



FORSVARSDEPARTEMENTET

Evne til innsats

Strategisk konsept for Forsvaret





FORSVARSDEPARTEMENTET

Evne til innsats

Strategisk konsept for Forsvaret

Forsvarsministerens forord	4
Sammendrag	8
Del I – Sikkerhet i en global verden	13
1.1 Sentrale utviklingstrekk	14
1.2 Flytende overganger mellom krig og fred	18
1.3 Et bredt sikkerhetsbegrep	20
1.4 Trussel, risiko og skade	22
1.5 Suverenitetshevdelse, suverene rettigheter og myndighetsutøvelse	23
1.6 Norges sikkerhetspolitiske mål og interesser	26
Del II – Norges internasjonale omgivelser	29
2.1 FN	30
2.2 NATO og det transatlantiske samarbeidet	32
2.3 EU	37
2.4 Russland	38
2.5 Norden og de baltiske stater	41
2.6 Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom	43
Del III – Sikkerhetspolitiske konsekvenser	45
3.1 Tydelige rammer for militær maktbruk	46
3.2 Tettere nasjonal og internasjonal samordning	47
3.3 Økt fokus på nordområdene	49
3.4 Konsekvenser for Forsvarets ulike roller	51

Del IV – Forsvarspolitiske føringer	53
4.1 Forsvarspolitiske mål	54
4.2 Forsvarskonseptet og de grunnleggende prinsipper for Forsvarets innretning	54
4.3 Forsvarets oppgaver	57
4.3.1 Nasjonale oppgaver	59
4.3.2 Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre	63
4.3.3 Oppgaver som skal løses i samarbeid med andre	64
4.4 Politisk kontroll ved bruk av militær makt	66
4.5 Bruk av militær makt - legalitet og legitimitet	67
4.6 Helhetlig tilnærming ved bruk av militære styrker	69
4.7 Totalforsvarskonseptet	71
 Del V – Viktige forutsetninger for Forsvarets operative evne	 73
5.1 Utvikling av Forsvarets operative struktur	74
5.2 Personell og kompetanse	78
5.3 Bruk av ny teknologi	81
5.4 Arbeidsdeling og flernasjonalt samarbeid	82

Det er en glede å kunne presentere et nytt strategisk konsept for Forsvaret under tittelen "Evne til innsats." Konseptet angir de sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer som Forsvarets operative virksomhet skal bygge på i de nærmeste årene.

Forsvarskonseptets gyldighet samsvarer grovt sett med langtidsplanen, men uten at det er knyttet direkte opp til tidshorizonten for gjeldende langtidsplan (2009-2012).

Hovedformålet med forsvarskonseptet er å bidra til å etablere en felles og helhetlig



forståelse av Forsvarets roller, oppgaver, samt innretning. Dermed skapes et samsvar mellom politiske mål og militære midler, dels ved at utviklingen av Forsvaret tar utgangspunkt i en felles forståelse av hva som er Forsvarets begrunnelse, men også ved at bruk av militærmakt skjer i tråd med gjeldende politiske vedtak og føringer.

Konseptet er basert på de sikkerhets- og forsvarspolitiske hovedprioriteringer slik disse kommer til uttrykk i langtidsproposisjonen for

Forsvaret for perioden 2009 – 2012 "Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier" (St. prp. nr. 48, (2007–2008), jf. også Innst. S. nr. 318 (2007-2008)).

Selv om hovedtrekkene i norsk sikkerhetspolitikk er konstante over tid, må politikken kontinuerlig tilpasses endringene i de internasjonale omgivelsene. **Særlig på tre områder har det de siste årene vært foretatt justeringer: Nordområdene, deltagelse i operasjoner i utlandet innenfor rammen av FN, samt fortsatt nødvendig tilpasning og modernisering av Forsvaret:**

- **Den økte vektleggingen av nordområdene** understreker at dette er Norges viktigste strategiske satsningsområde. Utfordringene er økende, særlig på områder som utvinning, lagring og transport av petroleum, men også innenfor fiskeriforvaltning og miljøhensyn. I tillegg skjer det en gradvis endring i det globale sikkerhetspolitiske landskapet, noe som igjen har innvirkning på behovet for å følge opp våre interesser i nord.

- **Det er lagt økt vekt på deltagelse i operasjoner i utlandet innenfor rammen av FN.** Deltakelse i internasjonale operasjoner skal ha forankring i FN-paktens prinsipper for å sikre den nødvendig legalitet og legitimitet når militærmakt brukes. Dette gir Forsvarets innsatsstyrker både folkerettslig og moralsk legitimitet og bidrar til å styrke det flernasjonale sikkerhetssamarbeidet og den internasjonale rettsorden. I tråd med denne prioriteringen er NATO fortsatt den sentrale pilaren i vår kollektive forsvarsinnsats, og norske myndigheter bruker organisasjonen aktivt til å utvikle transatlantisk dialog, partnerskap, fredsbevaring, nedrustning, rustningskontroll og konfliktforebygging. NATOs artikkel 5 representerer den grunnleggende sikkerhetsgarantien for Norge.

- **Forsvarets videre utvikling er avgjørende for at vi skal nå de mål som er satt i forhold til punktene over.** Forsvaret er et avgjørende virkemiddel for å fremme norske verdier og interesser, hjemme så vel som ute. Dette krever moderne og fleksible innsatsstyrker som alene eller sammen med andre kan bidra til å fremme norske interesser i fred, krise, væpnet konflikt og krig. Å knytte Forsvarets innsats tett opp til andre politiske virkemidler er særlig viktig, både for å ivareta det sivil-militære samarbeidet som følger av det norske totalforsvarskonseptet, og for å løse de utfordringer norske styrker daglig møter gjennom utenlandsoperasjonene.

Norges grunnleggende sikkerhetspolitiske interesser tar utgangspunkt i forsvaret av vår politiske suverenitet og territoriale integritet. Disse interessene omfatter beskyttelse av Norges territorium, befolkning, kritisk infrastruktur og sentrale samfunnsfunksjoner. En tydelig og åpenbar samfunnsmessig nytte av Forsvaret er avgjørende for den legitimitet og forankring Forsvaret må ha i den norske befolkning for å løse oppdrag gitt av våre politiske myndigheter. Den allmenne verneplikten opprettholdes som fundament for Forsvarets virksomhet, og er også avgjørende for å sikre Forsvaret personell med nødvendig og rett kompetanse. En effektiv bistand fra Forsvaret til det sivile samfunn i sivil krisehåndtering er en del av grunnlaget for den legitimitet og forankring Forsvaret må ha i befolkningen. I forhold til vår tids utfordringer vil Forsvaret spille en viktig rolle mht. norsk samfunnssikkerhet i nært samvirke med berørte sivile aktører.

Moderniseringen av Forsvaret må føres videre. Når de viktigste grep snart er gjennomført, vil vi gå over til en mer kontinuerlig planleggingsprosess. Vi må kunne tilpasse oss en stadig mer omskiftelig verden. Samtidig må vi med våre samlede ressurser ha et langsiktig perspektiv på utformingen av Forsvaret, slik at det vil være relevant også om trusselbildet endrer seg. Stilt overfor en verden i stadig endring, vil en viktig funksjon for et troverdig forsvar være den generelle krigsforebyggende rolle. Fortsatt evne til omstilling er avgjørende for at Forsvaret skal forbli et sentralt og legitimt sikkerhetspolitisk virkemiddel for forsvar og forebygging. I en tid hvor endringer er i fokus, må vi også ta hensyn til våre medarbeidere og deres familier, frivillige og veteraner, som alle har knytning til Forsvaret. Ved å stå løpet ut i denne prosessen, vil Forsvaret være godt rustet til å verne om Norges sikkerhet, norske interesser og våre verdier, enten det gjelder i nordområdene, i det internasjonale fredsarbeidet, i forbindelse med bidragene til alliert samhold og troverdighet, eller gjennom aktivt å støtte FNs fredsbevarende og konfliktforebyggende arbeid.

Hovedhensikten med et strategisk konsept er å bidra til et felles og helhetlig perspektiv på Forsvarets roller, oppgaver og innretning. En slik fellesforståelse er en forutsetning for at den fortsatte omleggingen av Forsvaret blir vellykket. Moderniseringen og omleggingen av Forsvaret og dets underliggende etater styres fra strategisk nivå gjennom styringsdokumenter fra Forsvarsdepartementet. Strategisk konsept for Forsvaret omfatter i utgangspunktet hele forsvarssektoren¹, inkludert de enheter som kommandomessig er underlagt forsvarssjefen, samt også øvrige etater som Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarsbygg (FB). Strategisk konsept for Forsvaret inngår som sådan som et av de viktigste strategiske dokumenter i dokumenthierarkiet. Konseptet er underordnet strategisk-politiske styringsdokumenter som langtidsplanene for Forsvaret, men overordnet militære styringsdokumenter som Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD), konsepter for utviklingen av Forsvarets struktur og lignende.

¹ Begrepet Forsvaret er brukt gjennomgående i dokumentet. Begrepet skal tolkes vidt og omfatter i all hovedsak hele forsvarssektoren.

Det strategiske konseptet for Forsvaret angir de sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer for Forsvarets doktriner og operative virksomhet, og utgjør således det overordnede grunnlaget for Forsvarets samlede virksomhet.

Oslo, 1. september 2009



Anne-Grete Strøm-Erichsen

De viktigste komponentene i Strategisk konsept for Forsvaret er ²:

Overordnede sikkerhetspolitiske mål

- Å forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet.
- Å bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av en FN-ledet internasjonal rettsorden.
- Å ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk, militært og annet press.
- Sammen med våre allierte forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep.
- Å sikre samfunnet mot anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

For å understøtte disse målene vil Forsvaret være ett av flere sentrale sikkerhetspolitiske virkemidler som norske myndigheter har til rådighet.

Forsvarspolitiske mål

De forsvarspolitiske målene utgjør det sentrale bindeleddet mellom sikkerhetspolitikken og forsvarspolitikken. De angir hva Forsvaret skal bidra med for å sikre størst mulig oppnåelse av de overordnede sikkerhetspolitiske mål.

De forsvarspolitiske målene er følgende:

- Alene og sammen med allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier, samt bevare norsk handlefrihet mot militært og annet press.

² Begrepet strategisk konsept tilsvarer begrepet som NATO bruker i sitt tilsvarende styringsdokument (The Alliance's Strategic Concept). EUs betegnelse på sitt overordnede dokument er sikkerhetsstrategi (A Secure Europe In A Better World. European Security Strategy). Dokumentet omfatter ESDP (EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikk), men griper bredere fordi det også omfatter utenrikspolitikken og bruken av blant annet økonomiske og diplomatiske virkemidler. Det samme gjelder USAs tilsvarende dokument (The National Security Strategy of the United States of America) utgitt av Det hvite hus. Begrepet strategisk konsept passer derfor best fordi det i likhet med NATOs konsept begrenser seg til retningslinjene for, og anvendelsen av, militære virkemidler.

- Gjennom deltakelse i flernasjonale fredsoperasjoner forankret i et klart og utvetydig folkerettslig grunnlag og internasjonalt forsvarssamarbeid, bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene, samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot norsk og internasjonal sikkerhet.
- Sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte i henhold til våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet.
- Bidra til å ivareta norsk samfunnssikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

Forsvarskonseptet

Forsvarskonseptet angir Forsvarssektorens hovedinnretning, ikke minst de overordnede prinsipper som legges til grunn for Forsvarets videre utvikling og virksomhet. Disse prinsippene innebærer at Forsvaret skal utvikles som et moderne, fleksibelt og allianse-tilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel, der det tilstrebes en balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang. Virksomheten skal baseres på et nært samarbeid med relevante sivile myndigheter og på en verneplikt som praktiseres i tråd med Forsvarets behov. Fokus skal rettes mot å sikre og fremme norske interesser, gjennom å kunne håndtere et bredt spekter av utfordringer både nasjonalt og internasjonalt.



Totalforsvarskonseptet

Totalforsvarskonseptet er blitt modernisert etter den kalde krigens slutt, for å reflektere de endrede sikkerhetspolitiske omgivelser og et bredt sikkerhetsbegrep. Totalforsvarskonseptet omfatter gjensidig sivil-militær støtte og samordning for en mest mulig effektiv ressursbruk når det gjelder forebygging, beredskapsplanlegging og operativ innsats. Utfordringene knyttet til samfunnssikkerheten har gitt et økt behov for å trekke på unike kapasiteter og ressurser som Forsvaret kan bistå med i krisehåndtering. Totalforsvarskonseptet er nå utvidet til å gjelde gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespekteret, fra fred, via sikkerhetspolitisk krise, væpnet konflikt til krig. Det er ikke lenger en forutsetning at beredskapslovgivningen trer i kraft for at støtten kan sies å være innenfor rammen av totalforsvarskonseptet.

Forsvarets oppgaver

Forsvaret har et vidt spektrum av oppgaver, både i fred, krise, væpnet konflikt og krig. Forsvarets mest sentrale oppgave er både å bidra til å *forebygge og håndtere* sikkerhetsutfordringer mot Norge og norske nærområder. I en globalisert verden må Forsvaret utføre dette arbeidet både hjemme og ute. Det er Forsvarets evne til å løse summen av de dimensjonerende oppgavene som er styrende for sammensetningen og innretningen av forsvarsstrukturen. Forsvarets oppgaveportefølje er tredelt:

- (i) nasjonale oppgaver som i utgangspunktet må kunne løses nasjonalt og uten alliert medvirkning
- (ii) oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre
- (iii) andre oppgaver der andre myndigheter har primæransvaret og Forsvaret i utgangspunktet har en støttende rolle

Nasjonale oppgaver som i utgangspunktet må kunne løses nasjonalt og uten alliert medvirkning:

- Oppgave 1: Å sikre et nasjonalt beslutningsunderlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning
- Oppgave 2: Å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter
- Oppgave 3: Å ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder
- Oppgave 4: Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder

Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre:

- Oppgave 5: Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep
- Oppgave 6: Å bidra til flernasjonal krisehåndtering utenfor Norge, herunder fredsstøttende operasjoner

Andre oppgaver der andre myndigheter har primæransvaret og Forsvaret i utgangspunktet har en støttende rolle:

- Oppgave 7: Å bidra til internasjonal militært samarbeid, herunder mot spredning av masseødeleggelsesvåpen, innen nedrustning, rustningskontroll og støtte til sikkerhetssektorreform
- Oppgave 8: Å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver

Oppgave 1-6 er dimensjonerende og derved styrende for sammensetningen og innretningen av forsvarsstrukturen.

Forsvarets roller

Oppgavespekteret ovenfor illustrerer at Forsvaret fyller to hovedroller. Den ene er å *forebygge* episoder og konflikter. Den andre er å kunne *håndtere* hele spekteret av oppgaver, inkludert rutinemessig overvåkning, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, samt episoder og konflikter der slike måtte oppstå. Behovet for et slikt bredt spekter av roller er en direkte funksjon av de ulike og bredt sammensatte utfordringer vi står overfor i dag. Dette er også langt på vei styrende for hvordan Norge innretter og bruker Forsvaret som maktpolitisk virkemiddel. Fraværet av en enkelt dimensjonerende utfordring (til forskjell fra situasjonen under den kalde krigen) gjør at militære styrker i fremtiden må ivareta flere ulike roller. Militærmaktens rolle er først og fremst å bidra til å skape et grunnlag for å etablere og gjennomføre politiske løsninger. Dette har igjen betydning for de kapasiteter og den kompetanse Forsvaret må ha, og hvilke oppgaver norske militære styrker må kunne løse.

SIKKERHET I EN GLOBAL VERDEN



1.1 Sentrale utviklingstrekk

1. Sammen med store deler av verden lever vi nå for alvor i globaliseringens tidsalder. Begrepet globalisering er ofte brukt som en samlebetegnelse på alle de faktorer som knytter ulike deler av verden tettere sammen gjennom økt gjensidig avhengighet. Det som skjer ett sted i verden kan få stor betydning for enkeltmennesker og land langt borte. Et kjennetegn ved globaliseringen er at landegrensene blir mindre viktige som ramme for menneskelig samhandling. Et av de tydeligste uttrykk for dette er økt kontakt og interaksjon i form av både økt reisevirksomhet, kulturutveksling og kommersiell virksomhet på global basis. Interaksjonen kommer ikke minst til uttrykk på det økonomiske området. Globaliseringen preges av en mer integrert verdensøkonomi med økt gjensidig avhengighet, og derved sårbarhet. Dagens globale finanskriser viser hvor nært sammenvevd verden er økonomisk, og hvor denne avhengigheten også kan ha alvorlige sikkerhetsmessige implikasjoner. Mange tidligere utviklingsland har fått en betydelig økonomisk vekst og velstandsutvikling. Mye av dette skyldes en bedre og mer fleksibel markedstilgang, men også omfattende kunnskaps- og teknologi-overføring mellom ulike land og markeder.

2. I mange land har imidlertid manglende tilpasning bidratt til økt spenning og polarisering. En av årsakene til dette er at statlige myndigheter har større problemer med å håndtere egen samfunnsutvikling. Mens de økonomisk mest utviklede deler av verden har et relativt robust politisk styringssystem som bedre tåler ytre påkjenninger og økonomiske svingninger, kan andre – og ofte fattigere land – oppleve langt mer dramatiske konsekvenser. Sterk prisstigning på mat, brennstoff og medisiner kan lett bidra til ustabilitet og opprør. Rivalisering om begrensede ressurser, blant annet vann og energi, kan føre til åpen konflikt, særlig hvor effektive nasjonale eller internasjonale styringssystemer og mekanismer kommer til kort.

3. Globaliseringen virker også inn på kulturelle, ideologiske, religiøse, informasjonsmessige og politiske forhold. Satellittfjernsyn, internett, kommersialisert massekultur, økt reisevirksomhet og folkeforflytninger, tilgang på nye ideer og ny kunnskap, foruten et vell av ulike produkter og tjenester, griper direkte inn i samfunn som inntil nylig var relativt skjermet fra denne type påvirkning. Slik fører globaliseringen til dyptgripende og rask endring i mange samfunn. I mange stater, eller blant ulike

makteliter i mange samfunn, oppleves ikke disse endringene som framskritt. I stedet oppfattes de nye ideene og verdiene i kjølvannet av globaliseringen som angrep på egen kultur, identitet og autonomi. Ideologisk eller kulturelt basert motstand, inkludert fundamentalistiske religiøse holdninger, kan således føre til ulike former for motreaksjoner, inkludert terroraksjoner. Hensikten med dette er å øve politisk press mot beslutningstakere i land som oppfattes å være de fremste eksponenter for økt globalisering og det enkelte politiske grupper oppfatter som en "verdsliggjøring" av verden.

4. Tidlig i det 21. århundre preges utviklingen av økt global konkurranse om en rekke viktige strategiske råvarer som mineraler, korn og ris, fisk og fossil energi i form av olje og gass. Konkurransen forsterkes i tillegg av en sterk økonomisk vekst i store land som Kina og India, som har medført økte råvarepriser og intensivert utnyttelse av ressurser både til lands og til havs. Basisvarer som korn og vann er i ferd med å bli knapphetsfaktorer, noe vi blant annet ser i form av høyere matvarepriser globalt. Ubalansen skyldes dels økt levestandard og konsum i mange ikke-vestlige land. Den skyldes imidlertid også klimaendringer, som både har ført til en reduksjon i dyrkbart areal på verdensbasis, og også en dreining av bruken av viktige kornsorter fra menneskeføde og over mot fremstilling av miljøvennlig drivstoff.

5. Videre preges utviklingen av raskt økende og meget alvorlige globale miljøutfordringer, med menneskeskapt global oppvarming som den største utfordringen. I vårt nærområde vil havisen kunne trekke seg hurtig tilbake, med et mulig isfritt Arktis som konsekvens. De langsiktige virkninger av miljøendringene er uvisse. Konsekvenser vil imidlertid kunne være høyere temperatur og stigende havnivå, og økende erosjon, flom, avskogning og ørkenspredning i områdene nærmere ekvator. Dette har direkte sikkerhetsmessige konsekvenser for millioner av mennesker som holder til i mange av verdens fattigste land. I en global verden vil dette kunne få ringvirkninger også for andre stater og andre kontinenter.

6. Også den demografiske utviklingen er et viktig aspekt. Lave fødselstall i mange av de økonomisk mest utviklede deler av verden fører til en aldrende befolkning. Det motsatte er tilfellet i mange av de økonomisk minst utviklede deler av verden. Her skjer det en eksplosiv befolkningsvekst med økt press på jordbruksressursene, sterk urbanisering og overbefolkning. Samtidig er AIDS og økningen i andre epidemiske sykdommer et alvorlig problem. Resultatet er dårligere levekår og demografiske endringer som i sum utfordrer stabiliteten i mange regioner. Dette har igjen konsekvenser for den internasjonale sikkerheten. På sikt kan presset mot de økonomisk mest utviklede deler av verden øke som følge av global befolkningsvekst.

7. En annen viktig faktor i globaliseringen er utvikling og spredning av billig, avansert og brukervennlig teknologi. Denne utviklingen bidrar på den ene siden til å skape økonomisk vekst, men gjør også moderne samfunn mer sårbare. Spredningen av moderne teknologi har også direkte konsekvenser for den internasjonale militære utviklingen, ikke minst i stater med regimer som prioriterer eget maktgrunnlag framfor levekårene til egen befolkning. Moderne militære kapasiteter, inkludert våpensystemer med lang rekkevidde, vil i stadig mindre grad bli forbeholdt et begrenset antall utviklede land. Til tross for en målrettet politikk for ikke-spredning og eksportkontroll, har spredning av missilteknologi og masseødeleggelsesvåpen økt de siste 30 årene. Mange av landene som har, eller ønsker tilgang til masseødeleggelsesvåpen, har et anstrengt forhold til FN-pakten og folkeretten. Det er fare for at spredning av missilteknologi og masseødeleggelsesvåpen vil fortsette, også til ikke-statlige aktører.



8. Parallelt med økende globalisering ser vi i dag også andre tunge utviklingstrekk av en litt annen karakter; nemlig endrede geopolitiske og maktpolitiske forhold. I tiåret etter den kalde krigen fremstod USA, NATO og det vestlige fellesskapet som vinnere av den ideologiske maktkampen. Forestillingen om en unipolar verden under amerikansk ledelse er imidlertid ikke dekkende i dag. Særlig fremveksten av Kina som global aktør med økende innflytelse, Russlands økte selvhevdelse i sine nærområder og Indias økonomiske vekst og ambisjoner, preger den geopolitiske utviklingen. Den maktpolitiske forskyvningen mellom verdens stormakter har allerede bidratt til en mer multipolar verden. Vestens relative maktposisjon kan gradvis svekkes – demografisk, økonomisk og ressursmessig – og konsekvensene kan på sikt bli store.

9. 1990-tallet var på mange måter en overgangsperiode etter den kalde krigen. Et betydelig antall av de væpnede konfliktene som utspilte seg foregikk innenfor et lands grenser. Dette forholdet gjelder fremdeles. Også internasjonal terrorisme og intra-statlige konflikter er fortsatt et internasjonalt sikkerhetsproblem – dels fordi de bidrar til store menneskelige lidelser, dels fordi de kan ha store regionale og internasjonale konsekvenser. I tillegg undergraver de den allmenne respekten for det internasjonale norm- og rettssystemet som verden bygger på gjennom FN.

10. Den geopolitiske utviklingen tilsier at mellomstatlige konflikter og klassisk realpolitikk igjen kan komme til å gjøre seg mer gjeldende. Dette tilsier en mer balansert tilnærming i den oppmerksomhet som rettes mot internasjonal terrorisme kontra intra-statlige konflikter eller mellomstatlige konflikter enn det som har vært tilfelle i den siste tiden. Stormaktsrivalisering kan sette den internasjonale stabilitet i fare, og vi ser tendenser til at enkelte stormakter søker å etablere innflytelsessfærer i sine nærområder. Vi står overfor et belte av faktiske og potensielle konflikter som spenner fra Nord-Afrika, Midt-Østen og Kaukasus i vest, via Irak og Iran til Afghanistan og Pakistan i øst. Disse konfliktområdene befinner seg i regioner der maktforholdene er i endring, og det er fare for økt stormaktsrivalisering i tilknytning til regionale konflikter.

1.2 Flytende overganger mellom krig og fred

11. Siden slutten av 1990-tallet, og især etter terrorangrepene mot USA den 11. september 2001, har trusselen fra internasjonal terrorisme, masseødeleggelssvåpen og ikke-statlige aktører blitt tillagt betydelig vekt i de fleste stater. Terrorangrepene i blant annet Nairobi i 1998, Bali i 2002, Madrid og Beslan i 2004, i London i 2005, Mumbai i 2008 og Lahore i 2009 viser at det er viktig å kunne forebygge og forsvare seg mot slike angrep. Trusselens desentraliserte og globale karakter tilsier imidlertid at dette er et krevende arbeid, og at nasjonal og internasjonal samordning, også mellom justis- og forsvarssektorene, er avgjørende for vår evne til å bekjempe disse truslene.

12. Internasjonal terrorisme søker å skape frykt gjennom vold eller trussel om vold i en befolkning med den hensikt å oppnå politiske endringer. Terrorismen er normalt en indirekte metode, og skiller seg derfor ut fra voldelige metoder som er direkte rettet mot de mål som ønskes rammet, som for eksempel attentater. Å ramme åpne og sårbare samfunn med anslag mot sivilbefolkningen eller kritisk infrastruktur anses derfor som effektivt. Denne utviklingen har samtidig utfordret grensesnittet mellom hva som tidligere ble ansett som kriminelle handlinger, og hva som ble definert som væpnet angrep. I denne gråsonen er det avgjørende med et nært samarbeid mellom sivile og militære myndigheter, i Norge særlig mellom Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet.

13. En sikkerhetspolitisk krise som følge av et terrorangrep må ses i et bredere perspektiv enn tradisjonell kriminalitet. Staters territorielle integritet og politiske suverenitet kan bli utfordret uten at det dreier seg om et militært angrep i tradisjonell forstand. Følgende kjennetegn kan legges til grunn:

- Krisen vurderes å være i gråsonen mellom krig og fred, og både sivile og militære ressurser brukes for å forebygge, bekjempe og redusere skadevirkningene fra trusselen.
- Krisen vurderes å ha en internasjonal dimensjon.
- Anslaget, eller faren for anslag, skaper betydelig frykt i samfunnet; liv, helse og grunnfestede verdier anses som truet.

- Anslaget er utført, eller fryktes utført, med virkemidler som har stor fysisk og psykisk påvirkningsevne, innbefattet masseødeleggelsesmidler.
- Situasjoner av dette slag krever et nært og fleksibelt samarbeid mellom blant annet politiet og Forsvaret (jf. totalforsvarskonseptet).

14. Jo mer en terroraksjon vurderes å ha en sikkerhetspolitisk dimensjon, desto større grunn er det til å håndtere hendelsen som militær suverenitetshevdelse i medhold av retten til individuelt og kollektivt selvforsvar, jf. FN-pakten artikkel 51. I tvilstilfeller vil forsvarsministeren og justisministeren i fellesskap, eventuelt regjeringen, avgjøre hvem som har hovedansvaret. Det er politiet som har ansvaret for å forebygge og bekjempe terrorhandlinger på norsk territorium som ikke er å anse som militære angrep. I en slik situasjon vil politiet, avhengig av omstendighetene, ha mulighet til å trekke på en rekke av Forsvarets kapasiteter, i henhold til de forutsetninger og prinsipper som fremgår av bistandsinstruksen.

15. Skulle vi stå overfor så alvorlige terrorhandlinger at de kan utløse en nasjonal sikkerhetspolitisk krise eller ha sikkerhetspolitiske implikasjoner, vil det kunne være aktuelt å sette inn hele bredden av Forsvarets ressurser. Slike terrorhandlinger kan sidestilles med et væpnet angrep i henhold til FN-paktens artikkel 51, som utløser selvforsvarsrett etter folkeretten, og det er Forsvaret som vil ha primæransvaret for å håndtere disse. Forsvaret har således et selvstendig ansvar for å håndtere situasjoner som krever evne til etablering av kampflyberedskap og engasjering av luftmål for å hindre luftbårne terroranslag (såkalte renegade-situasjoner), fordi håndtering av slike situasjoner er tidskritisk og det kun er Forsvaret som besitter de nødvendige kapasiteter.



16. Arbeidet mot terrorisme er også en kamp om verdier og menneskesyn. Det er derfor viktig at innsats og virkemidler ikke bare vurderes ut i fra militære effektivitetshensyn. Innsatsen og virkemidlene må også være i tråd med de normer og regler som vårt eget samfunn bygger på. På den måten holdes eget verdigrunnlag i hevd.

1.3 Et bredt sikkerhetsbegrep

17. På bakgrunn av de globale utviklingstrekkene og de sikkerhetspolitiske konsekvensene disse medfører, må forståelsen av sikkerhet favne bredere enn det tradisjonelle statssikkerhetsbegrepet. Årsaken er at de globale omgivelsene også innebærer en mulighet for alvorlige anslag mot samfunnssikkerheten – altså mot det sivile samfunnet – og dermed også mot enkeltmennesker som lever innenfor statens grenser. Det er hensiktsmessig med et tredelt sikkerhetsbegrep.

18. *Statssikkerhet* er et helt grunnleggende sikkerhetsbehov som, når staten stilles overfor en eksistensiell trussel, kan legitimere innsats av alle dens tilgjengelige ressurser. Statssikkerhet har tradisjonelt vært knyttet til forsvaret av territoriet (invasjonsforsvar eller territoriell integritet), men omfatter også de statlige myndigheters politiske suverenitet. Statssikkerheten kan utfordres gjennom politisk og militært press mot de lovlig valgte myndigheter, eller gjennom mer begrensede anslag og angrep mot statens interesser. I situasjoner der statens overlevelse eller vitale interesser er i fare, har stater tradisjonelt vært villig til å tåle store tap og kostnader, uavhengig av styresett ³.

19. Der nest *samfunnssikkerheten* som har økt i betydning på bakgrunn av de nye sikkerhetsutfordringer, som for eksempel spredning av masseødeleggelsesvåpen, internasjonal terrorisme og informasjonsangrep. I samfunnssikkerhet ligger behovet for å gi sivilbefolkningen trygghet, og beskytte sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og skade, men uten at statens eksistens, politiske suverenitet

³ En stat har i første rekke tre kjennetegn: (1) som et geografisk avgrenset område (territorium) med egen befolkning, (2) som en formelt uavhengig og suveren politisk enhet med egne politiske institusjoner, og (3) som en internasjonalt anerkjent enhet gjennom folkerett og diplomati. Disse kriterier skiller en stat fra ikke-statlige aktører.

eller territorielle integritet er truet. Trusler mot samfunnssikkerheten kan være menneskeskapte, men også naturkatastrofer og andre ulykker kan true samfunnssikkerheten.

20. Samfunnssikkerheten ivaretas gjennom effektiv forebygging av kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner, god organisering av samfunnets beredskapsapparat og effektiv krisehåndtering. Samfunnssikkerheten ivaretas først og fremst av beredskapsetatene og øvrige sivile myndigheter, men Forsvaret må være i stand til å bidra når behovet oppstår. Dette gjelder særlig på områder der Forsvaret besitter spesiell kompetanse og spesialutstyr, som for eksempel ved uskadeliggjøring av eksplosiver, og vern mot kjemiske og radiologiske våpen, men også ved å bistå med forsterkningsressurser, f. eks. bruk av Heimevernet til objektsikring og ved naturkatastrofer.

21. Utviklingen etter 1990 har medført økt vekt på *menneskelig sikkerhet*. I dette ligger beskyttelse av enkeltindividet, der menneskerettighetene og retten til liv og personlig trygghet står i sentrum (jf. kap. 2.1 og 4.5). Menneskelig sikkerhet er nært knyttet til det såkalte *Responsibility to Protect* (R2P)-prinsippet som får gradvis økt gjennomslag. Sluttdokumentet under FNs verdenstoppmøte i 2005 bekrefter prinsippet om at hver stat har ansvaret for å beskytte sin egen befolkning mot folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, etnisk rensing og krigsforbrytelser. Samtidig bekrefter dokumentet at det internasjonale samfunnet også har et medansvar for å beskytte når statene selv ikke kan eller vil beskytte egen befolkning. I ytterste konsekvens kan gi det internasjonale samfunn rett og plikt til bruk av militær makt for å ivareta elementære menneskerettigheter når diplomatiske og økonomiske virkemidler fremstår som utilstrekkelige, og den angjeldende stats myndigheter ikke viser evne eller vilje til å ivareta egne innbyggers sikkerhet. Mens denne debatten opprinnelig, rundt intervensjonen i Kosovo i 1999, ble lansert som en debatt om når enkeltland kan gripe inn militært uten autorisasjon fra sikkerhetsrådet, er det i dag en fremvoksende konsensus at *Responsibility to Protect* snarere er en presisering av Sikkerhetsrådets handlingsrom innen rammen av gjeldende folkerett. Betydningen av kollektiv autorisasjon synes styrket etter debattene om Irak-krigens legitimitet i 2003. Norsk syn er at all maktbruk må være i samsvar med FN-pakten, jf. kap. 4.5.

22. Det er nær sammenheng og glidende overganger mellom de tre sikkerhetsbegrepene, og klare skillelinjer er vanskelig å trekke. Dette gjenspeiles gjennom det tettere og mer formaliserte samarbeidet mellom sivile og militære etater i arbeidet med å bygge samfunnssikkerheten. Tredelingen av sikkerhetsbegrepet må ses på som et hjelpemiddel for å beskrive endringene i risikobildet, og i vår tilpasning til nye globale utfordringer og utviklingstrekk. Den brede forståelsen av sikkerhetsbegrepet har stor betydning for de forsvarspolitiske mål og de oppgaver som militære styrker kan bli satt til å løse. Dette har igjen konsekvenser for styrkenes innretning, utrustning, trening og operasjonsmodus, inkludert økt behov for sivil-militært samvirke, jf. kap. 4 og 5.

1.4 Trussel, risiko og skade

23. En trussel skapes av mennesker og kan ses i lys av de evner (kapasiteter) og den vilje (intensjon) som en aktør besitter. Alle våre nabostater har militære kapasiteter som kan påføre Norge omfattende skade. Det foreligger imidlertid ingen konkret eller overhengende trussel mot Norge i dag. Mulighetene for avgrenset militært press mot Norge for å endre norsk politikk kan derimot aldri utelukkes. Ikke-statlige aktører og mer fjerntliggende stater kan også utgjøre potensielle trusler.

24. Risiko er knyttet både til menneskeskapte og naturbaserte skader og konsekvenser. Risiko er et produkt av de konsekvensene som kan oppstå som følge av en hendelse, og sannsynligheten for at en slik hendelse finner sted. Gitt stor gjensidig avhengighet i det internasjonale system, vil kriser og konflikter som ikke angår ett land direkte



likevel kunne få indirekte konsekvenser. I en slik sammenheng blir spørsmål om intensjon av underordnet betydning. Et lands sikkerhet kan derfor være utsatt for betydelig risiko uten at landet står overfor en direkte trussel.

25. I forbindelse med vurdering av risiko, kan skade betraktes som et produkt av omfanget av det som inntreffer sett i sammenheng med sårbarheten i systemet. Det skal hendelser av stort omfang til for å skade et motstandsdyktig system. Påvirkning som treffer eller utnytter svakheter, kan imidlertid være av begrenset omfang og likevel skape stor skade. Mulighetene for å utnytte sårbarheter i et moderne samfunn utgjør svært reelle sikkerhetsutfordringer som ikke minst er knyttet til Norges samfunnssikkerhet.

1.5 Suverenitetshevdelse, suverene rettigheter og myndighetsutøvelse

26. Norges statssikkerhet er direkte knyttet til kollektivt forsvar gjennom NATO, dersom vårt land skulle bli utsatt for et militært angrep eller annen form for militær maktbruk fra en annen stats side. Alvorlige terrorangrep mot vårt land kan også i sin ytterste konsekvens medføre et kollektivt militært svar fra alliansen. I fredstid og under normale forhold er statssikkerheten i første rekke knyttet til vår nasjonale suverenitetshevdelse. Overtramp fra en annen stats side overfor Norges rett til myndighetsutøvelse, på norsk territorium eller i områder der Norge har visse suverene rettigheter, vil også berøre statssikkerheten.

27. Med begrepet suverenitetshevdelse menes å forsvare, om nødvendig med militærmakt, norske grunnrettigheter som stat mot andre stater som direkte eller indirekte utfordrer norsk suverenitet på norsk territorium, eller norske suverene rettigheter i norske jurisdiksjonsområder utenfor norsk territorium. Med begrepet suverene rettigheter menes Norges avgrensede rettigheter, basert på internasjonal rett og internasjonale avtaler, blant annet internasjonal havrett. Begrepet er særlig relevant i områder der Norge ikke har territoriell suverenitet. Forsvarets oppgave ifm suverenitetshevdelse og hevdelse av suverene rettigheter har direkte hjemmel i folkeretten og krever således ikke hjemmel i norsk lov.

28. Med begrepet myndighetsutøvelse menes håndhevelse av påbud, forbud og andre vilkår, i henhold til lover, forskrifter eller annet gyldig kompetansegrunnlag, rettet mot enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter. Myndighetsutøvelse er i utgangspunktet et sivilt ansvar (for eksempel politiet, tollmyndigheter, skattemyndigheter, osv.), men kan med hjemmel i lov også overlates til Forsvaret på visse definerte områder.

29. Mens myndighetsutøvelse i utgangspunktet krever lovhjemmel, støter faktiske tiltak mot ytre fiender ikke an mot legalitetsprinsippet i norsk rett. Maktanvendelse knyttet til suverenitetshevdelse er primært et folkerettslig spørsmål, og er derfor i liten grad lov-, forskrifts- eller instruksbestemt. Forskriftene om anløp av fremmede militære og sivile fartøyer regulerer aspekter ved Forsvarets suverenitetshevdelse i norsk territorialfarvann og luftterritorium. For øvrig gjennomføres væpnet maktbruk fra Forsvarets side i forbindelse med suverenitetshevdelse innenfor rammen av Norges folkerettslige forpliktelser, med direkte knytning til folkerettslige suverenitets- og legalitetsbetraktninger. Det kreves for eksempel ikke hjemmel i lov for at Forsvarets jagerfly skal kunne identifisere og eventuelt avskjære fly som nærmer seg norsk luftterritorium uten tillatelse, eller for å skyte ned et innkommende missil mot norsk territorium.

30. Å hevde norsk suverenitet i tilknytning til vårt land-, luft- eller sjøterritorium, samt i områder der Norge har suverene rettigheter, er en grunnleggende oppgave for Forsvaret. God overvåkning og etterretning er i den sammenheng avgjørende for innsatsen. Dette forutsetter ulike typer overvåkingsressurser – i land-, luft- og sjødomenet, samt i det virtuelle rom. Suverenitetshevdelse innebærer fysisk tilstedeværelse med styrker og avdelinger, understøttet av ulike typer sensorer ved behov. I tillegg kommer fortløpende bearbeidelse og analyse av informasjon om statlige og ikke-statlige aktører som opererer eller kan tenkes å operere i norske interesseområder.

31. I henhold til folkeretten er det i utgangspunktet bare et lands væpnede styrker som kan bekjempe stridende styrker som opptrer på vegne av andre stater. Å håndtere stridende aktører er derfor Forsvarets ansvar. Polititjenestemenn er etter norsk lov ikke-stridende, noe som gjør at de ikke kan delta i stridshandlinger mot en stridende

motstander. Når en stat utøver selvforsvar etter folkeretten mot væpnet angrep, vil dette derfor være en selvstendig militær oppgave.

32. I områder hvor Norge ikke har territorialsuverenitet kan Norge likevel ha avgrensede suverene rettigheter som følger av folkeretten. Begrepet "suverene rettigheter" benyttes oftest for å beskrive rettighetene Norge har som kyststat. Havrettskonvensjonen er det mest omfattende multilaterale avtaleverket i FNs regi, og har regler som omfatter alle havområder, luftrommet over disse, samt havbunnen og dens undergrunn. Konvensjonen regulerer statenes rettigheter og plikter i disse områdene, og den gir dessuten regler om miljøvern, havforskning og teknologi-overføring. Etter konvensjonen har Norge suverene rettigheter i de norske 200-mils-sonene. Dette knyttes særlig til undersøkelse, utnyttning, bevaring og forvaltning av levende og ikke-levende natur-ressurser. Til gjengjeld er Norge pålagt en rekke forpliktelser, herunder forsvarlig forvaltning av ressursene, samt samarbeid med andre berørte stater i den forbindelse.

33. Suverene rettigheter etter folkeretten vil ofte innebære rett til å innføre reguleringer overfor private rettssubjekter. Dette betyr statlig myndighetsutøvelse utenfor norsk territorium, for eksempel ved fiskebestemmelser og kvoter. Slik myndighetsutøvelse kan imidlertid også få en sikkerhetspolitisk dimensjon, særlig dersom andre stater legger andre vurderinger til grunn for gyldigheten og rekkevidden av Norges rettigheter.

34. Forsvarets avdelinger, særlig Grensevakten og Kystvakten, har på enkelte begrensede områder ansvar for myndighetsutøvelse på vegne av og som bistands-ressurs for andre statlige etater. Denne myndighetsutøvelsen vil ofte utfylle, og virke gjensidig forsterkende inn på Forsvarets ansvar for suverenitetshevdelse. Forholdet mellom suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse kan eksemplifiseres gjennom at en krenkelse av norsk suverenitet samtidig bryter grenselovgivningen og utlendingslovgivningen. Videre er det stor forskjell på situasjoner der militære styrker opererer på feil side av grensen, og en situasjon hvor noen få soldater har flyktet over grensen. Jo mer en krenkelse vurderes å ha en sikkerhetspolitisk dimensjon, desto større grunn er det til å håndtere forholdet som suverenitetshevdelse.

1.6 Norges sikkerhetspolitiske mål og interesser

35. Sikkerhetspolitikkenes hovedmål er å ivareta Norges grunnleggende sikkerhetsinteresser og målsettinger. Ivaretagelsen av vår suverenitet, territoriale integritet og politiske handlefrihet er en helt grunnleggende sikkerhetsinteresse, og denne interessen kommer særlig til uttrykk gjennom Norges satsing i nord-områdene.

36. En annen grunnleggende sikkerhetsinteresse er å bidra til en sterk og effektiv multilateral verdensorden der FN spiller en hovedrolle. Vektleggingen av folkerett og menneskerettigheter er et tydelig uttrykk for internasjonal solidaritet, men gjenspeiler også Norges egen interesse av å ha klare internasjonale regler for blant annet bruk av militærmakt eller andre pressmidler. Norge er derfor opptatt av at disse reglene etterleves internasjonalt, og vi er også svært opptatt av at de praktiseres strengt internt på norsk side.

37. Som et land med potensielle sikkerhetsutfordringer som langt overgår egen forsvarsevne, har også Norge stor interesse i videreføringen av det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet i NATO. Muligheten for å knytte egne utfordringer til en bredere internasjonal samarbeidsramme, gjør alliansen til en grunnstein i norsk sikkerhetspolitikk. Av dette følger også forpliktelser – solidaritet og en kollektiv gjensidig dugnadsånd som blant annet kommer til uttrykk gjennom Norges aktive deltagelse i NATOs krisehåndteringsoperasjoner. I dagens Europa er det viktig at NATO forblir sterkt, også for å forhindre en renasjonalisering av forsvarspolitikken. Innen NATO-



området er sikkerheten udelelig, og NATO må fremstå på en måte som gjør at medlemslandene selv oppfatter sikkerhetsgarantien som reell og at alliansen fremstår som troverdig også for utenforstående stater og aktører.

38. Grenseoverskridende trusler i kjølvannet av globaliseringen og nye geopolitiske utviklingstrekk betyr at Norges utfordringer ikke er begrenset til våre nærområder, men også til utfordringer og potensielle trusler med opprinnelse langt utenfor dette. I et område som strekker seg fra Nord-Afrika, gjennom Midt-Østen, til Afghanistan, Kaukasus og Balkan står vi overfor en rekke utfordringer knyttet til mellom-statlig rivalisering, interne stridigheter, alvorlige brudd på menneskerettighetene, krigshandlinger og humanitære kriser. Mange av disse utfordringene kan få plutselige og alvorlige konsekvenser langt utenfor sitt opprinnelsessted, og i noen tilfeller kan de bare løses gjennom aktiv medvirkning og inngripen fra det internasjonale samfunn.

39. Endelig har Norge, som følge av vår beliggenhet, en grunnleggende interesse av å bidra til at Russland har et fredelig forhold til og samarbeider godt med sine naboer, innbefattet NATO. Dette er avgjørende, både for det generelle i internasjonale politiske klimaet og for stabiliteten i våre nærområder. Å trekke Russland aktivt med i konstruktive og forpliktende samarbeidsformer vil bidra til mer åpenhet og tillit på tvers av landegrensene. Å få Russland til å påta seg et aktivt medansvar for internasjonal sikkerhet er i det hele tatt av stor betydning og en sentral utfordring for verdenssamfunnet i dag.

40. Basert på Norges grunnleggende interesser og verdier, opererer Forsvaret i dag ut fra en del overordnede sikkerhetspolitiske mål. Forsvaret er ett av de mest sentrale



virkemidler som norske myndigheter har til rådighet for å understøtte disse overordnede sikkerhetspolitiske målene, som kan listes som følger:

- Å forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet.
- Å bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av en FN-ledet internasjonal rettsorden.
- Å ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk, militært og annet press.
- Sammen med våre allierte forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep.
- Å sikre samfunnet mot anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

NORGES INTERNASJONALE OMGIVELSER



2.1 FN

41. FN-pakten og folkeretten er viktigere enn noen gang for å kunne koordinere og løse de fleste av de sikkerhetsutfordringer verdenssamfunnet står overfor, inkludert konfliktløsning og legitim bruk av militære virkemidler. FN har et bredt spekter av virkemidler innen konfliktløsning, som omfatter alt fra humanitære via utviklingsmessige, diplomatiske og



økonomiske til militære virkemidler. Etter enkelte tilbakeslag på midten av 1990-tallet knyttes det i dag store forventninger til FNs rolle innen konfliktløsning, samarbeid og utvikling. FN står fortsatt overfor til dels store utfordringer i å møte disse forventningene, både kapasitetsmessig og institusjonelt. FN har imidlertid erkjent utfordringene, og kan som følge av dette vise til betydelig fremskritt.

42. Fremgangen for FN henger sammen med økt vilje blant medlemslandene til å gi verdensorganisasjonen et sterkere mandat til å beskytte sivile i konfliktområder. Den skyldes også at interne reformer har bedret FNs evne til å planlegge og gjennomføre operasjoner. FN har utvidet sitt konsept for fredsoperasjoner, med mer robuste engasjementsregler, styrkede militære kapasiteter med reell avskrekkende evne, og en forbedret evne til hurtig å utplassere og lede fredsbevarende



operasjoner. FN har også, med aktiv norsk støtte, videreutviklet sitt konsept for flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner, basert på en integrering av de politiske, militære, humanitære og utviklingsmessige virkemidlene.

43. Gjennom Sikkerhetsrådet har FN i økende grad vist vilje til å utferdige robuste mandater for internasjonale fredsoperasjoner. Dette har bidratt til å øke organisasjonens troverdighet som politisk og militær aktør. Skal troverdigheten opprettholdes er det imidlertid en forutsetning at de militære

styrkebidragene som medlemslandene stiller til disposisjon er trent og utrustet for innsats i hele konfliktspennet, og at de har nødvendig kapasitet til å kunne håndheve et robust mandat. FNs troverdighet er også avhengig av at de vestlige land viser større vilje til å delta i FNs egne operasjoner enn tilfellet er i dag.

44. FN har ikke selv ressurser til å gjennomføre alle de fredsoperasjoner som har vist seg nødvendige for å fremme internasjonal fred og sikkerhet. FN har derfor i mange tilfeller gitt mandat til operasjoner som gjennomføres av et mindre antall medlemsland, eller regionale organisasjoner som NATO, EU og Den afrikanske union (AU). NATOs innsats i Afghanistan og på Balkan, AUs innsats i Darfur og Somalia, og EUs innsats i Kongo og Tsjad er alle eksempler på dette. Gjennom denne ansvarsdelingen kan de regionale organisasjonene avlaste FN, og derved styrke FNs effektivitet og troverdighet. Et mandat fra FN gir slike operasjoner den folkerettslige forankring og legalitet som er nødvendig.

45. Selv om statsperspektivet igjen er blitt en relativt sett tyngre faktor i internasjonal politikk, er de fleste av dagens sikkerhetsutfordringer av global karakter, og kan bare finne sin løsning i en global eller regional ramme. I utformingen av norsk sikkerhetspolitikk er det derfor fortsatt viktig å legge et multilateralt og institusjonsbasert system til grunn, med FN, NATO, og EU som de viktigste pilarene. FN har, som den eneste mellomstatlige organisasjonen med globalt mandat og oppslutning, en unik posisjon som garantist for multilaterale sikkerhetsordninger basert på folkerett og menneskerettigheter.

46. Utfordringer knyttet til intra-nasjonale motsetninger, brudd på menneskerettigheter, internasjonal terrorisme og regional instabilitet, har ført til økt erkjennelse av behovet for at det internasjonale samfunn i visse tilfeller kan ha rett og plikt til å gripe inn basert på prinsippet om *Responsibility to Protect* (jf. kap. 1.3). Gjennom dette prinsippet utfordres imidlertid suverenitetsprinsippet, som ikke lengre fremstår som absolutt. Dette innebærer at, for at statsgrensene skal respekteres, må staten ivareta alle borgeres grunnleggende behov. Norsk syn er at all maktbruk må være i samsvar med FN-paktens regler, jf. kap. 1.3 og 4.5. De siste års erfaringer, inkludert Irak, viser at FN-forankring er vitalt, både for å ha det legale folkerettslige grunnlag i forbindelse med iverksettelsen av en operasjon, og for å skape den nødvendige legitimitet så lenge operasjonen varer. Vi behøver derfor mer enn noen gang internasjonal konsensus om *når og hvordan* makt kan brukes. De nye globale utviklingstrekkene med økt vekt på territorialstaten understreker også betydningen av at det overordnede prinsipp må være folkeretten, og ikke den sterkeste rett.

47. Dagens hovedutfordringer kan med andre ord best løses i tråd med det som også er sentrale norske sikkerhetspolitiske mål, og hvor FN vil spille en viktig rolle. Samtidig kan dette på ingen måte tas for gitt, og organisasjonens fremtidige rolle vil i stor grad avhenge av at den har evne til å virke samlende når felles normgrunnlag utfordres. Utfordringene øker gjennom et trusselbilde i endring, som stiller økte krav til FNs evne til kollektiv handling. FNs tusenårserklæring legger også føringer for omfattende reform av FN-systemet. Vi har fra norsk side ønsket å bidra aktivt til å styrke FNs rolle, både gjennom å styrke FNs evne til å planlegge og gjennomføre operasjoner, og ved å ta en lederrolle i arbeidet med å videreutvikle konseptet for flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner.

2.2 NATO og det transatlantiske samarbeidet

48. Innenfor den overordnede rammen av FN utgjør NATO grunnsteinen i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. NATO har i perioden etter 1990 vist stor evne til å tilpasse seg stadig skiftende sikkerhetspolitiske omgivelser. Tydelige uttrykk for dette er flere runder med NATO-utvidelse, etablering av partnerskap med en rekke land inklusive Russland, og inngåelse av et formalisert samarbeid med EU. NATO har i perioden tatt økt ansvar for krisehåndtering utenfor det euro-atlantiske området, samtidig som man har opprettholdt ansvaret for det kollektive forsvar av medlemslandenes territorium. Som resultat av alt dette er NATO fortsatt det sentrale forum for transatlantisk sikkerhetssamarbeid og kollektivt forsvar, og samtidig med en økende politisk rolle og et økt geografisk virkeområde.

49. Alliansen omfatter etter flere utvidelser i dag 28 stater. NATOs dør står fortsatt åpen for nye medlemmer når de er kvalifisert for og rede til medlemskap. De fleste NATO-land er også EU-medlemmer. De seneste års utvidelser av NATO og EU har virket gjensidig forsterkende og bidratt til å etablere en sone av stabilitet og demokrati innenfor tilnærmet hele det europeiske kontinent. Dette er ikke minst viktig i økonomiske nedgangstider, hvor faren for proteksjonisme og alenegang kan stige.

50. Håndteringen av mange av dagens sikkerhetsutfordringer krever et nært samvirke og koordinering mellom militære og sivile aktører og virkemidler, både på taktisk og strategisk nivå. Dette har ført til en utvikling hvor NATO i økende grad samarbeider

med andre organisasjoner som FN, EU, AU og OSSE. NATO samarbeider også nært med partnerland om politisk dialog, forsvars- og sikkerhetsreform og deltakelse i operasjoner innenfor rammen av Partnerskap for fred (PfP). Enkelte av partnerlandene som Sverige og Finland er betydelige bidragsytere til NATO-operasjoner. Det er også inngått dialog med en rekke av landene i Midtøsten og Nord-Afrika innenfor det såkalte *Mediterranean Dialogue* og *Istanbul Cooperation Initiative*. NATO har også inngått egen samarbeidsavtale med FN, noe som vil forenkle det stadig mer omfattende praktiske samarbeidet mellom de to organisasjonene i felt.

51. Vi har de seneste årene vært vitne til at forholdet mellom NATO og Russland er blitt utsatt for belastninger, og dette har kommet til overflaten i en rekke spørsmål som NATO-utvidelse og missilforsvar. Konflikten mellom Russland og Georgia sensommeren 2008 representerte en ytterligere belastning. Samtidig er det på det rene at NATO-landene og Russland har felles interesser på en rekke felter, som innsatsen mot internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen, narkotikabekjempelse, og klimautfordringene. Russland er en viktig del av europeisk sikkerhet, og det er viktig at de signaler som er kommet om en bedring av forholdet følges opp i praktisk politikk fra både russisk og allierte lands side.

52. De endrede sikkerhetsutfordringene etter 1990 har bidratt til å dreie NATOs fokus mot å kunne forebygge og håndtere fremveksten av konflikter utenfor alliansens territorium og globale trusler. Krisehåndtering og fredsoperasjoner står derfor sentralt i alliansens virksomhet, og NATO opererer i betydelig grad utenfor det euroatlantiske området – fra Afghanistan over Balkan til Middelhavet og Afrika. NATOs grunnleggende funksjon er imidlertid fortsatt knyttet til det kollektive forsvaret av medlemslandene,



og som det sentrale forum for transatlantisk konsultasjon og samarbeid. Forsvaret av medlemslandenes territorium tillegges stor betydning, ikke minst av de nye medlemslandene, men også av land som Norge, Island og Tyrkia. Nye globale sikkerhetsutfordringer og nye geopolitiske utviklingstrekk gjør at man i dag ser en økt interesse blant de allierte for en revitalisering av NATOs tradisjonelle oppgaver knyttet til territorielt forsvar, om enn med et noe annet innhold enn tidligere.

53. Som følge av blant annet det norske nærområdeinitiativet, arbeides det med å styrke NATOs fokus på det som er alliansens viktigste oppgave, nemlig artikkel 5 og ivaretagelsen av medlemmenes sikkerhet. Fra norsk side har man foreslått flere tiltak, inkludert å gi de regionale kommandoene et klarere geografisk ansvar, øke kunnskapen i NATO om utfordringene i alliansens nærområder, og utvide NATOs øvings- og treningsvirksomhet. Hensikten med nærområdeinitiativet er å påpeke behovet for å ivareta hele bredden av NATOs oppgaver. Det betyr at man forbedrer NATOs evne til å håndtere sikkerhetsutfordringer i nærområdene og styrker dens profil i medlemslandene, uten at evnen til å gjennomføre operasjoner i andre deler av verden svekkes. En større bevissthet innad i medlemslandene om NATOs rolle i forsvaret av medlemslandene vil også øke støtten for operasjoner utenfor alliansens område.

54. Arbeidet med å modernisere NATO-landenes militære styrker er en langsiktig og tidkrevende prosess. Medlemslandene har imidlertid oppnådd en rekke gode resultater, særlig i arbeidet med å gjøre styrkene deployerbare og klare for innsats på kort varsel. Denne omstillingen, fra ensidig fokus på territorialforsvar til mer ekspedisjonsrettet virksomhet, er imidlertid meget kostbar. Flernasjonale løsninger, innenfor så vel som utenfor rammen av NATO, blir derfor stadig viktigere for evnen til å stille moderne styrker til disposisjon. En rekke flernasjonale samarbeidsprosjekter er lansert, blant annet strategisk lufttransport, luftbåren bakkeovervåking og strategisk sjøtransport.

55. NATO er det fremste uttrykk for det transatlantiske sikkerhetssamarbeid, som har vært en grunnstein i det internasjonale sikkerhetssystem de siste 60 år, og er det fortsatt. Situasjonen i kjølvannet av invasjonen i Irak skapte utfordringer i forholdet mellom Europa og USA. Vi ser økt vilje på begge sider til å la pragmatisme gå foran tidligere uoverensstemmelser. Bakgrunnen er dels en erkjennelse på begge sider av

Atlanteren av grunnleggende fellesinteresser i forhold til globale utfordringer, dels presidentskiftet i USA som innevarsler større vilje på amerikansk side til å søke allierte og multilaterale løsninger. Frankrikes fulle gjeninntreden i NATOs militære struktur våren 2009 er i denne sammenheng også viktig både politisk og militært. Det vil kunne gi en ny giv til samarbeidet internt i NATO og forhåpentligvis også mellom NATO og EU.

56. Det er imidlertid på det rene at det transatlantiske forhold, 20 år etter den kalde krigen, har endret karakter. Dette skyldes både Europas sterkere rolle på det sikkerhets- og forsvarspolitiske område innenfor rammen av EU, men også en noe endret anseelse internasjonalt for USAs politikk. Dette har bidratt til nødvendig likeverdighet i det transatlantiske forhold. Her ligger det imidlertid også et potensial for økt spenning. USAs nye administrasjon har gitt uttrykk for ønske om økt samarbeid med allierte for bedre å kunne håndtere nye utfordringer utenfor Europa. Den globale finanskrisen har bidratt til at det politiske og økonomiske samspillet mellom Europa og USA er styrket, og blitt viktigere i internasjonal sammenheng. Den videre utviklingen i forholdet mellom NATO og EU, og mellom USA og EU, vil også her ha betydning.

57. Norges sikkerhetspolitiske orientering er både atlantisk og europeisk. Norge står imidlertid utenfor EU. Vi har derfor en grunnleggende interesse av å underbygge og forsterke det transatlantiske samarbeid innenfor rammen av NATO. NATOs artikkel 5 representerer den grunnleggende sikkerhetsgarantien for Norge, og Atlanterhavspakten gir en multilateral ramme omkring transatlantisk sikkerhetssamarbeid og konsultasjon som er av stor betydning for oss. Blant de allierte har USA fortsatt en særlig rolle i forhold til norsk sikkerhet, både innen rammen av NATO og bilateralt. Samtidig er det klart at betydningen av europeiske allierte som Storbritannia, Tyskland og Nederland er økende. Nordsjøstrategien som legger til rette for et forsvarspolitisk samarbeid mellom en del allierte rundt Nordsjøbassenget har i denne sammenheng betydning, både militært og fordi den omfatter de samme land som er store mottakere av norsk energi.

58. En forutsetning for at NATO skal opprettholde sin rolle som det sentrale forum for transatlantisk sikkerhetssamarbeid, er at organisasjonen forblir relevant i forhold til dagens hovedutfordringer. Dette krever at NATO fortsatt viser evne til omstilling på både politisk og militær side. Her må også Norge å bidra. Utfordringene i våre nærområder gjør at det for Norge – parallelt med videre utvidelse av alliansen – blir viktig å beholde NATO

som en organisasjon hvor kollektivt forsvar og konsensus er de bærende prinsipper. Det er samtidig et faktum at det å sikre alliert oppmerksomhet mot våre områder krever mer engasjement fra norsk side. Det henger i økende grad sammen med vår troverdighet som alliert, og denne måles i dag først og fremst gjennom vår vilje og evne til å bidra i NATO-ledede operasjoner. Støtte til videreutvikling av flernasjonalt samarbeid på kapasitetssiden blir også viktig, fordi det for mindre land vil være en viktig måte å få tilgang til kritiske kapasiteter på. Norge vil fortsatt støtte aktivt opp om NATOs uttrykkningsstyrke (NATO Response Force/NRF) ved å ha som mål å kunne delta med ulike bidrag i alle NRF-kontingenter.

59. Tross betydelig evne til omstilling står NATO overfor en rekke utfordringer. Dette gjelder på krisehåndteringsområdet, spesielt med hensyn til de alliertes evne til å stille tilstrekkelig styrker til løpende operasjoner. Det er også behov for en mer hensiktsmessig innretting av finansieringsmekanismene for NATO-operasjoner og øvelser. I lys av økningen i antall medlemsland, og den europeiske koordineringen som foregår i EU, har vi sett en utvikling av samarbeidsformene i NATO, hvor det rådende hovedprinsipp med beslutninger gjennom konsensus i økende grad suppleres av bilaterale og uformelle beslutningsprosesser. I takt med videre utvidelse blir det viktig å opprettholde dybden i NATO-samarbeidet, inkludert konsensusprinsippet.

60. NATOs står på mange måter ved en korsvei. Alliansens rolle i forhold til nye utfordringer som internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggende våpen er ikke endelig avklart, og reiser grunnleggende spørsmål om avskrekkingens plass i det 21. århundre. Forholdet EU/NATO er en vedvarende utfordring. Fransk gjeninntreden i NATOs integrerte forsvarssamarbeid og militære struktur våren 2009 antas å ha positiv innvirkning på alliansens videre omstilling og evne til å handle. Det stilles også spørsmål ved om NATOs egen organisasjon og kommandostruktur er tilpasset dagens behov. Nærområdeinitiativets (se pkt. 53) fokus på hjemlige sikkerhetsutfordringer er blitt mer aktuelt. Tidpunktet er derfor kommet for å foreta en fundamental gjennomgang av NATOs strategiske konsept. NATO-toppmøtet våren 2009 ga mandatet for en slik gjennomgang som vil dreie seg om NATOs rolle og relevans i en globalisert verden. I forbindelse med en slik gjennomgang blir det også viktig at NATO bidrar til å revitalisere arbeidet med nedrustning og rustningskontroll.

2.3 EU

61. EU har siden 1999 vist ytterligere fremgang i realiseringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*). Dette har særlig vært synlig på det sikkerhets- og forsvarspolitiske feltet, gjennom *European Security and Defence Policy (ESDP)*. ESDP er en integrert del av CFSP og har vokst i betydning gjennom institusjonelle så vel som praktiske tiltak. Forutsatt at Lisboa-traktaten ratifiseres av alle medlemsland og at de siste traktatendringene blir iverksatt, vil EUs evne til å opptre samlet utad bli ytterligere styrket. ESDP vil uansett utvikle seg videre, eventuelt gjennom at de mest aktive landene går sammen i et tettere samarbeid om enkelte områder uten at alle trenger å delta i samme grad.

62. En milepæl for CFSP og ESDP var godkjenningen i 2003 av EUs sikkerhetsstrategi *A Secure Europe in a Better World*. Strategien, som ble oppdatert i 2008, utgjør EUs politiske plattform for utenriks-, sikkerhets- og forsvarssamarbeidet. Strategien viser at EU har ambisjon om å bli en global sikkerhetspolitisk aktør, basert på bredt multi-lateralt samarbeid. ESDP har allerede gitt EU selvstendig evne til å gjennomføre begrensede militære krisehåndteringsoperasjoner, innenfor så vel som utenfor Europa. Av særlig betydning er EUs stridsgrupper (*EU Battle Groups*), som vil gi EU en militær kapasitet til å reagere på oppstående kriser. Siden 2007 står to slike innsatsstyrker på beredskap til enhver tid. Norge deltok i 2008 i den Nordiske stridsgruppen, ledet av Sverige, og med finsk, estisk og irsk deltakelse. EU er parallelt med dette i ferd med å videreutvikle en rekke sivile kapasiteter for internasjonal krisehåndtering.



Foto: European Parliament



Foto: European Parliament



63. Som en del av videreutviklingen av ESDP, etablerte EU fra 2005 et mellomstatlig organ for utvikling og harmonisering av militære kapasiteter, materiellsamarbeid, forskning og teknologiutvikling, samt forsvarsindustri- og markedsutvikling. Dette organet, kalt *European Defence Agency* (EDA), skal i utgangspunktet understøtte ESDPs ambisjoner gjennom framskaffelse av kritiske militære kapasiteter, i tråd med *EUs Headline Goal 2010*. Forsvarsdepartementet undertegnet i mars 2006 et samarbeidsarrangement med EDA for å få anledning til å delta i prosjekter og programmer som er av interesse for Norge.

64. EU har etablert et strategisk partnerskap med NATO gjennom den såkalte Berlin Pluss-avtalen, som innebærer at NATO kan stille militære kapasiteter til rådighet for EU-ledede operasjoner. Samtidig har EU lagt vekt på å utvikle evnen til å gjennomføre selvstendige (autonome) militære operasjoner, uten støtte fra NATO. En rekke operasjoner på Balkan og i Afrika de senere år viser at EU nå har evne til å utøve en selvstendig operativ rolle. I tillegg har EU satset på å styrke sitt samarbeid med FN og en rekke regionale organisasjoner, både i Asia og Afrika. Dette betyr at betydningen av Berlin Pluss-avtalen er blitt redusert.

65. Norge har – innenfor rammene av vårt ikke-medlemskap – interesse av å knytte seg så nært opp til EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området som mulig. Norges formelle innflytelse overfor EU er begrenset til de deltakerrettigheter vi har. I 2004 inngikk Norge en rammeavtale med EU om deltakelse i militære og sivile ESDP-operasjoner, og en sikkerhetsavtale om utveksling av gradert informasjon. Det er viktig at vi utnytter disse rettighetene fullt ut, blant annet gjennom synlig deltakelse i EU-ledede operasjoner. Vår deltakelse i den nordiske EU BG er i denne sammenheng også viktig. Sett med norske øyne er det videre viktig at samarbeidet mellom EU og NATO er konstruktivt og basert på åpenhet, og at man unngår en utvikling der EU og NATO utvikler konkurrerende strukturer. NATO/ EU-samarbeidet står overfor bekymringsfulle utfordringer, som må løses.

2.4 Russland

66. Russland har endret seg vesentlig siden 1990-tallet. Fra omkring årtusenskiftet og fram til finanskrisen ble den russiske økonomien sterkt forbedret, godt hjulpet av en

periode med høye eksportpriser på olje og gass. Dette muliggjorde reetableringen av Russlands rolle og posisjon, økonomisk, politisk og militært. Vi har sett en revitalisert regional stormakt med vilje til å gjøre seg gjeldende, både internasjonalt og ikke minst overfor sine umiddelbare naboer. Russland er imidlertid hardt rammet av den globale finanskrisen. Dette vil ha konsekvenser, også mht. moderniseringsplanene for Russlands militære styrker. Internt bærer utviklingen preg av økende maktsentralisering og ensretting, kombinert med en patriotisk stemningsbølge som særlig retter seg mot NATO og vestlige land. Samarbeidet mellom Russland og NATO ble gradvis dårligere i siste del av 2000-tallet, noe som kom til uttrykk i en rekke saker som NATO-utvidelse og missilforsvar. Det er i dag visse forhåpninger om en viss bedring i det bredere forholdet etter at de nyvalgte presidentene Obama og Medvedjev har søkt å etablere en ny tone mellom de to statene. En varig bedring av forholdet vil imidlertid kreve aktiv medvirkning fra alle parter og evne til å omsette politiske mål til praktisk politikk.

67. Dagens utvikling i Russland omfatter også en modernisering på militær side. Bevilgningene til de militære styrker har økt vesentlig (eks. fra 2006 til 2007 med 23%). De strategiske kjernefysiske styrker er gitt høy prioritet, og signaliserer en videreføring av Russlands globale stormaktsambisjoner. De sjøbaserte kjernevåpnene vil spille en viktig rolle her, og Kola utgjør Russlands viktigste baseområde. Dette viser at nordområdene fortsatt vil være av stor militærstrategisk betydning. De konvensjonelle styrker er også gjenstand for modernisering gjennom reduksjon i antall vernepliktige, kombinert med et større innslag av kontraktspersonell og mobile innsatsstyrker som raskt kan settes inn i alle deler av landet. Nordområdene har igjen fått økt betydning som øvelses- og testområde, og russiske luft- og marinestyrker opererer for første gang på 15 år regelmessig ut i det nordlige Atlanterhavet. Det er imidlertid viktig å være klar over at denne utviklingen på militær side, slik den i dag fremstår, ikke representerer et brudd med fortiden. For et land på Russlands størrelse er det snarere tale om en normalisering og oppgradering, fra et utgangspunkt på 1990-tallet som var meget lavt. Etter store personellreduksjoner på 1990-tallet, sikter man nå mot en reduksjon i den militære struktur med mindre forband (planmål 1 mill. personell), tilpasset aktuelle oppgaver, generelt bedre trent, særlig på basis av nylige militære erfaringer.

68. Russlands revitaliserte rolle som stormakt vil kunne få visse konsekvenser for vårt bilaterale forhold i nord. Til rollen som stormakt hører en mer pågående utenriks- og sikkerhetspolitikk, der nasjonale interesser forfølges mer offensivt enn før. Det russiske militære operasjonsmønsteret i norske nærområder er blitt mer pågående. Russland fremstår like fullt i dag ikke som noen militær trussel mot Norge. Refleksene til denne regionale stormakten gir seg midlertid visse utslag også i nord. Militære aktiviteter er



ment som signal både internasjonalt og overfor egen befolkning om at Russland er tilbake som stormakt. Russlands sikkerhetspolitiske hovedutfordringer vil også i årene fremover ligge i sør og øst. Nordområdene vil imidlertid innta en stadig viktigere rolle i russisk økonomi og samfunnsutvikling, som i stor grad er basert på eksport av olje og gass. En forutsetning for å kunne utnytte ressursene i regionen er at den preges av stabilitet. Forholdet mellom Norge og Russland er godt, og våre to land har felles interesser knyttet til å opprettholde stabilitet og sikre en forsvarlig

forvaltning av ressursene i området. Den potensielle forurensningsfaren fra militær aktivitet, olje- og gassaktivitet og sivile kjernekraftverk i Nordvest-Russland har konsekvenser for norsk samfunnssikkerhet. Også disse utfordringene kan midlertidig bare løses gjennom samarbeid. På forsvarsområdet har Norge arbeidet for å opprettholde et best mulig samarbeidsforhold med Russland, blant annet gjennom årlige tiltaksplaner og faste møter mellom de to lands militære ledere.

69. Samtidig er det på det rene at det på ressursområdet finnes potensiale for interessekonflikter mellom de to land. Et viktig spørsmål blir om forholdet mellom Russland på den ene siden og USA og ulike sentrale europeiske land på den andre siden kan påvirke det norsk-russiske forholdet i nord. Forholdet mellom Russland og Norge vil også i fremtiden være preget av asymmetrien mellom et stort og lite naboland og det vil derfor være av betydning for Norge å unngå en bilateralisering av dette forholdet.

70. Dagens utfordringer i nord er kvalitativt annerledes, men ikke nødvendigvis mindre krevende enn utfordringene under den kalde krigen. Dagens hovedutfordringer er knyttet til ressursforvaltning, uavklarte jurisdiksjonsspørsmål og miljø, hvor alle i første rekke berører samfunnssikkerheten. Vi kan imidlertid ikke utelukke situasjoner som vil innebære utfordringer også i forhold til statssikkerheten. De mest sannsynlige direkte utfordringer mot Norges sikkerhet, suverenitet og interesser vil være begrenset i omfang og mest sannsynlig komme i form av episoder, anslag og begrensede kriser, eventuelt kombinert med forsøk på å begrense norske myndigheters politiske handlefrihet. Til gjengjeld vil disse utfordringene kunne materialisere seg raskt, med tilsvarende krav til hurtig håndtering fra norske myndigheters side. Her vil Forsvaret kunne få en sentral rolle. I sum gjør dette at nordområdene vil ha førsteprioritet i norsk sikkerhetspolitikk i lang tid. Det gjør det også viktig at Norge markerer klart at vi vil ivareta våre interesser i nord.

71. Norges grunnleggende sikkerhetsbehov må fortsatt ivaretas i en multilateral ramme, med NATO som en sentral hjørnestein. Ulike former for alliert og multinasjonal tilstedeværelse på norsk territorium er derfor viktig. En rekke av utfordringene i nord, spesielt på ressursområdet, er samtidig av en slik karakter at de i hovedsak må kunne håndteres med nasjonale ressurser. Forsvaret må ha evne til overvåking og etterretning, myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse, og episode- og krisehåndtering. Norges samlede utfordringer i nord understreker betydningen av militær tilstedeværelse, både i form av regelmessige operasjoner i fredstid, nasjonal og alliert trening og øving, samt installasjoner og infrastruktur som understøtter slik aktivitet.

72. Mye av nøkkelen til stabilitet i nordområdene ligger i en fortsettelse av det samarbeid og den tillit som har preget forholdet mellom Norge og Russland siden opphøret av den kalde krigen. Norge har derfor en grunnleggende interesse av å videreføre og intensivere arbeidet for et tillitsfullt forhold mellom våre to land, både bilateralt og gjennom institusjoner som NATO-Russlandsrådet (NRC).

2.5 Norden og de baltiske stater

73. Det eksisterer et bredt samarbeid på forsvarssiden mellom de nordiske landene. I dagens sikkerhetspolitiske situasjon ligger forholdene godt til rette for å utvide dette samarbeidet ytterligere. Sverige og Finland samarbeider stadig tettere med NATO

gjennom alliansens partnerskapsprogram. Dermed er de formelle hindringene for et samarbeid mellom Norge og våre to naboland langt på vei borte. Sett med norske øyne utgjør det nordiske samarbeidet et godt supplement til samarbeidet i NATO og Norges samarbeid med nære allierte. Videre bidrar de nordiske lands ulike tilknytninger til EU og NATO til at den nordiske dialogen blir en viktig innfallsport for Norges forhold overfor EU. Et nordisk forsvarssamarbeid på tvers av institusjonell forankring er fremtidsrettet og ønskes velkommen i både NATO og EU. Nordisk forsvarssamarbeid gir betydelig merverdi i form av politisk gevinst, økt operativ evne og større kostnadseffektivitet.

74. Et sentralt element i det nordiske forsvarssamarbeidet er bidrag til internasjonale fredsoperasjoner. Uavhengig av tilknytning til NATO og EU, deltar alle de nordiske landene i både NATO- og EU-ledede operasjoner. I 2008 samarbeidet Norge, Sverige og Finland i en felles nordisk innsatsstyrke i EU, den såkalte *Nordic Battle Group* (NBG), sammen med Irland og Estland (se pkt. 62). Dette samarbeidet vil fortsette når denne styrken på nytt er på beredskap i 2011. De nordiske land har også et godt samarbeid i NATOs operasjon i Afghanistan (ISAF), og det arbeides for å styrke dette samarbeidet ytterligere. De nordiske land har en ambisjon om å stille et felles bidrag til en FN-ledet operasjon i Afrika, og har også som mål å bidra til oppbygging av afrikanernes egne konfliktforebyggende kapasiteter.

75. Den formelle nordiske samarbeidsstrukturen består i dag av tre søyler, for det første det operative samarbeidet i NORDCAPS (*Nordic Coordinated Arrangement for Peace Support*), og materiellsamarbeidet i NORDAC (*Nordic Armaments Cooperation*). Etableringen høsten 2008 av et nordisk kapabilitetssamarbeid NORDSUP (*Nordic Supportive Defence Structures*) innebærer en ny, tredje komponent i det nordiske forsvarssamarbeidet. NORDSUP er oppstått som en erkjennelse av at den ønskede kapabilitetsutviklingen i en nasjonal ramme blir stadig mer krevende. En rekke potensielle samarbeidstiltak er identifisert innenfor områdene land, sjø, luft, logistikk, personell og kompetanse, samt forskning og utvikling. På oppdrag fra de nordiske utenriksministrene leverte Thorvald Stoltenberg i februar 2009 en rapport med forslag til styrket nordisk utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid de neste 10-15 årene. Studien inneholder 13 konkrete forslag til samarbeidstiltak, og ble godt mottatt av

samtlige nordiske land. Forslagene som berører nordisk forsvarssamarbeid vurderes nå både nasjonalt og i en nordisk ramme.

76. De baltiske land har i en årrekke vært mottakere av militær støtte fra de nordiske land. Etter at de baltiske land ble NATO-medlemmer, er den norske bilaterale støtten blitt trappet ned og flyttet innenfor rammen av alliansen. Det regionale samarbeidet mellom de nordiske og baltiske land vil likevel fortsatt være tett, blant annet innenfor saksfelt som bistand til sikkerhetssektorreform på Balkan og i Ukraina. Dette samarbeidet vil utvides til også å gjelde Georgia. Norge har i dag en militær tiltaksplan med Latvia.

77. Det reduserte amerikanske militære nærværet på Island har ført til et behov for en viss militær støtte fra Islands nordiske naboer. Norge og Island inngikk på denne bakgrunn våren 2007 en bilateral avtale, med vekt på beredskap og søk- og redning i Nord-Atlanteren. Norge legger stor vekt på dette samarbeidet, både fordi Island står oss meget nært i nordisk sammenheng, og fordi det gir økt fokus på utfordringene i nord. Det bilaterale samarbeidet innebærer ikke at Norge har gitt sikkerhetsgarantier overfor Island, og fra norsk side er det ønskelig at forsvarssamarbeidet med Island primært skjer i en multilateral allianseramme.

2.6 Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom

78. Sikkerhetspolitisk handlingsrom kan defineres som den handlefrihet et land har til å forfølge egne sikkerhetspolitiske mål og interesser. Summen av de internasjonale rammer og utviklingstrekk som er oppsummert ovenfor tilsier at Norge, som et lite land i kraft av befolkning og økonomi, i utgangspunktet har et begrenset handlingsrom. Omgivelsene defineres fortsatt av andre og større stater – men i betydelig grad også av utviklingen i fora som NATO og EU.

79. Norges strategiske beliggenhet, med en lang kystlinje fra Nordsjøen til Barentshavet, er av grunnleggende betydning. Norges sikkerhetspolitiske posisjon er imidlertid også påvirket av de omkringliggende maktpolitiske forhold, særlig spillet mellom NATO, USA, EU og Russland. Forholdet mellom disse aktørene har forandret seg. NATOs rolle er blitt utdypet og tilpasset i lys av nye og mer globale sikkerhetsutfordringer, samt økningen i antall medlemsland. EUs rolle er også under utvikling, dels som følge av flere

medlemsland, men også som følge av globale partnerskap og bedre samordning av egen sikkerhets- og forsvarspolitik. Russlands rolle er også i endring. Også USAs sikkerhetspolitikk har gjennomgått endringer de senere år blant annet som en følge av terrorangrepene 11. september 2001 og gjennom store militære engasjementer i Afghanistan og Irak. Obama-administrasjonen har markert en viktig justering etter Bush-perioden hva angår den vekt USA ønsker å legge på å bidra til å styrke – og forholde seg til – internasjonale institusjoner og kjøreregler.

80. For små stater er det multilaterale handlingsrommet avgjørende. I flernasjonale fora som FN, NATO, OSSE og EU søkes egne interesser og mål ivarett i forståelse og samvirke med andre stater. På denne måten blir kostnadene lavere og legitimiteten høyere. Multilaterale fora og avtaleverk tjener i praksis til å regulere hvordan de enkelte stater anvender sitt nasjonale handlingsrom, ikke minst som en følge av felles regler og allmenne normer.

81. Internasjonale regler og normer er særlig viktige for internasjonal sikkerhet og for konfliktforebygging. Med utgangspunkt i sine store land- og havområder og en relativt liten befolkning, legger Norge særlig vekt på folkeretten og FN-pakten. Retten til selvforsvar er nedtegnet i FN-paktens artikkel 51, og FNs sikkerhetsråd har en nøkkelrolle når det gjelder å legitimere tiltak mot stater og eventuelt andre aktører som truer internasjonal fred og sikkerhet. Atlanterhavspaktens artikkel 5 om kollektivt forsvar i NATO bygger direkte på FN-paktens artikkel 51 og forblir en avgjørende viktig underliggende sikkerhetsgaranti for Norge i en verden i stadig endring. Allianserammen gir Norge bedre sikkerhet og større handlingsrom.

82. Norges evne til å påvirke sine internasjonale omgivelser og anvende sitt handlingsrom krever en aktiv og koordinert bruk av alle sikkerhetspolitiske virkemidler. Forsvaret er i denne sammenheng et sentralt og i visse situasjoner avgjørende virkemiddel, også under forhold der det ikke kreves aktiv bruk av militærmakt. Vår daglige militære virksomhet virker i seg selv krigsforebyggende og stabiliserende ved at det bidrar til å forme ulike parter oppfatninger av Norge, og påvirker derved ikke bare vårt eget – men også en potensiell motstanders – handlingsrom.

SIKKERHETSPOLITISKE KONSEKVENSER



3.1 Tydelige rammer for militær maktbruk

83. Forsvaret er ett av sikkerhets- og utenrikspolitikkenes viktigste instrumenter. Sentrale norske sikkerhetsinteresser, de internasjonale rammer, hensynet til internasjonal fred og sikkerhet, alliansesolidaritet og humanitære hensyn, vil i særlig grad være styrende for i hvilken grad og hvordan norske myndigheter vil benytte Forsvaret som sikkerhetsspolitisk virkemiddel. Et grunnleggende mål er at Norge skal være i stand til å bidra aktivt og meningsfylt i de militæroperasjoner NATO, gjennom konsensus, måtte påta seg. Det er også viktig at de operasjonene Norge velger å delta i har bred politisk støtte.

84. Forsvaret – og spesielt aktiv bruk av militære virkemidler – er samtidig statens tyngste maktmiddel. Risikoen for tap av liv er alltid til stede i militære operasjoner, og bruk av militære virkemidler kan ha uforutsette konsekvenser. Kostnadene ved militære operasjoner utenfor Norge vil alltid veie tungt, og risikoen må kunne forsvares i forhold til de politiske mål som ligger til grunn for innsatsen, og de diplomatiske, politiske og andre tiltak som ble forsøkt brukt før militærmakt ble anvendt. Det er av avgjørende betydning for norske myndigheter, Forsvaret selv og samfunnet for øvrig at den militære innsatsen oppfattes som legal og moralsk forsvarlig.

85. Behovet for legalitet og politisk legitimitet – både innenrikspolitisk og internasjonalt – vil derfor være avgjørende for Norges bruk av militær makt. Spørsmålet om legalitet og legitimitet er nært knyttet til folkeretten og dens utvikling, samt dens regler om *når* militære virkemidler kan tas i bruk, *hvordan* de kan brukes når operasjonen er i gang og *hvilke* militære virkemidler som kan tas i bruk for å oppnå et politisk og militær formål. Norge er opptatt av at disse reglene etterleves og praktiseres både nasjonalt og internasjonalt (jf. kap. 4.5). Det er viktig å synliggjøre at det øverste ansvaret for når militære virkemidler tas i bruk ligger på politisk nivå. I motsetning til legaliteten som i hovedsak er et juridisk forhold, er legitimiteten noe som ikke bare må etableres innledningsvis, men som må opprettholdes over tid. Dette gjelder ikke minst i forhold til våre pågående operasjoner ute, hvor legitimiteten i stor grad er knyttet til befolkningens oppfatning av at operasjonen fortsatt er "riktig". Måten en operasjon gjennomføres på kan både styrke og svekke dens legitimitet.

86. Forsvarets ansvar er i første rekke knyttet til hvordan militærmakten praktisk utøves. Dette betyr at maktbruken må være i tråd med politiske føringer og i henhold til internasjonal rett. Militære sjefer og den enkelte soldat må under militære operasjoner være kjent med, og følge, krigens folkerett og gjeldende konvensjoner. Før enhver deployering til operasjoner i utlandet får derfor vårt personell oppdragsspesifikk undervisning i krigens folkerett, og normalt vil det under operasjoner også være med en jurist med spesialkompetanse i krigens folkerett.

87. Utviklingen i retning av å etablere begrensninger på bruk av militær makt kommer også til uttrykk på nedrustningsområdet, som har høy prioritet i norsk sikkerhetspolitikk. Som følge av et norsk initiativ inngikk over 100 stater i mai 2008 et internasjonalt forbud mot klaseammunisjon. Avtalen, som ble signert i Oslo i desember 2008, innebærer et klart forbud mot alle typer klaseammunisjon som forårsaker uakseptable humanitære skadevirkninger. Klaseammunisjon har forårsaket store sivile lidelser så vel under bruk som etter at konflikten er avsluttet. Avtalen er viktig også fordi den understreker at militærmakt ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for å nå et politisk mål. Militære operasjoner må oppfattes som legitime. Bruk av våpen med uakseptable humanitære sidevirkninger styrker ikke operasjonens legitimitet verken hjemme, i felten, eller i det internasjonale samfunnet. Avtalen er et viktig humanitært gjennombrudd, og den er samtidig den første store internasjonale nedrustningsavtalen på over et tiår. Erfaringen fra tilsvarende avtaler tidligere tilsier at den etablerer en norm som i praksis vil binde også stater som så langt ikke har underskrevet avtalen, da det heretter vil ansees som stigmatiserende for en stat å bruke klaseammunisjon.

3.2 Tettere nasjonal og internasjonal samordning

88. Grenseoverskridende trusler og økende gjensidig avhengighet knytter norsk sikkerhet tettere opp til internasjonale og globale forhold. Konflikter eller hendelser langt unna kan få direkte og indirekte virkning på nasjonale forhold. Av den grunn er det viktig at potensielle utfordringer og eventuelle trusler kan håndteres tidlig, og på en hensiktsmessig måte. På den måten reduseres muligheten for både regional ustabilitet og konfliktspredning til vår del av verden. Å forebygge store menneskelige lidelser og materielle ødeleggelser ute er derfor også en god investering i sikkerheten hjemme. Norge har gode kompetansemessige og økonomiske forutsetninger for å bidra aktivt i fredsskapende og konfliktforebyggende arbeid.

89. Dette arbeidet kan imidlertid ikke gjøres alene – heller ikke av store stater. Behovet for tett internasjonal samordning er derfor viktig, samtidig som behovet for nær sivil-militær samordning er økende. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner hvor den militære innsats ses i sammenheng med politisk og økonomisk utvikling og humanitær bistand. Samtidig med en økning i antallet FN-ledede operasjoner, autoriserer FN også regionale



organisasjoner som NATO, EU, og AU til å bistå i gjennomføringen av operasjoner, på basis av mandat fra FN. Også kampen mot internasjonal terrorisme krever nær samordning fordi konsekvensene av terrorhandlinger rammer på tvers av nasjonale – og sivil-militære – ansvarsforhold.

90. Dette betyr at vår tids sikkerhetsutfordringer ikke kan håndteres innenfor et ensidig statssikkerhetsperspektiv eller isolert samfunnssikkerhetsperspektiv. I en globalisert verden kommer trusselen ofte til uttrykk på begge saksfelt samtidig. Det tydeligste eksempel på dette er terroranslag som har til hensikt å øve politisk press mot nasjonale myndigheter. Slike anslag kan ha et omfang som overgår de ressurer og virkemidler som sivil sektor besitter. Et effektivt samvirke mellom sivile og militære enheter vil derfor være avgjørende for å bekjempe og redusere skadevirkningene, jf. kap. 1.2.

91. Norsk sikkerhetspolitikk er nært knyttet til behovet for effektive flernasjonale sikkerhetsordninger. Det er samtidig viktig å bidra aktivt sammen med allierte og andre nære partnere i håndteringen av felles utfordringer. Ulike former for fredsstøttende og stabiliserende operasjoner står i denne sammenheng sentralt. Slike operasjoner fremmer menneskelig sikkerhet, internasjonal fred og stabilitet, samtidig som de fratar internasjonale terrorister mulige fristeder. Men innsatsen kan ikke bare begrenses til militære operasjoner. Støtte til reform og modernisering – særlig innenfor sikkerhetssektoren – er like viktig. Utvikling av politi og væpnede styrker som understøtter og fremmer politisk, økonomisk og sosial utvikling, er i mange deler av verden helt grunnleggende. Den "norske modellen", hvor Forsvaret med utgangspunkt

i sine komparative fortrinn bidrar til løsningen av både militære og sivile utfordringer, vil bli viktig for at vi skal kunne løse hele spekteret av utfordringer i nord.

3.3 Økt fokus på nordområdene

92. Den internasjonale utviklingen har satt Polhavet og de omkringliggende områder i fokus. Norge har behov for sikkerhet, stabilitet og en bærekraftig utvikling i sine nordområder, noe som krever en forutsigbar og langsiktig politikk. Et aktivt samarbeid både via politiske og militære kanaler, i bilaterale så vel som multilaterale fora, er grunnleggende. Her er et godt forhold til våre nære allierte og alle våre naboland avgjørende, selv om de enkelte lands interesser ikke alltid er sammenfallende.

93. Under den kalde krigen var den del av Europa som ligger nord for polarsirkelen interessant primært i kraft av sin militær-strategiske betydning. I dag er det forvaltning av ressurser, miljøhensyn og økonomiske interesser som står i fokus. Andre staters interesse for nordområdene er følgelig også endret. Ressursmessige og økonomiske interesser gjør utfordringene mer sammensatte, og tilfører regionen en egendynamikk



som også kan få sikkerhetsrelaterte konsekvenser. Ivaretagelse av norske interesser ligger derfor i spenningsfeltet mellom internasjonal politikk, ressursforvaltning og regional nærings- og distriktspolitikk. Ulike politikkområder og interesser må balanseres og ses i sammenheng med hverandre.

94. De maritime forvaltningsområdene som er under norsk jurisdiksjon er også av stor betydning for andre stater. Etterspørselen etter olje og gass øker internasjonalt, og energiressurser er av stor betydning både for industrialiserte land og utviklingsland. Dette har også sikkerhetspolitiske konsekvenser. Norske politiske og militære myndigheter må være forberedt og utrustet for å kunne håndtere ulike former for politisk press, som for eksempel anslag mot olje- og gassinstallasjoner, men også for å møte et eventuelt militært press mot våre suverene rettigheter til havs. Norsk energiekspert alene kan samtidig gjøre norske områder og installasjoner attraktive for dem som vil ramme mottakerne av norsk olje og gass.

95. Forsvarets kompetanse og kapasiteter har direkte betydning og relevans for håndteringen av mange av utfordringer Norge står overfor i nordområdene, og som i dag går langt utover det militære området. Evnen til bildeoppbygging og situasjonsforståelse, robuste kommando- og kontrollsystemer, samt raskt tilgjengelige og deployerbare militære kapasiteter, er viktige eksempler. Tilstedeværelse av norske militære kapasiteter virker stabiliserende og er en forutsetning for å kunne håndtere episoder og eventuelle kriser raskt. Tilgangen på et bredt spekter av ulike kapasiteter er vesentlig for å øke den operative utholdenheten i et krevende klima, men er også viktig for å øke informasjonstilgangen i store og ofte politisk sensitive områder. Forsvaret bidrar til å gi norske politiske myndigheter et godt beslutningsgrunnlag og derved et større handlingsrom, slik at episoder og kriser i nordområdene kan løses i tråd med norske interesser og mål. Uten god situasjonsoversikt og et godt beslutningsgrunnlag vil Norges evne til suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i områder der Norge har suverenitet eller suverene rettigheter bli sterkt skadelidende.

96. Truende situasjoner vil kunne oppstå raskt selv om de mest sannsynlig vil være av begrenset omfang. Norske myndigheter må derfor i utgangspunktet demonstrere selvstendig vilje og evne til å ta ansvar for egen sikkerhet. Samtidig må forholdene legges til rette for tett samvirke med våre allierte, dersom situasjonen skulle kreve det. Fraværet av varslingstid når det oppstår episoder eller situasjoner av sikkerhetspolitisk karakter, forsterker behovet for relevant militær tilstedeværelse og videre modernisering av de militære styrker.

97. En forutsigbar og synlig militær tilstedeværelse i nord, med relevante kapasiteter for suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse, overvåkning, etterretning og krisehåndtering, er derfor av grunnleggende betydning. Jevnlig patruljering og øvingsaktivitet i prioriterte områder har i seg selv en egenverdi som ikke kan kompenseres gjennom andre politiske virkemidler. Forsvarets innsats i nordområdene må være en del av normaltilstanden, og uttrykke Norges langsiktige interesser og prioriteringer – innbefattet viljen til å stå opp for dem. Regelmessig militær tilstedeværelse og rask evne til respons og forsterkninger gir også bedre mulighet til å håndtere oppståtte hendelser på et lavest mulig spenningsnivå. Det er viktig at det norske militære nærværet i nord er preget av forutsigbarhet og konsistens.

3.4 Konsekvenser for Forsvarets ulike roller

98. Det kompliserte sikkerhetspolitiske bildet og det brede spekter av utfordringer ute og hjemme får direkte konsekvenser for Forsvarets ulike roller. Dette er langt på vei styrende for hvordan Norge innretter og bruker Forsvaret som maktpolitisk virkemiddel.

99. De sikkerhetspolitiske omgivelsene preges av rask endring. I utformingen av Forsvaret blir det derfor viktig at det tas høyde for endring i trusselbildet, og at vi legger vekt på Forsvarets langsiktige og krigsforebyggende rolle. Fraværet av en enkelt dimensjonerende utfordring gjør at militære styrker må være fleksible og kunne ivareta flere ulike og supplerende roller. Dette har igjen betydning for de kapasiteter og den kompetanse Forsvaret må ha og hvilke oppgaver norske militære styrker må kunne løse.

100. Ikke minst i Norges nærområder har Forsvaret en regionalt stabiliserende og krigsforebyggende rolle. Relevant militær tilstedeværelse i nordområdene og evnen til rask respons og forsterkninger skaper forutsigbarhet og stabilitet både gjennom sin signalfunksjon, og ved å synliggjøre norske militære kapasiteter og signalisere langsiktige nasjonale interesser. Overvåkning, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse er en del av dette bildet, og uttrykker den norske stats vilje til å ivareta sine rettigheter. Foruten å bekrefte norsk kontroll og påvirke de regionale sikkerhetspolitiske rammebetingelser i tråd med norske politiske mål, gir militær tilstedeværelse en evne til å bistå sivile myndigheter i situasjoner som disse ikke er i stand til å håndtere alene.

101. Fjerntliggende stater og ikke-statlige aktører vil kunne påføre åpne samfunn som det norske omfattende skader, gjennom terroranslag og spesielt ved bruk av masseødeleggersvåpen, men også gjennom nye trusler i form av cyber-angrep. Norge må derfor ha kapasitet til å forebygge og bekjempe slike trusler, og til å begrense skadevirkningene. Forsvaret vil i denne forbindelse ivareta en viktig forebyggende rolle. Dette er en rolle som særlig vil kreve evne til å delta i relevante internasjonale oppdrag, eller innsats innenfor større flernasjonale styrkepakker.

102. Samtidig må Forsvaret kunne bidra med kapasiteter og kompetanse på bred basis for å ivareta norsk samfunnssikkerhet og andre viktige norske sikkerhetsinteresser. Etterretnings- og sikkerhetstjeneste, kystvakt, grensevakt, redningstjeneste, vakthold og sikring, samt støtte i forbindelse med større ulykker og naturkatastrofer, er eksempler hvor Forsvaret har en viktig bistandsrolle.

103. Forsvarets grunnleggende rolle knyttet til statssikkerheten, dvs. konvensjonelt kollektivt forsvar, er ikke like dominerende som under den kalde krigen. Forsvaret må likevel opprettholde en viss basis for gjenoppbygging i tilfelle mer omfattende trusler mot norsk territorium skulle oppstå. Opprettholdelse av Forsvarets institusjonelle kompetanse og tilpasningsdyktighet er i denne sammenheng også av stor betydning. Det er viktig at sikkerhets- og forsvarspolitikken ikke overser andre staters konvensjonelle styrkeoppbygging, som på sikt kan representere en alvorlig trussel mot Norge og/eller NATO. Statssikkerheten ivaretas også gjennom suverenitetshevdelse i fredstid og ved håndtering av episoder og sikkerhetspolitiske kriser. Her er Forsvarets rolle like viktig som før.

104. Fordi det tradisjonelle skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet langt på vei er visket ut, vil oppdrag i utlandet ofte ha direkte eller indirekte betydning for sikkerheten hjemme i Norge. Forsvaret vil som ett av flere sikkerhetspolitiske virkemidler ha en viktig rolle knyttet til internasjonal krisehåndtering. For Norge er det viktig at slike operasjoner har folkerettslig forankring, bred internasjonal og hjemlig oppslutning, og at de bidrar til internasjonal fred og stabilitet. Tilsvarende gjør de geopolitiske utviklingstrekk at også forsvarssektoren har økt behov for dialog og samarbeid med nye store aktører. Kina er et slikt land, og dette er bakgrunnen for at Norge fra og med 2009 har etablert en forsvarsattache i Beijing.

FORSVARSPOLITISKE FØRINGER



4.1 Forsvarspolitiske mål

105. Forsvarspolitikken utgjør det sentrale bindeleddet mellom sikkerhetspolitikken på den ene siden, og utformingen av Forsvarets organisasjon, struktur, kapasiteter, og operative konsept på den annen. De forsvarpolitiske mål angir hva Forsvaret skal bidra med for å sikre størst mulig oppnåelse av de overordnede sikkerhetspolitiske mål. De forsvarpolitiske målene er som følger:

- Alene og sammen med allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier, samt bevare norsk handlefrihet mot militært og annet press.
- Gjennom deltakelse i flernasjonale fredsoperasjoner forankret i et klart og utvetydig folkerettslig grunnlag og internasjonalt forsvarssamarbeid, bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene, samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot norsk og internasjonal sikkerhet.
- Sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte i henhold til våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet.
- Bidra til å ivareta norsk samfunnssikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.

106. For å kunne gi veiledning i den konkrete utformingen av Forsvarets struktur og virksomhet må de forsvarpolitiske målene operasjonaliseres. Dette gjøres gjennom forsvarskonseptet som angir de grunnleggende prinsippene for utviklingen av Forsvarets struktur, organisasjon og virksomhet (jf. kap. 4.2), samt gjennom Forsvarets oppgaver og tilhørende ambisjonsnivå (jf. kap. 4.3).

4.2 Forsvarskonseptet og de grunnleggende prinsipper for Forsvarets innretning

107. Forsvarskonseptet beskriver hvordan Forsvaret skal innrettes for å løse sine pålagte oppgaver på en best mulig måte. Det bidrar derved til å konkretisere Forsvarets rolle som et redskap for å ivareta de vedtatte sikkerhets- og forsvarpolitiske

mål. Forsvarskonseptet angir hovedinnretningen på Forsvaret, med de overordnede prinsipper som legges til grunn for fremtidig utvikling og virksomhet. Stortinget har sluttet seg til følgende ordlyd:

Forsvaret skal utvikles som et moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel, der det tilstrebes en balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang. Virksomheten skal baseres på et nært samarbeid med relevante sivile myndigheter og på en verneplikt som praktiseres i tråd med Forsvarets behov. Fokus skal være på å sikre og fremme norske interesser, gjennom å kunne håndtere et bredt spekter av utfordringer både nasjonalt og internasjonalt.

108. Følgende hovedprinsipper er lagt til grunn for de ulike elementene i forsvarskonseptet:

- Videreutviklingen av et moderne og fleksibelt innsatsforsvar

Med innsatsforsvar menes et forsvar som raskt og fleksibelt evner å løse oppgaver som i hovedsak må ivaretas nasjonalt, og som samtidig kan operere sammen med allierte både i fredsstøttende operasjoner og i forbindelse med kollektivt forsvar av eget og øvrige alliertes territorium. Dette innebærer ikke bare at Forsvaret må ha en tilstrekkelig høy reaksjonsevne og kvalitet hva gjelder kompetanse og materiell. Det må også kunne møte de krav til holdninger, etikk og ledelse som preger et moderne samfunn. Norske styrker må kunne operere effektivt i et moderne stridsmiljø, håndtere komplekse situasjoner og ha en teknologisk standard som er tilstrekkelig for å utføre oppgavene og ivareta nødvendig egenbeskyttelse. Samtidig må Forsvaret innrettes slik at det har den nødvendige fleksibilitet til å kunne tilpasse seg endringer i omgivelsene over tid. Dette dreier seg først og fremst om å bibeholde og videreutvikle kompetanse, men også om å etablere organisasjonsstrukturer som er tilstrekkelig dynamiske.

- Forsvarets evne til å håndtere utfordringene nasjonalt og internasjonalt

Forsvaret må kunne løse sine oppgaver både hjemme og ute. Det er en nær sammenheng mellom nasjonale oppgaver og oppgaver som må løses i samarbeid

med allierte og partnere. Deltakelse i fredsstøttende operasjoner i utlandet er et bidrag til internasjonal fred og sikkerhet, som i vår globaliserte verden er stadig mer bestemmende for vår nasjonale sikkerhet. Innenfor en begrenset forsvarsstruktur må stikkordet være gjensidig forsterkende effekt. Det legges stor vekt på å prioritere kapasiteter som kan anvendes både hjemme og ute.

- Et alliansetilpasset forsvar

NATO utgjør en grunnstein for norsk sikkerhet. Forsvaret må derfor være i stand til å operere effektivt sammen med allierte, både for å kunne møte eventuelle utfordringer i våre nærområder og for å kunne stille tellende bidrag til fredsstøttende operasjoner. Vår evne til samvirke med allierte må reflekteres materiellmessig, kompetansemessig og kulturelt. Dette betyr ikke at Forsvaret må ha et identisk teknologisk nivå med allierte på alle områder, men at det må ha evne til tett samvirke med allierte militære styrker og følgelig må opprettholde et teknologisk nivå som gjør dette mulig. Et alliansetilpasset forsvar medfører videre at Forsvaret må innrettes for å bidra aktivt til å løse NATOs kollektive oppgaver, basert på en rimelig byrdefordeling med øvrige allierte.

- Langsiktig balanse mellom Forsvarets oppgaver, struktur og ressurstilgang

Forsvaret må videreutvikles i et langsiktig perspektiv der de finansielle forutsetninger reflekterer de oppgaver og det ambisjonsnivå som Forsvaret er forutsatt å håndtere. Det er avgjørende å sørge for stabilitet og forutsigbarhet i Forsvarets rammevilkår, inkludert å sikre samsvar mellom de ambisjoner og ressurser som legges til grunn for utviklingen. Dette forutsetter imidlertid også at Forsvaret innretter og gjennomfører sin virksomhet så kostnadseffektivt som mulig, at ressursene i størst mulig grad prioriteres inn mot å understøtte Forsvarets operative leveranser, og at omfanget av logistikk- og støttestrukturen er best mulig avstemt mot å dekke den operative strukturens behov.

- Nært samarbeid mellom militære og sivile myndigheter

I tråd med totalforsvarskonseptet skal Forsvaret kunne støtte sivile myndigheter langs hele krisespekteret, med utgangspunkt i kompetanse, kapasiteter og ressurser som er etablert for at Forsvaret skal kunne løse sin primære oppgave, dvs. å utvikle og anvende militærmakt. Tilsvarende må sivile myndigheter kunne støtte Forsvarets krisehåndtering hvis det skulle bli behov for det. Det legges vekt på å utnytte og videreutvikle ordninger og mekanismer innenfor totalforsvaret som kan bidra til et koordinert og gjensidig forsterkende samarbeid i hele krisespekteret (se kap. 4.7).

- Allmenn verneplikt

Verneplikten videreføres som et fundament for Forsvarets virksomhet, basert på Forsvarets behov og tilpasset en ny tid. Verneplikten utgjør et viktig premiss for den videre utviklingen av Forsvaret og har fortsatt en sterk operativ begrunnelse. Førstegangstjenesten er den sentrale rekrutterings- og seleksjonsmekanismen for dem som velger Forsvaret som karriere (befal og vervede), både for tjeneste i Norge og for deltakelse i operasjoner utenlands. I tillegg bidrar verneplikten til å gi Forsvaret en nødvendig forankring i samfunnet og befolkningen et forhold til Forsvaret. Fordi verneplikten er så vesentlig for Forsvaret, er det et klart mål at de som avtjener førstegangstjeneste i størst mulig grad skal oppleve denne som positiv, lærerik og meningsfull.

4.3 Forsvarets oppgaver

109. Den viktigste målestokken for Forsvarets virksomhet er evnen til å kunne gjennomføre åtte klart definerte hovedoppgaver. Gjennom å løse disse hovedoppgavene skal Forsvaret oppfylle de forsvarspolitiske mål som ble presentert i kap. 4.1. Oppgavene gjenspeiler hva Forsvaret skal være i stand til å gjøre, basert på en innretning som angitt i kap. 4.2. Forsvarets evne til å løse sine pålagte oppgaver vurderes årlig.

110. Forsvarets oppgaveportefølje er tredelt:

- nasjonale oppgaver som i utgangspunktet må kunne løses nasjonalt og uten alliert medvirkning
- oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre
- andre oppgaver der andre myndigheter har primæransvaret og Forsvaret i utgangspunktet har en støttende rolle

111. Det er Forsvarets evne til å løse summen av de dimensjonerende oppgavene som er styrende for sammensetningen og innretningen av forsvarsstrukturen. Forsvarets grunnleggende funksjon er å beskytte og ivareta Norges sikkerhet, interesser og verdier. Oppgavene knyttet til Norges nærområder tillegges derfor betydelig vekt, og evnen til overvåkning og etterretning, suverenitetshevdelse, og episode- og krisehåndtering, er grunnleggende. Evnen til å bidra til kollektivt forsvar hjemme og ute og deltakelse i fredsstøttende operasjoner er av stor betydning, og er derfor også dimensjonerende for forsvarsstrukturen. Disse prioriteringene betyr ikke at andre typer oppgaver, herunder Forsvarets bidrag til samfunnssikkerheten og myndighetsutøvelse, ikke er viktige. Slike oppgaver må imidlertid hovedsaklig løses med grunnlag i den struktur som er etablert for å ivareta Forsvarets dimensjonerende oppgaver.

112. De dimensjonerende oppgavene – som en balansert helhet – er derfor styrende for Forsvarets utvikling. Det betyr at nasjonale og internasjonale oppgaver er komplementære og ikke står i et motsetningsforhold til hverandre. Dette gjør det mulig å skape mer operativ evne enn om en enkelt oppgave fikk definere Forsvarets



samlede virksomhet. Forsvarets kapasiteter skal i hovedsak kunne brukes både hjemme og ute. Med unntak av avdelinger med stort innslag av vernepliktige mannskaper, vil det i prinsippet ikke eksistere noe tydelig skille mellom militære avdelinger for nasjonal og internasjonal innsats. Det er likevel avgjørende at Forsvaret til enhver tid kan løse de nasjonale oppgavene på en tilstrekkelig god måte. Kompetanseutvikling innenfor en bredere alliert ramme er avgjørende også for evnen til å løse disse oppgavene.

113. Oppgavene 1–4 er nasjonale oppgaver som krever permanent tilgjengelighet på operative norske militære kapasiteter. Oppgave 5 og 6 må løses sammen med allierte og eventuelt andre, der Norge kun stiller en begrenset andel av de militære kapasiteter som trengs.

114. Oppgave 7 og 8 må løses med de kapasiteter og den kompetanse som er tilgjengelig som en følge av evnen til å løse de andre oppgavene.

4.3.1 Nasjonale oppgaver

115. Forsvarets nasjonale oppgaver har sin bakgrunn i Norges ansvar og rettigheter som en selvstendig stat, og springer ut av Norges selvstendige ansvar på norsk territorium og i våre nærområder. De må derfor løses nasjonalt og i utgangspunktet uten alliert medvirkning. Disse oppgavene krever en permanent høy tilgjengelighet, og tilstedeværelse av operative militære kapasiteter under norsk kontroll:

Oppgave 1: Å sikre et nasjonalt beslutningsunderlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning

116. En hovedoppgave for Forsvaret er overvåkning av norsk land-, luft- og sjøterritorium, og utvalgte havområder der Norge i henhold til internasjonal rett eller avtaler har suverene rettigheter. Oppgaven omfatter også en nasjonal etterretningskapasitet. Det er viktig at Norge har en selvstendig evne til å drive overvåkning og etterretning i egne nærområder. Dette er avgjørende både for å kunne utforme en egen nasjonal politikk i våre nærområder, og for å kunne formidle vår egen vurdering av situasjonen i området til allierte og samarbeidspartnere. Effektiv overvåkning av norske interesseområder, sammen med myndighetenes

beslutningsdyktighet, er videre en forutsetning for at Forsvaret – på basis av en liten, men mobil styrkestruktur – skal være i stand til å gjennomføre sine øvrige oppgaver på en tilfredsstillende måte, inkludert suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse, nasjonal episode- og krisehåndtering og kollektivt forsvar.

117. Generelt må Forsvaret ha evne til kontinuerlig overvåkning av norsk luftrom og tilstøtende områder, innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvar. Forsvaret må også ha evne til overvåkning av utvalgt aktivitet i sjøterritoriet og utvalgte geografiske områder til sjøs hvor Norge har jurisdiksjon. Forsvaret må videre ha evne til kontinuerlig overvåkning av utvalgte deler av landterritoriet, i første rekke langs grensen til Russland, hvor Grensevakten er tildelt et viktig ansvar. Under episode- og krisehåndtering vil hele Forsvarets operative struktur bidra ved å sammenfatte, analysere og videreformidle informasjon. Forsvaret må dessuten i forbindelse med operasjoner i utlandet ha etterretningsfunksjoner til støtte for norske (og eventuelt andre) beslutningstakere, både på strategisk og taktisk nivå.

Oppgave 2: Å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter

118. Forsvaret har en hovedrolle med hensyn til å hevde norsk suverenitet og forsvare Norges territorielle integritet. Med suverenitetshevdelse menes å forsvare, om nødvendig med militærmakt, norske grunnrettigheter som stat mot andre stater som direkte eller indirekte utfordrer norsk suverenitet på norsk territorium, eller norske suverene



rettigheter i norske jurisdiksjonsområder utenfor norsk territorium. Dette inkluderer avskrekking og håndtering av begrensede episoder, samt å hindre uvedkommende aktører adgang til norsk territorium. I dagens internasjonale sikkerhetsbilde kan i tillegg ikke-statlige aktører utfordre den norske stat eller gjennomføre aksjoner eller angrep som representerer brudd på norsk suverenitet. Oppgaven omfatter ved behov også sikring av norske ambassader og norsk skipsfart.

119. Med hensyn til å hevde suverenitet til sjøs vil både Kystvakten og Marinen, gjennom sin tilstedeværelse i prioriterte områder, inklusiv territorialfarvannet, ha en viktig rolle. I luftrommet vil oppgaven ivaretas innenfor rammen av NATOs integrerte luftforsvar, der Forsvaret bidrar med kontinuerlig radarovervåkning og med kampfly på beredskap. På landsiden vil Grensevakten gjennom kontinuerlig tilstedeværelse og informasjonsinnhenting ha reaksjonsevne til å reagere mot krenkelser av norsk suverenitet langs den norsk-russiske grense. Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) vil besørge rutinemessig vakthold og sikring av Kongehuset.

Oppgave 3: *Å ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder*

120. Forsvaret skal ivareta myndighetsutøvelse knyttet til beskyttelse av norske suverene rettigheter og håndhevelse av norsk lov på de avgrensede områder der deler av Forsvaret er tildelt særskilt myndighet. Dette omfatter også forebyggende tiltak.

121. Med myndighetsutøvelse menes utøvelse av offentlig myndighet med hjemmel i nasjonal rett, for å håndheve offentligrettslige påbud, forbud og vilkår i medhold av lov, forskrifter eller annet gyldig kompetansegrunnlag, rettet mot enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter. Myndighetsutøvelse er en nasjonal oppgave som normalt ivaretas av politiet og andre sivile myndigheter, men Forsvaret er tildelt tilsvarende myndighet på visse avgrensede områder.

122. Forsvarets myndighetsutøvelse skjer i dag på to hovedområder: Ressurskontroll og annen myndighetsutøvelse til havs, samt grenseoppsyn langs den norsk-russiske grensen. Forsvarets rolle på disse områder skjer i nært samarbeid med andre offentlige etater. Ufordringene på ressursiden i nord tilsier at myndighetsutøvelse til havs vil være en betydelig oppgave for Forsvaret også i årene fremover. Forsvaret må derfor generelt ha evne til raskt å oppdage og reagere på brudd på norske lover og regler på de områder der Forsvaret er tildelt myndighet. Denne myndighetsutøvelsen må være tilstrekkelig tydelig og konsekvent til å ha en preventiv effekt overfor aktører som bevisst utfordrer norsk lov- og regelverk.

123. Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), er et eget direktorat administrativt underlagt Forsvarsdepartementet. NSM rapporterer med faglig ansvarslinje til

Justis- og politidepartementet for oppgaveløsning i sivil sektor og til Forsvarsdepartementet i militær sektor. NSM koordinerer de forebyggende sikkerhetstiltakene og kontrollerer sikkerhetstilstanden i de virksomheter som omfattes av sikkerhetsloven.

Oppgave 4: *Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder*

124. Forsvaret er et avgjørende virkemiddel for å håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske nærområder som i sin helhet ivaretas av norske politiske myndigheter, og som ikke er av et slikt omfang at NATO vil involveres. Slike episoder og kriser må hurtig, og med et minimum av negative konsekvenser, kunne bringes under kontroll, eventuelt parallelt med at norske myndigheter involverer NATO. Evnen til episode- og krisehåndtering i våre nærområder omfatter også forebygging av kriser. I den forbindelse har relevant militær tilstedeværelse stor betydning ved at det kan bidra til å styrke evnen til å håndtere episoder og kriser opp til et visst nivå, uten at dette krever innsetting av ytterligere militære kapasiteter. Samtidig øker det kostnadene ved, og etablerer en terskel for, bruk av militære virkemidler fra potensielle motstanderes side. Militær tilstedeværelse vil som sådan virke konfliktforebyggende på en annen måte enn et rent sivilt nærvær. Det er samtidig viktig å ha en beredskap i Forsvaret som gjør det mulig å etablere en militær terskel der den i utgangspunktet ikke er tilstede, samt for å kunne øke tilstedeværelsen raskt ved behov.

125. Risikoen for episoder og kriser som i utgangspunktet må håndteres nasjonalt vil være størst til sjøs, og dette må reflekteres gjennom troverdig militær tilstedeværelse i områder hvor norsk jurisdiksjon er omstridt. Utfordringene tilsier også at Forsvaret må ha evne til å kunne bidra til å håndtere samtidige episoder eller begrensede kriser, noe som stiller krav til styrkenes volum og utholdenhet.

126. Skulle Norge bli utsatt for militær aggresjon, selv i begrenset omfang, vil dette være et allianseanliggende. Nasjonal episode- og krisehåndtering omfatter derfor evnen til raskt å kunne sørge for at en situasjon blir håndtert slik at den omfattes av

Atlanterhavspaktens artikkel 5. Oppgaven innebærer dermed også å legge til rette for allierte forsterkninger og størst mulig grad av interoperabilitet med allierte styrker.

4.3.2 Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre

127. De mest krevende oppgavene knyttet til forsvaret av Norge og NATO, samt oppgaver relatert til internasjonalt stabiliserende og fredsskapende arbeid, må Forsvaret løse i samarbeid med andre. Her vil Norge kun stille med en begrenset andel av de militære kapasiteter det er behov for. Disse oppgavene er:

Oppgave 5: *Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep*

128. Forsvaret av Norge utover det som kan håndteres nasjonalt, vil i minst like stor grad som under den kalde krigen måtte skje i regi av NATO. Forsvaret skal derfor, sammen med våre allierte, bidra til å forebygge trusler, anslag og angrep på Norge og øvrige deler av NATO som omfattes av Atlanterhavspaktens artikkel 5 og 6, og ved behov kunne møte dem på en troverdig måte. Dette omfatter konvensjonelle angrep, angrep med masseødeleggende våpen, samt andre typer anslag og angrep fra både statlige og ikke-statlige aktører som skaper eller truer med å skape så omfattende skade at det er aktuelt for NATO å iverksette kollektive forsvarstiltak. Norge må også bidra til at NATO har en troverdig avskrekkingsevne, slik at episoder eller kriser ikke utvikler seg til konkrete trusler eller angrep.

129. Ambisjonsnivået for vårt bidrag til NATOs kollektive forsvar må ses i lys av at de krav som stilles til norske militære styrker i forbindelse med forsvaret av norsk territorium i betydelig grad er de samme som stilles til vår deltakelse i NATO-ledede operasjoner utenfor Norge. Forsvaret skal derfor ikke dimensjoneres ensidig for kollektivt forsvar av norsk territorium, men innenfor en alliansekontekst kunne yte relevante bidrag til kollektivt forsvar i regi av NATO – herunder også i forsvaret av norsk territorium. I dagens sikkerhetspolitiske omgivelser vil Norges bidrag til NATOs kollektive forsvar skje gjennom deltakelse i et bredt spekter av aktiviteter som alle er av relevans for den gjensidige artikkel 5-forpliktelsen, herunder å stille størst mulig andel av den deployerbare delen av Forsvarets operative struktur til disposisjon i NATOs beredskapsordninger.

Oppgave 6: *Å bidra til flernasjonal krisehåndtering utenfor Norge, herunder fredsstøttende operasjoner*

130. Norsk deltakelse i flernasjonale, fredsstøttende operasjoner er viktig både som bidrag til internasjonal fred og sikkerhet, som støtte til FNs og NATOs troverdighet og relevans og med hensyn til Norges egen sikkerhet. Norske styrker vil som hovedregel kun delta i operasjoner innenfor en flernasjonal ramme, og da normalt i FN- eller NATO-regi. Det er et politisk mål å øke våre bidrag til FN-ledede operasjoner, men også periodisk delta med militære styrker i utvalgte EU-operasjoner. Norsk deltakelse skal være forankret folkerettslig, enten gjennom samtykke fra partene, gjennom retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar i henhold til FN-paktens artikkel 51, eller gjennom mandat fra FNs sikkerhetsråd i henhold til FN-paktens kapittel VI eller VII.

131. Utfordringene internasjonalt tilsier at bidrag til fredsstøttende operasjoner i utlandet vil være en av Forsvarets viktigste og mest krevende oppgaver også i årene fremover. Innenfor en styrkestruktur med begrenset omfang må det tilstrebes at flest mulig av Forsvarets kapasiteter er anvendbare både hjemme og ute. For at dette skal være mulig, må hoveddelen av norske enheter og alt fast ansatt militært personell, samt enkelte kategorier sivile, som hovedregel være disponible for oppdrag så vel nasjonalt som i utlandet.

132. Forsvaret må kunne stille relevante styrker til hele spekteret av fredsstøttende operasjoner, inkludert preventive stabiliseringsoperasjoner, mer tradisjonelle fredsbevarende operasjoner og fredsopprettende operasjoner. Dette innebærer at våre styrker i størst mulig grad må ha evne til å samvirke effektivt med allierte styrker, både teknisk, operativt og prosedyremessig, så vel som konsept- og doktrinmessig. I tillegg må styrkene ha tilstrekkelig mobilitet, ildkraft, reaksjonsevne og egenbeskyttelse. Forsvaret må også kunne håndtere utfordringer knyttet til samarbeid med ikke-militære aktører i integrerte fredsoperasjoner.

4.3.3 Oppgaver som skal løses i samarbeid med andre

133. Dette er oppgaver der andre myndigheter har primæransvaret. Disse oppgavene skal ikke være dimensjonerende for Forsvarets innretning og må derfor i hovedsak

løses med de kapasiteter og den kompetanse som er tilgjengelig med basis i evnen til å løse oppgavene 1 til 6. Andre oppgaver er:

Oppgave 7: *Å bidra til internasjonalt militært samarbeid, herunder mot spredning av masseødeleggelsesvåpen, innen nedrustning, rustningskontroll og støtte til sikkerhetssektorreform*

134. Forsvaret skal bidra med støtte til internasjonalt militært samarbeid som et ledd i arbeidet med å skape fred og stabilitet, herunder arbeidet for å forhindre at masseødeleggelsesvåpen og deres leveringsmidler blir tilgjengelige for aktører som utgjør en potensiell trussel mot norsk og internasjonal sikkerhet. Dette inkluderer tiltak som informasjonsinnsamling, analyse, rustningskontroll, tillitskapende aktiviteter og verifikasjon. Videre omfatter oppgaven opplæring og bidrag til sikkerhetssektorreform hos utvalgte samarbeidspartnere, blant annet for å bidra til oppbygging av deres selvforsvarsevne, deres evne til å bidra til internasjonal sikkerhet og til arbeidet med å reformere og sikre demokratisk kontroll over de væpnede styrker.

135. Oppgaven skal ivaretas med utgangspunkt i de ressurser og den kompetanse som er etablert for å løse Forsvarets øvrige oppgaver. Innsatsen skal fokuseres mot å ivareta Norges internasjonale forpliktelser.

Oppgave 8: *Å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver*



136. Som en del av totalforsvarskonseptet skal Forsvaret støtte det sivile samfunn ved ulykker, kriser, naturkatastrofer og annen fare for liv og helse eller materielle skader, inkludert ved terroranslag. Forsvaret skal kunne bidra til å forebygge og bekjempe ikke-militære anslag mot landets befolkning, infrastruktur og vitale samfunnsfunksjoner. Det mest aktuelle og fleksible bidrag til den sivile del av samfunnssikkerhetsarbeidet er bistand etter anmodning fra politiet, i henhold til Instruks for Forsvarets bistand til politiet.

137. Utfordringene knyttet til samfunnssikkerheten viser betydningen av en kontinuerlig utvikling av samarbeidet mellom Forsvaret og det sivile samfunn, for at dette til enhver tid er relevant i forhold til risiko- og trusselbildet. Det er lagt til grunn at Forsvarets bistand til sivil sektor blir gitt når de sivile ressurser ikke er tilstrekkelige for å håndtere situasjonen. Forsvarets støtte til det sivile samfunn skal derfor ivaretas med utgangspunkt i den struktur, kompetanse og de kapasiteter som er etablert for å løse de dimensjonerende oppgavene.

4.4 Politisk kontroll ved bruk av militær makt

138. Grunnlovens § 25 gjør «høieste Befaling over Rigets Land- og Sømagt» til et prerogativ for Kongen, det vil si regjeringen. I det daglige vil kommandomyndigheten utøves gjennom forsvarsministeren. Bestemmelsen uttaler seg ikke om hvorvidt, og i hvilken utstrekning, regjeringen har adgang til å delegere sin myndighet.⁴

139. Forsvarssjefen har fått delegert «alminnelig kommando» som er høyeste militære kommandomyndighet, uten at dette berører regjeringens kommandomyndighet. Det konstitusjonelle ansvaret for enhver bruk av Forsvaret påligger til enhver tid regjeringen, gjennom forsvarsministeren. Forsvarsministeren er dessuten parlamentarisk ansvarlig overfor Stortinget for det som skjer i Forsvaret, og har også av den grunn full instruksjonsmyndighet overfor forsvarssjefen.

140. Overføring av kommando over norske styrker til sjefen i NATOs kommandokjede er basert på at NATOs kommandoapparat er underlagt politisk kontroll gjennom NATOs råd. Der er den norske regjering representert gjennom vår NATO-ambassadør. NATOs kommandostruktur fra 2003 forutsetter ikke lenger at allierte militære operasjoner på norsk jord vil bli ledet gjennom en NATO-kommando med norsk sjef. Når alliansens medlemmer stiller styrker til rådighet for NATO, overfører de imidlertid bare begrenset kommandomyndighet – operativ kommando eller operativ kontroll. Som følge av dette vil ingen NATO-sjef få utøve alminnelig kommando over norske styrker.

⁴ Bestemmelsens tredje punktum sier imidlertid hvem regjeringen ikke kan delegere sin befalingsmyndighet til: «Den (dvs. Rigets Land- og Sømagt) må ikke overlades i fremmede Magters Tjeneste».

141. I situasjoner der norske militære styrker stilles til rådighet for eksempelvis FN- eller EU-ledede operasjoner, gjelder de samme prinsipper som i NATO. Norske styrker vil i prinsippet aldri bli satt til oppdrag eller utføre oppgaver som ikke ligger innenfor rammer godkjent av norske politiske myndigheter.

142. Kravet om tydelig politisk kontroll med anvendelsen av militære virkemidler kommer særlig til uttrykk gjennom de kommando- og kontrollordninger som knytter Forsvaret til den politiske ledelsen. Disse ordningene er imidlertid avhengig av et nært samspill mellom den politiske ledelse og den fagmilitære ekspertise. En kontinuerlig politisk-militær samordning er derfor avgjørende for at Norges politiske ledelse skal kunne ta fortløpende beslutninger under alle faser av en militær operasjon. Dette er særlig tilfelle mht. nasjonal krisehåndtering, der kommandolinjene må være klare for å sikre både politisk kontroll og militær effektivitet. Den integrerte ledelsen i Forsvarsdepartementet er viktig for å ivareta behovet for slik nær og fortløpende politisk-militær samordning.

4.5 Bruk av militær makt - legalitet og legitimitet

143. Det er viktig at Forsvarets innsats, hjemme så vel som ute, har bred politisk støtte. Denne støtten knyttes særlig til de to begrepene legalitet og legitimitet. Bruk av militærmakt er legalt når den har basis i folkeretten; den er dessuten også legitim når den kan begrunnes overbevisende ut i fra et politisk og moralsk standpunkt. I den offentlige diskusjonen blandes imidlertid ofte politikk, moral og juridiske forhold. Når FNs sikkerhetsråd uttrykkelig har autorisert bruk av militærmakt, er maktbruken både legal og legitim. Det samme gjelder også militært forsvar overfor angrep mot eget og alliert territorium, jf. pkt. 130.



144. Behovet for legalitet og politisk legitimitet – både innenrikspolitisk og internasjonalt – vil være helt avgjørende for om Norge bruker militære maktmidler. Sentrale norske sikkerhetsinteresser, de internasjonale rammer, hensynet til internasjonal fred og sikkerhet, humanitære hensyn og alliansesolidaritet er helt grunnleggende for de oppdrag Forsvaret vil bli satt til å løse.

145. Å sikre folkerettslig legalitet (jus ad bellum) er i første rekke et politisk ansvar. Norske styrker har først og fremst en plikt til å gjennomføre alle operasjoner i tråd med internasjonal humanitær rett/krigens folkerett (jus in bello). I dette ligger blant annet en grunnleggende plikt til ikke å utføre ordre som vil være i strid med dette regelverket. God kjennskap til internasjonal humanitær rett/krigens folkerett er derfor helt avgjørende for at militære oppgaver skal kunne løses i tråd med de overordnede politiske føringer som ligger til grunn for innsatsen.

146. Norges interesser er best tjent med en FN-ledet verdensorden, og denne internasjonale orden må være bygget på lov og rett. Dette er grunnleggende. Et tydelig FN-mandat eller et annet folkerettslig grunnlag sikrer Forsvaret den nødvendige legalitet og moralske legitimitet i en militær operasjon. Retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar etter FN-paktens artikkel 51, mandat fra FNs sikkerhetsråd eller invitasjon fra partene er eksempler på folkerettslige grunnlag.

147. Utover dette ser vi en økende aksept for at det internasjonale samfunn kan ha rett og plikt til å handle når man står overfor en humanitær katastrofe – også når den er skapt av en stats egne myndigheter – men disse ikke selv gir nødvendig beskyttelse til sine borgere. Dette såkalte Responsibility to Protect prinsippet kan i sin ytterste konsekvens innebære adgang til bruk av militær makt i tråd med FN-paktens kap. VII, når diplomatiske og økonomiske virkemidler har vist seg utilstrekkelige, jf kap. 1.3 og 2.1.

148. Mangfoldet i vår tids militære operasjoner stiller store krav til den personellmessige, kompetansemessige og materiellmessige sammensetningen av styrkene. Det er særlig viktig for operasjonenes legitimitet at det militære personellet har de nødvendige forutsetninger for å utføre sine oppgaver i full etterlevelse av folkeretten og Norges internasjonale forpliktelser.

4.6 Helhetlig tilnærming ved bruk av militære styrker

149. I konfliktforebyggende og fredsskapende arbeid vil militærmakt kun være ett av flere virkemidler. Politiske, økonomiske, humanitære og utviklingsmessige tiltak vil i mange sammenhenger være minst like viktige. Både FN, NATO og EU legger i dag en helhetlig tilnærming til grunn for sine operasjoner, og dette krever koordinering og samarbeid mellom mange og ulike aktører. Samarbeidet mellom de ulike aktørene gjør at den enkelte aktørs komparative fortrinn utnyttes bedre, noe som virker gjensidig forsterkende på den samlede innsatsen. I dette ligger en større bevissthet rundt samordningsbehovet på tvers av de ulike aktørenes primære roller. Koordinert innsats opp i mot en overordnet målsetting og med utgangspunkt i en felles strategi gjør innsatsen mer fokusert og effektiv.

150. En slik helhetlig tilnærming kommer særlig til uttrykk i den praktiske gjennomføringen av fredsstøttende oppdrag i Afghanistan. I stabilisering og gjenoppbygging av krigsherjede samfunn er militær innsats ikke tilstrekkelig alene. Den vil imidlertid ha en vital støttefunksjon for å legge til rette for økonomisk utvikling, humanitær bistand og politisk konsolidering, noe som igjen er avgjørende for å etablere en varig stabilisering av samfunnet. Fungerende nasjonale institusjoner og frivillige organisasjoner som kan skape tillitsbånd mellom borgere og staten er avgjørende, slik at en stat blir i stand til å håndtere egne utviklings- og sikkerhetsutfordringer på egenhånd.

151. Den militære rollen er i slik sammenheng ofte i første rekke knyttet til ivaretagelsen av sikkerheten. Bare gjennom tilstrekkelig sikkerhet for befolkningen, nasjonale myndigheter og andre, som FN og frivillige organisasjoner, kan økonomisk og politisk gjenoppbygging finne sted. Etter hvert som samfunnet normaliseres med blant annet fungerende rettssystemer og sikkerhetsstyrker, kan intern sikkerhet gradvis overlates til stedlige statlige aktører. Å bygge opp nasjonale sikkerhetsstyrker som gradvis kan overta ansvaret for sikkerheten vil i svært mange tilfelle være en forutsetning for at det internasjonale militære nærværet kan reduseres og etter hvert avvikles (*"exit strategi"*).

152. I FN har denne tenkningen resultert i begrepet flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner. Norge har bidratt aktivt til å videreutvikle dette konseptet innen en FN-ramme. NATO kaller det samme "helhetlig tilnærming" (*Comprehensive Approach*). *Comprehensive Approach* innebærer følgelig at gjennomføringen av de ulike programmer og operasjoner på både politisk, militær, utviklingsmessig og humanitær side skjer koordinert og som del av en overordnet strategisk plan, men samtidig med respekt for hver involverte aktørs egenart. Gjennom en slik helhetlig tilnærming oppnås maksimale synergieffekter, og grunnlaget legges for en stabil utvikling i operasjonsområdet. Det strategiske samspillet mellom militær, politisk, utviklingsmessig og humanitær innsats er i slike sammenhenger avgjørende for at det internasjonale samfunn skal kunne yte effektiv bistand med sikte på å stabilisere situasjonen, gjenoppbygge effektivt og samtidig etablere nødvendige samfunns-institusjoner. *Comprehensive Approach* må som sådan avgrenses mot *Civil-Military Cooperation* (CIMIC), som representerer et mer begrenset konsept for militære operasjoner med en viss grenseflate mot sivile aktiviteter på taktisk-operativt nivå.

153. Norske styrker skal legge en helhetlig tilnærming til grunn for gjennomføringen av sine fredsoperasjoner. Dette har betydning for den militære organisasjonskulturen, men også for den videre utviklingen av Forsvarets organisasjon og militære kapasiteter. Koordineringen for å sikre et best mulig samvirke, men også tydelig rolledeling mellom humanitære organisasjoner, utviklingsaktører og militære styrker fordrer nye tankesett og ledelsessystemer. Tradisjonelle skiller mellom ulike avdelinger og forsvarsgrener må bygges ned, og den militære og sivile aktiviteten må koordineres bedre. Basert på erfaringer fra operasjoner i utlandet, legges det økt vekt på å samordne militær innsats i et operasjonsområde med innsatsen på sivil side. I operasjonsområder som Afghanistan viser allierte, så vel som egne nasjonale erfaringer, at militære virkemidler alene ikke er tilstrekkelig for å sikre stabilitet og godt styresett. Militære virkemidler alene kan i ytterste konsekvens virke mot sin hensikt. Mangelen på samordning har i flere tilfeller gjort det vanskelig å sikre støtte blant lokalbefolkningen. Norge vil derfor fortsatt arbeide tverrfaglig for å styrke samordningen mellom militær, politisk, utviklingsmessig og humanitær innsats.

154. Militære styrker som sådan skal som hovedregel ikke engasjere seg i bistands- og gjenoppbyggingstiltak. Noen ganger er grenseflatene her flytende.

Forsvaret skal derfor fremme bruken av FNs retningslinjer for militære bidrag i humanitære operasjoner. Det er viktig med en klarest mulig rollefordeling mellom de ulike aktørene. Hensikten må være å sikre et "humanitært rom" i konfliktsituasjoner, der humanitære aktører oppfattes som upartiske slik at de kan agere mest mulig fritt, og trygt få tilgang til utsatte befolkningsgrupper. Det er forskjell på humanitær innsats og langsiktig utviklingsinnsats. Utvikling i et post-konfliktområde, eller i en situasjon der man har grepet inn til støtte for en lovlig valgt regjering, er gjerne en del av en helhetlig politisk gjenoppbyggingsstrategi. Den har derfor det til felles med den militære innsatsen, diplomatiske tiltak osv. at den har en bestemt politisk retning. Det er derfor for enkelt å redusere denne debatten til et skille mellom "den militære" og "den sivile" siden. Dette understreker igjen betydningen av at rollefordelingen mellom de ulike aktørene operasjonaliseres slik at effektivt samspill oppnås samtidig som uheldig sammenblanding unngås.

155. Kvinner og barn har særlige beskyttelsesbehov i væpnede konflikter. FN resolusjon 1325 slår fast at kvinner skal delta på like vilkår i beslutningsprosesser knyttet til konfliktløsning, fred og sikkerhet, og at jenter og kvinner skal beskyttes mot seksualisert vold. Kjønnsperspektivet skal derfor integreres i alle øvingsscenarier for internasjonale oppdrag, og norsk personell skal bli undervist i og satt i stand til å håndtere utfordringer knyttet til konkrete situasjoner de kan bli stilt overfor i det aktuelle landet.

4.7 Totalforsvarskonseptet

156. Totalforsvarskonseptet er blitt modernisert etter den kalde krigens slutt. Moderniseringen er en gjenspeiling av endrede sikkerhetspolitiske omgivelser og et bredt sikkerhetsbegrep. Det utvidede totalforsvarskonseptet innebærer gjensidig støtte og samordning mellom Forsvaret og det sivile samfunnet langs hele krisespekteret, fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt og krig. Det er ikke lenger en forutsetning at beredskapslovgivningen trer i kraft for at støtten fra Forsvaret kan sies å være innenfor rammen av totalforsvarskonseptet. Moderniseringen av totalforsvarskonseptet er begrunnet med det økte behov for de unike kapasiteter og ressurser Forsvaret kan bistå med i forbindelse med krisehåndtering, og at konseptet fremdeles skal være relevant i forhold til dagens brede sikkerhetsbegrep jf. kap.1.3. Hensikten med totalforsvarskonseptet er å effektivisere ressursbruken både når det gjelder

forebygging, beredskapsplanlegging og operativ innsats. Støtten fra Forsvaret må imidlertid baseres på klare ansvarsforhold og avklarte ordninger for kostnadsdekning. Det er en forutsetning at Forsvaret bidrar med utgangspunkt i tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og de ressurser som er etablert for å løse Forsvarets primære oppgave.

157. Totalforsvarskonseptet omfatter i videste forstand sivil-militær ledelse og koordinering, sivil støtte til Forsvaret, og Forsvarets støtte til det sivile samfunn for å ivareta samfunnssikkerhet. Begrepet "sivilt-militært samarbeid" er bredere enn det som omfattes av totalforsvaret, og innebærer også samarbeid mellom sivile og militære myndigheter som ikke er direkte knyttet til kriser og krig.

158. Prinsippet om sivil støtte til Forsvaret i krise og krig ligger fast. Omfattende og pliktmessig sivil støtte til Forsvaret i alvorlige krisesituasjoner vil kreve at beredskapslovgivningen kan anvendes. Sikkerhetspolitiske endringer og endringer i næringsstrukturene påvirker rammebetingelsene for Forsvarets muligheter til å få støtte fra det sivile samfunn. I tillegg har Forsvaret i økende grad fått ansvar for oppgaver både i Norge og i utlandet hvor beredskapslovgivningen ikke kommer til anvendelse. Sivil støtte til Forsvaret i slike situasjoner må baseres på kommersielle ordninger og samarbeid med sivile aktører.

159. Arbeidet med beredskapsarbeid og krisehåndtering tar utgangspunkt i de grunnleggende prinsipper om ansvar, likhet og nærhet. Disse er gjeldende også for totalforsvaret:

- Ansvarsprinsippet fastslår at den myndighet som har et ansvar i en normalsituasjon også skal ha ansvaret i tilfelle ekstraordinære hendelser.
- Likhetsprinsippet betyr at den organisasjonsstrukturen som håndterer kriser skal være mest mulig lik den daglige organisasjonen.
- Nærhetsprinsippet forutsetter at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå. Sikkerhetspolitiske kriser og atomulykker vil imidlertid berøre forholdet til andre stater og potensielt ha store konsekvenser, og vil derfor alltid bli håndtert fra sentralt nivå.⁵

⁵ For en mer detaljert beskrivelse av totalforsvarskonseptet og de ulike sider ved norsk beredskapsplanlegging, se Forsvarsdepartementets publisasjon Støtte og samarbeid (Oslo, 1. februar 2007).

VIKTIGE FORUTSETNINGER FOR FORSVARETS OPERATIVE EVNE



5.1 Utvikling av Forsvarets operative struktur

160. I utviklingen av Forsvaret må det skapes et best mulig samsvar mellom de forventninger som stilles til Forsvaret, og hva Forsvaret faktisk er i stand til å levere. Ettersom risikobildet og sikkerhetsutfordringene er omskiftelige, må Forsvaret være innrettet slik at det kan tilpasses endringer i omgivelsene. Grunnlaget for en slik tilpasning må skje gjennom både sikkerhetspolitikken, forsvarspolitikken, forsvarsplanleggingen og i siste instans den struktur og de kapasiteter som står til rådighet. Forsvarspolitikken binder sammen de overordnede sikkerhetspolitiske ambisjoner for Forsvaret med den konkrete utformingen av Forsvarets struktur, organisasjon og virksomhet.

161. Utgangspunktet for endringene i Forsvarets struktur og organisasjon er det spekteret av utfordringer Norge vil kunne stå overfor. I sum vil disse endringene, forutsatt tilstrekkelig ressurstilførsel, gi et forsvar som er godt egnet til å ivareta oppgavene på en effektiv og troverdig måte. Samtidig som den vedtatte strukturen er innrettet mot å dekke de dagsaktuelle oppgaver og behov, er den også grunnlaget for den videre moderniseringen og utviklingen av Forsvaret på sikt.

162. Følgende overordnede hensyn skal derfor ligge til grunn for den videre utforming og modernisering av forsvarsstrukturen:

- Evne til god styring og kontinuerlig fornyelse og forbedring.
- Relevans for de oppgaver som til enhver tid skal løses, både alene og i samarbeid med allierte og partnere.
- Langsiktig balanse mellom ressurstilgang, operativ struktur, styrkeproduksjon, baser og støttevirksomhet.
- Fortsatt tette bånd mellom forsvarssektoren og det sivile samfunnet, slik at forsvarssektorens ressurser blir forvaltet til det beste for fellesskapet.

163. Det viktigste kriteriet for et moderne forsvar er evnen til å håndtere et bredt spekter av mulige utfordringer på en fleksibel måte. De fleste avdelinger må kunne operere både i en nasjonal og en internasjonal kontekst, og norske styrker og kapasiteter må ha en relevant plass i NATOs styrkestruktur. Dette understreker behovet

for interoperable og deployerbare norske styrker som har høy reaksjonsevne og et tilpasset logistikkapparat.

164. Norges medlemskap i NATO gjør at en rekke grunnleggende norske sikkerhetspolitiske interesser ivaretas innenfor en internasjonal ramme (oppgave 5 og 6). Av den grunn må Norge bidra med relevante, fleksible og interoperable styrker for å sikre en rimelig byrdefordeling med våre allierte i NATO. Dette er viktig for å styrke samholdet og alliansesolidariteten.

165. Norske politiske myndigheter har selv vært med på å vedta NATOs krav til Norge. Det betyr at det ikke er noen motsetning mellom nasjonale og allierte krav til Forsvaret, for eksempel knyttet til styrkemål. Alliansekravene er et viktig virkemiddel for at Forsvaret skal være i stand til å løse sine samlede oppgaver. Gjennom NATO-samarbeidet tilføres dessuten Forsvaret kompetanse og innsikt som øker Forsvarets operative evne.

166. Noen av Forsvarets oppgaver løses hovedsakelig med nasjonale midler, og uten alliert medvirkning (oppgave 1-4). Disse oppgavene må følgelig kunne løses med bruk av norske militære kapasiteter som har høy tilgjengelighet og er under norsk kontroll. Som hovedregel skal kapasiteter som ivaretar nasjonale oppgaver også kunne bidra til flernasjonale operasjoner.

167. Det er strukturens helhetlige operative evne som er avgjørende for dens evne til å løse oppgavene, ikke de forsvarsgrenvise elementene isolert sett. Dagens militære operasjoner krever normalt innsats fra flere forsvarsgrener innenfor en fellesoperativ ramme. Innslaget av felleskapasiteter vil sannsynligvis øke, og den tradisjonelle oppdelingen i forsvarsgrener kan få mindre betydning enn før.

168. Kravene til den operative innretningen kommer til uttrykk på følgende måte:

- Mangfoldet av utfordringer hjemme og ute tilsier at Forsvaret må innrettes mot summen av de utviklingstrekk som preger våre omgivelser. Forsvarsreformene som ble startet i 2001 er i stor grad gjennomført, men må fortsatt følges aktivt opp. Omformingen fra mobiliseringsforsvar til et moderne og fleksibelt innsatsforsvar er langt på vei realisert.

- Forsvaret må på egen hånd, eventuelt med støtte fra samfunnets øvrige ressurser, ha evne til overvåkning, etterretning og suverenitetshevdelse i norske interesseområder. Forsvaret må videre kunne bidra til episode- og krisehåndtering på en troverdig måte. Dette krever et *spekter av militære kapasiteter* som gir muligheter for tilpassede reaksjonsmåter.
- Forsvaret har behov for samtrente styrker som kan løse oppdrag i hele konfliktspekteret og innenfor en fellesoperativ ramme. Dette krever styrker med *høy kvalitet, reaksjonsevne, strategisk og taktisk mobilitet, egenbeskyttelse og utholdenhet, samt fleksibel kommando og kontroll.*
- Terroranslag knyttet til blant annet mindre hendelser og episoder av sikkerhetspolitisk karakter som kan oppstå uten eller med kort varsel. En tilstrekkelig andel av Forsvarets styrker må ha en *reaksjonstid* som setter dem i stand til å møte utfordringer.
- Tilstrekkelig *utholdenhet* er særlig viktig, dels fordi nasjonal krisehåndtering kan kreve tilgang på uthvilte styrker over tid, men også for å kunne gjennomføre langvarige oppdrag i utlandet.
- *Allmenn verneplikt* forblir viktig for å gi Forsvaret nødvendig forankring i samfunnet, samt for å sikre tilgang på tilstrekkelig store avdelinger, som kan dele på operative belastninger med soldater som representerer de beste innenfor sine årskull. Verneplikt bidrar til styrkegenerering, noe som igjen øker den operative utholdenheten. Dette er avgjørende for sikker tilgang på styrker på nasjonal og alliert beredskap.
- Forsvaret må i tillegg evne å støtte sivil sektor i arbeidet med å redusere samfunnets sårbarhet, innenfor rammen av *totalforsvarskonseptet*.
- Utfordringene i Norges nærområder understreker at Norges sikkerhet og ivaretagelse av norske interesser og verdier er avhengig av et større vestlig sikkerhetsfellesskap. Forsvaret må i størst mulig grad bygge på *NATO-standarder* og knytte alliansen til vår del av Europa, blant annet gjennom øvelser og trening

på norsk jord, regelmessig tilstedeværelse, størst mulig grad av interoperabilitet, samt troverdige vertslands- og mottaksarrangementer.

- Aktiv deltakelse i FNs og NATOs fredsstøttende operasjoner er viktige oppgaver og bidrar, om enn ofte indirekte, til Norges egen sikkerhet. De må derfor også være dimensjonerende for Forsvarets innretning. Norske styrker må kunne delta substansielt i *hele spekteret av fredsstøttende operasjoner*, fra preventive via fredsbevarende til fredsopprettende operasjoner. Norske styrker må i denne forbindelse kunne samvirke nært med styrker fra både allierte land og partnerland.

169. I sum må Forsvaret besitte spekteret av militære basiskapasiteter for å kunne håndtere et bredt og uforutsigbart trusselbilde både i en nasjonal og internasjonal kontekst. Innenfor en begrenset forsvarsstruktur blir det derfor viktig å unngå overlappende kapasiteter. For nasjonale oppgaver er det lagt vekt på å balansere evne til overvåkning og evne til rutinemessig tilstedeværelse med evne til å kraftsamle raskt med tilstrekkelig militær kampkraft på land, til sjøs og i luften. For internasjonale oppgaver er det lagt vekt på å utvikle en struktur som kan gi substansielle og etterspurte bidrag, og hvor kvalitet er prioritert gjennom blant annet å legge til rette for god treningsstandard for bidragene. Logistikk- og støttefunksjoner tilpasses primært behovet for understøttelse av egne kampavdelinger.



5.2 Personell og kompetanse

170. Personellet og den kompetansen det besitter er Forsvarets viktigste ressurs. Endringer i personellstrukturen og kompetansesammensetningen er tid- og ressurskrevende, og kan ta 10-15 år å gjennomføre. Det er derfor avgjørende å ha et helhetlig og langsiktig perspektiv i utviklingen av personellstrukturen og styringen av



kompetansen. Dette kreves for at Forsvaret både på kort og lang sikt skal ha tilgang til det personellet og den kompetansen som kreves for å bemanne og operere Forsvarets struktur i henhold til rammer og forutsetninger. Det må skapes en hensiktsmessig balanse mellom de ulike personellkategoriene i tråd med dette behovet. Det må også utvikles og vedlikeholdes tilstrekkelig og relevant kompetanse, for å sikre tilstrekkelig utholdenhet i organisasjonen. Mulighetene for å videreutvikle personellet ikke bare i et vertikalt, men også et horisontalt karrieresperspektiv må ivaretas. Satsningen på et

nettverksbasert forsvar (NbF) skal i fremtiden gjøre det mulig for alle medarbeidere å dele relevant informasjon, uavhengig hvor i organisasjonen de befinner seg. Den viktigste innsatsfaktoren for å oppnå full effekt av NbF er målrettet kompetanseutvikling av hele organisasjonen.

171. Forsvaret skal være en attraktiv arbeidsplass også i fremtiden. Utfordringene med å rekruttere og beholde personellet vil variere med utviklingen i arbeidsmarkedet og Forsvarets omdømme. Konkurransen om arbeidskraften forventes å bli ytterligere skjerpet, og rekrutteringsaktiviteten må tilpasses dette. Det kreves mangfold blant personellet, både for å få tilstrekkelig bredde i rekrutteringen, og samtidig kunne møte mangfoldet i aktuelle operasjoner. Forsvaret skal rekruttere, beholde og videreutvikle både militære og sivile medarbeidere med høy motivasjon og riktige faglige kvalifikasjoner og kompetanse. Samtidig vil økt mangfold gjennom variasjon i faglig bakgrunn, aldersspredning, etnisk opprinnelse og god kjønnsfordeling kunne gi større deler av befolkningen mulighet til å identifisere seg med Forsvaret. Dette vil kunne bidra til å øke Forsvarets legitimitet i samfunnet. Forsvaret skal også ha aksept for ulikhet

og nulltoleranse for trakassering eller forskjellsbehandling på bakgrunn av kjønn, seksuell orientering eller nedsatt funksjonsevne. Videre skal Forsvaret ivareta det personellet de allerede har, blant annet ved å sette fokus på karriereplaner og belastningsproblematikk. Ved deployering til utenlandsoperasjoner skal personellet være trygge på at de får best mulig oppfølging og støtte før de reiser ut, både når de er ute og etter at de kommer hjem.

172. Organisasjonskulturen skal understøtte sektorens utvikling, oppgaveløsning og resultater, og påvirke dens holdninger og verdier. Forsvaret står daglig oppe i en rekke etiske dilemmaer og krav om etisk atferd og gode holdninger. Dette understrekes ved at konflikt også er en kamp om verdier og menneskesyn. Det kreves en organisasjonskultur preget av etisk bevissthet, i tråd med de normer og regler som vårt eget samfunn bygger på, og i tråd med Norges nasjonale og internasjonale forpliktelser. Eksempler på dette er å fremme menneskerettigheter og sikkerhet for både kvinner og menn i et konfliktområde.

173. Forsvarets fremtidige utvikling bringes over i et mer stabilt og langsiktig spor gjennom en mer kontinuerlig strategisk planprosess innenfor rammen av det integrerte departement. Selv om det fortsatt vil forekomme endringer, vil det i mindre grad enn i løpet av de siste to tirårene være behov for å åpne samtlige spørsmål knyttet til Forsvaret én gang hvert fjerde år. Dette må reflekteres i organisasjonskulturen. Nøkkelkomponenter for å oppnå evne til endring ligger blant annet i endringskompetanse og kontinuitet blant ledere som besitter slik kompetanse. Videre må Forsvaret videreutvikle incentivsystemer som fremmer endringsvilje. Gode møteplasser og åpenhet skal dominere, samtidig som lojalitet til og informasjon om fattede beslutninger i Forsvaret er viktig for å skape forankring for Forsvarets videreutvikling.

174. Det er et potensial for å videreutvikle organiseringen, innretningen og det faglige innholdet i Forsvarets utdanningssystem, som en tilpasning til nye kompetansebehov, fornuftig ressursbruk og økt fellestankegang. Det må skilles mellom hvilken kompetanse Forsvaret selv må besitte, og hvilken kompetanse som kan ivaretas gjennom sivil-militært samarbeid. Det må videre skilles mellom kompetanse som skal ivaretas flernasjonalt, og hvilken kompetanse som må ivaretas nasjonalt.

175. På de områder der det ikke strider mot spesifikke norske sikkerhetsinteresser, må Forsvaret i størst mulig utstrekning søke kompetansebygging og utvikling gjennom flernasjonalt militært samarbeid. Der det er mulig og kosteffektivt med sivil-militært samarbeid for å ivareta spesifikke kompetansebehov, skal også denne innfallsvinkelen benyttes.

176. Den militære profesjon stiller spesifikke fysiske og psykiske krav til personellet. I tillegg vil Forsvarets behov for kompetanse være i kontinuerlig endring. Som en tilpasning til disse endringene må personellets behov ved overgang til annet virke ivaretas. Dette betyr mer fleksibilitet kombinert med gode ordninger ved karriereskifte og avslutning av ansettelsesforhold.

177. De sivile i forsvarssektoren representerer et helt nødvendig kompetansemangfold som kompletterer militær kompetanse. Sivile representerer i tillegg kontinuitet og institusjonell hukommelse og utgjør derfor en avgjørende ressurs for Forsvaret.

178. For å nå målet om økt rekruttering av kvinner til Forsvaret legges det opp til å innføre obligatorisk sesjon for kvinner. Hensikten er at kvinner skal få lik tilgang til informasjon som menn om de muligheter tjeneste i Forsvaret gir, samt øke interessen for å gjennomføre førstegangstjeneste for begge kjønn.

179. Krig og konflikt rammer menn og kvinner ulikt, og tilnærmingen til menn og kvinner i krig, konflikt, fred og sikkerhet må derfor differensieres. Norge har forpliktet seg til å øke kvinneandelen i sine internasjonale styrkebidrag, og synliggjøre kvinners erfaringer og behov, i tillegg til å sikre at kvinner deltar i alle ledd i en fredsprosess. En økt kvinneandel vil blant annet sette styrkene bedre i stand til å komme i kontakt med sivilbefolkningen, herunder bidra til å etablere samarbeid med kvinner og kvinneorganisasjoner i operasjonsområdene. Dette kan bidra til økt tillit og troverdighet. Et kjønnsperspektiv i operasjoner innebærer at både kvinne- og mannsperspektivet må innarbeides ved planlegging, kompetansemessig sammensetting av styrkebidrag og gjennomføring og evaluering av operasjoner, nasjonalt og internasjonalt.

5.3 Bruk av ny teknologi

180. Den teknologiske utviklingen bidrar til å endre både våpen, utstyr og måten militære styrker opererer på. Især ny informasjonsteknologi gir bedre samhandling i nettverk, på tvers av nivåer, sektorer og forsvarsgrensvisse skillelinjer. Dette gjør at ressursutnyttelsen blir mer fleksibel og koordinert, noe som skaper økt effektivitet. Konseptet nettverksbasert forsvar (NbF) er mulig gjort av denne utviklingen. Anskaffelse av kapasiteter og strukturelementer som understøtter NbF blir nå gjennomført i Forsvaret.

181. Den teknologiske utviklingen har avgjørende betydning for hvordan militære styrker settes sammen, for hvordan militære operasjoner gjennomføres, og ikke minst for militære styrkers evne til å gjennomføre sine oppgaver i ulike situasjoner. Den raske teknologiske utviklingen stiller store krav til oppdatert kompetanse i forhold til de muligheter og utfordringer ny teknologi representerer, og dette må gjenspeiles i Forsvarets utdanning. Teknologien har også betydelige implikasjoner for sikkerheten til det personellet som deltar i operasjoner, både i form av nye muligheter for mer effektiv beskyttelse, men også i form av nye sårbarheter. Ny teknologi reduserer i seg selv ikke kravet til beskyttelse av egne styrker, men kan benyttes som ett av flere virkemidler for å gjøre beskyttelsen mer effektiv. Derfor er evnen til å forstå, utnytte og forme den teknologiske utviklingen av sentral betydning, både i militære operasjoner og i den langsiktige forsvarsplanleggingen.

182. Den teknologiske utviklingen har store konsekvenser for kostnadsutviklingen. På den ene siden skaper prisstigningen på militært materiell og utstyr press på Forsvarets økonomi og usikkerhet i forsvarsplanleggingen. Moderne kommersielt tilgjengelig teknologi er ofte rimeligere i pris enn teknologi som er spesielt utviklet for militær bruk. Likevel viser det seg i mange tilfeller at tilpasning og anvendelse av kommersielt tilgjengelig teknologi til militære formål kan vise seg kostbart. Enhetskostnadene for en del typer moderne forsvarsmateriell har dessuten en tendens til å øke betydelig fra en generasjon til den neste. Dette er en utvikling som Norge i liten grad har innflytelse på, fordi den i stor grad styres av de store landenes etterspørsel. Omfanget av denne kostnadsveksten er vanskelig å forutsi, særlig i et lengre perspektiv.

183. Risikobildet og teknologiutviklingen peker således i samme retning hva angår den konkrete utformingen av Forsvaret. Et relevant forsvar må ha en teknologisk standard som gjør det i stand til å operere effektivt, alene og sammen med allierte styrker. Kapasitetsøkningen ved ny teknologi i visse situasjoner og stridsmiljø kan være avgjørende og derfor helt nødvendig. Dette betyr ikke at Forsvaret må ha et identisk teknologisk nivå med alle allierte på alle områder, men at det må foreligge en nødvendig og bred evne til samvirke mellom våre egne og våre alliertes militære styrker.

5.4 Arbeidsdeling og flernasjonalt samarbeid

184. Gjennom flernasjonale løsninger er det mulig å oppnå økonomiske stordriftsfordeler, kritisk kompetanse, ny teknologi og bedre forsvarsevne. Flernasjonalt forsvarssamarbeid er derfor et stadig mer sentralt virkemiddel for å utvikle og opp-rettholde Forsvarets operative evne. Samtidig er det viktig å opprettholde nasjonal råderett over sentrale operative kapasiteter, i første rekke de som er nødvendige for å løse Forsvarets oppgaver 1-4.

185. Sentrale deler av det tradisjonelle flernasjonale samarbeidet har vært konsentrert om operativt styrkesamarbeid. Dette samarbeidet er viktig for evnen til praktisk samvirke, og gir økt effektivitet og interoperabilitet. Operativt styrkesamarbeid må imidlertid suppleres med satsing på samarbeid om styrkeproduksjon, materiell, vedlikehold og logistikk i bred forstand. Det er på disse områder at samarbeidet kan gi store besparelser og derved bidra til styrket operativ evne. Størst effekt vil oppnås dersom landene utvikler sine respektive operative kapasiteter/enheter i retning av systemlikhet. Med systemlikhet menes et samarbeid som tar utgangspunkt i den samme type plattform eller våpensystem og omfatter alle ledd i styrkeproduksjonen.

186. Som nevnt (jf. kap.2.5) etablerte de nordiske forsvarsministrene i november 2008 et nytt forum for forsvarssamarbeid i Norden – *Nordic Supportive Defence Structures* (NORDSUP). Det gjensidig forsterkende nordiske forsvarssamarbeidet, som omfatter samtlige nordiske land, representerer det politiske og administrative rammeverket for oppfølgingen og gjennomføringen av de anbefalingene som fremkom i den norsk-svenske mulighetsstudien fra 2007 og i den trilaterale norsk-svensk-finske rapporten

fra 2008. Disse utredningene tar utgangspunkt i at landenes forsvar står overfor de samme utfordringene med å utvikle sine militære kapasiteter innenfor en forsvarsstruktur i langsiktig balanse. Utredningene viser at et tettere, gjensidig forsterkende samarbeid innen kapabilitetsutvikling, styrkeproduksjon og logistikk kan gi betydelige operative, kostnads- og kvalitetsmessige effekter på sikt. Vi legger fra norsk side stor vekt på videreutviklingen av det nordiske forsvarssamarbeidet, som et supplement til forsvarssamarbeidet i NATO.

187. I NATO-rammen deltar Norge allerede i en lang rekke bi- og multilaterale samarbeidsarrangementer med sentrale allierte, både når det gjelder kommando- og styrkestrukturer, operativt samarbeid, øvelser og kapasitetsutvikling. Som eksempel deltar vi i allierte styrkestrukturer som blant annet *NATO Response Force* (NRF), det tysk-nederlandske korps, *Allied Rapid Reaction Corps* (ARRC), NATOs integrerte luftforsvar inkludert AWACS, NATOs stående marinestyrker, samt også multilaterale samarbeidstiltak for strategisk lufttransport (C-17). I tillegg har vi et nært og meget viktig luftoperativt samarbeid med de europeiske land som opererer F-16, inkludert Nederland, Danmark og Belgia. Utover det nære forsvarssamarbeidet med USA har vi gjennom flere år også høstet gode erfaringer innenfor det såkalte Nordsjøsamarbeidet som omfatter europeisk allierte som Storbritannia, Nederland, Tyskland og Danmark.

188. I den videre utviklingen av det flernasjonale forsvarssamarbeidet blir det lagt vekt på å utvikle integrerte styrkeproduksjonsløsninger i tråd med prinsippet om gjensidig forsterkende forsvarsstrukturer. Dette bidrar til å understøtte de deltakende staters evne til å håndtere nye utfordringer i fellesskap, og gjøre dette mer kost-effektivt, samtidig som det muliggjør en videreføring av en nasjonal operativ bredde og dybde i forsvarsstrukturen som både svarer bedre til det enkelte lands behov og som åpner for at hvert land kan beholde flere kapasiteter enn man på egen hånd er i stand til.

.....

Den internasjonale utvikling skjer raskt. Norge berøres som andre land av hendelser i alle deler av verden. Uforutsette utfordringer kan oppstå. Norge må bidra til at utviklingen kan håndteres effektivt innen flernasjonale rammer. Også Forsvaret har en rolle her. Norge vil derfor fortsatt legge vekt på å videreføre omformingen av Forsvaret til et moderne innsatsforsvar og dermed konsolidere Forsvaret som et effektivt og fleksibelt virkemiddel.

Utgitt av:
Forsvarsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Publikasjonskode: S-1004 B
Design: Wrap Design
Trykk: Merkur Trykk 09/2009 - 500

