



Forsvarets høgskole

våren 2015

Masteroppgave

Norge og NATOs missilforsvar

- Et sikkerhetspolitisk dilemma?

David Westnes

Forord

Arbeidet med denne oppgaven har først og fremst vært lærerikt og spennende. Muligheten til å fordype seg i et selvvalgt tema har gitt ekstra motivasjon og ikke minst følelsen av å være privilegert.

Prosesen har samtidig vært både krevende og tidvis frustrerende. Jeg vil i den sammenheng rette en stor takk til min veileder professor Kåre Dahl Martinsen ved Institutt for Forsvarsstudier for kyndige råd, lærerike diskusjoner og ærlige tilbakemeldinger. Videre vil jeg takke oberst Bjørn Stai, seniorforsker Michael Mayer og sjefingeniør Ivar Tansem for gode innspill.

Nina og Per. Takk for hjelpen.

David Westnes

Forsvarets stabsskole 20. mai 2015

Sammendrag

Under NATO-toppmøtet i 2010 gikk en samlet allianse inn for å utvide alliansens missilforsvar med målsetning om å beskytte de europeiske NATO-medlemmene, deres befolkning og militære styrker. Prioriteringen ble reflektert i NATOs *Strategic Concept* som en av alliansens kjerneoppgaver for kollektivt forsvar, og etableringen av både teater og territorielt missilforsvar baseres på frivillige bidrag fra medlemslandene. Norge har tradisjonelt vektlagt alliansens kjerneoppgaver, og den kollektive forsvarsforpliktelsen har stått sterkt. Et norsk bidrag til NATOs missilforsvar kan i den sammenheng virke sannsynlig.

Gjennom en kvalitativ tilnærming retter oppgaven et kritisk blikk på trusselvurderingen som lå til grunn for utvidelsen av alliansens missilforsvar. Funnene viser at det er grunn til å sette spørsmålstegn ved missilforsvarets prioritering og plass i NATOs *Strategic Concept*. En analyse av Norges missilforsvarskapasiteter avdekker manglende evne til å beskytte både sivile og militære mål mot ballistiske missiler, og det foreligger ikke noen konkrete planer om innfasing av en slik kapabilitet. Dette til tross for at norske myndigheter anser ballistiske missiler å være en av mest alvorlig truslene landet står overfor i tiden fremover.

I lys av en videreføring av norsk sikkerhetspolitikk, som tar utgangspunkt i et ønske om å opprettholde en balansegang mellom NATO og Russland, kan et norsk styrkebidrag vise seg å være en utfordring. På den ene siden står NATO som frykter konsekvensene av spredningen av missilteknologi, og av den grunn har vedtatt å etablere et missilforsvar mot ballistiske missiler. På den andre siden står Russland som frykter at alliansens missilforsvar på sikt vil være i stand til å nøytralisere russiske strategiske ballistiske missiler. I den sammenheng viser analysen at Norge må forholde seg til en rekke faktorer som gjør en slik balansegang vanskelig.

Mulighetsrommet består av styrkebidrag som er i tråd med en videreføring av norsk sikkerhetspolitikk, hvor en fellesnevner er prioriteringen av deployerbare styrker, fordi dette gir Norge et fleksibelt verktøy. Det gjør neppe noen nevneverdig forskjell om valget faller på et bakkebasert eller maritimt bidrag, men valget mellom en satsing på teater eller territorielt missilforsvar er mer komplisert.

Abstract

Proliferation of ballistic missiles poses an increasing threat to Allied populations, territory and deployed forces. Therefore, Allies decided to develop a ballistic missile defence capability to pursue NATO's core task of collective defence. The aim is to provide full coverage and protection for all NATO European populations against the increasing threats posed by the proliferation of ballistic missiles. NATO ballistic missile defence is a purely defensive capability based on voluntary national contributions, and several Allies already offered their contributions. The Russians dislike the stationing of Allied missile defence assets close to their borders, and worry that the defensive system will be able to intercept their missiles and thereby negate the strategic effects of their nuclear deterrent. On the one hand Norway wants to maintain a good climate of cooperation with Russia, and on the other hand, Norway must find an approach that meets NATO expectations for Norway. This study examines the security policy considerations that underlie the assessment of a Norwegian contribution to NATO ballistic missile defence, and what opportunities that lie in this. The analysis is based on a continuation of Norwegian security policy and the results shows that Norway must adhere to a number of factors that make such a balancing act difficult.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	7
1.1 BAKGRUNN	7
1.2 VALG AV TEMA OG PROBLEMSTILLING	7
1.3 AVGRENSNING	8
1.4 METODE	9
1.5 FORSKNINGSSTATUS OG KILDER	10
1.6 OPPGAVENS STRUKTUR	11
2 Sikkerhetspolitikk i teori og praksis	13
2.1 TEORETISK FORANKRING	13
2.2 NORSK SIKKERHETSPOLITIKK – GEOGRAFIEN AVGJØR	15
3 Et endret trusselbilde og NATOs nye missilforsvarsplaner	19
3.1 ALLIANSENS TRUSSELVURDERING	19
3.2 NATOs BALLISTIC MISSILE DEFENCE	23
3.3 NORGES TRUSSELVURDERING OG EVNE TIL MISSILFORSVAR	26
3.3.1 Sikkerhetsutfordringen	26
3.3.2 Missilforsvarevnen	29
4 Sikkerhetspolitiske avveininger og mulighetsrom for Norge	32
4.1 INTEGRASJONSPOLITIKK	32
4.1.1 Kollektivt forsvar	32
4.1.2 Relevante styrker	33
4.1.3 Byrdefordeling og forsvarssamarbeid	35
4.1.4 De transatlantiske båndene	36
4.2 AVSKJERMINGSPOLITIKK	37
4.2.1 Selvpålagte restriksjoner	37
4.2.2 Sikkerhetsdilemma	38
4.2.3 Politisk åpenhet	39
4.2.4 Rammer og prioriteringer	40
4.3 HENSYNET TIL NATO – DELOPPSUMMERING OG MULIGHETSROM	41
4.4 AVSKREKKINGSPOLITIKK	44
4.4.1 Terskelforsvaret	44
4.4.2 Alliert støtte	45
4.4.3 Alliansens strategiske flanke	46
4.5 BEROLIGELSESPOLITIKK	47
4.5.1 Samarbeidsklima	47
4.5.2 Hvor langt skal Norge strekke seg?	49
4.5.3 En bred tilnærming	50
4.6 HENSYNET TIL RUSSLAND – DELOPPSUMMERING OG MULIGHETSROM	52
5 Oppsummering	56
Vedlegg A Forkortelser	59
Litteraturliste	60

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

NATO-toppmøtet¹ i Lisboa 2010 var av spesiell betydning for alliansen. Medlemslandene var samlet for å enes om NATOs konsept for det neste tiåret. Det strategiske konseptet måtte ta høyde for et endret trusselbilde og en allianse hvor stadig flere medlemsland reduserte forsvarsbevilgningene (NATO, 2014a, s. 6).

Alliansen måtte forberede seg på et trusselbilde som var langt mer uoversiktlig og sammensatt enn tidligere (Regjeringen, 2014c). Aktører som tidligere var uten spesiell betydning for trusselvurderingen mot NATO-landenes sikkerhet fikk økende oppmerksomhet. Den militære tilstedeværelsen utenfor alliansens geografisk definerte forsvarsområde skapte bekymringer. Spredningen av missilteknologi til stater i regioner hvor NATO kunne tenkes å sette inn militære styrker var foruroligende. Deres evne til utvikling av ballistiske missiler påvirket alliansens trusselvurderinger, og en utilsiktet provokasjon kunne få uante følger.² Et missilforsvar mot ballistiske missiler ville gi nødvendig beskyttelse og berolige medlemslandene. Dette var nødvendig for å sikre nødvendig støtte til fremtidige intervensjoner i regionale konflikter utenfor Europa (Mayer, 2011, s. 9).

Missilforsvar av de europeiske medlemslandene fikk av den grunn økende fokus i tiden forut NATO-toppmøtet. I Lisboa gikk en samlet allianse inn for etablering av et missilforsvar med målsetning om å beskytte de europeiske NATO-medlemmene, deres befolkning og militære styrker (NATO, 2010a). Prioriteringen ble reflektert i NATOs *Strategic Concept* som en av alliansens kjerneoppgaver for kollektivt forsvar (NATO, 2010b, s. 16). De respektive land ble samtidig oppfordret til å tilby sine bidrag til NATOs missilforsvar (NATO, 2010a).³

1.2 Valg av tema og problemstilling

NATOs kollektive forsvarsklausul, artikkel 5 i Atlanterhavspakten, er selve kjernen i alliansesamarbeidet. Alliansens troverdighet er avhengig av at medlemslandene bidrar med relevante militære kapabiliteter⁴ i tråd med det strategiske konseptet. Etableringen av NATOs missilforsvar er tuftet på frivillighet, og dette fordrer at de respektive land vurderer hvilke muligheter de har for å bidra. Norge har så langt ikke avgitt styrker til NATOs missilforsvar. Det er dermed naturlig at det også på norsk side utredes hvilke muligheter landet kan bidra inn i det

¹ North Atlantic Treaty Organization (NATO).

² Ballistiske missiler kan bære biologiske, kjemiske, nukleære eller konvensjonelle stridshoder.

³ NATOs missilforsvar benyttes i denne oppgaven som en samlebetegnelse for teater- og territorielt missilforsvar, som skal beskytte alliansen mot ballistiske missiler.

⁴ Kapabilitet: Evnen til å utføre en bestemt oppgave, eksempelvis evnen til missilforsvar.

kollektive forsvaret av alliansen. Derfor er det relevant å spørre om *hvilke sikkerhetspolitiske avveininger som ligger bak vurderingen av et norsk bidrag til NATOs missilforsvar, og hvilket mulighetsrom som ligger i dette?* Det er dette spørsmålet som er oppgavens overordnede problemstilling.

Mulighetsrom defineres til å omhandle ulike styrkebidrag som er i tråd med en videreføring av norsk sikkerhetspolitikk.

For å svare på problemstillingen vil oppgaven innledningsvis definere begrepet sikkerhetspolitikk. Deretter vil oppgaven beskrive kontinuiteten i norsk sikkerhetspolitikk. Dette danner utgangspunktet for en sikkerhetspolitisk analyse av et norsk bidrag til NATOs missilforsvar, og hvorvidt norsk deltagelse bryter eller viderefører denne kontinuiteten.

Det neste kapittelet er tredelt. Først vil oppgaven belyse trusselvurderingen som utløste behovet for missilforsvar av de europeiske medlemslandene. Deretter vil det bli redegjort for hvilke bidrag medlemslandene har avgitt så langt, og hvilke reaksjoner det pågående arbeidet har mottatt fra Russland. Kapittelet avsluttes med å belyse Norges vurdering av den trusselballistiske missiler utgjør mot landet, og undersøke norsk evne til forsvar mot en slik trussel. Dette kapittelet er ment å nyansere trusselbildet, avdekke medlemslandenes bidrag til alliansens missilforsvar, samt tydeliggjøre den skepsis som land utenfor alliansen viser overfor NATOs missilforsvarsplaner.

Det påfølgende kapittel er en todelt analyse. Først vil et norsk bidrag til NATOs missilforsvar ses i lys av norsk sikkerhetspolitikk og hensynet til NATO. Dernest vil analysen konsentreres mot Russland. Analysen besvarer samtidig problemstillingens siste del gjennom å avdekke mulighetsrommet hva angår et norsk bidrag til alliansens missilforsvar.

1.3 Avgrensning

En helhetlig vurdering av et norsk bidrag til NATOs missilforsvar er omfattende. Denne oppgaven er avgrenset til å omhandle rasjonale for etableringen av alliansens missilforsvar, og de sikkerhetspolitiske avveininger norske myndigheter sannsynligvis vil vektlegge i diskusjonen knyttet til et norsk bidrag. Avgrensningen er gjort for å sikre tilstrekkelig dybde, men dette utelater samtidig viktige aspekt som vurdering av; operative problemstillinger, teknologiske løsninger, organisatorisk innretning og kostnader. Disse aspektene utredes per i dag av Forsvarsdepartementet (FD).

Som jeg vil gå nærmere inn på i kapittel 4 har norske myndigheter i stor grad unngått offentlige debatter angående temaet, og FDs utredning anses som gradert informasjon. Det har likevel vært

et mål å holde oppgaven ugradert selv om det til dels har begrenset tilgang og bruk av kildemateriale.

Siste del av oppgaven er avgrenset til kun å omhandle hensynet til NATO og Russland.⁵ Eventuelle bi- og multilaterale avtaler eller andre militære samarbeidsavtaler som kan ha innflytelse på norsk sikkerhetspolitikk omfattes ikke av denne oppgaven.

Det skal legges til at oppgaven bare skiller mellom taktiske- og strategiske ballistiske missiler.⁶ Taktiske ballistiske missiler innbefatter *Short-Range Ballistic Missile* og *Medium-Range Ballistic Missile*, mens strategiske ballistiske missiler innbefatter *Intermediate-Range Ballistic Missile* og *Intercontinental Ballistic Missile*. Bakgrunnen for dette er at kildegrunnlaget verken er presist eller konsekvent i bruken av NATOs terminologi (NATO, 2014b).

1.4 Metode

”In fact, good case studies benefit from having multiple sources of evidence” (Yin, 2012, s. 10).

Oppgaven benytter en kvalitativ tilnærming for å besvare den overordnede problemstillingen. Videre innrettes studien som et casestudie i form av å avdekke fellestrekk med sammenlignbare caser. For å fange opp og synliggjøre temaets kompleksitet baseres oppgaven på en triangulering av kilder.

Primærkildene består av utvalgte offentlige NATO- og regjeringsdokumenter.

Sekundærlitteratur er hentet fra norske og internasjonale publikasjoner. I tillegg er det innhentet relevant informasjon fra ulike fagartikler og avisartikler i norsk og internasjonal presse. På grunn av FDs pågående utredning og temaets politiske sensitivitet er det ikke gjennomført intervju.

Rasjonale for dette var å unngå at oppgaven ble farget av partipolitiske meningsytringer eller påvirket av militært personell som kan anses å være politisk bundet eller underlagt taushetsplikt. Det ble derimot gjennomført *samtaler* med et utvalg av personer med god innsikt i temaet. Dette var personell med tilknytning til FD, Institutt for Forsvarsstudier, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Luftoperativt inspektorat. Hensikten med samtalene tjente to formål. Primært for å oppklare eventuelle feiltolkninger av tidligere forskning eller årsakssammenhenger. Sekundært ble samtalene gjennomført for å sikre oppgavens faglige validitet.

Det skal legges til at min militære bakgrunn er fra Luftforsvarets luftvernartilleri. En slik tjenestebakgrunn bidrar til et godt innblikk i norsk forsvarsevne mot ballistiske missiler.

⁵ Dette inkluderer de transatlantiske båndene mellom Europa og USA.

⁶ Taktiske ballistiske missiler har en rekkevidde opp til 3000 km, mens strategiske ballistiske missiler har en rekkevidde på 3000 km eller mer.

Samtidig har dette lettet noe av arbeidet med å identifisere personer med kunnskaper om temaet og søk etter kildemateriale. Oppgavens tema er både relevant og av personlig interesse.

Det er derfor en viss fare for at personlige erfaringer og oppfatninger kan påvirke utvalg og tolkning av kildematerialet. Dette vil alltid være en utfordring, men jeg er bevisst rollen jeg nå har som forsker og den objektivitet som kreves.

1.5 Forskningsstatus og kilder

En teoretisk forankring av sikkerhetspolitikk er av stor betydning for oppgavens struktur og logikk. Denne oppgaven har valgt å benytte seniorforsker John Kristen Skogans definisjon og forklaring av begrepet (Skogan, 2011). Skogan er en av mange forskere på det aktuelle temaet, og valget er gjort med bakgrunn i at denne definisjonen passer inn med hvordan en småstat definerer sikkerhetspolitikk. Professor Rolf Tamnes og professor Knut E. Eriksens artikkel benyttes i redegjørelse av norsk sikkerhetspolitikk etter 2.verdenskrig (Tamnes & Eriksen, 1999).

Det er forsket og skrevet mye omkring temaet missilforsvar. Majoriteten av dette er amerikansk litteratur eller publikasjoner som omhandler USAs planer for etablering av nasjonalt missilforsvar. En hovedårsak er de amerikanske myndighetenes åpenhet omkring deres analyser, utredninger og planer. USAs bidrag til NATOs missilforsvar er et eksempel på dette (U.S. Department of State, 2013).

Det er derimot publisert lite som omhandler de europeiske medlemslandenes bidrag til NATOs missilforsvar. Det er to åpenbare årsaker til dette. Primært fordi NATO i all hovedsak behandler sine analyser og utredninger knyttet til etableringen av alliansen missilforsvar som gradert informasjon, og at det forventes at det enkelte land forholder seg til dette. Sekundært spiller tidshorisonten en rolle. Til forskjell fra USA som startet forskning og test av komponenter for missilforsvar allerede mot slutten av 1950-tallet, så er de europeiske medlemslandenes planer for å bidra til etablering av et missilforsvar relativt nye (Mayer, 2015, s. 4). Dette begrenser omfanget av tilgjengelig og relevant litteratur som omhandler ulike aspekt tilknyttet europeiske forhold.

Forskere som har berørt europeiske forhold i sine publikasjoner er professor Bertel Heurlin, professor Sten Rynning og seniorforsker Michael Mayer. De tre forskerne har publisert artikler og bøker, men særnorske forhold utgjør kun en meget begrenset del av deres forskning. Deres publikasjoner er først og fremst benyttet som kilder til å forklare rasjonale for etableringen av missilforsvaret, og analysen av Norges militære kapabiliteter.

NATO-dokument og artikler er hovedsakelig hentet fra deres offisielle internettside. NATOs *Strategic Concept* og *Deterrence and Defence Posture Review* (DDPR) er viktig i form av at de presenterer alliansens strategiske veivalg, trusselvurdering og prioritering av NATOs missilforsvar. Dokumentene er ugraderte og presenterer kun deler av vurderingene som ligger til grunn for konklusjoner og beslutninger. Det er likevel grunn til å tro at avviket mellom offentlige uttalelser og reelle begrunnelser ikke er veldig stort. Åpne politiske styringsdokument og Etterretningstjenestens ugraderte årsrapport (FOKUS) danner basis for analyse av tidligere politisk fattede vedtak og norsk trusselvurdering.

Kilder benyttet i analysen av Forsvarets kapabiliteter til å beskytte landet mot et ballistisk missilangrep er primært hentet fra militært ugraderte dokumenter, bøker, fagartikler og våpenindustriens informasjonskanaler. Dette betyr at detaljert informasjon angående forsvarssystemers kapasiteter ikke omtales, men åpen informasjon anses å være tilstrekkelig for å gjennomføre en tilfredsstillende analyse.

Kildegrunnet har betydning for oppgavens pålitelighet. Norske og utenlandske avisartikler er primært hentet fra internett, og mediernes dekning av temaet er nødvendigvis ikke helt korrekt. Det er likevel grunn til å tro at det er en sammenheng mellom reelle begrunnelser og offentlige uttalelser.

I Norge er det FD som leder utredningen angående et norsk bidrag til NATOs missilforsvar. Dette arbeidet støttes av personell fra Forsvarets organisasjon og FFI. FDs hemmelighet, og et politisk sensitivt tema som frem til nå ikke har vært diskutert i det offentlige rom, gjør denne ugraderte oppgaven betimelig.

1.6 Oppgavens struktur

Oppgaven innledes med en teoretisk forankring av begrepet sikkerhetspolitikk. Deretter redegjøres det for Norges sikkerhetspolitikk under og etter den kalde krigen. Dette kapittelet danner et teoretisk fundament for oppgavens påfølgende kapitler, som vil dra vekslers mellom sikkerhetspolitikk, missilforsvar og særnorske utfordringer.

Neste kapittel starter med å belyse trusselvurderingen som ligger til grunn for alliansens etablering av missilforsvar av de europeiske medlemslandene. Trusselvurdering er en nøkkelfaktor i sikkerhetspolitikk, og derfor vil denne delen bidra til å etablere en forståelse for behovet for et missilforsvar. Dette leder oppgaven over i en beskrivelse av NATOs planer for å etablere et forsvar mot denne type trussel, samt analyse av Norges trusselbilde og nåværende missilforsvarevne. Det er viktig å være bevisst NATOs missilforsvarsplaner for å kunne forstå

hvordan dette berører Norge, og bakgrunnen for FDs utredning av et norsk bidrag til NATOs missilforsvar. Samtidig må dette ses i sammenheng med den forsvarsevne Norge eventuelt besitter mot en slik type trussel.

Det påfølgende kapittelet analyserer hvilket sikkerhetspolitisk dilemma et norsk bidrag til NATOs missilforsvar kan generere. Vedtaket fattet i *The North Atlantic Council* (NAC) i 2010 kan utfordre en videreføring av norsk sikkerhetspolitikk. Oppgaven vil i den sammenheng belyse hvordan ulike bidrag virker inn på Norges forhold til NATO og Russland.

Oppgaven avsluttes med en oppsummering der jeg vil peke på mulige sikkerhetspolitiske utfordringer ved et norsk bidrag til NATOs missilforsvar, og eventuelle mulighetsrom som ligger i dette.

2 Sikkerhetspolitikk i teori og praksis

2.1 Teoretisk forankring

Den tradisjonelle forståelsen av begrepet sikkerhetspolitikk dreier seg om å oppnå beskyttelse for eget land mot fysisk maktbruk og vold utenfra. Dette omfatter oftest militær maktbruk, som kan rettes mot eget land fra en annen stat eller en ikke-statlig organisasjon eller gruppe (Skogan, 2011, s. 102). Militært forsvar er ikke det eneste sikkerhetspolitiske middelet som kan tas i bruk, men det betraktes som et uunnværlig virkemiddel av de fleste lands myndigheter (Skogan, 2011, s. 114-115).

Regjeringens utenrikspolitiske orientering avhenger av forholdet til myndigheter i andre land (Knudsen, 2012). Økt globalisering har bidratt til en endring i måten å tilnærme seg utenrikspolitiske spørsmål. Situasjoner som oppstår i andre deler av verden vil i dag kunne påvirke i like stor grad som om de oppstår i ens egne nærområder. Geografisk avstand har langt mindre betydning for egen trygghet, og derfor påvirker økt globalisering sikkerhetspolitikken (Regjeringen, 2014c). Alliansen påvirkes i større grad av sikkerhetssituasjonen i andre regioner. Dette kan forklare medlemslandenes oppslutning og støtte til NATOs operasjoner utenfor alliansens geografisk definerte forsvarsområde. Et eksempel på dette er kampen mot terror og den NATO-ledede operasjonen i Afghanistan. Under FN-mandat⁷ støttet *The International Security Assistance Force* (ISAF) den afghanske regjeringen blant annet gjennom opptrening av landets sikkerhetsstyrker, og på den måten bidrar NATO-styrker til at Afghanistan ikke forblir et fristed for terrorister (NATO, 2015b). Samtidig representerer denne operasjonen en militær tilstedeværelse utenfor alliansens geografisk definerte forsvarsområde. NATO-styrkene kan bli oppfattet som en trussel mot den regionale maktbalansen. Det er oppslutningen til fremtidige operasjoner som dette NATOs toppledelse frykter kan bli påvirket av spredning av ballistiske missiler.

Den tradisjonelle forståelsen av sikkerhetspolitikken utgjør selve kjernen av begrepet, men er samtidig for snever til å beskrive alle forhold som påvirker utformingen av moderne sikkerhetspolitikk. Det betyr at definisjonen av hva som omfattes av sikkerhetspolitikken kan utvides, og med dette følger en avgrensingsproblematikk som myndighetene legger til grunn i utformingen av landets sikkerhetspolitikk.

Sikkerhetspolitikken kan eksempelvis utvides i retning av å inkludere mer enn kun beskyttelse av eget land. Den kan ses på som et kollektivt anliggende hvor sikkerhetspolitikken tjener som et verktøy i stabiliseringen av egen region. Felles innsats for stabilisering av egen region bidrar

⁷ Forente Nasjoner (FN).

samtidig til beskyttelse av eget land. Dette kan oppnås gjennom avtaler og tiltak innenfor internasjonale organisasjoner (Skogan, 2011, s. 103). NATO utgjør den viktigste konfliktforebyggende terskelen i Norges nærområder (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 7). Alliansens primære formål er å bidra til økt sikkerhet for de 28 medlemslandene, og kjernen i dette samarbeidet er nedfelt i traktatens artikkel 5, som fastslår at et angrep på et medlemsland er et angrep på hele alliansen (NATO, 1949). NATOs missilforsvar er et ledd i å tilpasse forsvarsevnen mot et endret trusselbilde, og et norsk bidrag til det kollektive forsvaret av alliansen vil derfor være et viktig politisk signal.

Sikkerhetspolitikken kan også utvides til å omfatte hva den skal beskytte *mot*, en negativ definisjon av sikkerhetspolitikken. Denne definisjonen sammenfaller med den tradisjonelle forståelsen av sikkerhetspolitikken, og den vil i dette tilfellet tjene tre hovedoppgaver; avverging av angrep, forsvar mot angrep og avvisning av press (Skogan, 2011, s. 108). Under NATO-toppmøtet i 2010 anså en samlet allianse det nødvendig å beskytte medlemslandene mot den trussel spredning av missilteknologi utgjør. NATOs missilforsvar har en viktig rolle både i form av å avvise press fra stater som er i besittelse av ballistiske missiler, og forsvare alliansen mot angrep fra ballistiske missiler dersom slike våpen tas i bruk.

En positiv utvidelse av den tradisjonelle forståelsen av sikkerhetspolitikken angir *hva* den skal beskytte. Denne definisjonen har vanligvis vært avgrenset til å omhandle beskyttelse av kjerneverdier og vitale interesser som har betydning for landets selvstendighet og overlevelse. Eksempler på dette er suverenitet, territoriell integritet og nasjonal handlefrihet (Skogan, 2011, s. 104). Disse hovedmålene finner vi igjen i den norske regjeringens redegjørelse av formålet med landets sikkerhetspolitikk (Regjeringen, 2014c). Målsetningen med NATOs missilforsvar er å gi nødvendig beskyttelse av de europeiske NATO-landene, deres befolkning og militære styrker. Man kan derfor hevde at rasjonale for alliansens missilforsvar samsvarer med målene for norsk sikkerhetspolitikk, og dette taler for et norsk bidrag til NATOs missilforsvar.

Den tradisjonelle forståelsen av begrepet sikkerhetspolitikk, og tilhørende utvidelser av definisjonen, danner et grunnlag for å forstå hvorfor Norge utreder muligheten for å bidra til NATOs missilforsvar. Et norsk bidrag samsvarer på mange måter med formålet for landets sikkerhetspolitikk, men samtidig må dette ses i et bredere perspektiv. Et historisk tilbakeblikk på norsk sikkerhetspolitikk synliggjør hvilke avveininger myndighetene tradisjonelt sett vektlegger og bakgrunnen for dette.

2.2 Norsk sikkerhetspolitikk – geografien avgjør

Begrepet sikkerhetspolitikk ble for første gang introdusert i norsk politikk etter 2.verdenskrig (Skogan, 2011, s. 102). Den gang fremsto Sovjetunionen som en mektig aktør på den internasjonale arena, og det var av stor betydning for Norge å etablere et godt forhold til sin nabo i øst. For å bevare denne muligheten ønsket norske myndigheter alliansefrihet i fred med sikte på alliansetilknytning i krig. Norsk skepsis til et atlantisk forsvarssamarbeid og alliansetilknytning ble lagt til side ved intensivering av den kalde krigen (1945-1991), og norsk medlemskap i NATO ble inngått i 1949 (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 8-10).

NATO-medlemskapet formaliserte en norsk binding til vestmaktene. Oppfatningen av østblokken som en militær trussel gjorde Norge til en tidvis aktiv deltager i vestlig oppdemningspolitikk overfor kommuniststatene (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 10). Samtidig ønsket Norge å opprettholde et godt samarbeidsklima med Sovjetunionen. Årsaken til dette kan spores til geografisk nærhet, Norges havinteresser og etter hvert petroleumsvirksomhet i nordområdene (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 7).

For å tilfredsstille den vestlige alliansens krav til lojalitet, og samtidig tilstrebe et godt politisk samarbeidsklima til sine naboer i øst, førte norske myndigheter en sikkerhetspolitikk som balanserte mellom de to blokkene. I vestlig retning balanserte Norge mellom *integrasjon* og *avskjerming* overfor NATO (Moen, 1998, s. 7). Sikkerhetspolitikken Norge førte overfor Sovjetunionen var en brytning mellom *avskrekking* og *beroligelse* (Fonn & Elvebakk, 2003, s. 84). Ønsket om å opprettholde en balansegang mellom NATO og Russland var dermed et utgangspunkt for den norske sikkerhetspolitikken.

Et hovedmål i norsk integrasjonspolitik under den kalde krigen var å binde vestmaktene til forsvaret av Norge, og på den måten sikre alliert militær hjelp ved behov (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 19-20). Norge søkte innflytelse i NATO gjennom å vise vilje til samarbeid, og på 1950-tallet var Norge positiv til å utvide alliansens samarbeid innen både forsvar, politikk og handel. Til gjengjeld var Norge negativ til at alliansen skulle engasjere seg utenfor sitt geografisk definerte forsvarsområde (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 11).

Norsk avskjermingspolitikk tjente to formål. For det første unngå muligheten for at allierte benyttet Norge som base for offensive operasjoner mot Sovjetunionen, og for det andre forhindre sovjetisk provokasjon (Tamnes, 1987, s. 60). Begrensninger på alliert nærvær i Norge ble regulert i form av en rekke selvpålagte restriksjoner som kun gjaldt i fredstid (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 23-31). I tillegg var Norge stor tilhenger av avspenning, rustningskontroll og balansert nedrustning mellom øst- og vestblokken, og frem til 1965 var Norge en forkjemper for

ikke-spredning av kjernevåpen, prøvestans og nedrustet sone i Sentral-Europa (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 11-12).

Avskrekkingspolitikk var norske myndigheters måte å demme opp for sovjetisk militær aggresjon mot landet. Dette var basert på Norges egen forsvarsevne og NATO-medlemskap (Moen, 1998, s. 7). Alliansen, og bilateralt samarbeid med amerikanerne, fungerte som Norges fremste sikkerhetsgaranti. I tillegg var de selvpålagte restriksjonene kun en nasjonal regulering, og norske myndigheter sto fritt til å oppheve disse hvis behovet skulle oppstå. Restriksjonene hindret ikke utbygging av militæranlegg, forhåndslagring av materiell, allierte øvelser på norsk jord eller kortvarige besøk av fly- og flåtestyrker (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 23). Til sammen var disse tiltakene ment å ha avskrekkende effekt på Sovjetunionen.

Beroligelsespolitikken kom først og fremst til uttrykk i de selvpålagte restriksjonene (Moen, 1998, s. 7). Den norske regjeringen ønsket å opprettholde en god dialog med sine naboer i øst, men samtidig var de opptatt av å holde en viss avstand. Sovjetunionen var militært overlegen. Deres militære styrkeoppbygging, utvidelse av Kolabasene og øvelsesaktivitet i Norskehavet og Nord-Atlanteren økte kontinuerlig under den kalde krigen. Dette dimensjonsproblemet hadde en avskrekkende effekt på norske myndigheter (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 15). I tillegg ble sovjetisk trusseldiplomati og forsøk på bilaterale samarbeid ansett som et forsøk på å hindre et utvidet norsk samarbeid med vestblokken (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 16). Norge ønsket å stå frem som en brobygger og fredsmekler, men den kalde krigen og alliansens krav til solidaritet la føringer for hvor langt Norge kunne strekke seg i sin tilnærming til østblokken (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 12).

Sovjetunionens fall i 1991 markerte slutten på den kalde krigen. Tilbake sto et militært og økonomisk svekket Russland med store indrepolitiske utfordringer. Dette påvirket Norges betydning som alliansens strategiske flanke i Nord-Atlanteren.

Oppløsning av østblokken medførte at nordområdene fikk mindre fokus innad i alliansen. Norske myndigheter fryktet å stå igjen som "den glemte flanken", og norsk sikkerhetspolitikk måtte tilpasses den geopolitiske utviklingen (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 21, 35). Til tross for dette har kjernen norsk sikkerhetspolitikk ikke endret seg stort (Hilde & Rø, 2013, s. 54).

Norge har fortsatt sin integrasjonspolitik etter den kalde krigen. Tilnærmingene har variert over tid, men intensjonen har vært å binde alliansen mot den nordlige flanken av NATO. Eksempler på dette er arbeidet for alliert hovedkvarter, treningssenter, øvelser og forhåndslagring av materiell på norsk jord (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 21). På lik linje som under den kalde krigen viser Norge vilje til samarbeid. På denne måten øker norsk innflytelse i NATO, og dette bidrar

direkte eller indirekte til norsk sikkerhet. Dette har Norge gjort gjennom bidrag til NATO-ledede operasjoner, flernasjonale beredskapsstyrker og vektlegging av interoperabilitet (Hilde & Rø, 2013, s. 56). Ved bidrag til NATO-operasjoner har derimot norsk skepsis til engasjement utenfor alliansens geografisk definerte forsvarsområde blitt utfordret. Norske NATO-styrker har i løpet av de siste tjue årene eksempelvis bidratt både på Balkan, Afghanistan, Libya og havområdene utenfor Somalia.

Norsk avskjermingspolitikk er fortsatt aktuell. De selvpålagte restriksjonene som ble utformet av norske myndigheter er videreført med noen unntak og tilpasninger. Overholdelse av anløpspolitikken⁸ som forbød fartøyer utrustet med kjernevåpen å legge til havn, har vært utfordret ved flere anledninger. Det har blant annet vært spekulert i at allierte fartøy og undervannsbåter har hatt atomvåpen om bord i forbindelse med besøk i Norge, men norske myndigheter har så langt avfeid dette (Dokument nr. 15:7 (1996-1997), 1997, s. 4-5).

Avskrekkingspolitikken overfor Russland har vært og er fortsatt en viktig del av norsk sikkerhetspolitikk. Norge er, i motsetning til majoriteten av alliansens medlemsland, i stand til å opprettholde eller de facto øke sine forsvarsbudsjetter (Søreide, 2014a). Det har eksempelvis blitt investert i nye fregatter og jagerfly, og dagens undervannsbåter er planlagt erstattet. I tillegg har regjeringens nordområdesatsing økt betydningen av Forsvarets tilstedeværelse og virksomhet i nord (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 31). I 2015 øvde 5000 norske soldater i Finnmark. Det er første gang større landstyrker øver i fylket siden 1967, og en slik storøvelse på grensen mot Russland vekket interesse i norske aviser (Andreassen & Moe, 2015). I 2018 er det planlagt en stor alliert øvelse i Norge hvor deltakerlandene skal demonstrere avskrekking og forsvar av allianseområdet (Moe, 2015). Denne type investeringer og øvingsaktivitet indikerer at norsk avskrekkingpolitikk fortsatt er aktuell i dag.

Regjeringens ambisjon er fortsatt samarbeid med Russland på områder der dette er mulig, og det er av norsk interesse at Arktis forblir en fredelig og stabil region (Regjeringen, 2014a, s. 11).

Norsk beroligelsespolitikk er et viktig verktøy for å holde spenningen lav i nord. Av denne grunn praktiserer Norge fortsatt flere av sine selvpålagte restriksjoner. I tillegg gjenspeiles dette i den forsvarspolitikken som føres. Forsvarets materiellpark og planlagte nyanskaffelser består av materiell som først og fremst fyller en rolle i forsvaret av landet. Norges vektlegging av defensive kapabiliteter er et tydelig signal om et ønske å fremstå som mindre truende.

En videreføring av norsk sikkerhetspolitikk fra den kalde krigen er tydelig på mange områder, men samtidig er den utviklet og tilpasset den geopolitiske utviklingen etter oppløsningen av

⁸ Fremlagt av statsminister Trygve Bratteli som anløpserklæringen i 1975 (Tamnes, 1997, s. 128).

Sovjetunionen. Russlands militære opprustning, annektering av Krim og innblanding i den pågående konflikten i Ukraina har vært foruroligende med tanke på ønsket om en rolig og stabil region i nord. Norske politikere og forsvarsledere er uenig i vurderingen av dagens sikkerhetspolitiske situasjon. På den ene siden antydes det at dagens sikkerhetspolitiske bilde minner om situasjonen under den kalde krigen (Johansen, Haarvik, & Rørstad, 2014). Antallet norske avskjæringer av russiske fly har vært relativt stabil siden den drastiske økningen i 2007 (Forsvaret, 2015b).⁹ En vesentlig forskjell er at de russiske flyene som avskjæres blir stadig nyere og mer avanserte (Nordby & Ege, 2014). På den andre siden forklares Russlands fremferd med den russiske ledelsens ønske om å gjenreise Russland som stormakt, og Etterretningstjenesten vurderer Russland til å ikke utgjøre noen militær trussel mot Norge (Etterretningstjenesten, 2015, s. 3, 17). I tillegg fremheves russisk vilje til samarbeid på områder som ikke var mulig under den kalde krigen (Huitfeldt, 2015). Det norsk-russiske grensesamarbeidet som ble inngått i 2002 er et eksempel på dette (Regjeringen, 2002).

Det er uklart om verden er på vei inn i en ny kald krig. Krigen mellom Russland og Georgia (2008) samt konflikten i Ukraina har forverret samarbeidsklima mellom øst og vest. Det betyr likevel ikke at Norge ikke lenger vil samarbeide med Russland (Krever, 2015). En videreføring av norsk sikkerhetspolitikk gjennom integrasjons- og avskjermingspolitikk overfor NATO, samt avskrekkings- og beroligelsespolitikk overfor Russland, er derfor et sannsynlig utgangspunkt for norske myndigheters sikkerhetspolitiske vurdering av et norsk bidrag til NATOs missilforsvar.

⁹ Henviser til norske jagerfly på Quick Reaction Alert-oppdrag (NATO-beredskap).

3 Et endret trusselbilde og NATOs nye missilforsvarsplaner

3.1 Alliansens trusselvurdering

“*The proliferation of ballistic missiles is a growing concern for the Alliance and constitutes an increasing threat to Alliance security*” (NATO, 2012b, s. 4).

NATO vedtok å etablere et alliert missilforsvar allerede i 2005 (NATO, 2015a). Alliansens missilforsvar, *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence* (ALTBMD), var den gang ment å tilføre nødvendig beskyttelse av allierte styrker i et spesifikt operasjonsteater.¹⁰ Behovet for et slikt missilforsvar hadde utspring i erfaringer fra trusselen irakiske Scud-missiler¹¹ utgjorde mot alliansens styrker på 1990-tallet (NATO, 2005).

Det endrede trusselbildet kan blant annet spores til den militære tilstedeværelsen utenfor alliansens geografisk definerte forsvarsområde. Dette var et viktig tema i forkant av NATO-toppmøtet i 2010. NATOs nye strategiske konsept skulle utformes, og ut i fra dette ble det også klart hvilke militære kapabiliteter alliansen ville prioritere de neste ti årene. NATOs generalsekretær Anders Fogh Rasmussen var bekymret for spredning av ballistiske missiler og trusselen de utgjorde mot alliansens befolkning, territorium og militære styrker. Trusselen var av en slik karakter at generalsekretæren var overbevist om at NATO måtte justere sine missilforsvarsambisjoner, og være i stand til å forsvare alliansens europeiske befolkningsentra (Rasmussen, 2010).¹²

Generalsekretærens bekymring ble lyttet til, og den åpne trusselvurderingen som lå til grunn for beslutningen om en utvidelse av missilforsvaret gjenspeilet hans uttalelser (NATO, 2010b, s. 10). NATOs vurdering var støttet av amerikanerne, som i tillegg identifiserte Iran og Nord-Korea som de største trusselaktørene (U.S. Department of Defense, 2010). I følge amerikansk etterretning var det først og fremst Irans utvikling av taktiske ballistiske missiler som truet de europeiske medlemmene (The White House, 2009).

I løpet av fem år hadde trusselen fra ballistiske missiler utviklet seg i den grad at alliansens opprinnelige missilforsvarsambisjoner måtte oppjusteres. De europeiske NATO-landene og deres sivilbefolkning hadde blitt potensielle skyteskiver for ballistiske missiler fra Iran. En slik betydelig endring av NATOs trusselbilde og ambisjoner er det grunn til å undersøke nærmere. Generalsekretæren skrev i en avisartikkel i forkant av NATO-toppmøtet (2010): ”The proliferation of these capabilities does not necessarily mean there is an immediate intent to attack

¹⁰ NATO klassifiserer denne type missilforsvar som *Theatre Ballistic Missile Defence* (teater missilforsvar).

¹¹ Scud: Taktiske Ballistiske Missiler.

¹² NATO klassifiserer denne type missilforsvar som *Ballistic Missile Defence* (territorielt missilforsvar).

us. It does mean, however, that we have a responsibility to be able to protect our populations” (Rasmussen, 2010). Ballistiske missiler utgjorde med andre ord ingen umiddelbar trussel mot NATO, men alliansen måtte likevel være i stand til å beskytte befolkningen mot en slik trussel. Det er verdt å merke seg at argumentasjonen i dette tilfellet dreies fra hva alliansen skal beskytte seg *mot* til *hva* som skal beskyttes. I et sikkerhetspolitisk perspektiv er dette et tydelig eksempel på en utvidet positiv definisjon. Slik generalsekretæren formulerer seg er alle europeiske medlemsland truet. Dette betyr at befolkningsentra fra Norge i nord til Italia i sør har grunn til bekymring.

Ett år tidligere beskrev amerikansk etterretning situasjonen: ”In the near-term, the greatest missile threats from Iran will be to U.S. Allies and partners, as well as to U.S. deployed personnel – military and civilian –and their accompanying families in the Middle East and in Europe” (The White House, 2009). Til forskjell fra generalsekretærens relativt vage uttalelser er USA langt mer konkret i sine vurderinger både i form av å peke ut trusselaktør og tidsperspektiv. Det de har til felles er fokuset på sivilbefolkningens sårbarhet hvilket bidrar til å til å skape oppmerksomhet omkring temaet.

Informasjonen etterretningstjenestene sitter på er gradert og svært vanskelig å ettergå. Iran ønsker å opprettholde sin status som regional stormakt i Midtøsten, men regionen er ustabil og preget av uroligheter både internt og mellom landene (Vestheim, 2014). Slik situasjonen er i Midtøsten er det ikke unaturlig at en regional stormakt som Iran utvikler militære kapabiliteter med avskrekkende effekt. Ballistiske missiler har nettopp denne effekten, og derfor bør Irans våpenprogram også ses i sammenheng med den pågående maktkampen i Midtøsten. Det er samtidig nærliggende å tro at vestlig intervensjon i Irans nærområder har forsterket behovet for avskrekkende kapabiliteter.

Med utgangspunkt i generalsekretærens avisartikkel, og et kritisk blikk på amerikansk etterretnings trusselvurdering, kan følgende faktorer ha påvirket diskusjonen om nødvendigheten av et utvidet missilforsvar;

For det første hadde over halvparten av NATOs medlemsland gjennomført store kutt i sine bevilgninger til de militære styrkene siden 2008 (NATO, 2015d). I NATO-ledelsen var det knyttet bekymring til medlemmenes dalende bevilgninger og til dels ensidige prioritering av styrkebidragene til den pågående ISAF-operasjonen i Afghanistan. Avdelinger og våpensystemer som ikke utgjorde et relevant bidrag i Afghanistan, eller hadde en sentral rolle i de respektive lands suverenitetshevdelse, ble ofte nedprioritert og vurdert fjernet som strukturelementer. Dette var tilfellet i flere land som var i besittelse av missilforsvarssystemer tiltenkt NATOs

missilforsvar.¹³ Missilforsvarsprogrammets videre eksistens kunne synes å være truet. Kun en alvorlig trussel kunne rettferdiggjøre videre satsing på missilforsvaret var grunn til å fortsette. En betydelig økt frykt for spredning av missilteknologi, og en trusselvurdering som tilsa at iranske ballistiske missiler kunne bli avfyrt mot europeisk befolkningssentra, kom i grevens tid for tilhengerne av missilforsvarsprogrammet. En slik trussel var et godt argument for videre satsing på missilforsvar for ivaretagelse av det kollektive forsvaret av alliansen, hvilket samtidig fører med seg visse forventninger til medlemslandene i form av bidrag.

For det andre ga mistankene om et iransk atomvåpenprogram parallelt med utviklingen av ballistiske missiler ytterligere grunn til bekymringer. Mye tydet på at det var skjellig grunn til mistanke om at Iran hadde planer om å utvikle atomvåpen, og dersom de lyktes ville de være i stand til å kunne avskrekke USA fra å intervenere i Iran eller områdene rundt. Dette kunne Iran oppnå gjennom å rette våpnene mot amerikanernes allierte i Europa. Gjennom å true et forsvarsløst Europa ville USAs handlingsrom i Midtøsten begrenses, og det var derfor av amerikansk interesse at NATO etablerte et missilforsvar av de europeiske medlemslandene (Mayer, 2011, s. 11). De iranske atomreaktorene ble midlertidig satt ut av spill etter å ha blitt utsatt for cyberangrep i 2010 (Thorenfeldt & Medalen, 2010). Cyberangrepet fikk stor oppmerksomhet i internasjonal presse, og søkelyset på Irans våpenprogram gikk ikke ubemerket hen i NATOs toppledelse som skulle diskutere missilforsvaret noen måneder senere. I senere tid har det vist seg at det med stor sannsynlighet er amerikanske og israelske myndigheter som sto bak cyberangrepet mot Iran (Appelbaum & Poitras, 2013). Avsløringene av Irans atomvåpenprogram bidro sannsynligvis til at mye av usikkerheten knyttet til landets intensjoner var fjernet. Sett i sammenheng med utviklingen av ballistiske missiler var det enkelt å argumentere for at Iran kunne være en potensiell trussel mot de europeiske medlemslandene. For det tredje ville en anerkjennelse av at disse forholdene faktisk utgjorde en reell trussel mot de europeiske NATO-landene, kreve aktiv handling fra NATOs side. Konkret innebar dette at NATO var nødt til å utvide missilforsvarsplanene. Et missilforsvar med ambisjoner om å forsvare store deler av Europas sivilbefolkning ville medføre store merkostnader. Sannsynligheten for at de europeiske NATO-landene ville gå med på å finansiere en slik opprustning var trolig liten på dette tidspunktet. En løsning basert på frivillige bidrag kan i denne sammenheng se ut til å ha vært en viktig faktor for den oppslutning en utvidelse av missilforsvaret fikk under NATO-toppmøtet i 2010. Den oppjusterte missilforsvarsambisjonen ble forankret i NATOs *Strategic Concept* som en av alliansens kjerneoppgaver for kollektivt

¹³ Eksempelvis Nederland.

forsvar. Det forventes at de respektive medlemmene gjør sitt ytterste for å bidra til etableringen. I tillegg kunne ikke USAs initiativ *US European Phased Adaptive Approach* (US EPAA) tolkes som noe annet enn en gavepakke fra amerikansk side, da det ble lansert ett år i forkant av NATO-toppmøtet i 2010 (The White House, 2009). NATO hadde ingen andre reelle alternativ til å kunne forsvare sivilbefolkningen enn å åpne for en integrasjon med USAs nasjonale missilforsvar.¹⁴ Samarbeidet hadde i tillegg en meget gunstig bieffekt. Det styrket den transatlantiske forbindelsen til USA. Dette korrelerte med norske interesser da det bilaterale forholdet til USA anses å være en bærebjelke i norsk sikkerhetspolitikk (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 27).

For det fjerde var NATO interessert i et territorielt missilforsvarssamarbeid med Russland. NATOs planer om en mulig utvidelse av missilforsvaret hadde skapt bekymringer i Moskva, og NATO var på sin side ikke interessert i å provosere fram et nytt våpenkappløp med Russland. For å berolige de russiske styresmaktene fremmet NATO forslag om å integrere de to partenes våpensystemer mot en felles trussel. En integrasjon mellom defensive våpensystemer, til forsvar av sivilbefolkningen mot en trussel de begge delte, kunne bidra til å dempe russisk bekymring. Forslaget var gjenstand for store diskusjoner innad i alliansen, og Russland var skeptisk til at et slikt samarbeid ville gi dem noen gevinst (Mayer, 2011, s. 10). NATOs toppledelse fremmet likevel forslaget om et samarbeid til NATO-Russland Rådet¹⁵ (NATO, 2010a). Fra et NATO-perspektiv fantes det gode argumenter for at et samarbeid med Russland isolert sett kunne være fruktbart, men et slikt samarbeid måtte sees i et bredere perspektiv. Den politiske distansen mellom NATO og Russland var økende, og NATOs initiativ til et territorielt missilforsvarssamarbeid kan se ut til å ha vært et fremstøt for å bedre samarbeidsklima. Samtidig ville et NATO-russisk samarbeid innen territorielt missilforsvar dempe eventuelle russiske protester mot NATOs planer. Det er dermed grunn til å tro at det utvidede missilforsvaret kunne spille en viktig politisk rolle i form av å tilnærme seg Russland. Alliansens initiativ til et slikt samarbeid kan derfor ha tilført økt norsk interesse for en utvidelse av NATOs missilforsvar. Dette underbygges av et uttalt ønske om å inkludere Russland så langt som mulig i etableringen av alliansens missilforsvar (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 145). Et eventuelt samarbeid fordret at NATO-landene på sin side gikk inn for å realisere et territorielt missilforsvar. Selv om det strategiske konseptet ble godkjent i 2010 var det flere viktige faktorer som etter hvert viste seg å kreve ytterligere presiseringer. De nødvendige presiseringer ble senere gjennomgått og utgitt i form av NATOs DDPR i 2012, som utfylte det strategiske konseptet på

¹⁴ USAs nasjonale missilforsvar, *National Missile Defense*, var opprinnelig ment til forsvar av USA.

¹⁵ The NATO-Russia Council (NRC).

områder alliansens medlemmer anså som nødvendig. DDPB understreker viktigheten av et kollektivt forsvar, og hvordan de alliertes sikkerhet ivaretas. Til forskjell fra NATOs *Strategic Concept* er DDPB noe mer detaljert i sin beskrivelse av trusselbildet og hvordan disse truslene skal møtes. Det fremkommer likevel ikke noen ny informasjon hva angår ballistiske missiler og/eller behov for et utvidet missilforsvar.

3.2 NATOs Ballistic Missile Defence

”In Lisbon, Allies agreed on a missile defence capability that provides full coverage and protection for all NATO European populations, territory and forces, against the threat posed by the proliferation of ballistic missiles” (NATO, 2012b, s. 4).

NATOs missilforsvar (ALTBMD) var opprinnelig kun tiltenkt en rolle som *teater missilforsvar*. Dette skulle bygges opp trinnvis og kunne tas i operativ bruk fra 2010 (NATO, 2005).

Medlemsland med relevante kapabiliteter bidro med sine eksisterende våpensystem, og ambisjonen var å integrere disse gjennom et felles kommando- og kontrollsystem (K2) utviklet av NATO (NATO, 2004).¹⁶ En miks av våpensystemer ville danne et mer robust missilforsvar, og ved å koble disse sammen ville også det totale dekningsvolumet øke.

Det endrede trusselbildet førte til at en samlet allianse gikk inn for å utvide missilforsvaret til å inkludere rollen som *territorielt missilforsvar* under NATO-toppmøtet i Lisboa (2010).

Utvidelsen av missilforsvaret skulle også være tuftet på nasjonale bidrag, og videreutvikling av K2-systemet ville bli dekket av felles NATO-midler (NATO, 2012a). NATOs missilforsvar utvikles i dag gjennom to hovedlinjer; 1) teater missilforsvar og 2) territorielt missilforsvar (NATO, 2015a).

Våpensystemene som var tiltenkt en rolle i NATOs teater missilforsvar hadde kapasitet til å nøytralisere taktiske ballistiske missiler. De samme systemene var ikke uten videre overførbare til en rolle i et territorielt missilforsvar som skal beskytte store landområder. Slike våpensystem må bestå av komponenter med et langt større dekningsvolum for å ha kapasitet til å nøytralisere strategiske ballistiske missiler. NATO var dermed avhengig av at landene i tillegg bidro med relevante sensorer og effektorer til dette formål. I 2010 var det ingen av de europeiske medlemslandene som var i besittelse av et slikt spekter av kapabiliteter. NATO hadde med andre ord vedtatt å utvide missilforsvaret vel vitende om at eventuelle europeiske bidrag ville bety nye materiellinvesteringer, og at majoriteten av disse landene samtidig var inne i en periode hvor de reduserte sine forsvarsbevilgninger.

¹⁶ De mest relevante våpensystemene blant de europeiske medlemslandene var PATRIOT, MEADS og SAMP/T.

Parallelt med NATOs missilforsvarsplaner gikk amerikanske myndigheter i 1999 inn for å etablere et nasjonalt missilforsvar mot ballistiske missiler (Public Law 106-38, 1999). USA mente ABM-avtalen¹⁷ med Russland forhindret etablering av et effektivt missilforsvar, og i 2001 valgte amerikanerne å trekke seg fra avtalen (U.S. Department of State, 2001).¹⁸ Bush-administrasjonen ønsket å utvide USAs nasjonale missilforsvar med en base i Europa. Denne planen ble endret med innsettelsen av ny president. President Obama ønsket isteden å tilby USAs nasjonale missilforsvar som deres bidrag til NATOs missilforsvar (The White House, 2009). Ved å integrere de to systemene ville USA i praksis oppnå det samme resultatet som Bush-administrasjonen forsøkte å få på plass. Obamas plan bød likevel på en utfordring. NATO hadde på dette tidspunktet ikke avklart behovet for å oppjustere missilforsvarsambisjonene. Det endrede trusselbildet, og alliansens vedtak vedrørende utvidelse av missilforsvarsambisjonene under NATO-toppmøtet i 2010, løste presidentens utfordring. Amerikanernes erfaringer fra utvikling og etablering av nasjonalt missilforsvar var viktig for alliansen. US EPAA var derfor et kjærkomment initiativ og bidrag til alliansens utvidede missilforsvar (NATO, 2010a).

De to hovedlinjene i NATOs missilforsvar utvikles inntil videre som to adskilte kapabiliteter, men alliansen skisserer en tidslinje hvor disse blir integrert en gang etter 2016-2017 (NATO, 2015a). For å sikre nødvendig progresjon er det opprettet ulike arbeidsgrupper med ansvar for å påse at utviklingen av NATOs missilforsvar gjennomføres som planlagt. *The Defence Policy and Planning Committee (Reinforced)* koordinerer innsatsen, samt bistår med veiledning og råd, på militær-politisk nivå. *The Conference of National Armaments Directors* er programansvarlig, mens *NATO Military Authorities* er ansvarlig innen doktrineutvikling, operativ planlegging og gjennomføring. Andre arbeidsgrupper har ansvar for sivil kriseplanlegging, beredskapstiltak, og integrasjon mellom de to hovedlinjene i missilforsvaret (NATO, 2015a). På lik linje med andre avdelinger og arbeidsgrupper innenfor alliansen er det behov for personell med kompetanse på fagfeltet. Det er derfor viktig at medlemslandene også vurderer å stille bidrag i form av kvalifisert personell til ledelse og drift av missilforsvaret.

Arbeidet som er lagt ned så langt har gitt resultater. NATOs teater missilforsvar nådde en milepæl i 2011, da det første trinnet i prosessen mot et fullt integrert og operativt teater missilforsvar var på plass. NATOs *Combined Air Operations Center (CAOC)* i Uedem¹⁹ ble gitt kommando over styrkene som inngår i denne hovedlinjen av missilforsvaret. Et fullt operativt teater missilforsvar er ikke forventet å stå klart før i 2018 (NATO, 2011a).

¹⁷ Anti-Ballistic Missile (ABM).

¹⁸ ABM-avtalen ble inngått i 1972.

¹⁹ Tyskland.

Flere medlemsland har sagt seg villig til å bidra med styrker til territorielt missilforsvar som er planlagt operativt tentativt 2020; Tyrkia som vertsland for en amerikansk sensor, Romania og Polen utplasserer amerikansk finansierte *Aegis Ashore*-systemer²⁰, Spania tilbyr havn for fire amerikanske *Aegis*-fartøy, Nederland planlegger å oppdatere fire fregatter med sensorkapasitet, Danmark skal bidra med inntil tre fregatter med sensorkapasitet og Tyskland tilbyr sitt *Phased Array Tracking Radar to Intercept On Target (PATRIOT)*-våpensystem (NATO, 2015a).²¹ I tillegg bidrar USA med sitt nasjonale missilforsvar. På lik linje med teater missilforsvaret skal territorielt missilforsvar bygges trinnvis, og det første trinnet i denne prosessen var på plass i 2012 (NATO, 2012c). Allerede samme år vedtok alliansen å deployere missilforsvarsstyrker. Økt frykt for syriske ballistiske missiler var bakgrunnen for at USA, Tyskland og Nederland deployerte PATRIOT-styrker til støtte for forsvar av Tyrkia i 2013 (NATO, 2013a).²² Oppdraget har vedvart og i starten av 2015 avløste spansk PATRIOT den nederlandske styrken (NATO, 2015e).

NATOs vedtak om etablering av teater missilforsvar i 2005 førte ikke til nevneverdige reaksjoner fra Russland. Faktum er at allerede under testfasen av programmet gikk NATO-Russland Rådet inn for å undersøke mulig interoperabilitet mellom alliert og russisk teater missilforsvar (NATO-Russia Council, 2003, s. 4).²³

Bush-administrasjonens ønske om amerikansk missilforsvarsbase i Europa har derimot skapt store reaksjoner. President Putin sammenlignet USAs missilforsvarsplaner i Europa med situasjonen som utløste Cubakrisen i 1962: ”For us, technologically, the situation is very similar. Such threats to our country are being created on our borders... I would remind you how relations were developing in an analogous situation in the middle of the 1960s” (Traynor, 2007).

For å understreke sin misnøye rettet Russland og Kina en formell protest mot de amerikanske missilforsvarsplanene (Global Security Newswire, 2008). De to landene protesterte mot det de mente undergravde strategisk balanse og stabilitet. I tillegg var de overbevisst om at de amerikanske missilforsvarsplanene skadet arbeidet med å hindre spredning av ballistiske missiler (Sauer, 2011, s. 69).

Det ser heller ikke ut som at NATOs etablering av territorielt missilforsvar anses som et velkomment initiativ i Moskva. Russerne deler ikke alliansens trusselvurdering angående Iran,

²⁰ *Aegis Ashore* er en bakkebasert versjon av systemet som er om bord på de amerikanske *Aegis*-fartøyene.

²¹ Tyskland, USA og Nederland har oppgradert sine respektive våpensystemer med PATRIOT Advanced Capability-3 (PAC-3)-missiler, som har kapasitet til å nøytralisere taktiske ballistiske missiler (NATO, 2013b).

²² PATRIOT-styrkene ble deployert i rollen som territorielt missilforsvar.

²³ Det ble i perioden 2004-2008 gjennomført fire kommandoplass øvelser (Command Post Exercise) med deltagelse fra alliert og russisk side.

og de misliker amerikansk finansiert missilforsvarsmateriell tett opp mot deres grenser. Dessuten frykter Russland at alliansens missilforsvar på sikt vil være i stand til å nøytralisere deres strategiske ballistiske missiler. Dette ville i så fall svekke Russlands kjernefysiske avskrekkingsevne (Mayer, 2011, s. 5). Alliansen har på sin side forsøkt å berolige Russland:

NATO missile defence is not directed against Russia and will not undermine Russia's strategic deterrence capabilities (...) While regretting recurrent Russian statements on possible measures directed against NATO's missile defence system, we welcome Russia's willingness to continue dialogue with the purpose of finding an agreement on the future framework for missile defence cooperation. (NATO, 2012a)

Et NATO-russisk missilforsvarssamarbeid ble aldri avslått fra russisk side, men som reaksjon på Ukraina-krisen besluttet NATO å stoppe all praktisk sivilt og militært samarbeid med Russland i 2014. Planene for teater og territorielt missilforsvarssamarbeid ble dermed også avsluttet (NATO, 2015a).

Til tross for reaksjoner fra Russland fortsetter NATO realiseringen av sine missilforsvarsplaner, og flere medlemsland ønsker å bidra til det kollektive forsvaret av alliansen. NATO har offisielt uttalt at satsingen på missilforsvaret skal tilpasses den trusselen ballistiske missiler utgjør mot de europeiske NATO-landene, deres befolkning og militære styrker (NATO, 2010a). I følge NATOs vurderinger er det lite som tyder på at denne satsingen vil avta med det første: "The threat to NATO populations, territory, and forces posed by the proliferation of ballistic missiles continues to increase" (NATO, 2014c).

I hvilken grad dette trusselbildet gjenspeiles i norsk trusselvurdering, og ikke minst hvilken missilforsvarsevne Norge har, er derfor interessant.

3.3 Norges trusselvurdering og evne til missilforsvar

3.3.1 Sikkerhetsutfordringen

Trusselen fra masseødeleggelsesvåpen og langtrevkende våpensystemer vil over tid få større aktualitet for forsvaret av norske områder. I løpet av 10 - 20 år må det forventes at europeisk og norsk territorium er innenfor rekkevidde av missilsystemer fra regioner som i dag har liten betydning for vår sikkerhet. (St.prp. nr. 45 (2000-2001), 2001, s. 43)

Norske myndigheter anså strategiske ballistiske missiler som en fremtidig trussel mot statssikkerheten allerede ved årtusenskiftet. I dag er det mulig å fastslå, med NATOs trusselvurdering lagt til grunn, at den norske prediksjonen langt på vei stemmer overens med dagens trusselbilde.

Etterretningstjenestens FOKUS-rapport ble for første gang lagt frem i 2011 (Regjeringen, 2011). Den årlige ugraderte trusselvurderingen tar for seg utvalgte fokusområder hvor formålet er å synliggjøre de sikkerhetsutfordringer landet står overfor (Etterretningstjenesten, 2011, s. 2). I 2011 skrev Etterretningstjenesten: ”Det er fortsatt knyttet bekymring til Iran, både på grunn av landets programmer for å utvikle kjernefysisk teknologi og ballistiske missiler, på grunn av Teherans målsetting om å være en regional stormakt i Midtøsten og Sentral-Asia” (Etterretningstjenesten, 2011, s. 23). I dette tilfellet samsvarte Norges trusselvurdering om Iran med NATOs. Etterretningstjenestens omtale av Irans programmer for ballistiske missiler i den nasjonale trusselvurderingen indikerte samtidig at utviklingen i Midtøsten på sikt kunne utgjøre en sikkerhetsutfordring for Norge.

Noe mer detaljert informasjon fremkom ett år senere:

Iran legger ned en betydelig innsats både i utvikling og produksjon av ballistiske missiler med en rekkevidde som er tilstrekkelig til at de kan nå potensielle mål i regionen fra posisjoner dypt inne i Iran. Gjennom sitt romprogram tilegner Iran seg kunnskap og teknologi som er vesentlig for eventuelt å kunne utvikle interkontinentale missiler. (Etterretningstjenesten, 2012, s. 24-25)

Dette betød at Iran hadde lykket med sitt program for utvikling av ballistiske missiler, men samtidig fremkommer det at denne produksjonen var avgrenset til taktiske ballistiske missiler i 2012. Iran hadde dermed ingen kapasitet til å true Norge på daværende tidspunkt.

Trusselbildet som fremlegges i regjeringens Prop. 73 S (2011-2012) er noe mer detaljert enn Etterretningstjenestens vurderinger av Iran publisert i FOKUS 2012 en måned tidligere:

Iran antas å ha ballistiske missiler med en rekkevidde som er tilstrekkelig til å nå NATO-land i sørøstlige deler av Europa. Iran har i tillegg et program som kan gi kapasitet til fremstilling av interkontinentale ballistiske missiler (ICBM) som kan nå hele Europa. (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 23)

Hva som skyldes denne divergensen er uklart, men en forklaring kan være oppdatert etterretningsmateriale. Regjeringens fremstilling av trusselbildet bidrar på denne måten til å styrke begrunnelsen for et territorielt missilforsvar av alliansen.

FD og Etterretningstjenestens trusselbilde ble noe mer sammenfallende året etter. FOKUS 2013 ga følgende beskrivelse av Irans program for utvikling av ballistiske missiler: ”Iran har lykket med å utvikle og produsere ballistiske missiler som kan nå Israel og andre potensielle mål i regionen. Det er mistanke om at Iran også utvikler missiler med rekkevidde til å nå store deler av Europa” (Etterretningstjenesten, 2013, s. 21). Etterretningstjenesten bekreftet at Iran hadde

lykkes i å videreutvikle sine taktiske ballistiske missiler, og med dette var landet ett skritt nærmere å utvikle strategiske ballistiske missiler. Fortsatte utviklingen ville store deler av de europeiske NATO-landene og deres befolkning være potensielle mål. Trusselnivået mot Norge ble ikke gitt ytterligere oppmerksomhet i denne sammenheng, og det indikerer at Norge ikke ble vurdert til å være et spesielt utsatt mål.

Irans program for utvikling av ballistiske missiler ble ikke omtalt i Etterretningstjenestens FOKUS-rapport for 2014 og 2015. Det kan være flere årsaker til dette, men dette er en indikasjon på at Irans program for utvikling av strategiske ballistiske missiler ikke er ansett for å være en av de mest fremtredende utfordringer for norsk sikkerhet p.t.

I regjeringens Prop. 73 S (2011-2012) nevnes Nord-Korea som en bekymring mot internasjonal sikkerhet med bakgrunn i deres arbeid med utvikling av kjernefysiske våpen og strategiske ballistiske missiler (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 13). I følge Etterretningstjenestens FOKUS-rapporter er det så langt ingen indikasjoner på at Nord-Koreas våpenprogram utgjør noen direkte trussel mot Norge.

Førsteamanuensis Katarzyna Zysk skrev i en artikkel i *Norsk Militært Tidsskrift* i 2013: ”Siden Vladimir Putin kom til makten, og spesielt siden hans andre presidentperiode (2004–08), har det vært en uttalt russisk målsetting å gjenopprette Russlands stormaktstatus og gjenoppbygge militærapparatet” (Zysk, 2013, s. 4). Denne påstanden støttes og er en gjennomgående vurdering av Russland i Etterretningstjenestens FOKUS-rapporter 2011-2015. Den russiske forsvarsreformen som ble påbegynt i 2008 har de strategiske kjernevåpenstyrkene som en av sine høyeste prioriteter, og moderniseringen av de russiske styrkene har sterk politisk støtte. For første gang siden 2003 brukte Russland i 2013 en større andel av sitt brutto nasjonalprodukt (3,1%) på forsvar enn USA, og de russiske forsvarsbevilgningene har fortsatt å øke hvert år (Etterretningstjenesten, 2015, s. 14).

Russland planlegger å bruke over 400 milliarder kroner på oppgradering av den kjernefysiske triaden frem mot 2020 (Zysk, 2013, s. 10). Den kjernefysiske triaden består av både undervannsbåt-, land- og flybaserte missiler (Andresen & Bukkvoll, 2009, s. 12). En betydelig andel av utgiftene er satt av til utvikling av nye strategiske undervannsbåter som skal utrustes med strategiske ballistiske missiler. Russland oppgraderer samtidig sine land- og flybaserte styrker med nye strategiske ballistiske missiler (Zysk, 2013, s. 10). Til tross for landets utfordringer knyttet til økonomi og korrupsjon fortsetter utviklingen av høyt prioritert materiell, som for eksempel missiler (Etterretningstjenesten, 2015, s. 15). Senest høsten 2014 gjennomførte Russland testskytinger av et nytt strategisk ballistisk missil med kapasitet til å bære kjernefysisk

stridshode i Norges nærområder (Etterretningstjenesten, 2015, s. 24).

Mye peker i retning av at Russlands strategiske kjernevåpenstyrker fortsatt vil prioriteres høyt og at alle elementene i den kjernefysiske triaden videreføres. Baseområdene på Kolahalvøya, hvor både strategiske undervannsbåt- og flystyrker er stasjonert, vil dermed fortsatt stå sentralt i Russlands kjernefysiske strategi (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 30). Den gang viseadmiral og sjef for Forsvarets operative hovedkvarter, Haakon Bruun-Hansen, beskrev situasjonen som følger: ”Kapasiteter som ubåtvåpenet og langtrekkende våpensystemer er rett utenfor vår stuedør” (Rottem, 2012).

Med bakgrunn i Norges trusselvurdering av ballistiske missiler er det naturlig å se nærmere på Forsvarets evne til å beskytte landet mot dem.

3.3.2 Missilforsvarevnen

”Europa er et av de områder som er særlig utsatt for trusselen fra spredning av masseødeleggelsesvåpen og ballistiske missiler” (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 145).

En trussel ført frem gjennom luften kan møtes gjennom *Active Air Defence* (AAD) og/eller *Passive Air Defence*.²⁴ NATOs missilforsvar faller inn under definisjonen av AAD i en *Defensive Counter-Air* (DCA) rolle.²⁵ Komponentene som utgjør NATOs missilforsvar består av sensorer og effektorer som er optimalisert for å nøytralisere ballistiske missiler. Plattformer som tradisjonelt sett har en viktig rolle i DCA-operasjoner er ikke nødvendigvis like relevant mot trusselen fra ballistiske missiler.²⁶

I 2001 publiserte FFI rapporten *Bakgrunn og problemstillinger for FFI-prosjekt 797 Bakkebasert luftvern*. Rapporten skisserte fremtidens stridsfelt hvor det blant annet fremgikk at taktiske ballistiske missiler var en sannsynlig trussel som daværende luftvernsystemer ikke var konstruert for å møte (Malerud, Johansen, & Sundfør, 2001, s. 15). Det samme året ble St.prp. nr. 45 (2000-2001) lagt frem av FD. I dette regjeringsdokumentet erkjennes trusselen fra langtrekkende våpensystemer og utfordringer knyttet til forsvaret av norske områder. Samtidig fremkom det at et forsvar mot ballistiske missiler var av en slik teknologisk og økonomisk karakter at det ikke

²⁴ AAP-06(2014)

Active Air Defence: *Active measures taken against attacking enemy forces to destroy or nullify any form of air or missile threat or to reduce the effectiveness of any such attack.*

Passive Air Defence: *Passive measures taken for the physical defence and protection of personnel, essential installations and equipment in order to minimize the effectiveness of air and/or missile attack.*

²⁵ AAP-06(2014)

Defensive Counter-Air: *Active and passive defensive measures designed to detect, identify, intercept, and destroy or make ineffective forces attempting to attack or to penetrate friendly airspace.*

²⁶ Eksempler på dette er; jagerfly, kontroll & varslingskjeden og bakkebasert luftvern.

var mulig å etablere innenfor en nasjonal ramme (St.prp. nr. 45 (2000-2001), 2001, s. 43).

I dag har Forsvaret både bakke- og overflatebaserte våpenplattformer med missilforsvarskapasitet (Heurlin & Rynning, 2005, s. 173). *Norwegian Advanced Surface-to-Air Missile System II* (NASAMS II) er et luftvernsystem som klassifiseres innenfor *Medium-range Surface-to-Air Missile systems* og ble tatt i operativt bruk i 2007. I motsetning til tidligere versjoner av våpensystemet, som primært var utviklet for å bekjempe fly og helikoptre, har NASAMS II kapasitet til å nøytralisere kryssermissiler (Kongsberg Defence Systems, 2013, s. 7). En slik kapasitetsutvidelse ble ansett av FD for å være av stor betydning for beskyttelse av militære avdelinger, installasjoner, samt sivilbefolkning og kritisk infrastruktur mot lufttrusler (St.prp. nr. 48 (2007-2008), 2008, s. 81). Våpensystemet har derimot ingen evne til å nøytralisere ballistiske missiler.

Forsvarets fem Nansen-klasse fregatter ble innfaset i tidsrommet 2006-2011, og samtlige fartøy er utrustet med våpensystemet *Aegis*. For luftkrigføring benytter de norske fregattene en integrert luft- og overflateradar (SPY-1F) tilknyttet luftvernmissilet *Evolved Sea Sparrow Missile* (ESSM) (Heurlin & Rynning, 2005, s. 174-175).²⁷ Disse komponentene utgjør fregattens luftvernsystem som er ment til selvforsvar mot lufttrusler (Prop. 84 S (2013-2014), 2014, s. 2). SPY-1F er ikke utviklet for å detektere eller følge ballistiske missiler, og det er heller ikke mulig å tilføre en slik kapasitet gjennom software eller hardware oppdateringer (GlobalSecurity.org, 2011).

Luftvernmissilet ESSM har kapasitet til å beskytte fartøyet mot anti-ship missiler, men har ingen kapasitet til å nøytralisere ballistiske missiler (Bjordal & Kvernsveen, 2006, s. 5).

Dette betyr at Forsvaret per i dag har bakke- og overflatebaserte våpenplattformer med missilforsvarskapasitet, men ingen av disse har kapasiteter som gjør dem egnet til DCA-operasjoner hvor trusselen er ballistiske missiler. Det er planlagt at NASAMS II skal videreføres som strukturelement i Forsvaret, men uten endringer hva gjelder kapasitet mot ballistiske missiler (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 78). Et moderniseringsprogram av Nansen-klasse fregattens luftvernsystem er godkjent (Innst. 234 S (2013-2014), 2014, s. 2-3). Oppgraderingen av fartøyenes luftvernmissiler, som er planlagt innfaset i perioden 2021-2025, innebærer ikke en fremtidig kapasitet for å nøytralisere ballistiske missiler (Prop. 1 S (2014-2015), 2014, s. 99).²⁸ Norge har dermed ingen konkrete planer for oppgradering av eksisterende våpenplattformer som kan utgjøre et bidrag til NATOs missilforsvar. Dette til tross for at norske myndigheter anser slike missiler å være en av mest alvorlig truslene landet står overfor i årene fremover (Prop. 73 S

²⁷ ESSM Block 1.

²⁸ ESSM Block 2.

(2011-2012), 2012, s. 145). Det kan likevel vise seg at planene endres med utviklingen av trusselbildet.

”Norge vil (...) bidra i utviklingen av NATOs forsvar mot nye trusler. Dette gjelder eksempelvis støtte til utbyggingen av NATOs missilforsvar i Europa” (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 32). Dette signaliserer politisk vilje til et norsk bidrag til alliansens missilforsvar. Samtidig kan dette forklare FDs pågående utredning. I lys av en videreføring av norsk sikkerhetspolitikk kan dette likevel vise seg å være en utfordring. De sikkerhetspolitiske avveiningene som sannsynligvis vil ligge til grunn for et endelig vedtak, og eventuelle mulighetsrom, er interessant å se nærmere på.

4 Sikkerhetspolitiske avveininger og mulighetsrom for Norge

”Missilforsvar representerer et av de viktigste NATO-prosjektene i årene fremover, og er et uttrykk for den fornyede oppmerksomheten om artikkel 5 og forsvaret av medlemslandene” (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 145).

Videreføring av norsk sikkerhetspolitikk tar utgangspunkt i et ønske om å opprettholde en balansegang mellom NATO og Russland. Etableringen av NATOs missilforsvar er et omdiskutert tema. På den ene siden står NATO som frykter konsekvensene av spredningen av missilteknologi, og av den grunn har vedtatt å etablere et missilforsvar mot ballistiske missiler. På den andre siden står Russland som ikke deler alliansens trusselvurdering, misliker amerikansk finansiert missilforsvarsmateriell tett opp mot egne grenser, samt frykter at alliansens missilforsvar på sikt vil være i stand til å nøytralisere russiske strategiske ballistiske missiler. Den sikkerhetspolitiske avveiningen bak vurderingen av et norsk bidrag til NATOs missilforsvar er derfor utfordrende.

Mulighetsrommet ligger i dette henseendet i form av å finne en tilnærming som både tilfredsstillende NATO forventninger til Norge, og samtidig ivaretar et best mulig samarbeidsklima med Russland.

4.1 Integrasjonspolitik

NATOs missilforsvar er et viktig satsningsområde for alliansen, og derfor kan en norsk missilforsvarsstyrke utgjøre en betydningsfull del av arbeidet med å styrke forholdet til NATO. Følgende faktorer har betydning for hvorfor Norge bør prioritere et bidrag til alliansens missilforsvar; kollektivt forsvar, relevante styrker, byrdefordeling og forsvarssamarbeid, samt styrking av de transatlantiske båndene.

4.1.1 Kollektivt forsvar

”Innføringen av missilforsvar samsvarer med den prioritert Norge tillegger NATOs kjerneoppgaver og kollektivt forsvar” (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 145).

Missilforsvar er en av alliansens kjerneoppgaver for kollektivt forsvar (NATO, 2010b, s. 16). Av den grunn forventes det at de respektive medlemmene gjør sitt ytterste for å bidra til etableringen.

Norge har tradisjonelt vektlagt alliansens kjerneoppgaver, og den kollektive forsvarsforpliktelsen har stått sterkt (Hilde & Rø, 2013, s. 54). Et norsk bidrag vil være viktig i form av at det

signaliserer solidaritet til alliansens medlemmer, og at Norge fortsatt tar det kollektive forsvaret av alliansen på alvor. Gjennom et slikt signal kan Norge styrke sin anseelse som en pålitelig og lojal partner.

NATOs missilforsvar består av to hovedlinjer som begge baseres på frivillige bidrag fra medlemslandene, samt bidrar til det kollektive forsvaret av alliansen. I utgangspunktet er det derfor ingen prinsipiell forskjell om Norge velger å prioritere et bidrag til enten teater eller territorielt missilforsvar. Det er likevel enkelte faktorer som skiller dem, og disse kan ha betydning for hvilken hovedlinje Norge ønsker å prioritere.

Et norsk bidrag til teater missilforsvar vil være synlig i form av å være et relevant bidrag til beskyttelse av alliansens styrker i fremtidige operasjonsteater, både innen og utenfor alliansens geografisk definerte forsvarsområde. I dag er det kun et fåtall av medlemslandene som har missilforsvarsmateriell til å fylle en rolle i denne hovedlinjen. Dersom Norge bidrar med en missilforsvarsstyrke i denne hovedlinjen kan det bane vei for et utvidet samarbeid også på andre områder.

Styrkebidrag til territorielt missilforsvar har en noen annen, men minst like viktig signaleffekt. Denne hovedlinjen av NATOs missilforsvar har blitt viet stor politisk oppmerksomhet både fra land innen og utenfor alliansen. I tillegg er det denne hovedlinjen amerikanerne har lagt mest vekt på, blant annet gjennom US EPAA og finansiering av materiell i ulike europeiske medlemsland. På bakgrunn av dette kan et norsk bidrag til territorielt missilforsvar på mange måter være det alternativet som gir størst oppmerksomhet og integrasjonseffekt med hensyn til alliansen.

4.1.2 Relevante styrker

”Regjeringen ønsker å bidra til at NATO forblir en sterk og troverdig allianse og at Norge er en relevant alliert” (Søreide, 2014c, s. 4).

Det er ikke lenger tilstrekkelig at Norge tar sin del av byrden i NATO kun ved å verne om egne områder, slik landet gjorde under den kalde krigen (Hilde & Rø, 2013, s. 55). Dette forklarer blant annet Norges bidrag til NATO-ledede operasjoner utenfor alliansens geografisk definerte forsvarsområde de siste tjue årene. Samtidig har Norge bidratt med styrker til operasjoner innenfor alliansens territorium. Et eksempel på dette er *Air Policing*-oppdraget i Baltikum (Forsvaret, 2015a).²⁹ NATOs behov for fleksible, interoperable og deployerbare styrker til

²⁹ AAP-06(2014)

NATO Air Policing: *A peacetime mission involving the use of the air surveillance and control system, air command*

fremtidige oppdrag ser ikke ut til å avta (NATO, 2012b, s. 3). Dette betyr at Forsvaret fortsatt må innrettes med relevante styrker for internasjonale operasjoner.

Forsvarsministeren (FMIN) har gitt forsvarssjefen (FSJ) i oppdrag å utarbeide et fagmilitært råd (FMR) angående den videre utviklingen av Forsvaret. Statsråden peker blant annet på endrede sikkerhetspolitiske forutsetninger som en av hovedårsakene til at et nytt FMR skal utarbeides og foreligge i oktober 2015 (Søreide, 2014d). I denne sammenheng understreker FMIN viktigheten av å videreutvikle et alliansetilpasset forsvar (Søreide, 2014c, s. 4).

FMR er FSJs tilråding til neste langtidsplan (2017-2020), og FSJ har varslet en helhetlig gjennomgang av innretning og struktur for å kunne møte fremtidens behov (Ege, 2014). Dette vil kreve flere endringer og tydelige prioriteringer i tiden fremover (Bruun-Hanssen, 2015a).

Forsvaret står allerede overfor store utfordringer ved drift og vedlikehold av viktige strukturelementer, som for eksempel sjøforsvarets fregatter, og den økonomiske situasjonen vil nødvendigvis ikke bedres ved innfasingen av nye jagerfly (Bentzrød, 2013). I hvilken grad nye kapabiliteter blir behandlet i det pågående arbeidet med FMR er derfor interessant. Den norske regjeringen har erkjent trusselen fra ballistiske missiler, og samtidig gitt signaler om at et norsk bidrag til NATOs missilforsvar vil bli vurdert (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 32, 145). Det er derfor ikke overraskende om det pågående FMR-arbeidet inkluderer en vurdering av fremtidig norsk missilforsvarskapabilitet, og etterspør en avklaring på dette området. Dette ble eksempelvis gjort i gjeldende FMR vedrørende en erstatning av dagens ubåtkapasitet (Sunde, 2011, s. 66).³⁰

Både bidrag til teater og territorielt missilforsvar imøtekommer regjeringens ønske om at Norge fremstår som en relevant alliert, og begge alternativer er potensielle bidrag i internasjonale operasjoner. Den grunnleggende forskjellen ligger da i prioritering av en missilforsvarsstyrke som er ment å beskytte militære styrker i et operasjonsteater, kontra beskyttelse av medlemslandenes befolkning. I begge tilfeller vil både bakkebaserte og maritime styrkebidrag være relevante.

and control and appropriate air defence assets, including interceptors, for the purpose of preserving the integrity of the NATO airspace part of Alliance airspace.

³⁰ I FMR (2011) ble det både etterspurt en avklaring vedrørende erstatning av Ula-klasse ubåter, og gitt en vurdering av effektene av at Norge besitter en fremtidig ubåtkapasitet (Sunde, 2011, s. 66).

4.1.3 Byrdefordeling og forsvarssamarbeid

”Byrdefordeling mellom de allierte blir også viktig. Flere allierte har allerede signalisert ulike typer bidrag til missilforsvaret, og det blir politisk viktig at vi også fra norsk side vurderer mulige bidrag” (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 145).

Norge er i stand til å opprettholde, og potensielt øke, bevilgningene til Forsvaret. Størrelsen på forsvarsbudsjettet plasserer Norge i det øvre sjikt blant medlemslandene. Dette gir økt tyngde blant de allierte, men samtidig skaper det forventninger. Fra NATOs side forventes det blant annet at Norge er stand til å stille bidrag i internasjonale operasjoner (Søreide, 2014a).

Regjeringen har påpekt viktigheten av byrdefordeling innen NATOs missilforsvar (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 145). På bakgrunn av dette er det naturlig at Norge vurderer et styrkebidrag, og i denne sammenheng kan et deployerbart missilforsvarssystem være interessant. En slik styrke kan løse oppdrag ulike steder i Norge, og i tillegg utgjøre et relevant bidrag i internasjonale operasjoner innen og utenfor alliansens geografisk definerte forsvarsområde. På den måten kan Norge vise at landet tar byrdefordelingen på alvor, og samtidig evne å imøtekomme alliansens forventninger angående bidrag til internasjonale operasjoner.

Kostnader forbundet med utvikling, anskaffelse, drift og vedlikehold av nye kapabiliteter kan skape store utfordringer for en småstat. Norge er ikke alene om en slik utfordring. På bakgrunn av dette lanserte NATO sitt *Smart Defence*-initiativ i 2011 (NATO, 2011b). Initiativet er et tiltak for å sikre en fortsatt sterk allianse med relevante militære kapabiliteter. Dette skal blant annet sikres gjennom økt samarbeid både på tvers av medlemslandene, samt med andre relevante partnere (NATO, 2015d).

NATOs missilforsvar er et konkret eksempel på alliansens vektlegging av *Smart Defence* (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 145). Mulighetene innen missilforsvarssamarbeid i rammen av dette initiativet ble fremhevet under NATO-toppmøtet i Wales (2014):

We note the potential opportunities for cooperation on missile defence, and encourage Allies to explore possible additional voluntary national contributions, including through multinational cooperation, to provide relevant capabilities, as well as to use potential synergies in planning, development, procurement, and deployment. We also note that BMD³¹ features in two Smart Defence projects. (NATO, 2014c)

NATO-ledelsen understreket med dette at det fortsatt er behov for nasjonale bidrag, og at det sannsynligvis finnes et uutnyttet potensial for missilforsvarssamarbeid.

³¹ Ballistic Missile Defence (BMD).

Flernasjonalt forsvarssamarbeid samsvarer med regjeringens prioriterte områder innen sikkerhets- og forsvarspolitik (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 13). Et missilforsvarssamarbeid kan være en potensiell mulighet for Norge for å redusere kostnader, og ikke minst like viktig i form av å signalisere vilje til å støtte et viktig NATO-initiativ for å sikre en sterk allianse. I tillegg kan flernasjonalt samarbeid tilføre Norge kapabiliteter som en småstat ellers ikke kan prioritere ressurser til (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 39).

4.1.4 De transatlantiske båndene

The political and military bonds between Europe and North America have been forged in NATO since the Alliance was founded in 1949; the transatlantic link remains as strong, and as important to the preservation of Euro-Atlantic peace and security, as ever.

(NATO, 2010b, s. 6)

Den norske regjeringen anser de transatlantiske båndene som svært viktige for alliansen (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 27). Utfordringen ligger i at Europa fremstår i stadig økende grad som en strategisk bakevje, hvis nytteverdi for USA i beste fall er marginal (Hilde & Rø, 2013, s. 46). De europeiske NATO-medlemmene oppfattes av mange amerikanere som en sikkerhetspolitisk ”gratispassasjer”, som mangler vilje til å investere tilstrekkelig i eget forsvar, og derfor ikke evner å ta sin del av byrden for internasjonal sikkerhet (Hilde & Rø, 2013, s. 45).³²

Regjeringen påpeker spesielt to forhold som kan påvirke det transatlantiske forsvarssamarbeidet på sikt; 1) USAs økende oppmerksomhet mot Asia og Stillehavsregionen og 2) reduksjon i amerikanske forsvarsbudsjetter. Det er forventet at dette blant annet vil resultere i redusert amerikansk nærvær i Europa, og at byrdefordelingen innad i NATO må balanseres ytterligere (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 27). USA har bidratt med betydelige ressurser til NATOs missilforsvar gjennom US EPAA, hvilket representerer en ny tilstedeværelse som også er i USAs interesse. De europeiske medlemslandene må likevel være forberedt på å måtte bidra i langt større grad enn tidligere for å ivareta europeisk sikkerhet (Tamnes et al., 2015, s. 40).

Det er av norsk interesse at den transatlantiske forbindelsen styrkes. Betydningen av missilforsvaret kommer i denne sammenheng tydelig frem i regjeringens Prop. 73 S (2011-2012): ”NATOs missilforsvar representerer en viktig brikke i transatlantisk forsvarssamarbeid”

³² Amerikanske myndigheter påpekte i 2011 at USAs andel av NATOs forsvarsutgifter hadde økt til mer enn 75 prosent, fra om lag 50 prosent under den kalde krigen, og at dette misforholdet ikke kunne fortsette (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 27).

(Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 145). Et norsk bidrag til NATOs missilforsvar vil i så måte være et konkret tiltak for å styrke den transatlantiske byrdefordeling og forsvarssamarbeid.

I denne sammenheng kan et norsk styrkebidrag til etableringen av territorielt missilforsvar være spesielt interessant, fordi dette vil fordre et tett samarbeid med amerikanernes satsing på missilforsvar i Europa (US EPAA). På den måten legges forholdene til rette for at de transatlantiske båndene til USA forsterkes ytterligere.

Norsk integrasjonspolitik er en side av norsk sikkerhetspolitikk som føres overfor NATO.

Norsk avskjermingspolitikk utgjør den andre viktige delen av balansen i forholdet til alliansen.

Hvilke avskjermingstiltak som kan være aktuelle å vurdere i forbindelse med et norsk bidrag til NATOs missilforsvar er derfor interessant å se nærmere på.

4.2 Avskjermingspolitikk

Hensikten med norsk avskjermingspolitikk kan spores tilbake til den kalde krigen (Tamnes, 1987, s. 60). Tiltak som har avskjermende effekt overfor NATO er fortsatt relevant i norsk sikkerhetspolitikk. I tråd med norsk avskjermingspolitikk bør følgende faktorer tas hensyn til i en vurdering av et norsk missilforsvarsbidrag; selvpålagte restriksjoner, sikkerhetsdilemma, politisk åpenhet, samt rammer og prioriteringer.

4.2.1 Selvpålagte restriksjoner

Norsk avskjermingspolitikk har blitt ført gjennom selvpålagte restriksjoner i fredstid (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 23). To av restriksjonene er fortsatt aktuelle som avskjermingstiltak i et missilforsvarsperspektiv;

Basepolitikken tar avstand fra fast stasjonering av allierte kampenheter i landet i fredstid (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 23). Dette betyr at missilforsvarsmateriell som opereres på fast basis i Norge må være bemannet av norsk personell.

Restriksjonen begrenser derimot ikke anskaffelse av missilforsvarskapabiliteter med støtte fra de allierte. Polen og Romania bidrar eksempelvis til territorielt missilforsvar gjennom amerikansk finansierte *Aegis Ashore*-systemer. Russerne er på sin side misfornøyd med etablering av amerikansk missilforsvarsmateriell nær deres grenser (Mayer, 2011, s. 5). I denne sammenheng ligger det et potensielt norsk avskjermingstiltak i fredstid. I tillegg tilsier NATOs forsikringer om at missilforsvaret ikke er rettet østover at norske missilforsvarsinstallasjoner tett opp mot den russiske grensen må vurderes nøye før en eventuell utplassering finner sted.

Begrensninger på alliert virksomhet i Nord-Norge generelt, og Finnmark spesielt, gjelder også NATOs missilforsvarsstyrker. Norge har myknet opp bestemmelsene for mindre allierte og andre utenlandske enheter (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 25). Allierte missilforsvarsstyrker, uansett størrelse, som opererer nær russisk grense vil sannsynligvis virke provoserende. Oppmykningen bør derfor ikke innbefatte mindre allierte missilforsvarsstyrker i Norge. Alliert missilforsvarsaktivitet i Norge bør dermed pågå innenfor samme rammer som store NATO-styrker. Videreføring av en allerede gjeldende restriksjon, som inkluderer en presisering av alliansens missilforsvarsstyrkers utplassering i Norge i fredstid, vil trolig ikke påvirke forholdet til NATO i negativ retning.

4.2.2 Sikkerhetsdilemma

Den kalde krigen var preget av et våpenkappløp mellom de to supermaktene. En av de utløsende årsakene til dette var det sikkerhetsdilemma som oppstod. Implementering av ulike tiltak på den ene siden, ble oppfattet som en trussel og møtt med mottiltak på den andre siden, som igjen førte til nye tiltak. USAs planer om etablering av et nasjonalt missilforsvar under den kalde krigen er et eksempel på dette. Amerikanernes missilforsvar skulle beskytte USAs territorium mot fiendtlige atomraketter. Sovjetunionen oppfattet de amerikanske planene som en trussel mot deres kjernefysiske avskrekkingsevne, og dette var et argument for å ruste opp deres eget atomarsenal. ABM-avtalen, som ble inngått i 1972 mellom supermaktene, ble derfor tillagt stor betydning som stabiliserende faktor i maktbalansen (Tandberg, 2014).

ABM-avtalen var fra norsk side ansett som et viktig avspenningstiltak også etter den kalde krigen. Flere norske politikere var derfor kritiske til de amerikanske missilforsvarsambisjonene. Den norske bekymringen kom blant annet til uttrykk i utenriksminister Thorbjørn Jaglands svar på spørsmål angående dette temaet i 2001: "Fra norsk side har vi i debatten om missilforsvar lagt særlig vekt på å fremme forholdet til ABM-avtalen og hensynet til det globale arbeidet for nedrustning og ikke-spredning" (Dokument nr. 15:363 (2000-2001), 2001). Norge fryktet at dersom USA realiserte sine planer for et nasjonalt missilforsvar ville ABM-avtalen komme til å bli skrinlagt. Konsekvensene av dette kunne bli et nytt sikkerhetsdilemma og våpenkappløp. I 2002 trakk USA seg fra ABM-avtalen med Russland, og arbeidet med å etablere deres nasjonale missilforsvar var offisielt i gang (Tandberg, 2014).

USAs nasjonale missilforsvar ble gjennom US EPAA integrert i NATOs missilforsvarsplaner i 2010, og Russland er på sin side fremdeles skeptisk til denne utviklingen (Lavrov, 2015). Den planlagte russiske opprustningen frem mot 2020, hvor oppgraderingen av den kjernefysiske

triaden og strategiske ballistiske missiler er vektlagt, sammenfaller med tidsrommet hvor NATOs missilforsvar er planlagt operativt (Zysk, 2013, s. 10). Det er derfor nærliggende å tolke den russiske opprustningen som et mottiltak til vestlige missilforsvarsplaner (Stalsberg, 2007). Det er likevel lite som tyder på at en ny kald krig er nært forestående, men en økende russisk vilje og evne til bruk av militærmakt signaliserer et stadig mer aggressivt Russland (Søreide, 2014d). Kombinasjonen mellom alliansens missilforsvarsplaner, og økende russisk vilje og evne til bruk av militærmakt, kan likevel gi grobunn for et nytt sikkerhetsdilemma og våpenkappløp. Dette er en situasjon Norge på ingen måte er tjent med, da det er av norsk interesse at Arktis forblir en fredelig og stabil region (Regjeringen, 2014a, s. 11).

4.2.3 Politisk åpenhet

På linje med de andre medlemslandene er Norge forventet å utrede mulighetene for å bidra til etableringen av alliansens missilforsvar. Det nærmer seg fem år siden et utvidet missilforvar ble vedtatt på NATO-toppmøtet, og at missilforsvar ble definert som en av alliansens kjerneoppgaver, men Norge har fremdeles ikke tatt stilling til et eventuelt bidrag. En årsak til dette kan være at norske politikere fremdeles anser NATOs missilforsvarsplaner som politisk sensitivt. Samtidig kan dette tyde på at det kan være vanskelig å få denne type bidrag til å passe inn i norsk sikkerhetspolitikk.

Et eksempel på dette var reaksjonene i forbindelse med norsk observatørdeltagelse i *Maritime Theatre Missile Defence Forum* (MTMDF). Dette skapte store overskrifter i norsk presse så sent som i 2014, og enkelte norske politikere var raskt ute med å kritisere omstendighetene rundt den norske deltagelsen: ”Alt arbeid som har pågått så langt, har vært hemmeligholdt. Alle dokumenter er unntatt offentlighet, og Stortinget har ikke vært informert” (Helgheim, 2014). FMIN avkreftet på sin side påstandene, og mente regjeringens linje i spørsmålet om missilforsvar var åpen (Søreide, 2014b). Pressen etterlyste på sin side en langt mer åpen debatt om de norske planene, og antydte at alt hemmeligholdt skyldes frykt for å provosere Russland. Sjefredaktøren i Bergens Tidende, Gard Steiro, poengterte viktigheten av politisk åpenhet i en leder i 2014:

Avsløringane bør no brukast til å ta ein brei, politisk debatt om vegen vidare. Både folket og Stortinget bør få delta i denne. Vi går no inn i ein spiral som kan få skremmande utfall. Det er ei alt for viktig sak til at den berre skal sirkulere i interne krinsar i forsvar og departement. (Steiro, 2014)

I en pressemelding meddelte regjeringen senere samme året at Norge inngikk medlemskap i MTMDF, og det ble samtidig varslet deltakelse med en norsk fregatt i rollen som støttebidrag på missilforsvarsøvelse høsten 2015 (Regjeringen, 2014b). Pressemeldingen førte verken til store overskrifter i norsk presse, eller kritiske reaksjoner fra politikere som tidligere hadde utvist tydelig skepsis. Dette viser effekten av åpenhet rundt temaet fra regjeringens side. I tillegg kan det synes som at et maritimt støttebidrag til NATOs missilforsvar ikke skaper noen stor politisk reaksjon internt i landet, eller fra land utenfor alliansen.

4.2.4 Rammer og prioriteringer

NATOs generalsekretær understreker viktigheten av at alle medlemsland følger opp den enighet alliansen har kommet frem til angående bevilgninger til sine respektive militære styrker (N. Johnsen, Johnsen, Grav, & Lynau, 2015). Medlemslandene skal jobbe mot et mål hvor minimum 2 prosent andel av medlemslandenes BNP skal brukes på forsvar (NATO, 2014c). I henhold til NATOs definisjon av forsvarsutgifter bevilger Norge kun 1,43 prosent andel av BNP på forsvar i 2015 (Berg & Kvalvik, 2015, s. 12).

I rammeskrevet for FMR antyder FMIN en årlig økning på 0,5 prosent innenfor perioden for neste langtidsplan (2017-2020) (Søreide, 2014c, s. 6-7). Sett i forhold til NATOs måltall på 2 prosent andel av BNP vil en økning fra 1,43 til gjengjeld tilsvare 40 prosents vekst i forsvarsbudsjettet (Berg & Kvalvik, 2015, s. 12).³³ Det ser dermed ikke ut til at Norge kommer til å oppfylle NATOs måltall i overskuelig fremtid.

FSJ er på sin side tydelig på konsekvensene av anskaffelse av nye våpensystemer: ”Disse rammene medfører, enkelt sagt; skal noe nytt inn, så må noe annet ut” (Bruun-Hanssen, 2015a). Balanse mellom ambisjonsnivå, struktur og ressursrammer er avgjørende for kunne opprettholde en langsiktig og bærekraftig utvikling av Forsvaret. I følge FSJ er ikke dagens bevilgninger tilstrekkelig for å finansiere dagens forsvar inn i fremtiden (Bruun-Hanssen, 2015a). Dagens bredde i strukturen gir tilstrekkelig evne til å løse Forsvarets oppgaver, men innehar liten dybde og robusthet på flere områder, noe som begrenser evnen til utholdenhet i operasjoner (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 153). I dag stilles det økt krav til operativ evne, og parallelt med stadig kraftigere grep for å skape økonomisk balanse, så vil dette tvinge frem en endring i den fremtidige strukturen for å kunne skape den viktige balansen. Dette kan bety nye kutt og omorganiseringer i Forsvaret (Ege, 2014).

³³ 40 prosents vekst tilsvare 18,5 mrd. 2015-kroner (Berg & Kvalvik, 2015, s. 12).

De økonomiske forutsetningene tilsier at en innfasing av nye kapabiliteter virker mindre sannsynlig, og FSJs signalisering av eventuelle konsekvenser påvirker vurderingene av en norsk missilforsvarskapabilitet. På bakgrunn av de rammer som er definert i oppdraget til FSJ (rammeskrivet), som inkluderer ulike økonomiske utviklingsbaner, kan et norsk støttebidrag til NATOs missilforsvar være et reelt alternativ for Norge. Et slikt bidrag kan være til støtte for både teater og territorielt missilforsvar, hvilket inkluderer både bakkebaserte og maritime missilforsvarsstyrker.

4.3 Hensynet til NATO – deloppsummering og mulighetsrom

Hensynet til NATO er sentralt i en videreføring av norsk sikkerhetspolitikk. Flere faktorer indikerer at et norsk bidrag til NATOs missilforsvar kan styrke integrasjonen overfor alliansen. Parallelt har det vist seg at ulike avskjermingstiltak også bør vurderes. En sammenfatning av de aktuelle faktorene kan bidra til å finne et eventuelt mulighetsrom, hvor et norsk styrkebidrag er i tråd med norsk sikkerhetspolitikk og hensynet til NATO.

Regjeringen ønsker at Norge bidrar til at NATO forblir en troverdig allianse. Av den grunn er det naturlig at den norske regjeringen vurderer ulike bidrag inn i alliansens missilforsvar. For å bidra til det kollektive forsvaret av alliansen er både bakkebaserte og maritime styrkebidrag til de to hovedlinjene i NATOs missilforsvar relevant, og dette imøtekommer samtidig regjeringens ønske om å videreutvikle et alliansetilpasset forsvar.

Fra NATOs side forventes det blant annet at Norge er stand til å stille bidrag i internasjonale operasjoner (Søreide, 2014a). Kostnader forbundet med utvikling, anskaffelse, drift og vedlikehold av nye kapabiliteter kan skape store utfordringer. For å møte denne utfordringen lanserte NATO sitt *Smart Defence*-initiativ (NATO, 2011b). Flernasjonalt forsvarssamarbeid er i tråd med regjeringens prioriterte områder innen sikkerhets- og forsvarspolitik, og dette er en måte Norge kan bidra til å opprettholde alliansens samlede militære kapasitet på (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 13). Vektlegges NATOs forventninger om å stille bidrag til internasjonale operasjoner som en faktor, så bør Norge vurdere en deployerbar missilforsvarsstyrke. En slik styrke, bakkebasert eller maritim, kan både løse oppdrag ulike steder i Norge og samtidig utgjøre et relevant bidrag i internasjonale operasjoner. I forlengelsen av fokuset på byrdefordeling kan det enten være aktuelt å vurdere et selvstendig bidrag, eller et flernasjonalt forsvarssamarbeid om en missilforsvarsstyrke i rammen av *Smart Defence*. Det multinasjonale F-16 samarbeidet, *European Participating Air Forces* (EPAF), er et eksempel på et vellykket *Smart Defence*-initiativ. Medlemslandene som deltar i EPAF samarbeider blant annet på områder som

vedlikehold, utvikling og oppgraderinger (Ingebrigtsen, 2012). Dette viser mulighetene innen *Smart Defence* som også et missilforsvarssamarbeid kan få til.

Ved at Norge bidrar aktivt inn i byrdefordelingen, og da gjerne i rammen av *Smart Defence*-initiativet, vil samtidig de transatlantiske båndene kunne styrkes. Det transatlantiske forsvarssamarbeidet er svært viktige for alliansen, og den norske regjeringen er innforstått med missilforsvarets betydning i denne sammenheng (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 27, 145). I den grad de transatlantiske båndene vektlegges skiller et styrkebidrag til territorielt missilforsvar seg ut, men det vil i dette tilfellet ikke utgjøre noen forskjell på om styrkebidraget er bakkebasert eller maritimt.

Avskjermingspolitikken har tradisjonelt sett blitt ført gjennom selvpålagte restriksjoner i fredstid (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 23). Basepolitikken tar avstand fra fast stasjonering av allierte kampenheter i landet i fredstid, og dette betyr at missilforsvarsmateriell som opereres på fast basis i Norge må være bemannet av norsk personell. Samtidig finnes det mulighetsrom innenfor de selvpålagte restriksjonene. Restriksjonen forhindrer eksempelvis ikke forhåndslagring av militært utstyr på norsk jord (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 23). Et norsk bidrag til NATOs missilforsvar kan være i form av å tilby forhåndslagring av alliert materiell øremerket missilforsvarsstyrker. Dette kan være til støtte for både teater og territorielt missilforsvar, og inkludere både bakkebaserte og maritime operasjoner. Restriksjonen begrenser ikke anskaffelse av missilforsvarskapabiliteter med støtte fra de allierte, men med bakgrunn i russisk misnøye bør Norge avstå fra å etablere amerikansk finansierte missilforsvarsinstallasjoner på norsk jord i fredstid. NATOs missilforsvar er ikke rettet mot Russland, og dermed er det ikke grunnlag for å etablere norske missilforsvarsinstallasjoner tett opp mot den russiske grensen. Dette aktualiserer deployerbare missilforsvarsstyrker ytterligere. En deployerbar, bakkebasert eller maritim, missilforsvarsstyrke kan settes inn i de områdene hvor trusselvurderingen tilsier at styrkene til enhver tid bør operere.

Begrensninger på alliert virksomhet i Nord-Norge generelt, og Finnmark spesielt, forhindrer ikke alliert missilforsvarsaktivitet i andre deler av Norge. Allierte øvelser i Norge, som inkluderer deltagelse fra NATOs missilforsvarsstyrker, kan dermed pågå som i dag uten at dette bryter med den selvpålagte restriksjonen.

Kombinasjonen mellom alliansens missilforsvarsplaner, og økende russisk vilje og evne til bruk av militærmakt, kan gi grobunn for et nytt sikkerhetsdilemma og våpenkappløp. Dette er en situasjon Norge på ingen måte er tjent med (Regjeringen, 2014a, s. 11). Russland har først og fremst reagert på USAs nasjonale missilforsvarsplaner, spesielt etter at USA trakk seg fra ABM-

avtalen i 2002 (Tandberg, 2014). Reaksjonene er blitt intensivert etter at amerikanerne integrerte sitt nasjonale missilforsvar, gjennom US EPAA, i NATOs missilforsvar. Bakgrunnen for dette kan spores til russisk frykt for at alliansen, med støtte fra amerikanernes nasjonale missilforsvar, kan bli i stand til å nøytralisere deres strategiske ballistiske missiler. Dette minner om kald krig-tenking hvilket kan forklare Russlands misnøye rettet mot amerikansk finansiert missilforsvarsmateriell tett opp mot deres grenser. Av den grunn vil det være viktig at regjeringen fremstår som tydelig på at NATOs missilforsvar ikke rettet mot Russland, også internt i alliansen, dersom et eventuelt bidrag til territorielt missilforsvar er aktuelt.

Et utvidet missilforvar ble vedtatt på NATO-toppmøtet i 2010, men Norge har ennå ikke tatt stilling til et eventuelt bidrag. En hovedårsak er temaets politiske sensitivitet. Reaksjonene på norsk observatørdeltagelse i MTMDF er et eksempel på dette. Samtidig virker det som om at reaksjonene avtar med graden av åpenhet rundt temaet fra regjeringens side, og dette vil sannsynligvis være en viktig faktor for det videre arbeidet og vurderingen av et norsk bidrag til alliansens missilforsvar. I tillegg kan det se ut til at et norsk støttebidrag til NATOs missilforsvarsstyrker ikke skaper noen stor politisk reaksjon internt i landet, eller fra land utenfor alliansen.

Fra NATOs side er det forventet at Norge utreder mulighetene for å bidra til etableringen av alliansens missilforsvar. Utfordringen består i første omgang av at Norge mangler denne kapabiliteten i forsvarets struktur. Videre forsterkes denne utfordringen av ressursrammene som Forsvaret må forholde seg til. FSJ anser ikke dagens bevilgninger tilstrekkelig for å finansiere dagens forsvar inn i fremtiden, og han er tydelig på at det ikke er plass til flere nye våpensystemer uten at dette får konsekvenser (Bruun-Hanssen, 2015a). Av den grunn er det mye som tyder på at et norsk støttebidrag, hvor landets eksisterende kapabiliteter utnyttes til støtte for NATOs missilforsvarsstyrker, kan være det eneste reelle alternativet Norge kan bidra med. Det er i en slik støtterolle Norge har valgt å delta med en fregatt i den varslede missilforsvarsøvelsen senere i år. NASAMS II kan på sin side innta samme rollen i form av et bakkebasert støttebidrag til NATOs missilforsvarsstyrker. Et annet alternativ kan være å etablere en missilforsvarskapabilitet som bygger på videreutvikling av eksisterende våpensystemer. En slik løsning kan være gjennomførbar innenfor de økonomiske rammer, og uten at det må gå på bekostning av andre viktige kapabiliteter.

Norge står med andre ord igjen med flere alternativer som muliggjør en videreføring av norsk sikkerhetspolitikk, og samtidig kan bidra til å tilfredsstille NATOs forventninger til Norge. Det

kan derfor være interessant å se nærmere på hensynet til Russland, og hvilke sikkerhetspolitiske avveininger Norge bør ta hensyn til i forhold til sin nabo i øst.

4.4 Avskrekkingpolitikk

Norsk avskrekkingpolitikk har til hensikt å demme opp for russisk militær aggresjon mot landet. Tradisjonelt sett har dette vært basert på egen forsvarsevne og NATO-medlemskap (Moen, 1998, s. 7). Russlands militære moderniseringsprogram og uttalte målsetning om gjenopprettelse av stormaktstatus gjør det relevant å diskutere en norsk missilforsvarskapabilitet. Følgende faktorer er viktig i vurderingen av en norsk missilforsvarsstyrke med hensyn til avskrekkingseffekt overfor Russland; terskelforsvaret, alliert støtte og alliansens strategiske flanke.

4.4.1 Terskelforsvaret

”Det overordnede målet til regjeringen er å sikre et relevant forsvar med en nasjonal krigsforebyggende terskel, forberedt på å håndtere et bredt spekter av trusler og forventninger både hjemme og ute” (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 131-132).

Et effektivt terskelforsvar skal innebære høy risiko og kostnad for den som måtte utfordre norsk sikkerhet og selvstendighet. Hensikten er dermed å oppnå at en potensiell motstander avstår fra å benytte militærmakt mot Norge (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 48).

Ekspertgruppen for forsvaret av Norge kom med følgende advarsel i sin rapport i 2015: ”Sentralt for den militærstrategiske utviklingen er at Russland satser mye på å utvikle krysser- og ballistiske missiler som kan nå hele Europa fra russisk territorium og russiske fartøyer” (Tamnes et al., 2015, s. 19). Den norske regjeringens målsetning er et relevant forsvar med en nasjonal krigsforebyggende terskel, men Norge har ingen evne til å forsvare seg mot en trussel fra ballistiske missiler i dag. Dette gjør landet spesielt sårbart overfor en motstander med vilje og evne til å bruke denne type missiler i en konfliktsituasjon. En motstander som er i besittelse av langtrekkende missiler kan true med å ramme norske mål uten at et norsk terskelforsvar utgjør noen økt risiko for motstanderen. Verdien av et norsk terskelforsvar uten nasjonal evne til å stå i mot en slik trussel er dermed redusert.

Videre skrev *Ekspertgruppen for forsvaret av Norge* i sin rapport: “Russland vil være den viktigste faktoren i norsk forsvarsplanlegging i overskuelig fremtid” (Tamnes et al., 2015, s. 5). Dette er et viktig argument for at en norsk kapabilitet til forsvar mot ballistiske missiler er relevant, og bør inngå i vurderingen av den fremtidige innretningen av Forsvaret. I denne sammenheng er både styrker med evne til å gjennomføre teater og territorielt missilforsvar

aktuelle, og dette inkluderer både bakkebaserte og maritime alternativer. Uansett hvilket alternativ Norge eventuelt velger å prioritere vil det fylle en viktig rolle i det norske terskelforsvaret. Et troverdig terskelforsvar med evne å avvise press vil ha avskrekkende effekt overfor Russland.

4.4.2 Alliert støtte

”Troverdig avskrekking forutsetter tidlig alliert engasjement og mest mulig sømløs eskalering” (Tamnes et al., 2015, s. 70).

Alvorlige trusler eller anslag mot norsk sikkerhet skal håndteres innen rammen av NATOs kollektive forsvar (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 7). Artikkel 5 fastslår at et angrep på et medlemsland er et angrep på hele alliansen (NATO, 1949). Alliansen utgjør dermed den viktigste konfliktforebyggende terskelen i Norges nærområder, og det norske forsvaret skal bidra til at NATOs forebyggende terskel fremstår som troverdig (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 7, 48).

En eventuell artikkel 5-operasjon utløses først etter at saken er tatt opp og behandlet i NAC. I en tilspisset situasjon er tiden frem til alliert støtte er klar til å bistå Norge av stor betydning, fordi Norge må unngå at en motstander vil forsøke å avgjøre konflikten før allierte rekker å engasjere seg (Tamnes et al., 2015, s. 70). Dette betyr at Norge må ha et forsvar som evner å stå i mot en militær aggresjon mot landet frem til alliert støtte er på plass.

Den omfattende russiske militærreformen har ført til at Russlands reaksjonstid er betydelig redusert (Søreide, 2014d). Dette kan bety kort varslingstid for motparten i en eventuell konflikt (Etterretningstjenesten, 2015, s. 16). Ved alvorlig krise og overraskende angrep kan enkelte allierte styrker forflytte seg til Norge i løpet av relativt kort tid (Tamnes et al., 2015, s. 80). Det vil først og fremst være NATOs hurtige reaksjonsstyrker³⁴ som har kapasitet til å utgjøre den initielle støtten til Norge, men disse styrkene har ingen missilforsvarskapabilitet (NATO, 2015c). Alliansens *Aegis Ashore*-systemer, ment som territorielt missilforsvar av de europeiske medlemslandene, utplasseres med hensyn til en trusselretning fra sør.³⁵ Disse styrkene har isolert sett liten nytteverdi for forsvaret av Norge hvis trusselen er fra øst. NATOs deployerbare missilforsvarsstyrker for teater og territorielt missilforsvar er derimot relevante, men deres reaksjonstid vil avhenge av flere faktorer. Tiltak som kan bidra til å redusere tidsperioden for

³⁴ NATOs hurtige reaksjonsstyrker består av *NATO Response Force* og *Immediate Reaction Force*.

³⁵ Dette er forklaringen på utplassering av *Aegis Ashore*-systemer i Romania og Polen.

overføring av missilforsvarsstyrker vil derfor være viktig, mens en åpenbar utfordring ligger i at missilforsvarsstyrkene er en begrenset ressurs hvilket påvirker tilgjengeligheten.

En nasjonal missilforsvarskapabilitet gjør Norge bedre rustet til å avvise russisk press. For å ha en troverdig evne til å nøytralisere ballistiske missiler må Norge være i besittelse av egne sensorer og effektorer. I tillegg må det vurderes om Norge skal satse på et teater eller territorielt missilforsvar, eller eventuelt en miks av disse kapasitetene. Fokuset bør i denne sammenheng være rettet mot å velge en kapasitet, bakkebasert eller maritim, som gir Forsvaret evne til å stå i mot en militær aggresjon frem til alliert støtte er på plass. Dette bidrar til økt avskrekkingseffekt overfor Russland.

4.4.3 Alliansens strategiske flanke

Den russiske styrkeoppbyggingen, utvidelse av Kolabasene og øvingsaktiviteten som pågikk under den kalde krigen har flere likhetstrekk med dagens situasjon. Til tross for Russlands stormaktambisjoner, og betydelig økt satsing på deres militære styrker, ser det ikke ut til at dimensjonsproblemet har hatt den samme effekt på norske myndigheter som under den kalde krigen (Tamnes & Eriksen, 1999, s. 15). Dette har sannsynligvis en sammenheng med at Russland er vurdert til ikke å utgjøre noen militær trussel mot Norge p.t. (Etterretningstjenesten, 2015, s. 3, 17).

Alliansens bekymringer angående spredning av missilteknologi var den offisielle begrunnelsen for NATOs utvidelse av missilforsvaret (NATO, 2010b, s. 10). Basert på trusselvurderingen etableres *Aegis Ashore*-systemene i Polen og Romania for territorielt missilforsvar mot en trussel fra sør. Skulle NATOs trusselvurdering på et tidspunkt endres, og det skulle bli behov for å rette alliansens missilforsvar mot en trussel fra øst, vil verdien av de nevnte bakkebaserte systemene reduseres. Det vil dermed melde seg et behov for missilforsvarssystemer med optimal geografisk plassering i forhold til ny trusselretning.

Betydningen av Norge som alliansens strategiske flanke i Nord-Atlanteren vil i en slik situasjon øke. En potensiell norsk missilforsvarsstyrke kan bidra til å øke alliansens samlede dekningsvolum, og Norges muligheter for tidlig deteksjon av ballistiske missiler avfyrt fra russisk side vil være av stor betydning. På bakgrunn av geografiske avstander, og krav til dekningsvolum, vil dette kreve at Norge besitter en kapasitet for territorielt missilforsvar. Norske sensorer kan bidra til å detektere og følge ballistiske missiler i deres bane mot målet, og dersom disse tilknyttes effektorer vil Norge i tillegg ha evne til å nøytralisere trusselen. I denne sammenheng er både bakkebaserte og maritime styrker egnet.

Dette betyr at en norsk missilforsvarskapabilitet kan påvirke effekten av russiske strategiske ballistiske missiler. En vil dermed kunne hevde at alliansens missilforsvar først og fremst har en avskrekkende effekt på stater i sydlig retning, mens missilforsvarssystemer etablert på norsk jord kan få en mer direkte effekt på Russland. En slik vurdering underbygges av den skepsis Russland har vist i forhold til alliansens missilforsvarsplaner, og det da spesielt med tanke på missilforsvarsmateriell tett opp mot deres grenser.

Et norsk bidrag til NATOs missilforsvar kan ha en avskrekkende effekt overfor Russland, og på den måten demme opp for russisk militær aggresjon mot landet. Samtidig bør eventuelle tiltak som kan ha en beroligende effekt på Russland vurderes. En slik tilnærming kan bidra til å opprettholde et best mulig samarbeidsklima med Russland.

4.5 Beroligelsespolitikk

Norsk beroligelsespolitikk har først og fremst til hensikt å opprettholde en god dialog med Russland, og på den måten legge forholdene til rette for å holde spenningen lav i nord. Russlands reaksjoner på utvidelsen av NATOs missilforsvar er samtidig et signal til Norge. I tråd med norsk beroligelsespolitikk bør følgende faktorer tas hensyn til i en vurdering av et norsk missilforsvarsbidrag; samarbeidsklima, hvor langt skal Norge strekke seg med hensyn til Russland og hvilken tilnærming Norge bør vektlegge.

4.5.1 Samarbeidsklima

De amerikanske planene for nasjonalt missilforsvar har hatt konsekvenser for det norsk-russiske samarbeidsklima. Dette ble blant annet satt på prøve da Norge gikk inn for å etablere en radarstasjon (Globus II) i Vardø i 1999. Etableringen skapte sterke reaksjoner fra russisk side, hvilket etter hvert førte til diplomatiske belastninger mellom Norge og Russland (Wormdal, Sommer-Erichson, & Holthe, 2005). Russerne mistenkte radarstasjonen for å være en del av USAs nasjonale missilforsvar, selv om dette ble avvist fra norsk side (Sæbø, 2007b). Russlands institutt for strategiske studier mente Globus II-radaren var en av årsakene bak russisk styrking av Nordflåten, og økt militært nærvær langs den norsk-russiske grensen (Ruud & Stavseth, 2013). I tillegg ble det uttalt fra russisk hold at deres taktiske atomvåpen var programmert til å angripe radarstasjonen i Vardø (Sæbø, 2007b). Dette signaliserer hvilke reaksjoner Norge kan forvente fra russisk side dersom et bidrag til territorielt missilforsvar plasseres nær deres grenser. I senere tid er det avdekket at Norge bidro med materiell til utviklingen av det amerikanske missilforsvaret i 2002 (Strand & Mørseth, 2007a). Det viste seg at materiellavtalen ble godkjent

av FD uten at daværende statsminister, eller Stortinget, ble holdt informert (Strand & Mørseth, 2007b). Daværende statssekretær, Gunnar Heløe, hevdet at bakgrunnen for at FD unnlot å informerte var at saken ikke var politisk kontroversiell (Strand & Mørseth, 2007b). Dette synet ble ikke delt av blant annet daværende leder av Stortingets forsvarskomiteé, Marit Nybakk: ”Dette er oppsiktsvekkende! Forsvarsdepartementet måtte vite at enhver involvering i USAs rakettforsvar var kontroversiell, og at opposisjonen på Stortinget var skeptisk til våpenprogrammet” (Strand & Mørseth, 2007b). Dette viser tydelig at saken var politisk sensitiv og at det råder uenighet rundt temaet internt i Norge.

Erfaringer fra etableringen av Globus II i Vardø, og avsløringen av norsk materiellstøtte til USAs nasjonale missilforsvar, kan påvirke den politiske debatten angående et norsk bidrag til NATOs missilforsvar. Under denne prosessen må norske myndigheter samtidig være forberedt på et økt politisk trykk fra russisk side, både i form av retorikk og trusseldiplomati. Et eksempel på hva Norge kan forvente fremkom da Danmark offentliggjorde sitt bidrag til NATOs missilforsvar i 2014 (Sørensen, 2014). Inntil tre danske fregatter skal etter planen inngå i territorielt missilforsvar, og på lik linje med etableringen av Globus II skapte dette sterke reaksjoner fra russisk side. Den russiske ambassadøren i Danmark skrev i et leserinnlegg i en dansk avis: ”Jeg tror ikke, at danskerne helt forstår konsekvenserne af, hvad der sker, hvis Danmark tilslutter sig det amerikansk-styrede missilforsvar. Sker det, bliver danske krigsskibe mål for russiske atommissiler” (From, 2015).

Danske politikere reagerte kraftig på de russiske uttalelsene, men understreket samtidig viktigheten av at et slikt utspill ikke skulle bidra til å forverre forholdet mellom landene. Situasjonen roet seg tilsynelatende raskt, og ble aldri fulgt opp med ytterligere uttalelser fra noen av partene.

Dette er eksempler som indikerer at et norsk bidrag til territorielt missilforsvar, spesielt dersom systemer posisjoneres tett opp mot russisk grense, kan utløse sterke reaksjoner fra russisk side. En videreføring av norsk beroligelsespolitikk overfor Russland, og en vurdering av passende tiltak, vil i denne sammenheng være viktig. I tillegg viser eksempelet fra Danmark verdien av en tydelig politisk linje. Dette kan sammen bidra til å få på plass et norsk missilforsvarsbidrag, selv uten at samarbeidsklime nødvendigvis forverres i vesentlig grad.

4.5.2 Hvor langt skal Norge strekke seg?

Despite claims that NATO is a "unique community of values", the reality is that NATO members as diverse as Albania, Norway, Turkey and Spain share very few values in common and, more importantly, they see the world in very different ways and do not necessarily share common geostrategic interests. (Ringsmose & Rynning, 2011, s. 52)

Utformingen av NATOs strategiske konsept kan være en krevende prosess. Vedtak fattet i NAC bygger på konsensus blant medlemslandene, og dette betyr at medlemslandene må være forberedt på å inngå forhandlinger, og kompromiss, i behandlingen av saker som eksempelvis missilforsvar. Alliansen sto samlet bak utvidelsen av NATOs missilforsvar i 2010, og det er grunn til å tro at bidrag basert på frivillighet var en sterkt medvirkende årsak til den støtte og oppslutning denne saken fikk. På norsk side kan det i tillegg se ut til at hensynet til Russland var av stor betydning i forhandlingene. Det fremkommer i regjeringens Prop. 73 S (2011-2012): "Norge har videre understreket at systemet ikke er rettet mot Russland og at det må arbeides for å inkludere Russland så langt mulig" (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 145).

NATOs initiativ til et territorielt missilforsvarssamarbeid med Russland ble sannsynligvis oppfattet som en positiv utvikling sett med norske øyne, fordi dette åpnet muligheten for å tilnærme seg Russland på et nytt område. Tilnærmingen fikk en brå slutt da det potensielle missilforsvarssamarbeidet ble terminert i 2014 (NATO, 2015a). I hvilken grad dette påvirket de respektive medlemslandenes vurderinger og oppslutning rundt NATOs missilforsvar er usikkert, men at dette kan ha påvirket, og kanskje dempet, den norske interessen er ikke usannsynlig.

Russland har i nyere tid utvist en stadig mer aggressiv linje, og det har forverret samarbeidsklima mellom øst og vest. På den ene siden kan det være naturlig å imøtekomme en slik fremferd med tiltak som har avskrekkende effekt, og et norsk styrkebidrag til NATOs missilforsvar vil i en slik situasjon være et alternativ. På den andre siden er det grunn til å tro at et norsk missilforsvarsbidrag kan få konsekvenser for stabiliteten i nordområdene, og av den grunn en løsning som minimerer provokasjon av Russland være å foretrekke. Et rent støttebidrag, bakkebasert eller maritimt, til NATOs missilforsvarsstyrker kan være et eksempel på dette.

De russiske reaksjonene på det danske fregattbidraget til territorielt missilforsvar indikerer hva Norge kan forvente, og på bakgrunn av geografisk nærhet er det ikke usannsynlig at Russland vil reagere enda kraftigere på en eventuell norsk missilforsvarsstyrke. Ønske om lav spenning i nord bør likevel ikke gå på akkord med ivaretagelse av Norges og alliert sikkerhet. Alliansens missilforsvar er ikke rettet mot Russland og det er naturlig at Norge, som NATO-medlem, bidrar til det kollektive forsvaret av alliansen. Russisk retorikk og trusseldiplomati kan dermed ikke

være styrende for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, selv om samarbeidsklima med Russland er av betydning.

I et intervju med norsk presse i 2007 ga Alexander Gremitskikh, ministerråd ved den russiske ambassaden i Norge, følgende beskrivelse av russisk syn på amerikansk missilforsvarsmateriell i deres nærområder: ”Rakettskjoldet berører styrkebalansen og det amerikanske strategiske potensialet. Skulle man gardere seg mot angrep fra Iran, er det andre områder som er bedre egnet enn Øst-Europa. For eksempel lenger sør i Europa” (Sæbø, 2007b). Det er grunnlag for å tro at dette synet ikke har endret seg vesentlig (Mayer, 2011, s. 5). Utfordringen som ligger i det russiske synet er at NATOs missilforsvar er ikke rettet mot ett bestemt land. Alliansens etablering av territorielt missilforsvar er et rent forsvar mot ballistiske missiler, og et norsk styrkebidrag vil være i tråd med Norges vektlegging av defensive kapabiliteter.

Det er samtidig viktig å ikke glemme at NATOs missilforsvar består av to hovedlinjer, som begge er avhengig av frivillige bidrag fra medlemslandene for å realiseres. NATOs teater missilforsvar er derfor også et alternativ som Norge bør vurdere nærmere. Bidragene til denne hovedlinjen ser ikke ut til å ha vekket noen reaksjon i Russland. Det virker heller ikke som om NATOs PATRIOT-styrker, i rollen som territorielt missilforsvar, skaper store bekymringer på russisk side. En indikasjon på dette er alliansens deployering av PATRIOT-styrker til støtte for forsvar av Tyrkia i 2013. Det kan være ulike årsaker til dette, men en sannsynlig forklaring ligger i at PATRIOT-styrkene kun har kapasitet til å nøytralisere taktiske ballistiske missiler, og av den grunn ikke utgjør en direkte trussel mot Russlands kjernefysiske avskrekkingsevne.

4.5.3 En bred tilnærming

”As a defensive capability, BMD will be one element of a broader response to the threat posed by the proliferation of ballistic missiles” (NATO, 2015a).

Fra NATOs side er etablering av missilforsvar et tiltak for å møte trusselen fra spredning av ballistiske missiler. På den ene siden kan denne tilnærmingen bidra til å beskytte de europeiske NATO-landene, deres befolkning og militære styrker. På den andre siden kan det vise seg at dette tiltaket kan ha ført med seg en uheldig bivirkning for samarbeidet med Russland.

Allerede i 2007, tre år før NATO-toppmøtet i Lisboa, advarte den russiske presidenten Vesten om følgene av de amerikanske missilforsvarsplanene i Europa. President Putin var klar til å føre Russland tilbake til statusen som var under den kalde krigen, vel vitende om at dette sannsynligvis innebar et nytt våpenkappløp. Som et ledd i opptrappingen ble det gjennomført

testskyting av nye ballistiske missiler som en demonstrasjon av russisk militærmakt (Stalsberg, 2007).³⁶

Dette var et urovekkende, men kanskje ikke uventet, mottiltak fra russisk side. I et forsøk på å berolige Russland hold NATO fast ved at alliansens missilforsvar ikke var rettet østover. Dette kom blant annet til uttrykk i DDP: ”NATO missile defence is not oriented against Russia nor does it have the capability to undermine Russia’s strategic deterrent” (NATO, 2012b, s. 5). Det kan dermed se ut til at NATO har tatt en mulig konsekvens av alliansens missilforsvarsplaner inn over seg. I verste fall kan NATOs missilforsvar bidra til å forsterke de russiske reaksjonene, og dermed forårsake et nytt våpenkappløp.

Etterretningstjenesten hadde følgende vurdering av Russlands syn på NATOs missilforsvar i sin FOKUS-rapport i 2015: ”Russland er særlig bekymret for NATO-utvidelse, alliansens utplassering av militære kapasiteter nær Russlands grenser og planene om et europeisk missilforsvar” (Etterretningstjenesten, 2015, s. 9). Med bakgrunn i Etterretningstjenestens vurdering kan det fremdeles se ut til at Vestens forsikringer til Russland ikke når frem.

Dialog mellom partene kan bidra til å forhindre misforståelser som kan resultere i et nytt våpenkappløp. I følge NATOs generalsekretær, Jens Stoltenberg, er det nødvendigvis ikke noen motsetning mellom et sterkt forsvar og en dialog (N. Johnsen et al., 2015). Etter Russlands annektering av Krim, og innblanding i konflikten i Ukraina, innså NATO behovet for skjerpet reaksjonsevne. Dette resulterte i høynet beredskap for NATOs hurtige reaksjonsstyrke, og det militære nærværet Baltikum og Østersjøen fikk økt fokus (A. B. Johnsen, 2014). NATOs tiltak var en måte å berolige NATO-medlemmene på, og en slik trygghet må til for at dialogen med Russland fortsatt skal være god, mener generalsekretæren (N. Johnsen et al., 2015).

På dette området ligger det en mulighet for Norge å bidra som brobygger og fredsmekler, slik som under den kalde krigen. Norge har opprettholdt dialogen med Russland til tross for de senere års utfordringer. Fra Forsvarets side gjennomføres det fortsatt møter, besøk og øvelser relatert til ressursforvaltning, samt rednings- og katastrofeberedskap. I tillegg gjennomføres det møter i regi av *Arctic Security Forces Roundtable*, et militært forum der blant annet utfordringer og samarbeid diskuteres med tanke på å styrke sikkerheten og tryggheten i nordområdene (Bruun-Hanssen, 2015b, s. 68). Norge er dermed i posisjon til å kunne føre en dialog med Russland både på militært og politisk nivå. Dette er et resultat av et bredt politisk arbeid, bygd opp over lengre tid, og fra norsk side motivert i ønsket om en rolig og stabil region i nord.

³⁶ Russland gjennomførte blant annet test av strategiske ballistiske missiler, som ble hevdet å ha kapasitet til å trenge gjennom det amerikanske missilforsvaret (Sæbø, 2007a).

Den norske regjeringens vektlegging av dialog med Russland i forbindelse med etableringen av NATOs missilforsvar fremgår i Prop. 73 S (2011-2012): ”NATO vedtok på toppmøtet i Lisboa å utvikle et territorielt missilforsvar for Europa frem mot 2020 (...) Norge vil i det videre arbeid legge vekt på kostnadseffektivitet, sikkerhet for alle medlemsland og dialog med Russland” (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 26).

I dag, som under den kalde krigen, er alliansens krav til solidaritet førende for hvor langt Norge kan strekke seg i sin tilnærming til Russland. Norge kan likevel gjennom sine kanaler arbeide for at misforståelser i størst mulig grad unngås, og på den måten bidra til å redusere muligheten for at NATOs missilforsvarsplaner blir en utløsende faktor for et nytt våpenkappløp. Norges rolle kan i denne sammenheng anses å være i tråd med norsk beroligelsespolitikk overfor Russland, og samtidig kan dette arbeidet anses å utgjøre en del av en bred tilnærming i kampen mot spredning av ballistiske missiler.

4.6 Hensynet til Russland – deloppsummering og mulighetsrom

Norsk sikkerhetspolitikk balanserer hensynet til Russland mellom avskrekkings- og beroligelsespolitikk. Avskrekkingspolitikken har til hensikt å demme opp for russisk militær aggresjon mot landet, mens beroligelsespolitikken skal legge forholdene til rette for å opprettholde en lav spenning i nord. Hensynet til Russland er en viktig del av den sikkerhetspolitiske vurderingen av et norsk bidrag til NATOs missilforsvar. En sammenfatning av de aktuelle faktorene kan bidra til å tydeliggjøre et eventuelt mulighetsrom, hvor en norsk missilforsvarsstyrke er i tråd med norsk sikkerhetspolitikk og hensynet til Russland.

Regjeringens målsetning er et relevant forsvar som kan utgjøre en krigsforebyggende terskel, hvor kostnadene ved å benytte militærmakt mot Norge skal overgå gevinsten (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 48, 131-132). I rapporten *Et felles løft*, lagt frem av *Ekspertgruppen for forsvaret av Norge* i 2015, fremgår det at Russland satser på å utvikle både krysser- og ballistiske missiler som kan nå mål i hele Europa (Tamnes et al., 2015, s. 19). Norges utfordring ligger i at landet står uten egen evne til å forsvare landet mot ballistiske missiler. For å møte en slik trussel er både bakkebaserte og maritime styrker i NATOs to hovedlinjer for missilforsvar relevant. I den grad Russland er styrende for norsk forsvarsplanlegging, så bør en prioritering ses i sammenheng med at et anslag mot norsk sikkerhet vil bli håndtert innen rammen av NATOs kollektive forsvar (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 7).

Norge må unngå at en motstander kan avgjøre en konflikt før allierte rekker å engasjere seg, og dette betyr at landet må ha et forsvar som evner å stå i mot en militær aggresjon frem til alliert

støtte er på plass. Norge kan forvente at det er NATOs hurtige reaksjonsstyrker som vil utgjøre den initielle støtten fra alliansens side, men disse styrkene bidrar ikke med noen missilforsvarskapabilitet (NATO, 2015c). Alliansens *Aegis Ashore*-systemer for territorielt missilforsvar av de europeiske medlemslandene utplasseres først og fremst med hensyn til en trusselretning fra sør. De respektive våpensystemene i Polen og Romania vil derfor ikke tilføre Norge nødvendig beskyttelse mot ballistiske missiler fra østlig retning.

I lys av norsk avskrekkingpolitikk står Norge i prinsippet igjen med to valg; 1) tilrettelegge for hurtig overføring av NATOs deployerbare missilforsvarsstyrker eller 2) anskaffe egen missilforsvarskapabilitet.

Tiltak som kan bidra til å redusere tidsperioden for overføring av NATOs deployerbare missilforsvarsstyrker er eksempelvis forhåndslagring av alliert materiell. Dette kan være materiell til støtte for både teater og territorielt missilforsvar, og inkludere både bakkebaserte og maritime operasjoner.

En norsk styrke, bakkebasert eller maritim, med evne til å nøytralisere ballistiske missiler tilfører Norge en viktig kapabilitet i form av å kunne avvise russisk press, samt stå i mot russisk aggresjon frem til alliert støtte er på plass. Prioritering mellom et teater eller territorielt missilforsvar av Norge avhenger flere forhold. En styrke til teater missilforvar vil først og fremst være den prioriterte kapasitet til beskyttelse av de militære styrkene. Dette vil gi styrkene nødvendig beskyttelse i forberedelses-, forflytnings- og operasjonsfasen. Ørland hovedflystasjon, Norges kampflybase, er et eksempel på et sannsynlig militært mål for ballistiske missiler som kan ha behov for beskyttelse. Territorielt missilforsvar vil i større grad være det foretrukne valget dersom norsk sivilbefolkning og større byer anses som potensielle mål.

Uavhengig av valget mellom teater eller territorielt missilforsvar vil en deployerbar styrke være fordelaktig. Deployerbare styrker bør foretrekkes først og fremst fordi innsatsområde kan endres, men også på bakgrunn av at dette reduserer forutsigbarheten hvilket i seg selv kan ha avskrekkende effekt på en motstander.

NATOs planer for territorielt missilforsvar er først og fremst rettet mot en trussel fra sør. Endres trusselvurderingen, og det skulle bli behov for å rette alliansens missilforsvar mot øst, vil Norges rolle som alliansens strategiske flanke i Nord-Atlanteren få økt oppmerksomhet. En norsk styrke til territorielt missilforsvar kan ha kapasitet til å detektere, og eventuelt nøytralisere, russiske strategiske ballistiske missiler. Dette er en situasjon Russland frykter, fordi en slik kapasitet vil svekke deres kjernefysiske avskrekkingsevne (Mayer, 2011, s. 5). Dette kan forklare noe av årsaken til russisk trusseldiplomati og retorikk i forbindelse med mistankene rundt Globus II

(Wormdal et al., 2005). Russland hevdet den gang at radarstasjonen var en del av det amerikanske missilforsvaret. Dette avviste FMIN Eldbjørg Løwer (Regjeringen, 2000). Med bakgrunn i erfaringene fra etableringen av Globus II, og reaksjonene i forbindelse med Danmarks fregattbidrag til territorielt missilforsvar, kan norske myndigheter forvente et økende politisk press fra Russland frem til at vedtak er fattet i Stortinget. Alvorlighetsgraden av russiske reaksjoner vil sannsynligvis avhenge av hvilken løsning Norge velger. I denne sammenheng er det liten tvil om at et norsk styrkebidrag til territorielt missilforsvar kan skape store spenninger i det norsk-russiske forholdet. Dette til tross for at Norge har understreket at NATOs missilforsvar ikke er rettet mot Russland (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 145). Norge må i så tilfelle være forberedt på at dette vil få ringvirkning for samarbeidsklima og stabiliteten i nord. Ved å unnlate å etablere stasjonært missilforsvarsmateriell lokalisert nær russisk grense kan Norge oppnå en beroligende effekt. Det ser ikke ut til at styrkebidrag til NATOs teater missilforsvar vekker noen sterke reaksjoner i Russland. Samtidig tilsier erfaringene fra missilforsvarsoperasjonen i Tyrkia at styrkebidrag til territorielt missilforsvar, med begrensede kapasiteter, heller ikke provoserer Russland i nevneverdig grad. Et norsk bidrag til NATOs teater missilforsvar, eller styrkebidrag til territorielt missilforsvar med kapasitet avgrenset til å nøytralisere taktiske ballistiske missiler, kan derfor være relevante alternativ. Dette vil både tilfredsstillere alliansens forventninger og sannsynligvis unngå russisk provokasjon.

Kampen mot spredning av ballistiske missiler krever en bred tilnærming. Etablering av NATOs missilforsvar er et tiltak for å møte denne trusselen, og derfor etterspør NATO frivillige bidrag fra medlemslandene. I den forbindelse er det verdt å merke seg at regjeringen nevner mulige norske bidrag i form av personell i NATOs kommandostruktur, etterretning og andre mulige bidrag ettersom systemet utvikles (Prop. 73 S (2011-2012), 2012, s. 145). Norske offiserer i *The Defence Policy and Planning Committee (Reinforced)*, *The Conference of National Armaments Directors*, *NATO Military Authorities* eller CAOC (Udem) kan dermed se ut til å være relevante styrkebidrag fra norsk side. Dette vil lite trolig skape noen reaksjon fra russisk side. Innen etterretning pågår det et bilateralt samarbeid med USA gjennom Globus II (Regjeringen, 2000). Noen ny radarstasjon av samme karakter, nær Russlands grense, er lite trolig. Dette vil i så fall mest sannsynligvis skje som en tilleggskapasitet på nye norske luftromsovervåkningsradarer når den tid kommer. Andre mulige bidrag kan eksempelvis være innen konseptutvikling, eksperiment og forskning. FFI har eksempelvis allerede tatt del i felles forskningsprosjekt innenfor missilforsvar (Bjordal & Kvernsveen, 2006, s. 2).

Samtidig kan dialog mellom partene bidra til å oppklare misforståelser og forhindre mistenkeliggjøring, og på den måten redusere sannsynligheten for et nytt våpenkappløp. Norge har opprettholdt dialogen med Russland både på militært og politisk nivå, og det kan vise seg å være viktig dersom et norsk bidrag til NATOs missilforsvar blir en realitet.

5 Oppsummering

Denne oppgaven har stilt spørsmålet om *hvilke sikkerhetspolitiske avveininger som ligger bak vurderingen av et norsk bidrag til NATOs missilforsvar, og hvilket mulighetsrom som ligger i dette?*

Norsk sikkerhetspolitikk føres gjennom en balanse mellom integrasjons- og avskjermingspolitikk overfor NATO, samt avskrekkings- og beroligelsespolitikk overfor Russland. Et utvidet missilforsvar ble vedtatt på NATO-toppmøtet i 2010, men Norge har fremdeles ikke tatt stilling til et eventuelt styrkebidrag. En hovedårsak til dette er temaets politiske sensitivitet, og samtidig indikerer det at et norsk bidrag til NATOs missilforsvar kan være vanskelig å få til å passe inn i norsk sikkerhetspolitikk.

Trusselvurdering er en nøkkelfaktor i sikkerhetspolitikk, derfor har oppgaven belyst de vurderingene som har vært relevante for utvidelsen av NATOs missilforsvar. Den offisielle begrunnelsen var frykt for spredning av missilteknologi, og trusselen ballistiske missiler utgjorde mot de europeiske medlemslandene. Et kritisk blikk på den offentlige debatten, og åpne trusselvurderinger, indikerer at motivasjonen for en oppjustert missilforsvarsambisjon har flere sider. I denne sammenheng har oppgaven identifisert fire faktorer som kan ha påvirket diskusjonen om alliansens satsing på missilforsvar. Den første faktoren peker på bekymringer knyttet til dalende forsvarsbevilgninger og nedskjæringer. Over halvparten av NATOs medlemsland hadde gjennomført store kutt i sine forsvarsbevilgninger, og kun en alvorlig trussel kunne rettferdiggjøre en videre satsing på missilforsvar. Den andre faktoren omhandler amerikanernes bekymringer knyttet til Iran. Lykkes Iran med sitt våpenprogram ville landet være i stand til å kunne avskrekke USA fra å intervensere i Iran eller områdene rundt. Den tredje faktoren viser at utvidelse av alliansens missilforsvarsambisjon vil åpne for amerikanske missilforsvarsstyrker i Europa, og dette knytter USA tettere til det europeiske kontinent. Den fjerde faktoren tyder på at NATO var oppmerksom på Russlands bekymringer, og at et missilforsvarssamarbeid med russerne kunne bidra til å bedre samarbeidsklima. Funnene setter spørsmålsteget ved missilforsvarets prioritering og plass i NATOs *Strategic Concept*, og dette er faktorer som kan påvirke medlemslandenes interesse i å prioritere bidrag til etableringen NATOs missilforsvar.

Alliansens troverdighet er avhengig av at medlemslandene bidrar med relevante militære kapabiliteter i tråd med det strategiske konseptet. Flere europeiske medlemsland har tilbudt nasjonale bidrag til NATOs missilforsvar av ulik art, mens USA først og fremst bidrar gjennom US EPAA. USAs bidrag har stor betydning for at alliansens etablering av territorielt

missilforsvar skal lykkes, men samtidig er det enkelte utfordringer knyttet til dette.

Amerikanerne har lenge ønsket en base i Europa som en del av USAs nasjonale missilforsvar, og disse planene har møtt store protester fra russisk hold. Bakgrunnen er Russlands frykt for at deres kjernefysiske avskrekkingsevne svekkes, og russerne anser US EPAA kun som et fordekt forsøk på å realisere de amerikanske planene. Dette forklarer de russiske reaksjonene på alliansens etablering av territorielt missilforsvar tett opp mot Russlands grenser. Misnøyen er spesielt rettet mot utplasseringen av de amerikansk finansierte systemene. Dette er faktorer som også påvirker norske vurderinger av et mulig bidrag til missilforsvaret.

Analysen av Norges missilforsvarskapasiteter har avdekket manglende evne til å beskytte både sivile og militære mål mot ballistiske missiler. Til tross for at norske myndigheter anser ballistiske missiler å være en av de mest alvorlig truslene landet står overfor i tiden fremover, så foreligger det ikke noen konkrete planer om innfasing av en slik kapabilitet.

Den sikkerhetspolitiske avveiningen som ligger bak vurderingen av et norsk bidrag til NATOs missilforsvar vil tradisjonelt sett være behovet for en balanse i hensynet til NATO og Russland. Analysen har kommet frem til at Norge må forholde seg til en rekke faktorer som gjør en slik balansegang vanskelig. Mulighetsrommet består av styrkebidrag som er i tråd med en videreføring av norsk sikkerhetspolitikk. En fellesnevner for disse er prioriteringen av deployerbare styrker, fordi dette gir Norge et fleksibelt verktøy. Det gjør neppe noen nevneverdig forskjell om valget faller på et bakkebasert eller maritimt bidrag, men valget mellom en satsing på teater eller territorielt missilforsvar er mer komplisert. Territorielt missilforsvar kan være interessant på bakgrunn av politisk oppmerksomhet, og fordi dette kan legge til rette for tettere forsvarssamarbeid med USA gjennom deres US EPAA. Teater missilforsvar vil på sin side være å foretrekke på grunn av evnen til å forsvare militære styrker både innen og utenfor alliansens geografisk definerte forsvarsområde.

I tillegg avdekker analysen et mulighetsområde gjennom rene støttebidrag til NATOs missilforsvarsstyrker, og ikke minst verdien av forhåndslagret materiell til støtte for både teater og territorielt missilforsvar. Samtidig kan et eventuelt missilforsvarssamarbeid i rammen av *Smart Defence* være verdifullt både for Norge og NATO fordi det vil bidra til å opprettholde alliansens samlede militære kapasitet. Videre kan satsing innen konseptutvikling, eksperiment og forskning anses som relevante bidrag til utviklingen av alliansens missilforsvar.

Kampen mot spredning av ballistiske missiler krever en bred tilnærming. Etablering av NATOs missilforsvar er et tiltak for å møte denne trusselen. Derfor etterspør NATO frivillige bidrag fra medlemslandene. På den ene siden står alliansen som frykter konsekvensene av spredningen, og

på den andre siden står Russland som frykter at alliansens missilforsvar på sikt vil være i stand til å nøytralisere deres strategiske ballistiske missiler. I lys av en videreføring av norsk sikkerhetspolitikk, som balanserer mellom hensynet til NATO og Russland, kan et norsk bidrag til NATOs missilforsvar karakteriseres som et sikkerhetspolitisk dilemma for norske myndigheter.

Vedlegg A Forkortelser

AAD	Active Air Defence
ABM	Anti-Ballistic Missile
ALTBMD	Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence
BMD	Ballistic Missile Defence
CAOC	Combined Air Operations Center
DCA	Defensive Counter-Air
DDPR	Deterrence and Defence Posture Review
EPAF	European Participating Air Forces
ESSM	Evolved Sea Sparrow Missile
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FMIN	Forsvarsminister
FMR	Fagmilitært råd
FN	Forente Nasjoner
FSJ	Forsvarssjefen
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
ISAF	The International Security Assistance Force
K2	Kommando og kontroll
MTMDF	Maritime Theatre Missile Defence Forum
NAC	The North Atlantic Council
NASAMS II	Norwegian Advanced Surface-to-Air Missile System II
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NRC	The NATO-Russia Council
PATRIOT	Phased Array Tracking Radar to Intercept On Target
US EPAA	United States European Phased Adaptive Approach

Litteraturliste

- Andreassen, T. A., & Moe, I. (2015, 05.02.). 5000 soldater i Finnmark kan provosere Russland, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/5000-soldater-i-Finnmark-kan-provosere-Russland-7889853.html>
- Andresen, R.-I. V., & Bukkvoll, T. (2009). Russisk våpenutvikling frem mot 2020. *FFI-rapport 2008/01957* Hentet fra <http://www.ffi.no/no/Rapporter/08-01957.pdf>
- Appelbaum, J., & Poitras, L. (2013, 08.07.). Edward Snowden Interview: The NSA and Its Willing Helpers., *Der Spiegel*. Hentet fra <http://www.spiegel.de/international/world/interview-with-whistleblower-edward-snowden-on-global-spying-a-910006.html>
- Bentzrød, S. B. (2013, 30.09.). Fregattskandalen kan ikke bortforklares, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/--Fregattskandalen-kan-ikke-bortforklares-7324758.html>
- Berg, I. H., & Kvalvik, S. N. (2015). Makroøkonomiske trender 2015 – utvikling i norsk og internasjonal forsvarsøkonomi. *FFI-rapport 2015/00322* Hentet fra <http://www.ffi.no/no/Rapporter/15-00322.pdf>
- Bjordal, H., & Kvernsveen, K. (2006). Forsvar mot ballistiske missiler *FFI-FOKUS 2-06* Hentet fra <http://www.ffi.no/no/Publikasjoner/Documents/FFI-Fokus-2006-2.pdf>
- Bruun-Hanssen, H. (2015a). Foredrag i Oslo Militære Samfund 12.januar 2015: Forsvarssjefens statusoppdatering. Hentet 14.04.2015, fra http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2015/2015-01-12-FSJ.html
- Bruun-Hanssen, H. (2015b). *Forsvarets årsrapport 2014*. Oslo: Forsvaret.
- Dokument nr. 15:7 (1996-1997). (1997). *Spørsmål til skriftlig besvarelse med svar*. Oslo: Stortingets administrasjon.
- Dokument nr. 15:363 (2000-2001). (2001). *Skriftlig spørsmål fra Hallgeir H. Langeland (SV) til utenriksministeren*. Oslo: Stortingets administrasjon.
- Ege, R. T. (2014, 01.10.). Forsvarssjefen om sitt eget forsvar: Ikke godt nok, *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/forsvarssjefen-om-sitt-eget-forsvar-ikke-godt-nok/a/23306892/>
- Etterretningstjenesten, N. (2011). *FOKUS 2011*. Oslo: Etterretningstjenesten.
- Etterretningstjenesten, N. (2012). *FOKUS 2012*. Oslo: Etterretningstjenesten.
- Etterretningstjenesten, N. (2013). *FOKUS 2013*. Oslo: Etterretningstjenesten.
- Etterretningstjenesten, N. (2015). *FOKUS 2015*. Oslo: Etterretningstjenesten.
- Fonn, B. K., & Elvebakk, V. (2003). *Med verden som bakteppe*. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Forsvaret. (2015a). Baltic Air Policing. Hentet 06.05.2015, fra <https://forsvaret.no/bap>
- Forsvaret. (2015b). Økt luftaktivitet i 2014. Hentet 07.04.2015, fra <https://forsvaret.no/aktuelt/okt-luftaktivitet-i-2014>
- From, L. (2015, 20.03.). Ruslands ambassadør: Danske skibe kan blive mål for russisk atomangreb, *Jyllands-Posten*. Hentet fra <http://jyllands-posten.dk/indland/ECE7573125/Ruslands-ambassad%F8r-Danske-skibe-kan-blive-m%E5l-for-russisk-atomangreb/>
- Global Security Newswire. (2008). U.S. Notes Chinese, Russian Missile Defense Concerns. Hentet 26.02.2015, fra <http://www.nti.org/gsn/article/us-notes-chinese-russian-missile-defense-concerns/>
- GlobalSecurity.org. (2011). AN/SPY-1 Radar. Hentet 20.03.2015, fra <http://www.globalsecurity.org/military/systems/ship/systems/an-spy-1.htm>
- Helgheim, S. V. (2014, 29.09.). Jobbet i hemmelighet med norsk rakettforsvar, *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/hordaland/norge-har-jobbet-med-rakettforsvar-1.11957181>

- Heurlin, B., & Rynning, S. (2005). *Missile Defence - International, Regional and National Implications*. Oxon: Routledge.
- Hilde, P. S., & Rø, J. (2013). USA, NATO og Norge: Vilkårene for transatlantisk sikkerhetssamarbeid. *Norge og det nye verdenskartet* (s. 37-57): Cappelen Damm.
- Huitfeldt, A. (2015). Foredrag i Oslo Militære Samfund 5.januar 2015: Status og utfordringer i utenriks- og forsvarssektorene sett fra komitelederens ståsted. Hentet 15.02.2015, fra http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2015/2015-01-05-HuitfeldtI.html
- Ingebrigtsen, R. (2012). Smart Defence – the Norwegian perspective. Hentet 06.05.2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/smart-defence--the-norwegian-perspective/id679432/>
- Innst. 234 S (2013-2014). (2014). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om investeringar i Forsvaret*. Oslo: Utenriks- og forsvarskomiteen.
- Johansen, A. D., Haarvik, K., & Rørstad, O. M. (2014, 14.12.). Forsvarstopp: - Nå kan vi igjen snakke om en kald krig, *NRK*. Hentet fra http://www.nrk.no/nordland/forsvarstopp_-_na-kan-vi-igjen-snakke-om-en-kald-krig-1.12087950
- Johnsen, A. B. (2014, 08.12.). 1000 norske soldater inn i NATOs hurtigstyrke fra nyttår, *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/1000-norske-soldater-inn-i-natos-hurtigstyrke-fra-nyttaar/a/23351922/>
- Johnsen, N., Johnsen, A. B., Grav, I. G., & Lynau, J. P. (2015, 17.04.). Her mottas NATO-Jens som en superstjerne, så angrep han Putin, *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/arbeiderpartiet/her-mottas-nato-jens-som-en-superstjerne-saa-angrep-han-putin/a/23436651/>
- Knudsen, O. F. (2012). Utenrikspolitikk. *Store Norske Leksikon*. Hentet 02.02.2015, fra <https://snl.no/utenrikspolitikk>
- Kongsberg Defence Systems. (2013). NASAMS Air Defence System [brosjyre]. Kongsberg: Kongsberg Defence Systems.
- Krever, M. (2015, 26.01.). Norway: "We are faced with a different Russia", *CNN*. Hentet fra <http://edition.cnn.com/2015/02/25/world/amanpour-norway-ine-eriksen-soreide/>
- Lavrov, S. (2015). Foreign Minister Sergey Lavrov delivers a speech and answers questions during debates at the 51st Munich Security Conference, Munich, February 7, 2015. Hentet 26.04.2015, fra http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/4E7CDDD252FDEF1F43257DE60031E493
- Malerud, S., Johansen, L. S., & Sundfør, H. O. (2001). Bakgrunn og problemstillinger for FFI-prosjekt 797 Bakkebasert luftvern. *FFI/RAPPORT-2001/02365* Hentet fra <http://www.ffi.no/no/Rapporter/01-02365.pdf>
- Mayer, M. (2011). *Ballistic Missile Defense*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Mayer, M. (2015). *US Missile Defense Strategy: Engaging the debate*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Moe, I. (2015, 04.02.). Norge skal ha storstilt NATO-øvelse, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Norge-skal-ha-storstilt-NATO-ovelse--7888489.html>
- Moen, K. E. (1998). *Forsvarsstudier 5/1998: Selvpålagte restriksjoner i nord 1945-1965*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- NATO. (1949). *The North Atlantic Treaty*. Hentet 30.10.2014, fra http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm
- NATO. (2004). Istanbul Summit Communique. Hentet 24.02.2015, fra <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm>
- NATO. (2005). *Launch of NATO's Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence (ALTBMD) Programme*. Hentet 16.02.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_21656.htm

- NATO. (2010a). Lisbon Summit Declaration. Hentet 09.02.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm
- NATO. (2010b). *Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defence*. Lisboa: NATO Public Diplomacy Division.
- NATO. (2011a). NATO achieves first step on theatre ballistic missile defence capability. Hentet 24.02.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_70114.htm
- NATO. (2011b). NATO Secretary General calls for "Smart Defence" at Munich Conference. Hentet 10.04.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_70327.htm
- NATO. (2012a). Chicago Summit Declaration. Hentet 23.02.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease
- NATO. (2012b). *Deterrence and Defence Posture Review*. Chicago: NATO Public Diplomacy Division.
- NATO. (2012c). Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020. Hentet 25.02.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_87594.htm
- NATO. (2013a). NATO support to Turkey : Background and timeline. Hentet 09.02.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_92555.htm?
- NATO. (2013b). PATRIOT Fact Sheet. Hentet 25.02.2015, fra [http://www.aco.nato.int/resources/3/documents/Patriot Deployment/SHAPE PATRIOT FACT SHEET final-2 Apr 13.pdf](http://www.aco.nato.int/resources/3/documents/Patriot%20Deployment/SHAPE%20PATRIOT%20FACT%20SHEET%20final-2%20Apr%2013.pdf)
- NATO. (2014a). Financial and Economic Data Relating to NATO Defence (*PR/CP(2014)028*). Hentet fra http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf
- NATO. (2014b). *NATO Glossary of Terms and Definitions, AAP-06(2014)*.
- NATO. (2014c). Wales Summit Declaration. Hentet 27.02.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm
- NATO. (2015a). Ballistic missile defence. Hentet 18.02.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49635.htm
- NATO. (2015b). ISAF's mission in Afghanistan (2001-2014). Hentet 09.03.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm
- NATO. (2015c). NATO Response Force. Hentet 09.05.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm
- NATO. (2015d). Smart Defence. Hentet 18.02.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84268.htm
- NATO. (2015e). Spain joins Patriot missile defence mission in Turkey. Hentet 27.02.2015, fra http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_116890.htm?utm_source=twitter&utm_medium=smc&utm_campaign=150127+patriots+spain
- NATO-Russia Council. (2003). *NRC Official Statement, Meeting of foreign ministers, NATO HQ Brussels, 4 December 2003*. Brussel: NRC.
- Nordby, B.-M., & Ege, R. T. (2014, 11.12.). Her flyer russisk spionfly ved norskekysten, *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/her-flyer-russisk-spionfly-ved-norskekysten/a/23353493/>
- Prop. 1 S (2014-2015). (2014). *For budsjettåret 2015: Tilråding fra Forsvarsdepartementet 12. september 2014, godkjent i statsråd samme dag: (Regjeringen Solberg)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Prop. 73 S (2011-2012). (2012). *Et forsvar for vår tid: Tilråding fra Forsvarsdepartementet 23. mars 2012, godkjent i statsråd samme dag: (Regjeringen Stoltenberg II)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

- Prop. 84 S (2013-2014). (2014). *Investeringar i Forsvaret: Tilråding frå Forsvarsdepartementet 25. april 2014, godkjend i statsråd same dagen: (Regjeringa Solberg)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Public Law 106-38. (1999). *An act to declare it to be the policy of the United States to deploy a national missile defense*. Hentet fra <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-106publ38/pdf/PLAW-106publ38.pdf>.
- Rasmussen, A. F. (2010, 12.10.). NATO Needs a Missile Defense, *The New York Times*. Hentet fra http://www.nytimes.com/2010/10/13/opinion/13iht-edrasmussen.html?_r=0
- Regjeringen. (2000). Globus II-radaren og norsk overvåkning i nord. Hentet 15.05.2015, fra https://http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/globus_ii-radaren_og_norsk_overvakning/id242452/
- Regjeringen. (2002). Avtale Norge-Russland om grensesamarbeid. Hentet 10.03.2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Avtale-Norge-Russland-om-grensesamarbeid/id247945/>
- Regjeringen. (2011). Første åpne vurdering fra E-tjenesten. Hentet 16.03.2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/forste-apne-vurdering-fra-e-tjenesten/id647475/>
- Regjeringen. (2014a). *Nordkloden: Verdiskaping og ressurser. Klimaendringer og kunnskap. Utviklingen nord på kloden angår oss alle*. Hammerfest: Utenriksdepartementet.
- Regjeringen. (2014b). Norge inngår medlemskap i Maritime Theatre Missile Defence Forum. Hentet 24.04.2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Norge-inngar-medlemskap-i-Maritime-Theatre-Missile-Defence-Forum/id2345643/>
- Regjeringen. (2014c). Sikkerhetspolitikk. Hentet 05.02.2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/tema/utenrikssaker/sikkerhetspolitikk/sikkerhetspolitikk/id86753/>
- Ringsmose, J., & Rynning, S. (2011). NATO's new Strategic Concept: A comprehensive assessment *DIIS REPORT 2011:02* Hentet fra http://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/rp2011-02-nato_web_2.pdf
- Rottem, S. V. (2012). *Sikkerhet i nord - er vi forberedt?* Oslo: Fridtjof Nansens Institutt.
- Ruud, M., & Stavseth, H. (2013, 14.05.). Vi er bekymret for vardøradaren, *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/nordnytt/-vi-er-bekymret-for-varadoradaren-1.11025971>
- Sauer, T. (2011). *Eliminating Nuclear Weapons: The Role of Missile Defense*. United Kingdom: C.Hurst & Co.
- Skogan, J. K. (2011). Sikkerhetspolitiske mål og virkemidler. I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Anarki, makt og normer. Innføring i internasjonal politikk* (s. 102-149). Oslo: Abstract forlag.
- St.prp. nr. 45 (2000-2001). (2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005: Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 16. februar 2001, godkjent i statsråd samme dag*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- St.prp. nr. 48 (2007-2008). (2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier: Tilråding fra Forsvarsdepartementet av 28. mars 2008, godkjent i statsråd samme dag: (Regjeringen Stoltenberg II)*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Stalsberg, T. (2007, 03.06.). Putin truer Europa med raketter, *Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/nyheter/2007/06/03/502429.html>
- Steiro, G. (2014, 30.09.). Det vi treng å vite, *Bergens Tidende*. Hentet fra <http://www.bt.no/meninger/leder/Det-vi-treng-a-vite-3208580.html>
- Strand, T., & Mørseth, T. O. (2007a, 12.05.). Her er Norges bidrag til USAs rakettforsvar, *Bergens Tidende*. Hentet fra <http://www.bt.no/nyheter/innenriks/Her-er-Norges-bidrag-til-USAs-rakettforsvar-1844066.html>

- Strand, T., & Mørseth, T. O. (2007b, 13.05.). Visste ikke om norsk leveranse til rakettforsvar, *Bergens Tidende*. Hentet fra <http://www.bt.no/na24/Visste-ikke-om-norsk-leveranse-til-rakettforsvar-1844134.html>
- Sunde, H. (2011). *Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Sæbø, S. H. (2007a, 31.05.). Det var ikke jeg som begynte, *Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/nyheter/2007/05/31/502226.html>
- Sæbø, S. H. (2007b, 08.06.). Frykter Norge har rakettskjold-hemmeligheter, *Dagbladet*. Hentet fra <http://www.dagbladet.no/nyheter/2007/06/08/502915.html>
- Søreide, I. E. (2014a). Et åpnere forsvar – en mer bærekraftig forsvarspolitik. Hentet 10.04.2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/-et-apnere-forsvar--en-mer-barekraftig-f/id748832/>
- Søreide, I. E. (2014b, 01.10.). Ikke «hemmelighold» om missilforsvar, *Bergens Tidende*. Hentet fra <http://www.bt.no/meninger/debatt/ikke-hemmelighold-om-missilforsvar-3209015.html>
- Søreide, I. E. (2014c). *Ny langtidsplan for forsvarssektoren: Anmodning om forsvarssjefens tilråkning om den videre utviklingen av Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Søreide, I. E. (2014d). Tale om overrekkelse av rammeskriv til forsvarssjefen - ber om fagmilitært råd. Hentet 14.04.2015, fra <https://http://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Tale-om-overrekkelse-av-rammeskriv-til-forsvarssjefen---ber-om-fagmilitart-rad/id2005205/>
- Sørensen, L. M. (2014, 21.08.). Danmark vil tilslutte sig NATO's missilskjold, *DR*. Hentet fra <http://www.dr.dk/Nyheder/Politik/2014/08/21/185126.htm>
- Tamnes, R. (1997). *Oljealder : 1965-1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tamnes, R. (Red.). (1987). *Forsvarsstudier VI: Årbok for Forsvarshistorisk forskningscenter*. Oslo: Tano.
- Tamnes, R., & Eriksen, K. E. (1999). Norge og NATO under den kalde krigen. I C. Prebensen & N. Skarland (Red.), *NATO 50 år: Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år* (s. 7-38). Oslo: Den norske Atlanterhavskomite.
- Tamnes, R., Matlary, J. H., Bundt, K. H., Toje, A., Grytting, T., Wilhelmsen, J., & Hoel, A. H. (2015). *Et felles løft*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Tandberg, E. (2014). ABM-avtalen. *Store Norske Leksikon*. fra <https://snl.no/ABM-avtalen>
- The White House. (2009). *Fact Sheet on U.S. Missile Defense Policy - A "Phased, Adaptive Approach" for Missile Defense in Europe*. Hentet 16.02.2015, fra http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FACT-SHEET-US-Missile-Defense-Policy-A-Phased-Adaptive-Approach-for-Missile-Defense-in-Europe
- Thorenfeldt, G., & Medalen, S. G. (2010, 25.09.). Iran angrepet av dataorm, *Dagbladet*. Hentet fra http://www.dagbladet.no/2010/09/25/nyheter/utenriks/iran/atomprogram/mahmoud_ahmadinejad/13561739/
- Traynor, I. (2007, 27.10.). Putin: US risks new Cuban missile crisis., *The Guardian*. Hentet fra <http://www.theguardian.com/world/2007/oct/27/usa.russia>
- U.S. Department of Defense. (2010). 2010 Ballistic Missile Defense Review Fact Sheet. Hentet 24.02.2015, fra http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR_FACT_SHEET_March_2010_Final.pdf
- U.S. Department of State. (2001). ABM Treaty Fact Sheet. Hentet 24.02.2015, fra <http://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/fs/2001/6848.htm>
- U.S. Department of State. (2013). *Implementation of the European Phased Adaptive Approach*. Hentet 30.10.2014, fra <http://www.state.gov/t/avc/rls/2013/207679.htm>
- Vestheim, T. M. F. (2014, 29.12.). Slik endres maktbalansen i Midtøsten, *Dagsavisen*. Hentet fra <http://www.dagsavisen.no/verden/slik-endres-maktbalansen-i-midt%C3%B8sten-1.307737>

- Wormdal, B., Sommer-Erichson, P., & Holthe, G. (2005, 11.10.). Vardø-radar viktig for rakettforsvaret, *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/programmer/tv/brennpunkt/1.1935>
- Yin, R. (2012). *Applications of case study research*. Los Angeles: Sage.
- Zysk, K. (2013). Mot et moderne russisk forsvar? Utviklingstrender i militær modernisering og strategisk tenkning. *Norsk Militært Tidsskrift*, 3, 4-13.