare på hybride trusler med raske beslutninger og effektive tiltak.<sup>14</sup>

### HVORDAN PÅVIRKES PRIVAT SEKTOR OG HVORDAN STYRKER VI EVNEN TIL Å OPPDAGE PÅVIRKNINGSOPERASJONER OG REAGERE?

Ressurser og kritisk infrastruktur er viktige komponenter for vitale samfunnsfunksjoner. I dag er det privat sektor som i hovedsak er eier og driver av disse komponentene. Forskning peker på at hybride trusler rettet mot kritisk infrastruktur, sivilsamfunnet og den private sektoren vil være en sannsynlig hovedfaktor i enhver fremtidig konflikt i Europa.<sup>15</sup>

I mars 2019 presenterte Næringslivets Sikkerhetsråd (NSR) en studie om hybride trusler rettet mot det norske næringslivet. Studien inkluderte 354 intervjuer av norske virksomheter i offentlig og privat sektor med 100 eller flere ansatte, og fant at:

- 67% av virksomhetene mente at det å ha en sentral og veletablert posisjon i samfunnet gjorde dem til potensielle mål for hybride trusler
- 70% mente at manglende evne til å gjenkjenne forsøk på å påvirke deres drift, kamuflert som vanlige henvendelser, er en tilstand som gjør bedriftene sårbare mot hybride trusler<sup>16</sup>

Funnene gjenspeiler at det å beskytte kritisk infrastruktur mot påvirkningsoperasjoner i stor grad er et ansvar som faller på privat sektor, snarere enn at det offentlige tar ansvar i tradisjonell forstand. Dette er et viktig aspekt av hvordan påvirkningsoperasjoner påvirker privat sektor, særlig fordi 63% av virksomhetene i studien mente at deres sårbarhet for hybride trusler skyldtes manglende situasjonsbevissthet om hvordan hybride trusler kan rettes mot organisasjonen.

I 2017 ble den ukrainske regjeringen angrepet av løsepengeviruset «NotPetya». Fra Ukraina spredte viruset seg til private enheter, blant disse den København-baserte shippinggiganten *A.P. Moller-Maersk* og *Mondolez*. Dette eksempelet viser at det å motvirke hybride trusler mot private virksomheter i stor grad er et ansvar som faller på den private sektoren alene, i stedet for militær beredskap i tradisjonell forstand. En nyhetsartikkel påpekte treffende at de som stod bak utsendingen av «NotPetya» ikke erklærte krig mot den ukrainske regjeringen, og det gjorde heller ikke Russland når de invaderte Krimhalvøya. Artikkelen konstaterte faktisk at de fleste væpnede konflikter siden andre verdenskrig ikke har inneholdt krigserklæringer i det hele tatt.<sup>17</sup> Hvorfor bør dette være en bekymring for private virksomheter spesielt? Et eksempel er Zurich, et verdensledende forsikringselskap som hevder at «NotPetya» er en krigshandling, mens en av deres kunder, *Mondolez*, argumenterer for det motsatte. Årsaken til uenigheten er at *Mondolez* tapte millioner av dollar på grunn av «NotPetya». Dermed er det private selskaper som nå debatterer definisjonen av krig, og dermed ansvar for forsikringsutbetaling i retten.

Påvirkningsoperasjoner kan utformes slik at de ikke kan tilskrives en bestemt faktor, slik at man holder seg under det nivået hvor «normale» uregelmessigheter kan påvises. Påvirkningsoperasjoner kan også dukke opp i et tempo utformet for å holde seg under en grense som normalt ville økt bevisstheten om skiftende forhold, og utfordrer dermed den tradisjonelle bipolare oppfatningen av krig og fred.

Hvor lang tid vil det ta før vi blir så vant til det uvanlige at det uvanlige blir normalt? Er det noe som kan fungere som forsterkere i påvirkningsoperasjoner og som har påvirket vår oppfatning av politikk og samfunn? Har GPS-forstyrrelser i nordområdene gradvis blitt så vanlig at vi ikke lenger hever et øyenbryn når det skjer? Hva med andre lands militære tilstedeværelse i våre nærområder og farvann? Hva med cyberangrep på vårt helsevesen? Når ble «phishing-forsøk» på arbeidsplassen din normalt? Og hva med de tingene vi ikke ser? Uforklarlige sykdommer som forsvinner like raskt som de oppstår og kun innenfor landets grenser?

«- There's a feeling among many states that other states are carefully calibrating their cyber-aggressions, so they fall below the threshold of war», said Gary Brown, a former U.S. Air Force judge advocate who now teaches cyberlaw at the National Defence University in Washington. "That makes it challenging for the targeted country to respond. It's neither war nor peace—it's constant competition.»

Elisabeth Braw: «Can Courts Clear the Fog of War?»  
(Foreign Policy, 2019)

I en konstant skiftende verden kan det være utfordrende å identifisere et avvik fra hva som er normalt når referansene for det som er normalt konstant endres, og alle deler av samfunnssikkerhetens grunnleggende funksjoner blir berørt. Lignelsen om den kokende frosken brukes ofte for å forklare hvorfor mennesker reagerer raskt på nye hendelser, men ikke reagerer på sakte endrede forhold før det er for sent: Hvis du er en frosk hopper du ut fra en kjele med kokende vann, men hvis du blir plassert i en kjele med lunkent vann som gradvis varmes opp, reagerer du ikke og vil til slutt dø av det varme vannet.

På grunn av den høye graden av plausibel benektelse som er gjeldende ved påvirkningsoperasjoner bør derfor avvik som kan registreres i *PMESII*-spekteret balansere usikkerhet med tillit basert på for eksempel føre-var eller forsiktighetsprinsippet. Det innebærer også et offentlig ansvar om å handle når det er en sannsynlig risiko mot kritiske samfunnsfunksjoner.

En offentlig utredning (NOU) er nå på høring for en ny lov som kan gi en tverrsektoriell fullmakt i fredstid i tilfeller der ekstraordinære situasjoner kan oppstå, hvor det er et behov for å handle raskt og hvor nåværende lovgivning ikke sørger for nok fleksibilitet. Hybride trusler mot kritisk infrastruktur er eksempler på hendelser der denne loven anses som relevant. På hvilket nivå kritiske samfunnsfunksjoner må rammes før tiltak iverksettes, og hvem som skal bestemme den tverrsektorielle terskelen for overskridelse, forblir imidlertid et åpent spørsmål. En betydelig utfordring for å iverksette mottiltak er å oppnå enighet hvis det ikke finnes en åpenbar trussel eller motstander, men at situasjonen oppfattes som en vanlig fredsfase. Måter å forbedre robusthet og motstandsdyktighet i samfunnssikkerheten er dermed ikke begrenset til mekanismer for å motvirke hybride trusler og påvirkningsoperasjoner. Det inkluderer også formidling av kunnskap til det systemet som blir berørt. Da kan denne kunnskapen fungere som sensorer for tidlig varsling, og aktivere eksisterende forebyggende mekanismer.

Å bygge motstandsdyktighet i dag innebærer dermed ikke bare å styrke digital og fysisk infrastruktur, men det handler også om å styrke kunnskap og bevissthet om det trussellandskapet vi har. Private bedrifter og sivilsamfunnet spiller en viktig rolle i å motvirke påvirkningsoperasjoner og hybride trusler. Den nye trusselsituasjonen betyr også at gamle skillelinjer mellom det offentlige, private, sivile og militære gradvis viskes ut og derfor trenger vi samarbeid vi ikke har hatt før på tvers av ansvarsområder.

Hvordan skal befolkning og virksomheter så bli oppmerksomme på og rapportere om falske nyheter og påvirkningsoperasjoner? I år skal Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) lede en øvelse kalt «Øvelse Digital 2020» som forener næringslivet, offentlige organisasjoner, og sivile

og militære myndigheter. Det er store forventninger til at læringsutbyttet vil kunne identifisere og utvikle ytterligere tiltak basert på funn fra øvelsen. Forhåpentligvis vil øvelsen bidra til å øke bevisstheten rundt det nye trusselbildet, samt hvilke tiltak vi bør prioritere for å forhindre angrep som har som mål å destabilisere vårt samfunn. Prosessen fremover med sikring av kritisk infrastruktur bør inkludere «alle» med et fokus på bevisstgjøring året rundt, som kontinuerlig oppdateres i henhold til trusselbildet og som er kommunisert i åpne trusselvurderinger fra myndigheter som PST, NSM og Forsvaret.

I dag kan internasjonal sikkerhetspolitikk like lett ramme en kommune i Norge. Eksempelvis som nevnt i form av hacking av et lokalt kraftselskap, som i neste sving skaper en debatt og påvirker folks tillit til myndighetene. Det er derfor viktig at alle innbyggere, virksomheter og myndigheter har en felles forståelse av trusselbildet. Jo mer bevisst og ansvarlig enhver del av samfunnet reagerer på avvik, jo mer er vi i stand til å bygge et robust samfunn mot påvirkningsoperasjoner. Mer kunnskap betyr også økt rapportering av mistenkelige hendelser til myndigheter, og kan styrke det offentlige-private samarbeidet vi trenger innen sikkerhetsspørsmål vedrørende hybride trusler. Det bidrar også til dokumentasjon av et mer nøyaktig situasjonsbilde av trusler, og gjør det lettere for relevante myndigheter å kartlegge hendelser, sette dem i system og svare med mottiltak.

Kunnskap og bevissthet om hybride operasjoner og hvilke myndigheter man skal rapportere til må integreres inn i samfunnets ryggrad for at vi skal være i stand til å reagere og rapportere, slik som mekanismene for varsling i privat sektor har fungert i årevis. Kunnskap og bevissthet om hybride trusler og påvirkningsoperasjoner, falske nyheter og splittende stemmer bør derfor være like relevant for privat sektor som det er for Forsvarets situasjonssenter (SITSEN) i Oslo.

Fordi hybride trusler og påvirkningsoperasjoner i stor grad er et ansvar som også faller på privat sektor, snarere enn militær beredskap i tradisjonell forstand, er en viktig utfordring å avgjøre hvor privat ansvar for å motvirke hybride trusler ender og det offentliges ansvar begynner.

I mellomtiden risikerer vi at «these go to 11». ■

- 
- 1 Cullen, P & Reichborn-Kjennerud, E. (2017). Understanding Hybrid Warfare. The Multinational Capability Development Campaign (MCDC) Countering Hybrid Warfare Project (Norsk utenrikspolitisk institutt, NUPI).
  - 2 Ibid.
  - 3 Diesen, S. (2018). Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt (Forsvarets forskningsinstitutt, FFI).
  - 4 Ibid.
  - 5 Akronymet brukt mest i USA er DIMEFIL: Diplomatic, Information, Military, Economic, Financial, Intelligence, Law enforcement.
  - 6 Som beskrevet i NOU 2019:13 Når krisen inntreffer, seksjon 4.2 - 4.5.
  - 7 Cullen, P & Reichborn-Kjennerud, E. (2017). Understanding Hybrid Warfare. The Multinational Capability Development Campaign (MCDC) Countering Hybrid Warfare Project (NUPI).
  - 8 Ibid.
  - 9 DSB (2016). Samfunnets kritiske funksjoner.
  - 10 Diesen, S. (2018). Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt (FFI).
  - 11 Schneier, B. (2019). 8 Ways to Stay Ahead of Influence Operations (Foreign Policy).
  - 12 Dagens Næringsliv (10.10.2019). Spillet om Sørlandsnyhetene.
  - 13 Hotelling, H. (1929). Stability in competition.
  - 14 Smith, J & Hendrix, J. (2017). FORGOTTEN WATERS. Minding the GIUK Gap: A Tabletop Exercise (Center for a New American Security, CNAS).
  - 15 Diesen, S. (2018). Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt (FFI).
  - 16 Næringslivets Sikkerhetsråd (2019). Hybridundersøkelsen.
  - 17 Braw, E. (2019). Can Courts Clear the Fog of War? (Foreign Policy).



## BIRGITTE FØRSUND

er direktør i Junglemap som jobber med digital sikkerhet. Hun har de siste 20 årene jobbet som bindeledd mellom sikkerhetsmiljøer og næringsliv via flere offentlig-private prosjekter med fokus på forebyggende digital sikkerhet. Førsund har siden 2017 samarbeidet tett med Næringslivets Sikkerhetsråd på vegne av KPMG Cyber og bidratt til arbeidet med Mørketallsundersøkelsen 2018 og Hybridundersøkelsen 2019.



## RICHARD UTNE

er seniorrådgiver for Fylkesmannen i Agder. Han har bred internasjonal erfaring i risikostyring og sikkerhetsledelse, både i privat og offentlig sektor. Utne har lang tjenesteerfaring fra Forsvaret og deltar i ulike forum og ekspertgrupper knyttet til samfunnssikkerhet. Han har også vært bidragsyter til Hybridundersøkelsen gjennomført av Næringslivets Sikkerhetsråd.



BJØRNØYA

74.30 N 19 01 E

NORDPOL EN 1925

TROMSØ 455,6 KM

TUNHEIM 6,3 KM

LEVANGER 1236 KM

MOSKVA 2788 KM

TOKYO 9001 KM

NEW YORK 6270 KM

HAWAII 9617 KM

PARIS 3171 KM

SENJA 594 KM OTTEMO

OSLO 1655 KM

BERGEN 1668 KM

Potsdam 2479 KM

LONGYEARBYEN 474 KM

ØRSTA 1937 KM

TORMOD HEIER

# Svalbard i en ny kald krig

Områdene rundt Svalbard har blitt et sentrum for geopolitisk spenning og militær opptrapping. Men øygruppen kan også bli en driver for et mer tillitsbasert arktisk samarbeid.

Det første utenriksminister John Lyng (1965–1970) pleide å tenke på da telefonen ringte nattetid var sovjetiske forsøk på å øke innflytelsen over Svalbard. Øygruppen ligger midt mellom Nordkapp og Nordpolen, og med sine 61 000 kvadratkilometer og 2600 innbyggere fra mer enn 40 land har Svalbard vært kilde til både glede og bekymring.

Norsk håndhevelse av fiskevernsonen rundt øygruppen har voldt særlig bekymring. Sonen ble etablert i 1977 for å skape en bærekraftig fiskeriforvaltning som hindret overfiske. Siden den gang har den norske sonen blitt møtt med internasjonal skepsis, blant annet fra Russland. Uenighet og spenning til tross, norsk-russiske uoverensstemmelser har stort sett blitt løst på fredelig vis.

**Russland ser med bekymring på at Norge legger til rette for et sterkere amerikanske nærvær utenfor Kolahalvøya.**

I denne artikkelen beskriver jeg først hvorfor Svalbard har vært et stabilt område. Deretter drøfter jeg øygruppens økte betydning for amerikanske og russiske militære, som i kjølvannet av Krimanneksjonen i 2014 har startet en ny kald krig. Til sist ser jeg fremover, og diskuterer særnorske sikkerhetsutfordringer ettersom Svalbard igjen trekkes inn i stormaktsrivaliseringen mellom øst og vest. Hovedargumentet bør ikke komme som noen overraskelse: Den norske øygruppen og områdene rundt preges av mer militarisering og stormaktsrivalisering.

Dette er blant annet en konsekvens av en kortsiktig norsk politikk fra årtusenskiftet, da Stoltenberg-I og Bondevik-II regjeringene (2000–2005) valgte å avvikle store deler av den norske forsvarsevnen. Dette har i dag, 15-20 år senere, skapt et vakuum som fylles med amerikanske luft- og sjøstyrker. Naturlig nok utløser dette motreaksjoner fra russisk side, som ser med bekymring på at Norge legger til rette for et sterkere amerikanske nærvær utenfor Kolahalvøya. Dermed trekkes Norges mest omstridte område inn i en klassisk stormaktskonflikt mellom USA i vest og Russland i øst.

### **DEN KALDE KRIGEN OG ARVEN FRA «KOMPROMISSKULTUREN»**

Historisk sett har øygruppen på Svalbard vært ett av verdens mest fredelige områder. Området er således bedre rustet til å unngå konflikt sammenlignet med omstridte farvann i for eksempel Sør-Kina havet. Stabiliteten skyldes i første rekke et stort antall overlappende regimer, konvensjoner og traktater.

Eksempler på dette er *Incident at Sea*-avtalen mellom Sovjetunionen og flere NATO-land fra 1972, FNs havrettskonvensjon fra 1982, Arktisk råd fra 1986, og den såkalte Port-State Control avtalen fra 2002.



De multilaterale avtalene har igjen gitt næring til en rekke bilaterale avtaler. Eksempler på dette er det norsk-russiske søk- og redningsamarbeidet, med gradvise utvidelser i 1956, 1988 og 1995. Andre eksempler er avtalen om akutte oljeutslipp fra 1994, avtalen om skipsrapportering fra 2006, og den viktigste institusjonen av dem alle – den norsk-russiske fiskerikommisjon fra 1977.

Etter 40 år med tautrekking klarte også de to landene å etablere avtalen om samarbeid og delelinjeavgrensning i Barentshavet i 2010. Dermed var alle utestående maritime grensespørsmål mellom Norge og Russland avklart.

Bredden i det norsk-russiske samarbeidsregimet, som også ble fremforhandlet under de «kjøligste» periodene av den kalde krigen, viser at landene har et sterkt interessefellesskap i Arktis. Enda viktigere er det derfor at interessefellesskapet nærer oppunder en unik «kompromisskultur».

Dette skyldes blant annet mange tiår med formell og uformell dialog og samarbeid; dels på norsk-russisk embetsmannsnivå, og dels gjennom handel, forskning og folk-til-folk samarbeid. Til tross for sporadiske forsøk fra lokale aktører i Murmansk om å skjerpe tonen, blant annet overfor det norske kontrollregimet i fiskevernsonen, har tiår med dialog og samarbeid skapt et felles sett av normer og regler.

Felles bestemmelser av fiskekvoter, og prosedyrer for hvordan fiskeriinspeksjoner skal gjennomføres på, er talende eksempler. Over tid har dette samarbeidet bidratt til en pragmatisk atmosfære; den har satt faglig profesjonalitet over politisk prestisje. Dette har vært særlig viktig ettersom den norske kystvakten begynte å inspisere, og bøtelegge, russiske trålere i Fiskevernsonen.

Til tross for flere arrestasjoner av russiske trålere, som i 1998, 2001, 2005 og 2011, er det ingen situasjoner som har eskalert eller kommet ut av kontroll. Disse samarbeidsmekanismene er viktige, ikke minst for å forstå hvordan et lite NATO-land i vest klares å balansere politisk prinsippfasthet med daglig pragmatisme overfor en større nabo i øst. Samarbeidet har oppstått parallelt med at Norge, siden midten av 1970-tallet, forsterket sin Svalbardpolitikk – sågar i perioder der sovjetisk selvhevdelse overfor USA økte i omfang og styrke.

Svalbards militære situasjon er særegen. Grunnet internasjonale begrensninger som er nedfelt i Svalbardtraktaten, samt særnorske selvpålagte begrensninger, kan ikke norske myndigheter utnytte Svalbards militære potensiale.

Selv om øygruppen ble brukt av tyske og norske styrker under den andre verdenskrig har alle regjeringer siden den gang vært svært tilbakeholdne med militære aktiviteter på øygruppen. Dette er blant annet for ikke å provosere

russerne, som siden midten av 1960-tallet forstod at Barentshavet var blitt ett av deres viktigste oppmarsjområder for å kunne avskrekke USA med ubåtbaserte kryssermissiler.

Ubåtbasene ligger bare 40 og 120 kilometer fra russergrensen i Finnmark, og så vel Borei-klassen i Severomorsk som Ysen-klassen i Zapadnaya Litsa er selve fundamentet i Russlands ønske om å fremstå som en global militær stormakt. En utvidet sikkerhetssone, som blant annet inkluderer Svalbard, Bjørnøya og de nordlige delene av Nord-Norge ned til Tromsø, har derfor vært, og vil fortsatt være, svært viktig. Dette gjelder ikke minst for å kunne forsvare seg mot amerikanske kryssermissiler som er innrettet mot Russlands strategiske andreslagsevne på Kolahalvøya.

Siden NATO-medlemskapet i 1949 har det derfor vært viktig å føre en politikk som ikke virker unødigg provoserende. I forhold til Svalbard strekker denne politikken seg langt utover selvpålagte militære restriksjoner.

Selv i dag er det ikke lov å undervise i sensitive fag som inneholder politikk, geostrategi eller jus på Universitetssenteret i Longyearbyen.

NATO-medlemskapet har derfor skapt en Svalbard-politikk som preges av norsk balansegang på slakk line: på den ene siden, å være «en god alliert» for USAs fremskutte forsvar i nord slik at sovjetiske styrker kunne avskrekkes på troverdig vis. Og på den annen side, å være «en god nabo», slik at de enorme ressursene i Barentshavet kunne utnyttes til begge lands fordel.

Strategien var som følger: Svalbard og det norske fastlandet skulle ikke forsterkes med allierte styrker i fredstid uten at også russiske sikkerhetshensyn ble hensyntatt. Alternativet, som ville vært å invitere amerikanske styrker inn i regionen på permanent basis, ville ha komplisert det norsk-russiske naboskapet. Norske myndigheter har derfor, siden 50-tallet, nektet amerikanske anløp med kjernefysiske våpen i fredstid, og har satt klare begrensninger på hvor langt øst allierte styrker får operere i de norsk-russiske grenseområdene.

Norsk varsomhet kan forstås i lys av den spesielle lovgivningen som er nedfelt i Svalbardtraktaten. Traktaten gir Norge suverenitet over øygruppen. Men Traktaten gir også begrensninger på norsk rett til å nekte andre signatarstater i å bo og jobbe på øyene – som i dag består av blant annet cirka 500 russiske og ukrainske innbyggere.

**Strategien var som følger:  
Svalbard og det norske  
fastlandet skulle ikke  
forsterkes med allierte  
styrker i fredstid uten at også  
russiske sikkerhetshensyn ble  
hensyntatt.**

Traktaten gir visse rettigheter til likebehandling av de andre signatarstatene. I tillegg begrenses også Norges jurisdiksjon med hensyn til skattlegging og militær virksomhet.

Imidlertid er det åpenbart at de ulike tolkningene mellom Norge og blant annet Russland potensielt sett kan eskalere, og sågar brukes som påskudd for å fremprovosere konflikt.

En uløst disputt er hvorvidt bestemmelsene i traktaten skal gjelde fiskevernsonen og kontinentalsokkelen rundt Svalbard. Traktaten fra 1920 sier ikke noe om fiskevernsonen, kontinentalsokkelen eller økonomisk sone. Dette er fordi disse juridiske konseptene vokste frem etter at traktaten ble skrevet – da den moderne havretten gradvis begynte å se dagens lys utover på 1960- og 70-tallet. Imidlertid sier Traktaten, i artikkel 2, at skip og borgere fra alle signaturland skal ha like rett til jakt og fiske på territoriene og i territorialvannet utenfor. Den norske tolkningen og forståelsen av territorialvann er at dette har et klart juridisk innhold knyttet til når traktaten ble signert, og at det juridiske innholdet derfor må forstås og håndheves i tråd med denne tolkningen.

Den økonomiske sonen, fiskevernsonen og kontinentalsokkelen er således ikke et resultat av, en forlengelse av, eller en utvidelse av territorialfarvannet. Snarere er det resultatet av en juridisk utvikling. Tredjepartsrettigheter som traktaten pålegger Norge i territorialfarvannet kan derfor ikke overføres til fiskevernsonen eller kontinentalsokkelen. Russland, Island og enkelte andre signaturland hevder imidlertid at lik rett til fiske og skattlegging også må gjelde i fiskevernsonen og kontinentalsokkelen – ikke bare på land og i territorialfarvannet på utsiden.

Disse statene hevder derfor at norsk skattlegging på øygruppen (og kontinentalsokkelen) ikke kan overstige hva det koster å drive daglig administrasjon av Svalbardområdet.

Videre, som en konsekvens av dette, hevder enkelte land at Norge ikke kan forskjellsbehandle andre signaturland når det gjelder økonomisk aktivitet i fiskevernsonen.

Fiskevernsonen er ikke-diskriminerende i sin natur fordi den tillater andre land som tradisjonelt har fisket i området å fortsette med dette. Imidlertid er det åpenbart at de ulike tolkningene mellom Norge og blant annet Russland potensielt sett kan eskalere, og sågar brukes som påskudd for å fremprovosere konflikt. Gjennom hele etterkrigstiden har naboene i øst forsøkt å opparbeide seg en spesialstatus på øygruppen, særlig gjennom eksklusive bilaterale avtaler. Eksempler på dette er blant annet sovjetiske forsøk på å etablere militære installasjoner på Svalbard i 1944, forslaget om en felles norsk-sovjetisk flyplass i Longyearbyen på 1960-tallet, samt forslag om felles ressursforvaltning av fisk,

samt bindende bilaterale avtaler om energi, miljø, forskning og utvikling, på 1970- og 1980-tallet.

Den norske responsen på slike initiativer har tradisjonelt sett vært forsiktige og pragmatiske mottrekk: fasthet når viktige prinsipper står på spill, men alltid balansert med et pragmatisk ønske om å finne løsninger alle kan leve med.

### I KJØLVANNET AV KRIM-ANNEKSJONEN

Plassert mellom USA og Russland ligger Svalbard i et sensitivt grenseland. Dette er først og fremst fordi den korteste missilbanen mellom Kolahalvøya og Washington D.C. passerer over øygruppen. Svalbard er også strategisk plassert i en del av Arktis der om lag 80 prosent av russisk gass og 90 prosent av Russlands oljereserver utvinnes. Uhindret adgang og rett til utnyttelse av disse ressursene er dermed avgjørende for Russlands fremtid. Dette gjelder både som global aktør med atomvåpen, og som stabil leverandør av grunnleggende samfunnstjenester til egne innbyggere. Regional spenning i den vestlige delen av Arktis er derfor ikke i Russlands interesse.

Den strategiske betydningen av Svalbard fluktuerer derfor med stormaktsrivaliseringen. I perioder med *detenté*, som utover på 1960- og på 1990-tallet, økte dialogen og samarbeidet på tvers av de norsk-russiske grensene. I perioder med spenning derimot, som på 1950- og 1970-tallet, ble lokale samarbeidsområder innen for eksempel krisehåndtering og utvikling av infrastruktur «sikkerhetisert». Et eksempel på dette er da den norske kystvakten hentet ut den «sorte boksen» til det sovjetiske bombeflyet av Badger-klassen (TU-16) som krasjet på Hopen-øya i 1978. Den sovjetiske ambassadøren i Oslo advarte om at militærmakt kunne bli brukt om ikke myndighetene i Oslo straks tilbakeleverte ferdsskriveren. Et annet eksempel er problemene med å få bygget en norsk flyplass i Longyearbyen, som varte fra 1950-tallet og frem til 1975. Mistenkeliggjøring på begge sider om flyplassens militære rolle var et tilbakevendende tema som skapte usikkerhet i det bilaterale forholdet. Norge gikk i dette arbeidet ett skritt lengre enn det Svalbard-traktaten la opp til, og erklærte overfor alle signatarland at flyplassen utelukkende skulle brukes til ikke-militære formål.

Plassert mellom USA og Russland ligger Svalbard i et sensitivt grenseland. Dette er først og fremst fordi den korteste missilbanen mellom Kolahalvøya og Washington D.C. passerer over øygruppen.

Etter den russiske Krimanneksjonen har Svalbard og nordområdene for øvrig igjen kommet under press. Svalbards strategiske betydning kan forstås på

tre nivåer. På et globalt nivå har øygruppen fått mer oppmerksomhet i amerikansk og russisk beredskaps- og forsvarsplanlegging.

Gjenopprettelsen av USAs 2nd Fleet i Norfolk vil bety at øygruppen, samt luft- og sjøområdene rundt, vil bli mer preget av en mer offensiv amerikansk tilstedeværelse.

Gjenopprettelsen av en amerikansk anti-ubåt kapasitet på Island, med maritime patruljefly av typen P-8 Poseidon, som også noen ganger opererer ut i fra Nord-Norge, understreker USAs intensjon om å vise en mer avskrekkende evne rundt Svalbard.

Dette understrekes også gjennom et dypere og mer håndfast samarbeid med Storbritannia og Norge, spesielt innen maritim overvåking og anti-ubåtkrigføring i Barentshavet, Norskehavet og lenger vest i Nord-Atlanteren.

For den russiske nordflåten på Kolahalvøya vil en slik tilstedeværelse bli møtt med økt årvåkenhet. Dette er fordi Kolahalvøya er hjemmebase for to tredjedeler av den russiske marinen, som blant annet huser mer enn 30 atomdrevne ubåter. Atomvåpnene som bæres på disse ubåtene er Russlands viktigste virkemiddel for å bli anerkjent som likeverdig stormakt på linje med USA. Basene på Kolahalvøya er dessuten det eneste utgangspunktet for en sikker sjørute ut i åpent polhav. Derfra kan ubåtene gjemme seg for *US Navy*, og utgjøre en troverdig motmakt mot USAs militære styrker i en eventuell krise. Utseilingen mellom Svalbard og Hammerfest er også den sikreste korridoren til Nord-Atlanteren, der stillegående russiske ubåter raskt kan binde opp store amerikanske luft- og flåtestyrker som er øremerket Europa.

På et regionalt nivå er uhindret adgang til Nord-Atlanteren viktig for så vel USA som for Russland og Norge. Sett fra et amerikansk perspektiv er uhindret transatlantisk ferdsel mellom USA og Europa nødvendig for å skape en troverdig avskrekking på amerikansk side. At den russiske Nordflåten holder seg nord for polarsirkelen, og helst øst for Svalbard, er også viktig for å møte norske og europeiske forventninger om en robust og troverdig amerikansk sikkerhetsgaranti. Den største og sikreste passasjen for russiske ubåter er som nevnt mellom Svalbard og det norske fastlandet.

I samme område kan amerikanske ubåter også avfyre missiler som kan nå Moskva i løpet av 15-16 minutter. For Russland tolkes dette som en trussel mot deres politiske suverenitet og militære andreslagsevne, som igjen betyr

Utseilingen mellom Svalbard og Hammerfest er også den sikreste korridoren til Nord-Atlanteren, der stillegående russiske ubåter raskt kan binde opp store amerikanske luft- og flåtestyrker som er øremerket Europa.



KNM Roald Amundsen på tokt til Svalbard i 2016 for å hevde suverenitet i området.  
Foto Jakob Østheim/Forsvaret

at Svalbard får økt betydning i egen forsvarsplanlegging. Dette er blant annet fordi øygruppen også kan bli et mulig springbrett for amerikanske eller norske etterretnings- og overvåkningsoperasjoner. I tillegg vil Svalbard kunne spille en viktig rolle for å gi Russland strategisk dybde i sitt eget forsvar. Ved å plassere luftforsvarsstyrker, etterretnings- og overvåkningskapasiteter, samt logistikk- og støtteavdelinger på øya, vil kontrollen vestover mot Atlanterhavet øke betydelig.

På lokalt nivå vil imidlertid utviklingen på de to nivåene over redusere det norske handlingsrommet. Dette er fordi norske myndigheter avvirket store deler av den nasjonale forsvarsstrukturen rundt årtusenskiftet, slik at «friske penger» kunne frigjøres til nye investeringer. Dette var nødvendig for å få på plass et nytt forsvar som var bedre egnet til å forflytte seg raskt, over store avstander, og som hadde bedre egenbeskyttelse i utlandet. I dag betyr dette at det ikke er mange styrker igjen til å hevde norske interesser i nord. Selvpålagte restriksjoner overfor amerikanske styrker må derfor praktiseres mer lempelig, rett og slett fordi myndighetene ikke selv har kapasitet. Vakuemet som har oppstått rundt Svalbard fylles av de andre rivaliserende stormaktene. Siden 2015 har amerikanske styrker vært invitert til å delta på mekaniserte øvelser i Finnmark.

Amerikanske B-52 bombefly, som kan bære atomvåpen, har også vært invitert til nordnorsk luftrom.

Amerikanske marinesoldater har etablert roterende styrkebidrag til baser i Midt-Norge og Nord-Norge.

Siden 2009 har atomubåter fra USA og andre vestlige land blitt firedoblet i norske farvann. På investeringssiden vil norske fregatter med AEGIS-systemet lettere knyttes opp til det amerikanske rakettskjoldet, og oppdage russiske missiler fra Nordflåten.

I tillegg vil nye ubåter (HDW 212 Tadora-klasse) ha evne til å skyte kryssermissiler fra lengre avstander, og nye kampfly (F-35 Lightning II) vil gi norske myndigheter et mer offensivt våpen mot russiske mottiltak. Med disse investeringene vil Norge, i rollen som «NATO i nord», ha evne til å gjennomføre operasjoner inn mot russiske luftforsvarssystemer. I tillegg vil nye anti-ubåtfly (P-8 Poseidon) komme i tjeneste i 2022. Strategien fra den kalde krigen, om avskrekking gjennom nektelse (*deterrence by denial*), har dermed blitt byttet ut med en mer offensiv form for avskrekking (*deterrence by punishment*).

Hvordan vil disse forandringene prege Svalbards framtidsutsikter i en ny kald krig?

### FRAMTIDSUTSIKTENE

Nøkkelen til stabilitet på Svalbard ligger i hendene på norske politikere, som siden NATO-medlemskapet i 1949 har vært nødt til å balansere mellom motstridende hensyn. På den ene siden må Norge imøtekomme amerikansk behov for fremskutt tilstedeværelse i Arktis. Dette gjør de i dag, blant annet ved å gjøre industrihavnen ved Grøtsund utenfor Tromsø, tilgjengelig for amerikanske atomubåter. På den andre siden må Norge også ta hensyn til russiske sikkerhetsbehov, som strategisk dybde og lang varslings tid for sin sjøbaserte atomstyrke.

Siden NATO-medlemskapet har denne balansen vært ivaretatt ved å invitere amerikanske styrker inn i området, men samtidig på en armlengdes avstand fra Russland.

Et eksempel på dette er norsk innlemmelse i NATOs kommandostruktur i 1951. På dette tidspunktet fryktet russerne at Svalbard ville bli en del NATOs ansvars- og operasjonsområde. Det norske svaret var å pålegge seg selv enda strengere begrensninger enn opprinnelig nedtegnet i traktaten.

Et annet eksempel er den norske invitasjonen av flere amerikanske maritime patruljefly inn i Barentshavet sent på 50-tallet. Der ble det lagt begrensninger på hvor langt øst disse flyene fikk lov til å operere for å innhente etterretninger om russiske styrker.

Etter Georgiakrigen i 2008 og Krimanneksjonen i 2014 har denne logikken gradvis blitt forlatt. Strategien om å balansere avskrekking med beroligelse overfor Russland, samt invitasjon og avskjerming overfor USA, er endret. Fra norsk side kommuniseres det mer med «piskan» og mindre med «gulrøtter».

Under den kalde krigen var strategien rundt Svalbard basert på et både-og; Norge ville ikke få sikkerhet om ikke Sovjetunionen fikk det samme. Dermed ble den militære virksomheten rundt Svalbard et uttrykk for sikkerhet i absolutt forstand. I dag synes dette å være endret. Norsk sikkerhet følges i dag som et relativt gode, der poenget er å oppnå så mye sikkerhet som mulig gjennom amerikanske styrker, men på bekostning av russisk sikkerhet.

Et slikt «null-sum-spill» har sitt opphav i grunnleggende svakheter og sårbarheter i det norske forsvaret. Dette gir norske myndigheter et svært begrenset handlingsrom overfor Russland. Mye av årsaken kan spores tilbake til årtusenskiftet, da norske myndigheter avvirket store deler av den nasjonale forsvarsevnen. Dette var på en tid da internasjonale operasjoner var viktigst. I dagens situasjon har dette økt avhengigheten av amerikanske styrker, som må fylle et vakuum som norske styrker ikke lenger kan fylle alene. Dermed øker også risikoen for at Norges mest sensitive område, Svalbard, trekkes inn i et klassisk sikkerhetsdilemma mellom øst og vest. Selv mindre hendelser, episoder eller tvister i fiskevernsonen kan for eksempel bli «sikkerhetisert» og ende opp på politikernes bord. Tidligere har det vært et poeng å holde slike uenigheter på et lavest mulig nivå, for at det ikke skal gå prestisje eller politikk i saken. Dette kan imidlertid bli mer krevende i fremtiden.

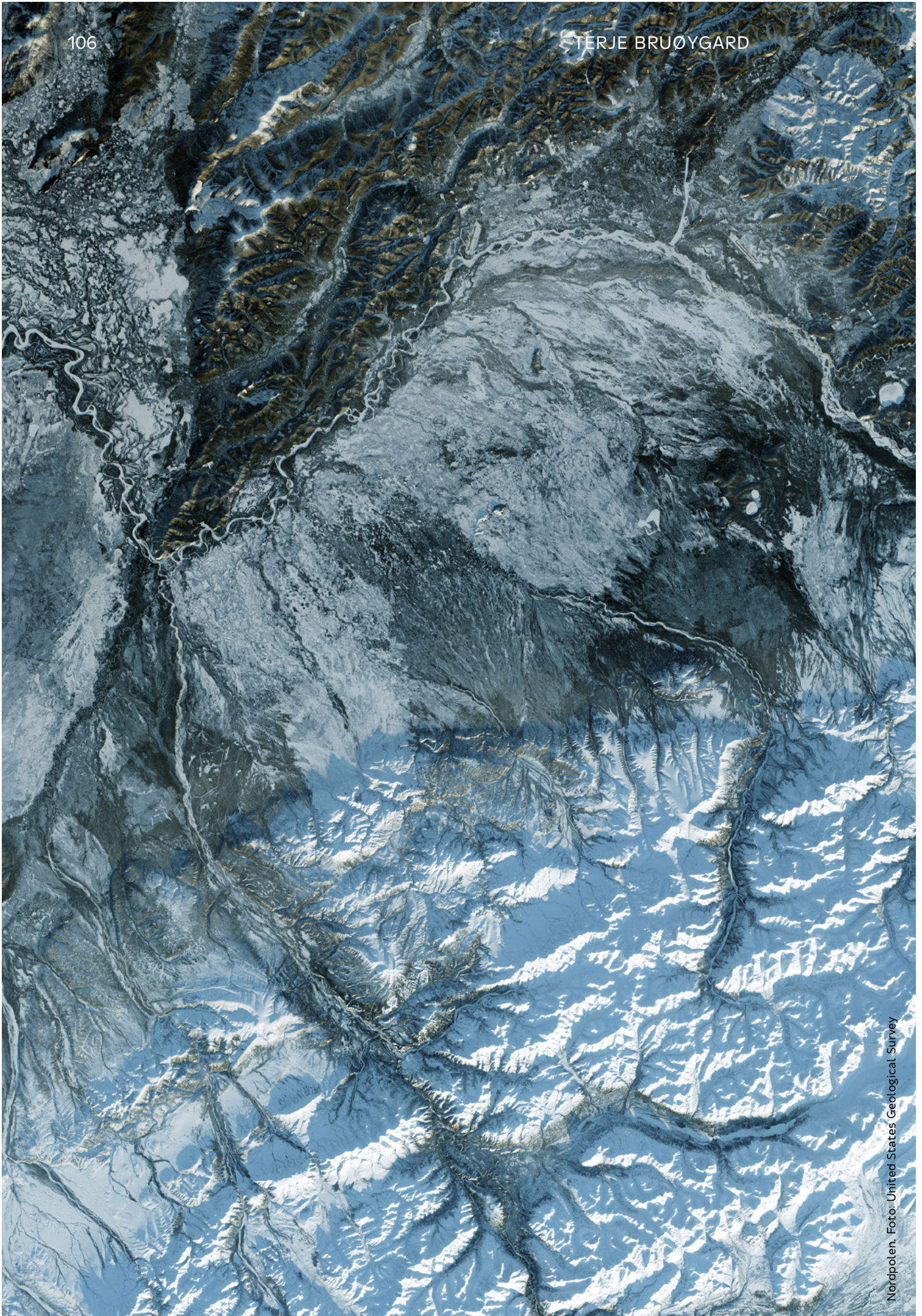
Områdene rundt Svalbard har blitt et sentrum for geopolitisk spenning og militær opptrapping. Men øygruppen kan også bli en driver for et mer tillitsbasert arktisk samarbeid, spesielt med utgangspunkt i «mykere» politikkområder som forskning, handel og miljø. Dette ansvaret ligger først og fremst i hendene til norske myndigheter, som i motsetning til USA og Russland ikke har noe å tape ved å balansere pragmatisme med prinsippfasthet. I dag er dette handlingsrommet vanskelig på grunn av Norges militære avhengighet til USA, som igjen har påvirket Russlands syn på Norge. Selv mindre hendelser og episoder i Svalbandområdet kan derfor raskt eskalere og bli et spørsmål om ikke å «tape ansikt», i stedet for å bli løst på lavest mulig nivå. ■



TERJE BRUØYGARD

# Arktis fra et amerikansk militært perspektiv

I den amerikanske nasjonale forsvarsstrategien fra 2018 er hovedfokus en langsiktig strategisk maktkamp med Kina og Russland. Amerikanerne liker ikke at deres stormaktstatus blir utfordret, men det er nettopp det som har skjedd i Arktis.



Russland har etablert seg som den sterkeste og mest fremoverlente arktiske nasjon, mens USA har hatt fokus på Midtøsten og Stillehavet. Russland har investert stort i området og har planer om å ytterligere investere over 700 milliarder kroner i Arktis de neste 5 årene. Russland vil fortsette å bygge ut infrastruktur for den økte skipstrafikken som er ventet å øke etter hvert som stadig mer is forsvinner.

Kina viser stor interesse for en slik utvikling og en mulig fremtidig arktisk silkevei. Kina ga i 2018 ut sin første arktiske strategi, et varsel om at Kina ønsker å være en aktør. Landet åpnet sin første arktiske forskningsstasjon på Svalbard i 2003, og fikk observatørstatus i det Arktiske råd i 2013. Det er all grunn til å tro at Kina mener alvor.

Arktis har utviklet seg fra å være et perifert ingenmannsland til å bli et senter for økonomisk aktivitet og et transittområde mellom strategiske interesser. Arktis knytter Russlands olje og gassindustri til de asiatiske markedene, Kinas produkter til europeiske markedene og den russiske Nordflåten til Atlanterhavet. Når Nordpolisen trekker seg tilbake åpnes nye og raskere kommunikasjonsveier, det avdekkes stadig nye og rike forekomster av olje og gass, og turismen i området øker. Dette gir muligheter og utfordringer. Russland og Kina er de to nasjonene som muligens har sett mest potensiale i dette, mens vi kan forvente økt amerikansk fokus fremover.

I en nylig rapport til Kongressen stilles det spørsmål om USA er forberedt på å forsvare sine interesser i regionen. Militært sett er landet langt fra der det ønsker å være. Det anslås i samme rapport at først i 2030 vil *US Navy* ha nødvendig kompetanse, og etter 2030 oppdatert utstyr, til å gjennomføre en større operasjon i området. Det ønsker de å gjøre noe med. I 2017 brukte det amerikanske Forsvarsdepartementet 50 milliarder kroner – et norsk forsvarsbudsjett – for å bedre kapasitetene i Arktis.

USA har også reetablert sin *2nd Fleet*, med Atlanterhavet og Arktis som ansvarsområde. Denne marinestyrken ble tatt ut av tjeneste i 2011, men er nå på full fart tilbake og skal være operativ i løpet av 2020. En svakhet for amerikanerne i Arktis er mangel på isbrytere. Amerikanerne har i dag tre meget gamle og slitte isbrytere og kan knapt sies å ha denne kapasiteten. De har dog planer om å anskaffe seks isbrytere de neste årene. Kun én av disse er så langt finansiert.

Man kan lese ut av status og ambisjonene i den nasjonale sikkerhets- og forsvarsstrategien at USA ikke kommer til å la Russland og Kina dominere Arktis. Innen 1. juni i år skal den amerikanske forsvarsministeren levere en oppdatert arktisk strategi. Den forrige var fra 2016 og hadde i grunn en fortsett-

som-før tilnærming. Med en «America First»-politikk er det liten tvil om at amerikanske interesser skal fremmes også i Arktis, blant annet for å hindre at Russland og Kina skal kunne true USA.

USA har allerede både igangsatt og planlagt tiltak for en mer aktiv hevdelse i Arktis. *US Navy* planlegger å sende marinestyrker til Arktis denne sommeren, for å gjennomføre «freedom of navigation»-operasjoner. Denne type operasjoner handler om å vise i praksis hvilke rettigheter amerikanerne mener de har til å ferdes på sjøen i et gitt område, gjennom internasjonal havrett.

Dette er det lenge siden amerikanerne har gjort i Arktis, men de har nylig hatt flere slike operasjoner i Sør-Kinahavet. I tillegg vurderer amerikanerne å reetablere en ny base i Beringhavet for å understøtte fremtidige operasjoner. Den skal kunne ta imot både overflateskip og maritime overvåkingsfly. I tillegg til å utfordre Russland og Kina anses dette som en nødvendighet for å skaffe seg kunnskap og erfaring om operasjoner i området.

USA har i dag uløste konflikter om havretten med både Canada og Russland i Arktis. Konfliktene omhandler blant annet de strategisk viktige passasjene, som Canada og Russland hevder er innenfor sitt territorialfarvann eller interne havområder. USA er uenig med Canada og mener dette er internasjonalt farvann. USA og Russland er uenige om grensene i Beringhavet. Dette kan dog anses som helt uvesentlige bagateller i forhold til det som kommer.

Med bakgrunn i sin investering i Arktis planlegger Russland i løpet av sommeren 2019 å legge inn suverenitetskrav langs hele Nordøstpassasjen fra Barentshavet til Beringstredet, der de blant annet legger inn en klausul om at fremmede marinestyrker må søke 45 dager i forveien om tilgang. Russland gjør det meget klart at de ikke ønsker at USA eller NATO skal flekse muskler langs deres kyst.

Denne reguleringen står i sterk kontrast til amerikanernes fokus på åpne sjøveier som en forutsetning for maritim sikkerhet og global økonomisk vekst. Det russiske kravet er således et uhyre spennende oppspill til amerikanernes «freedom of navigation»-operasjoner. Åpne sjøveier er en av bærebjelkene til amerikansk utenrikspolitikk. Utfallet av denne interessekollisjonen er usikker.

Aktiviteten i Arktis vil dramatisk øke de neste årene og området kan ende opp som en arena der USA, Russland og Kina bryter krefter. Tukydidts tese

Man kan lese ut av status og ambisjonene i den nasjonale sikkerhets- og forsvarsstrategien at USA ikke kommer til å la Russland og Kina dominere Arktis.



Isbre Russian Arctic Islands. Foto: United States Geological Survey

om frykt, ære og interesser som årsak til konflikt minner oss om usikkerheten som kan oppstå mellom en etablert stormakt og en voksende utfordrer. I slike maktkamper, der de fleste involverte har en eller annen form for allianse og konfliktlinjene har forgreininger, kan en gnist føre til overtenning. Den varslede aktivitet med amerikanske «freedom of navigation»-operasjoner, russisk hevd og offensiv kinesisk inntreden i området blir uhyre spennende å følge med på. Selv kanadierne rasler med sablene og forbereder reaksjoner. Selvfølgelig ikke militært, men diplomatisk. Det er ingen grunn til å tro at amerikanerne vil sitte rolig å se på at Russland og Kina vokser seg enda sterkere i Arktis. Samtidig er det heller ingen grunn til å tro at Russland vil gi fra seg sin posisjon eller at Kina vil oppgi sin ambisjon.

En tilspissing av territorielle krav og tolkninger av internasjonalt lovverk i Arktis kan også utfordre Norge. Vi kan havne i klem mellom et Russland som allerede har styrket seg betraktelig i Arktis og et USA som har som ambisjon å ta sin rettmessige plass i området. Det er ingen som betviler at Svalbard er en del av Norge, men øygruppens unike legale rammeverk utgjør en potensiell uenighet, der Norge kan vise seg å bli stående farlig alene. Norges hevd på en eksklusiv økonomisk sone rundt Svalbard er utfordret, ikke bare av Russland, men i enda større grad av NATO-allierte som Island, Danmark, Spania og Storbritannia. USA har foreløpig tatt en litt avventende posisjon. Kina er en signaturstat i Svalbardtraktaten og har nylig markert sine interesser på øygruppen til å være blant annet forskning, gruvedrift og turisme. Det kan bli spennende å se hvordan denne ambisjonen spilles ut de neste årene.

Hva har så en skjerpet amerikansk militær strategi i Arktis, rettet mot å kontre russisk og kinesisk posisjonering, å si for Norge og vårt forsvar? Vel, først og fremst er dette diplomatiske utfordringer, som må møtes med fredelige midler og internasjonalt samarbeid. Samtidig er det slik at diplomati ofte må følges ad med de øvrige av statens virkemidler, også militære. På kort sikt kan vi prioritere den strukturen vi har, slik at vår posisjon i strategiske spørsmål i Arktis blir mer troverdig. Seilingsdøgn, flytimer og øvingsaktivitet er ikke bare et middel for å oppnå bedre operativ status, men det er også et signal om at vi mener alvor. Hvis vi har kontinuerlig tilstedeværelse i våre områder, i lufta, på sjøen og på land, sier dette noe. Om fartøyene ligger til kai, flyene står i hangaren og hæren sitter på brakka sier dette noe annet. Hva vi trener på, hvem vi trener med og hvor vi trener, sier mye om hvordan Norge som stat tenker å beskytte sine interesser. Aktiviteten i Forsvaret gir følgelig signal til både allierte og andre aktører i området.

**Åpne sjøveier er en av bærebjelkene til amerikansk utenrikspolitikk. Utfallet av denne interessekollisjonen er usikker.**

Utviklingen på lang sikt kommuniserer enda sterkere hvilke interesser vi har. Det at Norge kjøper nye F-35 og nye maritime overvåkingsfly kommuniserer at vi er en sterk partner til USA og at vi er villige til å forsvare våre interesser. Når det gjelder ubåter, ser det ut til at vi reduserer flåten fra seks til fire og at

**Det er ingen som betviler at Svalbard er en del av Norge, men øygruppens unike legale rammeverk utgjør en potensiell uenighet, der Norge kan vise seg å bli stående farlig alene.**

vi reduserte antall fregatter fra fem til fire.

Det kan hende det kan være klokt å vurdere å øke både antall ubåter, erstatte den skadde fregatten og anskaffe ytterligere et antall fartøy spesialdesignet for Arktis.

Norsk landmakt har også en grenseflate til amerikansk strategi. Samtrening og samarbeid med en kompetent arktisk nasjon som Norge er høyt verdsatt også for landstyrker. Ivaretagelse og beskyttelse av amerikansk forhåndslagring er viktig, spesielt for marinekorpset. En amerikansk

amfibisk brigadestridsgruppe er avhengig av et landkomponentnivå over dagens brigadenivå. Videre så er den geostrategiske betydning Norge har for USA stor både for forsvaret av amerikansk fastland og for deres evne til å operere i Atlanterhavet. En potensiell fiende som kontrollerer norsk territorium vil være svært ubehagelig for USA. Derfor bør ingen heve på øyebrynene når Sjef Hæren sier at vi trenger en brigade til. En brigade til vil tette noe av kapasitetsgapet på norsk territorie ved å kunne beskytte mer av den landbaserte infrastrukturen og gi mer fleksibilitet, robusthet og utholdenhet.

Det er ingen tvil om at det blir spennende å se hvilken retning en ny amerikansk strategi i Arktis tar. USA har ambisjoner om å forbli den globale supermakt. Amerikanerne er klar over at Russland har et forsprang i Arktis og at Kina er en joker. Det kan bety økt militær amerikansk aktivitet, mer investering, tettere samarbeid og skjerpet politikk. Norge må som en arktisk aktør balansere tre hensyn. Vi må fortsatt vise vår lojalitet med amerikanerne og NATO, vi må jobbe for et godt naboskap med Russland og vi må hevde våre rettigheter i Arktis på en troverdig måte. ■



Kystvakta øver med helikopteret Superpuma i 2015. Samarbeid mellom militære og sivile er en viktig del av deres arbeid. Foto Betsy Hänninen / Forsvaret



ERIK STRØM & HEDDA LANGEMYR

# Konkurransen- utsetting av forsvars- sektoren

De viktigste anførselene mot konkurranseutsetting går ikke bare på manglende effektiviseringsgevinster og kostnadsreduksjoner, men også på hvilke utfordringer det innebærer for Forsvarets evne til å oppfylle samfunnsoppdraget. Den iboende usikkerheten som ligger i enhver konflikt, krig eller krigslignende situasjon, gjør Forsvarets oppgaver utfordrende å konkurranseutsette.

## 1. INNLEDNING

Offentlig-privat samarbeid har vært en viktig del av debatten om omstilling og reform av Forsvaret siden tidlig på 1990-tallet. Dette har vært en periode hvor Forsvaret har vært gjennom en kontinuerlig omstillingsprosess, med hyppige og store endringer i innretning og struktur. Utgangspunktet var et behov for å dreie Forsvarets innretning i lys av endrede sikkerhetspolitiske realiteter og et endret verdensbilde etter den kalde krigen. Målet med reformene har likevel hele tiden vært effektivisering og kostnadsreduksjoner, samt til en viss grad bedre styring og kontroll. Mer konkret har diskusjonene dreid seg om å etablere et forsvar i økonomisk balanse på den ene siden, og om forholdet mellom Forsvarets oppgaver nasjonalt og internasjonalt på den andre siden. I dag synes det å være bred enighet om at Forsvaret trenger en grunnstruktur som fungerer mer uavhengig av sikkerhetspolitiske konjunkturer. Det virker imidlertid fremdeles å være uenighet om hvilke oppgaver Forsvaret skal løse og hvordan de skal løses innenfor denne strukturen.

Spørsmål om sivile og private aktører har ikke bare vært en del av den generelle offentlige debatten rundt Forsvaret, men har også vært berørt i fagmilitære råd til regjeringen og i langtidsplaner fra regjeringen. Sist i forbindelse med Regjeringens forslag til langtidsplan for forsvarssektoren for 2017-2020.<sup>1</sup> Man har ikke nødvendigvis vært konkret på hva innholdet skal være, men det er bakt inn i diskusjoner om sivil-militært samarbeid og totalforsvarskonseptet. Forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen overleverte 8. oktober 2019 sitt fagmilitære råd (FMR) til forsvarsministeren, hvor han blant annet sier:

Det har vært en betydelig utvikling og fremgang innen sivil-militært samarbeid i siste langtidsplanperiode. Arbeidet har avdekket flere utfordringer og muligheter, og det er behov for ytterligere tiltak for å styrke, videreutvikle og effektivisere sivilt-militært samarbeid. Strategisk samarbeid som ivaretar tilstrekkelig tilgang til blant annet elektronisk kommunikasjon, legemidler, drivstoff og andre forsyninger, vil være sentralt for Forsvaret.

Det synes som om det i økende grad settes likhetstegn mellom effektivisering og konkurranseutsetting. I forkant av FMR tiltok diskusjonen ved at forsvarssjefen ga tydelige signaler om behov for kostnadskutt gjennom økt bruk av private/sivile løsninger i opptakten til en ny langtidsplan fra og med 2020. Den siste tiden er det blant annet foreslått konkurranseutsetting av tjenester innenfor transport, vedlikehold og IKT. FMR kommer til å utgjøre en svært viktig del av grunnlaget når regjeringen i løpet av vinteren skal ferdigstille sin nye langtidsplan for Forsvaret. Det er derfor å forvente at disse spørsmålene kommer opp igjen når langtidsplanen legges frem for Stortinget i løpet av vårsesjonen 2020.

Konkurransesetting av offentlige tjenester og produksjon er ikke noe nytt. Det sivile samfunn og næringsliv har alltid understøttet Forsvaret, særlig innenfor logistikk. Forsyningstjeneste, drivstoffleveranser og transport er områder hvor man har lang erfaring med dette, som også er forpliktet under *Beredskapsloven av 15.12.1950*.

Forskningen er ikke entydig på effektene av privatisering, utskilling og outsourcing av offentlige oppgaver. På den ene siden synes det som om konkurranseutsetting kan bidra til reelle kostnadskutt og effektivisering der oppgaver er konkrete og målbare, mens dette i mindre grad synes å være tilfellet for oppgaver og tjenester der utøvelse av skjønn og fleksibilitet i utføring av oppgaver er vesentlig. For Forsvaret kan det være gode økonomiske argumenter både for og imot konkurranseutsetting.

De viktigste anførselene mot konkurranseutsetting går ikke bare på manglende effektiviseringsgevinster og kostnadsreduksjoner, men også på hvilke utfordringer det innebærer for Forsvarets evne til å oppfylle samfunnsoppdraget. Den iboende usikkerheten som ligger i enhver konflikt, krig eller krigslignende situasjon, gjør Forsvarets oppgaver utfordrende å konkurranseutsette. Det er derfor vanskelig å trekke et klart skille mellom funksjoner og oppgaver som kan legges ut på anbud og ikke.

### Økt konkurranseutsetting av Forsvaret reiser en rekke spørsmål:

---

- Hvordan sikrer vi at monopol på bruk av makt fortsatt underlegges statlig styring og kontroll?
- Hvordan forhindre sammenblanding av interesser som kan påvirke utformingen og bruken av Forsvaret?
- Hvordan sikre avgrensning av Forsvaret mot det sivile samfunnet?
- Hvordan sikre åpenhet og demokratisk kontroll?
- Hvordan sikre rettigheter og plikter for leverandører til Forsvaret?
- Hvordan sikre kontroll over sensitiv informasjon?

## 2. BAKGRUNN

### 2.1 Internasjonal utvikling

Internasjonalt har spørsmålet om konkurranseutsetting blitt aktualisert for Norge gjennom deltakelse i multilaterale operasjoner som i Afghanistan, Irak og Nord-Afrika. Her har det norske Forsvaret kommet i kontakt med private militære selskaper (PMS). PMS er selskaper som på bakgrunn av en kontrakt utfører tjenester for et lands militære styrker. Dette har i utgangspunktet omhandlet støttevirksomhet og infrastrukturbygging for amerikanske, britiske og franske styrker. I økende grad har vi også sett at private militære selskaper eller foretak har vært involvert i skarpe oppdrag og konfliktliknende situasjoner.

I dag benyttes private militære selskaper over hele verden. Mange av selskapene har sitt utspring fra Storbritannia og USA hvor innslaget av private aktører i offentlig tjenesteproduksjon er betydelig større, og politisk mer akseptabelt, enn for eksempel i Norge. På 1990-tallet var det om lag 50 militært personell for hver eneste private entreprenør/ansatt.<sup>2</sup> I dag utgjør ansatte i private militære selskaper ofte majoriteten i mange konfliktområder. I 2016 var det om lag 8 400 amerikanske soldater i Afghanistan,<sup>3</sup> mens antallet kontraktører, eller ansatte i private militære selskaper, hadde vokst til om lag 26 000.<sup>4</sup>

Tjenestene og kompetansen som tilbys av disse selskapene er ofte de samme som nasjonale militære enheter tradisjonelt har utført.<sup>5</sup>

**Militære støttefunksjoner:** Dette er tjenester som i all hovedsak dreier seg om å understøtte militære feltoperasjoner, oftest logistikk. Det omfatter alt fra forpleining, transport og vedlikehold helt fram til «fronten».

**Militære konsulenttjenester:** Dette innebærer alt fra rådgivning i militære spørsmål, trening og utdanning av militært personell, til faktisk deltakelse i planleggingen og gjennomføringen av operasjoner.

**Militære kampheter:** Dette innebærer deltakelse i direkte kamphandlinger.

## PRIVAT BRUK AV MILITÆRMAKT IKKE NOE NYTT

---

På 1700- og 1800-tallet gikk private armeer og selskaper hånd i hånd med stormaktenes kolonialisering av nye kontinenter. Leiesoldater ble også hyppig brukt, eller enkeltindivider som solgte sine tjenester til konger og stater. Det Ostindiske Kompani ble stiftet i 1600 av den britiske monarken, og ble gitt både økonomiske og militære oppgaver i forbindelse med den britiske ekspansjonen inn i India og Asia. Senere, med utviklingen av nasjonalstaten og økt grad av folkestyre, ble volds- og maktmonopolet sakte men sikkert tatt over av nasjonalstatene og deres militære grener. Den kalde krigens slutt med storstilt nedbygging av nasjonale forsvarsstrukturer, og ikke minst en økning i antall konflikter blant annet i Midtøsten og Afrika, ga igjen grobunn for private aktørers inntreden i konfliktområder internasjonalt. Det var slik herostratisk berømte selskaper som Haliburton (USA), Sandline International (Storbritannia) og Executive Outcomes (Sør-Afrika) vokste frem på 1990-tallet.

Enten med hele kombinerte kampenheter (bataljonsstridsgruppe/brigade), eller med eksperter integrert i regulære styrker (våpenbetjening, piloter etc.).

**Væpnet sikkerhet:** Dette er selskaper som i første rekke har en defensiv rolle, men som opererer med samme taktikk og utrustning som kampenheter. Også disse kommer hyppig i trefninger med parter i en konflikt.

Selskapene er utrustet og opererer på mange måter som militære organisasjoner, men med en struktur og organisasjonsform som sivile private selskaper. Selskapene utfører også ofte tjenester innenfor et bredt spekter av oppgaver og funksjoner. Et og samme firma kan drive transport av forsyninger til og fra en konfliktzone, og samtidig utføre vakthold av transporten gjennom egen sikkerhetsstyrke. Dette er funksjoner som i all hovedsak underbygger maktmonopolet, eller er til for å støtte maktmonopolet.

## 2.2 Nasjonale trender

I Norge har diskusjonen rundt bruken av sivile aktører i utførelsen av Forsvarets samfunnsoppdrag vært noe annerledes. Sivil-militært samarbeid har alltid vært en integrert del av totalforsvarskonseptet. Diskusjoner om konkurranseutsetting har ikke handlet så mye om kjernevirksomhet, men mer om støttefunksjoner eller leverandører som erstatter det som tidligere ble ansett for å være blant Forsvarets primærfunksjoner.

Konkurranseutsetting i Forsvaret kom på dagsorden i forbindelse med *New Public Management* som ble introdusert fra privat sektor i Storbritannia. Dette skulle være en alternativ strategi for politisk ledelse i offentlig sektor i Norge for å redusere og effektivisere offentlig sektor. Videre introduserte den internasjonale forsvarsindustrien (primært dominert av USA) *Performance-Based Logistics*. Dette var primært motivert av å utvikle «after sales services», da nysalg av militært materiell opplevde en tørkeperiode. Industriens strategi var å gå inn og overta nasjonale militære støttefunksjoner.

Forsvaret benytter i dag private kontraktører til en rekke støttefunksjoner. Disse utfører vedlikehold, transport, sanitet, forsyninger og liknende. Denne type utkontraktering startet allerede på 1990-tallet med konkurranseutsetting av Forsvarets kantiner. De siste årene har vi også sett større innslag av sivile sikkerhetsselskaper, helikopterselskaper, og leverandører av vedlikehold og forsyningsfunksjoner.<sup>6</sup> Vi begynner derfor å se en utvikling i retning av sivil-militære relasjoner som er mer lik en del av våre allierte. *Trident Juncture* i 2018 er den første store allierte forsvarsøvelsen på norsk jord hvor private aktører var tungt inne, og er sagt å være et viktig eksempel på totalforsvarskonseptet i en ny sikkerhetspolitisk situasjon.<sup>7</sup>

## TRIDENT JUNCTURE 2018

---

NATO-øvelsen Trident Juncture var en test for det gjeninnførte totalforsvaret, som er den samlede innsatsen fra nasjonen i krise og krig – sivilt og militært. Under øvelsen var det utstrakt bruk av sivile samarbeidspartnere for å understøtte norske og allierte militære styrker. Det var den største NATO-øvelsen i Norge siden den kalde krigens opphør, og øvelsen samlet rundt 50 000 deltakere, 250 luftfartøyer, 65 skip og 10 000 landkjøretøyer fra 31 nasjoner. NATO og Forsvaret inngikk kontrakter for rundt 1,5 milliarder kroner med norsk næringsliv i forbindelse med øvelsen. Helsevesenet, transport og logistikk, landbruk, næringsmiddelindustrien, media, bygg og anlegg var også en del av øvelsen Trident Juncture. Det er et uttalt ønske om å følge opp disse erfaringene for å se på ubrukte muligheter for samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn. (Sør-Afrika) vokste frem på 1990-tallet.

### *2.3 Det vanskelige samarbeidet*

Private selskaper opererer i full skala i ulike konflikter, fra forsvarsindustriell produksjon av materiell og våpen til private selskapers deltakelse i operative væpnede konflikter. Privat involvering i moderne konflikter blir derfor også omstridt. For det første opptrer selskaper ofte som leiesoldater i krig, men også fordi de i tillegg til økonomiske interesser i egen virksomhet, ofte har interesser i andre selskaper som høster økonomisk utbytte av annen type sivil virksomhet i de samme konfliktområdene. Erfaringer fra internasjonale konflikter viser at det blir krevende å trekke opp grenseganger mellom Forsvarets kjernevirksomhet, eller spisse ende, og øvrig virksomhet, eller støttefunksjoner. Dermed blir det også vanskelig å trekke et klart skille mellom hva som kan og ikke kan legges ut på anbud. Utfordringsbildet er mindre tydelig i dag enn da Forsvarets kantiner ble konkurranseutsatt på 1990-tallet. Nye og mer omfattende private selskapsstrukturer med større oppgavebredde, akselererende teknologiutvikling med mer spesialiserte våpensystemer og bruken av flere ikke-militære virkemidler i krig gjør det vanskelig å regulere og beskytte sivile leverandører i konflikt. En ytterligere utfordring er at utviklingen på dette området går fortere enn utviklingen av politiske prinsipper og reguleringer.<sup>8</sup>

### 3. TOTALFORSVARET

Prinsippet om statens volds- og maktmonopol har tradisjonelt stått sterkt, og folkeforsvaret – et forsvar til og for folket – har vært et styrende prinsipp for organiseringen av Forsvaret. Det tradisjonelle totalforsvarskonseptet som vokste frem etter andre verdenskrig handlet om et forsvar bygget på militært forsvar og sivil beredskap, hvor sivilsamfunnets oppgave var å gi sivil støtte til Forsvaret i krise og krig. Forsvaret skulle verne om norsk territorium, selvstendighet og nasjonale verdier, og ikke minst verne om sivilbefolkningen. Totalforsvaret handlet om å bruke den totale massen av samfunnets ressurser til forsvar av Norge og norske verdier i tilfellet konflikt. Dette ble uttrykt som å mobilisere samfunnets ressurser i krise og krig, men er nå endret til at Forsvaret skal kunne innhente tjenester fra private aktører i freds- og krigstid. Det som tidligere kunne oppfattes som fellesskapet i krise og krig, er med andre ord endret til å bli transaksjoner og kjøp av tjenester inn i driften av Forsvaret. Totalforsvarets innretning har derfor endret seg mye de siste tiårene, noe som får ulike og utfordrende implikasjoner både for militære og sivile aktører.

I nåværende langtidsplan for Forsvaret beskrives de sikkerhets- og forsvarspolitiske målene som:

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk har som hovedformål å sikre Norges suverenitet, territoriale integritet og politiske handlefrihet. Bærebjelken i norsk sikkerhetspolitikk er NATO-alliansen og det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet. Norge vil bidra til å forebygge væpnet konflikt og arbeide for at fred og stabilitet ivaretas innenfor en global, multilateral rettsorden basert på prinsippene nedfelt i FN-pakten. Forsvaret skal sammen med allierte sikre kollektivt forsvar av Norge og allierte mot trusler, anslag og angrep. Gjennom deltakelse i internasjonale operasjoner og kapasitetsbygging i utvalgte land, skal Forsvaret forebygge krig og bidra til sikkerhet og stabilitet. Forsvaret skal bidra til samfunnssikkerheten gjennom støtte til, og samarbeid med, sivile myndigheter i forbindelse med terrorangrep og andre alvorlige hendelser, ulykker og naturkatastrofer.

Med endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen etter den kalde krigen, fikk vern og beskyttelse knyttet til bredere samfunnssikkerhetsutfordringer økt betydning. Det ble tillagt like stor vekt at Forsvaret, og etatens ressurser, skulle gjøres tilgjengelig for å støtte sivile myndigheter ved samfunnssikkerhetskriser. Stortinget har presisert gjentatte ganger at de totale ressurser som er tilgjengelige i krig, også skal kunne brukes i fredstid. I dag er det inkludert som en av Forsvarets eksplisitte oppgaver at Forsvaret skal bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

## LANGTIDSPLANEN FOR FORSVARET (2017-2020)

---

Totalforsvaret omfatter gjensidig sivil-militær støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn, og skal bidra til forebygging, beredskapsplanlegging og krise- og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret. I en alvorlig krisesituasjon og i væpnet konflikt vil Forsvarets behov for sivil støtte i form av materiell, varer, tjenester og tilgang til infrastruktur overstige hva Forsvaret disponerer til daglig. Det er behov for å videreutvikle totalforsvaret for at samfunnets samlede ressurser om nødvendig skal kunne mobiliseres for forsvaret av landet. Sivil støtte er helt nødvendig for å opprettholde og videreutvikle relevant forsvarsevne. Støtten fra det sivile samfunn må, sammen med Forsvarets kapasiteter, kunne understøtte hele den nasjonale styrkestrukturen og allierte forsterkninger samtidig. Totalforsvaret utformes i samsvar med folkeretten ved i nødvendig grad å skille militær virksomhet fra beskyttelsesverdige sivile persongrupper og objekter.

Det siste tiåret har sivil støtte til Forsvaret igjen fått økt oppmerksomhet. Dette skyldes blant annet økt fokus på forsvaret av Norge i lys av den forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen. I en alvorlig krisesituasjon og i væpnet konflikt vil Forsvarets behov for sivil støtte i form av tjenester, varer, personell og tilgang til infrastruktur overstige ressursene Forsvaret har behov for til daglig. Sentrale behov for Forsvaret vil være vei-, jernbane-, sjø- og lufttransport (med tilhørende infrastruktur) for forflytning av personell, materiell og forsyninger, samt evakuering. Videre vil det være behov for tilgang på sivilt helsepersonell og sivile helsetjenester, og mer spesialiserte tjenester som vedlikeholds- og ingeniørtjenester. Det vil være behov for forsyninger av en rekke varer, hvor drivstofforsyning for å understøtte transporttjenester og Forsvarets operasjoner er blant de viktigste. Både sivile leverandører som understøtter Forsvaret, og til en viss grad Forsvaret selv, er dessuten avhengige av basistjenester som kraftforsyning og i økende grad sivil IKT-infrastruktur og -tjenester. Reduserte klartider for militære enheter innebærer også at understøttelsen må kunne være på plass raskere.

Totalforsvarskonseptet har handlet om å bruke den totale massen av samfunnets ressurser til forsvar av Norge og norske verdier i tilfellet konflikt. Det betyr at Forsvaret skal kunne trekke på sivilsamfunnets samlede ressurser i tilfellet konflikt og territoriell trussel, blant annet gjennom myndighetenes rett til å rekvirere ressurser og støtte. Samtidig har vi sett at det i økende grad i dag



også handler om at Forsvaret skal bidra til den generelle samfunnsikkerheten gjennom støtte til sivile myndigheter. Videre er det et tydelig ønske om å trekke på sivile ressurser, at sivile ressurser skal inn i utførelsen og gjennomføringen av Forsvarets oppgaver. Dette kan finne sted gjennom ulike former for sivil-militært samarbeid, men foreløpig vektlegges utkontraktering av oppgaver.

Forsvarets avhengighet av sivile aktører har økt i takt med nedbygging av støttestruktur og -funksjoner, og ikke minst politiske bevegelser i retning av mer konkurranseutsetting og effektivisering i samfunnet generelt. Det betyr at man i økende grad skal ha sivile aktører inn på det vi kan kalle «inputsiden» av Forsvarets virksomhet og produksjon. Dette er i tråd med allmenn forståelse av konkurranseutsetting og utkontraktering av offentlig virksomhet. Konkurranseutsetting argumenteres ofte for ut fra et økonomisk ståsted hvor nasjonalt forsvar sidestilles med enhver form for produksjonsprosess. Bruk av militær makt, og Forsvarets samfunnsoppdrag, er avhengig av et knippe input som fly, kjøretøy, mennesker med mer. Ulike kombinasjoner av input og leverandører kan gi likt eller ulikt nivå av output. Konkurranseutsetting eller private løsninger på inputsiden eksisterer den dag i dag innenfor Forsvarets område, alt fra produksjon av mat til avanserte våpensystemer. Men gitt Forsvarets samfunnsoppdrag er ikke skillelinjene tydelig på hva som utgjør input og output i Forsvarets produksjonsprosesser. Skillet brytes også ytterligere ned ved et trusselbilde som i økende grad er hybrid, og trusler som er rettet mot ulike deler av det sivile samfunn. Forsvarets operative evne er ikke da utelukkende knyttet til kamphandlinger, men også mot å beskytte kritisk infrastruktur.

Det er et grunnleggende og gjensidig avhengighetsforhold mellom kjernevirksomheten og all annen virksomhet som tilrettelegger for at kjernevirksomheten skal kunne utføres. Uten den tilretteleggende virksomheten kan ikke kjernevirksomheten utføres, og uten kjernevirksomheten gir en tilretteleggende virksomhet ingen mening. I en tid hvor hybride trusler bli mer relevante er imidlertid det som er kjernevirksomheten til Forsvaret også i endring.

Et sentralt spørsmål knyttet til «konkurranseutsetting av Forsvarets produksjon», og som i tillegg har implikasjoner for eventuelle folkerettslige vurderinger, er hvilke oppgaver som er så integrert i Forsvarets samfunnsoppdrag og virksomhet at de vanskelig kan forsvares å utføres av sivile eller i

## FOLKERETTEN

---

Folkeretten regulerer forholdet mellom stater, og mellom stater og internasjonale organisasjoner, gjennom traktater og sedvane. Folkeretten regulerer også individers rettigheter og plikter på noen enkeltområder. Når det gjelder Forsvaret er det spesielt krigens folkerett som er viktig. Krigens folkerett, også kalt internasjonal humanitærrett, stiller opp regler for hvordan man fører/oppfører seg i krig eller konflikt (jus in bello). Hensikten med disse reglene er å styrke beskyttelsen av mennesker som ikke aktivt deltar i konflikter (ikke-stridende). Dette kalles også distinksjonsprinsippet.

Folkeretten krever, gjennom distinksjonsprinsippet, at det skilles mellom sivile og stridende. Dersom en sivil person har en funksjon som innebærer direkte deltagelse i fiendtlighetene, vil vedkommende miste sin beskyttelse etter krigens folkerett så lenge han eller hun utfører aktiviteten. Direkte deltakende sivile har ikke rett til å delta i fiendtlighetene, fordi han eller hun ikke har status som stridende. Definisjonen av stridende omfatter personell som er medlemmer av en stats væpnede styrker, det vil si personell som er uniformert, står under en kommandostruktur og er underlagt et internt disiplinærsystem.

I tillegg har folkeretten regler for når man kan gå til krig (jus ad bellum), men disse er ikke like aktuelle når det gjelder å vurdere private aktørers rolle.

Det sentrale regelverk er å finne i Haag- og Genèvekonvensjonene. De viktigste reglene for stridighetene fremgår av første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene. Etter andre verdenskrig har det i liten grad vært store mellomstatlige konflikter. Dette har utfordret regelverket. Derfor er tolkning av militære mål i våre dager i betydelig grad preget av asymmetriske konflikter. Over tid har det vært en konvergens mellom regelverkene som betyr at reglene gjelder i stor grad både for nasjonale og internasjonale konflikter. Dette gjør i praksis at det i stadig større grad er militær funksjon og ikke formell tilknytning til militæret som er førende for målutvelgelse. Trolig vil dette også påvirke målutvelgelsen i en mellomstatlig konflikt som innbefatter norsk territorium.

ytterste konsekvens utkontrakteres. I Forsvarets «Policy for vurdering av kjernevirksomhet i Forsvaret» fra 2013 defineres Forsvarets kjernevirksomhet som «de aktiviteter som direkte bidrar til gjennomføring av styrkeoppbygging og militære operasjoner.»<sup>9</sup> Definisjonen er utledet av et resonnement om at *kjernevirksomhet er aktivitet som representerer evnen til å oppfylle organisasjonens idé, formål og rasjonale. Fjernes kjernevirksomheten gir det ingen mening å opprettholde organisasjonen.* Alt annet utover avgrensningen i definisjonen skal vurderes som tilretteleggende virksomhet som kan foregå både innenfor og utenfor Forsvarets organisasjon. En vurdering av hva som kan og ikke kan konkurransesettes, og som unngår å komme i konflikt med folkeretten, vil da nødvendigvis måtte gjøres med utgangspunkt i denne definisjonen, og en vurdering av hva som utgjør tilretteleggende aktivitet.

#### 4. FOLKERETTEN

Etterlevelse av folkeretten og internasjonal humanitærrett er viktig i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. I internasjonal sammenheng har Norge lenge etterstrebet å utvikle et bedre internasjonalt regelverk for forholdet mellom statene. Dette har vært viktig for ulike regjeringer uavhengig av politisk ståsted. I tråd med dette har det alltid fra Norges side vært ønskelig med et omfattende folkerettslig rammeverk.

Spørsmål om konkurransesetting av militær virksomhet kan lett komme i konflikt med viktige prinsipper i folkeretten, og da spesielt krigens folkerett.

For vårt formål vil det være viktig at vi innretter Forsvaret på en måte som ikke på unødig vis eksponerer store deler av norsk sivil infrastruktur i tilfellet Norge trekkes inn i en mellomstatlig konflikt. Det vil være viktig å klargjøre hvordan de folkerettslige skillene mellom militære mål og sivile, og sivil infrastruktur med angrepimmunitet, vil virke i den nye strukturen Forsvaret vil få. Dette vil gi oss en bedre oversikt over hvilke omkostninger forslagene faktisk vil kunne få for det norske samfunnet som helhet i tilfellet en konflikt.

Krigens folkerett og regler for stridighetene er i all hovedsak basert på sedvanerett. Dette gjelder særlig spørsmål om hvilke personer, gjenstander, bygninger, infrastruktur som er å regne som militære mål. Også sivile personer og sivile objekter og infrastruktur kan bli militære mål i en konfliktsituasjon. I mellomstatlige konflikter kan dette gjelde sivile personer og sivil infrastruktur, samt sivile data basert på hvilken funksjon disse har. Det er ikke Norge som bestemmer hva som skal være militære mål. Det er folkeretten som trekker opp disse linjene, og det er fienden som implementerer reglene overfor Norge i en krigssituasjon. Det er med andre ord de personer, installasjoner og gjenstander som «etter rimelige forholdsregler» fremstår for fienden å ha militær funksjon

eller å bidra til stridighetene, som vil være avgjørende for om de kan angripes. At en gjenstand også benyttes til sivile formål eller sågar hovedsakelig til sivile formål er i prinsippet underordnet.

En aktør (person eller gruppe av personer) vil være et militært mål og kan dermed engasjeres av fienden i den hensikt å nøytraliseres, dersom vedkommende har en funksjon i forhold til stridighetene som gjør at vedkommende anses å ta direkte del i fiendtligheter. Kriteriene for dette er sedvanebasert, og finnes i hovedsak i Den internasjonale Røde Kors-komiteens retningslinjer for «direkte deltakelse i fiendtligheter» fra 2010.<sup>10</sup>

Det klareste eksempelet oppstår dersom sivile tar til våpen og kjemper på lik linje med militære styrker. Da er det naturlig at de blir lovlige militære mål for fiendtlige væpnede styrker. Men dette kan også gjelde for sivile som utfører oppgaver som ikke er direkte relatert til militære kamphandlinger, men utfører oppgaver som støtter opp under disse. Samtidig vil ikke ethvert sivilt bidrag til en væpnet konflikt gi rett til å angripe sivile eller unnta sivile fra å bli mål. Grensene her er ikke tydelige, og det er ikke klart hvilke oppgaver knyttet til militær virksomhet som i utgangspunktet gir sivile aktører status som stridende. I tillegg til å kunne være lovlige mål i en konflikt, vil også private aktører vanskelig kunne pådømmes i noen konflikter, ei heller påberope seg strafferettslig immunitet i andre.

Et objekt, gjenstand eller bygning (eller nettverk og lignende) er et militært mål dersom det ut fra sin «art, plassering, formål eller bruk» gir et «effektivt bidrag til militære aksjoner» i henhold til første tilleggsprotokoll til Genèvekonvensjonene artikkel 52, andre ledd. Også regelen om sivil immunitet mot direkte angrep på gjenstander, installasjoner og bygninger er basert på hvilken funksjon objektet har i relasjon til militær slagkraft. Objekter som har en dobbel funksjon (militær og sivil, altså såkalt «dual use») vil være militære mål for fienden i den grad de har en militær funksjon som gjør dem til et militært mål etter artikkel 52. Informasjonsteknologi, lagring og spredning av data, nettverk og digital infrastruktur kan være utviklet for ren sivil bruk. Definisjonen av militære mål er imidlertid fleksibel, og hvorvidt infrastruktur, data eller nettverk blir regnet som militære mål i en konfliktsituasjon, vil avhenge av hvilken funksjon informasjonen (og dermed lagring, nettverk og infrastruktur) vil ha, enten i konflikten som helhet eller relatert til enkeltoperasjoner/stridigheter. For eksempel vil et verksted som vedlikeholder militært materiell i en konfliktsituasjon trolig falle inn under dette, avhengig av kontekst. Igjen er det som vil være avgjørende hvordan dette etter rimelig undersøkelser fortøner seg for fienden.

Bruk av sivilt personell i væpnet konflikt får derfor folkerettslige implikasjoner, og krever klare grensdragninger for hva sivilt personell kan benyttes til. Dersom

disse personene blir integrert i Forsvaret i en væpnet konflikt mellom stater (fellesartikkel 2 til Genèvekonvensjonene), vil de bli militære mål, men de vil også ha strafferettslig immunitet. Dersom sivile personer får en funksjon knyttet til Forsvaret, kan de likevel anses som «direkte deltakere i fiendtligheter» og dermed være ansett som militære mål på permanent basis. Det gjelder også når de ikke er i nærheten av kamphandlinger. Samtidig vil de ikke ha strafferettslig immunitet ved tilfangetakelse hos fienden. De kan dømmes til lange straffer eller til døden avhengig av hvilken funksjon de har hatt. Atter andre sivile kan anses å ha en direkte funksjon i forhold til gitte stridigheter eller operasjoner, og dermed bli militære mål på ad hoc-basis i tilknytning til militære operasjoner. Heller ikke disse vil ha strafferettslig immunitet ved tilfangetakelse hos en okkupasjonsmakt.

## 5. BESTEMMELSER I ANSKAFFELSESREGELVERKET

I regelverket for offentlige anskaffelser er det gitt visse unntak når det gjelder anskaffelser for militært formål, EØS-avtalens artikkel 123:

*Bestemmelsene i denne avtale skal ikke hindre en avtalepart i å treffe tiltak:*

- a) som den anser nødvendig for å hindre spredning av opplysninger som er i strid med dens vesentlige sikkerhetsinteresser;*
- b) som angår produksjon av eller handel med våpen, ammunisjon og krigsmateriell eller andre varer som er uunnværlige for forsvarsformål, eller forskning, utvikling eller produksjon som er uunnværlig for forsvarsformål, såfremt disse tiltak ikke endrer konkurransevilkårene for varer som ikke er bestemt for direkte militære formål;*
- c) som den anser vesentlig for sin sikkerhet i tilfelle av alvorlig indre uro som truer den offentlige orden, i krigstid eller ved alvorlig internasjonal spenning som innebærer en fare for krig, eller for å oppfylle forpliktelser den har påtatt seg med sikte på å opprettholde fred og internasjonal sikkerhet.*

Denne teksten viser til at det er enkelte deler av Forsvarets virksomhet hvor det er særskilte utfordringer ved utsetting av oppgaver på anbud. Punkt a) kan oppfattes som å sette grenser for hvordan og hvilke leverandører som kan vinne anbud inn mot lagring av informasjon, som nå vurderes å sette ut på anbud. Punkt b) er i liten grad relevant for det temaet vi her er opptatt av. Punkt c) åpner for ulike tolkninger, i og med at det her handler om hva som skal til for at Forsvaret skal kunne ivareta sine operative funksjoner «med sikte på å opprettholde fred og internasjonal sikkerhet». Disse hensynene skal ivaretas gjennom det særskilte regelverket som er laget for forsvarssektoren: «Anskaffelsesregelverket for forsvarssektoren».<sup>11</sup>

## 6. KONKURRANSEUTSETTING AV FORSVARETS STØTTEFUNKSJONER

Forsvarssjefen har som nevnt signalisert et ønske om sivile løsninger for flere områder innenfor det vi kan kalle Forsvarets støttevirksomhet i årene som kommer. Transport skal gjennomgå omfattende effektivisering, og man vurderer strategisk samarbeid med forsvarsindustri på vedlikeholdssiden. Videre skal IKT effektiviseres og moderniseres. Det legges opp til at støttefunksjoner i større grad skal baseres på bruk av sivile leverandører der disse har stordriftsfordeler. Vel og merke der dette ikke er kjernekompetanse i Forsvaret. Forsvarssjefen ble også bedt av regjeringen å komme med tydelige anbefalinger på sivilt-militært samarbeid i sitt fagmilitære råd i oktober 2019.

I utgangspunktet er disse tiltakene begrunnet i økonomiske besparelser som vil sette Forsvaret i stand til å fokusere på kjernevirksomhet og operativ kapasitet. Det gjenstår å se om dette har de ønskede økonomiske effekter, og om kostnadsreduksjoner lar seg dokumentere. Videre er det et sentralt spørsmål om Forsvaret, og Forsvarets ulike enheter, evner å ivareta overordnet kostnadskontroll når oppgaver flyttes ut.

Utover de økonomiske argumentene er det andre viktige forhold som må vurderes. Et vesentlig spørsmål er om eksternalisering av støttevirksomhet vil gå på bekostning av beredskapen, både når det gjelder mobilisering av forsvar for territoriell suverenitet og i forbindelse med internasjonale operasjoner. Et

Tjenesteområde	Gevinster	Utfordringer
Transport	Kapasitet og fleksibilitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilgang på kapasitet</li> <li>• Sikkerhetsklarering av virksomheter og mannskap</li> <li>• Lovverk vedrørende deltakelse i militære operasjoner</li> </ul>
Vedlikehold/verksted	Kapasitet og nettverk til viktige leverandører for Forsvaret	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilgang på kapasitet i forbindelse med kriser</li> <li>• Sikkerhetsklarering av virksomheter og mannskap</li> <li>• IKT-sikkerhet og sårbarhet</li> </ul>
IKT	Kompetanse og tilgang til kunnskapsnettverk i og utenfor Norge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IKT-sikkerhet og sårbarhet</li> </ul>

nærliggende spørsmål vil være hva det vil ha å si for fleksibiliteten til Forsvaret når vedlikehold og verkstedsfunksjoner settes ut. Dette handler også om hva konsekvensene vil være for Forsvarets egen institusjonshukommelse, og behov for egen kompetanseproduksjon og kompetanseutvikling.

### 6.1 LOGISTIKK: TRANSPORT OG VEDLIKEHOLD

- Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) består av to divisjoner, én for forsyning og én for vedlikehold.
- FLO har ansvaret for tilrettelegging av all transport i Forsvaret.
- Nye kapasiteter, reduserte klartider og økte beredskapskrav gjør at Forsvarets kostnader til vedlikehold vil øke med 14 prosent frem til 2020 (beregninger foretatt av Forsvarets forskningsinstitutt).
- FLO overtar i 2019 ansvaret for alt vedlikehold i Forsvaret og skal blant annet etablere en funksjon for å ivareta sentral produksjonsstyring.
- FLO skal sammen med Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret effektivisere vedlikeholdet, blant annet gjennom å bedre rutiner og prosesser, og forhandle rammeavtaler og kontrakter med leverandører.
- Langtidsplanen for Forsvaret legger opp til at effektivisering av vedlikehold i Forsvaret skal gi en årlig innsparing på 317 millioner kroner fra 2021.

I forsvarssjefens fagmilitære råd 2019 er transport nevnt som ett av områdene som er avhengig av sivil støtte og som er *sentralt for Forsvaret på hele konfliktskalaen og hvor strategisk samarbeid må videreutvikles*. Samtidig gis det ikke detaljerte anbefalinger eller forslag om hva og hvilke deler som skal eller kan underlegges økt sivil deltakelse. Det sies også lite om hvilken form et slikt sivil-militært samarbeid innenfor transport vil eller bør ta. Denne avhengigheten av sivil støtte er kommet parallelt med nedbygging av egne interne støttefunksjoner i Forsvaret og økt fokus på strategisk samarbeid.

Behovet for militær transport vil kunne reduseres ved innføring av nye logistikk løsninger. Transport og distribusjon, inkludert medisinsk evakueringskapasitet avgrenset innenfor et operasjonsområde, regnes som kjernekompetanse og skal gjennomføres av militære ressurser. Videre skal taktisk lagring av materiell til avdelinger på korte klartider vurderes og gjennomføres i samarbeid med forsvarsgrenene.

Forsvaret er en stor innkjøper av transporttjenester, og har beredskapsavtale med selskapet Bring på landeveistransport av gods og drivstoff, og selskapet Martinsen transport AS på transport av drivstoff. Avtalene er utformet slik at leverandørene blir en del av Forsvarets stående beredskap. Det stilles derfor krav fra Forsvaret om blant annet utvidet driftsberedskap når Forsvaret har behov for det. Selskapene skal delta på øving og trening, og stille personell og ressurser tilgjengelig ved krise, konflikt og krig.<sup>12</sup> De to selskapene deltok også under øvelsen Trident Juncture.

Videre har Forsvaret en omfattende beredskaps- og logistikkavtale med Wilh. Wilhelmsen-gruppen som eier rundt 30 prosent av verdens flåte for frakt av store kjøretøy. Avtalen innebærer at *NorSea Group*, som er delvis eid av *Wilh. Wilhelmsen-gruppen*, blir ansvarlig for oppsetting og forsyning av Heimevernet ved en krise. I tillegg innebærer avtalen vertslandstøtte og mottak av allierte. Avtalen er unntatt anskaffelsesregelverket med begrunnelse i at den inneholder høyere gradert informasjon om Norges forsvarsevne og planverk.<sup>13</sup>

En folkerettslig utfordring med sivile transportører som oppfyller sine kontraktsforpliktelse overfor Forsvaret i en konfliktsone, eller i nærheten av et legitimt militært mål, eksempelvis en forlegning, kan måtte påregne å bli et legitimt mål selv. Hva som transporteres vil være av betydning for hvorvidt transportøren regnes som en direkte deltaker i fiendtlighetene. Transport av tropper, våpen eller ammunisjon til fronten vil typisk regnes som direkte deltakelse. Transport av drivstoff vil som utgangspunkt også måtte regnes som direkte deltakelse. Er det mat eller klær som transporteres vil det derimot være et moment i retning av ikke å være direkte deltakelse.

Forsvaret inngikk våren 2018 en beredskapsavtale med selskapet *Bertel O. Steen* om vedlikehold og verkstedskapasitet for Hæren.<sup>14</sup> Avtalen innebærer at utvalgte mekanikere fra hele forhandlerne i *Bertel O. Steen*, inkludert landbruksmekanikere fra datterselskapet A-K maskiner, stilles til rådighet for Forsvaret etter behov. Salget av *Aerospace Industrial Maintenance Norway AS (AIM)* til *Kongsberg Defence & Aerospace*, den 13. desember 2018, er ikke en del av Forsvarssjefens beslutning om fremtidig vedlikehold. AIM hadde ansvar for vedlikehold av F-16 jagerfly, og salget ble gjennomført av Forsvarsdepartementet.

Når det gjelder vedlikehold av materiell blir utfordringene noe annerledes enn ved transport. Kompetanse innen vedlikehold er her sentralt og noe som krever fleksibilitet. Det må kontinuerlig utvikles og tilpasses de til enhver tid skiftende behov som kjennetegner Forsvarets operative behov.

Forsvarets operasjonsmåter tilsier at deler av vedlikeholdet må utføres i fremste linje, av personell som inngår i styrkestrukturen og dermed er underlagt militær kommando. Spørsmålet er da om slik støttevirksomhet kan konkurranseutsettes.



Det sentrale spørsmålet i forhold til folkeretten vil være om vedlikehold av materiell kan regnes som direkte deltakelse. I teorien vil alt som bidrar til å understøtte krigsinnsatsen kunne regnes som direkte deltakelse, samtidig vil mye av dette være virksomhet som i all hovedsak kan utføres av sivile.

## 6.2 IKT

Forsvaret vil denne høsten/vinteren avgjøre anbudskonkurranse om lagring av data og såkalte skytjenester. Det ble gjennomført en plan- og designkonkurranse tidligere i år som grunnlag for anbudet. I plan- og designkonkurransen har Forsvarsmateriell og juryen sett etter et omfang som inkluderer IKT-plattformer for alle relevante formål i Forsvaret, inkludert kommando og kontroll, forvaltning, integrert bedriftsprogramvare (ERP), kontorstøtte, samhandling og digitalisering. Med andre ord, IKT-arkitektur på tvers av bruksområder. De som vant konkurransen var en konstellasjon ledet av Sopra Steria, og hvor selskapene HPE, Microsoft, Pearl Consulting, VMWare og Sap Norge inngikk. HPE ledet konstellasjonen av selskaper som vant anbudskonkurransen om lagring av data for Helse Sør-Øst. Kontrakten ble senere kansellert da det ble vist at lagrede data var på avveie og utenfor Norge. I fagmilitært råd 2019 fremstår digitalisering som forsvar av IKT høyt prioritert. Det inkluderer tettere samarbeid med sivile om utvikling av nye løsninger.

I forsvarssjefens fagmilitære råd 2019 er IKT eller cyberdomenet etablert som et eget område for utvikling av forsvarsstrategi og prioritering av ressurser.<sup>15</sup> Situasjonsbeskrivelsen som gis er negativ i den forstand at det eksisterer et betydelig investeringsbehov fra Forsvarets side, samtidig som det heter at sivil IKT-infrastruktur er kritisk sårbar, og noe som Forsvaret vil være avhengig av i krise og krig. Digitale verktøy skal skape sømløs samhandling på tvers av Forsvarets struktur, som vil føre til høyere kvalitet, mer effektive prosesser og gi økt operativ effekt.

Styrkingen av dette området vil også kreve realistisk trening og øving innenfor cyberoperasjoner. Ifølge FMR 2019 vil dette kunne omfatte allierte og sivile aktører i en totalforsvarsramme. Dette er ikke bare bedrifter, men også utdannings- og forskningsinstitusjoner. Cyberforsvaret er allerede én av

flere partnere i øvings- og testfasiliteten *Norwegian Cyberrange* ved NTNU.<sup>16</sup> Andre samarbeidspartnere er her blant annet *Telenor* og *Evry*. Forsvarssjefen erkjenner også at det å anvende og beskytte cyberdomenet krever utvikling og kompetanseheving. Forsvarssjefen ønsker at Forsvaret aktivt skal bidra til nyskaping innenfor feltet, og ønsker virkemidler som kan gjøre at nye løsninger etableres raskere. Mer konkret foreslås det en finansiering som gir fleksibilitet til raskere å teste ut og ta i bruk nye løsninger i form av et transformasjonsfond. Dette skal kunne bidra til kortere prosess for testing, eksperimentering og utvikling. Det er grunn til å anta at midler fra et slikt fond i hovedsak vil være rettet mot målgrupper innenfor akademia og bedrifter som Forsvaret allerede er i kontakt med, særlig gjennom miljøet ved NTNU Gjøvik. De nye løsningene som vil bli etablert kan være rettet kun mot Forsvaret, men mest sannsynlig vil dette være løsninger som har både et sivilt og militært marked.

Samarbeidet med sivile aktører innenfor dette feltet handler ikke primært om kostnadseffektive løsninger, men om at det er et potensial for forbedring gjennom partnerskap med sivile aktører. Det pekes på at årsaken er at moderne og avansert teknologi drives frem hovedsakelig av sivile behov og sivile investeringer i forskning og utvikling. Kombinasjonen av digitale tjenester og et åpent sivil marked gjør avansert teknologi også rimeligere og mer tilgjengelig for flere aktører. Tempoet i utviklingen betyr at teknologi kan bli utdatert raskere. Sivile aktører, med et stort antall kunder nasjonalt og internasjonalt, vil drive frem avansert teknologi til og med raskere enn militære organisasjoner klarer å implementere. Utfordringen for Forsvaret blir dermed å være i tett kontakt med bedrifter og kunnskapsmiljøer, og hente hjem og omsette ny teknologi til løsninger for Forsvaret.

Utfordringen med bruk av sivile, primært bedrifter, i forbindelse med lagring av data og kjøp av kompetanse, handler også om at disse vil kunne bli regnet som direkte deltakere i strid. I denne sammenheng kan dette bli ytterligere problematisk i og med at løsningene Forsvaret kjøper ofte ikke vil være plassert som en integrert del av Forsvaret, men på utsiden av Forsvaret og innenfor sivile strukturer som også leverer løsninger til andre i det sivile samfunn. I krig og krise kan derfor Forsvaret utsette større deler av det sivile samfunn for fare, ved å benytte for eksempel lagringsfasiliteter i sivil eide og driftede datahaller.

En annen utfordring kan være knyttet til kontroll av verktøy og data. Sannsynligheten er betydelig for at løsninger for IKT-verktøy og lagring av data utformes i samarbeid mellom flere bedrifter (jamfør konkurransen vist til over som ble vunnet av flere selskaper hvorav flere også var utenlandsk eid). Det kan oppstå situasjoner hvor det er uklarheter om eierskap til løsninger, og om krav til for eksempel lagring av data etterleves. Dette siste ble oppfattet som problematisk i forbindelse med outsourcing av datalagring i Helse Sør-Øst, som

*HPE/DXC* var ansvarlig for.<sup>17</sup> Her handlet dette om hensyn til personvern. For Forsvaret vil spørsmål om lagrede data både handle om personvern og hensyn til rikets sikkerhet. Det er mulig å tenke seg løsninger gjennom avtalene og kontrakter som inngås, men likevel kan det oppstå uklarheter og uenigheter knyttet til implementering.

En tredje utfordring vil være hensyn til fortrolighet og beskyttelse av informasjon. I et samarbeid med nasjonale og utenlandske selskaper vil det være et stort antall mennesker involvert som vil føle seg mer eller mindre forpliktet av det som er lovgivning i Norge. Igjen er det mulig å tenke seg løsninger gjennom avtaler og kontrakter, men uklarheter og uenigheter kan oppstå.

## 7. AVSLUTNING

Der det legges opp til å benytte sivile i Forsvaret må det foretas en vurdering av om funksjonen vil innebære direkte deltagelse i eventuell væpnet konflikt. Det må gjøres avgrensninger av hva som er kjernevirksomhet, og som under folkeretten innebærer direkte deltagelse, og hva som er støttende eller tilretteleggende virksomhet som ikke setter personen i en slik aktiv deltakende rolle. Dersom man ønsker å immunisere visse sektorer av samfunnet i en konflikt, er det i utgangspunktet bare én måte å sikre seg dette på: Å ha adskilte systemer. Når totalforsvaret legger opp til et samvirke, er det svært viktig å identifisere visse kritiske sektorer og kritisk infrastruktur som likevel bør holdes utenfor.

Folkerettens regler reiser en rekke problemstillinger og dilemmaer i forbindelse med bruk av sivile aktører og konkurranseutsetting av oppgaver. Sentrale spørsmål vil være:

Er sivile kontraktører og samarbeidspartnere fullt informert om at de selv, deres ansatte og driftsmidlene risikerer å bli militære mål for fienden? Hvordan skal Forsvaret sikre seg mot at sivile trekker seg eller går fra avtaler i en konfliktsituasjon?

Kan Forsvaret med loven i hånd ta beslag – altså at sivile bedrifter midlertidig integreres i forsvarsstrukturen og dermed blir klare fullverdige mål som militær infrastruktur i en konfliktsituasjon? Hvilke krav stiller i så fall dette til beredskap og sikkerhet for sivile kontraktører? Hvilke hjemler har Forsvaret til å rekvirere samme tjeneste under beredskapslovgivning?

Vil det i så fall være nasjonalitetskrav knyttet til kontraktering for Forsvaret? Er det kun norske bedrifter, norskeide eller bedrifter med norske ansatte som skal hyres, eller vil dette også falle inn under EØS-reglene om diskriminering? Kan russiske eller kinesiske selskaper få slike kontrakter? Hva med selskaper hvor det finnes visse russiske eller kinesiske eierinteresser?

Her oppstår en lang rekke problemstillinger rundt overgangen mellom fred, krise og krig for sivile aktører som knyttes tett opp til forsvarsstrukturen, og som følge av det folkerettslige regelverket som vil komme til anvendelse i tilfellet væpnet konflikt.

Selv om utsiktene til en større konflikt som treffer norsk territorium ikke er veldig store, er de absolutt til stede. Et slik scenario trenger ikke å ha sitt utspring i våre nærområder, men kan være en bi-effekt av større konfrontasjoner andre steder i verden, som i Stillehavet eller i Asia. Dette vil med andre ord være en situasjon hvor Norge vil ha ingen eller svært liten innvirkning på utviklingen. Hvordan forsvaret av Norge vil prioriteres av allierte i en slik situasjon er også svært kontekststøttet. Det man imidlertid vet med sikkerhet er at folkerettens regler for stridigheter i en slik situasjon vil komme til anvendelse – uavhengig av kontekst. ■

*Med bidrag fra Folkerettsinstituttet og Thomas L. Halvorsen, Oberst (p).*

- 
- |  |  |   |
|--|--|---|
| <p>1 Prop. 151 S (2015–2016) Proposisjon til Stortinget: Kampkraft og bærekraft Langtidsplan for forsvarssektoren: <a href="http://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf">www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf</a></p> <p>2 Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry, P. W. Singer, 2007.</p> <p>3 <a href="http://www.aljazeera.com/news/2019/09/timeline-military-presence-afghanistan-190908070831251.html">www.aljazeera.com/news/2019/09/timeline-military-presence-afghanistan-190908070831251.html</a></p> <p>4 <a href="http://www.acq.osd.mil/log/ps/CENTCOM_reports.html/5A_July_2016_Final.pdf">www.acq.osd.mil/log/ps/CENTCOM_reports.html/5A_July_2016_Final.pdf</a></p> <p>5 <a href="http://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2008/Private-militaere-firmaer">www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2008/Private-militaere-firmaer</a></p> | <p>6 <a href="https://forsvaretsforum.no/forsvaret-er-un-der-sterkt-press-fra-privatisering">https://forsvaretsforum.no/forsvaret-er-un-der-sterkt-press-fra-privatisering</a></p> <p>7 <a href="https://forsvaret.no/hogskolene/Arrangementer/omstillingskonferansen-2019">https://forsvaret.no/hogskolene/Arrangementer/omstillingskonferansen-2019</a></p> <p>8 Denationalisation of Defence Convergence and Diversity, Janne Haaland Matlary &amp; Øyvind Østerud, 2007.</p> <p>9 Policy for vurdering av kjernevirksomhet i Forsvaret, Oslo, 7. juni 2013, General Harald Sunde, Forsvarssjef.</p> <p>10 <a href="http://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf">www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf</a></p> | <p>11 <a href="https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2013-10-25-1411/*#">https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2013-10-25-1411/*#</a></p> <p>12 <a href="https://forsvaret.no/presse/bringavtale">https://forsvaret.no/presse/bringavtale</a></p> <p>13 <a href="https://forsvaret.no/aktuelt/pressemeldinger/forsvaret-sig-nerer-beredskapskontrakt">https://forsvaret.no/aktuelt/pressemeldinger/forsvaret-sig-nerer-beredskapskontrakt</a></p> <p>14 <a href="https://forsvaret.no/presse/forsvaret-inng%C3%A5r-beredskapsavtale-med-bertel-o-steen">https://forsvaret.no/presse/forsvaret-inng%C3%A5r-beredskapsavtale-med-bertel-o-steen</a></p> <p>15 <a href="https://forsvaret.no/fmr">https://forsvaret.no/fmr</a></p> <p>16 <a href="http://www.ntnu.no/ncr">www.ntnu.no/ncr</a></p> <p>17 <a href="http://www.nrk.no/norge/helse-sor-ost--outsourcing-stoppes-1.13578806">www.nrk.no/norge/helse-sor-ost--outsourcing-stoppes-1.13578806</a></p> |
|--|--|---|

HEDDA LANGEMYR

# Forsvarssjefens oppdrag – alt & ingenting

Forsvarssjefen kan i praksis legge kursen for fremtidens forsvar, fordi det mangler politisk vilje til å stake ut en tydelig retning. Dermed utsettes muligheten til offentlig debatt om et særdeles viktig nasjonalt anliggende.

Forsvarssjefens oppdrag er å finne ut av hvordan utviklingen av forsvaret skal løses. Hva som skal løses er imidlertid et nasjonalt spørsmål med stor betydning for vår fremtid og sikkerhet. Her er det en rekke både akutte og mer fremskutte spørsmål som burde vekke offentlighetens interesse. Likevel ser vi at debatten som kan være med å peke ut retning for politikken langt på vei er fraværende.

I begynnelsen av april 2019 mottok forsvarssjefen mandatet fra regjeringen for sitt fagmilitære råd for videre utvikling av Forsvaret. Innretningen av mandatet gir få føringer utover det som ser ut til å være en ren videreføring av inneværende langtidsplan. På oppdrag fra regjeringen har Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) beskrevet fire hovedinnretninger: Styrket alliert samarbeid, bedre evne til krisehåndtering, robust nektelse, og bedre evne til territoriell kontroll i nord. På bakgrunn av FFIs rapport kunne regjeringen ha foretatt noen viktige veivalg og prioriteringer, men velger å avvente fagmilitært råd. I praksis betyr det at forsvarsministeren kaster ballen over til forsvarssjefen og utsetter den offentlige debatten til oktober, få måneder før planen skal vedtas av Stortinget.

### Hvorfor skal vi øke bevilgningene til Forsvaret på bekostning av andre samfunnsområder?

Dette skjer til tross for at det handler om grunnleggende spørsmål om hva Forsvarets rolle skal være fremover. Hvorfor skal vi øke bevilgningene til Forsvaret på bekostning av andre samfunnsområder? Hva skal i så fall de økte bevilgninger brukes til? Hvilke sikkerhetspolitiske rammer ligger fast og hvilke dilemmaer står vi overfor fremover?

Retningen i forrige langtidsplan gikk i stor grad mot forsterket luftvern og -støtte, andre strategiske kapasiteter og mottak av allierte. Andre forsvarsdomener som sjø- og landmakt ble mer nedprioritert. Samtidig har et nytt domene – cyber – fått større oppmerksomhet og relevans. Hvis neste langtidsplan viderefører mye av det samme fra forrige langtidsplan vil enkelte domener ligge langt foran andre, i hvert fall en stund fremover.

Resultatet kan bli et lite balansert forsvar på kort til mellom-lang sikt. På lengre sikt er det avhengig av politisk vilje til å investere og øke forsvarsbudsjettene. Derfor er det forståelig at flere i forsvarssektoren ønsker at Norge raskt når målet om et forsvarsbudsjett på 2% av BNP i ny LTP, som kompensasjon for nedprioriteringer i forrige plan. For jo raskere vi kommer dit, jo raskere får vi et balansert forsvar. Sett fra den andre siden må vi være mer tålmodige og øke saktere. Argumentet er at det er mer hensiktsmessig å bygge på inneværende langtidsplan fordi vi allerede har hatt store omstillinger i Forsvaret. På lang sikt vil det også jevne seg ut mellom domenene.



Men har vi tid til å vente? Dagens og fremtidens sikkerhetspolitiske situasjon er kompleks og trusselbildet mangefasettert. Reintroduksjonen av totalforsvarskonseptet er også et tegn på dette. Mange er opptatt av at for hver dag vi utsetter styrkingen av de andre forsvarsdomenene, jo mer sårbare er vi mot hybride trusler.

Men hvordan oppfattes norsk sikkerhet og forsvar – og mulige løsninger – utenfor forsvarsmiljøene? Svaret på det er at folk flest ikke er koblet på denne debatten i det hele tatt.

Det er her hovedskillelinjene mellom de ulike miljøene i forsvarsdebatten ser ut til å gå. Men hvordan oppfattes norsk sikkerhet og forsvar – og mulige løsninger – utenfor forsvarsmiljøene? Svaret på det er at folk flest ikke er koblet på denne debatten i det hele tatt.

Hvis det er et ønske om å skape oppslutning og høyere prioritering av totalforsvaret må folk ha en forståelse av hvorfor det er viktig, og på den måten også få eierskap til sitt eget forsvar. Så langt er det for mange politikere som ikke har bidratt i nevneverdig grad til dette.

Et viktig spørsmål er derfor hvordan vi kan skape bredere samfunnsmessig engasjement for disse spørsmålene?

Det er fortsatt mange ubesvarte spørsmål fra arbeidet med forrige langtidsplan og tidligere omstillinger i Forsvaret. Det er spørsmål som angår oss alle og som derfor bør inn i den offentlige politiske samtalen på en helt annen måte enn i dag. Vi må for eksempel diskutere hva våre nasjonale behov er i dagens situasjon. Vi må ta innover oss at en del av de utfordringene vi står overfor er noe vi er nødt til å håndtere alene dersom en krise skulle oppstå. Hvordan styrker vi vår nasjonale forsvarsevne best mulig?

Kanskje kan det virke fremmed og rart for folk som vanligvis ikke jobber med forsvarsrelaterte spørsmål å diskutere hvorfor et alliansetilpasset forsvar er nødvendig. Men ser vi nærmere på hva dette handler om skjønner vi også betydningen av at dette er spørsmål som ikke går under radaren for offentlig debatt og demokratisk diskurs. Det handler for eksempel om Norges deltakelse i internasjonale operasjoner som alliert, eller om at utenlandske soldater fra allierte land kommer til Norge. Grunnet den manglende debatten rundt disse helt sentrale spørsmålene ser vi også tendenser til sterkere ideologisk polarisering. En konstruktiv samtale rundt dette vil høyst sannsynlig bidra til nyansering av det som kan oppleves som uforenlige posisjoner.

Vi ser også at folk har ulike forståelser av trusselbildet, fordi det er stor kontrast



mellom hvordan dette oppleves for ulike grupper og ikke minst hvordan det gjør seg gjeldende ulike steder i landet.

Likefullt, for de aller fleste er dette utfordringer man ikke opplever som reelle i det daglige livet. Men dette kan endre seg med reintroduksjonen av totalforsvaret fordi det fører til nye og økte trusler mot sivilsamfunnet. Sektorprinsippet har sånn sett tidligere hatt noe for seg. Inndelingen har redusert nedslagsfeltet for de ulike truslene, men cyberangrep og GPS-jamming har utvidet nedslagsfeltet for truslene til også å innbefatte sivile mål. Samtidig gir totalforsvaret også en rekke muligheter til samarbeid og synergier på tvers av sektorer, og til å skape mer konsolidert forståelse for forsvar og sikkerhet i befolkningen.

Gjennom å legge til rette for en bred offentlig samtale og diskusjon om hva slags trusler vi faktisk snakker om, eller hva sivile i dag må ha kunnskap om og hvordan man kan håndtere dette best mulig, kan vi bidra til å skape økt forståelse for hvorfor det er viktig å prioritere forsvar og sikkerhet.

Dette er imidlertid ikke forsvarssjefens jobb. Det er politisk ledelse som bør invitere til den debatten gjennom å løfte noen forslag til langsiktige politiske prioriteringer som omhandler våre interesser, ambisjoner og behov. En forsvarssjef kan ganske enkelt ikke bygge et totalforsvar alene.

Det er all grunn til å gi forsvarsministeren og øvrig politisk ledelse honnør for tilsynelatende å legge til en mer åpen prosess enn hva som var tilfellet i forrige runde. FFI har laget en grundig og åpen rapport med tydelige beskrivelser av mulige retningsvalg. Oppdraget til forsvarssjefen gir han også mye handlingsrom til å definere fagmilitære prioriteringer innenfor 2%-målet.

Det er likevel grunn til å stille seg kritisk til at regjeringen ikke åpner for debatt allerede nå ved å legge noen klarere politiske og strategiske rammer for arbeidet. En bredt forankret offentlig samtale og debatt bør ligge til grunn før politisk ledelse foretar så viktige beslutninger. ■

Gjennom å legge til rette for en bred offentlig samtale og diskusjon om hva slags trusler vi faktisk snakker om, eller hva sivile i dag må ha kunnskap om og hvordan man kan håndtere dette best mulig, kan vi bidra til å skape økt forståelse for hvorfor det er viktig å prioritere forsvar og sikkerhet.



# NY LANGTIDSPLAN FOR FORSVARET 2021-2024

## SIKKERHETSPOLITISKE DILEMMAER

Denne publikasjonen er en del av et prosjekt for å løfte sentrale problemstillinger i det offentlige ordskiftet, knyttet til den kommende langtidsplanen for Forsvaret.

Alle tekstene er tidligere publisert enten i ulike medier eller på [prosjektutsyn.no](http://prosjektutsyn.no), i perioden mars 2019-februar 2020.

Prosjektet er et samarbeid mellom Norges offisers- og spesialistforbund, NTL Forsvaret, Fellesforbundet og UTSYN - Forum for utenriks og sikkerhet.

UTSYN

UTSYN - Forum for  
utenriks og sikkerhet

Stortorvet 3, 0155 Oslo  
[post@prosjektutsyn.no](mailto:post@prosjektutsyn.no)  
[www.prosjektutsyn.no](http://www.prosjektutsyn.no)



NOF - Norges offisers-  
og spesialistforbund

Møllergata 10, 0179 Oslo  
[post@nof.no](mailto:post@nof.no)  
[www.nof.no](http://www.nof.no)



NTL Forsvaret

NTL Forsvaret

Møllergata 10, 0179 Oslo  
[post@ntlforsvaret.no](mailto:post@ntlforsvaret.no)  
[www.ntlforsvaret.no](http://www.ntlforsvaret.no)



Fellesforbundet

Fellesforbundet

Lilletorget 1, 0184 Oslo  
[post@fellesforbundet.no](mailto:post@fellesforbundet.no)  
[www.fellesforbundet.no](http://www.fellesforbundet.no)



15 tekster som drøfter sentrale  
problemstillinger knyttet til den nye  
langtidsplanen for Forsvaret.

