

Militær krisehåndtering i nordområdene

En analyse av potensialet for sikkerhetspolitiske kriser mellom Norge og Russland, og Forsvaret som nasjonalt krisehåndteringsverktøy

Henning Kaagaard



Masteroppgave i statsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2009

Forord

Utgangspunktet for valg av tema i denne masteroppgaven er først og fremst en interesse for norsk sikkerhetspolitikk. Oppgaven har således vært en interessant prosess, som har gitt meg nye innsikter og erfaringer. Samtidig har arbeidet vært krevende og til tider en kilde til frustrasjon. I den forbindelse ønsker jeg å takke familie, venner og medstudenter som har gitt råd og støtte underveis. Spesielt Synnøve Orvik Stene som også bidro med gjennomlesning og tilbakemelding.

En stor takk skal først og fremst rettes til min veileder Anders Kjølberg (vår og høst 2008). Hans evne til å dele sin faglige kunnskap og interesse for krisehåndtering har vært uunnværlig. Videre takker jeg for hans tålmodighet med prosjektet, og verdifulle innspill gjennom hele prosessen.

Oslo, april 2009

Henning Kaagaard

Ordtelling: 28 822

Innhold

INNHold	3
1. INNLEDNING	6
1.1 BAKGRUNN	7
1.2 PROBLEMSTILLING OG STRUKTUR.....	10
2. TEORI	12
2.1 REALISMEN OG TRUSSELBEGREPET	12
2.1.1 <i>Realisme og nordområdene</i>	14
2.2 MILITÆR TEORI	16
2.2.1 <i>Militært paradigmeskifte</i>	16
2.2.2 <i>Militær evne</i>	18
2.3 KRISEHÅNTERINGSTEORI	18
2.3.1 <i>Logikk og prinsipper i krisehåndtering</i>	20
2.3.2 <i>Erfaringer fra tidligere krisehåndtering</i>	22
3. FORSKNINGSDESIGN	28
3.1 OPERASJONALISERING OG AVGRENSNING.....	29
3.2 VALIDITET OG RELIABILITET	32
3.3 KILDER.....	33
4. POTENSIAL FOR KRISE OG KONFLIKT I NORDOMRÅDENE	35
4.1 RUSSLANDS MILITÆRE EVNE	35
4.1.1 <i>Militære kapasiteter i nordområdene</i>	36
4.1.2 <i>Russisk bruk av militær makt, erfaringer fra Georgia krigen</i>	37
4.1.3 <i>Russisk vilje til bruk av militær makt</i>	37

4.2	NASJONALE INTERESSER I NORDOMRÅDENE	38
4.2.1	<i>Folkerettslige og territorielle utfordringer</i>	38
4.2.2	<i>Fiskerikonflikter</i>	41
4.2.3	<i>Petroleum -ressurser</i>	43
4.2.4	<i>Nordområdenes strategiske betydning</i>	44
4.3	NORSK OG RUSSISK UTENRIKSPOLITIKK. AKTIVISME OG NULL-SUM-LOGIKK	46
4.4	HVORDAN KAN EN KRISE UTLØSES?.....	48
5.	NORSK SIKKERHETSPOLITISK STRATEGI OG NASJONALE KRISEHÅNDTERINGSSCENARIOER	51
5.1	NORSK SIKKERHETSPOLITISK STRATEGI.....	51
5.2	EN SIKKERHETSPOLITISK GRÅSONE?	56
5.3	SIKKERHETSPOLITISKE SCENARIOER	59
5.4	HVILKE KRISESCENARIOER MÅ NORGE HÅNDTERE SELV?.....	62
6.	NORSK MILITÆR EVNE. MULIGHETER TIL EFFEKTIV KRISEHÅNDTERING?64	
6.1	FORSVARETS OPERATIVE STRUKTUR OG FUNKSJONER	65
6.1.1	<i>Hærens betydning i scenarier for sikkerhetspolitisk krise med Russland</i>	68
6.1.2	<i>Sjømilitære kapasiteter</i>	70
6.1.3	<i>Lufmilitære kapasiteter</i>	75
6.1.4	<i>Fellesoperasjoner og kapasiteter</i>	78
6.2	ENDRINGER I FORSVARETS ORGANISASJON.....	83
6.2.1	<i>Integrert strategisk ledelse</i>	83
6.2.2	<i>Felles informasjonstjeneste</i>	84
6.2.3	<i>Forsvarets operative kommandostruktur.</i>	85
6.3	DOKTRINE	87

6.3.1	<i>Doktrinenes betydning for krisehåndteringsevne</i>	90
6.4	POLITISK VILJE TIL ESKALERING OG DE-ESKALERING	93
7.	KONKLUSJON	95
	KILDELISTE	99

1. Innledning

Nordområdene og Norges forhold til Russland har fått økt oppmerksomhet de siste årene. Blant annet har fordelingen av ressurser i nord kommet høyere opp på den internasjonale agenda. Den rød-grønne regjeringen definerte nordområdene som Norges viktigste strategiske satsningsområde. I den forbindelse gav regjeringen ut den såkalte nordområdestrategien i 2006, et dokument som omtaler utfordringer, satsningsområder og politiske tiltak i nordområdene. Den omfatter land og sjøområder nordover fra Sør-Helgeland og østover fra Grønlandshavet til Barentshavet og Petsjorahavet (Utenriksdepartementet 2006:11). I denne oppgaven er begrepet først og fremst knyttet til de delene Norge enten har eller gjør krav på en form for suverenitet over. På tross av å være et strategidokument med langsiktig perspektiv er militære forhold i liten grad omtalt i nordområdestrategien.

Samtidig er det et økt fokus på russisk opprustning, og det mange anser som en mer aggressiv utenrikspolitikk. Mens det russiske forsvaret var i en dyp krise på 1990-tallet, har det fått store økninger i bevilgningene de siste årene. Bare i 2008 økte forsvarsbevilgningene med godt over 20 %. I følge NTB er det russiske forsvarsbudsjettet nesten firedoblet de siste årene (Nr.no 17/3-2009)¹.

Russland fører også en langt mer selvhevdende politikk nå enn på 1990 tallet (Blakkisrud 2007). De siste årene har saker som rakettskjold i Europa, videre Nato-utvidelse, og Kosovo, skapt splid mellom Russland og vestlige land. Georgia krigen sommeren 2008 viste også tydelig at Russland både har vilje og evne til å bruke militærmakt for å løse internasjonale konflikter. Russland har gjenopptatt regelmessig patruljering med strategiske bombefly, og russisk militær aktivitet i Barentshavet og

¹ Merk at disse budsjettøkningene ikke er justert for inflasjon, som generelt har vært høy i Russland de siste årene. Konsumprisindeksen økte med over 13% bare i 2008(CIA world Factbook), og regjeringen har de siste årene strevd med å nå målet på 10% årlig inflasjon.

langs norskekysten har økt sterkt. Dette har resultert i at norske jagerfly i 2007 og 2008, har vært sendt på vingene for å avskjære og overvåke russiske fly i et omfang vi ikke har sett siden den kalde krigen. I Norge har disse forholdene ført til et fornyet fokus på, og spekulasjoner rundt Russland som en mulig militær trussel. Dette økte fokuset kan observeres både hos norske myndigheter, og kanskje i enda større grad i media og den offentlige debatt.

Det synes imidlertid å være usikkerhet og uenighet i den offentlige debatt, om hva slags sikkerhetspolitiske utfordringer og trusler Norge synes å stå overfor i nordområdene. Noen sammenligner situasjonen med den en hadde under den kalde krigen, mens andre hevder at for eksempel miljøtrusler er mer relevante. Kjølberg (2008) mener økende motsetninger mellom Russland og vesten, uavklarte ressursproblemer i nordområdene og økt russisk militær aktivitet i nordområdene kan føre til situasjoner som kan oppfattes som kriser. Rottem (2008:10) skriver at Forsvaret har gått fra å være et invasjonforsvar til et innsatsforsvar, og at deltagelse i internasjonale operasjoner i stor grad er strukturerende. En kan dermed spørre seg hvorvidt Forsvaret er blitt mindre relevant for å håndtere kriser i nordområdene? I den forbindelse vil jeg se på potensialet for en krise i nordområdene mellom Norge og Russland, og undersøke hvilken rolle og evne Forsvaret har til å løse slike kriser uten internasjonal støtte.

1.1 Bakgrunn

Forholdet mellom Norge og Russland har aldri vært særlig nært, og få naboland i Europa har mindre kontakt med hverandre. Samtidig har de to statene aldri vært i krig med hverandre heller, noe som også er spesielt dersom en sammenligner med kontinental Europa. Forholdet mellom Norge og Russland har likevel vært preget av en viss mistillit og skepsis, særlig under Sovjet tiden og den kalde krigen (Kjølberg 2008).

Norsk sikkerhetspolitikk har siden 1905 etter tur bygget på to forskjellige hovedstrategier for å beskytte Norge fra væpnet maktbruk fra andre land. Nøytralitetspolitikk frem til 1940 og alliansetilhørighet siden slutten av 1940 tallet (Skogan 2001:13). Nøytralitetsstrategien møtte sitt endelige med den tyske invasjonen 9. april 1940. Under og etter krigen vokste det frem en erkjennelse av at Norges beliggenhet hadde gjort landet militært utsatt, snarere enn beskyttet (ibid: 18-19). Et grunnleggende strategisk skifte tok derfor sted da Norge sluttet seg til Atlanterhavspakten 4. april 1949. Under den kalde krigen dominerte en sikkerhetspolitisk utfordring norsk sikkerhetspolitikk, faren for storkrig mellom øst- og vestblokken og invasjonstrusselen fra Sovjetunionen. Dette la føringer på norsk forsvarsplanlegging, sikkerhetspolitisk strategi og generell utenrikspolitikk. Forsvaret var primært utformet for å føre en eksistensiell krig mot en sovjetisk invasjon, der suverenitetshevdelse, fiskeriforvaltning og krisehåndtering var sekundære oppgaver. Bruken av det norske forsvaret for all del var planlagt som et ledd av en større Nato - operasjon. Hovedoppgaven til det norske forsvaret var derfor å stå imot en invasjon til allierte forsterkninger kom på plass. "Holdetid" var det sentrale begrepet, i forståelsen av at det norske forsvaret måtte ha evnen til å forsvare norsk territorium, inntil tilstrekkelige forsterkninger var på plass. Norge var strategisk viktig for Nato, og var gjennom hele den kalde krigen en nettoimportør av sikkerhet. Norge kunne konsentrere seg om forsvaret av eget territorium og samtidig få store NATO midler til å understøtte denne oppgaven

Avslutningen av den kalde krigen førte til en uvant sikkerhetspolitisk situasjon for Norge. For det første var en vedvarende og klart oppfattet trussel gjennom 40 år borte. For det andre var ikke Norge og nordområdene lenger i alliertes sikkerhetspolitiske fokus. Etter den kalde krigen har det vært økt fokus på globale sikkerhetspolitiske utfordringer som terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen og muligheten for global stormaktskonkurransen som følge av USA sitt foreløpige hegemoni. Borgerkriger og "failed states" langt fra Norge har også fått mye oppmerksomhet. Et problem for Norge etter den kalde krigen har vært marginaliseringen av internasjonal oppmerksomhet på nordområdene og norsk innflytelse. Norge så fortsatt sine største

utfordringer knyttet til at landet var nabo til Sovjetunionens arvtager Russland. Store militære styrker på Kolahalvøya og politisk ustabilitet i Russland var fortsatt et usikkerhetsmoment for norsk sikkerhetspolitikk. Berggrav (2004:5) skriver at man i nord stod igjen med det han kaller et "restproblem" etter den kalde krigen, grunnet denne usikkerheten.

En rask gjennomgang av norsk sikkerhetspolitisk historie viser at det er de geopolitiske forholdene og beliggenhet som har skapt de største utfordringene, omveltningene og formet strategier i norsk sikkerhetspolitikk. Den tyske invasjonen i 1940 viste at Norges beliggenhet og vage stormaktsgarantier ikke gav beskyttelse. Det var derfor sterke ønsker om å delta i en forpliktende forsvarsallianse etter krigen. NATO sin opprinnelse var et resultat av den geopolitiske hovedkonflikten som oppstod etter krigen, mellom øst og vest. Norsk medlemskap i NATO var dels et resultat av denne, dels av den lokale trusselen Sovjetunionen ble antatt å være. Norges beliggenhet og nærområder har altså utgjort en viktig faktor i norsk sikkerhetspolitisk historie, tenkning og strategi, selv om utfordringene har variert. Dette synliggjøres dersom en sammenligner med for eksempel USA og store deler av vest-Europa i dag, som i mindre grad ser noen militære trusler i sine nærområder. Norges beliggenhet med naboskapet til stormakten Russland gir en viss kontinuitet i norske sikkerhetspolitiske utfordringer.

Det er altså gode grunner til å studere sikkerhetspolitiske utfordringer i Norges nærområder. Kjølborg (2007a:10) hevder småstaters sikkerhetspolitiske utfordringer i større grad enn store stater er bestemt geografisk, fordi sannsynligheten for at småstater har sterkere naboer er større enn for store stater. Russland blir ofte omtalt som en sikkerhetsutfordring for Norge, uten at det noen spesifikk militær trussel framheves. De siste årene er det riktignok blitt fokusert på den tiltagende russiske militære aktiviteten i nordområdene. Generelt sett har oppmerksomheten rundt militære spørsmål blitt mindre etter den kalde krigen. En av grunnene er nok at selve begrepet sikkerhetspolitikk i stor grad er utvidet til å omfatte miljø, økonomi, sosiale forhold eller individsikkerhet. Sikkerhetsbegrepet har tradisjonelt vært knyttet til

militære problemstillinger. Ulriksen (2007) mener geopolitiske og militære utfordringer er sterkt økende, men at forskning og nasjonal kompetanse å disse områdene er svekket. Åtland (2007) argumenterer for at mangelen på strategiske studier av nordområdene gir kunnskapsmangel om militære dimensjoner i området, som igjen går ut over kvaliteten på andre studier

Når jeg vil se på sikkerhetspolitiske utfordringer forholder jeg meg til en tradisjonell oppfatning av sikkerhetsbegrepet og fokuserer på forhold som kan føre til militær maktbruk. Innenfor forskningslitteraturen om sikkerhetspolitikk finnes det et stort antall studier knyttet til krisehåndtering. Sundelius og Stern (1997:11-12) påpeker likevel at litteraturen hovedsakelig er fokusert på store internasjonale kriser der en eller flere stormakter har vært involvert. Systematiske undersøkelser rundt småstaters krisehåndtering er derimot sjeldne. Brecher (1993:618) bemerker det samme og oppfordrer til større fokus på krisehåndteringsproblematikk i mindre stater.

1.2 Problemstilling og struktur

Oppgaven tar utgangspunkt i en tredelt problemstilling:

- 1. Hva er potensialet for sikkerhetspolitiske kriser mellom Norge og Russland?**
- 2. Hvilken rolle har nasjonal krisehåndtering i norsk sikkerhetspolitisk strategi?**
- 3. Hvilken evne vil Forsvaret ha til å fungere som et effektivt verktøy for nasjonal krisehåndtering i nordområdene?**

Denne tredelingen representerer også oppbyggingen av strukturen i analysen. Før analysen vil jeg riktignok ha egne kapitler for teori og metode. Formålet med oppgaven er først og fremst å se nærmere på potensialet for norsk-russiske sikkerhetspolitiske kriser og Forsvarets evne til å håndtere slike nasjonalt.

Problemstilling 2 er først og fremst grunnlaget for en diskusjon som gir forutsetningene for problemstilling 3. Et viktig spørsmål er hvilke scenarioer Norge

kan eller må håndtere uten støtte fra Nato. I analysen av Forsvarets evne til nasjonal krisehåndtering vil jeg se på de siste utviklingstrekk ved omstillingen av Forsvaret, og vurdere de opp mot begrepene militær evne og effektiv krisehåndtering. Dette innebærer å drøfte om Forsvaret er i ferd med å bli et mer relevant verktøy for å effektivt håndtere framtidige sikkerhetspolitiske kriser i nordområdene.

2. Teori

Det teoretiske hovedbidraget i denne avhandlingen er todelt. Først skal jeg ta for meg realismen og krisehåndteringsteori som utgangspunkt for å se på potensialet for konflikt i nordområdene. Krisehåndteringsteorien er også den teoretiske innfallsvinkelen min for å analysere norsk evne til nasjonal krisehåndtering. Jeg vil også kort skissere et teoretisk perspektiv på bruken av militærmakt, etter som dette er et sentralt tema i oppgaven. I teorikapitlet vil jeg utdype flere teoretiske poenger, og gjøre rekke for enkelte eksempler knyttet til krisehåndtering, som leseren kanskje ikke umiddelbart ser den direkte relevansen av. Jeg vil imidlertid benytte meg av disse i metode og analysen delene. Fordelen er at leseren får et helhetlig innblikk i forskjellige sider av for eksempel krisehåndtering, i stedet for stykkevis og delt. Samtidig kan jeg i analysen referere til begreper og empiriske eksempler som allerede er forklart. Hensikten med dette er å forenkle den analytiske argumentasjonen, og i større grad kunne gå rett på sak.

2.1 Realismen og trusselbegrepet

Realisme er og har vært en dominerende teoretisk retning innenfor studiet av internasjonal politikk, og særlig sikkerhetspolitiske forhold. Det finnes et mangfold av teorier som faller inn under samlebegrepet realistisk teori. Realistisk teori kjennetegnes av et verdenssyn der statene er de sentrale aktørene, som har som sin viktigste funksjon å hevde nasjonale interesser og statens overlevelse. Neorealisme eller strukturrealisme på det internasjonale politiske system sin organisering. Fraværet av en overordnet beslutningsmakt gir internasjonal politikk en anarkisk struktur som preges av en grunnliggende usikkerhet. Statene er i utgangspunktet like enheter, der hovedvariabelen er fordelingen av makt, og da særlig militærmakt. Dersom en stat øker sin sikkerhet og makt, går dette på bekostning av andre stater. Internasjonal politikk er således et null-sum spill som fører til konkurranse mellom statene. Under

den kalde krigen, og kanskje fortsatt, var Kenneth Waltz sin maktbalanse teori den mest prominente neorealistiske teorien. Waltz (1979) mener den sentrale mekanismen i internasjonal politikk er maktbalanse. Dersom en stat blir mektigere enn andre eller søker en hegemonisk posisjon vil andre stater forsøke å balansere dette.

Stephen Walt har lansert en modifisert versjon av Waltz sin teori som han kaller trusselbalanseteori. Walt(1987) ser fortsatt på balansering som et sentralt trekk i internasjonal politikk, men skiller seg fra Waltz ved at han mener stater søker å balansere trusler snarere enn makt. Stater vil balansere mot den største trusselen de står overfor, noe som ikke nødvendigvis må være den mektigste staten i systemet. Han hevder det er bedre empirisk belegg for at stater balanserer trusler, snarere enn makt.

Walt identifiserer fire faktorer for å evaluere hvorvidt en stat fremstår som en trussel for en annen. Den første faktoren er statens totale maktressurser(e.g befolkning og militær, økonomisk, industriell og teknologisk kapasitet). Denne faktoren er tilnærmet identisk med det tradisjonell maktbalanseteori legger i maktbegrepet.

Den andre faktoren er geografisk nærhet. *"Because the ability to project power declines with distance, states that are nearby pose a greater threat than those that are far away"*(Walt 1987:23). Mange vil kanskje hevde at denne faktoren har mindre betydning nå i globaliseringens tidsalder, og ettersom langtrekkende våpensystemer blir stadig mer utbredt. Det er likevel slik at nabostater har langt større kontaktflate enn fjerntliggende land, særlig gjelder dette små stater som Norge. Videre er det svært få stater som besitter en betydelig militær maktprojiseringsevne, der USA i dag er i en særklasse.

Den tredje faktoren er offensiv militær kapasitet. Denne er nært knyttet til begge de to foregående faktorene. Den omhandler kapasiteten til å bruke de militære kapasitetene til å true suvereniteten eller den territoriale integriteten til andre stater. Jo større kapasitet de militære styrkene har til å foreta offensive operasjoner utenfor eget land jo større trussel.

Den siste faktoren er at stater med aggressive intensjoner utgjør en større trussel. Dette er det avgjørende skillet mellom Waltz og Walt. Walt klarlegger imidlertid ikke spesifikt hva han legger i aggressive intensjoner. Det synes at han mener stater som utøver en ekspansiv utenrikspolitikk på bekostning av andre staters interesser tydelig viser aggressive intensjoner.

Mastanduno(1997:47-48) mener inkluderingen av intensjoner i trusselbegrepet har viktige implikasjoner. For det første vil det ofte være rasjonelt for stater å følge en politikk basert på tilbakeholdenhet og beroligelse overfor andre, og således minske trusselen staten kan tenkes å utgjøre for andre. For det andre gjør det at teorien ikke utelukkende fokuserer på systemiske faktorer, men også tar hensyn til enhetsspesifikke variabler som den klassiske realismen gjorde. Dette burde i så fall gjøre teorien mer relevant enn maktbalanseteorien for å analysere bilaterale forhold og enkeltstaters trusselvurderinger slik denne oppgaven gjør.

Sentralt i oppgaven er å undersøke hvorledes Russland utgjør eller kan tenkes å utgjøre en militær trussel mot Norge. En vanlig forståelse av trusselbegrepet er en inndeling i kapasitet og intensjon. Walt sine tre første faktorer er således en utdyping av kapasitetsbegrepet. Jeg er derfor nødt til å se både på aspekter knyttet til kapasitet og intensjon når jeg diskuterer sikkerhetspolitiske trusler i nordområdene. Mer spesifikt vil jeg ta utgangspunkt i Walt sine fire faktorer. I den forbindelse sier Walt at det ikke er mulig a-priori å avgjøre hvilke faktorer som er viktigst i en gitt situasjon, men at alle vil spille en rolle.

2.1.1 Realisme og nordområdene.

Stater bruker ikke militærmakt vilkårlig. Bruken av militærmakt må altså forstås i en spesifikk politisk kontekst. Dette innebærer ikke nødvendigvis at militærmakt brukes av en enhetlig politisk aktør for å oppnå et spesifikt politisk mål. Ulike aktører kan ha ulike målsetninger. Det er derfor viktig å identifisere de ulike aktørene og identifisere deres politiske mål og intensjoner. Bruusgaard (2006) benytter seg blant annet av såkalt "*Nested games*" teori og viser hvordan ulike sub-statlige aktører hadde

innvirkning på Tsjernigov og Elektron episodene. Dersom det eksisterer flere innflytelsesrike aktører med ulike interesser skaper dette problemer for en forståelse basert på en enhetlig rasjonell aktør modell. Realistisk teori er slik sett en forenkling av en komplisert virkelighet. Det er likevel en hensiktsmessig forenkling i dette tilfellet, ettersom oppgaven i liten grad skal forklare staters handlinger.

Realisme bygger på en modell der internasjonal politikk foregår innenfor en anarkisk struktur. Denne anarkimodellen har vært kritisert blant annet fordi den ikke anerkjenner innflytelsen til internasjonale institusjoner, som kan dempe dette anarkiske preget i henhold til institusjonalistisk teori. Den EU dominerte delen av Europa utgjør et sikkerhetsfelleskap der militær maktbruk innad er politisk uakseptabelt, og krig tilnærmet utenkelig (Ulriksen 2007). Nordområdene er imidlertid i liten grad med i dette institusjonaliserte landskapet. Verken Norge eller Russland er med i EU og bare Norge er med i Nato og EØS. Ulriksen argumenterer for at den anarkiske modellen passer godt for nordområdene:

”Norges problem er at vi står med en fot og mesteparten av vårt intellektuelle modus i denne europeiske parken. Den andre foten står i nord, i et område der det ikke finnes noe sikkerhetsfelleskap og der internasjonale regler og lover, ja selv grensene mellom statene er omstridt. Denne foten befinner seg i utkanten av jungelen, der det internasjonale anarkiet lever”. Ulriksen (2007:1)

Det realistiske perspektivet benyttes i analysen også av en annen grunn, nemlig at det samsvarer godt med den russiske forståelsen av internasjonal politikk. Flere forskere mener internasjonal politikk i Russland forstås som et null-sum spill (Ulriksen 2007:1, Blakkisrud 2007, Kjølberg 2008).

”...in the case of Russia, the European Arctic is still largely seen in a state-centric, realist perspective where ”national interests” are at the top of the agenda, and where one state’s gain is unimaginable without another state’s loss. The prevailing Russian “zero-sum-game” perspective on the region adds to the relevance and adequacy of strategic studies” Åtland (2007:17)

Realistisk teori er således en fruktbar tilnærming for å forstå russiske interesser og politikk i nordområdene. Det finnes likevel andre fruktbare tilnærminger til russisk politikk. Konstruktivistisk teori ville på sin side framheve at nasjonale interesser er sosialt konstruert og at normer, kultur og identitet derfor er viktig for å forstå disse. Hopf (2002) viser blant annet at i alle de sentrale diskursene rundt russisk identitet etter den kalde krigen, blir russisk stormaktsstatus fremhevet som viktig. Opprettholdelse av russisk stormaktsstatus blir derfor en nasjonal interesse som må beskyttes.

2.2 Militær teori

Ettersom oppgaven har fokus på mulige militære utfordringer er det viktig å anlegge et teoretisk perspektiv for å forstå bruken av militærmakt.

2.2.1 Militært paradigmeskifte

Samtidig med at den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa har gjennomgått store endringer etter den kalde krigen har samtidig store endringer skjedd på det militære området. Forsvarssjef Sverre Diesen hevder at vi i vår tid opplever et militært paradigmeskifte, som innebærer et skifte i måten å betrakte militærmakt på (Diesen 2005). Dette paradigmeskiftet skyldes den samlede effekten av endrede sosiale, politiske, økonomiske og teknologiske betingelser for militær virksomhet. To faktorer poengteres som særdeles viktige. Slutten på den kalde krigen endret den strategiske situasjonen i Europa, der trusselen om total krig har falt bort. Samtidig har informasjonsteknologi har også bidratt til den organisatoriske og operative ”Revolution in Military Affairs”(RMA). Denne har blant annet gjort militære organisasjoner mer kapitalintensive, noe som gir store økonomiske begrensninger på militære styrkers størrelse samtidig som militær kapasitet ikke lenger kan måles ut i fra antall mann under våpen. Den viktigste operasjonelle konsekvensen er en endring

fra plattformbasert til nettverksbasert forsvar. Dette innebærer at antall våpenplattformer ikke lenger er den avgjørende faktoren for militær kapasitet. Ved å binde ulike våpenplattformer sammen i et nettverk med informasjonsteknologi, søker en å oppnå informasjonsoverlegenhet, bedre beslutningsgrunnlag og økt effekt av færre operative plattformer(ibid).

Diesen mener dette nye paradigmeskiftet gjør militær maktanvendelse i dag har større likheter med 1700-tallets kabinettkriger enn "det napoleonske militærparadigme" han mener har vært gjeldende de siste 200 år. I stedet for total eller industriell krigføring vil stater anvende militære maktmidler i begrenset omfang for begrensede politiske formål. Diesen argumenterer for at dagens utvikling rent historisk vil kunne oppfattes som *"en europeisk tilbakevending til rasjonaliteten, etter 200 års kollektivt vanvidd der enhver proporsjonalitet mellom politiske mål og militære midler ble gitt på båten"* (ibid:171)

Den tidligere britiske generalen Rupert Smith (2005) er i så måte enig med Diesen i at krigføring foregår innenfor et nytt paradigme i dag. Han mener den reelle muligheten for industriell/total krigføring i stor grad forsvant med innføringen av kjernefysiske våpen. Samtidig med at stater bruker militærmakt for begrensede politiske mål, mener han også at militærmakt har en mer begrenset nytte i dagens konflikter. Det er sjelden mulig å oppnå de politiske målene i en konflikt gjennom militær maktbruk alene, noe som reduserer militærmakt til et av flere virkemidler for å nå de politiske målene.

Mens det tidligere gjerne var tydelige skiller mellom krig og fred, er det i dag mer fruktbart å analysere skillet mellom konfrontasjon og væpnet konflikt mellom stater og/eller andre aktører. Mange stater har pågående eller latente konfrontasjoner med andre aktører som tidvis kan slå over i væpnet konflikt. Smith mener vi må bort fra den lineære tilnærmingen til konflikter, der en går fra fred-krise-krig-fredsløsning og tilbake til fred igjen. I stedet bør en bruke et skalaperspektiv der konfrontasjoner mellom aktører til tider kan slå over i væpnet konflikt i en eller annen form, uten at det nødvendigvis ender med en løsning på den grunnleggende uenigheten, eller

interessekonflikten. I et slikt perspektiv blir krisehåndtering noe som finner sted de gangene konfrontasjonen truer med å slå ut i væpnet konflikt.

2.2.2 Militær evne

I denne oppgaven er det sentralt å analysere forsvarets evne til krisehåndtering. Fritt oversatt til engelsk betyr evne *capability*. Smith (2005) illustrerer kompleksiteten i det å vurdere en militær styrkes evne med en matematisk formel:

$$\textit{Capability} = \textit{Means} \times \textit{Way}^2 \times 3\textit{Will}$$

*"The power of a military force is composed of three related factors: the means – both men and material; the way they are used – doctrine, organization, and purpose; and the will that sustains them in adversity. In the combination of these three lies the true potential of a force, its overall **capability**, which can be assessed rather than measured..." Smith(2005:240-243)*

Han poengterer at formelen bare er ment til å illustrere at militær evne består av langt mer enn midlene. Det er således lite fruktbart å bare telle soldater, skip og jagerfly for å vurdere potensialet til en militær styrke. Militær evne er altså et produkt av de militære avdelinger eller kapasiteter en disponerer, måten de brukes på og den politiske viljen til å bruke dem. Dersom en av delene er null, vill også den militære evnen være lik null. Smith(ibid) poengterer også at makt er et forhold og ikke en besittelse. Den reelle militære evnen er alltid relativ til motpartens. En komplett vurdering av militær evne vil derfor kreve at en vurderer begge parter og sammenligner de to.

2.3 Krisehåndteringsteori

Det finnes flere definisjoner av uttrykkene krise eller sikkerhetspolitisk krise i forskningslitteraturen. Charles Hermann (1963) pekte på elementer som overraskelse, begrenset beslutningstid og usikkerhet om primære målsetninger som definerende for en krise. Denne klassiske definisjonen har siden blitt omformulert og bearbeidet.

Brecher (1993) betoner at betydelige verdier står på spill, begrenset tid til rådighet og en høy sannsynlighet for innblanding i en militær konflikt. Sundelius og Stern (1997:12-13) påpeker at Brecher sin definisjon er begrenset til militært fokuserte kriser. De definerer nasjonal krise som en situasjon der sentrale beslutningstagere opplever at betydelige interesser trues, begrenset tid er til rådighet og omstendighetene preges av betydelig usikkerhet.

I artikkelen "krisehandlingens renessanse" sier Kjølberg (2007b) at en krise er karakterisert av tre ting. En følelse av at sentrale verdier er truet, behov for rask handling og en følelse av usikkerhet. Et viktig poeng er at en krise avviker fra det som betraktes som normalsituasjonen. Krise er et generelt begrep men benyttes her om episoder statlige aktører må forholde seg til, som medfører en fare for militær opptrapping. Kjølberg (2008) skiller krisebegrepet fra hendelser og episoder, nettopp ved faren for militær opptrapping som er typisk for en krise. Skillet mellom episoder og kriser kan likevel være noe uklart, og håndteringen av de ulike situasjonene har store likhetstrekk.

Denne oppgaven fokuserer på militært relaterte kriser og jeg definerer derfor en sikkerhetspolitisk krise som følgende. Sentrale statlige beslutningstagere oppfatter en situasjon som at:

- **Betydelige interesser trues**
- **Begrenset tid er til rådighet**
- **Omstendighetene preges av usikkerhet**
- **Risikoen for militær maktbruk er høy**

Krisehandling var en viktig del av sikkerhetspolitikken særlig under den kalde krigen, og det ble bygget opp en omfattende krisehandlingsteori som skulle gi innblikk i hvordan stater skulle håndtere mellomstatlige kriser (ibid). Kjølberg (2007b) sier det som regel er vanskelig å si hva som var årsaken til en krise. Ofte er det en kompleks årsakskjede av disponerende og utløsende årsaker der det er

vanskelig å peke ut et enkelt ledd i kjeden som ”årsaken” til det som skjer. Et sentralt poeng jeg ønsker å gjøre ved å dra inn krisehåndteringsteori er å vise at det ligger et eskaleringspotensial i selv mindre episoder. Under en debatt rundt spørsmålet om Norge kan stole på Nato i nordområdene i Oslo forsvarsforening 20/11-2008 argumenterte Rolf Tamnes (2008) ut i fra en krisehåndteringslogikk. Han poengterte at kriser oppstår gjerne i en egen dynamikk, der maktbruk ikke nødvendigvis er resultatet av en ”master plan”. Det er derfor vanskelig å si noe nøyaktig om hva slags kriser vi kan stå overfor i framtiden. Denne uforutsigbarheten poengterte også utenriksminister Jonas Gahr Støre (2009) under en debatt på Universitetet i Oslo. Han argumenterte for at utenrikspolitikk ofte oppstår som en reaksjon på hendelser, snarere enn som en del av en strategisk plan. Selv om det er mulig å predikere mulige disponerende årsaker til framtidige kriser, må vi erkjenne at det er vanskelig å gjøre vurderinger av hvilke mulige utløsende årsaker som er mest sannsynlige.

2.3.1 Logikk og prinsipper i krisehåndtering

Logikken bak krisehåndteringsteorien forutsetter rasjonelle aktører der tre aspekter er sentrale. Hevdelse av nasjonale interesser, forhindre uønsket opptrapping og forberedelse på mulig eskalering (Kjølberg 2008). En viktig del av dette er å gi signaler til motparten, for eksempel at en deplojerer militære styrker. Kjølberg (2007b) peker på at en faktor som kan føre til eskalering er behovet for handling. Å ikke handle kan oppfattes som et nederlag og ”tap av ansikt”. Samtidig kan dette føre til at motparten eller andre aktører vil tvile på aktørens vilje til å beskytte sine interesser, som igjen kan gi nye utfordringer. Et sentralt problem er avveiningen mellom å hevde egne interesser og å hindre uønsket opptrapping av konflikten. George (1991:23) kaller dette ”policy dilemmaet” i krisehåndtering.

I sin studie av krisehåndtering peker Alexander L. George (1991) på det faktum at krisehåndtering er svært avhengig av den spesifikke politiske konteksten krisen foregår i. Han hevder at det i internasjonale relasjoner generelt, og krisehåndtering spesielt er vanskelig å predikere utfall.

“...one cannot expect to develop a robust theory of crisis management, one that encompasses knowledge of all possible patterns of behaviour and interaction and therefore enables us to generate confident predictions as to whether crisis management will succeed or fail in any particular situation or to offer advice that will guarantee success.”
(George:24).

Han artikulere i stedet en begrenset teori for krisehåndtering basert på empiri fra tidligere krisehåndtering. Denne begrensede teorien fremstår som en slags “*check-list*” av generelle prinsipper for beslutningstagere å vurdere og etterstrebe i sin håndtering av kriser. Han deler disse inn i politiske og operasjonelle prinsipper for effektiv krisehåndtering. Disse prinsippene er ikke et substitutt for sunn vurderingsevne, og viktigheten av de ulike prinsippene vil variere i ulike kriser. De er å forstå som generelle prinsipper relevante for krisehåndtering, som vil øke mulighetene for å oppnå egne mål under en krise uten uønsket eskalering, dersom de oppfylles. De politiske prinsippene er å begrense egne mål i krisen og begrense midlene som brukes for å oppnå disse. De operasjonelle prinsippene stammer fra spenningen som kan eksistere mellom militær og diplomatisk logikk, og behovet for å integrere diplomatiske og militære virkemidler for en helhetlig strategi (George 1991:25). Følgende 7 operasjonelle prinsipper identifiseres:

- 1. Each side’s political authorities must maintain informed control of some kind over military options- alerts, deployments, and low level actions, as well as the selection and timing of military movements.*
- 2. The tempo and momentum of military movements may have to be deliberately slowed down and pauses created to provide enough time for the two sides to exchange diplomatic signals and communications and to give each side adequate time to assess the situation, make decisions, and respond to proposals.*
- 3. Movements of military forces must be carefully coordinated with diplomatic actions as part of an integrated strategy for terminating the crisis acceptably without war or escalation to higher levels of violence.*

4. *Movements of military forces and threats of force intended to signal resolve must be consistent with limited diplomatic objectives- that is, "noise" must be avoided or minimized.*

5. *Military moves and threats should be avoided that give the opponent the impression that one is about to resort to large-scale warfare, thereby forcing him to consider pre-emption.*

6. *Diplomatic-military options should be chosen that signal, or are consistent with, a desire to negotiate a way out of the crisis rather than to seek a military solution.*

7. *Diplomatic proposals and military moves should be selected that leave the opponent a way out of the crisis that is compatible with his fundamental interests.*

2.3.2 Erfaringer fra tidligere krisehåndtering

George (1991:553-560) peker videre ut noen faktorer som tidligere har skapt betydelige problemer for effektiv krisehåndtering, etter en empirisk analyse av tidligere sikkerhetspolitiske kriser. Jeg vil gi en oversikt over noen viktige aspekter og situasjoner, som jeg vil komme inn på senere i analysen. Dette er problemer knyttet til blant annet strategi, situasjonsforståelse og etterretning, bruk og kontroll over militære styrker samt forhandlinger. Valg av en upassende strategi og dårlig implementering av strategier er blant de største problemene for krisehåndtering. George identifiserer hele 5 offensive og 7 defensive strategier (ibid). Han fremhever viktigheten av å velge en strategi som er tilpasset krisens karakter, samt som er gjennomførbar med gode muligheter til å unngå uønsket eskalering.

George (1991:545) viser hvordan kriser kan eskalere til krigshandlinger uten at noen av partene egentlig ønsker krig. Han skiller her mellom det han kaller "*accidental war*" og "*inadvertent war*". Det førstnevnte vil si en krig som begynner som et resultat av handlinger som ikke er autorisert av den sentrale beslutningsmakt eller beslutningstagere lavere i rang som har fått predelegert autorisasjon, mens "*inadvertent war*" er en krig som er autorisert under en krise, men som ikke var ønsket eller forventet da den startet (ibid:8). Faren for "*accidental war*" er nettopp en

av grunnene til at politisk kontroll over militære operasjoner under en krise er så viktig.

Det finnes ulike typer og måter en ”*inadvertent war*” kan oppstå på. Dette kan være for eksempel preventiv krigføring eller en mislykket ”*Fait accompli*” strategi som da Argentina invaderte Falklandsøyene og feilvurderte Storbritannias respons. Den påfølgende krigen var således uventet og uønsket fra de Argentinske ledernes side (ibid: 549-550). Strategier basert på for eksempel utpressing og tvangsdiplomati kan gi motparten valget mellom å eskalere eller tape ansikt, og kan utløse uønsket eskalering, George (1991:552) mener gode krisehåndteringsevner er en kritisk faktor dersom det er sterke incentiver på begge sider for å unngå krigshandlinger. Dersom incentivene er svake gir dette færre muligheter for krisehåndtering, samtidig som disse lettere vil neglisjeres. I en slik situasjon vil selv gode krisehåndteringsevner kunne være utilstrekkelig til å stanse utvikling mot krig.

Mangel på tidsriktig og pålitelig informasjon, samt beslutningstagere som ikke gjør nytte av tilgjengelig etterretning er også et problem. Spesielt viktig er informasjon og analyse av motstanderens grunnleggende intensjoner og interesser. En annen faktor er nødvendigheten av god toveiskommunikasjon mellom beslutningstagere og de som framskaffer informasjonen. Videre kan det oppstå problemer dersom ulike organisasjoner og aktører med konkurrerende interesser og holdninger er involvert. En annen faktor er at byråkratiske prosedyrer kan påvirke både kvaliteten av etterretning og hindre at viktig informasjon når fram i tide. Dette knytter seg først og fremst til hvor lange og rigide kommandokjedene er og kvaliteten på kommunikasjonsutstyret. (George 1991)

Når det gjelder bruken av militære styrker oppstår det ofte spenninger mellom militær doktrine og logikk, og diplomatiske behov. Sivile ledere forstår ofte ikke fullt ut kompleksiteten i militære operasjoner og planlegging, og mulige konsekvenser av innblanding i militære spørsmål. Dette er faren ved såkalt ”micro-management”, der politiske ledere gjør beslutninger på militært strategisk eller taktisk nivå. På den annen side kan sivile ledere også tillate militær aktivitet uten å forstå hvordan dette vil

oppfattes av motstanderen eller betydningen dette kan ha for den helhetlige håndteringen av krisen. Rupert Smith (2005) hevder med bakgrunn i egen erfaring at det mest problematiske er situasjoner der politiske beslutningstakere ikke involverer seg nok. Det må derfor gjøres en avveining mellom militær logikk og diplomatisk logikk. En måte å regulere den militære aktiviteten er å utstede såkalte Rules of engagement (ROE) eller engasjementsregler, som regulerer hvilke tiltak militære styrker er autorisert til å utføre i ulike situasjoner. Militære styrker opererer ofte under utarbeidede standardiserte engasjementsregler, men det er ofte behov for å tilpasse disse til den spesifikke politiske situasjonen og strategien under en krise.

Et eksempel på hvor vanskelig bruken av ROE kan være er episodene i Persia-Gulfen med USS Stark i 1987 og USS Vincennes i 1988, under krigen mellom Iran og Irak. Den amerikanske fregatten USS Stark ble 17. mai 1987 angrepet av et Irakisk jagerfly og truffet av Exocet missiler. Fartøyet ble sterkt skadet og 37 sjømenn ble drept. Granskningsrapporten etterpå konkluderte med at ROE var tilstrekkelige for at fartøyet skulle kunne forsvare seg. Likevel endret US Navy engasjementsreglene for Persia Gulfen like etter, noe som senket terskelen for å åpne ild i framtidige situasjoner. 3 Juli 1988 avfyrte krysseren USS Vincennes luftvernmissiler mot et Iransk passasjerfly. Flyet ble skutt ned og 290 mennesker døde. Scott Sagan (1991) poengterer at ROE ikke nødvendigvis var avgjørende for utfallet i begge situasjoner, men var en viktig faktor. Mens ROE under Stark episoden oppmuntret til forsiktighet, Gav ROE under Vincennes episoden større frihet for kapteinen til å vurdere trusselen selv. ROE bidro således til at tragedien kunne oppstå (ibid). Det er således to typer problemer som kan oppstå med ROE. En type 1 feil er en for streng ROE som hindrer en militær sjef i å forsvare sine styrker mot angrep. Type 2 feil er en for "løs" ROE som gjør at militære sjefer benytter makt på en uønsket måte, som kan gi uønsket eskalering. Utfordringen blir således å finne den riktige balansegangen.

Dersom en konfrontasjon ikke avsluttes umiddelbart eller raskt leder til væpnet konflikt, vil det forekomme såkalt "crisis bargaining"- kriseforhandlinger, eller kjøpslåing. Det er utenfor denne oppgavens omfang og målsetting å se nærmere på

ulike strategier for dette. George (1991:557-559) påpeker først og fremst at ulike strategier må tilpasses ulike situasjoner og at det ikke finnes en optimal løsning. Det er likevel en fordel å ta inn over seg motstanderens syn og interesser og forsøke å tilnærme seg disse for å finne en fredelig løsning. En bør unngå å utnytte en gunstig posisjon på en måte som gjør at motstanderen føler seg tvunget inn i et dilemma mellom å eskalere eller gi etter.

Som tidligere nevnt har det vært gjort få studier om småstaters krisehåndtering. Sundelius og Stern (1997) har gjort en om svensk krisehåndtering, og jeg skal derfor se nærmere på noen av konklusjonene deres. 27 oktober 1981 gikk den Sovjetiske ubåten U-137 på grunn innenfor svensk territorialfarvann, i skjærgården utenfor den svenske marinebasen Karlskrona. Svenske myndigheter holdt ubåten i forvaring og krevde en offentlig unnskyldning for krenkelsen på svensk suverenitet. Sovjetiske myndigheter hevdet situasjonen var forårsaket av navigasjonsfeil og gjorde krav på immunitet mot inspeksjoner og forhør, samt tillatelse til å berge båten på egen hånd. En slagkraftig sovjetisk bergingsstyrke ble sendt til området, og svenske styrker ble beordret om å hindre ytterligere krenkelser av svensk territorium. Krisen løses etter 10 dager da ubåten slepes til havs av svenske fartøy og overleveres Sovjetiske bergingsstyrker.

En slutning de drar er at det første inntrykket når en krise oppstår gjerne låser problemoppfatningen. Sentrale beslutningstageres definisjon av en situasjon påvirkes i høy grad av hvordan de først kom i kontakt med og fikk presentert situasjonen. I de krisesituasjoner som ble undersøkt av Sundelius og Stern var det enkeltpersoner i statsforvaltningen som gjorde de første avgjørelsene. Beslutninger på lavere nivå tidlig i krisen kan ha stor betydning for den videre dynamikken i krisen. Et eksempel er den svenske forsvarsjefen General Ljung sin beslutning om å holde ubåten igjen, straks han fikk beskjed om grunnstøtingen.. Denne spontane reaksjonen basert på ufullstendig informasjon satte tonen for det som ble en nasjonal krisesituasjon på politisk nivå (ibid:181). De argumenterer videre for at kriser ikke er noe som objektivt eksisterer, men skapes av de oppfatninger og vurderinger deltagerne gjør om

situasjonen. Dersom svenske myndigheter hadde godtatt grunnstøtingen som en ulykke snarere enn et brudd på svensk suverenitet hadde ikke situasjonen kunnet kvalifisere som en krise.

En annen slutning Sundelius og Stern (1997) drar er at i alle casene de undersøkte var det nødvendig med ulike former for operativ improvisasjon (ibid:148-149), og kreativ bruk av både interne og eksterne ressurser. Fleksibilitet er altså et nøkkelord, ettersom stående planer ikke kan ta høyde for den unike situasjonen en står overfor. Videre er det klart at ulike organisatoriske interesser i statsforvaltningen kan stå i en konkurransesituasjon, noe som også har en tendens til å aksentueres i en krisesituasjon (ibid:153). I en krisesituasjon i nordområdene er det mulig å se for seg at et slikt problem vil kunne oppstå mellom for eksempel utenriksdepartementet og forsvarsdepartementet om både hvem som besitter den riktige kompetanse, og hvilke interesser som er viktigst.

Multilateralisering av en konflikt fremstilles ofte i forskningslitteraturen som den småstatens forsvarsstrategi når den står overfor overmakten i en militær krise (Sundelius og Stern 1997:174-175). En mulighet er å søke støtte hos internasjonale organisasjoner og regelverk, eventuelt egne allierte. Dette er likevel ikke nødvendigvis ønskelig i alle tilfeller, slik som under U-137 krisen for Sverige (ibid). Dette kan også være tilfellet for Norge i en eventuell konfliktsituasjon med Russland i nordområdene. Dette gjelder særlig dersom en skulle få en situasjon der Russland utfordrer norsk suverenitet over havområdene rundt Svalbard. Her har Norge liten støtte for sine synspunkter, og sannsynligheten ville være liten for å få dette selv i en krisesituasjon. En multilateralisering i en slik situasjon ville i en slik situasjon kanskje medføre forhandlinger der Norge ville måtte gi avkall på deler av eget krav.

Sundelius og Stern (1997:41) peker på at evnen til nasjonal krisehåndtering i stor grad er avhengig av tidligere politiske og organisatoriske valg uten noen direkte kobling til den aktuelle situasjonen. Kriser er således kontekstuell og historisk betinget.

Reaksjoner på truende situasjoner påvirkes av regler, operative rutiner, overvåkning, beredskap og infrastruktur som eksisterer før krisesituasjonen. Myndighetenes raskt

tilgjengelige kapasiteter i en krisesituasjon er derfor i stor grad forutbestemt (ibid). Dette er i seg selv et godt argument for min studie, ettersom forsvaret antas å være et viktig krisehåndteringsverktøy og jeg fokuserer på valg knyttet til struktur, kapasiteter, organisasjon og lignende som vil prege krisehåndteringsevnen i årene fremover.

3. Forskningsdesign

"A research design is the logic that links the data to be collected (and the conclusions to be drawn) to the initial questions of the study." Yin (2003:19)

Forskningsdesign dreier seg altså om fremgangsmåten en benytter for å svare på problemstillingen, kort og godt. Forskningsdesignet for denne studien faller innenfor kategorien case studier. Yin(2003:13) definerer casestudier på følgende måte:

1. *A case study is an empirical inquiry that*
 - *Investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when*
 - *The boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.*
2. *The case study inquiry*
 - *deals with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interests than data points, and as one result*
 - *relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result*
 - *benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis*

Sett i forhold til Yin sin definisjon er det innlysende at oppgaven er et typisk utgangspunkt for en casestudie. Oppgaven har et fremadrettet tidsperspektiv med uklare grenselinjer mellom fenomenet som undersøkes og konteksten. En måte å se det på er at fenomenet er norsk krisehåndteringsevne, og konteksten er en norsk-russisk krise. Det er det unike med den norske situasjonen og konteksten jeg er spesielt interessert i å analysere. Casestudier er særlig egnet til nettopp dette. Det finnes en rekke typer case studier. Denne oppgaven faller innenfor kategorien som Andersen (1997:68-73) omtaler som teoretisk fortolkende case studier. I denne typen studier benytter en eksisterende begreper og teorier til å kaste lys over problemstillinger og å tolke empirisk materiale. Det teoretiske grunnlaget man

benytter vil være førende for hvilke sider av det empiriske universet som er interessant. I oppgaven benyttes to teoretiske hovedbidrag, realisme og krisehåndteringsteori. Dette preger både fremgangsmåten for denne oppgaven og de slutninger som gjøres. Oppgaven har en kvalitativ tilnærming der tolkning av blant annet maktforhold, Forsvarets operative struktur og organisasjon, og skriftlige doktriner kaster lys over problemstillingene.

3.1 Operasjonalisering og avgrensning

Operasjonalisering vil si å klargjøre hvordan målingen av en variabel skal gjennomføres, i form av en operasjonell definisjon som angir mest mulig presist de konkrete måleoperasjonene (Østerud m.fl 1997:180).

Jeg finner det nødvendig å operasjonalisere noen begreper i problemstillingene, ettersom de teoretiske begrepene er noe tvetydige.

A. Potensial for sikkerhetspolitisk krise

- Trusselbegrepet: Russisk kapasitet og intensjon
- Disponerende forhold for krise: interessekonflikter, ulike persepsjoner i utenrikspolitikken
- Mulige utløsende årsaker

Analysen av potensial for krise tar først utgangspunkt i trusselbegrepets inndeling i kapasitet og intensjon. Deretter benytter jeg på Kjølberg (2008) sin inndeling i disponerende og utløsende årsaker for kriser. Disponerende forhold knyttes her til nasjonale interesser og hvordan maktforhold gir ulike persepsjoner i utenrikspolitikken. For å analysere mulige utløsende forhold vil jeg se nærmere på hva som har utløst tidligere episoder og kriser i nordområdene og andre steder, samt relevante scenarioer som er utarbeidet i forskningsøyemed tidligere. Begrepet sikkerhetspolitisk krise er allerede operasjonalisert i teorikapittelet.

B. Effektiv krisehåndtering

George (1991) sine 7 operasjonelle prinsipper for god krisehåndtering er den teoretiske definisjonen som benyttes. Disse er i stor grad klargjort i teoridelen, men alle prinsippene er ikke like relevante for Forsvaret som et sikkerhetspolitisk verktøy. I analysen vil jeg hovedsakelig knytte effektiv krisehåndtering til følgende tre forhold:

1. Mulighetene for politisk kontroll med forsvarets operasjoner under en krisesituasjon. Dette knytter seg til oversikt over valgmuligheter, og muligheter til å styre forflytninger, signaler og eskalering, helt ned på taktisk nivå. Et generelt logisk resonnement tilsier også at et mindre autonomt Forsvar, og sterkere integrering av politisk og militær ledelse vil gi økte muligheter for politisk kontroll.
2. Mulighetene for koordinering av militær og diplomatisk aktivitet som en del av en helhetlig strategi.
3. Fleksibilitet. Mulighetene til å tilpasse tempoet og omfanget av militære operasjoner til den politiske og diplomatiske situasjonen. Fleksibiliteten vil øke dersom en besitter store valgmuligheter i forhold til militære midler og måten de kan benyttes på.

C. Forsvarets evne

-Midler: funksjonene tilstedeværelse, situasjonsforståelse, avskrekking og eskalering

-Måte: Organisasjon og doktrine

-Politisk vilje: Vil ikke analyseres, men kommenteres.

Forsvarets evne forstås i denne oppgaven som militær evne slik Smith (2005) forstår den: Produktet av midler, måten de brukes på og viljen til å bruke de. I en masteroppgave om norsk luftmakt i nordområdene ser Øversveen (2007) på hvordan luftmakt kan anvendes i nordområdene i en krise. Han identifiserer følgende funksjoner for militærmakt: tilstedeværelse, situasjonsforståelse, reaksjonsevne,

avskrekking og eskalering. Midler forstås i analysen som den iboende evnen forswarets struktur har til å levere disse funksjonene i en krise. Smith (2005) sin definisjon nevner først og fremst organisasjon og doktrine som relevant for å vurdere måten militærmakt brukes. Smith (2005:243-244) mener det bare er mulig å gi et anslag av den militære evnen Politiske mål og vilje til å bruke militærmakt er situasjonsbestemt. Denne oppgaven vil i liten grad forsøke å si noe om politisk vilje, ettersom dette krever et konkret og uttømmende scenario. Da formålet med oppgaven er å gi et noe mer generelt anslag av Forsvarets evne er ikke dette hensiktsmessig.

Analysen av Forsvarets evne til å fungere som et effektivt verktøy for nasjonal krisehåndtering i nordområdene struktureres som en analyse av de ulike elementene i begrepet militær evne. Underveis vil jeg hele tiden forsøke å vurdere hvordan viktige aspekter av Forsvarets operative struktur, organisasjon og doktrine kan påvirke muligheter for effektiv krisehåndtering. Betegnelsen verktøy er treffende ettersom Forsvaret kun er en av flere statlige ressurser til å håndtere kriser.

Betegnelsen nasjonal krisehåndtering referer til kriser der Norge i utgangspunktet håndterer krisen med egne ressurser, noe som i praksis vil si uten militær støtte av Nato eller USA.

Oppgaven må også avgrenses i tid. Ettersom formålet er å si noe om mulige fremtidige utfordringer og evne blir dette en utfordring.. Potensialet for kriser og trusselbilder er en dynamisk faktor som hele tiden vil være i forandring. Formålet er å si noe om krisepotensiale og krisehåndteringsevnen i et perspektiv på rundt 5 år. Analysen av Forsvarets evne vil først og fremst ta for seg viktige endringer i den siste tid, blant annet på utviklingen langtidsmeldingen for perioden 2009-2012 skisserer. Gyldighetsområdet for denne studien er avhengig av fremtidig utvikling, og kan ikke klart defineres.

3.2 Validitet og reliabilitet

To hensyn en studie kan vurderes opp mot er kravet om høy reliabilitet (pålitelighet) og validitet (gyldighet). Validitet betegner samsvaret mellom den teoretiske definerte variabelen og den operasjonelle definisjonen som styrer datainnsamlingen (Østerud m.fl 1997:285). Betegnelsen validitet brukes også i andre betydninger (ibid), noe jeg vil komme inn på. Reliabilitet betegner graden av nøyaktighet i innsamlingen og behandlingen av data (ibid: 235). For å oppnå data med høy reliabilitet er en avhengig av en klar og entydig operasjonell definisjon. Kravene til validitet og reliabilitet kan komme i konflikt med hverandre. En fremgangsmåte som sikrer høy nøyaktighet, men som måler noe litt på siden av det vi er interessert i. Eller en fremgangsmåte som er mindre nøyaktig, men der det vi måler er mer direkte knyttet til den teoretiske definisjonen (Hellevik 2002:50-54).

Reliabilitetshensyn tilsier at andre forskere bør komme fram til samme svar, dersom de gjennomfører den samme studien om igjen (Yin 2003: 37-39). Samtidig kan det tenkes at en forskers personlige oppfatninger og sosiokulturelle bakgrunn påvirker hvordan data blir tolket (Grønmo 1996:97). Kildene som er brukt i denne studien er oppført i kildelisten, og skal være tilgjengelige for alle som ønsker å etterprøve slutningene i denne studien. Dette gir muligheten til å teste reliabiliteten ved en senere anledning.

Østerud m.fl(1997:285) legger vekt på at validiteten må vurderes skjønnsmessig. Jeg har lagt vekt på samsvar mellom de teoretiske og operasjonelle definisjonene. Som jeg forklarte i operasjonaliseringen kan jeg derfor bare gjøre et anslag av forsvarets evne ved en sikkerhetspolitisk krise, ettersom jeg ikke analyserer politisk vilje.

Operasjonaliseringen av effektiv krisehåndtering dekker bare deler av George (1991) sine prinsipper for effektiv krisehåndtering. Den dekker kun de aspekter som Forsvaret som organisasjon vil være direkte involvert i. Ettersom det er Forsvarets evne som krisehåndteringsverktøy, snarere enn staten sin evne til krisehåndtering som vurderes, burde dette i liten grad påvirke validiteten. Den definisjonsmessige validiteten vurderes derfor som i utgangspunktet godt ivaretatt

En annen form for validitet er ytre validitet, som betegner generaliseringsgrunnlaget for en studie. Denne studien bygger verken på komparative eller statistisk generaliserbare metoder. Det er i liten grad grunnlag for å tro at eventuelle konklusjoner vil være gyldige i andre sammenhenger, noe som gir lav ytre validitet

Et annet aspekt av validitet er begrepsvaliditet som omhandler problemet med subjektiv innhenting av data (Yin 2003:34;98). En måte å møte dette problemet på er datatriangulering, det vil si bruk av ulike kilder som empiri. I oppgaven benyttes en rekke kilder, noe som burde styrke validiteten.

3.3 Kilder

Denne studien baserer seg på tre typer hovedkilder: offentlige dokumenter, vitenskapelige avhandlinger og rapporter og nyhetsartikler. De viktigste offentlige dokumentene er St.Prp.nr.48(2007-2008), også kalt LTP (langtidsproposisjonen for Forsvaret 2009-2012) og Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD). Den første er primærkilde i analysen av strukturen og ledelsen av Forsvaret, mens den siste er viktigste kilde for å analysere doktrinen. Andre viktige offentlige dokumenter er Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007 (FS07) og forsvarspolitisk utvalg sin utredning i forkant av langtidsproposisjonen (NOU 2007:15). Offentlige dokumenter benyttes hovedsakelig til struktur og organisasjonsanalyse, noe som minsker faren for å legge for stor vekt på tekst og uttalelser som har et politisk budskap eller mål.

Forskningsarbeider og analyser av anerkjente norske eksperter blir også i stor grad benyttet. Rene militære vurderinger vil i stor grad basere seg på analyser og uttalelser fra kvalifiserte fagfolk, særlig Major Jarle Øversveens (2007) masteroppgave *Luftmakt i nordområdene – en kur for alt*. Ettersom min oppgave først og fremst relaterer de militære spørsmålene til spesifikke prinsipper for krisehåndtering, er dette hensiktsmessig. I de tilfellene kildene kan antas å være mindre pålitelige vil jeg drøfte dette. Det er til dels problematisk å foreta en fullgod analyse av den operative evnen til både norsk og russisk militærmakt, ettersom dette tross alt er

forsvarshemmeligheter og sikre kilder blir et problem. Dette er en grunn til at oppgaven fokuserer mer på prinsipper for krisehåndtering, enn ren militær operativ kapasitet og evne.

4. Potensial for krise og konflikt i nordområdene

Med utgangspunkt i det trusselbegrepet jeg presenterte i teorikapitlet skal jeg vurdere hvordan Russland kan framstå som en trussel for Norge. Den første faktoren er geografisk nærhet. Norges beliggenhet og naboskapet til Russland er en konstant faktor, selv om dette på en måte er nytt etter å ha delt grense med Sovjetunionen i en tidsperiode på 70 år. Det er likevel naturlig å se en viss kontinuitet i trusselbildet ettersom forholdet preges av å være mellom en småstat og en stormakt.

En lengre analyse av russisk offensiv kapasitet og maktressurser er heller ikke det viktigste for å avgjøre hvordan Russland kan tenkes å utgjøre en militær trussel for Norge. Russland har, og vil i framtiden ha langt større makt i forhold til Norge på begge områder. En analyse av russiske maktressurser av typen befolkning, teknologi og industriell kapasitet er også mindre relevant i forhold til kriser, som er til dels uforutsette og krever rask handling. Dette aspektet har også mindre å si dersom en aksepterer forutsetningen om at tiden for industriell krigføring er forbi, og militærmakt hovedsakelig benyttes for å nå begrensede mål. Det viktigste er kanskje derfor å gå i dyden på hva som kan påvirke russiske intensjoner om å benytte militær makt mot Norge. Her tar jeg utgangspunkt i hvilke forhold i nordområdene der norske og russiske interesser står i konflikt og kan tenkes å gi grobunn for militær maktbruk.

4.1 Russlands militære evne

I dette underkapitlet vil jeg se nærmere på Russlands militære evne. Dette er den delen av kapasitetsaspektet av trusselbegrepet som er mest relevant i forhold til krisehåndtering. Utgangspunktet for analysen er Smith (2005) sin tredelte forståelse av militær evne.

4.1.1 Militære kapasiteter i nordområdene

Det russiske forsvarsbudsjettet for 2009 er på vel 285 milliarder kroner (Aftenposten.no 20/9-2008). Sammenligner vi med det norske forsvarsbudsjettet for samme år på rundt 33,5 milliarder kroner (St.Prp.nr 1 2008-2009), tilsvarer dette grovt regnet 8-9 norske budsjetter. Russlands militære kapasitet vis a vis Norge er økende. Russiske luft og flåtestyrker i nordområdene har fått midler til økt trening og bedre vedlikehold. Dette må antas å gi en bedring i kapasitetene til operasjoner mot Norge også. Selv om Russland har militære ressurser av en helt annen karakter enn Norge, er det mest sannsynlig bare deler av dette som kan eller vil bli rettet inn mot Norge i en eventuell konflikt. Russland er et enormt land med sterke sikkerhetsinteresser flere steder. Spørsmålet er snarere hvilken kapasitet Russland har i nordområdene.

Et grunnleggende problem for å få oversikt over russiske militære kapasiteter er mangel på gode kilder. Den russiske nordflåten bestod i 2008 av blant annet 10 destroyere og kryssere, 1 hangarskip, rundt 30 ubåter av forskjellige typer og diverse mindre fartøy (Wikipedia a). Selv om Wikipedia kan sies å være en upålitelig kilde ser den ut til å stemme overens med andre kilder på internett, og referer til den mer anerkjente IISS Military balance. De fleste fartøyene er fra sovjettiden, og arbeidet med nyanskaffelser i marinen går tregt. Bruusgaard (2006:25) peker på at den norske kystvakten har betydelig større kapasitet enn sitt russiske motstykke. Samtidig mener hun nordflåten har betydelig større militær slagkraft enn den norske marinen. Selv om det er gode grunner til å tvile på den operative standarden, har nordflåten vist evne til å sette sammen større kampgrupper ved øvelser de siste årene. Russland har også et av de største flyvåpen i verden, som i utgangspunktet burde kunne løse de fleste oppgaver i en eventuell krise eller konflikt med Norge. Det må også antas at det vil være mulig å flytte operative enheter relativt raskt til nordområdene i en krisesituasjon.

4.1.2 Russisk bruk av militær makt, erfaringer fra Georgia krigen

I en analyse av krigen i Georgia i 2008 mener Bukkvoll m.fl (2009), at krigen viser at Russland er i stand til å gjennomføre effektive og intensive operasjoner. Samtidig har det russiske forsvaret betydelige utfordringer med hensyn til å gjennomføre særlig fellesoperasjoner og luftoperasjoner. Piloter manglet trening, det var store svakheter innenfor kommando og kontroll, og de moderne kapasiteter en hadde var ofte dårlig innfaset i doktrine. Diesen (2008) mener den viktigste erfaringen vi kan trekke av disse operasjonene var den korte strategiske varslingstiden russiske styrker trengte på å intervensere. Denne var mellom noen timer og noen få døgn. Hurtig reaksjon styrker muligheten til å oppnå en fordel av overraskelsesmomentet. Han mener dette er minst like viktig politisk som militært, spesielt når vi snakker om begrensede militære operasjoner med begrensede politiske mål. Det vil ta en viss tid før det internasjonale samfunn kan reagere med tyngde og fremtvinge en avslutning på eventuelle kamper. Dersom en aggressor kan utnytte dette korte handlingsrommet til å sikre seg en strategisk fordelaktig posisjon, kan dette utnyttes fordelaktig i senere forhandlinger.

4.1.3 Russisk vilje til bruk av militær makt

En erfaring vi kan trekke fra Georgia krisen er at Russland benyttet begrensede militære virkemidler for å oppnå begrensede politiske mål. Selv om russiske myndigheter hypotetisk sett kunne benyttet muligheten til å knuse det georgiske forsvaret, tvinge gjennom et regimeskifte eller okkupere landet gjorde de ikke dette. Sannsynligvis var internasjonalt press en viktig årsak. De utenrikspolitiske og økonomiske kostnadene ville blitt svært store. Selv om regimeskifte eller komplett ødeleggelse av georgiske militære styrker i seg selv kunne tenkes å styrke russisk sikkerhet, ville potensielle motreaksjoner fra USA, Europa og andre land muligens mer enn oppveie disse. Diesen (2008) mener en viktig lærdom fra krisen er at russisk maktbruk var nøye tilpasset sin politiske hensikt, og holdt innenfor en slik ramme at den ikke trakk inn andre makter militært.

Kjølborg (2008) sier Russland har tradisjoner for å vise militære muskler i potensielle konflikter. Russland har ved flere anledninger brukt militærmakt både innenfor landets grenser, i konflikt med allierte eller innenfor det som ansees som eget maktområde eller interessesfære. Det er likevel sjelden militærmakt har vært brukt i konflikter utenfor dette, spesielt der det kan føre til konflikt med vestmaktene. Bukkvoll m.fl (2009) mener krigen i Georgia viser at Russland er villig til å bruke militær makt mot et naboland når forholdene ligger til rette for det. De påpeker imidlertid at Georgias forhold til Russland er svært forskjellig fra Norges. Georgia oppfattes i Moskva som en del av russisk interessesfære, og krigen kunne legitimeres som forsvar en russisk minoritetsbefolkning, utsatt for angrep. Videre kunne russiske beslutningstagere føle seg rimelig sikre på seier grunnet begrenset georgisk militær evne og manglende alliansetilknypning. Bukkvoll m.fl (2009:7-8) mener dette var nødvendige forutsetninger for krigen. Norge ligger utenfor den russiske innflytelsessfæren og så lenge Nato består som en troverdig sikkerhetsgarantist er et lignende russisk angrep på norsk territorium bortimot utelukket (ibid:23).

4.2 Nasjonale interesser i nordområdene

Begrepet nasjonale interesser er et mye brukt, og ofte kritisert, begrep i studiet av internasjonal politikk. Realismen fokuserer på harde interesser knyttet til økonomi og sikkerhet. Med utgangspunkt i dette skal jeg nå se på forhold som er spesifikke for nordområdene som gir eller kan gi interessekonflikter mellom Norge og Russland. Dette er forhold som kan disponere for kriser, ved at det kan tenkes å skape intensjoner for militær maktbruk.

4.2.1 Folkerettslige og territoriale utfordringer

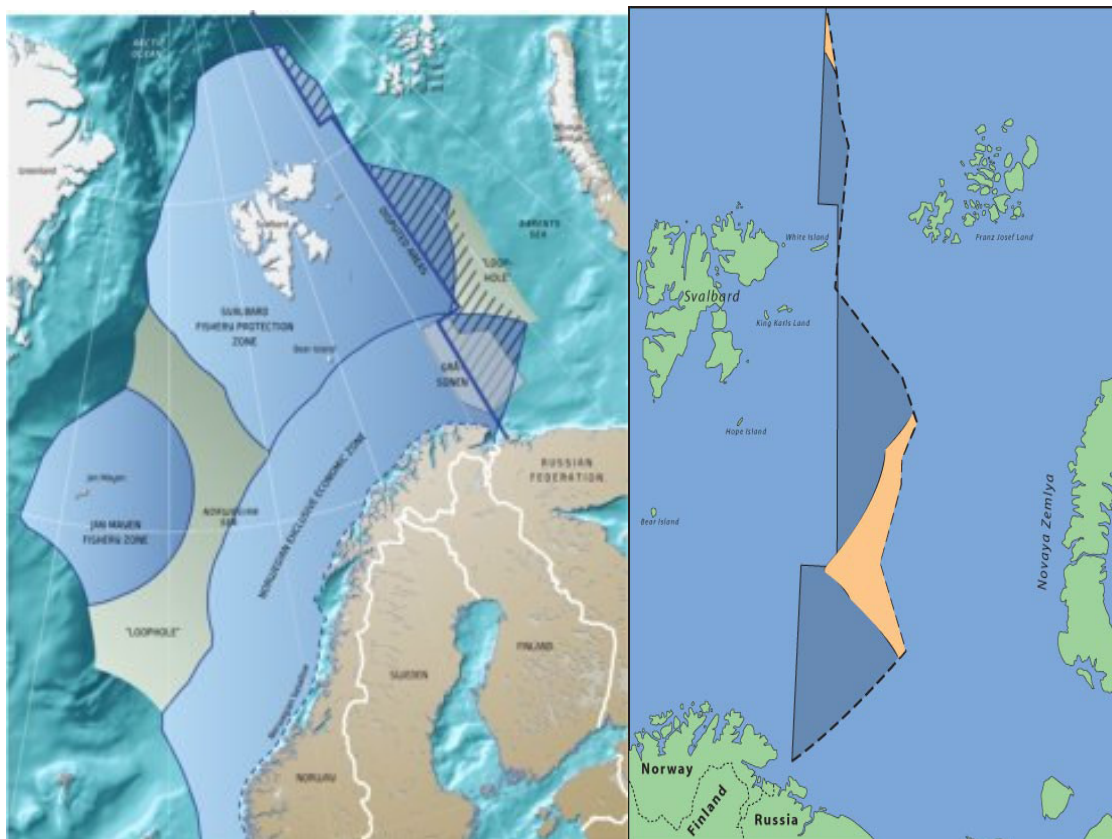
Norge står overfor flere uløste folkerettslige spørsmål i nordområdene som har en sikkerhetspolitisk dimensjon. De knytter seg først og fremst til Svalbards status og avgrensningen mellom norsk og russisk økonomisk sone i Barentshavet. Havretten gir

kyststater en rekke rettigheter over nærliggende havområder. Territorialfarvannet strekker seg til 12 nautiske mil(nm) ytterskjærs, der kyststaten har full suverenitet. Den eksklusive økonomiske sone strekker seg 200 nm ut fra territorialfarvannet, og er et område kyststaten har suverene rettigheter til alle ressurser. Rettighetene til naturressurser kan gå lenger ut en dette dersom kontinentalsokkelen til kyststaten strekker seg lenger ut. Kontinentalsokkelen vil si den undersjøiske forlengelsen av en kyststats landmasse (Focus North 6-2007). FN sin kontinentalsokkelkommisjon gav i april 2009 sin anbefaling om yttergrensene for norsk kontinentalsokkel, noe som gir en endelig avklaring om flere grenselinjer. Det er likevel opp til Norge og Russland å avklare grensedragningen seg i mellom. Ettersom nyheten kom kun dager før denne oppgaven skulle til trykk, er det ikke mulig i denne oppgaven å se nærmere på hva dette på sikt kan ha å si for forholdet mellom Norge og Russland.

Svalbard og fiskevernssonen: Svalbardtraktaten av 1920 definerer Svalbard som norsk suverent territorium. Traktaten baserer seg på prinsippet at alle signaturstatene skal ha rett til å drive økonomisk virksomhet på øygruppen. FN sin havrettskonferanse i 1975 gav alle stater rett til å opprette økonomiske soner på 200 nautiske mil ut fra sin egen kyst. Da norske myndigheter underla kontinentalsokkelen og 200-milssonene norsk jurisdiksjon, konkluderte myndighetene med at Svalbardtraktaten kun gjaldt øyene og territorialfarvannet. Det norske synet har derfor helt fram til i dag vært at Norge har enerett til både sokkel og 200mils sone rundt Svalbard. Norske myndigheter valgte i 1977 å opprette en ikke-diskriminerende fiskevernsoner rundt Svalbard, ettersom det norske synet fikk liten internasjonal støtte, også blant allierte (Berggrav 2004:8). Særlig Island, Russland, Spania og Storbritannia er engasjerte i striden med Norge om rett til økonomisk virksomhet i den økonomiske sonen (Bruusgaard 2006, Øversveen 2007). Det russiske synet er at Norge ikke har rett til unilateral jurisdiksjonshåndhevelse i fiskevernssonen.

Omstridt område mellom Norge og Russland: Forhandlinger om avgrensningen av norsk og russisk kontinentalsokkel og økonomisk sone har pågått siden 1970 tallet. Begge landene legger til grunn prinsipper fra sokkelkonvensjonen av 1958. Norge

hevder midtlinjeprinsippet, mens Russland mener sektorprinsippet bør anvendes. Som en midlertidig løsning ble partene i 1977 enige om den såkalte gråsonen, som gav partene anledning til å fiske i hverandres jurisdiksjonsområder (Berggrav 2004:8).



Skraverte soner viser omstridt område (bildet til høyre, og skravert i bildet til venstre), norsk økonomisk sone og fiskevernssonen. Kilde: Øversveen (2007)

De juridiske uenighetene er ikke temaet for denne oppgaven, men de danner grunnlaget for flere forhold som kan utløse sikkerhetspolitiske kriser i nordområdene. Det eksisterer åpenbart en mulighet for at det vil kunne være fristende for Russland å benytte militært press/visse militære muskler, for å endre status quo i de omstridte områdene.

4.2.2 Fiskerikonflikter

Barentshavet er et av verdens rikeste fiskefelt (Rottem m.fl 2008:13). Fiskeressursene i Barentshavet spiller også en betydelig økonomisk rolle for både Norge og Russland. Begge statene har interesse av at disse ressursene forvaltes på en forsvarlig måte som sikrer bærekraftig utvikling. Samtidig utfordres myndighetene av næringsinteresser, der fiskeflåtene som ønsker å fiske i områdene har større kapasitet og behov enn det området understøtter (Berggrav 2004:9). Rottem m.fl (2008:14) mener uenighet og konflikter først og fremst er knyttet til retten til kontroll i de omstridte områdene. Bruusgaard (2006) har gjort en casestudie av norsk russiske fiskerikonflikter. Hun mener Norge håndhever en ”lempelig” norsk jurisdiksjon i fiskevernsonen rundt Svalbard, som om dette var norsk økonomisk sone. Norge har etter opprettelsen av sonen i 1977 drevet unilateral jurisdiksjonshåndhevelse av fisket i sonen. Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen fastsetter kvoten for fisket, der de deler brorparten av kvoten seg i mellom og tildeler tredjeland deler av kvoten basert på historisk fiske. Russiske myndigheter anerkjenner ikke det norske juridiske synet, men innretter seg likevel etter norske pålegg (ibid). Den russiske fiskeflåten tar opp omkring 1/4 av sin totale kvote i Fiskevernsonen, og russiske trålere har generelt vært meget samarbeidsvillige i møte med norske inspeksjoner.

De gangene russiske fartøy har blitt arrestert i fiskevernsonen i 2001 og 2005 skapte likevel dette betydelige spenninger mellom Norge og Russland. Oppbringingen av de russiske trålerne Tsjernigov og Elektron karakteriseres av Bruusgaard (2006) som kriser. I juni 2001 ble den russiske tråleren Tsjernigov innsisert av norsk kystvakt, og anholdt for å drive ulovlig fiske i Fiskevernsonen rundt Svalbard. Båten ble brakt til Tromsø og rederiet mottok en bot, noe russiske myndigheter reagerte kraftig på. Bruusgaard (2006) fremhever at Russland førte en ikke konfronterende strategi der sterke diplomatiske reaksjoner ble kombinert med militær tilbakeholdenhet. Året etter ble en russisk destroyer sendt på oppdrag i fiskevernssonen, sannsynligvis for å signalisere at russiske myndigheter ikke ville finne seg i lignende situasjoner i framtiden.

15. Oktober 2005 ble den russiske tråleren Elektron inispisert av norsk kystvakt. Kystvakten tar fartøyet i arrest mistenkt for miljøkriminalitet og ulovlig fiske i fiskevernsonen. Kapteinen om bord på Elektron trosser imidlertid kystvaktens oppfordring om å følge med til Tromsø, og setter kursen mot russisk territorialfarvann med to norske kystvaktinspektører om bord. Flere norske kystvaktfartøy følger etter Elektron. Hendelsen endte med tilbakeføring av de to norske inspektørene og overlevering av Elektrons skipsdokumenter 20. Oktober. I en artikkel i Norsk Militært tidsskrift rekapitulerer Jan Reksten, daværende sjef for Forsvarets Fellesoperative Hovedkvarter(FOHK), Elektron saken. Han fremstiller denne som en episode eller krise.

”Kystvakten prøvde å stoppe Elektron, men det meste av tiden var været dårlig med høy sjø, og vi tok ikke sjansen på noen spektakulære bordinger som kunne sette liv og helse i fare. Det var det simpelthen ikke verdt. Da vi helt mot slutten av episoden fikk bedre værforhold og også hadde nye mannskaper og helikopter tilgjengelig for entring fra luften var fartøyet så langt øst og syd nær russisk farvann at vi så en bording som en lite hensiktsmessig operasjon” (Reksten 2006:6)

Bruusgaard (2006) konkluderer med at Både Russland og Norge anstrengte seg for å unngå eskalering i de to overnevnte krisene, og dette viser en høy terskel for å bruke militære midler i slike situasjoner. Reksten (2006) påpeker også at FOHK og Nordflåten holdt kontakt gjennom krisen, noe som bidro til å roe situasjonen en del. Enkelte vil kanskje synes det er krisemaksimerende å antyde at hendelser som Elektron episoden vil kunne føre til en militær konfrontasjon mellom Russland og Norge. Historien viser imidlertid at fiskerikonflikter har ført til væpnede konflikter, også blant Nato-allierte. Eksempler på dette er ”torskekrigene” mellom Island og Storbritannia, ”piggvarkrigen” mellom Canada og Spania/Portugal, samt at Norsk kystvakt har beskyttet islandske tyvfiskere i fiskevernsonen (Bruusgaard 2006:9). Sannsynligheten for eskalering i disse tilfellene liten. Dette kan stille seg annerledes i lignende situasjoner mellom Norge og Russland.

4.2.3 Petroleum -ressurser

Kjølberg (2008) sier ressurskonflikter om petroleumsvirksomhet er vanskeligere å se for seg enn fiskerikonflikter, ettersom fordelingen av disse i større grad baserer seg på internasjonale forhandlinger. Det er likevel liten tvil om at de økonomiske ressursene i Barentshavet er av stor betydning for Norge og Russland, og sterke interesser involverer seg for å utnytte disse. Så mye som 25 % av verdens uutnyttede petroleumsreserver befinner seg muligens i Barentshavet og nordvest-Russland (Berggrav 2004:10/). I følge det Russiske energidepartementet inneholder det omstridte området mellom Norge og Russland 6,4 milliarder tonn Oil equivalents(o.e), som er en betegnelse som brukes for å kollektivt beskrive petroleumsressurser som olje, gass og kondensat (Focus North 5-2007). Dette tilsvarer nesten like mye som Norges gjenværende utnyttbare ressurser, som i 2005 var 7,6 milliarder tonn o.e(ibid). Det er knyttet usikkerhet til omfanget av reservene i det omstridte området, ettersom Norge og Russland har besluttet å avstå fra prøveboringer inntil disputten over området er løst. Generelt er Barentshavet og nordområdene relativt lite utforsket.

Russiske myndigheter estimerer landets totale petroleumsreserver til 157 milliarder tonn o.e, hvorav 34 milliarder av disse finnes i nordvest-Russland (ibid). Det er således mulig å argumentere for at ressursene i det omstridte området er av relativt sett mindre betydning for Russland enn Norge økonomisk sett. De omstridte områdene er uansett av stor økonomisk betydning. Sett i sammenheng med en russisk forståelse av internasjonal politikk som et null-sum-spill der relative gevinster har betydning, blir de desto viktigere.

Med økt forbruk og begrensede nye ressurser er det også å vente at kampen om olje og gassressurser er av økt strategisk betydning i tiden fremover. Europa og til dels USA er også i økende grad avhengig av olje og gassimport fra Russland (Berggrav 2004). Fra flere hold er det derfor blitt argumentert med at terskelen for å støtte Norge i en konflikt kan bli høyere (ibid:12). Norges allierte har heller ikke de samme sikkerhetspolitiske incentivene til å la egne prinsipielle folkerettslige standpunkt vike

som under den kalde krigen. Et argument mot betydningen av dette er imidlertid at norsk olje og gass eksport også er en strategisk viktig ressurs for særlig EU. Norge dekker omtrent 25 % av Frankrikes, Tysklands og Storbritannias naturgassbehov (Rottem m.fl 2008:65). Som den tredje største olje- og gass eksportøren i verden er Norge som en energistormakt å regne (ibid).

Samtidig utgjør naturressursene i nordområdet en stor samarbeidsmulighet for Norge og Russland. Statoil-Hydro sitt innpass som partner i utviklingen av det russiske Shtokman feltet, ble svært positivt mottatt på politisk hold i Norge. Slike samarbeidsprosjekter kan gi incentiver for å forebygge kriser mellom de to statene, noe som riktignok ikke har fokus i denne oppgaven.

4.2.4 Nordområdenes strategiske betydning.

Nord-Norge og Barentshavet ble ansett å ha stor strategisk verdi både for NATO og Sovjetunionen under den kalde krigen. I en eventuell konflikt mellom Sovjetunionen og vesten ville sjøforbindelsene over Atlanterhavet være avgjørende. For å true disse forbindelseslinjene ville Nordflåten basert på Kola halvøya være nødt til å passere utenfor norskekysten, noe som gjorde norskekysten strategisk viktig for overvåkning og som mulig operasjonsbase for begge sider. Sovjetisk kjernefysisk avskrekking var dessuten i stor grad bygd på andreslagsevnen til strategiske ubåter i Nordflåten. Dersom NATO kunne stenge av passasjen mellom Norge og Svalbard og kontrollere Barentshavet ville dette kunne true Sovjetisk andreslagsevne.

Kolahalvøya er fortsatt et militærstrategisk viktig område for Russland. Dette knytter seg særlig til Nordflåtens betydning. Ettersom Russlands konvensjonelle militære kapasiteter ble svekket etter den kalde krigen, ble den kjernefysiske avskrekkingsevnen relativt sett viktigere. Russland satser, og fortsetter å satse på strategiske ubåter væpnet med ballistiske missiler (SLBM) som hjørnesteinen i sin kjernefysiske "strategiske triade". Senest i oktober 2008 gjennomførte Russland tester av sitt nyeste SLBM og demonstrerte således viljen til å fortsette denne strategien.

Disse ubåtene er hovedsakelig konsentrert til Nordflåten, som disponerer over 2/3 av russlands sjømilitære styrker.

Issmeltingen i Arktis kan også føre til økt strategisk betydning av nordområdene. Den globale oppvarmingen gjør at isen stadig blir tynnere og trekker seg nordover. Enkelte klimamodeller predikerer at Arktis vil være isfritt om sommeren i løpet av århundret (Focus North 8-2007). Nordøstpassasjen er i økende grad isfri og kan inneha et stort potensial som sjøfartsvei. Forsvarspolitisk utvalg mener dette kan medføre en mangedobling av skipstrafikken gjennom nordområdene (NOU 2007:15: s17).

Dersom nordøstpassasjen vil være åpen større deler av året, vil dette kunne være en attraktiv transportvei for skipstrafikk mellom Asia, Europa og Nordamerika. Det vil redusere tid og drivstoffkostnader, samtidig som en kan unngå mange usikkerhetsmomenter ved dagens viktigste sjøfartsveier. Den betydelige økningen i piratangrep ved Afrikas Horn de siste årene har skapt store bekymringer i rederinæringen som må ut med store forsikringspremier. Dersom en kunne bruke nordøstpassasjen vil også mange skip kunne unngå Malakka stredet, som også er sterkt utsatt for piratangrep. Videre kan man anta at terrortrusselen vil være mindre for skip som bruker nordøstpassasjen, enn de som må gjennom Suez kanalen og Gibraltar. Russland har de siste årene blitt mer bevisst mulighetene en åpning av nordøstpassasjen vil kunne gi i form av økonomisk gevinst, men spesielt strategisk kontroll. Dersom nordøstpassasjen skulle bli en viktig transportvei de neste tiårene vil dette øke nordområdenes strategiske betydning. Dette gjelder ikke bare for Russland, men også for USA, EU og Kina.

Issmelting vil også på sikt kunne gi tilgang til, og konkurranse om å utnytte naturressurser i de arktiske områdene. Barentshavet har som jeg har vist store fiskeriressurser. Flere stater ønsker seg større tilgang til disse og protesterer jevnlig på norsk håndheving i fiskevernsonen rundt Svalbard. Dersom store deler av Arktis blir isfritt vil dette kunne åpne for fiske i internasjonalt farvann som tidligere ikke var tilgjengelig. Det samme er tilfellet med petroleumsressurser og mineralressurser på havbunnen. Selv om en slik utvikling ligger utenfor tidshorizonten på denne

oppgaven, kan det likevel ha betydning i nær fremtid. Dersom stater antar at nordområdene og Arktis er i ferd med å bli et viktigere område vil dette kunne medføre konkurranse om å posisjonere seg for fremtiden. Den mye omtalte russiske flaggplantingen på havbunnen ved nordpolen i 2007 kan kanskje tolkes i et slikt perspektiv.

4.3 Norsk og Russisk utenrikspolitikk. Aktivisme og null-sum-logikk

Som vist hittil i analysen fremstår Russland fortsatt som den største og kanskje eneste tradisjonelle sikkerhetspolitiske trusselen Norge står overfor i overskuelig framtid. Dette synet har også blitt fremtredende i den offentlige debatten, der enkelte drar paralleller til den kalde krigen om forholdet mellom vesten og Russland. I den forbindelse har jeg pekt på flere forhold som skiller seg. For det første er det i dag ingen ideologisk kamp mellom Russland og vesten. For det andre er Russland både økonomisk og militært langt svakere enn Sovjetunionen var, også relativt sett i forhold til Norge og Nato.

Motsetningene mellom Russland og vestlige land har likevel vært økende de siste årene. Mens den første presidentperioden til Putin var preget av strategisk samarbeid med USA og Nato, har Russland de siste årene ført en stadig mer selvhevdende politikk (Blakkisrud 2007). I Russland oppleves Natos utvidelse østover og de amerikanske rakettskjoldplanene som aggressive og på tvers av russiske interesser. Motsetningene kulminerte i 2008 med Kosovo sin selvstendighet og særlig krigen i Georgia. Kjølberg (2008) nevner disse økende motsetningene som en mulig kilde til situasjoner der Norge eller Russland ser seg nødt til å fremme sine interesser slik at det kan gi opphav til en sikkerhetspolitisk krise. Norge oppfattes som en del av vesten på alle måter, og forholdet til Norge er derfor i mer eller mindre grad påvirket av Russlands generelle relasjoner til vesten (Ulriksen 2007).

Hvordan skal så norske beslutningstagere forstå russisk utenrikspolitikk i dag? Avdelingsleder for russlandsstudier på Nupi, Helge Blakkisrud (2007) fremhever at russisk utenrikspolitikk i dag først og fremst er preget av pragmatisme og en vilje til å forsvare nasjonale interesser. Hva de nasjonale interessene består i kan diskuteres, men militær styrke og økonomisk gevinst og makt er viktig. Den viktigste utenrikspolitiske målsetningen siden Putin kom til makten i 1999 har vært å gjenreise Russland som en stormakt(ibid). Jeg har tidligere vært inne på betydningen av stormaktsstatus for russisk identitet. I innledningen viste jeg at mange forskere peker på at realpolitikk og null-sum tenkning har lang tradisjon og spiller en stor rolle i russisk utenrikspolitikk. Blakkisrud mener kombinasjonen av null-sum tenkning og ønsket om å ikke binde utenrikspolitikken opp i faste konstellasjoner gir russisk utenrikspolitikk i dag et visst opportunistisk preg (Blakkisrud 2007). Forholdet mellom Norge og Russland er også påvirket av at det er et grunnleggende asymmetrisk forhold mellom en stormakt og en småstat.

”Som andre stormakter forventer Russland at småstater i deres nærområde tar hensyn til landets interesser og makt ved utformingen av sin politikk. Den sterke vil også gjerne ønske å se ulike sakskomplekser i sammenheng, slik at det er de samlede relasjoner, og makt, som bestemmer politikken. En småstat derimot vil som regel ønske at det er internasjonale normer og regler, ikke makt, som bestemmer utfallet av interessekonflikter, og at de enkelte saker skal ses hver for seg, ikke som en del av et samlet problemkompleks, fordi det siste vil favorisere stormakten.” Kjøhlberg (2008:2)

En norsk politikk basert på lover og regler fra sak til sak, kan være en kilde til konflikt med et Russland som følger en null-sum logikk basert på maktforhold. Rottem.m.fl (2008:19) mener at norsk politikk i nordområdene i praksis ofte er sektorbasert og løserevet, selv om en helhetlig tilnærming framholdes på politisk hold.

Et forhold som kan disponere for konflikt er økt norsk aktivisme i nordområdene generelt, og av norske forvaltningsregimer spesielt. Et eksempel er håndhevelsen av fiskerijurisdiksjon. Norge hadde frem til Tsjernigov episoden i 2001 avstått fra å oppbringe russiske trålere i fiskevernsonen rundt Svalbard((Rottem m.fl 2008:40). Fra

Russisk hold må dette ha framstått som en endring av norsk politikk, som ble ytterligere bekreftet med Elektron episoden. Russiske myndigheter anerkjenner ikke at den norske kystvakten har rett til å arrestere russiske trålere. Kobler man dette til en null-sum-logikk i forståelsen av internasjonal politikk, er det forståelig at russiske myndigheter ser på episodene som overtramp på russiske fiskeres rettigheter. En kan derfor hevde at en hardere norsk håndheving var en viktig årsak til begge episodene.

4.4 Hvordan kan en krise utløses?

Så langt har jeg primært sett på forhold som kan disponere for en krise eller konflikt mellom Norge og Russland. I en analyse av en rekke tidligere sikkerhetspolitiske kriser kommer Brecher (1993: 501) fram til at en rekke hendelser kan utløse kriser. Fiendtlige verbale, politiske, økonomiske, voldelige og ikke-voldelige militære handlinger. Kjølberg (2007b) peker på at det er vanskeligere å forutsi de utløsende årsakene til en krise, enn de disponerende. Et viktig spørsmål om utløsende årsaker til en krise er om det er en bevisst handling eller en tilfeldighet. Beviste handlinger behøver ikke i denne forbindelse bety at krisen i seg selv eller dens utvikling var ønsket. Dette kan bero på feilvurderinger av den andre parten, som av typen ”inadvertent war”. Jeg skal gi noen eksempler på faktorer som kan utløse en krise. Jeg vil vise til tidligere episoder og kriser, fra nordområdene og andre steder, men også scenarier utarbeidet i forbindelse med andre studier

Et klassisk eksempel på at ulykker kan utløse episoder og eventuelt kriser er Hopen-episoden i 1978. Et Sovjetisk fly styrtet på den lille øya Hopen, øst for Spitsbergen, som er en del av Svalbard og dermed norsk territorium. Det norske kystvaktfartøyet Heimdal var til stede og signaliserte at det ville benytte maktmidler for å hindre sovjetiske militære styrker å sikre seg flyvraket på norsk område. Kjølberg (2007) hevder dette avverget en mulig sovjetisk krenkelse av norsk territorium ettersom kostnadene ved en eventuell bruk av militærmakt kunne være store. Et velkjent eksempel på en ulykke som utløste en sikkerhetspolitisk krise er U-137 krisen. Selv

om man kan hevde at krenkelsen av svensk territorium var en bevist handling, ville krisen ikke oppstått hadde det ikke vært for grunnstøtingen. Med økt militært nærvær i nordområdene fra både russisk og norsk side øker sannsynligheten for ulykker.

Misforståelser kan også tenkes å utløse eller eskalere kriser. To ganger under U-137 krisen gir statsminister Thorbjørn Falldin autorisasjon for bruk av makt ved krenkning av svensk territorium. Ved et tilfelle feilidentifiseres to vesttyske lastefartøy for å være sovjetiske inntrengere, noe som etter forfatterens syn var nær på å føre til en væpnet konfrontasjon (Sundelius og Stern 1997:57). Feilidentifiseringen av de vesttyske fartøyene viser også at misforståelser lett kan oppstå i pressede situasjoner, og kan frembringe en uønsket eskalering. USS Stark-episoden og USS Vincennes episodene er andre eksempler på misforståelser som utløser uønsket bruk av militærmakt. I begge tilfellene benyttet de amerikanske kapteinene militær makt da de feilaktig trodde de var under angrep. Det er mulig å tenke seg lignende situasjoner i nordområdene, spesielt dersom situasjonen allerede er spent.

Elektron og Tsjernigov episodene viser at norsk håndheving i fiskevernssonen rundt Svalbard kan utløse episoder og kriselignende situasjoner. Bruusgaard (2006) mener begge episodene var et stykke fra å bli en ren militær konfrontasjon, men at det ligger et eskaleringspotensial i slike episoder, noe Kjølberg (2008) er enig i. Et viktig poeng å merke seg at det i prinsippet var kapteinen på Elektron som eskalerte episoden/krisen ved å stikke av fra kystvakten med to inspektører. Dersom Forsvaret hadde bordet Elektron, kunne dette eskalert krisen ytterligere. Dette viser dynamikken som oppstår, og gjør det problematisk å identifisere en enkelt utløsende årsak.

I sin masteroppgave utarbeider Øversveen (2007) et scenario for en sikkerhetspolitisk krise mellom Norge og Russland. Dette scenarioet skiller seg fra de andre ved at krisen bevist skapes i den hensikt å endre status quo i de omstridte områdene.

”Scenariet tar utgangspunkt i den tenkte situasjon at Russland i en periode har drevet prøveboring i omstridt område, til tross for tidligere enighet mellom norske og russiske myndigheter om at det ikke skal finne sted petroleumsrelatert aktivitet her før der er inngått en avgrensingsavtale. Russerne hevder at Norges bastante og provoserende fremferd under forhandlingene ikke gir grunnlag for den forventede enighet om en delelinje mellom de to statene. Etter en periode med prøveboring, som for øvrig har utløst flere episoder og hendelser, har Russland nå startet med å etablere en produksjonsplattform innenfor området. Norske diplomatiske fremstøt har så langt vist seg å være resultatløse. For å understøtte sin handling har Russland tatt kontroll over omstridt område øst for sektorlinjen. Russiske militære fartøy har bortvist alle ikke-russiske militære fartøyer og etablert et stengt område i en radius av 50 nautiske mil rundt posisjonen hvor oljeinstallasjonen skal etableres. Russerne hevder dette er et område som rettmessig er underlagt russisk jurisdiksjon og truer med å håndheve denne jurisdiksjonen med alle midler. Sjefen for Nordflåten hevdet i et intervju på russisk TV at eventuelle krenkelser av det stengte området av utenlandske militære fly eller fartøyer vil bli oppfattet som en uvennlig handling som kan få de alvorligste konsekvenser”. (Øversveen 2007: 36)

5. Norsk sikkerhetspolitisk strategi og nasjonale krisehåndteringsscenarioer

For å definere de mest sannsynlige scenarioene for nasjonal krisehåndtering, er vi nødt til å se nasjonal krisehåndtering i lys av norsk sikkerhetspolitisk strategi. Hvilke kriser må håndteres på nasjonalt plan? Strategi er et generelt begrep som brukes i både forretningslivet, politikken og andre sammenhenger. I sikkerhetspolitikken knyttes dette til hvordan en stat vil oppnå sine sikkerhetspolitiske målsetninger. Begrepet er imidlertid mest brukt knyttet til militær strategi opp gjennom historien. Baylis (2002:3) definerer militær strategi som *"the application of military power to achieve political objectives"*

5.1 Norsk Sikkerhetspolitisk strategi

Ut i fra den tradisjonelle forståelsen av sikkerhetspolitikk, som ligger til grunn for denne oppgaven, setter Skogan (2001:62-63) tre hovedoppgaver for et lands sikkerhetspolitikk.

- A) Avverge og forebygge væpnet aggresjon og direkte militært angrep å eget land.
- B) Hvis dette ikke lykkes: Å stå i mot og om mulig slå tilbake åpen, direkte militær maktbruk, samt så langt denne tillater det, å begrense de tap eget land blir påført.
- C) Avvise forsøk på militært press mot eget land- dvs. forsøk på å bruke trussel om åpen militær maktbruk til å tvinge dets myndigheter og befolkning til å innrette seg annerledes enn de selv vil.

Militære maktmidler har en sentral plass, men er bare et av flere midler for å ivareta de sikkerhetspolitiske interessene. Skogan (2001:84-85) skiller med bakgrunn i de ulike midlene, mellom tre ulike elementer i sikkerhetspolitikken. Det første er bruken av et militært forsvar for å avverge og om nødvendig tilbakevise militær aggresjon. Dette søkes gjennom evne til nektelse og avskrekking. Nektelse vil si at et militært forsvar stiller hindringer i veien for en militær aggressor, og således nekter denne å oppnå sine militære mål. En virkning av evnen til nektelse er muligheten for såkalt vinstreduksjon. Dvs. at aggressoren blir påført så store kostnader ved et angrep at nytteverdien reduseres kraftig. Dette er nært knyttet til avskrekking som består i å stille en potensiell angriper overfor risikoen om å bli påført ekstra kostnader ved å angripe. Formålet med avskrekking er således å hindre potensielle aggressorer i å angripe i det hele tatt, ved å sørge for at de antatte kostnadene vil overstige det som kan vinnes gjennom et angrep. Sentralt for både evnen til avskrekking og nektelse kan være andre staters støtte, for eksempel gjennom et alliansemedlemskap. I denne oppgaven benyttes begrepet avskrekking både om vinstreduksjon og ekstra kostnader, ettersom de er svært like.

Et annet element i sikkerhetspolitikken er styrking av ikke militære sperrer som bidrar til avskrekking. Dette er i stor grad knyttet til samarbeid og interessene til andre stater. Dette beror på antatte reaksjoner fra andre stater ved militær aggresjon, og viljen internasjonalt til å straffe brudd på normer som forbyr militær aggresjon.

Det siste elementet omfatter tiltak for å forebygge og svekke motiver for militær aggresjon. Dette kan være tiltak som har til hensikt å fjerne antatte grunnleggende årsaker til konflikt, som opprustning, nasjonalisme, diktaturer, fattigdom osv. Det kan også være enkelttiltak fra land som går på generell utenrikspolitikk og ulike former for beroligelse. Et eksempel på dette var begrensningene Norge la på atomvåpen og basepolitikk under den kalde krigen. Staters vektlegging av de ulike elementene og innretning til andre stater gir utslag i ulike sikkerhetspolitiske strategier for å oppnå de sikkerhetspolitiske mål.

Neumann (2002) hevder Norge i liten grad utviklet en nasjonal strategisk tenkning under den kalde krigen, men heller støttet seg på NATOs strategiske tenkning. Dette er nok riktig dersom en snakker om overordnet sikkerhetspolitisk strategi og militærdoktrine. På den annen side gjorde Norge en rekke strategiske valg innenfor en slik overordnet strategi basert på NATO medlemskap. Et eksempel på dette var de selvpålagte norske begrensningene. Dette var virkemidler som skulle være beroligende for Sovjetunionen, som allierte til dels protesterte på. Dette viser at Norge både hadde spillerom og selvstendige vurderinger innenfor alliansemedlemskapet sin strategiske ramme.

I rapporten *Livet i hegemonens skygge*, retter Kjølberg (2007a) søkelyset på hvordan små stater fremmer sine sikkerhetsinteresser. Han peker på tre teoretiske hovedstrategier stater kan tilstrebe for å fremme sine sikkerhetspolitiske interesser, ofte i en kombinasjon (ibid:11).

- 1) Stater kan satse på egne ressurser.
- 2) Stater kan orientere sin sikkerhetspolitikk mot andre stater gjennom ulike typer samarbeid, allianser, isolasjon, tilpasning/bandwagoning mot potensielle trusler.
- 3) Stater kan arbeide for å fremme et internasjonalt normsystem som minker sannsynligheten for å bli utsatt for militær maktbruk.

Små stater som Norge vil alltid ha begrensede ressurser til å fremme sine sikkerhetsinteresser. Selv stormakter kombinerer som regel egne ressurser med satsning på andre strategier. For en mindre stat vil en strategi basert på egne ressurser være avhengig av hvor utsatt den er for ytre trusler og muligheten for å isolere seg fra andre staters påvirkning. Å gjennomføre en slik isolasjonistisk politikk er stadig vanskeligere i en globalisert verden, og spesielt i Europa (Kjølberg 2007a:11). De europeiske småstatene er alle nødt til å forholde seg til EU, Nato og USA. Ettersom kampen mot terrorisme har en så dominerende posisjon globalt, vil også mindre stater med kanskje mer presserende trusler enn terrorisme påvirkes av denne.

En satsning på å trekke på andre staters ressurser kan gjøres på flere måter. Den mest forpliktende strategien er integrasjon, noe som i europeisk sammenheng vil si EU (ibid). Ved å oppgi deler av egen suverenitet og bli del av en større enhet, økes ressursene og dermed evnen til både avskrekking og nektelse av militær aggresjon. EU er formelt ingen kollektiv forsvarsorganisasjon, men det er likevel antatt at medlemsstatene vil støtte en stat som utsettes for militær aggresjon (ibid: 15). Utviklingen av en felles forsvars og utenrikspolitikk(FUSP) og egne militære innsatsstyrker er imidlertid med på å styrke EU sitt aspekt som en sikkerhetspolitisk organisasjon. Ved å stå utenfor EU mister Norge muligheten til å påvirke EU sin utvikling som sikkerhetspolitisk aktør i nevneverdig grad. Kjølberg (2007a:15-17) peker på at nye medlemsland fra Øst-Europa, har tilstrebet Nato medlemskap. EU medlemskap ble ikke sett på som en tilstrekkelig sikkerhetsgaranti.

Et noe løsere mellomstatlig bånd er deltagelse i en allianse basert på kollektivt forsvar. Med dette menes en organisasjon der det foreligger en eksplisitt garanti om unnsetning fra de andre medlemmene dersom et land angripes. NATO er det fremste eksempelet på en slik type forsvarsorganisasjon. Formelle garantier gir likevel ingen absolutt garanti om hjelp, samtidig som det alltid vil være en risiko for å bli involvert i konflikter staten ikke ønsker å involvere seg i ettersom statene kan ha ulike interesser (Kjølberg:2007a). Et aktuelt eksempel på dette er spørsmålet om Georgia og Ukraina skal tilbys Nato medlemskap. Dette vil utvilsomt oppfattes svært negativt i Russland, med en mulig negativ virkning på forholdet til Norge.

En annen strategi er å etablere et patron-klient forhold, der klienten er lojal og støtter patronen på ønskede områder, mot beskyttelse ved konflikter med andre stater. Dette kan skje rent bilateralt og innenfor en allianse. En strategi der staten opptrer som en "ekstern ressurs" vil si at staten stiller ressurser til disposisjon for institusjoner det ikke er medlem av eller andre land for å oppnå "goodwill" og eventuell støtte senere.

En strategi for å påvirke omgivelsene gjennom ”agenter” vil si å forsøke å plassere enkeltpersoner i sentrale internasjonale institusjoner og etablere personlige nettverk som kan gi innflytelse og være til hjelp ved senere anledninger

En strategi basert på tilpasning vil si at en tar hensyn til interessene til de stater en frykter konflikt med for å fjerne motiv for militær aggresjon. Dette kalles gjerne ”bandwagoning”, der en i prinsippet gir delvis avkall på egne interesser for å øke egen sikkerhet. Dersom en ikke kan påregne støtte fra andre stater i en konflikt med en større stats interesser kan dette være verdt kostnadene dersom en vurderer trusselen som stor nok.

Internasjonale normer og institusjoner er med på å påvirke det anarkiske aspektet ved internasjonal politikk. Dersom disse er sterke og gir en høy terskel for bruk av militær makt, vil dette medføre større kostnader i form av sanksjoner og evt. Militære intervensjoner mot stater som bryter disse normene. Dette er spesielt viktig for småstater som ellers vil være mer utsatt for større staters overgrep. Små stater kan således forventes å være tjent ved å styrke internasjonale normer, regler og institusjoner. En satsning på politikk som fremmer ideelle målsetninger kan gi makt og innflytelse gjennom moralsk autoritet og legitimitet, og dermed være et sikkerhetspolitisk virkemiddel i realpolitisk sammenheng (Kjølberg 2007a:33). Norsk satsning på FN og verdidiplomati kan tolkes som en slik strategi. Det gjelder også det norske fokuset på internasjonale regler i nordområdene.

Norge har kombinert flere av de sikkerhetspolitiske strategiene som jeg har nevnt. Norge har gjennom hele etterkrigstiden og frem til i dag prioritert et sterkt bånd til USA, noe kan sies å inneha elementer av en patron-klient strategi. Norge har stilt styrkebidrag til EU sin innsatsstyrke, og således optrådt som en slags ekstern ressurs. De norske begrensningene ment for å berolige Sovjetunionen, representerer innslag av en tilpasningsstrategi i norsk sikkerhetspolitikk. Det viktigste elementet gjennom etterkrigstiden var likevel alliansemedlemskapet i Nato kombinert med egne ressurser, og dette gjelder i all hovedsak i dag.

5.2 En sikkerhetspolitisk gråsoner?

Tidligere sjef for Landsdelskommando Nord-Norge Jørgen Berggrav (2004), mener sannsynligheten er liten for at ressursrelaterte kriser i nordområdene eskalerer til full krig. Med bakgrunn i at skillet mellom krig og fred ikke er like klart som tidligere, peker han på at det i dag er en viss usikkerhet om Norge kan regne med hjelp utenfra i en sikkerhetspolitisk krise som ikke er en åpenbar krigssituasjon. Han reiser spørsmålet om det i gråsonesituasjoner mellom krig og fred kan oppstå et gap mellom Norges nasjonale evne, og den støtte Natos medlemsland vil se seg tjent med å yte (ibid:13). Han hevder dette representerer en forsvarspolitisk gråsoner for Norge, og mener det er viktig å arbeide med å lukke dette gapet fra begge sider.

Kjølbjerg (2007:36) mener en stat med alliansetilknjtnng som føler det kan komme i konflikt med en annen stat står overfor tre nivåer av trusler: De staten kan håndtere selv, de den er garantert hjelp til å løse og de en verken kan løse selv eller er garantert hjelp til å løse. Kjølbjerg framhever i sin artikkel at små og mellomstore europeiske stater som føler et sikkerhetsbehov vis-a-vis Russland, deriblant Norge, følger en sikkerhetslogikk der en støtter opp og viser lojalitet rundt Nato og amerikansk politikk i forventningen om å få hjelp selv ved behov. Å delta med styrker i Afghanistan kan i et slikt perspektiv framstå som en mulighet til å vise dette, og dermed redusere terskelen for at allierte gir eget land støtte dersom en militær konflikt oppstår. I denne oppgaven ser vi nettopp på arbeidet med å lukke gapet fra den første siden, ved å styrke Forsvarets evne som krisehåndteringsverktøy i nordområdene.

Den siste kategorien trusler Kjølbjerg nevner er den største utfordringen, og overlapper med det Berggrav kaller en forsvarspolitisk gråsoner. I denne oppgaven kaller jeg dette en sikkerhetspolitisk gråsoner, ettersom som det er trusler som må løses i gråsonen mellom to forskjellige sikkerhetspolitiske strategier. Et viktig spørsmål vi må stille før vi kan analysere forsvarets evne til nasjonal krisehåndtering er derfor: **I hvilke situasjoner kan Norge regne med støtte fra allierte?**

Langtidsmeldingen for Forsvaret skiller mellom nasjonale oppgaver, oppgaver som skal løses i samarbeid med allierte/andre, og andre oppgaver for Forsvaret

Nasjonale oppgaver:

- *sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning*
- *håndheve norsk suverenitet*
- *ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder*
- *forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder*

Oppgaver som løses med allierte, eventuelt andre:

- *bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep, inkludert bruk av masseødeleggelsesvåpen*
- *bidra til flernasjonalt krisehåndtering, herunder flernasjonale Fredsoperasjoner*

Andre oppgaver:

- *bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen*
- *bidra til å ivareta av samfunnssikkerhet og andre sentrale Samfunnsoppgaver*

(Forsvarsdepartementet 2008: 6-7)

I artikkelen ”*En nasjonal forsvarstrategi til besvær*” analyseres og kritiseres forsvarstrategien Langtidsproposisjonen for Forsvaret (St.Prp.nr.48 2007-2008) bygget på av fagforfatter og tidligere stortingsrepresentant Grethe Værnø (2008). Hun mener det er en kritisk uklarhet om når og under hvilke forhold regjeringen forventer alliert bistand hvis det skulle utvikle seg en krise Norge ikke kan håndtere selv (Værnø 2008:11).

I inndelingen av Forsvarets oppgaver står det tydelig at Forsvaret skal kunne håndtere en sikkerhetspolitisk krise i norske områder på egenhånd. Det gis derimot ikke et skille mellom håndtering av sikkerhetspolitisk krise og ”forsvar mot trusler, anslag og angrep”. Dette manglende skillet mellom typer kriser og krise og krig, kan tyde på en usikkerhet rundt hvor skillet mellom oppgavene går. Forsvar mot trusler er jo en typisk oppgave under håndtering av kriser.

”Skulle Norge bli utsatt for militær aggresjon, selv i begrenset omfang, vil dette være et allianseanliggende. Nasjonal episode- og krisehåndtering omfatter derfor også evne til raskt å kunne sørge for at en situasjon blir håndtert på en slik måte at den omfattes av Atlanterhavspakten artikkel 5”. (St.prp.nr.48 2007-2008:56)

Dette sitatet er også preget av hva man kan kalle en viss ”vaghet” rundt spørsmålet om hva som skal til for å utløse alliert inngripen. Samtidig kan det være en bevist norsk strategi å skape en viss usikkerhet rundt dette. Det kan ha en avskrekkende effekt på en motstander under en krise, ettersom det blir vanskelig å utelukke inngripen fra norske allierte. Forsvarssjef Sverre Diesen argumenterer for at norsk militær evne må være stor nok til å tvinge eller framprovosere en motstander til å bære ansvaret for en militær eskalering. Dette vil gi et overgrep eller en maktbruk som sikrer alliert assistanse.

”Det nasjonale forsvarets oppgave er å etablere en terskel som er høy nok til at det vil utløse alliert inngripen å skulle nedkjempe den” (Diesen 2008).

Værnø (2008) mener det er grunn til å stille spørsmål ved forventningene om alliert støtte, og spesielt hvordan Norge skal kunne skape en artikkel 5 situasjon ut av en krise i nordområdene. For det første mener hun det er grunn til å anta at terskelen for alliert inngripen er høyere i dag enn under den kalde krigen. Bakgrunnen for dette er EU landenes avhengighet av russisk gass, nye sikkerhetsutfordringer tar fokus bort fra nordområdene, og en mulig mangel på tilgjengelige styrker. Det største problemet er at de mest tenkelige scenarioene for en krise med Russland ikke er av en karakter som faller direkte inn under allianseansvar. Dette er knyttet til norsk jurisdiksjon over sokkel og økonomisk sone rundt Svalbard og tvisten rundt gråsonen i Barentshavet.

Dette er områder der artikkel 5 formelt ikke gjelder, og legitimiteten til det norske regimet bestrides selv av allierte (ibid). Værnø (2008:18) mener at en bevist opptrappingstaktikk i områder utenfor Natos ansvarsfelt er en risikabel strategi, ettersom en ikke kan være sikker på de alliertes reaksjoner.

5.3 Sikkerhetspolitiske scenarier

En måte å få en oversikt over norske sikkerhetspolitiske utfordringer er å analysere hvilke sikkerhetspolitiske scenarier eller episoder som er innenfor mulighetenes grenser. I rapporten ”*Scenarioklasser i forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*” av Iver Johansen (2006) gjøres dette. Analysen er begrenset til eksterne utfordringer som representerer en trussel mot norsk territorium, befolkning og politisk suverenitet. Rapporten ønsker å ”*utforske yttergrensene for det sikkerhetspolitiske utfordringsspektrum*” (ibid:7). Ettersom rapporten var et forarbeid til forsvarsstudien 2007, anser jeg den som særlig relevant i dette tilfellet. Jeg vil benytte rapporten som et startpunkt for vurderingen av hvilke scenarier som er tenkelige i nordområdene. Som analyseverktøy formuleres det et sett såkalte scenarioklasser. En scenarioklasse er således et sett politiske utfordringer med viktige fellestrekk, og er en generell størrelse som kan romme en rekke spesifikke scenarier. Analysen konkluderer med at følgende scenarioklasser representerer alle mulige militære utfordringer mot Norge (ibid):

- Strategisk overfall
- Begrenset angrep
- Tvangsdiplomati
- Terrorangrep
- Kriminalitet
- Militære fredstidsoperasjoner

Ettersom terrorangrep og kriminalitet begås av ikke statlige aktører er disse lite relevante i forhold til problemstillingen. Russland ansees som den eneste klassiske

sikkerhetsutfordringen for Norge, i betydningen av at *"Norge og Russland inngår i et system hvor militær makt fortsatt er relevant som virkemiddel for konfliktløsning"* (ibid:27). Johansen (ibid) mener Russland foreløpig plasserer seg utenfor det europeiske sikkerhetsfellesskapet Norge er en del av. Militær maktbruk som politisk virkemiddel er således mulig å tenke seg.

En viktig konklusjon i analysen er at en omfattende militær invasjon av Norge ansees som utenfor mulighetenes grenser. Dette begrunnes først og fremst med manglende russisk kapasitet. Tilgjengelige styrker i Leningrad militærdistrikt og i Russland totalt er sterkt redusert gjennom 90-tallet. Den operative evnen ligger også langt bak vestlige lands kvalitetsstandard. En slik kapasitetsbetraktning står i forhold til den motstand man eventuelt ville kunne regne med å møte fra en motstander. Her forutsettes det at en invasjon av Norge ville utløse allianseforpliktelser i NATO, og at Norge således ville få militær støtte fra NATO. Her vil jeg legge til at det er vanskelig å se hvilken intensjon en invasjon av Norge skulle ha. Den ideologiske dimensjonen fra den kalde krigen er borte, og den militærstrategiske situasjonen er annerledes.

Strategisk overfall:

Scenarioklassen skisserer en situasjon der en stat benytter omfattende militære midler til å ta kontroll over avgrensede deler av norsk territorium, med sikte på å utnytte den territorielle kontroll til å fremtvinge politiske konsesjoner av en eller annen art fra norske myndigheter. Denne scenarioklassen er den eneste som inkluderer omfattende militær innsats. Dette er definert som *"bruk av store militære styrker i omfattende fellesoperasjoner og hvor styrkebruken dimensjoneres for å kunne vedlikeholde innsatsen over en i og for seg ubestemt tid"*. Dette faller riktignok utenfor hva de vil kalle invasjon ettersom målene og metodene er mer begrenset.

Begrenset angrep:

Denne scenarioklassen skiller seg fra den forrige ved at den militære innsatsen er mer begrenset samtidig som det er en større variasjon i metoder. Dette kan være både kontroll over deler av norsk territorium, nekte/forstyrre norske militære operasjoner

og angrep på norsk infrastruktur og borgere. De politiske målene som søkes oppnådd antas også å være av mer begrenset art enn ved den forrige scenarioklassen.

Tvangsdiplomati:

Denne scenarioklassen gjelder tilfeller der stater utøver symbolsk militær maktbruk eller økonomiske sanksjoner for å fremtvinge politisk endring. Her brukes ikke militære midler til angrep på norske styrker eller territorium. Maktbruken er symbolsk ved at man sender kraftige signaler gjennom deployering og manøvrering med militære styrker. Dette skjer gjerne i sammenheng med at en fremsetter krav og det er en trussel om videre eskalering til eventuelle angrep.

Militære fredstidsoperasjoner:

I dagens sikkerhetspolitiske bilde der invasjonstrusselen er borte og forsvaret mer profesjonalisert, får den daglige virksomheten større relativ betydning sett i forhold til tidligere. Utfordringene er knyttet til andre staters rutinemessige virksomhet, som Forsvaret må følge med på og eventuelt avskjære dersom den bryter norsk lov eller framstår som truende.

Studien sier lite om sannsynligheten for ulike scenarioer. Johansen (2006) deler likevel scenarioklassene inn i to grupper. Den første er de utfordringer som kan oppstå til enhver tid. Dette inkluderer tvangsdiplomati, terrorangrep, kriminalitet og militære fredstidsoperasjoner. Den andre gruppen er strategisk overfall og begrenset angrep. Johansen argumenterer for at disse forutsetter en eller annen form for endring av de sikkerhetspolitiske rammebetingelser før de kan inntreffe.

”Utgangspunktet for vår drøfting er at disse utfallene må oppfattes som til dels svært usannsynlige innenfor rammen av dagens sikkerhetspolitiske situasjon.” (ibid:38).

Eksakt hva slags endringer det er snakk om gir han ikke noe presist svar på, men hevder de må bidra til at militære styrker blir mer relevante som virkemiddel for konfliktløsning. Samtidig forutsetter de omfattende endringer i det politiske forholdet mellom Norge og Russland. Dette kan problematiseres både empirisk og teoretisk. Krigen mellom Russland og Georgia viste nettopp at Russland evnet å bruke sine

militære styrker til å frembringe politisk endring i en fastlåst konflikt. I det minste synes krigen å ha styrket Moskva sin tro på egne evner til å bruke begrensede militære midler til å oppnå politiske mål. Det teoretiske argumentet henter jeg fra krisehåndteringsteori som viser at selv mindre episoder kan eskalere avhengig av hvordan de blir håndtert.

5.4 Hvilke krisescenarioer må Norge håndtere selv?

Diesen (2008) hevder at det norske forsvaret aldri har vært ment å skulle holde stand mot en stormakt på egen hånd. Et sentralt spørsmål er, som vi har sett, hva som skal til for å utløse alliert inngripen. Et scenario av typen strategisk overfall på norsk territorium antas av Johansen(2006) å utløse militær støtte fra Nato. Russiske soldater på norsk jord selv i begrenset omfang og tid vil uansett være vanskelig for USA og europeiske stater å ikke reagere militært på. Den følgende analysen forutsetter at et angrep på norsk landterritorium, nesten garantert vil utløse alliert inngripen. Et slikt angrep ville berøre kjernen i Nato som forsvarsallianse, og frembringe militær støtte til Norge. Uansett ville det være urealistisk å tenke seg at Russland ville gamble med dette. På bakgrunn av dette vil den videre analysen ikke ta høyde for scenarioer som involverer bruk av hærstyrker på norsk territorium. Det kan være grunn til å sette spørsmål om slike forutsetninger vil være gyldige på lengre sikt, slik Steiro (2008) gjør. Denne analysens formål er imidlertid å studere bruken av militærmakt gitt disse forutsetningene, snarere enn å diskutere disse.

Dersom en krise eskalerer til en begrenset militær konflikt kan det likevel tenkes at en begrenset bruk av langtrekkende presisjonsvåpen eller spesialstyrker benyttes til å angripe viktige mål på norsk landterritorium. Evnen til å møte slike utfordringer vil ikke bli grundig analysert, ettersom disse ansees som mindre sannsynlig. Dette representerer også grensen for hvilke scenarioer analysen vurderer nasjonal krisehåndtering opp mot. Scenarioene som kan måtte løses gjennom nasjonal krisehåndtering er av typen, fredstidsoperasjoner, tvangsdiplomati eller begrensede

angrep. Dersom en krise eskalerer kan den gå fra å minne om en type til en annen. Det vil si at rutinemessige avskjæringer, eller bruk av trusler kan potensielt utløse en begrenset bruk av militær makt. Utgangspunktet er likevel at terskelen for bruk av militær makt må anses som høy.

”Russisk bruk av, eller trusler om bruk av militær makt mot Norge er mest sannsynlig i disputer om territorier og ressurser til havs i områder der eierforholdet ikke er avklart i folkeretten. Norges viktigste allierte, inkludert USA, støtter ikke norske krav. Så lenge russerne ikke krenker anerkjent norsk territorium vil ikke Norge kunne påberegne seg, og få positiv respons på, artikkel 5” (Ulriksen 2007)

I kapitlet om utfordringer i nordområdene har jeg sett på ulike forhold som gir potensial for en sikkerhetspolitisk krise mellom Norge og Russland. Dette knytter seg primært til at begge land har sterke nasjonale interesser i nordområdene, der suverenitet over havområder står sentralt. På bakgrunn av den forutgående analysen er det rimelig å si at det primært er situasjoner i fiskevernsonen rundt Svalbard og i de omstridte havområdene som vil kunne utløse sikkerhetspolitiske kriser mellom Norge og Russland som Norge må håndtere på egen hånd. I den forbindelse er det også naturlig å anta at militær eskalering eller angrep vil være rettet mot disse områdene. Felles for alle scenarioene er at de finner sted til sjøs og i luftrommet.

6. Norsk militær evne. Muligheter til effektiv krisehåndtering?

De foregående analysene har vi sett hvordan en sikkerhetspolitisk krise vil kunne oppstå i nordområdene mellom Norge og Russland. Vi har sett hvordan dette medfører et behov for en selvstendig norsk nasjonal krisehåndteringsevne, ettersom en ikke nødvendigvis kan regne med støtte fra Nato eller andre samarbeidspartnere i alle situasjoner. Videre har vi sett at en av de viktigste nasjonale oppgavene til forsvaret er evnen til å eskalere under en krise, i den hensikt å sørge for alliert støtte dersom Norge ikke kan håndtere en krise på nasjonalt plan. Spørsmålet vi stiller i denne delen er hvilken evne forsvaret har som krisehåndteringsverktøy. Selv om det er vanskelig å måle denne evnen er det relevant å komme inn på en diskusjon av hvorvidt evnen til effektiv krisehåndtering er i ferd med å svekkes eller styrkes.

Dette kapitlet er strukturert etter de ulike faktorene som utgjør begrepet militær evne: midler, måte og vilje. Midlene er forsvarets operative struktur og kapasiteter. Jeg vil i liten grad komme inn på spørsmål som driftsmidler, treningsstandard og seilingsdøgn da dette endrer seg mye fra år til år. I forhold til oppgaven er det dessuten det iboende potensialet for fremtiden som er fokus, og da er det de strukturelle kapasitetene som er mest relevant og tilgjengelig for vurdering. Jeg vil derfor se nærmere på disse og drøfte hvilke deler som er relevante for en krise i nordområdene, og om disse er i ferd med å styrkes eller svekkes med langtidsproposisjonen.

Deretter skal vi se på utviklingen innen forsvarets doktrine og organisasjon og hvorvidt denne styrker forsvarets evne ved en krise i nordområdene. Til sist vil jeg kort kommentere forhold som har med norsk vilje til å bruke makt, uten at dette har stort fokus her.

6.1 Forsvarets operative struktur og funksjoner

Det empiriske utgangspunktet for å studere Forsvarets operative struktur og kapasiteter er først og fremst stortingspreposisjon nr. 48 (2007-2008), som er regjeringens langtidsmelding for forsvaret frem til 2012. Tabellen under viser hovedelementene i forsvarsstrukturen fram mot 2012 etter hvert som de enkelte elementer fases inn og ut.

Forsvarets framtidige struktur. Kilde: (St.Prp.nr.48 2007-2008:88)

Felleselementer	Hæren	Sjøforsvaret	Luftforsvaret	Heimevernet
Etterretningstjenesten	1 Brigade	- 1 taktisk maritim kommando (CNORTG)	- Luftkontroll og varsling (K&V)	45.000 befal og mannskaper organisert i:
Forsvarets operative hovedkvarter	- Brigadekommando	- 6 MTB Skjold-klasse	- CRC Sørreisa	- Innsatsstyrker
Forsvarets spesialstyrker	- 2 mekaniserte bataljoner	- 5 Fridtjof Nansen-klasse fregatter m/ NH-90 helikoptre	- CRC Mågerø	- Forsterkningsstyrker
Felles logistikk og sanitet	- 1 lettpansret bataljon	- 2-3 Okseøy/Alta-klasse minejakt/-sveip	- 48 - 9 F-16 kampfly	- Oppfølgingsstyrker
- Transportkontrollenhet	- Etterretningebataljon	- 6 Ula-klasse ubåter	- 18 Bell 412 helikoptre	- 11 distrikter og en SHV-kommando
- Luftterminalenhet	- Sambandsbataljon	- Marinejegerkommandoen	- 4-2 P-3 C/N maritime patruljefly	
- Havne- og jernbaneterminaleenhet	- MP-kompani	- Mineedykkerkommandoen	- 3 DA-20 EK/VIP fly	
- Deployerbare logistikk baser/	- Artilleribataljon	- Kystjegerkommandoen	- 4 C-130J transportfly	
Nasjonale støtteelementer	- Ingenisrbataljon	- Logistikk- og støttefartøy	- 1 NASAMS luftvern-batteri	
- Theatre enabling force	- Logistikkbataljon		- Basesett luft	
- Felles landtransportkompani	- Sanitetsbataljon		- (14 maritime helikoptre NH-90)	
- Felles vannrensenhet				
- Forsvarets felles sanitetsstyrker				
- Veritandsstøttebataljon				
- Strategisk luft- og sjøtransport				
Felles ledelsestøtte og operativ støtte	- HM Kongens Garde	Kystvakten:	Redningstjeneste	
- Kapasitet for militære datanettverksoperasjoner (CNO-enhet)	- Grensevaktten	- 1 Svalbard-klasse ytre kystvakt m/NH-90	- 12 Sea King redningshelikoptere	
- Eksplosivryddeenhet (EOD/IEDD-enhet)	- Forsvarets spesialkommando/Hærens Jegerkommando (FSK/HJK)	- 3 Nordkapp-klasse ytre kystvakt m/NH-90		
- Militærpolitienhet		- 6 Ålesund/Harstad/ Barentshav-klasse ytre kystvakt		
- Felles NATO luft- og bakkeovervåking (NAEW&CF, AGS)		- 5 Nornen-klasse indre kystvakt		
- Kapasitet for deployerbar kommunikasjon og informasjon (KKG-enhet)				

En uttømmende analyse av den operative verdien av Forsvarets avdelinger og militær kapasitet i nord er ikke mulig innenfor rammen av denne oppgaven. Målet er heller å gi en oversikt over hvilke kapasiteter og funksjoner strukturen kan levere, og diskutere dette opp mot krisehåndtering. Jeg vil hovedsakelig se hvilke kapasiteter og funksjoner de ulike strukturelementene kan dekke når de er operative. Det er liten hensikt i å analysere kapasiteter og struktur som eksisterer i dag, men ikke om et år.

I stortingspreposisjonen fremholdes det at utfordringene i Norges nærområder synes å bli større enn tidligere antatt, og at det derfor legges stor vekt på nasjonale behov og oppgaver. (St.prp.nr.48: 19-20). Regjeringen ønsker derfor å videreføre dagens

struktur og kapasitetsbredde, og på enkelte sentrale områder også styrke denne (ibid). I FS07 anbefaler forsvarssjefen at Forsvarets operative struktur i hovedsak videreføres, med enkelte unntak. De viktigste unntakene er en nedlegging av MTB våpenet, en reduksjon i Heimvernet på 20 000 mann og at hærens to utdanningsbataljoner i Nord-Norge erstattes av en stående bataljon. Det er interessant at ingen av disse anbefalingene ble fulgt i langtidsmeldingen.

Jeg vil her gi en kort oversikt over de ulike funksjonene for militærmakt, hovedsakelig basert på Øversveen (2007) sin inndeling. Han peker imidlertid på at tilstedeværelse i stor grad er en bakenforliggende forutsetning som påvirker alle funksjonene. Barth Eide (2006) mener tilstedeværelse kanskje er den mest sentrale militære dimensjonen og virkemiddelet for en småstat som Norge. Han peker på at tilstedeværelsen bør være regelmessig og kontinuerlig i størst mulig grad, snarere enn situasjonsbestemt og sporadisk. Dette gjør det mulig å danne en forståelse av hva som er normaltstanden i området, også for andre aktører i forhold til norsk militær aktivitet. Regelmessig tilstedeværelse øker myndighetenes handlefrihet ved at en i mindre grad er avhengig av å hente inn reaksjonsstyrker, som kan oppleves som en eskalering fra en motstanders side. Tilstedeværelse påvirker omgivelsene, ved at en signaliserer norske interesser, holdninger, forpliktelser og engasjement. Manglende tilstedeværelse kan således oppfattes som passivitet, og skape usikkerhet blant andre aktører om dette.

En av Forsvarets hovedoppgaver er å frembringe tidsriktig og pålitelig informasjon, både når det gjelder normalsituasjonen i et område og utviklingen under en krise. Det er en betydelig utfordring å danne seg bilde av hva som faktisk skjer under en sikkerhetspolitisk krise, som kjennetegnes av usikkerhet og knapp tid. Denne usikkerheten er en av årsakene til dilemmaet beslutningstagere står overfor mellom å hevde egne interesser og unngå uønsket eskalering. Uten god situasjonsforståelse blir det vanskelig å vurdere i hvilken grad egne interesser faktisk er truet, samt hvor stor faren for eskalering er. Effektiv krisehåndtering er således avhengig av god situasjonsforståelse. Det er en forutsetning for at politiske og militære ledere skal ha

et godt beslutningsgrunnlag. Politisk kontroll over situasjonen blir en umulig oppgave dersom en ikke vet hva motparten, andre aktører og ens egne militære styrker foretar seg. God situasjonsforståelse minsker også faren for feilvurderinger hos begge parter. Øversveen (2007:47) viser til at sjefen for Nordflåten like i etterkant av Kursk-ulykken i 2000 påstod at ulykken skyldes en kollisjon med en vestlig ubåt. Akustisk informasjon innsamlet av et norsk Orion fly kunne motbevise dette, noe Øversveen mener bidro til å hindre en mulig eskalering av situasjonen. I den sammenheng kan en tenke seg at dokumentering av hva som faktisk skjer vil være viktig. Moderne konflikter krever at en kan legitimere sine handlinger overfor både internasjonal og hjemlig opinion. Dette er særlig viktig for en småstat som Norge, som er avhengig av støtte fra allierte for å avskrekke eller i verste fall bekjempe massiv militær maktbruk fra en stormakt som Russland. Dersom en kan hevde å ha retten på sin side, vil dette øke sannsynligheten for internasjonal politisk og militær støtte.

Ett av kjennetegnene på en sikkerhetspolitisk krise er nettopp at den kommer overraskende eller uventet, noe som fordrer høy reaksjonsevne. Evnen til avskrekking, situasjonsforståelse og eskalering er også avhengig av en hurtig reaksjonsevne. I likhet med Barth Eide mener Øversveen (2007:49-50) at optimal reaksjonsevne tilsier kontinuerlig tilstedeværelse. Dersom dette ikke er mulig kan man kompensere med regelmessig tilstedeværelse og høy beredskap (ibid). Et aspekt av forsvarsstrukturen som påvirker evnen til hurtig reaksjon er basestrukturen. Antall baser er kraftig redusert siden slutten på den kalde krigen. Lokaliseringen av forsvarets baser har ofte skapt offentlig debatt og distriktpolitiske argumenter har påvirket basestrukturen til forsvaret. Lokale militære sjefer og lokalpolitikere har hatt felles interesse av å opprettholde lokal militær aktivitet, samtidig som det er risikabelt for stortingspolitikere å støtte nedleggelse i eget hjemfylke (Græger 2006:296-297).

Avskrekking innebærer at man får en motpart til å avstå fra noe av frykt for konsekvensene. Avskrekking er således knyttet til evnen til nektelse og militær slagkraft. Kostnadene vil øke og sannsynligheten for militær suksess synke, jo sterkere motstanderen er militært. Øversveen (2007:56-57) mener avskrekking må

sees i en utvidet betydning i dag, og finner støtte for dette hos sine intervjuobjekter. Avskrekking handler i dag mer om å sørge for at bruk av militærmakt gir så store politiske kostnader at en motstander heller bøyer av (ibid). Norges medlemskap I Nato har en avskrekkende effekt, men som vi har sett er det en viss usikkerhet rundt når Nato vil støtte Norge. En troverdig avskrekking bygger derfor på norsk evne til å håndtere kriser selv, samt evne til å sørge for støtte av Nato.

I den forbindelse kan eskalering være et virkemiddel. Vi har tidligere vært inne på at et helt sentralt poeng i krisehåndtering er å unngå uønsket eskalering. Eskalering er imidlertid også et virkemiddel en kan benytte i krisehåndtering, spesielt hvis en tror motstanderen er mindre tjent enn en selv på at krisen eskaleres. Eksempelvis vil det trolig være viktig for Russland at en krise i nordområdene ikke eskaleres til å involvere Nato (Øversveen 2007:63). Denne evnen til å eskalere slik at en får støtte av allierte er en sentral del av forsvarets rolle innenfor norsk sikkerhetspolitikk, som jeg viste i forrige kapittel. Eskalering kan skje ved å sende ulike signaler, for eksempel å trappe opp tilstedeværelsen i et område, og eventuelt bringe inn mer offensive midler. Det kan også knyttes til militær nektelse, som kan innebefatte kamphandlinger.

6.1.1 Hærens betydning i scenarier for sikkerhetspolitisk krise med Russland

Da generalinspektøren for hæren, Robert Mood, uttalte at hæren var blitt så liten at den bare kunne forsvare en bydel i Oslo, skapte dette overskrifter i media (VG Nett 28/1-2008). Hærens størrelse har flere ganger blitt kritisert de siste årene, spesielt etter konflikten i Georgia sommeren 2008. Øystein Steiro er en av de fremste kritiske røstene til forsvarsreformene de siste årene. Han hevder i artikkelen *Sikkerhetspolitikk, forsvarsreform og landmakt* at hæren er nærmest en salderingspost på forsvarsbudsjettet, og at den er så liten at vi i liten grad kan snakke om norsk landmakt eller en norsk hær i ordets egentlige betydning (Steiro:2008).

Videre sier han: ”Sjø- og luftmakt uten landmakt er uansett i ethvert territorielt sikkerhetsbilde, for en militær anakronisme å regne” (Steiro 2008:10). Bakgrunnen for en slik de-facto nedlegging av hæren er en rekke tvilsomme sikkerhetspolitiske forutsetninger, blant annet: Militære konfrontasjoner vil være begrensede i framtiden, Russland utgjør ingen trussel, og solidariteten i Nato er absolutt (ibid). Forsvarsjef Sverre Diesen svarte på kritikk rundt hærens størrelse i en artikkel i Forsvarets Forum

”Når det derfor foreslås at Norge bør etablere en bataljon til i Hæren, fordi man har sett TV-bilder av russiske stridsvogner som ruller inn i Georgia, er ikke dette automatisk en riktig slutning. For det første ville et omfattende angrep på landterritoriet være mindre sannsynlig i Norge, sammenlignet med et angrep som konsentrerte seg om sjø- og luftrommet. Det følger av forskjellene i så vel politisk kontekst som rene militærgeografiske forhold. For det andre, om en slik invasjon av landområdet likevel kom, ville det spille liten eller ingen rolle om hæren bestod av tre eller fire bataljoner. Da vet vi fra tidligere studier og analyser at vi antagelig måtte ha åtte til ti bataljoner for at det skulle monne....” (Diesen 2008).

Her er Diesen inne på et viktig poeng. Han viser til nødvendigheten av å se krigføring i lys av sin politiske kontekst. Konflikten mellom Russland og Georgia er knyttet til kontrollen over landterritoriene Sør-Ossetia og Abkhasia. De disponerende forholdene for konflikt mellom Norge og Russland knytter seg til sjøområder i Barentshavet, og en eventuell krisesituasjon mellom Norge og Russland vil sannsynligvis utspille seg til sjøs eller i luftrommet.

I Nina Græger (2006) sin doktoravhandling om norsk forsvarsdiskurs mellom 1990-2005, presenterer hun de alternative diskursene som kritiserer norsk forsvarspolitik etter at omleggingen av Forsvaret tok fart rundt år 2000. De alternative diskursene baserer kritikken av omleggingen blant annet på at Norge står overfor utfordringer i nordområdene som er vesensforskjellige fra andre europeiske stater, og at internasjonal innsats prioriteres foran territorielt forsvar. Det kommer likevel fram av Grægers doktoravhandling at selv fremtredende representanter for de alternative

diskursene, som pensjonert flaggkommandør Jacob Børresen, fokuserer mer på den militære evnen i havområdene enn på fastlandet.

”Men mens evnen til å stå i mot en territoriell invasjon(jfr.holdetid) var vesentlig under den kalde krigen, er det nå vedlikehold av havdomenet som er Forsvarets viktigste bidrag til fred og stabilitet” (Børresen sitert i Græger 2005:120).

St.Prp.nr.48 (2007-2008:20) fastslår at det er ”særlig landstyrker som er etterspurt ute”. Det står videre at regjeringen legger opp til en styrking av landforsvaret. Denne styrkingen er derimot lite tydelig i dokumentet. Sjøforsvaret og luftforsvaret er høyere prioritert, særlig hvis en ser på investeringsutgiftene. Dette tyder på en prioritering av egen evne til å håndtere de sikkerhetspolitiske utfordringene. En prioritering av internasjonale oppgaver, Nato og FN burde tilsi at landforsvaret ble tillagt større ressurser. Det er nettopp hærstyrker som er sterkest etterspurt i internasjonale operasjoner (Johansen 2007; Heier 2005).

Størrelsen på hæren er altså svært lite relevant for forsvarets selvstendige evne under en sikkerhetspolitisk krise, innenfor den sikkerhetspolitiske strategien. Dersom vi ser på de scenarioene og potensielle kritesituasjonene jeg anslår som sannsynlige at Norge kan møte i Nordområdene i framtiden, kommer det også fram at hærstyrker spiller liten rolle. Bruken av spesialstyrker er riktignok aktuell, men disse klassifiseres som en felles strategisk ressurs for hele forsvaret. Større bakkeangrep på norsk landterritorium vil si krig snarere enn krise, og er dermed ikke en oppgave forsvaret forutsettes å skulle løse nasjonalt men i samarbeid med allierte. Videre er et slikt scenario ansett som svært lite sannsynlige. Det foretas derfor ingen analyse av hærens eller heimvernets kapasiteter.

6.1.2 Sjømilitære kapasiteter

Basestruktur: Den viktigste beslutningen i langtidsproposisjonen i forhold til basestrukturen til forsvaret, er kanskje nedleggelsen av Olavsvern marinebase utenfor Tromsø. Denne ble iverksatt 1. desember 2008. Sjøforsvarets aktivitet skal

konsentreres på Haakonsværn ved Bergen, selv om kystvakten fortsatt skal operere ut fra Sortland, og marinejegerkommandoen blir værende på Ramsund. Pedersen og Rydmark (2008) argumenterte i forkant av beslutningen at en nedleggelse vil svekke troverdigheten av Norges maritime styrker og vitne om at Norge ikke har tilstrekkelig vilje eller evne til å ivareta forpliktelsene i nordområdene. De peker på at basen er den eneste komplette operative sjømilitære basen i nord, og ikke fullt ut kan erstattes av Ramsund eller Sortland når det kommer til støtte av verken norske eller allierte fartøyer.

To uker etter at Jan Reksten gikk av som sjef for Fellesoperativt Hovedkvarter, gikk han hardt ut mot nedleggelsen av Olavsvern. Han karakteriserer nedleggelsen som en politisk arbeidsulykke, og et betydelig tap for Forsvaret. Han mener det kreves små investeringer å drive basen videre, som er den eneste som kan motta alle norske militære fartøy.

”Dessuten er nedleggelsen i strid med regjeringens nordområdestrategi. Man legger ned den nordligste marinebasen i NATO, en base som har vært et nøkkelpunkt for NATO-samarbeidet og en base som ligger svært strategisk til med sin nærhet til Tromsø. Det er vanskelig å forstå hvorfor man gjør dette”. Jan Reksten (Nordlys.no 17/2-2009)

Beslutningen om nedleggelse har møtt kraftig kritikk fra både Høyre og Frp som også mener dette er i strid med nordområdestrategien. (ibid, Nr.no 10/11-2008) Som det framgår av St.Prp.nr.48 skal mange av funksjonene til Olavsvern erstattes av et nytt logistikkfartøy som er planlagt anskaffet. Reksten påpeker i midletid at dette ikke er en fullgod erstatning for en fullverdig sjømilitær base plassert i Nord-Norge:

”Nå skal man erstatte Olavsvern med såkalte logistikkfartøy, men de kommer til å være alle andre plasser enn i Troms” (Nordlys.no 17/2-2009)

Et viktig spørsmål er hvorvidt nedleggelsen av Olavsvern påvirker evnen til å utøve de ulike funksjonene for militærmakten. Dersom hele sjøforsvaret hadde vært lokalisert på Olavsvern framfor i Bergen ville dette vært et kraftig signal om at sjøforsvarets fokus var i nordområdene. Først og fremst evnen til tilstedeværelse og

hurtig reaksjon ville blitt kraftig styrket, med vesentlig kortere avstand til operasjonsområdene for den typer kriser vi diskuterer. Samtidig har hovedbasen for marinen i lang tid vært på Haakonvern, og en endring av dette har i liten grad vært på agendaen. En base på Olavsvern har ingen operativ effekt i seg selv, hvis alle fartøyene i utgangspunktet har hjemmehavn i Bergen. Med utgangspunkt i dette, er det mulig å si at nedleggelsen i liten grad påvirker evnen til krisehåndtering i nordområdene negativt. Samtidig ville det åpenbart styrket elementer av krisehåndteringsevnen dersom sjøforsvarets fartøyer hadde vært lokalisert nærmere operasjonsområdene i nord. Her er det imidlertid mange faktorer som spiller inn, blant annet økonomiske og personellmessige elementer, som ikke kan diskuteres innenfor rammen av denne oppgaven.

Nye fregatter og MTBer: Anskaffelsen av de 5 Nansen-klasse fregattene har kostet over 20 milliarder kroner, og er den dyreste enkeltinvesteringen i Forsvaret hittil². Multirolle fregattene er fleksible fartøy, med evne til å løse svært forskjellige oppgaver og bidra til alle funksjonene for militærmakt. Nansen-klassen kan bidra vesentlig til situasjonsforståelsen i et område, særlig luftovervåking da de er utstyrt med en kraftig varslingsradar og kontroll og varslingspersonell. De vil også utstyres med Link-16 kommunikasjonssystem som gir økt evne til sanntids informasjonsutveksling med andre operative enheter. Fregattene er utstyrt med moderne Sea Sparrow luftvernmissiler og hver fregatt vil operere med et NH-90 helikopter om bord spesialisert for anti-ubåt rollen. Både fregattene og Skjold klasse MTBer utstyres med det nye norske sjømålsmissilet mot overflatemål og en multirolle automatkanon. Begge fartøysklassene skal også ha lav radarsignatur, og MTBene omtales gjerne som ”stealth” fartøy. En kombinert styrke av fregatter og MTBer vil i en krisesituasjon i prinsippet altså ha evnen til å håndtere alle typer trusler av et visst omfang. Sammenlignet med Nordflåtens fartøyer er de også langt mer moderne.

² Anskaffelse av nye kampfly av typen JSF vil koste langt mer, men den endelige prislappen på dette er hittil uviss. Anbudet som vant konkurransen på leveranse av 48 fly var riktignok på under 20 milliarder, men prislappen inkludert levetidskostnader spekuleres i å ligge på alt mellom 60-140 milliarder.

Dersom en krise eskaleres, vil tilstedeværelse med fregatter og MTBer kunne gi en reell evne til å vinne mindre trefninger som kun involverer en håndfull fartøyer og fly. Når fregattene og MTBene er operative vil derfor mulighetene for sjømilitær eskalering, nektelse og avskrekking bedres betraktelig i forhold til tidligere.

MTB våpenet ble foreslått nedlagt i både FS07 og NOU 2007:15. De viktigste årsakene til dette var økonomiske begrensninger og vurderingen at kapasitet først og fremst ligger i evnen til å senke store overflatefartøy med langtrevkende missiler. Denne kapasiteten kunne i tilstrekkelig grad ivaretas av fregatter, ubåter og kampfly. Med St..Prp.nr.48 valgte likevel regjeringen å fortsette anskaffelsen av Skjold klassen. Sett fra et strukturelt perspektiv er beslutningen om å fortsette anskaffelsen en styrking av Forsvarets militære evne i nordområdene. De har som nevnt god evne til sjønektelse overfor andre militære fartøy og derfor også en avskrekkende effekt. Ettersom MTBene har nesten dobbelt så høy toppfart som fregattene, styrker dette sjøforsvarets evne til hurtig reaksjon. Dette er en svært relevant etter nedleggelsen av Olavsvern, med tanke på den store avstanden fra Haakonsvern til nordområdene.

Evnen til å eskalere i en krisesituasjon økes også som en følge at sjøforsvaret vil besitte et langt større antall fartøy med offensiv kapasitet. Pedersen og Rydmark (2008) hevder at sjøforsvaret ville miste evnen til å gjennomføre selvstendige taktiske sjømilitære operasjoner og rask støtte til kystvakten dersom Skjold klassen ble tatt ut av strukturen. Det store spørsmålet er om andre deler av forsvaret, som er viktigere for krisehåndteringsoppgaver i nordområdene blir skadelidende som følge av MTB anskaffelsen. Ettersom denne oppgaven ikke fokuserer på de økonomiske aspektene eller treningskvaliteten til Forsvaret blir dette mindre viktig. Fra et strukturelt synspunkt er det liten tvil om at Forsvarets evne til tilstedeværelse, hurtig reaksjon, avskrekking, sjønektelse og eskalering styrkes ved å innføre de nye MTBene.

Pedersen og Rydmark (2008) mener at i praksis vil tre fregatter og 2-4 Skjold- klasse MTBer være tilgjengelige for operasjoner i norske farvann. Et viktig spørsmål i forhold til reaksjonsevne, er i hvor stor utstrekning fregatter og MTBer vil operere på fast basis i nordområdene. Nok en gang vil jeg poengtere at det har liten betydning fra

et strukturelt synspunkt, da dette i all hovedsak er et prioriteringsspørsmål som kan endre seg over tid. Innfasingen av Fridtjof Nansen-klasse fregatter, Skjold klasse MTB og et logistikkfartøy på sikt, trekkes særlig fram i langtidsproposisjonen som et eksempel på at evnen til overvåkning og situasjonskontroll i nordområdene er høyt prioritert og i ferd med å bli styrket (St.prp.nr.48 2007-2008). Nye NH-90 helikoptre til kystvakten og fregattene bidrar sterkt til dette. Samtidig påpeker enkelte at sjøforsvaret opplever et operativt vakum (Rottem 2008:42). De nye fregattene, MTBene og NH-90 helikoptere vil ikke være fullt operative før 2011-2012 (ibid, St.prp.nr.48 2007-2008). I perioden fram til da vil altså sjøforsvarets evne være sterkt begrenset.

6 Ula-klasse ubåter: Ulriksen (2007) mener ubåter er blant de viktigste elementene i forsvaret. Hvor viktige er de så for evnen til krisehåndtering? Ubåtenes store fortrinn er evnen til å bevege seg med liten sannsynlighet for å bli oppdaget. De har stor kapasitet til å angripe overflatefartøy og andre ubåter, og kan benyttes til å deployere spesialstyrker. De har god evne til sjønektelse og har derfor en avskrekkende effekt. De kan også drive skjult overvåkning av et område, noe som kan være en viktig ressurs i en krisesituasjon, der en forsøker å oppnå god situasjonsforståelse uten å sende signaler om en militær eskalering. På den annen side er det liten signaleffekt og synlig tilstedeværelse i å operere skjult. Bruken av ubåter kan tenkes å være problematisk fra et krisehåndteringsperspektiv. Dette gjelder først og fremst spørsmålet om tilstrekkelig politisk kontroll. Etersom ubåtenes viktigste egenskap er evnen til å holde seg skjult, er det viktig å begrense kommunikasjon og radiotrafikk for å unngå eksponering, spesielt i et scenario der bruk av maktmidler er overhengende. Dette gjør at beslutningstagere muligens må forvente å ha mindre direkte kontroll på ubåtoperasjoner enn andre operasjoner til sjøs og i luften. Ubåtene har også betraktelig dårligere reaksjonstid enn fregatter og MTBer, på grunn av lav marsjfart.

Kystvakt: Kystvakten gir Norge mulighet til å holde en form for kontinuerlig tilstedeværelse i nordområdene. Sentrale oppgaver for kystvakten er blant annet

suverenitetshevdelse og fiskerioppsyn i norske farvann. Kystvakten i nord besitter 7 fartøy i den ytre kystvakt. Langtidsproposisjonen legger opp til en tydelig styrking av kystvakten. Det legges blant annet opp til å operere med to besetninger på alle fartøy, noe som vil gi mulighet til å øke antall døgn til sjøs betraktelig. Nye NH-90 helikoptre vil også gi betydelig økt overvåkningskapasitet og mobilitet. Kystvakten vil få økt evne til mobilitet, reaksjonsevne og overvåkning, noe som øker mulighetene til å benyttes på en preventiv og fleksibel måte (St.Prp.nr.48:78-79).

Kystvakten kan således sies å være motstykket til ubåtene hvis vi ser på hvilke funksjoner som dekkes. Kystvakten har stor evne til å bidra til kontinuerlig og synlig tilstedeværelse, reaksjon, utholdenhet og situasjonsforståelse, mens ubåtene primært dekker behov for skjult observasjon, avskrekking og eventuelt eskalering. Rottum (2008:40) mener kystvakten er Forsvarets viktigste virkemiddel for suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i nord. Kystvaktens kanskje fremste fortrinn i en krise, er at fartøyene ikke er tradisjonelle krigsskip, men fremstår snarere som et sivil-militært virkemiddel. Tilstedeværelse med et kystvaktfartøy vil i mindre grad oppfattes som et aggressivt signal eller en trussel mot for eksempel russiske marinefartøy i et område, enn fregatter, MTBer og ubåter.

6.1.3 Luftmilitære kapasiteter

Basestruktur: Luftforsvarets basestruktur er mer spredt enn sjøforsvarets. De viktigste luftplattformene i en krise vil være kampfly som er stasjonert på Ørlandet og Bodø, Orion maritime overvåkningsfly på Andøya, og eventuelt EK fly på Rygge og transportflyene på Gardermoen. Lokaliseringen av helikopterressurser har mindre å si, ettersom det kun er sjøforsvarets helikoptre som har betydelig relevans langt til havs, når de er basert på fregattene eller kystvaktfartøy. FS07 anbefalte å legge ned Ørlandet flystasjon og samle alle kampfly i Bodø. En avgjørelse om en mulig samlet kampflybase er foreløpig utsatt. Et stort problem for luftforsvarets enheter under en krisesituasjon i nordområdene, er den store avstanden fra flybasene til potensielle operasjonsområder. Basestrukturen har stor virkning på luftforsvarets evne til

tilstedeværelse langt til havs i nordområdene. Manglende evne til tilstedeværelse vil også ha en negativ effekt på evnen til å utøve de andre funksjonene for militærmakt. Norge har ikke egne tankfly, noe som begrenser både rekkevidde og holdetid over operasjonsområder langt til havs. Dette gjelder spesielt for F-16 flyene. En mulighet til å forbedre rekkevidden er å flytte kampfly til Banak flystasjon i en krisesituasjon. F-16 fly stasjonert på Banak vil være i stand til å fly nord for Svalbard, men med svært begrenset holdetid når de først er fremme (Øversveen 2007). I forhold til dette står det i langtidsmeldingen at evnen til å stille mobile basesett og operativ støtte styrkes, blant annet sammenslåing og økt bemanning (St.prp.nr.48 2007-2008). Dette vil i så fall kunne gi luftforsvaret økt kapasitet til tilstedeværelse ved en krise av lengre varighet.

Kampfly og maritime overvåkningsfly: Norge har 6 Orion maritime overvåkningsfly, som i stor grad opererer til støtte for kystvakten i arbeidet med overvåkning og kontroll i norsk økonomisk sone og fiskevernsonen. Orion fly er først og fremst en overvåkningsressurs som kan være et viktig bidrag for å oppnå god situasjonsforståelse. Flyene er opprinnelig tilpasset anti-ubåt operasjoner, men har fått sensorer som gjør plattformen godt egnet til å skape god situasjonsoversikt over store områder (Øversveen 2007: 22). Flyene har også lang rekkevidde og utholdenhet i lufta. Øversveen mener derfor Orion er en av de mest fleksible luftplattformene Norge har ved nasjonal konflikthåndtering og forebygging. Det største problemet er tilgjengelighet, sjelden mer enn 2-3 er operativt tilgjengelige på samme tid. Videre mangler flyene utstyr for å sende sanntidsinformasjon til beslutningstagere på bakken (ibid).

Norge har 57 kampfly av typen F-16. Øversveen (2007: 20) mener dagens oppdaterte F-16 er et av verdens beste våpensystemer, som sammen med høyt kvalifiserte norske jagerflypiloter gjør kampflyene til et slagkraftig virkemiddel i en krise. Norge har to jagerfly på kontinuerlig 15 minutters beredskap (QRA) i Bodø, som ikke er optimale for alle oppdrag i en krisesituasjon, da de kun bærer luft-til-luft våpen. Forsvaret kan etablere såkalt Høy Luftmilitær Beredskap som gjør et mindre antall kampfly

tilgjengelige for ulike typer operasjoner innen 24 timer (ibid:21). Øversveen (2007:63-64) påpeker at F-16 flyene har betydelig fleksibilitet i forhold til bruksområde. Kampflyene har stor evne både til situasjonsforståelse, reaksjonsevne, avskrekking og eskalering. Kampflyene kan engasjere både en motstanders kampfly og marinefartøy med presisjonsvåpen. Et F-16 fly stasjonert på Bodø bruker under en time på å nå både gråsonen og fiskevernsonen, mens en fregatt ville brukt over et døgn (ibid:55). Videre er flyene utstyrt med avanserte og moderne sensorer for deteksjon, observasjon og dokumentasjon. Øversveen (2007) konkluderer med at norske luftstyrker generelt har evne til å bidra sterkt til å oppnå en god situasjonsforståelse.

Øversveen (2007) argumenterer for at en i krisesituasjoner optimalt bør benytte luftplattformer med defensive kapasiteter i de innledende faser av en krise eller konflikt, for så å eventuelt eskalere til bruk av fly med mer offensive kapasiteter etter hvert som konfliktnivået krever dette (ibid). Etter som Norge har et begrenset antall Orion fly, vil en utstrakt bruk av kampfly være nødvendig dersom en ønsker å øke tilstedeværelsen betraktelig. Denne avhengigheten av kampflyene kan være problematisk i forhold til å foreta en begrenset eskalering, ettersom tilstedeværelse av kampfly sender et annet signal enn maritime patruljefly (ibid). I sum kan det derfor sies at luftforsvarets enheter gir beslutningstagere en stor grad av fleksibilitet i forhold til hvilke funksjoner og oppgaver som skal løses, samtidig som det kan bli vanskelig for politiske beslutningstagere å unngå uønsket eskalering. For en liten stat som Norge er det imidlertid vanskelig å gjøre noe annet enn å satse tungt på multirolleplattformer som kampfly, dersom en skal opprettholde alle funksjonene for militærmakt.

Luftvern: Det bakkebaserte luftvernssystemet NASAMS 2 har evne til å beskytte militær infrastruktur og avdelinger, så vel som sivile, mot angrep fra fly og kryssermissiler. I langtidsmeldingen foreslås det å slå sammen de to eksisterende batteriene (derav et mobiliseringsbatteri) til et forsterket stående batteri, noe som i sum vil øke evnen til å raskt stille med luftvernkapasitet (St.Prp.nr.48 2007-2008:81).

Bukkvoll m.fl (2009:21-22) mener målstrukturen for luftvern ikke er tilstrekkelig til å dekke alle de punkter som bør forsvares, og mener endringene i langtidsmeldingen er en bekymringsfull reduksjon. Sett i forhold til krisehåndteringsevne kan det likevel tenkes å gi økt luftvernkapasitet, med tanke på at mobiliseringsavdelinger i liten grad vil kunne gjøre nytte for seg på kort varsel. Mobilisering av selv enkeltavdelinger vil også risikere å sende et signal om eskalering til motparten. Bukkvoll m.fl(2009) baserer riktignok konklusjonen på et scenario for strategisk overfall, og har således andre forutsetninger. Det er likevel verdt å merke seg deres konklusjon om at norsk luftvern ikke kan dekke nok punkter. Et særlig sårbart punkt for Norge er avhengigheten av bakkebaserte radarer og kontroll og varslingsstasjoner i forhold til bruken av luftmakt. Norge har ikke luftvernkapasitet til å forsvare disse. Et angrep på noen få anlegg med for eksempel kryssermissiler vil kunne ha alvorlige konsekvenser for norsk evne til å gjennomføre taktiske luftoperasjoner og situasjonsforståelse. Som tidligere nevnt er dette i grenseland for hva som ansees som sannsynlig at Norge vil måtte kunne håndtere på nasjonalt plan. Et viktig poeng blir derfor at utilstrekkelig luftvernkapasitet kan bidra til å senke terskelen for hvilke situasjoner Norge kan håndtere selv, noe som kan gi økt avhengighet av troverdig alliert støtte.

6.1.4 Fellesoperasjoner og kapasiteter

Spesialstyrker: Forsvarets spesialstyrker er en strategisk ressurs og utgjøres av Forsvarets Spesialkommando/Hærens Jegerkommando (FSK/HJK) og Marinejegerkommandoen (MJK) (St.Prp.nr48 2007-2008:63;74). I langtidsmeldingen fremheves det at spesialstyrkene er en fleksibel ressurs med tre prinsipielle oppdrag: Spesiell rekognosering, direkte aksjoner og militær assistanse. I forbindelse med krisehåndtering i havområdene i nordområdene er det først og fremst direkte aksjoner som kan bli oppdraget. Dette knytter seg til muligheten for å borde skip eller oljeinstallasjoner. Et eksempel på dette er Elektron episoden da bording med spesialstyrker ble vurdert. Øversveen (2007:53) mener denne evnen begrenses av manglende rekkevidde, løfteevne og robusthet overfor dårlig vær hos norske helikoptre. Dette kan bedres betraktelig med nye NH-90 helikoptre på fregattene og

kystvaktfartøy. Da disse ikke er operasjonelle på noen tid og det kreves lang trening vil Norge være svak på dette området i mange år fremover (ibid). Spesialstyrkene er også den fremste kapasiteten Forsvaret besitter for å hindre sabotasjeaksjoner og lignende, noe som kan være tenkelig at forsvaret må kunne håndtere.

Langtidsmeldingen for Forsvaret legger vekt på å videreføre en allerede sterk satsning på spesialstyrker i Forsvaret (St.Prp.nr.48 2007-2008:74).

Etterretning og analyse: Så langt har vi sett hvordan ulike sensorer og kommunikasjonssystemer kan påvirke kapasiteten til situasjonsforståelse. Dette avhenger også av tilgangen på god etterretning og analysekapasitet. Dette gjelder ikke minst for å kunne danne seg en oppfatning av motpartens intensjoner og strategi i en krise. Etterretning og analyse på et slikt strategisk nivå er oppgaver for etterretningstjenesten. Etter som etterretningstjenestens aktiviteter i stor grad er avskjermet fra offentligheten blir det en nesten umulig oppgave å analysere dens evne og effektivitet i en aktuell krisesituasjon. I langtidsmeldingen for forsvaret står det at etterretningstjenesten i dag er i bedre stand til å ivareta rollen som en strategisk etterretningstjeneste etter omstrukturering på 90-tallet, og at tjenesten vil prioriteres i kommende periode (St.Prp.nr.48 2007-2008:74). Det fokuseres på at utfordringer i økende grad er globale og transnasjonale, noe som gjør det nødvendig å vurdere alle aktører som kan utgjøre en trussel. Etterretningsstøtte til norske styrker i utlandet fremheves også, mens tjenestens oppgaver i forhold til nordområdene og Russland ikke nevnes. Oppdragsporteføljen til e-tjenesten er altså utvidet betraktelig, dersom en sammenligner med den kalde krigen. En naturlig konsekvens ville være at kompetansen opp mot Russland og nordområdene er betydelig svekket de siste 15 årene. Hvis dette er tilfellet kan det påvirke evnen til situasjonsforståelse, uten at det finnes tydelig belegg for å hevde dette.

Fellesoperasjoner: Gjennomgangen av de mest relevante kapasitetene og våpenplattformene viser at totalt sett, har Forsvaret en stor kapasitetsbredde. F-16 jagerfly og Orion flyene har en meget god bredde av sensorer som kan brukes til overvåkning og dokumentasjon. Sjøforsvaret vil også kunne sies å ha dette, så snart MTBer, fregatter og NH-90 helikoptre er operative. Kystvakten kombinert med Orion fly gir en form for kontinuerlig norsk militær tilstedeværelse i nordområdene. Luftforsvarets evne til tilstedeværelse begrenses sterkt av avstanden til operasjonsområdene. Evnen til hurtig reaksjon varierer mellom ulike typer enheter. Jagerflyene på QRA ved Bodø kan reagere hurtigst av enheter som ikke allerede er i området. MTBene vil kunne øke sjøforsvarets mulighet til hurtig reaksjon på grunn av svært høy hastighet.

I forhold til funksjonene avskrekking, nektelse og eskalering ser vi at forsvaret i det minste har en begrenset evne til å håndtere alle former for militære trusler på taktisk nivå. Dersom Russland benytter militært press eller militær maktbruk under en krise i begrenset omfang, tilsier strukturen i forsvaret at norske beslutningstagere kan ha muligheten til å drive en troverdig eskalering. Norske styrker vil besitte en reell mulighet til å vinne små taktiske trefninger (Øversveen 2007). Dette har en avskrekkende effekt ved at russiske beslutningstagere vil måtte operere med en stor usikkerhet rundt resultatet av en begrenset militær eskalering av en krise. Dette kan også bidra til å etablere den terskelen som Diesen (2008) etterspør. Russiske myndigheter kan bli nødt til å bruke militærmakt i stort omfang for å sikre en militær seier. Etersom dette kan utløse inngripen av Nato, vil en slik vurdering også kunne ha en avskrekkende effekt.

De ulike kapasitetene synes å utfylle hverandre godt, slik at Forsvaret totalt sett besitter evnen til å utfylle de ulike funksjonene for militærmakt i en rimelig tilfredsstillende grad. I forhold til prinsippene for effektiv krisehåndtering ser vi at forsvaret fram mot 2012 vil få flere relevante plattformer og kapasiteter som kan gi økt fleksibilitet for beslutningstagerne. I en innledende fase av en krise vil beslutningstakere ha gode muligheter til å dekke behov for tilstedeværelse og

situasjonsforståelse, såfremt kapasitetene er operativt tilgjengelige. Det er imidlertid verdt å merke seg at det kan bli en utfordring å kontrollere eskaleringen av kriser. Kampfly, fregatter og MTBer har stor offensiv kapasitet, noe som kan være et uønsket signal å sende motstanderen under en krise. Etersom Forsvaret kan være avhengig av å bruke slike enheter for å sikre tilstrekkelig tilstedeværelse og situasjonsforståelse, mister en noe av fleksibiliteten.

God situasjonsforståelse er en forutsetning for effektiv krisehåndtering. Vi har sett at Forsvaret har en forholdsvis god sensorkapasitet, og en noe uviss etterretnings- og analysekapasitet. Det stiller seg likevel flere spørsmål når det kommer til kommunikasjonssystemer og kommando og kontroll(K2). Øversveen (2007:71) mener evnen til situasjonsforståelse først og fremst begrenses av:

”mangel på interoperable sambandssystemer med tilstrekkelig rekkevidde og båndbredde som kan knytte sammen egne og andres taktiske enheter med en beslutningsmyndighet på operasjonelt eller strategisk nivå....Resultatet blir at det ved operasjoner langt til havs ofte tar for lang tid å få frem tidskritisk informasjon til beslutningstakerne på bakken. Videre reduseres evnen til å oppnå et felles situasjonsbilde. Dette påvirker i sin tur beslutningsmyndighetens mulighet for å drive effektiv K2 over tilgjengelige styrker”.

Øversveen (2007:74) mener de to største begrensningene for norsk luftmakt ved kriser i nordområdene, er evnen til å dele informasjon og operere integrert. Han mener dette gjelder også på tvers av forsvarsgrenene. Link 16 er et nettverksbasert kommunikasjonssystem under innføring i Forsvaret for å utveksle sanntidsinformasjon mellom taktiske enheter i forsvaret. F-16 jagerfly, Nasams luftvernssystem og de nye fregattene og MTBene er i ferd med å bli utstyrt med Link 16. Link-16 gir de militære enhetene og beslutningstakere et taktisk situasjonsbilde med angivelse av egne styrkers posisjon og andre aktørers aktivitet. Det er mulig å overføre gradert tekst, tale og situasjonsbilderbilder, men ikke bilder og video (Mil.no 22/1-2007; Øversveen 2007:43-44). Kommunikasjonen mellom enhetene foregår på UHF(Ultra High Frequency) eller via satelittkommunikasjon (Mil.no b). Utfordringen ligger i at Norge har begrenset tilgang til militær satelittkommunikasjon, og

kommunikasjon hovedsakelig må gå over UHF radio. Rekkevidden på UHF er begrenset til rundt 150 nautiske mil fra et fly til land (ibid). Dersom operasjonsområdet under en krise er langt til havs, begrenser dette mulighetene som ligger i Link-16 til å drive effektiv K2 fra et operativt hovedkvarter på land. Selv om mulighetene for å drive taktiske fellesoperasjoner økes, får innføringen av Link 16 begrenset verdi på operasjonelt/strategisk nivå. Det største problemet i et krisehåndteringsperspektiv er manglende evne til å gi politiske beslutningstagere et tidsriktig situasjonsbilde. Videre gir det begrensede muligheter på politisk nivå til å kontrollere og tilpasse de militære operasjonene, til hurtig omskiftelige situasjoner.

Dersom Forsvaret anskaffer sin egen kommunikasjonssatelitt, vil dette bedre evnen til å videresende informasjon raskt. I FS07 anbefales det at Norge anskaffer en egen militær kommunikasjonssatelitt. Langtidsmeldingen er noe mer kryptisk rundt spørsmålet: "For å sikre økt tilgang til satelittkommunikasjon ønsker regjeringen å fremskaffe denne kapasiteten" (St.prp.nr.48 2007-2008:85). Dersom Norge anskaffer en militær kommunikasjonssatellitt vil dette kunne forbedre evnen til K2 og tidsriktig situasjonsforståelse. Mulighetene for effektiv politisk kontroll med operasjoner langt til havs må antas å kunne øke betraktelig, med økt evne til sanntidskommunikasjon.

Det norske luftforsvaret baserer seg på landbaserte radarer og kontroll og varslingsstasjoner. Et begrensning på evnen til situasjonsforståelse, er manglende radardekning i områder langt fra fastlandet, som for eksempel i fiskevernssonen. I slike tilfeller er man avhengig av støtte fra Natos AWACS fly, men disse vil neppe være tilgjengelige for Norge i en nasjonal krisesetting (Øversveen 2007: 51). Dette blir et stort problem dersom trusselen om bruk av militærmakt mot egne styrker er svært høy. Evnen til luftmilitær nektelse og avskrekking blir også negativt påvirket ettersom det begrenser norske luft- og sjøstyrkers selvstendige evne til defensive og offensive operasjoner langt til havs. Når fregattene av Nansen klassen blir operative vil imidlertid disse kunne bidra til å fylle igjen blindsonene langt til havs (ibid). Denne type fellesoperasjoner er en utfordring, og Øversveen (2007:64) mener samtrening mellom for eksempel kampfly og marinens styrer bør intensiveres.

Integrasjon mellom luft og sjøstyrker er av avgjørende betydning for å oppnå en slagkraftig og effektiv styrke i nordområdene som har en avskrekkende effekt (ibid). Det kan være verdt å merke at denne integrasjonen ikke bare er av avgjørende betydning for evne til nektelse og avskrekking, men også i høyeste grad for situasjonsforståelsen. Forsvaret satser i økende grad på å gjennomføre sine operasjoner som et nettverkskonsept, noe som kommer klart frem av langtidsmeldingen. Dette er en måte å integrere styrkene på, og vi skal se nærmere på det i analysen av Forsvarets doktrine.

6.2 Endringer i forsvarrets organisasjon

6.2.1 Integrert strategisk ledelse

Forsvarets strategiske ledelse er samlet i det felles ledelsesbygget på Akershus festning. Den strategiske ledelsen utgjøres av Forsvarsdepartementet, der forsvarssjefen og de militærstrategiske funksjoner er integrert, samt forsvarsstaben. Ledelsesmodellen ble i hovedtrekk vedtatt av stortinget allerede i 2002, og i St. prp.48 (2007-2008:72-73) fremgår det at modellen ønskes videreført med enkelte endringer. Endringene beskrives lite spesifikt med unntak av relokalisering av generalinspektørene for forsvarsgrenene, som har liten betydning i forhold til krisehåndteringsevne. Erfaringene med den nåværende modellen beskrives som positive, og endringene er i stor grad en videreutvikling av dagens organisasjon med fokus på blant annet enklere grensesnitt og tydeligere ansvarslinjer mellom departement, forsvarsstab og operativ kommandostruktur. Ettersom den integrerte ledelsesmodellen ble opprettet i 2002 kan det ikke sies at den representerer en nylig endring, men det er likevel verdt å merke at denne nå videreutvikles.

Et vesentlig trekk ved omorganiseringen av forsvaret de siste årene er at både den strategiske og operative ledelsen får færre ledd. Vi skal se på den operative ledelsen senere i kapitlet. Dette kan øke mulighetene for effektiv politisk kontroll på flere måter. For det første er det rimelig å anta at det med færre ledd i kommandostrukturen, vil være enklere for den politiske ledelsen å opprettholde tilstrekkelig kontroll over operasjonene. Videre kan en videreutvikling som gir et enklere grensesnitt mellom strategisk og operativ ledelse, også medføre økte muligheter for politisk kontroll over operasjoner i en krise. Samlokaliseringen av forsvarsdepartementet, forsvarssjef og forsvarsstaben gir i seg selv den politiske ledelsen i departementet lett tilgang til situasjonssenteret som gir ordre til FOHK. Enklere ansvarslinjer kan også potensielt gjøre det lettere å koordinere aktivitetene under en krise med andre etater, som for eksempel UD.

6.2.2 Felles informasjonstjeneste

I St.prp.nr. 48 foreslås det å slå sammen forsvarsdepartementets og forsvarsstabens informasjonstjenester. Både forsvarssjef Sverre Diesen og Befalens Fellesorganisasjon (BFO), frarådet en slik sammenslåing. Det ble hevdet at dette ville svekke forsvarsdebatten og påvirke forsvarssjefens troverdighet som selvstendig fagmilitær rådgiver. Det er åpenbart at dette vil kunne svekke forsvarssjefens og Forsvarets mulighet til å gi selvstendige uttalelser og råd. Dersom dette svekker forsvarsdebatten i Norge, vil det muligens være uheldig både fra et deliberativt demokratisk synspunkt og for forsvaret som organisasjon. Værnø (2008) kritiserer den integrerte strategiske ledelsen og samlingen av informasjonsapparatet i forsvaret, da hun mener dette er et demokratisk problem da offentligheten mister tilgang til partipolitisk uavhengig informasjon.

Sett fra et krisehåndteringsperspektiv kan likevel sammenslåingen være en positiv utvikling. George (1991) peker på at det er viktig å unngå det han kaller "noise" i de signalene en sender til motstanderen i en krise. Motstridende signaler fra ulike informasjonsheter innad i forsvaret ville således kunne gjøre stor skade i en

krisehåndteringsituasjon. Muligheten for at noe slikt kan skje reduseres ved en sammenslåing. Hvis vi går tilbake til George(1991) sine prinsipper for effektiv krisehåndtering, presiserer han nettopp betydningen av å gi konsistente signaler til motparten under en krise. På et mer generelt grunnlag skriver Værnø (2008:20) følgende:

” Regjeringens LTP (langtidsproposisjon for forsvaret) bærer dessuten bud om større kontroll og styring fra politisk ledelse med hele Forsvaret”.

Selv om dette er et negativt utviklingstrekk fra hennes synspunkt, er det vanskelig å se det som noe annet enn et positivt utviklingstrekk fra et krisehåndteringsperspektiv. Det er verdt å merke seg hennes tidligere tilknytning til opposisjonspartiet Høyre, noe som kan så tvil om dette først og fremst er en politisk uttalelse. Jeg mener likevel dette er en uttalelse å bite seg i merke fra en svært kvalifisert person med bakgrunn fra Forsvarets høgskole, utenrikskomiteen og flere vitenskapelige studier.

6.2.3 Forsvarets operative kommandostruktur.

Hovedoppgavene til den operative kommandostrukturen er ledelse av Forsvarets operasjoner nasjonalt, oppfølging av styrker i utlandet, klargjøring av operative styrker og tilrettelegge for og koordinere alliert virksomhet.

”Den operative kommandostrukturen er et virkemiddel for at sjefen skal kunne samordne tilgjengelige ressurser og utnytte de mulighetene som ligger i strukturen. På denne måten skal Forsvarets operative ledelse kunne løse alt fra dagligdagse nasjonale hendelser og episoder til alvorlige kriser som kan få sikkerhetspolitiske konsekvenser.....Hvis Forsvaret skulle bli involvert i en nasjonal krise, for eksempel som støtte til politiet ved en terrorhandling, vil Sjef FOHK få sitt oppdrag fra Forsvarssjefen og hans situasjonssenter i Oslo. Styrkeprodusentene vil deretter stille sine styrker til rådighet.” (Mil.no a)

Forsvarets operative kommandostruktur var i 2008 utgjort av Forsvarets fellesoperative hovedkvarter (FOHK) på Jåttå i Stavanger, med Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN) på Reitan ved Bodø som en underlagt krisestyringskommando.

Med St.prp.nr.48 (2007-2008) slås FOHK og LDKN sammen og det opprettes i stedet et nytt Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) på Reitan. Dette skal være i funksjon fra 1. August 2009, selv om det i en overgangsfase vil være lokalisert både på Jåttå og Reitan (Bfo.no 13/11-2008). Hvordan kan så dette påvirke Forsvarets evne til effektiv krisehåndtering?

I langtidsmeldingen står det at den operative kommandostrukturen blant annet må bygge på et nettverksbasert konsept med reelle muligheter til å lede fellesoperasjoner i høyt tempo, og inneha stor fleksibilitet i møte med skiftende situasjoner. Dette fordrer kortest mulig avstand mellom strategisk, fellesoperativt og taktisk kommandonivå, og de operative enhetene (St.prp.48 2007-2008:74). Ett operativt hovedkvarter vil forbedre evnen til døgnkontinuerlig ledelse av operasjoner. Ansvars- og myndighetsutøvelsen vil også bli klarere med færre koordineringsnivå. Det pekes også på at den nye strukturen forenkler kommandolinjene, noe som kan være positivt for samarbeidet med sivile aktører og andre partnere i forbindelse med krisehåndtering(ibid).

Begrunnelsen for endringen i den operative kommandostrukturen, synes i det store og hele å grunne i behovene knyttet til nasjonal krisehåndtering. Nordområdenes betydning er da også begrunnelsen for plasseringen på Reitan (ibid). Det er det mye som tyder på at evnen til effektiv krisehåndtering styrkes med endringene. For det første vil mulighetene for politisk kontroll bedres med færre koordineringsledd og enklere samhandling mellom de ulike nivåene, noe som også ønskes styrket med endringer i den strategiske ledelsen som vi så. Dersom evnen til å døgnkontinuerlig lede fellesoperasjoner med stort tempo økes, er dette et klart militært fortrinn. Dette styrker også mulighetene for politisk kontroll, ved at beslutningsmyndigheten i mindre grad overlates enheter på taktisk nivå. Dersom forenklete kommandolinjer forenkler samhandling med sivile aktører og partnere, gjelder dette også for den diplomatisk/militære koordineringen. Et mer robust og fleksibelt operativt hovedkvarter bedrer også mulighetene for å tilpasse de militære operasjonene til den aktuelle situasjonen.

På en annen side kan det argumenteres for at kompetanse og fokus på utfordringer i nordområdene muligens vil bli nedprioritert i forhold til operasjoner i utlandet. Den todelte strukturen som hittil har eksistert, gjorde at LDKN utelukkende kunne fokusere på nordområdene. Dette blir i stor grad et spørsmål om framtidige prioriteringer og organisasjonskultur ved det nye FOH.

6.3 Doktrine

I denne oppgaven fokuserer jeg på de fellesoperative doktrinene, og ser bort fra de spesifikke land-, sjø- og luftdoktrinene. Årsaken til dette er at den fellesoperative doktrinen tar for seg mer overordnede prinsipper, samt at konflikthåndtering i nordområdene i hovedsak vil måtte foregå som fellesoperasjoner med innslag av både luft- og sjøstyrker. Selve begrepet doktrine betyr læresetning eller lære. Det finnes ikke noe entydig svar på hva en doktrine er. Begrepet har et stort anvendelsesområde og er brukt om forskjellige nivåer. I denne sammenhengen er begrepet brukt om retningslinjer og prinsipper for bruk av militær makt på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå.

Tidligere doktriner: Som tidligere nevnt er det liten tradisjon i Norge for å utarbeide tydelige skriftlige sikkerhetspolitiske strategier. Denne manglende strategiske kulturen har også medført at det først i 1995 ble utarbeidet noe som lignet en skriftlig norsk felles doktrine, utover taktiske direktiver i den enkelte forsvarsgren. Det fantes likevel i Forsvaret synspunkter og prinsipper for utvikling og anvendelse av militære styrker som utgjorde en slags implisitt doktrine (Olsen m.fl. 2007: 6-7). Den første offisielle fellesoperative doktrinen (FFOD 2000) ble utgitt i 2000. Doktrinen slo fast at Norge i økende grad skulle satse på et manøverkonsept. Operasjoner skulle gjennomføres i tråd med manøverkrigføring, der en gjennom fleksibilitet, og aktive og smarte trekk, skulle utmanøvrere en motstander. Til kontrast var det tidligere invasjonforsvaret mer statisk konsept basert på utmattelseskrigføring (ibid).

I en artikkel av skrivegruppen for den nye fellesoperative doktrinen (FFOD 07) kritiserer de FFOD 2000 sitt ensidige fokus på manøverkrigføring (Olsen m.fl 2007:6-7). Manøvermetodens fokus på hurtige, intense og overraskende operasjoner var lite anvendelig for Forsvarets virksomhet hjemme og ute, som bestod av fredsstøttende operasjoner, suverenitets- og myndighetsutøvelse og krisehåndtering. Operasjoner basert på manøverkrigføring, ville liten grad bidra til å nå de politiske mål i slike situasjoner, og framsto derfor som lite relevant (ibid).

Ny fellesoperativ doktrine: I 2007 ble forswarets fellesoperative doktrine (FFOD 07) lansert. Den forrige fellesoperative doktrinen kom i 2000, og var den første av sitt slag i Norge. Mens den forrige doktrinen fokuserte mest på utdanning og manøverkrigføring, sikter FFOD 07 på kulturutvikling i den militære organisasjonen med vekt på formidling av ideer, verdier og holdninger (FFOD 07:7).

”Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD) er således et viktig dokument. Ikke for å foreskrive reglementariske prosedyrer og regler for handling – det er det andre dokumenter som gjør i nødvendig grad – men i større grad som et pedagogisk verktøy som bidrar til at offiserskorpset utvikler en felles forståelse, felles tenkesett, felles referanseramme, et felles begrepsapparat og dermed grunnlaget for utvikling av en felles profesjonskultur”. (FFOD 07:3)

I forordet av forsvarsjef Sverre Diesen, sier han at doktrinen kan sies å være implementert når offiserskorpset stiller de samme spørsmålene til operative situasjoner, og ikke bare kommer med samme svar. Videre sier han at doktrinen vektlegger effekttenkning, nettverketenking og manøvertenking. Vi skal se nærmere på disse begrepene.

Manøvertenking fokuserer på det psykologiske aspektet, der strid er en kamp mellom viljer, preget av usikkerhet, friksjon og kaos. Dette kan imidlertid brukes til egen fordel. Dette krever at riktige virkemidler settes inn på riktig tidspunkt, som igjen krever en analyse av hvordan en kan oppnå størst påvirkning på motstanderen med minst mulig ressursbruk. Dette skal gjøre det mulig for en mindre styrke å beseire en større (FFOD 07:56). Mens manøvertenking gjennomsyret den forrige

doktrinen er nettverkstenkning og effekttenkning minst like viktig som idegrunnlag for den nye doktrinen.

Nettverkstenkning er grunnideen for konseptet nettverksbasert forsvar som jeg tidligere har nevnt. ”Det handler om å organisere sine ressurser mest mulig effektivt for å oppnå størst mulig systemintegrasjon, situasjonsbevissthet og forståelse av sjefens intensjon” (FFOD 07:55).

Videre står det at beslutningstagere på alle nivåer i den militære organisasjonen må bidra til:

- *utvikling av en felles kultur for informasjonsdeling, basert på vilje og evne til å finne nye løsninger for utveksling av informasjon,*
- *utvikling av systemer for overføring av informasjon mellom våpensystemer og forsvarsgrener, og mellom Forsvaret og aktuelle sivile samarbeidspartnere,*
- *utvikling av staber og beslutningsprosesser slik at sanntidsinformasjon kan utnyttes,*
- *utvikling av fleksible militære enheter som raskt kan endres og settes sammen til små og selvstendige styrker på ad hoc-basis,*
- *utvikling av nettverk som inkluderer både militære og ikke militære aktører, basert på direkte kommunikasjon mellom aktørene,*
- *utvikling av sjefer som kan utnytte de mulighetene nettverk gir til innsamling og distribusjon av informasjon, samt til å veksle mellom sentraliserte og desentraliserte beslutningsprosesser ut fra gitt situasjon.*
(ibid:55-56).

Med effekttenkning menes for det første at forsvarets operasjoner må sees i en større helhetlig sammenheng, der de ulike militære og sivile innsatsene må koordineres. For det andre fokuseres det mer på effekten en ønsker å oppnå på politisk nivå, snarere enn innsatsen og den direkte virkningen av væpnet maktbruk. Dette gjelder både for en selv, motstander og andre aktører.

Doktrinen beskriver også tre operative metoder: Manøver-, utmattelses- og stabiliseringsmetoden. Som oftest vil prinsipper fra de ulike metodene kombineres for å oppnå ønsket effekt i en spesifikk operasjon(Olsen m.fl 2007:12). En inngående forklaring av de ulike metodene blir for omfattende for denne oppgaven, men et viktig poeng er at doktrinen tillater en større grad av fleksibilitet i metodevalg avhengig av situasjonen. Olsen m.fl (2007:12) sier fleksibilitet er av avgjørende rolle i det operative grunnlaget for doktrinen og fortsetter med å skrive: "Fleksibilitet er dels å være trent og utrustet for oppgaver over hele konfliktspekteret, og dels å ha evne til å justere de operative metodene når forutsetningene endres under en pågående operasjon".

6.3.1 Doktrinenes betydning for krisehåndteringsevne

Hva har så denne doktrineendringen å si for Forsvarets evne til krisehåndtering? Først og fremst så tar alle de tre tankegangene doktrinen vektlegger, høyde for en begrenset konflikt med begrenset bruk av militær makt. Dette er ikke en doktrine tilpasset den totale/eksistensielle krig som man forberedte seg på under den kalde krigen.

Doktrinen knytter bruken av militærmakt mer eksplisitt til det politisk nivå, noe som er av avgjørende betydning for evnen til effektiv krisehåndtering. Det er de overordnede politiske målene som skal stå i fokus. Effekttenkningen bærer preg av en helhetlig tilnærming til bruken av Forsvaret..

"Effekttenkning er for det første å se Forsvarets operasjoner i en større sammenheng, der egne innsatser kombineres med andre militære og sivile innsatser" (Olsen m.fl 2007:11).

Både effekttenkningen og nettverkstenkningen legger vekt på koordinasjon og informasjonsdeling mellom sivile og militære aktører, og beslutningstagere. Dette er nettopp et av hovedpoengene til George (1991). Politisk, diplomatisk og militær virksomhet må koordineres for å øke mulighetene til å avslutte krisen på en måte som ivaretar egne interesser.

Fokuset på behov for samkjøring av militær og diplomatisk virksomhet i FFOD 07, kan bidra til å gjøre frisehåndtering lettere for politiske beslutningstagere. Dette burde også øke sannsynligheten for at militære beslutningstagere fra strategisk til taktisk nivå tar hensyn til dette behovet i planlegging og utføring av Forsvarets operasjoner. En skriftlig doktrine i seg selv garanterer selvfølgelig ikke dette. Men dersom doktrinen blir implementert etter Diesens krav, vil det sikre at beslutningstagere på alle nivåer i Forsvaret er bevisste sentrale problemstillinger innenfor krisehåndtering og sannsynligvis vil reflektere over dette. Dette er kanskje en urealistisk målsetning, men det er rimelig å anta at doktrinen i alle fall får en begrenset effekt. Olsen m. fl (2007:9) sier den nye doktrinen er et verktøy for utvikling av en fellesoperativ kultur på individnivå.

Sikkerhetspolitiske kriser kan som sagt sette beslutningstakere på både militært strategisk og taktisk nivå i situasjoner hvor deres handlinger kan ha stor betydning for den videre utviklingen. Manøvermetoden forutsetter også desentraliserte beslutninger og initiativ på lavt taktisk nivå (ibid:12-13). Dersom gjeldende ROE tillater selvforsvar ved "hostile intent", gir dette i prinsippet aktører på individnivå adgang til å avfyre første skudd/missil/torpedo, hvis de føler seg truet. USS Vincennes episoden er et eksempel på dette. Ser vi dette i forhold til scenarioene i nordområdene ser vi potensialet for at militær maktbruk, maktdemonstrasjoner eller misforståelser kan utløse uønsket eskalering. Individfokus i den nye doktrinen er derfor en positiv utvikling for mulighetene til å unngå dette og drive en effektiv krisehåndtering.

I St.prp. 48(2007-2008:13) står følgende under tittelen effektivt sivilt-militært samarbeid: *"I arbeidet med å forebygge og møte de sikkerhetsutfordringene Norge vil kunne bli stilt overfor, må det tilstrebes en helhetlig tilnærming til bruken av militære og sivile virkemidler. En klar rolleforståelse der de ulike virkemidler ses i sammenheng er viktig i denne forbindelse"*

Dette overensstemmer godt med krisehåndteringsteoriens fokus på en helhetlig tilnærming til kriser og behovet for å koordinere militær innsats med sivil, og da særlig diplomatisk. Hvordan denne helhetlige tilnærmingen skal foregå eller kan

styrkes utdypes ikke, men det viser at en i forsvarsdepartementet har et visst fokus på dette. Utsagnet om en klar rolleforståelse er også interessant, dersom vi drar paralleller til FFOD07. I doktrinen fokuseres det jo nettopp på en helhetlig tilnærming til bruken av militære og sivile virkemidler. Med dette viser Forsvaret den klare rolleforståelsen som etterspørres.

Nettverkstenkningens fokus på informasjonsdeling, mellom våpensystemer, staber og sanntidsinformasjon kan være svært relevant ved krisehåndtering. Som jeg tidligere har pekt på vil en sikkerhetspolitisk episode eller krise mellom Norge og Russland høyst sannsynlig foregå til sjøs og i luftrommet. Evnen til fellesoperasjoner er som nevnt viktig for at Norge skal kunne dekke alle funksjoner for militærmakten, og utnytte Forsvarets kapasiteter på best mulig måte. Nettverkstenkning og nettverksmetoden baserer seg nettopp på ideen om å skape en slags synergieffekt av å binde enheter sammen i et nettverk. Dersom doktrinen innebærer at operasjoner i Forsvaret i større grad foregår som nettverksoperasjoner, vil dette kunne gi slike synergier. Et eksempel kan være bruken av de nye fregattene i en K2- og varslingsfunksjon for luftforsvarets enheter. Fokuset på sanntidsinformasjon kan også ha en positiv effekt for politiske beslutningstagere. Sanntidsinformasjon til politiske beslutningstagere vil sannsynligvis øke deres kontroll over de militære virkemidlene. Hurtigere tilgang på informasjon vil også kunne gi politiske beslutningstagere mer tid til å vurdere situasjonen.

Doktrinen åpner for stor fleksibilitet i tilnærmingen til operasjoner og bruken av militære styrker i disse. Dette kan gi gode muligheter for effektiv krisehåndtering av to grunner. Et av prinsippene for effektiv krisehåndtering er nettopp å kunne tilpasse tempoet og bruken av militærmakt til situasjonen som den utvikler seg. Blant annet for å gi tid og rom til politiske avgjørelser og diplomatisk kommunikasjon for begge parter. For det andre er det viktig med en fleksibel tilnærming som kan tilpasses den spesifikke situasjonen, ettersom det er mange tenkelige krisescenarioer.

6.4 Politisk vilje til eskalering og de-eskalering

Denne oppgaven tar utgangspunkt i kriser der militære maktmidler fremstår som et av flere virkemiddel for å oppnå en politisk løsning på en krise, snarere enn et som direkte oppnår det politiske mål. Sentralt i begrepet militær evne er den politiske viljen til å bruke militære maktmidler, og i en krisesituasjon ha vilje til å eskalere. George peker på behovet for å begrense egne mål og virkemidler for å unngå en uønsket eskalering. Selv om slike spørsmål ikke står i fokus i denne oppgaven, vil jeg kort kommentere noen forhold jeg har blitt bevisst, under arbeidet med oppgaven.

I krisehåndteringsteori, og i denne oppgaven, legges det ofte stor vekt på eskalering som et sentralt virkemiddel. Et viktig spørsmål er derfor hvordan man de-eskalerer under en krise. Eskalering kan avskrekke en motstander til å selv de-eskalere. Ellers er det primært forhandlingsløsninger som kan bidra til en nedtrapping av krisen. Både Kjølberg (2008) og George (1991) presiserer betydningen av å gi motstanderen muligheten til å gå ut av krisen med sine viktigste interesser og ansiktet i behold. Hvis ikke risikerer en å tvinge motstanderen inn i et dilemma mellom å gi etter eller eskalere. Dette blir spesielt viktig for en mindre stat som Norge under en krise med en stormakt som Russland. Som tidligere nevnt er russisk identitet i stor grad knyttet til stormaktsstatusen. Således vil det være svært vanskelig og ydmykende for russiske myndigheter å fremstå som svært ettergivende eller som ”tapere” i en konflikt med småstaten Norge.

Kjølberg (2007b) mener at dersom Elektron hadde blitt bordet av norske styrker, er det vanskelig å si hvilken reaksjon dette kunne ha fått. Videre vil Russland i all overskuelig fremtid være militært overlegne dersom det skulle komme til omfattende militære operasjoner. Avskrekking er det sentrale virkemiddelet for å unngå et slikt scenario. For det første gjennom sikkerhetsgarantien gjennom Nato og andre allierte, og for det andre gjennom trusselen om at de politiske kostnadene ved slike angrep blir for høye. Det er mulig å tenke seg at en slik kostnad-nytte analyse kan favorisere en storstilt militær eskalering, dersom alternativet er et ydmykende diplomatisk nederlag. I så fall ville det eneste alternativet for Norge være å sikre umiddelbar støtte fra sine

allierte, med den usikkerhet og de dramatiske følger dette ville medføre. Scenarioet til Øversveen (2007), ville representere en svært vanskelig situasjon for Norge. Det er i prinsippet en fait accompli situasjon, der Norge enten må akseptere situasjonen eller eskalere og signalisere vilje til å stå på egne krav.

Et sentralt spørsmål når det kommer til spørsmålet om politisk kontroll er hvor bevisste de politiske beslutningstagerne er på slike spørsmål. Sjef FOHK under Elektron episoden, Jan Reksten skriver:

”Ikke på noe tidspunkt ble det fra politisk side grepet inn for å detaljstyre operasjonen eller for å stoppe en bording. Også fra LDKNs side lot vi som vanlig de som styrte operasjonene på stedet, dvs sjefene på kystvaktfartøyene, ha avgjørende innflytelse på hva som var mulig”
(Reksten 2006:6)

Elektron saken er et eksempel på at en episode og potensiell sikkerhetspolitisk krise ble overlatt til militære ledere, til dels ned på taktisk nivå. Som vi tidligere har sett virker det overveiende sannsynlig at disse hadde gjennomført en bording med makt, hadde det ikke vært for værforhold og andre tilfeldigheter. Vi har også sett at slik maktbruk ville gitt sterke incentiver til å reagere fra russisk side. I verste fall utløst en form for militær eskalering fra russiske myndigheter. Utsagnet til Reksten kan tyde på at de politiske myndigheter i for stor grad overløt episoden til militære beslutningstakere. En årsak til dette kan naturligvis være at landet stod midt oppi et regjeringsskifte på tidspunktet. Reksten fremstiller det som at ”micro management” overhodet ikke var et problem, og synes å være fornøyd med det. Som tidligere nevnt kan det være like skadelig med for lite politisk styring. Rekstens uttalelse kan tyde på at dette kan ha vært tilfellet i Elektron episoden.

7. Konklusjon

Denne oppgaven har analysert potensialet for sikkerhetspolitiske kriser mellom Norge og Russland i nordområdene, og hvilken evne Forsvaret vil ha til å fungere som et effektivt verktøy for nasjonal krisehåndtering. I den forbindelse var det også nødvendig å se på rollen nasjonal krisehåndtering spiller i norsk sikkerhetspolitisk strategi. Dette for å se hvilke typer scenarioer som må håndteres på nasjonalt plan. Denne tredelte problemstillingen ble valgt for å gi en helhetlig tilnærming til temaet. I etterkant kan det sies at hver problemstilling i seg selv kunne gitt grunnlag for en oppgave av dette formatet. Ettersom omfattende forskning rundt temaet norsk krisehåndtering er en mangelvare, virket det likevel hensiktsmessig med en slik helhetlig tilnærming

Analysen baserer seg på en rekke forutsetninger. Den tar en rekke teoretiske antagelser knyttet til blant annet prinsipper for effektiv krisehåndtering, trusselbegrepet, og nasjonale interesser. Det er også en rekke politiske variabler som kan endre seg. Blant annet Natos rolle som sikkerhetsgarantist, og globale sikkerhetsutfordringer. En nylig utvikling er at Kontinentalsokkelkommissjonens har avgitt sin endelige anbefaling om yttergrensene for norsk sokkel. Hvordan dette vil påvirke mulighetene for enighet om vernesonen rundt Svalbard og de omstridte områdene, har ikke analysen hatt mulighet for å ta stilling til.

Analysen viser at både Russland og Norge har sterke nasjonale interesser i nordområdene. Dette knytter seg til olje og gassressurser, fiskeriressurser og den strategiske betydningen. De uavklarte grenselinjene landene i mellom har et konfliktpotensial, spesielt ettersom norske forvaltningsregimer i nord ikke anerkjennes av Russland. Episoder og kriselignende situasjoner knyttet til fiskerikontroll har oppstått før, og kan fort gjøre det igjen. Samtidig har denne studien pekt på at det er svært vanskelig å predikere hvilke årsaker som kan utløse en krise.

Her vil jeg også presisere at selv om det finnes potensial for alvorlige sikkerhetspolitiske kriser mellom Norge og Russland, antyder ikke denne oppgaven at dette er overveiende sannsynlig. Forholdet mellom landene karakteriseres også av samarbeid, og en historie uten væpnet konflikt.

Forsvaret har ikke evnen til å håndtere alle typer trusler på egenhånd. Selv om invasjonstrusselen er borte, er Nato medlemskapet fortsatt et sentralt element i norsk sikkerhetspolitisk strategi. Krisehåndtering er definert som en nasjonal oppgave, under forutsetningen om alliert støtte ved militær maktbruk mot Norge. Oppgaven viser at det eksisterer usikkerhet om når, og under hvilke forutsetninger, en kan regne med støtte ved en sikkerhetspolitisk krise som ikke forgår på anerkjent norsk territorium. Forsvaret må derfor ha en nasjonal evne til å håndtere sikkerhetspolitiske kriser, for å gjøre denne sikkerhetspolitiske gråsonen minst mulig. En viktig funksjon for Forsvaret er evnen til å eskalere, eller tvinge motstanderen til å eskalere en krise, på en slik måte at norske allierte vil intervensere. Norske styrker er av høy kvalitet med en reell mulighet til å vinne mindre taktiske trefninger. Dette medfører at russiske beslutningstagere vil løpe en stor risiko ved å eskalere en krise med militære trefninger. Russlands militære fortrinn er hovedsakelig av kvantitativ art, med større evne til en omfattende bruk av militærmakt, og til å operere over lengre tid. Dette kan framstå som lite hensiktsmessig, ettersom det øker sannsynligheten for internasjonalt press og Nato-støtte til Norge. Selv med en begrenset evne til nektelse, har derfor Forsvaret en betydelig avskrekkende effekt.

Forsvarets operative struktur har evne til å levere alle funksjonene for militærmakt ved en sikkerhetspolitisk krise i nordområdene, om enn i begrenset omfang. Denne evnen vil styrkes i de neste årene, spesielt når de nye fregattene og MTBene blir operative. De største utfordringene i den operative strukturen er knyttet til K2, sanntidskommunikasjon, rekkevidde og utholdenhet i en krise. Selv om Forsvaret har stor bredde i kapasiteter, er en i stor grad avhengig av å bruke multirolleplattformer. Dette kan begrense mulighetene til å drive en kontrollert eskalering. Den store avstanden fra sjøforsvarets og luftforsvarets baser til sannsynlige operasjonsområder

i nord, kan påvirke evnen til hurtig reaksjon og tilstedeværelse. Dette er to faktorer som gir begrenset fleksibilitet og handlingsrom for politiske myndigheter. På tross av at Forsvaret har mange gode sensorer for informasjonsinnsamling, er det i liten grad mulig å utveksle sanntidsinformasjon utover det taktiske nivå. Dersom Forsvaret anskaffer sin egen kommunikasjonssatelitt, vil en kunne utveksle sanntidsinformasjon mellom taktiske enheter, og det strategiske og politiske nivå. Dette vil øke mulighetene for nettverksoperasjoner på strategisk nivå, og politisk kontroll over militære operasjoner ved en krise i nordområdene.

Både Forsvarets doktrine, og organisasjon og ledelse, har de siste årene vært gjennom endringer som vil kunne styrke Forsvarets muligheter til å være et effektivt krisehåndteringsverktøy. Forsvarets organisasjon og ledelse er i ferd med å bli mer strømlinjeformet, med færre ledelsesledd. Den politiske og militære ledelsen er allerede tett integrert, med et felles informasjonsapparat. Dette bør medføre økte muligheter for politisk kontroll. Doktrinen legger vekt på at Forsvaret er et av flere sikkerhetspolitiske verktøy, som må inngå i en helhetlig tilnærming til kriser og konflikt. En slik rolleforståelse kan bedre mulighetene for koordinering av militære og diplomatiske handlinger i en krise. Nettverksbaserte operasjoner synes å være fornuftig ved krisehåndtering i nord. Ved å knytte de begrensede ressursene i Forsvaret sammen, kan en styrke evnen til å levere de ulike funksjonene for militærmakt. Dersom doktrinen blir tilstrekkelig implementert vil dette gi økte muligheter for effektiv krisehåndtering

I oppgaven viste jeg til at enkelte mener langtidsproposisjonen for Forsvaret bærer bud om større politisk kontroll og ledelse med hele Forsvaret. På bakgrunn av analysen, vil jeg hevde at dette er et generelt trekk med Forsvaret siste årene. Selv om det kan diskuteres om dette er et demokratisk problem, er dette en positiv utvikling for Norges muligheter til effektiv krisehåndtering. Et viktig spørsmål, er om norske politiske beslutningstagere vil ha kompetanse og vilje til å ta tilstrekkelig kontroll over Forsvarets operasjoner under en sikkerhetspolitisk krise i nordområdene. Det er grunn til å tvile på om dette var tilfelle under Elektron episoden, uten å hevde at det

finnes tilstrekkelig belegg for en påstand om manglende politisk vilje til styring. Denne oppgaven har ikke analysert norsk politisk vilje til bruk av militærmakt, ettersom dette vil være svært situasjonsavhengig. Dette er likevel et felt som hadde fortjent oppmerksomhet på forskningsfronten ettersom det er av avgjørende betydning for Forsvarets militære evne generelt.

Endringer i Forsvarets operative struktur, organisasjon og doktrine ser ut til å kunne gi økt militær evne, og økte muligheter for effektiv krisehåndtering i de kommende årene. Denne oppgaven konkluderer med at Forsvaret, på tross av noen viktige begrensninger, framstår som et relevant verktøy dersom det skulle oppstå en sikkerhetspolitisk krise mellom Norge og Russland i nordområdene. Et spørsmål denne oppgaven ikke tar stilling til, er hvordan myndighetene skal koordinere Forsvaret, UD og andre instanser i en krise. Analysen viser at Forsvaret har økt fokus på en slik helhetlig tilnærming til kriser. Således kunne det vært spennende å undersøke hvordan politiske myndigheter og andre etater forholder seg til slike spørsmål.

Kildeliste

Aftenposten.no 20/9-2008. Internettartikkel Tilgjengelig via URL:
<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article2664919.ece> (Benyttet 27/9-2008)

Andersen, Svein S(1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget

Barth Eide, Espen (2006): *Forsvarets oppdrag i nordområdene*. Tale ved Nordområdekonferansen i Bodø. 29 Mars. Tilgjengelig via URL:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/politisk_ledelse/Statssekretar_Espen_Barth_Eide/taler_artikler/2006/Forsvarets-oppdrag-i-nordomradene.html?id=113582
(benyttet 20/11-08)

Baylis, John (2002): *Strategy in the contemporary world: An introduction to strategic studies*. Oxford University Press.

Berggrav, Jørgen (2004): *Forsvarsperspektiver i nord*. Oslo: Atlanterhavskomiteen. Sikkerhetspolitisk Bibliotek Nr 4-2004. Tilgjengelig via URL:
http://www.atlanterhavskomiteen.no/Publikasjoner/Sikkerhetspolitisk_bibliotek/Arkiv/2004/pdf/4-2004.pdf (benyttet 12/6 2008)

Bfo.no 13/11-2008. Internettside tilgjengelig via URL:

http://www.bfo.no/index.php/bfo/sak/styringsgruppemte_forsvarets_operative_hovedkvarter_foh/ (benyttet 26/2-2009)

Blakkisrud, Helge (2007): *Russisk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik og fremtidige hovedutfordringer i Norges forhold til Russland*. Utenriksdepartementet.

Internett tekst tilgjengelig via URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/sikkerhet/blakkisrud.html?id=493970> (benyttet 23/1-2008)

Brecher, Michael (1993): *Crisis in World Politics: Theory and Reality*. Oxford: Pergamon

Bruusgaard, Kristin Ven (2006): *Fiskerikonflikter i Barentshavet-Potensial for eskalering?* Kjeller. Forsvarets Forskningsinstitutt. FFI-rapport-2006/03167

Bukkvoll, Tor, Sigurd Glærum, Iver Johansen og Jan H. Pay (2009): *Krigen i Georgia – konsekvenser for Norge?* Kjeller. Forsvarets Forskningsinstitutt. FFI-rapport 2009/00268.

CIA - *The world factbook*: Internettokument tilgjengelig via URL:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html> (Benyttet 20/1-2009)

Diesen, Sverre(2005): ”Mot et allianseintegret forsvar” i Matlary, Janne Haaland og Øivind Østerud(red) (2005): *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt forlag: 163-184

Diesen, Sverre (2008): ”Krigen i Georgia og norsk forsvar”. *Forsvarets Forum nr 9 2008*: 56-58.

Focus North 5-2007: Oil and Gas. Oslo. Atlanterhavskomiteen.

Focus North 6-2007: Maritime jurisdiction and Commercial activity. Oslo. Atlanterhavskomiteen.

Focus North 8-2007: Developments in Arctic Shipping. Oslo. Atlanterhavskomiteen.

Forsvarets fellesoperative doktrine 2007. Oslo: Forsvarsstaben.

Forsvarsdepartementet (2005): *Styrke og relevans. Forsvarets strategiske konsept.*

Forsvarsdepartementet (2008): *Fakta om forsvaret 2008.* Oslo

http://www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Fakta2008_Webversjon_klikkbar-innholdsfortegnelse.pdf

FS07. *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007*. Tilgjengelig via URL:

http://www.mil.no/multimedia/archive/00100/Forsvarssjefens_For_100679a.pdf

George, Alexander L (1991): *Avoiding War. Problems of Crisis Management*.

Oxford: Westview Press Inc.

Græger, Nina (2007): *Norges globale og regionale utfordringer i utenriks- og sikkerhetspolitikken*. Utenriksdepartementet. Internett tekst tilgjengelig via URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/sikkerhet/graeger.html?id=493215> (benyttet 23/1-2008)

Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative

tilnærminger i samfunnsforskningen", s.73-108 i Holter, Harriet og Ragnvald

Kalleberg(red): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget

Hals, Berthold (2008): *Hvor stor bør hæren være?* Oslo: Atlanterhavskomiteen.

Faktablad 01-2008. Tilgjengelig via URL:

http://www.atlanterhavskomiteen.no/Publikasjoner/Kortinfo/Arkiv/2008/Fakta1-2008_Hals.pdf (benyttet 18/10 2008)

Heier, Tormod (2005): *Forsvarsreformene 2000-2004: Gir forsvaret politisk uttelling?* Oslo. Institutt for forsvarsstudier. IFS Info 4/05.

Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hermann, Charles (1963): "Some consequences of crisis which limit the Viability of organizations". *Administrative Science Quarterly*.8

Hopf, Ted (2002): *Social Origins of International Politics. Identities and Foreign Policies, Moscow 1955 and 1999*. Cornell University Press.

Kjølborg, Anders (2007a): *Livet i hegemonens skygge – en småstats sikkerhetslogikk*. Kjeller. Forsvarets Forskningsinstitutt. FFI/rapport-2007/01626

Kjølborg, Anders (2007b): *Krisehåndteringens renessanse*. Kortinfo 5-2007. Oslo. Atlanterhavskomiteen. Tilgjengelig via URL:
<http://www.atlanterhavskomiteen.no/Publikasjoner/KortInfo/Arkiv/2007/kortinfo%205-2007.pdf>

Kjølborg, Anders (2008): "Krisehåndtering - igjen aktuelt?" *Norsk militært tidsskrift nr 4-2008*

Johansen, Iver (2006): *Scenarioklasser i forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge*. Kjeller. Forsvarets Forskningsinstitutt. FFI-rapport 2006/02664

Johansen, Per Kristian mfl.(2007): *Norsk deltagelse i internasjonale militære operasjoner – med hvem, med hva og hvorfor?* Kjeller. Forsvarets Forskningsinstitut. FFI-rapport 2007/00679

Mastanduno, Michael (1997): “Preserving the unipolar Moment. Realist Theories and US Grand Strategy after the Cold War”. *International Security* 21 (4) 1997.

Mil.no a: Internettartikkel om FOHK på Forsvarets hjemmesider. Tilgjengelig på URL: http://www.mil.no/fof/start/om_fohk/ (benyttet 26/2-2009)

Mil.no b: *Fakta om Nansenklasse fregatter*. Internettartikkel tilgjengelig via URL: <http://www.mil.no/fregatter/start/fakta/> (benyttet 23/3-2009)

Mil.no 22/1-2007: *Opererer i sanntid*. Internettartikkel tilgjengelig på URL: <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=134034> (Benyttet 20/2-2009)

Neumann, Iver B (2002): *Norges handlingsrom og behovet for en overgripende sikkerhetspolitisk strategi*. Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr: 3-2002.Oslo: Atlanterhavskomiteen. Tilgjengelig via URL: <http://www.atlanterhavskomiteen.no/Publikasjoner/KortInfo/Arkiv/2001/1-2001.htm> (benyttet 10/1-2008)

Nordlys.no 17/2-2009: ”Slakter nedleggelsen av Olavsværn”. Tilgjengelig via URL:
<http://www.nordlys.no/nyheter/article4134183.ece> (Benyttet 3/3-2009)

NOU 2007:15: *Et styrket forsvar*. Offentlig utredning fra Forsvarspolitisk utvalg.
Oslo: Departementenes servicesenter.

Nrk.no 10/11-2008: ” Vil berge Olavsværn”. Tilgjengelig via URL:
http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.6303229 (Benyttet 3/3-2009).

Nrk.no 17/3-2009: ”Russland vil ruste opp”. Tilgjengelig via URL:
<http://www.nrk.no/nyheter/utenriks/1.6528848> (benyttet 20/3-2009)

Olsen, John Andreas, Magnus Eriksson og Kjell Inge Bjerga (2007). ”Forsvarets fellesoperative doktrine 2007 – status og veien videre”. *Norsk Militært Tidsskrift nr.3 2007*: 5-15.

Pedersen, Rolf F og Dag Rydmark (2008). ”Fremtidens norske sjøforsvar – ikke troverdig i nord?” *Norsk Militært Tidsskrift nr. 2 2008*: 30-32.

Reksten, Jan (2006). ”Forsvarets operative ledelse - status og muligheter”. *Norsk Militært Tidsskrift nr.4 2006*: 4-10.

Rottem, Svein Vigeland, Geir Hønneland og Leif Christian Jensen (2008): *Småstat og energistormakt. Norges sikkerhetspolitiske rolle i nord*. Bergen: Fagbokforlaget.

Sagan, Scott (1991): "Rules of engagement" kap 19 i George, Alexander L (1991): *Avoiding War. Problems of Crisis Management*. Oxford: Westview Press Inc.

Skogan, John Kristen (2001): "Norsk sikkerhetspolitikk: en oversikt" kap 1 og "Sikkerhetspolitikk: mål, utfordringer og virkemidler" kap 2 i Hovi, Jon og Raino Malnes (red): *Normer og Makt. Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.

Smith, Rupert (2005): *The utility of force. The art of war in the modern world*. London: Penguin books.

Steiro, Øystein (2008): *Sikkerhetspolitikk, forsvarsreform og landmakt*. Atlanterhavskomiteen. Internett tekst tilgjengelig via URL:
<http://www.atlanterhavskomiteen.no/Publikasjoner/Internett-tekster/Arkiv/2008/internetteskt402008.pdf> (Benyttet 20/2-2009)

St. prp. Nr 1 (2008-2009) Forsvarsbudsjettet 2009. Utgiftskapitler 1700-1795, inntektskapitler 4700-4799. Tilgjengelig via URL:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/stprp/2008-2009/stprp-nr-1-20082009-/1.html?id=530538>

St. prp. nr. 48 (2007-2008): *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Forsvarsdepartementet.

Støre, Jonas Gahr (2009). Foredrag og debattmøte under Frokost med Bernt ved Universitetet i Oslo. 26 Mars.

Sundelius, Bengt og Stern, Eric med Fredrik Bynander(1997): *Krishandtering på svenska- teori og praktikk*. Stockholm: Nerenius og Santerus Forlag.

Tamnes, Rolf (2008): Debatt i Oslo forsvarsforening om Norge kan stole på Nato i nordområdene. 20. November.

Ulriksen, Ståle (2007): *Norske Sikkerhetspolitiske utfordringer*.

Utenriksdepartementet Internett tekst tilgjengelig via URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/refleks/innspill/sikkerhet/ulriksen.html?id=493255> (Benyttet 23/1-2008)

Utenriksdepartementet (2006). *Regjeringens nordområdstrategi*. Oslo:

Utenriksdepartementet. Tilgjengelig via URL:

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/pla/2006/0006/ddd/pdfv/302927-nstrategi06.pdf>

VG nett 28/1-2008: ”Hæren kan bare forsvare en Oslo-bydel”. Tilgjengelig via URL:

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=503300> (benyttet 20/9-2008)

Værnø, Grethe (2008). "En nasjonal forsvarsstrategi til besvær. Forsvarsstrategi i teori og virkelighet". *Norsk Militært Tidsskrift nr.3 2008*: 10-20.

Walt, Stephen (1987): *Origins of Alliances*. Ithaca. Cornell University Press.

Waltz, Kenneth (1979): *Theory of international Politics*. New York: Random House.

Wikipedia a: *Russian navy*. Internettside tilgjengelig via URL:
http://en.wikipedia.org/wiki/Russian_navy (Benyttet 10/4-2009)

Yin, Robert K (2003): *Case study research- design and methods*. London: Sage Publications.

Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen.(red) (1997):
Statsvitenskapelig leksikon. Oslo: Universitetsforlaget.

Øversveen, Jarle (2007): *Luftmakt i nordområdene-en kur for alt?* Oslo: Forsvarets Stabsskole. Masteroppgave

Åtland, Kristian (2007): *The European Arctic after the Cold War: How can we analyze it in terms of security?*. Kjeller. Forsvarets Forskningsinstitutt. FFI-rapport 200700344.