



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland

Hanne Helèn Bragstad

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
2016

Forord

Først en takk til Forsvaret som har gitt meg muligheten til å være student på heltid i to år. Det har vært et privilegium.

Å skrive masteroppgave har vært en lærerik, men til tider også utfordrende prosess. En stor takk til alle som både i formelle og uformelle settinger har tatt seg tid til å diskutere både tema og problemstilling, og kommet med inspirerende innspill! Dere har alle bragt meg noen skritt nærmere dette ferdige produktet.

Takk til veileder Kristine Offerdal, som har gitt gode og grundige tilbakemeldinger, og som har vært imøtekommende og tilgjengelig og stilt opp på lange telefonsamtaler når det har buttet imot.

Til kolleger ved FOH: dere har vært helt fantastiske til å komme meg i møte med kontorplass, hjelp, innspill, diskusjoner, kilder, og ikke minst oppmuntrende ord og kaffekopper. En særlig takk til Johnny Didriksen for hjelpsomme innspill. Jeg gleder meg til å komme tilbake til denne flotte arbeidsplassen med engasjerte kolleger.

Tusen takk for tålmodigheten og hjelpen Pål.

Lasse og Lise Helèn, takk for at dere har vist forståelse og hensyn når mamma har jobbet!

Sammendrag

Denne studien ser på Norges balanserende politikk overfor Russland, tradisjonelt beskrevet med begrepene avskrekking og beroligelse. Norge har langvarige tradisjoner for denne balanserende politikken, men i tiden etter Russlands annektering av Krim hevdes det fra flere hold at Norge i større grad vektlegger avskrekking på bekostning av beroligelse. Hensikten med denne studien er å gi et bidrag til denne diskusjonen. Studien har en kvalitativ tilnærming, og analyserer politiske dokumenter og taler for å avdekke Norges avskrekkende og beroligende *ambisjoner* i tiden etter 2008. Samtidig studeres hva Norge gjør *i praksis* ved å se nærmere på to faktorer som i norsk politikk er ment å ha en avskrekkende virkning, nemlig alliert tilstedeværelse i Norge og nasjonal militær tilstedeværelse i nord, samt to faktorer som er ment å ha en beroligende virkning, nemlig selvpålagte restriksjoner og militært samarbeid med Russland. Studien viser at Norge i hele perioden vektlegger både avskrekkende og beroligende elementer i sin politikk, og det er ikke mulig å gi et entydig svar på om Norge vektlegger avskrekking på bekostning av beroligelse. Likevel ser man en hovedtendens til at Norge har økt sin vektlegging av avskrekking, både i ambisjoner og praksis. Samtidig ser man at vektlegging av beroligelse er noe redusert, særlig i praksis. Bildet er likevel sammensatt. Det finnes imidlertid ingen holdepunkter som tilsier at Norge er på vei bort fra sin balanserende politikk overfor Russland.

Summary

This study investigates Norway's balancing policies towards Russia, traditionally described with the terms deterrence and reassurance. Norway has long-standing traditions of this balancing policy, but since Russia's annexation of the Crimea some analysts claim that Norway to a greater extent emphasizes deterrence at the expense of reassurance. The purpose of this study is to make a contribution to this discussion. The study has a qualitative approach, and analyses policy documents and speeches to uncover Norway's deterrent and reassuring ambitions in the period after 2008. At the same time it takes a deeper look at implemented policy, investigating more closely two factors that in Norwegian policy which is intended to have a deterrent effect, namely allied presence in Norway and national military presence in the North, as well as two factors that are aimed at having a reassuring effect, namely Norway's self-imposed restrictions and military cooperation with Russia. The study shows that Norway throughout the period emphasizes both deterrent and reassuring elements in its policy, and it is not possible to give a clear answer on whether Norway emphasizes deterrence at the expense of reassurance. Yet we see a tendency that Norway has increased its emphasis on deterrence, both in ambitions and practices. It is also obvious that the emphasis of reassurance is somewhat reduced, especially in practice. But the picture is complex. However, there is no evidence that Norway is moving away from its balancing policy towards Russia.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling.....	2
1.2	Avgrensninger og begrepsavklaringer.....	5
1.2.1	Avgrensninger.....	5
1.2.2	Begrepsavklaringer.....	6
1.3	Studiens struktur.....	13
2	Metode og kilder.....	14
2.1	Utfordringer med metode og kilder.....	15
3	Historikk.....	19
3.1	Avskrekking og beroligelse under den kalde krigen.....	19
3.2	Avskrekking og beroligelse fra 1991—2000.....	25
3.3	Avskrekking og beroligelse fra 2000-2008.....	27
4	Avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk etter 2008.....	29
4.1	Sikkerhetspolitisk kontekst etter 2008.....	29
4.2	Avskrekking.....	30
4.2.1	Avskrekkende ambisjoner.....	31
4.2.2	Alliert tilstedeværelse i Norge.....	34
4.2.3	Nasjonal militær tilstedeværelse i nord.....	42
4.3	Beroligelse.....	48
4.3.1	Beroligende ambisjoner.....	49
4.3.2	Selvpålagte restriksjoner.....	51
4.3.3	Militært samarbeid med Russland.....	56
5	Konklusjon.....	61
5.1	Epilog.....	64
	Litteraturliste.....	67

1 Innledning

Begrepsparet avskrekking og beroligelse ble introdusert i en artikkel av Johan Jørgen Holst i 1966 (Holst, 1966). Begrepene er brukt for å beskrive Norges tosidige sikkerhetspolitiske strategi i forholdet til Sovjetunionen og senere Russland. Norge har med sitt medlemskap i NATO og sitt eget militære forsvar ønsket å avskrekke naboen i øst fra å true Norges suverenitet; samtidig har Norge ønsket å demonstrere en defensiv holdning ved å berolige Russland med ulike tiltak. De viktigste beroligelsestiltakene var historisk sett de selvpålagte restriksjonene som Norge gradvis utviklet i løpet av den kalde krigen.

Norges forhold til Russland henger tett sammen med Norges forhold til NATO. Mens avskrekking og beroligelse beskrev forholdet til Russland, utviklet Rolf Tamnes et annet begrepspar som beskrev Norges forhold til NATO, nemlig integrasjon og avskjerming (Tamnes, 1987). Samtidig som Norge integrerte seg med NATO på mange områder for å avskrekke, ønsket norske myndigheter å holde NATO på en armlengdes avstand for ikke å provosere Russland unødige. Strategiene har bidratt til å skape konsensus i Norges forsvarspolitik og kan også sies å ha vært vellykket all den tid Norge har unngått de store disputtene med sin store nabo i øst.

Norges tosidige politikk overfor Russland har overlevd endringer i det sikkerhetspolitiske klimaet fram til nyere tid. Imidlertid hevder flere at dagens sikkerhetspolitiske situasjon med det spente forholdet mellom Vesten og Russland etter Russlands annektering av Krim i 2014 har ført til at denne politikken har endret seg. Forsker ved Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI), Julie Wilhelmsen, hevder eksempelvis at NATO med sin økende øvelsesaktivitet og framrykkende militær infrastruktur i Baltikum og Øst-Europa, i dag har et ensidig fokus på avskrekking overfor Russland som ikke kompenseres med beroligende tiltak (Wilhelmsen, 2015). Også norske myndigheter beskyldes for å ha et økende fokus på avskrekking etter Russlands handlinger i Ukraina. Andrea Sofie Nilssen har i sin masteroppgave fra 2015 gjennomført en diskursanalyse av den norske regjeringens og mediers oppfatning av Russland (Nilssen, 2015). Studien konkluderer med at regjeringen legger vekt på en konfrontasjonslinje overfor Russland og toner ned naborforholdet og samarbeid i nord. Tormod Heier tolker denne konklusjonen i retning av en dreining fra beroligelse til avskrekking (Heier & Sørbye, 2015).

Paal Sigurd Hilde og Helene Forsland Widerberg har skrevet om Norges forhold til NATO med vekt på tiden etter 2007 (Hilde & Widerberg, 2014). De skriver ikke om forholdet mellom avskrekking og beroligelse, men hevder at, etter en periode med «out-of-area»-operasjoner¹, har Russlands tilbakekomst på den internasjonale arenaen ført til at Norge fra midten av 2000-tallet har ønsket å rette NATOs fokus hjemover for å bidra til norsk avskrekking.

Seniorforsker Jakub Godzimirski ved NUPI mener videre at teksten i forsvarsbudsjettet for 2015, hvor fokuset er på motsetninger mellom Norge og Russland, er et tegn på at beroligelse er tonet ned og avskrekking fremhevet (Bentzrød, 2014).

I tillegg har forsvarsminister Ine Eriksen Søreide antydnet mindre vekt på beroligelse, eller i det minste vanskeligere kår for beroligende tiltak, idet hun flere ganger har gjentatt at «konflikten i Ukraina har ført til en varig endring i rammebetingelsene for europeisk sikkerhetspolitikk. Tilliten Russland har brutt ned kan ikke bygges opp igjen til fulle» (Stortinget, 2014). Min studie vil kunne bidra til å belyse om dette beskriver eventuelle endringer i norsk politikk.

Hvis det stemmer at Norge nå øker sin vektlegging av avskrekking samtidig som man toner ned den beroligende tilnærmingen overfor Russland, er dette interessant fordi det vil markere en endring i Norges langvarige tradisjon for en balanserende sikkerhetspolitikk overfor Russland.

1.1 Problemstilling

Denne studien ønsker således å gi et bidrag til diskusjonen om Norge i sin forsvars- og sikkerhetspolitikk er på vei bort fra sin balanserende avskrekkings- og beroligelsesstrategi. Stemmer det som enkelte hevder, at norsk sikkerhetspolitikk har endret seg i retning av mer vekt på avskrekking på bekostning av beroligelse? Problemstillingen er:

¹ «Out-of-area»-operasjoner betegner NATO og Norges operasjoner utenfor det tradisjonelle interesseområdet, som har vært NATOs hjemlige territorium.

Er tyngdepunktet i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk overfor Russland på vei mot avskrekking på bekostning av beroligelse?

- *I ambisjoner?*

- *I praksis?*

Studien omfatter Norges forsvars- og sikkerhetspolitikk etter 2008. Året markerer et skille i Russlands sikkerhetspolitikk, med krigen i Georgia hvor Russland demonstrerte både evne og vilje til å bruke militærmakt for å oppnå politiske mål. 2008 er også året hvor Norge lanserte sitt nærområdeinitiativ i NATO, med den hensikt å få NATO i større grad til å rette blikket mot hjemlige trakter.² Studien omfatter Norges forhold til Russland, og jeg ønsker å studere de politiske ambisjonene, samtidig som jeg også ser hva Norge faktisk gjør i praksis.

Å se på praksis i tillegg til ambisjoner og planer er interessant fordi det ikke alltid er samsvar mellom politikernes uttalte ambisjoner og det som faktisk gjennomføres. For det første er det ikke alle planer som *lar* seg realisere i praksis, enten grunnet manglende samsvar mellom oppgaver og ressurser, som politikere i stor grad kan gjøre noe med, eller grunnet forhold som er utenfor politikernes kontroll, som eksempelvis andre nasjoners prioriteringer. For det andre finnes det også eksempler på at gjeldende politiske retningslinjer kan bli undergravd og omgått. Eksempelvis ble det i 1998 iverksatt en gransking av norsk atompolitikk, da det ble hevdet at praksisen under den kalde krigen var i strid med de politiske målsettingene (VG, 1998).³ Endelig er det også eksempler på at offentlige presentasjoner ikke alltid gjenspeiler faktiske forhold. Som Ine Eriksen Søreide selv sier om forsvarspolitikken som årlig presenteres fra talerstolen i Oslo Militære Samfunn (OMS): «Alt for ofte har vi blitt presentert for det jeg vil kalle en «redigert virkelighet» (Søreide, 2014b). Når ministeren i samme tale sier at hun vil «bidra til å lukke gapet mellom retorikk og realitet», mer enn antyder hun at ord ikke alltid blir omsatt i handling. Det er derfor grunn til å ha et kritisk blikk på hva som blir sagt, og i tillegg se på hva som faktisk blir gjort også i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Relevansen av å se både på ambisjoner og faktiske handlinger henger også sammen med elementære forhold i internasjonale relasjoner. Holst presiserer i sin artikkel fra 1966 at

² Nærområdeinitiativet er et norsk sikkerhetspolitisk initiativ rettet mot NATO, lansert i 2008.

Nærområdeinitiativet er et forsøk på å sette fokus på sikkerhetspolitiske utfordringer innenfor alliansens geografiske områder, og tilstøtende territorium (Haraldstad, 2013).

³ Jeg har ikke lyktes i å finne resultatet av denne konkrete granskningen, poenget her er imidlertid å illustrere at politiske retningslinjer i noen sammenhenger kan tolkes noe avvikende fra hensiktene og dermed praktiseres feil.

«troverdigheten av den norske sikkerhetspolitikken vil avhenge sterkt av Norges evne til å kommunisere på en overbevisende måte sine hensikter og sin besluttsomhet. [...] På en annen side vil man på sovjetisk side sikkert søke etter bekreftelse på norske utsagn i de norske handlinger. Det bør følgelig være godt samsvar mellom disse» (Holst, 1966). Som Ståle Ulriksen også presiserer: «After all, what a state actually does is probably more interesting than what it says» (Ulriksen, 2013). På en annen side blir ingen handlinger til uten ambisjoner. En troverdig politikk er derfor avhengig av at planer følges opp av handlinger, samt at det er konsistens mellom ord og handling.

Jeg vil benytte fire faktorer for å analysere problemstillingen. To faktorer som Norge har definert som avskrekkende virkemidler, og to faktorer som er ment å være beroligende overfor Russland. Innenfor avskrekking vil jeg se nærmere på 1) alliert tilstedeværelse i Norge, og 2) Forsvarets tilstedeværelse i nord. Innenfor beroligelse vil jeg se på 1) de selvpålagte restriksjonene, og 2) militære samarbeidsflater mellom Norge og Russland. I tråd med problemstillingen vil jeg undersøke om det har blitt *økt* vektlegging av de avskrekkende faktorene, samtidig som jeg vil undersøke om det har blitt *redusert* vektlegging av de beroligende faktorene. Jeg vil under punktet «begrepsavklaringer» i punkt 1.2.2 redegjøre nærmere for bakgrunnen av valg av faktorer.

Avskrekking og beroligelse er vanskelig å måle, gitt at de i denne sammenhengen ikke bare handler om Norges intensjoner, men også om hvordan Russland kan oppfatte, tolke og reagere på Norges uttalte og faktiske politikk. Denne studien har imidlertid ingen ambisjon om å måle *effekten* av Norges avskrekkings- og beroligelsestiltak. Ved å studere de virkemidlene som Norge *antar* vil bidra til avskrekking og beroligelse overfor Russland og hvordan norske myndigheter kommuniserer om dette, kan vi si noe om hva Norge i dagens sikkerhetspolitiske klima vektlegger, og det er det denne studien handler om.

Feltet beroligelse og avskrekking er lite studert i senere år. Svein Vigeland Rotttem har analysert kontinuitet og endring i den norske avskrekkings- og beroligelsesstrategien fram til 2006. Min studie forutsetter, som Rotttem konkluderer med, at begrepene fortsatt kan sies å være relevante for å beskrive dagens forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Teoretiske perspektiver på politikk tar ofte mål av seg å årsaksforklare politiske motiver eller handlinger. Denne studien tar mål av seg å avdekke eksisterende politikk og eventuell kontinuitet eller endring av denne, uten å se nærmere på forklaringsmodeller for hvorfor

politikken er som den er. Heller ikke årsaker til at politikken har eller ikke har endret seg vil denne studien belyse. Det er derfor mindre relevant for denne studien å basere seg på teoretiske overbygninger om årsaksforklaringer. Dermed er det desto viktigere å bruke et historisk rammeverk for linjene i norsk sikkerhetspolitikk, for å forstå dagens politikk. Heller enn å benytte et teoretisk rammeverk vil denne studien basere seg på en historisk oversikt over hovedlinjene i norsk sikkerhetspolitikk, med hovedfokus på avskrekking og beroligelse. Utviklingen innen de nevnte faktorene vil bli vektlagt.

1.2 Avgrensninger og begrepsavklaringer

1.2.1 Avgrensninger

Jeg vil se på utviklingen etter år 2008 og fram til i dag. Jeg vil bruke ugraderte kilder.

Jeg vil i denne studien avgrense meg til virkemidler som i stor grad tilhører forsvarspolitikken. Dette fordi jeg selv i større grad enn andre politikkområder har innsikt i dette som ansatt i Forsvaret. Man kan imidlertid ikke forvente at forsvarspolitikken «lever sitt eget liv» isolert fra andre politikkområder. Andre tiltak av mer utenrikspolitisk og «sivil» karakter kan også bidra inn i beroligelsespolitikken spesielt. Disse er imidlertid ikke studert i denne oppgaven.

Studien vil forsøke å beskrive den norske forsvars- og sikkerhetspolitikken i lys av forholdet til Russland uttrykt både i ambisjoner og handling. Jeg vil ikke forsøke å forklare årsaker til eventuelle endringer, ei heller effekter.

Et tema som dukker opp når man diskuterer avskrekking, er atomvåpnenes rolle. Denne oppgaven vil imidlertid ikke diskutere denne dimensjonen, da det ikke er et verktøy som Norge som nasjon råder over. En kan likevel ikke si at temaet av den grunn ikke er interessant for Norges del, da Norge tilhører NATOs atomparaply og således må ta stilling til om man skal støtte NATOs strategi. Atomdiskusjonen vil ikke bli behandlet nærmere her.

Studien tar utgangspunkt i forutsetningen om at dagens forsvars- og sikkerhetspolitikk fortsatt kan beskrives med begrepene avskrekking og beroligelse. Dette understøttes av Rottem (Rottem, 2007). Imidlertid vil jeg redegjøre for at Russlands politikken i dag ofte også beskrives med andre begreper. Begrepsbruken er imidlertid ikke det mest sentrale i denne

studien, formålet er å beskrive selve *politikken* og hvilken grad den har et beroligende eller avskrekkende formål. Det er likevel viktig å gi en forståelse av hva begrepene betyr både historisk og i dag.

1.2.2 Begrepsavklaringer

Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk overfor Russland

Sikkerhets- og forsvarspolitik er et hovedtema i denne studien. Sikkerhetspolitikk er «innrettet mot å forebygge, begrense og håndtere trusler mot rikets territoriale sikkerhet og politiske uavhengighet – altså sikre statens eksistens og ivareta statens politiske handlefrihet» (Fermann, 2013, s. 14). Sikkerhetspolitikk befinner seg i skjæringspunktet mellom utenriks- og forsvarspolitik. Noe forenklet kan man si at sikkerhetspolitikken er del av et lands utenrikspolitik, og forsvarspolitikken er del av et lands sikkerhetspolitikk.

I Norge tok man i bruk begrepet sikkerhetspolitikk først etter den andre verdenskrig, men det betydde ikke at man ikke hadde en sikkerhetspolitikk før dette (Skogan, 2011, s. 102).

Begrepet sikkerhet dreide seg opprinnelig om fravær av maktbruk fra andre stater, samt evnen til å bekjempe maktbruk om man skulle bli utsatt for dette (Skogan, 2011, s. 102). Maktbruk ble forstått som militære virkemidler. I dag er sikkerhetsbegrepet utvidet til å omhandle nye former for trusler. Eksempler på nye trusler som har vokst fram er terrorisme, miljøtrusler, organisert kriminalitet.

De viktigste virkemidlene i norsk sikkerhetspolitikk i dag er internasjonalt politisk samarbeid og alliansesamarbeid, økonomi, handel, klimapolitikk, samt humanitærpolitikk som sentrale virkemidler innenfor et utvidet sikkerhetsbegrep (Utenriksdepartementet, 2014).

Forsvarspolitik er også et sentralt virkemiddel i Norge sikkerhetspolitikk, men gitt Norges posisjon som småstat er det imidlertid ikke i Norges interesse at militærmakt regnes som det primære maktpolitiske virkemiddelet. Forsvarspolitik tar utgangspunkt i sikkerhetspolitiske utfordringer som kan kreve bruk av Forsvarets ressurser. Denne studien vil i hovedsak omhandle alliansesamarbeid og forsvarspolitikken rolle i sikkerhetspolitikken, det er samtidig viktig å påpeke at dette bare er en del av de norske virkemidlene i norsk sikkerhetspolitikk.

Norges geopolitiske plassering har hatt stor betydning for sikkerhetspolitikken som er ført, og nordområdene har hatt en sentral plass.⁴ Nordområdenes betydning i norsk politikk generelt skyldes blant annet havet og de ressurser som havet rommer. I militær kontekst er nordområdene viktig med tanke på den strategiske beliggenheten nært Russland. Området er også en del av det russiske bastionsforsvaret.⁵ I tillegg har nordområdene fått økt betydning med ismeltingen og den mulige økte bruken av nordøst-passasjen som gjennomfartsområde. Ulike oppfatninger av juridiske problemstillinger, blant annet knyttet til yttergrensene for de arktiske landenes kontinentalsokler og problemstillinger knyttet til ressursforvaltning og maritime transportruter, har bidratt til å sette nordområdene på det sikkerhetspolitiske kartet også internasjonalt. Internasjonalt var nordområdene særlig viktige under den kalde krigen, spesielt fra slutten av 60-tallet (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004, s. 32), med sin strategiske plassering mellom øst og vest.

Naboskapet med Russland har vært en viktig premissleverandør for hvordan Norge har innrettet sin sikkerhetspolitikk, ikke minst under den kalde krigen. Holst mente at Norge som småstat ville ha egeninteresse i å følge en politikk som hadde et øye til samtlige stormakters sikkerhetsinteresser. Holst mente en konkret målsetting i norsk sikkerhetspolitikk var å bidra til å demme opp for Sovjetunionens makt i Nord-Europa, ved å påvirke Sovjets hensikter. Kombinasjonen avskrekking og beroligelse utgjorde derfor den norske avvergingspolitikken, som skulle opprettholde status quo i Europa (Holst, 1967).

Hva er avskrekking?

Målet med avskrekking er å hindre militær aggresjon og militært angrep (Skogan, 2011, s. 116). Avskrekking innebærer at en mulig motstander aktivt vurderer kostnader opp mot gevinster ved et eventuelt angrep på en annen stat. Vurderes kostnadene til å være høyere enn den fordel man søker å oppnå, og en fiende dermed avstår fra å angripe, har avskrekkingen virket (Skogan, 2011, s. 116). Kostnader for en stat kan være fysiske i form av ødeleggelser og tap av liv, men det kan også innebære eksempelvis tapt anseelse og innflytelse, samt økonomiske tap. Et lands avskrekking er som regel basert på militære virkemidler, og de fleste stater betrakter et militært forsvar som et uunnværlig middel i landets forsvar mot

⁴Det er vanligvis tre ulike måter å definere nordområdene på: geografisk, funksjonelt, samt historisk («by narrative» (Tamnes & Offerdal, 2014). Den vanligste geografiske definisjonen er området nord for polarsirkelen (ibid).

⁵Det russiske bastionsforsvaret skisserer et område hvor russiske styrker har ambisjon om kontroll og/eller nektelse i et krigsscenario. Deler av Norge ligger innenfor denne bastionen.

angrep (Skogan, 2011, s. 115). I tillegg til å inneha tilstrekkelige militære kapasiteter til å gjøre kostnadene høye for en eventuell aggressor, må det også eksistere en *troverdige* vilje og evne til å bruke disse i en situasjon. Avskrekking kan også være basert på trusler om gjengjeldelse eller straff.

I følge Holst skulle norsk sikkerhetspolitikk og forsvarsplanlegging nekte en motstander råderett over norske verdier (Holst, 1967, s. 31), en evne som måtte være troverdig. Han skisserte ulike typer avskrekking som skulle bidra til dette, eksempelvis terskelavskrekking (en angriperes kostnader var større enn gevinsten) og usikkerhetsavskrekking (når motstanderen var usikker på hvilke mottiltak han kunne møte). Medlemskapet i NATO kunne øke troverdigheten av disse avskrekkingsstrategiene. Eget Forsvar og NATO var altså grunnlaget i avskrekkingsstrategien. Holst mente også at Norge måtte knytte allierte til Norge med eksempelvis samøvinger og militære anlegg på norsk jord for øke troverdigheten av avskrekkingen, men den viktigste forutsetningen for å få assistanse var en evne og vilje til å hjelpe seg selv med eget Forsvar.

Det samme finner man igjen i dag. «Et felles løft»⁶ skisserer hva som for Norge er viktigst innen avskrekking:

«Troverdig avskrekking er grunnleggende for norsk sikkerhet. Denne må bygges opp gjennom kontinuerlig tilstedeværelse av norske og allierte styrker i fredstid og gjennom en evne til å flytte styrker til fremskutte områder på kort varsel. Avskrekking bygger også på en nasjonal stridsevne i form av kampfly, ubåter og langtrekkende våpen som vil høyne kostnadene for en angriper på grunn av mobilitet, uforutsigbarhet og stor ildkraft. Sist, men ikke minst, hviler en småstats avskrekkingspotensial på et nært og troverdig samvirke med allierte, demonstrert gjennom alliert tilstedeværelse på øvelser og trening i Norge.» (Forsvarsdepartementet, 2015).

Virkemidlene i avskrekking i dag er altså de samme i dag som under den kalde krigen, NATO-medlemskap og eget Forsvar. Noe endret er hva man i hovedsak avskrekker *mot*. Mens man under den kalde krigen skulle avskrekke mot invasjon fra øst, har trusselbildet etter den kalde krigen i større grad dreid seg om å avverge konflikter og press (Matlary, 2011).

⁶ En uavhengig ekspertgruppe ble av regjeringen bedt om å lage en rapport om Forsvarets forutsetninger for å kunne løse sine mest krevende oppgaver. Ekspertgruppen ble ledet av Rolf Tamnes, og leverte sin innstilling til forsvarsministeren 28. april 2015.

Det er en hårfin balansegang mellom avskrekking og provokasjon. Holst betegner denne grensegangen som et «avveiningsproblem» i avvergingspolitikken (Holst, 1967, s. 164). Problemstillingen er relevant også i dag, ved at ulike handlinger i spente tider har større potensiale til å virke provoserende enn i fredelige tider.

Basert på denne beskrivelsen av hva som skal virke avskrekkende, er valget av faktorene som skal beskrive vektlegging av avskrekking tatt. I forholdet til NATO ser jeg spesielt *på alliert tilstedeværelse i Norge*, en faktor som skulle bidra til å øke troverdigheten av alliert støtte i konflikter.⁷

Noe mer utfordrende var det å operasjonalisere hva i det norske Forsvaret som faktisk bidrar til avskrekking. «Et felles løft» fremhever tilstedeværelse i nord, reaksjonsevne og stridsevne som sentralt i nasjonal avskrekking. For å analysere Norges vektlegging av nasjonal avskrekking kunne det derfor vært relevant å analysere alle disse faktorene. Når det gjelder selve *stridsevnen* eller *kampkraften* har det imidlertid vært utfordrende å definere hvilke faktorer eller deler av det norske Forsvaret som har som hovedoppgave å være avskrekkende. Forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen uttrykker følgende om Forsvarets avskrekking i sin nyttårstale i 2014: «Kjernen i en slik avskrekking er tilgjengelig og relevant kampkraft samt vilje til å benytte denne» (Bruun-Hanssen, 2014). Han trekker videre fram en rekke eksempler på hva som rent konkret skal demonstrere både viljen og den militære evnen, men han sier ikke mer om hva han legger i «relevant kampkraft», annet enn at det på bakgrunn av de nevnte eksemplene kan tolkes bredt.⁸ Blant mine kolleger i Forsvaret er det heller ingen entydig oppfatning av hva som i dag faktisk skal virke avskrekkende. Mens enkelte fokuserer på enkeltkapasiteter som jagerfly og ubåt, mener andre det er helheten som teller. Det er også i dagens diskurs en viss uenighet om hærstyrkenes rolle i et avskrekkende Forsvar.

En avskrekkende faktor det i stor grad er enighet om, er tilstedeværelse i nord. Dette fremheves også som nevnt i «Et felles løft». Tilstedeværelse har i tillegg vist seg å være viktig i NATOs avskrekkingsstrategi i Baltikum i etterkant av Ukraina. Aftenposten hevder også i en

⁷ I denne sammenheng kunne det også vært relevant å studere andre elementer i Norges forhold til NATO, for å se i hvilken grad Norge i praksis vektlegger avskrekking. Eksempler på områder man kunne studert nærmere er i hvilken grad Norge bidrar til NATO-aktiviteter, både i operasjoner, øvelser og andre prosjekter. Dette kunne vært relevant fordi Norges innsats i NATO-aktiviteter gjerne blir «målt». Aktiv norsk innsats bidrar til å sikre økt norsk innflytelse, at NATO fungerer som et sikkerhetsfellesskap, og ikke minst bidrar til å sikre alliert støtte til Norge i krisesituasjoner. Plasshensyn i denne studien gjør imidlertid at dette forholdet ikke belyses nærmere her.

⁸ Eksempler på demonstrert evne og vilje er ifølge Bruun-Hanssen kystvaktens kontinuerlige nærvær i Nord-områdene, norske spesialstyrker på gatene i Kabul, norske F-16 i Libya, våpenøvelser med Norsk Sjømålsmissil (NSM) og Øvelse Cold Response.

artikkel å ha snakket med flere forsvarsekspertter som framhever at avskrekking oppnås ved å «vise styrke gjennom å vise seg frem jevnlig - ikke minst i utsatte geografiske områder» samt «vise evne til å flytte betydelige og hardtslående militære styrker – raskt» (Bentzrød, 2015a). Da det pr i dag er uklart hvilken stridsevne og kampkraft som er avskrekkende vil jeg derfor i større grad konsentrere meg om tilstedeværelse nord, noe de fleste altså framhever som sentralt. Min andre faktor i avskrekking er da *nasjonal militær tilstedeværelse i nord*. I hvilken grad dette vektlegges vil kunne gi et bilde på avskrekkende vektlegging.

Hva er beroligelse?

Beroligelse i norsk historisk kontekst innebar at Norge skulle unngå å provosere Sovjetunionen med selvpålagte restriksjoner som virkemidler i forholdet til NATO (Holst, 1966). De selvpålagte restriksjonene vil bli beskrevet nærmere i pkt 3.1. Hensikten med beroligelse under den kalde krigen var å påvirke sentrale beslutningstakere i Moskva til ikke å gå til offensive skritt mot Norge, og få Norge til å fremstå som en defensiv stat med fredelige hensikter, på tross av den parallelle integreringen i NATO. Samtidig hadde Norge også NATO-motstandere i egne rekker, og beroligelsestiltakene var innenrikspolitisk hensiktsmessig for å sikre tverrpolitisk enighet om sikkerhetspolitikken (Børresen et al., 2004, s. 47). De selvpålagte restriksjonene var stort sett «enveistiltak» og begrensninger som Norge påla seg selv uten å kreve noe i gjengjeld fra Sovjetunionen. Begrepet beroligelse har dermed blitt brukt for å beskrive det sikkerhetspolitiske forholdet til Sovjetunionen, men hadde også relevans for innenrikspolitiske forhold.

Senere, særlig etter den kalde krigen, har beroligelse blitt utvidet til å inneholde mer enn de selvpålagte restriksjonene. Samarbeid mellom Norge og Russland, både på militær og sivil side, er tiltak som er iverksatt etter hvert som det sikkerhetspolitiske klimaet mellom øst og vest tillot dialog og samarbeid. Disse tiltakene kalles gjerne «moderne beroligelsestiltak» (Hønneland & Rowe, 2010, s. 148).

I nyere tid har Tormod Heier definert begrepet i forbindelse med krisesituasjoner slik: «Beroligelse eller evne til å forhindre opptrapping av en situasjon mellom motstandere på den sikkerhetspolitiske arena, må anses i en krisesituasjon som tiltak som skal forhindre provokasjoner, feilvurderinger, uhell eller misforståelser som fører til at situasjonen forverrer seg» (Heier, 2013, s. 79). Begrepet har ikke bare relevans i en krisesituasjon som denne definisjonen beskriver, men kan også være tiltak i fredstid som skal bidra til at en

krisesituasjon ikke oppstår. Av denne definisjonen kan man utlede «kommunikasjon» som et slikt viktig tiltak.

Samarbeid med Russland, både sivilt og militært, er blitt omtalt som grunnleggende for norsk sikkerhet (Prop. nr 48, 2007). Kontakt og samarbeid gjør det mindre sannsynlig at en motparts handlinger feiltolkes som aggressive. (Hønneland & Rowe, 2010, s. 146). På en annen side hersker det innenfor ulike teorier i internasjonal politikk ulike oppfatninger om hvorvidt man kan oppnå sikkerhet mellom stater gjennom samarbeid (Rottem, Hønneland, & Jensen, 2008, s. 25). Motivene til et lands ønske om å samarbeide kan også mistolkes. Gode motiver kan eksempelvis feiltolkes som et ønske om bedre tilgang til etterretningsinformasjon (Hønneland & Rowe, 2010, s. 146). Det hevdes også at Russlands ønske om samarbeid ofte begrenser seg til områder de selv har en egeninteresse av (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 69). Likevel har samarbeid med Russland vært sentralt for Norge etter den kalde krigen, noe jeg vil komme tilbake til når jeg skal se nærmere på vektlegging av beroligelse.

Bruken av begrepet beroligelse har endret seg, særlig etter Ukraina. Begrepet brukes i den norske diskursen nå i stor grad for å beskrive tiltak som skal forsikre medlemsland i Baltikum om troverdigheten av artikkel 5 i Atlanterhavspakten. Eksempelvis har FD har uttalt om norske militære styrker at de «sammen med andre allierte tiltak skal styrken bidra til å berolige baltiske og andre østlige allierte land». (Skille & Elster, 2014). Det samme ser man i forsvarsbudsjettet: «Øvelsen er en del av NATOs beroligelses- og avskrekkingstiltak i Polen og Baltikum» (Prop. nr 1 S (2015-2016)).

Tradisjonell «norsk» beroligelse overfor Russland er ofte erstattet med andre begreper i taler, dokumenter og sekundærlitteratur. Eksempler på dette er tillitsskapende tiltak, avspenning, engasjementspolitikk, samarbeid, integrering og tilnærming. Dette er begreper som inkluderer et bredere spekter av tiltak enn de tradisjonelle selvpålagte restriksjonene.

Begrepsutviklingen, både ny bruk av ordet, samt det nye innholdet, har betydning for min videre bruk av ordet i studien. For å identifisere i hvilken grad Norge vektlegger beroligelse overfor Russland i dag, må jeg altså avdekke politikken som har til hensikt å virke tillitsskapende overfor Russland, heller enn å se etter bruken av beroligelse som begrep. I nyere tid er det «kommunikasjon» og «samarbeid» som best kan beskrive en beroligende politikk overfor Russland. Selv om beroligelse altså ikke kan sies å være et dekkende, ei heller helt korrekt beskrivende ord for Norges forhold til Russland, vil jeg for enkelhets skyld,

samt at begrepet er så innarbeidet i litteraturen som beskriver politikken, bruke begrepet når jeg analyserer Norges tilnærming til Russland. Når jeg videre bruker begrepet, er det i den utvidede betydning av både de selvpålagte restriksjonene og samarbeid og kommunikasjon med Russland.

Denne redegjørelsen av beroligelse er bakteppet for valg av mine to beroligende faktorer. Jeg har tatt utgangspunkt i en «tradisjonell» beroligelse fra den kalde krigen og som fortsatt eksisterer, nemlig *selvpålagte restriksjoner*. I tillegg har jeg valgt et «moderne beroligelsestiltak», nemlig *militært samarbeid med Russland*. Å belyse disse faktorene kan si noe om Norges vektlegging av beroligelse i dag.

Forholdet mellom avskrekking og beroligelse

En måte å se forholdet mellom begrepene på er å se beroligelse som det ene ytterpunktet og avskrekking som det andre ytterpunktet, som på en vektstang. Vektstangen kan tippe fra den ene til den andre siden under ulike sikkerhetspolitiske omgivelser; jo mer avskrekking jo mindre beroligelse og omvendt. En annen måte å se sammenhengen mellom begrepene på er å se dem som to parallelle strategier. Økes eller reduseres vekten på avskrekking, kan man samtidig også øke eller redusere vekten på beroligelse.

Rottem skisserer i sin doktorgradsavhandling avskrekking og beroligelse langs et kontinuum (Rottem, 2007). Han hevder Norges strategi hellet mot avskrekking under den kalde krigen, mens situasjonen i 2005 tilsier at fokuset på beroligelse har økt på bekostning av avskrekking (Rottem, 2007). På en annen side tilsier Norges stadige kompensering av avskrekkende tiltak med selvpålagte restriksjoner at strategien best kan beskrives som to parallelle strategier i tiden under den kalde krigen. Det er altså ulike måter å tolke forholdet mellom avskrekking og beroligelse på. For å danne seg et inntrykk av vektleggingen av avskrekking og beroligelse vil denne studien forsøke å se i hvilken grad den norske politikken passer inn i den ene eller andre måten å se sammenhengen mellom strategiene på.

Et annet viktig moment med tanke på avskrekking og beroligelse er konteksten, som eksempelvis den eksisterende sikkerhetspolitiske situasjonen. Handlinger kan i ulike situasjoner bli tolket forskjellig hvis konteksten endrer seg. I slike tilfeller blir det viktig å se på handlingenes *hensikter* eller ambisjoner for å avdekke formål. Det er likevel ikke slik at politiske ambisjoner eller handlinger kun har én hensikt. Ofte kan også hensikter endres

underveis. Slik kan analyse av politikk være utfordrende når den sikkerhetspolitiske konteksten stadig er i endring.

1.3 Studiens struktur

Studien er inndelt i 5 kapitler. Etter innledningskapittelet (kap 1) følger kapittel 2 hvor metode, kilder samt utfordringer med metode og kilder beskrives.

Kapittel 3 gir en historisk oversikt over utviklingen av Norges politikk overfor Russland med hovedfokus på de fire områdene som utgjør de valgte faktorene, nemlig alliert tilstedeværelse i Norge, nasjonal militær tilstedeværelse i nord, selvpålagte restriksjoner, samt militært samarbeid.

Kapittel 4 utgjør analysedelen av studien. Analysedelen ser på den generelle vektleggingen av avskrekking og beroligelse. Den ser også på ambisjoner og praksis i de to avskrekkende faktorene, samt de to beroligende faktorene.

Kapittel 5 vil på bakgrunn av analysen konkludere og svare på studiens problemstilling. I tillegg vil jeg i en epilog gjøre noen betraktninger rundt veien videre i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Til slutt vil jeg peke på mulige problemstillinger for videre studier.

2 Metode og kilder

Studiens problemstilling tilsier at bruk av en kvalitativ tilnærming vil være mest hensiktsmessig. Studien ønsker å gå i dybden på et fenomen, og kan derfor karakteriseres som en casestudie. Studien kan karakteriseres som en «unik casestudie», hvor målet er å tolke og forstå en case, i motsetning til instrumentelle casestudier, som skal bidra til generelle forklaringer (Ringdal, 2001, s. 171).

Studien vil basere seg på offentlig tilgjengelige kilder for å avdekke politiske ambisjoner i norsk sikkerhetspolitikk. Jeg vil gjennomføre en kvalitativ innholdsanalyse av dokumenter og publiserte taler, med sikte på å kategorisere innholdet og registrere data som er relevante for problemstillingen. Dette vurderes som den beste måten å avdekke politiske planer over tid, da intervjuer vil være for tidkrevende. Dessuten kan man regne med at de offentlige dokumentene gjenspeiler de faktiske planene og ambisjonene i norsk politikk.

For å redegjøre for de historiske utviklingstrekkene fram til 2008 vil jeg for det meste benytte sekundærlitteratur i form av bøker og oppslagsverk. Norsk forsvarshistorie (bind 4 og 5) og Norsk utenrikspolitikks historie (bind 6) er de viktigste kildene jeg har brukt for å skissere historiens hovedlinjer i Norges forhold til Russland med tanke på avskrekking og beroligelse. Andre sekundærkilder i form av bøker og oppslagsverk vil bli nyttet for å komplettere historien.

For å studere de avskrekkende og beroligende politiske ambisjonene har valget falt på en årlig skriftlig samt en årlig muntlig redegjørelse av norsk sikkerhetspolitikk. Dette er primærkilder som forsvarsbudsjettene, Prop 1 S⁹, samt forsvarsministernes årlige nyttårstale i Oslo Militære Samfunn (OMS). Årsaken til at disse kildene er valgt er at forsvarsbudsjettene innledes med hovedmål og prioriteringer for forsvarspolitikken for den kommende perioden. Dokumentet inneholder også et kapittel som beskriver den sikkerhetspolitiske konteksten. Dokumentene er imidlertid omfattende, og inneholder gjerne også en del standardiserte fraser. Ministrenes taler kan derfor bidra til å finne hva som kanskje har den høyeste prioriteringen for den aktuelle perioden.

⁹ En proposisjon til Stortinget er et forslag fra Norges regjering til Stortinget om å fatte et vedtak. Dette kan være forslag til vedtak om nye lover, opphevelse eller endring av eksisterende lover eller stortingsvedtak som for eksempel vedtak om budsjettet, tilslutning til internasjonale avtaler eller annet.

For å se hvilke ambisjoner Norge konkret har innen for de fire faktorene vil jeg i tillegg til talene i OMS og forsvarsbudsjettene benytte Forsvarets langtidsplaner.¹⁰ For å avdekke den praktiske utførelsen av politikken vil Forsvarets årsrapporter primært bli benyttet. Disse har blitt offentliggjort årlig siden 2010. I tillegg vil oppslag i media bli brukt for å avdekke forhold som ikke kommer fram i de offentlige dokumentene.

For å supplere informasjonen om den historiske utviklingen samt politiske ambisjoner etter 2008 har jeg hatt en samtale med sikkerhetspolitisk direktør i Forsvarsdepartementet, Svein Efjestad.¹¹ I tillegg har jeg hatt uformelle samtaler med ansatte ved Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) og Forsvarsstaben (FST) for å danne meg et bilde av aktivitetene som er planlagt og gjennomført siden 2008.

Som offiser tilknyttet FOH har jeg en fordel med tilgang på informasjon om hva som skjer av militær aktivitet i praksis. I min tidligere jobb som øvingsplanlegger ved FOH har jeg innsikt i både nasjonale og allierte øvelser som foregår på norsk jord. Jeg har også som radaroperatør på Orion vært en del av den militære tilstedeværelsen i nord og selv erfart hvordan norske militære styrker opererer opp mot Russland.

2.1 Utfordringer med metode og kilder

Avskrekking og beroligelse kan ikke sies å være «objektive» størrelser. Det finnes ingen entydig definisjon av hvilke virkemidler som faktisk er avskrekkende eller beroligende. De samme virkemidlene kan ha ulik effekt i ulike sikkerhetspolitiske omgivelser. For ytterligere å komplisere bildet kan avskrekkende elementer i tillegg virke beroligende og motsatt. Eksempelvis kan man tenke seg at nasjonal tilstedeværelse i nord skal virke avskrekkende, samtidig kan det også ha en stabiliserende og beroligende virkning. Det er derfor en krevde oppgave å skulle finne en vektning av det ene eller andre. Jeg forsøker derfor i studien å frigjøre analysen fra det psykologiske aspektet som tilligger et slikt konsept, heller definere hva som i norsk sammenheng er ment å virke avskrekkende eller beroligende. Det finnes imidlertid ingen fasit på dette.

¹⁰ Langtidsplanene angir og forankrer hovedlinjer for forsvarssektorens utvikling, inkludert forsvarspolitiske mål, oppgaver og ambisjonsnivå, samt tilhørende økonomiske og strukturelle rammer.

¹¹ Samtale med Svein Efjestad, sikkerhetspolitisk direktør i FD, gjennomført på hans kontor 26/4 2016 fra kl 1030-1145. Efjestad var før dette ekspedisjonssjef for avdeling for sikkerhetspolitikk i FD fra 1995-2013. Efjestad kan dermed sies å være en sentral primærkilde for utviklingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk både historisk og idag.

Det er i tillegg utfordrende å vekte det som ikke direkte kan måles. Det finnes ikke et tallfestet utgangspunkt for hvor mye avskrekking og hvor mye beroligelse som ligger på vektskålen ved utgangspunktet for denne studien, som er i 2008. En måte man til en viss grad kan avdekke vektlegging av en bestemt type politikk på, er ved å telle bruk av begreper. Dette gir høy reliabilitet (kan etterprøves), men gir med stor sannsynlighet lav validitet, da politikken i tillegg kan beskrives med bruk av andre begreper. Måten dette er forsøkt løst er ved å gi en historisk oversikt over utviklingen av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, slik at det er mulig å danne seg et inntrykk av hvordan ambisjoner og praksis arter seg ved utgangspunktet i 2008, noe som kan gjøre det lettere å identifisere eventuelle endringer i ambisjoner eller praksis. Selv om det å telle begreper kan gi en viss indikasjon, vil det i tillegg være viktig å avdekke politiske hensikter og ambisjoner, samt studere om disse ambisjonene er fulgt opp i praksis.

I utvalget av kilder har jeg her lagt vekt på den forsvarspolitiske dimensjonen av sikkerhetspolitikk. Som offiser er dette et fagfelt jeg kjenner til, og dette er årsaken til at forsvarspolitikk er valgt. Ved å gjøre dette vil jeg imidlertid miste noe av totalbildet i norsk sikkerhetspolitikk, da også andre politikkområder er involvert i Norges sikkerhet.

Jeg har valgt ut to avskrekkende faktorer og to beroligende faktorer for å analysere utviklingen på disse indikatorene. Det kan være en rekke andre indikatorer som også kan gi et inntrykk av norsk vektning av begrepene, både innen forsvarspolitikken og på andre politikkområder. Jo flere slike relevante indikatorer som hadde blitt studert, jo høyere reliabilitet ville denne studien hatt. Det finnes ingen fasit på akkurat hvor mange slike indikatorer som finnes innen avskrekking og beroligelse, de kan også som nevnt være i endring. Jeg mener de valgte indikatorene på bakgrunn av hva som ligger i avskrekking og beroligelse i historie og litteratur i dag er særdeles relevante for å svare på problemstillingen. Jeg kunne ha valgt andre indikatorer i tillegg, men disse er de viktigste.

En annen utfordring er at studien i stor grad er basert på tolkninger. Dette gjelder både i hva som i norsk politikk skal virke beroligende og avskrekkende, og i hvilken grad politiske hensikter i dokumenter og taler faktisk uttrykker dette. I tillegg må eventuelle endringer også tolkes. Det kan derfor være rom for at andre tolker politikken annerledes. Jeg har vært spesielt oppmerksom på ikke å være forutinntatt, gitt min bakgrunn fra Forsvaret. Jeg har forsøkt å skape en avstand til studieobjektet samtidig som jeg har utnyttet de fordeler jeg har når det gjelder kildetilgang for eksempel fra innsiden av Forsvaret.

Bruk av medieoppslag som sekundærkilde har sine utfordringer. Uttalelser og beskrivelser i ulike medier er ikke nødvendigvis alltid korrekt gjengitt. Man må også ta hensyn til at kontroversielle saker får større plass i media enn mindre kontroversielle saker. At Norge provoserer Russland må kunne sies å ha et større sensasjonspreg enn at Norge samarbeider med Russland. Mediebildet vil derfor kunne gi et skjevt inntrykk av hva Norge foretar seg. Jeg har derimot i liten grad benyttet meg av medias analyser, men heller benyttet sitater som er gjengitt i media, noe som reduserer sjansen for feiltrinn.

I studier av militære planer og dokumenter kommer man gjerne i konflikt med graderingsproblematikk. Spesielt er dette relevant for aktiviteter som ligger nært i tid, noe som gjelder tidsaspektet i denne studien. Noen kilder som kunne ha belyst problemstillingen er derfor ikke avgradert, noe som kan gi utfordringer i å få oversikt over helheten i forsvarspolitikken. Flere politiske vurderinger som er relevant for teamet har i prosessen blitt kjent for meg, og kunne gitt verdifulle bidrag til studien. Da flere av disse er graderte er disse utelatt som analysegrunnlag. Jeg har likevel dratt nytte av denne innsikten, ved å bruke den som bakgrunn for å kontrollere mine analyser og konklusjoner. Jeg må likevel påregne at det nok eksisterer en rekke andre politiske vurderinger som jeg ikke kjenner til og som kunne bidratt til å balansere diskusjonen. I tillegg vil en del informasjon på dette området ikke være tilgjengelig for meg, da dette politikkområdet tradisjonelt har vært preget av lite åpenhet.

En annen utfordring med å studere hendelser nært i tid, er at jeg mangler den nødvendige avstand til hendelser for å se de i perspektiv. Eksempelvis da politikktutformingsprosesser ofte tar tid, kan det muligens være for tidlig å se konkrete effekter av Russlands handlinger på Krim for norsk politikk. I slike tilfeller vil jeg måtte basere meg på foreløpige trender i ambisjoner og planer, vel vitende om at disse ikke nødvendigvis representerer lineære utviklingstrekk i politikken. Temaet er også så dagsaktuelt at det under hele skriveprosessen dukker opp taler og artikler som er relevante for problemstillingen. I en skriveprosess må man likevel på et tidspunkt sette stopp for nye innspill. Jeg har ikke vurdert innspill etter 1. april 2016.

Med mange bekjentskaper i Forsvarets organisasjon kan det også hende jeg har vært noe selektiv i bruken av kilder, og at andre synspunkt ville kommet bedre fram om jeg i større grad hadde oppsøkt personer utenfor mitt arbeidsmiljø. Her har veileder bidratt med innspill til kilder å prate med for å få et balansert syn på politikken. Dette er for øvrig ikke et stort

poeng i denne studien, da tyngdepunktet i kildebruk er skriftlige produkter heller enn samtaler.

Ved å ha tatt høyde for disse utfordringene mener jeg likevel at studien er bygget opp på en slik måte at konklusjonene vil gi hold og kan bidra til økt forståelse for vektingen av avskrekking og beroligelse i norsk russlandspolitikk.

3 Historikk

Russlands atferd i Ukraina har frembragt en fornyet interesse i befolkningen generelt og kanskje Forsvaret spesielt om Norge er beredt til å håndtere sikkerhetspolitiske kriser som kan true vår territoriale sikkerhet. En slik interesse blomstrer gjerne opp når politiske omveltninger skjer i Norges nærområder (Fermann, 2013, s. 167). Sikkerhetspolitiske endringer i omgivelsene setter politikere på prøve. Skal man tilpasse seg endringer i verdenspolitikken, eller holde fast ved sikkerhetspolitikkenes hovedmål? (Fermann, 2013, s. 167). Det er ikke alltid at det er plutselige hendelser som framprovoserer politiske endringer, politikken kan ha vokst seg fram over tid, men blir først synlig når den blir gjenstand for interesse når ekstraordinære hendelser skjer. For å forstå dagens politikk må vi gjøre en analyse som også ser politikken i en historisk sammenheng.

Den historiske gjennomgangen vil inneholde i korte trekk hvordan Norge oppfatter Russland som trussel. Fokuset i den historiske gjennomgangen sammenfaller med faktorene som skal studeres i analysedelen (alliert tilstedeværelse i Norge, nasjonal militær tilstedeværelse i nord, utviklingen av de selvpålagte restriksjonene, samt det militære samarbeidet med Russland). Jeg vil starte med tiden under den kalde krigen, deretter gi en gjennomgang av tiden etter den kalde krigen fram mot år 2000, til sist fra år 2000 og fram mot 2008, når denne studien starter sin analyse ved bruk av primærkilder.

3.1 Avskrekking og beroligelse under den kalde krigen

Da Norge etter den andre verdenskrig skjønnte at man ikke kunne stå alene på den internasjonale arenaen, ble Norge med i Atlanterhavspakten i 1949. Norsk myndigheter innså i kjølvannet av verdenskrigen at man ikke kunne stå imot et militært angrep alene, men var avhengig av hjelp fra allierte (Skogrand, 2004, s. 157).

At Norge signaliserte medlemskap i Atlanterhavspakten skapte bekymring i Moskva. Dette førte til at allerede *før* Norge sluttet seg til Atlanterhavspakten, stadfestet norske myndigheter overfor Sovjetunionen at man ikke ville forplikte seg til å åpne fremmede lands baser på norsk jord, senere kjent som den norske basepolitikken (Børresen et al., 2004, s. 161). Dette ble etter hvert den første av en rekke selvpålagte restriksjoner som Norge påla seg selv med

den hensikt å berolige Russland på tross av tilnærmingen mot vestlige land. I tillegg hadde restriksjonene andre hensikter. En mente at restriksjonene ville bidra til lavspenning i nord, noe som ville dempe stormaktskappløpet. Restriksjonene skulle også bidra til at Sovjet lot Finland være i fred, samt dempe motstanden mot NATO-politikken i norsk opinion (Tamnes, 1997, s. 100).

De selvpålagte restriksjonene ble gjerne delt inn i syv ulike elementer (Skogrand, 2004, s. 187). Den første og viktigste var basepolitikken. Det andre var atompolitikken, den tredje var restriksjoner på alliert aktivitet i Nord-Norge, det fjerde gjaldt Svalbard, den femte begrensninger på vesttysk aktivitet, det sjette krav om nasjonal kontroll med etterretningsvirksomhet i Norge, og den sjuende var anløpspolitikken. Jeg vil videre kort beskrive de restriksjonene som fortsatt er gjeldende i dag.¹²

Basepolitikken

Basepolitikken blir ofte omtalt som den viktigste restriksjonen i forholdet til Russland. Ordet «base» ble ikke spesifikt definert, men det var en omforent forståelse av at dette innebar permanent stasjonering av utenlandske militæravdelinger (Skogrand, 2004, s. 187). Til tross for at denne politikken har hatt en sterk politisk forankring i hele denne perioden, betyr ikke dette at den ikke har blitt utfordret.¹³ Det skulle vise seg flere ganger senere at basebegrepet inneholdt rom for tolkning, og det har blitt utgitt flere presiseringer om hva baserestriksjonen *ikke* omfatter (Tamnes, 1987, s. 107). Blant annet ble det i 1951 (og gjentatt i 1977) presisert at basepolitikken ikke var til hinder for alliert øving og trening i Norge. Det var lov med faste installasjoner for kommando og kontroll, kommunikasjon, navigasjon for allierte styrker. Lagring av alliert utstyr, ammunisjon og lignende var også lov.

Atompolitikken

Norge har vært innforstått med atomvåpnens avskrekkende betydning for NATO, i tillegg til den konvensjonelle kapasiteten i alliansen (Skogrand, 2004, s. 189), men det var først i 1957

¹² Som et resultat av slutten på den kalde krigen og Sovjetunionens oppløsning ble antallet restriksjoner redusert og forenklet noe i 1996 (Innst. S. nr. 151 (1995-1996)). Dette som et ledd i «normaliseringen» av forholdet til Russland. Endringen indikerte også at man ønsket å gå bort fra begrepet selvpålagte restriksjoner, da daværende forsvarsminister Jørgen Kosmo uttalte i forbindelse med endringen at «de detaljerte selvpålagte restriksjoner blir erstattet av politiske retningslinjer for all utenlandsk militær aktivitet i Norge» (Kosmo, 1996).

¹³ Opprettelsen av Ørland som en av de faste lokasjonene for NATOs AWACS overvåkningsfly skapte noe diskusjon, men ble løst med at man kalte stasjoneringen for «lokasjon» (FOL: Forward operating location) heller enn «base» (FOB: Forward operating base).

da det ble aktuelt å integrere atomvåpen i enkelte lands styrker at det ble aktuelt for Norge å utvikle en egen policy for atomvåpen. I 1963 hadde utviklingen av atomrestriksjonene blitt mer eller mindre opplest og vedtatt. Atomrestriksjonene skilte i likhet med baserestriksjonene mellom krig og fred. I fredstid hadde imidlertid Norge strenge restriksjoner på blant annet lagring og stasjonering av atomstridshoder på norsk territorium. Det ble også lagt begrensninger på hvordan Norge kunne forberede seg på bruk av atomstridshoder i fredstid, med tanke på utdannelse og trening av mannskaper, samt tilpasning av utstyr og leveringsmekanismer på for eksempel fly. Atomrestriksjoner kom også til syne i anløpsforskriften av 1951, selv om disse ikke var en integrert del av atompolitikken. Her ble det presisert at fremmede krigsskip ikke skulle medføre atomvåpen om bord ved anløp til norske havner (Tamnes & Eriksen, 1999).

Restriksjoner i nord

Nord-Norge har blitt sett på som et spesielt sensitivt område grunnet naboskapet til Sovjetunionen (Skogrand, 2004, s. 196). Alliert virksomhet i denne landsdelen ble derfor underlagt spesielle restriksjoner allerede fra 1949. 50- og 60-tallet var preget av stor interesse fra allierte med tanke på trening og øving, og samtidig som man åpnet opp for mer alliert aktivitet i nord ble restriksjonene flere og mer detaljerte. Alt i alt er likevel tendensen en viss liberalisering i forholdet til NATO og integrering i dette tidsrommet (Skogrand, 2004, s. 196). Begrensningene omfattet både hær-, sjø- og luftstyrker, spesielt i Finnmark. Sjø- og luftstyrker måtte forholde seg til buffersoner, som for sjøstyrker gikk ved 21 graden og for luftstyrker 24 graden. Allierte bakkestyrker fikk ikke trene i Finnmark. I tillegg var det restriksjoner på antall fly og fartøy som kunne oppholde seg samtidig på samme flystasjon, og hvor mange som kunne operere samtidig i Nord-Norge. 24-graden har eksistert siden 1958 (luft) og 1960 (sjø) (Moen, 1998). «Forbud» mot allierte øvelser i Finnmark ble praktisert fra 1962/63, men ble ikke nedfelt som en regel. Det ble likevel en innarbeidet praksis, som allierte uttrykte forståelse for (Moen, 1998, s. 66).

I 1996 ble det åpnet for alliert trening og øving i Finnmark. Det åpnes imidlertid ikke for å avholde «større militære øvelser i Finnmark». Slik punktet er formulert i de politiske dokumentene (Innst. S. nr. 151 (1995-1996)) kan dette tolkes som det ikke er aktuelt med større øvelser *generelt*, altså heller ikke større nasjonale øvelser. Uttalelser fra daværende forsvarsminister Jørgen Kosmo kan bidra til denne tolkningen: «Vi vil legge forholdene til rette for mindre militære aktiviteter i Finnmark, særlig i PfP-sammenheng. Store militære

øvelser i Finnmark er ikke aktuelt, også på grunn av den sårbare naturen i området» (Kosmo, 1996). I følge Efjestad var imidlertid hensikten ikke å avholde større *allierte* øvelser i Finnmark, og ikke å legge restriksjoner på nasjonale aktiviteter. Denne presiseringen kommer også fram i en pressemelding fra regjeringen i 2001 angående bruk av skytefeltet Halkavarre. Denne sier at «store *utenlandske* militære øvelser i Finnmark er ikke aktuelt» (min utheving) (Forsvarsdepartementet, 2001). Også tidligere sjef FOH, generalløytnant Morten Haga Lunde, presiserte i 2015 at Norge har suverene rettigheter på norsk territorium og at det heller ikke er noe i veien for å trene i Øst-Finnmark om man skulle ønske dette (Bentzrød, 2015a). Selv om både ordlyd og uttalelser i ugraderte kilder gjør at det kan herske noe tvil om restriksjonen faktisk tillot større nasjonale øvelser eller ikke, legger jeg heretter den forståelsen til grunn at det er større allierte øvelser som er underlagt restriksjoner, og ikke nasjonale.

Svalbard

Norge praktiserer en restriktiv holdning når det gjelder militær aktivitet på Svalbard. Man har også en restriktiv praksis når det gjelder utenlandske militære fartøyers opphold og besøk. «Norge har for øvrig i en erklæring i 1971 til traktatpartene meddelt at flyplassen i Longyearbyen «skal være reservert utelukkende for sivil luftfart» (St.meld. nr. 22 (2008-2009)). Erklæringen er en selvpålagt restriksjon og ble gitt uavhengig av Svalbardtraktaten. Flytoktets formål er avgjørende for hva som anses som «sivil luftfart». Militære fly med sivile oppdrag gis derfor tillatelse til å benytte flyplassen, f.eks. Forsvarets luftfartøyer i forbindelse med søk og redning og i kystvaktoppdrag» (St.meld. nr. 22 (2008-2009)). Problematikken rundt Svalbard vil ikke bli nærmere berørt i denne studien.

Ingen av restriksjonene har blitt til uten diskusjoner og uenigheter. Ikke bare var det uenigheter internt i Norge; mellom politikere og fagmilitære, og mellom ulike politiske partier og grupperinger, men Norge ble også utsatt for press utenifra. Først og fremst av land i NATO selv, som ikke alltid satte stor pris på begrensningene som ble lagt på alliert aktivitet i Norge. Press ble også utøvd fra Sovjetunionen, som etter hvert så på restriksjonene som forpliktende avtaler heller enn ensidige erklæringer (Skogrand, 2004, s. 187).

At omfanget av begrensningene etter hvert økte kan være en direkte følge av ekspansjonen i integrerende tiltak (Skogrand, 2004, s. 184). Dette forholdet tyder på at Norge praktiserte avskrekking og beroligelse som to parallelle strategier under den kalde krigen, da integrerende og avskrekkende tiltak overfor NATO ble fulgt opp av kompenserende avskjermingstiltak.

Norge arbeidet hardt gjennom 50- og 60-tallet for å øke NATOs oppmerksomhet mot nordflanken, samt sikre øremerkede styrketildelinger til Norge i tilfelle krig. Dette lyktes man imidlertid ikke med før man 70- og 80-tallet ble tildelt styrker som skulle bidra i forsvaret av Norge. Noe tidligere, på midten av 60-tallet, lyktes man derimot med å få allierte styrker til Norge på øvelser og trening, noe som ble ansett som positivt med tanke på troverdighet for sikkerhetsgarantien (Skogrand, 2004, s. 186). Militærøvelser i Norge med alliert deltakelse var en viktig del i avskrekkingspolitikken, og skulle bidra til å overbevise Sovjetunionen om at et angrep på Norge også ville bety en krig mot NATO (Børresen et al., 2004, s. 99). Samtidig var man også opptatt av at øvelsene til en viss grad skulle være forutsigbare og regelmessige, for ikke å øke spenningsnivået i nord.

På 80-tallet ble de amerikanske forhåndslagrene i Trøndelag opprettet. Dette var et viktig avskrekkende element i norsk forsvarstenkning. Opprinnelig ønsket man disse lagrene til Nord-Norge, men grunnet intern politisk uenighet i Norge endte lagrene i Trøndelag som et kompromiss.

I den norske forsvarsplanleggingen var det et invasjonforsvar som var dimensjonerende oppgave for Forsvaret (Børresen et al., 2004, s. 51). Mobiliseringsforsvaret skulle virke avskrekkende på Sovjetunionen (Rottem, 2007). Det norske Forsvaret hadde i tillegg en rolle i NATOs helhetlige allianseforsvar, hvor Norge bidro spesielt på etterretningssiden og med handelsflåten (Børresen et al., 2004, s. 52). Likevel var det på eget territorium og i nærområdet norske styrker hadde sin hovedoppgave i flankeforsvaret av NATO. Til tross for at Forsvaret både var tallrikt og hadde et høyt ambisjonsnivå, var det også svakheter i forsvarsstrukturen som gjorde at det kunne stilles spørsmål om den reelle evnen til å oppfylle ambisjonene. Blant annet var det stort sprik mellom gjeldende ambisjoner og tildelte ressurser, en problemstilling som er aktuell for Forsvaret også i dag.

Selv om Norge var lojale mot hovedlinjene i NATOs politikk, var Norge likevel en av de mer markante landene som innimellom stilte seg kritisk til stormaktenes standpunkter (Skogrand, 2004, s. 175), selv om graden av denne varierte med den internasjonale situasjonen, de ulike kommuniststatenes politikk og betydning og med indrepolitiske forhold i Norge (Tamnes & Eriksen, 1999). I motsetning til stormaktene i alliansen la Norge også stor vekt på avspenning mot øst, ved å stille seg positiv til avspenningsutspill som av og til kom fra øst. Spesielt på 60-tallet kan man se tendenser til at Norge var en pådriver for avspenning mot øst. Selv om det ikke eksisterte noe militært samarbeid mellom Norge og Sovjetunionen under den kalde

krigen, mente daværende utenriksminister John Lyng at det måtte være en hovedoppgave å bygge ut vennskapelige forhold mellom øst og vest (Tamnes, 1997, s. 27). På begynnelsen av 80-tallet, da forholdet mellom øst og vest igjen var kjølnet etter et noe varmere klima på 70-tallet, var spesielt Arbeiderpartiets holdning at tilbakeslag i avspenningsprosessen tilsa økt kontakt heller enn de motsatte (Tamnes, 1997, s. 31). Norge var under den kalde krigen også svært forsiktig med å kritisere Sovjet, noe spesielt Høyresiden mente var unnfalighet. Norge ble også kjent for å forsøke å se NATOs politikk med sovjetiske øyne, og dermed ha en viss forståelse for sovjetisk frykt for NATO (Skogrand, 2004, s. 177).

Norge så med positive øyne på Gorbatsjovs inntreden på den politiske arenaen i Sovjetunionen på midten av 80-tallet. I 1986 skjerpet blant annet forsvarsminister Holst tonen i flere av de selvpålagte restriksjonene, for å vise en tilnærming til Sovjet, samt for å markere avstand til atomvåpenpolitikken til USA (Tamnes, 1997, s. 95). Sovjetunionen utgjorde under hele den kalde krigen den fremste trusselen mot norsk sikkerhet. Med Gorbatsjovs inntreden ble denne trusselen gradvis redusert grunnet nedgangen som rammet Sovjet hardt, og som førte til at Sovjet og etter hvert Russland framsto som en skygge av seg selv.

Norge og Russland hadde ikke alvorlige kriser seg imellom under den kalde krigen, og politikken kan derfor beskrives som en suksess. Det er imidlertid mulig at fraværet av kriser ikke nødvendigvis skyldtes Norges politikk, men supermaktens egen politikk ved at terrorbalansen skapte stabilitet fordi begge parter hadde interesse av å unngå storkrig (Heier og Kjølborg (2015, s. 18).

Perioden kan kort oppsummeres med at Norge under hele den kalde krigen knyttet seg tettere til NATO, samtidig som integreringen ble kompensert med stadig nye selvpålagte restriksjoner. Forsvaret var dimensjonert for invasjon fra øst, selv om det også er hevdet at det tallrike og sterke forsvaret kanskje også var en papirtiger (Børresen et al., 2004, s. 73). I tillegg til de mange selvpålagte restriksjonene var Norge en pådriver for avspenning mellom øst og vest, og stod for holdningen at dialog burde prege vanskelige tider.

Jeg vil videre beskrive hovedtrekkene i Norges sikkerhetspolitikk i tiden etter den kalde krigen.

3.2 Avskrekking og beroligelse fra 1991—2000

Slutten på den kalde krigen markerte starten på en ny æra i verdenshistorien. Det internasjonale systemet gikk fra å være bipolar med USA og Sovjetunionen som ledende supermakter, til å bli unipolar, med USA som eneste supermakt. Sovjetunionens oppløsning kan sies å være en av de mer dyptgripende geopolitiske endringene som har hatt betydning i Norges historie. Dyptgripende ble det også opplevd i Russland. Putin har blant annet i 2005 beskrevet Sovjetunionens oppløsning som «det 20. århundres største geopolitiske katastrofe» (Ulvin, 2005). Gjennom 90-tallet opplevde Russland svært vanskelige økonomiske tider, og det politiske systemet, som mange trodde var på vei mot demokratisering, var preget av rivalisering og maktkamper. Til tross for at trusselen fra øst ble redusert, beholdt Norge likevel gjennom 90-tallet sine forsvarsplaner som tok høyde for invasjon fra øst.

NATO hadde under den kalde krigen hatt stort fokus på nordområdene (Faremo, 2010b), men i tiden etter den kalde krigen blir denne flanken lite betydningsfull for alliansen (Hilde & Widerberg, 2014). Fortsatt var grunnlaget for alliansen å trygge medlemmenes sikkerhet, men et større fokus ble rettet mot krisehåndtering og fredsoperasjoner «out-of-area». Dette medførte at alliert deltakelse i øvelser i Norge sank med 30 % fra 1992 til 1993, på tross av norske bestrebelser med å opprettholde aktiviteten (Børresen et al., 2004, s. 154). En måte å kompensere for dette på var å tilrettelegge for alliert trening i Norge, ved å tilby gunstige betingelser og gode treningsområder.

Det norske behovet for å tilrettelegge for alliert tilstedeværelse i Norge, førte også til at de allerede beskrevne selvpålagte restriksjonene ble gjenstand for en oppmykning i 1996.

Mot slutten av 90-tallet ble det klart at det norske forsvarskonseptet ikke harmonerte med NATOs nye «out-of-area»-fokus, og en grunnleggende reform av Forsvaret ble iverksatt (Børresen et al., 2004, s. 228). Internasjonale operasjoner ble ikke lenger bare sett på som et supplement til det hjemlige Forsvaret, men ble vurdert som en viktig sikkerhetspolitisk investering (Børresen et al., 2004). Forsvarsplanene fra den kalde krigen ble lagt i skuffen, og omleggingen fra et invasjonforsvar til et innsatsforsvar var snart et faktum.

Norges samarbeid med Russland økte kraftig etter den kalde krigen, med «vekt på å bygge opp bærekraftige institusjonelle kommunikasjonskanaler med russisk politikk og forvaltning, inkludert det russiske forsvaret i nord» (Hønneland & Rowe, 2010, s. 148). Eksempler på

sivilt samarbeid som oppstod var Barentssamarbeidet, felles fiskeriforvaltning, og kultursamarbeid på tvers av grensene i nord. I 1995 undertegnet norske og russisk myndigheter en avtale om forsvarsrelatert samarbeid (Forsvarsdepartementet, 2002), og på bakgrunn av denne avtalen ble det laget en årlig tiltaksplan som skisserte planlagt militært samarbeid. Eksempler på militært samarbeid som har oppstått etter den kalde krigen er felles øvelser, militære besøk og inspeksjoner og kystvaktsamarbeid.

Fram til 1998 var utviklingen av det norsk-russiske militære samarbeidet positivt, men grunnet Russlands reaksjoner på NATOs operasjoner i Jugoslavia i 1998/99 fikk samarbeidet et begrenset omfang i 1999 og 2000 (Forsvarsdepartementet, 2002). Fra norsk side ble det imidlertid gjort forsøk på å revitalisere samarbeidet, noe man også lyktes med i 2001. På samme måte som man under den kalde krigen tilstrebet avspenning ser man igjen et eksempel på at Norge i tider med et kjølig forhold mellom øst og vest tilstreber dialog og samarbeid.

En vanlig oppfatning er at Norge etter den kalde krigen videreførte sin politikk med avskrekking og beroligelse, men med visse endringer. «Uten å påstå at vi ikke så endringer, blir det hevdet at norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk fortsatt kan beskrives som en balansegang mellom avskrekking og beroligelse, slik som under den kalde krigen» (Rottem, 2007). Forsker Anders Kjølberg mente i 1994 at «beroligelsesaspektet er i støpeskjeen. Base og atompolitikken står fast, tiden har imidlertid løpt fra begrensninger som gikk på hvor i Norge allierte styrker kunne øve, og begrensninger for allierte skip og fly som skulle på tokt videre østover» (Kjølberg, 1995, s. 334). Justeringene av de selvpålagte restriksjonene to år senere inneholdt likevel en del begrensninger for allierte fly og skip.

Perioden kan kort oppsummeres med bortfallet av Russland som opplevd trussel, noe som medførte at Norge i tråd med NATOs nye fokus omstilte sitt Forsvar fra invasjonforsvar til innsatsforsvar. Fokus på avskrekking i tradisjonell forstand blir tonet ned, i fraværet av en trussel å avskrekke. Det kan likevel kanskje være riktigere å si at Norge opprettholdt sine avskrekkende ambisjoner, men lyktes i mindre grad grunnet NATOs prioriteringer.

Beroligelse ble i denne perioden utvidet til å omhandle sivilt og ikke minst militært samarbeid mellom Norge og Russland, samtidig som de selvpålagte restriksjonene ble opprettholdt, men myket opp.

3.3 Avskrekking og beroligelse fra 2000-2008

Med Vladimir Putins inntreden i 1998, først som midlertidig president, deretter som formelt valgt fra år 2000, kan man se en begynnende snuoperasjon i Russland. Tiden under Putin er preget av økonomisk vekst, samtidig som han har innført reformer som har medført økt sentralisering av makt. Han har da også uttalt at en av hans ambisjoner er å gjenreise Russland som en internasjonal stormakt (Kolstø & Holm-Hansen, 2016). Den demokratiske tendensen som mange så på begynnelsen av 90-tallet har forsvunnet med president Putin. Russland har iverksatt en storstilt satsning på og modernisering av militære kapasiteter. Utviklingen ble utvilsomt lagt merke til i Norge. Strøm Eriksen sa blant annet at:

«Vi ser nå at Russland etter nærmere ti års fravær er tilbake på den internasjonale arena. Og det Russland vi ser, er vesensforskjellig fra det vi så på 90-tallet. Det er preget av ny økonomisk handlefrihet, økt selvtillit og vilje til selvhevdelse. Men det er også preget av intern maktsentralisering og ensretting. Denne utviklingen internt skjer samtidig med at vi opplever et mer anstrengt forhold mellom Russland og Vesten» (Strøm-Erichsen, 2008).

Russlands utvikling var en av årsakene til at Norge var pådriver for å rette et nasjonalt fokus mot nord med Stoltenberg-regjeringens nordområdesatsing i 2005. Regjeringen definerte nordområdene som Norges viktigste strategiske satsningsområde. Det var tre årsaker til satsningen i nord ifølge Jonas Gahr Støre: klima, økt interesse for ressursene i området, samt forholdet til et Russland i endring (Johansen, 2015). Satsningen mot nord innebar også et ønske om å få NATO til å vie nordområdene større oppmerksomhet, da dette var en «glemt» del av verden fra NATOs synspunkt i tiden etter den kalde krigen. Resultatet av dette ønsket kom i form av nærområdeinitiativet. Initiativet kan ses i sammenheng med tråden i Norges nordområdestrategi, hvor man i tider med lavt fokus på nordområdene kjempet for oppmerksomhet mot nord, samtidig som man i tider med høy oppmerksomhet har jobbet for å skjerme seg noe fra interessen. Norges strategi med å rette blikket nordover lyktes til en viss grad, eksempelvis økte antallet allierte øvings- og treningsdøgn i Norge jevnlig fra 2003 og framover (Prop. nr. 1 (2007-2008)).¹⁴

¹⁴ Omfanget av utenlandske avdelingers trening og øving i Norge i 2006 var 380 800 tjenestegjørende dager. Dette var en økning ift. 2005 på 32 900 tjenestegjørende dager (ca. ti pst.), og økning for tredje året på rad. Tallet inkluderer deltagelse av utenlandske styrker på nasjonale øvelser, samt utenlandske maritime styrker (Prop. nr. 1 (2007-2008)).

Til tross for at synet på Russland endrer seg i denne perioden, er det fortsatt viktig for Norge å ha dialog og samarbeid med Russland. Forsvarsbudsjettet for 2007/2008 stadfester at «samtidig blir det i en situasjon med markering av nasjonale interesser, viktig at vi også prioriterer samarbeidet med Russland på forsvarssiden, både multi- og bilateralt (Prop. nr. 1 (2007-2008)).

Det finnes få tegn til at selvpålagte restriksjoner står på agendaen i denne perioden. Et søk på regjeringens nettsider gir få treff på begrepet for perioden. Kun i et dokument fra 2005, i forbindelse med endring i avtalen om forhåndslagring av US utstyr i Trøndelag, presiseres det at basepolitikken og regelen om ikke-stasjonering av atomvåpen på norsk jord skal være uendret (St.prp. nr. 77 (2005-2006)).

Perioden kan oppsummeres med Russlands tilbakekomst på verdensarenaen, og Norge og NATOs økende fokus på hjemlige forhold i tillegg til sin «out-of-area»-strategi. Nordområdene har fått øket fokus, inkludert ønsket om militær tilstedeværelse i dette området. Vektlegging av samarbeid og dialog med Russland står sterkt.

Med de historiske linjene som bakteppe vil jeg nå gå over til å analysere utviklingen av beroligelse og avskrekking i tiden etter 2008.

4 Avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk etter 2008

Analysen vil innledes med en beskrivelse av den sikkerhetspolitiske konteksten som preger perioden. Analysens andre del vil se etter avskrekkende elementer i politikken, med hovedvekt på forholdet til NATO og nasjonalt Forsvar generelt sett. Deretter vil studien analysere de to faktorene innenfor avskrekking (NATOs tilstedeværelse i Norge, nasjonal militær tilstedeværelse i nord), for å studere ambisjoner og praksis noe grundigere på disse områdene. Del tre av analysen identifiserer vektlegging av beroligende elementer i politikken generelt, for så å studere de valgte faktorene innenfor beroligelse (selvpålagte restriksjoner, militært samarbeid med Russland) og studere norske myndigheters vektlegging av beroligelse i praksis.

4.1 Sikkerhetspolitisk kontekst etter 2008

Perioden innledes med krigen i Georgia i august 2008, som kan sies å markere et skille i vestens forhold til Russland. Her demonstrerte Russland både en evne og vilje til å krysse et annet lands grenser for å oppnå politiske mål. Hendelsen fremkalte reaksjoner i hele Europa, og førte til et kjølig forhold mellom øst og vest. Krigen ble imidlertid kortvarig, og relasjonene mellom øst og vest normaliserte seg i løpet 2009. Russland har, i spesielt i Vladimir Putins andre presidentperiode fra 2004-2008, satset på oppbygging og oppgradering av sitt forsvar. De har blant annet som mål å modernisere 70 % av landets våpen og militærteknologi innen 2020 (Zysk, 2013). Det økonomiske oppsvinget som Russland har opplevd i løpet av 2000-tallet er dog truet av den lave oljeprisen.

Den hendelsen som i størst grad har preget perioden, er Russlands annektering av Krim, samt urolighetene i Øst-Ukraina. Hendelsene har ført til store reaksjoner i vesten, og forholdet mellom øst og vest er i dag på sitt kjøligste siden den kalde krigen.

NATO har fått fornyet fokus på kollektivt forsvar i sitt nærområde. Norge hadde en stor del av æren for dette taktskiftet i NATO med sitt nærområdeinitiativ i 2008 (Haraldstad, 2013). En kan også si at krigen i Georgia i stor grad hjalp Norge til å få gjennomslag for NATOs nye retning. I tiden etter Ukraina ser man at NATOs reorientering mot sine nærområder ytterligere er forsterket. Spesielt ser man dette i Baltikum, hvor både NATO og USA har iverksatt tiltak

for å berolige sine medlemsland og samtidig avskrekke Russland. USA har engasjert seg i Øst-Europa med sitt «European Reassurance Initiative» (The White House, 2014), som blant annet innebærer styrkeutplassering i øst, oppgradering av infrastruktur i Europa og forhåndslagring av utstyr. NATO har også i perioden redusert sitt engasjement i Afghanistan, noe som har frigjort ressurser hos medlemslandene. NATO har økt felles øvings- og treningsaktivitet, blant annet for å ivareta samtrening som tidligere ble ivaretatt gjennom operasjonen i Afghanistan. Etter sitt toppmøte i 2014 besluttet NATO, etter forslag fra blant andre Norge, å øke omfanget av øving og trening på eget territorium (Græger, 2014). Som et ledd i dette ble det besluttet å arrangere såkalte høyprofiløvelser med navn «Trident Juncture» hvert tredje år.¹⁵

Etter en lang periode hvor fokuset har vært på asymmetriske trusler og konflikter internt i stater hevder regjeringen i forsvarsbudsjettet for 2015 at «russisk vilje til igjen å bruke militærmakt mot en nabostat innebærer at fokuset på mellomstatlige trusler har økt» (Prop. nr 1 S (2015-2016)). Til tross for Russlands handlinger i Ukraina fremhever ikke Etterretningstjenesten Russland som en militær trussel mot Norge i dag (Sætran & Bentzrød, 2016). Den politiske diskursen kan imidlertid gi et noe annet inntrykk (Nilssen, 2015). I tillegg sier tidligere sjef for Etterretningstjenesten, Kjell Grandhagen, at «jeg tror ikke vi skal lukke øynene for den endringen ukrainakrisen viser.[..] Det at russerne er villige til å sette folkeretten til side når viktige nasjonale interesser føles truet. Det må vi ta til etterretning. Det gjør at vi må være mer årvåkne enn tidligere» (Stenberg & Veum, 2014). Det kan derfor oppleves at Norge sender tvetydige signaler hvorvidt Russland faktisk utgjør en trussel i dag. Norges trusselvurdering av Russland er relevant i den grad at avskrekking ofte henger sammen med opplevd trussel.

Jeg vil fortsette analysen ved å studere om Norge har økt sin vektlegging av avskrekking i perioden.

4.2 Avskrekking

Jeg vil begynne med å se på bruken av selve begrepet avskrekking, samt analysere hvilke avskrekkende ambisjoner har med sin politikk. Deretter ser jeg på Norges politikk i praksis, ved å studere 1) hvordan Norge har vektlagt og fasilitert NATOs tilstedeværelse i Norge, samt

¹⁵ Den første øvelsen ble arrangert sør i Europa i 2015, med om lag 25.000 deltakere. Den neste i 2018 skal arrangeres i Norge.

2) nasjonal tilstedeværelse i nord. Jeg stiller meg altså spørsmålet, i tråd med problemstillingen, om vektlegging av avskrekking har *økt* på disse områdene.

4.2.1 Avskrekkende ambisjoner

For å finne hvordan avskrekkende elementer i ambisjoner og planer har utviklet seg vil jeg analysere forsvarsministrenes taler og forsvarsbudsjettene i OMS fra 2008 og fram til idag. En måte å danne seg et inntrykk av vektleggingen av avskrekking, er å se i hvilken grad selve begrepet avskrekking er brukt. Jeg vil derfor innlede analysen med å studere begrepsbruken i talene og budsjettene.

I forsvarsministerens årlige tale i OMS, ser man følgende bruk av begrepet.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Avskrekking	0	0	2	1	2	0	0	2	0

Forklaring: Tabellen viser antall ganger begrepet avskrekking er brukt i forsvarsministerens nyttårstaler i Oslo Militære Samfunn.

Her er begrepet nyttet mellom 0-2 ganger jevnlig i hele perioden. En ser ingen tydelig forskjell i bruken av begrepet, heller ikke etter Ukraina. I forsvarsbudsjettet ser man en litt annen trend:

I forsvarsbudsjettet (Prop 1) kan bruken av begrepet framstilles på følgende måte:

	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16
Avskrekking	1	0	1	3	2	3	3	20

Tabellen viser antall ganger begrepet avskrekking er brukt i forsvarsbudsjettene, Stortingsprop 1 S, fra 2008 fram til 2015/16.

Begrepet avskrekking benyttes i snitt ca 1-3 ganger i hvert dokument. Forsvarsbudsjettet for 2015-2016 skiller seg imidlertid ut med hele 20 treff på ordet avskrekking (Prop. nr 1 S (2015-2016)). Bruken av begrepet avskrekking har altså gjort et kraftig hopp i 2015. Dette kan gi en pekepinn på om vektlegging av avskrekking er endret, likevel vil jeg gå mer kvalitativt til verks for å se i hvilken grad innholdet i dokumentene og talene beskriver Norges avskrekkende politikk overfor Russland, og om det er tegn til endring. Jeg ser da spesifikt etter elementer som omhandler det som for Norge som nevnt har blitt løftet fram som sentralt i avskrekking, og som jeg tidligere har redegjort for i begrepsavklaringen, nemlig tilknytning

til NATO og satsing på eget Forsvar. Senere vil jeg mer spesifikt se på ambisjoner innenfor de to faktorene alliert tilstedeværelse i Norge og nasjonal militær tilstedeværelse i nord.

Begrepet nevnes ikke i talene i 2008 og 2009. I 2008 kan man likevel finne igjen en vektlegging av avskrekkende elementer: «Vi må, i årene som kommer, være forberedt på å bruke betydelige ressurser på å ivareta våre interesser i nord», samt at «jeg tror det er viktig at Alliansen forsterker sitt nærvær og sine aktiviteter i medlemslandene og i våre nærområder [...] Det vil også gjøre Alliansen mer synlig i vår del av verden (Strøm-Erichsen, 2008)». Det samme fokuset finner man i 2009 (Strøm-Erichsen, 2009). I Faremos tale i 2010 er avskrekking et tema i forbindelse med utarbeidelsen av NATOs nye strategi. «Norge ønsker et effektivt NATO med vekt på artikkel 5. Vi må derfor sikre effektiv avskrekking, men uten den vektleggingen av atomvåpen som vi har med oss fra den kalde krigens dager» (Faremo, 2010a). Norge ønsker altså primært avskrekking med konvensjonelle kapasiteter. I 2011 er det også de norske interessene i NATOs avskrekkingsstrategi som omtales (Faremo, 2011). Talen i 2012 antyder en bekymring over at NATOs «out-of-area»-satsing har ført til at avskrekkingsselementet i for stor grad har blitt tonet ned: «Men pendelen har svingt for langt. Vi trenger å finne en bærekraftig balanse. Vi trenger å vite at NATO kommer hjem og at artikkel fem står på solid grunn» (Eide, 2012). I tillegg nevnes nasjonalt kampflyvåpen som et sentralt avskrekkingsselement, og derfor viktigheten av å prioritere dette. I 2013 er vektleggingen av NATO til nord fortsatt tydelig, ved at Norge skal «fortsette arbeidet med å høyne NATOs profil i våre nærområder» (Strøm-Erichsen, 2013). Tilsvarende fokus kan leses ut av talen i 2014, uten at begrepet avskrekking er brukt (Søreide, 2014a). Eriksen Søreide understreker i 2015 det avskrekkende i å trene og øve på kollektivt forsvar i NATO. I tillegg omtaler hun den avskrekkende effekten som NATOs nye «high visibility» øvelser er ment å ha, og som Norge skal være vertskap for i 2018 (Søreide, 2015a). Hun sier også at «betydningen av Alliansen er større enn på lang tid» (Søreide, 2015a). Uten at begrepet er nyttet i 2016 ser man likevel gode eksempler på avskrekkende ambisjoner også her, med beskrivelse av konkrete tiltak som er iverksatt det siste året. «Vi har igangsatt et arbeid med sentrale allierte om de nordlige maritime flankene med Warszawa-toppmøtet som viktig milepæl. Vi har økt beredskapen og tilstedeværelsen her hjemme». (Søreide, 2016). På en annen side skisseres også «en bred erkjennelse i nær sagt alle politiske partier og i opinionen at vi har et Forsvar med betydelige mangler», men talen bærer preg av å dempe forventningene til at regjeringen vil gjøre noe med disse manglene på kort sikt grunnet økonomiske utfordringer.

En ser altså i alle talene elementer av avskrekkende politikk, selv om begrepet ikke nødvendigvis alltid brukes i beskrivelsen av hensikten med politikken. Likevel ser man en tendens til at man vektlegger forholdet til NATO noe mer, ved at alliansen fremheves som viktigere enn på lang tid. Man ser også at det initieres noen nye tiltak for å knytte NATO til Norge, med blant annet å rette NATOs fokus mot de maritime flankene. Talene tilsier en viss grad av økt vektlegging av avskrekking, selv om vektleggingen synes sterk i hele perioden.

I forsvarsbudsjettene er avskrekkingsbegrepet i stor grad brukt i omtalen av NATOs avskrekkingskonsept, og Norges holdning til denne. Som i talene er ambisjonen å øke NATOs konvensjonelle avskrekking i nord, samt tone ned det kjernefysiske avskrekkingselementet. En gjennomgående trend er også vektleggingen av nordområdene: «Militær tilstedeværelse i nordområdene med relevante kapasiteter er et sentralt sikkerhetspolitisk virkemiddel som skal bidra til å opprettholde stabilitet og forebygge ulike krisesituasjoner» (Prop. nr. 1 S (2011-2012)). I 2015/2016 ser vi klart økt vektlegging av avskrekking i form av økt bruk av begrepet, både i nasjonal kontekst og i rammen av NATO. Den økte bruken av selve begrepet er imidlertid ikke ensbetydende med en endret politikk. I stort er det de samme ambisjonene som avtegner seg som de tidligere årene, men *hensiktene* med politikken uttrykkes mer spesifikt å være avskrekkende. Eksempelvis sies det at «det norske Forsvaret skal, sammen med allierte kapasiteter, være avskrekkende og kunne forsvare norsk og alliert territorium. Dette innebærer at Norge, innenfor rammen av NATO, må råde over relevante og tilstrekkelige maktmidler som kan motvirke og avskrekke press, aggresjon eller anslag» (Prop. nr 1 S (2015-2016)). I tillegg: «Forsvaret skal kunne gjennomføre høgintensive fellesoperative krigsoperasjoner. Denne evna vil i seg sjølv bidra til avskrekking» (Prop. nr 1 S (2015-2016)). Disse elementene i politikken er i stort ikke noe nytt, det nye er den økte bruken av begrepet avskrekking for å presisere hensikten med politikken. Likevel signaliserer den økte bruken av begrepet avskrekking at avskrekking har fått en tydeligere profil overfor Russland, noe som også tilsier en økt vektlegging av avskrekking.

I tillegg brukes ordet avskrekking i omtalen av NATOs nye konsept, samt om NATOs tiltak i Baltikum.¹⁶ Ordet brukes også for å beskrive den russiske avskrekkingskapasiteten.

Oppsummert ser man at dokumentene og talene viser at Norge i hele perioden har avskrekkende ambisjoner med satsing på nasjonalt Forsvar spesielt i nord og vektlegging av

¹⁶ NATO har, som en reaksjon overfor Russland etter annekteringen av Krim, iverksatt tiltak (i form av økt tilstedeværelse) i Baltikum som har til hensikt å berolige NATO-landene i øst og samtidig avskrekke Russland.

NATOs reorientering mot nord. I mindre grad uttrykkes hensikten med de avskrekkende elementene spesifikt med begrepet avskrekking. Dette endres i 2015/2016, hvor man ser en markant økt bevissthet rundt bruken av begrepet avskrekking. Talene og budsjettene tilsier totalt sett en noe økt vektlegging av avskrekking, selv om vektleggingen er sterk i hele perioden.

Hvordan ser så avskrekkingspolitikken ut i praksis? Dette vil jeg studere ved først å se nærmere på et av de avskrekkende elementene som omtales i norske planer, nemlig hvordan Norge faktisk tilrettelegger for NATOs tilstedeværelse i nord.

4.2.2 Alliert tilstedeværelse i Norge

Politiske dokumenter og taler har allerede vist at satsing på NATO er gjennomgående viktig i norsk avskrekkingspolitikk. Det er derfor sentralt å studere Norges faktiske tilrettelegging for alliert tilstedeværelse i Norge generelt, men kanskje nord spesielt, som er et sentralt avskrekkingselement som har eksistert helt siden den kalde krigen. Jeg vil se på utviklingen av den allierte tilstedeværelsen i Norge siden 2008, både ambisjonsmessig og i praksis, for å se i hvilken grad Norge har vektlagt denne dimensjonen i avskrekking.

Forsvarets langtidsplan for 2009-2012 konkretiserer hvordan Norge skal arbeide for å få NATO til Norge: «Vi må derfor bidra til å forsterke NATOs tilknytning til vårt område, gjennom blant annet jevnlig allierte øvelser og trening på norsk jord, permanent alliert tilstedeværelse, troverdige vertslands- og mottaksarrangementer for allierte styrker, og ved at Norge kan bidra med egne styrker i en eventuell alliert operasjon i Norge» (Prop. nr 48, 2007). Alliert tilstedeværelse i Norge kan derfor arte seg på flere måter, og jeg vil se på fem områder for å studere den faktiske tilretteleggingen: 1. utenlandske avdelinger som trener i Norge, 2. allierte som deltar på nasjonale øvelser i Norge, 3. NATO-øvelser som arrangeres på norsk jord, 4. forhåndslagret alliert utstyr i Norge, og 5. maritim strategi. Hvordan Norge konkret legger til rette for mottaksarrangementer i krise og krig er gradert informasjon og vil ikke bli berørt her.

I motsetning til eksempelvis norske bidrag til utlandet som Norge til en viss grad står fritt til selv å regulere, er man med alliert tilstedeværelse i Norge i større grad prisgitt andre lands prioriteringer og beslutninger. Selv om Norge har ambisjoner om å få NATO til Norge, er det ikke gitt at man alltid lykkes. Enkelte ønskede tiltak kan derfor bli stående som ambisjoner fra

år til år uten at disse materialiserer seg i konkrete handlinger. Det kan være mange faktorer som har betydning for om NATO ønsker å øve og trene i Norge, ikke bare i hvilken grad Norge fasiliteter øving og trening. Allierte lands økonomi kan være et eksempel på en slik faktor som er relevant i disse dager. Da Norge ikke selv alene kan styre den allierte tilstedeværelsen, er det i denne sammenhengen hensiktsmessig å studere hvilke tiltak Norge faktisk gjør for å *tilrettelegge* for alliert tilstedeværelse. I tillegg kan resultatet av tilretteleggingen, eksempelvis antallet allierte på øving og trening i Norge, gi en pekepinn på om tilretteleggingen fungerer etter sin hensikt. Men først litt om hvilke ambisjoner som konkret dreier seg om alliert tilstedeværelse i Norge i fredstid.

Uttalelser etter 2008 stadfester viktigheten av og ambisjonene om å knytte NATO til Norge på ulike måter. Faremo sa eksempelvis i 2011 at «ny gjennomgang og oppdatering av nasjonale beredskapsplaner og totalforsvar, kommandoordninger og mottaksapparatet for allierte øvelser og forsterkninger er eksempler på tiltak som bør på plass» (Faremo, 2011). I sin januarartale i 2013 sa daværende forsvarsminister, Strøm-Erichsen, at «derfor skal vi fortsette arbeidet med å høyne NATOs profil i våre nærområder» (Strøm-Erichsen, 2013). I sin januarartale i 2015 sa forsvarsminister Ine Eriksen Søreide at «Norge vil fortsatt føre en aktiv invitasjons- og vertskapspolitikk» (Søreide, 2015a). En finner den samme tendensen i de skriftlige ambisjonene i forsvarsbudsjettet fra 2010/2011: «Frå norsk side vil det framleis bli lagt stor vekt på fleirnasjonalt militært nærvær i nord i form av at allierte land og partnerland tek del i øving og trening». I forsvarsbudsjettet fra 2015/2016 kan man se tegn til at denne ambisjonen er ytterligere forsterket. Her fremheves at «Forsvarets øvingsvirksomhet er innrettet mot en *styrking* (min utheving) av allierte øvelser og andre flernasjonale øvelser i Norge og utlandet» (Prop. nr 1 S (2015-2016)). Man ønsker også en økt deltakelse av allierte på nasjonale øvelser.

En ser at Norge har hatt en klar vektlegging av alliert tilstedeværelse gjennom hele perioden, en ambisjon som ser ut til å ha forsterket seg noe fra 2015/2016. Dette tyder på en viss økt vektlegging av avskrekking fra 2015. Jeg vil videre studere de fem verktøyene Norge har for å støtte opp om ambisjonen om alliert tilstedeværelse noe mer inngående. Disse kan gjenspeile om ambisjonene om alliert tilstedeværelse også er fulgt opp i praksis. Jeg vil starte med alliert trening.

Alliert trening i Norge

Alliert trening er virksomhet som i hovedsak går ut på å øve soldaters enkeltmannsferdigheter med å ta vare på seg selv, betjene våpen og utstyr og samtrene i små enheter (Børresen et al., 2004, s. 97). Alliert treningssenter (ATS) ble opprettet i 2009 for å legge til rette for utenlandsk trening i Norge. Treningssenteret har fasiliteter ved Åsegarden i Harstad samt i Garnisonen i Porsanger (Forsvaret, 2015c). ATS tilbyr kostnadsfri bruk av infrastruktur, og det norske Forsvaret betaler for de alliertes bruk av forlegning, verksted, messe og sykestue (Forsvaret, 2015c) Dette er i tråd med ambisjonen man finner i forsvarsbudsjettet: «Det er viktig for Norge at allierte finn det kostnadssvarande å gjennomføre øving og trening her, ikkje minst i Nord-Noreg» (Prop. nr 1 S (2015-2016)). Senteret har vært viktig for allierte spesielt på vintertrening, og fra 2009 til 2014 har det vært en kraftig økning i antall allierte som benyttet seg av fasilitetene til treningssenteret. I 2009 gjennomførte utenlandske enheter 35 635 tjenestegjørende døgn ved fasilitetene ved Garnisonen i Porsanger og Harstad. I 2014 endte tallet på 118 543. Forsvarets årsrapport for 2015 oppgir ikke de endelige tallene for 2015, men 23. juni 2015 oppga man et foreløpig tall på 63 833 (Forsvaret, 2015c), noe man mente lovet godt for året. Inkludert trening, samt øvelser, ved andre fasiliteter i Norge er tallene i 2009 ca 120.000, og i 2014 ca 163.000 (Forsvaret, 2014, s. 79). Det har altså vært en økning i den allierte treningen i Norge i tråd med ambisjonene, og opprettelsen av et alliert treningssenter hvor allierte kan trene uten store kostnader har vært en viktig tilrettelegging for dette, og har også gitt god uttelling.

En kan likevel ikke tillegge Norges tilrettelegging hele æren for den økte allierte treningen i Norge. Forsvarets årsrapport for 2014 stadfester at hovedårsaken til at treningen i Norge øker, er at nasjonenes oppdrag og styrkebidrag i operasjoner er redusert, og at de dermed har større kapasitet til å gjenoppta sine årlige treningsprogrammer for trening i kaldt klima (Forsvaret, 2014, s. 78). Hvor vellykket norske ambisjoner blir i praksis er dermed sårbare for naturlige svingninger, som andre nasjoners økonomi, forpliktelser og prioriteringer. Norsk tilrettelegging ser ut til å virke, og det økte antallet allierte i Norge kan sies å ha bidratt til økt troverdighet av NATO-garantien. En ser likevel ikke at Norge har ytterligere tilrettelagt for trening i perioden utover opprettelsen av alliert treningssenter, noe som ikke tyder på økt vektlegging av avskrekking.

Nasjonale øvelser med alliert deltakelse

Øvelser er virksomhet der flere avdelinger, ofte fra forskjellige forsvarsgrener og våpenarter, trener og opererer sammen under en felles ledelse (Børresen et al., 2004, s. 97). Øvelser er normalt basert på et konfliktsenario. Forsvarets langtidsplan 2009-2012 stadfester viktigheten av alliert deltakelse i norske øvelser: «Det er en sikkerhetspolitisk målsetting at norske militære enheter øver sammen med utenlandske enheter i Norge, og spesielt i Nord-Norge» (Prop. nr 48, 2007). I tiden etter 2014 uttales det en ambisjon om å øke mengden øving og trening for norske styrker, og i tillegg integrere allierte i denne øvingen og treningen (Forsvaret, 2015d, s. 46). Forsvarsbudsjettet for 2015/2016 sier at «i lys av redusert alliert operativt samvirke i det daglige som følge av nedtrappingen i Afghanistan, ønsker NATO gjennom «Connected Forces Initiative» (CFI)¹⁷ å styrke øvingsvirksomheten i alliert ramme. Regjeringen vektlegger å bidra til denne utviklingen, og Forsvarets øvingsvirksomhet er innrettet mot en styrking av allierte øvelser og andre flernasjonale øvelser i Norge og utlandet» (Prop. nr 1 S (2015-2016)).

Øvelse «Cold Response»¹⁸ er den største og viktigste av denne typen øvelser, og jeg vil se nærmere på utviklingen av denne.

Øvelsen ble før 2010 arrangert årlig,¹⁹ med stor alliert deltakelse. Fra 2010 er imidlertid øvelsen kun arrangert annethvert år. Årsaken er at det ble for kostbart for Forsvaret å arrangere øvelser av et slikt format årlig.²⁰ Antall allierte på norsk jord faller kraftig de årene øvelsen ikke arrangeres. Både i 2011 og 2013 ser man en nedgang i antallet allierte i Norge, med ca 100.000 døgn i 2011 og kun 83.000 i 2013, noe som var det laveste på mange år (Forsvaret, 2013). Fra Forsvarets side forklares imidlertid nedgangen med naturlige svingninger heller enn indikasjoner på manglende interesse for øving i Norge fra utenlandske avdelinger (årsrapport 2011). Det har ikke vært politisk vilje til å bevilge ekstra penger for å gjennomføre denne øvelsen årlig, selv om nedgangen i alliert tilstedeværelse er påtakelig de årene øvelsen ikke arrangeres.

¹⁷ NATOs Connected Forces Initiative (CFI) har som mål å styrke interoperabilitet og samhandling mellom allierte nasjoner og andre partnere, gjennom blant annet utdanning, trening og øving.

¹⁸ Cold Response er en norskarrangert, multinasjonal militærøvelse med fokus på samtrening i et internasjonalt miljø i arktiske strøk.

¹⁹ Bortsett fra i 2008. Øvelsen var planlagt gjennomført dette året, men ble avlyst grunnet økonomiske innsparinger.

²⁰ Opplyst av oberstløytnant Ivar Olsbø, Forsvarsstaben, i en telefonsamtale i april, 2016.

Norge fikk i forbindelse med gjennomføring av øvelsen i 2016 et tilbud fra USA om å inkludere øvelsen i de nevnte «European reassurance measures», som er tiltak som USA har tilbudt særlig Øst-Europeiske land for å berolige NATO-land etter Ukraina (Department of Defense Budget, 2016). En norsk aksept av dette tilbudet ville medført at øvelsen fikk tildelt økte midler og økt deltakelse, noe som hadde høynet øvelsens profil og oppmerksomhet. Norge takket imidlertid nei til dette tilbudet. En «ukritisk» økt vektlegging av avskrekking ville ha tilsagt en annen respons, dette tyder derfor på en tilbakeholdenhet i avskrekking.

Hvordan øvelser omtales kan også si noe om hensikten med øvelsene, samt hva som er vektlegges politisk. Erna Solberg uttalte eksempelvis ifm øvelse Cold Response 2016 gjennom media at den skal virke avskrekkende (Lynum, 2016). Det har tilsynelatende ikke vært vanlig å uttrykke så konkret en avskrekkende hensikt med øvelser tidligere.²¹

Den ønskede styrkingen av nasjonale øvelser med alliert deltakelse fra 2014 har ikke vist seg i form av økte bevilgninger på øvingsbudsjettene.²² Likevel ser man en tendens til at øvelsenes innretning er noe tilpasset med tanke på å inkludere alliert deltakelse. I årsrapporten for 2014 poengteres det at «det har vært gjennomført en rekke øvelser med deltakelse fra utenlandske styrker og NATO-styrker i Norge» (Forsvaret, 2014, s. 77), noe som tyder på at satsingen har vært vellykket. Den politiske ambisjonen om å integrere NATO i øvelser materialiserer seg altså til en viss grad i praksis i form av tilrettelegging av øvelsene, men ikke i form av økte ressurser. Tilretteleggingen av øvelser innretning tilsier likevel en viss økning i vektlegging av avskrekking.

NATO-øvelser på norsk jord

En tredje måte å få NATO til Norge på, er å være vertskap for NATO-øvelser på norsk jord. NATO-øvelser i Norge har imidlertid ikke utgjort noen stor andel av de allierte på norsk jord siden 2008. I land-domenet var ikke Norge vertskap for noen øvelser før i 2014, da Norge var vertskap for «Noble Ledger», en sertifiseringsøvelse for NATO Readiness Force (NRF).²³ På luftsiden har «NATO Tiger Meet» blitt arrangert i 2012 og 2013, med de gode vertskapsfasilitetene på Ørland som en av hovedårsakene.²⁴ Grunnet ombyggingen av Ørland

²¹ Flere søk i mediedekningen av tidligere øvelser har ikke avdekket tilsvarende omtale av øvelsen.

²² Opplyst av oberstløytnant Geir Henning Width, Forsvarets Operative Hovedkvarter, i en samtale i mars, 2016.

²³ Ved invasjon av et medlemsland er det NATO Response Force som skal komme til unnsetning. Artikkel 5 i NATO-traktaten forplikter medlemslandene til å anse et angrep mot ett medlem, som et angrep på alle. En stående beredskapsstyrke skal være avskrekkende og gi troverdighet til artikkel 5.

²⁴ Ørland hovedflystasjon har i flere år vært et internasjonalt treningssenter for NATO og andre partnerland.

for mottak av de nye jagerflyene F-35, er mye av denne aktiviteten nå satt på vent, og verken Forsvaret eller politikerne har funnet økonomisk handlingsrom til fortsatt å arrangere slike øvelser på andre flybaser, noe som ville ha medført økte kostnader både for Norge og de allierte (FOH). Siden 2012 har den maritime øvelsen «Dynamic Mongoose»²⁵ årlig blitt arrangert i Norge, og dette var den eneste NATO-øvelsen som ble arrangert i Norge i 2015 (Forsvaret, 2015d, s. 30). Praksisen til nå tilsier ikke økt vektlegging av avskrekking på dette området.

Eriksen Søreide uttalte i nyttårstalen i 2014 at regjeringen nå ville «fremme Norge som vertsland for store allierte øvelser» (Søreide, 2014a). En slik ambisjon har ikke vært så eksplisitt uttalt tidligere. I denne sammenhengen er det spesielt Norges tilbud om å være vertskap for NATOs neste høyprofiløvelse i 2018 som har fått oppmerksomhet. (Søreide, 2014a). For Norge er det viktig at mer øving og trening skal være basert på kollektivt forsvar, og øvelsens formål vil være nettopp å demonstrere avskrekking og kollektivt forsvar (Strøm, 2015). Med sine estimerte 25.000 deltakere vil øvelsen være den største som har foregått på norsk jord siden den kalde krigens dager. Den eksplisitte satsingen på øvelser fra 2014 kan tyde på en viss økt vektlegging av avskrekking.

Alliert (amerikansk) materiell

Amerikansk utstyr har siden 80-tallet vært permanent lagret på norsk jord. Opprinnelig ønsket man fra amerikansk side at utstyret skulle lagres i nord, men grunnet det politiske ønsket om lavspenning i nord ble Trøndelag valgt. Forhåndslagret alliert utstyr er et ledd i den avskrekkende effekten Norge søker å oppnå.

Lagrene i Trøndelag er rutinemessig oppgradert og øvd siden 2008. I august 2014 ble det utført en stor oppgradering og utskifting av det amerikanske utstyret (Aune, 2014). Fornyelsen er den største siden etableringen i 1982 og kan ses på som et ledd i NATOs reorientering til kollektivt forsvar (Aune, 2014). Forsker Ståle Ulriksen utelukker heller ikke at utskiftingen kan være relatert til Ukraina, ved at USA nå ruster opp sitt utstyr i Europa fordi faren for mellomstatlige konflikter i Europa har økt (Norges Veteranforbund for internasjonale operasjoner, 2014). På en annen side gjennomføres slike moderniseringer og utskiftninger jevnlig, da militært utstyr er ferskvare. Selv om denne utskiftningen skjedde kort

²⁵ «Dynamic Mongoose» er en årlig anti-ubåt-øvelse. Norge har flere ganger vært vertskap for øvelsen, som har foregått i havområdene utenfor Sør-Vestlandet.

tid etter Krim, uttalte sjef HV-12, Ebbe Derås, at akkurat denne oppgraderingen var rutinemessig og hadde vært planlagt lenge (ibid).

Som et resultat av den økte allierte interessen for Nord-Norge utredes det nå å lagre utstyr i nord, i tillegg til de eksisterende lagrene i Trøndelag (Robertsen, 2015). Hvis dette skulle bli godkjent vil dette bryte med den opprinnelige intensjonen med lagring i Trøndelag for å bevare lavspenning i nord. Lagringen må imidlertid først godkjennes politisk. Å lagre utstyr i nord vil minke responstiden ved hendelser i nord, og må kunne sies å øke avskrekkingsmomentet. Selv om ingen beslutning så vidt meg bekjent er tatt i denne saken, er det faktum at Norge vurderer slike nye og potensielt kontroversielle tiltak et tegn på at Norge bryter med et langvarig mønster med å kun tillate lagring av utstyr i Trøndelag. Også slike vurderinger tilsier et økt avskrekkingsfokus.

Jeg har nå analysert tradisjonelle tiltak med alliert tilstedeværelse som Norge har tilstrebet og praktisert gjennomgående, fra den kalde krigen og fram til i dag. Jeg vil nå kort si litt om et nytt område hvor Norge ønsker å knytte NATO til Norge, nemlig i det maritime domenet.

Annen tilstedeværelse

Et nytt satsingsområde overfor NATO fra norsk side i 2016 er en ambisjon om en markert styrking av NATOs maritime strategi, med stor vekt på de nordlige havområdene. Eriksen Søreide tok opp dette ønsket under forsvarsministermøtet i Brussel 10. og 11. februar 2016 (Forsvarsdepartementet, 2016). Eriksen Søreide sier at «vi må ha planer for å kunne håndtere det som kan komme av utfordringer i havområdene». Norge har også fått med seg Frankrike, Storbritannia og Island på forslaget. Forslaget innebærer et ønske om å få flere NATO-fartøyer til å seile i nord, for å holde et øye med den russiske aktiviteten (Johnsen, 2016). Dette initiativet kan tyde på økt vektlegging av avskrekking i forholdet til Russland.

Oppsummering og drøfting alliert tilstedeværelse

Jeg har i dette punktet analysert norske ambisjoner om alliert tilstedeværelse i nord, samt om disse ambisjonene er fulgt opp i praksis ved å se på alliert trening i Norge, alliert deltakelse på norske øvelser, NATO-øvelser på norsk jord, alliert utstyr i Norge, samt maritim strategi.

Oppsummert ser man at Norge, har klare ambisjoner med å få allierte til Norge på ulike måter. Opprettelsen av alliert treningssenter er et slikt tiltak. Tiltaket har også lyktes i praksis,

ved at man ser et økende antall allierte som trener i Norge. Da den økte tilstedeværelsen i større grad skyldes forhold innad i andre land heller enn Norges økte anstrengelser på området er det likevel ikke grunnlag for å hevde at det bare er Norges fortjeneste at man har lyktes. Norge har i hele perioden vektlagt en ambisjon om å få allierte til å øve i Norge. I praksis er dette bare delvis oppfulgt. Hyppigheten av den største og viktigste vertskapsøvelsen «Cold Response» er blitt redusert, noe som har gitt redusert tilstedeværelse i Norge enkelte år. I tillegg har man takket nei til tilbudet om å gjøre denne øvelsen større enn normalt i 2016, for å unngå å provosere Russland. Dette til tross for at man eksplisitt har uttalt at øvelsens formål er å avskrekke. I tiden etter 2014 ser man at ønsket om å øve sammen med allierte har forsterket seg. Norge har derfor endret innretning på endel nasjonale øvelser for å tilpasse disse til alliert deltakelse. NATO-øvelser på norsk jord har ikke satt store fotavtrykk i Norge i denne perioden, men Norge har en ambisjon om å øke dette tilfanget, eksempelvis med «Trident Juncture 2018». Norge utreder også muligheten for lagre alliert/amerikansk utstyr i nord. I tillegg har Norge tatt initiativ til en ny maritim strategi i NATO, som vil innebære flere fartøyer i nord.

Viser så denne utviklingen at Norge har økt sin vektlegging av avskrekking? En ser at Norge i større grad lykkes med å få allierte til Norge, noe som kan skyldes forhold som NATOs reorientering mot nærområdet, samt at allierte har frigjort ressurser etter Afghanistan. Disse ytre forholdene kan også tilsi at Norge nå har tilgang på flere virkemidler til å oppfylle sine allerede eksisterende ambisjoner om alliert tilstedeværelse. Spesielt ser man dette på NATOs økte øvingsaktivitet, inkludert opprettelsen av de nye høyprofil-øvelsene, alliertes ønske om å lagre mer utstyr i Europa, samt de maritime mulighetene. Samtidig som Norge lykkes med sine tiltak ser man også at ønsket om avskjerming slår inn nå når NATOs oppmerksomhet mot Norge igjen er økende. Dette ser man med den restriktive holdningen til å motta «reassurance measures» fra USA for å øke øvelse «Cold Response» sin profil, og dermed kanskje provosere Russland. Man ønsker likevel at øvelsen skal være avskrekkende, men ikke provoserende. Det har heller ikke vært vilje til å bruke ressurser på å opprettholde øvingsfrekvensen av «Cold Response», noe som kunne økt alliert tilstedeværelse. Dette kunne man kanskje forventet ville skjedd hvis avskrekking ble vektlagt sterkere.

Heller ikke øving og utskifting av lagret, alliert utstyr kan sies å være tegn på økt avskrekking. Likevel er dette et eksempel på at slike aktiviteter få økt oppmerksomhet og betydning når den sikkerhetspolitiske situasjonen nå er endret, ved at tilsynelatende

rutinemessige aktiviteter tillegges en økt avskrekkende effekt. Ved at fokuset og oppmerksomheten mot slike anlegg blir økt kan man heller ikke utelukke at Norge søker å oppnå en økende avskrekkende effekt, selv om dette ikke var den opprinnelige intensjonen i utgangspunktet. Det er imidlertid lite som tyder på dette i denne sammenhengen. At man vurderer å endre på praksisen med *hvor* man lagrer utstyr kan implisere at dette kan være i endring. Så vidt meg bekjent er ingen beslutning tatt i saken, noe som kanskje tyder på en grundig utredning, som igjen viser at dette ikke er noe Norge tar lett på.

På en annen side kan enkelte elementer tyde på at avskrekking har fått økt vektlegging. En ser at ambisjonene om NATOs tilstedeværelse til en viss grad har økt. Norge har også tilrettelagt for alliert tilstedeværelse ved å tilpasse nasjonale øvelser, samt invitere NATO til å arrangere øvelser på norsk jord i større grad enn tidligere. Noen av disse elementene har utspring i tiden før Ukraina, som ambisjonen om økt alliert øvingsdeltakelse i norske øvelser og ambisjonen om å arrangere NATO-øvelser på norsk jord. Andre elementer har oppstått etter Ukraina, som muligheten for å lagre alliert utstyr i nord samt ny maritim strategi. En ser en tydelig uttalt ambisjon om å knytte NATO til Norge på ulikt vis i tiden framover.

Det er altså to måter å tolke den økte aktiviteten på. Enten som et resultat av økte muligheter, eller som et resultat av økt vektlegging av faktiske ambisjoner. Ser man på hva Norge faktisk gjør av tiltak, og som faktisk også virker, taler dette for at Norges vektlegging av avskrekking øker. Det er likevel ingen dramatisk økning verken i ambisjoner eller faktisk handling, men en viss økning i ønsket om å knytte NATO nærmere Norge, noe som heller mot en økt vektlegging av avskrekking.

4.2.3 Nasjonal militær tilstedeværelse i nord

En økt vektlegging av avskrekking skulle kanskje tilsi en større satsing på nasjonal militær tilstedeværelse i nord, som er en viktig avskrekkende faktor. Jeg vil videre analysere om man kan se tegn til en slik økning. Både politiske ambisjoner og praksis vil bli studert.

Tilstedeværelse i nord

Tilstedeværelse i nord er altså, og har også historisk sett, vært et viktig avskrekkende tiltak. Spesielt fordi trusselen tradisjonelt sett har befunnet seg i nord. Men også i perioden hvor

Russland ikke utgjorde en trussel i særlig grad opprettholdt Norge en forsvarsevne i nord, selv om forsvarsplanene som skulle håndtere en invasjon i stor grad støvet ned.

Forsvarets rolle i nord tillegges stor vekt i forsvarsministrenes nyttårstaler i hele perioden siden 2008. Anne-Grete Strøm-Erichsen sier i sin tale i 2008 at Norge skal «sørge for å synliggjøre vår forsvarsvilje og vår forsvarsevne» (Strøm-Erichsen, 2008). Året etter sier samme minister at «siden 2005 har vi derfor økt den operative evnen innenfor alle Forsvarsgrenene med fokus mot nord», samt at «ikke minst er jeg fornøyd med at vi nå har et Forsvar som bygges opp – ikke ned» (Strøm-Erichsen, 2009). Faremo stadfester i 2010 at «på grunn av de store avstandene, er militær tilstedeværelse i nord en forutsetning for å kunne komme til innsatsområdet i rett tid» og «å være tilstede med fartøy, fly og landstyrker øker også evnen til å forebygge episoder og kriser» (Faremo, 2010a).

I 2011 er det vanskeligere å finne spesifikke uttalelser som tilsier satsning i nord. Faremo sier i 2011 blant annet at «Forsvarets oppgave er først og fremst å forebygge og forhindre krig. På tross av dette er det fortsatt mange som synes å mene at Forsvarets viktigste oppgave er å forsvare territoriet» (Faremo, 2011), noe som kanskje skal presisere at forsvar av Norge ikke kun skjer med tilstedeværelse i nord, men også utenfor landets grenser. Barth Eide følger i 2012 opp dette inntrykket med uttalelsen «for meg som forsvarsminister, er min fremste prioritet å legge til rette for at Norge har et relevant og bærekraftig alliansetilpasset innsatsforsvar» (Eide, 2012). Likevel uttaler han også om internasjonale operasjoner at «pendelen har svingt for langt. Vi trenger å finne en bærekraftig balanse» (Eide, 2012). I talen i 2013 er hovedtemaet også innsatsforsvaret, tittelen på talen; «Vårt innsatsforsvar - i en relevant Alliance» understreker dette (Strøm-Erichsen, 2013).

I 2014 uttaler Eriksen Søreide «at selve *ryggraden*, evnen til å forsvare Norge og allierte i krise og krig med utholdenhet og dybde i strukturene, ikke er så solid som vi kunne ha ønsket» (Søreide, 2014b), og skylden tillegges omstillingen til innsatsforsvaret. Det slås fast at omstillingenes tid ikke er forbi i Forsvaret grunnet økonomiske utfordringer. I 2015 stiller Eriksen Søreide spørsmålsteget ved Forsvarets reelle operative evne til å forsvare Norge (Søreide, 2015a). Først i 2016 framkommer igjen en eksplisitt og tydelig satsing på nord. Eriksen Søreide uttaler at «i 2016 øker forsvarsbudsjettet med 9,4 %. Vi skal vri ressursbruken mot operativ aktivitet i nord» (Søreide, 2016). Talen gir likevel inntrykk av å dempe forventningene til den videre utviklingen av Forsvaret, med bakgrunn i vanskelige økonomiske prioriteringer.

I enda større grad enn ministrenes taler, legger forsvarsbudsjettene vekt på viktigheten av Forsvaret i nord. Prop 1 S 2009/2010 understreker at: «Nordområdene er [...] regjeringens viktigste strategiske satsingsområde. Dette skal reflekteres også i den videre utviklingen av Forsvaret» (Prop. nr. 1 S (2009-2010)). Tilsvarende formulering gjentas i alle Prop 1 S fram til 2015. Til tross for en allerede tydelig vektlegging av nord, ser man i 2016 kanskje en enda sterkere vektlegging av satsning mot nord, med teksten «i lys av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen prioriterer regjeringen i 2016 å styrke overvåkingen, tilstedeværelsen og suverenitetshevdelsen i nordområdene gjennom en betydelig styrking av Etterretningstjenesten, Sjøforsvaret og Luftforsvaret» (Prop. nr 1 S (2015-2016)). Ambisjonen om den militære tilstedeværelsen i nord kan ses i sammenheng med regjeringens nordområdesatsing som ble lansert i 2005, og som fortsatt er en sentral del av norsk politikk. En ser at Norge i hele perioden vektlegger tilstedeværelse i nord, likevel ser man at man har en ambisjon om «betydelig» styrking i 2016, noe som tyder på en økt vektlegging av avskrekking.

Den uttalte målsettingen om tilstedeværelse i nord har ikke blitt fulgt opp i praksis i deler av perioden. Forsvarets årsrapport for 2014 sier blant annet at «den maritime tilstedeværelsen nord for 65°N har gjennom året vært bekymringsverdig lav» (Forsvaret, 2014, s. 68). Antallet tokt årlig med maritimt patruljefly har også vært synkende, med 169 i 2009 og 181 i 2010, til 126 i 2013. I 2014 er antallet økt til 178, noe som skyldes en omlegging til flere og kortere tokt. Det trenger imidlertid ikke å bety at antallet timer tilstedeværelse er økt. I statsbudsjettet for 2015 bevilges Luftforsvaret ekstra midler og timer for å øke overvåking med maritime patruljefly i nordområdene (35,0 mill. kroner), samt at det bevilges 62,1 mill kroner for økt tilstedeværelse med undervannsbåt i nordområdene (Kristoffersen, 2015) (Prop. nr 1 S (2015-2016)), noe som viser at regjeringen ikke er tilfredse med den negative trenden med tilstedeværelsen.

Den lave tilstedeværelsen med sentrale kapasiteter i nord trenger ikke nødvendigvis skyldes manglende vilje fra Norges side. Den lave toktantallet til eksempelvis maritime patruljefly forklares med «struktur- og utstyrsoppgraderinger, noe mangel på personell og en utfordrende reservedelssituasjon» (Forsvaret, 2014, s. 28), og ikke nødvendigvis manglende politisk vilje til å satse på nordområdene. På en annen side kan også politikere til en viss grad bidra til å minimere konsekvenser av slike utfordringer ved å bevilge ekstra ressurser. I 2015 ser man at dette faktisk blir gjort, med ekstra bevilgninger til sentrale kapasiteter som ubåt, maritime

overvåkningsfly og etterretningskapasiteter. Tiltakene kan tyde på en økt vektlegging av avskrekking fra dette året, men kan også være en kompensasjon for den lave tilstedeværelsen de senere år.

Tilstedeværelse i nord med ulike kapasiteter gjør at man får bedre overvåkning og etterretning. I tillegg til konkret satsing på tilstedeværelse etter 2014 ser man også en økt satsing på etterretning i nordområdene de senere årene. Spesielt øker Norge sin kapasitet på maritim etterretning mot Russland, med bygging av nytt Marjata etterretningsskip (Forsvaret, 2016).²⁶ Den reelle styrkingen finner man imidlertid i beslutningen om i tillegg å beholde det gamle skipet slik at man får en styrket kapasitet med to stk etterretningsskip (Wormdal & Sveen, 2016). Opprinnelig skulle «gamle» Marjata pensjoneres, men på bakgrunn av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen er skipet i stedet besluttet oppgradert og modernisert for å bidra til maritim overvåkning, noe som vil styrke den norske etterretningskapasiteten i nord (Ege, 2016). Dette tyder på en økt vektlegging av avskrekking.

En kan også se en trend mot at nasjonale øvelser arrangeres lenger nord enn det som tidligere har vært normalt. Norge har siden 1967 avstått fra å avholde større nasjonale øvelser i Finnmark. I 2015 ble imidlertid dette mønsteret brutt med gjennomføringen av øvelse «Joint Viking» (Tomassen & Bye, 2014).²⁷ Beslutningen om å avholde øvelsen i dette området ble tatt i november 2013 (FOH), og kan muligens spores tilbake til Prop 73 S (2010-2011), hvor det presiseres at Norge nå skal drive egentrening i «hele det norske interesseområdet». Planene for øvelser framover antyder også at øvelser i Finnmark ikke er et engangstilfelle. Forsvarsbudsjettet for 2015/2016 stadfester at «øvingsvirksomheten er et ledd i regjeringens arbeid for å øke den operative evnen og høyne det militære aktivitetsnivået i Finnmark» (Prop. nr 1 S (2015-2016)). Også dette forholdet tyder på en økt vektlegging av avskrekking.

Oppsummering og drøfting nasjonal tilstedeværelse i nord

Oppsummert ser man at Norge gjennom hele perioden har en ambisjon om militær tilstedeværelse i nord. Man ser imidlertid ikke den samme tendensen i praksis, ved at tilstedeværelsen i nord generelt har vært synkende. Etter Ukraina ser man en økende

²⁶ Fartøy operert av Etterretningstjenesten for overvåkning av aktivitet i Barentshavet. Fartøyene har operert i 60 år, har representert en tydelig norsk tilstedeværelse i området og bidratt til situasjonsforståelse i nord.

²⁷ Joint Viking er en vinterøvelse som ble gjennomført i Finnmark i mars 2015 hvor personell fra alle forsvarsgrener deltok. Øvelsen hadde til hensikt å øke Forsvarets evne til styrkeoppbygging og forflytning over lengre avstander (Forsvaret, 2015e).

erkjennelse av at Forsvaret kanskje ikke er godt nok rustet til å takle de nye sikkerhetspolitiske utfordringene som riktignok gradvis har vokst fram, men som Ukraina bekreftet, heller ikke med tilstedeværelse i nord. Forsvaret er kanskje ikke så avskrekkende som man kanskje hadde trodd. Med noen kortsiktige tiltak (ekstrabevilgninger til tilstedeværelse av sentrale kapasiteter) og noen langsiktige tiltak (økt fokus på etterretning i nord) har man forsøkt å bøte på dette forholdet. En ser en tendens til at øvingsaktivitet i større grad skal foregå i Finnmark, noe som ble vedtatt før Ukraina. Man ser også tegn på at politikerne demper forventningen til at man vil bruke ressurser på igjen å endre Forsvaret i retning av å håndtere dagens utfordringer.

Ekstra bevilgninger til sentrale kapasiteters tilstedeværelse i nord tyder på en økt vektlegging av avskrekking. Likevel kan det også være et forsøk på å kompensere for tidligere reduksjoner, og at ambisjonen er likevel den samme. At øvelsens geografiske plassering forflytter seg nordover kan også være et tegn på at Norge vektlegger avskrekking. Forsker ved IFS Paal Hilde mener at denne øvelsen var et tydelig tegn på at man ville sende et signal østover (Tomassen & Bendixen, 2014). Da øvelsen var planlagt før Krim kan man imidlertid ikke påstå at øvelsen er en direkte reaksjon på de russiske handlingene. Øvingsplanlegger ved FOH, oberstløytnant Lars Kolle, som hadde ansvaret for planleggingen, trakk på sin side fram øvingsmessige begrunnelser for bruken av Finnmark som geografisk område for øvelsen, fordi Forsvaret må gjøre seg kjent med alle deler av norsk territorium (Tomassen & Bye, 2014). Likevel er øvelsen et godt eksempel på at allerede planlagt aktivitet kan få ny betydning i lys av en endret sikkerhetspolitisk situasjon, og at aktivitet kan bli tillagt andre hensikter enn opprinnelig tiltenkt. At Norge arrangerer en stor øvelse i Finnmark, og i tillegg planlegger ytterligere øvingsaktivitet i dette området, er likevel noe nytt og representerer et brudd med den etablerte normalsituasjonen som har hersket i nord. Øvelse Joint Viking 2015 kan derfor sies å markere starten på en ny praksis i nord med økt øvingsaktivitet i Finnmark i tillegg til de mer faste øvingsområdene i indre Troms. Dette bryter med en etablert praksis som har eksistert siden 1967 og må kunne sies å antyde en økende vektlegging av avskrekking.

På en annen side er det ikke gitt at tilstedeværelse i nord kun skal virke avskrekkende. Det framheves ofte at det faktum at Norge har «orden i eget bo», med fornuftig ressursforvaltning og håndhevelse spesielt i nord, også har en beroligende virkning. Faremo fremhever at «militært nærvær i seg selv kan også bidra til økt stabilitet, som uttrykk for statlig

tilstedeværelse og vilje til å påta seg ansvar» (Faremo, 2010b). En regelmessig tilstedeværelse vil også kunne forhindre utilsiktede opptrappinger og provokasjoner i spente tider. Dette fordi en plutselig tilstedeværelse av militære enheter ofte vil kunne bli tolket som en provokasjon (Bentzrød, 2015a). I forlengelsen av dette kan man også se den økende viljen til å øke tilstedeværelsen av sentrale kapasiteter i nord, også etterretningskapasitetene, som et ledd i å etablere en ny normalsituasjon i nord med økt tilstedeværelse.

Det er flere som vil hevde at den trenden man ser i Forsvaret i dag viser at nordområdene nedprioriteres. Spesielt ser man dette i lokaliseringsdebatten, hvor baser tilsynelatende flyttes fra nord til sør. På en annen side trenger ikke baser bety noe for hvor kapasiteter opererer. Dagens diskurs kan også tyde på at det hersker usikkerhet, både blant politikere, forskere og forsvarseksperter om Forsvaret i dag kan sies å være avskrekkende i det hele tatt. Karsten Friis, forsker ved NUPI og leder for forskningsgruppen for sikkerhet og forsvar, sier for eksempel i forbindelse med debatten rundt nordisk samarbeid at «det må gjøres mye mer, man må gå mye lenger i samarbeidet, i Norden og andre steder, for at man skal få på plass et forsvar som virker avskrekkende», og videre: «i dag er det NATO-medlemmet USA, samt atomvåpnene, som sørger for den avskrekkende effekten overfor Russland» (Bentzrød, 2015b). I tillegg hersker det noe usikkerhet om hva som i det norske Forsvaret faktisk skal være avskrekkende, i tillegg til tilstedeværelse i nord. Blant annet er det ulike meninger om hærens rolle i et avskrekkingsscenario.

Selv om tiltakene med øket ambisjon om tilstedeværelse, ekstra bevilgninger til kapasiteter og etterretning, og øvelser i Finnmark kan sies å skulle kompensere for en erkjennelse av at Forsvaret ikke er tilstrekkelig avskrekkende etter Ukraina, vil jeg likevel hevde at disse tiltakene tyder på en øket vektlegging av avskrekking.

Konklusjon avskrekking

Ser man på avskrekkende ambisjoner, samt praksisen innen alliert tilstedeværelse i Norge og nasjonal tilstedeværelse i nord under ett, ser man at Norge gjennom hele perioden har hatt et stort fokus på avskrekkende elementer i sin politikk, med ønske om alliert tilstedeværelse samt fokus på nasjonal tilstedeværelse i nord. Dette er i tråd med de lange linjene i norsk politikk.

I taler og budsjett ser man få tegn til endrede ambisjoner. Det er imidlertid en påtakelig økt bruk av ordet avskrekking i budsjettet, noe som tyder på en økt og uttalt bevissthet rundt hensikten med politikken. I alliert tilstedeværelse kan man på enkelte områder se tegn til at vektlegging av avskrekking har økt, både i ambisjon og praksis. Norge benytter de økte mulighetene som NATOs reorientering gir og knytter NATO nærmere til Norge ved hjelp av alliert deltakelse på nasjonale øvelser, NATO-øvelser på norsk jord og ny maritim strategi. Samtidig ser man at Norge også holder noe igjen på de samme tiltakene, for ikke å provosere Russland. En ser også at ambisjonene om et avskrekkende norsk Forsvar, i denne sammenhengen med tilstedeværelse i nord, er større enn den faktiske satsingen på dette. Ukraina ser ut til å ha tydeliggjort Forsvarets manglende avskrekkende virkning, noe man med noen enkelte virkemidler har forsøkt å bøte på, noe som tyder på en økt vektlegging av avskrekking i praksis. Det er likevel ikke alle disse tiltakene som kan direkte relateres til Ukraina. Samlet tilsier dette en økt vektlegging av avskrekking.

Det er interessant å se om denne økte oppmerksomheten mot nord med en økt vektlegging av avskrekking gir seg utslag i vektlegging av beroligelse. Har det blitt mindre vektlegging av beroligelse siden 2008? Dette vil jeg nå studere nærmere ved å se på vektleggingen av beroligende elementer i norske politisk ambisjoner, samt om ambisjoner er fulgt opp i praksis ved å se på utviklingen innen selvpålagte restriksjoner og militært samarbeid.

4.3 Beroligelse

Jeg vil innlede med å se nærmere på hvordan Norge i denne perioden har vektlagt beroligelse generelt. Spørsmålet jeg vil stille meg i dette kapittelet er om det har blitt mindre beroligelse siden 2008, for å finne om avskrekking har økt på *bekostning* av beroligelse, som problemstillingen etterspør. Jeg vil forsøke å finne beroligende elementer i ambisjoner, og i tillegg se om praksisen stemmer med ambisjonene i de to faktorene selvpålagte restriksjoner og militært samarbeid med Russland. Ambisjonene vil, som med de avskrekkende ambisjonene, bli forsøkt avdekket i forsvarsbudsjettene og forsvarsministrenes OMS-taler.

I analysen av avskrekking var det til en viss grad mulig å danne seg et inntrykk av vektleggingen ved å studere bruken av selve begrepet. I beroligelse er dette ikke hensiktsmessig gitt den allerede beskrevne endrede bruken av begrepet. Tilsvarende tabeller som ble brukt i forrige kapittel understreker dette:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beroligelse	0	0	0	0	0	0	0	4	0

Tabellen viser antall ganger begrepet beroligelse er brukt i forsvarsministerens nyttårstaler i Oslo Militære Samfunn.

	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16
Beroligelse	0	0	0	0	0	0	0	1

Tabellen viser antall ganger begrepet beroligelse er brukt i forsvarsbudsjettene, Stortingsprop 1 S, fra 2008/2009 fram til 2015/16.

I den grad begrepet er nyttet i taler og dokumenter, er det ikke beroligelse av Russland som omtales. Av de fire gangene begrepet nyttes i ministerens tale i 2014 omtaler tre NATOs beroligestiltak i Baltikum som en direkte konsekvens av Ukraina, mens den siste ikke brukes om politisk hensikter. Den ene gangen begrepet nyttes i Prop 1S er det igjen i omtalen av NATOs beroligelsestiltak i Baltikum.

For å finne tegn på den politiske ambisjonen på dette området vil jeg heller studere i hvilken grad det finnes beroligende elementer i politiske taler og dokumenter før jeg ser på praksisen.

4.3.1 Beroligende ambisjoner

Som redegjørelsen viste er dagens beroligelsestiltak i stor grad basert på kommunikasjon og samarbeid. Det er derfor slike elementer jeg vil søke å avdekke i denne delen hvor generell vektlegging av beroligelse skal undersøkes. I talene ser man en trend med vektlegging av samarbeid med Russland. Med få unntak bruker ministrene sin årlige tale til å påpeke viktigheten av dette. I 2008 beskriver Anne-Grete Strøm-Erichsen i sin tale hvordan politikken overfor Russland skal være: «Vår politikk overfor Russland skal fortsatt være preget av pragmatisme, interesser og samarbeid. Siktemålet er fortsatt stabilitet, en forsvarlig forvaltning av naturressursene og godt naboskap». (Strøm-Erichsen, 2008). I tillegg framheves «soft power» og ikke-militære midler i demping, forhindring og løsning av konflikter. I 2009 uttalte hun at «vårt fokus er at vi også i vanskelige tider, og kanskje ikke minst da, trenger dialog» (Strøm-Erichsen, 2009). Uttalelsen hang sammen med Norges ønske om å normalisere forholdet mellom NATO og Russland etter Georgia. I 2010 understrekes også viktigheten av samarbeid. «Norges sikkerhetspolitiske situasjon påvirkes i høy grad av utviklingen i Russland. Derfor er det så viktig at vi styrker samarbeidet med Russland, også

på forsvarsområdet» (Faremo, 2010a). I 2011 var stemningen god etter signeringen av delelinjeavtalen. «Den positive utviklingen i forholdet til Russland, både bilateralt med delelinjeavtalen som prikken over i'en, og i NATO, åpner nye muligheter» (Faremo, 2011). Talen av Barth Eide i 2012 gir riktignok 32 treff på ordet samarbeid, men ingen av disse treffene omhandler et samarbeid med Russland (Eide, 2012). 2012 er dermed det første av tre unntak i tradisjonen med å omtale et godt samarbeid med Russland i denne perioden. Strøm-Erichsen framhever i talen i 2013 at «vi skal fortsette å arbeide for et godt og konstruktivt samarbeid med Russland» (Strøm-Erichsen, 2013). I 2014 nevnes heller ikke samarbeid med Russland (Søreide, 2014a). I 2015 fremheves det, til tross for det kjølige forholdet etter Ukraina, at Norge må «samtidig ta hånd om de viktige oppgavene Norge og Russland møter sammen i nord. Vi har et viktig folk-folk samarbeid som kan videreutvikles. Og vi deler ønsket om trygghet og stabilitet i nordområdene» (Søreide, 2015a). I 2016 er tonen overfor Russland igjen noe skarpere, og inneholder ingen uttalte ambisjoner om samarbeid eller beroligende tiltak.

Forsvarsbudsjettene fra 2008 framhever hvert år viktigheten av samarbeid. Samtidig anerkjenner man at stormaktspolitikken kan påvirke et slikt godt samarbeid. I 2008 sies det at: «Norges forhold til Russland er i dag generelt godt, men vi kan ikke utelukke at den allmenne forverring av forholdet mellom Russland og Vesten kan gi seg utslag også i nord» (Prop. nr. 1 (2008-2009)). Det samme gjentas i 2009/2010, men man stadfester i tillegg at «en effektiv håndtering av utfordringene i nord kan bare foregå gjennom et godt samarbeid med Russland» (Prop. nr. 1 S (2009-2010)). I 2010/2011 er man enda tydeligere i betydningen av samarbeid: «Eit godt samarbeid med Russland er heilt grunnleggjande for å kunne handtere felles utfordringar i nord» (Prop. nr. 1 S (2010-2011)). Samme setning finner man også året etter (Prop. nr. 1 S (2011-2012)). I 2012/2013 uttrykkes det at «Noreg har eit grunnleggjande godt tilhøve til Russland. Samtidig er Russland ei regional stormakt med sterke strategiske interesser og kapasitetar» (Prop. nr. 1 S (2012-2013)). I 2013/2014 brukes ordet *tillit* i beskrivelsen av forholdet: «Noreg har på forsvarssida eit godt forhold til Russland. Det militære samarbeidet bidreg til å byggje tillit til vår nabo i aust» (Prop. nr. 1 S (2013-2014)). Det første budsjettet etter Ukraina bærer preg av Norges reaksjoner på de russiske handlingene, og fokuserer i stor grad på motsetninger mellom Norge og Russland. Likevel sier man at «det er ikkje til å unngå at det kaldare politiske klimaet mellom dei vestlege landa og Russland påverkar det bilaterale forholdet, men begge partane er opptatte av behovet for å føre eit konstruktivt samarbeid i nordområda vidare» (Prop. nr. 1 S (2014-2015)). Det samme

uttrykkes i 2015/2016, men ordet *konstruktivt* er byttet ut med *pragmatisk*: «begge partane er opptatte av behovet for å føre eit pragmatisk samarbeid i nordområda vidare» (Prop. nr 1 S (2015-2016)). Skal man tolke ordbruken bokstavelig kan dette tyde på en viss moderasjon av forventningene til samarbeidet fra 2015 til 2016. Verken i taler eller forsvarsbudsjetter er det tegn til at beroligelse i form av de selvpålagte restriksjonene er omtalt gjennom perioden.

Oppsummert ser en altså at Norges ambisjoner i hele perioden er å ha et godt samarbeid med Russland, selv etter Russlands handlinger i Ukraina. Dette er et tegn på at beroligelse i form av samarbeid fortsatt er en norsk ambisjon. Optimismen i samarbeidets retning har imidlertid vært dalende i takt med det kjølige sikkerhetspolitiske klimaet som har oppstått etter Ukraina, hvor samarbeidet har gått fra å skulle være «tillitsskapende» til å være «pragmatisk». Søreides siste tale i 2016 inneholdt heller ingen momenter om samarbeid. Det ser altså ut som beroligende ambisjoner er noe lavere.

Hvordan ser man så praktiseringen av beroligelse overfor Russland i samme periode? Jeg starter med å se nærmere på de selvpålagte restriksjonene.

4.3.2 Selvpålagte restriksjoner

Jeg vil forsøke å se i hvilken grad det er politisk vilje til å endre eller opprettholde de selvpålagte restriksjonene. Videre vil jeg se etter tegn til endringer i praktiseringen av disse. Analysen tar utgangspunkt i de gjeldene restriksjonene som ble presisert i 1996, og som finnes i åpne kilder. Følgende endringer ble presisert (Innst. S. nr. 151 (1995-1996)):

- Base- og atompolitikken vil bli opprettholdt. Norge vil fortsatt ikke tiltre noen overenskomst med andre stater som innebærer forpliktelser for Norge til å åpne baser for fremmede maktens stridskrefter på norsk territorium
- mindre allierte og andre utenlandske militære enheter nå gis anledning til å øve og trene i Finnmark, ikke aktuelt å avholde større (allierte) militære øvelser i Finnmark
- ikke tillate utenlandsk militær virksomhet som med rimelighet kan oppfattes som provoserende i forholdet til våre naboer

Jeg vil i dette kapittelet se nærmere på hvordan utviklingen har vært innenfor disse restriksjonene siden 2008. Atompolitikken vil ikke bli studert nærmere, da kildegrunnlaget på dette området ikke er tilgjengelig.

Basepolitikk

Basepolitikken har ligget fast siden 1949, og er og har vært et viktig bidrag til lavspenningspolitikken i nord. I langtidsplan for Forsvaret 2007/2008 blir det derimot tatt til orde for at Norge bør satse på permanent alliert tilstedeværelse i Norge. Dette ble fremstilt som en forsvarspolitisk konsekvens av den sikkerhetspolitiske utviklingen i Russland, og spesielt dens uttrykk i nord.

«Vi må derfor bidra til å forsterke NATOs tilknytning til vårt område, gjennom blant annet jevnlig allierte øvelser og trening på norsk jord, *permanent* (min utheving) alliert tilstedeværelse, troverdige vertslands- og mottaksarrangementer for allierte styrker, og ved at Norge kan bidra med egne styrker i en eventuell alliert operasjon i Norge» (Prop. nr 48, 2007).

Det er vanskelig å finne kilder for at denne ambisjonen om permanent alliert skapte diskusjoner i det politiske miljøet, ei heller ble det en realitet. I neste langtidsplan er ordlyden noe moderert, ved at man ønsker *regelmessig* alliert tilstedeværelse i nord (Prop. nr. 73 S (2011-2012)).

Etter Ukraina er det fra Forsvarets side, i prosessen med utarbeidelsen av «Forsvarssjefens fagmilitære råd (FMR),²⁸ på nytt blitt antydnet at denne restriksjonen bør mykes opp. Årsaken er den norske hærens sårbarhet, og at dette bør kompenseres med permanent alliert tilstedeværelse (Hansen, Skille, Veum, & Higrav, 2015). Fra Forsvarets side kan det tyde på at man ser visse fordeler av at basepolitikken bør mykes opp, eventuelt tolkes fleksibelt slik man også gjorde under den kalde krigen når man så sikkerhetspolitisk nytte i å tolke restriksjonene til sin fordel. I det offisielle FMR-dokumentet er imidlertid ikke dette punktet nevnt. Forsvarsministeren har så vidt jeg har avdekket heller ikke uttalt seg om forslaget.²⁹ Imidlertid har andre politikere og forsvarsekspertter uttalt seg i sakens anledning, og disse synes uenige i Forsvarssjefens syn om at dette kan være nødvendig. Skulle dette imidlertid bli en realitet vil det utfordre et sentralt moment i beroligelsespolitikken, men foreløpig ser man

²⁸ Forsvarsminister Ine Eriksen Søreide ba i 2014 om forsvarssjefens vurdering for hvordan Forsvaret best kan møte fremtiden. Forsvarssjefen leverte sin innstilling 1. oktober 2015.

²⁹ Jeg har verken i politiske taler eller medieoppslag funnet referanser til dette fra forsvarsministeren.

ingen politisk vilje til å endre denne politikken. En kan derfor ikke se lavere vektlegging av beroligelse i basepolitikken.

Alliert tilstedeværelse i Finnmark

I kapittelet om avskrekking diskuterte jeg i hvilken grad Norge har *tilrettelagt* for alliert tilstedeværelse i nord. Jeg vil nå diskutere i hvilken grad en slik tilstedeværelse kan utfordre Norges selvpålagte restriksjoner.

Selv om Norge alltid har ønsket alliert tilstedeværelse i nord, har det vært klare begrensinger på hvor og hvordan denne øvingen og treningen har funnet sted. Eksempelvis har Finnmark stort sett vært et skjermet område, selv om man åpnet for alliert trening og øving i mindre forband etter oppmykningen i 1996. Likevel har aktiviteten de siste årene fått økt oppmerksomhet. I 2012 testet en tysk våpenprodusent sine stormpanservåpen på Halkavarre skytefelt i Finnmark. Dette var ifølge Torbjørn Øvergård ved Alliert treningssenter første gang man testet utenlandske våpen i Finnmark (Tomassen & Lieungh, 2012). 2014 og 2015 opererte franske jagerfly ut fra Banak flystasjon og droppet bomber på Halkavarre skytefelt, men tilsvarende trening skjedde allerede i 2001, med britiske jagerfly (NRK, 2001). Alliert bruk av Finnmark var da tilsynelatende mer kontroversiell med tanke på konsekvenser for reindrift enn den sikkerhetspolitiske situasjonen (NRK, 2001). Det er altså ikke noe nytt at allierte trener i Finnmark, men igjen ser man et eksempel på at den nye sikkerhetspolitiske situasjonen har medført at slik trening får økt oppmerksomhet, og dermed også kanskje blitt tillagt en økt avskrekkende betydning.

Det var også en viss utenlandsk deltakelse på den nasjonale øvelsen «Joint Viking» i Finnmark, om enn i begrenset omfang (FOH). Disse fikk delta under forutsetning av at de inngikk som en del av norske styrker og ikke stod oppført som en selvstendig avdeling (FOH). I utgangspunktet var Joint Viking en ren nasjonal øvelse, og man mente seg derfor noe friere til å legge øvingsområdet til Finnmark. Stabssjef Fred Arne Jakobsen i Brigade nord uttalte i planleggingsfasen at «dette er jo en nasjonal øvelse, uten utenlandske styrker. Det gjør at vi har litt større frihet til å velge øvingsområde» (Tomassen, 2014). Normalt sett har Norge vært restriktive med å arrangere større nasjonale øvelser i Finnmark, og at man tillater alliert deltakelse kan sies å være en endret praksis, uten at det kan sies å være brudd på restriksjonen. At det faktisk var alliert deltakelse på øvelsen var ikke fremhevet i den generelle informasjonen som ble publisert om øvelsen. Den noe nedtonede allierte deltakelsen

viser at man politisk sett kanskje ikke var helt komfortabel med denne nye praksisen. Det kan også tolkes som en forsiktig måte å etablere en ny praksis på, for å se om slike tiltak genererer reaksjoner fra Russland. Omfanget i denne sammenhengen tilsier likevel ikke en endring av norsk politikk. Det beroligende aspektet, eller ønsket om ikke å provosere Russland unødige, sitter nok fortsatt sterkt i ryggmargen, selv om man påberoper seg, og også har, suverene rettigheter til å invitere allierte til norsk jord.

Alliert tilstedeværelse i Finnmark er ikke noe nytt, og tilsier derfor ikke mindre beroligelse. Likevel er dette også et eksempel på at slik aktivitet får mer oppmerksomhet og kanskje blir tillagt sterkere vekt enn opprinnelig tiltenkt. Ser man likevel dette i sammenheng med den tidligere skisserte økte satsingen på øvelser i Finnmark generelt, samt ambisjonen om å inkludere allierte i norske øvelser, kan dette likevel bli noe som etter hvert vil utfordre den restriktive praksisen med allierte øvelser i Finnmark.

Tilstedeværelse i nord-provoserende?

Etter oppmykningen av de selvpålagte restriksjonene var kriteriet for aktiviteten at man ikke skulle «tillate utenlandsk militær virksomhet som med rimelighet kan oppfattes som provoserende i forholdet til våre naboer».

Hva som med «rimelighet kan oppfattes som provoserende» vil i mange tilfeller være avhengig av den generelle sikkerhetspolitiske situasjonen, samt klimaet mellom Norge og Russland spesielt. Dette kan skape utfordringer for norsk forsvarspolitik, da ellers like aktiviteter, for eksempel øvelser, kan bli tolket ulikt fra russisk side. Denne studien har allerede påpekt flere aktiviteter som både er tillagt andre hensikter, samt at hensikter i større grad er presisert i lys av endret situasjon. Julie Wilhelmsen har uttalt at «det er forøvrigt ikke noe nytt at Norge vil at NATO skal rette blikket mer mot nord, men problemet er konteksten det faller inn i nå, så paranoide russerne er for NATO. Ethvert tydelig NATO-nærvær i nord vil tolkes som en provokasjon» (Kjernli & Sollund, 2016). Wilhelmsen fremhever også andre tiltak fra NATO og Norge som vil kunne oppfattes som provoserende. Hun mener øvelsen «Joint Viking» i Finnmark, Norges vertsrolle for høyprofiløvelsen i 2018, samt FMR sin åpning for permanente, utenlandske styrker i Norge som eksempler på tiltak som kan være provoserende (Kjernli & Sollund, 2016). At norsk politikk kan oppfattes annerledes enn før kan likevel ikke underbygge en påstand om at Norge nå vektlegger avskrekking sterkere enn før. Det er likevel noe Norge må ta hensyn til i sin politikktutforming, noe en da også ser tegn

til at blir gjort. Daværende stortingsrepresentant, Erna Solberg, uttalte allerede i 2009 i en interpellasjon i Stortinget at «å balansere vår politiske linje når nødvendige og legitime norske politiske beslutninger og synspunkter oppleves som provoserende i Moskva, er en krevende, men uhyre viktig øvelse» (Utenriksdepartementet, 2009).

På en annen side har norske politikere i tiden etter Ukraina uttalt at Russland ikke har noen grunn til å bli provosert. Til påstanden om at Russland blir provosert av den nye NATO-styrken som er etablert³⁰ sier for eksempel Børge Brende at Russlands reaksjoner «faller på sin egen urimelighet», da det er Russland som har ansvaret for eskaleringen i Europa» (NTB, 2014). Dette kan være et tegn på at man ikke er fullt så opptatt av å berolige som man var tidligere.

Norge har helt siden under den kalde krigen ønsket å framstå regelmessige og forutsigbare med sin øvings- og treningsaktivitet i nord for ikke å provosere Sovjetunionen og senere Russland (Børresen et al., 2004, s. 99). Når Norge nå flytter øvelser lenger nord, endrer innretning på øvelsene, samt i større grad lar NATO arrangere øvelser i Norge, kan dette sett under ett utfordre denne forutsigbarheten. I hvilken grad det vil kunne provosere Russland skal jeg ikke ta stilling til, men det vil likevel utfordre en normalsituasjon i øvingssammenheng i nord som er etablert over lang tid.

Oppsummert kan man si at Norge har videreført selvpålagte restriksjoner siden oppmykingen i 1996 uten formelle endringer fram til 2016. De er også praktisert i henhold til retningslinjene, og i noen tilfeller også strengere enn retningslinjene skulle tilsi, eksempelvis med øvelser i Finnmark. Det er likevel tegn til at enkelte restriksjoner er under press fra et forsvarssynspunkt, med et mulig ønske om å etablere permanent alliert tilstedeværelse i nord, samt en økt ambisjon og praksis med å øve i Finnmark. Norge ser ut til å ta mindre hensyn til om man provoserer Russland, selv om man også ser flere tegn til slike vurderinger. En ser ingen tegn til at Norge har innført *flere* begrensninger på egen aktivitet siden 2008.

Samlet sett viser det faktum at Norge har opprettholdt og praktisert sine selvpålagte restriksjoner, at Norge fortsatt vektlegger beroligelse. På en annen side viser ny praksis med å avholde større øvelser i Finnmark, også med alliert innslag, at beroligelse vektlegges noe mindre. Dette understøttes også med uttalelser om at man i noe mindre grad etter Ukraina

³⁰ Joint Expeditionary Force er en flernasjonalt styrke som skal kunne settes inn raskt ved behov, og er et tiltak for å gjøre NATO mer relevant og bedre tilpasset en ny sikkerhetspolitisk situasjon (Forsvarsdepartementet, 2014b).

«bryr seg» om Russland blir provosert. Det er ingen tegn til at Norge i dag har innført *flere* selvpålagte restriksjoner. Totalt sett tilsier dette at beroligelse i praksis i form av selvpålagte restriksjoner har fått noe mindre vektlegging i løpet av perioden, og spesielt etter Ukraina.

Etter å ha sett på praktiseringen av et beroligelsestiltak med opphav i den kalde krigen, vil jeg nå se på et moderne beroligelsestiltak. Tidligere i studien har militært samarbeid blitt fremhevet som tillitsskapende i forholdet mellom Russland og Norge. Samarbeid har også blitt omtalt som grunnleggende for Norges sikkerhet. Jeg vil derfor se hvordan det militære samarbeidet med Russland har vært i perioden etter 2008.

4.3.3 Militært samarbeid med Russland

I 2008 var Norge opptatt av å ha et godt militært samarbeid med Russland. Samtidig anerkjente Norge at Russland hadde blitt en «sterk og selvbevisst stormakt i internasjonal politikk» og at det russiske forsvaret var vesentlig styrket (Prop. nr. 1 (2007-2008)). På tross av at Russland ble oppfattet som et økende usikkerhetsmoment som burde møtes med økt militær tilstedeværelse i nord, ble viktigheten av at «vi også prioriterer samarbeidet med Russland på forsvarssiden, både multi- og bilateralt» understreket, og at «dagens Russland medfører behov for å utdype samarbeidet også på forsvarsområdet» (Prop. nr. 1 (2007-2008)).

Langtidsplanen for Forsvaret 2009-2012 uttrykker videre viktigheten av dialog, og Forsvarets viktige rolle i denne dialogen:

«Mye av nøkkelen til stabilitet i nordområdene ligger i en fortsettelse av det samarbeid og den tillit som har preget forholdet mellom Norge og Russland siden opphøret av den kalde krigen. [...] Forsvaret vil i denne sammenheng ha en viktig rolle, gjennom kontakt mellom de to lands militære myndigheter, og gjennom deltakelse i praktiske aktiviteter som for eksempel øvelser og trening» (Prop. nr 48, 2007).

Krigen i Georgia i 2008 påvirket til en viss grad dette samarbeidet. Som følge av konflikten ble samarbeidsklimaet mellom Russland og Vesten kjølig. Russland på sin side terminerte militært samarbeid med NATO som følge av den kritikken de fikk etter invasjonen i Georgia (NTB & NRK, 2008). Norge opprettholdt likevel sitt samarbeid med Russland på områder som kystvakt, grensevakt og søk- og redning, samtidig som Norge som tidligere nevnt var en pådriver i NATO for å gjenoppta samarbeidet mellom NATO og Russland (Strøm-Erichsen, 2009). I juni 2009 ble det militære samarbeidet gjenopptatt (Stabell, 2009), og forholdet mellom NATO og Russland var igjen normalisert.

Viktigheten av militært samarbeid videreføres i forsvarsbudsjettene de neste årene: «Regjeringa har ei klar målsetting om å ytterlegare auke det militære samvirket med Russland, og det er eit mål å styrke kontakten og samarbeidet med forsvarsleiinga i Moskva» (Prop. nr. 1 S (2011-2012)). I 2013 besøkte Strøm-Erichsen som forsvarsminister Russland for første gang på 10 år. Her avtalte Norge og Russland et utvidet forsvarssamarbeid mellom de to landene (Pettersen, 2013). Helt opp til 2014 har Norge altså lagt stor vekt på et godt militært samarbeid med Russland.

I tråd med ambisjonene intensiverte da Norge også i praksis det militære samarbeidet med naboen i øst. I 2008 ble Norge invitert med i øvelse «Northern Eagle», i utgangspunktet en militær bilateral maritim øvelse mellom USA og Russland (Forsvaret, 2015f). Norge deltok i denne også i 2010 og 2012. Øvelse «Pomor» ble gjenopptatt i 2010, etter å ha blitt arrangert en gang tidligere, i 1994.³¹ Øvelsen ble gjennomført fram til 2013. I tillegg har militære styrker vært involvert i sivile øvelser sammen med Russland og andre land. Eksempler på disse er «Barents Rescue», en redningsøvelse som er arrangert annethvert år siden 2001 (Forsvaret, 2015b), og øvelse «Barents», en norsk-russisk rednings- og beredskapsøvelse som har sitt opphav i en avtale mellom Norge og Russland fra 1995 (Forsvaret, 2015a).

Fra Forsvarets side omtales samarbeidet som fruktbart og vellykket. Forsvarets årsrapport for 2011 omtaler samarbeidet med Russland ved at «det praktiske samarbeidet har økt i omfang, og det er gjennomført felles maritime øvelser og en rekke andre felles aktiviteter» (Forsvaret, 2011). Det påpekes i 2012 om militært samarbeid at «utviklingen de seneste årene viser en tydelig positiv utvikling innenfor dette området» (Forsvaret, 2012). I 2013 har øvelsene fått utvikle seg i positiv retning i noen år, og man ønsker å videreføre dette: «Dei siste tre åra har gjennomføringa av fellesøvinga «Pomor» ført til betydeleg meir substans i det militæroporative samarbeidet. Frå norsk side vil vi leggje stor vekt på å vidareføre denne positive utviklinga i 2013» (Prop. nr. 1 S (2012-2013)).

Russlands annektering av Krim påvirket imidlertid dette samarbeidet i stor grad. Norge, i likhet med NATO og en rekke andre land suspenderte sitt militære samarbeid med Russland som en reaksjon på Krim (Prop. nr 1 S (2015-2016)). Aktiviteter som er rammet av suspensjonen er blant annet de to militære øvelsene Pomor og Northern Eagle. Totalt 15 aktiviteter ble utsatt eller avlyst i 2014 (Forsvarsdepartementet, 2014a). De fleste av disse var

³¹ Øvelse «Pomor» er en militær bilateral øvelse mellom Norge og Russland med fokus på maritime sikkerhetsoperasjoner (Forsvaret, 2015g).

listet i den militære tiltaksplanen mellom Norge og Russland, og er samarbeid som eksempelvis besøk fra den russiske hærsjefen, stabssamtaler om sjømilitært samarbeid, samt bilaterale embetsamtaler. Øvrig dialog mellom militære parter, blant annet på departementsnivå, er pr nå ikke-eksisterende.

Likevel er det ett militært samarbeidstiltak som er opprettholdt. Dette er den åpne skypelinjen mellom sjef FOH og Nordflåten, en kommunikasjonslinje som til tross for mangelen på samarbeid fungerer etter sin hensikt, nemlig å ha dialog om hendelser før de utarter til konflikter. Likevel er også denne dialogen noe redusert sammenlignet med tidligere, ifølge tidligere sjef ved FOH, generalløytnant Morten Haga Lunde (Sneve, 2015). Dette kan muligens skyldes at man har mindre å prate om gitt situasjonen med manglende felles aktiviteter.

I tillegg til den åpne kommunikasjonslinjen er det også annet samarbeid som er opprettholdt. På samme måte som etter Georgia, er samarbeid om kystvakt, søk- og redning samt grensevakt, aktiviteter som fortsatt skaper kontakt mellom partene, FOH inkludert.³² Disse aktivitetene defineres imidlertid som av mer «sivil» karakter, da de ikke sorterer under militære myndigheter i Russland, til en viss grad heller ikke i Norge. Uttalelser fra Eriksen Søreide tyder imidlertid på at det ikke er hensynet til Russland som er årsaken til at et visst samarbeid er opprettholdt. I en tale i Bodø sier forsvarsministeren at «vi har suspendert det bilaterale militære samarbeidet med Russland, samtidig som vi opprettholder deler av samarbeidet av hensyn til sikkerheten til folk her i nord» (Søreide, 2015b).

Samtidig understreker ministeren i samme tale at «i tillegg er det i dagens situasjon viktigere enn noen gang å opprettholde de lange tradisjonene for å balansere forholdet til Russland ved å kombinere forutsigbarhet, fasthet og utvetydig sikkerhetspolitisk grensesetting med å bidra til aktivt samarbeid der det er mulig», samt at «det er viktig med dialog, også om militære spørsmål» (Søreide, 2015b). Denne uttalelsen stemmer imidlertid lite overens med hvordan regjeringen faktisk praktiserer dialog på militær side i dag. Det er også lite som tyder på at samarbeidet vil bli gjenopptatt med det første. Regjeringen krever at Russland endrer sin atferd, noe det er få tegn på at de vil gjøre i nær framtid. «Regjeringa har vore tydeleg på at fornya militært samarbeid mellom Noreg og Russland er avhengig av at Russland endrar åtferda si» (Prop. nr 1 S (2015-2016)). Skarpe uttalelser om tillitsbrudd og varig endret klima

³² Opplyst i samtale med kommandørkaptein Jens Høilund, sjef for seksjon for internasjonale relasjoner ved FOH, april 2016.

tyder også på at den militære dialogen og samarbeid på militær side neppe vil bli det samme som før Ukraina, om samarbeidet skulle bli gjenopptatt. På tross av at man altså anerkjenner viktigheten av dialog i militære spørsmål, er viljen til faktisk å følge opp i dag liten. Årsaken kan være at Norge ikke ønsker å gå på tvers av NATOs vedtak om terminering av dialog, og at det anses som viktigere å vise solidaritet med NATOs holdning enn å utfordre denne. Her ser man antydning til en avvikende holdning fra den kalde krigen, hvor Norge som nevnt utmerket seg som «lett opposisjonell» og faktisk tok til orde for avspenning selv i kjølige tider. Reaksjonen er også ulik reaksjonen etter Georgia, da Norge var en pådriver for dialog.

Jeg har i dette punktet analysert beroligelse i form av militært samarbeid og kommunikasjon. Oppsummert ser man at Norge i perioden har lagt stor vekt på å utvikle militære samarbeidsflater mellom Norge og Russland, og har uttrykt viktigheten av disse. Ønsket om dialog og samarbeid er tydelig i ambisjonene også etter Ukraina, selv om man anerkjenner visse utfordringer i dette samarbeidet. Samtidig er likevel så godt som all militær dialog og samarbeid terminert etter Ukraina. Et visst samarbeid er likevel opprettholdt, med skypelinje mellom FOH og Nordflåten, samt samarbeid med kystvakten, grensevakten, og innen søk- og redning.

Beroligelse i praksis i form av militært samarbeid er altså kraftig redusert som følge av Ukraina. Samarbeidet vil dessuten neppe bli det samme som før selv om den sikkerhetspolitiske situasjonen skulle endre seg til det bedre i nær framtid. På en annen side ser man at Norge likevel i taler og dokumenter understreker betydningen av og uttrykker ambisjoner om militært samarbeid. Om dette er et tegn på i hvilken grad Norge vektlegger beroligelse i form av militært samarbeid blir da et spørsmål om hva som er viktigst av ord og handling. Som Eriksen Søreide selv sier: «Vi må forholde oss til Russlands handlemåte, ikke til Kremles retorikk» (Søreide, 2015c). Det betyr i så tilfelle at vektlegging av beroligelse på dette området kan sies å være lavere etter Ukrainakrisen.

Konklusjon beroligelse

Samlet sett tilsier dette at beroligelse totalt sett har fått noe mindre vektlegging i perioden. Dette ser vi i forventningene til samarbeid med Russland generelt sett, som er lavere etter Ukraina. Inntrykket understøttes av at noen av de selvpålagte restriksjonene i praksis er under press, samt at militært samarbeid er terminert. Bildet er likevel sammensatt, ved at Norge uttrykker en fortsatt ambisjon om samarbeid også i tiden etter Ukraina, både generelt sett og

militært, i tillegg til at selvpålagte restriksjoner er opprettholdt. Likevel kan man si at det Norge faktisk gjør i praksis må tillegges større vekt enn det Norge sier, en kan derfor si at beroligelse er mindre vektlagt.

5 Konklusjon

Denne studien tok mål av seg til å svare på følgende problemstilling:

Er tyngdepunktet i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk overfor Russland på vei mot avskrekking på bekostning av beroligelse? I ambisjoner? I praksis?

Studien tok mål av seg til å analysere generelle ambisjoner om avskrekking og beroligelse, samt studere ambisjoner og praksis noe grundigere innenfor de fire områdene alliert tilstedeværelse i Norge, nasjonal militær tilstedeværelse i nord, selvpålagte restriksjoner samt militært samarbeid, og bruke disse indikatorene for å finne om vektleggingen av politikken har endret seg i tiden etter 2008.

Kortversjonen av svaret kan illustreres i følgende tabell:

Vektlegges avskrekking i større grad i:	Ja	Delvis	Nei
Generelle ambisjoner om avskrekking?		x	
Ambisjoner om alliert tilstedeværelse?		x	
Alliert tilstedeværelse i praksis:			
- Alliert trening			x
- Deltakelse på nasjonale øvelser		x	
- NATO-øvelser på norsk jord	x		
- Alliert utstyr på norsk jord		x	
- Maritim strategi	x		
Ambisjoner om nasjonal militær tilstedeværelse?		x	
Nasjonalt tilstedeværelse i praksis:			
- Sentrale kapasiteter, inkludert etterretning?	x		
- Øvelser i nord?	x		
Vektlegges beroligelse i mindre grad i:	Ja	Delvis	Nei
Generelle ambisjoner om beroligelse?		x	
Selvpålagte restriksjoner i praksis			
- Basepolitikken?			x
- Alliert tilstedeværelse i Finnmark?			x
- Hensyn til provokasjon?		x	
Ambisjoner om militært samarbeid?			x
Militært samarbeid i praksis?	x		

Tabellen viser at det ikke er et entydig svar på om Norge i perioden har vektlagt økt avskrekking på bekostning av beroligelse. I spørsmålet om avskrekking vektlegges i større grad i perioden, ser en at de avskrekkende ambisjonene i stort er de samme gjennom perioden. Den kraftige økte bruken av begrepet avskrekking for å spesifisere politikkenes hensikt gjør imidlertid at en delvis kan si at vektleggingen synes noe økt. I ambisjoner om alliert tilstedeværelse generelt finner man også en gjennomgående vektlegging i perioden, men med enkelte tegn til økt vektlegging fra 2015/2016. I praksis ser man at Norge følger opp ambisjonene ved å tilrettelegge for allierte øvelser i Norge både i nasjonal regi og i NATO-regi. I tillegg initieres nye virkemidler, med ny maritim strategi og vurdering av lagring av alliert materiell i nord, noe som samlet tilsier en økt vektlegging av avskrekking.

Ambisjoner om nasjonal militær tilstedeværelse i nord er også en gjennomgående trend for hele perioden, men som likevel har fått økt vektlegging, spesielt i tiden etter Ukraina. I praksis er dette fulgt opp med økt satsing på tilstedeværelse i nord med enkelte sentrale kapasiteter, samt økt satsing på etterretning. Øvelser er flyttet nordover til Finnmark, noe som også tilsier en økt vektlegging av avskrekking. En ser likevel ikke en ukritisk satsing på avskrekking, da man eksempelvis med øvelser også ser beroligende hensikter.

Heller ikke i beroligelse ser man et entydig svar. I spørsmålet om vektlegging av beroligelse har blitt lavere i perioden ser en at også i beroligelse at ambisjonene generelt sett er de samme gjennom hele perioden, også etter Ukraina. Når det likevel er kryssset av for at beroligelse delvis er redusert, skyldes dette at de reelle forventningene til samarbeid synes lavere i tiden etter Ukraina. De selvpålagte restriksjonene er opprettholdt, noe som tilsier vektlegging av beroligelse, men likevel ser man at disse i noen grad er utfordret i praksis. Særlig gjelder dette uttalelsen om at man i mindre grad er opptatt av om man provoserer. Det er likevel flere eksempler som tilsier at man faktisk tar slike ikke-provokative hensyn i praksis. Planlagt bruk av Finnmark som øvingsområde, samt planene om å integrere allierte i større grad i norske øvelser kan de nærmeste årene legge ytterligere press på de selvpålagte restriksjonene.

Heller ikke faktoren militært samarbeid gir et entydig svar på om beroligelse er redusert. Det mest påfallende her er forskjellen mellom ambisjoner og praksis. Norge uttrykker både vilje til, og understreker viktigheten av, militært samarbeid, men i praksis er dette så godt som terminert. Det faktum at man likevel fremhever områder man fortsatt samarbeider på viser at man også vektlegger samarbeid.

I avskrekking ser man altså at de overordnede politiske ambisjonene og planene er i stort er de samme gjennom hele perioden, og inneholder klassiske elementer i norsk avskrekkingspolitikk tilbake til den kalde krigens dager, nemlig forsøk på å trekke NATOs oppmerksomhet mot nord og nasjonal militær tilstedeværelse i nord. Dette gjør seg også gjeldene i praktisk politikk, men Norge har på grunn av endrede sikkerhetspolitiske omgivelser fått større gjennomslag for det som i en årrekke har vært norske ambisjoner og planer. En ser likevel en tendens til at både ambisjoner og praksis til en viss grad har fått en økende vektlegging gjennom perioden. Enkelte tiltak kan settes i sammenheng med NATOs reorientering mot nord, andre er utløst av hendelsen i Ukraina.

Også i beroligelse finner man at Norge viderefører sine ambisjoner fra den kalde krigens dager med å berolige med selvpålagte restriksjoner og de moderne beroligelsestiltakene fra 1990-tallet. Her har imidlertid Ukraina medført at praksisen ikke lenger samsvarer med ambisjonene, og beroligelse er redusert.

Tilbake til problemstillingen, er så avskrekking økt på bekostning av beroligelse, i ambisjoner og i praksis? Jeg har vist at det er en økt vektlegging av avskrekking i perioden, både i ambisjoner og praksis. Samtidig ser man en reduksjon av beroligelse, særlig i praksis. Svaret på problemstillingen blir derfor ja. Det er likevel ingenting som tyder på at Norge har forlatt sin strategi med å balansere sitt forhold til Russland med bruk av både avskrekking og beroligelse. En finner fortsatt sterke innslag av beroligelse i politikken, også ved at man tar beroligende hensyn når man nå vektlegger avskrekking i større grad på noen områder. Det er derfor ikke grunnlag for å hevde at Norge har et *ensidig* fokus på avskrekking.

Som nevnt innledningsvis i studien mente Tormod Heier at den negative omtalen av Russland tilsa økt vektlegging av avskrekking og mindre vektlegging av beroligelse. Seniorforsker Jakub Godzimirski mente den motsetningsfylte teksten i forsvarsbudsjettet for 2015/2016 var et tegn på at beroligelse var tonet ned og avskrekking fremhevet. Denne studien har vist at både Heier og Godzimirski har rett i at avskrekking er fremhevet og beroligelse tonet ned. Imidlertid framstår ikke den nedtonede beroligelsen som et faktisk ønske fra norsk side om ikke å berolige Russland. Heller framstår dette som en konsekvens av at Norge følger de alliertes beslutning om terminering av militært samarbeid. Norges uttalte ambisjon om at samarbeid fortsatt er viktig kan tyde på at Norge likevel gjerne hadde sett at beroligelse i form av samarbeid i større grad ble opprettholdt. Dette ville i så fall vært mer i tråd med Norges

tidligere praksis både under den kalde krigen, etter Jugoslavia, samt etter Georgia, hvor Norge i vanskelige tider tilstrebet dialog og samarbeid.

Som tidligere nevnt kan forholdet mellom avskrekking og beroligelse ses på to måter, enten som to parallelle strategier eller som vektstangprinsippet. Det er den parallelle strategien som kanskje best beskrev Norges tilnærming gjennom den kalde krigen, ved at beroligende tiltak kompenserte for avskrekkende tiltak. Når man nå ser at vektlegging av avskrekking øker, samtidig som beroligelse reduseres, ser det ut som at strategien nå mer kan beskrives som en vektstang, hvor tyngdepunktet vipper mot avskrekking. Dette markerer en endring i den norske tradisjonen fra den kalde krigen, hvor økt avskrekking førte til økt beroligelse. Dette ser man ikke tegn til i dagens sikkerhetspolitiske bilde. Med dagens skiftende bilde er det imidlertid lite som tyder på at vektnålen har stabilisert seg. Ei heller kan man forutse om vektleggingen mot avskrekking på bekostning av beroligelse vil fortsette.

Det gjenstår å se om situasjonen med Ukraina vil være noe som «går over», slik den gjorde etter hendelsen i Georgia. Tiden vil vise om trenden med økt vektlegging avskrekking og redusert vektlegging av beroligelse er forbigående i forholdet til Russland, eller om også dette er en del av Ine Eriksen Søreides «varige endring» av forholdet til Russland.

5.1 Epilog

Jeg vil i dette punktet benytte anledningen til å gjøre meg noen tanker rundt veien videre med beroligelse og avskrekking i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, et område som er i stadig bevegelse i takt med endringer i de sikkerhetspolitiske omgivelsene. Kan man ane hvilken retning politikken beveger seg i? Punktet vil også inneholde forslag til videre studier på området, da arbeidet med denne studien på mange måter har generert flere spørsmål enn svar.

Rapporten «Et felles løft», som skulle stake ut kursen for Norges forsvarspolitik i forbindelse med utarbeidelse av den nye langtidsplanen for 2017, anbefaler en videre vektlegging av avskrekking (Forsvarsdepartementet, 2015). Etter å ha vært et gjennomgangstema i store deler av rapporten, løftes avskrekking fram som ett av fem hovedprioriteringer for å skape et sterkt, krigsforebyggende Forsvar i vårt forhold til Russland. Rapporten framhever samtidig også viktigheten av å ha et godt forhold med Russland, men vektleggingen av avskrekking virker å ha et noe sterkere fokus. Likevel understreker rapporten at «den doble norske politikk overfor Russland bygget på

grensesetting og aktivt samarbeid har lange tradisjoner. Den står seg godt også i en ny tid» (Forsvarsdepartementet, 2015).

Også FMR tydeliggjør vektlegging av avskrekking. Forsvarssjefen er imidlertid klar på at vi går mot en nedbygging av det norske Forsvaret med mindre ressursene øker.

Forsvarsministeren har i sine taler også vært tydelig på at vi per i dag har et Forsvar i ubalanse ressursmessig. Likevel tyder foreløpige lekkasjer fra arbeidet med den nye langtidsplanen at det kan være en manglende politisk vilje til å prioritere ressurser til å rette opp denne ubalansen. Hvis lekkasjene som media presenterer fra arbeidet med den nye langtidsplanen slår til vil Norge heller ikke i tiden framover ha et tilstrekkelig avskrekkende Forsvar tilpasset dagens usikre trusselbilde. Tilknytningen til NATO kan da bli enda viktigere enn fremhevet i dag. Det er også lite som tyder på at beroligelse i form av militært samarbeid vil normaliseres. Norge må derfor kanskje finne andre arenaer for å opprettholde beroligelse i praksis overfor Russland.

Det har vist seg i prosessen vanskelig å definere konkret hva som i det norske Forsvaret skal virke avskrekkende. Dette er interessant. Forsvarets fremste oppgave er å forhindre krig, og hvis det mangler en overordnet visjon om hva som faktisk skaper denne avskrekkingen kan det gi utfordringer for hvordan man skal innrette den videre utviklingen av kapasiteter og strategi i det norske Forsvaret. At det i tillegg kanskje er noe uklart i dagen sikkerhetspolitiske situasjon også hva man faktisk skal avskrekke *mot*, i den grad Russland offisielt ikke fremheves som en militær trussel, kan bidra til å skape ytterligere usikkerhet om den videre innretningen.

Erkjennelsen av Forsvarets utilstrekkelige evner i dagens sikkerhetspolitiske kontekst viser at Norge kanskje var noe rask til å tilpasse Forsvaret sitt til «out-of-area»-operasjoner, uten samtidig i tilstrekkelig grad å ta hensyn til de konstante geopolitiske faktorene som tross alt legger premissene for Norges forsvars og sikkerhetspolitikk, nemlig vår beliggenhet og naboskapet til Russland. Forsvarets fremtidige innretning er i dag igjen i støpeskjeen, og man har også fra politisk hold erkjent at Forsvaret mangler ressurser for å takle sine krigsforebyggende oppgaver. Likevel bærer den siste talen i OMS noe preg av å moderere forventningene til at Forsvaret faktisk vil få tilstrekkelig ressurser til å gjøre noe med dette. Forsvarets nye langtidsplan er i skrivende stund rett rundt hjørnet, svaret på i hvilken grad politikerne prioriterer Forsvaret som avskrekkende middel i framtiden, eller om Norge må basere sin sikkerhet på beroligende virkemidler, vil kanskje finnes i denne planen.

Forslag til videre forskning

Dette er et tema som er dagsaktuelt og i kontinuerlig endring. Selv om Norges politikk overfor Russland kan sies å ha vært konstant, ser man også at sikkerhetspolitiske endringer framtvinger endringer i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Det kan derfor være grunn til å følge denne utviklingen framover. Arbeidet med denne studien har frambrakt en nysgjerrighet på flere områder.

Først og fremst bør videre forskning på området ta for seg flere indikatorer innen avskrekking og beroligelse, for å finne om bildet kan bli et annet ved å studere for eksempel utenrikspolitiske virkemidler i sikkerhetspolitikken.

For det andre kunne det vært interessant og gjort en studie av hva som i den norske Forsvaret faktisk skal virke avskrekkende. Dette kunne, sammen med et gitt trusselbilde, bidratt til lettere å se hvordan den videre innretningen på Forsvaret skal være.

Jeg har gjennom arbeidet med denne studien kommet over flere utsagn som mener at politikken med selvpålagte restriksjoner er en politikk som tilhørte den kalde krigen, og som i dag har liten relevans. En studie av selvpålagte restriksjoners sikkerhetspolitiske virkning kunne også vært interessant.

Er det i dag fortsatt rom for Norges balanserende politikk overfor Russland? Og hva skal isåfall til, i forholdet mellom Norge og Russland, for at dette *ikke* lenger skal være en hensiktsmessig politikk? Spørsmålene er mange, og svarene er foreløpig få.

Litteraturliste

- Aune, K. A. (2014, 16/7 2014). Amerikanerne fornyer militære forhandslagrene, *Stjørdalsnytt*. Hentet fra <http://www.s-n.no/index.php/stjordal/lanke/item/6580-amerikanerne-fornyer-militaere-forhandslagrene>
- Bentzrød, S. B. (2014, 9. okt 2014). Forsvarsbudsjettet: Slik er forholdet til Russland endret, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Forsvarsbudsjettet-Slik-er-forholdet-til-Russland-endret-7736042.html>
- Bentzrød, S. B. (2015a, 18/3 2015). Både Russland og Norge viser styrke i nord, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Bade-Russland-og-Norge-viser-styrke-i-nord-7938994.html>
- Bentzrød, S. B. (2015b, 10/4 2015). Russland-aggresjonen: Norden girer opp militært samarbeid, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Russland-aggresjonen-Norden-girer-opp-militart-samarbeid-7967054.html>
- Bruun-Hanssen, H. (2014). Forsvaret ved inngangen i 2014. Hentet 13/5, 2016, fra http://bfo.no/images/uploads/dokumenter/FSJ_Haakon_Bruun-Hanssens_tale_OMS_-_130114.pdf
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie 1970-2000 - Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag.
- Department of Defense Budget. (2016). European Reassurance Initiative. Hentet 16/5 2016, fra http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2016/FY2016_ERI_J-Book.pdf
- Ege, R. T. (2016, 30/3 2016). Norge får to spionskip - satser store summer på «Eger», *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/forsvaret/norge-faar-to-spionskip-satser-store-summer-paa-eger/a/23648586/>
- Eide, E. B. (2012). Avgjørende valg for et fremtidsrettet Forsvar. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/avgjorende-valg-for-et-fremtidsrettet-fo/id668600/>
- Faremo, G. (2010a). Med evne til innsats - Det norske forsvaret 2010. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/med-evne-til-innsats---det-norske-forsva/id591454/>
- Faremo, G. (2010b). Sikkerhetspolitikk i nord. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sikkerhetspolitikk-i-nord/id592938/>
- Faremo, G. (2011). Foredrag i Oslo Militære Samfund 10. januar 2011. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/foredrag-i-oslo-militare-samfund-10-janu/id630454/>
- Fermann, G. (2013). Utenrikspolitikk mellom barken og veden. I G. Fermann (Red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (s. 11-17). Oslo: Cappelen Damm.
- Forsvaret. (2011). Forsvarets årsrapport 2011. Hentet 16/3, 2016, fra https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Forsvarets-aarsrapport-2011.pdf
- Forsvaret. (2012). Forsvarets årsrapport 2012. Hentet 16/3, 2016, fra https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Forsvarets-aarsrapport-2012.pdf
- Forsvaret. (2013). Forsvarets årsrapport 2013. Hentet 16/3, 2016, fra https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Forsvarets_aarsrapport_2013.pdf
- Forsvaret. (2014). Forsvarets årsrapport 2014. Hentet 16/3, 2016, fra https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Forsvarets%20Aarsrapport%202014.pdf

- Forsvaret. (2015a). Barents Hentet 4/5, 2016, fra <https://forsvaret.no/fakta/aktivitet/ovelser/barents>
- Forsvaret. (2015b). Barents Rescue. Hentet 4/5, 2016, fra <https://forsvaret.no/fakta/aktivitet/ovelser/barents-rescue>
- Forsvaret. (2015c). Flere allierte ser mot nord. Hentet 10/5, 2016, fra <https://forsvaret.no/aktuelt/allierte-velger-nord-norge>
- Forsvaret. (2015d). Forsvarets årsrapport 2015. Hentet 10/5, 2016, fra https://forsvaret.no/fakta/_ForsvaretDocuments/Forsvarets%20aarsrapport%202015.pdf
- Forsvaret. (2015e). Joint Viking Hentet 7/3, 2016, fra <https://forsvaret.no/jointviking>
- Forsvaret. (2015f). Northern Eagle. Hentet 4/5, 2016, fra <https://forsvaret.no/fakta/aktivitet/ovelser/northern-eagle>
- Forsvaret. (2015g). Pomor. Hentet 4/5, 2016, fra <https://forsvaret.no/fakta/aktivitet/ovelser/pomor>
- Forsvaret. (2016). Kongen inspiserte «Marjata». Hentet 14/5, 2016, fra <https://forsvaret.no/aktuelt/inspiserte-marjata>
- Forsvarsdepartementet. (2001, 20/1 2001). Skytetrening i Finnmark. Hentet 4/5, 2016, fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skytetrening_i_finnmark/id244231/
- Forsvarsdepartementet. (2002). Det forsvarsrelaterede samarbeidet mellom Norge og Russland – en oversikt. Hentet 4/5, 2016, fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/det_forsvarsrelaterede_samarbeidet/id233697/
- Forsvarsdepartementet. (2014a, 28/5 2014). Bilaterale militære aktiviteter med Russland innstilles ut året. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Bilaterale-militare-aktiviteter-med-Russland-innstilles-ut-aret/id761039/>
- Forsvarsdepartementet. (2014b). Norge deltar i ny flernasjonalt hurtigreaksjonsstyrke. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Norge-deltar-i-ny-flernasjonalt-hurtigreaksjonsstyrke/id2000011/>
- Forsvarsdepartementet. (2015). Et felles løft. I Forsvarsdepartementet (Seriered.), Hentet fra <https://blogg.regjeringen.no/annedivi/files/2015/03/2015-04-27-Et-Felles-L%C3%B8ft-webversjon.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2016, 12/2 2016). Forsvarsministermøtet i NATO: – En sterk Allianse. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsvarsministermotet-i-nato---en-sterk-allianse/id2475543/>
- Græger, N. (2014). Mer av NATO – i øst, sør og nord? Hentet 4/5, 2016, fra <http://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2014/Mer-av-NATO-i-oest.-soer-og-nord>
- Hansen, S., Skille, Ø. B., Veum, E., & Higræff, M. (2015, 23/9 2015). Antyder utenlandske styrker i Norge, *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/dokumentar/antyder-utenlandske-styrker-i-norge-1.12568885>
- Haraldstad, M. (2013). *Nærområdeinitiativet i NATO: -embetsverkets rolle i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/36957/Haraldstadxxmaster.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Heier, T. (2013). Mellom beroligelse og avskrekking: Forsvarets krisehåndtering. I T. Heier & A. Kjølberg (Red.), *Mellom fred og krig*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heier, T., & Kjølberg, A. (2015). Russland og Norge i en ny tid *Norge og Russland*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Heier, T., & Sørbye, Y. (Red.). (2015). *Norges Russland-retorikk, Fra brobygging til fiendebilder*. Oslo: Forsvarets Høgskole.

- Hilde, P. S., & Widerberg, H. F. (2014). Norway and NATO: The art of balancing. I R. Allers, C. Masala & R. Tamnes (Red.), *Common or Divided Security? German and Norwegian Perspectives on Euro-Atlantic Security* (Vol. Kompendium, s. 201). Oslo: Forsvarets Høgskole.
- Holst, J. J. (1966). Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv. *Internasjonal politikk*, 24(5), 463-490.
- Holst, J. J. (1967). *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv-bind 1 Analyse*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Hønneland, G., & Rowe, L. (2010). *Nordområdene-hva nå?* Oslo: Fagbokforlaget.
- Innst. S. nr. 151 (1995-1996). Vedlegg: Brev fra Forsvarsdepartementet, statsråden, til forsvarskomiteen, datert 26. februar 1996. Hentet fra <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1995-1996/inns-199596-151/5/>.
- Johansen, R. (2015, 11/11 2015). Neste satsingsområde er havet i nord, *iTromsø*. Hentet fra <http://www.itromso.no/nyheter/2015/11/11/Neste-satsingsomr%C3%A5de-er-havet-i-nord-11794127.ece>
- Johnsen, A. B. (2016, 15/2 2016). Søreide: Ber NATO trekke nordover, *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/nato/soereide-ber-nato-trekke-nordover/a/23616632/>
- Kjernli, E., & Sollund, S. (2016, 15/2 2016). Nato mangler evne til å forstå Russland, *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/urix/-nato-mangler-evne-til-a-forsta-russland-1.12805146>
- Kjølborg, A. (1995). Norges forhold til Russland og Øst-Europa. I T. L. Knutsen, G. M. Sørbo & S. Gjerdåker (Red.), *Norges utenrikspolitikk* (s. 318-339). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag a.s.
- Kolstø, P., & Holm-Hansen, J. (2016). Russlands samtidshistorie. *Store norske leksikon*. fra https://snl.no/Russlands_samtidshistorie
- Kosmo, J. (1996, 8/1 1996). Langsiktige utfordringer for Forsvaret. Hentet 1/3, 2016, fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/langsiktige_utfordringer_i_forsvaret/id261559/
- Kristoffersen, T. K. (2015, 7/10 2015). Forsvaret satser på nordområdene med fly og ubåt, *iFinnmark*. Hentet fra <http://www.ifinnmark.no/statsbudsjett/nyheter/forsvaret/forsvaret-satser-pa-nordomradene-med-fly-og-ubat/s/5-81-135456>
- Lynum, S. (2016, 6/1 2016). Skal være avskrekkende, *Adresseavisen*. Hentet fra <http://www.adressa.no/nyheter/nordtrondelag/2016/03/05/Skal-v%C3%A6re-avskrekkende-12242777.ece>
- Matlary, J. H. (2011). Déjà vu. Hentet 4/5, 2016, fra <http://www.minervanett.no/deja-vu/>
- Moen, K. E. (1998). Selvpålagte restriksjoner i nord 1945-1965. *Forsvarsstudier*(5/1998).
- Nilssen, A. S. (2015). *En diskursanalyse av regjeringens og mediers oppfatning av Russland*. Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap, universitetet i Oslo Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/45297/Masteroppgave-Andrea-Sofie-Nilssen.pdf?sequence=1>
- Norges Veteranforbund for internasjonale operasjoner. (2014). Amerikanerne lagrer stridsvogner i Trøndelag. Hentet 4/5, 2016, fra <http://oslo.nvio.no/?show=article&id=amerikanerne-lagrer-stridsvogner-i-trondelag>
- NRK. (2001, 26/1 2001). Forsvaret vil la NATO bombe i Finnmark, *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/norge/forsvaret-vil-la-nato-bombe-i-finnmark-1.519922>
- NTB. (2014, 5/9 2014). Norge forsvarer NATO-tiltak i øst, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Norge-forsvarer-NATO-tiltak-i-ost-7693224.html>

- NTB, & NRK. (2008, 20/8 2008). Russland bryter samarbeid med NATO, *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/urix/russland-bryter-samarbeid-med-nato-1.6185305>
- Pettersen, T. (2013). Closer military cooperation between Norway and Russia. Hentet 4/5, 2016, fra <http://barentsobserver.com/en/security/2013/02/closer-military-cooperation-between-norway-and-russia-14-02>
- Prop. nr 1 S (2015-2016). *Prop. 1 S (2015–2016)*,. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-fd-20152016/id2455797/?ch=1&q>.
- Prop. nr 48. (2007). *St.prp. nr. 48 (2007-2008)*. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stprp-nr-48-2007-2008-/id504783/?docId=STP200720080048000DDDEPIS&ch=1&q>.
- Prop. nr. 1 (2007-2008). *Prop. nr. 1 (2007-2008)*,. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2007-2008-/id484147/?ch=1&q>.
- Prop. nr. 1 (2008-2009). *St.prp. nr. 1 (2008–2009)*,. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-20082009-/id530537/?ch=1&q>.
- Prop. nr. 1 S (2009-2010). *Prop. 1 S (2009-2010)*,. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20092010/id580886/?ch=1&q>.
- Prop. nr. 1 S (2010-2011). *Prop. 1 S (2010–2011)*,. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20102011/id618290/?ch=1&q>.
- Prop. nr. 1 S (2011-2012). *Prop. 1 S (2011–2012)*,. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20112012/id657280/?ch=1&q>.
- Prop. nr. 1 S (2012-2013). *Prop. 1 S (2012–2013)*,. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20122013/id701855/?ch=1&q>.
- Prop. nr. 1 S (2013-2014). *Prop. 1 S (2013–2014)*,. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20132014/id739392/?q=russland&ch=2#match_30.
- Prop. nr. 1 S (2014-2015). *Prop. 1 S (2014–2015)*,. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2005450/?ch=1&q>.
- Prop. nr. 73 S (2011-2012). *Prop. 73 S (2011–2012) Et forsvar for vår tid* Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-73-s-20112012/id676029/?ch=1&q>.
- Ringdal, K. (2001). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Robertsen, L. (2015, 30/8 2015). Amerikanerne vil lagre tungt krigsmateriell i Nord-Norge *Avisa Nordland*. Hentet fra <http://www.an.no/amerikanerne-vil-lagre-tungt-krigsmateriell-i-nord-norge/s/5-4-156163>
- Rottem, S. V. (2007). Forsvaret i nord - Avskrekking og beroligelse *Tidsskrift for samfunnsforskning, Vol. 48(01)*, 63-87.
- Rottem, S. V., Hønneland, G., & Jensen, L. C. (2008). *Småstat og energistormakt*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Skille, Ø. B., & Elster, K. (2014, 18/4). Norske krigsskip settes inn i Ukraina-krisen. Hentet 4/5, 2016, fra <http://www.nrk.no/urix/norske-skip-i-ukraina-beredskap-1.11673679>
- Skogan, J. K. (2011). Sikkerhetspolitiske mål og virkemidler. I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Anarki, makt og normer*. Oslo: Abstract Forlag.
- Skogrand, K. (2004). *Norsk Forsvarshistorie 1940-1970-Alliert i krig og fred*. Bergen: Eide forlag.
- Sneve, S. (2015, 10/10 2015). Når jeg ser utover fjorden nå, er det én ting jeg virkelig savner, *Avisa Nordland*. Hentet fra <http://www.an.no/anpluss/nyheter/bodo/nar-jeg-ser-utover-fjorden-na-er-det-n-ting-jeg-virkelig-savner/f/5-4-189395?access=granted>

- St.meld. nr. 22 (2008-2009). *Svalbard*. Justis- og beredskapsdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2008-2009-/id554877/?q=&ch=3>, kap 3.1.5.
- St.prp. nr. 77 (2005-2006). *St.prp. nr. 77 (2005-2006)*. Oslo: Utenriksdepartementet Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-77-2005-2006-/id212777/?q=selvpalagte+restriksjoner&ch=2>.
- Stabell, E. (2009, 27/6 2009). Russland og NATO er venner igjen, *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/urix/russland-og-nato-samarbeider-igjen-1.6673325>
- Stenberg, I. J., & Veum, E. (2014, 13/10 2014). Økt russisk aktivitet i nord. *NRK*. Hentet 4/5, 2016, fra <http://www.nrk.no/norge/okt-russisk-tilstedevaerelse-i-nord-1.11983657>
- Stortinget. (2014, 10. okt 2014). En varig endring i forholdet til Russland. fra <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2014-2015/--En-varig-endring-i-forholdet-til-Russland/>
- Strøm-Erichsen, A.-G. (2008). Trusler og utfordringer, sikkerhet og forsvar. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/oms-foredrag-/id495932/>
- Strøm-Erichsen, A.-G. (2009). Det moderne innsatsforsvaret – fra fremtidsvisjon til realitet. Hentet 23/4, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/det-moderne-innsatsforsvaret--fra-fremti/id541542/>
- Strøm-Erichsen, A.-G. (2013). Vårt innsatsforsvar - i en relevant Alliance. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vart-innsatsforsvar---i-en-relevant-alli/id711669/>
- Strøm, P. (2015, 6/2 2015). For tidlig å si noe om hvor gigantøvelsen skal være, *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/troms/for-tidlig-a-si-noe-om-hvor-gigantovelsen-skal-vaere-1.12193424>
- Sætran, F., & Bentzrød, S. B. (2016, 24/2 2016). E-sjefen: Utviklingen i Russland kan på sikt utgjøre en stor trussel mot Norge, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/E-sjefen-Utviklingen-i-Russland-kan-pa-sikt-utgjore-en-stor-trussel-mot-Norge-8369640.html>
- Søreide, I. E. (2014a). Et åpnere forsvar – en mer bærekraftig forsvarspolitik. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-et-apnere-forsvar--en-mer-barekraftig-f/id748832/>
- Søreide, I. E. (2014b). Et åpnere forsvar – en mer bærekraftig forsvarspolitik. Hentet 23/4, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-et-apnere-forsvar--en-mer-barekraftig-f/id748832/>
- Søreide, I. E. (2015a). Et forsterket og fornyet forsvar for fremtiden – vanskelige valg og dilemmaer. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-et-forsterket-og-fornyet-forsvar-for-fremtiden--vanskelige-valg-og-dilemmaer/id2395220/>
- Søreide, I. E. (2015b). Forsvarsministerens innlegg ved Agenda Nord-Norge 2. november 2015. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsvarsministerens-innlegg-ved-agenda-nord-norge-2.-november-2015/id2461181/>
- Søreide, I. E. (2015c). Vi utdyper det nordiske forsvarssamarbeidet. Hentet 17/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vi-utdyper-det-nordiske-forsvarssamarbeidet/id2404378/>
- Søreide, I. E. (2016). En ny langtidsplan for forsvarssektoren – vårt utgangspunkt og våre valg. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/en-ny-langtidsplan-for-forsvarssektoren--vart-utgangspunkt-og-vare-valg/id2470039/>
- Tamnes, R. (1987). Integration and Screening, The Two Faces of Norwegian Alliance Policy, 1945 - 1986. I R. Tamnes (Red.), *Årbok for forsvarshistorisk forskningscenter Forsvarets Høgskole 1987* (s. 59-100). Oslo: TANO as.

- Tamnes, R. (1997). *Norsk utenrikspolitikks historie-Oljealder 1965-1995*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tamnes, R., & Eriksen, K. E. (1999). Norge og NATO under den kalde krigen. Hentet 4/5, 2016, fra <http://www.atlanterhavskomiteen.no/files/atlanterhavskomiteen.no/tema/50aar/1a.htm>
- Tamnes, R., & Offerdal, K. (2014). Introduction. I R. Tamnes & K. Offerdal (Red.), *Geopolitics and Security in the Arctic* (s. 1-9). London and New York: Routledge.
- The White House. (2014, 3/6 2014). FACT SHEET: European Reassurance Initiative and Other U.S. Efforts in Support of NATO Allies and Partners. Hentet 17/5, 2016, fra <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/06/03/fact-sheet-european-reassurance-initiative-and-other-us-efforts-support->
- Tomassen, J. H. (2014, 6/6 2014). Forsvaret inntar Finnmark, *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/troms/forsvaret-inntar-finnmark-1.11762327>
- Tomassen, J. H., & Bendixen, A. (2014, 14/11 2014). Øvelse i Nord-Norge vil provosere, *NRK*. Hentet fra http://www.nrk.no/troms/militaerovelse-i-finnmark-vil-provosere_-mener-forsker-1.12043358
- Tomassen, J. H., & Bye, K. S. (2014, 2/12 2014). Første storøvelse siden 1967 i Finnmark, *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/troms/forste-storovelse-siden-1967-i-finnmark-1.12077944>
- Tomassen, J. H., & Lieungh, E. (2012, 26/3 2012). Her testes tysk tanks i Finnmark, *NRK*. Hentet fra <http://www.nrk.no/troms/tyske-tanks-vintertestes-i-finnmark-1.8051151>
- Ulriksen, S. (2013). Balancing act – Norwegian security policy, strategy and military posture. *Frivärld*, (Mai 2013). Hentet fra <http://frivarld.se/wp-content/uploads/2013/07/St%C3%A5le.Ulriksen.pdf>
- Ulvin, H. K. (2005, 25/4 2005). Sovjets sammenbrudd en katastrofe, *Nettavisen*. Hentet fra <http://www.nettavisen.no/379810.html>
- Utenriksdepartementet. (2009). Svar på spørsmål om Russlands sikkerhetspolitikk og Norge. Hentet 4/5, 2016, fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/svar_russisk_sikkerhetspolitikk/id564619/
- Utenriksdepartementet. (2014, 18/11 2014). Sikkerhetspolitikk. Hentet 4/5, 2016, fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/sikkerhetspolitikk/sikkerhetspolitikk/id86753/>
- VG. (1998, 23/1 1998). Gransker norsk atompolitikk, *VG*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/gransker-norsk-atompolitikk/a/727/>
- Wilhelmsen, J. (2015, 23/6 2015). NATOs farlige verdikamp, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/NATOs-farlige-verdikamp-8069416.html>
- Wormdal, B., & Sveen, E. H. (2016, 30/3 2016). Norge får to etterretningsskip: – Kapasiteten økes kraftig, *NRK*. Hentet fra http://www.nrk.no/finnmark/norge-far-to-etterretningsskip_-_kapasiteten-okes-kraftig-1.12876791
- Zysk, K. (2013). Mot et moderne russisk forsvar? Utviklingstrender i militær modernisering og strategisk tenkning. *Norsk Militært Tidsskrift*, 183(83), 4-13.