



Uit

NORGES  
ARKTISKE  
UNIVERSITET

Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging

## Norge og NATO

*En studie av hva NATOs strategiske konsept innebærer for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk*

—  
**Synva Øidvin Greve**

*Masteroppgave i statsvitenskap mai 2014*











## Forord

Det er med glede jeg setter et siste punktum for denne oppgaven. På tross av dager der det å jobbe med en masteroppgave har fremstått som et uendelighetsprosjekt og en umulighet, er det nå med stolthet jeg leverer den fra meg. Det å skrive en slik oppgave har vist seg å by på en rekke utfordringer og lærdommer jeg ikke ville vært foruten.

Jeg vil først og fremst takke min veileder Tor Christian Dahl-Eriksen for uvurderlige råd og for å ha hjulpet meg på veien i denne prosessen.

Tusen takk til mamma og pappa, som alltid støtter og oppmuntrer meg til å gjøre mitt beste. Min interesse for samfunn og prosesser har vokst frem gjennom utallige interessante samtaler med dere. Uten deres hjelp hadde denne prosessen blitt mye vanskeligere, og jeg er dere evig takknemlig.

Jeg må også rette en stor takk til Emilie, Åshild og Ida som har tatt seg tid til å komme med gode råd til oppgaven. Jeg setter også stor pris på alle mine medstudenter på lesehuset, som alltid holder humøret oppe og har gjort studietiden til en fin tid.

Til min kjæreste Patrick, takk for at du har holdt ut med meg og støttet meg hele veien. Jeg setter veldig stor pris på deg.

Tallet på ord inkludert innholdsfortegnelse og litteraturliste er: 37 208

*Tromsø 15. Mai 2014*

**Synva Øidvin Greve**



# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b>	<b>1</b>
1.1 En introduksjon	1
1.2 Problemstilling	4
1.3 Oppgavens struktur	5
<b>2 NATOs «out-of-area», økonomisk krise og strategisk konsept</b>	<b>6</b>
2.1 «Out-of-area»	6
2.1.1 Norge og «Out-of-area»	7
2.2 Europa i krise	8
2.3 NATOs nye strategiske konsept	10
<b>3 Et teoretisk rammeverk</b>	<b>12</b>
3.1 Sikkerhet, sikkerhetisering og sikkerhetspolitikk	12
3.1.1 Sikkerhetisering	15
3.1.2 Sikkerhetspolitikk	16
3.1.3 Sikkerhetspolitiske virkemidler	17
3.1.4 Sikkerhetsfellesskap	20
3.2 Småstaters sikkerhet og handlingsrom	23
3.2.1 Å definere en småstat	23
3.2.2 Småstaters sikkerhetspolitiske handlingsrom	24
<b>4 Metodisk tilnærming</b>	<b>28</b>
4.1 Kvalitativ forskning og casestudier	28
4.2 Reliabilitet, validitet og overførbarhet	29
4.3 Datainnsamling	30
4.3.1 Skriftlige kilder	30
4.3.2 Intervju	32
4.3.2.1 Valg av informanter	32
4.3.2.2 Informanter	33
4.4 Etiske problemstillinger	33
4.5 Oppsummering	34

<b>5 NATO, Norge og et sikkerhetspolitisk samspill</b>	<b>35</b>
<b>5.1 En velkommen tilnærming</b>	<b>35</b>
5.1.1 NATOs sikkerhetspolitiske tilnærming	36
5.1.2 Norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitiske prioriteringer	42
5.1.3 En gjensidig sikkerhetspolitisk forståelse	50
5.1.3.1 Balanserte prioriteringer og regional sikkerhet	50
5.1.3.2 Norsk forsvars-og sikkerhetspolitisk respons og tilpasning	53
5.1.3.3 NATO og Norge	56
<b>5.2 Sikkerhetsutfordringer mot 2020</b>	<b>57</b>
5.2.1 NATOs sikkerhetsutfordringer for det nye årtiet	58
5.2.2 Norsk respons på NATOs sikkerhetsutfordringer mellom 2008 og 2013	58
5.2.3 Konsekvenser for norsk sikkerhetspolitikk	72
<b>5.3 Økonomisk sikkerhet</b>	<b>77</b>
5.3.1 Modernisering og utvikling av forsvarsbudsjettet	77
5.3.2 Økonomisk handlingsrom?	79
5.3.3 En småstat i NATO	84
<b>6 Avsluttende kommentarer</b>	<b>87</b>
<b>6.1 Ulike tilnærminger til sikkerhet</b>	<b>87</b>
<b>6.2 Problemstillingen og oppgavens bidrag</b>	<b>88</b>
<b>6.3 Veien videre</b>	<b>89</b>
<b>7 Litteraturliste</b>	<b>90</b>

## Vedlegg 1



# 1. Norge i NATO og norsk sikkerhetspolitikk

## 1.1 Innledning

«NATO er fortsatt hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk. Alvorlige trusler eller anslag mot norsk eller alliert sikkerhet skal håndteres innen rammen av NATOs kollektive forsvar. NATO utgjør den viktigste konfliktbyggende terskelen i våre nærområder. Forsvarets samlede kapasiteter er et viktig bidrag til alliansens krigsforebyggende funksjon.» (Prop. 73 S 2011-2012 punkt 1.1)

Slik innledes Prop. 73 S (2011-2012), «Et forsvar for vår tid», der status og hovedprioriteringer for det norske forsvaret legges frem. Nå, som siden opprettelsen i 1949, står NATO helt sentralt når dagsorden for norsk forsvar- og sikkerhetspolitikk skal settes, og er den alliansen Norge setter sin lit til skal være den fremste forsvarer av norsk sikkerhet. Som et lite land med begrensede resurser til eget forsvar har og er Norge fremdeles avhengig av NATO som forsvarsallianse og sikkerhetspolitisk virkemiddel. Både militært og politisk er Norge ansett som en småstat i NATO, og Norges politiske virkelighet tilpasses og formes i stor grad til enhver tid det verdensbildet som NATO, USA, Russland og de europeiske medlemslandene viser til (Græger 2009:151-153). Som medlemsland har Norge deltatt og gitt bidrag til NATOs operasjoner, men selv om Norges geografiske posisjon gjorde Norge til en viktig politisk brikke under den kalde krigen, har Norge siden 90- tallet måttet innfinne seg i at fokuset ble rettet vekk fra våre nordlige områder. NATOs oppmerksomhet skiftet til andre områder og fokuserte på å reformere forsvaret og forsvarspolitikken til sine medlemsland mot fremtidige utfordringer der Norge også sakte men sikkert har fulgt etter (Matlary og Østerud 2005:11-31).

Siden den kalde krigens slutt på 90- tallet har NATO utviklet seg fra å være en «motpol» og et sikkerhetspolitisk instrument for avskrekking mot Sovjetunionen, til å bli en kollektiv sikkerhetsallianse der utfordringene har endret seg, og sikkerhetspolitikken fanger et utvidet og ikke like klart område som før. Begrepene rundt sikkerhet viser i dag en bredere forståelse av hvor trusler kan oppstå, ikke bare et ensidig fokus på militære aspekter, men til at forståelsen rundt sikkerhet ligger innen flere ulike sektorer, nivåer, og til å gjelde ikke bare nasjonal sikkerhet, men også samfunnet og individets sikkerhet (Kjølberg og Jeppesen 2001). Teorier rundt sikkerhet er noe som vil bli nærmere utdypet i oppgavens teoretiske del. Etter den kalde krigen endret NATOs opprinnelige eksistensielle grunnlag seg. Ved oppløsningen av Sovjetunionen og Warsawa pakten, Sovjets svar på NATO, måtte NATO tilpasses nye sikkerhetsbehov for å ikke forsvinne som

allianse. Tilpasningen ble gjort ved å gjennomføre en rekke økonomiske, strategiske og strukturelle reformer. Gjennom 90- tallet gjennomførte NATO en rekke operasjoner i land som lå utenfor alliansens tidligere kjerneområde. Dette var noe av det som førte frem til NATOs «out of area» kurs på 2000- tallet, vedtatt på NATO toppmøtet i Washington april 1999 (Rieker og Carlsnaes 2009:36-37). «NATO- toppmøtet slo videre fast at krisehåndtering, inkludert krisehåndterings- operasjoner, skulle tilhøre alliansens fundamentale fremtidige sikkerhetsoppgaver (NATO 1999b, Part 1, par. 6). NATOs hovedfunksjon ble i praksis altså omformulert fra kollektivt forsvar til kollektiv sikkerhet.» (Rieker og Carlsnaes 2009:37) Ved å utvide alliansens oppgaver, fulgte det med en militær transformasjon for å håndtere de nye utfordringene. Et annet aspekt ved denne utviklingen har vært at samtidig som sikkerhetsbegrepet og antall medlemsland utvidet seg, har NATOs utfordringer ved samarbeid innad i alliansen økt. Ulike perspektiver på sikkerhet og utfordringer har ført til en frykt for svekket evne til konsensusbygging (som NATOs beslutninger bygger på) og økt bruk av «koalisjoner av villige», som vil si at noen medlemsland med felles interesser og ressurser samles rundt saksspesifikke operasjoner utenfor alliansens institusjoner (Rieker og Carlsnaes 2009:46). Likeledes er også USAs betydning og innvirkning på NATO fortsatt stor. USA innehar fremdeles den største økonomiske byrden i NATO, og bidrar mest med materiell og personell. De siste årene har derimot NATOs relevans for USA blitt et tema, og USAs interesse av å beholde NATO som allianse og sikkerhetspolitisk virkemiddel (Græger 2005). I Europa er trusselnivået lavt og stabilt, og krever ikke like mye ressurser for å vedlikeholdes. I 2011 ble NATO med Frankrike og Storbritannia i spissen involvert i borgerkrigen i Libya, og der USA holdt en relativt tilbaketrukket rolle i forhold til tidligere konflikter.

Fra 2001 og til slutten av tiåret har NATO vært preget av en rekke operasjoner der krigen i Afghanistan er den mest omfattende. Her har også Norge bidratt i den NATO-ledede ISAF-operasjonen siden 2003, som ble opprettet med mandat fra FNs Sikkerhetsråd. Målet med operasjonen har vært å bekjempe terrorisme, og jobbe med oppbygging av grunnleggende strukturer i landet sammen med sivile aktører og afghanske styrker. Selv om det også etter 2014 skal være internasjonale styrker igjen i landet etter 2014, skal den NATO-ledende ISAF- operasjonen være avviklet innen den tid.

På bakgrunn av utfordringer og hendelser som har skjedd i løpet av de ti årene siden siste strategiske kurs ble lagt frem, kom NATO i 2009 med forslag til en ny vei videre. Denne skulle på ny konstruere en felles sikkerhetspolitisk plattform for medlemslandene, og få NATO til å fremstå som en relevant aktør fram mot 2020, noe som har blitt sett på som nødvendig for at NATO som sikkerhetsorganisasjon har skulle kunnet overleve (Græger 2009:36). At NATO igjen prøver å

lansere seg som en relevant aktør for de neste ti årene bygger også på behovet for å legitimere eksistensen og betydningen av organisasjonen overfor opinionen i de ulike medlemslandene, som har blitt satt på prøve med bl.a. krigen i Afghanistan og økonomiske utfordringer. Ikke alle ser krigens relevans for egen sikkerhet. De siste årenes hendelser har medført store endringer i det politiske og økonomiske landskapet, og medfører fremdeles negative ringvirkninger for internasjonale organisasjoner og operasjoner avhengig av økonomisk støtte, blant annet for NATO. Det strategiske dokumentet, *Active Engagement, Modern Defence*, gjenspeiler da økonomiske problemer, geopolitiske skiftninger og politiske endringer i Europa og USA. Dette har blant annet ført til reorientering rundt NATOs egne nærområder, økt fokus på «smartere» og mer effektivt forsvar, og forsøk på en jevnere byrdefordeling av økonomiske kostnader. For NATOs medlemsland vil det nye strategiske konseptet medføre endringer for det enkelte lands forsvar- og sikkerhetspolitikk. I denne konteksten finner jeg det interessant å se på hvordan Norge velger å forholde seg til det nye NATO, og hva det nye strategiske konseptet har å si for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Norge er et av de mindre medlemslandene i NATO, og kan ved å se på folketall og militær størrelse bli regnet som en småstat. Likevel vil Norges økonomiske styrke, rolle som stor havnasjon, geografiske beliggenhet og naboland være interessante faktorer som gir grunnlag for å se nærmere på akkurat Norge blant NATOs medlemsland. I lys av den økonomiske krisen som har vart siden 2008, har Norge som et av få NATO-land ennå ikke blitt rammet av økonomisk nedtur og har av den grunn ikke vært nødt til å kutte i forsvarbudsjett, innkjøp av militærmateriell og bidrag til NATO. Under den kalde krigen var Norge som naboland til Russland (Sovjetunionen) strategisk viktig for NATO. Etter en lang «dvale» på 90-tallet har Russland igjen på 2000-tallet begynt å vise muskler, og er sammen med fokuset rundt nordområdene og Arktis en grunn til at oppmerksomheten igjen har økt rundt disse områdene. Det at Norge i større grad enn mange andre land må holde et visst fokus på egne nærområder, har ført til at det i Norge har blitt reist diskusjoner rundt hvordan ivareta nasjonale forsvarsbehov, kontra NATOs behov (Matlary og Østerud 2009:22-23). Fra regjeringens side har dette resultert i en egen *Nordområdepolitikk*, som det siden 2005 har vært mye oppmerksomhet rundt i Norge. Det har også blitt fremmet et initiativ i NATO fra Norge, «Nærområdeinitiativet», som ifølge tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre har bidratt til å endre kursen i NATO, til mer fokus fra alliansen på egne nærområder og kjerneoppgaver (Støre 2012). I Norge eksisterer det likevel ingen bred debatt rundt NATO og hvordan alliansen i stor grad er den som former norsk forsvar- og sikkerhetspolitikk og hva dette har å si.

Selv har jeg gjennom media oppfattet et splittet bilde på hva folk fra forsvaret, forskere, og politikere mener bør være forsvars- og sikkerhetspolitiske prioriteringer for Norge og hvilken betydning NATO bør ha for norsk sikkerhet. I lys av dette vil jeg argumentere for at det vil være interessant å se nærmere på om og hvordan norsk sikkerhet og sikkerhetsutfordringer påvirkes og formes etter endringer i NATOs gjeldende politikk.

Denne masteroppgaven vil se nærmere på hva NATOs nye strategiske konsept har å si for norsk forsvar- og sikkerhetspolitikk og hvordan Norge som en relativt liten stat i NATO velger å respondere på de forsvarspolitiske rammene NATO setter for det nye tiåret.

## **1.2 Problemstilling**

Problemstillingen for denne oppgaven blir da:

***Hva innebærer NATOs nye strategiske konsept for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, og hvordan har Norge valgt å respondere i forhold til denne nye sikkerhetspolitiske plattformen for NATOs medlemsland?***

***Og; I hvilken grad gir Norges relativt gode økonomiske situasjon oss økte muligheter for å velge hvordan vi vil utforme vår respons?***

I lys av problemstillingen vil oppgaven begrense seg til å se på tidsperioden 2008 frem til 2013. Problemstillingen tar for seg et stort politisk område, og jeg har derfor vært nødt til å begrense hva jeg skulle fokusere på. For å gjøre dette har jeg basert empiri- og analysekapittelet rundt 3 antakelser, som alle dreier seg rundt ulike emner i sikkerhetspolitisk teori.

Den første antakelsen vil se nærmere på om endringer i sikkerhetspolitiske omgivelser bidrar til å endre den sikkerhetspolitiske tilnærmingen til de aktuelle aktørene – og at dette vil vises i NATOs strategiske konsept fra 2010, samt i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Den andre antakelsen vil fokusere på de sikkerhetspolitiske utfordringene NATO viser til i det strategiske konseptet fra 2010, og hva disse utfordringene vil innebære for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk.

Den siste antakelsen ser på hvorvidt økonomiske ressurser og kapasiteter i det norske forsvaret bidrar til å øke Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom i forhold til NATO.

## **1.3 Oppgavens videre oppbygning**

Denne oppgaven består av 6 kapitler.

I kapittel 2 tar jeg kort for meg bakgrunnen for NATOs politikk slik den var før 2010, dette inkluderer NATOs «out-of-area» politikk og den økonomiske krisen.

Kapittel 3 inneholder det teoretiske rammeverket for oppgaven, som støtter opp om antakelsene samt analysen i kapittel 5.

Kapittel 4 vil se på det metodiske grunnlaget for oppgaven, der valg av kvalitativt case- studie gjøres rede for hvorfor passer denne oppgaven best, samt hvordan forskningsprosessen har gått til.

Kapittel 5 består av tre delkapitler, som hver for seg består av empiri og analyse i lys av de teoretisk baserte antakelsene. Tilsammen inneholder kapittel 5 oppgavens samlede empiri og analyse.

Kapittel 6 vil oppsummere oppgavens funn i lys av problemstillingen, samt inneholde noen tanker om videre utvikling og forskning.

## **2. Bakgrunn: Det nye NATO**

Årene siden 2008 har medbrakt store endringer for NATO. I dette kapittelet skal jeg kort redegjøre for hvordan NATOs strategiske konsept fra 2010 ble til, hva det består av, og hvilke kursendringer som er gjort siden siste strategiske dokument ble lagt frem i 1999. Jeg vil også kort ta for meg hvordan norsk forsvar- og sikkerhetspolitikk utviklet seg siden 1999, i lys av NATO og økonomiske hendelser.

### **2.1 «Out-of-area»**

Etter den kalde krigens slutt ble 90- tallet for NATO en periode med gjennomgripende forandringer. Sovjetunionen, NATOs hovedfiende, brøt sammen og det ensidig militære trusselbildet ble gradvis mer komplekst. Alliansen måtte tilpasse seg en virkelighet der det tradisjonelle synet på territoriell sikkerhet og militære trusler ble utfordret, og der flere sider av samfunnet ble inkludert i et mer helhetlig bilde av fremtidige utfordringer. Den vide sikkerhetsforståelsen vises til i det strategiske konseptet fra 1999; «The Alliance is committed to a broad approach to security, which recognises the importance of political, economic, social and environmental factors in addition to the indispensable defence dimension.» (NATO 1999 punkt 25)

De fleste utfordringene som fantes under den kalde krigen var borte, vest-europeiske land hadde et lavt trusselnivå, og veien for å overleve som relevant allianse lå i å gjennomføre endringer. Strategien og vedtakene som ble lagt frem i 1999 viste en mer fleksibel allianse, med reformerte kommando- og styrkestrukturer, et utvidet sikkerhetsbegrep, flere medlemsland, og for første gang et NATO engasjert i militære operasjoner. Initiativ for mer og nærmere samarbeid mellom medlemslandene ble tatt i forkant av, og etter, det strategiske konseptet i 1999 og la opp til en styrking av identiteten til europeisk sikkerhet og forsvar (NATO 1999). NATOs behov for endringer etter den kalde krigen gjorde at NATO utvidet sitt operasjonsområde, og gikk sammen med FN for å håndtere regionale konflikter og fredsoperasjoner som blant annet oppsto i kjølvannet av Sovjetunionens oppløsning. Dette ble formalisert under NATO-toppmøtet i 1999 under begrepet «out-of-area», som henviste til NATOs nye globale rolle (Græger 2009:37). Denne utviklingen fortsatte utover 2000- tallet.

NATOs transformasjon siden den kalde krigen har også vært en teknologisk transformasjon. Dette har ført til et mer kapitalintensivt militære der nytt og moderne utstyr har gått på bekostning av personell, og til et mer profesjonalisert forsvar (Diesen 2005:170). Kravene om transformasjon av militæret og styrker ble ytterligere forsterket fra 2001 og utover på grunn av terrorangrepene mot USA, og krigen i Afghanistan fra 2001. Terrorangrepene mot USA i 2001 medførte at NATO-



paktens Artikkel 5 ble aktivisert for første gang siden opprettelsen av NATO. NATOs Artikkel 5 legger grunnlaget for den gjensidige sikkerhetsgarantien mellom medlemslandene (NATO 2014) NATOs medlemsland måtte bidra i operasjoner utenfor Europa, og dette førte blant annet til opprettelsen av flernasjonale styrker og utvidet samarbeid mellom medlemsland, ulike organisasjoner og sivile. Et av de viktigste samarbeidsforholdene som har blitt opprettet er NATO-Russland rådet i 2002. Samarbeidet har ført til et nærmere forhold mellom Russland og europeiske land, og tidvis konstruktivt samarbeid om sikkerhetspolitiske utfordringer, spesielt i Afghanistan. Noen av de mer negative utviklingene innenfor NATO i det nye årtusenet har vært USAs reduserte interesse for Europa i lys av manglende trusler, men også tendensen til sammenkomster av koalisjoner av villige, basert på medlemsland med felles interesser og kapasiteter som møttes utenfor de formelle institusjonene mye på grunn av manglende konsensus innad i alliansen (Græger 2009:46-47). For NATOs små land har dette spesielt vært utfordrende av frykt for marginalisering, og at en svekket rolle for NATO går ut over sikkerheten til de minste landene.

NATOs omstillingsprosess for å utvikle seg til en mer relevant allianse har blitt sett på som vellykket (Græger 2009:48), men har mot slutten av tiåret vært preget av både ytre og indre konflikter. Krigen i Afghanistan, konflikten i Kosovo/Serbia, økt oppmerksomhet rundt piratvirksomhet i Adenbukta, økt spenning i forholdet med Russland pga. NATOs rakettskjold og krigen Russland-Georgia, og spørsmål om byrdefordeling av ressurser og innsatsstyrker i operasjoner. Likevel er det den økonomiske utviklingen, som i 2008 kulminerte i en økonomisk og finansiell krise, som i stor grad har aktualisert behovet for og opprettelsen av NATOs nye strategiske dokument frem mot det nye årtiet, 2010 - 2020.

### **2.1.1 Norge og «Out-of-area»**

Frem til slutten av 90-tallet var det høy kontinuitet i det norske forsvaret, som holdt på den territorielle forsvars- og sikkerhetspolitikken fra den kalde krigen. Tiden etter dette, overgangen til 2000-tallet, blir referert til som en omleggingsperiode (Græger 2009), med mer moderne styrker og økonomiske reformer tilpasset NATOs sikkerhetspolitikk, blant annet en reduksjon i stasjoner og baser, vernepliktige og ansatte. Det norske forsvaret ble nødt til å tilpasse seg en kontinuerlig endring i sikkerhetspolitiske utfordringer og teknologisk utvikling. I likhet med de fleste andre vestlige land måtte Norge gå sakte men sikkert vekk fra en mer ensformig nasjonal mobiliseringsstyrke til å i større grad bli en fleksibel sikkerhetspolitisk partner i samarbeid med andre land. (Matlary og Østerud 2005:11-22) Det norske forsvaret gikk fra å være alliansetilpasset til i større grad å bli allianseintegrert (Matlary 2005:186). Dette skjedde gjennom norsk deltakelse i NATOs operasjoner, stridsgrupper både i NATO og EU, og økt samarbeid, trening og øvelser med

andre land. I følge Nina Græger gikk internasjonal innsats i NATO-operasjoner fra å være en tilleggsoppgave for det norske forsvaret, til å bli et sikkerhetspolitisk virkemiddel for å sikre norsk innflytelse i NATO, sikre en relevant allianse og som en forlengelse av norsk territoriell sikkerhet (Græger 2005).

«Norsk NATO-politikk etter den kalde krigen har vært legitimert med referanse til et nytt trusselbilde, reduserte forsvarsbudsjetter, allianselojalitet, samt internasjonal solidaritet og opprettholdelse av internasjonale normer.» (Græger 2005) Sikkerheten var ikke lenger bare nasjonal eller regional, men global.

Da Norge utover 2000-tallet i stor grad har blitt tilpasset NATOs politikk, har norsk forsvarspolitik og diskusjonen rundt dette ofte dreid rundt problemstillingen om hvorvidt norske nasjonale forsvarsbehov blir ivarettatt, og at Norge i større grad enn mange andre NATO land har sikkerhetspolitiske utfordringer som ikke blir ivarettatt med NATOs militære transformasjon. (Saxi 2011) Samtidig som Norge har bidratt i NATOs operasjoner utenfor og i Europa etter 1999, har Norge siden 2003 videreutviklet en egen politikk rundt de norske nordområdene (Nordområdepolitikk), og i større grad enn mange andre NATO land opprettholdt fokuset på nasjonal territoriell sikkerhet og målsettinger for dette. Denne politikken har etterhvert ført til en rekke spørsmål omkring hvordan Norge skal ivareta sine sikkerhetspolitiske interesser, med hvilke midler, og NATOs rolle i blant annet nordområdene.

## **2.2 Europa i krise**

I 2008 ble USA, Europa og store deler av verden rammet av en total kollaps i finanssystemet. Den økonomiske krisen har ført til massive politiske og økonomiske konsekvenser for de fleste land i en tid med globalisert økonomi og en høy grad av integrasjon på tvers av statsgrenser.

Krisen, som startet i finanssektoren, har gjennom årene utviklet seg til å bli en gjeldskrise for mange land.

Finansiell deregulering av bank- og finanssektoren skapte gjennom kjøp og salg av «råtne» utlånspakker en gigantisk boligboble, som sprakk når lånetakere ikke lengre kunne nedbetale lånene sine som mange ganger oversteg den reelle verdien på hus og verdier. Dette førte igjen til likviditetskrise og mange store bankers konkurs, eller i de fleste tilfeller – statens oppkjøp av bankenes gjeld. Obligasjonspakkene som de amerikanske bankene lånte ut ble solgt til utenlandske investorer – og dermed hadde man en global kredittkrise som igjen påvirket investeringer, kjøpekraft, bedrifters produksjon, og arbeidsledighet (Solberg og Vik 2010).

Det har etterhvert blitt utbetalt store redningspakker for bankene fra de ulike landene, der den

største økonomiske byrden har blitt lagt på skattebetalerne sammen med innstramminger i arbeidsliv og offentlige utgifter. Noen land er rammet hardere enn andre, og i blant annet Spania, Hellas og Irland ligger arbeidsledigheten opp mot 25 prosent for yrkesaktive og opp mot hele 60 prosent for yrkesaktiv ungdom (Østgårdsgjelten 2013).

Endringer i økonomiske forutsetninger påvirker politikk og prioriteringer. Dette har de europeiske landene fått kjenne til margen. Selv om ikke alle landene har blitt rammet like hardt, har de fleste landene måttet kutte drastisk i offentlige budsjett, og da også i høy grad forsvarbudsjettene. Det har i stor grad gått ut over NATO, da medlemslandenes bidrag til NATO i form av prosent av BNP og andre ressurser er blitt betydelig redusert. Ifølge NATOs årlige rapport fra 2013 viser generalsekretær Anders Fogh Rasmussen til at kun 3 av NATOs 28 medlemsland i 2012 brukte det selvpålagte målet om 2 prosent av BNP på forsvar, nemlig USA, Storbritannia og Hellas. Ifølge Fogh Rasmussen vil «NATOs militærmakt og globale innflytelse være i fare dersom medlemslandene fortsetter med å kutte i forsvarsbudsjettene, og forsvarsevnen vil bli svært ulik fra land til land.» (NRK 2013)

De senere årene har det også vært mye diskusjon rundt akkurat dette, og rundt medlemslandenes plikt til å bidra for å kunne nyte fordelene som det å være medlem i en forsvarsallianse gir. Et svekket NATO både politisk og militært har vært og er noe som de økonomiske utfordringene aktualiserer og som kan føre til endringer innad i alliansen og mellom USA og Europa. Dette blant annet ved USAs høye andel av forsvarsutgiftene i NATO, noe de har varslet ikke vil kunne fortsette. (Prop.73 S 2011-2012 punkt 3.3.2.4)

Forhenværende Forsvarsminister i USA, Robert M. Gates, advarte i 2010 og 2011 om en «demilitarisering» av Europa, og uttrykte stor bekymring for europeiske lands minkende satsning og støtte rundt militære formål og NATO. Dette gjaldt ikke bare støtte for å holde ved like nasjonale forsvar, men også NATOs utenlandsoppdrag, som i Libya og Afghanistan. Gates uttrykte skuffelse over det han mener er europeiske alliertes sviktende evne og vilje til å se betydningen av NATO som en sterk allianse der alle må bidra, ikke bare USA, som han mener har brukt over evne det siste tiåret til å opprettholde NATO. Selv om han uttrykker at europeiske land skal bidra mer, er ikke virkeligheten alltid like enkel.

«Frankly, many of those allies sitting on the sidelines do so not because they do not want to participate, but simply because they can't.»...«The military capabilities simply aren't there.» (Shanker 2011)

Norge er så langt ikke rammet av den økonomiske krisen slik andre europeiske land har opplevd. Norsk eksport av olje og gass har i stor grad fungert som norsk økonomi sitt sterkeste kort for å holde Norge utenfor krisen. Det økonomiske overskuddet og tryggheten ved ressursutvinning har

gjort at Norges politiske og økonomiske handlingsrom i stor grad er det samme som før krisen. Som det påpekes i Prop.73 S (2011-2012);

«Den økonomiske uroen i etterkant av finanskrisen i 2008 påvirker forsvarssektoren i mange land. De fleste av våre Nato- allierte og partnere reduserer sine forsvarsbudsjetter. Flere land er tvunget til omfattende kutt i forsvarssektoren. Norge derimot, har siden sommeren 2009 opplevd fornyet vekst i økonomien og sysselsettingen har tatt seg opp. En langsiktig og tilstrekkelig stram styring, kombinert med en god forvaltning av petroleumsinntektene har bidratt til at Norge har en unik økonomisk handlefrihet. Dette har gitt rom for å styrke forsvarsbudsjettene.» (Prop.73 S 2011-2012 punkt 2.1.2)

Selv om Norge har styrket forsvarsbudsjettene de siste årene, har det likevel ikke gjort at Norge oppfyller NATOs ønskede mål om å bruke 2% av nasjonal BNP på forsvarsformål.

I tillegg til finanskrisen har også krigen i Afghanistan siden 2003 resultert i store kostnader og ressurser for mange deltakende land. Krigen har blitt omtalt som NATOs «hengemyr», da den har trukket ut i tid og ressurser, og gjort at mange NATO-land etterhvert har begynt å trekke de militære bidragene ut av landet og ikke har råd til å bidra med mer (Gitmark og Skjeseth 2012).

Et økonomisk svekket Europa har forsterket enkelte tendenser som har gjort seg gjeldene det siste året. Siden begynnelsen av 2000-tallet har vi sett endringer i flere store lands økonomiske og politiske styrke der Kina, India, Brasil og Russland utpeker seg spesielt. USA er fremdeles verdens ledende stormakt, men uten den unike posisjonen som det har hatt tidligere. Dette har ført til en gryende usikkerhet blant mange land, og også i NATO for hva dette har å si for fremtidige sikkerhetspolitiske utfordringer i en multipolar verden. Som det står i Prop 73 S (2011-2012); «Fremtredende geopolitiske utviklingstrekk i vår tid er økt rivalisering mellom stormakter og mer vekt på realpolitikk.» (Prop. 73 S 2011-2012 punkt 3.2.1 )

## **2.3 NATOs nye strategiske konsept**

Den nye veien fremover i et nytt tiår ble påbegynt i 2008-2009, fastsatt på NATO-toppmøte i Lisboa 2010, og videreutviklet frem til NATO-toppmøte i Chicago Mai 2012. En gruppe eksperter ble i 2009 nedsatt for å utrede NATOs vei frem mot 2020, der de kom med analyser og anbefalinger for det endelige utkastet. Ekspertgruppen ble ledet av Madeleine K. Albright, USAs tidligere utenriksminister, og bestod ellers av representanter fra flere av NATOs største medlemsland. Gruppen tok også del i debatter, seminarer og konsultasjoner med ulike kilder utenfor og innenfor NATO. Dokumentet tar for seg hva NATO bør være i det nye tiåret, og viktige prioriteringer. De tar

også for seg hvorfor NATO har behov for et nytt strategisk konsept.

«The North Atlantic Treaty Organisation (NATO) enters the second decade of the twenty-first century as an essential source of stability in an uncertain and unpredictable world.» (NATO 2010)

Verden har endret seg, og de slår fast at det er flere grunner til at NATOs politikk igjen må tilpasses. Terrorangrep, teknologisk utvikling, spredningen av atomvåpen, piratvirksomhet, produksjon av energi og miljøtrusler er bare noe av det som gjør at NATO stadig må utvikle seg i takt med nye sikkerhetsutfordringer.

Videre vises det til at et nytt strategisk konsept gir en ny mulighet for NATO til å introdusere og opplyse om NATO til land utenfor alliansen og om hvordan alliansen har bidratt til internasjonal stabilitet og fred. Opplyse om hva NATO jobber for til alliansens medlemsland og befolkning, for å igjen kunne overbevise om behovet for NATO som en relevant aktør for å håndtere de sikkerhetspolitiske utfordringer som eksisterer. Ekspertgruppen fremhever at det nye strategiske konseptet bør fungere som en fornyelse av forpliktelsene medlemslandene mellom seg.

«A new Strategic Concept must recognise the urgency of further change while remaining true to the founding ideals that bind the Alliance together and that have earned for it a positive international reputation. This calls for a blend of reaffirmation and renovation aimed at creating the optimum mix of old and new.» (NATO 2010)

Det nye strategiske konseptet «Active Engagement, Modern Defence» ble vedtatt på NATO-toppmøtet i Lisboa November 2010. I ettertid av toppmøtet i Lisboa har det også blitt utviklet flere initiativ ut fra det strategiske konseptet som går på de praktiske konsekvensene av de sikkerhetspolitiske målene som strategien kommer med.

### **3. Teoretisk Ramme**

Problemstillingen for oppgaven, hva NATOs nye strategiske konsept innebærer for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk, inviterer til å se nærmere på teorier og begreper som kan belyse det aktuelle temaet sikkerhetspolitikk, utformingen og utøvelsen av dette, fordi det er relevant i forhold til det jeg skal undersøke. I dette kapitlet vil jeg gå inn på flere ulike perspektiver som sammen kan bidra til analysen av det empiriske materialet.

Første delen av kapitlet vil gå inn på grunnbegrepet sikkerhet. Deretter belyse hvordan sikkerhetsstudier innen Internasjonale Relasjoner (IR) har utviklet seg over tid og hvordan ulike syn på hva sikkerhetsstudier skal omfatte er forankret i sentrale teoretiske retninger innen faget, henholdsvis realisme, liberalisme og konstruktivisme. Vil videre ta for meg begrepene sikkerhetisering, sikkerhetspolitikk og sikkerhetsfelleskap.

Andre del av teorien vil ta for seg småstater og deres sikkerhetspolitiske handlingsrom, spesielt rettet mot forsvarsallianser, og vil kunne gi et perspektiv på Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom i forhold til NATOs sikkerhetspolitiske føringer.

#### **3.1 Sikkerhet, sikkerhetisering og sikkerhetspolitikk**

For ledere og politikere vil sikkerhet knyttet til samfunn og stat være et naturlig fokus. Sikkerhet kan forstås på flere måter, avhengig av hva man vil ha sikkerhet for og mot, og for hvem. I begrepet sikkerhet ligger det at det er frihet i fravær av trusler mot grunnleggende verdier (Baylis, Smith og Owens 2008: 229). Selve ordet sikkerhet (security) stammer fra den Latinske *sine cura*, som betyr uten bekymringer (min oversettelse, på engelsk; without care) (Hough 2008:19-20)

Innen faget internasjonale relasjoner (IR) har sikkerhet tradisjonelt vært et begrep som har knyttet seg til staten som aktør, og statens nasjonale sikkerhet og vern mot hovedsakelig ytre militære trusler.

«In the case of security, the discussion is about the pursuit of freedom from threat. When this discussion is in the context of the international system, security is about the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity.» (Barry Buzan sitert i Baylis, Smith og Owens 2008: 229)

Sikkerhetsstudier innen IR preges av ulike syn på hvor omfattende begreper rundt sikkerhet skal være og hva sikkerhetsbegrepet innebærer. Det mer tradisjonelle synet på sikkerhet er statssentrert og fokuserer hovedsakelig på militære og materielle trusler mot staten. Et utvidet sikkerhetsbegrep



innebærer en utvidelse av hvordan sikkerhet kan omfatte andre aktører og trusler i forhold til det tradisjonelle synet. Det utvidede sikkerhetsbegrepet ble hovedsakelig utarbeidet i siste halvdel av- og særlig etter den kalde krigen. Som utfordrere til realismens perspektiver rundt stater sikkerhet og sikkerhetsbegrepet kom blant annet konstruktivismen og ulike liberale syn frem. Dette er perspektiver jeg trekker frem for å belyse måter det går an å se stater sikkerhet på, uten at jeg nødvendigvis vil bruke dette kategorisk i en analyse.

Realismen står for det tradisjonelle synet på sikkerhetsstudier, med stater som aktører, og et pessimistisk syn på enten menneskets natur eller systemet der en ikke bør stole på andre, og en søken etter makt for å sikre statens sikkerhet og overlevelse eller søke å balansere makten i systemet av stater, som karakteriseres av *internasjonalt anarki*. Anarki viser til en organisering av forholdet mellom ulike aktører som ikke er regulert (Malnes 2007:15-16). Internasjonalt anarki er da mangel på en overnasjonal myndighet i organiseringen av stater. De klassiske realistenes syn på stater som kun opptatt etter å oppnå makt tar form i det som kalles *sikkerhetsdilemmaet*, der sikringen av en stat går på bekostning av en annen. Når en stat øker sine militære kapasiteter og styrker forsvaret vil dette føre til at andre stater ser dette som en trussel og gjør det samme, noe som vil føre til en kontinuerlig rustningsspiral. Store stater vil prøve å balansere sine kapasiteter mot hverandre. (Hough 2008:3) Den kalde krigen mellom 1945 og 1990 og USA og Sovjetunionens opprustning mot hverandre vil være et eksempel på dette.

I realistenes skille mellom «high and low politics», er statens sikkerhet og militær makt «high» politikk, mens innenrikspolitikk som inkluderer individets helse, velferd, etc. regnes som «low» politikk. Hos neo-realister, en gren av realismen, er også økonomisk makt inkludert i «high» politikk. Økonomisk kapasitet sees ikke kun som et grunnlag for oppbygging av militær styrke, men også som et essensielt middel i søken etter makt, der økonomisk styrke kan gi innflytelse uavhengig av militær makt. (Hough 2008:2-3) Neo-realisten Kenneth Waltz hevder at stater fremfor å søke mest mulig makt, heller søker å oppnå den mengden makt som gir mest mulig sikkerhet, sikkerhetsmaksimerende fremfor maktmaksimerende. (Schmidt 2007:55)

Liberalisme vil derimot stå som realismens motsetning, der menneskets gode natur gjør samarbeid naturlig og som motstrider de anarkiske strukturene stater imellom. Også ikke-statlige organisasjoner og internasjonale organisasjoner er viktige aktører. Liberalismens vektlegging av samarbeid og institusjoner har utover det 20. århundre gitt sterk føring for å løse utfordringer knyttet til sikkerhet i en global kontekst. (Mingst 2008:60-61)

Konstruktivismen ser stater og sikkerhet i et litt annet lys. Meninger og den kunnskapen vi tillegger oss er hos konstruktivismen sosialt konstruert, og eksisterer som en del av språket og de konsepter

vi bruker. Språk og konsepter er igjen intersubjektivt, altså at det eksisterer uavhengig av den individuelle bruken av det, men er heller ikke objektivt siden det ikke eksisterer uavhengig av den subjektive bruken (Guzzini 2007:24). I så måte er også den sosiale verden konstruert ut ifra felles holdepunkter og hva vi ilegger mening (ibid.:24-25). Konstruktivismen hevder at identitet og medfølgende interesser blir formet gjennom sosial interaksjon. Sosiale strukturer skaper begrensninger, men aktører kan likevel innvirke på strukturer gjennom handling (Robinson 2007:382). Konstruktivismen satte spørsmålsteget ved realismens snevre syn på stater som kun søkte å oppnå egne interesser og overlevelse i møte med andre stater, og utviklet et syn på sikkerhet og politikk som noe som kunne inkludere samarbeid, flere ulike aktører, tanken om politikk som idébasert framfor interessebasert, og andre områder i samfunnet som viktige for stater og individers sikkerhet (Hough 2008:6). De satte søkelys på hvorvidt staters syn på fiender og sikkerhetstrusler var sosialt konstruert, fremfor reelle problem. Den kalde krigens ensidige fokus på militære truslers betydning for sikkerheten ble stadig utfordret av problemer innen ulike sektorer, som økonomi, miljø, kriminalitet, etc. og førte til at ikke-militære områder ble inkludert i en sikkerhetskontekst (Buzan, Wæver og Wilde 1998: 2). Ettersom de militære truslene minsket på agendaen, kom det fokus på ikke-militære årsaker til konflikter. I tillegg til at sikkerhetsbegrepet ble mer generelt, kom det gradvis andre analytiske nivåer for oppfattelsen av sikkerhet, der økonomiske og miljømessige problemer ikke kun er statens anliggende, men også individet, samfunnets, eller regionale eller globale anliggender (ibid.: 5-6).

Når sikkerhetsspørsmål som rommer både individets og den globale sikkerhet glir over i hverandre gir dette utfordringer i hvordan det kan håndteres, og hvem som bør gjøre det. I tillegg har et utvidet syn gjort det vanskelig å identifisere hvilke områder som bør inngå i en sikkerhetskontekst. I de ulike teoretiske retningene innen internasjonal politikk er det ulike perspektiver på dominerende systemer og hvilke aktører som bør og kan håndtere sikkerhetsspørsmål, hvor ulike begreper rundt sikkerhet oppstår og hva som inngår i begrepet sikkerhet. (Buzan, Wæver og Wilde 1998: 1-6) Under den kalde krigen ble fokuset rundt sikkerhet gradvis vendt fra å dreie seg om sikkerhet for nasjonalstaten mot økt fokus på internasjonal sikkerhet og økt sikkerhet gjennom samarbeid, mye pga. Warszawa- pakten og NATOs fiendtlige forhold, og den kontinuerlige trusselen om bruk av atomvåpen og avskrekingsstrategi. (Sheehan 2005:2) I 1994 ble «Human Security» tatt med i FNs utviklingsrapport, der sikkerhet ble rettet mot individet fremfor territoriell sikkerhet på både nasjonalt og globalt nivå, og underbygget dette med behovet for investering i utvikling, fremfor i våpen og forsvar. (FN 1994) «Human Security» fikk økt oppmerksomhet på 90-tallet da det kom fokus på at det fantes andre årsaker til krig og kriser enn kun mellomstatelige konflikter. Trusler

mot mennesker som oppsto innen områder som økonomi, miljø, helse og matmangel gjorde at en ny forståelse av sikkerhet trengtes, en forståelse av sikkerhet som ikke begrenset seg til stater og militære virkemidler. (Burgess og Gräns 2012: 90)

### 3.1.1 Sikkerhetisering

I en stadig mer globalisert verden der endringer kontinuerlig gir nye utfordringer, har spørsmålet om hva av det som omgir oss som bør inngå i en sikkerhetisert kontekst oppstått. Buzan, Wæver og Wilde lanserte i 1998 perspektiver og begreper rundt sikkerhetisering av ulike områder innen sikkerhetsstudier.

At noe blir *sikkerhetisert*, vil i følge Buzan, Wæver og Wilde si når en tar et tema/område og hever det over det politiske nivået, og presenterer det som en eksistensiell trussel som krever ekstraordinære tiltak og handling som ligger utenfor vanlig politisk prosedyre. (Buzan, Wæver og Wilde 1998: 23-24)

For å bli et sikkerhetsanliggende må da et tema bli presentert for og godkjent av et relevant publikum. En godkjenning vil skje gjennom tilstrekkelig argumentering og tilhørighet for at temaet behøver å bli et sikkerhetstema og trenger ekstraordinære tiltak. Hvis et tema blir presentert men ikke godkjent av det aktuelle publikumet vil det kun ha skjedd en «sikkerhetiserings- handling», ikke en faktisk sikkerhetisering av temaet.

I utgangspunktet mener Buzan, Wæver og Wilde at alle tema kan sikkerhetiseres ved at det tas opp og settes på dagsorden, noe som gjør at ved et utvidet sikkerhetsbegrep er sikkerhet i teorien relativt for ulike aktører, og i så måte er sosialt konstruert (ibid.:25-26).

««Security» is thus a self-referential practice, because it is in this practice that the issue becomes a security issue – not necessarily because a real existential threat exists but because the issue is presented as such a threat.» (ibid.:24)

Innen Københavnerskolen, som Buzan, Wæver og Wilde tilhører, vil stators felles oppfatninger rundt sikkerhet gjøre at det dannes det som blir kalt «security complex», og som gjør at deres nasjonale sikkerhetsproblem ikke kan ses alene, men betraktes i sammenheng med sikkerhetskomplekset. (ibid.:12)

Hos Buzan Wæver og Wilde er de sektorene som inkluderes i et utvidet sikkerhetsbegrep miljø, økonomi, den sosiale og den politiske sektor. Sikkerhetisering av de ulike sektorene kan da eksempelvis være å ville sikre økonomiens betydning for statens opprettholdelse av militære kapasiteter, sikre produksjon eller tilførsel av viktige næringer, energisikkerhet, frykt for økonomiske kriser og finansiell ustabilitet og de ulemper dette fører med seg for politikken og arbeidslivet, kriminalitet og ulovlig handel med blant annet militær teknologi og våpen. (ibid.: 98) I

den politiske sektoren vil det fokuseres på de ikke-militære sikkerhetstruslene, og opprettholdelsen av statens suverenitet og stabilitet gjennom internasjonale lover og regler og den organisatoriske stabiliteten i en stat (ibid.:141-144).

En *desikkerhetisering* av noe vil være å flytte et emne ut av det sikkerhetspolitiske området og tilbake til den normale politiske sfære (ibid.: 4). I likhet vil en resikkerhetisering være å gjenoppta sikkerhetsstatus rundt et område, som igjen har blitt aktuelt.

Et utvidet sikkerhetsbegrep og sikkerhetisering av ikke-militære sektorer vil kunne ha flere uønskede konsekvenser i følge Buzan, Wæver og Wilde. Å utvide statens mobiliseringsevne vil ikke nødvendigvis være negativt, men at en sikkerhetisering av ulike områder blir en positiv ting, selv om det vil kunne mane til konfliktmobilisering i ulike relasjoner fra staten sin side, vil kunne være problematisk (ibid.: 2-4). At noe blir presentert som en eksistensiell trussel og tatt ut av den «normale» politiske sfære anser Buzan som et nederlag. «Basically, security should be seen as negative, as a failure to deal with issues as normal politics.» (ibid.: 29) At noe blir sikkerhetisert og godkjent av et relevant publikum medfører at statens virkemidler rundt det aktuelle området blir utvidet, og innebærer en legitimering av ekstraordinære maktmidler. «The special nature of security threats justifies the use of extraordinary measures to handle them. The invocation of security has been the key to legitimizing the use of force, but more generally it has opened the way for the state to mobilize, or to take special powers, to handle existential threats.» (ibid.:21)

### **3.1.2 Sikkerhetspolitikk**

De ambisjoner og mål den enkelte stat har for å beskytte seg mot eksterne trusler fra andre stater som truer dets suverenitet, gjenspeiles i en stats *sikkerhetspolitikk*.

Selv om stateres sikkerhetshensyn og vilje til å forsvare sin suverenitet og territorie ikke er noe nytt, har det først på 1900-tallet gått fra å være en del av utenrikspolitiske hensyn, til å utvikles til egne politiske målsettinger.

Ifølge den svenske statsviteren Nils Andrén kan sikkerhetspolitikk defineres slik; «en sammenfattende betegnelse på de politiske aktiviteter som en stat utfører for å virkeliggjøre sine målsettinger også i situasjoner der den står overfor trusler fra andre aktører, spesielt fra andre stater, i det internasjonale systemet.» (Østerud, Goldmann, Pedersen 1997:249-250)

I en tradisjonell forståelse av sikkerhetspolitikk dreier det seg om å skape målsetninger for; «å oppnå beskyttelse for eget land mot fysisk maktbruk og vold utenfra, i praksis oftest væpnet, militær maktbruk. Slik maktbruk kan bli rettet mot eget land fra en annen stat eller fra en ikke-statlig organisasjon eller gruppe. Dette utgjør *kjernen* i sikkerhetspolitikken.» (Skogan 2007: 101) Skillet mellom sikkerhetspolitikk og utenrikspolitikk er mer eller mindre synlig, avhengig av

hvilket perspektiv man ser statens interesser, det internasjonale systemet og politikken natur med. For realister skilles ikke sikkerhetspolitikken fra utenrikspolitikken, men sikkerhet og overlevelse er en så sentral del av at lands virke at det utøves sammen (Fermann 2007:38).

Sikkerhetspolitikken utvidelse til flere samfunnsområder har ført til økende grad av samsvar mellom utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske målsetninger.

John Kristen Skogan tar for seg i *Anarki, makt og normer* (2007) utvidelsen av sikkerhetspolitikken og hvordan den bør avgrenses i forhold til annen politikk. Utvidelsen av en tradisjonelt forankret definisjon av sikkerhetspolitikk har lagt utgangspunktet for å kunne utvides i hovedsakelig i to retninger. Sikkerhetspolitikken kan utvides fra kun å være til beskyttelse for den enkelte stat til å bli et kollektivt anliggende der økt sikkerhet for den enkelte stat kan oppnås gjennom samarbeid med andre stater ut i fra felles sikkerhetspolitiske mål og ønsker, men også utvides til å gjelde sikkerhetstrusler som oppstår innenfra i den enkelte stat (Skogan 2007: 102). Sikkerhetspolitikken mener han kan utvikles ut ifra en positiv og en negativ definisjon, altså *hva* den skal beskytte og *hva* den skal beskytte *mot*.

Problemet med den positive definisjonen blir ved avgrensningen av hva som faktisk er en stats kjerneverdier og interesser og de trusler som kan oppstå mot dette, da dette kan utvides til å omfatte store deler av en stats politiske virke, og føre til uklare grenser for hva som er sikkerhetspolitikk og ikke (ibid.:104).

En *negativ* definisjon kan begrenses til militære trusler eller vold utenfra, men også her kan hva som anses som trusler utvides til å gjelde faktorer som tradisjonelt ikke har vært ansett som sikkerhetspolitikk, som miljø, omfattende kriminalitet, etc. (ibid.:104).

Både en positiv og negativ definisjon av sikkerhetspolitikken kan altså være problematisk når de områdene som omfattes i en sikkerhetspolitisk kontekst går for vidt utover hva det tradisjonelt har vært (ibid.:105).

### **3.1.3 Sikkerhetspolitiske virkemidler**

I samsvar med sikkerhetspolitiske målsetninger har en stat en rekke sikkerhetspolitiske midler til å oppnå disse målsetningene. Sikkerhetspolitikken virkemidler for å oppnå målene har tradisjonelt tatt utgangspunkt i det enkelte lands forsvar, men ettersom hva man har betraktet og inkludert som sikkerhetspolitikk har utvidet seg har også virkemidlene for å nå de sikkerhetspolitiske målene blitt fler.

Skogan viser til tre ulike kategorier for hva sikkerhetspolitiske midler kan være, og at de består av mer enn kun militært forsvar. Kategoriene skiller mellom bruken av militært forsvar, oppbygging og

styrking av ikke-militære sperrer mot militær aggresjon, og tiltak for å fjerne, svekke eller forebygge motiver for militær aggresjon (Skogan 2007:134). Kategoriene innebærer bruk av militære midler både innenfor og utenfor egne grenser, samarbeid med andre stater med sammenfallende interesser, kollektive normer og regler, og politiske tiltak som ofte kan være i grenseland mellom sikkerhetspolitikk og annen politikk.

Militært forsvar er nært knyttet til voldsbruk og oppnåelse av å få andre til å handle mot sin opprinnelige vilje med militære virkemidler og til å oppnå det sluttresultatet man setter seg (Nye 2011:25). De andre kategoriene av virkemidler er knyttet til andre måter å oppnå noe på.

Virkemidler for å håndtere trusler og oppnå sikkerhetspolitiske mål blir forskjellige avhengig av hvilket sikkerhetsbegrep man forholder seg til. Dette gjør at en utvidet maktforståelse behøves for å forstå konsekvensene av en utvidet sikkerhetspolitikk.

*Makt* er et av de mest benyttede, men også mest omstridte begreper innen samfunnsvitenskapen generelt, og som en konsekvens av dette finnes det mange definisjoner.

Innen internasjonale relasjoner er maktbegrepet og forståelsen av makt sentralt. Definisjonen av makt har derimot vært preget av ulike oppfatninger rundt begrepets mål og mening, der aktører, struktur og kontekst er avgjørende. Makt kan være å ha kapasitet til å oppnå noe, å kunne realisere egne interesser, evne til å fatte beslutninger individuelt eller kollektivt, eller å påvirke beslutninger i ulike fora.

En av de mest brukte definisjonene er Robert A. Dahls beskrivelse av makt som at «A får B til å gjøre noe B ellers ikke ville gjort». Begrepet er vidt, og fanger opp flere dimensjoner rundt makt og hva dette er (Carlsnaes, Risse, Simmons: 2001: 177). Bertrand Russels (1938) begrep «power may be defined as the production of intended effects» viser til et kausalt maktbegrep, der makt blir kvantitativt målbart etter oppnåelse av intensjoner (Østerud 2007:86). «Det kausale maktbegrepet innebærer ikke bare at noen bøyes til ettergivende eller endrer preferanser. Det rommer også situasjoner der felles avmakt blir overvunnet gjennom organisering og kollektiv handlingsevne til alles fordel.» (Østerud 2007:87)

De ulike måtene makt karakteriseres på varierer innen IR ut i fra hvilke perspektiver man bruker.

En av hovedkarakteristikkene for de ulike grener innen realismen er deres fokus på makt.

Grunnleggende antakelser innen realismen omhandler det internasjonale anarkiet, som karakteriseres av mangel på et overordnet styre av og regulering over alle stater. Statenes stadige streben etter å overleve gjør at politikk innen realismen er synonymt med makt, noe som preget alle mellomstatlige relasjoner. Innenfor realismen forbindes makt med bruk og kontroll over materielle faktorer som militære styrker eller økonomiske midler, men det ses også opp mot bruken av ulike



ikke-materielle faktorer for å oppnå et ønsket mål. «Power is considered by some realists to be an end in itself, while others assert that it is a means to an end.» (Schmidt 2007:45)

Innen liberalistisk teori vil samarbeid, økonomisk integrasjon og gjensidig avhengighet mellom stater være med på å dempe de negative sidene ved det internasjonale anarkiet (Rottem, Hønneland, Jensen 2008:25). Troen på at samarbeid vil være til det beste for alle, og at stater vil søke absolutte fordeler fremfor relative gjør at fokuset på oppnåelse av makt innen liberalistisk tankegang vil være mindre fremtredende enn i realismen. Absolutte fordeler gjør at «..Samarbeid er mulig til tross for at en aktør får relativt mer ut av et samarbeid enn andre.» (Rottem, Hønneland, Jensen 2008:25) Makt vil også være assosiert med andre måter for oppnåelse enn ved kun materielle virkemidler, selv om økonomisk makt er den fremste materielle kapasiteten. Oppnåelse og påvirkning gjennom kultur, ideologi og andre virkemidler innen hva Joseph Nye Jr. kaller *myk makt* er sentralt innen liberalismens forståelse av makt (Lebow 2007:120). Dette er noe jeg vil komme nærmere på i avsnittet under.

Det konstruktivistiske perspektivet på makt dreier seg rundt en forståelse av verden der kunnskap og den sosiale verden er konstruert, og inngår i et refleksivt forhold der den sosiale konstruksjonen av kunnskap påvirker konstruksjonen av den sosiale virkeligheten, og omvendt (Guzzini 2007: 25). Forståelsen av makt innen konstruktivismen vil dermed være nært knyttet opp til bruk og lære av konseptet makt. I stedet for å knytte makt til spesifikke materielle faktorer, som dog eksisterer, knyttes det til vår oppfattelse av hva som faktisk er makt og vår vektlegging av det. Som Bourdieu (1977:165) skriver «..the theory of knowledge is a dimension of political theory because the specifically symbolic power to impose the principles of the construction of reality is a major dimension of political power.» (Guzzini 2007:40)

Bruk av makt innen IR vil variere ut ifra mål og interesser, og likeså vil virkemidler for å oppnå dette variere.

Hos Joseph Nye Jr. defineres formene for bruk av makt i kategorier som *hard* og *myk* makt, og fokuserer på hva en stat gjør, og ikke hvilke ressurser den bruker. Hard makt består hos Nye av å bruke militæret og økonomien til å kommandere, true, betale og å sette agendaen, og vil derfor i stor grad være koblet til materielle forhold og kapasiteter (Nye 2011:20). Myk makt består derimot av å påvirke andre aktører for å oppnå sine mål ved legitim agenda-setting, positiv tiltrekning og overbevisning gjennom institusjoner, ideer, felles verdier, kultur og legitim politikk (ibid.: 21). Kombinasjonen av hard og myk makt, evnen til å kombinere ulike ressurser til effektive strategier for å oppnå sine mål, kaller Nye for *smart makt* (ibid.:22-24).

Alle stater og ikke-statlige aktører kan benytte seg av de tilgjengelige ressurser og oppnå det Nye

kaller smart makt. Men å være rik på ulike ressurser vil ikke si det samme som å utøve smart makt, noe som understrekes hos Nye når han skriver at små stater ofte er veldig flinke til å utvikle strategier for smart makt (ibid.:210). For små land vil mulighetene til å utøve myk makt i større grad være tilgjengelig for å oppnå politisk innflytelse og hevde sine interesser.

Hvilke ressurser som blir brukt og typer makt som blir utøvd i sikkerhetspolitikken, vil igjen avhenge av hvilken betydning man tillegger et område. En sikkerhetisering av noe vil som tidligere nevnt kunne medføre at den aktuelle aktøren tar i bruk ekstraordinære virkemidler og ressurser, og i så måte er det interessant å kunne observere ulike områder som blir sikkerhetisert og hvilke virkemidler som tas i bruk.

### **3.1.4 Sikkerhetsfellesskap**

Tanker og teorier rundt staters felles oppfatning av sikkerhet og hvordan skape sikkerhet gjennom samarbeid har i årtier utviklet seg i flere ulike retninger. Karl Deutsch og hans medarbeidere utfordret på 50-tallet rådende tradisjonelle tanker rundt sikkerhet ved begrepet «Security communities», som viser til grupper av stater der statene ikke bruker militære midler for å løse konflikter med hverandre, men har oppnådd sikkerhet innad i gruppen ved kontinuerlig integrering av ulike samfunnsområder som økonomi, kultur, etc. Gjennom dette ble det implisert at tradisjonelle tanker rundt sikkerhet var sosiale konstruksjoner, og at dette kunne endres over tid gjennom handlinger som endret statenes omgangsform (Sheehan 2005:25-32). Sikkerhet her var fravær av bruken av militære virkemidler mot stater innad i gruppen.

Innenfor de ulike teorier i internasjonal politikk er det ulike oppfatninger om hvorvidt man kan oppnå sikkerhet mellom stater gjennom samarbeid. Innen realisme vil menneskets og staters egoistiske natur føre til at samarbeid mellom stater i internasjonale institusjoner er kun for egen nytte og selvhevdelse og det vil alltid være en usikkerhet i å stole på andre stater. Innen neorealismen vil systemets anarkiske strukturer føre til staters bestemte handlingsmønstre for å trygge sin eksistens, og i likhet med realismen føre til en usikkerhet i internasjonalt samarbeid. For realister er internasjonale relasjoner preget av maktpolitikk, og staters oppnåelse og balansering av makt og innflytelse (Sheehan 2005:5-13). Internasjonale institusjoner vil eksistere på nåde av mektige stater så lenge de har egeninteresse av å opprettholde de aktuelle institusjonene, og de sterke statene vil være de som styrer premissene for internasjonalt samarbeid (Jackson og Sørensen 2003:126). Hos liberalismen og spesielt institusjonell liberalisme er derimot de grunnleggende antakelser at fornuft, fremgang og samarbeid er essensielt for utviklingen av staten og det moderne samfunn (Jackson og Sørensen 2003:108). Høy grad av internasjonale relasjoner og samarbeid, og høyt nivå av institusjonalisering vil motvirke realistenes utsagn om institusjoners ustabilitet i form

av usikkerhet stater i mellom (Jackson og Sørensen 2003:119). Globalisering og gjensidig avhengighet fordrer økt samarbeid gjennom institusjoner, og der egennytte gjennom samarbeid kan oppnås gjennom felles interesser (Robinson 2001:329). De ulike teoriene vektlegging av institusjoner vil i stor grad avhenge av hvorvidt man anser stater eller andre strukturer som relevante aktører.

Samarbeid rundt sikkerhet kan oppstå i ulike former, og et av de mest kjente institusjonelle samarbeidene rundt dette er *allianser*.

Som institusjon er allianser et spesielt fenomen innen IR. En allianse er en koalisjon av stater som koordinerer sine handlinger og ressurser for å oppnå ett eller flere felles mål, ofte formalisert i traktater og henviser til felles trusler og problemer i internasjonal sikkerhet (Goldstein og Pevehouse 2009:63). Sikkerhetssamarbeid kan preges av mer eller mindre sammenflettede strukturer, men medfører også for medlemslandene «..relying for an essential objective, national survival, on the resources, intentions and activities of other states, which is hard to reconcile with the notion of security being guaranteed exclusively by self-help.» (Carlsnaes, Risse, Simmons 2001:370) Jeg vil komme nærmere inn på hva allianser betyr for små stater i teoridelen som omhandler småstaters sikkerhetspolitiske handlingsrom.

Militære allianser er institusjoner der sikkerhet og forsvar er den felles interessen, og det å skape kollektiv sikkerhet for medlemslandene ved ulik grad av forpliktelser og integrasjon av medlemslandenes styrker og kapasiteter, selv om det kan innebære innskrenket handlefrihet for de aktuelle landene. I en realistisk kontekst vil dette være problematisk, da forsvarsallianser innebærer å måtte legge sin tillit til andre medlemsland (Carlsnaes 2008: 11-13).

De tre store teoriene innen IR har alle utviklet teorier rundt fenomenet sikkerhetssamarbeid og hvordan dette oppstår.

De ulike grenene innen realismen er generelt skeptiske til at samarbeid om sikkerhet fungerer over lengre tid, med hensyn til usikkerhetsaspektet stater imellom. Realismens antakelser om *relative fordeler*, som kort vil si at å oppnå fordeler ved samarbeid er greit så lenge de andre aktørene i samarbeidet ikke oppnår *mer*, er noe som skaper ubalanse i samarbeidsforholdet. Allianser vil likevel i realismen være en type samarbeid der fordelene overgår det negative ved relative fordeler, ved at en allianse fungerer som «...a necessary tool of balancing when states' own resources are insufficient to create an appropriate counterweight to the hegemonial endeavors of one state or a group of states.» (Carlsnaes, Risse, Simmons 2001:371) Realismens antakelser om at staters deltakelse i sikkerhetssamarbeid er et instrument for å oppnå egen sikkerhet («self-help») og den tilstedeværende usikkerheten mot andre aktører i samarbeidet går derimot dårlig overens med

alliansemedlemmers avhengighet av hverandres ressurser og høy grad av integrasjon på flere nivå innen militært samarbeid. I så fall vil neo- institusjonalismen (fokus på hvordan institusjoner former aktørers interaksjon) være et bedre utgangspunkt, der aktører fokuserer på absolutte fordeler (man tar det man kan oppnå uten tanke på at andre kan oppnå mer), og tanker rundt rasjonelle aktører i samarbeid, selv om deres videreføring av realismens antakelser rundt anarki og usikkerhet stater imellom gjør at det faller til kort (Carlsnaes, Risse, Simmons 2001:374-376).

Liberalistisk teori har søkt etter felles preferanser og verdier til grunnlag for samarbeid, og har etter tanker etter Immanuel Kant kommet opp med teorien rundt «demokratisk fred», som viser til at demokratiske stater ikke går til krig mot hverandre, og at demokratiske verdier og preferanser skaper motivasjon og legger til rette for sikkerhetssamarbeid. Demokratier deltar dog like mye i krig som andre stater, bare ikke mor hverandre. Kants opprinnelige ideer viste til at republikanske stater med et sterkt rettssystem var fredeligere enn andre stater, og at internasjonalt samarbeid mellom stater var et mer rasjonelt valg enn krigføring (Goldstein og Pevehouse 2009:86).

Demokratiers evne til å samarbeide med ikke-demokratiske stater, samt variasjonen i demokratiske staters evne og oppførsel i samarbeid gjør at de liberalistiske teoriene rundt demokratisk fred likevel ikke evner å fange opp alle sider ved sikkerhetssamarbeid (Carlsnaes, Risse, Simmons 2001:376-379,385).

Innen konstruktivistisk teori er sikkerhetssamarbeid noe som har blitt mulig gjennom kontinuerlige valg gjort av aktører innenfor de muligheter og begrensninger som strukturene rundt gir. Ved å over tid gjøre valg som fokuserer på samarbeid mellom stater og ikke-vold, kan aktører over tid endre sine omgivelser og muligheter innen de strukturer som omgir seg (Carlsnaes, Risse, Simmons 2001:379). Innenfor dette samarbeidet mellom aktører, og opprettholdt av stabile strukturer skapes det som konstruktivismen kaller *sikkerhetskultur*, som innebærer «...a set of values, norms, rules and practices with regard to security that gives thinking and acting in the security field of a specific state a particular, sometimes singular, pattern; states in a given region may share a set of cultural values or a security culture as a whole.» (Carlsnaes, Risse, Simmons 2001:381) Dette vil påvirke de avgjørelser og valg de aktørene innenfor sikkerhetskulturen tar. Konstruktivismens teorier rundt sikkerhetskultur deler flere likheter med Deutschs teorier rundt «security communities», som nevnt over.

Medlemskap i en allianse vil innebære både muligheter og begrensninger for medlemsland. Samtidig som allianser og militært samarbeid åpner opp for økt sikkerhet og innflytelse rundt medlemsstatenes sikkerhetspolitiske interesser, vil det også innebære at de alliertes politikk blir mer bundet av hverandre, at man forplikter seg til å bidra i krigshandlinger, og den sikkerhetspolitiske

handlefriheten blir begrenset (Skogan 2007:136-137). Et sikkerhetsbegrep som favner bredt vil man kunne anta føre til at den nasjonale politiske handlefriheten vil begrenses ved økt politisk integrering av samfunnsområder i en allianse.

Kristin M. Haugevik mener at blant annet det utvidede sikkerhetsbegrepet etter den kalde krigen har gitt et mer komplekst sikkerhetsbilde, og er en av flere grunner til økt integrering i allianser, og fokus på samarbeid, integrasjon og koordinering (Haugevik 2008:39-41).

## **3.2 Småstaters sikkerhet og handlingsrom**

Småstatsteori vil her brukes til å se nærmere på hvordan man definerer stater som små, og hva dette har å si for staters handlingsrom i forhold til utformingen av forsvar- og sikkerhetspolitikk. Valg av teori bygger på forestillingen om at Norge er en småstat, spesielt innenfor en sikkerhetspolitisk kontekst. Små staters utforming av egen sikkerhetspolitikk og trusler kan antas å i større grad enn andre stater bli formet av naboland, internasjonale relasjoner og institusjoner.

### **3.2.1 Å definere en småstat**

Å definere en småstat og hvilke kriterier som kjennetegner en småstat er ingen enkel oppgave. Definisjonen av hva en småstat er varierer ut ifra hvilke egenskaper man tillegger stater som viktige, og som gjør at man kan skille mellom store, mellomstore og små stater. Grunnet dette er det i dag, etter flere tiår med studier rundt temaet, ingen tilfredsstillende generell definisjon av hva en småstat er (Hey 2003:2).

Kriterier som kan være hjelpelig i å kategorisere staters størrelse kan være geografisk størrelse, folketall, brutto nasjonalprodukt/økonomi, eller et lands politiske eller militære styrke. Problemet med å bruke slike ulike kriterier er at det er vanskelig å generalisere til teori. Liten geografisk størrelse eller folketall behøver ikke nødvendigvis bety at landet politisk eller økonomisk sett er lite (Hey 2003: 2). Det gjør at det vil være problematisk i forhold til å peke ut stater som små, og vanskelig i en eventuell analyse ved vekting av ulike faktorer mot hverandre.

Hos Hey (2003) blir det brukt, etter David Vital (1971), en løs definisjon av småstat framfor strenge spesifikasjoner, og vektlegging på at det er statens oppfatning av seg selv og det at den innser at den er liten, i tillegg til andre staters oppfatning av den enkelte stats rolle i det internasjonale hierarkiet, som avgjør hvorvidt en stat defineres som stor, middels eller liten (Hey 2003:3). Selv om en slik definisjon vil kunne fange opp flere dimensjoner rundt hva som karakteriseres som små stater, vil det fremdeles ikke være lett å se. Naumann og Gstöhl bruker derimot en annen måte å skille store

og små stater, ved å definere småstater etter hva de *ikke* er, en negativ definisjon ved å komparativt gjøre rede for hva småstater mangler i forhold til store stater (Ingebritsen et al. 2006: 6). Andre måter å forholde seg på kan være å se på staters innflytelse og deltakelse i internasjonale forbindelser, eller i hvilken grad et land avhenger og begrenses av andre lands politikk (Ingebritsen et al. 2006:6). Forholdene mellom stater i institusjoner og arenaer er avgjørende, der stormakter i større grad enn småstater er de som former handlingsrommet som småstater må operere i lys av, og der småstater behandles som objekter av stormakters forhold og forhandlinger i internasjonale relasjoner (Ingebritsen et al. 2006:18-19).

Hvilke egenskaper som vektlegges som viktige for en stat og dens relative størrelse vil igjen være et resultat av hvilket perspektiv man tar utgangspunkt fra. For realismen har den materielle debatten vært bestemmende, der de materielle kapasiteter et land innehar - ofte militære og økonomiske - er bestemmende for et lands styrke i møte med andre land (Ingebritsen et al. 2006:17-18). I så måte vil Rothstein sin definisjon av småstater være passende (1968, sitert i Hey 2003:3); «a small power is a state which recognizes that it can not obtain security primarily by use of its own capabilities, and that it must rely fundamentally on the aid of others.»

Det konstruktivistiske perspektivet vektlegger at stater ikke baserer nasjonale interesser kun på materielle kapasiteter, men også sosiale relasjoner basert på identitet og ideer, der staters rolle i internasjonale relasjoner påvirkes av felles kultur og slik er konstruert heller enn gitt (Goldstein og Pevehouse 2008:121).

### **3.2.2 Småstaters sikkerhetspolitiske handlingsrom**

Uansett hvordan og hva man vektlegger i en definisjon av små stater, vil man kunne påstå at det i de fleste tilfeller vil være en høy grad av påvirkning fra andre land og omgivelser på statens politiske handlingsrom.

Staters handlingsrom skapes ut i fra flere faktorer. En stats egenskaper, omgivelser og kapasiteter former hvordan staten tar inn over seg og responderer til omverdenen. Felles for små stater er at de på et eller annet vis er begrenset i hvordan de kan utforme sin respons til omgivelsene.

Handlingsrommet for en stats relasjoner med andre stater og ulike politiske og økonomiske målsetninger formes av både indre og ytre rammevilkår. Der indre rammevilkår vil være indre politiske forhold, vil ytre rammevilkår preges staters strukturelle forhold, tilstedeværelsen av internasjonale organisasjoner og reguleringen av internasjonale relasjoner og politikk (Kjølberg og Nyhamar 2011).

Internasjonale institusjoner og normer og regler bidrar til å regulere staters adferd, og skaper mer eller mindre forutsigbare rammer rundt staters relasjoner. For småstater vil institusjoner og normer

være en kilde til beskyttelse fra overtramp fra andre og større stater, og for å selv kunne hevde sine interesser. (ibid.)

I forskning rundt småstater har disse ofte blitt sidestilt med svake stater, da deres hierarkiske stilling og begrensede kapasiteter gjør at småstater ofte søker politisk støtte og sikkerhet hos internasjonale organisasjoner og allianser, samt har begrensede utenrikspolitiske mål og lav deltakelse i internasjonale relasjoner. Likevel har enkelte funnet ut at små stater ikke kun har ufordelaktige sider, men kan veie opp for sine svakheter på visse måter. Peter Katzenstein (1985) argumenterer for at små stater, i motsetning til større stater, kan ha høyere grad av politisk fleksibilitet og kreativitet selv med mindre militære kapasiteter. (I Hey 2003:4) Maurice East (1975) mente at små stater på grunn av færre kilder til informasjon ville bli involvert i internasjonale affærer relativt sent i prosessen når risikofylte aktiviteter var blitt nødvendige og av den grunn også var mer sannsynlig enn store stater å involvere seg i disse aktivitetene (I Hey 2003: 4).

Hos Vital (1967) er materiell ulikhet blant stater det utslagsgivende for en stats påvirkning, grad av sikkerhet og politisk handlefrihet. «.The smaller the human and material resources of a state, the grater are the difficulties it must surmount if it is to maintain any valid political options at all and, in consequence, the smaller the state, the less viable it is as a genuinely independant member of the international community.» (Vital 2006:77) I tillegg vil statens utviklingsnivå, befolkningsstørrelse, geografi og betydning for andre stater innvirke for småstaten som politisk utøver. (Hay 2003: 4) Singer (1972) argumenterer for at en liten stat kan gjøre seg attraktiv for større stater, som igjen kan være en kilde for utnyttelse for å kunne oppnå utenrikspolitiske målsettinger for små stater (Hey 2003:4).

Små staters muligheter og begrensninger vil i denne sammenhengen også kunne ses i en strukturell sammenheng. Rothstein (1968) så på måten det internasjonale samfunnet var satt sammen på med antall stormakter, og hvordan dette kunne skape ulikt handlingsrom og grad av sikkerhet for små stater ved stormaktenes søken etter støttespillere (Hey 2003:4).

Et unipolart, bipolart eller multipolart internasjonalt samfunn, altså der én, to eller flere store stater opptrer som relativt like innflytelsesrike aktører. Innen strukturell realisme (eller neo-realisme) har Kenneth Waltz skapt sine teorier rundt det internasjonale systemets maktfordeling, der antall poler er sentralt. Hos Waltz og strukturell realisme er bipolare systemer mer stabile og forutsigbare enn multipolare, noe som blant annet kom av at alliansepartnerne hadde «.begrenset handlingsrom og begrenset betydning for supermaktens maktkalkulasjon..» (Robinson 2007:379-380) I tillegg kom grunner som færre stormaktskonflikter, enklere og mer effektivt forsvarssystem med færre stormakter involvert, og mindre sjans for feilberegninger. Et multipolart internasjonalt samfunn vil i

følge John Mearsheimer innen offensiv realisme, føre til en verden med betydelig mer vold og konflikter enn under den kalde krigens stabile bipolare verden (Jackson og Sørensen 2003:89). Hvorvidt man anser hegemoni, bipolar eller multipolaritet til å være det mest stabile varierer både innenfor og mellom de ulike teoretiske retningene.

Små land, i likhet med andre land vil ved å sikre nasjonal og territoriell sikkerhet fremme sine sikkerhetspolitiske interesser. For små land vil dette likevel i større grad enn ved andre land skje på betingelser av andre land, frivillig eller ufrivillig.

«Utformingen av et lands sikkerhetspolitikk skjer sjelden på fritt grunnlag, uavhengig av mål og overlegninger på andre områder av såvel utenriks- som innenrikspolitikken. Sikkerhetspolitiske valg og beslutninger kan derfor i varierende grad bli jenknet i forhold til disse. Noen ganger kan de bli direkte styrt av slike mål og overlegninger.» (Skogan 2007:138)

For små land vil en direkte konsekvens av at de på flere måter kan sies å ha begrensede ressurser, være at de i større grad enn andre land har en mangel på virkemidler for å oppnå sine sikkerhetspolitiske mål og interesser.

En stat kan velge mellom flere ulike strategier for fremme sine sikkerhetspolitiske interesser. Ulike strategier som selvhjulpenhet fra egne ressurser, isolasjonspolitik, nøytralitetspolitikk, tilpasningspolitikk, kriseforebyggende internasjonal organisering og alliansetilhørighet er strategier som kan kombineres eller utelukke hverandre (Skogan 2007:135). Som en følge av oppgavens problemstilling vil jeg fokusere hovedsakelig på alliansetilhørighet.

En allianse er en koalisjon av stater som koordinerer sine handlinger og ressurser for å oppnå et felles mål, ofte formalisert i traktater og henviser til felles trusler og problemer i internasjonal sikkerhet (Goldstein og Pevehouse 2009:63).

En alliansetilhørighet er. «der et land slutter seg sammen med ett eller flere andre for å kunne få særskilt hjelp fra dem i tilfelle det utsettes for militær aggresjon eller annen voldsutøvelse.» (Skogan 2007:136) Tilhørighet i en allianse vil være å belage seg på andre staters ressurser til hjelp for egen nasjonal sikkerhet og avskrekking for potensielle farer. Statene i en allianse kan være mer eller mindre integrert, og fordeler og kostnader ved å inngå i en allianse kan være flere.

«For smaller states, alliances can be the their most important power element, and for great powers the structure of alliances shapes the configuration of power in the system.» (Goldstein og Pevehouse 2009:63)

Ved å inngå i en allianse vil små stater kunne ha tilgang til å kunne påvirke alliansens beslutninger, men også bidra til å styrke egen sikkerhet ved å delta i operasjoner og konflikter med tilgjengelige ressurser. Det å inngå i en allianse vil også medføre kostnader. Med i beregningen kommer



spørsmålet om garantien for at alliansen vil stille opp i enhver krisesituasjon er reell, og om allianseforpliktelsene kan trekke landet som deltaker inn i konflikter og krigshandlinger det ellers kunne ha unngått (Skogan 2007:137).

## **4. Metodisk tilnærming**

I dette kapittelet vil jeg gå nærmere inn på valg av metode for oppgaven og hvordan denne gjør det mulig å løse problemstillingen. I lys av problemstillingen har jeg valgt å studere en case som ser på hva en forsvarsallianses sikkerhetspolitikk innebærer for forsvar- og sikkerhetspolitikken til sine medlemsland, mer spesifikt hva NATO strategiske konsept innebærer for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Jeg vil her se nærmere på dokumentanalyse og intervju som grunnlag for datainnsamling, og spørsmål knyttet til forskerrollen og kvalitetssikring av oppgaven.

### **4.1 Kvalitativ forskning og casestudier**

Hvilken metode man velger for å gjennomføre et forskningsopplegg vil ideelt sett vises ut i fra problemstillingen for oppgaven, og som gjør at metoden for hvordan forskningsopplegget skal løses er noe som bestemmes etter at man har funnet ut hva man skal undersøke, ikke før. (Grenness 2003:192) Ut i fra min problemstilling har jeg valgt å utføre en kvalitativ forskningsstudie.

Kvalitativ forskning bygger på å foreta detaljerte undersøkelser av caser som oppstår i samfunnet og analyseres ut i fra kontekst. (Nauman 2006:151) Kvalitativ forskningsmetode ble utviklet i sammenheng med en misnøye av den «naturvitenskapelige» metodes innvirkning på samfunnsfagene, der bruken av matematiske og statistiske modeller gjorde at det ble et gap mellom den empiriske virkeligheten og forskerens oppfattelse av den samme virkeligheten. (Grenness 2003:187) Kvalitative studier brukes derfor i sammenheng med «problemstillinger som ikke på en meningsfull eller rasjonell måte kan brytes ned til numeriske størrelser.» (Grenness 2003:188) Kvalitativ metode tar derimot sikte på forskning der forståelse og tolkning av den sosiale virkeligheten er sentralt, og som gir forskeren mulighet til å oppnå dybdekunnskap rundt de forhold og fenomen han undersøker. (Grenness 2003:188) Dette finner jeg relevant i forhold til min problemstilling, da den tar for seg å undersøke et fenomen, samt ulike problemstillinger rundt dette fenomenet, som ikke kan la seg brytes ned til matematiske eller statistiske funn. Forholdene jeg undersøker krever en bredere forståelse for hva det er som undersøkes og de funn som kommer ut av en slik prosess.

Casestudier velges som egnet metode der undersøkelsesenheter ofte er få, og der utvelgelse skjer på grunnlag av analytiske formål fremfor teoretisk generalisering. (Halvorsen 2008:105)

Casestudier brukes i situasjoner der forskeren har behov for å forstå komplekse fenomener, og der undersøkelser av en eller flere enheter over en viss tid kan gi kunnskap om utvikling av et fenomen,

prosesser og kausale relasjoner. (Neuman 158-159)

I denne oppgaven er det selve casen, og ikke teoriutvikling som er interessant. Har i så måte en induktiv studie der teorien ikke utgjør et utgangspunkt som skal testes, men brukes til å støtte opp om casen med begreper og perspektiver rundt fenomenet. «Hensikten med induktive case-studier kan være å trekke ut essensen av komplekse sammenhenger, uten krav om gyldighet for andre beslektede caser. Case-studier kan imidlertid også være et utgangspunkt for begrepsutvikling og hypotese generering med varierende grad av generalitet.» (Andersen 1997:22)

Casestudier anses som egnet til å best mulig tolke problemstillingen, da målet med oppgaven er å peke på sammenhenger innen og utvikling av sikkerhetspolitikk mellom Norge og NATO over en viss tidsperiode.

## **4.2 Reliabilitet, validitet og overførbarhet**

Troverdighet i forskningen refererer til sannferdigheten og korrektheten i de slutninger som trekkes og resultater som oppnås i en studie. (Christensen, Johnson, Turner 2011:362) I dette ligger det at forskeren hele tiden må reflektere rundt forskningsprosessen og det datamaterialet som innhentes til oppgaven.

Ifølge Johannessen, Tufte og Kristoffersen handler reliabilitet i oppgaven og forskningsopplegget i kvalitativ forskning om påliteligheten av datamaterialet og forskningsprosessen.

I motsetning til innen kvantitativ forskning, vil kvalitativ datainnsamling ikke kunne lett struktureres og etterfølges av andre forskere. Dette mener de derimot kan gjøres ved å gi «..en åpen og detaljert fremstilling av fremgangsmåten under hele forskningsprosessen.» (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2004: 195) Dette innebærer at jeg i min gjennomgang av datainnsamlingen vil inneha et kritisk blikk på hva som er samlet inn, hvordan det er samlet inn og min rolle i innsamlingsprosessen.

Høy reliabilitet og pålitelig forskningsinformasjon er igjen en forutsetning for høy validitet i forskningen. (Halvorsen 2008:68)

«..validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten.» (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2004:195) Validitet rundt forskningen gir troverdighet, men også forskningens eksterne validitet – overførbarheten i de resultater man kommer frem til vil bidra til dette. (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2004: 194-197)

I forhold til kvantitative undersøkelser sin generaliserbarhet med eksakte data eller konklusjoner, vil kvalitative forskningsprosesser skape data som er vanskelig å tolke og resultater som er vanskelige å generalisere. Der kvantitative data har sin generaliserende evne, vil man i kvalitativ forskning heller snakke om overførbarhet, hvorvidt forskningsfunn er overførbare til andre situasjoner eller steder. (Halvorsen 2008: 72)

Johannessen, Tufte og Kristoffersen viser til at «En undersøkelses overførbarhet dreier seg om hvorvidt en lykkes i å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige i andre sammenhenger.» (Johannessen, Tufte og Kristoffersen 2004: 196)

I denne oppgaven tar jeg for meg en spesifikk politikk over tid, norsk forsvar -og sikkerhetspolitikk. I den grad norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk er en case-studie i kontekst av NATO, skulle eventuelle funn her kunne overføres til andre NATO- medlemsland med likheter til Norge. Likevel gjør deler av problemstillingen det vanskelig å gjøre nettopp dette på grunn av at den går spesifikt inn på norsk økonomi og norske forhold. I den grad det er utført liknende studier vil case-studien av norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk kunne inngå i en større sammenheng, der virkningene av NATOs forsvars-og sikkerhetspolitiske innflytelse studeres.

## **4.3 Datainnsamling**

For å kunne besvare oppgavens problemstilling har jeg måttet benytte ulike metoder for innhenting av data. Til dette anså jeg en kombinasjon av dokumentanalyse og intervju som optimalt for å skaffe meg kunnskap til grunnlag for oppgaven.

### **4.3.1 Skriftlige kilder**

De skriftlige kildene i min datainnsamling består av primære og sekundære kilder, der primærkildene i stor grad legger grunnlaget for oppgaven. Dette består av offentlige dokumenter fra den norske regjeringen samt NATO, taler og artikler. Dette fordi problemstillingen baserer seg på NATOs strategiske konsept fra 2010, samt norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk i perioden 2008-2013 der de to forsvars-og sikkerhetspolitiske dokumentene St.prp.nr 48 og Prop. 73 S spiller en stor rolle i forhold til det politiske grunnlaget for det jeg ønsker å finne ut i oppgaven. Flere av talene og artiklene har i tillegg til å være utgitt eller uttalt av sentrale personer innen norsk sikkerhetspolitikk også vært omtalt i andre studier av norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk.

I arbeidet med de ulike dokumentene har det til tider vært en utfordring i hvordan å tolke

dokumentene. I arbeidet med stortingsproposisjoner og meldinger har jeg måttet bruke en del til på å sortere ut informasjonen som var relevant for oppgaven, samt på en mest mulig objektiv måte se viktigheten i de ulike politiske områdene med relevans for oppgaven. (EH?) I arbeidet med artikler, bøker og forskning rundt oppgavens tema har det også her vært viktig å se på hvor representative de meninger og uttalelser som kommer frem er i forhold til oppgavens tema, da også innenfor politikken.

Dokumentene anser jeg som troverdige, i forhold til at de er relevante over en lengre tidsperiode og viser til en kontinuitet i det aktuelle politiske området. En faktor som kan påvirke dokumentenes troverdighet er uforutsette hendelser som kan endre deler av politikken, noe som i stor med sannsynlighet kan ramme dokumenter som dreier seg rundt sikkerhetspolitikk. I tidsperioden jeg har tatt for meg kan jeg ikke se at dette har hendt. I denne oppgaven vil jeg i stor grad ta for meg politikken og den forsvarspolitiske operasjonaliseringen av dette ut i fra dokumenter som utløper fra regjeringen. I dette ligger det at jeg ser bort i fra skjevheter som kan forekomme mellom politiske mål og operasjonaliseringen av disse. Dette kan anses som en svekkelse av troverdigheten ved de skriftlige kildene jeg bruker i oppgaven.

I utvalget av skriftlig materiale vil det også kunne forekomme en skjevhet i forhold til at både Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet opererer med sikkerhetspolitiske dokumenter, men der jeg bevisst har valgt å bruke dokumentene fra Forsvarsdepartementet, med unntak av taler og artikler. Dette vil jeg begrunne med at jeg har sett meg nødt til å begrense utvalget av dokumenter, og der NATOs politiske innflytelse kommer bedre frem i dokumenter fra Forsvarsdepartementet der en helhetlig forsvars- og sikkerhetspolitikk legges frem. Dette gjør at oppgavens relevans kan begrenses noe, men jeg vil likevel ikke anse eventuelle ulikheter i materiale fra de to departementene som avgjørende for oppgavens troverdighet. Jeg anser dokumentene fra Forsvarsdepartementet som dekkende for oppgavens problemstilling og empiriske materiale.

De sekundære kildene brukt i oppgaven består av forskning rundt forsvars- og sikkerhetspolitikk i Norge og NATO, ulike politiske prosesser som bidrar til analyser og informasjon rundt det temaet jeg har valgt, og som er behjelpelig i min undersøkelse rundt problemstillingen og antakelsene i oppgaven. Jeg anser kildene som pålitelige, da de er utgitt fra forskningsinstitutter og forskere med god kjennskap til temaet eller liknende problemstillinger.

### **4.3.2 Intervju**

I tillegg til hovedsakelig skriftlige kilder har jeg valgt å supplere det empiriske materialet med to intervjuer. Intervjuenes relevans til oppgaven ligger i at de har bidratt til å kunne informere rundt oppgavens tema og spørsmål rundt problemstillingen som jeg ikke har kunnet innhente ellers i de skriftlige kildene og øke forståelsen rundt dokumentene jeg har brukt, samt å kunne bekrefte /avkrefte forhold rundt mine antakelser som sannsynligvis ellers ikke ville kommet frem.

Mine intervju ble utført i slutten av forskningsperioden, på et tidspunkt der jeg var godt kjent med temaet og viste i hovedsak hvilke områder jeg behøvde informasjon rundt. Områdene jeg tar for meg i oppgaven behøver en bred innfallsvinkel på grunn av sin kompleksitet, og jeg innså viktigheten samt utfordringen det er å kunne ha oversikt og kunnskap over et slikt komplekst politisk område. Nettopp på grunn av temaets bredde brukte jeg noe lengre tid enn forventet til å sette meg inn i temaet og for å kunne snevre inn til relevante antakelser til oppgaven, samt spørsmål til intervju.

Informantene ble tilsendt intervjuguide på forhånd for å kunne ha en viss innsikt i hva jeg var ute etter å innhente ved intervjuet. Selv om intervjuguiden var oppdelt i fire tema med fem til seks spørsmål under hver, skjedde selve gjennomføringen av intervjuene i større grad ved at vi gikk gjennom tema for tema i den rekkefølge det ble naturlig og der informantene ikke trengte å låse seg til ett og ett spørsmål, men der de ble besvart gradvis. Til tross for at jeg på forhånd hadde lest meg grundig opp på temaene og følte jeg hadde kontroll, ble samtalene likevel noe styrt på informantenes premisser grunnet deres store kunnskaper rundt temaene. For mitt empiriske materiale har dette likevel fungert positivt, da det kom frem informasjon under intervjuene som ellers ikke ville kommet frem.

Selve intervjuet ble utført ved at jeg skrev ned informantens svar. Lydopptaker ble ikke brukt, da jeg i samsvar med veileder kom frem til at oppgavens tema ville kunne begrense informantenes vilje til å besvare enkelte spørsmål ved bruk av lydopptaker.

#### **4.3.2.1 Valg av informanter**

Utvalg av informanter har skjedd ut i fra et ønske om å kunne intervju personer med kunnskap rundt utviklingen av norske forsvars-og sikkerhetspolitiske dokumenter, samt med kunnskap rundt forsvars-og sikkerhetspolitikkenes utvikling generelt.

Da skriftlige kilder er hovedgrunnlaget for denne oppgaven, har jeg vurdert antallet informanter som mindre viktig og at det ikke har vært behov for et stort antall informanter rundt temaet. Mitt

utvalg av informanter i denne oppgaven kan likevel anses å være i minste laget, i forhold til å kunne få et helhetlig bilde og ulike perspektiver på norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk i forhold til problemstillingen.

De to ulike perspektivene jeg ble møtt med hos informantene viste i stor grad til et samsvarende syn på utviklingen av norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk og på NATOs endringer, og kan tale til min fordel i valget med å ikke utvide utvalget av informanter. Men det kan også tyde på at jeg burde ha flere informanter for å innhente kunnskap om eventuelle ulike perspektiver rundt temaet.

#### **4.3.2.2 Informanter**

Informant A jobber som forsker ved en for dette temaet sentral norsk forskningsinstitusjon, og jobber med politisk analyse rundt internasjonal politikk, og ulike områder av betydning for min oppgave.

Informant B jeg innehar en stilling i en avdeling hos Forsvarsdepartementet, som innebærer stor kunnskap omkring utarbeidelsen av norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk, samt utviklingen av denne over tid.

### **4.4 Etiske problemstillinger**

Etiske avgjørelser ved forskningsprosessen og intervjuer er vurdert gjennom hele prosessen. Prosjektbeskrivelsen for oppgaven er meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, NSD, og har dermed gjennom hele prosessen måttet ta hensyn til deres krav om etiske retningslinjer i forskningen.

Informantene som ble intervjuet ble kontaktet via telefon og e- post, der vi avtalte tidspunkt og sted for intervju, samt at jeg opplyste om at deres bidrag ville ble anonymisert og at de på ethvert tidspunkt hadde mulighet til å trekke seg fra prosjektet. Samtykkeerklæring ble fremlagt ved intervjuet, der informantene igjen ble vist til informasjon rundt prosjektet, anonymisering av informasjon samt muligheter til å trekke seg før endt prosjekt.

I oppgaven er informantene identifisert ved arbeidsplass, men der navn, tittel eller stilling er anonymisert. Dette fordi jeg har ansett informantenes navn og stilling som irrelevante for oppgaven eller informasjonen de bidro med, men der navn på arbeidsplass er viktig for informantenes relevans for oppgaven.

Også viktig i denne sammenhengen er vurderingen av temaets sensitivitet, der eventuelle opplysninger som har kommet frem har kunnet blitt vurdert som sensitive. Dette har også bidratt til mitt valg om anonymisering av informantene, da eventuell informasjon fra dem omkring temaet er viktigere for oppgaven enn identifiseringen av informanter. På grunn av temaets sensitivitet og de kontinuerlige politiske prosessene omkring det, må jeg og kunne anta at informantene holdt tilbake informasjon om temaet som av ulike grunner ikke kan spres eller egner seg i en masteroppgave. Dette kan uansett ikke kontrolleres. Hvorvidt oppgaven inneholder sensitiv informasjon, har jeg i etterkant av intervjuene kommet frem til at dette ikke er tilfelle. Informantenes anonymitet opprettholdes likevel.

## **4.5 Oppsummering**

I dette kapitlet har jeg tatt for meg valg av metode for oppgaven, og argumentert for hvorfor akkurat de metodene har anvendt egner seg for å løse oppgavens problemstilling. Jeg har reflektert rundt de valg jeg har tatt, utførelsen av datainnsamlingen, etiske problemstillinger og min rolle som forsker i det hele.

Jeg anser case-studie med hovedsakelig dokumentanalyse samt noen intervjuer som best egner til å løse oppgavens problemstilling. Jeg anser også den informasjonen jeg har innhentet som egnet til å besvare oppgavens problemstilling i tillegg til å bidra til at oppgaven samt de resultater jeg har kommet frem til er troverdige og valide.



## **5. NATO, Norge og et sikkerhetspolitisk samspill**

Kapittelet består av tre delkapitler. Hvert delkapittel baserer seg på en antakelse som empirien og analysen utledes fra. Hver for seg vil antakelsene komme med analyser relevante for oppgaven, og sammen vil de tre antakelsene belyse problemstillingen.

### **5.1 En velkommen tilnærming**

I 1999 la NATO frem sitt forrige strategiske konsept for sikkerhet, som skulle gi store endringer i europeisk sikkerhetspolitikk. Der slo de fast at «The Alliance is committed to a broad approach to security, which recognices the importance of political, economic, social and environmental factors in addition to the indispensable defence dimension.» (NATO 1999) Dette mente at også alliansens militære styrker skulle inngå i en bredere kontekst, der globale hensyn vies mer oppmerksomhet enn tidligere. «They may also be called upon to contribute to the preservation of international peace and security by conducting operations in support of other international organisations, complementing and reinforcing political actions within a broad approach to security.» (NATO 1999) I ettertid kan man peke på at det strategiske konseptet fra 1999 fikk rett, og ble nærmest en undervurdering av hva som etterhvert kom til å prege 2000-tallet for NATO og medlemslandene. Et sentralt begrep for dette delkapittelet er *geopolitikk*, som «er læren om hvordan politikk (især maktpolitikk) avhenger av geografiske forhold.» (Snl 2014) I en historisk kontekst har dette blitt koblet til staters utvidelse av territorie, og der nasjon og stat blir det samme.

I dette delkapittelet vil jeg ta for meg en antakelse som bygger på at endringer i de sikkerhetspolitiske omgivelsene bidrar til å endre den sikkerhetspolitiske tilnærmingen fra ulike aktører.

Oppbyggingen av delkapittelet vil være relevant for antakelsen, men også i lys av oppgavens problemstilling. Det grunnleggende for antakelsen ligger i problemstillingen, hva NATOs nye strategiske konsept og sikkerhetspolitiske kurs innebærer for Norge og hvordan Norge har respondert på NATOs endring. Dette mener jeg da også vil reflekteres i analysen, der jeg prøver å samle de ulike empiriske trådene for å belyse nettopp dette.

Delkapittelet bygger på antakelsen;

***Utviklingen av ulike teorier om internasjonal sikkerhet har de siste tiårene endret forståelsen fra en sterk territoriell tilknytning til en mer global tilnærming, noe som har kommet av endringer i***

*de sikkerhetspolitiske omgivelsene. Jeg antar at endringer i NATOs sikkerhetstilnærming vil avspeiles i både det nye strategiske konseptet og i den norske forsvars-og sikkerhetspolitiske responsen, samt i form av norske forsvars-og sikkerhetspolitiske prioriteringer.*

Jeg vil først gå inn på NATOs sikkerhetspolitiske endringer, og hvordan disse har gått til. Deretter vil jeg ta for meg norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk, og se på politikken over en tidsperiode der jeg finner det trolig å kunne se eventuelle endringer i hvordan Norges sikkerhetspolitiske tilnærming har utviklet seg, og hvilke forsvarspolitiske prioriteringer det norske forsvaret bygger på.

Jeg vil deretter komme med en analyse, der jeg først tar for meg NATOs nåværende sikkerhetspolitiske tilnærming, og alliansens oppgaver i lys av dette. Videre vil jeg se nærmere på den norske sikkerhetspolitiske tilnærmingen, og tilslutt se norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk i konteksten av NATOs strategiske konsept og sikkerhetspolitiske tilnærming.

Hovedkildene mine for dette delkapittelet vil være NATOs strategiske konsept fra 2010 - «Active Engagement, Modern Defence», og langtidsplanene for det norske forsvaret; St.prp.nr 48 (2007-2008) og Prop.73 S (2011-2012).

### **5.1.1 NATOs sikkerhetspolitiske tilnærming**

Det strategiske konseptet fra NATO som ble lagt frem i 2010 på toppmøtet i Lisboa er et resultat av en prosess og ulike hendelser innenfor og utenfor NATO som har ført til at NATO så behovet for igjen å fastsette en ny kurs. I så måte er det strategiske konseptet bare en konstatering av en endring som over tid allerede har pågått, og som vil fortsette i etterkant av et slikt konsept. Det strategiske konseptet må derfor altså ses i en helhetlig setting i lys av konteksten NATO befinner seg i, og spesielle hendelser av betydning for NATO.

Karakteristisk for det strategiske konseptet som kom i 1999 var i følge informant A at det kom i etterkant av begivenhetene, og responderte på NATOs rolle på 90-tallet framfor å se mot nye utfordringer. Konseptet fra 2010 er derimot mer fremadskuende og kommer i en helt annen geopolitisk kontekst enn det fra 1999. Karakteristisk for det nye er at geopolitikken er tilbake som fenomen, og som er en av grunnene til at Artikkel 5 er løftet frem igjen. (informant A) Artikkel 5 i den Nord-Atlantiske Traktaten sier at hvis en alliert utsettes for væpnet angrep, vil dette bli sett på som et angrep på hele alliansen, der alle medlemslandene vil gjøre de nødvendige grep for å bistå til allierte. (NATO 2014c)

Det strategiske konseptet fra 2010 preges av tre kjerneoppgaver: kollektivt forsvar, krisehåndtering

og sikkerhet gjennom samarbeid. I for- og etterkant av vedtaket av det strategiske konseptet har det også vært noen hendelser som har betydd mye for utviklingen av NATOs politikk.

### **Kollektivt forsvar**

I forordet til det strategiske konseptet konstateres det at «It reconfirms the bond between our nations to defend one another against attack, including against new threats to the safety of our citizens.» Kollektivt forsvar innebærer i det strategiske dokumentet fra 2010 at

«NATO members will always assist each other against attack, in accordance with Article 5 of the Washington Treaty. That commitment remains firm and binding. NATO will deter and defend against any threat of aggression, and against emerging security challenges where they threaten the fundamental security of individual Allies or the Alliance as a whole.» (NATO 2010b)

«The security of NATO members on both sides of the Atlantic is indivisible. We will continue to defend it together, on the basis of solidarity, shared purpose and fair burden-sharing.» (NATO 2010b)

Kollektivt forsvar med en reorientering rundt Artikkel 5 i Washington-traktaten og en gjennomføring av dette kommer frem både i konseptet og i de ulike initiativ både før og etter konseptet ble vedtatt. Utviklingen frem mot dette har kommet som en konsekvens av flere ting. Blant annet har NATOs engasjement i Afghanistan sådd tvil rundt NATOs oppgaver, oppdrag og NATOs relevans, da tap av liv og ressurser ble stadig tyngre å bære, spesielt i etterkant av finanskrisen som rammet i 2008. Fremveksten av en ny multipolar verdensorden med flere regionale stormakter har ført til geopolitikkens tilbakekomst, og til at NATO har måttet ta hensyn til flere politiske interesser i egne nærområder og en reorientering av fokuset.

I samtale med informanter vises det til at i et NATO preget av operasjoner langt unna, igjen ble viktig å komme tilbake til et NATO som kan se hva som skjer og være kapabel til å gjøre noe med det. Dette gjorde at det etterhvert ble en bred enighet om et regionalt fokus i NATO ved å knytte sterkere bånd mellom nasjonale strukturer og NATO. Alliansen måtte ha som ambisjon å kunne gjennomføre alle typer oppgaver, både hjemme og ute, men uten fokus på kjerneoppgavene – selve grunnlaget for NATO – vil alliansen forvitte. Operasjonene i Afghanistan førte til uenigheter innad i NATO, og dette førte til at NATO ble en mer splittet allianse, lite egnet til felles operasjoner. Dette førte igjen til en uthuling av alliansesolidariteten, der solidariteten ble begrenset fra operasjon til operasjon. (informant A) «Det har vært viktig å re-balansere NATO». (informant B)

Bjørn Olav Knutsen argumenterer også for at toppmøtet i Lisboa, og det nye konseptet samlet seg rundt kollektivt forsvar og med dette en styrking rundt alliansens institusjonelle prosedyrer og normer koblet til Artikkel 5, og at alliansesolidariteten og den felles ideologiske basisen ble styrket gjennom denne re-vurderingen rundt felles mål og oppgaver for alliansen, som peker mot en mer

regionalt ansvarlig allianse. (Knutsen 2012)

I artikkelen «Towards a NATO à la Carte?» viser Godzimirski, Græger og Haugevik til at NATO til tross for dette fremdeles bærer preg av å være en à la carte allianse, der koalisjoner av villige undergraver alliansens samhold og prinsipper om likeverd i beslutninger i alliansen. Faktorer som driver denne utviklingen er blant annet innvirkningen av den økonomiske krisen på medlemslandenes investeringer i forsvar, mangel på felles trusselbilde, NATOs manglende relevans som militær problemløser, og ulike interesser blant NATOs medlemsland. Artikkelforfatterne peker likevel på at et NATO à la carte kan bidra med å redde NATOs relevans ved å være en fleksibel allianse som rommer alle medlemslandenes interesser, samt kan gjøre det mulig for NATO å reagere i situasjoner uten at alle medlemsland er enige. (Godzimirski, Græger og Haugevik 2010)

### **Krisehåndtering**

I tillegg til kjerneoppgaven kollektivt forsvar, fokuserer det strategiske konseptet også på krisehåndtering. NATOs krisehåndtering viser til at;

«Crises and conflicts beyond NATOs borders can pose a direct threat to the security of Alliance territory and populations. NATO will therefore engage, where possible and when necessary, to prevent crises, manage crises, stabilize post-conflict situations and support reconstruction.» (NATO 2010b)

Det vektlegges også at NATO etter erfaring vil nærme seg konflikt- og krisehåndtering på en helhetlig måte med politiske, sivile og militære midler, og i samarbeid med relevante aktører.

I samtale med informant A vises det til at langvarige stabiliseringsoperasjoner, som Afghanistan, ikke står høyt i kurs i NATO og blant medlemsland, spesielt i lys av finanskrisen. Ifølge informanten er det i stor grad to typer operasjoner NATO vil kunne gjennomføre; på den ene enden av konfliktskalaen finner man operasjon type Afghanistan etter 2014, som går på «empower foreign state», å lære andre land å ta vare på egen sikkerhet og bygge opp sikkerheten i ustabile stater. Dette gjør at NATO i større grad kan fokusere på og ta vare på egen sikkerhet. Foruten Afghanistan er NATOs arbeid i Somalia et eksempel på dette. (NATO 2013) På den andre enden av konfliktskalaen finner man «Counter regime» operasjoner, der Libya-operasjonen står som eksempel, der operasjonene ikke er av langvarig art. (informant A)

Bjørn Olav Knutsen viser til i sin artikkel om NATOs fornyede vektlegging av Artikkel 5 og EUs felles forsvar og solidaritetsklausuler, en analyse av det transatlantiske sikkerhetssamfunnet. Her viser han til at Kay og Khan (2007) argumenter for at NATOs strategiske verdi og evne til counter-insurgency operasjoner (COIN) er underminert og begrenset av NATOs egne institusjonelle regler og prosedyrer. Når de fleste medlemsland i tillegg vegrer seg for å engasjere seg i operasjoner, har dette bidratt til at NATO i stor grad vil forbli en essensielt regional organisasjon. (Knutsen 2012)

## **Sikkerhet gjennom samarbeid**

I konseptet fra 2010 vektlegges også 'sikkerhet gjennom samarbeid'. NATOs evne til å bevare sikkerhet i egne nærområder og sikkerhet i ustabile områder avhenger av samarbeid med partnerland, naboland, og spesielt godt samarbeid innad i alliansen, der en del av arbeidet med sikkerhet gjennom samarbeid går på reform og transformasjon innad i NATO og mellom de allierte. Dette vil, i følge NATO, gjennomføres best ved effektivisering av ressurser som å maksimere deployerbarheten og kapasiteten til NATOs styrker i operasjoner, maksimal koherens og fokus ved planlegging allierte mellom, samstyring og utvikling av kapasiteter for mest mulig kostnadseffektivitet, vedlikeholde og styrke felles kapasiteter, standarder og strukturer som binder NATO sammen, og å delta i kontinuerlige reformprosesser for å strømlinjeforme felles strukturer, arbeidsmetoder og for å gjøre alliansen maksimalt effektiv. (NATO 2010b)

NATOs samarbeid med internasjonale organisasjoner og andre stater er viktig ikke bare for å kunne samarbeide rundt konflikter og kriser i NATOs nærområder, men også viktig for at NATO i større grad skal kunne fokusere på egne områder i økonomiske nedgangstider. En informant påpeker også at NATOs mål i mange sammenhenger vil kunne bli vanskelig å gjennomføre, da det på grunn av økonomiske problemer er vanskelig for mange land å opprettholde bredden av sine kapasiteter, og dermed er utfordrende å få til samarbeid og øvelser, og å kunne satse på kapasiteter. Den tredje kjerneoppgaven og det økte fokuset på samarbeid og partnerland viser også som en følge av NATOs manglende evne og vilje, blant annet på grunn av økonomi og motstand mot militær maktbruk, til å kunne fikse alt utenfor NATOs områder selv. (informant B)

## **Russland-Georgia krigen**

En hendelse som i stor grad preget utviklingen mot økt fokus på utfordringer i NATOs egne nærområder var Russland-Georgia krigen i 2008, og som ble en tankevekker for mange NATO-land. Kort tid etter ble det norske nærområdeinitiativet presentert i NATO, som viste til at Norge mente NATO burde knytte kommandostrukturer og hovedkvarter nærmere sammen med en mer regional tilnærming, øke kunnskapen omkring NATOs egne nærområder, og generelt mer trening og øvelser som involverer NATO. Generelt ble det vist til at NATO burde ha bedre balanse mellom oppgaver i egne nærområder og internasjonalt. (Informant A)

Russlands bruk av militærmakt i NATOs nærområde og aspirerende NATO- medlemsland Georgia, medvirket til at innholdet i initiativet ble satt i et annet lys enn om det hadde blitt initiert tidligere. (Hilde og Widerberg 2010) Selv om NATO og Russland frem til dette hadde et relativt godt forhold gjennom samarbeid i Afghanistan og gjennom NATO-Russia Council, bidro krigen til et opphold i

samarbeidet mellom NATO og Russland, samt et endret syn på Russland som en stormakt i NATOs nærområder. Nærområdeinitiativet fra Norge ble likevel møtt med en viss skepsis. (ibid.) Dette i forhold til tilbakesteg i NATOs omformingsprosess, opprettholdelsen av lite relevante styrker, unnskyldning for å ikke støtte opp om Afghanistan, og bekymringer rundt kostnader ved eventuelt nye investeringer. (ibid.) Hilde og Widerberg sin artikkel fra 2010 som omhandler NATOs strategiske konsept og Norge, viser til at det norske nærområdeinitiativet likevel, som resultat av gjennomgående arbeid fra norsk hold, innhentet bred støtte for sine synspunkter, og at disse ble avspeilet spesielt i den nedsatte ekspertgruppens rapport i forkant av arbeidet med det strategiske konseptet. (ibid.) Også andre land bidro etterhvert frem mot 2010 med egne initiativ som i større eller mindre grad delte Norges budskap til NATO.

### **Toppmøter 2010 og 2012, Libya-operasjonen 2011**

Toppmøtet i Lisboa viser til et NATO som i større grad fokuserer på en integrert og effektiv allianse, og mot en allianse som i større grad tar enn tidligere tar hensyn til egne nærområder. Ved å vedta det nye strategiske konseptet, vedtok man også frem mot toppmøtet i 2012 å arbeide med initiativ for hvordan den nye kursen til NATO skulle utøves i praksis. I tillegg til å vedta et nytt strategisk konsept ble det på toppmøtet vedtatt å starte overføringen av ansvaret for sikkerheten i Afghanistan til Afghanske styresmakter i 2011. Videre ble det vedtatt å etablere et territorialt missilforsvar, å modernisere militære kapasiteter og å jobbe mot en ny kommandostruktur frem mot 2012. (Meld.St.24 2010-2011)

I samtale med informanter blir det antydnet at fra og med toppmøtet i Lisboa 2010 ble det et gjennomgående større regionalt fokus. Fra norsk side ble det i tiden før toppmøtet i 2010 arbeidet mye med å øke NATOs forståelse for hva som skjer i egne nærområder, og at dette var vitalt for NATOs videre relevans. En hendelse som preget 2011 var den FN- manderte NATO-operasjonen «Operation Unified Protector» (OUP) i Libya, der Norge bidro med kapasiteter. I sammendraget fra toppmøtet i Chicago i 2012 vises det til operasjonen i Libya som et eksempel på at alliansen kan gjennomføre komplekse operasjoner «kjapt og effektivt», ...»With OUP, NATO set new standards of consultation and practical cooperation with partner countries who contributed to our operation, as well as with other international and regional organisations.» (NATO 2012) Begge mine informanter viser til at dette kom som en bekreftelse på at kursen det strategiske konseptet fra 2010 la om til var riktig. Det å ha oversikt over egne nærområder ble spesielt synlig i Libya, da det ble klart at NATO hadde lite oversikt over sine egne nærområder. (Informant B) Spesielt for Norge, viste Libya-operasjonen riktigheten i det regionale fokuset det var arbeidet for i NATO. (Informant A)

På NATO-toppmøtet i Chicago 2012 ble flere viktige praktiske konsekvenser initiert ut ifra det strategiske konseptet vedtatt, i tillegg til å arbeide videre med vedtatt politikk fra toppmøtet i Lisboa 2010. Blant annet ble en forsvarspakke vedtatt, som hovedsakelig bestod av tre deler, *Smart Defence*, *NATO Forces 2020* og *The Connected Forces Initiative* (CFI). Smart Defence går ut på hvordan NATOs medlemsland skal kunne organisere og effektivisere militære kapasiteter og tilgjengelige ressurser for å få et best mulig forsvar for hvert enkelt land og for alliansen samlet. Smart Defence kan i følge en av mine informanter sees på som NATOs svar på finanskrisen, for å hindre en svekkelse av NATOs forsvarsevne. (Informant B) Smart Defence adresserer NATOs langsiktige kapasitetsbehov, og innebærer blant annet missilforsvar, droner til overvåkning av bakkeoperasjoner og luftovervåkning. (Prop 1 S 2012-2013a) *NATO Forces 2020* er en målsetting fra allierte leder om å til enhver tid ha moderne styrker som kan oppfylle alliansens ambisjoner. Målet angir hvordan NATOs samlede kapasiteter bør være innen 2020, og hvordan dette skal inkludere kjernekapasiteter i sine langsiktige planer. (ibid.) CFI dreier seg kort sagt om hvordan NATOs samlede kapasiteter best mulig kan settes istand til å operere sammen med tanke på evne til effektivt samarbeid innad i alliansen og med partnere. Kunne gjennomføre og øke antallet felles treninger og øvelser, bedre utnyttelse av teknologi, økt fokus på NRF og nærmere samarbeid mellom ulike nasjoners spesialstyrker. (ibid.) I tillegg ble det i 2011 vedtatt endringer innen kommandostrukturen og hovedkvarterene for å knytte de nærmere, styrke kommandostrukturen og sikre operativ evne.

Samlet innebærer endringene i NATOs kommandostrukturer og militære strukturer et mål om integrering og effektivisering av medlemslandenes forsvarskapasiteter og styrker, og økt samarbeid med partnere utenfor alliansen. Eller som en informant uttrykker det; NATO har foretatt en reduksjon i det operasjonelle tempoet, mye på grunn av mangel på vilje til å investere i forsvar innad i NATO som bunner i den økonomiske krisen. Gjennom at medlemsland både med hverandre og med partnerland øver og trener mer, håper NATO å beholde graden av interoperabilitet. (informant B)

## 5.1.2 Norsk sikkerhetspolitikk og forsvarspolitiske prioriteringer

Den norske tilnærmingen til sikkerhet har av flere grunner måttet forholde seg litt annerledes enn mange andre NATO-land. I St.prp.nr.48 (2007-2008) vises det til at «Norges grunnleggende sikkerhetspolitiske interesser og målsettinger gjenspeiler Norges posisjon som småstat med strategisk beliggenhet, en euro-atlantisk forankring og en klar vektlegging av multilaterale sikkerhetsordninger og internasjonal solidaritet.» ... «Det internasjonale samfunn står i dag overfor et bredt spekter av sikkerhetsutfordringer, som er i kontinuerlig endring. Internasjonalt dreier det seg både om nye geopolitiske utviklingstrekk og vedvarende globaliseringsutfordringer. Norge står samtidig overfor betydelige regionale utfordringer knyttet til både ressursforvaltning, militærstrategiske forhold og miljø.» (St.prp.nr 48 2007-2008 punkt 3.1)

I samtale med informant vises det til at blant annet Norges store havområder gir andre rammebetingelser enn andre NATO-land. Det påpekes likevel at norsk sikkerhetspolitikk ikke kan sees for seg selv, men i tilknytning til NATO.

I St.prp.nr.48 (2007-2008), forsvarrets langtidsplan frem mot 2012, vises det til punkt 3.2 'Norges sikkerhetspolitiske omgivelser – en verden i endring.'. Der reflekteres det over nye geopolitiske utviklingstrekk som fører til endringer i globale maktforhold som blant annet vil gå ut over USA's rolle. Regionale stormakters inntreden i geopolitikken har bidratt til å endre det globale tyngdepunktet. Dette inkluderer stater som Kina og Russland.

Nye utfordringer og utviklingstrekk bidrar til en rekke konsekvenser for Norge. Dette går blant annet på forholdet til USA for Norge og NATO, stormaktsrivalisering og geopolitikkens konsekvenser for FN og multilateralisme.

«Et fremtidig globalt mønster dominert av et fåtall tunge aktører er samtidig en indikasjon på at territorialstatens plass i internasjonal politikk er i ferd med å styrkes. I stat-til-stat relasjonen er det ikke asymmetriske trusler, men tvert imot klassiske utfordringer mot statssikkerheten som igjen kan få økt betydning.» (ibid. punkt 3.4.1) Dette har også konsekvenser for hvordan Norge vil forholde seg til nye omgivelser; «Det viser også betydningen for små nasjoner av å arbeide for en verdensorden hvor det bærende prinsipp er multilateralismen og folkeretten, og ikke maktpolitikken. Statsperspektivet som mer dominerende må nødvendigvis også få følger for ivaretagelse av norske interesser, utviklingen av forsvaret og hvilke oppgaver Norge mener NATO bør ivareta med hensyn til kollektivt forsvar og sikkerhet.» (ibid.) Det understrekes også gjennomgående at «de fleste av dagens utfordringer er av global karakter, og kan bare finne sin løsning i en global eller regional ramme.» (ibid. Punkt 3.4.6)



## **Norges forhold til NATO**

I St.prp.nr.48 (2007-2008) beskrives forholdet til NATO, og Norges grunnleggende interesse av å beholde et relevant NATO.

Det vises til at NATO fortsatt er det sentrale forum for transatlantisk sikkerhetssamarbeid, kollektiv sikkerhet og forsvar, og dette mye på grunn av NATOs evne til å omstille seg. «NATO fremstår også med en økende politisk rolle og et økt geografisk virkeområde, bekreftet ved stabiliseringsoperasjonen i Afghanistan.» (St.prp.nr 48 2007-2008 punkt 3.3.2) Videre gjør nye medlemsland og nye utfordringer 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.» (ibid. Punkt 3.3.2)

Som en konsekvens av at Norge er utenfor EU har Norge en «grunnleggende interesse av å underbygge og forsterke det transatlantiske samarbeidet innenfor rammen av NATO.» (ibid. Punkt 3.4.7) Men for at NATO skal kunne forbli relevant, mener Norge dette kun er mulig hvis NATO viser evne til omstilling, og at dette er noe Norge må bidra til at skal skje. «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 aktivitet fra norsk side.» (ibid. Punkt 3.4.7) Samtidig er det ikke en motsetning i at «deltakelse i utenlandsoperasjoner i regi av FN og NATO er en integrert del av norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk.», som et uttrykk for internasjonal solidaritet og norsk sikkerhets forbindelse med internasjonal sikkerhet. (ibid. Punkt 3.4.9) I St.prp.nr.48 vises det til at norske utfordringer i egne nærområder gjør at regjeringen finner det viktig at Norge bidrar til NATOs relevans ved å delta i NATO-ledede operasjoner, og å støtte videreutviklingen av flernasjonalt samarbeid rundt kapasiteter – da «det for mindre land vil være en viktig måte å få tilgang til kritiske kapasiteter på.» (ibid. Punkt 3.4.7)

## **Forsvarspolitiske hovedprioriteringer og strategiske mål i St.prp.nr.48 (2007-2008)**

I St.prp.nr.48 vektlegges forsvarets utvikling som «...et moderne, fleksibelt og alliansetilpasset sikkerhetspolitisk virkemiddel, med balanse mellom oppgaver, struktur og ressurstilgang.

Regjeringen anbefaler derfor er betydelig økonomisk løft for Forsvaret.» (St.prp.nr 48 2007-2008 punkt 2.2)

Blant forsvarspolitiske hovedprioriteringer i St.prp.nr 48(2007-2008) er styrket aktivitet og tilstedeværelse i nordområdene, ivareta norsk suverenitet, bidra til internasjonal fred og stabilitet basert på FN-ledet verdensorden gjennom aktive bidrag til samarbeid og operasjoner i regi av FN

og NATO, samt en helhetlig tilnærming til sikkerhetspolitikken. (ibid. punkt 9.3)

Prioriteringene uttrykkes deretter ut i fra en rekke strategiske mål. Disse består av blant å modernisere virksomheten, øke den operative evnen, forbedre understøttelsen av forsvarets operative virksomhet, og å etablere tettere og dypere samarbeid med andre land om militære styrker og militær virksomhet – blant annet for å oppnå økonomiske innsparinger, og bevare tilgang på kapasiteter. Å videreutvikle de tette bånd som er mellom Forsvaret og resten av samfunnet, og å etablere forbedret evne til effektivisering ved tiltak i samarbeid med nasjonale og internasjonale omgivelser. (ibid. Punkt 9.5)

### **Operasjonalisering av mål og prioriteringer**

Operasjonaliseringen av sikkerhetspolitiske prioriteringer påvirkes av de sikkerhetspolitiske omgivelsene. I langtidsplanen for forsvar fra 2007-2008 vises det til flere implikasjoner for forsvarspolitikken, blant annet en operativ struktur som kan løse oppdrag i hele konfliktspekteret, et forsvar med tilstrekkelig utholdenhet for krisehåndtering og oppdrag hjemme eller i utlandet, og inneha et spekter av militære kapasiteter tilpasset reaksjonsmåter til anvendelse for suverenitetshevdelse og militære oppgaver i norske nærområder.

I St.prp.nr.48 under punkt 2.8, 'En relevant operativ struktur' vises det til at utfordringene i nærområdene blir større enn tidligere antatt og at det i forsvarets operative struktur må vektlegges nasjonale behov og oppgaver. Troverdighet rundt dette krever en rekke kapasiteter for å ivareta oppgavene. (St.prp.nr 48 2007-2008)

«Utfordringene i våre nærområder understreker samtidig den vitale betydningen av at forsvar av Norge er knyttet til et større fellesskap med forankring vestover. Vi må derfor bidra til å forsterke NATOs tilknytning til vårt område, gjennom blant annet jevnlig allierte øvelser og trening på norsk jord, permanent alliert tilstedeværelse, troverdige vertslands- og mottaksarrangementer for allierte styrker, og ved at Norge kan bidra med egne styrker i en eventuell operasjon i Norge.» (ibid. Punkt 3.6.2) Forsvaret skal i størst mulig grad bygge på NATO-standard for å kunne fungere i en alliert ramme i flest mulig konfliktsituasjoner. «Aktiv deltakelse i FN og NATOs fredsstøttende operasjoner må være dimensjonerende for Forsvarets innretning.» (ibid. Punkt 3.6.2)

### **Nærområdedimensjonen og nærområdeinitiativet**

I St.prp.nr.48 vises det under punkt 3.2 'Norges sikkerhetspolitiske omgivelser – en verden i endring' til Nærområdedimensjonen. «Utfordringene i våre nærområder er til dels et resultat av *hovedutfordringene internasjonalt*. Det gjelder nye globale utviklingstrekk med revitaliseringen av

regionale stormakter, som gjør at statssikkerheten igjen får større betydning.» (St.prp.nr 48 2007-2008 punkt 3.2) Håndteringen av utfordringer i nærområdene krever løsninger innenfor en internasjonal ramme, og innenfor et nasjonalt ansvarsområde.

For Norge har nordområdene flest utfordringer for norske interesser i forhold til ressurser, juridiske spørsmål, miljø, og statssikkerhet. Dette har gjort at nordområdene er førsteprioritet i norsk sikkerhetspolitikk, og der interessene krever ivaretagelse. Ivaretagelsen mener regjeringen må skje innenfor både en multilateral og nasjonal ramme, noe som fordrer at alliert tilstedeværelse på ulike måter i nordområdene er viktig, samtidig som det norske Forsvaret må spille en sentral rolle. (ibid. Punkt 3.4.13) Utfordringene det vises til skal håndteres med nasjonale ressurser, som evne til overvåkning og etterretning, myndighetsutøvelse av ulike interesser, hevdelse av suverenitet og episode- og krisehåndtering. En generell militær tilstedeværelse med nasjonal og alliert trening, operasjoner og fast aktivitet vises også til som viktig for å håndtere store havområder, samt fokusere på forholdet til Russland. (ibid.)

«Samtidig har NATO gjennomgått en utvikling hvor hovedfokus er endret fra omfattende forhåndsplaner for forsvar av medlemslandene til løpende internasjonal krisehåndtering. På grunn av tunge engasjementer ute er evnen hos sentrale allierte til å møte nye og større sikkerhetsutfordringer i tilknytning til nordområdene betydelig redusert.» ... « Dette betyr at Norge må arbeide aktivt for å skape oppmerksomhet om, og forståelse for, utfordringene i våre områder.» (ibid. Punkt 3.4.13) Av denne grunn lanserte Norge i 2008 Nærområdeinitiativet i NATO, et initiativ som omhandlet alle NATOs nærområder, ikke kun de norske, noe som var viktig for Norge å understreke. Initiativet inneholder flere forslag til hva Norge mener NATO bør fokusere på og inneholde for å fortsatt være en relevant allianse.

«I det norske initiativet er det foreslått å gjenopprette geografiske ansvarsområder for NATOs ulike kommandoer, styrke NATO-dimensjonen i militære øvelser som den norske *Cold Response*, styrke forsvarsplanleggingen i NATO og medlemslandene, øke etterretnings- og analysesamarbeidet, samt styrke transformasjonskommandoens rolle i hele dette arbeidet.»...«Dette vil gjøre alliansen bedre i stand til å forstå og møte sikkerhetsutfordringer i de alliertes egne nærområder, noe som er viktig i seg selv, og som i tillegg vil kunne bidra til å øke forståelsen for NATOs operasjoner i fjerne områder.» (Prop. 1 S 2009-2010 punkt 5.9)

Utgangspunktet for initiativet kan man blant annet finne i Russlands mer markerte politikk for en tydeligere internasjonal rolle, og Russlands økte militære aktiviteter i norske nærområder. (Hilde og Widerberg 2010) I lys av Russland-Georgia krigen, økonomiske nedgangstider og behovet for en mer relevant allianse for de alliertes sikkerhet, fikk nærområdeinitiativet også av andre NATO-

allierte støtte, blant annet gjennom ikke-papir og brev i NATO som viste konkret til Norges initiativ. Dette til tross for en del skepsis rundt initiativets mål. (ibid.) I følge Hilde og Widerberg arbeidet representanter for Norge, blant annet Espen Barth Eide, aktivt opp mot NATOs arbeid med det strategiske konseptet for å få oppslutning rundt norske synspunkter, og at nærområdeinitiativet bidro til å øke konsensusen innad i NATO rundt et felles budskap (ibid.)

I en tale fra 2009 vektlegger Barth Eide kollektivt forsvar, fortsatt relevans for Artikkel 5 i Washington Traktaten, balansegang mellom «ute og hjemme»-operasjoner og Artikkel 5-operasjoner opp mot andre operasjoner. Han fokuserer på at NATO, i tillegg til internasjonale operasjoner, i større grad bør styrke det kollektive forsvaret, og at NATOs styrke ligger i å være et sikkerhetsfellesskap. (Eide 2009)

### **Bekreftelse av norsk sikkerhetspolitisk retning i NATO**

Operasjonen i Libya fremsto, som nevnt tidligere, i etterkant av toppmøtet i Lisboa som en bekreftelse på NATOs nye kurs. For norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk ble det også, som tidligere nevnt, en bekreftelse på at det norske arbeidet med nærområdeinitiativet var rett. Der Norge før 2010 talte for å gjenvinne NATOs oppmerksomhet rundt nordområdene og NATOs kjerneoppgave i kollektivt forsvar, ble det vist til at dette nå i stor grad hadde blitt oppnådd; «Gjennom det nærområdeinitiativet vi tok i NATO har vi bidratt til å bringe sikkerhetspolitikken hjem, til våre nærområder. Og vi har minnet om at midt i en tid av globale utfordringer, skal alliansen ha sin kjerneverdi her, knyttet til statenes sikkerhet og opplevelse av sikkerhet, hos oss. NATOs nye strategiske konsept – vedtatt under toppmøtet i Lisboa 2010 – har bidratt til å bekrefte denne tilnærmingen. Vi har med andre ord fra norsk side lykkes i å justere kursen i NATO.» (Støre 2012) I den samme talen viser tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre også til at det grunnleggende utgangspunktet for norsk sikkerhetspolitikk er geografien og det territorielle, og at dette som konsekvens av endringer de siste årene har fått økt fokus. «Den «territorielle faktor» i norsk sikkerhetspolitikk er ikke blitt mindre viktig, snarere tvert om, den er blitt viktigere. For noen er dette en påminnelse. Selv om vi snakker om et stort og bredt sikkerhetsbegrep, er Norge fortsatt er land som har reelle sikkerhetspolitiske behov knyttet til territoriet, i motsetning til en del andre europeiske land.» (Støre 2012)

## **Det norske forsvaret mellom 2007-2012**

I lys av de sikkerhetspolitiske og forsvarspolitiske interesser og operasjonaliseringen av disse er det interessant å se på noen av de sakene som er gjennomført innen forsvarssektoren mellom 2007-2012 og som har preget denne perioden.

Under de rammene og føringene som langtidsplanen St.prp.nr.48 (2007-2008) la opp til, vises det til i langtidsplanen for Forsvaret fra 2011-2012, Prop. 73 S, hvordan utviklingen frem mot 2012 har vært.

Perioden 2009-2012 ble i likhet med årene før preget av den omstillingen som Forsvaret har gjennomgått siden 2001 for å modernisere alle deler av forsvaret. I perioden fra 2009 har omstillingen av forsvarssektoren vært gjennomført blant annet ved avvikling av baser, omstilling av infrastruktur og effektiviseringsprosesser som har frigjort ressurser, som sammen med en gradvis opptrapping av forsvarsrammen og tilleggsbevilgninger til internasjonale operasjoner som Afghanistan og Libya har ført til en bevilgningsøkning i forsvarsbudsjettet. Den interne effektiviseringen og omdisponeringen av midler fra lavere til høyere prioritert virksomhet var en grunnleggende forutsetning for St.prp.nr.48. (Prop. 73 S 2011-2012)

Samtidig som materiellinvesteringen innen forsvaret i perioden har blitt lavere (ibid.), har det imidlertid blitt foretatt store materiellfornyelser og en innfasing av kapasiteter innen flere av forsvarets grener. Dette gjelder blant annet innfasingen av 5 Fritjof Nansen-klasse fregatter og Skjold-klasse korvetter i sjøforsvaret, og nye NH 90 maritime helikoptre i styrkingen av kystvakten. I 2008 ble det fremmet som sak om nye kampfly til Forsvaret. Dette er en av de største investeringene i forsvaret på lang tid, og som i følge Prop. 73 S er en «..forutsetning for å opprettholde Forsvarets evne til å reagere hurtig over store avstander, for å formidle informasjon og ivareta norske interesser hjemme og ute.» (ibid. Punkt 2.2.2) Moderniseringen av avdelinger samt anskaffelsen av nye kapasiteter skal ifølge Prop. 73. S styrke og ivareta bedre reaksjonsevne, utholdenhet og kvalitet i Forsvarets ivaretagelse av pålagte oppgaver. (ibid. Punkt 1.3.2) I St.prp.nr 48 blir også landstyrker prioritert, styrker med høy mobilitet, deployerbarhet og utholdenhet til å bidra i operasjoner og sammen med partnere over lang tid. I denne sammenhengen ble Hæren vedtatt styrket med økt bemanning og treningstid. I St.prp.nr.48 blir det også lagt opp til å videreutvikle norske styrkers operative evne til å delta i øvelser hjemme og ute, i samarbeid med NATO og partnerland. Utenlandske styrkers deltakelse i øvelser i Norge og nordområdene kobles opp mot nordområdesatsingen, og det er derfor ønskelig med flere øvelser. (St.prp.nr 48 2007-2008. Punkt 5.9) Norge har i denne sammenhengen utviklet forsvarssamarbeid mellom flere land, både med ulike kapasiteter, øvelser og trening.

De senere årene har det også blitt igangsatt et nordisk regionalt forsvarssamarbeid, Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO), der formålet er å «...styrke landenes forsvarsevne og å redusere kostnader gjennom kapabilitetssamarbeid som også vil lette samarbeidet i internasjonale operasjoner.» (Prop.73 S 2011-2012 punkt 3.3.3)

I Prop.73 S (2011-2012) vises det til at det i 2011 ble vedtatt en ny kommandostruktur i NATO, (NCS - NATO Command Structure) som ville innebære en effektivisering samt en tydeligere regional profil. Det vises til at; «Norge vil arbeide for å knytte NCS nærmere de nasjonale hovedkvarter og legge grunnlaget for at NATO kan spille en mer aktiv rolle i nærområdene, inkludert samarbeid med Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) i Bodø.» (ibid. punkt 3.3.2.2)

I Prop.1 S (2012-2013a) har NATO som del av ny felles forsvarsplanprosess en vurdering av norsk forsvarspolitik, styrkeplaner og ressursanvendelse for perioden 2010/2011. «Norges forsvars-og sikkerhetspolitikk er som før innrettet på å trygge og fremme nasjonale og kollektive sikkerhetsinteresser gjennom tett samarbeid med andre land, særlig gjennom NATO, men innenfor et overordnet FN-rammeverk. Det er lagt større strategisk vekt på den nordlige landsdelen og tilstøtende farvann, noe Norge også setter inn i et bredere allianseperspektiv.» I forhold til utviklingen av forsvaret viser NATO til at; «Den nasjonale forsvarsplanleggingsprosessen og koordineringsmekanismen er forbedret og brakt mer på linje med forsvarsplanleggingsprosessen i NATO.» (Prop. 1 S 2012-2013a punkt 8) NATO vurderer bidrag til operasjoner, de ulike styrkene, de ulike grenene i forsvaret, økonomiske utgifter, etc.

### **Langtidsplanen Prop.73 S (2011-2012)**

Den nye langtidsplanen for forsvaret fra 2011-2012, Prop.73 S bygger på det robuste forsvar-og sikkerhetspolitiske grunnlaget fra St.prp.nr.48 (2007-2008), og som gjør at Prop.73 S er en videreføring av dette grunnlaget. Vektlegging av ulike grener i forsvaret og endringer skal derfor ikke sees på som endring av prioriteringer i den forstand, men heller som oppdateringer og reformer alt etter hvilke reformer som i den aktuelle perioden skal gjennomføres. (Prop.73 S 2011-2012 punkt 1.2)

De sikkerhetspolitiske utviklingstrekkene siden forrige langtidsplan viser blant annet til USAs økte oppmerksomhet mot Asia og Stillehavsregionen og deres økte rolle i global politikk og økonomi. I tillegg til utfordringer som terrorisme, cyberangrep og masseødeleggelsesvåpen er den økonomiske krisen en betydelig utfordring for NATO i et økonomisk svekket Europa. (ibid.) For Norge har terrorangrepet 22.juli 2011 satt sine spor i trusselbildet til norsk sikkerhetspolitikk.

De sikkerhets- og forsvarspolitiske prioriteringene for for å håndtere utfordringer vises til å være;

Bidra til NATOs relevans og troverdighet, prioritere nasjonale tiltak, vektlegge flernasjonalt forsvarssamarbeid og militærdiplomati, og gjennom bidrag til internasjonale operasjoner. (ibid punkt 3.5.)

I sin analyse av de sikkerhetspolitiske omgivelsene viser Prop.73 S til hvilke implikasjoner prioriteringene ovenfor skaper for anvendelsen og utformingen av forsvarspolitikken. Det innebærer blant annet et videreutviklet innsatsforsvar, samvirke og interoperabilitet, mer øvelser og tilrettelegging for alliert trening og tilstedeværelse, i større grad håndtere og forebygge kriser i norske nærområder, og å kunne bidra til hele konfliktspekteret. Det betyr også å ivareta norske interesser ved overvåkning, etterretning og analyse, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, og opprettholde reaksjonsevne, utholdenhet og volumet i forsvaret. Det vil også være å kunne stille i internasjonale operasjoner, mer sivil-militært samarbeid og økonomiske besparelser ved flernasjonalt forsvarssamarbeid for å kunne operere sammen med andre NATO-land. (ibid. Punkt 3.6)

Implikasjonene ovenfor gjenspeiles også i *forsvarets* politiske og operasjonelle målsettinger.

Regjeringens overordnede mål er å videreutvikle innsatsforsvaret. Dette innebærer blant annet å styrke forsvaret som en krigsforebyggende terskel, bidra i flernasjonale operasjoner, og videreutvikle evnen til å kunne bistå sivilsamfunnet i krisesituasjoner. (ibid.punkt 10.4)

Målsettingene vil etter Prop.73 S (2011-2012) gjennomføres ved først og fremst å videreføre nordområdesatsingen, der man forventer økt aktivitet sammenlignet med perioden 2009-2012 ved økt alliert øving og trening. I tillegg skal forsvarets evne til sikkerhet og operasjoner i det digitale rom styrkes, og det skal implementeres en balansert og moderne forsvarsstruktur i tråd med målene i langtidsplanen med ulike tilpasninger i de ulike forsvarsgrenene for å styrke operativ evne og beredskap. For å sikre best mulig samvirke og interoperabilitet med styrker hos allierte og partnerland er det mål om å videreutvikle flernasjonalt samarbeid med basis i NATOs standarder og målsettinger. (Prop.73 S 2011-2012 punkt 10.4)

### **Norske bidrag i NATO**

«Forsvarspakken», som ble vedtatt på toppmøtet i Chicago 2012, og de initiativene som pakken innebærer, viste til hvordan NATO fremover kunne bli bedre rustet til å møte utfordringer.

«Forsvarspakken bidrar til å oppfylle målsettingen fra NATO-toppmøtet i Lisboa i 2010 og det nye strategiske konseptet. I arbeidet med forsvarets pakke har man fra norsk side vektlagt at den bør settes inn i en bredere strategiske og politisk ramme..» (Prop. 1 S 2012-2013a punkt 5.1)

Oppfølgingen av forsvarspakken fra norsk side innebærer bidrag til *Smart Defence* initiativet ved «...alliert luftovervåkning i de baltiske landene, i det flernasjonale luftovervåkningssystemet NATO Airborne Early Warning and Control og gjennom deltakelse i prosjektet Alliance Ground Surveillance.» (ibid. Punkt 5.1)

Til initiativet NATO Forces 2020 vises det til at det er viktig at allierte i sine langsiktige planer inkluderer såkalte kjernekapasiteter. «Norge bidrar til dette med f.eks. nye fregatter, anskaffelse av nye kampfly, samt moderne hær- og spesialstyrker.» (ibid. punkt 5.1)

Videre er det norske bidraget til Connected Forces Initiative forslag om «...tettere tilknytning mellom det fellesoperative hovedkvarteret i Bodø og NATOs kommandostruktur...». (ibid. punkt 5.1) Til NATOs initiativ vil Norge «...støtte opp om NATOs kjerneoppgaver, ikke minst evnen til kollektivt forsvar av medlemslandene i tråd med Atlanterhavpaktens artikkel 5. Dette er i samsvar med det norske nærområdeinitiativet, der regjeringen har tatt til orde for et større fokus og nærvær fra NATO på alliert territorium og i nærområdene.» (ibid. punkt 5.1)

### **5.1.3 En gjensidig sikkerhetspolitisk forståelse**

Her vil jeg først se på NATOs endringer over tid, og hva de har å si for NATOs sikkerhetspolitiske tilnærming og forsvarspolitiske oppgaver. Deretter vil jeg se på norsk forsvars-og sikkerhetspolitisk tilnærming og prioriteringer og i hvilken grad dette har endret seg. Jeg vil til slutt se på hva NATOs endring og nye kurs innebærer for norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk.

Den teoretiske innfallsvinkelen til drøftingen i dette delkapittelet vil være gjennom å trekke frem vinklinger rundt sikkerhetstilnærming, allianser og samarbeid, sikkerhetspolitikk, sikkerhetspolitiske virkemidler og småstater.

#### **5.1.3.1 Regional sikkerhet og prioriteringer**

NATOs utvikling i for- og etterkant av det nye strategiske konseptet peker på flere ting som har bidratt til at man kan se en endring i NATOs sikkerhetspolitiske tilnærming.

I løpet av få år har NATOs sikkerhetspolitiske kontekst endret seg mye, og lagt vei for endringer. Økonomisk krise, tilveksten av flere regionale stormakter, krigstretthet blant allierte, og nye tradisjonelle og utradisjonelle utfordringer i NATOs nærområder og som rammer alle NATO-land. Men hvordan avspeiles endringer i sikkerhetstilnærmingen i NATOs nye kurs, stadfestet i det strategiske konseptet?

I årene etter 2001 har NATOs sikkerhetspolitikk fått en mer global karakter, og en økende tendens



innad i NATO for samarbeid rundt operasjoner og kriser som blir omtalt som 'a la carte', grupperinger av medlemsland innad i NATO med ulike interesser.

Det nye strategiske konseptet viser til et NATO som prøver å balansere de sikkerhetspolitiske behovene innad en allianse med brede sikkerhetspolitiske interesser.

I det strategiske konseptet, i initiativ og vedtak både i før- og etterkant viser NATO ved sikkerhetspolitiske målsettinger og i operasjonaliseringen av disse en oppmerksomhet til sikkerhetspolitiske områder som spesielt det siste tiåret tilsynelatende mistet sin relevans i skyggen av andre sikkerhetspolitiske utfordringer for NATOs medlemsland.

De tre kjerneoppgavene i NATOs strategiske konsept fra 2010 og initiativ vedtatt i ettertid viser til flere områder der NATOs regionale ansvarsområde øker, samt der den territorielle faktoren blir viktigere.

En av de mest fremhevede konsekvensene av det nye strategiske konseptet er konseptets gjenvunnede interesse i kollektivt forsvar og Artikkel 5 i Washington Traktaten. Artikkel 5 har vært en av grunnsteinene i NATO, men har det siste tiåret kommet litt i skyggen. Prosessen i forkant av toppmøtet i Lisboa 2010 med ekspertgruppens jobb med å lage et forslag til strategisk konsept var en prosess der medlemsland kunne bidra til og påvirke utfallet gjennom flere kanaler. Konseptet viser til at NATOs kollektive forsvar er en kjerneoppgave for NATOs medlemsland og innbyggere. (NATO 2010) Det gjenspeiles også i de vedtak og initiativ vedtatt i ettertid, blant annet missilforsvar og i «Forsvarspakken» vedtatt på toppmøtet i Chicago 2012. Initiativene Smart Defence, NATO Forces 2020 og CFI skal bidra til mer samarbeid og effektivisering rundt kapasiteter og ressurser benyttet både til medlemslandenes nasjonale behov, regionale behov og for internasjonale operasjoner, men også til en interoperabilitet blant NATO-landenes evne til å respondere under kriser, trening og øvelser innen NATOs område og nærområder. Ved økt integrering og økt effektivisering viser NATO til en allianse som tilpasser seg utfordringer ved økonomien, men også ved en re-orientering for større «samhold» rundt NATOs oppgaver, noe det kan tyde på at var etterspurt frem mot 2010. Samtidig som nye utfordringer trekker NATO til et mer regionalt fokus, består fremdeles de globale og asymmetriske truslene. Internasjonale operasjoner er fremdeles en del av NATOs oppgaver, om enn i andre dimensjoner enn tidligere. Krisehåndtering utenfor NATOs territorie og det sikkerhetspolitiske virkemiddelet som ligger i å i større grad fokusere på partnerland og samarbeid, gjør at det kan virke som NATOs virkeområde kan opprettholdes på et globalt nivå, men der ressurser og kapasiteter i større grad orienteres regionalt. Som en informant pekte på, er partnerskapsland og samarbeid viktig for NATO, da alliansen ikke kan ta seg av alle konflikter utenfor eget territorie. (informant A) Krav som utholdenhet, lav

responsid og deployerbarhet for nasjonale styrker viser til et fleksibelt NATO, som skal kunne håndtere en balanse mellom regionale og globale utfordringer. Som tidligere nevnt kan det også vises til at alliansens evne til å ikke gjennomføre «Counter- insurgency operations» (COIN) utenfor NATOs territorie, sammen med manglende vilje til å ta på seg slike oppdrag, sammen har gjort at NATO vil forbli en essensielt regional allianse. (Knutsen 2012)

Ifølge en informant skjer det såpass mye på hjemmefronten som gjør at NATO må være en regional allianse. «Globaliseringsdebatten i NATO er nå helt borte og NATO er igjen «back to basics»» (informant A) Dette kan tyde på at liten evne og vilje til å håndtere globale utfordringer/sikkerhetstrusler gjennom operasjoner utenfor NATOs territorie gjør at selv om NATOs utfordringer i stor grad fremdeles kan sies å være globale, er fokuset blant mange medlemsland i større grad regionalt. Begge mine informanter viser likevel til at internasjonal krisehåndtering igjen kan bli aktuelt i fremtiden, og på ny endre NATOs fokus.

Sett i lys av teorier rundt tilnærminger til sikkerhet og sikkerhetspolitiske fellesskap vil NATOs nye strategiske konsept tyde på et mer integrert sikkerhetspolitisk fellesskap innad i NATO, men der fellesnevner som grunnlag for endringer er økonomiske problemer, krigstretthet og økte utfordringer innen alliansens nærområder. Fokuset på kollektivt forsvar, alliansens krisehåndtering og prosedyrer i forhold til dette kan også argumenteres for gir økt fellesskapsfølelse og alliansesolidaritet, (Knutsen 2012) noe som fører til at NATO som allianse styrker teorier rundt sikkerhetsfellesskap, og der sikkerhetspolitisk egennytte kan oppnås gjennom felles interesser og samarbeid.

Ustabiliteter innenfor og utenfor alliansen løses av NATO som mer integrering og mer samarbeid, og med en bred oppfatning av krisehåndtering og virkemidler. I så måte kan alliansens framferd vise til et liberalt verdigrunnlag for sikkerhetstilnærmingen innad i alliansen og mot andre land utenfor alliansen. På en annen side kan alliansens økte fokus på kollektivt forsvar og beredskap på ulike utfordringer tyde på en mer realistisk oppfatning av sikkerhetspolitikken kontekst, der NATOs tilstedeværelse i egne områder er viktig i en verden med flere regionale stormakter og geopolitikkens tilbakekomst.

De sikkerhetspolitiske omgivelsene i for- og etterkant av vedtaket av nytt strategisk konsept i NATO har bidratt til behovet for å balansere de sikkerhetspolitiske prioriteringene. Dette har ført til hva jeg vil si tyder på en endring i NATOs sikkerhetstilnærming, der regional sikkerhetstenkning igjen har fått økt betydning, i en kontekst der utfordringene er globale og sikkerhetstilnærmingen vid.

### 5.1.3.2 Norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk respons og tilpasning

Utformingen av den norske sikkerhetspolitikken har av flere ulike grunner måttet forholde seg noe annerledes enn andre NATO-land. På grunnlag av faktorer som geografisk beliggenhet, store havområder, store ressurser og Russland som nabo, har rammebetingelsene for norsk sikkerhetspolitikk holdt seg kontinuerlige og stabile. Dette har påvirket hvordan forsvarspolitikken har blitt utformet.

I langtidsplanen fra 2007-2008 for perioden 2009-2012 legges det opp til en forsvar- og sikkerhetspolitikk som er basert på en lengre utvikling med moderniseringen av det norske forsvaret. Likevel kan det tyde på at den største sikkerhetspolitiske utfordringen for Norge på det tidspunktet lå i å gjenvinne støtte for sikkerhetspolitiske utfordringer med store konsekvenser for norsk sikkerhet i NATO. Med en sikkerhetspolitikk som i stor grad har måtte forholde seg til en rekke globale utfordringer, har norsk forsvarspolitikkk samtidig måttet forholde seg til territoriale utfordringer i norske nærområder.

Den geopolitiske utviklingen som har ført til flere regionale stormakter og et større fokus på statssikkerhet og klassiske utfordringer har ifølge en informant ført til at Norge i denne sammenhengen har fått en mer realpolitisk og interessebasert sikkerhetspolitikk. (informant A)

I en artikkel fra 2009 argumenterer Nina Græger for at de relativt raske endringene i norsk forsvarsdiskurs mellom 2007-2009, delvis kan forklares med at det nye internasjonale fokuset på geopolitikk, nærområder og suverenitet løfter frem gjenkjennelige verdier og praksiser i norsk forsvarstradisjon knyttet til territoriet og det nasjonale. (Græger 2009) «En annen nærliggende forklaring på at de nye internasjonale utviklingstrekkene tas inne i norsk forsvarsdiskurs, er at det nye geopolitiske bildet og tendenser til stormaktsrivalisering om ressurser og posisjoner flytter fokuset til Norges nærområder, primært nordområdene.» (ibid.)

Det norske nærområdeinitiativet initiert i NATO i 2008 kan i så måte tyde på en situasjon der norske sikkerhetspolitiske behov og interesser ikke lenger kunne gjenkjenne seg i NATOs sikkerhetspolitiske retning. Dette kommer også frem i St.prp.nr 48 (2007-2008) og Nærområdedimensjonen, der det vises til at NATOs internasjonale engasjement går ut over sikkerhetsutfordringer i norske nærområder, og at Norge må jobbe aktivt for å skape oppmerksomhet og forståelse rundt dette. Likevel vektlegges det at for å beholde NATOs relevans som sikkerhetspolitisk aktør vil store deler av det norske forsvar- og sikkerhetspolitiske fokuset være rettet mot å bidra i NATOs internasjonale operasjoner.

Det norske nærområdeinitiativets innvirkning på NATOs nye sikkerhetspolitiske kurs vises fra

norsk side å være en suksess. (Støre 2012) I etterkant av 2010 kan man også se i hvilken grad NATOs forsvars-og sikkerhetspolitiske mål har endret seg. Det økte fokuset på kollektivt forsvar, en mer helhetlig krisehåndtering og fokus på partnerskap og samarbeid ligger nært opp til norske sikkerhetspolitiske incentiver for hvordan NATOs kurs mot 2020 skulle gå. De norske forsvarspolitiske målene for perioden 2009-2012 samt punktene nærområdeinitiativet viser til, finner man også igjen i de forsvarspolitiske endringene NATO har kommet med i etterkant av 2010, der det rettes søkelys mot mer regionale ansvarsområder for NATO, nærmere integrering av NATO og medlemslandene i kommandostrukturen og gjennom øvelser, trening, etc., men der hovedbudskapet ligger i å påvirke NATO i en mer regional retning.

Langtidsplanen for Forsvaret fra 2013-2016 bygger videre på det stabile grunnlaget til langtidsplanen fra 2009-2012, men med en forsvars-og sikkerhetspolitikk som nå reflekteres i NATO gjennom en bekreftelse av felles interesser og mål for veien videre. I den grad tilnærmingen i norsk sikkerhetspolitikk har endret seg kan det se ut til at den territorielle faktoren og den regionale fellesskapsfølelsen har styrket seg, ved et større fokus på krisehåndtering og trening i norske nærområder, og samtidig et økt fokus på samarbeid og integrering innad i NATO, og blant partnerland i norske nærområder.

De kontinuerlige prioriteringer som er gjort innen norsk forsvar-og sikkerhetspolitikk kan over tid kunne sees i en sammenheng med konteksten de vedtas i. Som en småstat innad i NATO vil man kunne anta at NATO til enhver tid kan påvirke de valg og beslutninger som blir gjort i norsk politikk. Norge må også tilpasse seg de politiske rammene og føringene NATO gir som medlem av alliansen. I hvilken grad dette er tilfelle i perioden 2008- 2013 er interessant.

Langtidsperiodene St.prp.nr.48 (2007-2008) og Prop.73 S (2011-2012) bygger i stor grad på de samme sikkerhetspolitiske mål og interesser til grunnlag for utviklingen av norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk.

Moderniseringen av det norske forsvaret med kontinuerlige reformer, viser til en utvikling basert på langsiktige mål og planer i norsk forsvar-og sikkerhetspolitikk både i før- og etterkant av prosessen innad i NATO for en ny sikkerhetspolitisk kurs.

Noe som derimot skiller seg ut i de to langtidsplanene er i prioriteringen av nasjonale tiltak i norske nærområder. Da de norske nærområdene i perioden før og etter 2010 har vært en hovedprioritet i norsk forsvar-og sikkerhetspolitikk, kan man i langtidsplanen fra 2011-2012 se økt tilstedeværelse og aktivitet sammen med NATO i gjennomføringen av ulike nasjonale oppgaver og øvelser i norske nærområder. Det kan også i langtidsplanen fra 2011-2012 vises til at Norge og NATO blir mer

integret på flere områder, med blant annet økt interoperabilitet og flernasjonalt forsvarssamarbeid. Da de norske langtidsplanene for norsk forsvar-og sikkerhetspolitikk kan fremstå som kontinuerlige med et fast fokus, kan det i langtidsplanen for perioden 2013-2016 virke som de har fått med NATO på laget. Dette er også noe mine informanter viste til, da det ble ment at de norske prioriteringene ikke hadde endret seg i det hele tatt, noe som blant annet kan forklares gjennom NATOs økte forståelse for nærområdene, der Norge har vært i front for akkurat dette i form av nærområdeinitiativet.

Den omfattende moderniseringen av det norske forsvaret har over tid ført til flere viktige prioriteringer innen materiellfornyelse og kapasiteter i de ulike grenene. I norsk forsvar-og sikkerhetspolitikk har det kontinuerlig måttet tas hensyn til å kunne balansere nasjonale behov og allierte hensyn i forhold til sikkerhetspolitiske utfordringer. I perioden 2008-2013 er det i det norske forsvaret foretatt flere store innkjøp og innfasing av materiell og kapasiteter. I lys av NATOs endrede kurs i forhold til økt fokus på regionale oppgaver, samt i form av de vedtatt initiativene som fordrer til økt samarbeid, trening og felles standard for materiell, vil man kunne anta at dette påvirker norske prioriteringer i forhold til bruksområde for kapasiteter og materiell.

En informant viser til at det tidligere i NATO var en felles oppfatning at man kunne bruke de samme kapasitetene ute som hjemme, men at dette nå har mistet oppslutning, også i Norge. Som eksempel ble blant annet de nye F-35 kampflyene og norske ubåt-kapasiteter trukket fram som valgt ut ifra at de passet til territorielle oppgaver i Norge, og at nasjonale scenario bestemte valg av kapasiteter. (Informant A) Også med i betraktningen ble det påpekt at Norge i forhold til andre land ikke kan «velge» bort utfordringer da Norge er avhengige av å ha kapasiteter tilpasset geografiske hensyn, noe som mange andre NATO-land kan velge bort. (informant B)

I St.prp.nr.48 (2007-2008) vises det til at forsvaret i «størst mulig grad» skal bygge på NATO standard for å kunne fungere i en alliert ramme i konfliktsituasjoner. Dette i tillegg til at forsvarets operative struktur i stor grad må vektlegge nasjonale behov og oppgaver. I Prop. 1 S for 2012-2013a vises det også til at norske kapasiteter og ressurser vil bidra i NATOs oppgaver vedtatt som «Forsvarspakken», der norske kapasiteter som fregatter, kampfly, overvåkningskapasiteter og moderne hær- og spesialstyrker vises til å være såkalte kjernekapasiteter, som bidrar til NATOs evne av kollektivt forsvar av medlemsland.

På bakgrunn av dette kan det tyde på at i den grad Norges forsvar-og sikkerhetspolitikk må basere seg på å bidra til NATOs oppgaver og opp om NATOs relevans, vil det i lys av NATOs økte regionale fokus og økte integrering av forsvarskapasiteter og styrker, føre til økt sannsynlighet for bruk av norske kapasiteter i en alliert kontekst, også på norsk territorie. Som en informant uttrykte;

«Investeringer i eget forsvar vil også si at man investerer i NATO.» (Informant B)

### 5.1.3.3 NATO og Norge

Norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk kan i lys av NATOs nye sikkerhetspolitiske kurs sies å peke mot noen slutninger. I forhold til hva NATOs endringer innebærer for norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk, kan det tenkes å påvirke norsk politikk på flere måter.

Norsk sikkerhetspolitikk har opp mot 2010 vært knyttet til både territoriale, regionale og globale utfordringer og problemstillinger. Dette har også vært noe av det som har preget norsk sikkerhetspolitikk i forhold til andre NATO-land, og som har gjort at norsk sikkerhetspolitikk i stor grad har måttet ført en kontinuerlig politisk linje mellom å balansere mellom ulike hensyn. For Norge kan denne balanseringen av hensyn og en kontinuerlig forsvars-og sikkerhetspolitisk linje ha bidratt til at Norge har kunnet komme i forkant av NATO når det gjelder hensynet til regionale sikkerhetsinteresser.

I hvilken grad Norge påvirket NATOs sikkerhetspolitiske kurs for det nye tiåret er noe jeg ikke skal gå nærmere inn på. I den grad det norske nærområdeinitiativet hadde påvirkning ovenfor NATO kan likevel vise til små staters hevdelse av politiske interesser innad i en allianse, der alliansetilhørighet og tilgang på beslutningsarenaer kan gi også små stater innflytelse. Hevdelse av interesser og påvirkning kan skje ved bidrag og deltakelse i operasjoner og andre oppgaver med tilgjengelige ressurser. Som det vises til i teoridelen vil små stater, selv med begrensede ressurser, ofte ha større incentiver til å ville bidra, for å unngå marginalisering, påvirke til egen fordel og oppnå «goodwill» innad i alliansen.

Økt politisk integrering samt nærliggende politiske målsettinger vil innebære en større inkludering av NATO i norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk. Men det vil også kunne innebære en større rolle for Norge i forhold til å bidra til NATOs oppgaver gjennom kollektivt forsvar, og i konfliktområder i og utenfor NATO.

Kontinuiteten innenfor norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk bidrar til at norske prioriteringer innenfor norsk forsvar-og sikkerhetspolitikk ikke i noe spesiell grad ser ut til å bli påvirket av de endringene som har pågått innenfor NATO. Tvert imot kan det tyde på at det bidrar til å styrke Norges rolle innenfor NATOs oppgaver i forhold til at norske materielle kapasiteter og moderniseringen av forsvarssektoren bidrar til og er på linje med NATOs kurs mot 2020.

Det kan tyde på at NATOs nye strategiske konsept og nye kurs for tiåret bidrar til å styrke norske

forsvars-og sikkerhetspolitiske interesser og norsk sikkerhet gjennom sitt nye regionale fokus, der styrket kollektiv sikkerhet og økt alliert integrering kan bidra til å gjenopprette balansen i et NATO der regionale utfordringer tvinger den globale tilnærmingen hjem igjen.

## 5.2 NATOs sikkerhetsutfordringer mot 2020

NATOs strategiske konsept som ble vedtatt på toppmøtet i Lisboa 2010 fokuserer på en rekke utfordringer for alliansen, som både har vært, er, og vil komme til å utgjøre sikkerhetstrusler for NATOs medlemsland.

Som NATO-medlem må Norge forholde seg til det strategiske konseptet fra 2010. I dette delkapittelet vil jeg forsøke å se nærmere på hvordan de ulike utfordringene over tidsperioden 2008-2013 behandles, og hvordan Norge forholder seg til de aktuelle truslene og endringer i disse.

Delkapittelet bygger på antagelsen;

*«Norges sikkerhetspolitikk vil forholde seg både til eksisterende og fremtidige sikkerhetsutfordringer slik disse er beskrevet i NATOs strategiske konsept, samt til de virkemidler dokumentet skisserer, inkludert når disse kan oppfattes som ekstraordinære.»*

Antakelsen er formulert ut i fra Buzan, Wæver og Wildes teori omkring sikkerhetisering slik denne er presentert i teorikapittelet. Teorien danner bakgrunnen for hvordan jeg vil se på norsk omtale rundt og respons på de ulike utfordringene i NATOs sikkerhetspolitikk.

I dette delkapittelet vil jeg først kort vise til utfordringene NATO skisserer i det strategiske konseptet. Deretter vil jeg ta for meg de ulike utfordringene, og hvordan disse har blitt håndtert i norsk sikkerhetspolitikk over en begrenset tidsperiode, 2008-2013.

Til slutt vil jeg foreta en analyse av hva de ulike utfordringene innebærer for norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk, sett i sammenheng med de virkemidler og håndtering av utfordringene som beskrives i det strategiske konseptet fra 2010.

Utfordringene som nevnes her vil kunne ha flytende overganger mot hverandre og andre samfunnsområder. Jeg vil for enkelthets skyld prøve å begrense områdene og nevne det mest aktuelle for akkurat denne oppgaven.

### **5.2.1 NATOs sikkerhetsutfordringer for det nye årtiet**

På grunnlag av rapporten fra ekspertgruppen ledet av Madeleine Albright, ble NATOs sikkerhetspolitiske kontekst kartlagt i det strategiske konseptet fra 2010. Sikkerhetsutfordringer av stor betydning for NATO og virkemidler NATO har eller vil utvikle for å håndtere disse utfordringene ble lagt frem der.

*«The modern security environment contains a broad and evolving set of challenges to the security of NATO's territory and populations. In order to assure their security, the Alliance must and will continue fulfilling effectively three essential core tasks, all of which contribute to safeguarding Alliance members, and always in accordance with international law:»* (NATO 2010b)

De utfordringer alliansen anser truer den kollektive sikkerheten og prioriterer i det strategiske konseptet er atomvåpen og masseødeleggelsesvåpen, spredningen av ballistiske missiler, terrorisme, ustabilitet og konflikter utenfor NATOs grenser, cyber-angrep, energisikkerhet og transportsikkerhet, og trusler knyttet til klima og miljø.

Andre trusler som vil innebære utfordringer for NATO og internasjonal sikkerhet, men som jeg ikke vil fokusere nærmere på, er teknologisk utvikling med global effekt som vil påvirke NATOs militære planlegging og operasjoner, som laservåpen, elektronisk krigføring og teknologi knyttet til tilgangen til romfart. Dette er utfordringer som i liten grad tas opp i norske offentlige sikkerhetspolitiske dokumenter, og som på grunn av oppgavens plassbegrensninger vil utelukkes.

### **5.2.2 Norsk respons på NATOs sikkerhetspolitiske utfordringer mellom 2008 og 2013**

Mellom 2008 og 2013 har regjeringen gitt ut to langtidsplaner for forsvaret, en kontinuerlig oppdatering om samarbeidet med NATO, samt oppdateringer gjennom budsjetter, taler og pressemeldinger. Utfordringene nevnt her vil inkludere både «gamle» og nye sikkerhetstrusler, og vil tolkes ut fra norsk prioritering av sikkerhetsutfordringene i de ulike dokumentene.

#### **Ballistiske missiler:**

*«Many regions and countries around the world are witnessing the acquisition of substantial, modern military capabilities with consequences for international stability and Euro-Atlantic security that are difficult to predict. This includes the proliferation of ballistic missiles, which poses a real and growing threat to the Euro-Atlantic area.»* (NATO 2010b)



I St.prp.nr 48 (2007-2008) «Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier», blir det fordret til en bred tilnærming for å møte utfordringen fra spredning av masseødeleggelsesvåpen. Diplomatiske tiltak ikke vil være tilstrekkelig, men NATOs missilforsvar som er under utvikling og er en utvidelse av NATOs integrerte luftforsvar basert på NATOs kommando- og kontrollsystem der nasjonene bidrar med sensor og våpen, vil kunne være en del av løsningen for å beskytte utplasserte styrker. Omtalen rundt det amerikanske nasjonale missilforsvaret er det derimot større skepsis rundt, da installasjonen av dette på europeisk territorium vekker negative reaksjoner fra Russland. I St.meld. nr. 25 (2007-2008) om samarbeidet i NATO i 2007 slås det fast at de amerikanske planene om missilforsvar endret rammebetingelsene for NATOs allierte missilforsvarssystem. Diskusjonen i NATO dreide seg nå heller rundt hvordan NATO kan knytte seg opp til det amerikanske systemet, og hvordan missilforsvaret skal gjelde for alle NATO land. Skepsisen rundt missilforsvaret uttrykkes fra norsk side, da «Noreg er eitt av dei NATO-landa som har stilt seg mest kritisk til utviklinga av allierte missilforsvarskapasitetar. Denne haldninga er basert på ei samla vurdering av trusselen og faren for at eit system kan føre til eit nytt rustningskappløp. Regjeringa har elles vore betenkt over det generelle tilhøvet til Russland og andre tredjeland, og over uvissa som knyter seg til kostnader og teknologiske utfordringar målt mot det ekstra vernet eit eventuelt missilforsvar kan gje for norsk territorium. Desse synspunkta blei fremja aktivt frå norsk side i diskusjonane i NATO i 2007.» (St.meld.nr 25 2007-2008 punkt 7.1)

Fra norsk side ble det oppmuntret til å engasjere Russland i spørsmål rundt missilforsvar, i lys av Russlands sterke motforestillinger mot dette og norsk frykt for de konsekvenser dette vil kunne ha for samarbeidet mellom Norge og Russland. Denne bekymringen ble også uttalt fra norsk side i 2008, da NATO under toppmøtet i Bucuresti besluttet å arbeide videre med å utvikle hvordan et missilforsvar skulle se ut. I 2009 skrinla USA de planlagte rakett- og radarinstallasjonene fra under Bush-administrasjonen til fordel for et mer fleksibelt sjø- og landbasert system. Allierte ble invitert til å bidra som vertsland for USAs installasjoner. (Meld.St.17 2009-2010) Regjeringen viser også her til at de har vært kritiske til utviklingen av et alliert missilforsvar, men at den nye amerikanske tilnærmingen og NATOs rolle i dette ønskes velkommen. Både alliansen og Norge legger vekt på verdien av dialog og samarbeid med Russland, og Norge stiller seg positiv til egen missilforsvarskomiteé under NATO-Russland-rådet (NRC). (ibid.)

I 2010 vedtok alliansen på toppmøtet i Lisboa å etablere et territorialt missilforsvar, med stor vekt på å inkludere Russland til samarbeid rundt missilforsvaret innenfor rammene av NRC. I det strategiske konseptet blir rakettforsvaret koblet opp mot alliansens kollektive forsvar. «Develop the

capability to defend our populations and territories against ballistic missile attack as a core element of our collective defence, which contributes to the indivisible security of the Alliance.» (NATO 2010b)

I etterkant av vedtaket rundt rakettforsvar uttalte tidligere statsminister Jens Stoltenberg at det var tre grunner til at regjeringen snudde i sin skepsis til planene om rakettforsvar. Her la han vekt på at det skulle foregå en trinnvis oppbygging, at systemet skal være NATO-basert fremfor som bilateralt system, samt en enighet om at det skal foregå i samarbeid med Russland. (NRK 2010)

I Prop.73.S (2011-2012) «Et forsvar for vår tid», er omtalen rundt missilforsvaret noe endret i forhold til tidligere, der missilforsvaret representerer «..et av de viktigste NATO-prosjektene i årene fremover, og er et uttrykk for den fornyede oppmerksomheten om artikkel 5 og forsvaret av medlemslandene. Missilforsvar er også et uttrykk for NATOs økte vekt på flernasjonalt forsvarssamarbeid for å håndtere utfordringene knyttet til reduserte forsvarsbudsjetter som en følge av den internasjonale økonomiske krisen. Missilforsvar er et konkret eksempel på NATOs vekt på «Smart Defence». Innføringen av missilforsvar samsvarer med den prioritet Norge tillegger NATOs kjerneoppgaver og kollektivt forsvar.» (Prop 73.S 2011-2012 punkt 11.4.1) Det understrekes i dokumentet at systemet ikke er rettet mot Russland, men begrunnes i spredningen av kjernefysiske våpen og ballistiske missiler i Iran og Nord-Korea. Videre at Norge vil bidra til og støtte utviklingen av NATOs missilforsvar, samt få ta del i operative funksjoner og beslutningsprosesser ved norsk personell og deltakelse i NATOs kommandostruktur, etterretning og andre fremtidige bidrag. (ibid.) På toppmøtet i Chicago ble første del av missilforsvaret erklært, Interim NATO BMD Capability, som innen tiåret er ferdig skal dekke hele NATOs territorie og kunne forsvare mot ballistiske missiler.

I Prop. 1 S, en proposisjon til Stortinget fra forsvarsdepartementet for budsjettåret 2012-2013, blir forholdet mellom NATO-Russland beskrevet som mer krevende, da NATOs missilforsvar har ført til at Russland varsler om mottiltak langs NATOs grenser. (Prop. 1 S 2012-2013a) Etableringen av missilforsvaret støttes likevel fra norsk hold, da det styrker alliansens evne til kollektivt forsvar. *Smart Defence* og missilforsvaret sikter til prioritering, spesialisering og samarbeid omkring NATOs langsiktige kapasitetsbehov. Der bidrar Norge til alliert luftovervåking i de baltiske landene, i det flernasjonale luftovervåkingssystemet NATO Airborne Early Warning and Control og gjennom deltakelse i prosjektet Alliance Ground Surveillance. (ibid.)

### **Spredning av masseødeleggelsesvåpen, nedrustning og rustningskontroll:**

*«The proliferation of nuclear weapons and other weapons of mass destruction, and their means of*

*delivery, threatens incalculable consequences for global stability and prosperity. During the next decade, proliferation will be most acute in some of the world's most volatile regions.»* (NATO 2010b)

Nedrustning og rustningskontroll av masseødeleggelsesvåpen har lenge vært et område Norge har fokusert mye på. I St.prp.nr 48 (2007-2008) blir nedrustning og rustningskontroll beskrevet som et prioritert felt for Norge, og at det derfor er bekymringer rundt at viktige nedrustnings- og rustningskontrollregimer og avtaler er under press, blant annet ikke-spredningsavtalen (NPT), START-avtaleverket (Strategic Arms Reduction Treaty), og CFE- avtalen (Conventional Forces Europe). CFE- avtalen er usikker grunnet uenigheter og manglende oppfølging mellom Russland og NATO omkring konvensjonelle styrker. Et bortfall av denne avtalen vil ifølge regjeringen ha begrensede militære konsekvenser, men påvirke gjennom mekanismer for utveksling av militær informasjon og inspeksjon. For Norge har CFE- avtalen betydning gjennom særskilte begrensninger på materiell i flankesonene, som gir «...et minstemål av forutsigbarhet når det gjelder Russlands adgang til å konsentrere konvensjonelle styrker tett inn på Norges Grenser.» (St.prp.nr 48 2007-2008 punkt 3.4.11) Norge går inn for å opprettholde avtalen og de forpliktelser dette innebærer. Også nevnt er initiativ for å unngå bruk av klaseammunisjon.

Avtalen om konvensjonelle styrker i Europa (CFE-avtalen) fra 1992 er gjenstand for uenighet mellom Russland og NATO. Dette tas også opp i 2008, 2009 og 2010 uten at det utarbeides vellykkede løsninger for dette. I Meld.St.24 (2010-2011) for samarbeidet i NATO for 2010 vedtok NATO-landene å intensivere innsatsen for å revitalisere CFE- avtalen, uten at det i 2013 er funnet noe løsning for å videreføre arbeid på dette området. «Av resiprositetshensyn og i lys av at det ikke hadde lyktes å få Russland til å gjenoppta sin aktive deltakelse i avtalen etter at landet suspenderte gjennomføringen av sine forpliktelser i 2007, besluttet Norge og de øvrige NATO-land i 2011 å stanse gjennomføringen av visse avtaleforpliktelser overfor Russland inntil videre.» (Prop. 1 S 2012-2013a)

I St.meld. nr. 25 (2007-2008) som omhandler samarbeidet mellom Norge og NATO understrekes et initiativ fra Norge og Tysklands i 2007 for å styrke NATO-engasjementet innen rustningskontroll og nedrustning. Tiltak med hensyn til både atomvåpen, konvensjonelle våpen og andre masseødeleggelsesvåpen (MØV) vektlegges, noe som inkluderer kjemiske, biologiske og kjernefysiske våpen. Dette er noe det skulle jobbes med frem til toppmøtet i Bucuresti i 2008. Fra Bucuresti vises det til i St.meld.nr.38 (2008-2009) at det var enighet om at rustningskontroll, nedrustning og ikkespredning er en del av NATOs strategi for fred, trygghet og stabilitet. Det ble

også ferdigforhandlet en konvensjon om klaseammunisjon.

I NATOs strategiske konsept fra 2010 slås det fast NATOs forsvar vil bestå av både konvensjonelle styrker og våpen og atomvåpen, og at atomvåpen vil være i NATOs arsenal så lenge det eksisterer atomvåpen som kan brukes mot alliansen. Disse kapasitetene forblir en kjerne i NATOs avskrekkingsstrategi. (NATO 2010) Som alliert i NATO må Norge forholde seg til det.

I Prop. 73 S (2011-2012) vises det til at NATO fra 2010 også forplikter seg til målsettingen om å legge til rette for en verden uten kjernevåpen. Som del av dette inngikk Russland og USA en ny START-avtale i april 2010, der landene forplikter seg til å redusere sine offensive strategiske kjernevåpen over tid. I Prop. 1 S (2012-2013b) fra Utenriksdepartementet heter det seg likevel at «Utviklingen av et missilforsvar for Europa i NATO regi vil kunne komplisere nedrustningsarbeidet med Russland. Det knytter seg dessuten utfordringer til hvordan man får inkludert spørsmål om kutt i ikke-utplasserte langtrekkende kjernevåpen og i korttrekkende kjernevåpen, som ikke omfattes av START-avtalen i dag.» (Prop. 1 S 2012-2013b. Kap. 116)

### **Klima og Miljø:**

*«Key environmental and resource constraints, including health risks, climate change, water scarcity and increasing energy needs will further shape the future security environment in areas of concern to NATO and have the potential to significantly affect NATO planning and operations.»* .  
(NATO 2010b)

NATOs offisielle nettside viser til alliansens brede definisjon av sikkerhet som grunnlag for fokus på klima. «Based on a broad definition of security that recognizes the importance of political, economic, social and environmental factors, NATO is addressing security challenges emanating from the environment. This includes extreme weather conditions, depletion of natural resources, pollution and so on – factors that can ultimately lead to disasters, regional tensions and violence.»  
(NATO 2014b)

NATO viser til at de har hatt fokus på klima og miljø siden 1969, gjennom Science for Peace and Security (SPS) samt deltakelse internasjonalt med andre organisasjoner. Klima og miljøutfordringer vil ifølge NATO kunne påvirke blant annet militære aktiviteter, men også påvirke matsikkerhet, energisikkerhet og mennesker som indirekte vil kunne få militære konsekvenser. NATOs generalsekretær viste også til på FN s klimakonferanse i København i 2009 at han mente at behovet for militær respons ved naturkatastrofer kom til å øke, og at alliansen må optimalisere sitt bidrag på dette området. (ibid.)

I St.prp.nr 48 (2007-2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, vises det til at «Også de globale miljøutfordringer kan få sikkerhetsmessige konsekvenser på en måte som verden ikke har sett til nå. Ikke minst gjelder dette klimatrusselen. På den ene side kan erkjennelsen av at en på dette område står overfor en trussel mot menneskeheten fremtvinge et intensivt globalt samarbeid. Hvis en derimot ikke lykkes med å komme frem til en felles tilnærming, vil klimaendringene kunne føre til tallrike konflikter mellom og innen stater om gjenværende ressurser, vann og nyttbart land.» (St.prp.nr 48 2007-2008 punkt 3.4.5) Klima og miljø tas opp som globale utfordringer som kan og vil føre til problematiske konsekvenser over tid. Det vises også til at kampen om strategiske råvarer, spesielt olje og gass, vil øke. Avbrudd i produksjon, ressurser i ustabile områder, terroranslag mot viktig infrastruktur og politisering av ressurser er utfordringer som hver for seg representerer alvorlige trusler, blant annet for Norge. (ibid.)

I norsk sammenheng vises det til i St.prp.nr.48 (2007-2008) at Forsvaret vil kunne ha en mer fremtredende rolle innen overvåkning av havområder i nord, blant annet for å registrere miljøendringer, overvåke skipstransport av blant annet olje, og en videre støtte av kystverket. (ibid.) Til en stor grad kan det se ut til at de områdene innen miljø og klima som behandles som sikkerhetsområder dreier seg rundt ressurser. Slik sett vil det også ligge nært opp mot området energisikkerhet, som vil kunne føre til merkbare konsekvenser for Norge. Dette vil jeg komme nærmere innpå senere i kapittelet.

Miljø- og klimarelaterte hendelser blir ellers av det norske forsvaret ellers håndtert ved å bistå sivilsamfunnet ved naturkatastrofer og kriser, og ved håndtering av eksplosiver. (ibid.) I tillegg har forsvaret selv iverksatt ulike tiltak for å begrense Forsvarets egne utslipp knyttet til øvelser og ulik virksomhet, for å minst mulig påvirke natur og miljø. (Prop.73 2011-2012. punkt 4.4)

### **Terrorisme:**

*«Terrorism poses a direct threat to the security of the citizens of NATO countries, and to international stability and prosperity more broadly. Extremist groups continue to spread to, and in, area of strategic importance to the Alliance, and modern technology increases the threat and potential impact of terrorist attacks, in particular if terrorists were to acquire nuclear, chemical, biological or radiological capabilities.»* (NATO 2010b)

Trusselen fra terrorisme har det siste tiåret vært en økende trussel for NATO og for internasjonal sikkerhet. I lys av angrepet på USA 11. september 2001 ble NATOs Artikkel 5 utløst for første gang

i NATOs historie, og har i etterkant gjort at NATO aktivt har bekjempet terrorisme ved operasjoner, og økt fokus og oppmerksomhet på utvikling av kapasiteter og samarbeid. (NATO 2014a)

Norge har siden 2001 deltatt i bekjempelsen av terrorisme med bidrag i blant annet Afghanistan.

I St.prp. nr. 48 (2007-2008) vises det til at internasjonal terrorisme vil få merkbare konsekvenser både internasjonalt og nasjonalt i årene fremover. Virkemidlene man bør møte det med er i hovedsak justispolitiske virkemidler, men, «Terrorismens grenseoverskridende karakter gjør at det i noen tilfeller også er nødvendig å anvende militære virkemidler til å forebygge og møte disse utfordringene der de har sin opprinnelse, og samtidig bidra til å stabilisere det som har brutt eller er i ferd med å bryte sammen.» (St.prp.nr 48 2007-2008 punkt 3.4.2) Det vil også kunne representere en trussel mot Norge, blant annet ramme norske områder ved anslag mot olje og gassinstallasjoner i nordområdene. (ibid.)

I den nye langtidsplanen for forsvaret, Prop.73 S (2011-2012) er terrorisme ansett som en alvorlig trussel, der terrorister bruker et bredt spekter av angrepsmetoder og våpen. Militante islamistiske nettverk utgjør fremdeles en av de mest alvorlige truslene. Men det vises også til at kompleksiteten i terrortrusselen har økt, noe terrorangrepet 22.juli i Norge viste, og at det har ført til økt vekt på samfunnssikkerhet i Norge og vesten generelt.

«I Norge anses terrorangrep i utgangspunktet som alvorlig kriminalitet, men de kan ta former som medfører at de blir å anse som væpnede angrep i henhold til FN-pakten. De senere års omfattende terroraksjoner viser at også statssikkerheten kan bli truet.» (Prop. 73 S 2011-2012 punkt 3.2.4) I Norge har det kommet økt fokus på samfunnssikkerhet fra terrorangrepene 22.juli 2011.

I forsvarsbudsjettet for 2013 styrkes samfunnssikkerheten som et ledd av forsvarets langtidsplan for 2013-2016. Dette ved økte bevilgninger til blant annet Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Etterretningstjenesten, helikopterberedskapen for å kunne støtte politiet ved behov, og til Heimevernet. (Prop. 1 S 2012-2013a) Terrorismen har vært og er i all hovedsak politiets oppgave. I Prop.73 S (2011-2012) legges det opp til større sivil-militært samarbeid, der forsvaret i større grad skal kunne bistå ved terrorangrep og kriser. I en pressemelding angående forsvarsbudsjettet for 2013 pekes det på at moderniseringen av forsvaret har styrket forsvarets evne til å bistå sivile myndigheter. (Forsvarsdepartementet 2012c)

I Meld. St. 21 (2012-2013) «Terrorberedskap», vises det til at det internasjonale rammeverket Norge forholder seg til mot terrorisme er FN. Men Norge er også gjennom NATO tett integrert i ulike former for samarbeid mot terrorisme, med allierte for å støtte opp om Artikkel 5, med NATOs partnerland og samarbeidsorganisasjoner. (Meld. St. 21 2012-2013) Forsvaret kobles likevel ikke inn før statssikkerheten er truet, noe som inntreffer først når regjeringen avgjør om et terrorangrep er et væpnet angrep.

Økt satsning på og samarbeid mellom det sivile og militære vil i følge langtidsplanen for forsvaret føre til bedre og økt terrorberedskap i Norge. Dette inkluderer også samarbeidet med NATO og partnerland. NATOs betydning for terroraksjoner i Norge vil avhenge av alvorlighetsgraden på angrepet. Terrorisme er en kompleks og asymmetrisk trussel, som går på kryss og tvers av utfordringer mot samfunn og stat. En asymmetrisk trussel beskrives i St.meld.nr 15 (2008-2009) som «en trussel fra en relativt liten og svak aktør rettet mot en som er større og mektigere. Dette kan være både ikke-statlige og statlige aktører. I slike tilfeller tys det gjerne til uventede, ikke-konvensjonelle midler.» (boks 3.1)

Økt terrortrussel har ført til økt beredskap, både i NATO sammenheng og i Norge. Det er likevel nærliggende å tro at mye av den økte beredskapen i Norge kommer som en ettervirkning av terrorangrepet 22.juli, fremfor press fra NATO og ytre omgivelser.

### **Ustabilitet og konflikter utenfor NATOs grenser:**

*«Instability or conflict beyond NATO borders can directly threaten Alliance security, including by fostering extremism, terrorism, and trans-national illegal activities such as trafficking in arms, narcotics and people.»* (NATO 2010b)

De siste årene har det i flere land i nord-Afrika og midtøsten vært opprør og revolusjoner, som har skapt omveltninger i det politiske systemet og samfunnet, og tiltrukket seg oppmerksomhet i Europa og i NATO. Ustabilitet i NATOs nærområder har fremstått som en utfordring med tanke på bruk av militærmakt, fremkomst av ekstremistiske grupper, og politiske styresett. Selv om dette har vært en kontinuerlig utfordring for Alliansen, har det de siste årene vært en eskalering i antall konflikter i NATOs nærområder.

I det strategiske konseptet fra 2010 er håndtering av kriser en av NATOs tre kjerneoppgaver. NATO vil kunne bidra ved å forhindre, håndtere og stabilisere kriser, samt støtte oppbygging i ettertid. (NATO 2010b) «The lessons learned from NATO operations, in particular in Afghanistan and the Western Balkans, make it clear that a comprehensive political, civilian and military approach is necessary for effective crisis management.» (NATO 2010b) Der understrekes det også at militære styrker eller andre kapasiteter ved nødvendighet kan settes inn for å håndtere og å stabilisere konflikter i ettertid. (ibid.) Bruken av virkemidler vil avhenge av hvilke typer kriser/situasjoner som oppstår. I tillegg til deployerbare og fleksible militære styrker vil krisehåndtering blant annet bestå av mer informasjonsdeling og politiske konsultasjoner innad i NATO, mer sivil-militært samarbeid,

trening av lokale styrker, og bistand fra sivile eksperter. (ibid.)

Som følge av den økonomiske krisen som har rammet alliansens medlemsland, har NATO forsøkt å opprettholde det operasjonelle tempoet og graden av interoperabilitet ved integrering og effektivisering av kapasiteter og styrker.

Det strategiske konseptet fra 2010 viser til en allianse med fokus på samarbeid, felles kapasiteter og effektivitet blant NATOs medlemsland, noe som har ført til flere vedtak rundt hvordan dette skulle utføres i praksis, blant annet gjennom «Smart Defence» og samarbeid med partnerland.

Operasjon «Operation Unified Protector» (OUP) i Libya er et eksempel på hvor NATO aktivt har gått inn i en situasjon i sitt eget nærområde, og i samarbeid med partnerland forsøkt å bidra til å løse en konflikt. Her var også Norge en av bidragsyterne i NATO.

Den norske forsvars-og sikkerhetspolitikken har mål om utviklingen av forsvaret og flernasjonalt samarbeid med basis i NATOs standarder og målsettinger og økt operativ evne og deployerbarhet. (Prop.73 S 2011-2012) Norge er og et av de få NATO landene som har økonomisk trygghet til å kunne gjennomføre materielle innkjøp, øvelser, samt bidra i NATO-operasjoner.

### **Cyber-angrep:**

*«Cyber attacks are becoming more frequent, more organised and more costly in the damage that they inflict on government administrations, businesses, economies and potentially also transportation and supply networks and other critical infrastructure; they can reach a threshold that threatens national and Euro-Atlantic prosperity, security and stability. Foreign militaries and intelligence services, organised criminals, terrorists and/or extremist groups can each be the source of such attacks.» (NATO 2010b)*

I St.prp.nr 48 (2007-2008) er dataangrep en voksende utfordring under 'Globale sikkerhetsutfordringer', en trussel mot informasjon- og kommunikasjonssystemer og i verste fall mot vitale samfunnsfunksjoner som energiforsyning, transport, betalingstjenester, matforsyning, militære styrker og systemer. (St.prp.nr.48 2007-2008)

Arbeidet med vern mot dataangrep (Cyber Defence) skjøt fart i 2007 i kjølvannet av et angrep mot Estland, og dataangrep som enkeltstående hendelse eller i kombinasjon med andre typer angrep ble ansett som en fundamental sikkerhetsutfordring. (St.meld.nr. 25 2007-2008) Tidligere arbeid rundt lignende saker dreide seg rundt vern av informasjonssystem av kritisk verdi for alliansen, og på toppmøtet i Bucuresti i 2008 ble dette formulert i en alliert tilnærming som går inn på hvordan tiltak



mot dette koordineres innad i alliansen. En ytterligere formalisering skjedde ved opprettingen av organet NATO Cyber Defence Management Authority (CDMA) i 2009 og gjennomføringen av en NATO-øvelse om dette i 2009. (Meld. St.17 2009-2010) På toppmøtet i Lisboa 2010 ble arbeidet videreført, der viktigheten av et cyberforsvar for militære operasjoner og samfunnssikkerhet ble erkjent, og at et forsvar skulle utvikles for alliansen og medlemslandene. (Meld. St.24 2010-2011) I NATOs strategiske konsept ble det formulert som å «develop further our ability to prevent, detect, defend against and recover from cyber-attacks, including by using the NATO planning process to enhance and coordinate national cyber-defence capabilities, bringing all NATO bodies under centralized cyber protection.» (NATO 2010b)

I Prop. 73 S «Et forsvar for vår tid» (2011-2012) har dataangrep blitt et eget avsnitt, «Trusler i det digitale rom». Der beskrives den digitale trusselen som angrep som kan komme fra flere forskjellige hold, og som kan true både samfunnssikkerheten og i ekstreme tilfeller statssikkerheten. NATOs tiltak for å støtte medlemsland samt alliansens eget forsvar vises til som viktig. (Prop. 73 S 2011-2012 punkt 3.2.5) Her omtales også *Folkeretten og det digitale rom* (ibid.), der digitale angrep sees opp mot hvilken lovgivning som er gjeldende ved alvorligheten av angrepet og hvilke virkemidler man kan ta i bruk ut i fra folkeretten, internasjonal strafferett, EU og humanitærretten. I mai 2012 under toppmøtet i Chicago ble implementeringen av ulike vedtak fra toppmøtet i Lisboa og det strategiske konseptet igangsatt, blant annet fra utviklingen av Cyber Defence Concept, Policy og Action Plan. (NATO 2012)

Den videre utviklingen bygger på NATOs eksisterende kapasiteter, NATO Computer Incident Responce Capability (NCIRC) og Full Operational Capability (FOC), og skal bidra til et mer sentralisert Cyber-forsvar, og «...to ensure that enhanced cyber defence capabilities protect our collective investment in NATO.» (ibid.) I tillegg er hver enkelt nasjon pliktet til å levere nasjonale cyber- forsvarskapasiteter for å styrke interoperabiliteten og samarbeidet innad i Alliansen. (ibid.) I Norge var den offisielle etableringen av Cyberforsvaret 18 september 2012 av daværende forsvarsminister Espen Barth Eide, som mente at cyberforsvaret «må betraktes som et operasjons- og trusselområde på samme måte som de tradisjonelle domeneene land, sjø og luft.»

(Forsvarsdepartementet 2012a) I statsbudsjettet for 2013 er også nasjonal sikkerhet prioritert med det de kaller et historisk løft, som skal styrke cyberforsvaret. (Forsvarsdepartementet 2012b)

I en artikkel fra 2013 i tidsskriftet Internasjonal Politikk skriver Kristin Bergtora Sandvik om cyberkrigføring og internasjonal rett, der hun viser til kompleksiteten omkring retningslinjer og rettslig regulering for cybersikkerhet og cyberkrigføring. Dette mener hun gjelder ikke minst institusjonaliseringen av cyberkrigføring i form av militære institusjoner til nettopp dette.

«Ansvarsområdene til disse institusjonene må være klart avgrenset, og det er behov for operasjonelle regler som er avpasset til resten av rettssystemet.» (Sandvik 2013)

I det samme tidsskriftet viser Kristin Bergtora Sandvik og Hans- Inge Langø i en artikkel om Cyberspace og sikkerhet, til at det norske forsvaret mot cyberangrep er sektordelt og desentralisert blant annet ved at ansvarsforholdet for den militære og sivile delen av det offentlige er delt. Private bedrifter har også et eget ansvar for egen sikkerhet. De ulike ansvarsområdene er mange, og vanskelige å skape felles retningslinjer for, noe det også vises til i artikkelen. (Sandvik og Langø 2013)

I samtale med informant B kom dette også frem. Informanten viste til at cyberangrep blir en mer og mer integrert del av andre typer trusler, og vil i større grad bli en del av militære operasjoner. Selv om det ble vist til at det er klare grenser mellom den militære og sivile delen av cyberforsvar, mente informanten likevel at det alltid vil være en glidende overgang nettopp her, om hva som angår hvem. I sammenheng med dette ble det pekt på det interessante med å se på problemstillingen; *når* blir et cyberangrep et væpnet angrep, og bør man da reagere med militære fysiske midler? Dette er spørsmål informanten mente vil komme etterhvert, men at det i dag ikke er skjedd noe militarisering av trusler innen cybersikkerhet.

### **Energisikkerhet:**

*«All countries are increasingly reliant on the vital communication, transport and transit routes on which international trade, energy security and prosperity depend. They require greater international efforts to ensure their resilience against attack or disruption. Some NATO countries will become more dependent on foreign energy suppliers and in some cases, on foreign energy supply and distribution networks for their energy needs. As a larger share of world consumption is transported across the globe, energy supplies are increasingly exposed to disruption.»* (NATO 2010b)

Energisikkerhet og politiske beslutninger innen området vil for Norge som storprodusent og leverandør av olje og gass til europeiske land, være av spesiell interesse. NATOs medlemsland består av både leverandører av petroleum samt land avhengige av olje og gass fra andre land, noe som vil kunne bety ulike syn på energisikkerhet. Energisikkerhet vil i denne sammenhengen ha ulike betydninger; som sikkerhet i tilgang på og leveranser av energi, men også ved sikring av olje- og gass installasjoner og produksjon mot anslag av ulike slag.

St.prp.nr 48 (2007-2008) innehar kapittel 3.2.3 – Strategiske ressurser, energisikkerhet og globale

miljøutfordringer. Her beskrives utviklingen i det 21. århundre som preget 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.» Det vektlegges også videre; «Knappt på noe område kommer den økte kampen om strategiske råvarer klarere til uttrykk enn for olje og gass.» «Robustheten i petroleumssektoren er mindre enn noen gang, og selv små avbrudd kan få ikke bare økonomiske, men også sikkerhetsmessige konsekvenser.» (St.prp.nr 48 2007-2008 punkt 3.2.3) Det siktes også til at satsningen innen sektoren gir mer oppmerksomhet mot nordområdene. Under kapittel 3.2.4 – Nærområdedimensjonen, vises det til at «Oljeaktivitetene i nord kan få konsekvenser for vår sikkerhet, både direkte og indirekte. Norges rolle som strategisk energileverandør gjør leveransesikkerhet til et vitalt anliggende for oss, og Forsvaret har et betydelig ansvar for å bidra til beskyttelse og forsvar av norsk olje- og gassinstallasjoner i en konflikt, mot terrorangrep eller andre typer anslag.» (St.prp.nr.48 2007-2008 punkt 3.2.4) I delkapittel 3.4.4 – Strategiske råvarer og energisikkerhet, beskrives det videre hvilke konsekvenser det sikkerhetspolitiske bildet i 2007-2008 gir for norsk sikkerhetspolitikk på dette området. «De seneste års erfaringer i Europa viser at leveranseavbrudd i petroleumstilførsel kan oppfattes som en trussel ikke bare mot samfunnssikkerheten, men også mot statssikkerheten. Energisikkerhet er derfor i løpet av kort tid blitt et viktig punkt på den sikkerhetspolitiske agenda, både i allierte land og i NATO. Energisikkerhet favner bredt, og militære virkemidler har alene begrenset relevans.» (St.prp.nr.48 2007-2008 punkt 3.4.4)

På toppmøtet i Riga i 2006 ble energisikkerhet tatt opp som et viktig område for alliansen, og brakt med i erklæringen fra møtet. Til dette uttrykker regjeringen at.. «energisikkerhet reiser utfordringer som i første rekke er av sivil natur, men at disse også kan ha visse militære implikasjoner og derfor bør stå på NATOs dagsorden.» (ibid.) Oppfølging i 2007 bygde på erkjennelsen av at energisikkerhet er i de allierte landenes sikkerhetsinteresser. I St.meld.nr.25 (2007-2008) om samarbeidet i NATO i 2007 vises det til motsetninger blant allierte om hvorvidt NATO skal inkluderes i konflikter av mer politisk orientering. «Frå norsk side blei det argumentert for ei praktisk rolle for alliansen i vernet av kritisk infrastruktur, men òg for ei mogleg støtterolle i annan innsats. Eit vesentleg poeng var å finne ei rolle for NATO i partnersamanheng, med spesiell vekt på korleis berøringspunkta med Russland kunne utnyttast innanfor rammane av NRC.» (St.meld.nr.25 2007-2008 punkt 7.3) Frem mot toppmøtet i Bucuresti i 2008 ble det utarbeidet en rapport rundt NATO og energisikkerhet, der samarbeid tilrådes omkring etterretningsarbeid internt i alliansen, informasjonsdeling med partnerland, stabilitetsfremmende tiltak, støtte til konsekvenshåndtering og støtte til vern av kritisk infrastruktur. (St.meld.nr.38 2008-2009)

I St.meld.nr.15 (2008-2009) om Norges interesser, ansvar og muligheter påpekes det igjen at

energisikkerhet blir viktigere, og at Norge her må være varsom. «De siste årene har flere NATO-land arbeidet aktivt for en tyngre rolle for NATO i arbeidet for å sikre energiforsyningene til NATO-landene. Mens sikring av energiinfrastruktur i NATOs område i gitte situasjoner vil kunne påkalle NATO-tiltak, er Norge generelt svært skeptisk til militarisering av konflikter knyttet til energi. Ikke-militære internasjonale og regionale organisasjoner er bedre egnet til å løse slike konflikter.» (St.meld.nr.15 2008-2009 punkt 15.5)

I det strategiske konseptet fra 2010 vises det til hvordan NATO vil håndtere utfordringen, ved å utvikle midler som bidrar til energisikkerhet, beskyttelse av energiinfrastruktur, transittområder, partnersamarbeid og konsultasjoner innad i alliansen. (NATO 2010b)

I Prop. 73 S (2011-2012) «Et forsvar for vår tid» punkt 3.2.2 vises det til at «NATOs rolle innen energisikkerhet er stadfestet i det strategiske konseptet, som i første rekke fokuserer på beskyttelse av energirelatert infrastruktur og forsyningslinjer. For Norge, som produsent og leverandør av olje og gass til det europeiske kontinent, er dette av stor betydning.»

Norges rolle som sjøfartsnasjon nevnes også, der frihet og sikkerhet på sjøen er en vital interesse. (Prop. 73 S 2007-2008) Det er derfor viktig for norske myndigheter å bidra til mottiltak mot piratvirksomheten som har økt de senere årene. Derav bidragene til Adenbukta fra høsten 2011. Toppmøtet i Chicago 2012 stadfestet igjen energisikkerhet som viktig for alliansen, selv om det primært ligger under nasjonal myndighet og internasjonale organisasjoner. NATO vil følge utviklingen, forbedre effektiviteten og kompetansen for beskyttelse av infrastruktur rundt energi, og bidra med partnere. Erklæringen fra toppmøtet viser til at den videre utviklingen vil skje i samsvar med tidligere utviklede retningslinjer. (NATO 2012)

Energisikkerhet handler også om hvorvidt energiproduksjon og leveranser blir politisert, der energi brukes som et politisk virkemiddel for å fremme interesser eller som pressmiddel. Ifølge Kristine Offerdal (2008) kan norsk energisektor ikke sies å være politisert, på grunnlag av Norges stabile produksjon og leveranse av energi til andre land. Bekymringer rundt dette vil likevel oppstå. I en tale fra 2007 tok tidligere utenriksminister Espen Barth Eide opp temaet energisikkerhet, samt NATOs rolle i det hele. Her viser han til flere ulike bekymringer innen energi, som ressursmangel, ustabilitet i leveranser samt politisering av energisektoren – der energi brukes på et politisk nivå fremfor i en markedssammenheng. I forbindelse med økt fokus på energisikkerhet i NATO, mener Eide at; «In my view NATO should never intervene in matters related to energy markets and prices as such. The Alliance should not try to influence upon processes related to member countries' sales or purchases of energy. This is strictly a seller-buyer relationship which is clearly beyond the

Alliance's area of competence. As mentioned before, such issues should be dealt with by more appropriate organizations.» (Eide 2007)

Det kan likevel tyde på at utviklingen innen området energisikkerhet i NATO over de siste årene ikke har endret seg nevneverdig. Skal man tro NATO har derimot kompetansen og forberedelser for å kunne håndtere energirelaterte kriser forbedret seg. Energisikkerhet er i hovedsak en nasjonal forsvarsoppgave, men der NATO kan bidra. Spørsmålet som likevel kan stilles er hvorvidt NATOs mål omkring økt integrering og samstyring vil komme til å påvirke i hvor stor grad NATO bidrar i arbeid rundt akkurat nasjonale oppgaver rundt energisikkerhet, og om økt oppmerksomhet og samarbeid med NATO innen denne sektoren vil kunne føre til en opptrapping av «sikkerhetsnivået» innen energisektoren.

Dette er noe Rottem, Hønneland og Jensen kom inn på i boka *Småstat og energistormakt; Norges sikkerhetspolitiske rolle i nord*. «Energisikkerhet er et spørsmål av geostrategisk relevans, og i den forbindelse er hard makt sentralt. Norges potensial i så henseende er lite, men hard makt vil altså kunne komme til uttrykk ved militær tilstedeværelse, ved anvendelse av militære virkemidler i en begrenset konflikt og ved å trekke på NATO-alliansen i en større konflikt.» (Rottem, Hønneland og Jensen 2008:121) De peker på at det er en tvetydighet i ønsket om å få større oppmerksomhet rundt enkelte områder i energisektoren i NATO, men samtidig ville unngå en sikkerhetisering av petroleumsvirksomheten. «Idet Norge ønsker at spørsmålet om transport og utvinning av energi kommer høyere på agendaen i NATO, bør man samtidig være forsiktig med å gjøre energipolitikk til sikkerhetspolitikk. Hard makt er i utgangspunktet det siste virkemiddelet en småstat har.» (Rottem, Hønneland og Jensen 2008:121) Ved å hevde noe som nasjonalt og sivilt anliggende vil faren for eskalering reduseres. En «sivilisering», vektlegging av folkerettslige regimer og gjensidig avhengighet mellom aktører, mener de har bidratt til å motvirke en sikkerhetisering av blant annet petroleumssektoren. (ibid:122-123)

I samtale med informant B ble det pekt på NATOs begrensede rolle innen energisikkerhet. Selv om energisikkerhet først og fremst er en nasjonal oppgave, beskrives det som en utfordring at det innad i NATO er forskjellige nasjonale synspunkter rundt dette temaet, der det kan skilles mellom de som har behov for tilførsel av energi, og de som leverer energi. Men selv om energisikkerhet er et tema på NATOs dagsorden, mener informant B at det ikke er skjedd noen militarisering av trusler og virkemidler, på tross av NATOs mål om mer omfattende samarbeid og tilstedeværelse i for eksempel Norge.

Dette viser også informant A til, da han mener energi ikke er sikkerhetisert i betydning av at det kommer under Artikkel 5 for fysiske angrep på NATO-land, og kan bidra til angrep fra NATOs side.

### 5.2.3 Konsekvenser for norsk sikkerhetspolitikk

NATOs sikkerhetsutfordringer for det nye tiåret byr på trusler som i lengre og kortere tid har vært innenfor sikkerhetspolitikkenes rekkevidde. Hva innebærer disse sikkerhetsutfordringene for norsk sikkerhetspolitikk, og hvordan håndteres og implementeres de? Frem til nå har jeg tatt for meg Norge og NATOs behandling av de ulike områdene i politiske dokumenter og uttalelser. Jeg vil her ta nærmere for meg hva de ulike utfordringene kan innebære for Norge.

De ulike utfordringene i NATOs strategiske konsept har alle ulike konsekvenser for norsk forsvar- og sikkerhetspolitikk, og hvordan norsk politikk har vurdert alvorlighetsgraden av truslene.

At noe går fra å være et politisk område, til å bli et sikkerhetspolitisk område, er ifølge Buzan, Wæver og Wilde et negativt steg, ved at det går fra å være politisk håndterlig til å komme i en posisjon der militære virkemidler er en del av løsningen. Men det er også her «grader» av hvor «sikkerhetisert» et emne er. NATO har gradvis utviklet et bredere syn på sikkerhet, samt ulike virkemidler for å håndtere trusler. Jeg vil anta at når et område først behandles av NATO, så vil det anses som et sikkerhetsanliggende i lys av NATOs rolle som sikkerhetspolitisk organisasjon.

Planleggingen av missilforsvar i Europa begynte som to separate system, et amerikansk rakettskjold som skulle bli utplassert i enkelte stater i Europa, og et innenfor NATO.

I 2007 viser norske offentlige dokumenter en tydelig skepsis mot utviklingen og utplasseringen av missilforsvar på europeisk territorie, og spesielt det amerikanske. Selv om det vises til at det er behov for militære tiltak for å møte utfordringen fra ballistiske missiler mot NATOs medlemsland og utplasserte styrker, er Russlands motvilje mot installeringen av dette på europeisk territorie en viktig faktor for hvordan Norge forholder seg til planlagte missilforsvar. Som nabo til den regionale stormakten Russland, og som medlemsland i NATO viser norske offentlige dokumenter et forsøk på å balansere mellom to vitale interesser for Norge; et godt forhold til Russland på den ene siden, og å bidra til kapasiteter for NATOs forsvar. For Norge har opparbeidelsen av et godt forhold mellom NATO og Russland vært viktig, spesielt gjennom NATO-Russland-rådet (NRC). Trusselen fra ballistiske missiler og masseødeleggelsesvåpen anses som reell, men der et missilforsvar vil kunne virke mot sin hensikt og skape en rustningsspirale som bygger på usikkerheten som skapes mellom NATO og Russland i forhold til hvem missilforsvaret er rettet mot. I så måte vil NATOs kollektive sikkerhet kunne gå ut over norsk sikkerhet i nordområdene ved en eventuell opprustning fra russisk side.

Skrinleggingen av USAs rakettforsvar til fordel for mer fleksible løsninger, og etableringen av et

eget alliert territorielt missilforsvar der Russland i noe større grad ble inkludert gjennom NRC bidro til en mer positiv norsk holdning til missilforsvaret i offentlige dokumenter.

Ifølge teori rundt sikkerhetisering vil en godkjenning av et sikkerhetstema skje gjennom tilstrekkelig argumentering og tilhørighet for at temaet behøver å bli et sikkerhetstema og trenger ekstraordinære tiltak. I vedtak om etablering av det territoriale missilforsvaret i NATO i 2010 ser det ut til at trusselen fra ballistiske missiler ble bekreftet. I den nye langtidsplanen for forsvaret, Prop. 73 S (2011-2012) har regjeringens uttalelser rundt missilforsvar endret seg til fordel for NATO, der missilforsvaret nå kobles opp mot kollektivt forsvar og NATOs kjerneoppgaver. For Norge innebærer dette også deltakelse i NATOs virke. Aksepten av missilforsvaret vil kunne se ut som noe Norge må godta som del av en allianse, der fordelene av å bidra overgår det motsatte. Selv om et godt forhold til Russland fremdeles understrekes, vises det til at missilforsvaret er viktig for det transatlantiske forsvarsarbeidet, og er i tråd med NATOs prinsipp om kollektivt forsvar på lik linje for alle medlemsland. De virkemidler NATO tar i bruk for å håndtere denne trusselen vil for Norge kunne føre til forverring på andre områder, hvis det kommer i veien for Norges forhold til Russland. På tross av forsøk mellom Russland og NATO på å samarbeide omkring missilforsvaret har det så langt ikke lyktes.

Temaene masseødeleggelsesvåpen, nedrustning og rustningskontroll har i lang tid vært en del av norsk sikkerhetspolitikk og utfordringer. Den kalde krigen og rustningskappløpet mellom USA og tidligere Sovjetunionen førte til at Norge som nabo til Sovjetunionen (Russland) ble nabo med et av de største atomvåpenarsenalene i verden. Fokus på nedrustning og minsket konfliktnivå har derimot redusert trusselen over tid. Spredningen av masseødeleggelsesvåpen og spesielt atomvåpen til andre land, sammen med Russlands vekst utover 2000-tallet og rolle som regional stormakt har ført til at atomvåpen fremdeles er en del av flere staters arsenal, og dermed en del av NATOs kapasiteter, noe som Norge har valgt å forholde seg til. Selv med avtaler som START-avtalen, vil eksistensen av kjernefysiske våpen i staters våpenarsenal kunne føre til utfordringer for norsk sikkerhet blant annet i nordområdene. En utfordring med mer direkte konsekvens for norsk sikkerhet er CFE-avtalen om konvensjonelle styrker mellom NATO og Russland. På grunn av uenigheter mellom Russland og NATO angående oppfølging av avtalen og økende spenning mellom NATO og Russland om missilforsvar i Europa, vil det kunne føre til større spenninger mellom Norge og Russland i nordområdene ved minsket gjennomsiktighet mellom Norge-Russland-NATO i forhold til mengde og plassering av konvensjonelle styrker i grenseområdene mellom Norge – Russland.

Håndteringen av politiske avtaler og konvensjoner kan peke mot forsøk på å de- sikkerhetisere truslene som ligger i masseødeleggelsesvåpen og nærværet og mengdene av konvensjonelle våpen

og styrker. Som medlem av en allianse vil Norge måtte tåle en rekke politiske vurderinger det ikke nødvendigvis er enig i, men de offentlige dokumentene tyder på at Norge likevel forsøker å påvirke hvilke virkemidler som benyttes samt samarbeid rundt områdene ved fokus på avtaler, og på et slik vis forsøke å gjøre sikkerhetspolitiske områder mer regulerte og politisk bestemte. Uenigheter rundt den politiske håndteringen av de ulike områdene peker på at det fremdeles i høyeste grad er viktige sikkerhetspolitiske emner.

Selv om klima og miljø er brakt opp som et emne for sikkerhetshensyn i NATO, har det i NATO eller i Norge ikke blitt et emne for «sikkerhetisering», i teoretisk forstand. Klimaendringer og miljø er et omdiskutert tema, og noe militære virkemidler ikke vil være egnet til å løse, men der militære styrker brukes i samhandling med det sivile samfunn. Konstateringen av dette i NATO, før og etter toppmøtet i Lisboa 2010, har med sitt økte fokus på samarbeid og krisehåndtering bidratt til økte muligheter for hvordan håndtere klimautfordringer. På nærliggende områder som energisikkerhet og «sviktende stater» kan man derimot se de indirekte konsekvensene av miljø- og klimarelaterte utfordringer. Under disse områdene vil man kunne se større engasjement fra NATO, og sannsynligvis fra Norge i områder nærliggende NATO. Denne utviklingen vil mest sannsynlig eskalere ettersom klimaendringene blir mer synlige, og konsekvensene blir mer alvorlige.

For NATO vil det å håndtere kriser og ustabilitet utenfor NATOs grenser, og i egne nærområder spesielt, være en kjerneoppgave. Alliansens fokus på dette fra 2010 innebærer et strategisk konsept som inkluderer både global tilstedeværelse og et større nærvær i egne nærområder. I tillegg til dette vektlegges et større fokus på en helhetlig tilnærming for å håndtere konflikter og situasjoner. Dette innebærer også en større rekkevidde på virkemidlene for ulike utfordringer. Norges mål om en helhetlig tilnærming til virkemidler, økt operativ evne og deployerbarhet og er i tråd med denne forståelsen og vil sammen med en økonomisk romslighet kunne bidra til å gjøre ulike former for krisehåndtering til en større del av norsk sikkerhetspolitikk.

De bidrag og styrker NATO vil gjøre nytte av vil være helt avhengig av situasjonen og utfordringene som oppstår. Det kan likevel virke som NATO ved mer samarbeid og utvidet krisehåndtering vil begrense bruken av militære virkemidler og store bidrag utenfor NATO, og med det omgjøre enkelte områder fra sikkerhetstema til mer politisk håndterlige.

Enkelte av de utfordringene som vil utspille seg vil derimot kreve en mer kompleks sikkerhetspolitisk tilnærming, blant annet terrorisme.

Terrortrusselen har økt i styrke de siste årene. Det har også kompleksiteten i trusselen, da terrorisme



vil kunne omfatte og påvirke store deler av samfunnet. Dette medfører også utfordringer i hvordan å håndtere en slik utfordring. Grensene for hva man skal beskytte for og mot, og hvordan det skal beskyttes vil kunne fremstå som vanskelig å definere. Ved at trusselen fra terror har økt, vil også terskelen for hvilke virkemidler man kan bruke for å håndtere det kunne tøyes. Både NATOs fokus på terrorisme samt terrorangrepet i Norge 22.juli 2011 ser ut til å ha høynet beredskapen og fokuset på terrorisme i Norge. Dette innebærer samarbeid mellom militær og sivil sektor og forsøk på å i større grad bruke forsvaret for å håndtere terrortrusselen i bistand til sivile myndigheter.

I tråd med teori rundt sikkerhetisering vil en slik utvidet mobiliseringsevne fra statens side og en utvidelse av hvor sikkerhetspolitikken vil gjelde til ikke-militære sektorer, kunne mane til konflikter. Det vil for eksempel gå på hvor forsvarets og det sivile ansvarsforholdet skal gjelde, eller hvor stor inngripen ulike virkemidler i kampen mot terror kan få på samfunnet. En utvidet bruk av ulike virkemidler vil her kunne være positivt i den grad at man kan unngå en «militarisering» av de ulike områder som berøres av terrorisme. Her kan man også spørre seg hvorvidt det økte samarbeidet og integreringen NATOs medlemsland og partnerland har vil kunne påvirke arbeidet mot terrorisme i Norge, og hvorvidt det vil kunne føre til økt deltakelse fra Norge i NATOs oppdrag og virke.

Cybertrusselen har over relativt kort tid blitt en betydelig utfordring for NATO og alliansens medlemsland. Mellom 2007/2008 og 2011/2012 har et eget cyberforsvar blitt opprettet, og fått en betraktelig større rolle i det norske forsvaret. Der det i St.prp.nr 48 (2007-2008) utgjør en trussel mot vitale samfunnsfunksjoner og militære styrker og systemer, er det i Prop.73 S (2011-2012) en trussel mot både samfunnssikkerheten og i ekstreme tilfeller statssikkerheten. Samtidig som det kan tyde på at trusselen fra cyberangrep har økt, har også virkemidlene for å håndtere trusselen blitt flere. For Norge betyr det økt fokus på cybersikkerhet og nasjonale kapasiteter for å håndtere dette, og samtidig økt samarbeid med NATO. I denne sammenhengen har det vist seg å være ulike problemstillinger ved cyber-angrep som et sikkerhetsanliggende, som avgrensningen til andre sektorer i samfunnet og hvordan man definerer angrep og andre betegnelser som vanligvis brukes ved mer tradisjonelle fysiske trusler. Selv om det ennå ikke er utnyttet militære våpen i kampen mot cyber-angrep, vil det man kan anse som en *sikkerhetisering* av cyber- trusler kunne føre til bruk av «ekstraordinære tiltak» for å håndtere utfordringen, også i Norge.

I NATOs strategiske konsept fra 2010 vises det til at sikkerhet og trygghet rundt energi og transport er viktig for NATOs medlemsland, og der leveranseavbrudd i petroleumstilførsel kan være en trussel mot både samfunnssikkerheten og statssikkerheten i noen tilfeller.

Håndteringen av sikkerhet rundt energisektoren har tilsynelatende ikke vært samstemt innad i NATO. Frem mot 2010 kan det se ut til at det i NATO har vært flere som har tatt til orde for å bringe flere sider av petroleumssektoren inn i det sikkerhetspolitiske, der bruk av sikkerhetspolitiske virkemidler har kunnet blitt tatt i bruk. Norge, som produsent og leverandør av petroleum, har sett seg skeptiske til en slik utvikling. NATOs rolle innen energisikkerhet ble, som det også har vært tidligere (om ikke like omfattende), stadfestet i NATOs strategiske konsept fra 2010. Holdningen i NATOs offisielle uttalelser har ikke endret seg mye. Likevel vil NATOs nye linje som en mer integrert allianse med økt tilstedeværelse i blant annet Norge kunne by på en rekke ønskede og uønskede konsekvenser for Norge. NATO vil blant annet kunne støtte Norge i en eventuell krisesituasjon som rammer energisektoren. Likeså vil også økt nærvær og innblanding fra NATO i energisektoren kunne være til provokasjon. Energisikkerhet er satt på NATOs dagsorden, og er slik gjort *delvis* til et sikkerhetspolitisk område. Med en utvikling i retning av minkende ressurser kan man i fremtiden kunne bli vitne til økt konfliktnivå rundt ressursmangel, spesielt energi, og med det et NATO splittet i måten å håndtere dette på.

Jeg har i dette delkapittelet forsøkt å se nærmere på noen av de utfordringene som NATO og Norge står ovenfor i NATOs strategiske konsept fra 2010, og hvordan Norge har måttet forholde seg til disse. Siden 2008 og frem til 2013 har utfordringenes respons i norske offentlige dokumenter, taler og artikler alle hatt endringer i større eller mindre grad, og der NATOs tilnærminger har innebåret ulike tilpasninger i norsk sikkerhetspolitikk.

Ut i fra den norske responsen kan det se ut til at NATOs strategiske konsept fra 2010 har virket samlende for tilnærmingen og håndteringen av flere utfordringer. Dette gjelder spesielt missilforsvar. Andre utfordringer igjen, som energisikkerhet, viser hvordan et utvidet sikkerhetsbegrep og ulike interesser kan skape uenigheter i en allianse, og hvordan NATO i rollen som «sikkerhetiserende» og samlende aktør ikke alltid vinner frem. På en side vil dette kunne vise tegn til svakheter ved teorier rundt sikkerhetskompleks, og allianser sin felles oppfatning omkring trusler. En utvikling mot en større kamp om ressurser som energi, vann og mat som følge av klimaendringer og konflikter i ressursrike områder vil kunne tenkes å forsterke en slik tendens. Det kan likevel se ut til at Norge i stor grad deler NATOs sikkerhetstilnærminger og håndteringen av de dem. NATOs mer helhetlige tilnærming til sikkerhetspolitiske virkemidler og håndtering vil generelt kunne føre til en «de- sikkerhetisering» av områder som grenser til «lavere» deler av politikken. På en annen side kan NATOs brede sikkerhetstilnærming føre til at flere områder gradvis går fra politisk til sikkerhetspolitisk behandling, der militære virkemidler benyttes i tidligere sivile områder, noe som også vil påvirke norsk politikk.

## 5.3 Økonomisk sikkerhet

I dette delkapittelet vil jeg ta for meg en antakelse som bygger på at økonomiske ressurser kan gi makt og innflytelse, også for små stater.

Jeg vil først se nærmere på moderniseringen av det norske forsvaret, og den økonomiske utviklingen i forsvarsbudsjettene som ligger til grunn for moderniseringen og bruken av ressurser som antakelsen viser til. Jeg vil deretter se nærmere på hvorvidt Norges økonomiske ressurser vil kunne føre til økt handlingsrom innad i NATO. Til slutt vil jeg foreta en analyse i lys av det teoretiske rammeverket jeg bruker i denne oppgaven. Det empiriske materialet baserer seg på offentlige forsvarspolitiske dokumenter, samt uttalelser fra relevante aktører.

Delkapittelet bygger på antakelsen;

***Den økonomiske krisen har rammet NATOs medlemsland og dermed også NATO hardt siden 2008. Norge er et av få medlemsland som ikke er nevneverdig rammet, men har beholdt sin økonomiske handlefrihet og økt sine forsvarsbevilgninger, også mot NATO. Definisjonen av små stater dreier seg ofte om begrensede ressurser og lave påvirkningsmuligheter.***

***I lys av Norges økonomiske frihet relativt til andre medlemsland vil det være mulig å anta at norske ressurser og kapasiteter bidrar til å øke Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom i forhold til NATO, og at dette vil komme til uttrykk i relevante dokumenter og i samtale med informanter.***

### 5.3.1 Modernisering og utvikling av forsvarsbudsjettet.

Moderniseringen av det norske forsvaret begynte tidlig 2000-tallet, og fortsetter ennå i form av langtidsplaner og en grunnleggende omstrukturering av strukturer, oppgaver og innretning som tar tid å gjennomføre.

Moderniseringen av forsvaret har blitt sett på som nødvendig for forsvaret for å kunne utføre nødvendige oppgaver og prioriteringer og for å kunne tilpasse seg utfordringer i kontinuerlig endring.

«Utviklingen i Norges sikkerhetspolitiske omgivelser understreker behovet for et moderne og fleksibelt innsatsforsvar som kan bidra til å håndtere et bredt spekter av ulike oppgaver, både hjemme og ute» (St.prp.nr 48 2007-2008 pkt 1.3) Omstillingen av forsvaret har skjedd gjennom blant annet avvikling av baser, omstilling av infrastruktur, effektiviseringsprosesser og omdisponering av midler til høyere prioritert virksomhet i forsvaret. Dette har, sammen med en rekke midlertidige budsjetteringer for materiellfornyelser, operasjoner og avdelinger, vært en betydelig satsning på det norske forsvaret og de oppgaver det skal utføre. Sammen med frigjøring

av ressurser gjennom omstilling har dette ført til en bevilgningsøkning i forsvarsbudsjettene. (Prop.73 S 2011-2012 pkt 1.3.2) I etterkant av den økonomiske krisen i Europa har en god økonomi blitt fremhevet i norsk forsvarssektor.

«Gitt Norges sterke økonomi, tilgangen til betydelige energiresurser i kombinasjon med en potensiell svekkelse av alliertes forsvarsevne og redusert amerikansk interesse for Europa, er det avgjørende for Norge å videreføre satsingen på et moderne innsatsforsvar som representerer en troverdig krigsforebyggende terskel.» (Prop.73 S 2011-2012 pkt 4.2.1)

I langtidsplan St.prp.nr 48 (2007-2008) ble det lagt opp til en betydelig satsning på forsvarssektoren for perioden 2009-2012. I dette ligger det en økning av forsvarsrammen i forhold til tidligere nivå (opp 800 mill.), som kommer av blant annet økte bevilgninger og intern ressursfrigjøring. I tillegg til en svak økning i midler til blant annet materiell, infrastruktur og drift, forutsettes det i denne tidsperioden årlige avsetninger til norske styrker i utlandet. I forsvarsbudsjettene fra 2009-2012 er det en jevn stigning av midler i forsvarsrammen. Særlig prioriterte områder i alle budsjettene er blant annet styrket tilstedeværelse i nord der blant annet kystvakt og hær er viktige, øvelser og trening med allierte, høy deltakelse i Afghanistan, samt mål om å øke militære bidrag til FN- styrte operasjoner. I tillegg har det i det norske forsvaret blitt foretatt en rekke materiellfornyelser som i budsjettene krever prioritet, som igangsetting av bruk av fregatter og missiltorpedobåter, kjøp av transportfly, helikoptre, og dyrere drift av ulike fartøyer i Sjøforsvaret.

«Ved inngangen til 2011 har en rekke NATO-land og andre land Norge samarbeider med redusert sine forsvarsbudsjett. Norge er i en privilegert situasjon, hvor handlefriheten i 2011 til å følge opp regjeringens forsvarspolitikke ikke bare videreføres men økes.» (Prop.1 S 2010-2011 pkt 1.1)

Dette er noe regjeringen førte med seg inn i den nye langtidsplanen for forsvaret, Prop. 73 S (2011-2012). Der vises det til at det i tidsperioden 2009-2012 også kom en rekke tilleggsbevilgninger, til blant annet Afghanistan og operasjonen i Libya, samt høyere driftsnivå på grunn av styrking av Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Etterretningstjenesten, miljøsanering av forurenset sjøbunn, utvidet operasjonsspesifikk samtrening før deployering til utlandet og ivaretagelse av veteraner. (Prop.73 S 2011-2012 pkt 1.3.2)

De økonomiske målene for perioden 2013-2016 bygger videre på de forsvars- og sikkerhetspolitiske målene satt for den forhenværende perioden, der forsvaret blant annet skal styrke sin evne til å utgjøre en krigsforebyggende terskel, kunne bidra i flernasjonale operasjoner, og styrke evnen til å

bistå det sivile samfunnet. De økonomiske forutsetningene viser til en betydelig satsing på forsvarssektoren, med en hovedsakelig prioritering av kampfly. Rammen for det ordinære forsvarsbudsjettet videreføres på nivå med 2012, men i tillegg vil det være midlertidige bevilgningsøkninger for investeringene i kampfly. Foruten dette vil effektiviseringstiltak i ulike deler av forsvaret sammen med en reduksjon av planlagte utgifter til operasjoner i utlandet føre til frigjorte midler som skal finansiere prioriterte driftsområder i forsvaret. Prioriterte områder er blant annet økt operativ evne i Hæren, videreutvikle Heimevernet, drift av fartøy i sjøforsvaret, klargjøring av drift av nye kampfly, investeringer i Cyberforsvaret, prioritering av FLO og operative sanitetsstyrker. Det vises til at materiellinvesteringene styrkes noe i løpet av de neste årene for å komme opp på nivået forutsatt i St.prp.nr 48 (2007-2008), men at det også vurderes brukt materiell samt materiell tilgjengelig på grunn av kansellasjoner fra andre allierte, dette på grunn av kostnadsutvikling og stramme økonomiske rammer. (Prop 73 S 2011-2012 pkt 10.)

Den norske økonomiske situasjonen for det norske forsvaret er svært god sammenlignet med andre NATO land og partnerland. Som Prop.73 S (2011-2012) viser til har forsvarets andel av BNP i forsvarsbudsjettet målt i kroner hatt en stabil utvikling fra 1990 til i dag, og der det fra år 2000 har vært en årlig økning på 1,3 prosent. Forsvarsbudsjettets andel av Statsbudsjettet har sunket, men der dette må sees i sammenheng med vekst i BNP. Norge har blant de høyeste forsvarsutgiftene pr. innbygger i Europa. I Prop. 1 S (2012-2013a) vises det også til at forsvarsutgiftene som andel av BNP i perioden 2009-2011 har sunket jevnt, men at dette skyldes hovedsakelig en kraftig vekst i BNP i samme periode. (Prop.1 S 2012-2013a vedlegg 4 nøkkeltall)

### **5.3.2 Økonomisk handlingsrom?**

Den norske økonomiske tilstanden i forhold til en rekke europeiske allierte er god, og gjør at Norge kan ivareta de mål og oppgaver som settes i norsk forsvars-og sikkerhetspolitikk, men også delta og ivareta NATOs mål og oppgaver. Spørsmålet er om hvorvidt dette reelt bidrar til å øke Norges forsvars-og sikkerhetspolitiske handlingsrom i forhold til NATO, og hva dette vil kunne oppnå.

I tråd med de forsvars-og sikkerhetspolitiske målene i St.prp.nr 48 (2007-2008) og Prop.73 S (2011-2012) og forsvarets oppgaver, har Norge i de senere årene modernisert, byttet ut gammelt materiell og gått til innkjøp av nye kapasiteter. Bakgrunnen for moderniseringen har vært i å kunne utvikle et

forsvar som er i stand til å takle dagens komplekse utfordringer. For Norge har dette villet si å måtte håndtere nasjonale utfordringer, så vel som internasjonale utfordringer i samarbeid med NATO. En god økonomi har vært kritisk for å gjennomføre dette.

«Vi kan også stå overfor en tid der NATOs evne og vilje til å bistå allierte, svekkes. Ett resultat kan være at Norge i større grad må være forberedt på å ta et større ansvar for egen sikkerhet. Samtidig kan Norge også oftere bli bedt om å bidra militært i internasjonale operasjoner. Det er fordi vi opprettholder nivået på forsvarsbudsjettet og samtidig har vist evne til raskt å bidra med relevante kapasiteter, slik som i Libya.» (Strøm-Erichsen 2013) Norges evne til å bidra i NATOs operasjoner har vist seg som en viktig kapasitet ved det norske forsvaret. Som Strøm-Erichsen senere også uttalte;

«For få år siden stilte Norge bakerst i rekken av allierte som ble etterspurt i internasjonale oppdrag. Nå er vi blant de første. Etter 100 hektiske timer var vi blant de første på plass i Libyas luftrom. Også dette skyldes moderniseringsbeslutninger som ble truffet for flere år siden. Over lang tid har våre norske kvinner og menn gjort en svært god og grundig jobb i Afghanistan. Og vi er etterspurt i kampen mot piratvirksomhet fordi vi har de mest moderne og avanserte plattformer, og personell i verdensklasse. Når NATO ber om det, kan vi stille relevante kapasiteter som gjør en forskjell.» (Strøm-Erichsen 2012)

I samtale med informant B ble den norske økonomien og romslige budsjett vist til som svært positivt for Norge i NATO. Informanten mente at Norge gjennom økonomien har fått økt handlingsrom og fleksibilitet.

Informant B viste til at Norge kjøper inn nye kapasiteter som fly og fregatter, og dette blir lagt merke til og verdsatt i NATO og blant medlemsland, da andre land ser at vi investerer i forsvar. Investeringer i eget forvar vil også si at man investerer NATO. Som en konsekvens av dette har Norge blitt en attraktiv samarbeidspartner til øvelser og ulike typer samarbeid, da andre land ser at Norge har vilje og evne til å gjennomføre. Har man kapasiteter, så kan man og samarbeide med andre land. Dette mener informant B gir Norge innflytelse. Men selv om informanten mente at den norske økonomiske situasjonen «definitivt» har gitt Norge større handlingsrom, må man også ta i betraktning at Norge i forhold til andre land ikke kan «velge» bort utfordringer, og er avhengige av å ha kapasiteter som andre land kan velge vekk.

I motsetning til informant B, mente informant A derimot at det i norsk offentlig debatt ikke finnes noen sammenheng mellom sikkerhet og økonomi, og at norske forsvarsbudsjett er relativt lave. Ifølge informant A har ikke europeiske land nedskjæringer i forsvarsbudsjettene hovedsakelig

grunnet dårlig råd, men derimot fordi militære virkemidler og bruk av makt i større grad er utdefinert som maktpolitisk virkemiddel. I Europa har dette vært en «trend» der militær makt utgår, som ennå ikke er nådd Norge. Deltakelsen i operasjonen i Libya mener han bør sees på som en forpliktelse, fremfor en deltakelse for å oppnå noe. Det ble også påpekt at selv om Norge har sluppet å kutte i bevilgninger til forsvaret, mente informant A at det fremdeles finnes ubalanse mellom drift og investeringer, blant annet med fregatter, og at det også finnes en del usikkerhet rundt hvorvidt de nye F-35 kampflyene vil spise opp budsjetter i fremtiden ved drift og andre kostnader, som igjen vil kunne gå ut over andre deler av forsvaret.

Siden 2003 har Norge satset på økt fokus samt militær og sivil tilstedeværelse i nordområdene, etterhvert gjennom Nordområdestrategien. Samtidig har internasjonale operasjoner og bidrag vært en essensiell del av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Både i før og etterkant av NATOs strategiske konsept fra 2010 har Norge hatt økt fokus på egne nærområder og i økende grad prioritert nasjonale sikkerhetsutfordringer. I Prop.73 S (2011-2012) vises det til at et internasjonalt fokus ikke skal måtte stå i veien for dette. «Norsk militært engasjement ute skal i første rekke innrettes for å fremme og beskytte norske interesser der disse er direkte eller indirekte berørt. De økte utfordringene i norske nærområder kan medføre at Norge i en gitt situasjon vil måtte prioritere egne områder fremfor internasjonale operasjoner.» (Prop.73 S 2011-2012 pkt 3.5.4)

Det vises også videre til at; «En forutsetning for at NATOs forsterkningsrolle i Norge skal være troverdig, er at vi selv bidrar aktivt til forsvaret av egne områder og til å ivareta egne interesser.» (pkt 3.5.2) I tillegg har Norge jobbet for å øke NATOs oppmerksomhet rundt alliansens nærområder gjennom Nærområdeinitiativet, med fokus på mer regionalt samarbeid, kollektivt forsvar og økt integrering i struktur og oppgaver. (Hilde og Widerberg 2010) Dette har da også fått gjenklang i NATOs nye sikkerhetspolitikk for tiåret frem til 2020. I den grad dette kan tolkes som at Norge har økt sitt handlingsrom i forhold til NATO ved å prioritere nasjonale oppgaver, kan utviklingen i NATO etter 2010 også tolkes motsatt.

«NATO, som er fundamentet for medlemslandenes sikkerhet, står nå overfor betydelige utfordringer på grunn av den økonomiske krisen. Vesentlige reduksjoner i medlemslandenes forsvarsbudsjetter kan få konsekvenser for investeringer i forsvarsmateriell, for militær kapasitet og forsvarsevne og for NATOs evne til kollektivt forsvar.» (Prop. 73 S 2011-2012 pkt 3.3.2)

Ved NATOs strategiske konsept fra 2010 og vedtak tatt i etterkant av dette, har samarbeid,

integring og effektivisering stått i fokus for alliansens medlemsland. Dette har vært viktig i forhold til moderniseringen av NATO, men kanskje spesielt i sammenheng med den økonomiske krisen i Europa.

Dette innebærer blant annet initiativ som *Smart Defence* – som viser til NATOs langsiktige kapasitetsbehov gjennom samarbeid med militære kapasiteter og ressurser – noe som vil innebære at alle land ikke behøver å inneha de samme kapasitetene. *Connected Forces Initiative* (CFI) fokuserer på evnen til effektivt samvirke mellom styrkene i alliansen, mens *NATO Forces 2020* angir hvilke kapasiteter NATO bør inneha innen 2020. (Prop 1 S 2012-2013a) I 2011 ble det også vedtatt en ny kommandostruktur for NATO som innebærer effektivisering og en tydeligere regional profil. Her har Norge jobbet med å knytte NATOs kommandostruktur nærmere nasjonale hovedkvarter, og da spesielt mot et mer aktivt NATO i blant annet nordområdene og Forsvarets operative hovedkvarter i Bodø. (Prop. 73 S 2011-2012 pkt 3.3.2.2)

I norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk har større samarbeid og integrering i NATOs strukturer vært et mål både før og etter 2010. Dette blant annet ved videreutviklingen av flernasjonalt samarbeid med basis i NATOs standarder og målsettinger for å sikre optimalt samvirke og interoperabilitet med allierte og partnerland (Prop 73 S 2011-2012 pkt 10.4), økt alliert deltakelse ved øvelser og trening i nord-Norge, (ibid) og ved å bidra i NATOs virke og oppdrag. Norge har bidratt i operasjonene for NATO i Afghanistan, Libya, samt maritim overvåkning etter piratvirksomhet. I *Smart Defence* bidrar Norge blant annet gjennom *Air Policing*, *NATO Airborne Early Warning and Control* og *Alliance Ground Surveillance* med overvåkning og F-16 fly. Gjennom *NATO Forces 2020* bidrar Norge blant annet med fregatter, anskaffelse av kampfly, og moderne hær- og spesialstyrker. (Prop. 1 S 2012-2013a)

Janne H. Matlary kommer i boken «Mot et avnasjonalisert forsvar?» med tanker rundt hvorvidt en internasjonalisering av militærmakten fører til makt eller avmakt. Her oppsummerer hun med fire tentative konklusjoner som bygger på Matlarys analyse og argumenter for hvordan den sikkerhetspolitiske situasjonen, spesielt for Norge, kan bli. 1: internasjonal deltakelse gir makt generelt sett. 2: Militær deltakelse gir makt lik bidrag. 3: Jo mer militær integrasjon, desto sterkere resiprositetsforpliktelser får allierte overfor Norge. Og 4: Jo mer militær integrasjon, desto mer blir Norge politisk og militært bundet til partnerlandene. (Matlary 2005:237)

Matlary viser til blant annet at militær deltakelse grunner i både solidariteten innad i alliansen,



humanitære argumenter, viljen til å ta tap, men også en egennytte ved å bidra til å styrke resiprositetslogikken. Da Matlary viser til at det ikke finnes noe substitutt for militære bidrag, blir militære bidrag lik makt i en allianse der byrdefordeling står sterkt. «En annen implikasjon av «bidrag er lik makt» - forholdet er positivt for en småstat; Man kan maksimere makt ved å bidra militært, selvsagt innen visse grenser. Men det gjør en forskjell om man kan bidra mye eller lite – mange små stater i Europa bidrar lite eller nesten intet; andre bidrar mye. Det siste gir status og innflytelse i EU, NATO eller FN.» (ibid.:238)

Videre viser Matlary blant annet til hvordan NATO-landene stadig blir mer integrert, og hva dette kan føre til. Integrasjon har sine økonomiske og samarbeidsmessige fordeler, men også ulemper som ofring av suverenitet og politisk kontroll, nasjonale forsvarshensyn tilsidesettes og tap av nasjonale kapasiteter, kanskje spesielt for små land. «For små land er dilemmaet den pris integrasjon har sammenlignet med den gevinst militære bidrag gir i form av slik politisk innflytelse.» (ibid.:215)

Matlary mener også at spesielt små land vil kunne være pådriverer for en flernasjonal militær integrasjon, spesielt mellom små land, for å styrke avhengigheten. (ibid: 219) Økt integrasjon vil også kunne sikre interesse og kunnskap for andre land om norske sikkerhetsinteresser. «For Norge betyr dette at jo mer den militære integrasjon lykkes, jo «sikrere» er vi.» (ibid: 240)

Dette bringer videre til Matlarys samlede konklusjon; «Norsk militærmakt gir kun funksjonell og politisk mening i sin integrerte og internasjonaliserte kontekst.» (ibid.:241)

Gyldigheten av Matlarys konklusjoner skal jeg ikke gå nærmere inn på. Noe det derimot ikke er noe tvil om, er den omfattende integreringsprosessen som pågår innad i NATO, og som Norge er en del av. Dette skjer i en situasjon der dårlig økonomi blant mange allierte fremhever behovet for integrasjon og nærmere samarbeid med blant annet kapasiteter, operasjoner, overvåkning og øvelser og trening. Da Norge er i en god økonomisk situasjon i forhold til andre allierte, investerer i nye kapasiteter, har mål om økt interoperabilitet og flernasjonalt samarbeid, samt bidrar i NATOs oppdrag, vil det være mulig å kunne spørre seg i hvilken grad dette øker Norsk innflytelse innad i NATO, men kanskje også hva den økte integreringen har å si for Norges forsvars- og sikkerhetspolitiske handlingsrom i forhold til NATO. I NOU 2007:15 «Et styrket forsvar» kommer denne bekymringen til syne, da det vektlegges at «Det bør utvikles et tettere og dypere samarbeid med andre land om militære styrker og militær virksomhet. Dette innebærer blant annet satsing på samme materiellsystemer som andre land som grunnlag for å utvikle felles løsninger innenfor hele

bredden av Forsvarets virksomhet. Slike løsninger må samtidig sikre tilstrekkelig nasjonal handlefrihet i bruken av norske militære styrker, jf. Kapittel 3.4.» Der utdypes det videre;

«En hovedutfordring knyttet til flernasjonalt samarbeid er at det kan bidra til å redusere nasjonale myndigheters handlefrihet til å bruke sine militære styrker når og hvor de måtte ha behov for det. Dette kan eksempelvis inntreffe dersom felles kapasiteter bare er tilgjengelige i samvirke med andre stater under bestemte forutsetninger, eller at kritiske funksjoner er plassert i andre stater.» (NOU 2007:15 pkt 3.4)

### **5.3.3 En småstat i NATO**

I teorier rundt små stater er et fellestrekk for dem at de alle er, på et eller annet vis, begrenset i hvordan de kan utforme sin respons til omgivelsene. Handlingsrommet til små stater påvirkes ikke kun av indre politiske og økonomiske forhold, men påvirkes og begrenses av ytre politiske og økonomiske forhold.

I lys av den økonomiske krisen som har rammet Europa hardt, har økonomiske forhold og ressurser fått økt betydning i mellomstatlige forhold og i det politiske livet – også når det gjelder forsvars- og sikkerhetspolitikken. Dette har ført til et økt fokus på ressurser og kapasiteter, i forhold til å kunne bevare reelle sikkerhetspolitiske valgmuligheter i forhold til de sikkerhetsutfordringer som finnes. For små land vil denne problemstillingen ofte være ekstra aktuell, da små land ofte er avhengige av andre land og allianser for egen sikkerhet.

Norge er både reelt og relativt til andre europeiske land i en god økonomisk situasjon. Som et relativt lite land ellers, er Norge i økonomisk forstand ikke en småstat. Vital (1967) viser til at materiell ulikhet blant stater er det utslagsgivende for en stats påvirkning, og dess mindre ressurser staten har, der større vanskeligheter har den med å ivareta noe reelle politiske valg, og i mindre grad vises som et uavhengig medlem av det internasjonale samfunnet.

Norge har de siste årene styrket forsvarssektoren, og brukt den økonomiske handlefriheten til å effektivisere, modernisere og fornye forsvaret i takt med de forsvars- og sikkerhetspolitiske planene. Dette skal ha styrket forsvaret som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, både i forhold til nasjonale og internasjonale sikkerhetsutfordringer, og kan bli tolket som økt uavhengighet og økt handlingsrom i forhold til ytre sikkerhetspolitiske rammeverk og økte reelle politiske valgmuligheter til å styrke egne sikkerhetspolitiske interesser.

Spørsmålet er om det også har styrket det sikkerhetspolitiske handlingsrommet i forhold til NATO.

Norge som småstat har gjort seg avhengig av NATO og det kollektive forsvarssamarbeidet som inngår der. Som medlem i en allianse har man tilgang på hjelp fra andre lands ressurser ved behov, men det betyr også at man er forpliktet til å bidra med tilgjengelige ressurser ved behov. For små land vil allianser også være en arena der man har tilgang til å påvirke beslutninger, blant annet for å unngå marginalisering og for å oppnå interesse rundt egne sikkerhetspolitiske utfordringer.

Norges deltakelse i NATO de siste årene, samt vilje og evne til å bidra gjør at Norge og viktige kapasiteter i det norske forsvaret fremstår som et viktig bidrag i NATOs daglige virke og kollektive forsvar i en tid der flere medlemsland må kutte i forsvarsbudsjett og bidrag til NATO.

Som en av mine informanter påpekte; innkjøp av kapasiteter og investeringer i forsvar av Norge har blitt lagt merke til og verdsatt i NATO. Kapasiteter gir Norge innflytelse, og større handlingsrom.

(Informant B)

Samtidig som Norge ved bidrag i NATOs daglige virke og operasjoner kan føre til økt innflytelse og «goodwill» fra NATOs medlemsland, kan det også tenkes at det kan føre til begrensninger i Norges handlingsrom i forhold til egne sikkerhetspolitiske prioriteringer.

NATOs strategiske konsept fra 2010 samt vedtak i etterkant av toppmøtet i Lisboa fokuserer i større grad enn tidligere på kollektivt forsvar, flernasjonalt samarbeid med kapasiteter og ressurser og en mer integrert allianse samlet sett. Dette er vedtak og langsiktige planer som stadig er under arbeid.

Her bidrar også Norge. Og i lys av Norges gode økonomiske situasjon og kapasiteter kan det tenkes at en stadig høyere grad av integrering og tette forsvarssamarbeid i NATO vil føre til at Norge også må bidra med tilgjengelige ressurser i større grad enn nå, der det er behov.

Som Matlary (2005) peker på, vil økt militær integrasjon føre til sterkere resiprositetsforpliktelser for allierte overfor Norge. Men det vil også føre til at Norge blir mer bundet politisk og militært til partner- og samarbeidsland. Av dette kan det følge tap av politisk kontroll, og situasjoner der nasjonale forsvarshensyn må tilsidesettes og norske kapasiteter blir i større grad brukt i NATOs daglige virke og operasjoner fremfor nasjonale oppgaver.

I en slik situasjon vil NATOs økte militære integrering kunne føre til at Norges evne til å bidra med ulike kapasiteter og ressurser vil minske det sikkerhetspolitiske handlingsrommet for Norge.

Norge jobber i langtidsplanene St.prp.nr 48 (2007-2008) og Prop.73 S (2011-2012) for et styrket nasjonalt forsvar, der nasjonale sikkerhetsutfordringer prioriteres. Det jobbes også med økt interesse og deltakelse fra NATO-land og partnerland omkring norske utfordringer i nordområdene gjennom øvelser og trening, men også knyttet til kommandostruktur, blant annet Forsvarets hovedkvarter i Bodø. I lys av Norges bidrag i NATO, vil dette, som tidligere nevnt, kunne føre til økt innflytelse

for Norge i beslutninger som tas i NATO, men også økt interesse fra NATOs medlemsland i å samarbeide med Norge og rundt norske utfordringer.

For Norge vil det kunne se ut til at den økonomiske handlefriheten og styrkingen av det norske forsvaret vil kunne bli et tveegget sverd for Norge. På den ene siden vil det kunne føre til økt innflytelse i NATOs beslutninger, som igjen kan ses på som økt sikkerhetspolitisk handlingsrom for Norge, som en småstat i alliansen. På den andre siden vil økt integrering og deltakelse føre til at det sikkerhetspolitiske handlingsrommet minsker, da den politiske kontrollen over det norske forsvaret som et sikkerhetspolitisk virkemiddel kan reduseres.

## **6. Avsluttende kommentarer**

Mitt mål med oppgaven har vært å se nærmere på NATOs strategiske konsept vedtatt i 2010, og hva dette innebærer for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Jeg har valgt å gjøre det i lys av tre teoretiske antakelser som har gjort det mulig å si noe om hvordan Norge, som en relativt liten stat innad i en allianse, forholder seg til NATOs sikkerhetspolitikk.

I dette avsluttende kapittelet vil de viktigste funnene bli presentert og satt i sammenheng med problemstillingen. Til slutt vil jeg se på oppgaven og funnenes betydning for videre muligheter innen forskning for forholdet mellom NATO og Norge.

### **6.1 Ulike tilnærminger til sikkerhet**

I delkapittel 5.1 tar jeg for meg endringer i NATOs sikkerhetstilnærming og Norges respons på dette. NATOs fokus har endret seg, der regional sikkerhet, samarbeid og kollektivt forsvar har fått større betydning. For medlemslandene har dette medført en rekke prosesser som er gjenkjennelige fra et liberalt synspunkt på allianser og forsvarssamarbeid.

For Norge har NATOs konsept fra 2010 brakt med seg kjente verdier. Analysen av NATOs sikkerhetstilnærming og Norges respons på denne, viser at den norske sikkerhetspolitikken i stor grad hadde tilpasset seg NATOs retning i forkant av det strategiske konseptet, men også at det strategiske konseptet i større grad fokuserer på problemstillinger aktuelle i norsk sikkerhetspolitikk. Som liten stat i en allianse kan man anta at Norge har større incentiver for å bidra for å unngå marginalisering. Den norske responsen på NATOs endringer viser til en situasjon der Norge bidrar mye til NATO, også i form av styrket nasjonalt forsvar. Det er (vil bli) mer deltakelse av Norge i NATO, og samtidig mer deltakelse av NATO i Norge. Det kan se ut til at den norske sikkerhetspolitiske kontinuiteten har styrket Norges rolle i NATO. Dette innebærer at NATOs nye kurs er en styrking av norske forsvars- og sikkerhetspolitiske interesser uttalt i offentlige dokumenter.

Delkapittel 5.2 ser på hvordan norsk sikkerhetspolitikk forholder seg til utfordringer og virkemidler i NATOs strategiske konsept, og hva det eventuelt kan innebære. For Norge vil de ulike utfordringene hver for seg gi større eller mindre endringer i hvordan Norge responderer på trusler, i konkret forsvarspolitik og sikkerhetspolitiske mål og prioriteringer. Blant annet innebærer det visse utfordringer for hvordan sikkerhetspolitikken grenser til andre samfunnsområder, men også i forhold til de virkemidler som tas i bruk. Ut fra oppgavens teoretiske bakgrunn kan man se NATOs rolle som «sikkerhetiserende» aktør som viktig for hvilke utfordringer som får fokus og hvordan de

håndteres i norsk sikkerhetspolitikk. Analysen av hvordan Norge har forholdt seg til de ulike utfordringene bidrar også til en forståelse av hvordan oppfatningen av sikkerhet i en allianse fungerer, der felles politisk ståsted rundt sikkerhetspolitiske utfordringer er viktig for samholdet innad i alliansen.

Delkapittel 5.3 fokuserer på økonomiens rolle for små stater i en allianse, mer spesifikt den norske økonomiske handlefriheten sin betydning for Norges forhold til NATO. For Norge har gode økonomiske forhold gitt større handlingsrom til å utvikle og styrke eget forsvar som sikkerhetspolitisk virkemiddel relativt til mange andre medlemsland i NATO. Analysen viser at dette ikke nødvendigvis gir Norge et sikkerhetspolitisk større handlingsrom. For Norge fører økonomisk romslighet også til en viss forventning fra NATO om å bidra. NATOs strategiske konsept fra 2010 fokuserer i stor grad på mer samarbeid og integrering av alliansen, noe som vil kunne føre til at norske kapasiteter og ressurser bindes i større grad enn tidligere. Tap av politisk kontroll og tilsidesetting av nasjonale forsvarshensyn vil kunne være et resultat. På en annen side vil det også kunne bety økt innflytelse for Norge rundt beslutninger og politiske prosesser i NATO. Teorien legger her et grunnlag for å forstå små staters respons og samhandling i en allianse, og forståelse rundt ressurser sin rolle i et slikt forsvarssamarbeid.

## **6.2 Problemstillingen og oppgavens bidrag**

Samlet sett mener jeg de tre delkapitlene belyser problemstillingen for oppgaven. Problemstillingen i seg selv fordrer en omfattende empiri og analyse. Med de plassbegrensninger oppgaven har, gir antakelsene tre ulike perspektiv på hva NATOs strategiske konsept vil innebære for Norge, og Norges respons på NATOs politikk. Selv om antakelsene ikke dekker alle sider ved problemstillingen, gir det likevel et innblikk i det sikkerhetspolitiske forholdet mellom Norge og NATO. Det noe generelle teoretiske grunnlaget for oppgaven har bidratt til en bedre forståelse rundt de ulike sidene ved sikkerhetspolitikken og samarbeid knyttet til dette.

I innledningen til oppgaven argumenterer jeg for det interessante ved å se nærmere på det sikkerhetspolitiske forholdet mellom Norge og NATO. Oppgaven begrenser seg til å se på deler av dette forholdet, og det belyser et komplekst bilde av hvordan en relativt liten stat forholder seg til, og påvirkes av en allianse. Selv om jeg ser på et spesifikt politisk område mellom to aktører som er vanskelig å generalisere, vil den politiske prosessen kunne bidra til et bilde av hvordan stater forholder seg til, og i, allianser.

## 6.3 Veien videre

Gjennom de analyser og undersøkelser jeg har gjort har det underveis kommet opp ulike problemstillinger og interessante perspektiver rundt forsvars- og sikkerhetspolitikk, som vil kunne være aktuelle for fremtidige studier. Sikkerhetspolitikken og de sikkerhetspolitiske omgivelser er i kontinuerlig endring. Hvordan Norge prioriterer for å oppnå sikkerhet, og hvordan NATO påvirker dette vil være prosesser som stadig vil endre det politiske bildet.

Dette gjør det interessant å se videre på NATOs indre organisering, vektlegging av integrering og solidaritet, og hva det videre vil innebære for utviklingen av den norske forsvars- og sikkerhetspolitikken. Spesielt vil dette kunne gjelde spesifikke utfordringer i rask endring, som problemstillinger ved cyberforsvaret, eller mer langsiktige som ved klimautfordringer. Hvor skal grensene for det sikkerhetspolitiske beslutningsområdet gå, og hvordan håndtere slike grenseområder?

# Litteraturhenvisninger

## Bøker

Andersen, S. S. (1997) *Case-studier og generalisering*, Bergen, Fagbokforlaget

Baylis, J., Smith, S., Owens, P. (2008) *The globalization of world politics – an introduction to international relations*, New York, Oxford University Press

Burgess, J.P., Gräns, J. (2012) Human Security, I: Snyder, C.A., *Contemporary Security And Strategy*, New York, Palgrave Macmillan, s 89-104

Buzan, B., Wæver, O., Wilde, J. (1998) *Security – A New Framework for Analysis*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.

Carlsnaes, W., Risse, T., Simmons, B.A. (2001) *Handbook of International Relations*, London, Sage Publications

Diesen, S. (2005) Mot et allianseintegrert forsvar, I: Matlary, J. H, Østerud, Ø. *Mot et avnasjonalisert forsvar?*, Oslo, Abstrakt forlag AS, s 163-184

Fermann, G. (2007) Utenrikspolitiske målsetninger og virkemidler, I: Hovi, J., Malnes, R., *Anarki, makt og normer – innføring i internasjonal politikk*, Oslo, Abstrakt Forlag AS, s 28-65

Goldstein, J. S., Pevehouse, J. C. (2009) *International Relations*, Ninth Edition, Pearson

Grenness, T. (2001) *Innføring i vitenskapsteori og metode*, Oslo, Universitetsforlaget AS

Græger, N. (2009) NATOs tilpasning til nye rammebetingelser – militær om stilling og politiske utfordringer, I: Rieker, P. Og Carlsnaes, W. *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk: aktører, instrumenter og operasjoner* Oslo, Universitetsforlaget, s 35-48

Guzzini, S.(2007) The concept of power:a constructivist analysis, I: Berenskoetter, F., Williams, M.J., *Power In World Politics*, New York, Routledge, s 23-42



- Halvorsen, K. (2008) *Å forske på samfunnet – en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo, Cappelen Akademisk Forlag
- Hey, J. A. K. (2003) *Small States in World Politics – Explaining Foreign Policy Behavior*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Hough, P., (2008) *Understanding Global Security*, Second Edition, New York, Routledge
- Hovi, J., Malnes, R. (2007) *Anarki, Makt og Normer – Innføring i internasjonal politikk*, Oslo, Abstrakt Forlag AS
- Ingebritsen, C., Naumann, I., Gstöhl, S., Beyer, J. (2006) *small states in international relations*, Seattle, University of Washington Press
- Jackson, R., Sørensen, G., (2003) *Introduction to International Relations – Theories and approaches*, New York, Oxford University Press
- Johannessen, A., Tufte, P.A., Kristoffersen, L. (2004) *Introduksjon til Samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo, Abstrakt Forlag as
- Lebow, R. N. (2007) The power of persuasion, I: Berenskoetter, F., Williams, M.J., *Power In World Politics*, New York, Routledge, s 120-140
- Malnes, R. (2007) Det globale anarkiet, I: Hovi, J., Malnes, R., *Anarki, Makt og Normer – Innføring i internasjonal politikk*, Oslo, Abstrakt Forlag AS, s 15-27
- Matlary, J. H., Østerud, Ø. (2005) *Mot et avnasjonalisert forsvar?* , Oslo, Abstrakt forlag AS
- Matlary, J. H. (2005) Internasjonaliseringen av militærmakten – makt eller avmakt?, I: Matlary, J. H., Østerud, Ø., *Mot et avnasjonalisert forsvar?*, Oslo, Abstrakt Forlag AS, s 185-244
- Mingst, K.A. (2008) *Essentials of International Relations*, New York, W. W. Norton & Company, Inc

- Nauman, W. L. (2006) *Social research methods, qualitative and quantitative approaches*, Boston, Pearson Education, Inc
- Nye, Jr, J. S. (2011) *The Future of Power*, New York, Public Affairs
- Robinson, P. S, (2007) Internasjonal politisk teori, I: Hovi, J., Malnes, R., *Anarki, Makt og Normer – Innføring i internasjonal politikk*, Oslo, Abstrakt Forlag AS, s 373-390
- Robinson, P. S, (2001) Internasjonal politisk teori, I: Hovi, J., Malnes R., *Normer og makt - innføring i internasjonal politikk*, Oslo, Abstrakt Forlag AS, s 321-338
- Rottem, S.V., Hønneland, G., Jensen, L.C. (2008) *Småstat og energistormakt – Norges sikkerhetspolitiske rolle i nord*, Bergen, Fagbokforlaget
- Schmidt, B. C. (2007) Realist conceptions of power, I: Berenskoetter, F., Williams, M.J., *Power In World Politics*, New York, Routledge, s 43-63
- Sheehan, M. (2005) *International Security – An Analytical Survey*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Skogan, J. K. (2007) Sikkerhetspolitiske mål og virkemidler, I: Hovi, J., Malnes, R., *Anarki, makt og normer – innføring i internasjonal politikk*, Oslo, Abstrakt Forlag AS, s 101-148
- Vital, D. (2006) The Inequality of States, I: Ingebritsen, C., Naumann, I., Gstöhl, S., Beyer, J. (2006) *small states in international relations*, Seattle, University of Washington Press, s 77-88
- Østerud, Ø. (2007) Makt og maktbruk i internasjonal politikk, I: Hovi, J., Malnes, R., *Anarki, makt og normer – innføring i internasjonal politikk*, Oslo, Abstrakt Forlag AS, s 86-100
- Østerud, Ø., Goldmann, K., Pedersen, M.N. (1997) *Statsvitenskapelig leksikon*, Oslo, Universitetsforlaget

## **Artikler, taler og rapporter**

Eide, E. B., (2007) *Energy Security: A common concern*, tale 25. oktober 2007, Forsvarsdepartementet (online) URL: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/taler-og-artikler/2007/energy-security-a-common-concern.html?regj\\_oss=1&id=486901](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/taler-og-artikler/2007/energy-security-a-common-concern.html?regj_oss=1&id=486901) (20.04.14)

Eide, E.B., (16.10.2009) *Collective defence in today's security environment*, tale, Oslo, 16. oktober 2009. Forsvarsdepartement (online) URL: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/taler-og-artikler/2009/collective-defence-in-todays-security-en.html?regj\\_oss=54&id=582015](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/taler-og-artikler/2009/collective-defence-in-todays-security-en.html?regj_oss=54&id=582015) (09.03.14)

Godzimirski, J.M., Græger, N., Haugevik, K.M., (2010) *Towards a NATO à la Carte? Assessing the alliance's adaptation to new tasks and changing relationships*, NUPI report, Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt (online) URL: <http://www.nupi.no/content/download/81114/273842/version/3/file/NUPI+Report-Gr%C3%A6ger+Godzimirski-Haugevik.pdf> (13.05.14)

Græger, N. (2005) «Norsk NATO-debatt etter den kalde krigen», *Internasjonal politikk*, 63, nr 2-3 – 2005: 217-239 (online) URL: [http://www.idunn.no/file/ci/54904526/ip\\_2005\\_0203\\_norsk\\_nato-debatt\\_etter\\_den\\_kalde\\_krigen.pdf](http://www.idunn.no/file/ci/54904526/ip_2005_0203_norsk_nato-debatt_etter_den_kalde_krigen.pdf) (09.05.14)

Græger, N. (2009) «Norsk forsvarsdiskurs post 1990. Internasjonalisering og nasjonalt forsvar i nytt samspill.» *Internasjonal Politikk* 03/2009 Nr.03: 350-379 (online) URL: [http://www.idunn.no/file/pdf/35078962/Norsk\\_forsvarsdiskurs\\_post-1990\\_Internasjonalisering\\_og\\_na.pdf](http://www.idunn.no/file/pdf/35078962/Norsk_forsvarsdiskurs_post-1990_Internasjonalisering_og_na.pdf) (13.05.14)

Haugevik, K. M. (2008) Internasjonale sikkerhetsorganisasjoner som kontekst, I: Naumann, I. B., Norge og alliansene – gamle tradisjoner, nytt spillerom, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), (online) URL: <http://www.nupi.no/content/download/4032/59139/version/2/file/Norge+og+alliansene.pdf> 01.09.13

Hilde, P.S., Widerberg, H.F., (2010) «NATOs nye strategiske konsept og Norge», *Norsk Militært*

*Tidsskrift*, nr 4 – 2010: 10- 20, (online) URL: [http://nor-miltids.com/NMT2010/NMT-nr-4\\_2010/Hilde-Widerberg\\_artikkel.pdf](http://nor-miltids.com/NMT2010/NMT-nr-4_2010/Hilde-Widerberg_artikkel.pdf) (09.03.14)

Kjølberg, A., Jeppesen, M. (2001) En modell for sikkerhetstenkning etter den kalde krigen, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), FFI-rapport (online) URL: <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2001/04595.pdf> (09.05.14)

Kjølberg, A., Nyhamar, T. (2011) Småstater i Internasjonale operasjoner, Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), FFI – rapport, (online) URL: <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2011/01698.pdf> (18.06.13)

Knutsen, B.O. (2012) *NATO, the renewed emphasis on Article V and the EU's common defence and solidarity clauses – an analysis of the changing nature of the transatlantic security community*, FFI-rapport 2012/00955, Oslo: Forsvarets forskningsinstitutt

Offerdal, K. (2008) «Det norske nordområdeinitiativet og USA: Utenriks- eller energipolitikk?», *Internasjonal Politikk*, nr 02/03 – 2008: 349-372, (online) URL: [https://vpn.uit.no/+CSCO+0h756767633A2F2F6A6A6A2E76716861612E6162+/file/ci/54904213/ip\\_2008\\_0203\\_det\\_norske\\_nordomraadeinitiativet\\_og\\_usa\\_utenriks\\_eller\\_en.pdf](https://vpn.uit.no/+CSCO+0h756767633A2F2F6A6A6A2E76716861612E6162+/file/ci/54904213/ip_2008_0203_det_norske_nordomraadeinitiativet_og_usa_utenriks_eller_en.pdf) (20.04.14)

Sandvik, K. B. (2013) «Cyberkrigføring og internasjonal rett», *Internasjonal Politikk*, nr 2 – 2013: 252-262, (online) URL: [https://vpn.uit.no/+CSCO+0h756767633A2F2F6A6A6A2E76716861612E6162+/ts/ip/2013/02/cyberkrig\\_og\\_internasjonal\\_rett](https://vpn.uit.no/+CSCO+0h756767633A2F2F6A6A6A2E76716861612E6162+/ts/ip/2013/02/cyberkrig_og_internasjonal_rett) (20.04.14)

Sandvik, K.B., Langø, H.I. (2013) «Cyberspace og sikkerhet», *Internasjonal Politikk*, nr 2 – 2013: 221-228, (online) URL: [https://vpn.uit.no/+CSCO+0h756767633A2F2F6A6A6A2E76716861612E6162+/ts/ip/2013/02/cyberspace\\_og\\_sikkerhet](https://vpn.uit.no/+CSCO+0h756767633A2F2F6A6A6A2E76716861612E6162+/ts/ip/2013/02/cyberspace_og_sikkerhet) (20.04.14)

Saxi, H. L. (2011) «Norsk og Dansk forsvarspolitik etter den kalde krigen: Mellom geopolitikk og strategisk kultur», *Internasjonal politikk*, 69 nr 1 – 2011: 37-57 (online) URL: [http://www.idunn.no/file/pdf/46860132/Norsk\\_og\\_dansk\\_forsvarspolitik\\_etter\\_den\\_kalde\\_krigen](http://www.idunn.no/file/pdf/46860132/Norsk_og_dansk_forsvarspolitik_etter_den_kalde_krigen)

[Mel.pdf](#) (09.05.14)

Solberg, T. Og Vik, J. «Finanskrisens bakteppe – De nyliberale ideene og liberaliseringen på Island», *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 27, nr 1 – 2011: 5-26

Strøm- Erichsen, A. G. (2012) *Forsvarets utfordringer*, tale 17.10.2012, Forsvarsdepartementet (online) URL: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/taler-og-artikler/2012/forsvarets-utfordringer.html?regj\\_oss=5&id=705144](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/taler-og-artikler/2012/forsvarets-utfordringer.html?regj_oss=5&id=705144) (09.05.14)

Strøm- Erichsen, A. G. (2013) *Europeiske sikkerhetsutfordringer i lys av den økonomiske krisen – konsekvenser for euro- atlantisk sikkerhetsarkitektur*, tale 20.08.2013 Forsvarsdepartementet (online) URL: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/taler-og-artikler/2013/europeiske-sikkerhetsutfordringer-i-lys-.html?regj\\_oss=3&id=733902](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/taler-og-artikler/2013/europeiske-sikkerhetsutfordringer-i-lys-.html?regj_oss=3&id=733902) (09.05.14)

Støre, J. G., (2012) *Suverenitet, stabilitet og samarbeid- Norsk sikkerhetspolitikk i en brytningstid*. Sikkerhetspolitisk linjetale, Oslo, 16. mai 2012. Utenriksdepartementet (online) URL: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/taler-og-artikler/2012/sikkerhetspolitikk\\_uio.html?regj\\_oss=1&id=682517](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/taler-og-artikler/2012/sikkerhetspolitikk_uio.html?regj_oss=1&id=682517) (09.03.14)

### **Offentlige dokumenter**

Meld. St. 24 (2010-2011) *Samarbeidet i NATO i 2010*, Oslo: Utenriksdepartementet (online) URL: <http://www.regjeringen.no/pages/16516178/PDFS/STM201020110024000DDDPDFS.pdf> (13.05.14)

Meld. St. 17 (2009-2010) *Samarbeidet i NATO i 2009*, Oslo: Utenriksdepartementet (online) URL: <http://www.regjeringen.no/pages/8243796/PDFS/STM200920100017000DDDPDFS.pdf> (13.05.14)

Meld. St. 21 (2012-2013) *Terrorberedskap*, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet (online) URL: <http://www.regjeringen.no/pages/38268937/PDFS/STM201220130021000DDDPDFS.pdf> (13.05.14)

NATO (2010a) *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement: Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*, (online) URL: [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2010\\_05/20100517\\_100517\\_expertsreport.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf) (09.05.14)

NATO (2010b) *Active Engagement, Modern Defence* (online) URL: [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_publications/20120214\\_strategic-concept-2010-eng.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf) (13.05.14)

NATO (1999) *The Alliance's Strategic Concept* (online) URL: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm) (09.05.14)

NATO (2012) *Chicago Summit Declaration* (online) URL: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87593.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm) (09.03.2014)

NOU 2007:15 (2007) «Et styrket forsvar», (online) URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/nouer/2007/nou-2007-15.html?showdetailedtableofcontents=true&id=489383> (09.05.14)

Prop. 73 S (2011-2012) *Et forsvar for vår tid*, Oslo: Forsvarsdepartementet (online) URL: <http://www.regjeringen.no/pages/37583840/PDFS/PRP201120120073000DDDDPDFS.pdf> (13.05.14)

Prop. 1 S (2012-2013a) Oslo: Forsvarsdepartementet (online) URL: [http://www.regjeringen.no/pages/38070918/PDFS/PRP201220130001\\_FDDDDPDFS.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/38070918/PDFS/PRP201220130001_FDDDDPDFS.pdf) (13.05.14)

Prop. 1 S (2009-2010) Oslo: Forsvarsdepartementet (online) URL: [http://www.regjeringen.no/pages/2251058/PDFS/PRP200920100001\\_FDDDDPDFS.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2251058/PDFS/PRP200920100001_FDDDDPDFS.pdf) (13.05.14)

Prop. 1 s (2010-2011) Oslo: Forsvarsdepartementet (online) URL: [http://www.regjeringen.no/pages/14272206/PDFS/PRP201020110001\\_FDDDDPDFS.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/14272206/PDFS/PRP201020110001_FDDDDPDFS.pdf) (13.05.14)

Prop. 1 S (2012-2013b) Oslo: Utenriksdepartementet (online) URL:

[http://www.regjeringen.no/pages/38072348/PDFS/PRP201220130001\\_UDDDDPDFS.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/38072348/PDFS/PRP201220130001_UDDDDPDFS.pdf)

(13.05.14)

St.prp.nr 48 (2007-2008) *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, Oslo:

Forsvarsdepartementet (online) URL:

<http://www.regjeringen.no/pages/2061722/PDFS/STP200720080048000DDDDPDFS.pdf> (13.05.14)

St.meld. Nr 25 (2007-2008) *Om samarbeidet i NATO i 2007*, Oslo: Utenriksdepartementet (online)

URL: <http://www.regjeringen.no/pages/2076692/PDFS/STM200720080025000DDDDPDFS.pdf>

(13.05.14)

St.meld.nr. 38 (2008-2009) *Om samarbeidet i NATO i 2008*, Oslo: Utenriksdepartementet (online)

URL: <http://www.regjeringen.no/pages/2191762/PDFS/STM200820090038000DDDDPDFS.pdf>

(13.05.14)

St.meld.nr. 15 (2008-2009) *Interesser, ansvar og muligheter – hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*,

Oslo: Utenriksdepartementet (online) URL:

<http://www.regjeringen.no/pages/2162302/PDFS/STM200820090015000DDDDPDFS.pdf>

(13.05.14)

### **Nettartikler**

FN (1994) «New dimensions of human security»,(online) URL:

<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/> (29.08.13)

Forsvarsdepartementet (2012a) (08.09.2012) «Cyberforsvaret offisielt etablert i dag», (online) URL:

[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/Nyheter-og-pressemeldinger/Nyheter/2012/cyber.html?regj\\_oss=1&id=699271](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/Nyheter-og-pressemeldinger/Nyheter/2012/cyber.html?regj_oss=1&id=699271) (20.04.14)

Forsvarsdepartementet (2012b) (08.10.2012) Pressemelding; «Høyere aktivitet og forsterket beredskap» (online) URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg->

[ii/fd/Nyheter-og-pressemedlinger/pressemedlinger/2012/hoyere-aktivitet-og-forsterket-beredskap.html?regj\\_oss=1&id=701198](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/Nyheter-og-pressemedlinger/pressemedlinger/2012/hoyere-aktivitet-og-forsterket-beredskap.html?regj_oss=1&id=701198) (20.04.14)

Forsvarsdepartementet (2012c) (08.10.2012) Pressemelding nr 70: «Forsvarssektorens bidrag til samfunnssikkerhet forsterkes betydelig i 2013» (online) URL:

[http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/Nyheter-og-pressemedlinger/pressemedlinger/2012/forsvarssektorens-bidrag-til-samfunnssik.html?regj\\_oss=1&id=704055](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/Nyheter-og-pressemedlinger/pressemedlinger/2012/forsvarssektorens-bidrag-til-samfunnssik.html?regj_oss=1&id=704055) (20.04.14)

Gitmark, H, og Skjeseth, H.T. (2012) «Aldri mer Afghanistan», Dagsavisen, 31.07.12,(online) URL: <http://www.dagsavisen.no/verden/aldri-mer-afghanistan/> (05.04.13)

NATO (2013) «NATO Operations and missions», Oppdatert 18.10.2013, (online) URL:

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52060.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm)? (09.03.14)

NATO (2014a) «Countering terrorism», Oppdatert 29.10.13, (online) URL:

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_77646.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_77646.htm)? (20.04.14)

NATO (2014b) «Environmental Security», Oppdatert 24.10.2011 (online) URL:

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49216.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49216.htm)? (20.04.14)

NATO (2014c) «Collective defence», oppdatert 14.01.2014, (online) URL:

[http://www.nato.int/cps/en/SID-7FEF6011-998CCAE7/natolive/topics\\_59378.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-7FEF6011-998CCAE7/natolive/topics_59378.htm) (09.03.14)

NRK (2010) (19.11.2010) «Obama: -Enighet om rakettforsvar» (online) URL:

[http://www.nrk.no/verden/obama\\_-\\_enighet-om-rakettforsvar-1.7389636](http://www.nrk.no/verden/obama_-_enighet-om-rakettforsvar-1.7389636) (20.04.14)

NRK (2013) «Fogh Rasmussen – NATO landene bruker for lite på forsvar», 31.01.13, (online)

URL: <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.10893473> (05.04.13)

Shanker, T, 2011, «Defence Secretary warns NATO of dim future», The New York Times, 10.06.11,

(online) URL: [http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html?_r=0) (05.04.13)

Store norske leksikon (Snl) (2014) «Geopolitikk», oppdatert 25. september 2013. (online), URL:



<http://snl.no/geopolitikk> (04.04.14)

Østgårdsgjelten, R. (2013) «En av fire unge uten jobb», Aftenposten, 02.04.13, (online) URL:

<http://www.aftenposten.no/okonomi/n-av-fire-unge-uten-jobb-7162742.html#.UV7QMr-U6vu>

(13-05.14)

# Vedlegg 1

## Intervjuguide

### **Tema 1:** Sikkerhetsbegrep, tilnærming til sikkerhet, internasjonal sikkerhet

- Hva karakteriserer NATOs sikkerhetstilnærming i dag, og hvordan avspeiles dette i det nye strategiske konseptet? - herunder hvilke endringer legger konseptet opp til.
- Hvordan har den norske politiske tilnærmingen til sikkerhet endret seg i etterkant av NATOs nye strategiske konsept?
- Har NATOs nye strategiske konsept bidratt til en mer territoriell sikkerhetspolitisk orientering i Norge, og eventuelt hvordan? - eventuelt andre konsekvenser for norsk sikkerhetspolitisk tilnærming.

### **Tema 2:** Sikkerhetsutfordringer, sikkerhetisering og sikkerhetspolitiske virkemidler

- Hvordan vil du betrakte NATOs rolle for hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer Norge velger å vektlegge?
- Hvilke sikkerhetsutfordringer i det nye strategiske konseptet til NATO betyr mest for norsk sikkerhetspolitikk, og hvorfor?
- Finnes det interessekonflikter mellom norsk sikkerhetspolitikk og sikkerhetsutfordringer i NATOs strategiske konsept?
- Hvilke områder i forsvarspolitikken berøres mest av NATOs strategiske konsept og hvordan?
- Vil en økt integrering av sikkerhetspolitikk og militære kapasiteter føre til økt militarisering av ulike utfordringer som har betydning for Norge, som eks. Energi?
- Hva innebærer NATOs sikkerhetisering av utfordringer innen energisektoren og cybertrusler for hvilke sikkerhetspolitiske virkemidler som brukes i håndteringen av disse utfordringene?

### **Tema 3:** Sikkerhetspolitiske prioriteringer

- Hvordan har de norske sikkerhetspolitiske prioriteringene endret seg i etterkant av det strategiske konseptet?
- Finnes det motsetninger mellom det norske myndigheter ønsker å prioritere sammenlignet med de prioriteringer (type kapasitet. Etc) som det strategiske konseptet legger opp til?