



**FORSVARET**  
Forsvarets høgskole

## **Forsvar av undersjøisk infrastruktur**

*Forsvarets roller, ansvar og myndighet i beskyttelsen av  
undersjøiske gassrørledninger*

**Sven Pettersen**

Masteroppgave  
Forsvarets høgskole  
Høst 2023



# Forord

«Ord betyr noe» og «Roller, ansvar, myndighet», sto det skrevet på en lapp som hang over pulten min i Forsvarets operative hovedkvarter. Avklarte roller, rett plassert ansvar og riktig hjemmelsgrunnlag, i kombinasjon med et presist språk, muliggjør effektiv kommando og kontroll gjennom nivåene i Forsvaret.

Majoriteten av min tjeneste er gjennomført på det taktiske nivået, på undervannsbåt og i Kystvakten. De siste årene har jeg jobbet ved hovedkvarteret på operasjonelt nivå, og ved Forsvarsstaben på det militærstrategiske nivået. Dette gir perspektiv. Ikke minst er det stadig mer åpenbart for meg, at en tydelig forankring av alle de oppgaver Forsvarets ressurser blir satt til å løse blir viktigere for hver dag som går, gitt den rådende sikkerhetssituasjonen.

Denne oppgaven har latt meg se nærmere på Forsvarets roller, ansvar og myndighet, med et operativt blikk, i lys av trusselen mot undersjøisk infrastruktur. En tematikk som fremstår som særskilt interessant og svært aktuell. Det gleder meg, at jeg sannsynligvis skal få jobbe videre med tematikken jeg skriver om, i nær fremtid.

... men først, pappapermisjon. En særlig takk til den vesle, ferske familien som har latt meg få begå denne oppgaven. Takk kjære Maria og takk lille Alma.

Og til slutt, takk til mamma og pappa for god støtte og fine ord underveis, helt fra start.

Sven Pettersen

Oslo, desember 2023

# Sammendrag

Det blir stadig tydeligere at Norge og norske nærområder ikke lenger preges av dyp fred. Mange av aktørene som er med på å skape denne nye sikkerhetssituasjonen var også en del av det geopolitiske teateret under den kalde krigen. Det som kjennetegnet sikkerhetssituasjonen den gang, er allikevel ikke nødvendigvis overførbart til i dag. Ny teknologi og et mer åpent samfunn er faktorer som kjennetegner utviklingen, og samfunnet slik vi kjenner det. Russlands invasjonskrig i Ukraina, russisk retorikk og hendelser den senere tid har imidlertid brakt med seg en forståelse for at de nevnte premisene også gjør oss sårbare for påvirkning og angrep.

Når det, parallelt med krigen, observeres ukjente droner over norske olje- og gassinntak i Nordsjøen, på samme tid som to undersjøiske gassrørledninger saboteres i Østersjøen, minner det oss på at slike hendelser må vurderes i sammenheng. Hensikten med sammensatte trusler er å oppnå politiske målsettinger ved å kombinere sivile, militære, konvensjonelle og ikke-konvensjonelle virkemidler. Dette stiller strenge krav til samfunnets evne til samhandling.

Samhandlingen det her er snakk om er umulig å få til uten at de forskjellige beredskapsaktørene har etablert et felles språk og en felles situasjonsforståelse, i tillegg må aktørene forstå hvem de selv er og hvem de er opp mot andre. Avklaring rundt aktørenes roller, ansvar og myndighet er kritisk for å oppnå en slik forståelse, og følgelig en grad av samhandling som setter aktørene i stand til å avskrekke, avdekke og håndtere både sammensatte og konvensjonelle trusler. Oppgaven legger strategiske dokumenter til grunn for en kvalitativ studie av Forsvarets roller, ansvar og myndighet i beskyttelsen av undersjøisk infrastruktur. Ut fra dokumentene gjøres også en analyse av om begrepene gir Forsvaret tilstrekkelig handlekraft i tilfelle en situasjon skulle oppstå.

Oppgavens hovedkonklusjon er at, til tross for at den opplevde trusselen mot undersjøiske rørledninger må sies å være ny, har Forsvaret den myndighet som behøves for å ivareta sitt ansvar og bekle sine roller i beredskapsarbeidet. Oppgaven peker også mot faktorer som er i endring, herunder et mulig behov for en overordnet nasjonal sikkerhetsstrategi og totalforsvarets fornyede relevans, noe som anses å ha potensiale til å styrke Forsvarets evne, og dermed også samfunnets samlede handlekraft og motstandskraft.

# Summary

It is becoming increasingly evident that Norway and its neighboring regions no longer can be characterized by deep peace. Many of the actors contributing to this new security situation were also part of the geopolitical system during the Cold War. However, the characteristics of the security situation at that time are not necessarily applicable today. New technology and a more open society define the current development, shaping the societal landscape as we know it. Nevertheless, Russia's invasion of Ukraine, Russian rhetoric, and recent events have brought an understanding that these premises also render us vulnerable to influence and attacks.

Simultaneously with the war, the presence of unidentified drones over Norwegian oil and gas installations in the North Sea, along with the sabotage of two subsea gas pipelines in the Baltic Sea, serves as a reminder that such events must be assessed in conjunction. The purpose of hybrid threats is to achieve political objectives by combining civilian, military, conventional, and non-conventional means. This places stringent demands on society's ability to collaborate.

The collaboration in question is impossible without the various crisis response actors establishing a common language and a shared situational understanding. Additionally, actors must comprehend their own identity and position relative to others. Clarification regarding the roles, responsibilities, and authority of the actors is critical to achieving such understanding and, consequently, a level of collaboration that enables the deterrence, detection, and response of both hybrid and conventional threats. This thesis is based on strategic documents for a qualitative study of the Norwegian Defense's roles, responsibilities, and authority in protecting subsea infrastructure. An analysis is also conducted to determine if these concepts provide the Defense with sufficient operational capacity in the event of a crisis.

The main conclusion of the thesis is that, despite the perceived threat to subsea pipelines being considered as new, the Defense possesses the authority necessary to fulfill its responsibilities and assume its roles in emergency preparedness. The thesis also points to changing factors, including a potential need for an overarching national security strategy and the renewed relevance of the Norwegian total defense system, which is believed to have the potential to strengthen the Defense's capability and, consequently, the overall resilience and increased ability to execute strategy throughout of society.

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>III</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>IV</b>
<b>Summary</b> .....	<b>V</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>VI</b>
<b>Figurliste</b> .....	<b>VIII</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Norge er del av en ny sikkerhetspolitisk virkelighet .....	1
1.2 Problemstilling.....	2
1.3 Trusselen mot undersjøisk infrastruktur .....	3
1.4 Oppgavens struktur .....	5
1.5 Avgrensning.....	5
1.6 Roller, ansvar og myndighet, en kritisk suksessfaktor for riktig og effektiv bruk av Forsvaret 7	
1.7 Operasjonalisering av Forsvarets roller som et utgangspunkt for analysen.....	8
1.8 Norske maritime grenser og rettigheter .....	11
1.9 Forskjellen og sammenhengen mellom havbunnskrigføring og sammensatte trusler.....	13
<b>2 Metode</b> .....	<b>16</b>
2.1 Valg av undersøkelsesdesign.....	16
2.2 Kilder og forskningslitteratur.....	16
2.2.1 Sentral litteratur .....	18
2.2.2 Energikrig. Gass og rørledninger i den sikkerhetspolitiske litteraturen.....	19
<b>3 Teori</b> .....	<b>21</b>
3.1 Hvem avgjør Forsvarets roller, ansvar og myndighet .....	21
3.2 Forsvarets kommandostruktur.....	24
3.3 Beredskapsteori og prinsipper for krisehåndtering .....	26

3.4	Den politiske beslutningsprosessen i en sikkerhetspolitisk krise.....	30
3.5	Det teoretiske grunnlaget oppsummert .....	31
<b>4</b>	<b>Analyse.....</b>	<b>32</b>
4.1	Roller og ansvar .....	34
4.1.1	Avskrekke .....	34
4.1.2	Avdekke .....	40
4.1.3	Håndtere.....	44
4.2	Myndighet .....	48
4.2.1	Når kan Forsvaret brukes ut fra et juridisk perspektiv? .....	49
4.2.2	Forsvarets plikt til å handle ut fra militærfaglig vurdering.....	51
4.2.3	Relevant lovverk og hjemmelskrav for Forsvarets myndighet i beskyttelse av undersjøisk infrastruktur .....	52
4.3	Drøfting av analysen.....	60
4.3.1	Erfaringsoverføring og øvelser for økt beredskap og handlekraft .....	60
4.3.2	Situasjonsforståelse, informasjonsdeling og beslutningsstøtte.....	60
4.3.3	Totalforsvaret som ressurs for Forsvarets ansvarsområder .....	61
4.3.4	En kritikk mot langtidsplanens beskrivelse av Forsvarets roller .....	63
4.3.5	Havbunnskrigføring som begrep. Pro et kontra .....	65
4.3.6	Avklaring av roller, ansvar og myndighet som basis for strategi .....	66
4.3.7	Er det balanse mellom Forsvarets roller, ansvar og myndighet?.....	69
4.3.8	Er Forsvarets roller, ansvar og myndighet tilstrekkelig avklart? .....	70
<b>5</b>	<b>Avslutning .....</b>	<b>71</b>
5.1	Oppsummering.....	72
5.2	Videre forskning .....	73
	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>75</b>

# Figurliste

Figur 1: Norsktilknyttede undersjøiske rørledninger (Norsk petroleum, 2023a).....	4
Figur 2: Norges maritime grenser (Kartverket, 2015) .....	12
Figur 3: Vertikale styringslinjer i offentlig sektor (Romarheim, 2019, s. 140).....	22
Figur 4: FD med underlagte etater samt NSM, ISL og FST (Børresen, 2023b; Forsvarsdepartementet, 2014).....	23
Figur 5: Kommandonivåer, roller, funksjoner og grensesnitt (Forsvaret, 2019, s. 19) .....	24
Figur 6: Kategorisering av kriser (Kristiansen et al., 2021, s. 263) .....	26
Figur 7: Risikobilde (I. K. Lunde, 2019, s. 30).....	27
Figur 8: Livssyklusen til en sikkerhetspolitisk krise (jf. Åtland & Ven Bruusgaard, 2009, s. 336) (Åtland, 2013, s. 168) .....	30
Figur 9: Strategisk ledelse mellom samfunn og globalpolitikk: Idealtypisk beslutningsprosess i stats- og styringsverk (Fermann, 2020, s. 67) .....	30
Figur 10: Forsvarskonseptet (NOU 2023: 14, s. 44) .....	33
Figur 11: Handlingsrom for strategisk kriseledelse (B. T. Bakken & Hærem, 2020, s. 102) .....	43
Figur 12: Situasjoner der Forsvaret kan brukes (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 61; Simonsen, 2019, s. 383–386).....	50



# 1 Innledning

En ny dynamikk rundt Norge som strategisk gassleverandør tvang seg frem etter at russisk gass ble kraftig sanksjonert som følge av krigen i Ukraina. Eksportverdien av norsk gass har passert den tilsvarende verdien av olje. 95 prosent av denne gassen transporteres ved undersjøiske rørledninger og dekker opp mot 25 prosent av Europas behov (Norsk petroleum, 2023b). Hendelsene i Østersjøen høsten 2022, der begge Nord Stream-rørledningene ble utsatt for alvorlig sabotasje, skapte fornyet erkjennelse av at disse «nervene av stål», er sårbarheter som kan utnyttes, manipuleres og angripes av en fiende. Spesielt gjelder dette når flere av våre potensielle motstandere er kjent for å benytte kombinasjoner av ukonvensjonelle, såkalte hybride, virkemidler for å oppnå politiske målsettinger. Denne formen for virkemiddelbruk kjennetegnes blant annet ved at den søker å holde en konflikt under terskelen for krig.

## 1.1 Norge er del av en ny sikkerhetspolitisk virkelighet

Stormaktsrivalisering, eller konkurranse, er den store driveren av sikkerhets- og geopolitikken i dag. Dette reflekteres, eksempelvis, i norske og amerikanske dokumenter, men også hos organisasjoner som Den europeiske union (EU) og i North Atlantic Treaty Organization (NATO) (European Union, 2022, s. 18; NATO, 2022, s. 5; Prop. 1 S (2022 –2023), s. 20; The White House, 2022, s. 20). Russlands tilsynelatende stadig nærmere forhold til Kina er også en del av dette bildet. NATO beskriver den økende kontakten mellom de to landene, og deres verdisett som en motvekt til NATO-medlemmenes verdier og interesser (NATO, 2022, s. 5).

Kina og Russland står for hver sin dynamikk opp mot vestlig sikkerhet. Vestens relasjon med Kina er preget av dyptgripende konkurranse, primært mellom Kina og USA, og representerer den overordnede og dimensjonerende geopolitiske linjen. Den mest prekære situasjonen er derimot opphengt i Russland og den russiske angrepskrigen mot Ukraina. Russland har utvist vilje til å bryte med internasjonal rett. For Norge gjør dette, og det faktum at det er snakk om et naboland, at Russland er den primære trusselaktøren. Krigen i Ukraina har, som Etterretningstjenesten påpeker, medført et tidsskille for hvordan Europa ser på og forholder seg til Russland. Følgelig endres også de krav som stilles til statenes egen sikkerhet, dette gjelder også Norge (Etterretningstjenesten, 2023, s. 5; Prop. 1 S (2022 –2023), s. 3; Scholz, 2022). Regjeringen er tydelige på at Norges relasjon til Russland er varig endret (Prop. 1 S (2022 –2023), s. 3). Norge og andre allierte har tatt et klart

standpunkt og plassert seg på ukrainsk side i konflikten, noe som medførte at Norge ble erklært som «uvennlig land» av Russland, i august 2023 (Khorami, 2023).

Norge støtter Ukraina med materiell og andre ressurser, inkludert militært materiell, ved det flerårige Nansen-programmet, med en stipulert verdi på 75 milliarder norske kroner. Norge har også sluttet seg til brorparten av de amerikanske og EU-initierte sanksjonspakkene mot Russland. En sentral del av dette sanksjonsregimet innebærer å avstå fra import av russisk naturgass. Russland var tidligere den største leverandøren av gass til Europa, nå er det Norge (Utenriksdepartementet, 2023a). Dermed spiller Norge en annen rolle for den europeiske energisikkerheten enn før. Norges posisjon som strategisk aktør er derfor forsterket.

## 1.2 Problemstilling

Norge hevet beredskapen og iverksatte flere sikringstiltak i etterkant av Nord Stream-sabotasjen og flere av tiltakene var rettet mot norsk petroleumsvirksomhet. Sikkerheten på norsk sokkel er i utgangspunktet selskapene som opererer der sitt ansvar, men flere av tiltakene innebar militære ressurser. Det stilles stadig større krav til at alle landets krisehåndterings- og beredskapsressurser er i stand til effektiv samhandling. Avklaringer rundt roller, ansvar og myndighet muliggjør nettopp at ressursene hurtig kan nyttes og koordineres effektivt, på tvers av sektorer og i tråd med de norske krisehåndteringsprinsippene. Den norske responsen etter Nord Stream-sabotasjen, var preget av et utstrakt sivilt-militært samarbeid, og ble i etterkant omtalt som *best practice*. Tilstrekkelig avklaring rundt Forsvarets roller, ansvar og myndighet kan bidra til at også neste krise håndteres på en god og omforent måte på tvers av sektorene og beredskapsorganisasjonene. Dette leder frem til følgende problemstilling:

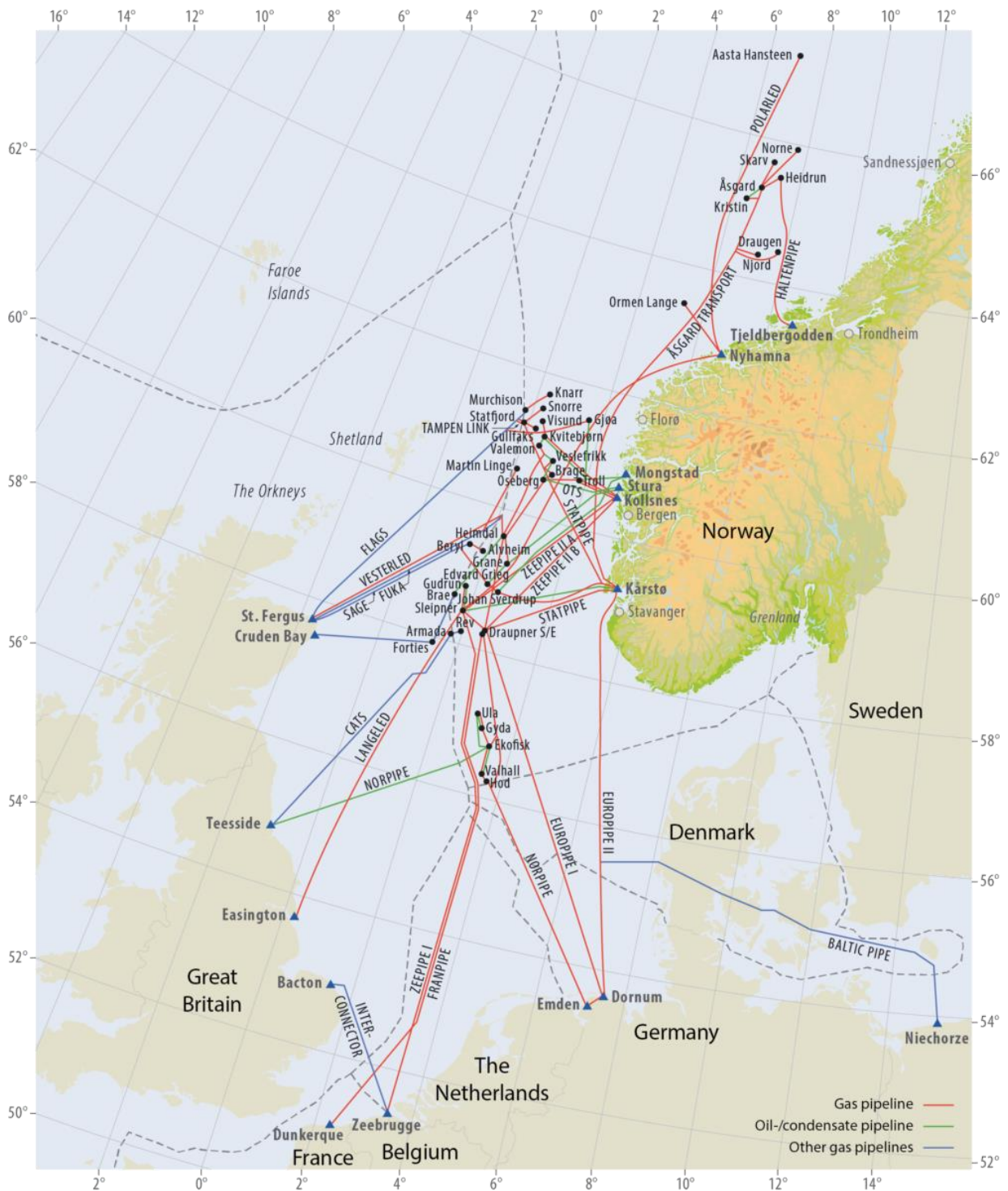
Hva er Forsvarets roller, ansvar og myndighet i håndteringen av trusselen mot undersjøisk infrastruktur? Er disse tilstrekkelig avklart i lovtekster og styringsdokumenter til at Forsvaret er handlingsdyktige om en situasjon oppstår?

### 1.3 Trusselen mot undersjøisk infrastruktur

Trusselpersepsjonen vedrørende undersjøisk petroleumsinfrastruktur, og derav det opplevde behovet for beskyttelse av den, har vært varierende gjennom tiden, men det finnes godt belegg for å si at den absolutt ikke har vært fraværende (Bell, 2009, s. 261–265; Nissen, 2017, s. 35; Petroleumsloven – petrol, 1997, paragr. § 9-3; Strachan, 2018). Allerede på midten av 90-tallet, i boken *Norges utenrikspolitik*, peker Iver B. Neumann og Ståle Ulriksen på Norges nye situasjon som strategisk leverandør av olje og gass til Europa, og at Norge ikke hadde «iverksatt substansielle tiltak for å beskytte installasjonene i Nordsjøen». Videre, at Norge kunne bli trukket inn i en sikkerhetspolitisk konflikt uten bakgrunn i egne handlinger, men på grunnlag av norsk besittelse av strategiske ressurser (Neumann & Ulriksen, 1997, s. 116–117). I etterkant av Nord Stream-sabotasjen i Østersjøen og observasjoner av uidentifiserte droner rundt infrastruktur på norsk sokkel høsten 2022, ble flere tiltak iverksatt for å øke sikkerheten rundt petroleumsinfrastruktur, og sikre evnen til å levere norsk gass. Norsktilknyttet undersjøisk infrastruktur ble gjennomgått. Overvåkingen av norske olje- og gassinstallasjoner med tilknyttet infrastruktur ble etter sigende styrket, og norske myndigheter mottok og tok selv initiativ til militær støtte fra allierte (Saue & Trædal, 2022; Utenriksdepartementet, 2023a). I samme tidsrom publiserte NRK en dokumentar som pekte på russisk kartlegging av, og kapabiliteter til, å ramme undersjøisk infrastruktur (Brennpunkt, 2023). Etterretningstjenesten peker på tilsvarende kinesisk kartlegging (Etterretningstjenesten, 2023, s. 53).

De tre norske etterretnings- og sikkerhetsorganisasjonene (EOS-tjenestene), Etterretningstjenesten (ETJ), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST), skal sammen sørge for best og mest realistisk formidling av trusselen mot Norge og norske interesser. De tre formidler samlet sett et klart bilde av en økt trussel mot undersjøisk infrastruktur. ETJ beskriver et Russland som mener at sin plass som troverdig energitilbyder er tapt, og som samtidig ser stor nytte i å svekke europeisk samhold ved å ramme energileveranser fra andre land, og som dermed er et farligere Russland for norske interesser (Etterretningstjenesten, 2023, s. 5 og 17). NSMs rapporter, *Risiko 2023* og *Sikkerhetsfaglig råd 2023*, beskriver en forverret sikkerhetssituasjon som følge av krigen i Ukraina. NSMs tilnærming er å, i større grad beskrive sårbarhetene, heller enn å beskrive trusselen. Norges rolle som Europas største gassleverandør trekkes frem. Undersjøisk infrastruktur blir spesielt fremhevet som sårbar, både for sabotasje og andre sikkerhetstruende hendelser. Dette forsterkes av kjennskapen til fremmede staters kartlegging av norsk kritisk infrastruktur. En delkonklusjon viser til at infrastruktur med særlig sikkerhetspolitisk betydning ikke har blitt tilstrekkelig prioritert og dermed ikke tilstrekkelig sikret. NSM mener dette medfører en «unødvendig og uakseptabel risiko»

(Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2023, s. 32). PST har i sin årlige rapport, og i rapporten *Etterretningstrusselen mot norsk petroleumssektor* (2020), trukket frem petroleumssektoren og undersjøisk infrastruktur. Spesielt petroleumsinfrastruktur vurderes som et mål (Politiets sikkerhetstjeneste, 2020, 2023, s. 19).



Figur 1: Norsktilknyttede undersjøiske rørledninger (Norsk petroleum, 2023a)

## 1.4 Oppgavens struktur

Innledningskapittelet avsluttes med å presentere avgrensningene som er gjort i oppgaven og en redegjørelse for flere av de begrepene som benyttes. De påfølgende kapitlene i oppgaven er strukturert som følger: Andre kapittel, «Metode», inneholder en beskrivelse av den metodiske tilnærmingen. I tillegg belyses de viktigste kildene, og litteraturen som er benyttet. Et avsnitt setter tidligere litteratur i sammenheng med tematikken i denne oppgaven. Tredje kapittel, «Teori», presenterer teori som oppleves tematisk relevant og som legges til grunn for studiens analysedel. Fjerde kapittel, «Analyse», anvender teorien i en analyse for å bedre forstå og klarlegge Forsvarets faktiske roller, ansvar og myndighet i beskyttelsen av undersjøiske gassrørledninger. Analysekapittelet avsluttes med en drøftingsdel. Femte kapittel, «Avslutning», oppsummerer oppgavens funn. Deretter følger en vurdering av i hvilken grad problemstillingen er besvart. Forslag til videre forskning er også inkludert i dette kapittelet.

## 1.5 Avgrensning

Oppgaven avgrenses, som del av problemstillingen, til å gjelde Forsvarets roller, ansvar og myndighet i et militærstrategisk perspektiv. Implisitt i dette er at studien søker å se på føringer til Forsvaret fra overliggende nivåer. Videre avgrenses oppgaven til å belyse problemstillingen ved bruk av strategiske dokumenter. Begrepet strategisk dokument skal i denne oppgaven forstås som et retningsgivende eller styrende dokument fra en organisasjons toppnivå. For Forsvaret sin del innebærer det i hovedsak Forsvarsdepartementet (Forsvarsdepartementet, 2005, s. 6, 2021, s. 4–5). Det kan være lovtekst, langtidsplan og det kan være andre autorative skriftlige føringer.

Oppgaven kommer ikke til å fokusere på Forsvarets roller i konfliktskalaens ytterpunkter, altså dyp fred eller krig. Det er fordi nettopp balansegangen i randsonene mellom fred, krise og krig ofte blir trukket frem som et kjennetegn ved dagens trusselsituasjon. Mer presist søker ikke studien å nevneverdig belyse scenarioer der det er erklært en tilstand av krig, eller der det er politisk anerkjent at landet er under «væpnet angrep». En tilstand av dyp fred, slik det kan sies å ha vært i våre områder frem til 2014, ses heller ikke på. Det er sikkerhetssituasjonen slik den er i dag, i 2022-2023, som legges til grunn.

Det er det militærstrategiske nivået som studeres primært. Studien er ikke rettet inn mot hvordan Forsvarets taktiske nivåer eller de militære domeneene blir berørt eller virker inn i dette

sikringsarbeidet. Detaljer rundt Forsvarets kapabiliteter og kapasiteter, tilhørende de lavere kommandonivåene, og blir derfor ikke vurdert.

Det er etaten Forsvaret som hovedsakelig undersøkes. Med dette menes at, så langt det er mulig, avgrenses studien til å se på Forsvaret, ikke hele forsvarssektoren, altså Forsvarsdepartementet (FD) med øvrige underliggende etater. Imidlertid redegjøres det for Forsvarets plass i staten og forsvarssektoren som del av teorikapittelet. Forsvaret er en integrert del av totalforsvaret, derfor inngår totalforsvarsperspektivet i oppgaven.

Oppgaven avgrenses til å fokusere på norsktilknyttede undersjøiske gassrørledninger. Det er tre årsaker til dette. For det første er sikring av gassrørledninger, også mot bevisste anslag, etter loven, rettighetshaverens ansvar, samtidig har norske myndigheter et overordnet ansvar for å ivareta norsk råderett over de områder og ressurser der Norge har suverene rettigheter (Petroleumsloven – petrol, 1997, paragr. §§ 1-6 d, j og 9-3; Simonsen, 2019, s. 39). Med dette overordnede ansvaret følger også oppgaver for Forsvaret. For det andre, er det åpenbart sabotasjen mot, nettopp, to gassrørledninger i Østersjøen som er aktualiserende for denne oppgaven. For det tredje er det en spesiell faktor som skiller transport av norsk gass i rør til Europa fra andre typer undersjøisk infrastruktur. Uten denne gassen, som nå er en forutsetning for oppvarming og matlaging i flere av mottakernasjonene, oppstår et potensiale for en vinter der Europa fryser. Oppgaven begrenser seg til å se på norsktilknyttet undersjøisk infrastruktur i norske områder.

Oppgaven avgrenses til å ikke ta med spesifikke hendelser som har skjedd etter sommeren 2023 eller strategiske dokumenter som har kommet ut etter dette. Det gjøres ikke et forsøk på en casestudie av Nord Stream-sabotasjen. Hendelsen er allikevel benyttet gjennom hele oppgaven som et referansepunkt for endringen av norsk trusselpersepsjon. Altså trusselpersepsjon vedrørende våre egne gassrørledninger spesielt, og undersjøisk infrastruktur generelt. Oppgaven avgrenses også til fiendtlig motiverte, vilde handlinger, men anerkjenner at disse kan ha form av uhell, ulykker eller «naturlige hendelser».

En annen viktig presisering for hvordan oppgaven er avgrenset er at den søker å se på overordnede retningslinjer. Det er norske strategiske føringer som legges til grunn. Hvordan andre nasjoner forholder seg til denne trusselen er ikke søkt besvart.

## 1.6 Roller, ansvar og myndighet, en kritisk suksessfaktor for riktig og effektiv bruk av Forsvaret

Begrepene «roller», «ansvar» og «myndighet» danner kjernen i denne studien sin problemstillingen. Begrepene dukker opp enkeltvis, parvis eller samlet i stort sett alle styringsdokumenter i tilknytning til bruken av Forsvaret og for effektiv samhandling med andre aktører. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har ansvaret for organisering og ledelse i staten. DFØ har publisert *Veileder i etatsstyring*, som gir retningslinjer til departementene, inklusive FD. Veilederen har et eget kapittel om «Roller og ansvar» som understreker viktigheten av «rolle- og ansvarsdeling» for å få til god styring av departementenes underliggende etater (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023, Kapittel 3). FD selv, har i sin *Instruks til Forsvaret* understreket at samarbeidet mellom etatene i sektoren er en kritisk suksessfaktor og at avklaring av roller, ansvar og myndighet er utgangspunktet for dette (Forsvarsdepartementet, 2021, s. 7). For Forsvarets egen del, blir roller, ansvar og myndighet brukt som grunnleggende begreper i flere av etatens egne styringsdokumenter, direktiver og doktriner (Forsvaret, 2013, s. 54, 2015b, s. 9, 2019, s. 12).

*Styringen av sektoren skal innrettes helhetlig ved at den vektlegger betydningen av at virksomhetene samlet innretter seg mot å realisere sektorens samfunns mål, og har et godt, effektivt og tidsriktig samspill med utgangspunkt i virksomhetenes ulike oppdrag, oppgaver, roller, myndighet og ansvar.*

(Prop. 14 S (2020–2021), s. 15)

Paradoksalt nok er det ingen av styringsdokumentene som inneholder klare definisjoner av verken «roller», «ansvar» eller «myndighet». For å tilføre studien et språk med et omforent innhold, gitt at definisjoner ikke gis av styringsdokumentene, er overordnede definisjoner derfor hentet fra andre kilder<sup>1</sup>. «Roller» defineres som «summen av de normer og forventninger som knytter seg til en bestemt oppgave» (Tjora et al., 2023). «Ansvar» innebærer «forpliktelse til å stå til rette for, gjøre rede for eller bære utgiftene for noe» (Tranøy, 2023). «Myndighet» er «å ha lovlig rett og makt til å bestemme» (Knudsen, 2023).

---

<sup>1</sup> *Store norske leksikon* (SNL.no) er benyttet for å finne definisjonene. SNL.no utpeker seg som et særskilt gunstig oppslagsverk for slike definisjoner fordi leksikonet er vitenskapelig fundert samt oppgir forfatter og redaktøransvar for hver enkelt oppføring med tilhørende fagtema (Store norske leksikon, 2023b).

De tre begrepene, «roller», «ansvar» og «myndighet» oppleves også å ha en grad av tidsfaktor. Roller representerer *nåtid* og hva som til enhver tid forventes. Selv om ansvar ofte er forsøkt avklart i forkant, blir ansvaret gjerne fordelt *etter* en hendelse. Dette reflekteres både av Tore Hafting (2017) og Tore Bakken (2017) som begge peker på viktigheten av forhåndsavklaring av ansvar, men at ansvar også, ofte blir forbundet med fordeling av skyld (T. Bakken, 2017, s. 460; Hafting, 2017b, s. 516, 2017a, s. 62). Myndighet peker i så måte fremover. Altså at du må ha tilstrekkelig myndighet, og gjerne en god forståelse for den, *før* et oppdrag iverksettes. En bevisstgjøring rundt behovet for avklart hjemmel, er en del av poenget i Sigmund Simonsen (2019) sin bok *Til forsvar av landet*, der han blant annet klargjør Forsvarets rettslige handlingsrom.

Trusselen mot undersjøisk infrastruktur, og viljen potensielle motstandere har til å påføre slik trussel, under terskelen for væpnet konflikt, er virkelig. I det videre ser denne studien på Forsvaret, med hensyn på trusselen og med hensyn på det som skal forsvares. Hvilke roller, ansvar og myndighet har Forsvaret? I tillegg, hvilken handlekraft besitter Forsvaret, og er den tilstrekkelig for å sikre vår undersjøiske infrastruktur?

## 1.7 Operasjonalisering av Forsvarets roller som et utgangspunkt for analysen

Langtidsplanen for forsvarssektoren, *Evne til forsvar – vilje til beredskap*, men også andre styringsdokumenter, som *Støtte og samarbeid* (2018, om totalforsvaret), bruker begrepene «roller», «ansvar» og «myndighet» samlet, som ett begrepssett (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 8, 48; Prop. 14 S (2020 –2021), s. 80, 131). Dette peker mot en tenkt sammenheng mellom begrepene. Langtidsplanen er et dokument med særlig sterkt mandat, og føringer fra langtidsplanen er derfor tungtveiende og autorative for Forsvaret og forsvarssektoren for øvrig. Den er tilgjengelig for alle, og fungerer derfor både som et styringsverktøy, men i tillegg også som et informasjonsverktøy, et såkalt *white paper*<sup>2</sup>.

Langtidsplanen er eksplisitt i beskrivelsen av Forsvarets roller. Ansvars- og myndighetsbegrepet behandles på en mer indirekte måte. «Forsvarets oppgaver fastslår Forsvarets rolle i forsvaret av Norge» (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 26). Langtidsplanens ni oppgaver til Forsvaret skal altså forstås

---

<sup>2</sup> Se Heier, 2020, s. 445



som Forsvarets roller. En slik forståelse av oppgavene reflekteres også i en grad av Bjørn Terjesen (2023), som legger oppgavene til grunn når han drøfter hvordan den maritime sikkerhetspolitikken skal omsettes i praksis (Terjesen, 2023, s. 226) Forsvarets ni oppgavene er:

1. Sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar
2. Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep, innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar
3. Avverge og håndtere episoder og sikkerhets politiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement
4. Sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom overvåking og etterretning
5. Hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter
6. Ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder
7. Delta i flernasjonal krisehåndtering, herunder fredsoperasjoner
8. Bidra til internasjonalt samarbeid på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området
9. Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

(Prop. 14 S (2020 –2021), s. 26)

For å anvende disse rollene, er langtidsplanens beskrivelser av oppgavene gjennomgått, og ut fra gjennomgangen er det trukket ut stikkord som anses relevante opp mot denne studien sin problemstilling. Dette fungerer som en operasjonalisering av oppgavene inn mot beskyttelse av undersjøisk infrastruktur. Stikkordene blir benyttet som grunnlag i analysekapittelet. En oppsummering av de relevante oppgavebeskrivelsene med stikkord følger under:

Oppgave 1: Forsvarets viktigste rolle er å **avskrekke**. Forsvarets evne og et moderne totalforsvar, sammen med alliansepolitikken, setter Forsvaret i stand til avskrekking. Ved å ivareta robust evne bidrar Forsvaret også til å berolige motstandere. Forsvarets tilstedeværelse og evne til å etablere og vedlikeholde **situasjonsforståelse** i Norge og norske nærområder skal sikre tidlig varsling. Dette leder i sin tur frem til et troverdig forsvar (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 27).

Oppgave 2: Forsvaret skal være klar til å **bekjempe ethvert angrep på Norge**. Dette gjelder angrep ved bruk av konvensjonelle eller masseødeleggelsesvåpen, regulære eller irregulære metoder, eller kombinasjoner av disse. Forsvaret skal videre forhindre fiendtlige aktører å utfordre norsk suverenitet. Forsvaret videreutvikles med tanke på å oppnå økt og tilstrekkelig kapasitet til å ivareta denne ambisjonen. Evne til samhandling i rammen av **totalforsvaret** muliggjør bruk av alle statlige og private ressurser for å forsvare Norge (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 28).

Oppgave 3: Forsvaret skal kunne møte trusler og yte motstand også før alliert involvering. Ulike kriser krever ulike kapabiliteter med tilstrekkelig kapasitet. Evnen til å **avdekke, varsle, dokumentere og attribuere hendelser**, samt å etablere og holde situasjonsforståelse, er en forutsetning for krisehåndtering. Forsvarets krisehåndtering forutsetter også evnen til å **lede fellesoperasjoner, underliggende taktiske nivåer og i totalforsvarsforband**. Norge kan involvere NATO dersom kritisk infrastruktur trues. Det fremgår imidlertid ikke klart om det refereres utelukkende til kritisk infrastruktur som har direkte innvirkning på Forsvarets operative evne. Forsvarets bidrag til krisehåndtering skal gjøres i henhold til krisehåndteringsprinsippene (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 28–29).

Oppgave 4: Forsvaret skal ha selvstendig evne til å etablere og vedlikeholde situasjonsforståelse i norske nær- og interesseområder. Slik situasjonsforståelse danner **beslutningsgrunnlag for Forsvaret og politiske myndigheter**. Den norske evnen til etterretning skal være robust og selvstendig, også i sjødomenet. Forsvaret må ha evne til å overvåke utvalgte aktiviteter under vann i hele det norske sjøterritoriet. Forsvaret skal også kunne **utveksle informasjon** og vurderinger med øvrige etater og sektorer i samsvar med etablert regelverk (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 29).

Oppgave 5: **Trene og øve**. Forsvaret skal verne om norske interesser. Dette innebærer å hindre angrep og krenkelser fra enhver aktør som utfordrer norsk suverenitet eller norske suverene rettigheter. Forsvaret skal være i stand til å avverge at vitale samfunnsinteresser settes i fare. «Gjennom sin tilstedeværelse i prioriterte sjøområder, har Sjøforsvaret en viktig rolle i å hevde suverenitet til havs» (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 29–30).

Oppgave 6: **Kompetanse**. Myndighetsutøvelse defineres som «håndheving av rettslige påbud, forbud og vilkår rettet mot enkeltpersoner eller andre private aktører». Myndighetsutøvelse er en nasjonal oppgave som normalt ivaretas av politiet. På to hovedområder er Forsvaret tildelt særlig **myndighet** og ansvar, hvorav det ene av disse hovedområdene er «ressurskontroll og annen myndighetsutøvelse til havs», denne formuleringen drøftes ytterligere, senere i oppgaven (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 30).

Oppgave 9: I rammen av totalforsvaret skal Forsvaret kunne støtte sivilsamfunnet med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering tilknyttet terrorangrep, alvorlig kriminalitet, ulykker, naturkatastrofer og omfattende hendelser. Langtidsplanen fremmer synet at Forsvarets bidrag til samfunnssikkerheten bidrar til å styrke statssikkerheten. Det understrekes at **bistand** fra Forsvaret skjer med bakgrunn i en anmodning. «Likevel skal Forsvaret først og fremst

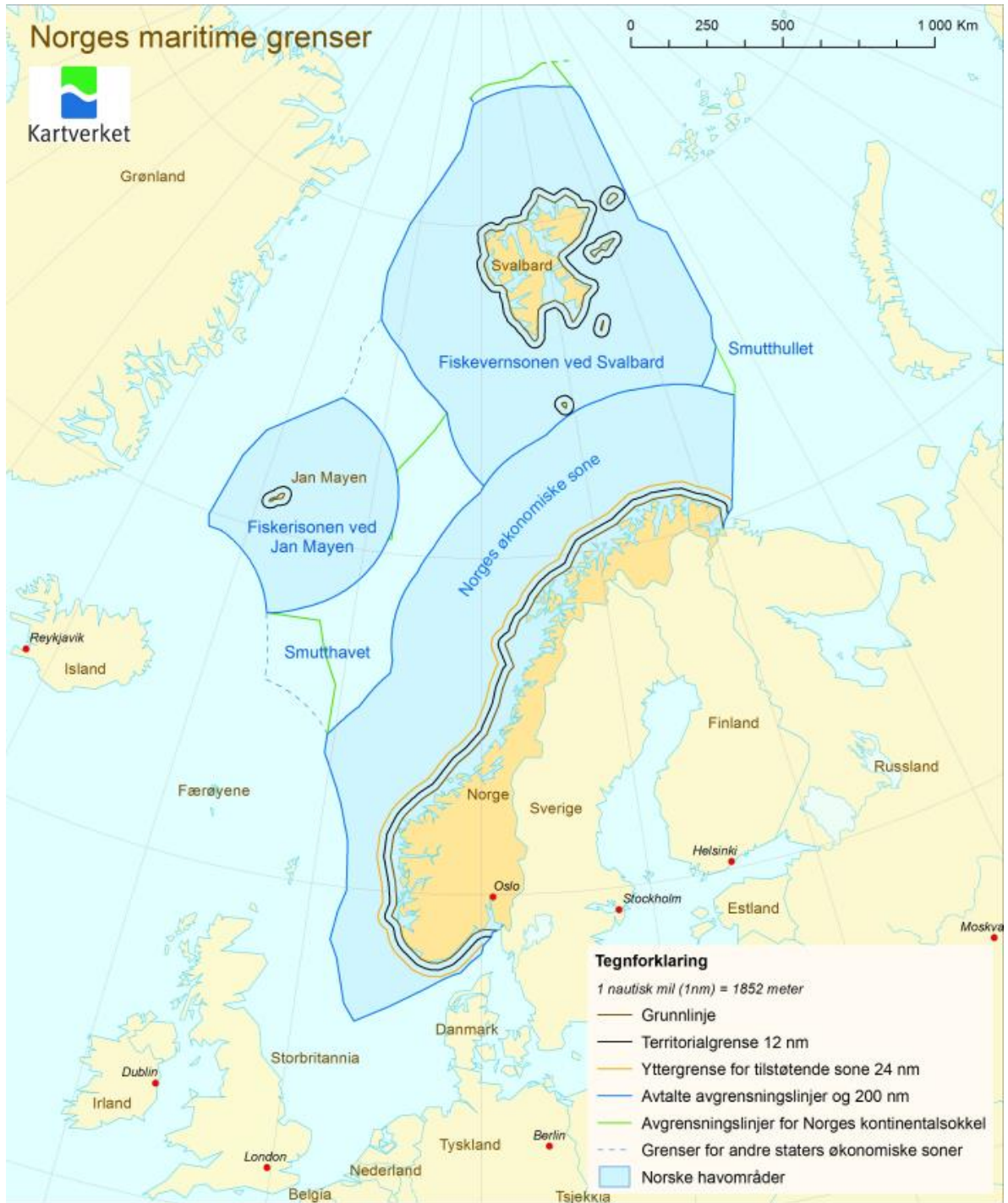
prioritere sine militære primæroppgaver. Militære kapasiteter bør ikke bli bundet til sivil **beredskap** på en måte som går utover den militære beredskapen» (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 31).

De tolv stikkordene er altså avskrekking, beredskap, kompetanse, trening/øving og totalforsvar, situasjonsforståelse, informasjonsdeling og beslutningsstøtte/råd, lede, bistand til politi, bistand til andre og potensial for maktbruk.

## 1.8 Norske maritime grenser og rettigheter

De maritime grensene er bundet opp i FNs havrettskonvensjon (FN, 2023). En stats maritime grenser regnes ut fra grunnlinjen. I Norges tilfelle trekkes grunnlinjen fra de ytterste holmer og skjær, for å imøtekomme den særegne norske kysten (BarentsWatch, 2022).

Norsk territorialfarvann utgjør alle havområder på innsiden av grunnlinjen (indre farvann) samt ut til 12 nautiske mil utenfor grunnlinjen (sjøterritoret). I territorialfarvannet har Norge eksklusiv jurisdiksjon og full suverenitet. Jurisdiksjon innebærer at norsk lov gjelder, Norge kan håndheve lovene og bruke tvang og makt til slik håndhevelse, og avsi dommer (Simonsen, 2019, s. 31). Utenfor territorialfarvannet, altså utenfor 12 nautiske mil av grunnlinjen, stopper Norges eksklusive jurisdiksjon og fulle suverenitet. Norge har imidlertid, i disse områdene, etablert en økonomisk sone i så stor utstrekning som havretten tillater.



Figur 2: Norges maritime grenser (Kartverket, 2015)

NØS strekker seg rundt 200 nautiske mil<sup>3</sup> fra grunnlinjen. Med sine 820.000 kvadratkilometer, er den om lag to og en halv ganger det norske landarealet (BarentsWatch, 2022; FN, 2023; Hersoug, 2012, s. 18; Økonomiske soneloven – øksonl, 1976, paragr. § 1). I tillegg kommer områdene utenfor NØS som fremdeles havner innunder begrepet norsk kontinentalsokkel. I NØS og på norsk kontinentalsokkel

<sup>3</sup> Nesten 400 kilometer: en nautisk mil er 1852 meter.

har Norge suverene rettigheter (Innst. 642 L (2020–2021), s. 1–3; Simonsen, 2019, s. 38). Suverene rettigheter innebærer blant annet at Norge har utelukkende rett til å «utforske og bruke ressursene i sonen (for eksempel fisk eller olje)» (HRK – UNCLOS, 1982).

Utover NØS og norsk kontinentalsokkel, og i de tilfellene der disse ikke støter på et annet lands kontinentalsokkel eller økonomiske sone, finnes det som omtales som «det åpne hav» i havretten. Her er hovedregelen at, det åpne hav kun skal brukes til fredelige formål (Simonsen, 2019, s. 39). Havretten gjør det for øvrig også klart, at det er lov for hvilken som helst stat å etablere undersjøiske kabler innenfor et annet lands økonomiske sone, kontinentalsokkel eller det åpne hav (HRK – UNCLOS, 1982, art. 79 og 87).

## 1.9 Forskjellen og sammenhengen mellom

### havbunnskrigføring og sammensatte trusler

Uttrykket *seabed warfare*, kan forstås som, «alle operasjoner som blir utført mot, fra og på havbunnen og som involverer systemer som er i stand til å operere på egen hånd eller innenfor et nettverk»<sup>4</sup> (Ministère Des Armées, 2022, s. 9). I oppgaven er begrepet oversatt fra *seabed warfare* til «havbunnskrigføring». Det er naturlig å tenke seg at havbunnskrigføring faller innunder det mer omfattende begrepet «undersjøisk krigføring» (*underwater-* eller *undersea warfare*), som sorterer inn under «maritim krigføring» (*naval-* eller *maritime warfare*), hvorav samtlige av begrepene er en del av det maritime domenet.

Havbunnskrigføringsbegrepet blir benyttet av flere av våre allierte. Da den britiske forsvarsministeren Ben Wallace møtte sin norske motpart Bjørn Arild Gram våren 2023, diskuterte de to trusselen mot undersjøisk infrastruktur. Storbritannia satt dette møtet inn i konteksten havbunnskrigføring (*seabed warfare*) (Ministry of Defence, 2023). Storbritannia har, for øvrig, for første gang anskaffet et fartøy som skal være spesialdesignet for oppdrag innen havbunnskrigføring (Navy Lookout, 2023). Frankrike publiserte nylig en regjeringsforankret *Seabed Warfare Strategy* (Ministère Des Armées, 2022). NATO, som fikk opprettet en egen koordineringsfunksjon for beskyttelse av undersjøisk infrastruktur i perioden etter Nord Stream-sabotasjen, benytter begrepet, og har arrangert et eget *Seabed Warfare Symposium* (NATO, 2023b). I tillegg benytter industrien

---

<sup>4</sup> Forfatterens oversettelse

begrepet for å fremheve relevante kapabiliteter for operasjoner nær- eller på havbunnen (Kongsberg, 2023; SAAB, 2023).

Havbunnskrigføring er ikke et anerkjent begrep i Norge, men i lys av oppgavens problemstilling, og med bakgrunn i at flere av våre allierte stadig oftere bruker begrepet, er det naturlig å se nærmere på det. Ikke minst er det naturlig å drøfte sammenhengen mellom havbunnskrigføring opp mot sammensatte trusler. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) trekker frem bruk av sammensatte trusler i *Forsvarsanalysen 2023*. De trekker også frem nettopp undersjøiske rørledninger som et mulig mål (Skjelland et al., 2023, s. 19). Det er derfor to hovedgrunner til å benytte havbunnskrigføring som begrep: Forutsatt at det innholdsmessig gis tilsvarende mening som allierte definisjoner, bidrar det til å gjøre den norske og allierte begrepsbruken mest mulig lik. Dette er en tilnærming som er gjort konsekvent i publikasjoner som *Forsvarets fellesoperative doktrine* (FFOD), som i stor grad søker meningslikhet i alle uttrykk som korresponderer med allierte- eller NATO-begreper (Forsvaret, 2019, s. 56, 181 og 226). For det andre er havbunnskrigføring langt mer konkret, både i definisjon og som ord, enn sammensatte trusler. På den ene side er ikke havbunnskrigføring nødvendigvis alltid en del av sammensatte trusler, det kan altså tenkes bruk at havbunnskrigføring på en konvensjonell måte, for å oppnå konvensjonelle militære målsettinger og effekter. På den annen side, som det påpekes i den nye franske strategien, er havbunnen et sted som både er egnet for hybrid virkemiddelbruk og som stadig oftere er gjenstand for hendelser (Ministère Des Armées, 2022, s. 8). Havbunnskrigføring er også et uttrykk som kan brukes både for å beskrive en fiendtlig handling eller tilnærming, og egen tilnærming eller handling for å motstå angrep eller trusler.

*[...] sammensatte trusler kan også ramme norske interesser og tilliten til norske myndigheter på andre måter. Eksempelvis er Norge i dag en av de største leverandørene av olje og gass til det europeiske markedet. EUs beslutning om å fase ut russisk energi, betyr at Norges betydning for europeisk energisikkerhet har økt. Sabotasjen mot Nord Stream-rørledningene i Østersjøen i september 2022 viste at trusselen mot olje- og gassinstallasjoner er høyst reell. Sikkerheten til norske sokkelinstallasjoner og rørledningsinfrastrukturen i Nordsjøen og Norskehavet vil av denne grunn være et viktig tema i årene som kommer, for Norge så vel som for resten av Europa.*

(Skjelland et al., 2023, s. 19)

Begrepet «sammensatte trusler» blir ofte benyttet i strategiske dokumenter for å beskrive den modus som våre motstandere, eller potensielle motstandere, opererer etter for å oppnå sine

politiske målsettinger. Begrepene sammensatte trusler og «hybride trusler» kan i denne oppgaven anses som å være synonyme (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 72). Oppgaven legger til grunn Forsvarskommissjonens valgte definisjon:

*Sammensatte trusler er bruk av ulike virkemidler i kombinasjon for å påvirke en motstander med størst mulig effekt. Begrepet brukes om strategier for konkurranse og konfrontasjon under terskelen for direkte væpnet konflikt som kan kombinere diplomatiske, informasjonsmessige, militære, økonomiske, finansielle, etterretningsmessige og juridiske virkemidler for å nå strategiske målsettinger. Sammensatte trusler omfatter begrep som gråsonekrig, hybride trusler og hybrid krigføring.*

NOU 2023: 14, s. 358

Sammensatte trusler, hybrid krigføring, eller rettere sagt, *hybrid warfare*, kan ikke sies å være noe nytt (Jacobs & Kitzen, 2021). Begrepet har imidlertid blitt kritisert for å være udefinert og har blitt omtalt som en sekkepost. Kommentarene til begrepet i FFOD underbygger denne kritikken. FFOD inneholder ingen referanser til sammensatte trusler. Derimot understreker doktrinen at «hybride trusler» er et begrep som ikke enda er implementert i NATOs begrepsapparat. Det anføres at begrepet ikke er godt nok definert til å bli tatt med i inneværende doktrine (Forsvaret, 2019, s. 28). FFOD er altså ikke en spesielt god kilde til kunnskap om sammensatte trusler. I sum er det relativt klart at forståelsen for trusselbildet har endret seg. NATO på sin side benytter fremdeles ikke *hybrid warfare* som begrep i sitt strategiske konsept. Derimot benytter konseptet uttrykket *hybrid threats*, og synliggjør dermed en språklig utvikling, om en ser inneværende strategiske konsept opp mot det forrige konseptet fra 2010, der ordet *hybrid* ikke benyttes (NATO, 2010, 2022, avsn. 43). Langtidsplanen nevner sammensatte trusler 24 ganger. Både totalberedskapskommissjonens- og forsvarskommissjonens rapport, som kan sies å ha blitt skrevet på et tidspunkt der trusselpersepsjonen er kraftig endret i forhold til langtidsplanen, bruker begrepet «sammensatte trusler» hundre ganger (NOU 2023: 14; NOU 2023: 17).

I den videre teksten brukes både havbunnskrigføring, sammensatte trusler og hybridbegrepet, men det er altså en distinksjon mellom hybride- eller sammensatte trusler og havbunnskrigføring som kan være både riktig og hensiktsmessig å benytte.

## 2 Metode

Det følgende beskriver veivalg for studiens metode. Metodevalgene beror på en avveining av flere betraktninger hvorav hvilken metode som er best egnet for å svare ut problemstillingen, er den viktigste. En annen viktig faktor er at metoden skal tillate gjennomføring av studien til rett tid og innenfor de ressursmessige rammene som ellers ligger til grunn.

Hensikten med studien, og følgelig metodevalg samt påfølgende datainnsamling er å klarlegge de gjeldende føringer for Forsvarets roller, ansvar og myndighet. Studien søker altså å beskrive det som per i dag legger premissene for Forsvarets beredskapsarbeid i tilknytning til undersjøisk infrastruktur.

### 2.1 Valg av undersøkelsesdesign

Spesielt en organisasjon som Forsvaret, som forvalter statens voldsmonopol, etterstreber en kultur for presisjon når det kommer til tolkning av skriftlige rammeverk. Formuleringene i overordnede dokumenter har en reell innvirkning på hvordan Forsvaret ser og forstår seg selv (Jacobsen, 2022, s. 25). Dette betyr at å studere strategiske dokumenter kan øke forståelsen for hvordan det er tenkt at roller, ansvar og myndighet skal være for Forsvaret, og samtidig belyse hvordan Forsvaret selv oppfatter sine roller, ansvar myndighet.

Kildedokumentene i studien studeres ut i fra seg selv, men også opp mot hverandre og det hierarkiske systemet de utgjør (Jacobsen, 2022, s. 103). Et eksempel på dette er at langtidsplanen ses i lys av nyere og mer situasjonsoppdaterte oppfølgende dokumenter. *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*, som ble utgitt i april 2022, setter langtidsplanen i sammenheng med situasjonen i Ukraina, som i stor grad utviklet seg etter at langtidsplanen ble utgitt. På den måten er stortingsmeldingen med på å aktualisere langtidsplanen i lys av den sikkerhetspolitiske utviklingen (Meld. St. 10 (2021–2022), s. 5–6).

### 2.2 Kilder og forskningslitteratur

Målsettingen har hele tiden vært, så langt det lar seg gjøre, å finne frem til Forsvarets roller, ansvar og myndighet i strategiske styringsdokumenter for Forsvaret. Det er derfor prioritert kilder som formelt sett er autorative og/eller er strategiske i sin natur. Langtidsplan for forsvarssektoren (Prop.



14 S (2020 –2021)) er den viktigste kilden. Totalforsvarsperspektivet er dekket med FD og JD sitt oppslagsverk *Støtte og samarbeid (2018)*, som hovedkilde. For petroleumssektoren er petroleumsloven det grunnleggende dokumentet (Petroleumsloven – petrol, 1997). Spesielt to taler fra regjeringshold har også blitt tillagt verdi for å understreke aktualitet og hvor viktig det er å belyse problemstillinger rundt sikringen av norsktilknyttet undersjøisk infrastruktur: Statsminister Støre sin tale under pressekonferansen etter Nord Stream-sabotasjen og utenriksminister Huitfeldt sin tale, fra juli 2023, om norsk energi sin rolle i dagens geopolitiske situasjon (Statsministerens kontor, 2022; Utenriksdepartementet, 2023a).

Flere dokumenter beskriver *hvordan* Forsvaret blir tildelt roller, ansvar og myndighet. Grunnlagsdokumenter fra FD, som *Instruks for Forsvaret og Etatsstyring - Retningslinjer til etatene i forsvarssektoren* er benyttet. Forsvarets doktriner FFOD og *Forsvarets doktrine for maritime operasjoner* (FDMO) og andre strategiske dokumenter er også lagt til grunn (Forsvaret, 2015a, 2019; Forsvarsdepartementet, 2021). Det er Norges tilnærming til problemsettet som er belyst, og det har derfor blitt benyttet norske kilder. En del lovtekster er benyttet for å vurdere Forsvarets myndighet, dette inkluderer Grunnloven, sikkerhetsloven, petroleumsloven og politiloven. For å belyse sammensatte trusler og havbunnskriføring, som er grunnleggende begreper, er også enkelte utenlandske kilder anvendt, som den franske *Seabed Warfare Strategy* og det britiske parlamentets hjemmesider (Brooke-Holland, 2023; Ministère Des Armées, 2022).

Flere av Norges offentlige utredninger (NOU) har vært viktig støttelitteratur. NOUene har høy grad av pålitelighet, berører flere av problemstillingens deler direkte, og må kunne beskrives som autorative for utviklingslinjene i den sektoren de er ment for. Forsvarskommisjonens rapport *Forsvar for fred og frihet* utgjør den klart viktigste av NOUene. Samtidig har studien stadig pekt på nasjonal beredskapstankegang og totalforsvarstilnærmingen, som har gjort at også *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid*, totalberedskapskommisjonens rapport har blitt viktigere enn først antatt. Også rapport fra 22. juli-kommisjonen er benyttet (NOU 2012: 14; NOU 2023: 14; NOU 2023: 17). Til tross for at NOUene er relevante er de på samme tid ikke styrende. Det er derfor lagt vesentlig mindre vekt på disse, enn reelle styringsdokumenter. Medieoppslag har blitt benyttet i utstrakt grad for å understreke relevans og av nødvendighet, gitt at forståelsen av trusselsituasjonen er relativt ny. Informasjonssider på nettet, spesielt knyttet til petroleumssektoren, har også blitt behandlet som støttekilder. Olje- og energidepartementet (OED) og Oljedirektoratet sin side, *norskpetroleum.no* er eksempelvis nytt til å skaffe oversikt over sektoren.

### 2.2.1 Sentral litteratur

Studien er foretatt med strategisk perspektiv. Dette påvirker hvordan litteraturen er valgt og har bidratt til å trekke oppgaven mot strategisk krisehåndtering. Forsvaret sitt oppdrag i relasjon til infrastruktur, forebygging og beredskapsplanlegging skjer etter langtidsplanens eksplisitte føring, i rammen av totalforsvaret (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 23). Som det fremgår av studien legges denne føringen til grunn som en skriftlig rolle til Forsvaret i ivaretagelse av sikringen av undersjøisk infrastruktur. På bakgrunn av dette har flere bøker om det norske totalforsvaret og norsk krisehåndtering vært gode kilder, for å forstå hvordan Forsvaret er plassert, kunne vært plassert eller burde vært plassert i den norske beredskapen.

Ann-Karin Larssen (red, 2021) *Beredskap og krisehåndtering*, og Larssen og Gjert Lage Dyndal (red, 2020) *Strategisk ledelse i krise og krig*, utgjør en slags foreløpig ende på en rekke bøker om strategisk krisehåndtering som har fulgt etter Tormod Heier og Anders Kjølberg (red, 2013) *Mellom fred og krig: norsk militær krisehåndtering*, og Dyndal (red, 2010) *Strategisk ledelse i krise og krig*. Disse bøkene tegner etter hvert et tydelig bilde av hvordan Norges organisering for å håndtere kriser ut fra det strategiske nivået fungerer. Kanskje mest viser disse bøkene at krisehåndtering har vært i kontinuerlig endring de siste ti årene, både i form av hva som kan utgjøre en krise og hvordan den bør håndteres. Betegnende er det, at Dyndal sitt åpningskapittel i boken fra 2010 heter «Tydelige rammer, men allikevel mange gråsoner» mens i Larssen sin innledning i 2021 heter det seg at hybride virkemidler har gjort rammene for krisehåndtering mer diffust (Larssen, 2021, s. 15). En slutning kan være at jo mer vi forstår, jo mindre skjønner vi at vi ikke vet. Denne stadige anerkjennelsen av gråsoner, hybride virkemidler og sammensatte trusler danner et bakteppe for studien, og for hvordan vi ser på kriser og beredskap i Norge i dag.

Forsvaret skal løse sitt oppdrag med støtte fra totalforsvaret. Totalforsvaret er fundamentet for det norske forsvarskonseptet og langtidsplanen understreker ikke bare at det er viktig, men at totalforsvarets rolle blir viktigere og viktigere for forsvaret av Norge i hele konfliktspekteret (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 8). For å bedre forstå totalforsvaret er boken *Det nye totalforsvaret*, av Per M. Norheim-Martinsen (red, 2019) og Gjermund Forfang Rongved og Norheim-Martinsen (red, 2022) *Totalforsvaret i praksis*, benyttet. Bøkene belyser på en god og nyansert måte hvordan totalforsvaret har utviklet seg fra en del av invasjonforsvaret til den langt mer pragmatiske innretningen vi ser i dag. Bøkene både fremmer og kritiserer forskjellige aspekter ved totalforsvaret, men viktigst av alt tegner de et bilde av et totalforsvarskonsept som er under stadig utvikling og som innehar et stort potensial for den videre styrkingen av norsk sikkerhet og motstandskraft. Både Tore Hafting (red,

2017) *Krisehåndtering*, og Ivar Konrad Lunde (2019) *Praktisk krise- og beredskapsledelse*, er benyttet for å kaste lys over enkelte poenger og prinsipper rundt generell krise- og beredskapsledelse. Studien har med enkelte poenger fra boken *Sjømakt* (2023) som er redigert av Bjørn Terjesen og Hans Jørgen B. Wiborg. Blant annet er poenget om at, blant annet klimautfordringer i kombinasjon med generell økning i aktivitet, medfører at det norske maritime operasjonsområdet stadig krever mer av Sjøforsvaret og andre beredskapsaktører (Gjelsten & Kristiansen, 2023, s. 70).

Sigmund Simonsen (2019) *Til forsvar av landet* gir gode og relevante analyser av det juridiske handlingsrommet til Forsvaret. Simonsen påpeker at Forsvarets handlingsrom etter loven synes å være tilstrekkelig og fleksibelt etter den situasjonen det til enhver tid skal benyttes i konteksten av. Samtidig understrekes det at fleksibilitet og handlingsrom også krever klokskap og gode vurderinger på alle nivåer. Simonsen tar også til orde for en lov for Forsvaret, med en lignende funksjon som den politiloven har for politiet. Boken danner grunnlaget for den juridiske forståelsen i studien.

## **2.2.2 Energikrig. Gass og rørledninger i den sikkerhetspolitiske litteraturen**

Rundt 2010 ble det publisert flere bøker som fokuserte på tematikken rundt energisikkerhet og transport av gass i rør. Presentasjon av noen temaer fra to av disse bøkene er med på å tegne et bilde av problemsettet som den gang sto sentralt. Tidsrommet er sammenfallende med flere større og mindre kriser i tilførselen av gass til Europa, som skapte en klarere forståelse av den voksende avhengigheten Europa hadde etablert til russisk energi. Katja Yafimava (2011) beskriver i boken *The transit dimension of EU energy security*, en ustabilitet i leveransesikkerhet, særskilt eksemplifisert ved den russisk-ukrainske gasskrisen i 2009, der Russland stengte gasstilførsel til Europeiske forbrukere, under påskudd av ukrainsk innblanding. Mesteparten av gassen som da gikk til Europa ble transportert i rør over ukrainsk territorium. Yafimava er også inne på at komplikasjoner mellom Ukraina og Russland også stammer fra ukrainsk tilnærming til Vesten, som ønske om EU- og NATO-medlemskap (Yafimava, 2011, s. 2 og 148).

Gal Luft og Anne Korin (2009, red) argumenterer, i sin bok *Energy Security Challenges for the 21st Century*, for et Europa som er helt avhengige av russisk gass. De mener også at gassrørledninger (over land) samt LNG<sup>5</sup>-terminaler og -fartøyer er terrormål. En fremtidig dreining mot andre energiformer trekkes frem som et utviklingstrekk for fremtiden (Luft & Korin, 2009, s. 13 og 14). Samlet sett peker bøkene i retning av at energi både har blitt, og i fremtiden kan, brukes som våpen.

---

<sup>5</sup> LNG er naturgass som er gjort flytende ved hjelp av nedkjøling (Hofstad & Eide, 2023).

Spesielt er sårbar tilførsel og ustabile leverandør- og transitland trukket frem, sammen med trusselen fra potensiell terror.

Det virker ikke ulogisk å se trusselbildet i dag, som en forlengelse av det trusselbildet som beskrives i bøkene fra starten på årtusenet. Allikevel er det ikke det samme. Undersjøisk infrastruktur blir knapt nok nevnt i bøkene over. Sammenholdt med den opplevde reaksjonen etter Nord Stream-sabotasjen, kan det peke mot at relativt mange ikke anså trusselen mot den undersjøiske delen av infrastrukturen å være reell. Slik denne trusselen allikevel fremstår i dag, er den heller ikke bundet opp i petroleumssektoren, men også elektrisitetskabler og spesielt kommunikasjonskabler er regnet som potensielle mål. Dette tilfører en ny dynamikk som ikke var tydelig tidligere. Slik det var for gassrørledninger over land og terrorisme på begynnelsen av 2000-tallet, er det altså i økende grad for undersjøisk infrastruktur i dag. Forskere som eksempelvis Christian Bueger har alene og sammen med flere, publisert artikler om sikkerhet rundt maritim infrastruktur den senere tid (Bueger, 2023).

# 3 Teori

Forsvarets roller, ansvar og myndighet i håndteringen av trusselen mot undersjøisk infrastruktur, fra et strategisk ståsted, blir utformet på det politiske nivået. Dette kapitlet innledes med å plassere Forsvaret i det overordnede statlige hierarkiet, under de instansene som har definerende mandat overfor Forsvaret. Så forklares Forsvarets interne organisering for å omsette politiske føringer og mandat til militære ordre og retningslinjer. Deretter presenteres de nasjonale prinsippene for krisehåndtering, samt beredskapsteori, og enkelte momenter, som er sentrale for analysen, fra den politiske beslutningsprosessen i en krise. Avslutningsvis drøftes teorien.

## 3.1 Hvem avgjør Forsvarets roller, ansvar og myndighet

*«Kongen har rett til å kalle saman troppar, byrje krig til forsvar av landet [...]»*

(Grunnloven (bokmål) – Grl, 1814, paragr. § 26 første ledd)

Norge er et konstitusjonelt monarki og et demokrati med en parlamentarisk styringsmodell. Norge er også en selvstendig og suveren stat med suverene rettigheter. Norge har en konge som statsoverhode og en demokratisk valgt statsminister som samordner en regjering. Statsministeren og Regjeringen, ved de forskjellige statsrådene, står til ansvar for Stortinget. «Stortinget kjenner bare statsråden» (Romarheim, 2019, s. 136).

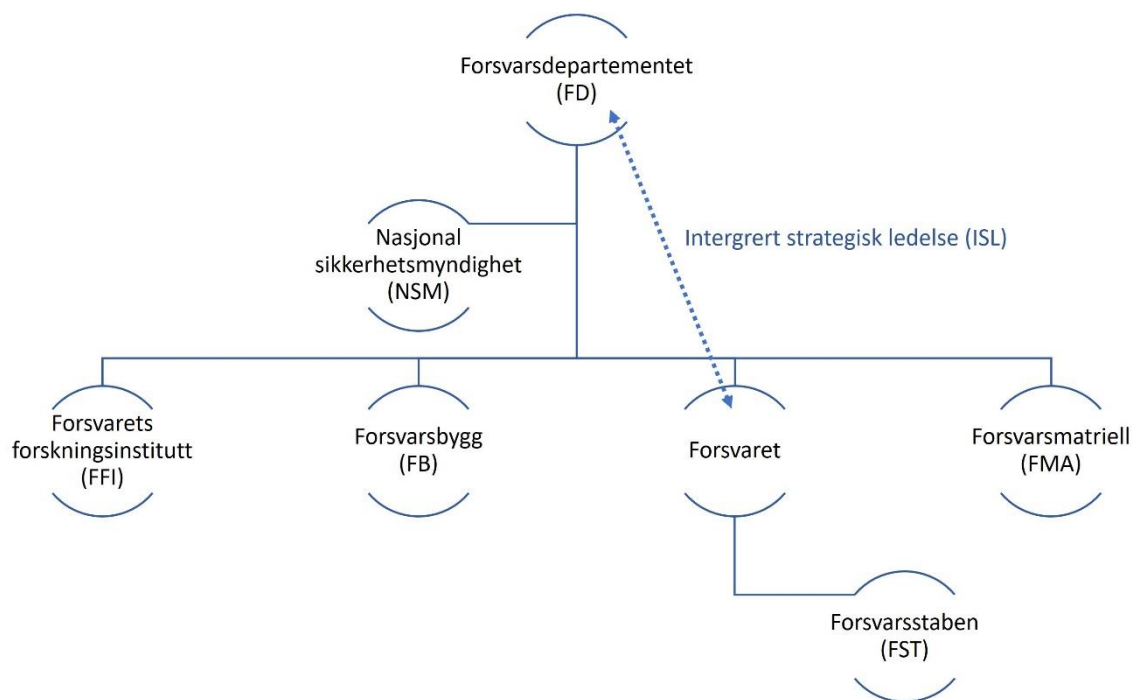
Nivåer	Enheter og funksjoner	Møteform og arbeidsform
Parlamentsnivå	Stortinget	Plenumsdebatter, redegjørelser, vedtak spørretimer og votering
	Storkomité	Komitémøter, høringer, innstillinger og forarbeider
<b>Den utøvende sentralforvaltningen</b>		
Regjeringsnivå	Regjeringen	Statsråd på slottet og regjeringskonferanser
	Statsminister	Regjeringssjef. Utpeker ministre i statsråd
	Statsministerens kontor	Organiserer og gjennomfører statsråd og regjeringskonferanser
Departementsnivå (politisk)	Statsråder (ministre)	Styrer departementene. Svarer i Stortinget på vegne av regjeringen og sitt departement
	Politisk ledelse	Statsråden pluss statssekretærer og politiske rådgivere
Embetsnivå (administrativt)	Departementsråd	Embetsverkets øverste leder i departementene
	Ekspedisjonssjefer	Leder avdelingene i departementene
Direktoratsnivå	Styres av direktører	Yter faglig støtte til departementene. Direktørene er også embetsmenn

Figur 3: Vertikale styringslinjer i offentlig sektor (Romarheim, 2019, s. 140)

Figuren viser de norske overordnede myndighetsnivåene. Forsvaret, er å regne som direktoratsnivået, altså det nederste nivået av figuren. Denne organiseringen, og for den norske selvstendige staten som sådan, stammer fra Grunnloven (Grunnloven (bokmål) – Grl, 1814, paragr. § 1). Også rasjonale for et militært forsvar er fundamentert i Grunnloven (Grunnloven (bokmål) – Grl, 1814, paragr. §§ 25 og 26)<sup>6</sup>. Forsvaret skal til enhver tid være underlagt politisk kontroll. I praksis gjøres dette ved føringer fra FD (Forsvarsdepartementet, 2021, s. 5).

<sup>6</sup> Grunnlovens beskrivelse av militære styrker var inntil nylig delt mellom §§ 25, 26 og 101 tredje ledd. I 2020 ble § 101 tredje ledd flyttet til § 25 tredje ledd. Denne endringen skjedde etter publiseringen av *Til forsvar av landet* (Simonsen, 2019), som brukes gjentatte ganger som referanse i denne oppgaven. Simonsen har derfor henvisninger til Grunnloven § 101 tredje ledd.

Regjeringen, ved FD, er altså Forsvarets mest nærliggende overstående styringsstruktur. Det er via FD Forsvarets oppgaver og politiske målsetninger blir formidlet, og det er via FD at Forsvaret mottar de ressurser som skal muliggjøre realisering av disse oppgavene og målsettingene. Kort sagt er det FD som regulerer Forsvarets roller og ansvar. Graden av myndighet som kan delegeres begrenses av lovverket. Delegering av myndighet til Forsvaret er en oppgave som tilligger Regjeringen, ved FD. Derfor kan Romarheim sitt sitat «Regjeringen kjenner bare statsråden», i stor grad, etterfølges av «Forsvaret kjenner bare FD».



Figur 4: FD med underlagte etater samt NSM, ISL og FST (Børresen, 2023b; Forsvarsdepartementet, 2014)

FD har fire underlagte etater der Forsvaret utgjør den ene av disse. De tre øvrige etatene er, i prinsipp, organisatorisk sidestilt Forsvaret. Forsvaret har allikevel nylig fått en tydeligere kunderolle i forhold til de andre etatene (Forsvarsdepartementet, 2021, s. 7). I tillegg er Forsvarets etatssjef, forsvarssjefen (FSJ), i en særstilling i forhold til de øvrige av departementets etatssjefer. Dette skyldes integrert strategisk ledelse (ISL). ISL innebærer at forsvarssjefen er ansatt i FD, og ikke i Forsvaret. ISL har til hensikt å styrke FSJ posisjon som regjeringens øverste militære rådgiver og sikre departementets styringskraft overfor Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2021, s. 5; NOU 2023: 14, Kapittel 3.3.2). En hensiktsmessig avklaring er at ISL ikke innebærer noen andre enn FSJ. Forsvarsstaben (FST), og alle andre instanser under FSJ er altså ikke en del av ISL. NSM er en såkalt

tilknyttet virksomhet til FD. NSM støtter både FD og JD, men det er JD som bærer det administrative ansvaret for NSM.

## 3.2 Forsvarets kommandostruktur

Denne oppgaven søker å belyse hvordan Forsvarets roller, ansvar og myndighet i sikringen av undersjøiske gassrørledninger er beskrevet i strategiske dokumenter. Dette stiller et implisitt krav om kjennskap til Forsvarets kommandonivåer. Beskrivelsen av kommandonivåene forteller oss hvordan strategiske føringer formelt treffer Forsvarets struktur, blir bearbeidet og operasjonalisert, og virker inn i Forsvarets lavere nivåer (taktisk og stridsteknisk nivå).

Det er kommandomyndigheten som gir formell avklaring av roller, ansvar og myndighet (Forsvaret, 2020, s. 9). Kommando og kontroll (K2) er slik sett et viktig begrep for det politiske nivået og for det militære. K2 er verktøyet som benyttes for å ivareta politisk kontroll over Forsvaret. K2-verktøyet har mekanismer for å tildele Forsvaret den myndighet og det ansvaret som samfunnet ønsker. K2 brukes også for å gi Forsvaret sine oppgaver og oppdrag, og skal bidra til at disse løses på en effektiv måte (Forsvaret, 2019, s. 177). Den formelle kommandomyndigheten starter hos Kongen, altså i regjeringen.



Figur 5: Kommandonivåer, roller, funksjoner og grensesnitt (Forsvaret, 2019, s. 19)



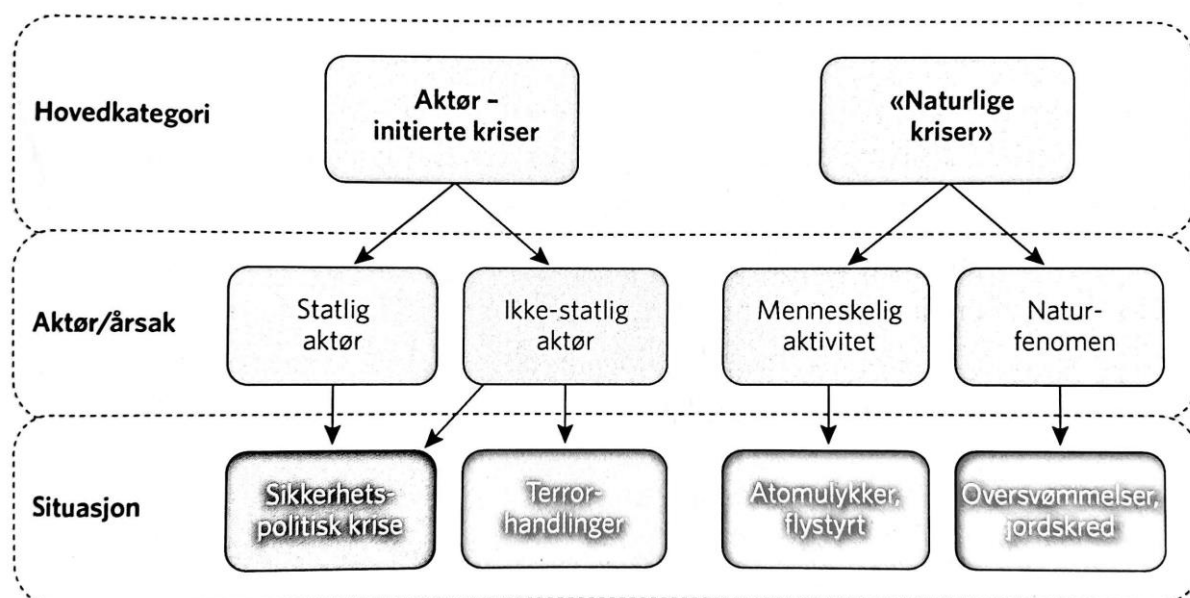
Oversikten i figuren over er hentet fra FFOD, og gir et innblikk i organiseringen av de forskjellige kommandonivåene. Det er denne nivåinndelingen som skal sikre at Forsvaret er politisk styrt og underlagt politisk kontroll (Forsvaret, 2019, s. 177). Slik det kommer frem av oversikten, gjennomgår de politiske målsettingene flere prosessuelle skritt før de omsettes til handling på det taktiske- eller stridstekniske nivået. Oversikten er, som vist i kapittelets første avsnitt, heller ikke komplett. Den politiske overbygningen, som inkluderes i oversikten (markert i rødt øverst i figuren), er best beskrevet som todelt<sup>7</sup>. Det politiske nivået, som innebærer politikere og vedtatt politikk. Og under det, embetsverket, som sørger for å omsette politikken til strategiske føringer for departementets etater, som Forsvaret jo er. For en etat som Forsvaret har ikke denne todelingen en teoretisk betydning, men i praksis, på det militærstrategiske nivået innebærer det en prosess mellom politiske føringer og etatens egne prosesser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Forsvarets militære og etatsmessige toppnode er det militærstrategiske nivå. Nivået består i prinsipp av FSJ og hans militære stab, FST. Uansett er det på det rene at den militære kommandostruktur både i praksis og i teorien ikke starter i Forsvarets egen organisasjon, men utløper fra det politiske nivået, altså regjeringen (Simonsen, 2019, s. 80).

I mange sammenhenger virker alle disse nivåene, med sine tilhørende prosesser tungrodd og unødvendig kompliserende. Derfor er det også god grunn til å redegjøre for kommandonivåene. Forsvarets system for K2, og det overliggende politiske nivået, skal være dimensjonert for å føre krig på norsk jord, mot en presumptivt overlegen motstander. I tillegg til å drive denne kampen, skal K2-systemet være kompatibelt med våre allierte i NATO og andre bilaterale partnere, slik at de kan komme til unnsetning. I tillegg er Forsvaret nødt til å kunne trekke på det sivile samfunnet for å ha tilstrekkelig med ressurser. Det siste poenget er understreket av både Forsvarskommisjonen og Totalberedskapskommisjonens rapporter (NOU 2023: 14, s. 46–48; NOU 2023: 17, s. 167).

---

<sup>7</sup> Se figuren om vertikale styringslinjer i offentlig sektor i forrige underkapittel (Romarheim, 2019, s. 140).

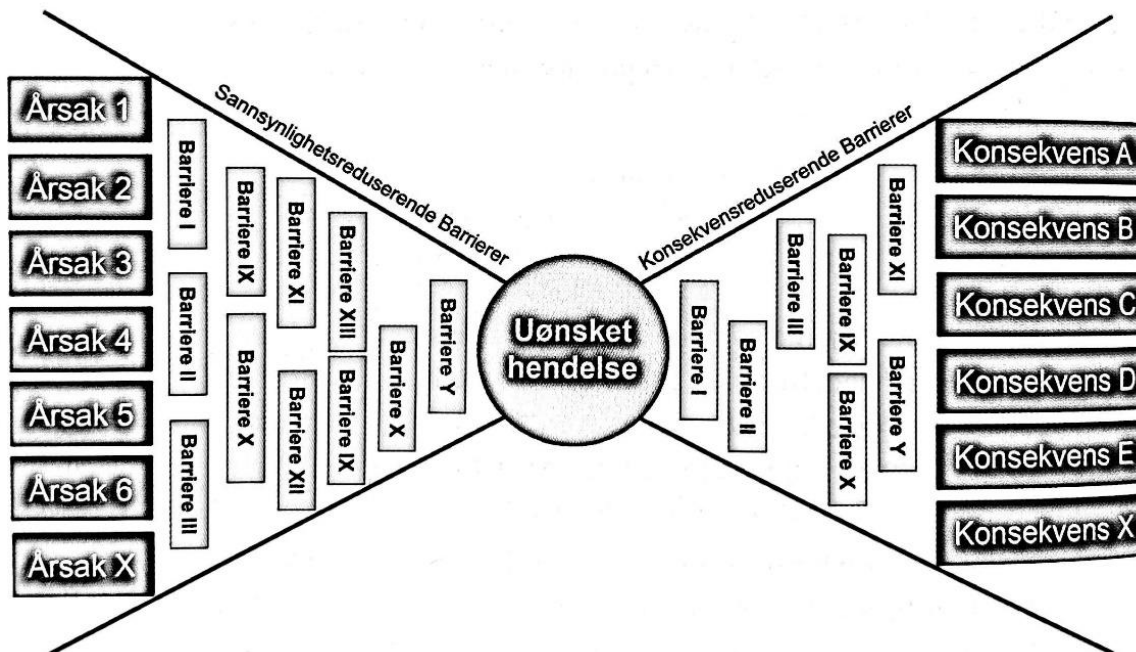
### 3.3 Beredskapsteori og prinsipper for krisehåndtering



Figur 6: Kategorisering av kriser (Kristiansen et al., 2021, s. 263)

Kjernen i krisehåndtering er en såkalt «uønsket hendelse» (I. K. Lunde, 2019, s. 30). Slike hendelser kan deles i tre kategorier, som understreker at forskjellige typer uønskede hendelser er preget av forskjellig dynamikk. De tre kategoriene er sikkerhetspolitisk krise, naturskapte kriser og terror (Kristiansen et al., 2021, s. 263). Figuren (figur 5) viser et forsøk på en systematisering av bakgrunnen for de forskjellige krisekategoriene. Kriser i tilknytning til undersjøisk infrastruktur kan ha utspring som både aktør-initierte og naturlige kriser og Forsvaret kan ha en rolle i håndteringen av krisene uavhengig av opphav. Risikoen for hybride virkemidler gjør imidlertid at den typen forenklet kategorisering som kan ses av figuren er problematisk. Dette skyldes at en statlig aktør kan ha som mål å la en krise ha karakteristikk som en naturlig krise, eller en terrorhandling.

På begge sidene av en uønsket hendelse finnes det årsaker og konsekvenser. I tillegg finnes potensielle tiltak som kan iverksettes for å motvirke sannsynligheten for, eller konsekvensen av en slik hendelse. Denne oversikten kalles et risikobilde.



Figur 7: Risikobilde (I. K. Lunde, 2019, s. 30)

Identifisering av potensielle uønskede hendelser og vurdering og etablering av forskjellige barrierer er en kontinuerlig prosess i beredskapsarbeidet. Dette kalles risikoanalyse. Risikoanalysen kan benyttes for å etablere et risikobilde. Et risikobilde kan bygges rundt en hendelse uavhengig av nivå. Den er altså fullt mulig å anvende på det strategiske nivået. En beredskapsorganisasjon kan altså med fordel analysere risiko på og ut fra alle sine nivåer (I. K. Lunde, 2019, s. 28–29).

JD har etablert de norske krisehåndteringsprinsippene i en egen instruks. Instruksens mandat kommer fra det ansvar og den myndighet som er gitt JD i samordningen av arbeidet med samfunnssikkerheten i sivil sektor (Ansvaret for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet, 2017; Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Til tross for mandatet er dette prinsipper som også Forsvaret bør og skal forholde seg til, hvilket understrekes av FD og JD (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 8). Det fremgår også rent praktisk ved at Forsvaret fører kommando over enkelte av krise- og beredskapsressursene som nyttes og styres av sivil sektor, for eksempel redningstjenestens helikoptre (NOU 2023: 17, s. 162–163).

Det er etablert i alt fire krisehåndteringsprinsipper som skal fungere som rettesnorer for de respektive sivile sektorene med tilhørende departementer og etater:

*Ansvarsprinsippet som innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.*

*Likhetsprinsippet som betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.*

*Nærhetsprinsippet som betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulige nivå.*

*Samvirkeprinsippet som betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.*

(Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, Kapittel III)

Ivar Konrad Lunde (2019) fremmer begrepet «beredskapssituasjon», som et beredskapsfaglig mer presist uttrykk enn «krise». Beredskapssituasjon defineres som «den situasjon som oppstår når en virksomhet beslutter å mobilisere hele eller deler av sin beredskapsorganisasjon, og som varer til demobilisering av de mobiliserte ressursene er avsluttet» (I. K. Lunde, 2019, s. 48). Lunde beskriver også det strategiske nivået, og bruker blant annet FFOD som kilde (I. K. Lunde, 2019, s. 90). Prinsipper for proaktivitet i beredskapssituasjoner er sikker-usikkerhets-prinsippet, moderat overreaksjons-prinsippet og første informasjons-prinsippet. De er ment å bidra til å sikre proaktiv og beredskapsfaglig forsvarlig handling i beredskapssituasjoner (I. K. Lunde, 2019, s. 51).

Prinsippene defineres som følger:

Sikker-usikkerhets-prinsippet innebærer at om en er usikker på om det er nødvendig å varsle eller å mobilisere beredskapsorganisasjonen eller en beredskapsressurs, eller man er usikker på om det er nødvendig å iverksette risikoreduserende tiltak, er man i realiteten sikker på at dette er riktig å gjøre (I. K. Lunde, 2019, s. 52)

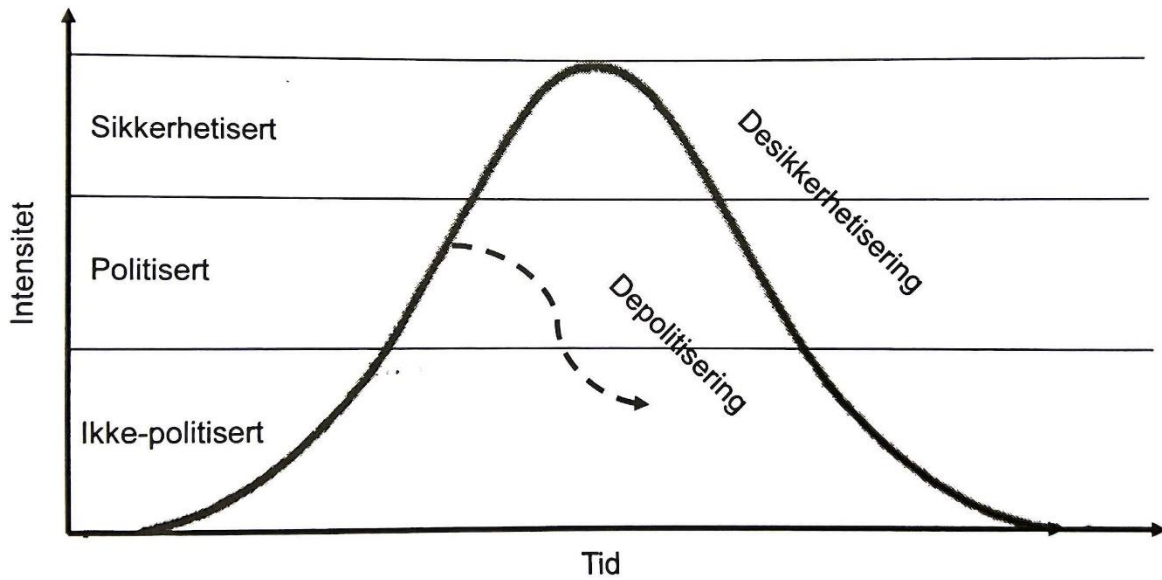
Moderat overreaksjons-prinsippet betyr at man alltid og så tidlig som mulig skal forsøke å gjennomføre ressursmobilisering av et slikt omfang at man er helt sikker på at det er tilgjengelig overkapasitet på viktige ressurser, og man skal alltid gjennomføre risikoreduserende tiltak som kan forhindre eller redusere konsekvensene av en beredskapssituasjon, selv om dette ikke anses tvingende nødvendig på beslutningstidspunktet (I. K. Lunde, 2019, s. 52).

Første informasjons-prinsippet skal forstås som å alltid forsøke å være den første som gir informasjon til media og andre interessenter om egen beredskapssituasjon, og den informasjonen som blir gitt skal være så korrekt som mulig, også om informasjonen gir negativ publisitet (I. K. Lunde, 2019, s. 53).

Lunde påpeker at kommunikasjon utad ofte bør tillegges det strategiske nivået, dette er med på å bekrefte at prinsippene for proaktivitet også gjelder for det strategiske nivået, altså gjelder de for hele virksomhetens beredkapsorganisasjon.

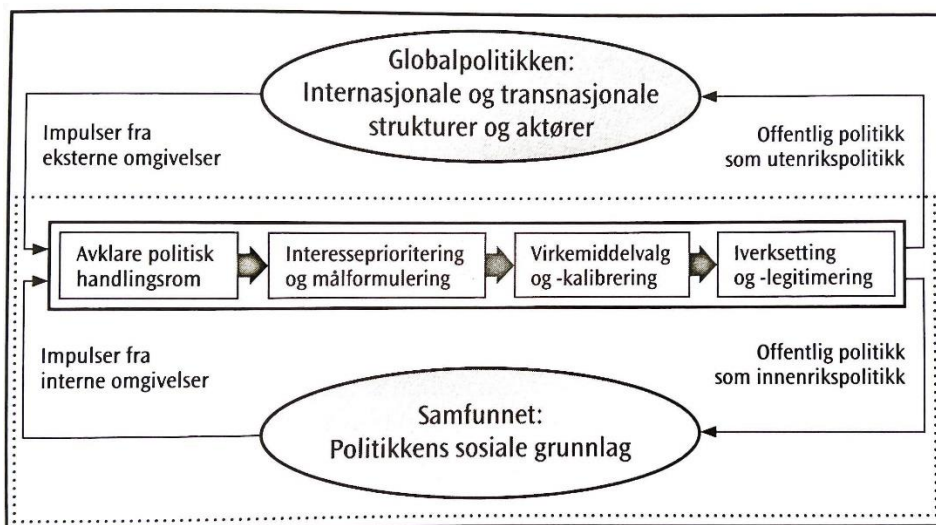
Et annet norsk verktøy for strategisk krisehåndtering er også verdt å nevne, selv om det konkrete innholdet i systemet er gradert. Nasjonalt beredskapssystem (NBS). NBS er et norsk system, men bygger på og er harmonert med NATOs tilsvarende system, *NATO Crisis Response System (NCRS)*. Monica Endregard (2019) forklarer, i *Det nye totalforsvaret*, at NBS er spesielt etablert for å kunne håndtere sektorovergripende krisesituasjoner og at det ikke er snakk om et planverk, men et system bestående av tiltak. Endregard kommer også med kritikk av systemet som peker på at det kan være offer for en sikkerhetspolitisk utvikling som skjer raskere enn det systemet evner å være oppdatert for å håndtere. Komplementære planverk må derfor etableres av alle brukere av systemet (Endregard, 2019, s. 74–75). Systemet er en todelt konstruksjon bestående av de to underliggende systemene «Sivilt beredskapssystem» (SBS) og «Beredskapssystem for Forsvaret» (BFF). Systemene er sikkerhetsgradert og består grovt sett av «*manualer med tiltakskort blant annet med formål å sikre sivil-militær koordinering. Beredskapssystemene gir oversikt over tiltak som kan iverksettes og inneholder prosedyrer for iverksettelse av tiltak og koordinering og kommunikasjon*» (Wangberg, 2021).

### 3.4 Den politiske beslutningsprosessen i en sikkerhetspolitisk krise



Figur 8: Livssyklusen til en sikkerhetspolitisk krise (jf. Åtland & Ven Bruusgaard, 2009, s. 336) (Åtland, 2013, s. 168)

Forsvaret er en militær organisasjon til bruk som et politisk verktøy for å sikre norsk selvstendighet og handlefrihet. I tilfellet undersjøisk infrastruktur er det åpenbart at Forsvarets oppgave, i tillegg til å bidra med den fysiske sikkerheten rundt norsktilknyttede anlegg, også er å tilføre det størst mulige politiske handlingsrommet.



Figur 9: Strategisk ledelse mellom samfunn og globalpolitikk: Idealtypisk beslutningsprosess i stats- og styringsverk (Fermann, 2020, s. 67)

Figurene viser henholdsvis intensiteten i en krise opp mot tid, og en idealisert utenrikspolitisk beslutningsprosess. Trusselen mot norsktilknyttede gassrørledninger, har åpenbare utenrikspolitiske implikasjoner. Dette er faktorer som Forsvaret er med på å påvirke og dermed skape handlingsrom rundt. Kombinasjon av en omforent situasjonsforståelse, og riktig og tilstrekkelig mobilisering kan være med på å dempe den politiske faktoren i en krise, til fordel for strategisk stabilitet og operativt fokus. Det militærstrategiske nivåets roller som rådgiver og informasjonskilde til det politiske nivået har derfor implikasjoner for krisehåndteringen, men også for krisens intensitet på det politiske nivået.

### **3.5 Det teoretiske grunnlaget oppsummert**

En tydelig prosess ved utformingen av Forsvarets roller, ansvar og myndighet er en forutsetning for et robust mandat i Forsvarets oppgaveløsning. K2 i Forsvaret er bygget opp ved avklaringer rundt roller, ansvar og myndighet. Som underkapittelet om kommandostruktur viser, ligger informasjonsdeling implisitt i K2. Dette er med på å understreke Forsvarets særskilte plass som beredskapsaktør. Barrieretilnærmingen som blir presentert understreker at det er tilnærmet likevekt mellom tiltak som blir gjort for å forhindre hendelser, og de tiltakene som blir gjort for å begrense effektene av en hendelse. Forsvarets rollebeskrivelser impliserer at Forsvaret har en grad av ansvar for å støtte både før, under og etter en uønsket hendelse finner sted.

Havbunnskrigføring bærer ofte preg av hybride mål og virkemidler. Både i rammen av havbunnskrigføring og sammensatte trusler er robuste beredskaps- og krisehåndteringsorganisasjoner, og mekanismer viktig. Effektivt beredskapsarbeid er med på å dempe krisens omfang og rasjonalisere ressurser. Det er likevel viktig å påpeke at hybride virkemidler kan medføre feiltolkinger Dette gjør at en del konvensjonell krisehåndteringsteori har mindre forklaringskraft, fordi krisens kjennetegn kan være konstruerte for å feiltolkes. Teorien viser at en viktig rolle Forsvaret kan fylle i en krise- eller trusselsituasjon i tilknytning til undersjøisk infrastruktur, kan være å bidra til å dempe den politiske faktoren i krisen ved å sørge for hurtig informasjonsflyt mellom nivåene.

## 4 Analyse

Hva er Forsvarets roller, ansvar og myndighet i håndteringen av trusselen mot undersjøisk infrastruktur? Er disse tilstrekkelig avklart i lovtekster og styringsdokumenter til at Forsvaret er handlingsdyktige om en situasjon oppstår?

Dette kapitlet bruker begrepene avskrekke, avdekke og håndtere for å belyse Forsvarets roller, ansvar og myndighet. Først analyseres Forsvarets roller og ansvar, deretter analyseres Forsvarets myndighet, i et juridisk perspektiv. Denne inndelingen harmonerer med måten begrepene blir behandlet i styringsdokumentene (Forsvaret, 2023, s. 41; Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 8, 17, 23, 31 og 89; NOU 2023: 14, s. 12, 210 og 277; Prop. 14 S (2020–2021), s. 63)<sup>8</sup>. Kapitlet avsluttes med en diskusjon av funnene, og en vurdering av i hvilken grad de peker mot at Forsvarets roller, ansvar og myndighet er tilstrekkelig avklart.

Langtidsplanen er ikke eksplisitt på noen oppgaver med direkte tilknytning til undersjøisk infrastruktur. Derfor er det gjort to grep for å hente ut relevante roller og bryte dem ned i mindre enheter til bruk i analysen: De tolv stikkordene som er hentet ut fra langtidsplanens beskrivelse av Forsvarets oppgaver i innledningen, er vurdert som særskilt relevante og beskrivende for hvilke roller Forsvaret har i beskyttelsen av undersjøiske gassrørledninger. Uten å avdekke anomalier eller kunne håndtere hendelser mistes evne til avskrekking. Uten avskrekking eller ressurser til håndtering hjelper det lite å avdekke. Det samme gjelder for håndtering, om ikke evnen til å avdekke og avskrekke er der. De tolv stikkordene fordelt på hovedlinjer er, for avskrekke: avskrekking, beredskap, kompetanse, trening/øving og totalforsvar. For avdekke: situasjonsforståelse, informasjonsdeling og beslutningsstøtte/råd. For håndtering: lede, bistand til politi, bistand til andre og potensial for maktbruk.

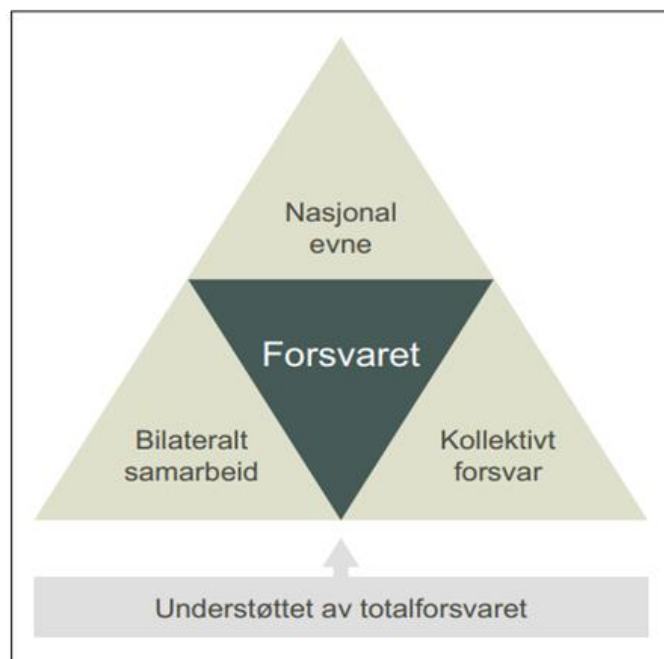
I teorikapitlet redegjøres det for prosessen med å utforme og gi Forsvaret roller, ansvar og myndighet. Fra et strategisk ståsted er det viktig å ha med seg at hele Forsvarets innretning må ses i sammenheng med forsvarskonseptet. Konseptet synliggjør, på en god måte, grunntankene om hvordan den norske staten ønsker å oppnå tilstrekkelig sikkerhet og hvordan Forsvaret, som utgjør den nasjonale evnen, er en del av dette. Forsvarskonseptet utgjør slik sett den overordnede rolleavklaringen for Forsvaret. Inneværende langtidsplan antyder langt på vei at sammensatte

---

<sup>8</sup> Myndighet nevnes rundt 650 ganger i de samme kildene.



trusler, der brorparten av truslene mot undersjøisk infrastruktur kan sies å være del, er en av hovedgrunnene til å etablere et oppdatert overordnet forsvarskonsept (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 11).



Figur 10: Forsvarskonseptet (NOU 2023: 14, s. 44)

*De tre hovedlinjene<sup>9</sup> må understøttes av et moderne og forberedt totalforsvar som styrker nasjonens motstandskraft og utholdenhet, samt reduserer sårbarheten for sammensatte trusler eller annen sikkerhetstruende virksomhet. Denne helhetlige tilnærmingen til forsvaret av Norge utgjør forsvarskonseptets kjerne.*

(Prop. 14 S (2020 –2021), s. 11)

Havbunnskrigføring kan være del av konvensjonell, åpen krigføring. Potensialet for ikke-attribuerbare, skjulte handlinger, og for å oppnå strategiske effekter utover eventuell kinetisk skade, er allikevel to viktige kjennetegn, og gjør at havbunnskrigføring i mange tilfeller sammenfaller med sammensatte trusler (Diesen, 2018, s. 15; Ministère Des Armées, 2022, s. 21; Salerno-Garthwaite, 2022). Analysens tilnærming er basert på et omfattende arbeid om sammensatte trusler (*hybrid warfare*) i regi av *Multinational Capability Development Campaign* (MCDC) (Monaghan et al., 2019). De tre hovedlinjene er: Avskrekke (*Deter*) - Avdekke (*Detect*) - Håndtere (*Respond*). FFI og

<sup>9</sup> Forsvarskonseptet: nasjonal evne, bilateralt samarbeid og kollektivt forsvar (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 11)

Forsvarskommissjonen har også benyttet disse tre begrepene (Bergaust et al., 2022, s. 46; NOU 2023: 14, s. 223). Tilnærmingen har også åpenbare likheter med NATOs strategi for motstand mot sammensatte trusler (NATO, 2023a). De tre hovedlinjene tillater å se på trusselen i sammenheng med hvordan den kan avverges, hvordan den kan oppdages og hvordan den, eller et anslag kan håndteres. Studien har allerede pekt på at Forsvarets roller blir definert i gjeldende langtidsplan som Forsvarets oppgaver, det er derfor naturlig å legge disse til grunn.

## 4.1 Roller og ansvar

Gjensidig forståelse av roller og ansvar, mellom nivåer og mellom aktører, er en sentral faktor for å oppnå effektivt samarbeid. Slik forståelse oppnås ved samhandling, øving og trening, hvilket også beskrives i *Støtte og samarbeid* (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 8). Samtidig bør de grunnleggende avklaringene være skriftlige, slik politiets overordnede mål, roller og ansvar fremgår av politiloven (Glomseth & Aarset, 2020, s. 259–260; Politiloven – politil, 1995, paragr. §§ 1 og 2). Forsvarets roller og ansvar fremgår hovedsakelig av langtidsplanen. Slik analysen viser er det flere av rollebeskrivelsene som peker på at Forsvaret har et ansvar for å bidra i beskyttelsen av undersjøiske gassrørledninger, både selvstendig og i samhandling med andre beredskapsaktører.

### 4.1.1 Avskrekke

Å avverge eller avskrekke har ligget fast som en av to hovedlinjer, i tillegg til beroligelse, for norsk sikkerhetspolitikk helt siden den kalde krigen (Prop. 14 S (2020–2021), s. 14; St.meld. nr. 54 (1987–1988), s. 8). Begrepet brukes både innen akademia, i politikken og i militær sammenheng. Når det kommer til Forsvarets roller i beskyttelsen av undersjøisk infrastruktur benyttes uttrykket svært løst. Det dreier det seg om å få en aktør til å ikke ønske å angripe eller påvirke fordi kostnaden anses å være større enn utbyttet. Kort sagt bidra inn i Norges fremste strategiske mål, å unngå konflikt (Prop. 14 S (2020–2021), s. 9). FFI trekker frem styrking av norsk motstandsdyktighet som det største potensialet for å øke avskrekking mot sammensatte trusler i Norge (Bergaust et al., 2022, s. 53).

#### 4.1.1.1 *Avskrekking som grunnleggende militær effekt, og et sentralt virkemiddel for sikring av undersjøisk infrastruktur*

Avskrekking er ansett for å være grunnleggende for å motvirke og hindre sammensatte trusler (NATO, 2023a). Som det fremgår av langtidsplanen, er avskrekking nært knyttet til Forsvarets

kapasiteter og slagkraft (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 22 og 95). Undersjøisk infrastruktur tilhører det maritime domenet, men effektiv avskrekking i det maritime domenet oppnås ikke uten støtte fra øvrige domener, som luft, cyber og space, i kombinasjon med totalforsvaret og NATO (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 27 og 32). Strategisk kommunikasjon (*StratCom*<sup>10</sup>) er også et sentralt virkemiddel for å oppnå avskrekking (Forsvaret, 2019, s. 249)). StratCom sin oppgave er å bidra til oppnåelse av ønskede effekter ved å forsterke og formidle det strategiske budskapet (Prop. 14 S (2020 –2021), Kapittel 7.1.3). Ved en trussel mot undersjøisk infrastruktur kan det tenkes at StratCom vil være essensielt for å sikre norsk informasjonsoverlegenhet og følgelig motstå eventuelle forsøk på å etablere falske narrativ, slik det har blitt forsøkt i flere sammenhenger i den senere tid (Østrem, 2023). Hurtig og presis formidling av informasjon bidrar også direkte inn i beredskapsarbeidet. Å formidle informasjon tidlig, uavhengig om den setter aktører i et dårlig eller godt lys bidrar uansett til å bygge tillit til informasjonen (I. K. Lunde, 2019, s. 53). Dette er åpenbart viktig uavhengig av om krisen er del av en hybrid kampanje eller ikke. Tidlig og tydelig informasjon bidrar både i direkte avskrekking, men også til effektiv krisehåndtering, som også kan være avskrekkende.

#### 4.1.1.2 Beredskap for sikring av undersjøisk infrastruktur

Beredskap er et grunnleggende mål for langtidsplanen, noe som også fremgår av tittelen, *Evne til forsvar – vilje til beredskap*. For undersjøisk infrastruktur, og når det kommer til det maritime domenet, er Sjøforsvarets tilstedeværelse både knyttet til beredskap og evne til suverenitetshevdelse. De overordnede kravene som blir stilt for Forsvarets evne til maritim beredskap, fremgår av langtidsplanen (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 30–31).

*Dimensjonerende ambisjon for Sjøforsvaret er å være i stand til å løse tradisjonelle sjømilitære oppdrag i høyintensitetskonflikter slik som å opprettholde god situasjonsforståelse, opprettholde maritime transportruter og påføre tap. Sjøforsvaret skal bidra til å sikre allierte mottaksområder. Sjøforsvaret bidrar i det daglige med operasjoner innenfor suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og episodehåndtering. Sjøforsvaret skal ha evne til kontinuerlig tilstedeværelse i prioriterte områder.*

(Prop. 14 S (2020 –2021), s. 101)

På samme måte som sammensatte trusler kan favne om forskjellige virkemidler fordelt på flere av samfunnets sektorer må også avskrekkingen utformes til å virke langs flere linjer (Pindjåk, 2014). Den

---

<sup>10</sup> *StratCom*, i henhold til FFOD (Forsvaret, 2019, s. 249).

militære linjen er en av disse. Forsvarets kanskje viktigste rolle i dette arbeidet er å kunne reagere hurtig (Meld. St. 10 (2021–2022), s. 15). Slik sett er Forsvarets roller i beredskapen på norsk sokkel en integrert del av det maritime beredskapssystemet, men fungerer samtidig som en avskrekkende faktor. Ikke minst underbygger slik tilstedeværelse et potensiale for å kunne underbygge en eventuell attribuering av en hendelse. For det maritime domenet er Kystvaktens lovpålagte beredskap også sentral. Kystvaktens tilstedeværelse rundt norsk petroleumsinfrastruktur var en del av den norske responsen etter Nord Stream-sabotasjen, og tegner et bilde av Kystvakten som en viktig leverandør av maritim sikkerhet, både med hensyn til å bygge sannsynlighets- og konsekvensreducerende barrierer (I. K. Lunde, 2019, s. 30; Sandven, 2022). Kystvakten blir også satt i sammenheng med beskyttelsen av undersjøiske rørledninger av Forsvarskommissjonen (NOU 2023: 14, s. 51).

#### *4.1.1.3 Kompetanse må utnyttes og bygges på alle nivåer og innenfor hver sektor om vi skal lykkes*

Det finnes flere former for kompetanse som spiller inn i avskrekking. Spesielt kompetanse på operativ ledelse av militære styrker og operasjoner, i samhandling med sivile aktører, både offentlige og private. Forsvarets organisering for ledelse i krise og krig er særegen (Forsvaret, 2019, s. 48). Den kompetansen Forsvaret besitter i form av kunnskap og erfaring fra å lede i krise er derfor vanskelig å se som bare en av Forsvarets roller, men også som et ansvarsområde. Dette beskrives også i FFOD i beskrivelsen av kommandonivåenes ansvar for å omsette politiske beslutninger til militære operasjoner (Forsvaret, 2019, s. 11). Slik det allerede har blitt pekt på, var Sjøforsvarets bidrag i håndteringen etter Nord Stream-sabotasjen ansett for å være vellykket. Trussel mot undersjøisk infrastruktur krever gode evner til samhandling og nisjekunnskap om undervannsdometet. Dette kan tenkes å være en av nøkkelårsakene til at samarbeidet om «avlusingen» av det norske undersjøiske rør- og kabelnettet fikk karakteristikken av en suksess.

Den andre, sentrale delen av kompetanse, er den særskilte kompetansen Forsvaret innehar for operasjoner i norske havområder. Nordsjøen, Norskehavet og Barentshavet er regnet som svært krevende operasjonsområder, både for maritime- og luftoperasjoner. Gjelsten og Kristiansen (2023) peker på denne utfordringen og poengterer også at klimaendringer er med på å forsterke vanskelighetene med operasjoner i de utsatte norske havområdene (Gjelsten & Kristiansen, 2023, s. 70). Sjøforsvarets, men også Luftforsvarets, patruljering og tilstedeværelse i norske og tilstøtende havområder bidrar til å vise denne evnen. Denne delen av Forsvarets kompetanse er med på å trekke allierte til øving og trening i Norge og norske områder, noe som bidrar til ytterligere avskrekking (Prop. 14 S (2020–2021), s. 32, 107 og 113).

En tredje faktor for norsk kompetanse ved operasjoner i områder der det er norsktilknyttet bunninfrastruktur, er potensialet for innovasjon. Slik innovasjon blir trukket frem av Torset og Bergstrøm (2020) i boken *Military strategy in the twenty-first century*, som stadig viktigere, også for det strategiske nivået, for å ha relevante og effektive militære verktøy (Torset & Bergstrøm, 2020, s. 173). Maritim kompetanse i samspill med teknologisk utvikling har flere ganger i historien ledet frem til viktig forskning, utvikling og industri. FFI, Kongsberg-gruppen og den norske forsvarsindustrien for øvrig er gode eksempler på dette. I tillegg er det sterke bånd mellom disse aktørene og vår nærmeste allierte USA, samt ytterligere nære allierte, som eksempelvis Tyskland, der Norge allerede er involvert i forsvars- og industrisamarbeid. I denne sammenhengen finnes det sannsynligvis potensiale for teknologisk utvikling og industrielt samarbeid. Dette potensialet peker Forsvarskommissjonen på, og Bjørn Terjesen (2023) peker mot at Norge har deltatt i slikt samarbeid tidligere og har derfor relevante erfaringer å trekke på (NOU 2023: 14, s. 247; Terjesen, 2023, s. 221–222).

Kompetanse på nasjonal kriseledelse, kompetanse på operasjoner i relevante områder og kompetansebygging og teknologisk utvikling er alle områder der Forsvaret har roller og ansvar. Norsk evne til å nyttiggjøre denne kompetansen, både nasjonalt, men ikke minst opp mot allierte kan gi store utslag for hvor godt rustet allierte vil være til å håndtere hendelser mot norsktilknyttet undersjøisk infrastruktur i fremtiden. Som det fremgår av uttalelser etter det sivil-militære samarbeidet for å få kontroll på de norsktilknyttede rørledningene etter Nord Stream-sabotasjen, mangler Forsvaret i stor grad de ressursene som behøves for å gjøre en slik jobb alene (NOU 2023: 14, s. 95). Samspillet med aktørene på norsk sokkel, både offentlige og private, er kritisk for å lykkes i dette arbeidet (Utenriksdepartementet, 2023b).

#### 4.1.1.4 Trening og øving for å utløse strategiske effekter

Aktiviteter som i utgangspunktet gjennomføres for å heve kompetansen, kan i seg selv være med på å bidra til avskrekking (Bye, 2021). Dette gjelder selvsagt på det taktiske nivået, men også på de andre kommandonivåene (Forsvaret, 2019, s. 11 og 39). Å gjennomføre treningsaktivitet i områder der Norge har undersjøisk infrastruktur, bygger evne. I tillegg viser det vilje til å ressurssette og vedlikeholde beredskapen. Dette har en avskrekkende faktor ved seg. Den typen trening og øving det er snakk om, gjennomføres gjerne på det taktiske og stridstekniske nivået, men utløser operasjonelle og strategiske effekter om den benyttes i eksempelvis StratCom. I de senere årene, spesielt i etterkant av NATO-øvelsen *Trident Juncture 2018*, har også sivile beredskaps- og totalforsvarsaktører deltatt med liaison-personell på militær øving og trening for å lære, men også for å øke sin evne som

beredskapsressurs, noe som ifølge André Berg Thomstad (2019) resulterer i bedre oppdragsløsning og, ikke minst, redusert friksjon i samarbeidet (Endregard, 2019, s. 80; Thomstad, 2019, s. 58).

En annen form for øving er den som blir gjort, enten parallelt eller separat, på operasjonelt, men også strategisk nivå. Gjennomgående kunnskap og kompetanse for de utfordringer og muligheter som ligger i hele den militære organisasjonen styrker troverdigheten ved øving og trening. Dyndal og Flakstad (2020) understreker hvor viktig det er at også de øverste nivåene trenes og øves, spesielt i lys av at en krisesituasjon kan medføre andre behov til beslutningsprosesser og høyt stressnivå.

Manglende trening i å håndtere kriser på det strategiske nivået, kan bidra til å gjøre krisehåndteringsapparatet nærmest verdiløst eller i det minste fjerne enhver merverdi som burde tilføres fra det strategiske nivået. Det finnes alltid oppdukkende utfordringer i en krise, og øvelse i å håndtere slike utfordringer er helt avgjørende. Ikke minst gjelder dette for Forsvarets militærstrategiske nivå opp mot FDs politisk-strategiske nivå (Dyndal & Flakstad, 2020, s. 288).

#### *4.1.1.5 Det nye totalforsvaret som leverandør av handlekraft og motstandskraft*

Norges tilnærming til å håndtere sikkerhetspolitiske kriser og krig, har siden slutten på andre verdenskrig, vært at hele samfunnet må bidra. Dette resulterte i totalforsvarstilnærmingen. En slik tankegang er ganske typisk for småstater, som Norge jo er (Prop. 14 S (2020–2021), Kapittel 2.2.1). Eksempelvis er lignende organisering i bruk, både i Finland og Sverige (NOU 2023: 17, s. 164). Hensikten med totalforsvaret var å etablere mekanismer for å sette det totale samfunnet i stand til å støtte Forsvaret i den øvre delen av konfliktspekteret (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 9).

Et av Forsvarets viktigste oppdrag er, å ha og ivareta evnen til, å føre krig mot en angriper på norsk jord. Det er dette oppdraget som er, og har vært, dimensjonerende for Forsvaret (Prop. 14 S (2020–2021), s. 28). Trusselbildet og sikkerhetssituasjonen er imidlertid endret på en måte som har gjort det nødvendig å justere tilnærmingen til sivil-militær samhandling (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 5). Norheim-Martinsen (2019) beskriver «det nye totalforsvaret», som er preget av en ny sikkerhetspolitisk situasjon og endrede ressursmessige rammer. Det er kanskje krigføringen som konseptet er bygget rundt som har gjennomgått de største endringene, eller i det minste, er langt mer mangefasettert enn tidligere, da konseptet var bygget rundt total krig (Norheim-Martinsen, 2019b, s. 20–22). Sammensatte trusler representerer kanskje best det endrede bildet (se Forsvarsanalysen 2023s hovedanbefalinger (Skjelland et al., 2023, s. 71)). Begrepet totalforsvar, er i dag et relativt løst konsept, i forhold til hva begrepet innebar under den

kalde krigen. Konseptet tar sikte på, å mest mulig effektivt, sørge for at ressursene møtes og blir tilført der de trengs. Forsvaret kan derfor like gjerne støtte sivilsamfunnet, som motsatt (Norheim-Martinsen, 2019b, s. 16 og 22–23). Denne gjensidigheten er også med på å involvere det bredere samfunnet i sikkerhetstankegangen og fremme samhandling mellom beredskapsaktørene (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 9). Informasjonsdeling og situasjonsforståelse blir omtalt av både Totalberedskapskommisjonen og langtidsplanen, som et premiss for krisehåndtering, altså å bygge motstandskraft i samfunnet (NOU 2023: 17, s. 187; Prop. 14 S (2020–2021), s. 13). Det nye totalforsvaret er fokusert på, nettopp deling av informasjon og situasjonsbilde. Dette bidrar også til å effektivisere samfunnets innsats i kriser og å kunne detektere trusler, noe som også presiseres som et viktig satsningsområde fra Totalberedskapskommisjonen (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 50 og 69; NOU 2023: 17, s. 96).

Effektiv beskyttelse av undersjøisk infrastruktur krever en bred og koordinert sivil-militær innsats (Meld. St. 10 (2021–2022), s. 19). Totalforsvarsbegrepet ble ikke brukt om den tverrsektorielle innsatsen fra forsvars- og petroleumssektoren, som utgjorde den norske responsen etter Nord Stream-sabotasjen opp mot undersjøiske gassrørledninger. Alle beredskapstiltak trenger ikke å være i totalforsvarssporet, det var allikevel ingenting som utelukket dette. «Totalforsvarskonseptet handler om gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt» (Meld. St. 5 (2020–2021), 2020, s. 11).

Totalforsvaret er fundamentet for det norske forsvarskonseptet, derfor er det naturlig å se totalforsvaret som et premiss for norsk avskrekkingsevne (Thomstad, 2019, s. 51–52). Avskrekking var en av hovedoppgavene til «det gamle totalforsvaret» og *Støtte og samarbeid* understreker at avskrekking er en del av intensjonen med totalforsvaret i dag (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 11 og 82; Håkenstad, 2019, s. 35). Flere av aktørene i norsk petroleumssektor er allerede en del av totalforsvaret. Blant annet er Petroleumstilsynet (PTIL) allerede en innarbeidet totalforsvarsaktør og har utpekt liaison-personell til Forsvaret (Petroleumstilsynet, 2023b).

PTILs rolle i rammen av sikkerhet [security]<sup>11</sup> rundt norsk petroleumsinfrastruktur ble sterkt kritisert etter at PTIL opprettholdt møtevirksomhet med russiske myndigheter lenge etter at slik kontakt burde vært brutt (Mullis & Topdahl, 2022). En fornyet fokus på sikkerhet [security] ble nylig understreket i forbindelse med at PTIL ble flyttet fra å være en etat under Nærings- og fiskeridepartementet til å være underlagt OED. Dette er med på å ytterligere forsterke mulige synergier som kan oppnås mellom petroleums- og forsvarssektoren.

*«– Ved å overføre ansvaret for Petroleumstilsynet til Olje- og energidepartementet samler vi det forebyggende sikkerhetsarbeidet for petroleumssektoren. Dermed vil vi få en styrket, tydelig og mer helhetlig petroleumsförvaltning. Dagens sikkerhetspolitiske situasjon viser med all tydelighet at det er behov for en slik samlet tilnærming for å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser i petroleumssektoren», sier statsminister Jonas Gahr Støre.*

(Petroleumstilsynet, 2023a)

Et tredje perspektiv der totalforsvaret bidrar i norsk evne til avskrekking, er dets rolle i å styrke norsk resiliens på norsk sokkel (Thomstad, 2019, s. 52). Etter NATO-toppmøtet i 2016 publiserte alliansen syv grunnleggende krav for å bygge motstandskraft og beredskapssevne hos medlemslandene (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 82–83; NATO, 2016). I den grad NATO-landene skal være solidarisk ansvarlige rundt energisikkerheten til medlemslandene faller sikring av olje- og gassinstallasjoner med tilhørende infrastruktur innunder disse kravene (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 82–83). Det er dermed ikke umulig, eller unaturlig, at en beredskapssituasjon i tilknytning til undersjøiske gassrørledninger i fremtiden, kan håndteres i totalforsvarsformatet.

#### **4.1.2 Avdekke**

Behovet for et felles, oppdatert og høyoppløselig situasjonsbilde vokser i takt med teknologien og trusselsituasjonen. Militær situasjonsforståelse og petroleumsbransjens overvåking har sannsynligvis et uforløst potensial for å kunne oppnå et felles, oppdatert og høyoppløselig situasjonsbilde.

---

<sup>11</sup> Det vises til NOUen *Når sikkerheten er viktigst*: «De engelske ordene *safety* og *security* brukes som hjelpeord på norsk for å beskrive to aspekter ved sikkerhet. *Safety* brukes for å beskrive sikkerhet mot uønskede hendelser som resultat av tilfeldigheter. *Security* brukes for å beskrive sikkerhet mot uønskede hendelser som resultat av overlegg» (NOU 2006: 6, Kapittel 3.10).



#### 4.1.2.1 *Situasjonsforståelse skaper effekter og er grunnlaget for samhandling og rettidig beslutningstaking*

Forsvaret har en konkret rolle i å bygge situasjonsforståelse (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 29). Alfa Sefland Winge (2021) trekker frem helt basale grunner til at en felles situasjonsforståelse er viktig for å operere i en kontekst, fatte gode beslutninger og samhandle. Samtidig peker hun konkret, på hvor viktig situasjonsforståelse er i krise- og beredskapshåndtering eller i møte med sammensatte trusler. I bunn og grunn handler det om «Å vite hva som foregår rundt deg» (Winge, 2021, s. 64). Dypere sett må aktørene ha et likt riktig bilde for å kunne yte effektivt og fatte gode beslutninger i en krise- eller beredskapssituasjon.

Det er anerkjent at det, med dagens kapabiliteter, er umulig for verken sivile eller militære aktører å etablere kontinuerlig overvåking av alle sikkerhetsaspektene rundt undersjøisk infrastruktur (*NATO Secretary General Stoltenberg News Conference, 2023 min:sek 12:17*). Det er snakk om tusenvis av kilometer med gassrørledninger i tillegg til oljerørledninger, samt elektrisitets- og kommunikasjonskabler (Johnsen & Rosef, 2022). Utviklingstrekkene, både de sikkerhetspolitiske, men også når det kommer til klima og global oppvarming gjør operasjonsområdene stadig mer utfordrende. Gjelsten og Kristiansen (2023) argumenterer for at en generell økning av aktivitet i det maritime domenet også kan medføre økte krav for overvåking og kontroll med petroleumsinfrastruktur, herunder undersjøiske rørledninger. Videre peker de på at slike oppdrag derfor kan komme til å få en enda mer sentral posisjon i Sjøforsvarets oppdragsportefølje i fremtiden (Gjelsten & Kristiansen, 2023, s. 71). Petroleumsbransjen har over lang tid fokusert på, og brukt store ressurser på evne til overvåking (Zachariassen, 2012). Ifølge aktører i petroleumsbransjen er det ikke umulig å etablere tilfredsstillende kontroll med rørledningene (Stensvold, 2022). Den iboende kapasiteten til bildebygging i bransjen, i kombinasjon med Forsvarets evne til å sammenstille og vedlikeholde et omforent maritimt bilde utgjør et stort potensiale for en så god situasjonsforståelse som mulig, gitt dagens teknologi (Forsvaret, 2015a, avsn. 03117). Et slikt informasjonsdelingssamarbeid mellom Forsvaret og petroleumsbransjen er også i tråd med det Forsvarskommisjonen legger i sivil-militært samarbeidspotensiale og behov (NOU 2023: 14, s. 66, 131 og 222).

Omforent nasjonal situasjonsforståelse er en norsk målsetting (Prop. 14 S (2020 –2021), Kapittel 7.1.5). Winge (2021) og Simonsen (2019) påpeker, fra hvert sitt perspektiv, at for å lykkes med å bygge et tilstrekkelig situasjonsbilde, og tilfredsstille vilkårene for å kunne utløse makthjemmel, behøves også et omforent bilde av hva normalsituasjonen er (Simonsen, 2019, s. 130; Winge, 2021, s.

64). Det er altså en forutsetning å vite hva som er ordinært for å avdekke om noe er ekstraordinært, og følgelig avgjørende for å kunne bestemme om det dreier seg om en trussel (Winge, 2021, s. 66). Ressurser som både kan bidra til å forstå normalsituasjonen på havbunnen og detektere avvik fra denne er derfor kritiske for å sette Forsvaret i stand til å fylle sin rolle som beredskapsaktør. Tydelig avklaring av roller og ansvar er et krav for felles situasjonsforståelse (Winge, 2021, s. 66). En avklaring rundt roller og ansvar bidrar også til en forenkling av hva som er rett ambisjon for situasjonsforståelse på de forskjellige kommandonivåene (Forsvaret, 2019, s. 25 og 218; Winge, 2021, s. 68).

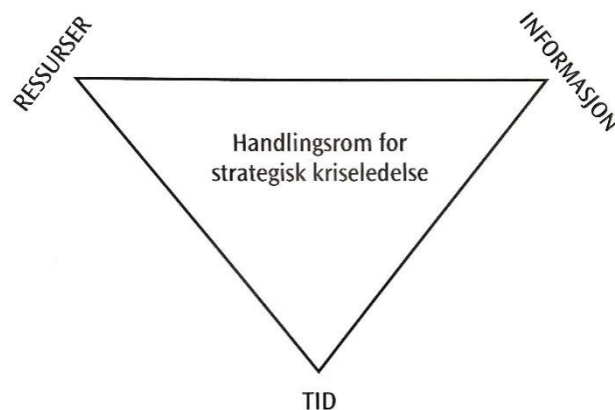
#### *4.1.2.2 Informasjonsdeling er en viktig og styrket faktor i beskyttelse av undersjøisk infrastruktur*

I et sikkerhetslandskap som det vi ser i dag, er informasjonsdeling grunnleggende viktig, men samtidig forbundet med risiko. Eierskap til informasjon, kilder og sensorer blir stadig mer sentralt for å sikre informasjonsoverlegenhet (Forsvarsdepartementet, 2018, s. 11). Grunnleggende nasjonale funksjoner (GNF) defineres i sikkerhetsloven, som «tjenester, produksjon og andre former for virksomhet som er av en slik betydning at et helt eller delvis bortfall av funksjonen vil få konsekvenser for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser». Tiltak for kontinuerlig beredskap for sikring av norsktilknyttet undersjøisk infrastruktur, som at transport av gass i rør til Europa har blitt en GNF og at GASSCO er underlagt sikkerhetsloven, forenkler informasjonsflyt og har medført et styrket mandat til informasjonsdeling (Hovland & Holmes, 2022; NOU 2023: 17, s. 214).

Langtidsplanen og totalforsvarskonseptet stiller også krav til at Forsvaret evner å formidle situasjonsforståelse fra sine nivåer og til tilsvarende nivåer i primært sivil offentlig sektor, men også til relevante private aktører (Prop. 14 S (2020 –2021), Kapittel 7.1.5). Informasjonsdeling i form av delt situasjonsforståelse gjelder ikke bare for håndtering av sammensatte trusler, men er en forutsetning for effektiv krisehåndtering på tvers av sektorer (Endregard & Rongved, 2022, s. 174). Det kan hevdes at evne til informasjonsdeling gjelder spesielt i sammenhengen undersjøisk infrastruktur, der Equinor og GASSCO har blitt tildelt slike særskilte beredskapsroller (Hovland & Holmes, 2022). Dette legitimerer utstrakt deling av informasjon til disse aktørene. I tillegg er det, som sagt, en kjensgjerning at nettopp Equinor og GASSCO har svært godt utbygde sensornettverk. De kan derfor, sannsynligvis, bidra til å dekke Forsvarets informasjonsbehov i rammen av Forsvarets ansvar for situasjonsforståelse (Prop. 14 S (2020 –2021), Kapittel 7.1.5; Zachariassen, 2012). Graderte nettverk og gode løsninger for sikkerhetsklarering av både personell og virksomheter vil være avgjørende om kravet til effektiv informasjonsdeling skal kunne innfris.

#### 4.1.2.3 Beslutningsstøtte. Forsvarets ansvar for å formidle korrekt situasjon, basert på etterrettelig informasjon.

Forsvaret, ved Etterretningstjenesten, har et særskilt oppdrag om «å varsle om ytre trusler mot Norge og prioriterte norske interesser, støtte Forsvaret og forsvarsallianser Norge deltar i, og understøtte politiske beslutningsprosesser med informasjon av spesiell interesse for norsk utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik» (Etterretningstjenesten, 2023, s. 3). I tillegg kommer Forsvarssjefens mandat som regjeringens øverste og viktigste militære rådgiver (Instruks for forsvarssjefen, 2003, Kapittel 1). Forsvarets rolle som leverandør av høykvalitets beslutningsstøtte til det politiske nivået er særegen ved at kvaliteten i informasjonen skal være høy.



Figur 11: Handlingsrom for strategisk kriseledelse (B. T. Bakken & Hærem, 2020, s. 102)

Bakken og Hærem (2020) skildrer et triangel for handlingsrom ved strategisk kriseledelse. Både militærstrategisk ledelse og politisk ledelse har altså alt å vinne på en organisasjon som kan formidle et korrekt situasjonsbilde, tilpasset det politiske og strategiske beslutningsnivået, på kortest mulig tid. En effektiv utveksling av beslutninger, strategisk retning, informasjon og ressurstilgang fremmer sånn sett krisehåndteringen på alle nivåene. Tilstrekkelig situasjonsforståelse kan også medføre at ressursene blir besluttet ikke tatt i bruk eller at de brukes mer rasjonelt, og kan sette beredskapsorganisasjonen i bedre stand til å møte et større og mer komplekst krisescenario (B. T. Bakken & Hærem, 2020, s. 103).

En beredskapssituasjon eller krise i tilknytning til undersjøisk infrastruktur vil ofte ha implikasjoner utover de nasjonale. I tilfellet en hendelse skulle ta form av en sikkerhetspolitisk krise, kan det være et viktig poeng i seg selv å begrense krisens politiske karakter (Kristiansen et al., 2021, s. 263). Det er derimot ikke sikkert at den sikkerhetspolitiske dimensjonen kan avverges gitt de strategiske og

politiske implikasjonene rundt norske gassleveranser. Det som eventuelt kan bidra til at krisen reduseres, til i så liten grad som mulig få en større politisk dimensjon, er rett situasjonsforståelse. Hvis det med sikkerhet og fra sikre kilder kan utelukkes at en statlig aktør er innblandet, kan slik informasjon gi kraftige utslag for hvordan krisen både kan og bør håndteres. Prinsipper for proaktiv kriseledelse i en beredskapssituasjon peker på at graden av usikkerhet og antallet av krisens usikkerhetsmomenter bør ha en direkte innvirkning på hvilke ressurser som settes inn i krisehåndteringen på alle nivå. Er man i tvil bør størst mulig respons vurderes og en potensielt uforholdsmessig stor mobilisering kan finne sted (I. K. Lunde, 2019, s. 51–52). Om slik respons kan avverges kan det være med på å holde krisen på et lavere nivå og med færre politiske implikasjoner (Fermann, 2020, s. 67; Åtland, 2013, s. 168).

En trussel eller et anslag mot en gassrørledning på havbunnen vil sannsynligvis ha hybride kjennetegn, om ikke hensikten med anslaget faktisk er å starte krig. Et av de viktigste av disse kjennetegnene er at opphavet til trusselen eller anslaget kan være svært ressurskrevende å finne. Dette henger i stor grad sammen med de enorme områdene som må dekkes. Sverre Diesen (2018) beskriver at effekten ved å kunne skjule trusselens opphav, at den fremstår såkalt ikke-attribuerbar, kan være en grad av nasjonal handlingslammelse eller at alliert støtte ikke utløses (Diesen, 2018, s. 15). Skulle derimot den nasjonale situasjonsbevisstheten eller situasjonsforståelsen tillate attribuering, kan det altså til de grader snu situasjonen. Forsvaret generelt, men i særstilling Etterretningstjenesten spiller en fundamental rolle i et slikt arbeid. Dette er nettopp fordi tilfeller som minner om Nord Stream-sabotasjen, eller som på annen måte kan tenkes å utfordre europeisk energisikkerhet og norsk nasjonal integritet, er svært politisk følsomme. Informasjon trenger derfor ikke være tilstrekkelig, det er behov for prosessert etterretning. Forsvaret er en av de få aktørene som har tilstrekkelig analysekapasitet til å etablere informasjon med tilstrekkelig grad av pålitelighet til at den kan legges til grunn for en eventuell attribuering (Forsvarets høgskole, 2019, s. 42; Prop. 14 S (2020–2021), s. 29).

#### **4.1.3 Håndtere**

Et anslag mot norsktilknyttet undersjøisk infrastruktur innebærer, slik det fremgår av langtidsplanen og den norske responsen etter Nord Stream-sabotasjen, at Forsvaret involveres (Forsvaret, 2023, s. 17; Prop. 14 S (2020–2021), s. 23 og 29–30; Utenriksdepartementet, 2023b). Håndtering av et anslag, eller nært forestående anslag, eller en konkret trussel kan medføre et implisitt krav om bruk av makt. I så fall er Forsvaret, sannsynligvis, eneste instans som kan håndtere situasjonen, uavhengig av hvilken hjemmel som ligger til grunn.

#### 4.1.3.1 *Lede og koordinere operasjoner. En nisjekapasitet for Forsvarets bidrag til sikkerheten*

Evne til å lede militære operasjoner er en implisitt rolle for Forsvaret. Rollen er også presisert i langtidsplanens oppgave tre (3) til Forsvaret: «En krise eller væpnet konfliktsituasjon krever også evne til å lede fellesoperasjoner både på operasjonelt og taktisk nivå, samt evne til samarbeid med sivile aktører innenfor rammen av totalforsvaret» (Prop. 14 S (2020–2021), s. 28). Forsvarets ansvar for å kunne håndtere kompleks kriseledelse bidrar også til at Forsvaret kan støtte med koordinering ved en sikkerhetstruende hendelse eller beredskapssituasjon, i tråd med totalforsvarstanken, slik vi så det i etterkant av Nord Stream-sabotasjen (Drevon, 2023). Den daværende sjefen for Sjøforsvaret, Rune Andersen, bekrefter i et intervju til *The Economist* at scanning [av undersjøiske kabler og rørledninger] har blitt gjennomført som et *samarbeid* med olje- og gassindustrien (*The Economist*, 2023).

Forsvarets ledelse av operasjoner tilknyttet trusler mot havbunnsinfrastruktur i forkant av et eventuelt anslag, setter også den militære organisasjonen i stand til å reagere hurtigere om en situasjon skulle utvikle seg i negativ retning. Dette er i henhold til langtidsplanens føringer, bidrar til raskere informasjonsdeling og skaper dermed et utvidet handlingsrom på alle nivåer av beredskapsorganisasjonen (Prop. 14 S (2020–2021), s. 31). Tidlig involvering av tynge beredskapsaktører som Forsvaret, vil også være i tråd med prinsippene for proaktivitet i krisehåndtering (I. K. Lunde, 2019, s. 51).

#### 4.1.3.2 *Bistand til politiet. En stadig styrket mulighet i norsk myndighetsutøvelse*

Arbeidsfordelingen mellom politiet og Forsvaret har tidvis vært uklar (Bjerga & Håkenstad, 2013, s. 56). Tidligere har Forsvaret vært preget av en tydeligere innretning for å stå imot en invasjon, det har allikevel, til tider vært fristende for politikerne å benytte seg av de norske militære styrkene utover anti-invasjonsoppdraget. Det såkalte Menstad-slaget blir gjerne benyttet som et eksempel på dette. Menstad-slaget blir også trukket frem som en beveggrunn for en politisk debatt om Forsvarets innretning og roller, samt i hvilken grad norsk militærvesen skal være klare til å yte militær makt til enhver tid (Bjerga, 2019, s. 84–86; Simonsen, 2019, s. 73). På samme måte som bruk av Forsvaret i seg selv har vært debattert, har det også vært en tidvis konstruktiv, og tidvis ikke så konstruktiv meningsforskjell vedrørende hvor grensesnittet mellom forsvar og politi skal etableres (Røksund-utvalget, 2016, s. 29). Forsvarets bistand til politiet i forbindelse med enkelte trusselscenarier, i form av terrorhandlinger på norsk sokkel, har imidlertid vært en brikke i å utvikle ansvarsfordelingen (Bjerga, 2019, s. 92).

Slik trusselbildet ser ut i dag, og i henhold til situasjonsbeskrivelsen i styrende dokumenter, må Norge og Forsvaret, i økende grad forholde seg til sammensatte trusler og en stadig mer uklar linje mellom stats- og samfunnssikkerhet. I henhold til Thomstad (2019) er hovedregelen allikevel, fremdeles, at Forsvaret skal håndtere statssikkerheten og at politiet skal håndtere samfunnssikkerheten (Thomstad, 2019, s. 61). I så måte er politiloven en konkret kilde til politiets oppgaver (Simonsen, 2019, s. 280) og den til enhver tid gjeldende langtidsplanen langt på vei tilsvarende for Forsvaret (Prop. 14 S (2020–2021), s. 26; Simonsen, 2019, s. 280). Bruk av makt er aktuelt og sammenlignbart hos både politiet og Forsvaret, og det er også verdt å merke seg, at under terskelen for krig (væpnet konflikt), så er Forsvarets og politiets vilkår for maktbruk i stor grad sammenfallende, ifølge Simonsen (Simonsen, 2019, s. 282 og 284).

Når det kommer til trusselen mot undersjøisk infrastruktur er det nærliggende å anta at det, i en innledende fase av en situasjon, kan være vanskelig å bedømme om det er snakk om krenkelse av norske suverene rettigheter, væpnet angrep eller terror. Om et anslag eksempelvis blir gjennomført ved at et lasteskip ankrer opp i et nødstilfelle og river over en rørledning eller tilknyttet infrastruktur, er det nærliggende å tenke ulykke eller terror før suverenitetskrenkelse eller væpnet angrep (Savolainen et al., 2019, s. 17). Eksempelet tjener til å vise at den hybride tankegangen ikke gjør at man kan se bort ifra at en, i konsekvens, alvorlig hendelse tilhører den absolutt laveste delen av konfliktskalaen, samtidig som en tilsynelatende tilforlåtelig hendelse kan være en del av en koordinert operasjon. Gitt dette gråsonespektet og det generelle målet om koordinert innsats, kan det gi stor mening at Forsvaret benyttes, men at innsatsen berammes som et bistandsoppdrag for politiet.

Det rådende samarbeidet mellom politiet og Forsvaret, om maritim kontraterror blir i en nyere masteroppgave av Lars Birkheim (2021) trukket frem som en utfordrende, men stadig bedret balanse mellom politiets generelle ansvar for anti-terror og Forsvarets særegne kapabiliteter, i rammen av bistandsinstruksen (Birkheim, 2021, s. 66). Hjemmel og mandat som følger av bistandsinstruksen og følgelig av politiloven blir berørt når Forsvarets myndighet analyseres. Slik den nye bistandsinstruksen fungerer i dag, gir den etter alt å dømme tilstrekkelig smidighet til at politiet kan trekke på Forsvaret som ressurs, skulle det anses riktig og nødvendig. En annen side av Forsvarets bistand til politiet, som blir problematisert av Kjell Inge Bjerga (2019), er at politiets ledelsesapparat er, relativt sett, svært begrenset. Å legge en militært tung operasjon til politiets ledelse kan derfor tenkes å kunne overbelaste politiets ledelseskapasitet (Bjerga, 2019, s. 98). Det kan også tenkes en

situasjon der Forsvaret bør handle selvstendig, med bakgrunn i egen hjemmel etter en militærfaglig vurdering, for å oppnå tilstrekkelig hurtig reaksjon, eller hvis en hendelse er en åpenbar militær handling eller en utfordring av norsk suverenitet eller suverene rettigheter.

#### *4.1.3.3 Bistand til andre enn politiet. En ny instruks kan ytterligere forsterke sivil-militært samarbeid*

En mer utfordrende sikkerhetssituasjon og den følgende revitaliseringen av totalforsvaret forlanger en stadig mer pragmatisk tilnærming til hvordan de forskjellige beredskapsaktørene kan trekke på hverandres ressurser og kompetanse. Forsvarets bistand til andre offentlige myndigheter er beskrevet i *Støtte og samarbeid*. Den viktigste avklaringen om denne type bistand er at den ikke skal innebære bruk av makt (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 61). Det er altså snakk om en ganske annen hjemmel enn den Forsvaret har ut fra eget mandat, eller i rammen av bistand til politiet. FD jobber for tiden med å etablere en egen instruks som skal regulere Forsvarets bistand til andre offentlige etater enn politiet. Hensikten er å formidle regjeringens intensjon heller enn å forlange omfattende politisk saksbehandling i hvert enkelt bistandstilfelle. I tillegg tar den nye instruksens sikte på å effektivisere prosessen med å søke og få innvilget bistand ved at prosedyrer blir klarlagt og at beslutning kan treffes på lavere nivå innenfor de rammer instruksens gir (Forsvarsdepartementet, 2023, s. 7).

#### *4.1.3.4 Møte trusler og yte motstand. En sluttet sirkel mellom avskrekking og slagkraft*

Når det kommer til Forsvarets roller og ansvar, er sirkelen, om den startet med avskrekking, sluttet. Forsvaret har ansvar for å møte trusselen og, om det trengs, bekjempe den ved bruk av alle tilgjengelige midler. Evnen til å bære dette ansvaret, og avskrekking, må kunne sies å være to sider av samme sak. Den norske militære organisasjonen er delvis preget av internasjonale operasjoner de siste 20 årene, og delvis av den dype freden som har vært rådende i Europa siden murens fall. Sikkerhetssituasjonen i våre nærområder er i negativ endring. Forsvaret er preget av en lang periode med nedbygging og innsparing. Forsvarets kapabiliteter er stort sett de samme som før, men *Forsvarssjefens fagmilitære råd* peker på at Forsvaret i dag er svært utfordret kapasitetsmessig og helt avhengig av det sivil-militære samarbeidet for å kunne levere (Forsvaret, 2023, s. 106). Dette gjelder også Forsvarets rolle innen beredskap:

*Forståelse for roller, ansvar og myndighet i beredskapsarbeidet er viktig. Samfunnet og Forsvaret har begrensede ressurser. Prioritet på å øke beredskapen i samfunnet må starte på toppen og helhetlig vurderes og forberedes ned til utøvende nivå. Krig må være*

*dimensjonerende for vurderinger og tiltak. Beredskapsarbeid krever kontinuerlig og langsiktig innsats. Evnen til langtidsplanlegging må derfor videreutvikles i alle sektorer, og her har alle et ansvar.*

(Forsvaret, 2023, s. 122–123)

Forsvarskommisjonens vurdering, som avslutter kommisjonens rapport, går lenger i å peke på utfordringer rundt å fylle Forsvarets selvstendige rolle som sikkerhetstilbyder for staten og samfunnet: «Små justeringer og tillegg til den kursen som regjeringen nå har lagt, vil ikke være tilstrekkelig. Forsvaret må vokse, og beredskaps-Norge må bli sterkere» (NOU 2023: 14, Kapittel 17.3).

Forsvarets roller og ansvar synes forholdsvis klart beskrevet fra det strategiske nivået, til tross for at den faktiske evnen kan virke utfordrende å etablere, gitt dagens ressursmessige forutsetninger. Behovet for styrking av Forsvarets maritime kapasiteter understreker at disse utfordringene også gjelder for evnen til tilstedeværelse ved og beskyttelse av undersjøisk infrastruktur (Forsvaret, 2023, s. 60–69; NOU 2023: 14, Kapittel 16.3.3). Forsvarets mestring i å balansere sine tildelte roller på en måte som styrker evne til maktprojeksjon samtidig som den trekker veksler på sivil støtte synes å være en nøkkelfaktor.

## 4.2 Myndighet

Avklaringer rundt myndighet er åpenbart viktig for en militær organisasjon, som skal forvalte statens voldsmonopol. Myndighetsavklaringer rundt Forsvarets roller i beskyttelsen av undersjøisk infrastruktur dreier seg ikke utelukkende om krisehåndtering, men også om myndighet til å gjennomføre operasjoner i en normalsituasjon. Det er imidlertid avklaring rundt myndighet og hjemmel i forbindelse med en trussel- eller krisesituasjon som byr på de store utfordringene. Spesielt gjelder dette når en situasjon kan medføre bruk av voldsmakt.

Definisjonen av myndighet, slik den presenteres i kapittelet «Bakgrunn og definisjoner», er «å ha lovlig rett og makt til å bestemme», altså retten til å ta beslutninger om noe. Dyndal og Flakstad (2020) trekker frem viktigheten av et kontinuerlig øvet og trenet samvirke, for at beslutningsprosessen skal fungere best mulig. De hevder også at beslutningslinjene internt i krisehåndteringsapparatet, generelt sett er avklart gjennom etablerte instruksjoner. Samtidig pekes det på en utvikling der skillet mellom fred og krig blir mer diffust, og at dette innebærer et potensielt



behov for at militære styrker opptrer bevæpnet, også i en sivil krisesituasjon (Dyndal & Flakstad, 2020, s. 291). Dyndal og Flakstad sin drøfting viser at effektiv avklaring av myndighet i kriser, som alt annet, må trenes og øves. I tillegg utgjør et mer diffust skille mellom fred og krig en utfordring for effektiv avklaring av myndighet og hjemmel.

#### **4.2.1 Når kan Forsvaret brukes ut fra et juridisk perspektiv?**

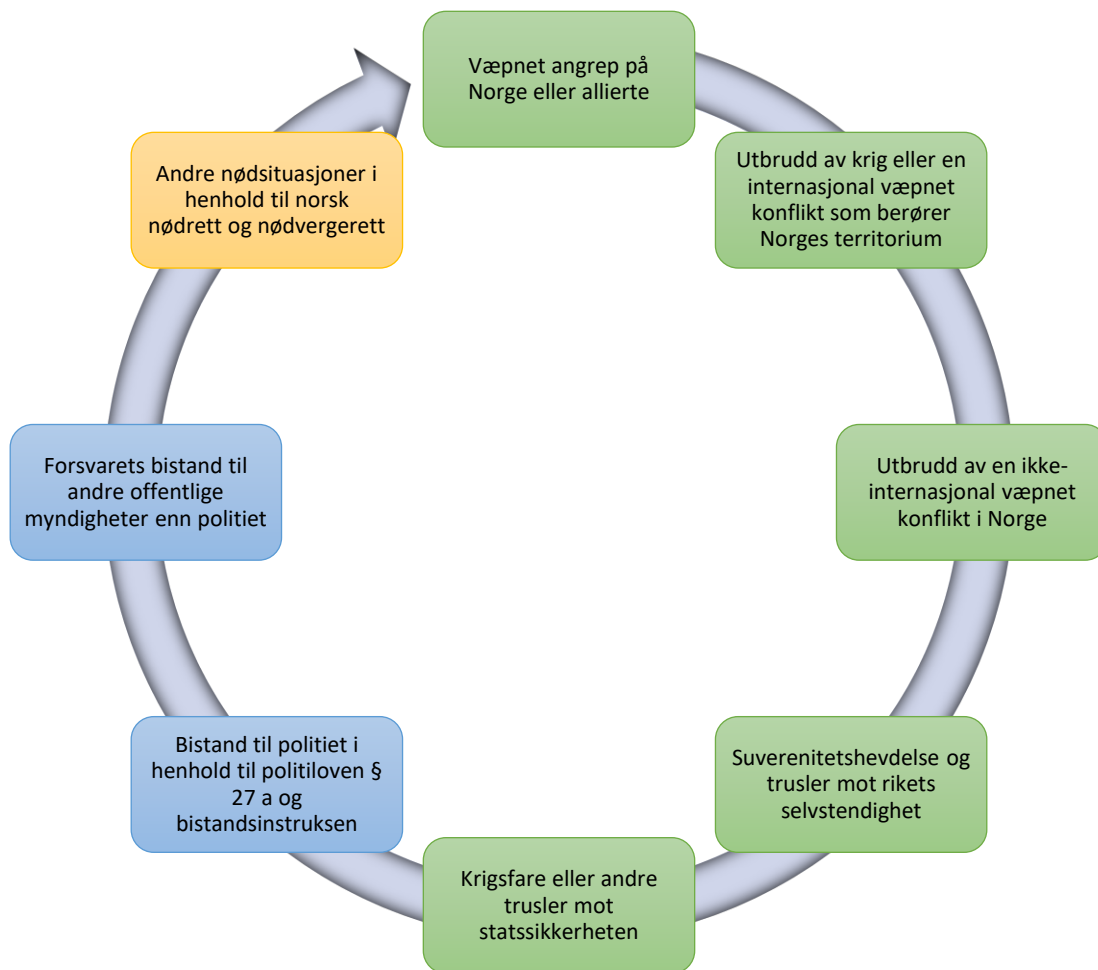
Før en krise eller beredskapssituasjon inntreffer, vil det være avskrekking og deteksjon som står mest sentralt i Forsvarets arbeid. I det øyeblikket det dreier seg om en konkret hendelse, er avklaringer rundt Forsvarets myndighet til å respondere viktigst. I fortsettelsen vil dette delkapittelet analysere det lovmessige rammeverket Forsvarets innsats kan hjemles i, og som regjeringen må forholde seg til. Det lovmessige rammeverket for bruk av militærmakt blir av Simonsen (2019) delt i syv situasjoner (Simonsen, 2019, s. 383–384). En åttende situasjon er lagt til med bakgrunn i FDs kommende formalisering av Forsvarets bistand til andre enn politiet (Forsvarsdepartementet, 2023; Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 61). Situasjonene presenteres under, deles i underkategorier og benyttes i analysen for å klarlegge rundt dynamikken mellom roller og myndighet.

De åtte situasjonene<sup>12</sup>:

1. Væpnet angrep på Norge eller allierte
2. Utbrudd av krig eller en internasjonal væpnet konflikt som berører Norges territorium
3. Utbrudd av en ikke-internasjonal væpnet konflikt i Norge
4. Suverenitetshevdelse og trusler mot rikets selvstendighet
5. Krigsfare eller andre trusler mot statssikkerheten
6. Bistand til politiet i henhold til politiloven § 27 a og bistandsinstruksen
7. Forsvarets bistand til andre offentlige myndigheter enn politiet
8. Andre nødsituasjoner i henhold til norsk nødrett og nødvergerett

---

<sup>12</sup> Punktene nummerering er kun for referanse og ikke en vektning av punktene.



Figur 12: Situasjoner der Forsvaret kan brukes  
(Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 61; Simonsen, 2019, s. 383–386)

Slik figuren viser, kan de åtte situasjonene inndeles i tre overordnede kategorier på bakgrunn av hjemmelsgrunnlaget Forsvaret jobber under. Situasjon 1-5 er hjemlet i Grunnlovens paragraf om «forsvar av landet» (Grunnloven (bokmål) – Grl, 1814, paragr. § 26). Det bør også påpekes at disse fem første situasjonene har to underkategorier som skiller situasjon 1-3 fra situasjon 4 og 5. De tre første situasjonene kan Forsvaret bruke utstrakt militær makt med oppheng i folkeretten. I de siste to situasjonene, som gjelder suverenitetshevdelse og trusler mot statssikkerheten, er ikke vilkåret for maktbruk det samme. Her er ikke terskelen for væpnet konflikt overskredet, følgelig må maktbruken begrenses til den samme som gjelder for situasjoner med hjemmel i nød- og menneskerett, altså minst mulig maktbruk (Simonsen, 2019, s. 383).

Situasjon 6 dreier seg om bistand til politiet. Følgelig hentes hjemmel om maktbruk fra politiloven via bistandsinstruksen. Også her gjelder da regelen om minst mulig maktbruk (Simonsen, 2019, s. 384). Situasjon 7 dreier seg ikke om voldsmakt, men gitt studiens problemstilling er det hensiktsmessig å

ha med en situasjon der Forsvaret handler til støtte for andre offentlige enheter enn til politiet. I slike tilfeller er det ikke aktuelt med maktbruk. Denne typen bistand søkes nå regulert i en egen instruks fra FD (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 61). Forsvarets bistand er tenkt å gjøres innenfor rammene den det gis bistand til opererer under (Forsvarsdepartementet, 2023, s. 21). I situasjon 8 hentes hjemmel for maktbruk fra straffelovens paragrafer om norsk nødrett og nødvergerett (Simonsen, 2019, s. 316 og 318).

I praksis finnes det flere situasjoner der Forsvaret kan benyttes. Situasjonene slik de presenteres her, med unntak av situasjon nummer 7, som er med i totalforsvarsperspektivet, er bundet opp i Forsvarets rett til bruk av militær voldsmakt. Situasjonene er allikevel et godt utgangspunkt for å på generelt grunnlag klargjøre «Når, og på hvilke vilkår, kan norske myndigheter og Forsvaret lovlig bruke militær makt?» (Simonsen, 2019, s. 21).

#### **4.2.2 Forsvarets plikt til å handle ut fra militærfaglig vurdering**

I Norge er det som nevnt over, i hovedsak regjeringen som sitter med beslutningsmyndigheten for bruk av militær makt. Denne regelen er fundert på Grunnlovens paragrafer og innebærer i praksis at enhver bruk av Forsvaret skal kunne spores tilbake til en regjeringsbeslutning. Regjeringens ansvar for Norges beredskap og sikkerhet medfører en plikt til også å ivareta landets forsvar. Dette ansvars, og myndighetsforholdet er integrert i Forsvaret ved at Regjeringen både i praksis, juridisk og doktrinært er en del av Forsvarets kommandostruktur, altså toppnivået for K2 i Forsvaret (Forsvaret, 2019, s. 46; Simonsen, 2019, s. 80). Dette betyr ikke at Forsvaret er avgrenset fra å handle hvis ikke regjeringen er satt inn i situasjonen og tar en konkret beslutning. Det kanskje mest brukte eksempelet på at det finnes situasjoner der de overordnede nasjonale myndigheter forventer at Forsvaret handler ut ifra en militærfaglig vurdering, er «Plakaten på veggen» (Direktiver for befal mv. ved angrep på Norge, 1949). Plakaten på veggen synliggjør en erkjennelse av at forsvaret av Norge kan være avhengig av en uttalt intensjon og myndighetsdelegering. Slike forholdsordre<sup>13</sup> kan være en forutsetning for at Forsvaret skal kunne virke effektivt i en situasjon tilsvarende overfallet i 1940 (Simonsen, 2019, s. 72–73). Plakaten på veggen er altså en slik myndighetsdelegering og viser at, i enkelte tilfeller, har Forsvaret en selvstendig handleplikt (Simonsen, 2019, s. 145).

Forsvaret tilstreber alltid en politisk godkjenning før militærmakt blir benyttet. Dette er også nedfelt i langtidsplanen, ved at en av Forsvarets oppgaver innebærer å skaffe beslutningsgrunnlag til det

---

<sup>13</sup> Forholdsordre, av forholdsregel = forberedende skritt til å møte en vanskelig situasjon: ta sine forholdsregler / ta, treffe de nødvendige forholdsregler mot noe (Språkrådet, 2017)

politiske nivået (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 29). «Plakaten på veggen» er ikke nødvendigvis egnet som beveggrunn for bruk av militærmakt gitt denne studiens tematikk, men den peker i retning av en intensjon og handleplikt (Direktiver for befal mv. ved angrep på Norge, 1949, art. III; Simonsen, 2019, s. 80). Forsvaret er ikke fritatt for handling, eller på noen måte handlingslammet i en situasjon der det mangler politisk godkjenning for maktbruk, men som samtidig, etter fagmilitær vurdering, åpenbart krever bruk av makt (Simonsen, 2019, s. 341).

#### **4.2.3 Relevant lovverk og hjemmelskrav for Forsvarets myndighet i beskyttelse av undersjøisk infrastruktur**

Beskyttelse av norsktilknyttet undersjøisk infrastruktur medfører gjerne at internasjonale regelverk må hensyntas. En overordnet gjennomgang av det juridiske rammeverket starter med FN-pakten, som blant annet ligger til grunn for begreper som suverenitet, suverene rettigheter og staters rett til selvforsvar. Havrettskonvensjonen definerer maritime grenser og rettigheter til blant annet å legge kabler og rørledninger på havbunnen, utenfor statenes territorium (FN-pakten, 1945, art. 2 og 51; HRK – UNCLOS, 1982, art. 3–7, 57 og 58).

Simonsen (2019) påpeker at kravet til en spesifikk nasjonal lovhjemmel, om militærmakt skal brukes, stadig styrkes. Det er derfor i større grad enn tidligere påkrevet å hjemle maktbruk i lov, snarere enn i sedvane eller med henvisning til folkeretten (Simonsen, 2019, s. 394). Hendelser som oppstår innenfor norsk sjøterritorium, må håndteres i henhold til norsk lov fordi det er norsk lov som gjelder fullt ut i det området. I NØS, eller på norsk kontinentalsokkel for øvrig, må norsk rett til å hevde sine suverene rettigheter legges til grunn, men hjemmelskravet står, også her, sterkt. Grunnloven er et helt sentralt dokument i håndtering av situasjoner eller hendelser i tilknytning til havbunnen, og dermed norske suverene rettigheter. Spesielt gjelder dette for en aktør som Forsvaret, som i ytterste konsekvens, skal bruke voldsmakt for å sikre statens integritet og rettigheter.

Et annet aspekt når det gjelder kravet til hjemmel er at, om Norge skulle handle på bakgrunn av et uklart hjemmelsgrunnlag, kan dette brukes mot Norge, i en konflikt eller krise. Forsvarskommisjonen peker på nettopp bruk av juridiske virkemidler som en del av sammensatte trusler (NOU 2023: 14, Kapittel 3.4.3). Ved et anslag mot undersjøisk infrastruktur som et ledd i en hybrid kampanje er det nærliggende å tro at en uklar lovhjemmel kunne blitt utnyttet til å skape en større krise. En klar lovhjemmel som grunnlag for Forsvarets myndighet, er slik sett både en styrke i Forsvarets oppdragsløsning og en styrking av den totale motstandskraften mot hybride virkemidler.

Grunnloven er det overordnede lovverket i Norge (Simonsen, 2019, s. 23). Enkelte andre lovtekster er også med på å danne oversikten over Forsvarets myndighet for beskyttelse av undersjøiske gassrørledninger. Den nye sikkerhetsloven er en av disse. I tillegg er det naturlig å se nærmere på hvordan petroleumsloven med tilhørende forskrifter behandler spørsmålet om sikkerhet for olje- og gassinfrastruktur. Enkelte bilaterale traktater, som regulerer norsktilknyttede gassrørledninger, blir også vurdert som aktuelle. Politiloven gir det juridiske rammeverket for bistandsinstruksen og Forsvarets støtte til politiet. Det er også hensiktsmessig å se nærmere på kystvaktloven, som gir særskilt hjemmel til Kystvaktens personell for myndighetsutøvelse på havet. Politisk kontroll med Forsvaret er grunnleggende og kritisk for statens integritet. En lovhjemmel innebærer fremdeles at politisk-strategisk nivå, som hovedregel, må beslutte bruk av makt.

#### *4.2.3.1 Grunnloven som hjemmelsgrunnlag. Forsvar av Norges suverenitet og suverene rettigheter*

I territorialfarvannet, der Norge har full suverenitet og med det, full jurisdiksjon, synes hjemmel til maktbruk avklart ved Grunnlovens paragraf om «forsvar av landet» (Grunnloven (bokmål) – Grl, 1814, paragr. § 26). Etter de åtte situasjonene der Forsvaret kan brukes, er det brakt på det rene at § 26 er anvendbar der Forsvaret ikke handler etter bistandsinstruks eller på bakgrunn av ren nødrett (Simonsen, 2019, s. 383–384).

Simonsen (2019) påpeker et aspekt ved Forsvarets mandat til maktbruk utenfor norsk territorium som er relevant for beskyttelsen av undersjøisk infrastruktur. Store deler av de undersjøiske gassrørledningene ligger på bunnen av NØS hvor Norge ikke har full jurisdiksjon, men suverene rettigheter. I enkelhet er spørsmålet Simonsen stiller, om norske suverene rettigheter kan tolkes som å være en del av begrepet «landet» etter Grunnlovens § 26. Svaret på dette spørsmålet er, i henhold til den juridiske analysen: ja. Dette innebærer at beskyttelsen av norske suverene rettigheter, som utvinning og regulering av olje- og gassforekomster, herunder undersjøisk infrastruktur, kan gjøres med hjemmel i Grunnlovens § 26. Følgelig har Forsvaret myndighet til å bruke voldsmakt på norsk sokkel både ved en hendelse som kvalifiserer som væpnet angrep, men også i rammen av å beskytte og hevde norske suverene rettigheter (Simonsen, 2019, s. 40–41).

Et annet svært viktig poeng Simonsen fremmer er at Forsvarets maktbruk også kan hjemles etter Grunnloven (ikke politiloven) innenfor Norge, altså på norsk territorium inklusive sjøterritoriet, uten at det er snakk om væpnet konflikt eller væpnet angrep og selv om maktbruken kan ende med å rettes mot norske borgere. Simonsen hevder at, gitt særskilte og spesielt alvorlige omstendigheter, kan Forsvaret bruke voldsmakt i Norge ved, for eksempel, et omfattende terrorangrep (Simonsen,

2019, s. 394). Det betyr også at Forsvaret, ved enkelte anledninger kan og bør iverksette tvangstiltak på bakgrunn av egen militærfaglig vurdering og med hjemmel i Grunnlovens § 26 snarere enn å klargjøre styrker for en eventuell bistand til politiet. Simonsens analyse blir her imøtegått av Dyndal og Flakstad sin bemerkning om viktigheten av en godt trent og prosessuelt gjennomarbeidet beslutningslinje. Dette vil være avgjørende for å korrekt bestemme bruken av Forsvaret og etter hvilken hjemmel bruken skal funderes på.

#### 4.2.3.2 *Den nye sikkerhetsloven posisjonerer Norge for å møte en ny trusselsituasjon*

Tidligere har sikkerhetsbegrepet vært knyttet opp i to underliggende begreper, statssikkerhet og samfunnssikkerhet. Henholdsvis defineres statssikkerhet som «statens eksistens, suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet» og samfunnssikkerhet som «samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare» (Meld. St. 5 (2020 –2021), s. 11). Regjeringen og det norske maktapparatet skal som en av sine hovedoppgaver, i henhold til samfunnskontrakten<sup>14</sup> mellom staten og borgerne, sikre borgerne av staten mot henholdsvis ytre og indre farer. For å ivareta statens ansvar har Forsvaret og politiet blitt tildelt myndighet til å utøve tvangsmakt. Ansvar er tradisjonelt fordelt slik at Forsvaret, via FD, ivaretar beskyttelse mot ytre farer. Politiet, JD, ivaretar beskyttelse mot indre farer.

Sikkerhetsloven, *Lov om nasjonal sikkerhet*, utkom i ny versjon i 2019. Den nye sikkerhetsloven innførte to begreper som er sentrale for drøfting av Forsvarets roller, ansvar og myndighet i rammen av loven. Det ene begrepet er «nasjonal sikkerhet» og det andre begrepet er «grunnleggende nasjonale funksjoner» (GNF) (Sikkerhetsloven, 2019, paragr. §1-5).

Nasjonal sikkerhet defineres som «statssikkerhetsområdet og en avgrenset del av samfunnssikkerhetsområdet som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta nasjonale sikkerhetsinteresser» (Meld. St. 5 (2020 –2021), s. 11). Begrepet «nasjonale sikkerhetsinteresser» defineres i sikkerhetsloven. En samlet definisjon av nasjonal sikkerhet blir derfor,

statssikkerhetsområdet og en avgrenset del av samfunnssikkerhetsområdet som er av vesentlig betydning for statens evne til å ivareta landets suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og overordnede sikkerhetspolitiske interesser knyttet til de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet,

---

<sup>14</sup> «[...] der menneskene i varierende grad gir fra seg frihet til en felles statsmakt mot å få beskyttelse eller andre rettigheter» (Store norske leksikon, 2023a)

forsvar, sikkerhet og beredskap,  
forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner,  
økonomisk stabilitet og handlefrihet,  
samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet.

(Meld. St. 5 (2020 –2021), s. 11; Sikkerhetsloven, 2019, paragr. § 1-5)

Utvasking av skillelinjene mellom stats- og samfunnssikkerhet er et tilbakevendende tema og fremgår av flere av de strategiske dokumentene (NOU 2023: 14, s. 96; NOU 2023: 17, s. 24; Prop. 14 S (2020 – 2021), s. 70). Hvilke aktører som skal ivareta statssikkerheten (typisk Forsvaret) og hvilke aktører som skal ivareta samfunnssikkerheten (typisk sivile beredskapsressurser), går i retning av å bli håndtert stadig mer pragmatisk. Den nye sikkerhetsloven ser ut til å være et brukbart rammeverk for å fremme og forenkle denne tilnærmingen. Dette oppnås ved at loven fjerner seg fra de tidligere skillelinjene mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet, og i stedet ser overordnet på den totale sikkerhetssituasjonen. Begrepsavklaringen rundt «nasjonal sikkerhet» ble tydeliggjort av regjeringen i den såkalte samfunnssikkerhetsmeldingen, og tillater dette overordnede og samtidig pragmatiske synet på nasjonens totale sikkerhet (Meld. St. 5 (2020 –2021), s. 11). Dette muliggjør utvikling av motstandskraft på tvers av sektorene og setter sannsynligvis samfunnet i bedre stand til å møte sammensatte trusler. Sikkerhetsloven kan ikke sies å direkte løse noen myndighetsspørsmål i forbindelse med undersjøisk infrastruktur, men den er med på å fremme et mulighetsrom som ser ut til å sammenfalle med de øvrige styringsdokumentenes syn på håndtering av en stadig mer kompleks sikkerhetssituasjon (Meld. St. 5 (2020 –2021), s. 30; Prop. 14 S (2020 –2021), s. 70).

GNF-begrepet er fremdeles å anse som nytt, og identifisering av GNFer pågår stadig i departementene. Dette kan innebære et mulighetsrom i beredskapssammenheng. Når en virksomhet faller innunder en GNF og følgelig blir underlagt sikkerhetsloven gis det myndighet til utstrakt informasjonsdeling, forutsatt at virksomheten retter seg etter lovens krav (Meld. St. 9 (2022 –2023), s. 6 og 15). Sikkerhetslovens innføring av GNF treffer også totalforsvarsaktørene (Endregard & Rongved, 2022, s. 171; Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 63). I *Støtte og samarbeid* sitt underkapittel om Forsvarets roller i totalforsvaret trekker FD og JD også frem sikkerhetsloven og GNF-begrepet. Forsvaret har altså en rolle når det kommer til GNF, i henhold til totalforsvarstankegangen (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 63).

OED har identifisert «transport av gass i rør til Europa» som en GNF (Prop. 1 S (2022 –2023), s. 144). Dette er med på å understreke viktigheten av effektiv samhandling, og et ansvar for krisehåndtering og beredskap mellom de forskjellige aktørene i tilknytning til norsk sokkel og undersjøisk petroleumsinfrastruktur. Det er sannsynligvis GASSCO som har fått hovedansvaret med oppfølgingen av denne GNFe (Hovland & Holmes, 2022). Identifiseringen av gass-eksport som en GNF ble trukket frem av statsministeren som en del av den norske responsen etter Nord Stream-sabotasjen (Statsministerens kontor, 2022). Det kan tenkes at GNF-sporet kan være med på å forenkle beredskaps- og sikringsarbeidet på tvers av sektorene fremover, altså at sikringen av undersjøisk infrastruktur i rammen av å være identifisert som del av en GNF, enklere kan koordineres mellom sivile beredskapsressurser, bransjen og Forsvaret.

#### 4.2.3.3 *Petroleumsloven bidrar til sivilt-militært samarbeid*

Petroleumsloven er tydelig på at rettighetshaveren bærer ansvaret for at infrastrukturen er sikret og at det er etablert tilstrekkelig beredskap mot «bevisste anslag». Allikevel fremgår det tydelig i den samme paragrafen at det, implisitt, også påhviler et ansvar hos offentlige myndigheter:

*«Rettighetshaver skal stille innretninger til disposisjon for offentlige myndigheter til øvelser og i nødvendig grad delta i slike øvelser [for bevisste anslag]»* (Petroleumsloven – petrl, 1997, paragr. § 9-3). OED har, i den underordnede *Rammeforskriften*, også formulert seg på en måte som bidrar til samhandling internt i petroleumssektoren, men også opp mot andre offentlige etater, som Forsvaret. Paragrafen om «Samordning av beredskap til havs», understreker at «Operatørens beredskapstiltak skal være egnet til å samordnes med offentlige beredskapsressurser» og «Operatøren skal lede og koordinere innsatsen av beredskapsressursene ved fare- og ulykkessituasjoner, inntil eventuelt offentlige instanser overtar dette ansvaret» (*Rammeforskriften (petroleumsvirksomheten)*, 2011, paragr. § 20).

Selv om ikke «beredskap mot bevisste handlinger» etter petroleumsloven, nødvendigvis har vært høyt prioritert i den foregående perioden, virker altså det juridiske rammeverket å være anvendbart for å imøtekomme økt samhandling mellom offentlige beredskapsaktører, herunder Forsvaret og petroleumssektoren. For Forsvaret sin del henvises det til petroleumsloven i den retningsgivende publikasjonen FDMO (Forsvaret, 2015a, s. 35). FDMO redegjør også kort for hvordan Forsvaret skal forholde seg til de maritime områdene etter havretten (Forsvaret, 2015a, s. 17, 25, 27 og 34). Doktrinen omtaler også den juridiske statusen til- og kyststatens rettigheter vedrørende undersjøiske kabler [og rørledninger] i NØS og på norsk kontinentalsokkel. Det er det åpne havs friheter som



nevnes, men samtidig at kyststaten har rett til å fastsette trasé for undersjøiske rørledninger i henhold til havretten (Forsvaret, 2015a, s. 35–36).

#### 4.2.3.4 *Politi-loven og bistandsinstruksen. Et juridisk perspektiv*

Norsk politi har myndighet på norsk sokkel og dermed også en rolle i krisehåndtering og beredskapsarbeidet (Forskrift om utøvelse av myndighet i havområdene, 1999). Med dagens sikkerhetssituasjon, som innebærer potensiale for sammensatte trusler, faller politiets ansvars og myndighetsområder, i en grad, sammen med Forsvarets. Her ligger det et økt ansvar hvor også Forsvaret, både i det militære- og påtalesporet har roller. Denne sammensmeltingen stiller større krav til rolleavklaring enn tidligere, både i krisehåndtering og det daglige beredskapsarbeidet. For å klarlegge muligheten til å benytte Forsvaret, ble politiets overordnede retningslinjer i politi-loven tilført § 27 a, i 2015, paragrafen regulerer Forsvarets bistand til politiet (Simonsen, 2019, s. 283). Det sentrale dokumentet, som har blitt etablert for å være med på å regulere politiets mulighet til å trekke på Forsvarets ressurser, er imidlertid bistandsinstruksen.

Formålet med *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*, som den egentlig heter, er å gi retningslinjer for å tilstrebe at den formelle myndighetsdelingen mellom Forsvaret og politiet er klarlagt. I tillegg har instruksen en prosedyremessig tilnærming slik at den skal kunne brukes som et reelt oppslagsverk og verktøy for politiet og Forsvarets daglige oppdragsløsning (Hjellum, 2018, s. 14). En stadig mer pragmatisk holdning til å effektivisere samfunnsressursene har tillatt en forenkling av formalia i tilknytning til Forsvarets bistand til politiet. Erfaringene fra, og den påfølgende rapporten etter 22. juli-terroren, har også bidratt til forenklingen av instruksen (Innst. 207 S (2011–2012), Kapittel 3 VII; Røksund-utvalget, 2016, s. 17). Bistandsinstruksen har gjennomgått flere endringer siden den utkom i sin første versjon (Instruks for Forsvarets bistand til politiet, 1998). Endringene har ikke løst alle utfordringer i grenselandet mellom politi og forsvar, men har ført instruksen i retning av en stadig mer praktisk innretning, som har gitt resultater i form av en enklere prosess for å utløse bistand (Bjerga, 2019, s. 98). I tillegg kan det argumenteres for at den nye norske tilnærmingen til totalforsvaret har vært med på å forme arbeidet med å forenkle mulighet for støtte og samarbeid mellom politi og forsvar. Formuleringen av den nye bistandsinstruksens formålsparagraf kan peke i den retningen: «[...] slik at samfunnets samlede ressurser utnyttes best mulig [...]» (Bistandsinstruksen, 2017, paragr. § 1; Bjerga, 2019, s. 96; Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 12; NOU 2023: 17, Kapittel 10.12.4).

#### 4.2.3.5 *Kystvaktens myndighet etter kystvaktloven skiller seg fra Forsvarets militære myndighet*

Kystvakten er underlagt militær kommando og er en del av Forsvaret. Store deler av Kystvaktens virksomhet reguleres imidlertid av en egen lov, kystvaktloven (Kystvaktloven – kystvl, 1999). Loven gir kystvaktpersonell helt spesiell kompetanse for myndighetsutøvelse. Langtidsplanen stadfester at på to områder er Forsvaret «tildelt særlig myndighet og ansvar; ressurskontroll og annen myndighetsutøvelse til havs, samt grenseoppsyn langs den norsk-russiske grensen» (NOU 2023: 14, s. 42; Prop. 14 S (2020 –2021), s. 30). Her kan formuleringen gjøre det nærliggende å tenke «all myndighetsutøvelse til havs». Til tross for at Kystvakten til daglig, i stor grad styres ut fra den militære kommandokjeden, er det en viktig distinksjon at Kystvaktens arbeid ut fra mandatet gitt i kystvaktloven blir gjort i et påtalespor og ikke i et militærfaglig spor. Kystvakten er her, i prinsipp, underlagt påtalemyndigheten, og sjefen for Kystvakten er det formelle bindeleddet mellom politi/påtale og Kystvakten (Børresen, 2023a; J.-T. Lunde, 2012, s. 11).

Kystvaktlovens kapittel 3, og spesielt §§ 9-12 lister opp de lovene Kystvakten kan føre kontroll med, og refererer, blant annet, til petroleumsloven (Kystvaktloven – kystvl, 1999, paragr. § 12 c). Det er imidlertid en viktig og vesentlig forskjell mellom mandatene Kystvakten må forholde seg til opp mot de forskjellige lovverkene. Denne forskjellen fremgår ikke eksplisitt av kystvaktlovens tekst og kan virke uklar, i hvert fall for legfolk. Kystvakten er nemlig primærmyndighet for fiskeri- og fangstoppsyn (jamfør kystvaktloven § 9). Kystvakten skal derfor aktivt jobbe med ressurskontroll i rammen av fiskeri og fangst. En tilsvarende ordning finnes ikke for lovens øvrig nevnte mulige kontrollmyndighet (jamfør kystvaktloven §§ 10-12). Selv om kystvaktloven peker på flere lovtekster, kreves det altså en særskilt avtale eller på annen måte overenskomst med primærmyndigheten for vedkommende lovverk før Kystvaktens mulighet til kontroll utløses. Samtlige av kontrollparagrafene i kystvaktloven (§§ 10-12) har mye av den samme ordlyden som paragraf § 9 som omhandler fiskeri og fangst, men her er altså Kystvakten subsidiær myndighet. Den enkelte av disse lovene har altså andre primærmyndighetsutøvere. På denne måten er Kystvaktens rolle vedrørende kontroll i henhold til §§ 10-12 en annen enn for paragrafen om fiskeri- og fangstoppsyn (jf. § 9) (Hemmer-rapporten, 2007, s. 23).

Ut fra dette fremgår ordlyden i langtidsplanens oppgave nummer seks (6) til Forsvaret som noe upresis, «[...] på to hovedområder er Forsvaret tildelt særlig myndighet og ansvar; ressurskontroll og annen myndighetsutøvelse til havs, samt grenseoppsyn langs den norsk-russiske grensen» (Prop. 14 S (2020 –2021), s. 30). Dette gjelder også selv om man hensyntar at det er Kystvakten ved kystvaktloven, og ikke Forsvaret i stort, som har *særlig myndighet og ansvar for ressurskontroll og*

*annen myndighetsutøvelse til havs.* Kystvaktens status stiller fremdeles i en særklasse med tanke på kystvaktloven og det faktum at Kystvakten, som en av svært få instanser, har faktisk kapasitet til å stille med anvendbare kapabiliteter på norsk sokkel i en beredskapssituasjon.

Kystvakten har altså et ansvar etter kystvaktloven, men dette ansvaret er i praksis og etter loven bundet opp i påtale- og politisporet, ikke det militære. Bruk av Kystvakten i det militære sporet er fremdeles fullt mulig, men i det militære sporet mister en altså kystvaktlovens mandat og må forholde seg til det militære mandatet som et hvilket som helst marinefartøy måtte gjort. I tidligere langtidsplaner er Kystvaktens myndighet beskrevet mer presis i forhold til dens faktiske myndighet: «Kystvakten har primæransvaret for myndighetsutøvelse på fiskeri og fangstområdet» (St.prp. nr. 48 (2007–2008), s. 30). Dette gjenspeiler i større grad hvordan kystvaktloven benyttes til myndighetsdelegeringen til Kystvakten. Loven åpner altså for at Kystvakten kan drive kontroll med en rekke lovverk, men utover ressurskontroll av fiske og fangst, forutsettes egne avtaler mellom Kystvakten og vedkommende kontrollmyndighet (Hemmer-rapporten, 2007, s. 20; Kystvaktloven – kystvl, 1999, paragr. § 19 andre ledd). Det må altså foreligge en egen avtale mellom Kystvakten og en instans i petroleumssektoren, som gir Kystvakten kontrollmyndighet etter petroleumsloven, dersom en slik kontroll er ønskelig.

#### 4.2.3.6 *Traktater kan utgjøre et handlingsrom*

For å sikre statens kontroll med de norsktilknyttede rørledningene som fremfører gass til forbruker, er hver enkelt rørledning regulert i traktats form, mellom de berørte nasjonene (Oljedirektoratet & Olje- og energidepartementet, 2023). Altså er en norsk rørledning som strekker seg fra Norge (norsk territorialfarvann eller norsk økonomisk sone/sokkel) til et annet land regulert ved en egen traktat. Eksempler på slike traktater er dem som regulerer Europipe og Norfra gassrørledningene til henholdsvis Tyskland og Frankrike (Europipe-avtalen, 1994; NORFRA, 1995; Norfra, 1996). Traktatene avklarer en del juridiske spørsmål om tilgang til rørledningene, vedlikehold og sikring. Traktatene følges opp ved kommisjoner, eksempelvis *Joint Europipe/Ekofisk Emden Pipeline Commission* (Olje- og energidepartementet, 2020). Også i rammen av denne type juridiske dokumenter kan det finnes handlingsrom om en situasjon skulle oppstå. Samarbeid mellom OED og FD, PTIL, Oljedirektoratet, GASSCO og Forsvaret, gjerne i totalforsvarssporet, vil typisk kunne være med på å sikre utnyttelse av et eventuelt slikt mulighetsrom. Det er ikke funnet kilder som peker på graden av mulighetsrom, eller om et slikt mulighetsrom er utnyttet per i dag. Det er spesielt med tanke på hjemmel til håndtering av hendelser i andre lands økonomiske soner som er interessant i denne sammenhengen.

## 4.3 Drøfting av analysen

### 4.3.1 Erfaringsoverføring og øvelser for økt beredskap og handlekraft

I beskyttelsen av norsktilknyttede undersjøiske gassrørledninger skal Forsvaret kunne bistå i flere aspekter. Noen av dem selvstendig og andre i samarbeid med sivile parter. Analysen viser at både styringsdokumentene og lovverket er innrettet på en måte som tilrettelegger for at offentlige beredskapsressurser skal kunne samarbeide med aktørene på norsk sokkel. Praksis, etter Nord Stream-sabotasjen, peker mot at forbindelsene mellom beredskapsaktørene, spesielt Forsvaret ved Sjøforsvaret og petroleumssektoren, allerede har kommet langt i å kunne trekke på hverandres styrker, og med det, veie opp for svakheter. Etter en situasjon eller en øvelse er det også, som kjent, viktig at organisasjonene kan omsette erfaringer i læring. En viktig faktor i det fortsatte sikringsarbeidet, og som kan sies å naturlig følge av Forsvarets rolle som beredskapsaktør, vil være å bidra til slik erfaringslæring, slik det gjøres via doktriner og andre åpne forsvarspublikasjoner. (Forsvaret, 2019, s. 13; Hafting, 2017c, s. 47). Øving og trening bidrar til å skape forståelser mellom beredskapsaktørene, formidle læringspunkter og erfaringer og er derfor en katalysator for effektiv krisehåndtering ved bruk av samfunnets samlede ressurser. Litteraturen viser at intern øving og trening også bidrar til økt forståelse for egenorganisasjons styrker og svakheter. På det militærstrategiske nivået kan øvelser være med på å avdekke flaskehalsen i beslutningsprosessene og bedre informasjonsflyt. Kort sagt bidrar øving og trening til å klargjøre roller, ansvar og myndighet, eller å synliggjøre om det er behov for avklaringer, både Dyndal og Flakstad (2020) og Hafting (2017) er tydelig på dette (Dyndal & Flakstad, 2020, s. 288; Hafting, 2017c, s. 37–38). Også langtidsplanen og Totalberedskapskommisjonen fremhever øving og trening som virkemiddel, ikke minst i totalforsvarssammenheng og på politisk og strategisk nivå (NOU 2023: 17, s. 412–417; Prop. 14 S (2020–2021), s. 31–32 og 78–79).

### 4.3.2 Situasjonsforståelse, informasjonsdeling og beslutningsstøtte

Forsvarets roller innebærer både et ansvar for effektiv krisehåndtering og informasjonsflyt, samt beslutningsstøtte til det politiske nivået. Flere av perspektivene som belyses i analysen peker mot den stadig økende viktigheten av et omforent og oppdatert situasjonsbilde. Evnen til å utpeke alle aktører som har behov for informasjon, sørge for at disse har klarering og deretter formidle rett informasjon til rett aktør og til rett nivå blir stadig en større forutsetning for å lykkes, gitt den rådende trusselsituasjonen. Analysen peker på at trusselen mot undersjøiske gassrørledning har flere komponenter, både nasjonale, internasjonale, operative, strategiske og politiske. Ved å spille på alle tilgjengelige ressurser i et trenet samspill bidrar Forsvaret til å, så langt som mulig, nå det potensiale

som ligger i å fatte beslutninger raskt, på et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag. Oppnås en slik tilnærming vil responsen sannsynligvis ha størst mulig effekt, og krisens sikkerhetspolitiske dimensjon vil reduseres. Selv ikke med økte bevillinger og styrket kapasitet kan vi overvåke alt. Analysen viser at å sikre situasjonsforståelse ut fra en omforent forståelse av hva som er normalsituasjonen er en av de viktigste rollene Forsvaret har i beskyttelsen av undersjøiske rørledninger. Det virker også klart at gitt problemsettets størrelse dreier denne rollen like mye om å rasjonalisere ressurser og spille på alle relevante aktører. Spesielt aktørene i petroleumsbransjen. Det kan også være at ordningen med traktater for hver enkelt rørledning, og den norske spisskompetansen for rørinspeksjon på privat side, innebærer et uforløst potensial. OED sin identifisering av transport av gass i rør til Europa som GNF bidrar til å styrke samarbeidet mellom Forsvaret og bransjen i en retning der felles situasjonsforståelse i større grad er oppnåelig enn tidligere.

Til tross for at en av Forsvarets roller klart uttrykker at Forsvaret skal kunne etablere og ivareta situasjonsforståelse ved selvstendig evne er det kanskje her det største potensialet med totalforsvaret finnes, når det kommer til undersjøisk infrastruktur. Petroleumsloven stiller tydelig krav til at aktørene i olje- og gassbransjen skal ivareta sikkerheten på sine installasjoner, som inkluderer rørledninger (Petroleumsloven – petrl, 1997, paragr. §§ 1-6 og 9-3). Den tilhørende rammeforskriften peker også på at det skal være kompatibilitet i operatørenes beredskap, slik at beredskapstiltak kan samordnes med offentlige beredskapsressurser. Når det kommer til undersjøisk infrastruktur virker det derfor hensiktsmessig at denne samordningen inkluderer deling av informasjon og situasjonsforståelse. Denne delingen bør ses i en større sammenheng for å øke den totale motstandskraften mot feilinformasjon eller annen form for villedning.

#### **4.3.3 Totalforsvaret som ressurs for Forsvarets ansvarsområder**

Norheim-Martinsen (2019) innleder boken om *Det nye totalforsvaret* med å beskrive en tredelt historikk rundt det norske totalforsvarskonseptets utvikling (Norheim-Martinsen, 2019a, s. 5). Også *Støtte og samarbeid*, setter totalforsvaret inn i en kontekst av en slik tredeling (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 9–11). Først dreide det seg om en tilnærmet ensidig støtte fra sivilsamfunnet til Forsvaret og forsvaret av Norge, i rammen av den kalde krigen. Deretter fulgte en periode preget av dyp fred i våre områder og Forsvaret ble innrettet mot internasjonal innsats. Dette medførte at totalforsvarstanken måtte reformeres, en prosess som foregikk mellom murens fall og gjennom 90-tallet. Etter 2008 skjedde et skifte, som et

følge av et norsk NATO-initiativ, der nasjonalt forsvar og totalforsvaret igjen fikk oppmerksomhet (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 11).

*Totalforsvarskonseptet er således en del av det sivil-militære samarbeidet, men er avgrenset til å omfatte gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn knyttet til kriser, fra kriser i fred til sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Sivilt-militært samarbeid omfatter også øvrig samarbeid mellom sivile og militære myndigheter som ikke er direkte knyttet til kriser og væpnet konflikt. Et eksempel på sivil-militært samarbeid som faller utenfor rammen av totalforsvarskonseptet er Kystvaktens løpende ivaretagelse av fiskeri- og miljøoppsyn.*

(Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 15)

Beskrivelsen av hvem som utgjør totalforsvaret er forskjellig fra den som finnes i langtidsplanen. Der *Støtte og samarbeid* sin definisjon er opphengt i situasjon, altså kriser (fra sitatet over), er langtidsplanens definisjon sentrert rundt funksjon: «Totalforsvaret inkluderer relevante aktører på alle organisatoriske nivåer, herunder frivillige organisasjoner og private aktører med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur» (Prop. 14 S (2020–2021), s. 23). Gitt at begge definisjonene springer ut fra FD, blir det naturlig å anta at den nyeste definisjonen er korrekt. Langtidsplanens definisjon virker uansett mer hensiktsmessig fordi den, i større grad, peker på at evnen til samarbeid må bygges *før* krisen inntreffer. Definisjonen er også viktig i rammen av konteksten undersjøiske gassrørledninger, som jo innebærer private aktører med denne typen ansvar.

Endregard og Rongved (2022) peker på en utfordring ved at horisontal samhandling og aktivitet mellom aktører i rammen av totalforsvaret gjøres ved ikke-hierarkisk styring, såkalt «samstyring». Samstyring gir ingen automatisk kommandoforhold mellom partene (Endregard & Rongved, 2022, s. 169–170). Totalforsvarskonteksten er derfor ikke i seg selv dekkende for å ivareta en tydelig avklaring rundt roller, ansvar og myndighet. Der Forsvaret baserer seg på avtaler med eksterne parter, men avtalen er sektorintern, kan det være unaturlig å kategorisere det innenfor totalforsvars-paraplyen, blant annet for å tillate en mer hierarkisk tilnærming (Norheim-Martinsen, 2019b, s. 22).

Et gjennomgående tema for de fleste av relevante styringsdokumenter som sier noe om beskyttelse av undersjøisk infrastruktur, petroleumsinfrastruktur eller Forsvarets roller, er presiseringen av at samfunnets totale ressurser skal utnyttes. Analysen peker mot at det stadig dukker opp lovverk,

lovendringer og politiske føringer som underbygger slik fokus. Den største driveren av denne strategiske retningen for norsk beredskapstenking er totalforsvaret slik det fremstår i dag. Summen av andre tiltak, som FD sin kommende instruks for bistand til andre enn politiet er også med på å trekke mot en stadig mer pragmatisk tilnærming til samhandling. Analysen av Forsvarets roller viser at flere av rollene er tenkt løst i et sivilt-militært samarbeid. I lys av kritikken av totalforsvarets «samstyring» og den medfølgende manglende mekanismen for kommando og kontroll, er det viktig at Forsvaret er svært nøye når det kommer til oppgaver som bare an løses ved sivilt-militært samarbeid fordi Forsvaret ikke har kommando over utenforliggende ressurser. I tillegg er det viktig at oppgaver som skal løses utelukkende av Forsvaret, enten med bakgrunn i mandat eller andre juridiske eller politiske føringer, så må Forsvarets kapasitet og kapabilitet være nøye utledet. Uppreis beskrivelse av roller kan lede til potensielle misforståelser, slik analysen peker på i tilfellet langtidsplanens omtale av Forsvarets rett til myndighetsutøvelse til havs.

I en artikkel i *Dagens Næringsliv*, som ble publisert oktober 2022, argumenterte fire forskere tilknyttet Noregs teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), for at Norge både har teknologi og kompetanse til å kunne gjøre en langt bedre jobb i å ta vare på norsktilknyttet undersjøisk infrastruktur. Forskerne konkluderte med at Norge burde ha en «kystvakt under vann» på samme måte som den som opererer på overflaten (Sørensen et al., 2022). Den oppsummerte forståelsen av totalforsvarets plass i beredskap- og krisehåndtering er at konseptet, slik det fremstår i dag, fremdeles kan karakteriseres som nytt og at det er grunnleggende for Forsvarets oppdragsløsning. Det er derfor også sannsynlig at en videreutvikling av totalforsvaret kan medføre at konseptet får en viktigere og fornyet betydning for Forsvaret og sikringen av undersjøisk infrastruktur i fremtiden. Kanskje det ikke blir en kystvakt, men «totalforsvaret under vann», en gang i fremtiden.

#### **4.3.4 En kritikk mot langtidsplanens beskrivelse av Forsvarets roller**

I konteksten av å være strategiske rollebeskrivelser er regjeringens oppgaver til Forsvaret tidvis svært overordnede og tidvis ganske detaljerte. På den ene side adresseres Forsvarets roller i den norske stats avskrekkings- og beroligelsesstrategi. På den annen side er det relativt detaljert for et slikt oppgavesett å trekke frem underlagte avdelinger, som grensevakt og Kystvakten.

Det engelske uttrykket *policy maker* er definert i *Cambridge Dictionary* som «a member of [...] an organization who is responsible for making new rules, laws, etc.» (Cambridge Dictionary, 2023). En ofte brukt norsk oversettelse er *beslutningstaker*, et ord som i langt større grad gir assosiasjoner til handling, snarere enn utforming av strategi og formulering av politikk (*policy* synonymiseres med

*politikk og/eller strategi*. På samme måte beskriver Forsvaret selv etatens interaksjon med sitt overordnede politiske nivå ved uttrykket «dialog» (Forsvaret, 2019, s. 12), et ord som må kunne sies å ha et overveiende tilsnitt av muntlighet (Store norske leksikon, 2021).

FD har flere ganger blitt kritisert for å, i for stor grad, benytte seg av sin rett til å detaljstyre sine underlagte etater. Altså å *beslutte* snarere enn å etablere rammeverk for beslutninger. Den kanskje viktigste erkjennelsen av dette har blitt brakt på banen av departementet selv. I 2023 jobber FD med en tillitsreform som skal tydeliggjøre rammeverket etatene skal jobbe innenfor og føre til økt evne til beslutningstaking på etatsnivåene uten departemental innblanding. Dette skal igjen forsterke departementets rolle som formidler av politikk og overordnede retningslinjer, *policy*. I tillegg skal etatenes rollefordeling tydeliggjøres slik at doble prosesser unngås og at horisontal samhandling mellom etatene forenkles (Forsvarets høgskole - Norwegian Defence Uni College, 2023, del 2; Gram, 2022). Sagt på en annen måte, så jobber FD med å gjenvinne, eller i det minste rendyrke, sin politisk-strategiske overhøyde. Reformen kan altså, hvis FD oppnår sin målsetting om å løfte sitt fokus, medføre en mer intuitiv forståelse av Forsvarets egne nivåer. Hvis FD evner å, i større grad, fokusere på utforming av politisk-strategiske føringer til sin sektor, kan det tenkes at FST i sin tur blir i stand til å gjøre en mer selvstendig jobb med å omsette politikken til militærstrategi. Dette kan medføre at også underliggende nivåers tiltenkte rolle forsterkes og følgelig en tydeliggjøring av hvilket ansvar og myndighet som bør ligge ved hvert nivå (Schwenke, 2023; Stat & Styring, 2023).

Som Tormod Heier (2020) påpeker, har langtidsplanens oppgavebeskrivelser har også tidligere blitt kritisert for å være vanskelig å operasjonalisere. Faktisk ble de ni oppgavene omformulert til fire militærstrategiske målsettinger i forbindelse med FST sitt arbeid med å etablere forsvarssjefens militærstrategiske plan *Arctic Guard* (Heier, 2020, s. 445). Dette grepet ble fattet i forkant av planverkets initiering i 2018. At de ni oppgavene har blitt beholdt i inneværende langtidsplan kan kanskje forstås som et uttrykk for at FD har et ønske om å formidle en mer omfattende rollebeskrivelse utad, selv etter å ha destillert innholdet for Forsvarets eget bruk. Dette peker igjen på at langtidsplanen i stor grad har som formål å dekke inn informasjon til øvrige etater og sektorer, definere Forsvarets roller, ansvar og myndighet og peke ut overordnet strategisk retning for sektoren. Et slikt spekter av viktige formål kan strekke langtidsplanens fokus, noe som delvis også underbygges av kritikken fremmet av Heier.



#### 4.3.5 Havbunnskrigføring som begrep. Pro et kontra

*«If the only tool you have is a hammer, you tend to see every problem as a nail»*

Abraham Maslow, 1966

Sitatet over er relevant, i konteksten av havbunnskrigføring, om hammeren er analogi for Forsvaret. Både totalberedskapskommisjonen og forsvarskommisjonen peker på viktigheten av et styrket sivil-militært samarbeid (NOU 2023: 14, s. 221; NOU 2023: 17, s. 172). Det er en kjent sak at beredskapsressursene, både på sivil og militær side er strukket i forhold til antall og type oppdrag samt tilgjengelige ressurser. Flere advarer mot at å tilføre nye beredskapstiltak som konkrete oppdrag til Forsvaret har negative sider ved seg. Totalberedskapskommisjonen forsøker å nyansere dette:

*Forsvarets bistand til samfunnssikkerheten er en velutviklet mekanisme for å bruke samfunnets samlede ressurser i beredskap. Samtidig kan trolig Forsvaret bidra mer til samfunnssikkerheten. En langsiktig styrking av Forsvaret, slik Forsvarskommisjonen har foreslått, vil kunne bety økt mulighet for å benytte Forsvarets kapasiteter også for sivil beredskap. Dette forutsetter at sivil side er tilstrekkelig involvert i utviklingen av nye kapasiteter i Forsvaret som potensielt kan egne seg for sivil innsats. Skillet mellom sivile og militære oppgaver og ansvar må likevel ikke opphøre. På prinsipielt grunnlag vil kommisjonen advare mot det som kan bli en form for militarisering av samfunnet dersom det etter hvert forventes at flere sivile samfunnsoppgaver skal løses av Forsvaret.*

(NOU 2023: 17, s. 171)

Totalberedskapskommisjonens argumentasjon om faren for militarisering kan, i en grad, også benyttes for å problematisere begrepet havbunnskrigføring. Som kjent er beredskap på norsk sokkel rettighetshaverens ansvar. Forsvarets rolle i denne beredskapen kan, som tidligere beskrevet, utgå fra et militært ståsted, som sikring av norske suverene rettigheter. På samme tid er det også sannsynlig at slik beredskap håndteres over samme lest som MKT. Altså som et bistandsoppdrag på vegne av politiet, i myndighetssporet. Det er altså flere grunner til å ikke skape et norsk begrepsapparat som, med totalberedskapskommisjonens ord, militariserer beredskapsarbeidet. Å benytte et uttrykk som havbunnskrigføring kan tenkes å medføre nettopp en slik effekt. Norge kan derfor tenkes å være spesielt godt tjent med å tilnærme seg beredskapsarbeidet på havbunnen med

et mer sivilt-militært nøytralt språk. På den annen side kan slik forsiktighet i ordbruk og retorikk være uhensiktsmessig.

#### 4.3.5.1 «Kall en spade for en spade»

Hvorfor bør ordbruken om undersjøisk infrastruktur dempes hvis det viser seg at krigføringsbegrepet faktisk er et passende attributt? Som et eksempel: Forsvarets høgskoles egen profilerte forsker Kåre Dahl Martinsen, publiserte nylig boken *Økonomisk krigføring* (Martinsen, 2023) og peker nettopp på at nye verktøy benyttes som militære virkemidler. Hva betyr det at våre motstandere faktisk har endret sin tilnærming, til å systematisk bruke sammensatte virkemidler som militære verktøy for å nå politiske målsettinger? Hvis en slik endret tilnærming gjelder for havbunnen, burde også begrepsbruken reflektere dette. I så fall skulle «havbunnskrigføring» kunne nyttes med samme rasjonale som «økonomisk krigføring», og ville potensielt sett skapt en større forståelse for fenomenets faktiske innhold.

### 4.3.6 Avklaring av roller, ansvar og myndighet som basis for strategi

Roller, ansvar og myndighet er dynamiske størrelser som blir påvirket av både interne og utenforliggende prosesser. De tre faktorene må justeres i forhold til seg selv og i forhold til andre aktørers roller, ansvar og myndighet. Hvis dette legges som et premiss for utformingen av Forsvarets roller, ansvar og myndighet, peker det også mot at regjeringens sektorinterne langtidsplan kan være utilstrekkelig. Kristiansen et al. (2021) viser blant annet til langtidsplanen og sikkerhetsloven når de diskuterer Forsvarets roller og ansvar i samfunnskriser. Forsvarssjef Eirik Kristoffersen blir sitert på at «Forsvarets operative evne hviler på totalforsvaret» (Kristiansen et al., 2021, s. 261–262). Det fremgår også helt tydelig av de strategiske dokumentene at Forsvaret er avhengige av aktører utenfor egen kommandolinje for å kunne oppnå tilstrekkelig operativ evne. Langtidsplanen er også tydelig på at støtte fra det sivile er et premiss for Forsvaret: «Forsvaret er avhengig av støtte fra og tett samarbeid med det sivile samfunn for å løse en rekke av sine oppgaver» (Prop. 14 S (2020 – 2021), s. 29). Etter Nord Stream-sabotasjen så det ut til at premisset kom til praktisk anvendelse, og at det fungerte, ved et godt samarbeid mellom petroleumsnæringen og Forsvaret. Når Forsvaret redegjør for hvordan kontroll med undersjøisk infrastruktur ble etablert som følge av den økte trusselen, trekkes samarbeidet mellom private-, og statlige aktører, sammen med Forsvaret frem som *best practice* (Drevon, 2023).

Under *Arendalsuka 2023* ble det gjennomført en paneldebatt mellom flere av Norges viktigste totalforsvarsaktører. Både politidirektøren og forsvarssjefen deltok. I den avsluttende delen av

debatten gikk forsvarssjefen og samtlige av aktørene inn for at Norge burde etablere en nasjonal sikkerhetsstrategi (Arendalsuka, 2023). Forsvarssjefen påpeker et behov for å etablere en diskusjon som hever seg over den rådende sikkerhetsdialogen. Det er lite som tyder på at forsvarssjefen, med dette utspillet, ønsket ytterligere roller, ansvar eller myndighet. Derimot er det nærliggende å tenke i retning av en imøtegåelse av utfordringene ved å se overordnet og helhetlig på nasjonal sikkerhet. Den nye sikkerhetssituasjonen begynner etter hvert å bli forstått, beskrevet og kommunisert. Forsvarets roller, ansvar og myndighet kan dermed ses i lys av denne nye situasjonen. Når en forstår sin egen plass, er det også enklere å artikulere helheten. En nasjonal sikkerhetsstrategi vil kunne ha stor innflytelse på den tilnærmingen beredskapsressursene har til hverandre. Den ville også potensielt sett bidratt til et felles språk, som igjen ville gitt direkte effekt inn i arbeidet med å etablere en omforent situasjonsforståelse.

Slik langtidsplanen fremstår i dag er den strukket i sin funksjon. Den gir strategisk retning for Forsvaret, peker på den enkelte forsvarsgrens utfordringer, deler ut oppgaver til Forsvaret og forsøker å beskrive den situasjonen som ligger til grunn. En nasjonal sikkerhetsstrategi kunne adoptert enkelte av de overliggende budskapene i langtidsplanen og satt dem i sammenheng med resten av samfunnet, i tråd med «det nye totalforsvaret».

En annen faktor som kan aktualisere behovet for en nasjonal sikkerhetsstrategi er statsministerens ansvar for å lede og samordne regjeringens arbeid, også i krise. Anders Romarheim (2019) påpeker at statsministerens ansvar for kriseledelse er åpenbart, samtidig etterspør han hvilke ressurser som skal brukes til å gjøre denne jobben (Romarheim, 2019, s. 138). Det kan argumenteres for at en nasjonal sikkerhetsstrategi ville kunne bidra til å forenkle den overordnede lederoppgaven ved å gi enkelte strategiske forhåndsføringer for hvordan en krise- eller beredskapssituasjon skal håndteres.

En nasjonal sikkerhetsstrategi kan tenkes å bidra til en mer helhetlig sikkerhetstankegang, og tilført politisk-strategisk retning til sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Spesielt er kanskje dette relevant for beredskapsområder som ikke er så omforent og innarbeidet fra tidligere, som når det kommer til beskyttelsen av undersjøisk infrastruktur. Når det er sagt, er det utvilsomt slik, at norsk beredskap nettopp kjennetegnes av at rammene er relativt frie. Det er store rom for initiativ. Et overordnet dokument vil alltid kunne utfordre en slik pragmatisk holdning. På den annen side, som det understrekes av Andreassen og Bjørkelo (2020) i *Strategisk ledelse i krise og krig*, er synlig og klare roller og ansvar et lederansvar. Allsidig, kreativ og effektiv krisehåndtering er kanskje ikke mulig å

oppnå uten at de forskjellige aktørene blir plassert i forhold til hverandre. *Støtte og samarbeid* peker tydelig på dette:

*I tillegg er Forsvaret blitt mer integrert med det sivile samfunn når det gjelder tilførsel av kompetanse, varer og tjenester, og teknologi. Dette forsterker ytterligere behovet for samarbeid, basert på gjensidig forståelse av roller og ansvar gjennom samtrening og interaksjon mellom militære og sivile aktører.*

(Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 8)

#### 4.3.6.1 Vurdering av strategiske tiltak krever strategisk tålmodighet

Det har skjedd relativt dyptgående og store endringer i det sikkerhetspolitiske landskapet i verden og i våre europeiske nærområder. I en beredskapssituasjon er det naturlig å se etter hurtig reaksjon og konsekvente beslutninger når det råder usikkerhet og tilnærmet krisestemming. Samtidig er det like riktig, ut fra et strategisk ståsted, å ha tilstrekkelig grad av tålmodighet. Flere av de tiltakene som er innført, som ny sikkerhetslov, justeringen av totalforsvarets roller for økt samhandling og styrking av Forsvaret, vil sannsynligvis få større effekt over tid. Når det er sagt, betyr ikke en slik tålmodighet at ikke målene kan sammenfattes og vektas mot hverandre for å skape en strategisk helhet. Det er ved å utvise strategisk tålmodighet, balansert med en tydelig strategisk retning og en bevisst strategisk hastighet at vi kommer dit vi må i tide til å beholde initiativet. I et representantforslag fra Stortinget til regjeringen, hevdes det at Putin benytter strategisk tålmodighet når han fører krigen i Ukraina (Dokument 8:20 S (2022–2023)). Det gir mening å anvende den samme strategiske tålmodigheten når norske strategiske grep skal følges opp og vurderes i tiden som kommer.

Riktignok finnes de norske krisehåndteringsprinsippene, men en strategi som nevnt burde kunne spille en komplementær rolle, noe det er naturlig å anta at forsvarssjefens uttalelser under Arendalsuka 2023, også peker mot. Som vi så av håndteringen av den økte trusselen mot norsk petroleumsinfrastruktur etter Nord Stream-sabotasjen, krevde det en felles sivil-militær innsats, inkludert private aktører, for å få kontroll på sikkerheten til rett tid. Kanskje kunne en nasjonal sikkerhetsstrategi være med på å gjøre det enklere for beredskapsressursene å finne hverandre på samme gode måte, eller enda hurtigere og med enda bedre forforståelse av sin egen og andres roller, ansvar og myndighet, også neste gang krisen er der.

#### 4.3.7 Er det balanse mellom Forsvarets roller, ansvar og myndighet?

Det virker tydelig fra de styrende dokumentene at totalforsvaret er en foretrukket samarbeidsmodell for den nasjonale beredskapen. Dette blir underbygget av målsetting om så lik organisering som mulig i fred, krise og krig (jf. krisehåndteringsprinsippene) (Prop. 14 S (2020–2021), s. 138). Totalforsvarets ikke-hierarkiske samstyring kritiseres, og det er betimelig å stille seg spørsmålet om beskrivelsen av totalforsvaret bør gjennomgå en justering gitt de rådende sikkerhetsmessige omstendighetene. I petroleumssektoren virker det å være gjort grep, ikke minst på den juridiske siden, som setter sektoren i langt bedre stand til å bidra til sin egen sikkerhet i fremtiden. Det oppfattes en viss uklarhet når det kommer til hvor langt staten er villig til og ønsker å bevege seg vekk fra skillet mellom stats- og samfunnsikkerhet, til fordel for en mer helhetlig nasjonal sikkerhet. Slik analysen av langtidsplanens omtale av Kystvaktens myndighet viser, er det en grad av utydelighet i hjemmel og organisering for Kystvaktens myndighetsutøvelse. Slike kilder til potensielle misoppfatninger er selvsagt uheldige. Langtidsplanens rolle som strategisk styringsverktøy virker også relativt strukket. Den dekker både overordnede og enkelte underordnede temaer. Dette synes uheldig, samtidig som det virker naturlig, gitt mangel på en lov tilsvarende politiloven og ingen overordnet strategisk dokument tilsvarende en sikkerhetsstrategi.

Simonsen (2019) går langt i å oppsummere hjemmelsgrunnlaget for bruk av Forsvaret som, ikke bare tilstrekkelig, men også «fornuftige og fleksible». Allikevel velger han å påpeke at flere av rettsreglene er vage og må tolkes. Dette er ikke nødvendigvis en juridisk begrensning, men betyr snarere at politikere, offiserer og soldater må utvise profesjonelt skjønn og gjøre gode vurderinger før maktbruk finner sted (Simonsen, 2019, s. 398–399). I tillegg ser det ut til at implikasjonene som følger av en endret trusselsituasjon og et endret begrepssett (jf. sikkerhetsloven) må få tid til å absorberes av forsvarssektoren, beredskapsorganisasjonene. Simonsen peker også mot at Forsvarets hjemmel til maktbruk kan sies å være fleksibel, ved at den utvider seg med situasjonens alvorlighetsgrad (Simonsen, 2019, s. 187–188). Samtidig settes det et spørsmålstegn ved hvorfor ikke Forsvaret har en lov, på lik linje med politiet, som tydeliggjør Forsvares myndighet, og også gjerne roller og ansvar (Simonsen, 2019, s. 395–396). I beredskapsliteraturen brukes politiloven gjennomgående, både for å beskrive politiets hjemmelsgrunnlag, men også for å redegjøre for politiets oppgaver. Glomseth og Aarset (2020) starter sin beskrivelse av politiets ansvar og roller ved å referere til politilovens § 1 (Glomseth & Aarset, 2020, s. 259). I kapittelet «Politiet og krisehåndtering» redegjør Fostervold (2021) for politiets fullmakter ved å vise til politiloven. Kapittelet understreker også hvor viktig det er for «samvirkende ressurser» å kjenne hverandres organisering, struktur og kommandolinjer (Fostervold, 2021, s. 225–226). Politiloven er en viktig kilde når andre beredskapsaktører skal

forholde seg til politiet. En tilsvarende lov om og for Forsvaret kunne sannsynligvis gitt de samme effektene. I tillegg kunne en slik lov bidratt, på samme måte som en eventuell nasjonal sikkerhetsstrategi, med å «avlaste» langtidsplanen, som i dag ivaretar flere av de funksjonene som politiloven ivaretar for politiet.

Funnet er, at det langt på vei er samsvar mellom roller, ansvar og myndighet ut fra et strategisk ståsted. Langtidsplanens artikulering av Forsvarets roller via oppgavebeskrivelsene bidrar til dette. De tre begrepene synes tidvis å bli behandlet uten tilstrekkelig distinksjon. Allikevel er det ikke noen av rolle- eller ansvarsbeskrivelsene som tilsier at Forsvaret har utilstrekkelig myndighet ut fra lovverket. Simonsen (2019) sin grundige analyse av Forsvarets rettslige rammer er med på å underbygge dette synet.

#### **4.3.8 Er Forsvarets roller, ansvar og myndighet tilstrekkelig avklart?**

Analysen peker på at behovet for beskyttelsen av norsktilknyttede undersjøiske gassrørledninger i rammen av «security» ikke har vært tilstrekkelig forstått før beredskapshevingen etter Nord Stream-sabotasjen. Både uttalelsene fra statsminister og utenriksminister i etterkant av hendelsene peker mot en slik forståelse. Det samme kan sies om strategiske dokumenter som ble skrevet etter sabotasjen fant sted, som både totalberedskaps- og forsvarskommisjonsrapportene (NOU 2023: 14, s. 247; NOU 2023: 17, s. 214). Den norske responsen viste norsk evne til handling, både på politisk- og forsvarsnivå. I tillegg viste den sivil-militære innsatsen at også samhandling mellom sektorene fungerte. Analysen viser imidlertid at det er flere muligheter for å utvikle og tydeliggjøre både roller, ansvar og myndighet. Dette kan gjøres ved omfattende endringer i det strategiske overbygget, som å innføre en ny nasjonal sikkerhetsstrategi, eller også ved å etablere en lov for Forsvaret, på lik linje med det politiloven er for politiet i dag. Andre mindre, men sentrale endringer som kan medføre en styrking av forståelsen for roller, ansvar og myndighet er den nye sikkerhetslovens der «transport av gass i rør til Europa» er identifisert som en GNF. Konklusjonen er derfor at roller, ansvar og myndighet er tilstrekkelig avklart til at Forsvaret er handlingsdyktig, men at det også er et stort potensial for utvikling, som også vil styrke effekten av den totale innsatsen i sikringen av undersjøisk infrastruktur.

## 5 Avslutning

I denne oppgaven undersøkes Forsvarets roller, ansvar og myndighet i beskyttelsen av norsktilknyttede undersjøiske gassrørledninger, i et militærstrategisk perspektiv og på bakgrunn styrende dokumenter. Studiens problemstilling har vært: *Hva er Forsvarets roller, ansvar og myndighet i håndteringen av trusselen mot undersjøisk infrastruktur? Er disse tilstrekkelig avklart i lovtekster og styringsdokumenter til at Forsvaret er handlingsdyktige om en situasjon oppstår?*

Bakteppet for studien dannes av et stadig mer polarisert geopolitisk verdensbilde, der et av Norges naboland fører en brutal angrepskrig mot en av sine nabostater, i Europa. Denne virkeligheten har medført at flere norske autorative dokumenter forlanger et kraftig sikkerhetspolitisk taktskifte. Høsten 2022 ble to undersjøiske gassrørledninger tilknyttet Nord Stream-forbindelsen mellom Russland og Tyskland sabotert. Hendelsen hadde flere av karakteristikaene som kjennetegner sammensatte eller hybride virkemidler i tillegg til å medføre et økt fokus på havbunnskrigføring som del av trusselbildet. Sabotasjen gjorde at Norge ble den viktigste leverandøren av gass til Europa. I tillegg medførte det en erkjennelse av den enorme strategiske verdien som ligger i den norske evnen til sikre leveranser av gass. Den nasjonale responsen etter Nord Stream-sabotasjen bar flere kjennetegn på krisehåndtering, den sivile og militære beredskapen ble skjerpet og Norge takket ja til alliert støtte for økt tilstedeværelse i relevante områder. Både private og offentlige beredskapsorganisasjoner mobiliserte og det totale rørledningsnettets ble avsøkt i et «prestisjeløst samarbeid». Alle disse tiltakene medførte at Norge blir trukket frem som *best practice* når det kommer til sivil-militær beredskaps- og krisehåndtering.

Opgaven har benyttet dokumentstudium av norske styringsdokumenter for å belyse Forsvarets roller, ansvar og myndighet i beskyttelsen av undersjøisk infrastruktur i et militærstrategisk perspektiv. Gjeldende langtidsplan er nyttet som det sentrale dokumentet i studien. Det har også vært nødvendig å redegjøre overordnet om begrepssettet «roller, ansvar og myndighet» og hvordan det blir benyttet i strategiske dokumenter, herunder at de er grunnleggende for Forsvarets kommando og kontroll. Trusselen mot undersjøisk infrastruktur blir fremhevet av EOS-tjenestenes åpne rapporter. Gitt den rådende sikkerhetssituasjonen er trusselen forklart ved de to begrepene havbunnskrigføring og sammensatte trusler. Ved å analysere via de tre begrepene «avskrekke», «avdekke» og «håndtere» berøres Forsvarets roller, ansvar og myndighet både i sammenheng med en reel trusselsituasjon og ved et eventuelt anslag.

## 5.1 Oppsummering

Oppgavens hovedkonklusjon er at, selv med en endret trusseloppfatning for undersjøiske rørledninger, har Forsvaret den myndighet som behøves for å ivareta sitt ansvar og bekle sine roller i dette beredskapsarbeidet, i henhold til langtidsplanens føringer. Oppgaven peker også mot enkelte faktorer som er i endring og som potensielt sett styrker Forsvarets evne til å bidra, og dermed også samfunnets samlede evne.

For å kunne operere i et sikkerhetspolitisk landskap som det vi har nå, kreves presisjon og profesjonalitet. Et felles språk, som alle dem som skal bidra i beskyttelsen av Norge behersker, er en forutsetning for å dele, forstå og operere effektivt, sammen. Studien finner at både i det juridiske sporet, og det nasjonale strategiske sporet, kan det være muligheter for å ytterligere klarlegge Forsvarets roller, ansvar og myndighet. Ikke minst gjelder dette i lys av den politiske målsettingen om stadig tettere samhandling mellom sivile og militære aktører.

Til tross for studiens funn og påpekninger peker oppgaven også på at flere av de tiltakene som allerede er iverksatt krever strategisk modning før effekten av dem blir synlig eller målbar. Forsvarets- og samfunnets beredskapsheving er en del av dette bildet. Handlekraften og evnen til samhandling som ble utvist av beredskapsaktørene, inkludert Forsvaret, etter Nord Stream-sabotasjen, er med på å skape et bilde av at roller, ansvar og myndighet er tilstrekkelig avklart. Ytterligere klarlegging av roller, ansvar og myndighet kan også skje ved sektorovergripende øving og trening på alle nivåene av beredskapsorganisasjonene.

Fravær av konkrete føringer skal ikke nødvendigvis tolkes som en mangel, men snarere som handlingsrom. Balansen mellom roller, ansvar og myndighet, og dette handlingsrommet kan bli avgjørende i fremtiden. Det synes å være bevegelser rundt totalforsvarskonseptet som kan medføre en slik balansert tydeliggjøring. Fra et juridisk standpunkt påpekes det at handlingsrommet stiller store krav til klokhet og gode vurderinger i tilfeller der det vurderes bruk av militær makt.

Den norske responsen etter Nord Stream-sabotasjen, for å sikre norske leveranser av gass til Europa, viser at gjennomføringsevne trumfer strategi, samtidig er det viktig at ikke mangel på grunnleggende



avklaringer rundt roller, ansvar og myndighet forsinket handling ved neste krise. Derfor bør ytterligere klarlegging ved en overordnet nasjonal sikkerhetsstrategi eller en klarleggende lov for Forsvaret vurderes.

## 5.2 Videre forskning

Denne studien treffer, til tross for sine avgrensninger, flere temaer og problemstillinger som fortjener å bli studert nærmere. Forsvarets plass i lys av en ny sikkerhetssituasjon og en pragmatisk tilnærming til sivilt-militært samarbeid bør ses nærmere på. Det er selvsagt knyttet en del forventninger til hvordan en ny kommende langtidsplan vil virke inn på dette bildet. Å forstå undervannsdomenet, ikke minst å etablere et felles språk som dekker det nye problemsettet med havbunnskrigføring, sammensatte trusler og andre former for sikkerhetstruende virksomhet er viktig i fortsettelsen. Totalforsvars-sporet, ikke minst hvordan totalforsvaret kan brukes for å motvirke trusler i det maritime domenet og øke motstandskraften der er spennende og interessant. En hel del læring kan sannsynligvis hentes ved en studie som går inn i andre nasjoners tilnærming til beskyttelse av egen undersjøisk infrastruktur.

Forskning behøves også ut fra nivåene under det strategiske. Forståelse for hvilke kapabiliteter og kapasiteter som setter oss i stand til best å bygge situasjonsforståelse for havbunnen og tillater proaktivitet i håndtering av situasjoner blir viktig. Spesielt er forståelse for muligheter og begrensninger som følger av ny teknologi og et stadig tøffere operasjonsklima viktig å etablere.

Et annet tema som ikke er belyst av denne oppgaven, men som også krever ny forskning er selvsagt den nye nordiske dynamikken med Finland, som allerede er vertskap for *Hybrid Center of Excellence*, og etter hvert Sverige som nye alliansepartnere i NATO kan også gi utslag for hvordan vi tenker maritim sikkerhet.

Norge slapp aldri Russland med blikket etter at den kalde krigen var over. Det er ingen grunn til å gjøre det nå. Kunnskap om både russiske og også kinesiske virkemidler, doktriner og planer vil også være svært relevant i tiden som kommer.

Problemsettet undersjøisk infrastruktur, rettere sagt hele den undersjøiske dimensjonen, virker å være på vei inn i en opplysningstid. Tidligere forskning må ses opp mot den undersjøiske konteksten og ny forskning må inkludere den nye dynamikken som følger av økt aktivitet på, mot og fra

havbunnen. Norge har et enormt nettverk av undersjøiske kabler og rørledninger, kombinert med erfaring fra operasjoner i norske områder, spesielt i tilknytning til petroleumsutvinning. Den samlede kompetansen som finnes i det offentlige Norge, spesielt næringen og industrien, er omfattende. Denne kompetansen bør utnyttes, slik at Norge kan hevde seg som en foregangsnaasjon i den videre forskningen og i forståelsen av denne mindre kjente delen av det maritime domenet, ikke minst når det kommer til trusselen mot undersjøisk infrastruktur.

# Litteraturliste

- Ansvar for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet. (2017). *Ansvar for samfunnssikkerhet i sivil sektor på nasjonalt nivå og Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle innen samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet* (FOR-2017-03-10-312). Lovdata. <https://lovdata.no/pro/#document/DEL/forskrift/2017-03-10-312?searchResultContext=2481&rowNumber=1&totalHits=40>
- Arendalsuka (Regissør). (2023, august 15). *Krig i Europa: Er det norske totalforsvaret beredt?* [YouTube]. <https://www.youtube.com/watch?v=461tPndYiDc>
- Bakken, B. T., & Hærem, T. (2020). Betydningen av enkeltindivider i krisehåndtering: Lederen som beslutningstaker. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig: Det norske systemet* (s. 101–121). Universitetsforlaget.
- Bakken, T. (2017). Krise og ansvar—Problemer og utfordringer i samfunn preget av risiko og kriser. I T. Hafting (Red.), *Krisehåndtering—Planlegging og handling* (s. 459–479). Fagbokforlaget.
- BarentsWatch. (2022). Norges maritime grenser. I *BarentsWatch*. BarentsWatch. <https://www.barentswatch.no/artikler/norges-maritime-grenser/>
- Bell, R. G. (2009). NATO's Grapple with Energy Security. I G. Luft & A. Korin (Red.), *Energy security challenges for the 21st century: A reference handbook* (s. 261–270). Praeger Security International.
- Bergaust, J. C., Skjei, F., & Sellevåg, S. R. (2022). *Hva kan Norge lære av andre lands tilnærming til sammensatte trusler? – Rapport til Forsvarskommisjonen* (FFI-rapport Nr. 22/02310; 1619 – BAS: Totalforsvaret mot 2040). Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/hva-kan-norge-laere-av-andre-lands-tilnaerming-til-sammensatte-trusler-rapport-til-forsvarskommisjonen>

- Birkheim, L. H. (2021). *Forsvarets bistand til politiet* [Masteroppgave, Forsvarets høgskole].  
<https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2835190>
- Bistandsinstruksen. (2017). *Instruks om Forsvarets bistand til politiet* (FOR-2017-06-16-789). Lovdata.  
<https://lovdata.no/forskrift/2017-06-16-789>
- Bjerga, K. I. (2019). Forsvarets bistand til politiet. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 81–97). Gyldendal.
- Bjerga, K. I., & Håkenstad, M. (2013). Hvem eier krisen? Politi, forsvar og 22. Juli. I T. Heier & A. Kjølborg (Red.), *Mellom fred og krig: Norsk militær krisehåndtering* (s. 54–73). Universitetsforlaget.
- Brennpunkt (Regissør). (2023, april 19). *Brennpunkt: Skyggekrigen*. NRK.  
<https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt-skyggekrigen>
- Brooke-Holland, L. (2023). *Seabed warfare: Protecting the UK's undersea infrastructure*.  
<https://commonslibrary.parliament.uk/seabed-warfare-protecting-the-uks-undersea-infrastructure/>
- Bueger, C. (2023, desember 4). *Personal site of Professor Christian Bueger*. Christian Bueger.  
<https://bueger.info/>
- Bye, H.-G. (2021, juni 29). NATO øver på ubåtjakt i nordområdene: – Krever avansert trening. *High North News*. <https://www.highnorthnews.com/nb/nato-over-pa-ubatjakt-i-nordomradene-krrever-avansert-trening>
- Børresen, J. (2023a). Kystvakten. I *Store norske leksikon*. Store norske leksikon.  
<https://snl.no/Kystvakten>
- Børresen, J. (2023b). Forsvarsstaben. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/Forsvarsstaben>
- Cambridge Dictionary. (2023). Policymaker. I *Cambridge Academic Content Dictionary*. Cambridge University Press. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policymaker>

- Diesen, S. (2018). *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt* (Nr. 18/0008). Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/lavintensivt-hybridangrep-pa-norge-i-en-fremtidig-konflikt>
- Direktiver for befal mv. ved angrep på Norge. (1949). *Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved vepnet angrep på Norge* (FOR-1949-06-10-1). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1949-06-10-1>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023). *Veileder i etatsstyring*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/etatsstyring/veileder-i-etatsstyring/roller-og-ansvar>
- Dokument 8:20 S (2022–2023). *Representantforslag 20 S (2022–2023)*. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2022-2023/dok8-202223-020s/?all=true>
- Drevon, F. (2023, juli 27). Sendte ut 600 droner for å saumfare gassrør. *Forsvarets forum*. <https://forsvaretsforum.no/droner-nato-nord-stream/sendte-ut-600-droner-for-a-saumfare-gassror/337106>
- Dyndal, G. L., & Flakstad, P. (2020). Forsvarets strategiske krisehåndteringsapparat. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig: Det norske systemet* (s. 279–295). Universitetsforlaget.
- Endregard, M. (2019). Totalforsvaret i et sivilt perspektiv. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 62–80). Gyldendal.
- Endregard, M., & Rongved, G. F. (2022). Fremtidens totalforsvar—Gjesidighet eller gjenstridighet? I G. F. Rongved & P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Totalforsvaret i praksis* (s. 163–178). Gyldendal.
- Etterretningstjenesten. (2023). *Fokus 2023—Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer 2023*. Etterretningstjenesten. <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/innehold>

European Union. (2022). *A Strategic Compass for Security and Defence*.

[https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en)

Europipe-avtalen. (1994). *Avtale mellom Norge og Tyskland om overføring av gass fra den norske kontinentalsokkel og andre områder gjennom en rørledning til Tyskland* (20.-04-1993 nr 1

Bilateral utg.). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1993-04-20-1>

Fermann, G. (2020). Utenrikspolitisk handlingsrom og krisehåndtering. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig: Det norske systemet* (s. 63–85). Universitetsforlaget.

FN. (2023). *Havrettskonvensjonen*. De Forente Nasjoner. <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/havrettskonvensjonen>

FN-pakten. (1945). *De Forente Nasjoners Pakt*. Lovdata. <https://lovdata.no/traktat/1945-06-26-1>

Forskrift om utøvelse av myndighet i havområdene. (1999). *Forskrift om politidistrikt, namsmannsdistrikt, lagdømme og domssogn for utøvelse av politimyndighet, namsmannsmyndighet og domsmyndighet på kontinentalsokkelen og i norsk økonomisk sone, samt politimyndighet i havområdet utenfor Svalbards territorialfarvann* (FOR-1999-12-17-1391). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1999-12-17-1391>

Forsvaret. (2013). *Manual i krigens folkerett*. Forsvarssjefen. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/194213>

Forsvaret. (2015a). *Forsvarets doktrine for maritime operasjoner*. Forsvarsstaben. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2407101>

Forsvaret. (2015b). *Forsvarets verdigrunnlag*. Forsvarsstaben. <https://regelverk.forsvaret.no/fileresult?attachmentId=12928086>

Forsvaret. (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Forsvarsstaben. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2631948>

Forsvaret. (2020). *Forsvarets grunnsyn på ledelse*. Forsvarets høgskole. <https://regelverk.forsvaret.no/view/doccard/document:1672443>

Forsvaret. (2023). *Trygghet i usikre tider—Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023* [Fagmilitært råd].

Forsvaret. <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fagmilitaert-rad>

Forsvarets høgskole - Norwegian Defence Uni College (Regissør). (2023, september 27). *IFS-*

*konferansen 2023. Tid for opprustning?* <https://www.youtube.com/watch?v=-PiMYvOUWaY>

Forsvarsdepartementet. (2005). *Etatsstyring—Retningslinjer til etatene i forsvarssektoren*.

Forsvarsdepartementet.

[https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2F](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fglobalassets%2Fupload%2Fkilde%2Ffd%2Fnyh%2F2005%2F0027%2Fddd%2Fword%2F241107-etatsstyring_retningslinjer_090305.doc&wdOrigin=BROWSELINK)

[Fglobalassets%2Fupload%2Fkilde%2Ffd%2Fnyh%2F2005%2F0027%2Fddd%2Fword%2F24110](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fglobalassets%2Fupload%2Fkilde%2Ffd%2Fnyh%2F2005%2F0027%2Fddd%2Fword%2F241107-etatsstyring_retningslinjer_090305.doc&wdOrigin=BROWSELINK)

[7-etatsstyring\\_retningslinjer\\_090305.doc&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fglobalassets%2Fupload%2Fkilde%2Ffd%2Fnyh%2F2005%2F0027%2Fddd%2Fword%2F241107-etatsstyring_retningslinjer_090305.doc&wdOrigin=BROWSELINK)

Forsvarsdepartementet. (2014, desember 8). *Etater og virksomheter under Forsvarsdepartementet*

[Listeside]. Regjeringen.no; regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/organisering-og-ledelse/etater-og-virksomheter->

[under-forsvarsdepartementet/id2343344/](https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/organisering-og-ledelse/etater-og-virksomheter-)

Forsvarsdepartementet. (2018). *Strategi for forskning og utvikling for forsvarssektoren*.

Forsvarsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-forskning-](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-forskning-og-utvikling-for-forsvarssektoren/id2607385/)

[og-utvikling-for-forsvarssektoren/id2607385/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-forskning-og-utvikling-for-forsvarssektoren/id2607385/)

Forsvarsdepartementet. (2021). *Instruks for Forsvaret*. Forsvarsdepartementet.

[https://www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/lverksettingsbrevet/instruks-for-](https://www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/lverksettingsbrevet/instruks-for-forsvaret/id2829563/)

[forsvaret/id2829563/](https://www.regjeringen.no/no/tema/forsvar/innsikt/lverksettingsbrevet/instruks-for-forsvaret/id2829563/)

Forsvarsdepartementet. (2023). *Høringsnotat om forslag til forskrift om Forsvarets bistand til*

*offentlige myndigheter og andre beredskapsaktører med ansvar for samfunnssikkerhet,*

*kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur*. Forsvarsdepartementet.

[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forsvarets-bistand-til-andre-enn-](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forsvarets-bistand-til-andre-enn-politiet/id2961270/)

[politiet/id2961270/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forsvarets-bistand-til-andre-enn-politiet/id2961270/)

Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet (Red.). (2018). *Støtte og samarbeid*.

*En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Forsvarsdepartementet og Justis- og

beredskapsdepartementet.

[https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fd/veiledninger\\_brosjyrer/2018/stotte-og-samarbeid/id2605017/](https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fd/veiledninger_brosjyrer/2018/stotte-og-samarbeid/id2605017/)

- Fostervold, M. (2021). Politiet og krisehåndtering. I A.-K. Larssen (Red.), *Beredskap og krisehåndtering: Utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå* (s. 225–240). Cappelen Damm Akademisk.
- Gjelsten, R., & Kristiansen, T. (2023). Norge som sjømakt og kyststat. I B. Terjesen & H. J. B. Wiborg (Red.), *Sjømakt—Politikk, strategi og militære operasjoner i det maritime domenet* (s. 51–76). Fagbokforlaget.
- Glomseth, R., & Aarset, M. V. (2020). Politiets sentrale og lokale ledelse i krisehåndtering. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig: Det norske systemet* (s. 258–278). Universitetsforlaget.
- Gram, B. A. (2022, desember 5). *Behov for tillitsreform i Forsvaret* [Taleartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/behov-for-tillitsreform-i-forsvaret/id2949579/>
- Grunnloven (bokmål) – Grl. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1814-05-17>
- Hafting, T. (2017a). Krisehåndtering i et historisk perspektiv: Brannen i Grue kirke i 1822. I T. Hafting (Red.), *Krisehåndtering—Planlegging og handling* (s. 59–75). Fagbokforlaget.
- Hafting, T. (2017b). Krisehåndtering i et prosessteoretisk perspektiv: Flommen i Østerdalen i 1995. I T. Hafting (Red.), *Krisehåndtering—Planlegging og handling* (s. 507–522). Fagbokforlaget.
- Hafting, T. (2017c). Krisehåndtering: Planlegging og handling. I T. Hafting (Red.), *Krisehåndtering—Planlegging og handling* (s. 17–56). Fagbokforlaget.
- Heier, T. (2020). Norway's military strategy after the cold war—Between demise and revival. I J. H. Matlary & R. Johnson (Red.), *Military strategy in the 21st century: The challenge for NATO* (s. 433–454). Hurst & Company.



- Hemmer-rapporten. (2007). *Rapport fra arbeidsgruppen for utdredning av oppgave- og myndighetsfordeling av oppgave- og myndighetsfordelingen mellom Kystvakten, politiet og påtalemyndigheten*. Forsvarsdepartementet.  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/kystvakten\\_myndighetsfordeling.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/kystvakten_myndighetsfordeling.pdf)
- Hersoug, B. (2012). Kampen om plass på kysten – en historisk skisse. I B. Hersoug & J. P. Johnsen (Red.), *Kampen om plass på kysten* (s. 18–39). Universitetsforlaget.  
<https://doi.org/10.18261/9788215050966-2012-03>
- Hjellum, M. S. (2018). *Forsvarets bistand til politiet—Endringer i bistandsinstruksen etter 22. Juli 2011* [Masteroppgave, Universitetet i Bergen]. <https://bora.uib.no/bora-xmllui/handle/1956/18475>
- Hofstad, K., & Eide, I. B. (2023). LNG. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/LNG>
- Hovland, K. M., & Holmes, M. C. S. (2022, september 28). Equinor og Gassco lagt under sikkerhetsloven: – Naturlig at vi skjerper beredskapen. *E24.no*. <https://e24.no/i/xg8Awn>
- HRK – UNCLOS. (1982). *De forente nasjoners havrettskonvensjon* (10.-12.-1982 nr 1 Multilateral utg.). Lovdata. <https://lovdata.no/traktat/1982-12-10-1>
- Håkenstad, M. (2019). Den væpnede dugnaden—Totalforsvaret under den kalde krigen. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 25–40). Gyldendal.
- Innst. 207 S (2011–2012). *Innstilling fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. November 2011 om angrepene 22. Juli*. Stortinget.  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-207/?lvi=0>
- Innst. 642 L (2020–2021). *Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Lov om Norges kontinentalsokkel*. Utenriks- og forsvarskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-642l/>

- Instruks for Forsvarets bistand til politiet. (1998). *Instruks for Forsvarets bistand til politiet i fred*. Lovdata. <https://lovdata.no/LTI/forskrift/1998-02-13-177>
- Instruks for forsvarssjefen. (2003). *Instruks for forsvarssjefen (FOR-2003-11-28-1935)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2003-11-28-1935>
- Jacobs, J. G. L. J., & Kitzen, M. W. M. (2021). Hybrid Warfare. I *Oxford Bibliographies*. Oxford Bibliographies. <https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0260.xml>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Johnsen, N., & Rosef, T. (2022, september 29). Nå skal norsk sokkel sikres: – Oljebransjen har sikret seg mot ulykker, ikke mot sabotasje. *VG*. <https://www.vg.no/i/bgz3lg>
- Kartverket. (2015). *Norges maritime grenser* [Kart]. Kartverket. [https://www.kartverket.no/globalassets/til-lands/fakta-om-norge/norges\\_maritime\\_grenser\\_havomrader\\_2015.pdf](https://www.kartverket.no/globalassets/til-lands/fakta-om-norge/norges_maritime_grenser_havomrader_2015.pdf)
- Khorami, A. (2023, august 3). Norge erklært som «uvennlig land» av Russland: – Overraskende at det ikke har skjedd før. *NRK*. [https://www.nrk.no/urix/norge-erklart-som-\\_uvennlig-land\\_-av-russland\\_-\\_overraskende-at-det-ikke-har-skjedd-for-1.16503526](https://www.nrk.no/urix/norge-erklart-som-_uvennlig-land_-av-russland_-_overraskende-at-det-ikke-har-skjedd-for-1.16503526)
- Knudsen, O. F. (2023). Myndighet. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/myndighet>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019, januar 29). *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk* [Retningslinjer]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-forholdet-mellom-politisk-ledelse-og-embetsverk/id2626841/>
- Kongsberg. (2023). *Seabed Warfare—Inspect, Detect and Protect using Autonomous Underwater Vehicles*. Kongsberg. <https://www.kongsberg.com/maritime/about-us/news-and-media/blog-stories/seabed-warfare/>

- Kristiansen, M., Hoem, N., & Larssen, B. A. (2021). Forsvarsgrenenes rolle i samfunnskriser. I A.-K. Larssen (Red.), *Beredskap og krisehåndtering: Utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå* (s. 259–300). Cappelen Damm Akademisk.
- Kystvaktloven – kystvl. (1999). *Lov om Kystvakten* (LOV-1997-06-13-42). Lovdata.  
<https://lovdata.no/lov/1997-06-13-42>
- Larssen, A.-K. (Red.). (2021). *Beredskap og krisehåndtering: Utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå* (1. utgave, 1. opplag). Cappelen Damm Akademisk.
- Luft, G., & Korin, A. (2009). Energy Security: In the Eyes of the Beholder. I G. Luft & A. Korin (Red.), *Energy security challenges for the 21st century: A reference handbook* (s. 1–17). Praeger Security International.
- Lunde, I. K. (2019). *Praktisk krise- og beredskapsledelse* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Lunde, J.-T. (2012). *Kystvaktens politi- og påtalerettslige stilling* [Masteroppgave, Universitetet i Bergen]. <https://bora.uib.no/bora-xmllui/bitstream/handle/1956/12320/103572234.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martinsen, K. D. (2023). *Økonomisk krigføring* (1. utg.). Cappelen Damm Akademisk.  
[https://utdanning.cappelendamm.no/\\_okonomisk-krigforing-kare-dahl-martinsen-9788202765606](https://utdanning.cappelendamm.no/_okonomisk-krigforing-kare-dahl-martinsen-9788202765606)
- Meld. St. 5 (2020–2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>
- Meld. St. 9 (2022–2023). *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20222023/id2950130/>
- Meld. St. 10 (2021–2022). *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20212022/id2908167/>

Ministère Des Armées (Red.). (2022). *Seabed Warfare Strategy*. Ministry of Armed Forces (France).  
[https://www.archives.defense.gouv.fr/content/download/636001/10511909/file/20220214\\_FRENCH%20SEABED%20STRATEGY.pdf](https://www.archives.defense.gouv.fr/content/download/636001/10511909/file/20220214_FRENCH%20SEABED%20STRATEGY.pdf)

Ministry of Defence. (2023, mai 18). *UK and Norway to increase cooperation on undersea capabilities*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-norway-to-increase-cooperation-on-undersea-capabilities>

Monaghan, S., Cullen, D. P., & Wegge, D. N. (2019). *MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Countering Hybrid Warfare*. MCDC Countering Hybrid Warfare Project.

Mullis, M. E., & Topdahl, R. C. (2022, oktober 23). Petroleumstilsynet hadde møte med russiske myndigheter kort tid før invasjonen. NRK. <https://www.nrk.no/rogaland/petroleumstilsynet-hadde-mote-med-russiske-myndigheter-kort-tid-for-invasjonen-1.16143724>

Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2023). *Sikkerhetsfaglig råd—Et motstandsdyktig Norge*. Nasjonal sikkerhetsmyndighet. <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rapporter/sikkerhetsfaglig-rad-et-motstandsdyktig-norge>

NATO. (2010). *NATO 2010 Strategic Concept*. <https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

NATO. (2016). *Warsaw Summit Communiqué issued by NATO Heads of State and Government (2016)*. NATO. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm)

NATO. (2022). *NATO 2022 Strategic Concept*. NATO. <https://www.nato.int/strategic-concept/>

NATO. (2023a, august 18). *Countering hybrid threats*. NATO. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_156338.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm)

NATO. (2023b, desember 6). *Allies discuss threat to critical undersea infrastructure at Seabed Warfare Symposium*. NATO. [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_221107.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_221107.htm)

*NATO Secretary General Stoltenberg News Conference*. (2023, september 12). <https://www.c-span.org/video/?531098-1/nato-secretary-general-stoltenberg-news-conference>

- Navy Lookout. (2023, oktober 10). *A guide to RFA Proteus – the UK's new seabed warfare vessel*  
[Independent Royal Navy news and analysis]. Navy Lookout.  
<https://www.navylookout.com/a-guide-to-rfa-proteus-the-uks-new-seabed-warfare-vessel/>
- Neumann, I. B., & Ulriksen, S. (1997). Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. I T. L. Knutsen, G. Sørbo, & S. Gjerdåker (Red.), *Norges utenrikspolitikk* (2. utg., s. 94–119). Cappelen Akademisk.
- Nissen, K. B. (2017). *Bringing hybrid warfare and hybrid threats into the maritime domain*  
[Masteroppgave]. BI Norwegian Business School.
- NORFRA. (1995). *Avtale mellom Norge og Frankrike om overføring av gass fra den norske kontinentalsokkelen og andre områder gjennom en rørledning til Frankrike* (27.-03-1995 nr 2 Bilateral utg.). Lovdata. <https://lovdata.no/traktat/1995-03-27-2>
- Norfra. (1996). *Overenskomst mellom Norge og Belgia om legging av gasstransportledningen «Norfra» på den belgiske kontinentalsokkel* (20.-12.-1996 nr 1 Bilateral utg.). Lovdata. <https://lovdata.no/traktat/1996-12-20-1>
- Norheim-Martinsen, P. M. (Red.). (2019a). *Det nye totalforsvaret* (1. utgave). Gyldendal.
- Norheim-Martinsen, P. M. (2019b). Det nye totalforsvaret—Utviklingstrekk og utfordringer. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 11–24). Gyldendal.
- Norsk petroleum. (2023a). *Norsktilknyttede undersjøiske rørledninger*. Norwegianpetroleum.No. <https://www.norskpetroleum.no/en/>
- Norsk petroleum. (2023b, mars 29). *Eksportverdier og volumer av norsk olje og gass*. Norwegianpetroleum.no. <https://www.norskpetroleum.no/produksjon-og-eksport/eksport-av-olje-og-gass/>
- NOU 2006: 6. *Når sikkerheten er viktigst: Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Justis- og Politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2006-6/id157408/>
- NOU 2012: 14. *Rapport fra 22. Juli-kommisjonen*. 22. juli-kommisjonen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>

NOU 2023: 14. *Forsvarskommisjonen av 2021—Forsvar for fred og frihet*. Forsvarskommisjonen.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8a7fc642f44ef5b27a1465301492ff/no/pdfs/nou202320230014000dddpdfs.pdf>

NOU 2023: 17. *Nå er det alvor—Rustet for en usikker fremtid*. Totalberedskapskommisjonen.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/4b9ba57bebae44d2bebfc845ff6cd5f5/no/pdfs/nou202320230017000dddpdfs.pdf>

Olje- og energidepartementet. (2020, juli 6). *Joint Europipe/Ekofisk Emden Pipeline Commission*

[Styreradutvalg]. Regjeringen.no; regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/dep/oed/org/styrer-rad-og-utvalg/styrer-under-olje--og-energidepartementet/joint-europipeekofisk-emden-pipeline-commission/id2722210/>

Oljedirektoratet & Olje- og energidepartementet. (2023, august 11). *Rørtransportsystemet—*

*Norskpetroleum*. Norskpetroleum.no. <https://www.norskpetroleum.no/produksjon-og-eksport/rortransportsystemet/>

Petroleumsloven – petrol. (1997). *Lov om petroleumsvirksomhet [petroleumsloven]* (LOV-1996-11-29-

72). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1996-11-29-72>

Petroleumstilsynet. (2023a, mai 11). *Olje- og energiministeren overtar ansvaret for Ptil*. PTIL.no.

<https://www.ptil.no/tilsyn/viktige-meldinger/2023/olje--og-energiministeren-ovtar-ansvaret-for-petroleumstilsynet/>

Petroleumstilsynet. (2023b, august 7). *Tema: Samarbeid med andre nasjonale myndigheter*.

Petroleumstilsynet. <https://www.ptil.no/fagstoff/utforsk-fagstoff/fagartikler/2023/tema-samarbeid-med-andre-nasjonale-myndigheter/>

Pindjåk, P. (2014, november 18). *Deterring hybrid warfare: A chance for NATO and the EU to work*

together? *NATO Review*. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2014/11/18/deterring-hybrid-warfare-a-chance-for-nato-and-the-eu-to-work-together/index.html>

- Politiets sikkerhetstjeneste. (2020). *Etterretningstrusselen mot norsk petroleumssektor*  
[Etterretningsrapport]. Politiets sikkerhetstjeneste. [https://politietstryggingsteneste.no/alle-  
artikler/Rapporter/etterretningstrusselen-mot-norsk-petroleumssektor/](https://politietstryggingsteneste.no/alle-<br/>artikler/Rapporter/etterretningstrusselen-mot-norsk-petroleumssektor/)
- Politiets sikkerhetstjeneste. (2023). *Nasjonal trusselvurdering 2023*. Politiets sikkerhetstjeneste.  
<https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/ntv-2023/>
- Politielloven – politilov. (1995). *Lov om politiet* (LOV-1995-08-04-53). Lovdata.  
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>
- Prop. 1 S (2022 –2023). *For budsjettåret 2023—Utgiftskapitler: 1800, 1810, 1820 og 1850—  
Inntektskapitler: 4800, 4810, 4820, 5582 og 5680*. Olje- og energidepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931167/>
- Prop. 1 S (2022 –2023). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2023.  
Utgiftskapitler: 1700–1791. Inntektskapitler: 4700–4799*. Forsvarsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931374/>
- Prop. 14 S (2020 –2021). *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*.  
Forsvarsdepartementet. [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-  
20202021/id2770783/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-<br/>20202021/id2770783/)
- Rammeforskriften (petroleumsvirksomheten). (2011). *Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i  
petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg* (FOR-2010-02-12-158). Lovdata.  
<https://lovdata.no/forskrift/2010-02-12-158>
- Romarheim, A. (2019). Kapittel 8: Totalforsvaret—En uunværlig umulighet? I P. M. Norheim-  
Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (1. utgave). Gyldendal.
- Røksund-utvalget. (2016). *Forsvarets bistand til politiet—Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding  
av forslag til ny bistandsinstruks* (S-1024 B). Forsvarsdepartementet.  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-  
regelverk/20160930-rapport-fra-arbeidsgruppen-for-utarbeiding-av-forslag.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-<br/>regelverk/20160930-rapport-fra-arbeidsgruppen-for-utarbeiding-av-forslag.pdf)

- Salerno-Garthwaite, A. (2022, desember 20). Seabed warfare is a 'real and present threat'. *Naval Technology*. <https://www.naval-technology.com/features/seabed-warfare-is-a-real-and-present-threat/>
- Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet*. Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2017-09-01-1349>
- Sandven, L. (2022, oktober 8). Slik vokter Forsvaret kritisk infrastruktur langs kysten. *NRK*. <https://www.nrk.no/vestland/slik-vokter-forsvaret-kritisk-infrastruktur-langs-kysten-1.16131440>
- Saue, O. A., & Trædal, T. J. (2022, september 30). Støre: Øker sikkerheten på norsk sokkel – får utenlandsk hjelp. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/GM3yLV/stoere-oeker-sikkerheten-paa-norsk-sokkel-faar-utenlandsk-hjelp>
- Savolainen, J., Gill, T. D., Schatz, V. J., Ojala, L. M., Jakstas, T., & Kleemola-Juntunen, P. (2019). *Handbook on maritime hybrid threats: 10 scenarios and legal scans: Working paper* (T. Lohela, V. J. Schatz, & T. Lohela, Red.). European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats.
- Scholz, O. (2022, februar 27). *Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 February 2022 in Berlin*. Website of the Federal Government | Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>
- Schwenke, Y. (2023, august 30). De første stegene i tillitsreformen: – Vil få store praktiske konsekvenser. *Forsvarets forum*. <https://www.forsvaretsforum.no/anskaffelser-bjorn-arild-gram-fma/de-forste-stegene-i-tillitsreformen-vil-fa-store-praktiske-konsekvenser/341034>
- Sikkerhetsloven. (2019). *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)* (LOV-2018-06-01-24). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-01-24>



- Simonsen, S. (2019). *Til forsvar av landet: Rettslige rammer og gråsoner i fred, krise og krig* (1. utgave). Fagbokforlaget.
- Skjelland, E., Arnfinnsson, B., Birkemo, G. A., Bråthen, K., Glærum, S., Graarud, E., Hakvåg, U., Klepper, K. B., Kvalvik, S. N., Larsen, M. V., Mayer, M. J., Minos-Stensrud, M., Monsen, I. H. L., Mørkved, T., Nordvang, E. U., Presterud, A. O., Sellevåg, S.-R., Sendstad, C., Sivathas, K., ... Voldhaug, J.-E. (2023). *Forsvarsanalysen 2023* (Forsvarsanalyse Nr. 23/00659; Forsvarsanalyse). Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).
- Språkrådet. (2017, januar 14). *Forhåndsregel eller forholdsregel?* Språkrådet.  
<http://www.sprakradet.no/svardatabase/sporsmal-og-svar/forhandsregel-eller-forholdsregel/>
- Stat & Styring. (2023). – Uklart hvem som har ansvar for hva. *Stat & Styring*, 33(1), 46–49.  
<https://doi.org/10.18261/stat.33.1.8>
- Statsministerens kontor. (2022, september 28). *Statsministerens innledning under pressekonferanse om gasslekkasjen i Østersjøen* [Taleartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no.  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pressekonferanse-om-gasslekkasjen-i-ostersjoen/id2929262/>
- Stensvold, T. (2022, oktober 4). Kan ha full oversikt over 8800 km rørledninger, sier norske subsea-selskaper. *Tu.no*. <https://www.tu.no/artikler/kan-ha-full-oversikt-over-8800-km-rorledninger-sier-norske-subsea-selskaper/522686>
- St.meld. nr. 54 (1987-1988). *Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet i tiden 1989-93*. Forsvarsdepartementet. [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1987-88&paid=3&wid=d&psid=DIVL490&pgid=d\\_0227](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1987-88&paid=3&wid=d&psid=DIVL490&pgid=d_0227)
- Store norske leksikon. (2021). Dialog. I C. Nilstun (Red.), *Store norske leksikon* (Store norske leksikon (2005-2007)). <https://snl.no/dialog>

- Store norske leksikon. (2023a). Samfunnskontrakt. I *Store norske leksikon*.  
<https://snl.no/samfunnskontrakt>
- Store norske leksikon. (2023b, november 23). *Om Store norske leksikon* [Oppslagsverk]. Om Store norske leksikon. [https://meta.snl.no/Om\\_Store\\_norske\\_leksikon](https://meta.snl.no/Om_Store_norske_leksikon)
- St.prp. nr. 48 (2007–2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* [Langtidsplan]. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-48-2007-2008-/id504783/>
- Strachan, D. R. (2018, mars 13). Forward...from the Seabed? *CIMSEC | Center for International Maritime Security*. <https://cimsec.org/forwardfrom-the-seabed/>
- Sørensen, A. J., Bolland, O., Johansen, T. A., & Sivertsen, E. (2022, oktober 5). Debatt: Vi trenger en kystvakt under vann. *www.dn.no*. <https://www.dn.no/innlegg/krigen-i-ukraina/nord-stream/kritisk-infrastruktur/vi-trenger-en-kystvakt-under-vann/2-1-1325352>
- SAAB. (2023). *Seabed Warfare*. Start. <https://www.saab.com/markets/norway/press-releases/seabed-warfare>
- Terjesen, B. (2023). Forsvarsplanlegging som ramme for utvikling av et norsk sjøforsvar. I B. Terjesen & H. J. B. Wiborg (Red.), *Sjømakt—Politikk, strategi og militære operasjoner i det maritime domenet* (s. 213–246). Fagbokforlaget.
- The Economist. (2023, juli 3). How oceans became new technological battlefields. *The Economist*. <https://www.economist.com/special-report/2023/07/03/how-oceans-became-new-technological-battlefields>
- The White House. (2022). *The Biden-Harris Administration's National Security Strategy*. White House.
- Thomstad, A. B. (2019). Totalforsvaret i et militært perspektiv. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 41–61). Gyldendal.
- Tjora, A., Skirbekk, S., & Tjernshaugen, A. (2023). Rolle. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/rolle>

- Torset, S., & Bergstrøm, Ø. (2020). NATO's maritime strategy and technological challenges. I J. H. Matlary & R. Johnson (Red.), *Military strategy in the 21st century: The challenge for NATO* (s. 173–190). Hurst & Company.
- Tranøy, K. E. (2023). Ansvar – moralfilosofi. I *Store norske leksikon*. [https://snl.no/ansvar\\_-\\_moralfilosofi](https://snl.no/ansvar_-_moralfilosofi)
- Utenriksdepartementet. (2023a, juli 20). *Norsk energi sin rolle i dagens geopolitiske situasjon* [Taleartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norsk-energi-sin-rolle-i-dagens-geopolitiske-situasjon/id2990023/>
- Utenriksdepartementet. (2023b, juli 20). *Norsk energi sin rolle i dagens geopolitiske situasjon* [Taleartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norsk-energi-sin-rolle-i-dagens-geopolitiske-situasjon/id2990023/>
- Wangberg, A. (2021). Dystopisk og upresist om totalforsvarskonseptet. *Stratagem*. <https://www.stratagem.no/dystopisk-og-upresist-om-totalforsvarskonseptet/>
- Winge, A. S. (2021). Felles situasjonsforståelse. I A.-K. Larssen (Red.), *Beredskap og krisehåndtering: Utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå* (s. 64–85). Cappelen Damm Akademisk.
- Yafimava, K. (2011). *The transit dimension of EU energy security: Russian gas transit across Ukraine, Belarus, and Moldova*. Oxford University Press for the Oxford Institute for Energy Studies.
- Zachariassen, E. (2012, november 7). Overvåker gassen over 8000 km. *Tu.no*. <https://www.tu.no/artikler/overvaker-gassen-over-8000-km/236375>
- Økonomiske soneloven – øksonl. (1976). *Lov om Norges økonomiske sone [økonomiske soneloven]* (LOV-1976-12-17-91). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1976-12-17-91>
- Østrem, O. (2023, februar 24). Ett år med desinformasjon, krigsløgner og falske narrativ. *Faktisk.no*. <https://www.faktisk.no/artikler/06emn/ett-ar-med-desinformasjon-krigslogner-og-falske-narrativ>

Åtland, K. (2013). Norsk krisehåndtering og forholdet til Russland. I T. Heier & A. Kjølberg (Red.),  
*Mellom fred og krig: Norsk militær krisehåndtering* (s. 160–174). Universitetsforlaget.

Åtland, K., & Ven Bruusgaard, K. (2009). When Security Speech Acts Misfire: Russia and the  
«Elektron» Incident. *Security Dialogue*, 40(3), 333–353.