

Olav Riste

Eit 'minimumsforsvar' for Norge?

FK90 og spørsmålet om alliert assistanse

Innhald

I	Nokre prinsipielle synspunkt	5
	Mål og midlar	6
	Spørsmålet om alliert assistanse	7
	Trusselvurderinga: Kapasitet og intensjonar	9
II	Forsvarsstudien 1991 og Innstillinga frå Forsvarskommisjonen	12
	Tryggingspolitikkenes primat	13
	Forholdet nasjonal forsvarsinnsats/ alliert assistanse	15
	Kravet om "strategisk varsel"	17
III	Konklusjon	19
	Notar	21
	English summary	22

I: Nokre prinsipielle synspunkt

Overskrifta på denne artikkelen er ikkje ein tilsikta provokasjon. Vel er det frå politisk hald blitt reist innvendingar mot bruken av uttrykket "minimumsforsvar" om det forsvaret Norge har hatt i seinare år. Det er blitt hevda at uttrykket er blitt brukt slagordmessig, som ein rein påstand, utan freistnad på å definere omgrepet. I dette ligg der ei kjerne av sanning. Men i sin kjerne rammar denne kritikken dei fleste forsøk - frå forsvarskommisjonar, eller frå ulike regjeringar - på å definere kva som er eit tilstrekkeleg militært forsvar for Norge. Dei fleste norske forsvarsbudsjett, både før og etter andre verdskrigen, har i sin essens vore eit uttrykk for kva dei respektive regjeringar med støtte i stortingsfleirtalet har sett på som eit tilstrekkeleg sterkt forsvar for Norge. Utgangspunktet har gjerne blitt framstilt i form av ei vurdering av Norges militærpolitiske situasjon, og av trusselen mot Norges tryggleik. Men dei fleste forsøk på å kvantifisere dette "tilstrekkelege" har enda opp med ein meir eller mindre tilfeldig vald prosentsetning av brutto nasjonalproduktet eller av statsbudsjettet. Norges forsvarsevne har i røynda alltid vore "budsjettstyrt", ikkje "behovsstyrt". Og slik vil det vel alltid vere.

Spørsmålet er om det i det heile lår seg gjere - om ikkje å talfeste, så i det minste å etablere ein formel for kor sterkt Norges forsvar bør vere til eikvar tid. Men det kan vere verd å prøve. Og om det ikkje lykkast bør det iallfall undervegs kunne bli klarare kvifor det ikkje let seg gjere. Spørsmålet må ikkje nødvendigvis formulerast som eit spørsmål om kva som er eit "minimumsforsvar". Det kan godt omformulerast til eit spørsmål om kva Norge til ulike tider kan greie seg med av militært forsvar for at landet skal ha ein rimeleg grad av tryggleik mot angrep.

Olav Riste er forskningssjef og leiar for Institutt for forsvarsstudiar, og professor II i internasjonal historie ved Universitetet i Bergen.

Mål og midlar

Eit nødvendig utgangspunkt er ei målsetting. Teoretisk sett bør ein nasjon ha eit forsvar som er sterkt nok til å slå tilbake alle angrep frå potensielt fiendtlege statar som har kapasitet til å overfalle landet. I praksis må dei fleste statar nøye seg med langt mindre enn det. Målsettinga blir då å ha eit såpass sterkt forsvar at det kan avskrekke ein potensiell angripar, det vil seie at forsvaret må vere sterkt nok til å overtyde fienden om at kostnaden ved å angripe vil bli for stor i forhold til det han ønskjer å oppnå.

I tida etter andre verdskrigen har Norge gjennomgåande hatt som utgangspunkt at vi ikkje maktar å oppfylle ei slik målsetting åleine. Vårt store, langstrakte, tynt folkesette og strategisk utsette territorium treng eit militært forsvar som vi åleine ikkje maktar å gi det. Derfor har vi basert oss på militær assistanse frå venlegsinna - i 1945-1949 - eller - frå 1949 - allierte makter. Berre på den måten har vi sett det slik at vi har kunna oppnå ei truverdig avskrekking mot angrep. Eit første uttrykk for målsettinga for eit norsk forsvar under slike vilkår kom i 1946, i innleiinga til "Plan for en første reising av Norges forsvar" - den såkalla "Treårsplanen":

*"Det er vanskelig å tenke seg at Norge skulle komme til å forsvare seg uten å ha allierte, og det er nødvendig å erkjenne at Norge med sine begrensede militære og økonomiske ressurser ikke vil kunne holde stand alene i lengere tid mot en militær stormakt. Men norsk forsvar må kunne holde ut alene inntil vi får effektiv hjelp av de som måtte bli våre allierte."*¹

Eit liknande syn kom meir utførleg til uttrykk i innstillinga frå Forsvarskommisjonen av 1946. Hovudkonklusjonen var den same: Vi kunne ikkje forsvare oss åleine mot ei stormakt, men måtte ha hjelp frå allierte: "Hovedoppgaven for vårt forsvar under en mulig invasjon må med andre ord bli å vinne tid til hjelp kan nå frem fra allierte."² Forsvarskommisjonen gjekk imidlertid vidare til å presisere ei målsetting for ein slik opphaldande strid, og i denne presiseringa låg der eit redusert ambisjonsnivå:

"Vi vil fortrinnsvis måtte konsentrere oss om å forsvare de deler av landet som ansees mest vitale fra et strategisk synspunkt. Men selvsagt må ingen del av norsk territorium gis opp uten kraftigst mulig motstand fra de styrker, inklusive heimevern, som vi rår over på vedkommende sted. Lykkes det oss å holde de strategisk viktigste

*strøk, vil vi dermed ha skapt de beste vilkår for at allierte kan gripe inn til støtte for oss, og således også for snarest mulig frigjøring av områder som vi eventuelt ikke har kunnet forsvare effektivt i første omgang.*³

I sum gir det som ovanfor er sagt utgangspunkt for tre ulike formlar for eit norsk "minimumsforsvar". Det kan vere

A: Eit nasjonalt forsvar som i seg sjølv er tilstrekkeleg til å gjere det ulønsamt for ein fiende å angripe Norge;

B: Eit forsvar som kan møte ein angripar ved grensa og halde angriparen i sjakk inntil vi kan få alliert assistanse til å slå angrepet tilbake;

C: Eit forsvar som avgrensar seg til å halde vitale deler av territoriet inntil alliert hjelp kan nå fram (med andre ord, "trading space for time".)

For ordens skuld bør vi ta med ein fjerde formel som sporadisk har vore framme -

D: Eit forsvar basert på "motstands-alternativet" - ein kombinasjon av militær motstand og ein ikkje-valds basert sivil motstand (av og til omtala som eit utvida HV-forsvar).⁴

I praksis er målsettinga under formel A uoppnåeleg, fordi Norge verken har dei økonomiske eller menneskelege ressursar som krevst. Formel C har hittil vore politisk uakseptabel som *erklært* målsetting. Det har vore vanskeleg å tenkje seg at ei norsk regjering offentleg kunne gå inn for at t.d. Lyngen skal vere fremste forsvarsline mot en angripar som går inn i Finnmark austfrå. Hovudmålsettinga blir derfor gjerne uttrykt gjennom ulike variantar av formel B, jamvel om realitetane tilseier at formel C representerer grensa for det vi kan makte å gjennomføre.

Spørsmålet om alliert assistanse

Det sentrale problemet under både formel B og C er om og når vi kan få alliert assistanse. Problemet har både politiske og praktiske sider. Dei politiske sidene knyter seg til det uomgjengelege faktum at militær assistanse utanfrå i sin natur alltid vil vere ein usikker faktor. Forsvaret av ein nasjons sjølvstende og territoriale integritet er ei primær interesse berre for vedkomande nasjon. Allierte statar vil alltid ha andre interesser som ligg høgare på deira prioriteringsliste. Den politiske oppgåva for eit land som Norge vil i ein slik samanheng vere å få forsvaret av Norge så høgt opp som mogleg på prioriteringslista hos dei allierte.

Delvis kan dette oppnåast ved å spele på dei alliertes eigeninteresser. Det sikraste kortet vil her vere den alliertes strategiske interesser på norsk

område. Ulempene ved det er at desse strategiske interessene sjeldan vil vere heilt samanfallande med Norges egne interesser. Assistansen som eventuelt blir gitt vil i så fall bli bestemt av den allierte statens interesser og ikkje av Norges egne prioriteringar.

Den allierte statens prioriteringar vil dessutan kunne påverkast av politiske omsyn. T.d. er det viktig for ei supermakt som USA å vise seg som ein truverdig alliert, fordi alliansane er eit viktig ledd i USAs supermakt-posisjon. Dersom artikkel 5 i Atlanterhavspakta - den såkalla "garantiklausulen" - skulle bli prøvd og funnen for lett, vil ein stor del av grunnlaget for USAs leiarposisjon i den vestlege verda falle bort. Dette er likevel berre eit utgangspunkt, som gjer det sannsynleg at assistanse blir gitt.

Neste spørsmål vil gå på graden eller omfanget av assistanse. Atlanterhavspakta overlet her til kvar medlemsstat å avgjere kva midlar den vil ta i bruk for å oppfylle plikta til gjensidig assistanse - med traktatens ord, "hvilke skritt som den anser for nødvendig, derunder bruk av væpnet makt, for å gjenopprette og opprettholde det Nord-Atlantiske områdes sikkerhet." Ikkje minst på dette punktet vil dei politiske omsyna kunne verke inn: Ein stat som blir sett på som ein "god", truverdig og solidarisk alliert vil ha større utsikter til omfattande og effektiv hjelp. Dette politisk-psykologiske momentet fekk ei i norsk samanheng klassisk formulering i eit skriv til den norske regjeringa i London i Norges første prøvetid som alliert nasjon, i juli 1940. I skrivet, som var ført i pennen av Arne Ording, var det uttrykt slik: "Hvis den norske regjering gjør sitt ytterste for å nytte ut sine materielle og moralske ressurser i den felles saks tjeneste, vil Norges sak stå meget sterkere..."⁵

Eit tredje vilkår for at Norge skal få den assistanse vi er avhengige av, er at dei materielle og praktiske forholda blir lagt best mogleg til rette. Ressursane til våre allierte er avgrensa. I tillegg til dei strategiske og politiske kriteria vil derfor kostnads- og effektivitetsomsyn spele inn. Omfanget av den allierte hjelpa vil såleis vere avhengig av kor godt den er førebudd gjennom øvingar, førehandslagring, og eit velsmurt mottaksapparat.

Som ei førebels oppsummering kan vi slå fast at eit norsk "minimumsforsvar" må byggje på to grunnleggande føresetnader: ein - som det er uttrykt bl.a. i forsvarsbudsjettet for 1979 - "troverdig nasjonal forsvars-evne, som igjen er en forutsetning for den alliansesolidaritet som det vestlige fellesforsvar bygger på"⁶; kombinert med ein klar alliert vilje og

evne til å yte omfattande, effektiv og rask militær assistanse. Desse to føresetnadane står i eit gjensidig avhengig forhold til kvarandre, på to måtar: For det første må ein reduksjon av den eine posten i prinsippet kompenseras ved ein auke på den andre. Om f.eks. talet på kampfly i det norske luftvåpen blir redusert, vil behovet for alliert flystøtte auke for at vil skal kunne oppretthalde same forsvarsevne.

Men formelen er meir komplisert enn som så, fordi ein del av den nasjonale forsvarsevnen er direkte innretta på effektivt mottak og utnytting av den allierte assistansen. Ein reduksjon av den nasjonale forsvarsinnsatsen som rammar denne delen av forsvaret vil ikkje kunne kompenseras gjennom alliert assistanse, men vil tvertom i seg sjølv føre til redusert alliert støtte. Ein passus i forsvarsministerens foredrag i Oslo Militære Samfund for vel eitt år sidan, som gjekk ut på at regjeringa vil måtte prioritere såkalla "vertslandsstøtte" til fortrengele for reint nasjonale tiltak, synest å innvarsle at vi nærmar oss dette punktet.⁷

Trusselvurderinga: Kapasitet og intensjonar

Den konkrete dimensjonering av eit "minimumsforsvar" som kan oppfylle dei to nemnde grunnleggande føresetnader vil sjølvsagt måtte stå i eit visst forhold til den trussel som dette "minimumsforsvaret" skal tryggje oss mot. Men sidan forsvarsoppbygging nødvendigvis er ein langsiktig prosess, vil trusselvurderinga i *denne samanhengen* hovudsakeleg vere eit spørsmål om ein mogleg motstandars styrke eller angrepskapasitet på lengre sikt. Den andre komponenten i tradisjonelle trusselvurderingar - ein mogleg motstandars intensjon - har først og fremst relevans for meir kortsiktige tiltak av beredskapsmessig natur.

Det er her grunn til å minne om norsk forsvarspolitik i 1930-åra: Felttoget i 1940 hadde vi i realiteten tapt alt i første halvparten av 1930-åra. Situasjonen i 1933-35 var ikkje ulik dagens situasjon: Ei sterk militærmakt var under oppbygging i vårt nærrområde. Men Hitler-Tysklands intensjonar var uklare, og ingen ting kunne tyde på at Det tredje riket hadde aggressive intensjonar i retning av vårt land. Derfor meinte vi at vi kunne leggje det norske forsvaret på eit minimumsnivå, inntil en "forutseende utenriksledelse" gav varsel om at situasjonen hadde endra seg. Men utanriksleiinga hadde som oppgåve å tolke utanrikspolitiske signal eller tendensar, det vil først og fremst seie ein potensiell motstandars *intensjonar*. Som vi veit makta dei heller ikkje den oppgåva. Men sjølv om dei hadde hatt den innsikt at dei kunne ha signalisert moglege

tyse aggressive intensjonar retta mot vårt område - tidlegast frå årsskiftet 1939-40 - så ville det etter alt å døme ha vore for seint til å byggje opp ein norsk forsvarsstyrke med tilstrekkeleg avskrekkande effekt.

Situasjonen idag skil seg frå 1930-åra på eitt viktig punkt: I 1930-åra var forsvarsleiinga ikkje i stand til å påvise at Hitler-Tyskland i det minste hadde *kapasitet* til å utgjere ein potensiell trussel mot norsk område. Dei fleste vurderingar slo seg til ro med at britisk sjøherredøme i Nordsjøen var ei tilstrekkeleg avskrekking. I dag er ingen i tvil om at Russland har eit overmål av kapasitet til å utgjere ein mogleg trussel mot Norge, jamvel om intensjonen om å gjere bruk av denne kapasiteten ikkje er der. På vår side ligg avskrekkinga mot denne kapasitetstrusselen idag først og fremst i alliert - primært amerikansk - flåtemakt. Men det kan vere grunn til å minne om at forklaringa på den svake britiske assistansen til Norge i 1940 ikkje låg i manglande britisk kapasitet: Den var først og fremst eit resultat av at Norge ikkje hadde høg nok prioritet i hierarkiet av Storbritannias storstrategiske målsettingar.

Korleis står så dette "minimumsforsvaret" idag? Er dei to ovanfor nemnde grunnleggande føresetnader tilstades? La oss først sjå på den av dei som vi ikkje sjølv rår over - den allierte assistansen. Det synest her klart at dei to allierte maktene som vi i særleg grad ventar assistanse frå - USA først og fremst, men dernest Storbritannia, går dei næraste åra imøte med ein klart redusert militær kapasitet. Dette vil nødvendigvis påverke deira *evne* til å yte rask og effektiv hjelp til forsvaret av Norge, dersom ikkje Norge av ein eller annan grunn skulle få høgare prioritet enn hittil blant dei krav om innsats eller hjelp som desse to maktene vil stå overfor.

Vi har tidlegare nemnt kva faktorar som kan påverke denne prioriteringa: Først, dei allierte stormakters strategiske eigeninteresser. Få ting tyder på at vårt område i åra framover vil få høgare prioritet på skalaen av USAs eller Storbritannias strategiske interesser. Innanfor NATO-området har topp-prioriteringa av sentralfronten falle bort. Men til gjengjeld vil sørflanken bli viktigare, som grenseområde til Midt-Austen. Vel så viktig er det at konflikhtar "out of area" - utanfor NATO-området - i framtida vil gjere krav på ein større del av dei reduserte ressursane som USA og til ein viss grad Storbritannia vil disponere. Eventuelle voner om at denne nedprioriteringa av nordflanken frå dei angelsaksiske stormaktenes side kunne kompenseras ved "garantiar" frå regionale mellomstore makter har Norge sjølv forskusla, ved å la vere å knyte oss til den Vest-Europeiske Union. Det står igjen å sjå om den "assosierte medlemsskapen" som det no er utsikt til at Norge kan få, vil endre dette bildet. Så langt synest det

lite sannsynleg. For dersom Norge som "assosiert" medlem ikkje vil vere forplikta til å delta i aksjonar som VEU set i verk, vil dei fullverdige medlemsstatane heller ikkje vere forplikta til å yte assistanse til vårt land. Vel kan det stillast eit stort spørsmål ved om dei kontinentale VEU-maktene ville vere i stand til å yte avgjerande bidrag til forsvaret av Nord-Norge. Men den meir forpliktande assistanse-klausulen i VEU-pakta har også ein avskrekkingsfunksjon som ville bli ein del av reknestykket.

Kva så med dei politisk-psykologiske faktorane som kan påverke allierte prioriteringar? Bildet av Norge som ein rein mottakar-nasjon, utan særleg syn for kravet om *gjensidig* solidaritet og vilje til innsats, er ikkje nytt: Så tidleg som i mai 1950 gav den dåverande norske forsvarsminister følgjande karakteristikk av Norges syn på solidaritetsprinsippet: "NATO-landenes kollektive forsvar betyr for oss at større og sterkere makter forbereder seg på å hjelpe oss med forsvaret av vårt land og vår del av verden. Jeg vil gjerne understreke det. Bare denne form for felles forsvar og planlegging vil være akseptabel for et land som vårt."⁸ Dei siste par års utvikling kan ha forsterka dette bildet. Den sviktande samanhengen i at vi søkjer å framheve den trusselen som den russiske kraftsamlinga på Kola representerer, samtidig med at vi null-stiller eller reduserer våre egne forsvarsløyvingar, må vi rekne med blir lagt merke til i Washington og London. Norges halvt nøytrale innstilling til Golf-krigen har vel heller ikkje gjort Norge meir kredittverdig som importør av alliert militær assistanse.

Konklusjonen så langt kan vanskeleg bli annleis enn at våre utsikter til alliert assistanse i tilfelle konflikt er blitt mindre enn før, samstundes med at den potensielle, *langsiktige* trussel som følgje av Sovjets/Russlands styrkeoppbygging på Kola ikkje er blitt redusert. Dette synest i utgangspunktet å stille auka krav til det "minimumsforsvar" Norge sjølv bør stille på beina dersom Forsvarsdepartementet si eigen målsetting frå 1978 - "å bevare en troverdig nasjonal forsvarsevne, som igjen er en forutsetning for den alliansesolidaritet som det vestlige fellesforsvar bygger på"⁹ - skal kunne realiserast.

II: Forsvarsstudien 1991 og innstillinga frå forsvarskommisjonen

Det er ikkje minst i lys av slike problemstillingar som dei som ovanfor er drøfta at det har det knytt seg stor spenning til både Forsvarssjefens analyse, i *Forsvarsstudien 1991* (FS91), og til innstillinga frå den nye Forsvarskommisjonen (FK90).

I lys av den korte tida som Forsvarskommisjonen har hatt til arbeidet sitt, er innstillinga på mange måtar blitt eit imponerande arbeid. Kommisjonen fortener ikkje minst respekt for at det så langt på veg har lykkast å sameine synsmåtane til personar med høgst ulike utgangspunkt. Kompromissviljen må ha vore stor - ikkje minst hos dei mest "forsvarsvenlege". Kanskje er det nettopp her vi kan finne forklaringa på ein av og til påfallande ubalanse mellom premiss og konklusjon. Særleg påfallande er spranget frå dei tryggingspolitiske premiss til kommisjonens slutningar når det gjeld utsiktene til alliert assistanse. Det skal vi kome tilbake til.

I to sentrale spørsmål har Forsvarssjefen og Forsvarskommisjonen samanfallande syn. Det første gjeld satsinga på ei kvalitativ nivåheving framfor kvantitet - med dei konsekvensar det har i form av ein reduksjon av hæren. Otto Ruges konsept frå 1930-åra har her fått eit klart gjennomslag. Men konseptet - og i særleg grad Forsvarssjefens tilråding - har også klare overtonar av Jens Chr. Hauges 1946-opplegg, med det siktemål "å legge grunnen til *en moderne norsk hær*"¹⁰ i staden for å gi heile vernepliktsmassen ei kort og dermed utilstrekkeleg utdanning.

Det andre gjeld den framtidige konsentrasjonen av Forsvaret til Nord-Norge. Prinsipielt nytt er dette sjølv sagt ikkje - prioriteringa av Nord-Norge er eit gjennomgåande tema for norsk forsvarspolitikk i etterkrigstida. Men Forsvarssjefens opplegg går mykje lenger i same retning: "De nye trekkene i utviklingen og de militære kjensgjerningene som foreligger gjør at den videre forsvarsplanleggingen bør legge enda større relativ vekt på forsvaret av Nord-Norge." I FS91 blir det likevel presisert at det framleis trengst "tilstrekkelige styrker i resten av landet til å etablere den nødvendige handlefrihet." Forsvarskommisjonens fleirtal brukar andre uttrykk, men går faktisk endå lenger med sin konklusjon om at det er "forsvarlig å legge hovedvekten på invasjonforsvar i Troms og Ofoten-området med de konsekvenser dette får for forsvarsevnen i landet forøvrig." Mindretalet i Kommisjonen reserverer seg ikkje mot hovudkonklusjonen, men gir uttrykk for uro i forhold til siste leddet i denne setninga.

Både FK90 og FS91 markerer med dette kulminasjonen av ein prosess som trass i mindre tilbakeslag tok til straks etter den andre verdskrigen. Eigentleg har "trusselen frå aust" mot våre nordlegaste landsdelar vore utslaggivande for norske forsvarspolitiske prioriteringar i eit endå lenger tidsperspektiv: Bortsett frå mellomkrigsåras gradvis mindre truverdige "finske fare" er det Sovjetunionens presumptive behov for betre tilgang til det nordlege Atlanterhav som har gjort Nord-Norge til norsk forsvarspolitikkens permanente hovudverk. Det faktum at Norge der nord er dømt til å vere framskoten vaktpost åleine ved denne hovudporten mellom Russland og Atlanterhavet - vegen gjennom Baltikum har jo så mange portvakter - kan disponere for ein tendens til monomani. Spesielt vil dette kunne bli tilfelle dersom resten av landet i samanlikning synest trusselfritt. Då kan ei prioritering kome til å gå så langt at den blir til eit val. I mellomkrigstida var det som kjent blitt dogmatisk at der ikkje kunne oppstå ein trussel sørfrå. I dag ser vi at Forsvarskommisjonen fleirtal reknar med at Sør-Norge er relativt trusselfritt, og gir gode grunnar for det. Mindretalet si åtvaring mot å neglisjere "behovene for forsvar i Syd-Norge" har vel derfor neppe større utsikter til gjennomslag slik den dominerande trusselvurderinga idag ter seg. Det er likevel eit viktig tankekors når eit mindretal i Kommisjonen finn grunn til å etterlyse "tilstrekkelig sikkerhet for landets sentrale politiske og administrative ledelse under krig, befolkningen og samfunnets økonomiske og industrielle tyngdepunkt og for mottakssteder for allierte forsterkningar."(Kap.13.6.1)

Tryggingspolitikkenes primat

Det gir grunn til forundring at Kommisjonen har fylt over halvparten av den omfattande innstillinga med utgreiingar om den tryggingspolitiske bakgrunn, utvikling og framtidsutsikter. Mange vil nok synast at det kunne ha greidd seg med mindre. Den voluminøse utgreiinga om den aktuelle situasjonen og utviklinga fram til igår er relativt konvensjonell, og spekulasjonane om korleis det kan utvikle seg vidare framover fortel oss ikkje stort anna enn at situasjonen er ekstremt labil. Ein slik altomfattande katalog over kva som "vil kunne skje" dersom visse føresetnader er tilstades, har lite for seg dersom kommisjonen ikkje kan overtyde seg sjølv og andre om at to-tre av alternativa er såpass mykje meir sannsynlege at dei gir grunnlag for konkrete framlegg. Her har kommisjonen tilsynelatande meldt pass. I dette ligg vel også forklaringa på at kommisjonen har kapitulert overfor regjeringsmandatet på eitt sentralt punkt: kravet om å analysere "*alternative utviklingslinjer*" for Forsvarets virksom-

het" - eit krav som i mandatet nettopp er grunnlagt i behovet for å kunne "håndtere usikkerheten i fremtidige sikkerhetspolitiske og økonomiske rammer". Det kommisjonen har gjort er det som i mandatet er definert som "å anbefale en hovedkurs", utan samtidig å leggje fram kva alternative kursar det kunne vere tale om.

Den manglande indre samanheng mellom på den eine sida den kaleidoskopiske framstillinga av den tryggingpolitiske ramma, og på den andre sida den nokså bastante konklusjonen om den framtidige utforminga av det norske forsvaret, kan gi inntrykk av at kommisjonen har brukt for mykje tid og krefter på sine freistnader på å kartleggje dei tryggingpolitiske premiss, og derfor har måtta forsere arbeidet med det som skulle bli konklusjonen. Det som då til slutt får den lovande tittelen "Forsvarskommisjonens prinsipielle vurdering av og tilråding om framtidig utforming av Forsvaret" framstår derfor i røynda som lite meir enn kommisjonens val mellom Forsvarssjefens tre nivå i "Forsvarsstudien 1991" - eit val som nokså sjølvstendig ligg nær om enn klart i underkant av Forsvarssjefens eiga "midt-på-treet" tilråding.

Prinsipielt kan der vere mange gode grunnar for å la framtidige retningslinjer for Forsvaret bli resultatet av ein treledda prosess: Først ei fagmilitær utgreiing, med analyse av konsekvensane for struktur og oppgåver av alternative ressurs-nivå; dernest ei tverr-politisk vurdering av denne der utanriks- og innanrikspolitiske omsyn tener som parameter for ein hovudkurs; og så til slutt den politiske avgjerdsprosessen i regjering og Storting etter vanleg konstitusjonelt mønster. Men i opplegget for den prosessen som no er i gang er forholdet mellom dei to første ledda blitt forkludra. På den eine sida hevdar kommisjonen at den har integrert "Forsvarsstudien 91" i sitt arbeid, på den måten at dei tre strukturane i denne "anses å dekke behovet for en analyse av alternative utviklingslinjer" - ein analyse som regjeringa som ovanfor vist hadde instruert kommisjonen om å utføre. Men i neste omgang vik Kommisjonen tilbake frå ei eksplisitt drøfting av Forsvarssjefens tilrådingar, noko som er spesielt påfallande i dei tilfelle der Kommisjonen har avvikande slutningar. Poenget her er ikkje om Kommisjonen har tilstrekkeleg fagleg kompetanse til å overprøve Forsvarssjefens tilrådingar - det må vi gå ut frå at den har etter som den gjer det. Poenget er at lesaren av Kommisjonen si innstilling ikkje får vite kva som ligg til grunn for dei avvik frå Forsvarssjefens studie som Kommisjonen tilrår. Såleis får vi ikkje vite kvifor FK nøyer seg med ein hær på 6 brigader og 17 bataljonar, medan FSJ vil ha 7 brigader og 18 bataljonar; heller ikkje kvifor FK meiner 22 MTB'ar får greie seg i staden for FSJs 26.

Forholdet nasjonal forsvarsinnsats/alliert assistanse

Med den omfattande plass dei tryggingspolitiske vurderingane har fått i FK90 er det naturleg først å spørje om det er ulike tryggingspolitiske vurderingar som ligg bak slike avvik. Det ser det ikkje ut til å vere: Trass i at FS91¹¹ har ei svært knapp innleiing om "Sikkerhetspolitisk utvikling" er konklusjonen - naturleg nok - den same som hos Kommisjonen: Omfattande endringar; stor uvisse; men Norge vil framleis vere eit strategisk utsett område. På eitt felt er likevel FK90 mønstergyldig presis i framstillinga av sine premiss, nemleg i omtalen av behov for og utsikter til alliert assistanse. Til sistnemnde punkt gjer Kommisjonen det alt i kap. 4 klart at "Norge kan bli mer avhengig av egne styrker" i framtida. Dette blir forklart slik: "Så lenge de sovjetiske styrker i nord hadde stor betydning for situasjonen i Sentral-Europa, var Norge og norske nær-områder viktige. Etter de store endringene i Sentral-Europa er ikke Norge lenger av samme interesse. Med redusert interesse kan også behovet for og evnen til å imøtekomme Norges sikkerhetsbehov ... avta."(Kap.4.11.1). Poenget blir ytterlegare understreka i konklusjonskapitlet: "Evnen til forsterkning av Norge vil over tid kunne bli redusert, og vil kunne innebære at vårt land og vårt forsvar må bære en relativt større del av forsvarsbyrden selv."(Kap.13.1).

Det er derfor med skjerpa interesse at ein lesar på dei følgjande sidene ettersøker kva nedslag denne erkjenninga har fått når det gjeld forholdet mellom den nasjonale forsvarsinnsatsen og den allierte assistansen. Resultatet er nedfelt i kap.13.4 - og det er forbløffande: "Under forutsetning av at Russland beholder styrker av omtrent nåværende omfang i norske nærområder, vil avhengigheten av allierte forsterkninger ved en eventuell invasjon øke i forhold til hva som er tilfellet i dag."(Kap.13.4). Kommisjonen tilrår med andre ord eit forsvar med eit omfang og ein struktur som gjer oss meir avhengig av alliert assistanse, trass i at Kommisjonen sjølv seier seg fullt klar over at utsiktene til å få slik alliert assistanse sannsynlegvis er blitt mindre.

Det er vanskeleg å finne korleis Kommisjonen tenkjer seg at dette likevel kan gå i hop. Ei tenkeleg forklaring ville vere at Kommisjonen ventar vesentlege reduksjonar av dei russiske styrkane i nord. Men det gjer den ikkje - tvertom finn den at "mye tyder på at Russland i overskuelig fremtid fortsatt vil ha utplassert store militære styrker i norske nær-områder."(Kap.13.4). Det kan derfor sjå ut som om Kommisjonenes veg ut av dilemmaet går i retning av eit redusert ambisjonsnivå for Forsvaret,

med ei langt på veg ein-sidedig satsing på forsvar mot ein invasjon i Troms/Ofoten området. Implisitt synest eit slikt opplegg å medføre at sikring av Midt- og Sør-Norge i større grad blir overlate til allierte styrkar. Ein litt uklår passus i innstillinga kan også tolkast i retning av auka "toleranse" andsynes avgrensa aksjonar mot norsk territorium:

"Strukturen er slik dimensjonert at en fremmed makt som forsøker å påvirke norske myndigheter med militære virkemidler, ikke skal kunne makte dette gjennom trussel om bruk av makt og begrensede aksjoner. Det skal være nødvendig å gå til invasjon for å kunne håpe på å påtvinge Norge sin vilje."(Kap.13.4)

Kommisjonen gir ingen definisjon som kan forklare skilnaden mellom "invasjon" og "begrensede aksjoner". På dette punktet bør derfor den vidare behandlinga av FK90 gi ei nødvendig avklaring.

Forholdet mellom nasjonal forsvarsinnsats og alliert assistanse har ei annan side som både FS91 og FK90 er inne på men ikkje utdjupar: faren for at det nasjonale forsvar kjem under det nivå som krevst for at eit alliert forsvar av norsk territorium skal gå under norsk leiing. Rimelegvis har dette ein del militærfaglege og tekniske sider som er for sensitive eller for spesielle til at dei bør drøftast i offentlege dokument. Men spørsmålet har også eit kvantitativt aspekt. Det å skulle stille eigne styrkar under framand kommando i ein krigssituasjon møter ein djuptgåande både instinktiv og rasjonell motvilje hos dei fleste nasjonar - og ikkje minst hos dei større maktene. Gjennomgåande vil den som stiller den største kontingenten også gjere krav på kommandoen.

I det kommandosystemet som er lagt opp for allianseforsvaret av norsk territorium har Norge fått prinsipiell aksept for eit politisk krav om norsk kommando også over allierte hjelpestyrkar. Spørsmålet om denne ordninga vil bli gjennomført i praksis vil likevel måtte bli avhengig av styrkeforholdet mellom norsk og alliert innsats. Det synest rimeleg å rekne med at der går ei grense ein eller annan stad omkring det gjennomsnittlege styrkeforholdet i 1970- og -80 åra. FS91 nøyser seg her med å fastslå at det som Forsvarssjefen har definert som "lavt ressursnivå" i allfall ikkje gir grunn til å "forvente at allierte skal stille sine styrker under norsk ledelse". FK90 tar sin tilrådde struktur som utgangspunkt for å hevde at ved å gå under dette "må det antas at den grad av kommando og kontroll som norske sjefer i den allierte kommandokjede ville utøve over forsterkningsavdelinger ville bli svært redusert". Dei ulike svara reflekterer at grensa for norsk "kommando-tap" er flytande. Det vi veit om kommando-konfliktar frå tidlegare tidars koalisjonskrigføring med ulike styrkeforhold -

allierte operasjonar under den andre verdskrigen, inkludert frigjeringa av Norge i 1945; Korea-krigen; Gulf-krigen - *kan* tyde på at terskelen for eit norsk styrkebidrag som gir grunnlag for å krevje norsk kommando ligg høgare enn Forsvarskommisjonen synest å tru.

Kravet om "strategisk varsel"

Kommisjonen gjer sjølv merksam på eit anna problematisk element ved eit opplegg som i så mykje sterkare grad er avhengig av alliert assistanse:

"Den tilrådde struktur kan bare i begrenset tid stanse en invasjon i ett område, noe som tilsier at allierte forsterkninger bør være på plass i Norge før krigsutbrudd. Dette krever en politisk beslutning om å anmode om alliert støtte i en tidlig fase av en konflikt, dvs. at handlefriheten i forbindelse med krisehåndtering kan bli betydelig innskrenket." (Kap.13.4).

Den avgjerande vekt som blir tillagt dette momentet gjer det overraskande at Kommisjonen ikkje underkastar krisehandterings-apparatet ei nærare gransking - og i tilknytning til det også varslingsproblemet.

Kommisjonens behandling av etterretnings- og varslingsproblemet er avgrensa til under ei side (kap.10.2), med eit samandrag på 16 linjer i kapittel 12. Vi får der bl.a. vite at den tradisjonelt viktigaste oppgåva for etterretningstenesta har vore "å gi strategisk varsel om et forestående angrep på Norge", og at etterretning og overvaking også i tida framover "bør kunne gi strategisk varsel om et mulig angrep på landet." Kommisjonen gir sjølv såvidt eg kan sjå ingen definisjon av omgrepet "strategisk varsel". Men dei to siterte utsegnene er i høgste grad problematiske dersom vi tek utgangspunkt i dei internasjonalt mest gangbare definisjonane - at strategisk varsel omfattar meir langsiktige indikasjonar om ein potensiell fiendes planar og førebuingar til angrep. Dette til skilnad frå "taktisk varsel" som går på indikasjonar om at eit angrep er under oppsegling.

Det vesentlege å merke seg her er at militær etterretning primært baserer seg på innsamling av konkrete data om ein eventuell motstandars militære kapasitet - totalt, regionalt, og lokalt. Resultatet vil gi meir eller mindre klare oppfatningar av kva ein potensiell angripar er i stand til å gjere. Men det fortel oss ikkje kva han kjem til å gjere. Såleis har Sovjetunionen under størstedelen av den kalde krigen hatt ein stor og allsidig militær angrepskapasitet i nord. Deler av denne kapasiteten hadde

klart kunna vore brukt til eit strategisk overfall med relativt avgrensa mål i Nord-Norge. Men så lenge denne kapasiteten ikkje syntest "skreddarsydd" for eit slikt formål har vi gått ut frå at den primært hadde andre formål - den var ledd i den globale balansen mellom supermaktene.

Poenget er at ein angripar aldri, under dei gjennomsiktige forhold vi lever under, vil skreddarsy ein angrepsstyrke for eitt bestemt formål. Han vil alltid søkje - og sansynlegvis alltid lykkast i - å kamuflere målet, det vil seie intensjonen. Derfor går då også det meste av den internasjonale faglitteraturen om overraskande angrep ut på at slike angrep alltid lykkast. Dei lykkast fordi det eigentlege angrepsmålet berre vil vere eitt av fleire moglege, og som regel heller ikkje det mest sannsynlege ut frå konvensjonell visdom. Strategisk varsel som skal gi seg utslag i handling frå ein forsvarars side krev derfor ein kombinasjon av innsikt i både planar og førebuingar. Og planar som ikkje er rein eventualitetsplanlegging men byggjer på ein intensjon er eit spørsmål om politikk og ikkje om militære data.

Eit ferskt bidrag til studiet av fenomenet "overraskingsangrep" er den israelske etterretningseksperten Ephraim Kams bok "Surprise Attack", med den interessante undertittelen "The victim's perspective". Han konstaterer at der finst to slag strategiske varsel. Det eine er eit varsel med omsyn til ein fiendes kapasitet - at fienden har tilstrekkeleg med styrkar og stridsmidlar elles til å gjennomføre eit angrep. Her kjenner etterretningsanalytikaren seg på nokså trygg grunn, sidan det er spørsmål om konkrete, kvantifiserbare data. Den andre typen strategisk varsel går på motstandarens intensjonar, og skal fastslå når ein fiende har bestemt seg, eller er i ferd med å bestemme seg, for å gå til angrep. Og det er her det som regel sviktar:

Eit tilfredsstillande varsel må innehalde to element. For det første må varslat ha ein spesifikk og utvetydig ordlyd. Det ideelle varsel bør vere rimeleg klart med omsyn til kor sannsynleg det er både om fienden vil gå til angrep, og når, kvar og korleis angrepet vil kome. For det andre må varslat i tide formidlast til dei avgjerande instansar og til dei vepna styrkane. Uheldigvis er dei fleste strategiske varsel mangelfulle i forhold til minst eitt og vanlegvis begge desse krava.¹²

Kam kjem til denne konklusjonen etter å ha analysert 12 tilfelle av overraskingsangrep, frå invasjonen i Norge i 1940 til oktoberkrigen mot Israel i 1973. Berre i det siste tilfellet finn han at det vart gitt eit relativt klart strategisk varsel - men det kom berre 11-12 timar før angrepet. I dei

tilfelle der varsla vart gitt meir enn 24 timar før angrepet var dei utan unntak altfor generelle og tvetydige til å gi grunnlag for spesifikke mottiltak.

Dei strategiske varsel som Forsvarskommisjonen har slik tiltru til har med andre ord ei svært snever tidsramme. Dei kan derfor neppe forventast å gi tid til dei tidlege tiltak for å få alliert assistanse på plass som FK90 har som grunnleggande føresetnader for sitt opplegg. Det kan derfor vere grunn til å spørje om Forsvarskommisjonen med si oppfatning av "strategisk varsel" i realiteten nærmar seg trettiåras omgrep om "den forutseende utenriksledning", med den forandringa at det ikkje er utanriksleiinga men "etterretningstjenesten" som no i utforming og oppgåver skal innrettast på å tillegge den politiske utviklinga større vekt. Spørsmålet er om norsk etterretningsteneste, som i motsetning til andre land det er naturleg å samanlikne med er eksklusivt forankra i det militære apparatet, er i stand til å møte ei slik utfordring.

III Konklusjon

FK90 er i realiteten ei oppskrift for eit minimumsforsvar for Norge. I siste kapittel av innstillinga har Kommisjonen sjølv uttrykt det på denne måten:

Landets utstrekning og de forutsetninger kommisjonens flertall mener er realistisk å legge til grunn for en mulig angriperes kapasitet i overskuelig fremtid, setter nedre grenser for størrelsen av de styrker som er nødvendig for at Forsvaret i første omgang skal kunne stå imot en invasjon og sikre mulighetene for innføring av allierte forsterkninger.

Denne nedre grensa er såleis den av Kommisjonen tilrådde struktur. Dette blir ytterlegare klargjort ved den etterfølgjande erklæringa om at "en svekkelse av tilrådd struktur (innebærer) at det legges opp til gradvis avvikling av et balansert nasjonalt invasjonsforsvar." FS91, med "Forsvarssjefens anbefaling" som konklusjon, endar også opp med ei ramme som kan definerast som eit minimumsforsvar ut frå fagmilitære kriteria: "Om forsvarsbevilgningene reduserers i forhold til denne anbefaling, eller gjennomføringen av driftsreduksjonene ikke lar seg realisere, vil det gradvis redusere Forsvarets stridsevne til under et fagmilitært akseptabelt nivå."

Spørsmålet som reiser seg er om tilrådingar basert på eit slikt minimum, utan marginar f.eks. for ei ytterlegare destabilisering av Russland eller for

reduerte utsikter til alliert assistanse, vil ha nok innebygd fleksibilitet til å fange opp eller kompensere for politiske konjunkturar. Spesielt problematisk synest det å vere at Forsvarskommisjonens tilrådde forsvarsstruktur er gjort avhengig av adekvate prognoser om den politiske og tryggingpolitiske utvikling på relativt lang sikt. Mange vil stille spørsmålsteikn ved om slike prognoser i det heile er moglege. Men det er i alle fall forbausande at Kommisjonen med eit slikt grunnlag ikkje drøftar spørsmålet, og heller ikkje kjem med forslag om korleis det apparatet skal utformast som skal gi det best moglege grunnlaget for denne spesielle arten av "strategiske varsel". Det hadde vore naturleg om Kommisjonen, når den satsar så sterkt på E-tenesta sitt "forventede bidrag til norske myndigheters forståelse av den sikkerhetspolitiske situasjon"(Kap.10.2), hadde analysert struktur og kapasitet for det norske etterretningsapparatet slik det framstår i dag, for dermed å kunne gi tilrådingar om dei endringar som må til dersom dette apparatet også skal bli i stand til å vurdere politiske og tryggingpolitiske utviklingstendensar.

Notar

1. Stortingsmelding nr.32 (1945-46) s.3.
2. *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946* (Oslo 1949) s.72.
3. *Ibid.*, s.71.
4. Kfr. Arent M. Henriksens dissens-fråsegn til Forsvarskommisjonen av 1974. (NOU 1978:9 s. 253-282.)
5. UDs arkiv, dossier 34.1/19, j.nr. 978/40 C.3.
6. St.prp. nr. 1 (1978-79): Forsvarsdepartementet, s.5.
7. *FD-Informasjon* nr. 11, 1991, s. 47.
8. *Stortingsforhandlinger* 1950, bd. 7a, s.1170.
9. Som note 5.
10. St.meld. nr. 32 (1945-46) - "Treårsplanen" - s. 32.
11. Alle referansar til og omtale av "Forsvarsstudien 91" byggjer på den ugraderte versjonen.
12. Ephraim Kam, *Surprise Attack: The Victim's Perspective* (Harvard University Press, 1988) s.23-4.

English summary

A "minimum defence" for Norway?

In the first part of this article, after asserting that the size of Norway's armed forces has usually been determined by budgetary constraints instead of by defence needs, an attempt is made to establish a set of parameters for the level of defence preparedness required to provide a reasonable measure of security. With a large territory in an exposed strategic position, and with a small population to defend it, armed assistance from allies is a paramount requirement.

The article then reviews the Chief of Defence's "Defence Study 91"(FS91) and the Report of the Cabinet-appointed Defence Commission (FK90) in the light of the afore-mentioned parameters. Note is taken of the level of agreement in the two documents on both the need to stress quality instead of quantity and on the higher priority to be given to Northern Norwegian defence. The author then notes with some surprise that the Defence Commission, despite their apprehension that allied assistance may in the future become more uncertain, recommend a level and structure of national defence effort which they realise means an increased dependence on such allied assistance.

While the solution to that dilemma is not immediately apparent from the Report, two elements of an explanation are suggested. There seems, on the one hand, to be an almost exclusive concentration on an area of Northern Norway as "Schwerpunkt" for a defence preparedness against invasion. On the other hand, the Commission places considerable confidence in the intelligence apparatus to provide the kind of strategic warning that will make it possible for allied reinforcements to be in place before the outbreak of hostilities. The article concludes with an expression of strong scepticism concerning that assumption.