

HVILKET FORSVAR GJØR NORGE TRYGGEST?

TORMOD HEIER

SAMMENDRAG

Forsvaret må kunne gjøre to ting samtidig: å håndtere egne episoder, hendelser og kriser alene – med en innretning som ikke bringer USA for tidlig inn i krisen, siden dette raskt vil fremprovosere russiske motreaksjoner. Og samtidig sørge for at USA og NATO kommer til unnsetning i tilfelle egen avskrekking skulle feile. Dette stiller store krav til den norske forsvarsinnretningen og vi får en vanskelig samtidighetsproblematikk.

Det er vanskelig å kombinere de grunnleggende interessene i norsk sikkerhetspolitikk med de forsvarsoppgavene som norske myndigheter forventer at Forsvaret skal løse. Når forsvarsbudsjettet i tillegg er bundet i mange år fremover gjennom kostbare investeringer så sier det seg selv at Forsvaret står overfor en dyp og vedvarende strukturell krise.

Hva er det da som gir mest forsvar for pengene? Det synes å være liten tvil om at avhengigheten til USA må møtes med internasjonale styrkebidrag også i fremtiden. Men styrkene som settes inn bør helst ikke tære for mye på den nasjonale forsvarsbeholdningen. Dette betyr at det som gir mest sikkerhet for pengene i utlandet er styrker som gjør USA gode, men som ikke svekker forsvarer av Norge.

I realiteten er dette spesialstyrker og etterretningskapasiteter. Ett alternativ som dukker opp er innsats med enkeltpersoner fremfor avdelinger. Med dette menes mentorer, rådgivere eller annet personell som er godt egnet til å drive kapasitetsbygging i lokale sikkerhetsstyrker som USA gjerne vil få til å fungere.

Det som kan gi mest forsvar på hjemmebane er styrker som kan avskrekke Russland, ikke ved hurtig å gjengjelde med angrep dypt inne på russisk territorium, men med styrker som kan nekte russiske motparter en rask seier på norsk territorium. Dette tilsier et forsvar som opererer med lav signatur, som er desentralisert, som tar i bruk moderne teknologi for å føre krig på avstand, og som får beskyttelse ved å holde seg under den russiske radaren, og unngår avgjørende slag. Denne måten å føre krig på tilsier antakelig en annen forsvarsstruktur enn den vi har i dag. Men en slik utvikling av strukturen vil gå tregt og det vil fortsatt bli dyrt.

I mellomtiden vil et forsvar som klarer å holde USA interessert i Norge og NATO, uten at det provoserer Russland, gi Norge mest sikkerhet.

INNLEDNING

Etter det tyske angrepet på Norge 9. april 1940 var det særlig én lærdom som ble stående for ettertiden. Landet var for stort og befolkningen for liten til selv å kunne forsvare egne landområder. I tillegg var norsk territorium og sjøområdene utenfor blitt enda viktigere for stormaktene i øst og vest. Norge kunne derfor ikke ha store forhåpninger om å holde seg utenfor en ny stormaktskonflikt i fremtiden.

I 1949 forlot derfor Norge nøytralitetslinjen for å bli en del av et bredere vestlig sikkerhetsfellesskap med USA i sin midte. Men et NATO-medlemskap var langt fra uproblematisk. Allerede to måneder før den norske delegasjonen satte seg på flyet til USA for å underskrive Washington-traktaten kom sovjetiske myndigheter på banen. Ville virkelig Norge forlate nøytralitetspolitikken, og muligens bli et springbrett for amerikanske operasjoner i Nord-Europa? Bekymringene i øst gjorde inntrykk. Derfor ble da også Norge, sammen med Danmark, et tilbakeholdent NATO-medlem; en vestlig alliert som balanserte hensynet til russiske sikkerhetsinteresser i øst med tilgang på amerikanske sikkerhetsgarantier i vest. For skulle det amerikanske fotavtrykket i Norge bli for stort, ville det ikke gi innbyggerne mer sikkerhet – bare mindre. Dette var fordi sovjetiske myndigheter raskt kunne bli engstelige og provoserte, noe som igjen ville øke den militære tilstedeværelsen i norske nærområder.

SIKKERHET UTEN SELV Å BLI SLAGMARK

Å få så mye sikkerhet fra USA som mulig, men uten å fremprovosere russiske motreaksjoner, er på mange måter selve kjernen i norsk forsvarstenkning. Denne logikken må derfor også reflekteres i måten det militære forsvaret i landet innrettes på.

Kort oppsummert kan Forsvarets innretning forstås i lys av tre mål: Å gi norske myndigheter et handlingsrom som ikke tvinger regjeringen opp i et hjørne der bruk av Forsvaret blir det minst dårlige ondet – for eksempel ved å true med en eskalering av en norsk-russisk krise som ellers kunne vært unngått. Å gi norske myndigheter mulighet til selv å håndtere små episoder, hendelser

eller kriser i naboforholdet med Russland – uten straks å trekke Russlands fremste rival og militære trussel – USA – inn i situasjonen. Med andre ord, å fremskaffe et forsvar som ikke står i fare for å kollapse i løpet av kort tid, siden dette vil sette regjeringen i et *fait accompli* overfor Russland før NATO eller USA er engasjert. Og til sist, å gi norske myndigheter et forsvar som ikke fremprovoserer unødige russiske motreaksjoner, men som snarere gir russiske styrker på den andre siden av grensen lang strategisk varslingstid. For skulle Norge basere egen sikkerhet på umiddelbar tilgang på amerikanske styrker, noe vi ser ansatser til gjennom et stadig mer «alliansetilpasset forsvar», så vil også Norge og befolkningen som sådan rykke høyere opp på den russiske mållisten. Dette kan sågar skje i en svært så tidlig fase av en eskalerende krise.

De tre målene i avsnittet over er et synlig uttrykk for noen av de viktigste aspektene myndighetene må tenke på når Forsvaret videreutvikles. Dette er fordi norsk sikkerhet har vært tett knyttet til tre hovedspor. For det første, at egne innbyggere ikke skal måtte leve i et nærområde der stormaktene til enhver tid rivaliserer utenfor egen stuedør. Egne forsvarsstyrker må derfor kunne forebygge en slik utvikling, fordi dette reduserer sikkerhetsmarginene som gjør at befolkningen raskt risikerer å bli trukket inn i konflikter de ikke har interesse av å bli med i. Forsvaret må dermed innrettes for selv å kunne løse forsvarsoppgaver i den laveste enden av konfliktskalaen, uten å outsource dem til USA eller andre NATO-medlemmer.

UNNGÅ EN MILITARISERING

For det andre har det også vært viktig å sørge for at det ikke skjer en unødig militarisering av de strategisk viktige havområdene utenfor norskekysten. Dette gjelder især der myndighetene henter ut enorme rikdommer fra olje, gass og fisk, fordi det er disse ressursene som gjør den norske befolkningen til en av verdens rikeste. Derfor må forsvarsstrukturen innrettes slik at norske myndigheter gis en kontinuerlig mulighet til å vise synlighet og tilstedeværelse i luft- og sjøområdet utenfor landet. Hvis ikke vil dette tomrommet raskt bli til et vakuum som fylles av amerikanske og russiske styrker, spesielt i epoker der den internasjonale spenningen mellom de to rivalene øker.

Og for det tredje har det også vært viktig å sørge for at den norske befolkningen ikke skal gå rundt og bekymre seg for at egne lokalsamfunn skal bli gjenstand for krigshandlinger mellom amerikanske og russiske styrker.

I dette ligger behovet for nasjonale forsvarsstyrker som selv kan avskrekke et eventuelt russisk angrep av beskjeden størrelse. For Russland frykter ikke Norge. Det Russland frykter er at Norge skal bli et springbrett for amerikanske styrker, som på svært kort varsel kan settes inn på norsk side av grensen for å fremtvinge et russisk *fait accompli*, eller på annen måte sette russiske myndigheter under et utilbørlig, ydmykende eller farlig politisk press. Under slagordet «dere må gjerne komme, men da skal dere vite at det ikke blir noen rask seier i Norge», må det derfor kommuniseres en militær form for avskrekking som i sin natur er defensiv – ikke offensiv. Den må være defensiv fordi norsk avskrekking ikke må oppleves som truende for russiske sikkerhetsinteresser på eget territorium. Og den må være defensiv fordi den skal kommunisere at russiske operasjoner på norske områder vil få langvarige fremfor kortvarige og høyst overkommelige kostnader.

Alternativet som ligger i å invitere amerikanske styrker til Værnes og Setermoen kommuniserer det motsatte: at Norge er villig til å bli en slagmark for stormaktene – fordi skiftende regjeringer opp gjennom årene ikke vil betale hva det koster å holde seg med norske styrker som kan ordne opp selv. Og dermed holde de to stormaktene på en armlengdes avstand. For igjen: Russland frykter ikke en norsk motpart som knapt nok vil holde ut i mange dager før mangel på personell, materiell og kompetanse fører til systemkollaps i egne rekker. Det Russland frykter, og som de allerede i februar 1949 gjorde klart overfor Gerhardsen-regjeringen, er at Norge kan bli utgangspunkt for en amerikansk trussel som – sett med russiske øyne – er vanskelig å akseptere sånn uten videre.

NORSK SAMTIDIGHETSPROBLEMATIKK

Mot dette bakteppet er det naturlig å anta at Forsvaret må kunne gjøre to ting samtidig; å håndtere egne episoder, hendelser og kriser alene – med en innretning som ikke bringer USA for tidlig inn i krisen, siden dette

raskt vil fremprovosere russiske motreaksjoner. Og samtidig sørge for at USA og NATO kommer til unnsetning i tilfelle egen avskrekking skulle feile. Dette stiller ytterligere krav til den norske forsvarsinnetningen: den må på den ene siden ha nødvendig kampkraft til å etablere en stridssituasjon med russiske styrker som er såpass stor at konflikten slår ut på radaren i Washington DC og i NATO-hovedkvarteret i Brussel. For det er liten tvil om at dersom Norge sliter i nord, så vil også mange andre russiske randstater i Sentral- og Mellom-Europa være svært nervøse, også de vil kjempe med nebb og klør for å få amerikansk oppmerksomhet og amerikanske styrker. Samtidig må også forsvarsinnetningen være dimensjonert for vedvarende utenlandsoppdrag. Dette for å opprettholde USAs forventninger om at europeiske allierte må bidra med risiko- og byrdefordeling i utlandet – der USA selv har sikkerhetsinteresser.

Summen av dette stiller den norske forsvarsstrukturen overfor en vanskelig samtidighetsproblematikk. Stadig knappere forsvarsressurser må brukes kontinuerlig hjemme så vel som ute. På hjemmebane må styrkene gjøre tre viktige ting: For det første, å etablere en *tripwire* i møtet med russiske styrker i Finnmark, eller i luft- og sjøområdene utenfor, slik at norsk underlegenhet overfor Russland utjevnes gjennom allierte forsterkninger. For det andre, ved å etablere et troverdig og sterkt mottaksapparat for amerikanske forsterkninger som eventuelt overføres luftveien og sjøveien – fra USA til Midt- eller Nord-Norge.

Og for det tredje, ha styrker som også kan sikre de lange og sårbare forsynings- og transportlinjene i luften, på sjøen og langs vei – fra stedet der amerikanerne ankommer, til innsatsområdene lenger nord der de skal utkjempe krigen.

På bortebane i utlandet, må de norske styrkene samtidig være forberedt på å stå i år etter år. Om ikke annet enn for å vise USA at Norge er «en god alliert». For i kjernen av den norske forsvarsstrategien ligger det lønnlige håpet om at USA kanskje vil komme Norge til unnsetning, fordi vi i tiår etter tiår har hjulpet en nær alliert i blant annet Afghanistan, Irak, Libya, Mali, Baltikum, Georgia, Indonesia, Østersjøen, Middelhavet og i Atlanterhavet. For som norske myndigheter antar

«Internasjonal innsats i allierte rammer er ei investering som skal sikre at også Noreg mottar alliert støtte om vi treng det» (Forsvarsdepartementet 2017, 38).

OVERFORBRUK OG MANGLENDE BÆREKRAFT

Det som er interessant å observere er hvor vanskelig det er å kombinere de grunnleggende interessene i norsk sikkerhetspolitikk med de forsvarsoppgavene som norske myndigheter forventer at Forsvaret skal løse. Med andre ord, Norge skal unngå stormaktsrivalisering i egne nærområder. Norge skal også unngå en militarisering der verdiforekomstene utenfor egen kyst hentes opp. Og Norge skal ikke gjøre landet til en mulig slagmark for amerikanske og russiske styrker. På samme tid skal Forsvaret også ha kraft nok til å etablere en *tripwire* i forholdet til Russland, ta imot amerikanske forsterkninger lenger sør, og forsvare landeveis- og sjøveisforbindelsene opp til Finnmark. Og i tillegg stå ute i år etter år, i internasjonale operasjoner.

Overforbruket som denne bestillingen fører med seg er – som alle sikkert skjønner – ikke bærekraftig. Når forsvarsbudsjettet i tillegg er bundet i mange år fremover, gjennom kostbare investeringer i nye jagerfly, maritime patruljefly, ubåter og hærmateriell, så sier det seg selv at Forsvaret – i dag, som på slutten av 1990-tallet – står overfor en dyp og vedvarende strukturell krise (NOU 2000, 20).

Hva er det da som gir mest forsvar for pengene? Det synes å være liten tvil om at avhengigheten til USA må møtes med internasjonale styrkebidrag også i fremtiden. Forsvaret må derfor belage seg på internasjonal deltakelse i årene som kommer. Men styrkene som settes inn bør helst ikke tære for mye på den nasjonale forsvarsbeholdningen. Dette betyr at det som gir mest sikkerhet for pengene i utlandet er styrker som gjør USA gode, men som ikke svekker forsvaret av Norge. I realiteten er dette spesialstyrker og etterretningskapasiteter som gjør det mulig å finne og «ta ut» internasjonale terroristceller, noe Norge har gode forutsetninger for å bidra med (Godal et al, 2016). Det kan også være alle andre kapasiteter som USA trenger der og da, men som – sett med et nasjonalt forsvarsblikk – ikke bør sendes ut av landet siden dette vil bidra til ytterligere slitasje på nasjonal beredskap. Ett

alternativ som dermed dukker opp blir innsats med enkeltpersoner fremfor avdelinger. Med dette menes mentorer, rådgivere eller annet personell – som på grunn av særegne kvaliteter, kvalifikasjoner og kompetanse – er godt egnet til å drive kapasitetsbygging i lokale sikkerhetsstyrker som USA gjerne vil få til å fungere. For bare slik kan USA og koalisjonspartnerne raskere komme ut av hengemyrer de selv har skapt i Midtøsten og Sentral-Asia.

STYRKER MED UTHOLDENHET

Det som kan gi mest forsvar på hjemmebane er styrker som kan avskrekke Russland; ikke ved hurtig å gjengjelde med angrep dypt inne på russisk territorium, men med styrker som kan nekte russiske motparter en rask seier på norsk territorium. Dette tilsier et forsvar som opererer med lav signatur, som er desentralisert, som tar i bruk moderne teknologi for å føre krig på avstand, og som får beskyttelse ved å holde seg under den russiske radaren, og unngå avgjørende slag. For det å knekke ryggen i et første møte med russiske motparter er ikke nødvendigvis det smarteste.

Denne måten å føre krig på tilsier antakelig en annen forsvarsstruktur enn den vi har i dag. Ikke bare må sivile ressurser og sivil informasjons- og kommunikasjons-teknologi tas i bruk i større monn enn det vi gjør i dag. Også Cyberforsvaret vil få en mer fremtredende rolle, og da på bekostning av materiellinvesteringer som gjøres i Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret. Særlig vil kapasiteter som er viktige for å skape synergi bli etterspurt, med dette menes militære avdelinger som er gode til å operere i grensesnittet mellom sivilsamfunnet og det militære. Men også avdelinger som opererer i grensesnittet mellom det luft-, sjø- og landmilitære domenet, som igjen er knyttet opp til et nogen lunde sikkert IKT-system.

De styrkene som skaper mest forsvarsevne, gjennom å utnytte det iboende potensialet som finnes i det norske samfunnet er blant annet følgende: kystvaktskip, som knytter justis- og forsvarssektoren sammen uten å fremprovosere russiske mottiltak; fregatter som knytter luft-, overflate- og undersjøoperasjoner sammen, og som rutinemessig viser norsk tilstedeværelse i egne havområder; heimevernsstyrker, som er broen mellom

ett av verdens rikeste sivilsamfunn og landmakten; samt kystjegerkommandoen og etterretningsbataljonen – som begge skaper synergi mellom sjø-, luft- og landstyrker, og som gir norske myndigheter den situasjonsforståelsen som trengs for å ha kontroll i lokalsamfunn der krisen oppstår.

Ut ifra dette kan vi også se konturene av et mer asymmetrisk forsvarskonsept som beveger seg bort fra den tradisjonelle «kald krigs strukturen» med konvensjonelle luft-, sjø- og landmilitære styrker som er balanserte i forholdet til hverandre. Snarere vil det på sikt tvinge seg frem et forsvar som først og fremst reflekterer utviklingen i sivilsamfunnet for øvrig.

En utvikling der mer digitalisering og mer automatisering kan forskyve strukturutviklingen vekk fra tunge, mekaniserte panseravdelinger – til mindre, lettere, billigere og mer desentraliserte forband. Men det vil gå tregt. Og det vil fortsatt bli dyrt fordi personellkostnadene i Norge er uforholdsmessig høye.

I mellomtiden får vi derfor håpe på to ting. At vi ikke får bruk for dem. Og at diplomatene i Utenriksdepartementet klarer å skape et handlingsrom der norske myndigheter kan holde to baller i luften samtidig: Å oppnå så mye sikkerhet gjennom USA som mulig, uten å fremprovosere russiske mottiltak i egne nærområder.

OM FORFATTEREN

Tormod Heier er oberstløytnant i Hæren og professor i statsvitenskap ved Stabsskolen/Forsvarets høgskole. Han har utgitt en rekke bøker om norsk og europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk, og er aktuell med boken "Et farligere Norge?"



Fagnotatet er en del av et prosjekt for å løfte sentrale problemstillinger knyttet til den kommende langtidsplanen for Forsvaret. Prosjektet er et samarbeid mellom UTSYN, Norges offisers- og spesialistforbund, NTL Forsvaret og Fellesforbundet.

LITTERATUR

Andreassen, Odd G., et al., «Et nytt forsvar», NOU 2000:20, Oslo, 29. juni 2000:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-20/id143225/sec1>

Forsvarsdepartementet, «Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2018», Prop. 1 S (2017–2018), Oslo, 22. september 2017.

Godal, Bjørn Tore et al., «En god alliert – Norge i Afghanistan, 2001–2014», NOU 2016:8. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

UTSYN

- FORUM FOR UTENRIKS OG SIKKERHET

Stortorvet 3
0155 Oslo

www.prosjektutsyn.no

post@prosjektutsyn.no

I SAMARBEID MED:



NTL Forsvaret



Fellesforbundet