

RAPPORT

Til:
Forsvarskommisjonen

Fra:
Odin Johannessen

Dato:
8. juli 2022

Hvor godt organisert er vi for å håndtere sammensatte trusler gjennom konfliktspekteret?

" Wars happen because the ones who start them think they can win!"

Margaret Atwood, 1995.

Innledning

Krig mellom nasjonalstater er på nytt aktuelt, også i Europa. Det russiske angrepet på Ukraina 24. februar bekrefter at krigen som politisk virkemiddel må tas med i enhver plan for å styrke vårt forsvar i bredeste forstand. I vår tid innebærer det en styrking av landets totale forsvarsevne, ikke utelukkende den militære.

I flere år har Etterretningstjenesten (ETJ), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) advart mot sammensatte, hybride trusler. Det har blitt mer komplekst og krevende å forsvare Norge og norske interesser mot alvorlige trusler¹.

Kompleksiteten påvirker vår forsvarsevne. Når det blir vanskeligere å forsvare oss, er rimelig å anta at kompleksiteten også bør påvirke strategien, metoden, organiseringen og planene vi har for forsvaret av Norge og norske interesser i videste forstand gjennom konfliktspekteret.

¹ NSM: Risiko 2022, s 6.

Hvor godt organisert er vi for å håndtere sammensatte trusler gjennom konfliktspekteret?

Vi vil i denne rapporten belyse hvordan sammensatte trusler påvirker nasjonal sikkerhet, hvilke sårbarheter dette medfører, og hvorfor noen viktige endringer i vårt totalforsvarskonsept er nødvendige. Vi vil avslutningsvis anbefale tiltak som vil kunne styrke vår nasjonale evne til å håndtere sammensatte trusler.

Situasjon – trusselbildet

Den spente sikkerhetssituasjonen globalt aktualiserer forsvaret mot sammensatte trusler. Russlands og Kinas velutviklede evner til å benytte lovlige og ulovlige metoder for å oppnå innflytelse og kontroll over befolkning, geografi, ressurser og støtte til å utfordre det etablerte internasjonale system, blir stadig tydeligere.

Det russiske angrepet på Ukraina viser at bruken av alle militære maktmidler, ikke kan utelates i en konfrontasjon mellom de tre dominerende makt-konstellasjonene, Kina med venner, Russland med venner og USA med venner og allierte.

Nasjonalt øker gapet mellom den reelle trusselen og sikkerhetsnivået i norske virksomheter og samfunnsfunksjoner. Sikkerhetstiltakene er ikke dimensjonert for det reelle trusselbildet fordi forståelsen av trusselbildet ikke er god nok.²

Situasjonsforståelse er avhengig av at man forstår det man ser. Historikeren Lawrence Freedman sier det slik: *"There is no longer a dominant model for the future of war, but instead a blurred concept and a range of speculative possibilities"*.³

Ansvar for å ha tilstrekkelig og relevant situasjonsforståelse ligger hos ledere på alle nivå, uansett bransje eller virksomhet. Nasjonale myndigheter har et øverste ansvar for å bygge, analysere, beskrive og formidle det overordnede situasjonsbildet. Samfunnets generelle situasjonsbevissthet er grunnmuren i vår nasjonale beredskap for alle typer hendelser.

Mangler situasjonsbevissthet, mangler en viktig forutsetning for å iverksette forebyggende tiltak.

² NSM: Risiko 2022, s 9.

³ Lawrence Freedman, *The Future of War – a history*. Allen Lane, London, 2017,

Hver tid har sin krig, og når vi studerer krigen, må vi hele tiden se den i lys av sin tid⁴. Å forberede oss på gårsdagens krig hjelper derfor ikke i vesentlig grad om man skal forebygge og forhindre morgendagens krig.

Tidligere var krig i vår del av verden voldelig, men likevel et relativt velordnet mellomstatlig oppgjør mellom konvensjonelle militære styrker. Dette har preget og preger fortsatt norsk forsvarsplanlegging, selv om bruk av ukonvensjonelle eller irregulære virkemidler stadig har fått større oppmerksomhet.⁵ Utviklingen av irregulære og ukonvensjonelle virkemidler har våre sikkerhetsmyndigheter advart mot i flere år gjennom sine årlige trusselvurderinger⁶.

Ukonvensjonelle og irregulære virkemidler kan beskrives som måter å operere på som skiller seg fra den taktikk og teknikk som vanligvis benyttes av konvensjonelle militære styrker. De kan være kinetiske – operasjoner som har til hensikt å påføre motstanderen tap og skade uten å ta eller holde terreng⁷.

Ikke-kinetiske virkemidler er de som forsøker å påvirke motstanderens situasjonsforståelse, befolkningens vilje og den generelle oppfatningen av legitime rettigheter. Det kan dreie seg om utnyttelse av moderne kommunikasjonsteknologi⁸. Om å fortelle den "beste" historien som gir politisk oppslutning, selv om den ikke baserer seg på fakta⁹.

Det kan også være bruk av demokratiske og lovlige virkemidler. Friheter og rettigheter der det egentlige formålet holdes skjult, og står i skarp kontrast til den opprinnelige intensjonen bak friheten eller rettigheten. Eksempel på dette kan være oppkjøp for å skaffe seg kritisk teknologi (Bergen Engines¹⁰), tilgang på kunnskap gjennom utveksling av personell innenfor akademia (NTNU og iranske forskere¹¹), kartlegging av infrastruktur (Akademik Lazarev saken¹²), eller oppkjøp av eiendom¹³.

⁴ Carl von Clausewitz, *On War*, Penguin Classics, London 1982.

⁵ Sverre Diesen, *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt*, FFI-rapport 18/00080, s 7.

⁶ Se https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus-2022-til-web.pdf/_attachment/inline/ec6bec00-d2d3-41c0-af08-02b3b494e8b7:e4014ab4d0e3bd8b2509e7974430fe121e0473ba/Fokus-2022-til-web.pdf

og <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/ntv-2022/>

⁷ Sverre Diesen, *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt*, FFI-rapport 18/00080, s 7.

⁸ Ibid, s 7.

⁹ Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of Modern War*, Penguin, London 2006

¹⁰ <https://www.nrk.no/nyheter/salet-av-bergen-engines-1.15408621>

¹¹ https://www.nrk.no/norge/slapp-iranske-gjesteforskere-inn-pa-laboratorium-_ntnu-forsker-tiltalt-1.15670346

¹² <https://www.dn.no/magasinet/teknologi/spionasje/russland/etterretningstjenesten/operasjon-lazarev-slar-alarm-om-kartlegging-av-norges-kritiske-infrastruktur/2-1-1085420>

¹³ <https://e24.no/naeringsliv/i/a7R5k7/skyggespillet-om-svalbard>

Denne *stille krigen* kommer med lav eller ingen risiko for angriperen, og inngår sammen med cyber-operasjoner og trusselen om konvensjonell krigføring i et system for politisk krigføring som over tid har som formål å endre politikken hos en motstander¹⁴.

Virkemidlene (politikk, økonomi, informasjon, juridiske, diplomatiske, cyber, kriminalitet, spionasje, sabotasje og militære) kan benyttes hver for seg, eller sammensatt slik at de understøtter og forsterker hverandre¹⁵. De utfordrer vår tradisjonelle lineære måte for å identifisere trusler, planlegge, organisere og utføre statsikkerhet og samfunnssikkerhet på. I mangel av et helhetlig situasjonsbilde, klarer vi ikke å se tilsynelatende ulike hendelser i sammenheng.

Eksemplene fra de siste årene viser tydelig at om vi ikke forbedrer oss, mister vi muligheten til å håndtere risiko, forebygge og handle rasjonelt når hendelser treffer oss. Vårt liberale demokrati kan settes under press, ikke av motstanderen, men av oss selv på grunn av manglende proporsjonalitet, distinksjon og presisjon i vårt forsvar når vi rammes av noe hybrid eller uønsket. Det er derfor behov for en styrking av vår evne til å håndtere sammensatte trusler.

Samfunnssikkerhet – fire prinsipper

Arbeidet med samfunnssikkerhet er organisert etter fire grunnleggende prinsipper:

Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjonen som har ansvaret for fagområdet i en normalsituasjon, også skal ha ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser, og for å håndtere ekstraordinære hendelser. Ansvarlig instans må ta stilling til hva som er akseptabel risiko.

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

Nærhetsprinsippet betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå.

Samvirkeprinsippet betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke mellom relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering¹⁶.

¹⁴ Janne Haaland Matlary, *Kringsatt av fiender*, kronikk i Dagens Næringsliv 26 okt 21.

¹⁵ Det Kongelige Justis- og Beredskapsdepartement, Meld. St.5 (2020-2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*, s 17.

¹⁶ Ibid, s 35.

Næringslivet bør i langt større grad inkluderes i det forebyggende beredskapsarbeidet på alle nivå. Først og fremst fordi næringslivet er avgjørende for verdiskapningen i samfunnet, og derfor i seg selv er et mål for sammensatte trusler. Men også fordi næringslivet har kompetanse og ressurser til å forebygge, håndtere og gjenopprette.

Arbeidet med å identifisere kritiske samfunnsfunksjoner og grunnleggende nasjonale funksjoner utføres i de respektive departement. Arbeidet pågår, og per 15. oktober 2021 er 42 grunnleggende nasjonale funksjoner identifisert¹⁷. Trolig er arbeidet kommet lengre. Tempoet og kvaliteten i arbeidet er avhengig av departementenes prioriteringer. Det må også finnes sikkerhetskompetanse i de respektive departement slik at vurderingene som gjøres, ivaretar sammensatte truslers sektorovergrepene karakter.

Trusselbildet treffer myndigheter og private virksomheter på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Samvirke og samordning er derfor nødvendig om vi skal sikre enhetlig og harmonisert samfunnsikkerhetsarbeid på tvers av sektorer og nivåer. Vi må unngå gråsoner, og klargjøre ansvarsdeling for overlappende områder. Sikre sammenhengende og integrerte tiltak og virkemidler, og kunne fastsette tverrsektorielle prioriteringer, håndtere gjensidige avhengigheter, og sikre effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser¹⁸.

På bakgrunn av blant annet Bergen Engines saken og Akademik Lazarev saken er det berettiget grunn til å stille spørsmål ved departementenes evne og vilje til å arbeide tverrsektorielt i et system som har vektlagt, og fortsatt vektlegger, ansvarsprinsippet fremfor samvirkeprinsippet¹⁹. Samvirkeprinsippet bør være dominerende dersom vi skal møte det sammensatte trusselbildet rasjonelt, effektivt, tidsriktig og presist. Det kan være formelle grunner som gjør informasjonsutveksling mellom myndigheter, etater og virksomheter (private og offentlige) vanskelig. Slike beskrankninger må identifiseres og ryddes av veien slik at ikke lover og regler skaper gråsoner trusselaktørene kan benytte til sin fordel, og vår ulempe. Myndighetenes håndtering av organisert kriminalitet og arbeidslivskriminalitet er gode eksempler på hvordan samvirke mellom relevante aktører kan gi meget positive resultater om vi tilrettelegger for effektiv informasjonsutveksling og funksjonelt, aktivt samvirke.

¹⁷ <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rad-og-anbefalinger/grunnleggende-nasjonale-funksjoner-gnf/grunnleggende-nasjonale-funksjoner/oversikt-over-innmeldte-grunnleggende-nasjonale-funksjoner/>
Besøkt 5. juli 2022

¹⁸ Det Kongelige Justis- og Beredskapsdepartement, Meld. St.5 (2020-2021) *Samfunnsikkerhet i en usikker verden*, s 29.

¹⁹ DN 26 okt 21, ss 12-15, DN 30 okt 21, ss 22-23, jfr Det Kongelige Justis- og Beredskapsdepartement, Meld. St.5 (2020-2021) *Samfunnsikkerhet i en usikker verden*, s 29.

De fire prinsippene som ligger til grunn for arbeidet med samfunnssikkerheten tydeliggjør hvem som har ansvaret, og hvor oppgaven skal løses. Ulempen er at ansvarsprinsippet slik det praktiseres hemmer overordnet tverrsektoriell tenkning og samordnet styring²⁰. Stillet overfor et sammensatt og komplekst trusselbilde, er det behov for å fremheve samvirkeprinsippet, og etablere en funksjon som kan etablere og vedlikeholde et helhetlig situasjonsbilde, og foreta tverrsektoriell koordinering og prioritering²¹. Funksjonen må være virksom til enhver tid (likhetsprinsippet). Dette vil gi både myndigheter og samfunn bedre evne til å forebygge uønskede hendelser, og en styrket evne til forutsigbar og sikker håndtering av det som inntreffer uansett konfliktnivå (fred, krise og krig)²².

Nasjonalt forsvarskonsept – totalforsvaret - kompetanse

Totalforsvaret handler om hvordan samfunnets samlede ressurser skal kunne benyttes i hele krisespekteret. Det omfatter både Forsvarets støtte til det sivile samfunn, og det sivile samfunnets støtte til Forsvaret. Totalforsvarstanken ble utviklet i London under Den andre verdenskrig, med invasjonstrusselen som bakteppe. Forsvaret skulle styrkes ved å stille samfunnets ressurser til disposisjon. Totalforsvaret har siden den tid blitt videreutviklet for å møte nye utfordringer og trusler. En konsekvens av det moderne totalforsvarskonseptet er økt søkelys på Forsvarets rolle som bidragsyter til det sivile samfunnet i håndteringen av samfunnssikkerhets utfordringer²³.

Sett i lys av dagens sammensatte og komplekse trusselbilde, er det behov for å se på hvordan disse samfunnssikkerhetsutfordringene skal løses, når, av hvem, på hvilken måte og med hvilken kompetanse.

Samfunnssikkerheten og statssikkerheten er gjensidig avhengig av hverandre. Utviklingen av totalforsvaret bør derfor foregå i tett samspill mellom de ulike partene, hvor det sivile samfunnets evner og forutsetninger til å understøtte Forsvaret ligger til grunn for Forsvarets planlegging, samtidig som Forsvarets behov for støtte og måten denne organiseres på, også speiler samfunnsutviklingen og samfunnets behov²⁴.

Samfunnets sårbarhets- og beredskapsutfordringer er i endring.

²⁰ NOU 2016:19 Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid, s 29.

²¹ Ibid, s 31.

²² <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/et-felles-loft-webversjon.pdf> ss 75-77.

²³ NOU 2016:19 Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid, s 35.

²⁴ Det Kongelige Justis- og Beredskapsdepartement, Meld. St.5 (2020-2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden, ss 58-59.

Dette medfører endrede krav til kompetanse hos alle beredskapsaktører, sivile og militære, uavhengig av nivå. Kompetansekravene hos de ulike aktørene må være oppdatert, koordinert og hensyntatt, slik at både samfunnet og Forsvaret virker godt samtidig og over tid.

Forsvarsloven sier at norske statsborgere som er skikket til tjeneste i Forsvaret har verneplikt fra det året de fyller 19, til utgangen av det året de fyller 44²⁵. Sett i lys av kompleksiteten i dagens samfunn, som krever høy grad av spesialisering, og hvor sertifiseringskrav skal sikre faglig forsvarlig utførelse, medfører praksis knyttet til lovanvendelsen at offentlige og private virksomheter raskt mister viktig personell ved en mobilisering. Personell som er nødvendig for å opprettholde forsvarlig drift.

Vi har ikke i tilstrekkelig grad tatt inn over oss verken kompleksiteten i det sammensatte trusselbildet, og det gjensidige avhengighetsforholdet mellom samfunnet og Forsvaret. Dersom Forsvaret ved mobilisering i stor grad skal trekke personell ut av den daglige virksomheten de arbeider i, frem til de er 44 år slik loven beskriver, risikerer vi verken å få et fungerende forsvar eller et fungerende sivilsamfunn.

Samfunnet og Forsvaret må settes i stand til å virke godt samtidig så lenge det er nødvendig, og ikke bare det som kan gi oss beskyttelse mot et militært angrep/overfall. Privatisering og rask teknologiutvikling har ført til at skillelinjene mellom Forsvaret og det sivile samfunn blir stadig mindre, og at den gjensidige avhengigheten øker. Komplekse systemer og eierskapsforhold fører med seg sårbarheter, og aktualiserer ytterligere behovet for øket samarbeid i og om totalforsvaret. Dagens forsvar er avhengig av sivil understøttelse i form av kompetanse, varer, logistikk, tjenester og infrastruktur for å opprettholde forsvarsevne og ta imot alliert støtte²⁶. Nasjonalt fremstår personell og kompetanse som den mest åpenbare flaskehalsen for å få til denne ambisjonen.

Erfaringene i fra Covid-19 pandemien med mobilisering av HV-styrker for å ivareta grensevakt hold viser at innkalling av mobilisering vernepliktige mannskaper fort skaper utfordringer hos private og offentlige virksomheter. Systemet må ikke bygges opp på at vi skal håndtere fritaksordninger når behovet oppstår. Det bør være langt mer forutsigbart slik at alle parter vet hva som gjelder (likhetsprinsippet).

²⁵ Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (Forsvarsloven) §6.

²⁶ NOU 2016:19 Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid, s 35.

For Forsvaret er det krevende og kostbart å opprettholde et tilstrekkelig (sam)treningsnivå for å møte operative krav, og opprettholde operativ evne. Kompetansen faller raskere desto mer teknologisk avansert utstyr avdelingene er oppsatt med. Teknologien skal gi oss taktiske, operative og logistiske fortrinn. Teknologien understøtter også forventninger i samfunnet om å beskytte soldater mot unødvendig risiko. "Av-teknologisering" er derfor ikke et alternativ.

Uten jevnlig trening med kort intervall (<1år) mellom treningene, tar det tid å bygge opp igjen den operative evnen. Samtidig forringes effekten av kostbare teknologiske investeringer. I tillegg øker nasjonens sårbarhet og kravet til varslings tid. Til slutt må vi også erkjenne at å drive voldsanvendelse på statens og samfunnets vegne er en profesjon som stadig krever mer av sine utøvere.

I vårt samfunn vil bortfall av strøm, elektroniske betalings- og kommunikasjonstjenester, logistikk og forsyningstjenester fort føre til meget store samfunnsutfordringer. Utfordringer som kan svekke både statsikkerhet og samfunnssikkerhet, og tillit og troverdighet til den politiske ledelsen. Forsvaret og samfunnet må fungere godt samtidig. Både Forsvaret og samfunnet krever en annen kompetanse- og ressursplanlegging enn for bare noe få ti-år siden. Digitaliseringen gjør ikke samordningsbehovet mindre relevant.

Samordning, prioritering og koordinering er nødvendig for å sikre at samfunnets samlede ressurser utnyttes best mulig. Særlig i lys av et sammensatt trusselbilde som krever kompetanse på andre områder og til andre formål enn det Forsvaret behøver for å løse sin del av samfunns- og statsikkerheten.

Det er behov for å tenke og handle mer systematisk når vi planlegger samfunns- og statsikkerhet. Særlig gjelder dette for personell og kompetanse. Vi bør vurdere modeller som utnytter personellet i en kortere periode militært, for eksempel til 26-28 år. Deretter disponeres de i sin sivile stilling. Dette vil bidra til økt forutsigbarhet, opprettholdelse av kompetanse og stabilitet. Det vil være en generell styrking av stats- og samfunnssikkerheten i samsvar med operative behov sett i lys av et komplekst og sammensatt trusselbilde.

Avslutning

Vi har med utgangspunkt i dagens sammensatte trusselbilde forsøkt å beskrive to sårbarheter som kan få alvorlige konsekvenser for håndteringen av stats- og samfunnssikkerhet.

For det første er det samvirkeprinsippets svake stilling, særlig i forhold til ansvarsprinsippet, og vår manglende evne til tverrsektoriell situasjonsbildebbygging, koordinering og prioritering.

Deretter har vi med utgangspunkt i totalforsvarskonseptet belyst hvilke utfordringer et lite og moderne samfunn har når vi skal sikre at både samfunn og forsvar fungerer samtidig, og skal være i stand til gjensidig å støtte hverandre i fred, krise og krig.

Vi er få her til lands, og må ta konsekvensen av det. Spesielt når vi skal sikre troverdig og robust stats- og samfunnssikkerhet som virker i hele konfliktspekteret.

Konsekvensene av å ikke ivareta samvirkeprinsippet og personell/kompetansebehovet, er alvorlige.

Sektorprinsippets stilling er ikke konstitusjonelt påkrevd, men en strek normativ føring for hvordan norske regjeringer velger å fordele kompetanse og arbeidsoppgaver. Ordningen forsterkes av parlamentarisk sedvane der statsråder svarer til Stortinget på vegne av sitt departement. Dette innebærer at det er den enkelte statsråd alene, og ikke regjeringskollegiet, som har ansvar når noe går galt²⁷. Denne lineære måten å organisere stats- og samfunnssikkerhet på møter ikke nasjonale sikkerhetsbehov sett i lys av et sammensatt trusselbilde. Det er ikke nok at staten sikrer landets yttergrenser (Forsvaret), og at innbyggerne og virksomhetene ivaretar sin egen sikkerhet innenfor den etablerte rettsorden. Befolkningen forventer mer²⁸.

I forhold til kompetanse og ressursstyring må det tenkes systematisk, helhetlig og sirkulært, og ikke lineært på løsninger som utelukkende favoriserer de ene part. Samfunnet og Forsvaret må i større grad anerkjenne at viktige oppgaver også løses utenfor militær sektor, og at det må gjøres i fred, krise og krig.

Bruk av personell med militær kompetanse utenfor Forsvaret etter for eksempel fylte 28 år, bidrar kanskje i større grad til Forsvarets operative evne, enn om vedkommende skal trekkes ut av sin daglige funksjon for å løse

²⁷ NOU 2016:19 Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid, s 29.

²⁸ Ibid, s 77.

soldatoppdrag hun eller han ikke lenger er godt nok trent til. Det er å anerkjenne verdien av totalforsvarskonseptet, og respekten for den militære profesjon.

I lys av den endrede sikkerhetssituasjonen, og at både forsvar og samfunn må virke samtidig, er vi ikke godt nok organisert for å håndtere sammensatte trusler gjennom konfliktspekteret. Det er derfor behov for å revidere sentrale elementer i totalforsvarskonseptet.

Det sammensatte trusselbildet og den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen gjør at andre og viktige elementer i vår forsvars- og sikkerhetspolitikk også bør vurderes på nytt. Elementer som knytter oss tettere inn i et større fellesskap, som for eksempel basepolitikken²⁹ og vår tilslutning til EU. Sammen med NATO fremstår EU som en svært sentral aktør for håndtering av det sammensatte trusselbildet, særlig mot ikke-militære trusler³⁰.

Vi må forberede oss på det som kommer, og ikke krigen som var.

Odin Johannessen/s

²⁹ DN 5. juli 2022, Arne Bård Dalhaug, kronikk: Norsk basepolitikk er moden for skraphaugen. <https://www.dn.no/kronikk/basepolitikk/forsvaret/nato/kronikk-norsk-basepolitikk-er-moden-for-skraphaugen/2-1-1252609>

³⁰ <https://www.nrk.no/norge/svenskene-skal-sikre-norge-korona-vaksiner-1.15133327>