



Sleggja

*Eg er berre
ei sleggje.
Eg stend der no.
Eg lyt berre til
når det røyner på.*

Olav H. Hauge

Maktforskyvning i nordområdene – norske myndigheter på etterskudd?

Håvard Klevberg

Hovedpunkter

- En russisk strategisk fremposisjonering i nordområdene har funnet sted siden 2007-2008. Den har blant annet tatt form av militær opprustning, nye baser, økt aktivitet og moderne våpenteknologier.
- På norsk side ser fremposisjoneringen ut til å ha bli møtt med tilbaketrekking på viktige områder, med manglende oppfølging av NATOs byrdefordeling, redusert forsvar og nedlegging av forsterkningsbaser i nord.
- For å motvirke maktforskyvningen i nord og å bidra til langsiktig stabilitet, kreves en ny bevissthet om anvendelsen av maktmidler som blant annet internasjonal rett, avskrekking og forsvar.
- Det kreves også ny bevissthet om de avstemmende virkemidlene, som restriksjoner mot norsk og alliert virksomhet i nord, slik at disse ikke svekker maktmidlene, men likevel hindrer uforvarende destabilisering.

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik er stilt i et nytt lys, etter Russlands angrep på Ukraina i februar 2022. Denne studien peker på at det siden 2008 har funnet sted en maktforskyvning i nord, der russisk fremposisjonering ser ut til å ha blitt møtt med tilbaketrekking på norsk side innen viktige områder.

Å rette blikket mot hendelser som har funnet sted over tid, gir mulighet til å undersøke

om det kommer til syne utvikling eller trender det er verdt å merke seg. En samlet fremstilling av hendelser som dag for dag fortøner seg som uvesentlige, kan indikere utviklingslinjer med retning og kraft. Den kan gi anledning til å redusere sannsynligheten for uheldige forløp, eller å redusere konsekvensene av dem.

Etter den kalde krigen og Sovjetunionens oppløsning i 1991, var motsetningene mellom

øst og vest færre, også i nord. Gjensidig tillit og nye former for samarbeid med Russland vant frem, med NATO, og med enkeltland som Norge. Kombinert med lav militær aktivitet, medførte dette en strategisk pause i nordområdene fra 1991 til 2007. Pausen tok slutt med Russlands markante steg for å fremme sin regionale og globale rolle som stormakt. I sikkerhetspolitikken fremstår 2007-08 som en vendetid. Etter dette gjorde mer truende sider ved Russland seg gjeldende i stigende grad.

Det første steget var den russiske presidenten Vladimir Putins tale under sikkerhetskonferansen i München i 2007. Der la Putin diplomatisk språk til side og listet opp en rekke anklager mot Vesten, blant annet at NATO hadde tatt opp nye medlemmer. Han reiste spørsmålet om hvem NATO er rettet mot. I august året etter tok Russland et nytt steg med angrepet på Georgia. Samme høst la russiske myndigheter fornyet kraft i sitt omfattende militære opprustnings- og moderniseringsprogram, noe som også kom til syne i nordområdene. Fra 2007-08 har russisk strategi og militærmakt satt sitt preg også på nordområdene med det som ligner fremposisjonering på ulike områder. Vi skal se nærmere på konkrete militærstrategiske utviklingstrekk som viser dette.

I Norge var responsen på det russiske taktiskiftet i militærstrategien ikke entydig. Ønsket om å videreutvikle samarbeid med Russland vedvarte, samtidig som en ny strategisk normal-situasjon trådte frem med russisk opprustning. Mens NATO og Forsvaret hadde oppmerksomhet mot Afghanistan, tok norske myndigheter i 2008 initiativ i NATO til en dreining av oppmerksomheten mot allianseområdet ved å lansere *nærområdeinitiativet*. I Norge fortsatte omformingen av den militære strukturen for å få et *innsatsforsvar* som sto i forhold til langsiktige økonomiske forutsetninger. Den overordnede strategiske utviklingen på norsk side i nord etter 2008 har innen viktige områder artet seg som en tilbaketrekking i nord. Termen *tilbaketrekking* er her anvendt ikke utelukkende om geografiske forhold, men også kvantitativt. Vi skal se nærmere på tre eksempler som indikerer tilbaketrekking: Manglende oppfølging av NATOs mål om byrdefordeling, redusert forsvarsstruktur og nedlegging av forsterkningsbaser i nord.

Etter et blick på maktforskyvningen blir spørsmålet til norske myndigheter hvordan sikkerhetsinteresser kan ivaretas overfor Russland. Norske myndigheter har i deklatorisk politikk gjerne uttrykt at Forsvaret styrkes i Nord-Norge. Hva angår praktisk politikk, har dette i begrenset omfang blitt fulgt opp, og da i hovedsak fra siste halvdel av 2010-tallet, og i første rekke av allierte. NATO har etablert en fellesoperativ kommando på Norfolk i USA med ansvar for Nord-Atlanteren, og nære allierte har vist større interesse for nordområdene. Spesielt amerikanske, men også britiske, styrker har tatt del i øvelser i Nord-Norge og gjennomført seilinger og flyginger i nord. Forsvarets landstyrker har lagt vekt på det nordligste fastlandsnorge, men Hæren er av begrenset størrelse.

Russlands krig mot i Ukraina viser vilje til omfattende aggresjon, og understreker behovet for en langsiktig og stabil maktbalanse også i nord. Studien peker på at en slik maktbalanse bør bygges med et bevisst forhold til sikkerhetspolitiske målsettinger og virkemidler, og at beskrivelsen om at Norge enten avskrekker eller beroliger Russland er en forenkling som ikke fullt er egnet til å forklare norsk sikkerhetspolitikk, og er mindre egnet til å utøve den. Studien drøfter problematiske sider ved denne forenklingen.

Avslutningsvis foreslår studien en ordning av sikkerhetspolitiske virkemidler, ved å minne om at norske myndigheter har lang erfaring med å benytte et bredt spekter av verktøy til å bygge stabilitet på en måte som tåler ulike grader av spenning. Studien tar til orde for å sortere norske sikkerhetspolitiske virkemidler i to hovedkategorier. (1) Maktmidler, virkemidler av første orden, som blant annet består av internasjonal rett, avskrekking og forsvar, og handler om ting norske myndigheter *gjør* for å sikre norske verdier og interesser. De har kostnader og tar lang tid å bygge opp. (2) De avstemmende virkemidlene, virkemidler av andre orden, som omfatter restriksjonene mot norsk og alliert virksomhet i nord, handler om ting norske myndigheter *ikke gjør*. De er betinget av første ordens virkemidler, og brukes til å avstemme disse av hensyn til Russland.

RUSSISK STRATEGISK FREMPOSISJONERING I NORD

Russland har siden 2008, gjennomført en omfattende militær modernisering og opprustning for å gjenvinne stormaktstatus. Denne utviklingen har også preget nordområdene. Russlands ambisjon om å bli den ledende stormakten i Arktis hentet kraft fra blant annet en voksende trusseloppfatning om NATO etter år 2000, da en generell interesse for regionen gjorde seg gjeldene i tiltakende grad. Russland utviklet militære evner innen både stridsledelse, arktiske baser og operasjoner i tillegg til offensiv styrkeprosjeksjon.¹

Opprustningen, kombinert med militær virksomhet, fremstår som en strategisk fremposisjonering også i nord. Gjennom krigen i Georgia i 2008, annekasjonen av Krim i 2014 og invasjonen av Ukraina i 2022, har Russland vist en stadig mer brutal vilje til bruk av militær-makt for å nå politiske målsettinger. Samtidig har russisk strategisk utvikling i nord bestått av bl.a. opprustning, oppbygging av arktiske militærbaser, militære øvelser langs norskekysten og ut i Atlanteren og aktiviteter rettet mot Norge.

Klimaendringen har økt adgangen for sivil virksomhet i nordlige havområder. Fiskeri og petroleumsindustri er blant næringene som får færre geofysiske begrensninger. Mye av Russlands mer enn 24 000 km lange arktiske kystlinje har vært beskyttet av polarisen, men har de siste årene blitt mer tilgjengelig. Russland forholder seg nå til nye sider ved det å være arktisk kyststat, blant annet ved å etablere en nasjonal transitt rute gjennom Arktis med målsetting om helårstrafikk.² Vi skal se på noen hovedtrekk ved fremposisjoneringen.

Russisk opprustning og fremposisjonering – også i norske nærrområder

I oktober 2008, etter det russiske angrepet på Georgia, annonserte forsvarsminister Anatoly Serdyukov at Russland ville iverksette omfattende planer for militær opprustning og modernisering. Moderniseringsplanen (*State Armament Programme*) SAP 2020 ble ratifisert i 2010 med en ambisjon om å erstatte eller modernisere 70 prosent av våpensystemene, øke

antallet soldater og reformere forsvarsindustrien. President Dmitry Medvedev planla å anvende 19 trillioner rubler (626 milliarder USD) frem mot 2020.³ Et nytt program, SAP 2027, ble iverksatt i 2017 av president Vladimir Putin, med en økonomisk ramme på 19 trillioner rubler (325 milliarder USD, jf. lavere kurs for rubler) frem mot 2027.⁴ Generelt var SAP 2020 innrettet mot det maritime og luftmilitære domenet, mens SAP 2027 var rettet mot landdomenet og styrking av reaksjonsavdelinger.⁵ Retning og momentum på den russiske moderniseringen var satt frem mot 2030 med vekt på nye våpensystemer, som hypersoniske missiler, antisatellittvåpen og autonome systemer. I tillegg ble nye marinefartøy, kampfly, romkapasiteter og modernisering innen kjernefysisk avskrekking vektlagt.⁶

Deler av opprustningen i Nordflåten på Kola begynte allerede på 1990-tallet. Den nye Yasen-klassen multirolle ubåter (SSGN) ble påbegynt i 1993 og satt inn i tjeneste i 2013. Disse ubåtene er blitt en militær utfordring bl.a. fordi de er stillegående og dermed vanskelige å oppdage.⁷ De kan føre ulike våpen, deriblant Kalibr kryssermissiler, som også kan bære atomstridsheader. Også fornyelsen av Nordflåten strategiske ubåter (SSBN) begynte på 1990-tallet. Det første fartøyet av Borei-klassen ble påbegynt i 1996 og satt inn i tjeneste i 2013. Fartøyene fører interkontinentale ballistiske missiler (SLBM) som kan levere atomladninger mot USA eller andre fjerntliggende mål fra sine patruljeområder i Barentshavet. Russlands produksjonsnivå for atomdrevne ubåter av ulike typer var vinteren 2022 på sitt høyeste siden den kalde krigen. Russiske verft på Kola hadde 13 slike under bygging, ifølge media.⁸

Ildkraft i form av langtrekkende presisjonsmissiler har vært høyt prioritert i opprustningen. Slike våpensystemer omfatter blant annet de nevnte sjø- og landbaserte kryssermissilene av Kalibr-typen og landbaserte mellomdistansmissiler av typen Iskander og hypersoniske missiler av typen Kinzhal og Avangard.⁹ I tillegg kom nye *Bulava* SLBM plassert i strategiske ubåter. Missilet *Tsirkon* ble testet fra fregatten «Admiral Gorskhov» i Barentshavet i mai 2022. Det kan avfyres fra både ubåter og

overflatefartøy og kan bære både konvensjonelt og kjernefysisk stridshode, mot både sjø- og landmål. Testen indikerte at Tsirkons rekkevidde innebærer at et missil avfyrt nord for Kola vil kunne ramme vestlige fartøy i Nord-Atlanteren.¹⁰ Sammenlignet med sovjettiden fremstår den russiske opprustningen imidlertid ikke like omfattende.

Arktiske militærbaser og bastionforsvar

Russisk utbygging og modernisering av militære baser i Arktis kombinert med revitalisering av sovjettidens fremskutte strategiske forsvarskonsept, bastionforsvaret, for å beskytte de strategiske tyngdepunktene i barentsregionen, innebærer en fremposisjonert anvendelse av de nye og moderniserte våpensystemene.

Utbyggingen av baser har funnet sted langs hele den nordlige russiske kystlinjen. De militærstrategiske tyngdepunktene befinner seg stadig på Kola. I Barentshavet har Russland bl.a. bygget ut og tatt i bruk den militære flybasen Nagurskoje på Franz Josef land, som er nabøyen til Svalbard. Basen kan benyttes av både jagerfly, langtrekkende bombefly og maritime overvåkingsfly. Som den vestligste og nordligste russiske flybasen, bidrar Nagurskoje til økt rekkevidde for militære fly i Arktis og barentsregionen. En militær øvelse med bl.a. jagerfly og ubåter ble gjennomført på og rundt Franz Josef land i mars 2022. Den signaliserte russiske ambisjoner om posisjon, kontroll og militær evne i Arktis.¹¹

Russland har også etter 2008 gjeninnført ambisjonen om bastionforsvaret fra den kalde krigen. Nordflåtens fremskutte og lagvise forsvar vest til linjen mellom Grønland, Island og Storbritannia (GIUK) er observert under øvelser, og har til hensikt å beskytte patruljene til de russiske strategiske ubåtene i Barentshavet og basene på Kola.¹² Ved GIUK-linjen kan vestlig transatlantisk trafikk og forsterkninger til Europa rammes, blant annet fra Nordflåtens nye stillegående angrepsubåter.¹³

Russisk militær aktivitet i nord

Samme år som Putins tale i München, økte de russiske militære flygingene langs norskekysten. Norske beredskapsfly ble i 2007 sendt ut 47 ganger, mot 13 året før, og på oppdragene

identifiserte jagerflyene 88 russiske militære fly, mot 14 året før.¹⁴

Frem til den russiske annekasjonen av Krim i 2014, viste Norge i deklarasjonspolitikk til dels forståelse for den russiske opprustningen. Forut for sitt møte med den russiske forsvarsministeren Sergej Sjoigu i februar 2013, uttrykte daværende forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen at det russiske moderniseringsprogrammet er «helt naturlig og forståelig». Hun fremholdt at det var det samme som Norge gjorde med investeringer i nye MTB-er, fregatter og kampfly, og hun uttrykte også forhåpninger om utvidet militært samarbeid med Russland.¹⁵ Slike utsagn ville vært utenkelige allerede året etter.

I Arktis har Russland brukt militærmakt stadig mer aktivt til å signalisere standpunkter.¹⁶ Truende atferd har gjentatte ganger blitt gjennomført mot småstatsnaboen Norge de siste fem år. Militære provokasjoner i form av simulerte flyangrep utenfor Nord-Norge mot norske og allierte mål har funnet sted i flere omganger.¹⁷ Russiske militære øvelser har i tiltakende utstrekning funnet sted langs norskekysten, noe som stundom har hindret fiskeaktivitet.¹⁸ Den russiske øvelsen *Ocean Shield* i Norskehavet utenfor Nordlandskysten i 2019 vakte spesiell oppmerksomhet; 30 russiske militære fartøyer og ubåter deltok sammen med fly. Russisk militærmakt demonstrerte evnen til å stenge Norge inne ved å øve bastionforsvar og nekte tilgang til Østersjøen, Nordsjøen og Norskehavet i det som lignet en knipetangmanøver. Hensikten med øvelsen ble oppgitt å være skyte- og missiltester, samt ubåtjakt.¹⁹

Tidligere forsvarsminister Frank Bakke-Jensen ga høsten 2021 uttrykk for at Russland markerer seg stadig sterkere i nord: «Vi har sett tiltagende selvhevdende russisk opptreden i Nordområdene, og stadig økt russisk militær aktivitet i norske nærområder, både i nord og i sør. Norge og våre allierte følger denne utviklingen nøye».²⁰

Dessuten har Russland utført cyberangrep mot Stortinget,²¹ forstyrret GPS navigasjonssystemer (jamming) i Nord-Norge i flere omganger²² og forsøkt oppkjøp av selskapet *Bergen Engines* med betydning for norsk sikkerhet.²³ Russiske operasjoner med sammensatte virke-

midler i Nord-Norge hadde pågått lenge, og var ifølge lokale politimyndigheter blitt en normal-situasjon. Politimesteren i Kirkenes uttrykte i oktober 2022 bekymring for bl.a. droner, jamming, russiske fiskebåter med militær rolle og nye russiske minnesmerker i Nord-Norge. Hun uttrykte også behov for varsomhet i håndteringen av slik virkemiddelbruk, da graden av russisk statlig involvering ikke alltid er klar.²⁴

Russland som trussel?

En trusselvurdering er normalt en analyse av en aktørs vilje og evne til å utføre anslag. Etterretningstjenesten har fulgt utviklingen i nord nøye, også gjennom den strategiske pausen i nord, og tjenestens årlige åpne rapporter gir inntrykk av en utvikling i retning av mer avansert militær teknologi og offensiv strategi. Rapporten fra januar 2022 fastslo, allerede før Russlands angrep på Ukraina i februar, at «[det] moderniserte russiske forsvaret er den dimensjonerende militære trusselen mot Norges suverenitet, befolkning, territorium, sentrale samfunnsfunksjoner og infrastruktur».²⁵

Også NATOs nye strategiske konsept, fra juni 2022, er utvetydig hva angår omtalen om Russland som trussel mot alliansens sikkerhet og mot fred og stabilitet i det euroatlantiske området. Nordområdene er intet unntak – tvert om: Truslene fra Russland mot de transatlantiske forsyningslinjene ble fremhevet særskilt:

The Russian Federation is the most significant and direct threat to Allies' security and to peace and stability in the Euro-Atlantic area. It seeks to establish spheres of influence and direct control through coercion, subversion, aggression and annexation. It uses conventional, cyber and hybrid means against us and our partners. Its coercive military posture, rhetoric and proven willingness to use force to pursue its political goals undermine the rules-based international order. [...] In the High North, its capability to disrupt Allied reinforcements and freedom of navigation across the North Atlantic is a strategic challenge to the Alliance.²⁶

NATOs generalsekretær, Jens Stoltenberg, innprentet alvoret overfor sine yngste partifeller på

Utøya i august 2022 ved å understreke at «[v]i er i den farligste situasjonen vi har vært i siden andre verdenskrig».²⁷

Norske myndigheter legger til grunn at NATO trolig vil måtte prioritere reaksjonsstyrker til andre områder før Norge.²⁸ Om en potensiell fremtidig konflikt mellom Russland og Norge vil være tilstrekkelig alvorlig til å innebære en artikkel 5-situasjon med forsterkning fra NATO, vil avhenge av situasjonen. Norge bør derfor også være forberedt på å måtte håndtere kriser selvstendig. Blant annet derfor økte alvoret da lederen for statsdumaen (underhuset) i det russiske parlamentet, Vjatsjeslav Volodin, i juli 2022 beskyldte Norge for å bryte Svalbardtraktaten som følge av sanksjoner mot Russland, og reagerte med å anmode sin utenrikskomité om å vurdere delelinjeavtalen mellom Norge og Russland fra 2010.²⁹ Til tross for at utspillet ikke kan regnes som offisielt russisk standpunkt, antydet Volodin to områder der muligheten for fremtidig bilateral uoverensstemmelse er til stede; den maritime delelinjen med Russland og Svalbard-traktaten. Disse anses av Norge som avklarte og som gjeldende internasjonal rett.

Statsminister Jonas Gahr Støre ga i juni 2022 uttrykk for en nøktern holdning hva angår trusselen mot Norge. Det kan være flere grunner til at Støre omtalte trusselen fra Russland mot Norge på om lag på samme vis som da han var utenriksminister under den strategiske pausen i nord, eksempelvis et ønske om ikke å uroe befolkningen, ikke å utelukke fremtidig dialog eller å dempe forventningene til forsvarsbudsjettet. Han uttrykte i april 2007 til Stortinget at «[u]tviklingen vi ser i Russland, er ingen direkte trussel, men vi ser at nordområdene fortsatt vil være av stor strategisk betydning for Russland.»³⁰ Under toppmøtet i Madrid i juni 2022 ble forholdet omtalt til media på liknende måte: «Vi ser ikke noen direkte militær trussel rettet mot Norge nå, [...]»³¹ Også forsvarssjef Eirik Kristoffersen har brukt liknende ordlyd.³²

Tap av materiell og personell i Ukraina vil sette russiske styrker tilbake en tid. Selv om utfallet av krigen er ukjent, er det her hensiktsmessig å skille mellom langsiktige og midlertidige trender. Den langsiktige er Russlands stormaktambisjoner og målsetting om innflytelsessoner med tilhørende opprustning og

bruk av militærmakt. Selv om det er vanskelig å antyde når Russland vil være ved full kraft etter krigen, fremstår tapene foreløpig som en midlertidig trend. I kommunikasjonen om trusselsituasjonen ville det derfor trolig vært nyttig å påpeke muligheten for en langsiktig trussel fra Russland. Det innebærer også risiko å tone ned farer på kortere sikt.

Oppsummert har den russiske strategiske fremposisjoneringen i nordområdene siden 2008 manifestert seg gradvis gjennom kombinasjonen av opprustning og modernisering av våpensystemer, utbygging og modernisering av arktiske militærbaser, militære øvelser, simulerte angrep mot norske og allierte mål i nord, sammensatte operasjoner mot Norge og nasjonalisering av den nordlige sjørute. Dette fremstår som langsiktige trender. I tillegg påpekte den siste langtidsplanen for forsvarssektoren at kinesisk militær aktivitet i Arktis, som følge av stormaktens globale posisjonering, ikke kan utelukkes.³³ Russland ble omtalt som en trussel av både Etterretningstjenesten og NATO i 2022, og landet har betydelige interesser i Arktis som bør ses i sammenheng med den militærstrategiske posisjoneringen.

EKSEMPLER PÅ TILBAKETREKKING PÅ NORSK SIDE

Norske myndigheter ser ut til å ha møtt den russiske fremposisjoneringen etter 2008 med tilbaketrekkning innen viktige områder. Dette har bidratt til å forsterke maktforskyvningen i nord.

Den norske tilbaketrekkningen kan knyttes til tre paradokser i sikkerhets- og forsvarspolitikken. For det første misforholdet mellom erkjent forverring i de sikkerhetspolitiske omgivelser og viljen til å følge opp NATOs byrdefordeling i form av topresentmålet. For det andre misforholdet mellom erklært politikk om at Forsvaret styrkes og praktisk politikk som ofte viser et gradvis mindre forsvar. For det tredje misforholdet mellom gradvis større behov for alliert forsterkning i nord og nedleggelse av NATO-bygde forsterkningsbaser i landsdelen.

Manglende plan for norsk bidrag til byrdefordeling i NATO

Det første fremtredende paradokset i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik er misforholdet mellom de erkjente utviklingstrekkene i Norges sikkerhetspolitiske omgivelser på den ene siden og viljen til å følge opp løfter om å bidra til NATOs langsiktige byrdefordeling. Trusselen og risikoen har økt, mens forsvarsutgiftene sommeren 2022 var på 1,55 prosent av BNP – slik de også var åtte år tidligere.

Først til de sikkerhetspolitiske omgivelsene. Den russiske utviklingen i norske nærområder er reflektert i gradvis mer alvorlige beskrivelser i langtidsplanene for forsvarssektoren. Omtalen av utfordringene i langtidsplanen som utkom høsten 2020, fremhevet at «Norge og allierte står overfor et mer alvorlig trusselbilde enn ved utarbeidelsen av forrige langtidsplan i 2016». Planen pekte spesielt på at ustabilitet og konflikt ikke kan utelukkes i norske nærområder. Langtidsplanen understreket at «Norges evne til å opprettholde innflytelse over egen sikkerhet og fremme og beskytte våre verdier og interesser blir viktigere, men også mer krevende».³⁴ Videre påpekte planen at sikkerhetssituasjonen har endret seg raskt og at norske myndigheter må være forberedt på en forverring. Konsekvensen for forsvarsevnen vil tiltakende handle om utfordringer knyttet til nasjonal handlefrihet, vern av interesser og evnen til innflytelse i egne nærområder.³⁵

Hva med økonomien? Norge har ikke nådd målsettingen som NATOs medlemsland ble enige om etter Russlands annektering av Krim i 2014, selv med økte forsvarsbudsjetter. Under toppmøtet i Wales dette året besluttet NATO-landene å snu den pågående trenden med reduksjoner i forsvarsutgiftene ved å øke budsjettene med «sikte på å bevege seg mot 2-prosentmålet» innen 2024. Vedtaket kalles *Defence Investment Pledge* (DIP) og målet oppfattes nå i NATO som en faktisk målsetting, til tross for at ordlyden opprinnelig var mindre forpliktende.³⁶

Under NATOs toppmøte i Madrid i juni 2022, var den norske andelen, iht. NATOs estimat, tilbake på 1,55 prosent, det samme som i 2014. Grunnet den ekstraordinære situasjonen med redusert økonomi under pandemien, var den norske andelen i 2020 oppom to prosent.³⁷

Med en påfølgende sterk utvikling i BNP, dalte prosentandelen igjen til godt under to. I Madrid uttrykte Støre til media at Norge «regner på en litt annen måte», og at forsvarsutgiftene ligger på rundt 1,8 – 1,9. Han fremholdt to prosent som målsetting.³⁸ Økte norske inntekter under krigen i Ukraina, kan gi ytterligere fall i prosentandelen.

I Wales satte medlemslandene seg også som mål å bruke minst 20 prosent av forsvarsbudsjettet til investeringer. Med de planlagte anskaffelsene av materiell og infrastruktur kommer andelen for Norge trolig til å ligge på mer enn 30 prosent. Forsvaret trenger fornyelser, men en for liten andel av budsjettene går til drift, eksempelvis til beredskapsformål, vedlikehold og personell med militær og høyteknologisk kompetanse.³⁹ For å få investeringsandelen ned, må fornyelser utsettes ytterligere eller rammen økes.

Grad av sikkerhet beror primært på langsiktige økonomiske rammer; sensorer, våpensystemer, ammunisjon, vedlikehold, infrastruktur, drivstoff, militær kompetanse, datasystemer, kommunikasjonsmidler, pendling, internasjonalt samarbeid – dette koster.

Det fagmilitære råd fra 2019, fremmet av forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen, spente buen med å peke på behov for styrking av Forsvaret på fire nivåer fra A til D, og anbefalte økt nærvær av allierte styrker.⁴⁰ Gitt de strategiske varslene og forsvarssjefens anbefalinger, ble Solberg-regjeringens langtidsplan fra oktober 2020 derfor ansett som lite ambisiøs, med et forslag om et Forsvar som ifølge media lå på nivå med det laveste alternativet forsvarssjefen anbefalte.⁴¹

Som en følge av beslutningen i 2021 om å anskaffe F-35, ble Finland ansett å ville passere toprosentmålet,⁴² mens Sverige med søknaden om NATO-medlemskap signaliserte styrking av budsjettene for å nå målet.⁴³ Norske myndigheter har ikke lagt vekt på å ha en plan for å nå to prosent, og var i august 2022, med sitt lave estimat og uten en plan, ifølge media på NATOs «verstingliste».⁴⁴

Målet om to prosent ble satt etter Russlands annektering av Krim. Behovet økte trolig med Russlands angrep på Ukraina i 2022. Målet kan bidra til å forberede Forsvaret på muligheten for at det verste kan skje også i Norge.

Forberedelser kan også bidra til å redusere sannsynligheten for anslag mot Norge i fremtiden. Det er trolig billigere å bruke penger på å unngå krig, enn å bruke penger på konsekvensene av krig.

Et mindre norsk forsvar

Det andre paradokset viser at norske myndigheter i deklarasjonisk politikk med jevne mellomrom hevder at Forsvaret styrkes, mens praktisk politikk ofte viser at Forsvaret over tid er blitt mindre, også i nord. For å øyne lange linjer i forsvarsutviklingen er det nødvendig å gå noe lengre tilbake enn til 2008. Dette fordi militære våpensystemer oftest anskaffes med mange tiårs mellomrom. Da vil en se at den operative strukturen har blitt mindre på viktige områder.

Trangere forsvarsøkonomi i første halvdel av 2000-tallet, kombinert med en strategisk pause i nord og forventninger om utenlandsoperasjoner, førte til at et kompakt såkalt *innsatsforsvar* ble løsningen.⁴⁵ Forsvarsledelsen har meddelt at Forsvaret er ikke lenger er tilstrekkelig for å utføre pålagte oppgaver. Ifølge daværende forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen, var Forsvaret i 2019 ikke sterkt nok til å kvalifisere til et minimumsforsvar: «I dag er realiteten at det minimumsforsvaret ikke lenger er minimum». Han uttrykte videre at minimumsforsvaret «er for lite til at Forsvaret over tid kan klare våre forpliktelser nasjonalt og internasjonalt».⁴⁶ Liknende budskap ble gjentatt året etter:

Erfaringene fra 2019 har understreket at vi har for få enheter til å løse Forsvarets oppgaver innenfor gjeldende ambisjonsnivå. De samme erfaringene har forsterket inntrykket av at vi mangler nødvendig utholdenhet i hele organisasjonen. Bemanningsnivået er tilpasset en langt lavere fredstidsaktivitet enn det som kreves i dagens situasjon, og vi har ikke lenger fleksibilitet til å omprioritere menneskelige ressurser i organisasjonen.⁴⁷

Inntil videre viser lange linjer at Forsvaret har blitt mindre, og at det jamfør eksisterende langtidsplan vil krympe ytterligere på viktige områder. Redusert kvantitet har blitt normalt når nye våpenplattformer anskaffes. Et ferskt eksempel er antallet kampfly. Det fremtidige antallet fly

vil være mindre enn forrige gang da Norge på 1970-tallet anskaffet 74 F-16-fly. Fra 2025 skal 52 F-35-fly være fullt operative – minus et antall fly som befinner seg i USA for utdanning av flygere. Vurderingen av antall kampfly ble gjort før 2008. Et annet eksempel er maritime overvåkingsfly. Det første av de fem P-8-flyene ankom Norge i slutten februar 2022. Disse skal erstatte ni tidligere militære fly; fire P-3C, to P-3N og tre DA-20 Jet Falcon.

Antallet ubåter har krympet fra 2001 da den siste av de 15 Kobben-klasse ubåtene ble tatt ut av tjeneste. Et begrenset antall av de nåværende seks ubåtene av ULA-klassen skal holdes i drift til nye er operative. Norge har bestilt fire nye som skal leveres fra 2029. Norge mistet én av fem fregatter høsten 2018, uten at det medio 2022 var offentliggjort planer for å styrke overflateflåten. To minejaktfartøyer av Oksøy-klassen og to minesveipere av Alta-klassen skal ifølge langtidsplanen erstattes av autonome systemer. De seks norske korvettene av Skjold-klassen var planlagt utfaset i 2025, men skal likevel videreføres til 2030.⁴⁸

Den miserable leveransen av de maritime helikoptrene av typen NH-90 har gitt mindre norsk nærvær nord sammenlignet med det tidligere kystvakthelikopteret Lynx Mk 86. De maritime kystvakthelikoptrene bidro til å øke fartøyenes rekkevidde og til regelmessig norsk nærvær med luftfartøy på Svalbard og i barents-regionen. De nye helikoptrene skulle også bidra i ubåtjakt fra fregattene. Omsider har norske myndigheter besluttet å levere tilbake NH-90, men vil da være uten fartøybaserte helikoptre i nordområdene inntil ny løsning er på plass.⁴⁹ Med havområder syv ganger større enn landområder, fremstår Norges sjøforsvar som lite.

Langtrekkende luftvern skulle innføres i perioden 2021-2024 for å beskytte F-35-basene,⁵⁰ men investeringsmidler er blitt utsatt til etter 2028.⁵¹ Det vil trolig si at det neppe er operativt før 2035. Forsvarets spesialstyrker er stadig uten spesialhelikoptre.

Gamle våpensystemer har vanligvis en lav restkapasitet når de byttes ut, både hva angår antall fungerende plattformer og teknisk kvalitet. Forbedringen fremstår derfor som stor når et nytt system introduseres. Norske myndigheter legger vekt på at Forsvaret styrkes av en våpenskaffelse ved å fremheve den momentane

forbedringen og det teknologiske fremskrittet.

Utviklingen over tid viser imidlertid ofte et redusert antall våpenplattformer. Norske forsvarsmyndigheter kan ha gått i trekkspillfellen beskrevet på 1970-tallet av daværende statssekretær Johan Jørgen Holst:

Forsvaret som sikkerhetspolitisk instrument lar seg ikke endre på kort sikt. Dersom man behandler instrumentet som et trekkspill som kunne tøyes eller krympes i takt med internasjonale politiske og økonomiske konjunkturer, ville effektiviteten gå ned og spekulasjonene og det ytre press mot norsk sikkerhetspolitikk tilta. Norsk handlefrihet vernes best om innsatsen kan holdes stabil. Dette innebærer selvsagt ikke at Forsvaret kan eller bør formes uavhengig av de internasjonale konjunkturer. Men vi må huske at de politiske konjunkturer kan skifte langt raskere enn Forsvaret kan legges om.⁵²

Evnen til avskrekking og forsvar vil fremover i større utstrekning bero på kvantitet. En grunn er at NATOs militærmakt de siste tiårene har kunnet regne med teknologisk overlegenhet, eksempelvis i Afghanistan. Med høyteknologiske plattformer har NATO kunnet forvente uforholdsmessig stor strategisk effekt med få våpenplattformer. Norsk militærmakt bør fremover innrettes på å møte nær likeverdige motstandere med en bedre evne til å påføre tap i en væpnet konflikt.

Nedlegging av allierte forsterkningsbaser i Nord-Norge

Det tredje paradokset viser luftmilitær tilbaketrekkning fra den nordnorske landsdelen: Samtidig som behovet for alliert luftmilitær forsterkning har økt siden 2008 i takt med russisk opprusting og aktivitet, har militær infrastruktur for mottak av allierte styrker blitt besluttet nedlagt. Bodø og Andøya flystasjoner var viktige baser for alliert øving, trening og forsterkning i Nord-Norge gjennom den kalde krigen. De bidro til strategisk balanse i nord gjennom nærvær av allierte fly i fredstid og mulighet til forsterkning med kort varslings tid.

Etter at Russland begynte sin strategiske

opprustning og aggresjon i 2008, er de to forsterkningsbasene besluttet nedlagt av norske myndigheter; Bodø flystasjon ble besluttet nedlagt i 2012 i den første langtidsplanen etter Russlands angrep i Georgia, og Andøya flystasjon i 2016 etter Russlands okkupasjon av Krim.⁵³ Beslutningene har medført klarhet om evnen til å motta alliert forsterkning.

I militær doktrine anses en grad av kontroll i luftrommet som en forutsetning for å drive strid både til sjøs og til lands. For at militære styrker skal kunne gjennomføre sine oppgaver må de beskyttes med kampfly mot angrep fra fiendtlige fly.⁵⁴ Blant annet dette lå til grunn for at NATO fra 1950-tallet bygget en rekke fellesfinansierte flystasjoner på nordflanken med midler fra alliansens infrastrukturprogram.⁵⁵ Andøya, Bodø, Bardufoss og Evenes flystasjoner har vært viktige for regelmessig nærvær av allierte fly på trening og øvelser i fredstid og for å forsterke Nord-Norge ved behov.⁵⁶

Mens land- og sjøstyrker er avhengige av flystyrker for å løse sine oppdrag, er flystyrker avhengige av operativ infrastruktur for å gjennomføre militære oppdrag – de må ha et sted å lande for å motta vedlikehold, våpenlast, drivstoff osv.⁵⁷ Land- og sjøstyrker er egnet til å operere mer uavhengig av dedikert infrastruktur. For Norge var derfor de NATO-bygde flystasjonene en gunstig måte å styrke forsvarsevnen i Nord-Norge på. På disse stasjonene har NATO-fly kunnet øve regelmessig i fredstid og slik opprettholde en normalsituasjon der alliert flyaktivitet i nord var ansett som vanlig. Uten åpne forsterkningsbaser i fredstid vil en i fremtiden ikke ha denne muligheten.

Da Bodø ble nedlagt, ble Ørland videreført som fremtidig hovedbase for kampfly. Gitt denne tilbaketrekkingen fra Nord-Norge, ble det besluttet at Evenes skulle bli en fremskutt base i nord for utrykningsflyene.⁵⁸ Med nedleggelse av Bodø og Andøya, og med vurdering av Bardufoss som ikke egnet, pekte langtidsplanen fra 2016 på Evenes som base også for forsterkning i nord.⁵⁹

Kapasitetsbegrensninger drøftet i media, kan tyde på at Evenes vil bli preget av aktiviteten til norske F-35, P-8 og sivil trafikk, og at det blir mindre plass til allierte kampflyforsterkninger.⁶⁰ Evenes er sivilt kommersielt knutepunkt for to

av de større byene i Nord-Norge og hovedbase for norske P-8 og base for F-35 utrykningsfly. Dette kan gi risiko for trafikale begrensninger for allierte forsterkninger både ved øving og trening i fredstid, og i krise og væpnet konflikt. Det synes i ettertid å ha oppstått en viss tvil om hvorvidt beslutningen var basert på politiske målsettinger eller fagmilitære råd.⁶¹

Beredskap ved å benytte nedlagte baser kun i krise eller væpnet konflikt vil kunne bli en ugunstig løsning med tanke på strategisk stabilitet. En beslutning om å effektivere alliert forsterkning i en krise, med brått nærvær av allierte kampfly, kan bli tolket som en eskalering og provokasjon. Et viktig element i avskrekking er derfor muligheten for alliert nærvær i fredstid. Regelmessig øving og trening innebærer forutsigbart og normalt nærvær.⁶² Forutsigbart alliert militært nærvær i fredstid har vært fremhevet som en sentral ambisjon i langtidsplaner.⁶³

I dette bildet hører også nedleggelsen av den norske marinebasen Olavsværn ved Tromsø i 2009. Fjellhallene ble oppført på 1960-tallet, i hovedsak for NATO-midler.⁶⁴ Anlegget ble blant annet benyttet av allierte ubåter i forbindelse med tokt i nord. Det ble solgt ut av Forsvaret i 2013 og ble en tid benyttet av et russisk selskap.

Sannsynligvis har de NATO-bygde basene bidratt til stabilitet i nord. På de NATO-bygde flybasene kan allierte kampfly være på plass løpet av kort tid. De har gitt økonomisk gunstig avskrekking og forsvar for Norge. Nedleggelse av viktige flystasjoner for alliert forsterkning i Nord-Norge, i en tid da Russland rustet opp, gjør Norge mindre gjenkjennelig. Det gir trolig økt risiko for Norge og allierte. Det kan hende beslutningene ville sett annerledes ut, dersom Russlands aggressive potensiale var kjent?

BEGYNNENDE MAKTSTABILISERING I NORD

Selv om maktforskyvningen i nord etter 2008 er en fremtredende trend, er det også eksempler på at den har blitt motvirket. Vi skal, langs de tre aksene i det norske forsvarskonseptet; *NATO*, *nære allierte* og *Forsvaret*, undersøke i hvilken grad maktforskyvningen i nord har blitt motvirket. Alliert aktivitet har siden midten

av 2010-tallet, tiltatt. Både NATO og nære allierte har prioritert stabiliserende tiltak i nord gjennom ulike former for operativt nærvær. Slikt nærvær er imidlertid en flyktig form for avskrekking som kan bli omdirigert mot andre steder. En mer bestandig avskrekking, i form av infrastruktur for forsterkningsstyrker i nord, er mulig med utgangspunkt i den nylig godkjente *Tilleggsavtalen* mellom Norge og USA.

Før alliert oppmerksomhet ble rettet mot Arktis i siste halvdel av 2010-tallet, utviklet norske myndigheter en ambisjon om at «Norge er NATO i nord», som et uttrykk for å ta ansvar i nordområdene som del av alliansens byrdefordeling.⁶⁵ Selv om det er NATO og USA som utgjør den viktigste avskrekkende dimensjonen mot Russland i nordområdene,⁶⁶ var det oftest norske fartøyer og fly som var til stede i det daglige. I følge sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter, Yngve Odlo: «Når ingen andre er der, er vi der».⁶⁷

Etter at allierte har vist mer interesse for nordområdene har uttrykket «Norge er NATO i nord» fra siste halvdel av 2010-tallet blitt benyttet, både av regjeringen og opposisjonen, med en ny mening; at NATOs nærvær ikke er ønsket i områder som oppfattes å være for tett på Russland. Under NATOs utenriksministermøte i november 2021, la utenriksminister Anniken Huitfeldts i media vekt på dette:

Vi prøver å fortelle våre partnere at Norge er NATO i nord. Russerne er vant til at norske fly og fartøyer er til stede i Barentshavet [...] Sånn ønsker vi at det også er i fremtiden: At det ikke er amerikanske P8 overvåkningsfly, men våre egne som flyr i luftrommet øst for Andøya.⁶⁸

Å holde allierte på avstand med henvisning til at «Norge er NATO i nord», indikerer at uttrykket kan brukes på flere måter. Det ser ut til at Støre-regjeringen har landet på en praksis der norske fartøyer seiler sammen med allierte i nordområdene.

Vi skal rette blikket mot hvordan allierte i siste halvdel av 2010-tallet har bidratt til å motvirke maktforskyvningen i nord.

NATO i nord

På NATO-aksen hadde det norske *Nærområdeinitiativet*, som ble lansert under NATOs forsvarsministermøte i London i september 2008, til hensikt nettopp å styrke alliansens oppmerksomhet mot medlemslandenes sikkerhetsutfordringer. Styrket ekspertise om, og evne til å lede operasjoner i, NATOs egne nærområder sto sentralt i forslaget. Norske myndigheter samarbeidet om å forklare og å bygge støtte til initiativet i alliansen, og det oppnådde bred aksept etter noen måneder.⁶⁹ Initiativet representerer et taktskifte for revitalisert alliert nærvær i norsk deklarasjonisk politikk.

Nærområdeinitiativet har gradvis gitt utslag også i praktisk politikk. Endringer i NATOs profil etter 2008 viser en tiltakende strategisk prioritering av allianseområdet. NATOs strategiske konsept fra 2010 bekreftet kollektiv sikkerhet av eget område som alliansens største ansvar.⁷⁰ Norske myndigheter bidro til at NATO skulle få økt kompetanse om hele allianseområdet – også nordområdene – og tilbød vinteren 2014 vertskap for NATOs høyprofiløvelse *Trident Juncture 2018*, ettersom den første høyprofiløvelsen i 2015 ble avholdt i Middelhavsregionen.⁷¹

Russlands annekasjon av Krim i 2014 foranlediget reformer i NATO. Alliansen styrket beredskapen ved å opprette *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) på om lag 5 000 personell, som del av responsstyrken (NRF) på om lag 40 000 personell, for å kunne komme raskere til unnsetning.⁷² Styrken er begrenset, og det er ikke sikkert at den vil bli prioritert til nordflanken i en gitt situasjon. NATO styrket nærværet i østlige områder, bl.a. i 2016 ved opprettelsen av *Enhanced Forward Presence* (EFP) i de baltiske land og Polen, der også norske styrker har bidratt.

Et NATO-tiltak med mer direkte relevans for nordflanken var etableringen av hovedkvarteret *Joint Force Command* ved Norfolk i USA i 2019, med ansvar for bl.a. de oversjøiske forbindelser i Nord-Atlanteren.⁷³ Styrket strategisk bevissthet om og prioritering av Nord-Atlanteren og maritime kommandoforhold var noe norske myndigheter hadde jobbet langsiktig for.⁷⁴

Nære allierte i nord

På akse overfor nære allierte, har USA og Storbritannia innen deklarasjon politikk vist større interesse for nordområdene i siste halvdel av 2010-tallet gjennom utgivelse av strategier for Arktis og beroligende forsvarsavtaler med allierte i Europa – også i nord. Bakgrunnen var blant annet utviklingen på russisk side.

*Pentagon*s Arktis-strategi fra 2019 pekte på behovet for at USA som arktisk stat bygger bevissthet, vektlegger operasjoner, og styrker regelbasert orden i regionen. Til tross for at sannsynligheten for konflikt i Arktis ble ansett som lav, henviste strategien blant annet til stormaktrivaliseringen med Kina og Russland. Den omfattende erfaringen med Arktis hos allierte og partnere som Norge, ble fremhevet.⁷⁵ I *Whitehall* har det britiske forsvarsdepartementet utgitt en egen strategi for britiske væpnede styrkers tilnærming til nordområdene. Dokumentet tar blant annet til orde for trilateralt samarbeid med norske og amerikanske styrker i Norge.⁷⁶ Trilateralt samarbeid innen overvåking i Nord-Atlanteren er også satt i bevegelse etter en felleserklæring fra de tre lands forsvarsministre i 2017.⁷⁷

Mer forpliktende deklarasjon politikk med nære allierte kom som følge av innføringen av det amerikanske *European Deterrence Initiative* (EDI), som hadde til hensikt å berolige europeiske allierte etter Russlands annekasjon av Krim i 2014. Forhandlinger om bilaterale avtaler ble innledet mellom europeiske land og amerikanske myndigheter for å legge til rette for øving, trening, forsterkning og infrastruktur.⁷⁸ Den norskamerikanske avtalen, den såkalte *Tilleggsavtalen*, ble ratifisert i Stortinget i mai 2022.⁷⁹ De omforente områdene for samarbeid i Nord-Norge i avtalen var Evenes og Ramsund, i tillegg til Sola og Rygge i sør.⁸⁰ Dersom tiltakene på Evenes gjelder infrastruktur for amerikanske P-8,⁸¹ vil det medføre overføring av kapasitet til å ta imot allierte maritime patruljefly fra Andøya. *Tilleggsavtalen* har potensial til å styrke avskrekking og forsvar i Nord-Norge, spesielt dersom den kan utvikles videre. EDI-tiltak i Europa vil kunne få konkurranse med det indopasifiske området, der et tilsvarende avskrekkingsprogram ble etablert i 2020.⁸²

Mot slutten av 2010-tallet har interessen for

nordområdene fra nære allierte vist seg også i mer praktisk politikk, både i generell fellesoperativ øvingsvirksomhet og grensespecifikk aktivitet. I fellesoperativ øvingsvirksomhet har alliert nærvær i nord blitt mer systematisk etter 2008. Blant andre ble øvelsen *Joint Viking* med 5000 personell avholdt i Finnmark i 2015. Gjennom det statskontrollerte nyhetsmediet *Ria Novosti* kom det da protester på øvelsen, blant annet mot at en norsk fregatt lå til kai i Kirkenes. I følge daværende sjef for Forsvarets operative hovedkvarter, Morten Haga Lunde, var protestene mot fregatten i Kirkenes myntet på opinionen i Norge. Nordflåten iverksatte i følge media en beredskapsøvelse med 38 000 soldater, 41 overflateskip, 15 ubåter og mer enn 110 fly og helikoptre. Den russiske øvelsen ble av mange satt i sammenheng med *Joint Viking*.⁸³

Den norske invitasjonsøvelsen *Cold Response* er den mest omfattende i nord. Den inkluderer allierte land. Før 2010 var øvelsen årlig, men av økonomiske grunner ble syklusen redusert til partallsår.⁸⁴ NATOs høyprofiløvelse, *Trident Juncture* fikk norsk vertskap i 2018, med om lag 50 000 deltakere, til erstatning for *Cold Response* dette året. I motsetning til en vanlig *Cold Response*-øvelse, ble hoveddelen av øvelsen i 2018 avholdt i Sør-Norge. Et amerikansk hangarskip deltok i øvelsen.⁸⁵ Amerikanske og britiske styrker, ble etter uttrekkingen av Afghanistan mindre engasjert i internasjonale operasjoner, og dette kan ha vært en medvirkende årsak til at alliert deltakelse i øvelser i nord har tiltatt. *Cold Response*-øvelsen i mars 2022 omfattet om lag 30 000 personell fra 27 land.⁸⁶

Norges allierte synes å legge vekt på den europeiske delen av allianseområdet, også nordområdene, i praktisk politikk.

I luftdomenet har *Bomber Task Force* (BTF) fra *U.S. Air Force* i nyere tid deployert med rotasjonsstyrker til Europa, gjerne til Storbritannia, men også i andre land. Flyginger og samtrening med allierte og partnere har funnet sted i luftrommet over den europeiske delen av NATO og i internasjonalt luftrom. I 2021 gjennomførte BTF eksempelvis en flyging med B-52 over samtlige medlemsland, støttet av lufttanking.⁸⁷ Sjefen for NATOs flystyrker i Europa, Jeff Harrigan, uttrykte i forbindelse med en flyging til Tyskland og Romania i mars

2022 at «BTF rotations give us a critical opportunity to integrate and train with our allies and partners, especially during this difficult time».⁸⁸

Kursen ble fra slutten av 2010-tallet også satt mot nord. I september 2019 fløy en B-2 for første gang nord for polarsirkelen over Norskehavet, og siden har BTF trent med norske, og svenske, jagerfly en håndfull ganger årlig.⁸⁹ Norge tok i februar og mars 2021 imot fire B-1 på Ørland som skulle gjennomføre treningsoppdrag i Europa. De landet også i Bodø.⁹⁰ Harrigian omtalte oppdraget som stabiliserende; «[...] BTF demonstrated our unwavering commitment to the security and stability in Europe.»⁹¹ I august året etter gjennomførte B-52-fly slipp av skarpe bomber på et skytefelt i Nord-Sverige.⁹² BTF har også fløyet i Barentshavet.⁹³

I landdomenet har rotasjonsstyrken fra det amerikanske marinekorpset kommet og reist igjen. Etter åtte år med regelmessige rotasjoner til Romania i den såkalte *Black Sea Rotational Force*, blant annet for å trene ukrainske og georgiske avdelinger, ville marinekorpset rette mer oppmerksomhet mot nordflanken.⁹⁴ Fra januar 2017 ble styrken på 330 personell overført til Værnes, samlokalisert med marinekorpset forhåndslagre i Trøndelag. I 2018 ble styrken utvidet til inntil 700 personell og fikk anledning til å trene med norske avdelinger i Troms.⁹⁵ En viss debatt oppsto i media om basepolitikken. Stortinget bifalt at «rotasjonsbasert trening og øving med tilnærmet kontinuerlig tilstedeværelse av enheter fra det amerikanske marinekorpset er innenfor basepolitikken».⁹⁶

I stedet for å opprettholde dette rotasjonsbaserte nærværet på i snitt 650 personell, så amerikanske myndigheter det etter hvert som mer hensiktsmessig å planlegge opphold i Norge i tidsrommene som var best egnet for å øve med norske avdelinger. En planstab på om lag 20 ble igjen da rotasjonsstyrken forlot Norge i oktober 2020. Vinteren 2021 deltok marinekorpset på tradisjonell øving i Norge.⁹⁷

Avtalen med det amerikanske marinekorpset om forhåndslagring og forsterkning i Norge er resultat av diskusjonene i den norskamerikanske såkalte bilaterale studiegruppen fra 1970-tallet.⁹⁸ Ved fornyelsen av avtalen i 2005, som da ble hetende *Marine Corps Prepositioning Program – Norway* (MCPN),

fikk lagrene til II MEF også en global rolle.⁹⁹ Selv om norske myndigheter trolig ikke var bekymret for marinekorpsets engasjement i nordområdene, førte rotasjonsstyrkens avreise til refleksjoner om hvordan Forsvaret bør tilpasses for å bevare marinekorpsets effekt i avskrekking og forsvar på nordflanken.¹⁰⁰ Med finsk og svensk NATO-medlemskap, vil rollen til marinekorpset og MCPN i Norge, som allerede fra midten av 1990-tallet oftere ble omtalt som en nordisk og regional ressurs,¹⁰¹ trolig vedvare på nordflanken.

Det britiske marinekorpset har øvet i Norge siden 1963. Ved slutten av 2010-tallet styrket de, i likhet med sine amerikanske kolleger, profilen i Nord-Norge. *3 Command Brigade* justerte opp sitt engasjement i nord i 2018. Avdelingen planlegger regelmessig trening med norske styrker og andre allierte, heller enn å trene for seg selv når de er i Norge.¹⁰²

I det maritime domenet ser økt russisk aktivitet ut til å ha medført behov for seilinger med NATO-ubåter i nordområdene.

Muligheten for anløp med besøkende ubåter ble gjenetablert om lag ti år etter beslutningen om å legge ned Olavsværn i 2009. Den alternative kaien ligger på Tønsnes, noen kilometer unna den tidligere lokasjonen. Den første amerikanske ubåten, av Virginia-klassen, anløp i mai 2021. Resten av året kom det ikke flere ubåter. Forsvarets anslag for anløp ved etableringen av kaien, var fem til ti årlig.¹⁰³ Innen utløpet av august 2022 hadde seks ubåter anløpt Tønsnes dette året, ifølge media.¹⁰⁴

Den første seilingen i Barentshavet med amerikanske overflatefartøy siden den kalde krigen fant sted i mai 2020. En formasjon med tre amerikanske og ett britisk overflatefartøy seilte i internasjonalt område i Barentshavet.¹⁰⁵ Siden har seilinger blitt gjennomført med også norsk deltakelse.

Flyginger fra Andøya med allierte maritime patruljefly, med evne til å oppdage og følge ubåter, er en praksis som har pågått i mange tiår gjennom den kalde krigen. Fra siste halvdel av 2010-tallet er denne praksisen, i følge media, gjenopptatt. Amerikanske P-8-fly har fra 2016 fløyet oppdrag fra Andøya.¹⁰⁶ Sommeren 2018 fløy fire fly fra Andøya for å bygge situasjonsforståelse i nordområdene.¹⁰⁷ I august 2019 fløy flere amerikanske P-8 fra Andøya fordi

aktiviteten på russisk side var uvanlig høy, og i oktober var to fly igjen på plass for å gjennomføre operative tokt.¹⁰⁸ Bakgrunnen for flygingene i oktober var ifølge pressen at Nordflåten gjennomførte den største ubåtoperasjonen siden tidlig på 1990-tallet, med deltakelse av ti ubåter. Utseilingen fra Kola foregikk i neddykket tilstand, og målsettingen var angivelig å komme så langt som mulig ut i Atlanteren uten å bli oppdaget. Overordnet var hensikten med operasjonen ifølge Etterretningstjenesten å vise militær styrke.¹⁰⁹

Flygingene fra Andøya i oktober 2019 har ekstra interesse da de foregikk samtidig som Russland kritiserte norsk alliansepolitikk. I slutten av uken da ubåtene seilte ut, var den russiske utenriksministeren Sergei Lavrov i Kirkenes, 25. oktober, for å markere den sovjetiske frigjøringen av Finnmark sammen med utenriksminister Ine Eriksen Søreide.¹¹⁰ Lavrov hadde to dager tidligere, i en kronikk i Aftenposten, kritisert praktiseringen av norsk alliansepolitikk:

Norge går fra sin «basepolitikk» ved i fredstid å utplassere – angivelig på «rotasjonsbasis», men egentlig på permanent basis – øvingsbaser for militære fra USA og Storbritannia, øke sitt forsvarsbudsjett og modernisere tilsvarende infrastruktur.¹¹¹

Kritikken av alliansepolitikken fortsatte fra den russiske ambassaden i Oslo, som på dagen for møtet i Kirkenes offentliggjorde et budskap om at «Norske myndigheter har forlatt sin forpliktelse til prinsippet om å ikke utplassere utenlandske tropper på norsk grunn i fredstid».¹¹² Lavrov gjentok kritikken mot norsk alliansepolitikk i Kirkenes. Søreides respons var blant annet at: «Dette bør ikke overraske Russland. Vi har ikke utenlandske baser i Norge, slik praksis har vært helt siden vi gikk inn i Nato i 1949. Vi ser ikke på Russland som en militær trussel, men vi er bekymret for den økte opprustingen på russisk side».¹¹³

Toktene med allierte maritime patruljefly fra Andøya anses som rutinemessige av Forsvaret,¹¹⁴ men det oppgis at det normalt er norske fly som flyr østover i Barentshavet.¹¹⁵

Forsvaret i nord

På aksene i forsvarskonseptet som består av det *nasjonale forsvaret* er trenden delvis preget av redusert evne, og blant annet av at hovedbasen for nye kampfly ble flyttet fra Nord-Norge. Imidlertid finnes er bildet blandet.

Å tilføre landmakt i Finnmark fremstår som en strategisk justering. Hærens *Porsanger bataljon* er bygget opp av en kavalerieskadron, en kampstøtteeskadron og en stab. Avdelingen sikter mot å være operativ fra 2025.¹¹⁶ Hæren er i utgangspunktet begrenset, men styrker i Finnmark viser at nordområdene prioriteres i praktisk politikk.

Daværende forsvarsminister Odd Roger Enoksen fastslo under et besøk til Andøya i april 2022, at evnen til å ta imot allierte ikke er tilstrekkelig på Evenes.¹¹⁷ Støre-regjeringen varslet følgelig Stortinget våren 2022 om at den ville vurdere hvordan Norge skal ivareta evnen til å forsterke Nord-Norge med luftstridsmidler, inkludert nærvær i fredstid, på relevante lokasjoner i Luftforsvaret, herunder Andøya.¹¹⁸

MAKTBALANSE I NORD – EN NYTTIG PÅMINNELSE

Maktforskyvningen, og Russlands økende evne og vilje til å bruke militærmakt, har satt den sikkerhetspolitiske situasjonen i nord i relieff. Russlands ambisjoner som stormakt og behov for innflytelsessoner er gjenkjennelige, og trer frem som en varig normaltilstand etter den strategiske pausen i nord.

Den sikkerhetspolitiske utviklingen aksentuerer behovet for en relevant vestlig sikkerhetspositur. Vi skal ta et tilbakeblikk på hvordan norsk og alliert strategi i nord ble formet fra etableringen av Atlanterhavspakten i 1949.

Avskrekking og forsvar som maktmidler

Da NATO-landene i begynnelsen av den kalde krigen forsto hva slags trussel som var i ferd med å gi seg til kjenne i Sovjet, satte alliansen en omfattende strategi for avskrekking og forsvar: Avskrekkingens målsetting var å stabilisere maktforholdet ved å bygge opp NATOs militærmakt slik at en eventuell motstander så at kostnadene ved et angrep ville bli større

enn gevinsten. Dersom denne krigsavvergende terskelen ikke fungerte, var planen å innlede forsvarskamp. På nordflanken utviklet NATO omfattende forsvarstiltak og la over tid til rette for nærvær og forsterkning. I Nord-Norge ble det for NATO-midler bygget flere allierte flyplasser, havneanlegg, lagre, kommunikasjons-systemer, kommandoplasser, radarstasjoner og fortifikasjoner.¹¹⁹

Den daglige allierte militære aktiviteten i Norge varierte gjennom den kalde krigen, men regelmessig alliert nærvær og virksomhet var vanlig, både i NATO-kommandoene og i felt – til lands, til sjøs og i luften. Ett eksempel fra 1970-tallet er etableringen av forhåndslagre på flystasjoner i hele Europa, også på opptil ni steder i Norge. Fire flystasjoner, i Nord-Norge og fem i Sør-Norge hadde slike lagre. Forhåndslagrene bidro til avskrekking mot Sovjetunionen ved at flyforsterkninger kunne øve i fredstid og komme raskt til unnsetning ved behov.¹²⁰

NATO-medlemskapet ble også avgjørende for utviklingen av det norske forsvaret. Den viktigste norske innsatsen var som en del av NATOs forsvar av nordflanken. Rollen til det norske invasjonssforsvaret var i hovedsak å forsinke et eventuelt angrep i påvente av allierte forsterkninger. Denne rollen ble avgjørende for utformingen av den operative organiseringen og den militære infrastrukturen, og hang nøye sammen med behovet for å forberede mottak av forsterkninger.¹²¹

Restriksjoner av hensyn til Sovjet

Norske myndigheter innførte imidlertid over tid en rekke restriksjoner for norsk og alliert militær aktivitet i nordområdene i fredstid. Baseerklæringen regnes gjerne som den opphavelige restriksjonen: Før Norge undertegnet Atlanterhavspakten i 1949, erklærte regjeringen overfor Kreml at den ikke ville «tiltre noen overenskomst med andre stater som innebærer forpliktelser for Norge til å åpne baser for fremmede makters stridskrefter så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep».¹²² Dette er baseerklæringen, og den var en respons på en sovjetisk diplomatisk note.

Til tross for at Sovjets kommunistregime i noten krevde å få vite «hvorvidt den norske

regjering påtar seg noen som helst forpliktelse overfor Atlanterhavspakten med hensyn til plassering av luft- eller sjømilitære baser på Norges territorium»,¹²³ inneholdt den norske baseerklæringen ingen presisering av hvilke typer baser den gjaldt. Også praktisk norsk basepolitikk har vært mer omfattende enn det Kreml etterspurte, med begrensninger for også landbaser i Norge.

Var baseerklæringen et resultat av vellykket sovjetisk avskrekking mot Norge? Historikeren Olav Njølstad har, i sitt verk om motstandsmanden Jens Christian Hauge, som var forsvarsminister fra 1945 til 1952, omtalt hvordan den sovjetiske henvendelsen ble oppfattet i Oslo:

Den sovjetiske noten satte en støkk i alle involverte på norsk side. Hauge la ikke skjul på at man på regjeringshold ble nok så nervøse. Det virket som om Moskva prøvde å skremme Norge fra å slutte seg til Atlanterhavspakten, og, hvis det ikke gikk, signaliserte at man ikke ville sitte passivt å se på at vestmaktene fikk etablere fremskutte baser på norsk jord.¹²⁴

Historikeren Arne Røksund har betraktet baseerklæringens kontekst med utgangspunkt i sovjetiske kilder. Han fremholdt i sin studie om Norge i sovjetisk utenrikspolitikk fra 1945 til 1949, at sovjetregjeringen etter hvert innså at den ikke kunne forhindre norsk tiltredelse til Atlanterhavspakten:

Sovjetunionens primærposisjon hadde hele tiden vært å holde Norge utenfor en vestblokk, men betingelsene var ikke tilstede for å oppnå den målsettingen. Sovjetregjeringen tilpasset derfor sin politikk til rammebetingelsene, og forfulgte sin sekundærposisjon: Å nekte Vestmaktene å etablere militære baser på norsk territorium.¹²⁵

Om notevekslingen har Røksund konkludert med at «[d]et kan synes som om sovjetregjeringens noter om Atlanterhavspakten og base-spørsmålet først og fremst hadde til hensikt å få en mest mulig forpliktende erklæring fra den norske regjeringen om at den ikke ville tillate fremmede baser på norsk territorium. Det var en strategi sovjetregjeringen i stor grad lyktes

med.»¹²⁶

For norske myndigheter var bakteppet økt internasjonal spenning etter kommunistenes maktovertakelse i Tsjekkoslovakia i 1948, i tillegg til frykten for at Norge ville få tilbud om forsvarspakt med Sovjet, lik «Venns-kaps-, samarbeids- og bistandsavtalen» (VSB) som Finland inngikk samme år. Historikeren Kjetil Skogrand har fremhevet at «[f]rykten for direkte press mot Norge gjorde at norske myndigheter vendte brobyggingspolitikken ryggen og begynte å søke et nytt sikkerhetspolitisk ankerfeste».¹²⁷

I grunnverk i norsk historieforskning vises det til frykt, press og skremser fra Moskva da Norge tiltrådte Atlanterhavspakten. Forsvarsminister Hauge utformet svaret til Kreml med opplevelsen av at Sovjet ville skremme Norge fra å tiltre pakten. Det kan derfor ikke utelukkes at baseerklæringen var vellykket sovjetisk avskrekking mot småstaten Norges handlefrihet. Utenriksminister Halvard Langes utsagn til den amerikanske ambasadøren sommeren 1948 om at det ikke kunne bli tale om fremmede baser på norsk område i fredstid,¹²⁸ indikerte trolig norske myndigheters holdning i denne brytningstiden. At amerikanske myndigheter vinteren 1949 avkreftet at baser var et kriterium for tiltredelse i Atlanterhavspakten,¹²⁹ kan ha bidratt til at brytningstidens holdning ble varig politikk.

Til tross for at baseerklæringen ikke var en avtale, og til tross for at forsvarsminister Hauge allerede i 1951 presiserte at baseerklæringen verken var til hinder for avtaler om alliert tilgang til norske baser i krigstid eller øvelser og besøk,¹³⁰ påklaget Moskva påståtte brudd på erklæringen og forsøkte å presse Oslo til en streng tolkning.¹³¹

Med naboland på vei inn i NATO bør norske myndigheter trolig vurdere å være varsomme med å misjonere for norsk basepolitikk. Et slikt skritt kan bidra til overføring av avskrekkingen fra Kreml mot Oslo anno 1949, til Helsinki og Stockholm i 2022.¹³² Finland valgte etter Sovjets oppløsning å legge til side VSB-avtalen. Finland kunne så selv bestemme å vende seg mot vest, og så i 2022 trolig liten grunn til å avgi erklæringer om å begrense alliansepolitikken til et autoritært Kreml i krig. Finland har likevel videreført en politikk som tar hen-

syn til russiske sensitiviteter uten å erklære restriksjoner.¹³³ Finland har en lang grense mot Russland, og har gjort egne erfaringer fra den kalde krigen og nyere tid. De samlede behov på nordflanken kan gi nye forutsetninger. Kanskje vil nærmere nordisk samarbeid føre til behov for stasjonering i hverandres land?

Begrepsparet

Flere norske restriksjoner mot norsk og alliert nærvær i fredstid kom til utover den kalde krigen for å vise hensyn til sovjetregimet. Historikeren Rolf Tamnes har systematisert disse i syv grupper: (1) restriksjoner for tysk medvirkning i flankeforsvaret, (2) basepolitikken, (3) restriksjoner for alliert øvelses- og treningsvirksomhet, spesielt i Finnmark og øst for 24-graden, (4) norsk kontroll med etterretning og overvåking i nordområdene, (5) atompolitikken og begrensninger for kjemiske våpen, (6) anløpspolitikken og (7) militær lavprofil på Svalbard.¹³⁴ Restriksjonene har for norske myndigheter vært et middel for å avstemme den norske og allierte militære aktiviteten i fredstid.

Som forsker ved NUPI på 1960-tallet fremstilte Johan Jørgen Holst en pedagogisk forenkling av sikkerhetspolitikken ved å introdusere *beroligelse*, som betegnelse på restriksjonene Norge til da hadde innført mot alliert nærvær i fredstid. Holst ble senere statssekretær, forsvarsminister og utenriksminister. Han satte termen *beroligelse* i par med avskrekking blant annet på følgende vis:

Avskrekking og beroligelse innebærer i realiteten en utnyttelse av muligheten for å påføre motparten skade og ulemper så vel som til å gi 'påskjønnelser'. Det system av ensidige men betingete begrensninger som Norge har fulgt i spørsmålet om fremmede baser, atomvåpen og militære manøvrer, illustrerer dette forholdet. Disse selvpålagte bindinger er gjort klart avhengige av at Sovjetunionen ikke foretar truende disposisjoner og gir forsikringer om at Sovjetunionen med sin adferd i stort monn selv kan bestemme hvorvidt de norske begrensninger vil bli opprettholdt.¹³⁵

Beroligelse overfor Russland var altså ensidig, uten resiprositet, men ifølge Holst betinget av sovjetisk atferd, ved at truende atferd kunne bli møtt med frafall av restriksjoner.

Restriksjonene for norsk og alliert militær aktivitet i nord i fredstid vedvarte også etter den kalde krigen, bortsett fra at vesttysk nærvær i nord var akseptert fra slutten av 1980-tallet.¹³⁶ Forsvarsdepartementet gjennomførte en oppdatering innen deler av politikken i lys av endrede sikkerhetspolitiske rammebetingelser på midten av 1990-tallet. En viss forenkling for mindre allierte enheter i Finnmark ble innført. Forenklingen innebar ikke en prinsipiell endring, men en justering av graden med rot i et mer optimistisk sikkerhetspolitisk utsyn.¹³⁷ Denne presiseringen av restriksjonspolitikken pekte blant annet på fremtidige muligheter for mer permanent stasjonering. Forsvarsdepartementet stadfestet i 1996 at restriksjonene ikke skulle være til hinder for aktiv norsk deltakelse i allierte flernasjonale strukturer og samarbeidsordninger.¹³⁸

Selv om presiseringen kan anses som en viss liberalisering er bildet delt. Det som ligner en ny restriksjon har nemlig kommet til syne i norsk praktisk politikk med den norske avståelsen fra å delta i vesentlige deler av NATOs missilforsvarsprogram (Ballistic Missile Defence – BMD). Etter at Lisboa-toppmøtet i 2010 vedtok å utvikle NATOs forsvar mot ballistiske missiler, iverksatte norske myndigheter undersøkelser om mulige bidrag. Til tross for at NATO har forsikret om at BMD ikke er rettet mot Russland, har russiske myndigheter vedvarende og høylytt hevdet at slikt forsvar vil true landets sikkerhet. Siden BMD ifølge Russland har til hensikt å ødelegge interkontinentale ballistiske missiler (ICBM) som er skutt ut fra russisk territorium eller havområde, vil BMD endre forutsetningene for den gjensidige avskrekkingen mot USA.¹³⁹ Norske myndigheter besluttet i 2019 ikke å bidra til de øvre lag av NATO BMD.¹⁴⁰ Beslutningen kan ha hatt flere årsaker, bl.a. økonomiske, men ble fattet etter russiske protester,¹⁴¹ og kan også forstås som en norsk restriksjon mot alliert nærvær av hensyn til russiske sikkerhetsbekymringer.

Akademisk forenkling som politikk?

Begrepsparet beroligelse og avskrekking, og dets vestvendte tvilling, integrasjon og avskjerming,¹⁴² står sterkt som forklaringsmodeller i norsk forskning om sikkerhets- og forsvarspolitik. De er grundig fremstilt i litteraturen.¹⁴³ Enkelte har pekt på mulige begrensninger i dikotomien. Statsviteren Johannes Rø og historikeren Anders Dramstad har antydning til kortkommentarer i denne forklaringsmodellen. Rø har henvist til balansen mellom integrasjon og avskjerming, og har fremholdt at «[f]aren for begrepstvang og teoriladet fortolkning er overhengende».¹⁴⁴ Dramstad har påpekt at kategorisering av sikkerhetspolitiske tiltak som enten avskrekking eller beroligelse, «strekker simpelthen ikke helt til for å forklare disse komplekse sammenhengene».¹⁴⁵

Refleksjonene er nyttige, og er en oppfordring til å rette blikket mot problematiske sider ved at dikotomien er inkludert i den siste langtidspanen for forsvarssektoren. Langtidspanene utgis normalt hvert fjerde år, regnes som et viktig uttrykk for samlet norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, og har som hovedformål å foreslå utvikling av Forsvarets struktur for Stortinget. Planene har fra år 2000 ikke lagt vekt på *beroligelse*. Termen beroligelse anvendes først i 2016, og da for å omtale behovet for å berolige utsatte allierte land med økt avskrekking mot Russland etter annekseringen av Krim.¹⁴⁶ Først i 2020 ble beroligelse overfor Russland omtalt, og da med oppfordring om *balanse* mellom avskrekking og beroligelse. I planen ble dette beskrevet som Norges «strategiske hovedlinje».¹⁴⁷ Hva er problematisk med å anvende denne dikotomien som praktisk utøvende politikk?

For det første er avskrekking og beroligelse en akademisk forenkling for å forklare deler av den komplekse virkeligheten i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Induksjon, ved å generalisere på grunnlag av observasjon i et komplekst landskap med sikte på å styrke en forklarende teori er vanlig og nyttig. Mye norsk forskning om sikkerhetspolitikk har hatt nytte av *integrasjon* og *avskjerming* og *avskrekking* og *beroligelse*.¹⁴⁸ Å anvende begrepsparet som praktisk politikk er imidlertid noe annet. Dersom det kan stilles spørsmål til forenklingens egnethet til å

forstå og forklare en kompleks sikkerhetspolitisk virkelighet, kan det trolig stilles minst like store spørsmål til forenklingens egnethet som grunnlag for praktisk politikk.

For det andre sier termen *beroligelse* mer om intensjon enn om effekt; den uttrykker et ønske om at restriksjonenes fremste funksjon er at de virker beroligende på myndighetene i Moskva. Politikken hviler på formodningen om at Russland lar seg berolige. Hva som er den faktiske konsekvensen, kan være noe annet. Dette er det ikke forsket nok på. Det bør stilles spørsmål om hva som er den mest fremtredende effekten av de samlede restriksjoner mot norsk og alliert militær aktivitet i nord i fredstid.

Termen *beroligelse* reflekterer neppe fullt ut realitetene, det som faktisk skjer ved bruk av restriksjoner. Myndighetene i Moskva anser sannsynligvis den norske politikken som fordelaktig.¹⁴⁹ Kan restriksjoner ha gitt hensiktsmessige omgivelser for russisk posisjonering i Arktis? For å unngå et misforhold mellom intensjon og effekt synes det i praktisk politikk hensiktsmessig å avstå fra å anvende termen *beroligelse*. Spørsmålet om intensjon og effekt kunne også vært stilt om *avskrekking*. Om dette fenomenet foreligger det imidlertid atskillig forskning og utviklet strategi.

Effekten av restriksjonene på en NATO-kritisk opinion, er det mindre tvil om. Restriksjonene har historisk hatt en funksjon i å bidra dempende på mengden og graden av alliansekritikk i norsk politikk. Gjennom restriksjonene holdt norske myndigheter i hevd en distanse til belastende deler av alliansesamarbeidet, noe som ga større enighet om sikkerhetspolitikken i norsk opinion.¹⁵⁰

For det tredje er det problematisk å legge til grunn at det skal være balanse mellom beroligelse og avskrekking. Det gir en forestilling om vekt og motvekt; om det gjennomføres et avskrekkende tiltak, må det også innføres et motsvarende tiltak med motsatt fortegn, beroligelse, slik at likevekten opprettholdes. Sidestilling av de to begrepene har tilsynelatende ført til misforståelser og forklaringsproblemer for norske myndigheter. Et tegn på dette er utenriksminister Huitfeldts redegjørelse for Stortinget i mars 2022, der hun presiserte at det ikke er paritet mellom disse begrepene:

Men det er ikke slik at avskrekking og beroligelse er to like størrelser. Avskrekking er grunnfjellet vår sikkerhet bygger på. Det er Nato.¹⁵¹

Nødvendigheten av en slik presisering kan ha vært en kommentar fra Huitfeldt om oppfatningen som vokste frem i det offentlige ordskiftet utover 2010-tallet, om at beroligelse overfor Russland ikke ble vektlagt nok i norsk politikk.

Sist, og viktigst, beroligelse og avskrekking er ikke en komplett liste over virkemidler; norske myndigheter har flere virkemidler i sikkerhets- og forsvarspolitikken. Med bare to antonyme begreper som utgangspunkt, kan samtalen om slike spørsmål bli fanget i en binær forestilling, selv om hensikten til Holst neppe var slik. Ved å velge kun sort og hvitt, utelates farger som er nødvendig for å tegne bildet som likner virkeligheten. Det kan gi unødig risiko å låse utøvelsen av sikkerhetspolitikken til et binært valg. Å isolere to virkemidler fra de øvrige, kan gi inntrykk av at Norge må gjøre enten det ene eller det andre, og hemme en helhetlig utøvelse av sikkerhetspolitikken, og gjøre målsettingen om stabilitet vanskeligere å nå.

Og dersom det er slik at begrepsparet kommer til kort for fullt ut å forstå og forklare sikkerhetspolitikken, og kommer til kort for å utøve den, hva kan brukes i stedet? Det viktigste er trolig å utvide listen av virkemidler så den bedre reflekterer virkeligheten. Norske myndigheter har lang erfaring med å benytte ulike virkemidler, hver for seg og sammen, for å sikre stabilitet i nordområdene. Det er ikke nødvendig å finne opp noe nytt. Viktigere enn hvilke virkemidler vi inkluderer, er i første omgang at det er flere.

STABILITET OG ORDNING AV SIKKERHETSPOLITISKE VIRKEMIDLER

Norske myndigheter har historisk lagt vekt på stabilitet og forutsigbarhet som politiske målsettinger i nordområdene. Gjennom den kalde krigen forholdt norske myndigheter seg til Sovjetunionen i form av både en primær og en sekundær trussel. Primærtrusselen har vært sovjetisk evne og vilje til å anvende militær-makt mot Norge og NATO. Sekundærtrusselen

har bestått i muligheten for at norske og allierte styrker uforvarende skulle komme til å antenne den primære.

For å bygge stabilitet stilt overfor de to klassene av trusler kreves ulike virkemidler; maktmidler av første orden for å motvirke primærtrusselen og avstemmende virkemidler av andre orden for å motvirke sekundærtrusselen. Dermed kan maktmidlene forstås som stabilisering, og de avstemmende virkemidlene kan forstås som kalibrering av stabiliseringen. Slik har norske myndigheter kunnet opprettholde stabilitet i tider med både høy og lav spenning. Vi skal se nærmere på en mulig ordning av virkemidlene.

Maktmidler – virkemidler av første orden

Norske myndigheter har lang erfaring med å anvende maktmidler, virkemidler av første orden, for å redusere faren for at primærtrusselen skal inntreffe. Disse maktstabiliserende virkemidlene omfatter handlinger den norske stat *gjør*. De kommuniserer makt, til dels sammen med nære allierte, NATO og FN. Statens maktmidler kan eksempelvis være diplomatiske, informasjon, militære, økonomiske, finansielle, etterretninger og juridiske.¹⁵² Moderne norske historieverk om utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik, gir en god bredde i omtalen av ulike virkemidler.¹⁵³ Virkemidler av første orden tar lang tid å bygge opp, og de er gjerne forbundet med betydelige forberedelser og økonomiske kostnader. Her skal vi anvende tre fremtredende og godt kjente virkemidler som eksempler: Internasjonal rett, avskrekking og forsvar. Vi skal se kort på hvordan disse virkemidlene bidrar til stabilitet.

Internasjonal rett. Utvikling av internasjonal rett gir grunnlag for en regelbasert verdensorden. Rettsforholdene som regulerer relasjonene mellom selvstendige stater, er primært dannet av traktater og folkerettslig sedvane. Internasjonal rett omtales gjerne som «førstelinjeforsvaret» i sikkerhetspolitikken.¹⁵⁴

Internasjonal rett angår mer enn forsvars- og sikkerhetspolitikken, men samtidig øker bevisstheten om sikkerhet også i andre samfunnssektorer. Internasjonal rett ligger til grunn for handel, valuta, skipsfart, luftfart, post, romfart, helsevesen, rettsvern for kulturutøvere, patentbeskyttelse, mål og vekt. I en ideell verden ville

internasjonal rett vært tilstrekkelig til å ordne forholdet mellom stater, men virkeligheten er annerledes. Selv europeiske land, der lover og regler har høy status, har erfart at regelbasert orden stadig blir utfordret, også med militær makt. Russland har vist seg som en trussel mot en internasjonal regelbasert orden.

Norske myndigheter har lagt vekt på utvikling og overholdelse av internasjonal rett, og har konsekvent vært opptatt av gradvis å bygge robuste juridiske fundament for å beskytte norske interesser. En regelbasert verdensorden bygget på staters ukrenkelighet har bidratt til å ivareta småstatenes interesser og sikkerhet i møte med stormakter. Norsk linje har vært å forholde seg strengt til internasjonal rett, ikke minst i havområdene.¹⁵⁵

Da den økonomiske sonen på 200 nautiske mil ble etablert, holdt Norge en tilbakeholden profil som også skyldtes sikkerhetspolitiske hensyn. Tilbakeholdenheten hadde hensyntagende kvaliteter i forholdet til Sovjet.¹⁵⁶ Avtalen om delelinjen mellom Russland og Norge i Barentshavet er et annet eksempel på at utvikling av internasjonal rett krever tålmodighet og kontinuitet. Avtalen om delelinjen ble undertegnet i 2010 og ratifisert i 2011, etter 40 år med forhandlinger.

Avskrekking. Det andre stabiliserende virkemiddelet er avskrekking. Det vil si å overbevise aktører om ikke å gjennomføre uønskede handlinger, spesielt militær aggresjon. Avskrekking kan defineres både på en måte som presiserer fenomenet som et militært virkemiddel og på måter som åpner for mer generelle forståelser. En militær presisering vil være å true med militære instrumenter for å hindre en annen stat i å handle på en bestemt måte. En mer generell definisjon vil være trusler om økonomiske sanksjoner, diplomatisk ekskludering, eller informasjonsoperasjoner for å forme en annen stats atferd. Begge disse definisjonene bygger **på trusler.**¹⁵⁷

Det handler om å gjøre kostnaden ved et angrep så store at de ikke står i forhold til gevinsten, slik at motstanderen vil velge å avstå fra angrepet. For Norge handler det blant annet om å etablere en troverdig militærmakt av allierte og nasjonale styrker og planer, av tilstrekkelig omfang til at en potensiell motstander vil avstå

fra angrep. Denne kalkylen kalles også gjerne en *krigsavvergende terskel*. Norge lener seg på NATOs kollektive sikkerhet og avtaler med nære allierte for avskrekking, men nasjonal forsvarsevne inngår også.¹⁵⁸ NATOs avskrekking består av både konvensjonell og kjernefysisk avskrekking.

Erfaring viser at også troverdig avskrekking bygges over tid og har vesentlige kostnader. En kan skille mellom bl.a. bestandig og mer flyktig avskrekking. Eksempler på mer flyktig avskrekking vil være flyginger og seilinger i aktuelle områder, mens eksempler på mer bestandig avskrekking kan være NATOs bygging av forsterkningsbaser i Nord-Norge gjennom den kalde krigen, med rullebaner, taxebaner, kommandoplasser med fast stasjonert NATO-personell, hangarer og annen infrastruktur.

Gitt betydningen av infrastruktur for bestandig avskrekking, har norske myndigheter eksempelvis lagt vekt på programmet for forhåndslagring og forsterkning med det amerikanske marinekorpset også etter den kalde krigen.¹⁵⁹ Et annet eksempel på et bestandig avskrekkende tiltak er *Tilleggsavtalen* mellom norske og amerikanske myndigheter som inngår i det bredere avskrekkingsinitiativet i Europa.

Forsvarsevne. Det tredje stabiliserende virkemiddelet som fremheves her er militær forsvarsevne. Om avskrekking ikke strekker til, må Forsvaret være forberedt på væpnet konflikt for å beskytte norsk suverenitet og handlefrihet. Forsvaret av Norge bygger på militær strids-evne, der viktige basisfunksjoner er kommando og kontroll, ildkraft, mobilitet, beskyttelse, etterretning og logistikk.¹⁶⁰ Det norske forsvaret bygger på både aktivt (med bl.a. sensorer og effektorer) og passivt (med bl.a. spredning, fortifikasjon, kamuflasje, lavsignatur) forsvar i alle domener. Totalforsvaret, som omfatter sivile innsatsfaktorer, er en vesentlig del.

Også forsvarsevnen utvikles langsomt og med høy kostnad. Forsvarsledelsens årlige taler i *Oslo Militære Samfund* er en viktig plattform for direkte kommunikasjon mellom fag og folk. Der kan militære ledere gi til kjenne status og utfordringer for Forsvaret. Tidligere forsvarssjef, Haakon Bruun-Hansen, kommuniserte at Forsvaret er for lite til at det over tid kan klare sine forpliktelser nasjonalt og internasjonalt.¹⁶¹ Forsvarssjef Eirik Kristoffersen holdt i 2022

i stedet en debatt med forsvarsminister Odd Roger Enoksen. Politikeren og fagpersonen var i debatten enige om at Forsvaret ikke hadde tilstanden og omfanget som situasjonen krever. Kristoffersen meddelte at Forsvarets operative evne var endret fra «ikke tilfredsstillende» til «mindre tilfredsstillende».¹⁶² Det er en avveining å kommunisere offentlig, men kanskje Forsvarets tilkortkommenheter kan kommuniseres tydeligere og ved flere anledninger?

Utviklingen i sikkerhets- og forsvarspolitikken etter 2008, er i stor utstrekning resultat av politisk konsensus. At bred og dyp kompetanse og enighet har vært ønskelig i forsvarssaker, er det liten tvil om. Begrunnelsen for i 2009 å opprette en felles utenriks- og forsvarskomiteé, kan synes utdatert: «at saksmengden i Forsvarskomiteéen [var] klart lavere enn i øvrige komitéer», og at «Norges militære engasjement utenfor egne grenser» hadde økt.¹⁶³ Stortinget har ved ikke å organisere en selvstendig komité for forsvarssaker, valgt en annen løsning enn de nordiske land og nære NATO-allierte. Kanskje gjenoppsettelse av en forsvarskomiteé kan vurderes?

Avstemmende midler – virkemidler av andre orden

For å redusere sannsynligheten for at sekundærtrusselen skal inntreffe, nemlig den at egne og allierte styrker skulle komme til å antenne den primære, har norske myndigheter lang erfaring med å anvende avstemmende virkemidler av andre orden. De er etablert for å avstemme maktutøvelsen i de maktstabiliserende virkemidlene av første orden, og kan betraktes som en funksjon av disse.

De omfatter spesifikke handlinger den norske stat *ikke gjør*, ved i fredstid normalt ikke å til late bestemte typer militær aktivitet i bestemte områder av hensyn til Russland. Virkemidlene omfatter som vi har sett basepolitikken, restriksjoner for øving og trening, kontroll med etterretning og overvåking, atompolitikken, anløpspolitikken, avståelse fra NATO BMD og militær lavprofil på Svalbard.

Virkemidler av andre orden har blitt videreført fra den kalde krigen og har vært utøvet i norsk deklarasjon og praktisk sikkerhetspolitikk etter 2008. Restriksjonene har på noen områder blitt oppmyket, og på andre noe utvidet.

Som leseren har skjønnet, samsvarer kategorien andre ordens virkemidler med restriksjonene Norge har lang erfaring med, og som innen *akademia* noe upresist gjerne omtales som *beroligelse*. Selv om *beroligelse* i norsk sikkerhetspolitikk ofte anses som synonymt med restriksjonene, altså ting Norge *ikke gjør*, kan det anføres at *beroligende* politikk kan favne videre enn dette. Kommunikasjonslinjen mellom Forsvarets operative hovedkvarter og den russiske Nordflåten er et eksempel som handler om noe Norge *gjør*. Denne studiens anliggende er imidlertid å påpeke det problematiske i å bruke betegnelsen *beroligelse* på restriksjonene mot alliert og norsk militær aktivitet i utøvende politikk. En mer hensiktsmessig betegnelse på denne kategorien vil være *avstemmende virkemidler*.

Med første ordens virkemidler bestående av flere maktmidler, og andre ordens virkemidler, bestående av avstemmende restriksjoner mot visse typer militær aktivitet, kan man redusere problemene som følger av å redusere norsk sikkerhetspolitikk til en forestilling om balanse mellom *beroligelse* og *avskrekking*.

For det første unngås en overdreven forenkling. Erkjennelsen av at det finnes flere maktmidler av første orden vil gi en dypere forståelse av, og bedre funksjonalitet i utøvelsen av, sikkerhetspolitikk. For det andre innebærer termene *avstemmende restriksjoner* og *andre ordens virkemidler* en mer deskriptiv begrepsbruk og at misforholdet mellom intensjon og effekt reduseres. For det tredje innebærer en inndeling i første og andre ordens virkemidler at kravet om paritet og likevekt ikke behøver å dominere diskusjonen om hvordan de to kategoriene av virkemidler skal kalibreres.

I forskningen knyttes restriksjonene gjerne til en målsetting om lavspenning i nordområdene.¹⁶⁴ Det vil imidlertid være problematisk i praktisk politikk å anvende avstemmende virkemidler alene for å nå lav spenning. Så lenge maktmidlene av første orden ikke har tilstrekkelig styrke til å demme opp for også høyere grader av spenning, kan målsettingen om lavspenning overdøve målsettingen om stabilitet. Forsvarets rolle som stabiliserende faktor i nord ble påpekt i regjeringens nordområdestrategi fra 2006,¹⁶⁵ Etter lanseringen av strategien kunne man observere bruk av slagordet «High North,

Low Tension» som en beskrivelse på situasjonen i nord. Et lite forsvar kunne bidra til stabilitet så lenge spenningen og den russiske evnen og aktiviteten var lav. I senere tid, med økende militær evne og aktivitet, later anvendelsen av slagordet til å ha beveget seg fra å være en situasjonsbeskrivelse til en målsetting i norsk politikk. Støre understreket den deskriptive kvaliteten i slagordet ett år etter annekasjonen av Krim: [...] until the recent strain in Russia-Western relations, we experienced what could be described as «High North, Low Tension».¹⁶⁶ Etter 2014 ble slagordet gjerne anvendt normativt, som en målsetting: «Our goal, alongside with our neighbors, should be to live up to the goal about «HighNorth – low tension», Støre says.»¹⁶⁷

Det er forståelig å ønske seg en etterdønning av den strategiske pausen i nord, og lav spenning er gunstig og viktig. Fremtidig norsk sikkerhetspolitikk bør likevel ta høyde for at økt russisk militær evne og aktivitet er varig, og at spenningsnivået i nord vil kunne variere. Norsk sikkerhet ivaretas derfor trolig fortsatt best med stabilitet som målsetting, og med maktmidler av første orden som kan demme opp for ulike nivå av spenning. Dette bør kombineres med avstemmende virkemidler av andre orden, som kan bidra til å redusere sannsynligheten for uforvarende økt spenning.

Gitt maktforskyvningen i nord og russisk brutalitet i Ukraina, kan det være hensiktsmessig å *kalibrere* forholdet mellom maktmidlene og de avstemmende virkemidlene, og vurdere sammensetningen og praktiseringen av de avstemmende tiltakene. Også finsk og svensk søknad om NATO-medlemskap kan gi grunn til å vurdere basepolitikken og andre restriksjoner i nord i en ny helhet. Støtten til NATO-medlemskap synes sterk i Finland og Sverige. Det gjenstår å se om de vil tre inn i fellesskapet med reservasjoner.

KONKLUSJON

Maktforskyvning i Nord. Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik er stilt i et nytt lys etter

Russlands angrep på Ukraina i februar 2022. Denne insighten har pekt på at det siden 2008 har funnet sted en maktforskyvning i nordområdene, der Norge ser ut til å ha møtt russisk fremposisjonering med tilbaketrekking på viktige områder. Norge har ikke nådd topresentmålet i NATO, våpenplattformer er redusert i antall over tid, og forsterkningsbaser i Nord-Norge er besluttet nedlagt.

I en viss utstrekning er maktstabiliserende tiltak introdusert i nord fra siste halvdel av 2010-tallet, i første rekke av allierte. NATO har gjenetablert en felleskommando på Norfolk i USA med ansvar for Nord-Atlanteren, og nære allierte har vist større interesse for nordområdene. Spesielt amerikanske, men også britiske styrker, har fulgt opp egne Arktis-strategier ved å ta del i øvelser i Nord-Norge og gjennomføre seilinger nordover. Amerikanske bombefly har gjennomført flyginger i Europa, også i nord. Rotasjonsstyrker fra det amerikanske marinekorpsset har kommet – og reist igjen.

Alliert operativt nærvær i nord er en flyktig form for avskrekking, som kan bli omdirigert til andre områder. Med Tilleggsavtalen mellom USA og Norge kan det imidlertid komme på tale med mer bestandig og langsiktig alliert avskrekking i form av infrastruktur for forsterkningsstyrker. Norge kan vanskelig sies å ha lagt betydelig økt militærstrategisk vekt på Nord-Norge og nordområdene i praktisk politikk. Ett viktig unntak er strategisk vektlegging av landmakt i Finnmark.

Stabilitet og maktmidler av første orden.

For på sikt å gjenetablere en maktbalanse i nord er det nødvendig med langsiktig oppmerksomhet mot sikkerhetspolitiske målsettinger og virkemidler. I første omgang bør det erkjennes at forestillingen om at norsk sikkerhetspolitikk er en balanse mellom beroligelse og avskrekking, er en forenkling som ikke fullt ut er egnet til å forstå og forklare en kompleks virkelighet. Dermed at den binære tilnærmingen av flere grunner fremstår mindre egnet som grunnlag for å utøve praktisk politikk, der en rekke virkemidler brukes i komplekse omgivelser.

Langsiktig stabilitet bygges ved å erkjenne at norsk sikkerhetspolitikk har vært utøvet, og fremdeles bør utøves, ved bruk av flere maktmidler. I denne studien er de kalt virkemidler av første orden, som består av kjente verktøy

som internasjonal rett, avskrekking, forsvar med mer. De skal bidra til stabilitet i møte med primærtrusselen, som er russisk aggresjon, og handler om ting norske myndigheter *gjør* for å sikre norske verdier og interesser.

Man kan si at norske myndigheter under den kalde krigen gradvis bygget en robust demning bestående av internasjonal rett, alliert avskrekking, nasjonal forsvarsevne og andre virkemidler, for å fremme stabilitet i nord. Å bygge en demning som kan tåle ulike grader av spenning har kostnader og tar gjerne lang tid å bygge opp.

Det kan synes som om demningen bør styrkes. Innsatsforsvaret, som i hovedsak ble formet under den strategiske pausen i nord, er norske myndigheters verktøy i møte med et hevet regionalt og globalt spenningsnivå. Dersom norske myndigheter ønsker et styrket fremtidig forsvar, er det behov for nye langsiktige økonomiske forutsetninger. Idéen om innsatsforsvaret fremstår noe passé. Er det behov for en ny samlende ide for utvikling av Forsvaret? Kanskje bør forsvarsbudsjettene dobles de nærmeste år, for å styrke forsvarsevnen gjennom kommende langtidsplaner?

Det synes også å være behov for å styrke forutsetningene for avskrekking. Det gryende allierte nærværet i nord fra siste halvdel av 2010-tallet kan styrkes og systematiseres med hensiktsmessig regelmessighet og omfang. Slikt operativt nærvær bør suppleres med infrastruktur for allierte forsterkningsstyrker.

Stabilitet og avstemmende virkemidler av andre orden. Studien har også pekt på behovet for å videreføre relevante avstemmende virkemidler av andre orden, som omfatter de godt kjente restriksjonene mot norsk og alliert militær virksomhet i nord i fredstid. De skal bidra til stabilitet i møte med sekundærtrusselen, som er at virkemidler av første orden skal utløse primærtrusselen. Virkemidlene handler om ting norske myndigheter *ikke gjør* og er betinget av første ordens virkemidler – de har liten funksjon uten disse.

Disse virkemidlene har gjennomgått tilpassinger under den strategiske pausen i nord. I tillegg er en ny restriksjon kommet til. Den russiske fremposisjoneringen i nord og aggresjonen i Ukraina, gir grunnlag for også å vurdere

utformingen av virkemidler av andre orden. Avstemmende virkemidler bør trolig kalibreres slik at de ikke svekker effekten av maktmidlene av første orden. Det er ikke gitt at dagens restriksjoner mot norsk og alliert nærvær i nord bør stå uendret.

Det vil være ulike oppfatninger om inndelingen i første og andre orden. Også denne måten å ordne sikkerhetspolitiske virkemidler på vil ha begrensninger. Likevel kan den bidra til å reflektere bredden og kompleksiteten i sikkerhetspolitikken og forholdet mellom virkemidler.

Norske myndigheter på etterskudd. Russisk strategisk fremposisjonering i nord, og ny militær aggresjon i Ukraina, kombinert med den begrensede norske evnen til å demme opp mot ulike nivå av spenning, kan tyde på at norske myndigheter er på etterskudd.

Med maktforskyvning i nord som et grunnleggende utviklingstrekk etter 2008, er det behov for stabiliserende maktmidler for å demme opp mot ulike nivå av spenning. Norske myndigheter har begrenset mulighet til å påvirke Forsvarets evne på kort sikt. Det kan ta ti til 15 år å få på plass et nytt våpensystem. Det norske myndigheter kunne ønske de hadde i 2022, bur-

de vært besluttet anskaffet og finansiert i 2008. Uten å kjenne utfallet av krigen i Ukraina, bør en anta at russisk tilbakesetting er midlertidig, og at den overordnede trenden er at Russland autoritært og aggressivt forfølger ambisjonen om stormaktstatus og innflytelse. Den militære opprustningen vil trolig fortsette, og Moskva vil trolig trekke lærdommer av krigen. Videre er de våpenartene Norge normalt uttrykker bekymring for i nord, foreløpig ikke av de som slites mest i Ukraina.

Er norske myndigheter à jour – er Forsvarets tilstand og truslene i tilstrekkelig grad erkjent? Vinteren 2023 er det forventninger til Forsvarskommisjonen, fagmilitært råd og langtidsplanen for forsvarssektoren. Norske myndigheter har nå anledning til å bygge det *forsvar* som kreves dersom det verste skulle skje i Norge i 2035, og å legge til rette for *avskrekking* for å hindre at det skjer. Tiltak kan også gjøres på kortere sikt, blant annet å prioritere relevant NATO-bygget infrastruktur i nord.

SLUTTNOTER

- 1 Zysk, K, *Russia's Military Build-Up in the Arctic: to What End?*, CNA, September 2020: 32-34. (U) [Russia's Military Build-Up in the Arctic: to What End? \(cna.org\)](#)
- 2 Reuter, 11. oktober 2021. *Russia aims for year-round shipping via northern sea route in 2022 or 2023* | Reuters
- 3 Crane, K., Oliker, O., Nichiporuk, B.: *Trends in Russia's Armed Forces – An Overview of Budgets and Capabilities*, RAND 2019. [RAND_RR2573 \(1\).pdf](#)
- 4 Gorenburg, D.: *Russia's Military Modernization Plans: 2018–2017*, PONARS Eurasia, Policy Memo 495, November 2017. [Russia's Military Modernization Plans: 2018-2017 - PONARS Eurasia](#)
- 5 Perrin, C.: *Russian Military Modernization: Challenges Ahead for NATO Allies*, NATO DSC, 22 Nov. 2020.
- 6 Fokus 2022: 41-45.
- 7 USNI, 28 Oct. 2014. *U.S. Navy Impressed with New Russian Attack Boat* - USNI News
- 8 The Independent Barents Observer, 6. januar 2022. *Russia's nuclear submarine construction reaches post-Soviet high* | The Independent Barents Observer ([thebarentsobserver.com](#))
- 9 Congressional Research Service: *Russian Armed Forces: Military Modernizations and Reforms*, 20. juli 2020; Fokus 2021; Fokus 2022: 41-45.
- 10 Barents Observer, 28. Mai 2022. *Russian navy launched hypersonic missile from the Barents Sea* | The Independent Barents Observer ([thebarentsobserver.com](#))
- 11 Fokus 2018; Fokus 2021; Fokus 2022; Zysk, K, *Russia's Military Build-Up in the Arctic: to What End?*, CNA, September 2020. (U) [Russia's Military Build-Up in the Arctic: to What End? \(cna.org\)](#)
- 12 Ekspertgruppen for forsvaret av Norge: *Et felles løft*, Forsvarsdepartementet 2015.
- 13 Smith, J., Hendrix, J.: *Forgotten Waters, Minding the GIUK Gap*, CNAS, 2. mai 2017. *Forgotten Waters, Center for a New American Security (en-US)* ([cnas.org](#))
- 14 Sneve, S: *Sjekket 48 russiske fly*, Avisa Nordland, 5. januar 2012. *Nyheter | Sjekket 48 russiske fly (an.no)*
- 15 NRK, 11. februar 2013. *Ikke uroet over russisk opprustning – NRK Troms og Finnmark*
- 16 Fokus 2018: 20. [Fokus 2018.pdf \(etterretningstjenesten.no\)](#)
- 17 Torset, S.: *Forsvarets forum*, 11. mars 2022. *Er vi egentlig klar for Cold Response?* ([forsvaretsforum.no](#))
- 18 Pedersen, T; Åtland, K; Nilsen, T.: *Skyteøvelser som utenrikspolitisk kommunikasjon*, Forsvarets forum 27. juni 2022. *Skyteøvelser som utenrikspolitisk kommunikasjon* ([forsvaretsforum.no](#)); Barents Observer, 10. april 2019. *Russia announces missile drill outside Norwegian air base* | The Independent Barents Observer ([thebarentsobserver.com](#)); Barents Observer, 21. november 2018; Barents Observer, 15. februar 2022. *Russia issues largest ever warning zone in Norwegian part of the Barents Sea* | The Independent Barents Observer ([thebarentsobserver.com](#)); Barents Observer, 27. mai 2022.
- 19 Haakon Bruun-Hanssen: *Status og utfordringer i forsvaret*, 20. januar 2020. Forsvarssjefen: *Status og utfordringer i Forsvaret - Oslo Militære Samfund (oslomilsamfund.no)*; NRK, 14 august 2019. *Forsvarssjefen om russisk militærøvelse – En nasjonal utfordring – NRK Urix – Utenriksnyheter og -dokumentarer*
- 20 NRK, 16. september 2021. *Russiske militære styrker øver lenger vest: Norge krever åpenhet av Russland – NRK Troms og Finnmark; De bryter ingen regler – men gir Norge problemer* ([aftenposten.no](#))
- 21 Aftenposten, 13. oktober 2020. *Regjeringen: Russland sto bak dataangrep på Stortinget* ([aftenposten.no](#)); PST, 8. desember 2020. *Datainnbruddet mot Stortinget er ferdig etterforsket* ([pst.no](#))
- 22 Johansen, P. A., Bentzerød, S. B.: *Så ofte slår Russland ut GPS-nettet i Norge*, Aftenposten, 15. februar 2019. *Så ofte slår Russland ut GPS-nettet i Norge. Nå er russerne blitt en trussel mot sivile fly.* ([aftenposten.no](#))
- 23 Kgl.res 26. mars 2021, *Stans av salget av Bergen Engines AS. endelig-godkjent-kgl.res.-stans-av-salget-av-bergen-engines-as.pdf* ([regjeringen.no](#))
- 24 Kibar, Osman: *Politimesteren i Finnmark: – Nord-Norge er et laboratorium, hvor Russland eksperimenterer*, DN, 16. oktober 2022. <https://www.dn.no/teknologi/ellen-katrine-hatta/finnmark/droner/politimesteren-i-finnmark-nord-norge-er-et-laboratorium-hvor-russland-eksperimenterer/2-1-1335355>
- 25 Fokus 2022: 30. Fokus 2022 ([forsvaret.no](#))
- 26 NATO, *Strategic Concept 2022*. [290622-strategic-concept.pdf](#)
- 27 Skifjeld, Anne: *Stoltenberg: – Vi er i den farligste situasjonen vi har vært i siden andre verdenskrig*, NRK, 4. august 2022. *Stoltenberg: – Vi er i den farligste situasjonen vi har vært i siden andre verdenskrig – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet (270822)*
- 28 Prop. 14 S 2020–2021: 94. *Prop. 14 S (2020–2021)* ([regjeringen.no](#))
- 29 NRK, 5. juli 2022 (oppdatert 7. juli 2022). *Russland uttrykker tvil om historisk grenseavtale – NRK Urix – Utenriksnyheter og -dokumentarer*
- 30 Utenriksminister Gahr Støre i Stortinget, 24. april 2007. *Sak nr. 2 - stortinget.no*
- 31 Nettavisen, 28. juni 2022. *Nato-toppmøtet i Madrid, Nato-toppmøtet i Madrid 2022 | Støre: – Det oppleves som å bli terrorisert* ([nettavisen.no](#))
- 32 NRK: *Atomvåpena på Kola er av betydning for Russland no*, NRK 16. august 2022. *Forsvarssjefen: – Atomvåpena på Kola er av betydning for Russland no – Siste nytt – NRK*
- 33 Prop. 14 S (2020-2021): 34-44.
- 34 Prop. 14 S (2020-2021): 34-44.
- 35 Prop. 14 S (2020-2021): 34-44.
- 36 Hilde, P.: *Norske forsvarsutgifter – en oversikt*, IFS Insights 10/2020: 5. [IFS Insight 10_2020 Endelig versjon.pdf \(unit.no\)](#)
- 37 NATO Communique, PR/CP(2022)105, 27. juni 2022: *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022)*. [220627-def-exp-2022-en.pdf \(nato.int\)](#)

- 38 Nettavisen, 28. juni 2022. [Nato-toppmøtet i Madrid, Nato-toppmøtet i Madrid 2022 | Støre: – Det oppleves som å bli terrorisert \(nettavisen.no\)](#) Støre sikter trolig til at NATOs anslag baseres på OECDs tall, mens Støre legger Finansdepartementets anslag for BNP i 2022 til grunn.
- 39 Hanche, Morten: *Problemene med F-35 må løses*, kronikk i Adresseavisen, 19. oktober 2022.
- 40 Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019. [FMR 2019 fullversjon.pdf \(forsvaret.no\)](#)
- 41 Forsvarets Forum, 17. april 2020. [Tett opp mot det laveste ambisjonsnivået i det fagmilitære rådet \(forsvaretsforum.no\)](#)
- 42 Deni, John R.: *Sweden and Finland are on their way to NATO membership*. ACUS 22. August 2022. *Sweden and Finland are on their way to NATO membership. Here's what needs to happen next*. - Atlantic Council (300822)
- 43 Ahlander, Johan: *Sweden plans to up defence budget to 2% of GDP as Russia threat looms*, Reuters 10. Mars 2022. [Sweden plans to up defence budget to 2% of GDP as Russia threat looms | Reuters \(300822\)](#)
- 44 Strandhagen, Sverre: *Norge kan bli et svakt ledd i NATO*, DN 30. august 2022. [Norge kan bli svakt ledd i Nato | DN \(300822\)](#)
- 45 Hilde, P.: *Norske forsvarsutgifter – en oversikt*, IFS Insights 10/2020: 2.; Bogen, O., Håkenstad, M.; Balansegang, Dreyer, Oslo 2015: 181-82, 192.
- 46 Forsvarets forum, 21. januar 2019: Forsvarssjef: *Strukturen må styrkes* [https://forsvaretsforum.no/forsvarssjef-strukturen-ma-styrkes/103467\(051122\)](https://forsvaretsforum.no/forsvarssjef-strukturen-ma-styrkes/103467(051122))
- 47 Forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen, OMS, 20. januar 2020. [Forsvarssjefen: Status og utfordringer i Forsvaret - Oslo Militære Samfund \(oslomilsamfund.no\)](#)
- 48 Bogen, O., Håkenstad, M.; Balansegang, Dreyer, Oslo 2015: 340.; Prop. 14 S 2020–2021; St.prp. nr. 36 (2008–2009), *Nye kampfly til Forsvaret*.
- 49 Forsvarsdepartementet, 10. juni 2022. [Norge leverer tilbake NH90-helikopteret - regjeringen.no](#)
- 50 Prop. 151 S 2015–2016: 64.
- 51 Prop. 14 S 2020–2021: 96. [Prop. 14 S \(2020–2021\) \(regjeringen.no\)](#)
- 52 Holst, J. J.: *Norsk sikkerhetspolitikk og forsvarsutgiftene*, DNAK 32, Oslo 1977:2.
- 53 Prop. 73 S (2011–2012); Prop. 151 S (2015–2016).
- 54 Forsvarets doctrine for luftoperasjoner, Forsvaret 2018: 46-60. [Luftdoktrine 2018.pdf](#)
- 55 Duvsete, S: *Kalde krigere og barmhjertige samaritaner*, bd. 3 i *Luftforsvarets historie*, Aschehoug 2004:78-79.
- 56 Duvsete, S: *Kalde krigere og barmhjertige samaritaner*, bd. 3 i *Luftforsvarets historie*, Aschehoug 2004:190-193.
- 57 *Forsvarets doktrine for luftoperasjoner*, Forsvaret 2018: 22-23. [Luftdoktrine 2018.pdf](#)
- 58 Prop. 73 S (2011–2012).
- 59 Prop. 151 S 2015–2016: 84.
- 60 NRK, 24. august 2017. [Avinor frykter konflikt mellom militær og sivil flytrafikk – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet](#)
- 61 Dorholt, I.: *Advarer mot Andøya-comeback*, Dagbladet, 5. april 2022.; Svendsen, R.: *Fagmilitære råd står for fall, Nordnorsk debatt*, 9. april 2022.
- 62 Bragstad, H. H.: *Avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland*, Masteroppgave Forsvarets Høgskole, 2016: 47. [MA_2016_Bragstad.pdf \(unit.no\)](#)
- 63 Prop. 14 S (2020–2021): 14, 90, 93-94.
- 64 [Olavsværn base – Wikipedia \(031122\)](#)
- 65 NTB: *Eriksen Søreide: - Norges NATO-fokus er i nord*, NRK 1. februar 2016. [Eriksen Søreide: – Norges NATO-fokus er i nord – NRK Troms og Finnmark \(310622\)](#)
- 66 Friis, Karsten: *Norway: NATO in the North?*, i Vanaga, Nora m.fl.: *Deterring Russia in Europe*, Routledge 2019: 128-145.
- 67 Odlo, Yngve: *Sjef FOHs betraktninger rundt operasjonsmiljøets utvikling og «NATO i Nord», i Norge fortsatt «NATO i nord?»*, Luftkrigsskolen, 2021. [Luftkrigsskolens skriftserie_volum_39_oppslag_web.pdf \(unit.no\) \(310822\)](#)
- 68 Johnsen, Alf B.: *Støre-regjeringen vil begrense alliert trafikk nær Russland*, VG, 30. november 2021. [Støre-regjeringen vil begrense alliert trafikk nær Russland – VG \(310822\)](#)
- 69 Hilde, P., Widerberg, H.: *NATOs nye strategiske konsept og Norge*, NMT 4/2010.
- 70 NATO, *Strategic Concept 2010*. [NATO - Official text: Active Engagement, Modern Defence - NATO 2010 Strategic Concept, 19-Nov.-2010](#)
- 71 Søreide, I. E.: *Et åpnere forsvar – en mer bærekraftig forsvarspolitik*, Forsvarsministerens tale i OMS, 6. januar 2014. [-Et åpnere forsvar – en mer bærekraftig forsvarspolitik - regjeringen.no](#)
- 72 <https://lc.nato.int/operations/nato-response-force>
- 73 Bakke-Jensen, F.: *The High North is our strategic centre*, tale 22. Mars 2021. – *The High North is our strategic centre – Defence and intelligence Norway (etterretningen.no)*
- 74 Ellehuus, R: kommentarer under boklansering I Atlantic Council for Nordenmann, M: *The New Battle for the Atlantic*, 16. september 2019: [The New Battle for the Atlantic - Atlantic Council](#)
- 75 DOD report to Congress: *Department of Defense Arctic Strategy*, juni 2019. [2019-DOD-Arctic-Strategy \(defense.gov\)](#)
- 76 Ministry of Defence: *The UK's defence contribution in the High North*, 29. mars 2022. [The_UK_s_Defence_Contribution_in_the_High_North.pdf \(publishing.service.gov.uk\)](#)
- 77 Klevberg, H.: *Maritime luftoperasjoner i norsk sikkerhetspolitikk*, i *Luftled 3/2021*. [215574-LUFTLED-WEB.pdf](#)
- 78 Congressional Research service, *The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview*, 1. juli 2021. [The European Deterrence Initiative: A Budgetary Overview \(fas.org\)](#) Fra juni 2014 til 2018 het programmet *European Reassurance Initiative*.
- 79 Innst. 395 S (2021–2022), 24. mai 2022: [Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Samtykke til inngåelse av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021; Nyhet regjeringen.no: Forsvarssamarbeidet mellom Norge og USA er svært viktig for vår sikkerhet](#), 8. april 2022. [Forsvarssamarbeidet mellom Norge og USA er svært viktig for vår sikkerhet - regjeringen.no](#)
- 80 Kongeleg resolusjon, 16.04.2021: [Undertegning](#)

- av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kgfres_forsvarssamarbeid/id2845034/
- 81 Fremover, 3. juni 2022. [USA, Forsvaret | Amerikanerne får bygge på Evenes \(fremover.no\)](#)
 - 82 HASC: *Fact Sheet: Thornberry Indo-Pacific Deterrence Initiative*, 16. April 2020. [IPDI Fact Sheet \(house.gov\)](#)
 - 83 Nygård, Oddvar: _ Proteste er jo et eksempel på hvordan Russland utnytter dette vinduet, Nordlys, 7. april 2015. [Nordområdene, krig og konflikter | - Protesten er jo et eksempel på hvordan Russland utnytter dette vinduet \(nordlys.no\) \(030922\)](#); Helland, Astrid Øvre: *Russland reagerer på at dette skipet er i Nord-Norge*, Nordlys 18. mars 2015. [Russland reagerer på at at dette skipet er i Nord-Norge \(nordlys.no\) \(030922\)](#)
 - 84 Bragstad, H. H.: Avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland, Masteroppgave Forsvarets Høgskole, 2016,37, 61-62.
 - 85 Trident Juncture, Store norske leksikon. https://snl.no/Trident_Juncture
 - 86 [Cold Response 2022 - Forsvaret](#)
 - 87 USAFE: US, NATO aircraft integrate, fly over all 30 NATO nations, Air University, 31. mai 2021. [US, NATO aircraft integrate, fly over all 30 NATO nations > Air University \(AU\) > Air University News](#)
 - 88 USAFE: *Bomber Task force europe: Bombers Trek through Europe for Miltinational Integrations*, Ramstein, 4. mars 2022. [Bomber Task Force Europe: Bombers Trek through Europe for Multinational Integrations > <p style=font-size:20px>U.S. Air Forces in Europe & Air Forces Africa</p> > Press Releases](#)
 - 89 Nilsen, T.: *'Geopolitics is changing as B-2 again flies Arctic mission together with Norwegian F-35'*, The Barents Observer, 18. juni 2020. [Geopolitics is changing as B-2 again flies Arctic mission together with Norwegian F-35 | The Independent Barents Observer \(thebarentsobserver.com\)](#)
 - 90 Nilsen, Thomas: *U.S. B-1 bomber makes first landing inside Norway's Arctic Circle*, Barents Observer, 19. mars 2021. [U.S. B-1 bomber makes first landing inside Norway's Arctic Circle | The Independent Barents Observer \(thebarentsobserver.com\)](#)
 - 91 Everstine, B. W.: *B-1s, B-2s Wrap Up European Bomber Task Force Deployment*, Air ans Space Forces Magazine, 26. Mars 2021.
 - 92 Försvarsmakten: *B-52:or fälde skarpa bomber över Vidse*, Högkvarteret, 18. august 2022. [B-52:or fälde skarpa bomber över Vidse - Försvarsmakten \(forsvarsmakten.se\)](#)
 - 93 USEUCOM, *U.S.-Based B-52 Bomber Conducts Mission Over Barents Sea*, USEUCOM, desember 2020. [United States European Command \(eucom.mil\)](#)
 - 94 Snow, Shawn: *No more rotations to the Black Sea. The Corp is focusing here instead*, Marine Times, 29. november 2018.
 - 95 Rognstrand, Andrea: *Fra 650 til rundt 20 US Marines i Norge mellom øvelser*, Forsvarets Forum 23. juli 2020. [Fra 650 til rundt 20 US Marines i Norge mellom øvelser \(forsvaretsforum.no\)](#)
 - 96 Innst. 395 S (2021-22).
 - 97 Rognstrand, Andrea: *Fra 650 til rundt 20 US Marines i Norge mellom øvelser*, Forsvarets Forum 23. juli 2020. [Fra 650 til rundt 20 US Marines i Norge mellom øvelser \(forsvaretsforum.no\)](#)
 - 98 Børresen, Jacob, m. fl.: *Allianseforsvar i endring*, bd. 5 i *Norsk forsvarshistorie*, Eide, Bergen 2004: 63.
 - 99 St. prp. Nr. 77 (2005-2006). [St.prp. nr. 77 \(2005-2006\) \(regjeringen.no\)](#)
 - 100 Quiller, Jørn og Bruøygard, Terje: *Marinekorpsets endringer og konsekvenser for forsvaret av Norge*, Utsyn 15. april 2020. [Marinekorpsets endringer og konsekvenser for forsvaret av Norge - UTSYN \(prosjektutsyn.no\)](#)
 - 101 Tamnes, Rolf, 1997: *Oljealder 1965–1995. Norsk utenrikspolitikk historie*, bind 6, Oslo: Universitetsforlaget: 144.
 - 102 Ministry of Defence: *The UK's defence contribution in the High North*, 29. mars 2022. [The_UK_s_Defence_Contribution_in_the_High_North.pdf \(publishing.service.gov.uk\)](#); Jackson, Matt og Alderson, Aldeiy: *The royal Marines in Norway*. Project Heimdall, Luftled 3/2020. [208293-LUFTLED-nr-3-2020-WEB.pdf](#)
 - 103 Hem, Mikal: *Bare én atomubåt la til kai i Tromsø i fjor*, Forsvarets Forum, 6. januar 2022.
 - 104 Finnset, Knut Anders, m.fl.: *Økning i anløp av atomubåter til Tromsø – men befolkningen er ikke bekymret*, NRK 23. august 2022. [Befolkningen i Tromsø ikke særlig bekymret over amerikanske atomubåter – NRK Troms og Finnmark](#)
 - 105 Nilsen, Thomaas: *American flags in the Barents Sea is "the new normal", says defence analyst*, Barents Observer, 8 May 2020. [American flags in the Barents Sea is "the new normal," says defence analyst | The Independent Barents Observer \(thebarentsobserver.com\)](#)
 - 106 Persen, Kjell: *Amerikansk superfly landet i nord – avviser spekulasjoner om ubåtjakt*, tv2.no, 29. oktober 2022. [Amerikansk superfly landet i nord - avviser spekulasjoner om ubåtjakt \(tv2.no\) \(260822\)](#)
 - 107 Bentzerød, Sveinung berg: *Konfornteres igjen med spørsmål om USA-fly på Andøya*, Aftenposten, 19. juni 2022. [Konfornteres igjen med spørsmål om USA-fly på Andøya \(aftenposten.no\) \(260822\)](#)
 - 108 Sørensen, Fredrik: *Flere amerikanske P-8 har ankommet Andøya – dette er årsaken*, Vesterålen, 24. oktober 2022. [Flere amerikanske P-8 har ankommet Andøya – dette er årsaken \(blv.no\)](#)
 - 109 Strand, Tormod: *Hemmelig ubåt-operasjon: «Målet er å vise at Russland kan nå USA»*, NRK, 29. oktober 2022. [Hemmelig ubåt-operasjon: «Målet er å vise at Russland kan nå USA» – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet \(260822\)](#)
 - 110 Trellevik, Amund: *Lavrov med klar beskjed: Lite fornøyd med norsk basepolitikk*, High North News, 25. oktober 2019. [Lavrov med klar beskjed: Lite fornøyd med norsk basepolitikk \(highnorthnews.com\) \(260822\)](#)
 - 111 Lavrov, Sergei: *Russland og Norge: felles fortid og pragmatisk fremtid*, Aftenposten, 23. oktober 2019. [Russland og Norge: felles fortid og pragmatisk fremtid | Sergey Lavrov \(aftenposten.no\) \(260822\)](#)
 - 112 Trellevik, Amund: *Lavrov med klar beskjed: Lite fornøyd med norsk basepolitikk*, High North News, 25. oktober 2019. [Lavrov med klar beskjed: Lite fornøyd med norsk basepolitikk \(highnorthnews.com\) \(260822\)](#)

- fornøyd med norsk basepolitikk (highnorthnews.com) (260822)
- 113 Trellevik, Amund: *Lavrov med klar beskjed: Lite fornøyd med norsk basepolitikk*, High North News, 25. oktober 2019. *Lavrov med klar beskjed: Lite fornøyd med norsk basepolitikk* (highnorthnews.com) (260822)
- 114 Sørensen, Fredrik: *Flere amerikanske P-8 har ankommet Andøya – dette er årsaken*, Vesterålen, 24. oktober 2022. *Flere amerikanske P-8 har ankommet Andøya – dette er årsaken* (blv.no)
- 115 Lysberg, Magnus: *Kommer ikke på vingene*, Klassekampen 12 april 2019. *Kommer ikke på vingene | Klassekampen* (260822)
- 116 Finnmark landforsvar - Forsvaret (260822)
- 117 Bentzerød, Sveinung Berg m.fl.: *Andøya kommer tilbake. Men kan ikke brukes i krig*, Aftenposten, 8. april 2022. *Andøya kommer tilbake. Men kan ikke brukes i krig*. (aftenposten.no) (260822)
- 118 Meld. St. 10 (2021-2022), *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*: 40-41.
- 119 Skogrand, K.: *Alliert I krig og fred 1940-1970*, bd. 4 i *Norsk forsvarshistorie*, Eide forlag, Bergen 2004: 205-206.
- 120 Tamnes, R.: *Integration and Screening. Two Faces of Norwegian Security Policy 1945-86*, Forsvarsstudier VI, Tano 1987: 88.; Tamnes, R.: *Småstatsrealisme I 70 år*, Internasjonal Politikk nr. 1, 2019: 54-55.
- 121 Tamnes, R. og Eriksen K. E.: *NATO 50 år*, Den norske Atlanterhavskomié Oslo 1999: 20.
- 122 Utdrag fra den norske regjeringens svar på Sovjetunionens erklæring om Norge og Atlanterhavspakten, 1. februar 1949. Gjengitt i Sven G. Holtsmark (red.), 1995: *Norge og Sovjetunionen 1917-1955. En utenrikspolitisk dokumentasjon*, Oslo, Cappelen, s. 425.
- 123 Sven G. Holtsmark (red.), 1995: *Norge og Sovjetunionen 1917-1955. En utenrikspolitisk dokumentasjon*, Oslo, Cappelen, s. 424.
- 124 Njølstad, O.: *Jens Chr. Hauge – Fullt og helt*, Aschehoug 2008: 425.
- 125 Røksund, R.: *Vestmaktagent eller god nabo. Norge i sovjetisk utenrikspolitikk 1945-1949*, Forsvarsstudier 61996: 154. [Helsides faksutskrift \(unit.no\)](#)
- 126 Røksund, R.: *Vestmaktagent eller god nabo. Norge i sovjetisk utenrikspolitikk 1945-1949*, Forsvarsstudier 61996: 148. [Helsides faksutskrift \(unit.no\)](#)
- 127 Skogrand, K.: *Alliert I krig og fred 1940-1970*, bd. 4 i *Norsk forsvarshistorie*, Eide forlag, Bergen 2004: 158-160.
- 128 Riste, O.: *Isolasjonisme og stormaktsgarantiar*, Forsvarsstudier 3/1991: 26-27.
- 129 Riste, O.: *Isolasjonisme og stormaktsgarantiar*, Forsvarsstudier 3/1991: 26-27.
- 130 Skogrand, K.: *Alliert I krig og fred 1940-1970*, bd. 4 i *Norsk forsvarshistorie*, Eide forlag, Bergen 2004: 187.
- 131 Skogrand, K.: *Alliert I krig og fred 1940-1970*, bd. 4 i *Norsk forsvarshistorie*, Eide forlag, Bergen 2004: 161. Børresen, Jacob, m. fl.: *Allianseforsvar i endring*, bd. 5 i *Norsk forsvarshistorie*, Eide, Bergen 2004: 117.
- 132 Holmes, M. C. S.: *Nato-diskusjoner med Sverige og Finland: – Veldig nær kontakt*, VG, 14. april 2022. <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/mr9Mqp/nato-diskusjoner-med-sverige-og-finland-veldig-naer-kontakt>
- 133 Saxi, H. L.: *Nordisk forsvarssamarbeid etter den kalde krigen: Fra avståelse til integrasjon og havari*, Fortid 1/2018: 90-91. [SAXI2018.pdf \(unit.no\)](#)
- 134 Tamnes, R.: *Oljealder*, bd. 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*, Universitetsforlaget 1997: 100; se for øvrig omfattende drøfting i Skogrand, K.: *Alliert I krig og fred 1940-1970*, bd. 4 i *Norsk forsvarshistorie*, Eide forlag, Bergen 2004: 187-199.
- 135 Holst, J. J.: *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv*, bind 1, NUPI 1967, 33-34.
- 136 Tamnes, R.: *Oljealder*, bd. 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*, Universitetsforlaget 1997: 101-105.
- 137 Hilde, P.: *Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær, Norge og det militære samarbeidet i NATO, Internasjonal Politikk nr. 1*, 2019: 67. *Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær. Norge og det militære samarbeidet i NATO | Internasjonal Politikk (tidsskriftet-ip.no)*; Dramstad, A.: *Beroligelses- og avskjermingsaspektet i støpeskjeen? Utviklingen av de selvpålagte restriksjonene innen norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk 1970-1999*, Masteroppgave UIT, 2021, 157-9. [thesis.pdf \(uit.no\)](#)
- 138 Dramstad, A.: *Beroligelses- og avskjermingsaspektet i støpeskjeen? Utviklingen av de selvpålagte restriksjonene innen norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk 1970-1999*, Masteroppgave UIT, 2021, 118-119. [thesis.pdf \(uit.no\)](#)
- 139 Nygaard, I., Hakvåg, U.: *Why Russia Opposes a NATO missile defence in Europe*, FFI, 3. januar 2013.
- 140 Prop. 1 S (2019 –2020) For budsjettåret 2020 under Forsvarsdepartementet: 15-16. [Prop. 1 S \(2019–2020\) \(regjeringen.no\)](#)
- 141 Westnes, D.: *Norge og NATOs missilforsvar*, masteroppgave FHS, 2015: 56-57. [Microsoft Word - Westnes_Masteroppgave 2015.docx \(unit.no\)](#)
- 142 Historikeren Rolf Tamnes introduserte begrepsparet *integrasjon og avskjerming* for å beskrive dualiteten i Norges sikkerhetspolitiske samarbeid med allierte land og de primære beskytterstatene. Se bl.a. Tamnes, R.: *Integration and Screening. The two Faces of Norwegian Alliance Policy*, *Forsvarsstudier VI* 1987: 60-61. *integrasjon og avskjerming* fremstår som nyttige termer grunnet sine deskriptive egenskaper og fordi de benyttes om allierte som ett av flere maktmidler i sikkerhetspolitikken. De spiller begrepsparet avskrekking og beroligelse, som er myntet på forholdet til Sovjet/Russland.
- 143 Tamnes, Rolf, 1997: *Oljealder 1965-1995. Norsk utenrikspolitikk historie*, bd. 6. Oslo: Universitetsforlaget; Skogrand, K., 2004: *Alliert i krig og fred*, *Norsk forsvarshistorie*, bd. 4, Bergen: Eide Forlag; Eriksen, K. E. og Pharo, H. Ø.: *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*, bd. 5 i *Norsk utenrikspolitikk historie*, Oslo, Universitetsforlaget 1997. Bl.a. i disse verkene fremstilles norsk sikkerhetspolitikk på en helhetlig måte der som i tillegg omhandler virkemidler som forsvarsutvikling, forsvarsplaner, diplomati, informasjon, internasjonal rett m.fl.
- 144 Rø, J.: *Den tause teoretiker*, i Pharo, H. Ø.: *Historiker og brobygger. Festskrift til Rolf Tamnes 70 år*, Pax forlag, Oslo 2021: 369-370.
- 145 Dramstad, A.: *Beroligelses- og avskjermingsaspektet i støpeskjeen? Utviklingen av de selvpålagte restriksjonene innen norsk forsvars- og*

- sikkerhetspolitikk 1970–1999, Masteroppgave UIT, 2021. [thesis.pdf \(uit.no\)](#)
- 146 Prop. 151 S 2015–2016: 20.
- 147 Prop. 14 S (2020–2021): 14, 22. Bl.a. fanget opp i Oma, I. M.: *Avskrekking og beroligelse – den «doble strategi» som kom inn fra kulden*, IFS Insights 7/2021.
- 148 Eksempelvis Klevberg, Håvard: *Request Tango. 333 skvadron på ubåtjakt – maritime luftoperasjoner i norsk sikkerhetspolitikk*, Universitetsforlaget 2012.
- 149 Tamnes, R: *Oljealder*, bd. 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*, Universitetsforlaget 1997: 100.
- 150 Tamnes, R: *Oljealder*, bd. 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*, Universitetsforlaget 1997: 100. Skogrand, K.: *Alliert I krig og fred 1940-1970*, bd. 4 i *Norsk forsvarshistorie*, Eide forlag, Bergen 2004: 370. Børresen, Jacob, m. fl.: *Allianseforsvar i endring*, bd. 5 i *Norsk forsvarshistorie*, Eide, Bergen 2004: 107.
- 151 Huitfeldt, A: *Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget*, 22. mars 2022. [Utenrikspolitisk redegjørelse 22. mars - regjeringen.no](#)
- 152 Det finnes en rekke ulike måter å kategorisere statlige maktpolitiske virkemidler på, og en vanlig måte er å dele inn i diplomatiske, informasjon, militære, økonomiske, finansielle, etterretninger og juridiske. Disse kan igjen brytes ned i underkategorier, og hører med i alle faser og konfliktnivå. Se eksempelvis Rodriguez, C. A. M.fl.: *Puttong the "FIL" into the "DIME"*, Joint Force Quarterly 97, National Defense University Prtess 2020, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/AD1099537.pdf> Foreliggende fremstilling fokuserer på internasjonal rett (jurudiske) og avskrekking, forsvar og restriksjoner mot militær virksomhet i fredstid (militære), selv om en burde inkludert alle. Hensikten er å vise at norsk utøvende sikkerhetspolitikk ikke kan reduseres til en balanse mellom avskrekking og beroligelse.
- 153 *Norsk forsvarshistorie*, Eide forlag, Bergen 2004 og *Norsk utenrikspolitikk historie*, Universitetsforlaget 1997 er fremtredende eksempler på historieverk som behandler virkemidlene i stor bredde.
- 154 Eksempelvis Søreide, I.: *En sikkerhetspolitikk for fremtiden*, Aftenposten, oktober 2021. [En sikkerhetspolitikk for fremtiden \(aftenposten.no\)](#)
- 155 Tamnes, R: *Oljealder*, bd. 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*, Universitetsforlaget 1997: 342-343, 284.
- 156 Hilde, P. S.: *Hangarskip, havnåm og bjørnegap*, i Pharo, H. Ø.: *Historiker og brobygger. Festskrift til Rolf Tamnes 70 år*, Pax forlag, Oslo 2021: 412-415.
- 157 Mazarr, M. J.: *Understanding Deterrence*, RAND Corporation 2018. file:///Users/havardklevberg/Downloads/RAND_PE295.pdf
- 158 Prop. 14 S (2020-2021): 27; *Forsvaret: Forsvarets fellesoperative doktrine*, 2019: 39.
- 159 Halsne, Sigurd: *Forhåndsdragning og strategisk gevinst – tilfellet Norge*, IFS Insight 4/2022. [IFS Insight 4_2022 elektronisk vers.pdf \(unit.no\)](#)
- 160 Forsvarets overkommando: *Forsvarets fellesoperative doktrine. Del A – Grunnlag*, februar 2000. Basisfunksjonene gjenfinnes også i FFOD 2029, men er mer omhyggelig fremstilt i 2000.
- 161 Forsvarets forum, 21. januar 2019: Forsvarssjef: *Strukturen må styrkes*. [Forsvarssjef: Strukturen må styrkes \(forsvaretsforum.no\)](#)
- 162 Halvari, Torgrim: *Forsvarsministeren og Forsvarssjefen i Oslo Militære Samfund*, NOF, 5. april 2022. [Forsvarsministeren og Forsvarssjefen i Oslo Militære Samfund \(nof.no\)](#)
- 163 Innst. S. nr 256 (2008-2009).
- 164 Tamnes, R: *Oljealder*, bd. 6 i *Norsk utenrikspolitikk historie*, Universitetsforlaget 1997: 100.
- 165 *Regjeringens nordområdestrategi*, Utenriksdepartementet 2006: 17. [nstrategi06.pdf \(regjeringen.no\)](#)
- 166 Støre, Jonas Gahr: *Lowering Tensions in the High North*, I Crisis Group, *The Future of Conflict*, 10. desember 2015. [Lowering Tensions in the High North | by Crisis Group | The Future of Conflict | Medium](#)
- 167 Trellevik, Amund: *Jonas Gahr Støre Worried About Increased Tension in the Arctic*, High North News, 22. Mars 2019. [Jonas Gahr Støre Worried About Increased Tension in the Arctic \(highnorthnews.com\)](#)

IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: professor Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: professor Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO

E-post: fhs.ifs.info@mil.no

OM FORFATTEREN

Håvard Klevberg, PhD, oberst, var tilknyttet forskningsprogrammet Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv fra høsten 2021 til høsten 2022. Han har hovedfag i historie fra NTNU og doktorgrad i historie fra Universitetet i Oslo, og en rekke publiserte arbeider, blant annet Request TANGO – 333 skvadron på ubåtjakt. Maritime luftoperasjoner i norsk sikkerhetspolitikk på Universitetsforlaget. Han har lang og variert tjeneste i Luftforsvaret og Forsvarsdepartementet og var norsk lufttassjé i Washington DC fra 2018 til 2021.

SIKKERHETSPOLITIKK-PROGRAMMET VED IFS

Forskningsprogrammet Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv (S-pol) ved IFS har til formål å videreutvikle den teoretiske, konseptuelle og empiriske kompetansen om norsk sikkerhetspolitikk gjennom forskning og forskningsbasert formidling. Forskningen tar utgangspunkt i sentrale strategiske utviklingstrekk og analyserer grunnlaget for og tilnærminger i norsk sikkerhetspolitikk. Sentralt står forholdet til Russland og de mest krevende utfordringene for norsk sikkerhet, samt fornyet vurdering av tradisjonell sikkerhetspolitisk tenkning og begrepsbruk. Programmet ledes av førsteamanuensis Ida Maria Oma.

Foto: Forsvaret.

