

NORSK RUSSLAND-POLITIKK OG NORSK ALLIANSE-POLITIKK – TO UFORENLIGE STØRRELSER?

Etter Krim-anneksjonen i mars 2014 har Norges Russland-politikk vært oppsiktsvekkende fast, og tidvis nokså krass.¹ Uttrykk som at «Norges forhold til Russland er varig endret», og at det «ikke vil være mulig å gå tilbake til en slags normalsituasjon»,² er fulgt opp med tiltak som gjør at det kan settes spørsmålstegn ved praktiseringen av norsk basepolitikk. Midlertid stasjonering av amerikanske marinesoldater på Værnes (og muligens også i Troms), hyppigere storøvelser nærmere den russiske grensen, utredninger om hva Norge kan bidra med i USAs rakettskjold, samt muligheten for at en amerikansk hovedbase for Europa legges til Norge,³ gir inntrykk av endring: den tradisjonelle «invitasjonspolitikken» overfor USA trappes opp, og beroligelsestiltakene overfor Russland tones ned.

Allerede etter president Vladimir Putins velkjente München-tale i 2007 ble konturene av hva som var i vente tydelig: Norge ledet an i arbeidet med å få NATO *back to its roots*, etter mange år i Afghanistan. Men med «nærområdeinitiativet» i 2008 kom også de første tegnene på en utypisk norsk «gjengjeldelsesdoktrine» til syne; et forsvarskonsept som i 2012 ble kalt «terskelforsvar», og som med offensive fremfor defensive operasjoner skulle true med straff dersom grensekrenkelser, provokasjoner eller strategiske overfall fant sted. Forsvarsstrategien la ikke lenger opp til en defensiv kraftsamling i Troms, mer enn 1000 kilometer fra den russiske grensen slik som under den kalde krigen. Da var norske styrker et nasjonalt «nødvergeinstrument» som overlot offensive operasjoner til allierte forsterkningsstyrker. Behovet for hurtig gjengjeldelse, før egne styrker kollapser under mangel på planverk og etterforsyning, gjør i dag at Norges militærstrategiske tyngdepunkt gradvis flyttes nærmere Russland. Bare slik kan et lite land med knappe forsvarsressurser «ta skjebnen i egen hånd». Overgangen fra en defensiv til en offensiv strategi er for at Norge selv, på selvstendig grunnlag, skal kunne påvirke Russlands kost-nytte kalkyle, selv på motpartens «banahalvdel». Bare slik kan det utvetydig skapes en stridssituasjon stor nok til at USA vil komme Norge til unnsetning.

Investeringer i F-35 *Joint Strike Fighter* jagerfly med såkalte *stealth* egenskaper (som øker overraskelsesmomentet ved at flyene blir vanskeligere å oppdage på radar), maritime patruljefly (P-8 *Poseidon*) med bedre kapasitet til anti-ubåt krigføring, og mer stillegående ubåter (*HDW 212*) med luftuavhengig fremdrift, tyngre torpedoer, og mulighet for gjengjeldelse med

cruise-missiler langt inne i Russland, gir antydninger om hva som er i vente: en mer fremoverlent form for norsk krisehåndtering.⁴ Dette er en sikkerhetspolitisk orientering der Norge selv tvinges til å opptre proaktivt for å påvirke strategiske beslutningsprosesser i Moskva og Washington D.C. I dette «spill-teoretiske teoremet» skimtes konturene av en utvikling som også USA opplevde etter terrorangrepene i 2001. Under mottoet «to keep America safe»⁵ fikk politikere, embetsverk og offiserer fra forsvarssektoren stadig mer innflytelse enn diplomatene fra utenriktjenesten. Måten krisene i Afghanistan, Irak, Libya, Yemen og Syria ble løst på utover på 2000-tallet vitner om løsninger som åpenbart har større oppslutning i Pentagon enn i State Department.

I forsøket på å forklare de norske tendensene til en fastere og mer uforsonlig Russland-politikk, og tilsvarende sterkere «invitasjonspolitik» overfor USA, drøftes her to spørsmål: Kan norsk politikkkutforming vel så mye skyldes svakhet i egne rekker, som frykt for russisk opprustning og ekspansjon i Europa? Hva har i så fall en mer offensiv forsvarsinnretning å si for det norske forholdet til Russland?

En foreløpig hypotese er at norsk Russland-politikk skyldes manglende sikkerhetspolitisk handlefrihet. Forsvarspolitiske valg som ble tatt i Brussel og Oslo mellom 1998 og 2005, om å omstille *hele* Forsvaret fremfor bare noen få styrker til internasjonale operasjoner, har skapt store huller i den nasjonale forsvarsevnen. Dette har på den ene siden gjort Norge tryggere fordi norsk og amerikansk sikkerhet knyttes tettere sammen. Dermed blir det enklere å kritisere Russland uten fare for bilaterale represalier. Men valgene har også ført til mer utrygghet. Det skal nemlig svært få avvik til før en endret normaltilstand i nord får store konsekvenser for Norges evne til selv å løse problemene. Dermed tvinges norske styrker over på offensiven. Den sikkerhetspolitiske begrunnelsen er at dersom norske styrker i det hele tatt skal rekke å skape en konflikt som stor nok til at USA og/eller NATO tvinges til å gripe inn, så må det handles raskt. Mangelen på et tilstrekkelig antall styrker gjør nemlig at slitasjonen øker, og dermed mister de få styrkene som er igjen sin operative evne i løpet av kort tid. Denne svakheten er farlig fordi den reduserer sikkerhetsmarginene i det norsk-russiske nabolskapet. Små episoder og hendelser vil raskere få en sikkerhetspolitisk dimensjon. I politikkkutformingen vil forsvarsmiljøer og hemmelige tjenester på begge sider av grensen få mer innflytelse, på bekostning av diplomatiets ønske om dialog og avspenning.

Først beskrives det antatte årsaksforholdet mellom Norges militære sårbarhet, og dreiningen i Russland-politikken mellom 2008 og 2017. Deretter drøftes hypotesen i lys av to forsvars- og sikkerhetspolitiske utviklingstrekk mellom 1998 og 2005. Først utviklingen i NATO, der USA la stor vekt på europeisk omstilling fra territorielle til ekspedisjonære styrker, i tråd med 1990- og 2000-tallets liberale og utvidede sikkerhetsbegrep. Deretter, i en

norsk kontekst, drøftes Stoltenberg-I og Bondevik-II regjeringenes vektlegging av de amerikanske påtrykkene. Så følger en diskusjon om hvilke konsekvenser denne utviklingen har for det norsk-russiske forholdet i dag. Til sist utledes en ny hypotese, med vekt på framtidsutsiktene til i den norsk-russiske «lavspenningspolitikken».

Hvordan kan norsk russland-politikk forstås?

Norsk russland-politikk kan forstås på mange måter, avhengig av hvilke sider ved statsapparatet som analyseres. I denne sammenheng avgrensers vi oss til sikkerhets- og forsvarspolitikken som utøves i forsvarssektoren. Ved å hente belegg langs tre indikatorer – *politisk ordlyd*, *konseptuell innretning* og *øvingsmønster* – trer det frem et mønster som ser ut til å være konsistent, fra Storting og regjering, via Forsvarsdepartementet, ned til Forsvarsstaben og Forsvarets operative hovedkvarter:

På politisk nivå har *ordlyden* i Forsvarsdepartementets proposisjoner til Stortinget blitt sterkere og mer eksplisitt mellom 2008 og 2017. Fra det «moderne, fleksible, alliansetilpassede og samfunnsintegreerte forsvaret» som skulle operere like godt ute som hjemme på 2000-tallet, introduserte Stoltenberg-II regjeringen (2005–2009), noe forsiktig, «terskelforsvaret» for planperioden 2008.⁶ Under den samme regjeringen, men i neste periode (2009–2013) ble språkbruken skjerpet. Begrepet «krigsforebyggende terskel» ble innført, og brukt 12 ganger i proposisjonen for perioden 2012–2016. Allerede i setning nummer to ble fastslått at det ville innebære «høy risiko og kostnad for den som måtte utfordre norsk sikkerhet og selvstendighet».⁷ Under Solberg-regjeringen (2013–2017) er ordlyden ytterligere spisset. I klare ordelag tar regjeringen «bladet fra munnen» og fjerner Stoltenberg-regjeringens «krigsforebyggende terskel» til fordel for «avskrekking». Begrepet er brukt ikke mindre enn 35 ganger for proposisjonen til planperioden 2016–2020.⁸ Solberg-regjeringen utmerker seg også i ordlyden til de årlige budsjettproposisjonene; «avskrekking» økte fra mellom en til tre ganger i perioden 2008–2015, til 21 ganger i 2016.⁹

Vi skal være forsiktig med å trekke for bastante antydninger ut ifra hvilke ord som brukes, og hvor ofte. Men tonen og budskapet i den politiske bestillingen til Forsvaret gir inntrykk av NATOs avskrekkende funksjon gis betydelig vekt. Den parallelle diskursen, som har med naboforholdet til Russland å gjøre, underlegges markant NATO-diskursen.¹⁰ Balansen mellom NATO-diskursen og den russiske nabadiskursen går dermed i favør av NATO; avskrekking tillegges mer vekt enn å gi russiske styrker på Kolahalvøya lengre strategisk varslingsstid, som jo er selve poenget med beroligelsesaspektet.¹¹ Dette er et paradoks, fordi «... i det store bildet var det samarbeid mer enn konflikt som [har] preget forholdet» mellom Norge og Russland.¹²

På militær-strategisk nivå omsettes den politiske ordlyden til praksis, blant annet gjennom Forsvarets *konseptuelle innretning*. I oppdaterte forsvarsplaner («Forsvarsplan Norge»), operasjonskonsepter og utredninger kommuniserer forsvarsjefer, hærgeneraler og ekspertgrupper behovet for fremskutte bataljonstridsgrupper og raskere forsyningsakser inn mot den russiske grensen. Bare slik kan striden tas opp, og eskaleres så tidlig som mulig.¹³ Med dette synes den politiske ordlyden å få et mer konkret, håndfast og robust uttrykk. Planene er konsistente med den politiske bestillingen, fordi de militære tiltakene underbygger den politiske intensjonen om å legge mer vekt på «straff» fremfor «belønning» i Finnmark. Dette operasjonsområdet innbefatter et fylke som utover på 1960-tallet også ble gjenstand for en norsk såkalt *trip wire*-tenkning. Med dette menes en logikk der det skulle skapes en stridssituasjon stor nok til å påkalle allierte forsterkninger, men som utover på 1990-tallet langt på vei ble forlatt i det Finnmark ble demilitarisert.¹⁴ Å fylle vakuemet på nytt, med styrker som på kort varsel kan gjennomføre fullmekaniserte kampfoperasjoner, er særlig viktig.¹⁵ I dette tiltaket ligger blant annet en styrking av grensevakten, som bør få bedre «evne til å utnytte fellesoperativ ild og egne stridsmidler som panserbekjempelse, bærbart luftvern og bombekastere». En slik innretning «... vil utgjøre en tydelig landmilitær terskel og ha evne til å påføre tap i en begrenset tidsperiode».¹⁶ Til tross for oppbyggingen av en tilsvarende *trip wire* på 1960-tallet: En gradvis forskyvning av det militær-strategiske tyngdepunktet nærmere russergrensen, fra Troms til Finnmark, står i kontrast til et mer defensivt holdetidskonsept, som på 1980- og 1990-tallet i hovedsak lå bak «Lyngenlinjen» i Troms, i påvente av allierte forsterkninger. Foran disse styrkene var det blant annet en stående bataljonsstridsgruppe i Porsanger, en lettbataljon i Varanger, samt diverse lokalvern- og HV-avdelinger og to feltbataljoner i Varanger og Alta.¹⁷

Øvingsmønsteret på nivået under, det taktiske, ser også ut til å trekke i samme retning. Sivil-militært samarbeid (ofte kalt *CIMIC*), krisehåndtering og konfliktforebygging, slik som under *Cold Response* øvelsene 2008–2012, er langt på vei skrinlagt.¹⁸ Der politi og forsvar tidligere på 2000-tallet trente «helhetlig tilnærming» (*Comprehensive Approach*), med samordning av diplomatiske, politisære, militære og humanitære virkemidler i den lavere enden av konfliktskalaen,¹⁹ trener i dag mellom 8 000 og 10 000 norske, amerikanske og britiske soldater strategisk innsetting og høyintensiv krigføring under Finnmarkøvelsene *Joint Viking 2015* og *Joint Viking 2017*.²⁰ Fremfor å øve på hvordan kriser avverges, og hvordan militære kommandokjeder best kan veksle mellom «belønning og straff», er «terskelforsvarets» logikk om å true motparten med uakseptable skadeomfang en «dimensjonerende oppgave».²¹ Ikke siden midten av 1990-tallet har det norske militære nærværet vært større, mer robust, og nærmere det strategiske basekomplekset på Kolahalvøya enn under Solberg-regjeringen. Og ikke siden 1967 har det vært større alliert tilstedeværelse så tett på den russiske grensen.²²

Øvingsmønsteret ser også ut til å ha fått fornyet kraft gjennom den midlertidige stasjoneringen av mer enn 330 amerikanske marinesoldater på Værnes i 2017. I tilknytning til de amerikanske forhåndslagrene i Trøndelag skal styrkene, ifølge Forsvarsdepartementet, trene og øve sammen med norske styrker i 2017 – med muligheter for forlengelse til 2018. Dette er viktig, blant annet for å styrke alliert samarbeid, nærområdekunnskap og arktisk erfaring på NATOs nordflanke.²³ Men øvingsmønsteret kan også, sett med amerikanske og russiske øyne, ses på som form for politisk kommunikasjon; en metode for å øke det politiske og militære presset i internasjonale kriser. De samme styrkene kan nemlig også, på grunn av høy strategisk mobilitet og reaksjonsevne, på kort varsel overføres til Europas farligste område i dag, som er Østersjøen og Baltikum. Den amerikanske evnen til hurtig innsetting over Sverige fra Værnes ser ut til å være i tråd med det amerikanske *European Deterrence Initiative*, som ble implementert av det amerikanske forsvarsdepartementet i 2016, og som tidligere ble kalt *European Reassurance Initiative*.²⁴ Hensikten er å øke NATOs evne til å berolige medlemsland (og benevnes i dag *Enhanced Forward Presence*) som føler seg truet av Russland. Med den svenske Riksdagens ratifisering av den såkalte *Host Nation Support*-avtalen med NATO 26. mai 2016 er det i dag enklere for den amerikanske styrken fra Værnes å fly over Sverige og inn i Østersjøregionen.²⁵ Dermed kan norsk territorium også fylle rollen som mulig «springbrett» for amerikanske operasjoner inn i Russlands «bakgård», selv i fredstid.²⁶

Norsk sårbarhet som årsak

Slik de tre indikatorene *politisk ordlyd, konseptuell innretning og øvingsmønster* er beskrevet, kan det stilles spørsmålstegn ved hvordan den norsk-russiske «lavspenningspolitikken», og dermed også de lange og forutsigbare linjene i norsk sikkerhetspolitikk, praktiseres. En viktig årsak til dreiningen synes å være følgende: Den norske forsvarsevnen risikerer i dag, på kort varsel, å komme under såkalt «kritisk masse», dersom den blir satt under press. Med dette menes en situasjon der store deler av forsvarsevnen står og faller på enkeltpersoner og fragmenterte avdelinger. Dette står i kontrast til et robust, samtrent og balansert «systemer av systemer», der samordnet innsats fra alle forsvarsgrener utgjør grunnpilaren i en selvstendig nasjonal forsvarsevne. Overgangen fra et stort mobiliseringsforsvar med om lag 400.000 kvinner og menn i uniform,²⁷ til et lite ekspedisjonsforsvar med om lag 11 800 militære og 5 500 sivile tillater nemlig ikke avvik fra det som ble opplevd å være «normaltilstanden» på 1990- og begynnelsen av 2000-tallet: en stabil fredstilstand som ikke krevde uforutsette beredskapshevinger fra Forsvarets side, rett og slett fordi den russiske militærmakten hadde kollapset.

Den offensive dreiningen utover siste halvdel av 2000-tallet kan derfor forklares som en reaksjon på – eller en konsekvens av – norsk sårbarhet og liten sikkerhetspolitisk handlefrihet. Både overfor USA og overfor Russland. Dette gjelder særlig i perioder der sikkerhetsbegrepet snevres inn fra idealismens vektlegging av «humanitære intervensjoner», til realismens fokus på «statssikkerhet» etter Krim-anneksjonen i 2014. Hurtig innsetting med kampstyrker i Finnmark og tilstøtende luft- og sjøområder kommuniserer riktig nok en sterk vilje til å heve terskelen for voldsbruk. Men når kampstyrkene er få, og mangler reaksjonsevne, vedlikehold og etterforsyning, vil norske myndigheter raskt komme i situasjoner som ikke kan løses på egen hånd.²⁸ Da er det mest rasjonelt å kommunisere en sterk vilje til å eskalere situasjonen. Slik skremmes Russland til å tro at et eventuelt press fra russisk side vil bli et større NATO-anliggende i løpet av kort tid.

Alternativet, som er å ende opp i en bilateral krise som er «for stor for Norge men for liten for NATO», vil raskt kunne føre til et *fait accompli*. Mer vekt på trusler og straff (*deterrence by punishment*) ved å fremtvinge uønskede stridssituasjoner (*compellence*), er derfor mer militærfaglig rasjonelt; det tvinger Russland til å tenke seg om to ganger før presset utøves. Men ulempen er at forsvarskomponenten blir unødig offensiv. Dermed blir den også vanskeligere å innpasse i en bredere utenrikspolitisk portefølje. Politikere, diplomater og grasrotbevegelser fra sivilsamfunnet, som ofte er mer opptatt av dialog, samarbeid og tillitsbygging, får dårligere kår i arbeidet med å skape stabilitet i det som er de to landenes viktigste strategiske nær-område. Det norske forsvarets mangel på utvilte reservemanskaper, tilstrekkelige reservedelslagre, samt fungerende logistikk- og støttesystemer, gjør at selv små episoder eller hendelser i grenseområdene raskere kan bli et sikkerhetspolitisk anliggende, i Oslo, Bodø og Severomorsk (hovedkvarteret til Nordflåten). Og dermed også i Kreml, Brussel og Washington D.C.²⁹

Sårbarhetene nevnt over gjør også at behovet for hurtig amerikansk bistand vil kunne slå inn på et tidligere tidspunkt enn under den kalde krigen. Til tross for de operative begrensninger som lå i manglende mobilitet, ildkraft og egenbeskyttelse på 1980-tallet, opererte norske styrker med en holdetid på mer enn en måned.³⁰ Argumentet her er imidlertid at behovet for hurtig assistanse har ført til at norske styrker må nærmere grensen for å unngå et *fait accompli*, fordi Russland på kort varsel kan «rusle inn over grensen med hendene i lommen», uten at et skudd blir løsnet.³¹ Et slikt scenario blir det ikke en Artikkel V-operasjon ut av. Å «etablere en stridssituasjon» som knytter norsk og alliert sikkerhet sammen er derfor rasjonelt. Men strategien er også risikabel fordi Russland ikke frykter Norge. Russland frykter bare at Norge skal bli «et springbrett» for amerikanske styrker. Dermed kan Russland stå overfor en trussel som på kort varsel kan inviteres inn i landet, og sette den russiske makteliten under press, fra Barentshavet til Svartehavet. Dette vil, sett med norske og russiske øyne, bidra til å forrykke den regionale

maktbalansen i nordområdene, i Østersjøen og i Baltikum. Dermed legges også kimen til et mer uforutsigbart kriseforløp, der selv små hendelser eller ulykker kan tolkes i verste mening. Det vil også øke den russiske interessen for Norge, både som mål for spionasje, cyberoperasjoner og eventuelle forkjøpsangrep, hver gang en krise er under oppseiling.³²

Noen metodiske betraktninger

Samfunnsvitenskapen er ingen eksakt vitenskap. Hvilke årsaksforhold som påvirker norsk Russland-politikk kan derfor være mange og sammensatte. Noen årsaker har stor betydning, andre mer begrenset. De mest plausible årsakene, som kanskje har mest forklaringskraft, er også de mest åpenbare: «Russlands brudd på Folkeretten», «Russlands anneksjoner av andre lands territorier», «russisk støtte til opprørere i øst-Ukraina», eller «Russlands militære opprustning», og «landets atomvåpenøvelser mot andre NATO-land». Sett med Solberg-regjeringens øyne er dette sentrale forhold, og har sannsynligvis hatt stor innvirkning på politikktutforming etter 2014. Men er disse offisielle og «politisk korrekte» årsaksforholdene komplette, dekkende eller nyanserte nok? Kan det også være andre forhold som spiller inn; årsaker som enda har til gode å bli vurdert eller diskutert?

Den største svakheten ved forholdene over er at brorparten er avgrenset til perioden etter 2014, da Russland annekterte Krim. Dermed utelukkes helt sentrale bakenforliggende forhold. De mest sentrale er at amerikanske styrker, og typisk vestlige liberale verdier, gradvis har beveget seg nærmere Russlands grenser. Dette skyldes blant annet en rekke NATO- og EU-utvidelser på slutten av 1990- og 2000-tallet. USA og NATO har også bombet Serbia, og laget nye stater og grenseendringer i kjølvannet av Kosovokrigen i 1999. I forlengelsen av dette har også vestlige styrker – under det britiske mottoet *a force for good*, gjennomført såkalte «regimeendringer» i Afghanistan, Irak og Libya – med og uten FN-mandat. Aktiv politisk, finansiell og operativ støtte i de såkalte «fargerevolusjonene» i Georgia og Ukraina, har også bidratt til økt usikkerhet om Vestens intensjoner overfor Russland. Det samme har også bruken av ikke-statlige (ofte også humanitære) organisasjoner, som i mange sammenhenger har blitt brukt som såkalte *force multipliers*, blant annet for å undergrave stabiliteten, legitimiteten og styringsevnen i land som ønskes påvirket.³³

En annen svakhet er at undersøkelsenheten er avgrenset til Russland. Dermed blir analysene av norsk og vestlig Russland-politikk noe ensidig fremstilt; konkrete hendelser som Russland må forholde seg til, som for eksempel amerikanske rakettskjoldplaner, maritime strategier i Nord-Atlanteren eller allierte beroligelsestiltak i Baltikum, utelates. En tredje svakhet er at fenomenet «norsk-russiske relasjoner» ofte får en noe ensidig eller verdiladet dreining. Dette er rett og slett fordi det kan være upassende å så tvil om norske standpunkter, siden dette kan føre til at norske myndigheter

lettere kan bli oppfattet å «vingle» og dermed bli utsatt for «uønsket russisk oppmerksomhet». Denne formen for norsk «ideologisk selvsensur» gjør ofte at beslutningene fattes i lukkede komitemøter på Stortinget, og at spørsmål som angår hele befolkningen forblir et elitistisk anliggende med skjør forankring i samfunnet.

Dermed kan det hevdes at påvirkningen fra andre, og kanskje vel så viktige bakenforliggende årsaksforhold, mistes av syne. I et beskjedent forsøk på å fremskaffe mer kunnskap om andre årsaksforhold som også påvirker norsk Russland-politikk, settes derfor søkelyset på forsvars- og sikkerhetspolitiske rammebetingelser fra en annen tid; et 1990- og 2000-tall, da sikkerhetsbegrepet var «mykt», liberalt og «menneskelig», og hvor stats-sikkerhet og interessedefører var gammeldags fordi tidsånden tilsa at «humanitære intervensjoner» i utlandet var mer presserende.³⁴

På den neste sidene drøftes disse rammebetingelsene. Først, ved å synliggjøre hvilke amerikanske forventninger som ble satt til Norge og de andre NATO-land i Europa på slutten av 1990 og utover på 2000-tallet. Deretter, ved å drøfte den norske responsen på nettopp disse forventningene. Og til sist, ved å drøfte konsekvensene i forhold til norsk Russland-politikk.

Allierte rammebetingelser

Amerikanske forventninger om at norske og allierte styrker i Europa måtte omstilles for å delta i såkalte «out-of-area» operasjoner på 1990-tallet, er i seg selv utilstrekkelig for å forstå dreiningen i norsk Russland-politikk. Til det er kausale årsaksforhold mellom amerikanske påtrykk, norsk forsvarsplanlegging, og forholdet til Russland, for svakt fundert. Men det finnes belegg for å hevde at USAs forventninger virket drivende på en mer kostnadsintensiv forsvarsreform som, da Krim-krisen inntraff i 2014, fikk innvirkning på norsk Russland-politikk.

Dette er en utvikling der Norge valgte å avvikle alle typer av forsvarsstyrker som bare hadde territoriell nytteverdi.³⁵ På den måten kunne midler til drift av en stor «kald krigs struktur» frigjøres, og pløyes tilbake i mer fremtidsrettede investeringer som ga bedre taktisk og strategisk mobilitet, overlevelsessevne og slagkraft.³⁶ Dette gjorde at norske styrker ble mer synlig i alliert sammenheng, blant annet i Afghanistan, og senere over Libya, samt i Irak, Jordan og Syria. Men langvarige utenlandsopphold bidro også til en fragmentering av den nasjonale forsvarsevnen, fordi forsvaret hjemme ble rettet inn mot styrkeproduksjon av langvarige taktiske styrkebidrag i utlandet.³⁷ Dette øker innslaget av alliert avhengighet, og kommer særlig til uttrykk når stormaktsforholdet mellom øst og vest blir «kjølig». De amerikanske påtrykkene er tillagt stor vekt for å forstå hvordan militære sårbarheter kompenseres med en mer fast og konsekvent Russland-politikk etter 2008, og i særdeleshet etter 2014.

Skuffelsen fra Balkan

I følge amerikanske forsvarsmyndigheter viste erfaringene fra Balkan-krigene især at Norge og de andre NATO-landene ikke var i stand til å håndtere kriser «utenfor egen stuedør». Til tross for at medlemmene ti år etter den kalde krigens slutt hadde mer enn 1.4 millioner soldater til rådighet hadde de store problemer med å holde om lag 50.000 soldater operative utenfor eget territorium.³⁸ Erfaringene fra IFOR -og KFOR operasjonene i Bosnia (1995–1998) var nedslående; de europeiske allierte manglet så vel strategisk forflytningsevne som egenbeskyttelse, etterretningsinformasjon, sikker kommunikasjon og nødvendig utholdenhet.³⁹ Norske myndigheter var imidlertid skeptiske til å bidra i altfor mange utenlandsoperasjoner. Dette ville, ifølge Forsvarsdepartementet, skape «en fundamental endring i innretning av det norske territorialforsvaret».⁴⁰

Det amerikanske utenriksdepartementet hadde imidlertid lagt opp til en såkalt *Small Country Strategy*. Hensikten med denne var å overbevise de europeiske småstatene om at utenlandsoperasjoner ikke ville gå på bekostning av Artikkel V, og det kollektive samholdet i NATO.⁴¹ Det amerikanske ønsket om en mer rettferdig risiko- og byrdefordeling over Atlanteren var særlig rettet mot små og allianseavhengige land som Norge, Danmark og Nederland. De store landene – Storbritannia, Frankrike og Tyskland – var mer opptatt av egen suverenitet og uavhengighet i forholdet til USA.⁴² Den amerikanske forsvarsministeren, William S. Cohen inviterte derfor mer enn 60 NATO-representanter til den første av flere «transformasjons-konferanser» mellom 1998 og 2005. I oppfordringen til sine europeiske allierte hevdet han at

«erfaringene fra Bosnia viser at NATOs omstilling fra et statisk og territorielt forsvar til et mer fleksibelt og mobilt forsvar ikke er ferdig. IFOR og SFOR viser i stedet at vi i fremtiden vil bli tvunget til å operere mer utenfor Alliansens kjerneområde».⁴³

Selv om de europeiske forsvarsbudsjetter samlet sett utgjorde nesten to tredjedeler av det amerikanske forsvarsbudsjettet, så var ikke den europeiske forsvarsevnen to tredjedeler av den amerikanske: «The truth is that mighty Europe remains a military pygmy», ifølge NATOs generalsekretær Lord Robertson. Norge og resten av NATO trengte, med andre ord, «... fewer unusable conscripts. Smaller heavy metal armies. [And] Fewer static bases».⁴⁴ Men like viktig som å øke forsvarsbudsjettene var det å bruke knappe forsvarsressurser mer effektivt. I følge Pentagons forsvarsstrategi fra 2000 måtte Norge, og de øvrige NATO-medlemmene, belage seg på en sterkere gjensidig avhengighet:

«Målet vårt er ikke å utvikle like styrker for alle NATO medlemmene, siden hvert medlem hverken trenger eller har råd til dette. For å nå målet om kollektive behov er viktigere å jobbe for styrker som er kompatible og gjensidig forsterkende».⁴⁵

Dette ville ikke bare styrke solidariteten, og dermed utsiktene til mer samhold og gjensidig støtte NATO-medlemmene imellom. Det ville også bidra til en tettere kontakt mellom europeiske og amerikanske allierte, fordi europeerne selv kunne være med og øve innflytelse i fremtidige operasjoner. Ved å besitte kritiske styrker som USA trengte, ville det også bli vanskeligere for USA å operere på egen hånd. Men forventningene om støtte hjemme ved en annen anledning ville også øke, fordi mer av den nasjonale forsvarsevnen ble avgitt til fellesskapet.⁴⁶

Økt press etter 9/11

Samtidig kan det også hevdes at amerikanske myndigheter la mindre vekt på norske og europeiske synspunkter etter terrorangrepene på USA, 11. september 2001. Dette forsterket en trend der norske myndigheter allerede på midten av 1990-tallet syntes det ble mer krevende å bli hensyntatt i amerikanske forsvars- og sikkerhetspolitiske miljøer. Norske forsvarsmyndigheter opplevde tidvis ikke å bli hørt når planleggings- og beslutningsprosesser som berørte norske sikkerhet ble adressert i Utenriks- og forsvarsdepartementene, eller på ulike nivåer i NATOs kommandokjede.⁴⁷ Denne tendensen fikk mer kraft etter 9/11, blant annet fordi amerikanske forsvarsmyndigheter var i ferd med å miste tillitten til europeiske NATO-land:

«År etter år med kutt i forsvarsbudsjettene og manglende vilje til å etterkomme utallige påtrykk omå styrke forsvarsevnen har ført til et knippe allierte, men ikke til NATO som institusjon».⁴⁸

Å utvikle styrker som kunne gjøre en forskjell i teatret ble særlig viktig, ettersom «krigen mot terror» endret det norske innsatsområdet fra et regionalt teater på Balkan til et globalt innsatsområde. I kjølvannet av 9/11 utstedte det nordatlantiske råd ikke mindre enn tre kommunikeer som alle gikk i retning av en mer global allianse.⁴⁹ Dette var, ifølge det norske forsvarsdepartementet, viktig å følge opp – ikke minst fordi det gjensidige avhengighetsforholdet mellom USA og Europa var borte. Dermed var også «det gamle skjebnefellesskapet fra den kalde krigen [...] endret».⁵⁰ Dette ble derfor «av grunnleggende interesse å verne om og styrke NATOs konsultasjonsmekanismer, blant annet for å hindre en politisk marginalisering av mindre land».⁵¹ Denne utfordringen var, ifølge Utenriksdepartementet, blitt mer presserende ettersom NATO – anført av USA – gradvis hadde antatt en mer politisk og stabiliserende rolle, der stadig flere tidligere Warszawapakt-land ble invitert inn som medlemmer eller partnere. Det ga, på den ene siden, USA mer innflytelse i europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Blant annet ved at amerikanske reformprogrammer, som for eksempel *Joint Vision 2010* og *Joint Vision 2020*, lettere kunne tjene som forbilder og påvirke de europeiske forsvarsreformene.⁵² Men styrker som var kompatible og gjensidig forsterkende bidro også til at den europeiske handlefrihet ble mindre, spesielt i

situasjoner der forholdet til Russland ble satt på prøve. Hvordan kom så de amerikanske forventningene til uttrykk i Norge?

Norske rammebetingelser

Et utgangspunkt for å forstå politikernes forventninger til Forsvaret – om at styrkene måtte endre fokus fra kvantitet til kvalitet – kan ses i lys av de norske reaksjonene som kom i kjølvannet av terrorangrepene mot USA i 2001. I arbeidet med å finne ut hvordan norske myndigheter best kunne få til en sikkerhetspolitisk uttelling overfor USA anbefalte Forsvarsdepartementet at Utenriksdepartementet burde fremsende norske styrketilbud som var så åpne som mulig. På den måten kunne norske myndigheter signalisere fleksibilitet og imøtekommenhet overfor et bredt spekter av militære muligheter, avhengig av hvilke styrker USA trengte mest.⁵³ Tre år senere, under den utenrikspolitiske redegjørelsen til Stortinget i 2004, gikk imidlertid Jan Petersen langt i å innrømme at tilgang til lydøre allierte langt ifra var en lett oppgave. Ettersom NATO-medlemmene ble flere, og USAs oppmerksomhet dreide vekk fra Europa, var inntrykket at

«vellykket *nettverksbygging* [var] helt nødvendig for å få forståelse og gjennomslag for våre synspunkter og interesser. Og vi har fått erfare det motsatte: Hvor tungt det kan være å forhandle i en situasjon hvor jevnbyrdighet ikke akkurat er det stikkordet som først renner en i hu».⁵⁴

9/11 som «mulighetsvindu»

Ønsket om å kultivere sin nærmeste sikkerhetsgarantist med styrkebidrag som USA trengte, og som kunne bli en *force-multiplier* i norsk-amerikansk nettverksbygging, hadde imidlertid vært en drivende faktor under hele Bondevik-II perioden. 9/11 kan således ses på som et «mulighetsvindu» for norske myndigheter. Forsvarsminister Kristin Krohn Devold var klar på at det «å yte aktive bidrag til å bevare og utvikle NATO, politisk og militært, var et overordnet mål i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. For å nå dette målet [var] det helt nødvendig at Norge er blant de 'flinkeste i NATO-klassen'».⁵⁵

Forsvarets styrker skulle derfor baseres på såkalte «nisjekapasiteter» av høy kvalitet. Hensikten med dette var å «bidra signifikant til å høyne NATOs samlede militære kapasitet [...]. Alle stener måtte i denne sammenheng snus, og ingen kuer [var] hellige».⁵⁶ I denne sammenheng ble det viktig at Forsvaret fulgte opp forventningene. Selv om den foregående Stoltenberg-I regjeringen (2000–2001) langt på vei var opptatt av det samme, var retorikken like fullt mer moderat enn under Bondevik-II regjeringen (2001–2005). Men prioriteringene var like, og Bondevik-I regjeringen (1997–2000) hadde i møtet med amerikanske myndigheter allerede i 1998 gitt klart uttrykk for at de amerikanske forventningene fra forsvarsminister Cohen ville bli

implementert i regjeringens første planperiode, 2002–2005.⁵⁷ Dette har i ettertid har blitt betraktet som selve «startskuddet» på veien mot «et mindre men bedre forsvar».⁵⁸

«Out-of-area» som fremste rettesnor

I lys av 1990-tallets utvidede sikkerhetsbegrep med vekt på menneskelig sikkerhet fikk de politiske føringene til Forsvarssjefen i 2002 et klarere budskap: styrker som kun egnet seg til konvensjonelt territorielt forsvar, i tråd med et mer tradisjonelt statssikkerhetsbegrep, skulle gis «lav prioritering».⁵⁹ I tillegg skulle «allerede anskaffede og vedtatte strukturelementer tilpasses og utvikles slik at de i størst mulig grad kan bidra til å dekke NATOs konkretiserte behov». Begrunnelsen var, ifølge Forsvarsdepartementet, NATOs stadig sterkere rolle som «avgjørende rammefaktor» innen norsk forsvarsplanlegging:

«Det sett av oppgaver og kapasiteter som skisseres i Alliansens strategiske konsept, Ministerial Guidance og Defence Capabilities Initiative (DCI), skal være fremste rettesnor for all strukturutvikling i Forsvaret. Der det ikke er truffet konkrete nasjonale beslutninger som eksplisitt trekker i en annen retning, skal fornyelse av Forsvaret gjennomføres i tråd med de styrkemål som er vedtatt i NATO».⁶⁰

I dette lå klare forventninger om at fremtidens forsvar måtte gjøres mindre. Flernasjonalt samarbeid, arbeidsdeling og rollespesialisering måtte økes slik at norske «... spesialkomponenter (nisjekapasiteter) [...] kan inngå i ulike allierte styrkepakker».⁶¹ Bare slik kunne økonomiske midler frigjøres fra drift, og pløyes tilbake i nye og mer fremtidsrettede styrkebidrag. Under tittelen «Fra snuoperasjon til transformasjon» skulle det norske forsvaret fortsette moderniseringen som Stoltenberg-I regjeringen hadde initiert i 2001. Norske styrker skulle i sin alminnelighet ha strategisk og taktisk mobilitet, høy reaksjonsevne, avansert teknologisk materiell og vervede mannskaper med spisskompetanse. Særlig viktig var det å «(videre)utvikle nisjekapasiteter som *både* er etterspurt i NATO og som Norge har spesielle forutsetninger for å kunne bidra med».⁶²

I tråd med USAs forventninger om kompatible og gjensidig forsterkende var det av sikkerhetspolitiske årsaker mer formålstjenlig å satse på færre, men mer avanserte styrker i hele styrkeregisteret, fremfor å kunne opprettholde flere styrker som primært hadde nasjonal og territoriell verdi. Denne tenkningen var tuftet på forventningen om at små og etterspurte nisjebidrag lettere kunne ta risiko og vise synlighet der amerikanske myndigheter trengte det som mest; og at dette igjen ville styrke solidariteten i NATO, og forventningen om gjensidig støtte medlemmene imellom.

Hvordan har så føringene fra planperiodene på begynnelsen av 2000-tallet påvirket den nasjonale forsvarsevnen anno 2017? I følge Forsvarsdepartementet selv er situasjonen alvorlig:

«tiår med lavspenning hjemme, samtidig som Forsvaret har hatt store og krevende oppgaver ute, har medført at det ikke har blitt prioritert tilstrekkelige ressurser til beredskap, vedlikehold og logistikk for operasjoner i det øvre konfliktspekteret. Forsvaret har ikke den nødvendige evnen til å løse de viktigste oppgavene eller reaksjonsevne og utholdenhet som svarer til det utfordringene krever».⁶³

Det skal med andre ord svært lite til før endringer i forholdet mellom øst og vest får konsekvenser for det norske handlingsrommet, og evnen til å balansere mellom å avskrekke og berolige Russland. Da for eksempel norske jagerfly ble satt inn i Libya-krigen i 2011, eller på beredskap etter Krim-anneksjonen i 2014, fikk dette med en gang konsekvenser. Forsvaret måtte «nedprioritere andre områder, herunder også andre operative aktiviteter».⁶⁴ Hvordan påvirker dette Norges Russland-politikk? På de neste sidene drøftes noen mulige konsekvenser av en utvikling der Forsvaret, ifølge forsvarsminister Eriksen Søreide (2013-2017), «har sluppet seg litt for langt ned».⁶⁵

Konsekvensene i forholdet til Russland

De forsvarspolitiske valgene som ble tatt mellom 1998 og 2005 har, som alle andre valg, fordeler og ulemper. Umiddelbart kan det synes som at satsing på kvalitet fremfor kvantitet «over hele linja» i den militære strukturen, fremfor bare på noen få styrker, gjorde Norge tryggere. Riktig nok ikke i konvensjonell militær forstand, men i strategisk og sikkerhetspolitisk forstand. Dette er i tråd med klassisk strategisk tenkning, der blant annet Thomas C. Schelling hevder at «War appears to be ... not so much a contest of strength as a bargaining process – dirty, extortionate, and often quite reluctant bargaining on one side or both – nevertheless a bargaining process».⁶⁶ Norsk sikkerhet kommer med andre ord ikke til uttrykk i militær slagkraft. De få styrkene som er igjen etter at hele, fremfor bare deler av forsvarsstrukturen, ble underlagt NATOs krav til *mobility*, *deployability*, *survivability*, *sustainability* og *effective engagement*, har liten mulighet til å påføre russiske styrker store tap. Den norske forsvarsevnen ligger først og fremst i tanken om at Norge kan forhandle med Russland som likeverdige, eller kanskje sågar som overlegen part grunnet NATO-medlemskap. Dels fordi Russland vet at Norge er trygt plassert i en allianse som samlet sett har mer effektiv kampkraft enn Russland. Og dels også fordi Russland vet at det norske forsvaret, gjennom NATO-reformene, lettere kan påkalle amerikansk oppmerksomhet dersom en mindre krise skulle være under oppseiling. Hva er så fordelene og ulempene ved dette?

Fordelen med integrasjon

Deling av risiko og byrder i utlandet har gjort det lettere å få tilgang til amerikanske beslutningstakere. Dette gjelder i så vel forsvars- og utenriks-

departementet, som i de stadig mer innflytelsesrike etterretningsorganisasjonene som CIA, DIA og NSA. Langs disse kanalene kan særegne syn og interesser fremmes. Dette kan for eksempel være i forbindelse med Russlands evne til raskere og mer fordekt å overføre styrker fra fjerntliggende militærdistrikter tett opp til Norges grense. Det kan også være i forbindelse med Russlands økte evne til «fellesoperasjoner», der luft-, sjø- og landmilitær innsats integreres og samordnes mer effektivt.⁶⁷ Eller at fellesoperasjonene rent kommandomessig samordnes i en bredere *grand strategy*, med koordinert støtte fra mer «sivile» virkemidler i den politiske verktøykassen.⁶⁸ Norsk tilgang på et bredt register av styrker, som raskt kan settes inn der USA eller NATO måtte ønske, som i Afghanistan, Irak, Libya, Jordan og Syria, har dermed fått en viktigere sikkerhetspolitisk funksjon – som sikkerhetspolitisk «døråpner» i USA.⁶⁹ Denne viktigheten kan sågar ha økt ettersom Trump-administrasjonen har skapt usikkerhet omkring USAs vilje til å forsvare europeiske allierte. Denne oppgaven har lite med den militære innsatsen isolert sett å gjøre, fordi den uansett vil være av svært beskjeden karakter i en større flernasjonalt utenlandsoperasjon. Men – rent hypotetisk – kan det i forsvarsmiljøer finnes argumenter for at «døråpnerfunksjonen» har blitt mer aktuell ettersom russisk påvirkning av vestlig politikktutforming har blitt mer subtil, og mindre konvensjonell i militær forstand.⁷⁰ Dette kan, selv om det mangler empiriske bevis i Norge, øke russiske muligheter til å utøve en form for press mot norske myndigheter. Et eksempel kan være å lamme kritisk infrastruktur med cyber angrep, slik Tallin opplevde i 2007, og som Kiev opplevde i 2015. Eller at russiske myndigheter støtter ytterliggående nasjonalister i vestlige land, som i Ungarn der Budapest tidvis benevnes «*little Moscow*».⁷¹

Dette er politisk mer enn et militært press, og kan verken defineres som spesielt voldelig eller særlig ødeleggende i materiell forstand. Men presset kan likefullt skape problemer med å utløse den berømmelige *trip wier'en* – som på mange måter er selve «navlestrengen» mellom norske og amerikanske styrker. Dermed kan det også skapes betydelig frykt, usikkerhet og engstelse; ikke bare i befolkningen, men blant viktige og mindre viktige beslutningstakere på nasjonalt og kommunalt nivå – som må fatte kritiske beslutninger på grunnlag av sprikende, mangelfull eller sågar motstridende informasjon. Denne formen for «politisk krigføring» kan derfor – i teorien – utfordre nasjonal suverenitet og jurisdiksjon – uten at et konkret stykke «Norge» okkuperes. Eksempelene over fra de to NATO-landene Estland og Ungarn, samt Ukraina, illustrerer denne risikoen. På den måten blir det lettere, ifølge forsvarsanalytikere ved blant annet Forsvarets forskningsinstitutt, å øve politisk press – uten å fremprovosere en militær handling som, sett med norske øyne, vil vært gunstig for å påkalle amerikansk oppmerksomhet og militær assistanse.⁷²

For å omgå et smalt, og noe ensidig norsk «terskelforsvar» i nord, kan det derfor være mer rasjonelt, sett med russiske øyne, å unngå den militære *trip wier'en*. Å ta i bruk en rekke koordinerte tiltak, innenfor eksempel cyberoperasjoner, diplomatisk og militær villedning, psykologiske operasjoner, og informasjonsoperasjoner, kan derfor være mer effektivt. De som er eksponert vil mest sannsynlig være norske meningsbærere og opinionsdannere i media. Men også beslutningstakere på kommunalt og statlig nivå, i offentlig og privat sektor. Dette kan utføres av så vel russiske agenter, som fra hackere på internett, eller uidentifiserte droner og ambassadepersonell, som innenfor og utenfor norsk territorium utfordrer definisjonen av hva som er «fred» og hva som er «krig».⁷³

Dette er som nevnt hypotetiske antakelser. Det finnes ikke, så vidt forfatteren vet, noe empirisk belegg for at dette faktisk har skjedd i Norge, eller at det kommer til å skje dersom en krise skulle tilspisse seg i nord. Men sett fra et forsvarsanalytisk perspektiv er dette en plausibel planleggingsvariabel. En grunn til det er at slik virksomhet skaper institusjonelle «gråsoner», spesielt mellom Justisdepartementets og Forsvarsdepartementets rolle- og ansvarsforhold. Slike «gråsoner» gjør det vanskeligere å treffe effektive beslutninger. Hvorvidt skal «terskelforsvaret» tre i kraft? I så fall mot hvilken fiende? Og hvem skal samordne innsatsen, og ta de endelige beslutningene? I tillegg skapes det også «gråsoner» mellom hva som med rimelighet kan sies å være et særnorsk nasjonalt forsvarsanliggende, og hva som til syvende og sist må ses på som et NATO-anliggende.⁷⁴ Den gradvise forvitringen av NATOs kommandostruktur etter den kalde krigen kan ha økt denne utfordringen. Hovedkvarterene har ikke, slik som før reformene i 2003, et spesifikt geografisk ansvarsområde i for eksempel Barentshavet eller Svalbard. Det eksisterer heller ikke klare planverk for overføring av nasjonal kommandomyndighet til allierte styrkesjefer; det finnes heller ikke en samtrent og kompetent kommandokjede med særegen kompetanse for nordområdene.⁷⁵ Når det er usikkert om hva som er «fred» og hva som er «krig», hva som er en «overlagt politisk motivert handling» og hva som «bare er kriminalitet», da blir det også vanskeligere for norske myndigheter å sette landet på «krigsfot».

En forsvarsstrategi som har til hensikt å drive avskrekking, gjennom å etablere «... en stridssituasjon så klar at Norge uten tvil kan påberope seg støtte fra NATO etter artikkel V», blir dermed vanskelig. Dette vil igjen ha konsekvenser for Norges mulighet til å etablere en bred enighet i NATO, om at Norge bør få allierte styrker til landet. I følge britiske parlamentarikere hevdes det at

«NATO er I dag dårlig forberedt til å møte potensielle russiske trusler mot nabolandene. Et russisk ukonvensjonelt anslag, der det brukes asymmetriske metoder for å holde seg under NATOs terskel for gjen-

gjeldelse, vil være særlig vanskelig å motstå. Dette er en grunnleggende utfordring for NATOs troverdige avskrekkingsevne».⁷⁶

Et viktig spørsmål er derfor hvordan satsningen på økt alliert integrasjon, og flere militære «døråpnere» i forholdet til USA, også påvirker forholdet til Russland?

Ulempen ved integrasjon

En mer allianseavhengig forsvarsstruktur kan også virke mot sin hensikt, fordi kompatible og gjensidig forsterkende styrker også bidrar til en oppstyking, eller fragmentering, av den nasjonale forsvarsevnen. Med dette menes at nasjonale luft-, sjø- og landmilitære enheter blir mer innrettet mot vedvarende styrkebidrag i utlandet, snarere enn å være del av et samtrent «system-av-systemer» hjemme, ved hjelp av fungerende ledelses-, logistikk- og støttestrukturer.⁷⁷ Oppløsningen av dette systemet gjør at Norges evne til selv å håndtere kriser i den lavere enden av konfliktspekteret mest sannsynlig begrenser seg til noen få dager. Denne sårbarheten antydes også implisitt, riktignok i vage ordelag grunnet graderingsnivået, av forsvarsminister Eriksen Søreide: «[s]elve ryggraden, evnen til å forsvare Norge og allierte i krise og krig med utholdenhet og dybde i strukturene, ikke er så solid som vi kunne ha ønsket».⁷⁸ Også forsvarsjef Bruun-Hanssen går langt i å innrømme det samme: «Min vurdering er at vi har bemannet for liten del av strukturen, og at deler av denne bemannede strukturen også er for tynt besatt ... Dette har innvirkning på vår evne til krisehåndtering og forsvar mot væpnet angrep».⁷⁹

Fragmentering som følge av forsvarspolitiske valg, der *hele* fremfor bare noen *få* deler av Forsvaret skulle tilpasses NATOs «out-of-area» operasjoner på tidlig 2000-tallet, kan derfor ha ført til at egne sårbarheter – i form av manglende utholdenhet – raskere inntreffer. Dermed blir det viktigere å komme på offensiven. Ikke bare i form av en mer pågående «invitasjonspolitikk» overfor USA, eller i form av økt lydighet overfor amerikanske interesser og behov i Østersjøen, Nordområdene eller i Midtøsten. Vel så viktig blir det å ta initiativet, og tydeligere true med straff og gjengjeldelse, dersom en bilateral krise med Russland skulle være under oppseiling. Dette kan, ifølge tidligere forsvarsjef Sverre Diesen, inntreffe selv med utgangspunkt i noe så beskjedent som «en begrenset militær provokasjon» langs den norsk-russiske grensen.⁸⁰ Det er derfor nærliggende å anta at en strids-situasjon med tilstrekkelig intensitet, må etableres raskt, før en «tynn», sårbar og ubalansert forsvarsstruktur kollapse helt.

Deler av det empiriske belegget for denne vurderingen er hentet fra øvelse *Gram*, men også fra øvelse *Cold Response* og øvelse *Joint Viking 2015* og *2017*. Felles for øvelsene ser ut til å være mer vektlegging av kriser som skal eskalere fremfor å stabiliseres.⁸¹ Dette er imidlertid et risikabelt spill, fordi «[s]uccessful threats are those that do not have to be carried out».⁸² Dette er

ikke det samme som å hevde at avskrekking overfor Russland er irrasjonelt eller unyttig. Men det kan synes som at avskrekkingen reduserer sikkerhetsmarginene som den bredere norsk-russiske «lavspenningspolitikken» etter den andre verdenskrig møysommelig har bygd opp. Årsaken er at avskrekkingen ser ut til å ha endret karakter. Fra en defensiv tanke om *denial*, slik den utspilte seg i Troms og Ofoten-området under den kalde krigen (mer enn 1000 kilometer fra den russiske grensen), ser vi i dag tendenser til en mer offensiv dreining. Nye jagerfly, ubåter, maritime patruljefly og spesialstyrker, med evne til å avlevere og styre langtrekkende presisjonsstyrte missiler inn på dypet av russisk territorium, gir inntrykk av styrker som er bedre egnet til gjengjeldelse gjennom fremskutte tiltak. Det såkalte «stilltiende samarbeidet», der så vel Russland som Norge nød godt av lang strategisk varslingsstid for å få tid til å de-eskalere kriser og avklare eventuelle misforståelser, får dermed mindre spillerom.⁸³ I dette ligger også ansatsen til et fremtidig forsvar med evne til såkalt *deterrence by punishment* inne i Russland, snarere enn en mer defensivt orientert *deterrence by denial* i Troms og Ofoten.⁸⁴

Tendensene mot en forskyvning av det militær-strategiske tyngdepunktet fra Troms til Finnmark, gjør at marginene mellom fred og krig blir mindre. Det skal mindre til før tilsynelatende uskyldige hendelser eller episoder «sikkerhetiseres», og gjøres til gjenstand for sikkerhetspolitiske vurderinger.⁸⁵ Med dette åpnes det også opp for et større handlingsrom for *militære* fremfor *diplomatisk* aktører i politikktutformingene i begge land. Aktører som for eksempel Forsvarsdepartementet og Forsvarsstaben i Oslo, Forsvarsministeriet og Generalstaben i Moskva, Forsvarets fellesoperative hovedkvarter utenfor Bodø, eller Nordflåtens hovedkvarter i Severomorsk – vil alle få bedre argumenter om at «rikets sikkerhet» eller «landets ære» står på spill. Ikke fordi det er rasjonelt ut ifra sunn fornuft, eller ut ifra eksisterende styrkeforhold mellom to ujevne motparter. Men rett og slett fordi det oppleves som «passende adferd» i militærkulturer der det å «ta grep», «vise initiativ», «kommunisere fasthet» og «ikke la seg pille på nesene» er institusjonaliserte tommelfingerregler som bare «sitter i veggene».⁸⁶ Med dette vil også «ekstraordinære tiltak» lettere kunne fattes, noe som vil trumfe politikktutformingene på andre, «mykere» og mindre sensitive politikkområder. Dette gjelder blant annet innenfor ressursforvaltning, miljøsamarbeid, forskning- og utvikling eller «folk-til-folk» samarbeid på mikronivå.⁸⁷

For Norges del kan det derfor hevdes at jo større usikkerheten er om egen militær *evne*, desto viktigere blir det å kommunisere politisk prinsippfasthet gjennom uttrykt *vilje*. Dermed kan manglende *evne* til en viss grad kompenseres gjennom økt *vilje* til å bruke makt, noe de tre indikatorene – politisk ordlyd, konseptuell innretning og øvelser – antyder. En mildere og mer forsonlig tone, kombinert med en mer tilbakeholden eller defensiv forsvarsstrategi i Troms og Ofoten, vil sende andre signaler. I en krise-

situasjon vil dette raskt kunne føre til et *fait accompli* i Finnmark, fordi norske styrker verken er tilstede *der* det skjer, eller *når* det skjer. Dette innebærer at et eventuelt russisk press *mot* Finnmark vil måtte møtes i Finnmark – selv om norske styrker blir mer eksponert, og følgelig mer utsatt for det tidligere Generalinspektør i Hæren, Robert Mood, har kalt for «et kollektivt selvmord».⁸⁸

Frykten for å unngå et slikt «*fait accompli* scenario» kan riktignok bidra til avskrekking, spesielt dersom en russisk motpart ville ønske å møte Norge og NATO der de er sterke, på det militære området. Men det kan også føre til en raskere og mer uforutsigbar eskalering av selv mindre episoder og hendelser langs den norsk-russiske grensen. Dels fordi norske styrker tvinges til å bli mer «fremoverlente» enn det situasjonen skulle tilsi, noe som igjen kan virke unødig provoserende eller uforutsigbart, sett med russiske øyne. Men også fordi den russiske kommandokjeden i slike situasjoner raskere vil bli satt under press. Ikke fordi et beskjedent antall norske styrker i tilstøtende luft-, sjø- og landmilitære områder i seg selv oppleves som truende. Men fordi oppfatningen av hva som er «passende atferd» overfor en potensiell motstander vil variere ut ifra hva som oppleves som rasjonelt, sett med motpartens øyne: «... whenever a war-threatening crisis erupts, military leaders regard it as their most urgent task and highest priority to get ready to fight if war erupts».⁸⁹ For russiske styrker anses ikke «passende atferd» å være vesens forskjellig fra andre deler av det russiske beslutningssystemet.⁹⁰ Så lenge Russland ser på seg selv som et sted der «Vesten kommer nærmere», der planene om et amerikansk rakettskjold materialiseres fra Nordområdene til Svartehavet, og hvor russisk militær og økonomisk styrke oppleves som underlegen, kan en uforutsett «robust motreaksjon» bli mer sannsynlig. Dels fordi russiske militære manøvreringer som kommuniserer svakhet eller ettergivenhet ikke aksepteres, hverken innad i de væpnede styrkene, eller i et autoritært samfunn som opplever å være under press utenifra. Og heller ikke fra et statsapparat som i sin politikktutforming bygger innenrikspolitisk legitimitet på maktdemonstrasjoner og internasjonal selvhevdelse.⁹¹ I så måte kan bruk av militære virkemidler bli ansett som det «minst dårlige alternativet» for å komme ut av situasjonen med den russiske æren i behold.⁹²

Avslutning

Denne artikkelen har vektlagt svakheter i norsk forsvarsevne for å frembringe nye perspektiver på hvordan norsk russland-politikk kan forstås. Hovedargumentet har vært at behovet for å (i) flytte det militær-strategiske tyngdepunktet nærmere Russland, (ii) forsere «invitasjonspolitikken» overfor USA, og (iii) tydeligere kommunisere vilje til å påføre Russland tap, i stor grad skyldes forsvarspolitiske valg som ble tatt for 10-15 år siden. De norske valgene var tuftet på ambisjoner om å være «best i NATO-klassen» når det

gjaldt forsvarsreformer i Europa. Å omstille hele fremfor deler av Forsvaret til utenlandsoperasjoner var derfor viktig. Konklusjonen på denne analysen er at de norske valgene som ble tatt på begynnelsen av 2000-tallet neppe ville blitt tatt i dag. Analysen har vist at ønsket om å være lojal og pliktoppfyllende i NATO har gitt norske myndigheter mindre spillerom selv på hjemmebane. Dette gjelder riktignok ikke i store konflikter, fordi Norge uansett alltid vil være avhengig av amerikanske forsterkninger. Men det gjelder i den lavere enden av konfliktspekteret, der mindre episoder og kriser må håndteres alene. Økt allianseintegrasjon gir med andre ord mindre handlefrihet. Dette er stort sett uproblematisk i perioder der forholdet mellom USA og Russland er godt. Men det får raskt konsekvenser for egen sikkerhet når pendelen i internasjonal politikk svinger, og territoriale styrker igjen kommer på moten.

Norsk Russland-politikk skyldes derfor ikke nødvendigvis bare Russlands brudd på Folkeretten, landets anneksjon av Krim, eller Nordflåten opprustning i nord. Vel så mye kan det skyldes sårbarhet i «egne rekker», der et stadig mindre politisk og militært handlingsrom gjør det vanskeligere å utforme en mer balansert og selvstendig norsk «lavspenningspolitikk» overfor Russland. Denne sårbarheten kan også ha gjort det vanskeligere å opprettholde en mer balansert og nøktern virkelighetsforståelse av naboen i øst, som med et BNP på størrelse med Portugal og Spania er underlegen USA og Vesten på nær sagt alle politikkområder.

En hypotese som kan utledes, og som kan gjøres til gjenstand for videre forskning, er derfor hvor levedyktig en norsk «lavspenningspolitikk» vil være i årene som kommer. Det kan synes som at investeringene i mer offensive styrker, som *stealth* jagerfly, maritime overvåkningsfly med anti-ubåt kapasitet, og ubåter med mulighet til å avfyre kryssermissiler mot strategiske mål langt inne i Russland, påvirker norsk forsvarsstrategi. Fra den kalde krigens statiske og til dels defensive *deterrence by denial*-logikk innrettes dagens forsvar mot en strategi preget av *deterrence by punishment*.⁹³ I dette bildet levnes de mest defensive styrkene, Hæren og Heimevernet, liten plass. Kan dette bety at de norsk-russiske sikkerhetsmarginene som det norske og russiske utenriksdepartementet møysommelig har utviklet etter andre verdenskrig blir svekket? Et mulig svar på denne hypotesen vil være ja. Årsaken er at en mer aktiv form for avskrekking, nærmere den russiske grensen, lettere vil kunne utløse mistenksomhet og uforutsigbarhet. For det første, fordi en slik strategi lettere vil kunne fremtvinge et amerikansk engasjement i norske nærområder. Dette vil igjen kunne utløse et større sikkerhetsdilemma i regionen, fordi alternativet – amerikansk unnfalleshhet eller nøling – raskt vil kunne tolkes som tegn på svakhet eller ettergivenhet blant russiske myndigheter. Dette vil igjen kunne få nye, og mer uheldige konsekvenser i nordområdene, men også i andre deler av verden. Dels ved at Russland kan tolke dette som et tegn på Norge står mer alene i forsvaret av

landet, eller i spørsmål om ressursforvaltning på eller rundt Svalbard. Men dels også ved at Russland, Kina, Iran eller Nord-Korea vil kunne tolke amerikansk nøling i nord som tegn på svakhet i andre deler av verden, som for eksempel overfor allianseforpliktelser i Baltikum, Midtøsten og Sør-Kina havet.

For det andre, dersom det blir klart at Russland rent militært blir «satt på plass» av det norske forsvaret, vil også dette kunne fremstå som et ydmykende prestisjenederlag. Russland ser seg selv som en global stormakt, og bygger mye innenrikspolitisk legitimitet på gjenreisning av nasjonal ære og internasjonal innflytelse. En norsk forsvarsstrategi som først og fremst har til hensikt å påkalle seg amerikansk oppmerksomhet kan derfor raskere eskalere og komme ut av kontroll, både fra amerikansk og russisk side. Maktbruk – sett med stormaktenes øyne – kan dermed lettere bli «det minste av to onder» for ikke å tape anseelse i den annen parts øyne. En dreining i den norske forsvarsstrukturen, der flere styrker tildeles offensive fremfor defensive oppgaver, og hvor luft- og sjømilitære styrker med høy reaksjonsevne, lav signatur og strategisk mobilitet tillegges mer vekt enn de sendrektige landmilitære styrkene, kan dermed bidra til å redusere sikkerhetsmarginene, sett med russiske øyne.

Utenriksdepartementets overordnede arbeid med å bygge tillitt gjennom dialog og «folk-til-folk» relatert samarbeid med Russland kan i så måte bli mer krevende. Dette gjelder spesielt i perioder der stormaktsforholdet mellom øst og vest er «kjølig». Grunnen er at norske myndigheter på forsvarssiden i stadig større grad vil se seg nødt til å føre en mer aktiv «invitasjonspolitikk» overfor USA, nettopp fordi det norske forsvaret, ifølge tidligere forsvarsminister Eriksen-Søreide, «har sluppet seg for langt ned» på en rekke kritiske områder. Behovet for amerikansk synlighet og tilstedeværelse i Norge og i tilstøtende luft- og sjøområder vil derfor kunne inntreffe tidligere enn før. Tradisjonelle «avskjermingstiltak», som for eksempel trening og øving i Troms fremfor i Finnmark, eller å unngå at norsk territorium blir oppfattet som et mulig «springbrett» for amerikanske operasjoner mot russiske styrker i Østersjøen eller Barentshavet, vil dermed raskere bli satt under press. Det vil lettere kunne hevdes at «rikets sikkerhet» står på spill, og at selvpålagte restriksjoner som tradisjonelt sett har gitt Norge og Russland lang strategisk varslings tid, må tilpasses «nye internasjonale rammebetingelser».

Også innad i det norske statsapparatet kan det bli mer krevende for utenriks- og forsvarsdepartementene å omforene motstridende politikkområder. En årsak til dette er at norske fagstatsråder konstitusjonelt sett ikke står til ansvar for statsministeren og regjeringskollegiet, men overfor Stortinget. Dette gjør at ansvaret for egne politikkområder føles ekstra sterkt, ikke minst når nasjonens sikkerhet oppleves å stå på spill. Dermed vil tiltak, som på den ene siden søker stabilitet og forutsigbarhet gjennom diplomatiske og selvpålagte «beroligelsestiltak», bli vanskeligere å samordne med sikkerhets-

og forsvarspolitiske miljøer som opplever at forholdet til Russland er «varig endret». Policyer formulert i Forsvarsdepartementet, om at norske myndigheter raskest mulig må vise solidaritet med NATO, og stille seg bak amerikanske forventninger om prinsippfasthet, vil kunne få mer vekt enn diplomatiske argumenter som fremmer militær tilbakeholdenhet og politisk dialog. I dette spenningsforholdet vil argumenter om avskrekking fra Forsvarsdepartementet veie tyngre enn mange av Utenriksdepartementets «mykere» politikkområder, som skal opprettholde kanaler for dialog og samarbeid.⁹⁴

NOTER

- 1) Takk til Magnus Håkenstad og Per Martin Norheim-Martinsen på Forsvarets høyskole for nyttige kommentarer på tidligere utkast til denne artikkelen. En stor takk også til Arne Overrein og peer review'ere, for konstruktive tilbakemeldinger underveis i skriveprosessen.
- 2) Kommentar av Norges forsvarsminister (2013–2017) Ine Søreide Eriksen (Høyre) på CNN, se Mick Krever, «We are faced with a different Russia», *CNN*, 26. Februar 2015. Tilgjengelig på: <http://edition.cnn.com/2015/02/25/world/amanpour-norway-ine-eriksen-soreide/>. Se også Stortinget (2014), «En varig endring i forholdet til Russland», *web@stortinget.no*. Tilgjengelig på: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2014-2015/--En-varig-endring-i-forholdet-til-Russland/>.
- 3) Hope Hodge Seck, «Norwegian Base May Become Marines' Hub in Europe», *Military.Com*. 11. mai 2017. Tilgjengelig på: <http://www.military.com/daily-news/2017/015/11/norwegian-base-may-become-marines-hub-in-europe.html>.
- 4) Krisebegrepet forstås her som en situasjon der sentrale verdier er truet, der det er en sterk følelse av usikkerhet, og hvor det vokser frem et sterkt behov for å handle raskt for å få situasjonen under kontroll.
- 5) Andrew Bacevich, *Washington Rules. America's Path to Permanent War*, Metropolitan Books, New York 2010, s. 223.
- 6) Forsvarsdepartementet, «Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier», *St.prp.nr. 48* (2007–2008), Oslo, 28. mars 2008, s. 56.
- 7) Forsvarsdepartementet, «Et Forsvar for vår tid», *Prop. 73 S* (2011–2012), Oslo, 23. mars 2012, s. 7.
- 8) Forsvarsdepartementet, «Kampkraft og bærekraft», *Prop. 151 S* (2015–2016), Oslo, 17. juni 2016.
- 9) Hanne H. Bragstad, «Avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland», *Masteroppgave*, Oslo, Forsvarets høyskole, 2016, s. 31.
- 10) Ada Sofie Nilssen, «Norges Russland-retorikk – fra brobygging til fiendebilder», *Militære studier*, nr. 4, 2015. Se også Rolf Tamnes, «Oljealder», *Norsk utenrikspolitisk historie*, bd. 6, Universitetsforlaget, Oslo 2007, ss. 255–259, 271–273.
- 11) Johan Jørgen Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv. Bind I: Analyse*, NUI, Oslo 1967, s. 32–39.
- 12) Sven Holtsmark (red.), *Naboer i frykt og forventning*, Pax forlag, Oslo 2015, s. 635.

- 13) Forsvaret, «Et Forsvar i endring», Forsvarssjefens fagmilitære råd, Oslo, 2015, s. 40; Forsvarsstaben, «Førstelinjeforsvaret: Saksgrunnlag til FSJ LGM 22-23 juni, 2015», hentet fra Kjetil Stormark og Erik Hattrem, «Hæren vender tilbake til Finnmark», *Aldrimer.no*, 7. juni 2015. Tilgjengelig på: <https://www.aldrimer.no/haeren-vender-tilbake-til-finnmark/>; Forsvarsdepartementet, «Et felles løft», Ekspertgruppen for forsvaret av Norge, Oslo 2015, s. 75-84.
- 14) Gullow Gjeseth, *Landforsvarets krigsplaner under den kalde krigen*, Fagbokforlaget, Bergen 2011, ss. 171-233; Gullow Gjeseth, «Forsvaret av Finnmark – i går og i dag», i: Tormod Heier og Anders Kjølberg (red.), *Norge og Russland – sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene*, Universitetsforlaget, Oslo 2015, s. 152-155.
- 15) Forsvarsstaben, «Førstelinjeforsvaret: Saksgrunnlag til FSJ LGM 22-23 juni, 2015», op.cit.
- 16) Ibid.
- 17) Gjeseth, «Forsvaret av Finnmark – i går og i dag», op.cit., s. 152
- 18) Intervjuer med følgende personer: Stein Grongstad, sjef for «Senter for militære erfaringer», Forsvarets operative hovedkvarter, på Forsvarets stabsskole, 25. august 2016; Ole Roger Wågan, senior stabsoffiser ved Senter for militære studier/Forsvarets operative hovedkvarter, 25. august 2016, Forsvarets stabsskole, Oslo, og med Atle Gerhard Stai, sjef for Avdeling for strategi og operasjoner ved Forsvarets stabsskole, Forsvarets stabsskole, Oslo 25. august.
- 19) Sven Holtmark (red.), *Naboer i frykt og forventning*, Pax forlag, Oslo, s. 563; Geir Pettersen, «Sivil-militær samordning: Forsvarets støtte til politiet – alltid beredt?», *Masteroppgave*, Forsvarets høyskole, Oslo, 2014; Rune Larsen, «Hæren i sikkerhetspolitiske kriser – hvor relevant?», *Masteroppgave*, Forsvarets høyskole, Oslo, 2014; intervju med Stein Fredrik Kynø, scenario-skriver for øvelse *Cold Response* 2008–2016 ved Forsvarets operative hovedkvarter, 24. august 2016 ved Forsvarets stabsskole, Oslo. Intervju med Grongstad, Wågan og Stai, op.cit.
- 20) Forsvaret, «Øvelse Joint Viking», Forsvarets mediasenter, Oslo. Tilgjengelig på: <https://forsvaret.no/jointviking>; Forsvarsdepartementet (2017), «Joint Viking», Forsvarsdepartementets hjemmeside/Aktuelt, Oslo, 9. januar. Tilgjengelig på: <https://forsvaret.no/jointviking>.
- 21) Intervjuer med Grongstad, Wågan, Stain og Kynø, op.cit. Se også Pettersen, «Sivil-militær samordning ...», op.cit., s. 61; Larsen, «Hæren i sikkerhetspolitiske kriser ...», op.cit., s. 70.
- 22) Sveinung Berg Bentzerød, «Både Russland og Norge viser styrke i nord», *Aftenposten*, 18. mars 2015. Tilgjengelig på: <https://www.aftenposten.no/norge/Bade-Russland-og-Norge-viser-styrke-i-nord-46768b.html>.
- 23) Forsvarsdepartementet, «Amerikanske styrker kommer til å trene og øve mer i Norge», *Pressemelding*, Oslo, 24. oktober, 2016. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/amerikanske-styrker-kommer-til-a-trene-og-ove-mer-i-norge/id2517088/>.
- 24) John J. Hamre og Heather A. Conley, 'The Centrality of the North Atlantic to NATO and US Strategic Interests', s. 54, i: John A. Olsen (red.), «NATO and the North Atlantic. Revitalising Collective Defence», *Whitehall Paper* nr. 87, RUSI, London, 2017.
- 25) Hans Wallmark, «Sveriges möjligheter at söka medlemskap i NATO», interpellasjon 2016/17:6, Riksdagen, Stockholm, 13. oktober 2016

- 26) Tormod Heier, «'Drømmen om Amerika' – en selvpoppfyllende profeti», *Internasjonal politikk*, nr. 1, 2017, s. 13-20.
- 27) Olav Bogen og Magnus Håkenstad, *Balansegang*, Dreyer forlag, Oslo 2015, s. 29.
- 28) For en mer detaljert dokumentasjon av det norske forsvarets militære svakheter, se følgende kilder: Sverre Diesen, *Fornylse eller forvitring? Forsvaret mot 2020*, Cappelen Damm, Oslo, 2011; Paul Narum og Sverre Diesen, «Forsvarets utvikling – planer og realiteter», *Norsk militært tidsskrift*, nr. 4, 2013, s. 4-10; Paul Narum og Sverre Diesen, ««Forsvarets utvikling – planer og realiteter», *Norsk militært tidsskrift*, nr., 1, 2014, s. 12-24; Ine M. E. Søreide, «Et åpnere forsvar: En mer bærekraftig og forsvarspolitik», foredrag Oslo Militære Samfund, 2014. Hentet på <http://www.oslomilsamfund.no/archive/2014/289/2014-01-06->; Paul Narum og Sverre Diesen, «Norsk forsvarsevne: En varslet avvikling», *Civita-notat*, nr. 10, 2015; Forsvaret, «Forsvarets årsrapport 2015», Oslo, 2016, s. 3-4; Ine M. E. Søreide, «Alle elementene skal fungere», *Norges forsvar*, nr. 1, 2017, s. 14-16.
- 29) Tormod Heier, «Kompetanse, militærmakt og sikkerhetspolitikk», s. 11-13, i: Tormod Heier, *Kompetanseforvaltning i Forsvaret*, Fagbokforlaget, Oslo, 2017; Heier, «'Drømmen om Amerika' ...», op.cit., s. 19.
- 30) Gjeseth, *Landforsvarets krigsplaner ...*, op.cit., ss. 17, 40, 54, 298.
- 31) Kjetil Stormark, «Hæren holder ut bare noen dager», *Aldrimmer.no*, 5. april 2016. Tilgjengelig på: <https://www.aldrimmer.no/haeren-holder-ut-bare-noen-dager/>.
- 32) Se blant annet Hege Eilertsen, Russlands ambassadør advarer», *Highnorthnews*, 22. februar 2017. Tilgjengelig på: <http://www.highnorthnews.com/russlands-ambassador-advarer-rakettskjold-vil-sette-norges-grenser-i-fare-ny/>.
- 33) Se blant annet Richard Sakwa, *Frontline Ukraine. Crisis in the Borderland*, I.B. Tauris, London, 2015; Eugene Rumer, «Russia and the Security of Europe», *Carnegie rapport*, Washington D.C., 30. Juni 2016; John J. Mearsheimer, «Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault», *Foreign Affairs*, september/oktober, 2014; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W. W. Norton & Co., New York 2014. Colin Powell, «Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of nongovernmental Organizations», Washington D.C., 20 oktober, 2001.
- 34) Forsvarsdepartementet, «Styrke og relevans. Strategisk konsept for Forsvaret», Oslo 11. oktober 2004, s. 16.
- 35) Se for eksempel forsvarsminister Kristin Krohn Devolds rammebetingelser til Forsvarssjefen i forbindelse med den militærfaglige utredningen i 2003 (Forsvarsdepartementet, «Føringer til Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003», Oslo 13. februar 2002).
- 36) Bogen og Håkenstad, *Balansegang*, op.cit., ss. 175-178.
- 37) Tormod Heier, «Hvordan påvirker internasjonale operasjoner Forsvaret?», i: Tormod Heier, Carsten F. Rønnfeldt og Anders Kjølberg (red.), *Norge i internasjonale operasjoner. Militærmakt mellom idealer og realpolitikk*, Universitetsforlaget, Oslo 2014, ss. 232-235.
- 38) George Robertson, «Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson, at the First Magazine Dinner», London, 24. Januar 2002.
- 39) Se blant annet Wesley Clark, *Waging Modern War*, Public Affairs, New York 2002.

- 40) Tormod Heier, «Influence and Marginalization. Norway's Adaptation to US Transformation Efforts in NATO, 1998–2004», *Doktorgradsavhandling*, Universitetet i Oslo, Oslo 2006, s. 95.
- 41) *Ibid.*, s. 40.
- 42) *Ibid.*
- 43) William Cohen, «Remarks as prepared for Secretary of Defense», tale på konferansen *Transforming NATO's Defense Capabilities*, Norfolk, Virginia, 13. november 1998. Tilgjengelig på: <http://www.defenselink.mil/speeches>.
- 44) Robertson, «Speech by NATO Secretary General...», op.cit., 2002.
- 45) Det amerikanske forsvarsdepartementet, «A US Strategy for the 21st Century», Washington D. C., Desember 2000, s. 16 (forfatterens kursivering).
- 46) Heier, «Influence and Marginalization...», op.cit., s. 42.
- 47) *Ibid.*, s. xx.
- 48) Richard Lugar, «NATO's Role in the War on Terrorism», Congressional Record, Congressional Record, Washinton D.C., 25. Januar 2002, s. 262.
- 49) Heier, «Influence and Marginalization...», op.cit., fotnote 231, s. 49.
- 50) Forsvarsdepartementet (2004), «Den videre moderniseringen av Forsvaret for perioden 2005–2008», *St.meld.nr.42* (2003–2004), Oslo, s. 29.
- 51) *Ibid.*, s. 26.
- 52) Heier, «Influence and Marginalization...», op.cit., s. 53-55. Eksempler på amerikanske transformasjons-programmer som har til hensikt å bistå i europeiske forsvarsreformer gjennom NATO kommer med jevne mellomrom. Eksempler på dette er *Defence Capability Initiative* (1998), *Prague Capability Commitment* (2002), *Smart Defence* (2009) og *Connecting Force Initiative* (2012).
- 53) *Ibid.*, s. 108-109.
- 54) Jan Petersen, Utenrikspolitisk redegjørelse for Stortinget", Oslo, 27. januar 2004 (forfatterens kursivering). Hentet på: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utenrikspolitisk_redegjorelse_for/id268163/.
- 55) Kristin Krohn Devold, «Omstillingen av Forsvaret – noen perspektiver», foredrag til Institutt for forsvarsopplysning, Oslo, 26. februar 2002.
- 56) Forsvarsdepartementet, «Føringer ...», op.cit., s. 8-9.
- 57) Heier, «Influence and Marginalization...», op.cit., s. 102.
- 58) Jacob Børresen, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes, «Allianseforsvar i endring», *Norsk forsvarshistorie*, bd. 5, Eide forlag, Bergen 2004, kap. 13; Bogen og Håkenstad, *Balansegang*, op.cit. kap. 3.
- 59) Forsvarsdepartementet, «Føringer ...», op.cit., s. 4.
- 60) «Føringer til Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003», Oslo 13. februar 2002, hentet fra Heier, «Influence and Marginalization...», op.cit., s. 105.
- 61) Forsvarsdepartementet, «Føringer ...», op.cit., s. 4.
- 62) *Ibid.*
- 63) Forsvarsdepartementet, «Kampkraft og bærekraft», op.cit., s. viii.
- 64) Forsvaret, *Forsvarets årsrapport* 2014. Oslo, 11. april 2015, s. 6. Hentet på https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Forsvarets%20aarsrapport%202015.pdf; se også Tormod Heier, «Forsvaret til Libya 2011: klar til strid?», *Oslo Files*, Institutt for forsvarsstudier, Oslo 2012, s. 13.

- 65) Ine Marie Eriksen Søreide, «Et åpnere forsvar – en mer bærekraftig forsvarspolitik», tale i Oslo militære samfund, 6. januar 2014. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/-et-åpnere-forsvar--en-mer-bærekraftig-f/id748832/>.
- 66) Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, Greenwood Press, Connecticut, 1966, s. 7.
- 67) Ine Marie Eriksen Søreide, «Charting NATO's Future», tale på The Atlantic Council, London, 25. September 2015. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/minister-of-defence-ine-eriksen-soreide-speech-at-acus-conference-charting-natos-future/id2454050/>.
- 68) Kristin Ven Bruusgaard, «Crimea and Russia's Strategic Overhaul», *Parameters*, høsten 2014, ss. 81-90; se også Palle Ydstebø, «Russian Operations: Continuity, Novelty and Adaption», i: Matlary og Heier, *Ukraine and Beyond ...*, op.cit., s. 149-180.
- 69) Se for eksempel uttalelsene til USAs forsvarsminister Ashton Carter, om at Norge er en verdifull alliert i krigen mot IS (USAs forsvarsdepartement, «Carter salutes Norway as strong indispensable security partner», *DoD News*, 9. september 2016. Tilgjengelig på: <https://www.defense.gov/News/Article/Article/939837/carter-salutes-norway-as-strong-indispensable-security-partner>.
- 70) Begreper som ofte brukes for å beskrive denne utviklingen er blant annet russisk «andregenerasjons krigføring», «hybrid krigføring», «fullspekter krig», eller «politisk krigføring».
- 71) Stephen Herzog, «Revisiting the Estonian Cyber Attacks: Digital Threats and Multinational Responses», *Journal of Strategic Security*, 2 (4), ss. 49–60. Se også 'December 2015 Ukraine power grid cyber attack', *Wikipedia*. Tilgjengelig på: https://en.wikipedia.org/wiki/December_2015_Ukraine_power_grid_cyberattack. Andrew Byrne, «Shootout raises fears over Russian ties to Hungary's far right», *Financial Times*, 27. November 2016. Tilgjengelig på: <https://www.ft.com/content/66d3993a-b0b8-11e6-9c37-5787335499a0?mhq5j=e1>.
- 72) Egil Daltveit, Jan Fredrik Geiner og Palle Ydstebø, «Trender I militære operasjoner», *FFI-rapport* nr. 692, Forsvarets forskningsinstitutt, Kjeller 2010, s. 52–65; Sverre Diesen, «Forsvarets fremtidige operasjoner», *FFI-rapport* nr. 16/02096, Forsvarets forskningsinstitutt, Kjeller 2016.
- 73) Tormod Heier, «Russian strengths and NATO vulnerabilities», i: Torgeir E. Sæveraas (red.), «NATO: Challenges and Solutions», *Luftriksskolens skriftserie* 33 (1), ss. 105–112.
- 74) Tormod Heier, «The Logic of Asymmetry: Russia's Approach Towards NATO», i: Janne M. Haaland og Tormod Heier (red.), *Ukraine and Beyond. Russia's Strategic Security Challenge to Europe*, Palgrave, London 2016, ss. 265-288.
- 75) Svein Efstestad, «Norway and the North Atlantic: Defence of the Northern Flank», i: Olsen (red.), «NATO and the North Atlantic...», op.cit., s. 70-71.
- 76) Det britiske parlamentet, «Toward the Next Defence and Security Review, Part Two», London, Forsvarskomiteen, 31. juli 2014. Tilgjengelig på: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/358/35803.htm>.
- 77) Heier, «Kompetanse, militærmakt og sikkerhetspolitikk», op.cit., s. 11-13.

- 78) Ine M. E. Søreide, «Et åpnere forsvar – en mer bærekraftig forsvarspolitik», foredrag i Oslo militære samfund, Oslo 6. januar 2014.
- 79) Håkon Bruun-Hanssen, «Forsvaret ved inngangen 2014 – status og utfordringer», foredrag i Oslo militære samfund, Oslo 13. januar 2014.
- 80) Sverre Diesen, «Det militære instrument i norsk krisehåndtering», i: Tormod Heier og Anders Kjølberg (red.), *Mellom fred og krig. Norsk militær krisehåndtering*, Universitetsforlaget, Oslo 2013, ss. 51.
- 81) Se blant annet Tormod Heier, «Mellom beroligelse og avskrekking: Forsvarets krisehåndtering», i: Heier og Kjølberg (red.), *Mellom fred og krig*. op.cit., ss. 75-90; Larsen, ««Hæren i sikkerhetspolitiske kriser ...», op.cit., s. 70; Pettersen, «Sivil-militær samordning ...», op.cit., s. 61; Bragstad, «Avskrekking og beroligelse ...», op.cit.; samt intervjuer med Kynø, Stai, Wågan, op.cit., og intervju med Stein Grongstad, sjef for Senter for militære erfaringer, Forsvarets operative hovedkvarter, på Forsvarets stabsskole, 25. august 2016.
- 82) Schelling, *Arms and Influence ...*, op.cit., s. 10.
- 83) Se blant annet Holst, *Norsk sikkerhetspolitikk ...*, op.cit., s. 34-29.
- 84) Rolf Tamnes, «Amerikanerne ute, russerne inne og tyskerne oppe?», *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidsskrift*, nr. 3, 2014, s. 30.
- 85) Kristian Åtland, «Norsk krisehåndtering og forholdet til Russland», i: Heier og Kjølberg (red.), *Mellom fred og krig*. op.cit., s. 167; Ole Wæver, «Securitization and Desecuritization», i: Ronnie D. Lipschutz (red.), *On Security*, Columbia University Press, New York 1995, ss. 57-58.
- 86) Se blant annet Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missiles Crisis*, Boston: Little Brown & Co.
- 87) Heier, «'Drømmen om Amerika' ...», op.cit., s. 19.
- 88) Robert Mood, «Vil fremtidens forsvar være relevant?», foredrag i Oslo Militære Samfund, Oslo 3. april 2017.
- 89) Alexander L. George, *Avoiding War*, Boulder, Colorado 1991, s. 14.
- 90) Se blant annet Timothy Thomas, «Thinking like a Russian Officer: Basic factors and contemporary thinking in the nature of war», The Foreign Military Studies Office, Fort Leavenworth, Kansas, 2016.
- 91) Se blant annet debatten på *Minerva.nett*: Sverre Diesen, «Russerne har intet å frykte», *Minervanett*, 26. juli 2016, Jacob Børresen, «Russland og Europeiske sikkerhet», *Minervanett*, 1. august 2016, og Tormod Heier, «Russerne har mye å frykte», *Minervanett*, 3. august 2016.
- 92) Tormod Heier og Anders Kjølberg, «Ny usikkerhet – nye konsekvenser», i Heier og Kjølberg (red.), *Norge og Russland*, op.cit., ss. 184-186.
- 93) Tamnes, «Amerikanerne ute ...», op.cit., s. 30.
- 94) Det er viktig å understreke at på mange politikkområder vil den sikkerhetspolitiske avdelingen i UD ofte kunne stå nærmere Forsvarsdepartementet i synet på Russland, enn det kollegaer i andre avdelinger vil gjøre.