

Forsvarsministerens forord	4
Sammendrag	6
Innledning	13
Et nasjonalt strategisk konsept - plassering, hensikt og gyldighet	13
En ny sikkerhetspolitisk epoke	14
DEL I - Sikkerhet i en ny tid	15
Sikkerhetsbegrepet	16
Grunnleggende norske sikkerhetsinteresser	17
Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom	19
Suverenitetshverdelse, myndighetsutøvelse og suverene rettigheter	21
Sikkerhetspolitikkenes gråsoner	23
Trussel, risiko og skade	24
DEL II - Våre sikkerhetspolitiske omgivelser	25
Sikkerhetspolitiske utfordringer - et nytt risikobilde	26
Sentrale globale utviklingstrekk	26
Alternative utviklingsretninger	29
DEL III - Sikkerhetspolitiske fastpunkter og Norges nære omgivelser	31
FN	32
NATO	33
EU	35
USA og den transatlantiske dimensjonen	37
Norden og de baltiske stater	39
Forholdet til Russland	39
DEL IV - Sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge	41
Nærområdedimensjonen	42
Den globale dimensjonen	44
DEL V - Overordnede sikkerhetspolitiske mål	47
DEL VI - Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel og norsk bruk av militærmakt	49
Helhetlig tilnærming for bruk av sikkerhetspolitiske virkemidler	50
Et modernisert totalforsvar	51
Legalitet og politisk legitimitet	52
Kommandomyndighet og politisk kontroll	54
Rammene for norsk bruk av militærmakt	56
DEL VII - Forsvarets sikkerhetspolitiske roller, forsvarspolitiske mål og Forsvarets oppgaver	57
Forsvarets sikkerhetspolitiske roller	58
Forsvarspolitiske mål	60
Forsvarets oppgaver	61
DEL VIII - Forsvarskonseptet	67
DEL IX - Forsvarets innretning og kapasiteter	71
Tilgjengelighet på militære kapasiteter	72
Institusjonell kompetanse	72
Nisjekapasiteter, rollespesialisering og arbeidsdeling	73
Flernasjonalt militært samarbeid som utviklingsstrategi	74
Prioriteringskriterier	76
Transformasjon og et nettverksbasert forsvar	78
Konklusjon	80

Forsvarsministerens forord



Da Stortinget i juni 2002 behandlet Innst. S. nr. 232 for 2001-2002 (jf. St. prp. nr. 55 for 2001-2002, *Gjennomføringsspropisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*), var vi og verden for øvrig nylig blitt dypt rystet av terrorangrepene mot USA den 11. september 2001. Da Stortinget i juni 2004 behandlet Innst. S. nr. 234 for 2003-2004 (jf. St. prp. nr. 42 for 2003-2004, *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*), hadde vi nok en gang blitt dypt rystet av terrorangrepene i Madrid den 11. mars 2004. Og det er grunn til å fastslå: I tillegg til den store trusselen som internasjonal terrorisme representerer, står norsk, europeisk og internasjonal sikkerhet i dag overfor mange og omfattende sikkerhetsutfordringer - i områder som Balkan, Kaukasus, Midt-Østen og en rekke andre steder.

Vi kan, både på godt og ondt, slå fast at vår oppfatning av den sikkerhetspolitiske utvikling de senere år har vært riktig. Samarbeidet i Europa styrkes og utdypes, og NATO og EU er utvidet med nye medlemsland. Den kalde krigens skygger er borte og Russland inngår i dag i et bredt internasjonalt samarbeid og voksende

partnerskap med resten av Europa og Nord-Amerika. Vår geografiske beliggenhet og våre store havområder representerer imidlertid fortsatt spesielle utfordringer for Norge, et ansvar som må tas på alvor. Samtidig har utviklingen i Europas omkringliggende områder, og globalt, tydeliggjort vår avhengighet av global stabilitet og av et nært internasjonalt samarbeid. Her står ikke minst FN sentralt.

Forsvaret har bevist sin avgjørende rolle for at norske myndigheter skal ha de nødvendige virkemidler for å kunne bidra aktivt til norsk, europeisk og internasjonal sikkerhet. Den videre moderniseringen av Forsvaret, som har bred forankring i Stortinget, er avgjørende for at Forsvaret skal forbli et sentralt sikkerhetspolitisk virkemiddel også i fremtiden. Den transformasjonsprosess som Forsvaret er inne i er utfordrende, krevende, til dels smertefull og helt nødvendig. Gjennom å stå løpet ut i denne prosessen vil Norge stå godt rustet til å ivareta våre egne nasjonale sikkerhetsinteresser, bidra til internasjonal fred og stabilitet, bidra til at NATO forblir relevant og derved fortsatt politisk sentral for medlemslandene, og bidra til at det transatlantiske samarbeidet - som fortsatt er av vital betydning - blir videreført og utdypet.

På dette grunnlag er det med glede jeg legger frem et strategisk konsept for Forsvaret. Det bygger direkte på Stortingets behandling av Innst. S. nr. 234 for 2003-2004 og de politiske avklaringer og beslutninger som her har funnet sted. Vårt nasjonale strategiske konsept utfyller NATOs strategiske konsept fra april 1999 og oppsummerer de sikkerhets- og forsvarspolitiske

føringer som ligger til grunn for bruken av Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel, og derved for den videre moderniseringen av Forsvaret. I tråd med Stortingets vedtak baseres vårt nasjonale strategiske konsept på justerte overordnede sikkerhetspolitiske mål, reformulerte forsvarspolitiske mål, en reformulert oppgaveportefølje for Forsvaret og et reformulert forsvarskonsept.

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

Hensikten med dokumentet er blant annet å bidra til et felles og helhetlig perspektiv på Forsvarets roller, oppgaver og innretning i en tid preget av store endringer og nye sikkerhetsutfordringer. En slik fellesforståelse er forutsetningen for at den fortsatte omleggingen av Forsvaret blir vellykket. Den konkrete moderniseringen og omleggingen av Forsvaret styres fra

strategisk nivå gjennom styringsdokumenter fra Forsvarsdepartementet, i første rekke iverksettelsesbrevet for innværende langtidsplanperiode og de årlige forsvarsbudsjetter.

Det strategiske konsept for Forsvaret angir de sikkerhets- og forsvarspolitiske rammer for Forsvarets doktriner og den operative virksomheten i Forsvaret, og utgjør således den politiske basis for denne delen av Forsvarets samlede virksomhet. Dokumentet vil bli oppdatert ved behov. Denne utgaven gjelder i utgangspunktet for perioden 2005-2008.

Oslo, 11. oktober 2004



Kristin Krohn Devold

Sammendrag

Dette strategiske konseptet angir det sikkerhets- og forsvarspolitiske grunnlaget for Forsvarets operative virksomhet, og skal derigjennom tjene som et overordnet styringsverktøy. Dokumentet omfatter således den politiske basis for utviklingen av Forsvarets doktriner og operative virksomhet.

Bruken av militærmakt er blitt mer synlig etter slutten på den kalde krigen, selv om det internasjonale samfunnets arbeid for fred og sikkerhet har som mål at konflikter skal løses på annen måte enn gjennom bruk av voldsmakt. Væpnet konflikt, krig eller muligheten for krig mellom stater er i betydelig grad fortsatt en politisk realitet. Også væpnede konflikter innenfor stater og ikke-statlige aktørers virksomhet kan medføre utstrakt bruk av voldsmakt. Flere tilfeller av internasjonal terrorisme har dessuten vist at det er et akutt behov for å kunne forsvare seg mot slike trusler.

Den tradisjonelle oppfatning av sikkerhetspolitikken formål har vært knyttet til forsvar av statsmakten og dens grunnleggende interesser - statssikkerhet. Statssikkerhet er et helt grunnleggende sikkerhetsbehov som, når staten stilles overfor en eksistensiell trussel, kan legitimere innsats av alle dens tilgjengelige ressurser. Nye sikkerhetsutfordringer og nye typer væpnede konflikter etter slutten på den kalde krigen har ført til økt vekt på samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhet dreier seg om å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade i situasjoner der statens eksistens som sådan ikke er truet. Samtidig har utviklingen medført et økt fokus på menneskelig sikkerhet, som er en viktig del av samfunnssikkerheten og som dreier seg om beskyttelse av enkeltmennesket, der menneskerettighetene og ikke minst retten til liv og personlig trygghet står i sentrum. Den brede forståelsen av sikkerhetsbegrepet har stor betydning for de oppgaver militære styrker kan bli satt til, og derved også for Forsvarets trening, utrustning og operasjonskonsepter.

Med begrepet suverenitetshevdelse forstås vern av de grunnrettighetene Norge har i egenskap av å være en stat. Suverenitetshevdelse utføres uten at det reises spørsmål om virksomheten har hjemmel i lov. Faktiske tiltak mot ytre fiender støter ikke an mot legalitetsprinsippet i norsk rett. Med begrepet myndighetsutøvelse menes håndhevelse av offentligrettslige påbud, forbud og vilkår i medhold av lov, forskrift eller annet gyldig kompetansegrunnlag, rettet mot enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter. Forsvaret har på visse områder et betydelig ansvar for å utøve og håndheve myndighet på vegne av andre etater. Myndighetsutøvelsen vil ofte være komplementær i forhold til Forsvarets øvrige oppgaver. Med begrepet suverene rettigheter forstås Norges saklig



avgrensede rettigheter, basert på internasjonal rett og avtaler, i områder der Norge ikke har territorial-suverenitet. Begrepet benyttes oftest for å beskrive rettighetene Norge har som kyststat.

De senere års alvorlige terrorhandlinger har medført et forsterket syn på terrorisme som en type virksomhet som har til hensikt å presse frem politisk endring gjennom å ramme et lands økonomiske stabilitet, samfunnets trygghet og sikkerhet, og derved også grunnfestede demokratiske og menneskelige verdier. Handlinger som tidligere ble kategorisert som alvorlig kriminalitet har fått nye dimensjoner og aspekter og havner i området mellom kriminalitet og væpnet angrep. I denne gråsonen kan terrorhandlinger eller annen alvorlig kriminalitet føre til en krise med sikkerhetspolitiske dimensjoner. Hensikten bak slike anslag er en form for politisk utpressing. Dette skiller terrorisme fra tradisjonell kriminalitet.

Et bredt og sammensatt risikobilde vil prege Norges globale sikkerhetspolitiske omgivelser i fremtiden. Utfordringene og de potensielle trusler er mer diffuse enn før og kjennetegnes av glidende overganger mellom det nasjonale og det internasjonale, og mellom fred, krise, væpnet konflikt og krig. Økende gjensidig avhengighet preger forholdet mellom stater såvel som verdensdeler. Dette bidrar til å viske ut skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet. Trusler kan oppstå og utvikle seg raskt og uten særlig forvarsel, blant annet fordi også ikke-statlige aktører kan true sikkerheten. Mulighetene for at Norge kan bli trukket inn i konflikter - både direkte og indirekte - er reelle.

Norsk sikkerhetspolitikk må ta høyde for et mer sammensatt bilde. Å forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet innebærer følgelig en annen vektlegging og kompetanse enn tidligere. Vår sikkerhet kan ikke ivaretas gjennom en ensidig fokusering på konvensjonelt forsvar av det norske territoriet. Risikobildet tilsier derimot at norsk sikkerhet best ivaretas gjennom å bidra til fred, stabilitet og en gunstig internasjonal utvikling, for på den måten å redusere risikoen for kriser, konfliktspredning, væpnet konflikt og krig - innbefattet internasjonal terrorisme. Det er derfor viktig at norsk sikkerhetspolitikk er helhetlig i sin tilnærming til potensielle trusler og internasjonale konflikter, og har et variert utvalg av sikkerhetspolitiske virkemidler å spille på for å bidra til så vel nasjonal som internasjonal sikkerhet.



Begrensede anslag mot samfunnssikkerheten er mer sannsynlige enn faren for mer tradisjonelle militære angrep mot Norge. Denne type anslag kan komme både fra statlige og ikke-statlige aktører. Sikkerhetspolitikken må favne om både sannsynlige og mindre sannsynlige trusler, men likevel skille mellom dem. Dette innebærer at samfunnssikkerhet har fått en mer fremtredende rolle i utformingen av sikkerhetspolitikken.

Norges posisjon som en betydelig energieksportør og forvalter av viktige naturressurser i store havområder, gir føringer for sikkerhetspolitikken. Det er av sentral betydning at Norge er i stand til å hevde vår suverenitet og våre suverene rettigheter, og utøve myndighet i norske områder og derved ivareta våre interesser. Vi kan ikke se bort fra at Norge i fremtiden kan bli utsatt for politisk, militært eller annet press knyttet til disse ressursene. Norsk sikkerhetspolitikk må utformes slik at vi er i stand til å forsvare våre grunnleggende sikkerhetsinteresser, også sammen med våre allierte, dersom dette skulle bli aktuelt.

Norges forhold til Russland er godt og utviklingen på dette området positiv. Samtidig må det erkjennes at Russland er en stormakt som vil ivareta sine interesser ut fra egne behov. På enkelte områder vil dette kunne skje på måter som ikke er sammenfallende med norske interesser. I denne forbindelse er det viktig å sikre en positiv, stabil og trygg utvikling spesielt i nordområdene. Det sikres best gjennom en forutsigbar og regelmessig tilstedeværelse av norske og allierte styrker i regionen.

De overordnede mål for norsk sikkerhetspolitikk for perioden 2005-2008 er:

- å forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet;
- å bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av den internasjonale rettsorden;
- å ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter og interesser og beskytte norsk handlingsfrihet overfor politisk, militært og annet press;
- sammen med våre allierte å forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep;
- å sikre samfunnet mot anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.



Totalforsvarskonseptets grunnprinsipp har vært at samfunnets samlede ressurser skal kunne settes inn for å understøtte forsvaret av Norge i krig eller når krig truer. Stortinget har fastslått at Forsvarets bistand til det sivile samfunnet er en viktig del av et modernisert totalforsvar. I fremtiden må Forsvaret være i stand til å stille militære ressurser til rådighet for å bidra til å løse oppgaver som i utgangspunktet er sivile, men som sivile institusjoner ikke har ressurser til å løse alene. Forsvarets mer fremtredende rolle for å bidra til samfunnsikkerhet, inkludert tiltak i samarbeid med andre nasjonale myndigheter for å forebygge og bekjempe terrorisme, illustrerer denne endringen. Det moderniserte totalforsvarskonseptet innebærer gjensidig støtte og samarbeid og optimal ressursbruk mellom Forsvaret og det sivile samfunn om både forebygging, beredskapsplanlegging og operative forhold.

Fraværet av én enkelt dimensjonerende trussel gjør at Forsvaret i fremtiden må ivareta flere ulike roller. Ivaretagelse av disse rollene påvirker hvilke kapasiteter og hvilken kompetanse Forsvaret må ha, samt hvilke oppgaver det må være i stand til å løse. Forsvarets rolle knyttet til konvensjonelt kollektivt forsvar er ikke like fremtredende som før. Samfunnet må likevel ha kapasitet til å forebygge og bekjempe slike trusler, og til å begrense skadevirkningene av ulike typer anslag og angrep. Forsvaret må i denne forbindelse ivareta en forebyggende og beskyttende rolle. Dette er en rolle som i stor grad vil være rettet mot å kunne yte ulike typer bistand til norske sivile myndigheter.

Norges forhold til Russland har tidligere vært den dimensjonerende faktoren i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Dagens Russland utgjør ingen militær trussel mot Norge, men vil fortsatt være en sentral rammefaktor for utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Dette medfører et behov for å sikre forutsigbarhet og stabilitet, spesielt i nordområdene. Forsvaret må her ivareta en regionalt stabiliserende rolle. Det er en rolle som omfatter tilstedeværelse av norske militære kapasiteter, overvåkning, kontinuerlig suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, og nødvendig bistand til sivile myndigheter for å bekrefte norsk kontroll og påvirke de regionale sikkerhetspolitiske rammebetingelser i tråd med norske politiske målsettinger.

Fremtidige internasjonale sikkerhetspolitiske kriser vil kunne komme ut av kontroll og representere en fare for konfliktpredning eller menneskelige lidelser som er uakseptable for det internasjonale



samfunn. Det kan i slike situasjoner bli aktuelt å intervensere for å skape den nødvendige grad av kontroll og hindre uakseptable skadevirkninger. Forsvaret vil, som ett av flere sikkerhetspolitiske virkemidler og innenfor folkeretten, ha en viktig rolle knyttet til slik internasjonal krisehåndtering. For Norge er det av avgjørende betydning at slike operasjoner har tilstrekkelig folkerettslig forankring, bred internasjonal oppslutning og bidrar til å øke internasjonal sikkerhet og stabilitet.

De forsvarspolitiske målene utgjør bindeleddet mellom sikkerhetspolitikken og forsvarspolitikken. De angir hva Forsvaret skal bidra med for å sikre best mulig oppnåelse av de overordnede sikkerhetspolitiske mål. De forsvarspolitiske målene for perioden 2005-2008 er at Forsvaret, innenfor sitt ansvarsområde og gjennom samarbeid med andre nasjonale myndigheter der dette er naturlig, skal kunne:

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

Forsvaret skal gjennom å løse sine oppgaver oppfylle de forsvarspolitiske mål. Forsvarets oppgaver danner dermed også grunnlaget for utformingen av Forsvarets virksomhet, kompetanse, kapasiteter og operative evne. Forsvarets oppgaver deles inn i (a) nasjonale oppgaver, (b) oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre og (c) andre oppgaver. De to første kategoriene skal - som en balansert helhet - være styrende for Forsvarets strukturutvikling.



Nasjonale oppgaver

1. Å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning.
2. Å håndheve norsk suverenitet.
3. Å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder.
4. Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder.

Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre

5. Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep, inkludert bruk av masseødeleggelsesvåpen.
6. Å bidra til flernasjonalt krisehåndtering, herunder flernasjonale fredsoperasjoner.

Andre oppgaver

7. Å bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen.
8. Å bidra til ivaretagelse av samfunnsikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

Forsvarskonseptet har fått en normativ form som gir en kortfattet og samlet beskrivelse av de mest sentrale prinsipper som skal legges til grunn for Forsvarets fremtidige utvikling og virksomhet. Forsvarskonseptet har følgende ordlyd:

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

Forsvaret gjennomgår omfattende endringer, fra et trusseldrevet og personellintensivt invasjonforsvar under den kalde krigen til et fleksibelt og kapasitetsdrevet innsatsforsvar med avgjørende vekt på kvalitet. De teknologiske og konseptuelle omveltninger på det militære området, kombinert med helt nye sikkerhetsutfordringer, krever at også det norske forsvaret må gjennomgå militær transformasjon. Målet med militær transformasjon er å skape et forsvar som er bedre i stand til å håndtere uforutsigbarhet og et bredt oppgavespekter.



Transformasjonsaspektet skal tillegges avgjørende vekt i forbindelse med alle investeringer og anskaffelser av nytt materiell.

Nisjekapasiteter utgjør viktige bidrag i NATOs samlede styrkestruktur. De utgjør samtidig kapasiteter med høy kompetanse og tilgjengelighet for de medlemsland som disponerer dem. Utvikling av nisjekapasiteter baserer seg derfor i stor grad på at ulike medlemsland bygger på eksisterende kapasiteter og kompetanse der de av klimatiske, topografiske eller spesielle nasjonale årsaker behersker bestemte kapasitetsområder særlig godt.

Flernasjonalt samarbeid har fått økt betydning som utviklingsstrategi for Forsvaret. En rimelig balanse mellom nært samarbeid med USA for å ivareta den transatlantiske dimensjon, og samarbeid med større europeiske allierte og allierte som er mer sammenlignbare med Norge i størrelse, er ønskelig. Norge søker spesielt å etablere et bredt flernasjonalt militært samarbeid med landene rundt Nordsjøen - en Nordsjøstrategi. Denne strategien sikter mot et utdypet og bredt anlagt operativt samarbeid med et begrenset antall strategiske partnere, underbygget av samarbeid om materiell, logistikk, trening, øving og utdanning, operative konsepter, osv.

Den overordnede føring for utformingen av Forsvarets styrkestruktur er at Forsvaret skal kunne håndtere et bredt spekter av mulige utfordringer på en fleksibel måte. De fleste kapasiteter skal følgelig kunne anvendes både i en nasjonal og en internasjonal rolle. Forsvaret må være i stand til å levere operativ evne der og når behovet oppstår, med kapasiteter best mulig tilpasset den aktuelle situasjon. Dette gir Forsvaret handlefrihet og skaper grunnlag for å håndtere både forventede og uforutsette situasjoner.

Det er en grunnleggende målsetting i fredstid å ha en beredskap som gjør Forsvaret til et effektivt sikkerhetspolitisk virkemiddel, slik at de politiske myndigheter kan håndtere akutte sikkerhetspolitiske utfordringer, påvirke negative endringer i de sikkerhetspolitiske rammebetingelser og nå de sikkerhetspolitiske mål.

Et nasjonalt strategisk konsept - plassering, hensikt og gyldighet

1. Dette strategiske konseptet angir det sikkerhets- og forsvarspolitiske grunnlaget for Forsvarets operative virksomhet, og skal derigjennom tjene som et overordnet styringsverktøy. Dokumentet omfatter således den politiske basis for utviklingen av Forsvarets doktriner og operative virksomhet. Forsvarets doktriner må utvikles i samsvar med det strategiske konseptets innhold, og reflektere helheten i oppgavespekteret og de utfordringer Forsvaret må være forberedt på å kunne møte.

2. Det strategiske konseptet bygger på Innstilling til Stortinget (Innst. S.) nr. 234 for 2003-2004 (jf. St. prp. nr. 42 for 2003-2004; *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*), men henter også kontinuitet og momenter fra Innst. S. nr. 232 for 2001-2002 (jf. St. prp. nr. 55 for 2001-2002; *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*), og Innst. S. nr. 342 for 2000-2001 (jf. St. prp. nr. 45 for 2000-2001; *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*). Det vises også til St. meld. nr. 39 for 2003-2004; *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*.

3. Dokumentets gyldighet i tid er fra utgivelsesdato til Forsvarsdepartementet utgir en ny og oppdatert versjon, på basis av at Stortinget har fattet vedtak om nye sikkerhets- eller forsvarspolitiske mål for Forsvaret, nye oppgaver for Forsvaret, eller at Stortinget eller regjeringen på annen måte har trukket opp nye retningslinjer for anvendelsen av Forsvaret.



En ny sikkerhetspolitisk epoke

4. Tiåret etter den kalde krigen kan betraktes som en avsluttet overgangsfase. Norge, sammen med store deler av verden forøvrig, er nå for alvor kommet inn i en epoke som kan karakteriseres som den globale tidsalder.

5. Begrepet globalisering er ofte brukt som en samlebetegnelse på alle de faktorer som gjør verden mindre - og som innebærer at det som skjer ett sted i verden i økende grad får betydning for enkeltmennesker og samfunn andre steder i verden. Kjernen i globaliseringsbegrepet synes å være at landegrensene blir stadig mindre viktige som rammer for menneskelig samhandling i sin alminnelighet, og for økonomisk samhandling i særdeleshet.¹ Globalisering innebærer utstrakt gjensidig avhengighet mellom land og regioner, med omfattende endringer i forholdene innenfor og mellom stater og samfunn som resultat. Risikobildet er blitt mer diffust og sammensatt enn tidligere og spredningen av de sikkerhetspolitiske konsekvenser av konflikter og kriser er blitt mer omfattende og uforutsigbar. Konsekvensene av slike konflikter vil i stor grad kunne ramme det internasjonale samfunn og true internasjonal utvikling, fred og stabilitet. Utfordringene for norsk og internasjonal sikkerhet er i stor grad endret som følge av dette.

6. Bruken av militærmakt er blitt mer synlig etter slutten på den kalde krigen, selv om det internasjonale samfunnets arbeid for fred og sikkerhet har som mål at konflikter skal løses på annen måte enn gjennom bruk av voldsmakt. Væpnet konflikt, krig eller muligheten for krig mellom stater er i betydelig grad fortsatt en politisk realitet. Også væpnede konflikter innenfor stater og ikke-statlige aktørers virksomhet kan medføre utstrakt bruk av voldsmakt. Av disse årsaker er Forsvaret i dag og i overskuelig fremtid et sikkerhetspolitisk virkemiddel som kan bli anvendt i en rekke ulike og uforutsette situasjoner.²

7. NATOs strategiske konsept fra 1999 omtaler blant annet utfordringene knyttet til masseødeleggelsesvåpen, internasjonal terrorisme og andre ikke-statlige aktører. Terrorangrepene mot USA den 11. september 2001, Spania 11. mars 2004, Russland 1-3. september 2004 og flere andre tilfeller av internasjonal terrorisme har vist at det er et akutt behov for å kunne forsvare seg mot slike trusler. Internasjonal terrorisme utgjør en reell trussel mot så vel nasjonal som internasjonal sikkerhet.



¹ St. meld. nr. 19 (2002-2003), *En verden av muligheter - globaliseringens tidsalder og dens utfordringer*.

² Et strategisk konsept må ta hensyn til flere tidshorisonter. I dette dokumentet er det lagt til grunn at kort sikt dekker de kommende 2-3 årene, midlere sikt 4-7 år, mens lengre sikt utgjør en tidshorison på 8-12 år.

DEL I



Sikkerhet i en ny tid



Sikkerhetsbegrepet

8. Den tradisjonelle oppfatning av sikkerhetspolitikkenes formål har vært knyttet til forsvar av statsmakten og dens grunnleggende interesser - *statssikkerhet*.

9. Statssikkerhet er et helt grunnleggende sikkerhetsbehov som, når staten stilles overfor en eksistensiell trussel, kan legitimere innsats av alle dens tilgjengelige ressurser. Statssikkerhet har tradisjonelt vært særlig knyttet til forsvaret av territoriet (invasjonsforsvar). Statssikkerheten kan også utfordres gjennom politisk og militært press mot norske myndigheter eller gjennom mer begrensede anslag og angrep mot norske myndigheter og interesser. I situasjoner der statens overlevelse eller sentrale interesser er i fare, har stater eller politiske regimer tradisjonelt vært villig til å tåle store tap og kostnader, uavhengig av styresett.³

10. Nye sikkerhetsutfordringer og nye typer væpnede konflikter etter slutten på den kalde krigen har ført til økt vekt på *samfunnssikkerhet*.⁴ Samfunnssikkerhet dreier seg om å ivareta sivilbefolkningens trygghet og beskytte sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade i situasjoner der statens eksistens som sådan ikke er truet.

11. Samfunnssikkerhet ivaretas gjennom (1) å forebygge aktivitet eller hendelser som kan ha sterkt negative konsekvenser, (2) å bekjempe aktører som truer samfunnets sikkerhet, og (3) å begrense konsekvensene dersom et angrep eller en katastrofe har funnet sted. Samfunnssikkerheten ivaretas i første rekke av politiet og de sivile myndigheter, men Forsvaret må være i stand til å bidra når behovet oppstår. Nye sikkerhetspolitiske utfordringer, særlig terrorisme, informasjonsangrep, og spredning og utbredelse av masseødeleggelsesvåpen og deres leveringsmidler, tilsier at ivaretagelse av samfunnssikkerhet er blitt en meget viktig oppgave. Trusler fra langtrekkende missiler og masseødeleggelsesvåpen vil gi Forsvaret og NATO en mer fremtredende rolle for å ivareta norsk samfunnssikkerhet.

12. Samtidig har utviklingen medført et økt fokus på *menneskelig sikkerhet*, som er en viktig del av samfunnssikkerheten og som dreier seg om beskyttelse av enkeltmennesket, der menneskerettighetene og ikke minst retten til liv og personlig trygghet står i sentrum. De senere års erfaringer har vist at når bruddene på menneskerettighetene blir for grove, kan det internasjonale samfunn se seg tvunget til å gripe inn, selv om dette isolert sett er i strid med ikke-intervensjonsprinsippet. Denne anvendelsen av militærmakt har i økende grad fått en basis i folkeretten. Ikke minst Kosovo-

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

⁴ I dette dokumentet benyttes begrepet «samfunnssikkerhet» (på engelsk: Societal Security) i en noe snevrere betydning enn i St. meld. nr. 17 (2001-2002), *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. I nevnte stortingsmelding inkluderes «sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens» i definisjonen av samfunnssikkerhet (side 8). Sistnevnte kalles i dette dokumentet statssikkerhet.



operasjonen våren 1999 fokuserte sterkt på menneskelig sikkerhet ved at den søkte å stanse uakseptable menneskerettighetsbrudd. Dette historiske skiftet i tenkningen omkring bruk av militærmakt har vidtrekkende implikasjoner også for Norge.

13. Det er nær sammenheng og glidende overganger mellom disse sikkerhetsdimensjonene, og det er vanskelig å trekke klare skiller. De ovenfor definerte begreper må betraktes som et hjelpemiddel og en illustrasjon for å beskrive endringene i risikobildet og behovet for et endret fokus i sikkerhets- og forsvarspolitikken. Den brede forståelsen av sikkerhetsbegrepet har stor betydning for de oppgaver militære styrker kan bli satt til, og derved også for Forsvarets trening, utrustning og operasjonskonsepter.

Grunnleggende norske sikkerhetsinteresser

14. Den rådende sikkerhetsstrategien i den vestlige verden legger økt vekt på å søke sikkerhet i fellesskap, både innenfor en global og en regional ramme. Sikkerhet er ikke noe den enkelte stat kan ivareta på individuell basis eller med ensidig vekt på tradisjonell statssikkerhet - den må skapes og beskyttes i fellesskap med andre. Også samarbeid mellom militære og sivile myndigheter har derfor fått økt betydning i arbeidet med å trygge vår felles sikkerhet.

15. Sikkerhetspolitikkenes oppgave er å ivareta og fremme grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser. Slike interesser er samfunns målsettinger som konstant eller over lang tid er meget høyt prioritert. En klar formulering av nasjonale sikkerhetsinteresser er viktig, særlig i lys av skiftende omgivelser og sikkerhetsutfordringer. Norge er, som andre stater, beredt til å bruke militærmakt for å forsvare sine mest grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser.





16. Som en del av den økte vektleggingen av samfunnssikkerhet og menneskelig sikkerhet, er det å beskytte miljø, velferd og økonomisk trygghet for det norske folk en grunnleggende norsk sikkerhetsinteresse. Videre kan grove brudd på grunnleggende verdier føre til konflikter som utvikler seg slik at de også må håndteres med militære virkemidler. Norske sikkerhetsinteresser omfattes derfor av utfordringer som kan true den internasjonale rettsorden, menneskerettighetene, demokrati, rettsstatens prinsipper, økonomisk trygghet og livsmiljøet.

17. Verdiskapningen i Norge er i betydelig grad knyttet til kontroll over og forsvarlig utnyttelse av de store ressurser som Norge forvalter på kontinentalsokkelen og i store havområder. Olje- og gassleveranser fra norsk sokkel har strategisk betydning for andre stater. Dette knytter viktige norske interesser til den globale utvikling på energisektoren og til andre staters interesser. Beskyttelse av olje- og gassinstallasjonene er en sentral norsk interesse som må ivaretas i nært samarbeid med våre allierte og understøttes av et internasjonalt regelverk som trygger våre interesser. Det samme gjelder internasjonale regler og prinsipper knyttet til havenes frihet og forvaltning av ressursene i havet. Normalt vil forsvaret av ovennevnte interesser skje med andre virkemidler enn de militære.

18. Norges sikkerhetsinteresser har tidligere primært vært definert innenfor det euroatlantiske området, men globaliseringen har redusert relevansen av et så avgrenset perspektiv. Når betydningen av geografisk avstand i forhold til potensielle eller faktiske trusler mot sikkerheten er blitt mindre, svekkes også et geografisk betinget perspektiv som det sentrale kriterium for ivaretagelse av vår sikkerhet. Stikkord som internasjonal terrorisme, informasjonsangrep via internett, spredning og utbredelse av masseødeleggelsesvåpen og langtrekkende våpensystemer, samt alvorlig internasjonal kriminalitet, illustrerer nødvendigheten av et globalt perspektiv.

19. De europeiske lands sikkerhet er i økende grad udelelig, og Norges sikkerhet kan ikke sees isolert fra europeisk sikkerhet generelt. Dette gjelder såvel fra en politisk, juridisk, økonomisk, miljømessig som militær synsvinkel. En generell og overordnet norsk sikkerhetsinteresse forblir knyttet til videreføring og styrking av det transatlantiske og europeiske sikkerhetssamarbeidet. Et aktivt amerikansk engasjement i Europa er et viktig element i dette euroatlantiske sikkerhetsperspektivet.

20. Utviklingen i Europas omkringliggende områder påvirker i økende grad europeisk sikkerhet. Å utvide den sikkerhetspolitiske stabiliteten man har i det nordatlantiske området til Europas omkringliggende områder fremstår derfor som en overordnet norsk sikkerhetsinteresse. Også dette skjer primært gjennom bruk av andre virkemidler enn de militære. Et viktig ledd i dette er å støtte fremveksten av demokrati i våre omkringliggende områder.

21. En nært beslektet norsk sikkerhetsinteresse er at Russland knyttes til et tett og gjensidig samarbeid med sine omgivelser og inngår i et strategisk partnerskap med NATO og EU. Håndteringen av forholdet til Russland innebærer en langsiktig utfordring for norsk sikkerhetspolitikk, særlig når det gjelder suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse i områder underlagt norsk jurisdiksjon.



22. EU vil med sine 25 medlemsland (2004) i økende grad fremstå som en nøkkelinstitusjon for europeisk sikkerhet i fremtiden. Mens NATO på grunn av sin transatlantiske dimensjon og gjennom sin integrerte militære struktur representerer et langt mer omfattende militært potensial enn EU, disponerer EU på sin side et langt bredere og mer variert sett av sikkerhetspolitiske virkemidler enn NATO.⁵ Det er viktig for Norge at EUs rolle for europeisk og internasjonal sikkerhet videreutvikles i harmoni med NATOs rolle og det transatlantiske samarbeidet, slik at EU og NATO utfyller hverandre (jf. pkt. 76, 81 og 84).

23. En annen overordnet norsk sikkerhetsinteresse er knyttet til FNs rolle og fortsatt utvikling av en internasjonal rettsorden som styrker menneskerettighetene og internasjonal fred, sikkerhet og økonomisk og sosial utvikling. Det er viktig at andre institusjoners eller staters arbeid mot de samme mål ikke undergraver FNs rolle, men tvert imot søker å understøtte denne rollen (jf. pkt. 65).

Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom

24. En stats sikkerhetspolitiske handlingsrom angir den handlefrihet den har for på egenhånd å forfølge og oppnå sine sikkerhetspolitiske interesser og mål - både med hensyn til omfang og rekkevidde. Som småstat har Norge i utgangspunktet et begrenset handlingsrom. Rammene defineres ikke minst av andre og større stater. En stats handlingsrom er imidlertid ingen entydig størrelse og vil kunne variere over tid og på ulike politikkområder.



25. Norges internasjonale handlingsrom er nært knyttet til vår strategiske posisjon. Denne posisjonen er i stor grad bestemt av en maktpolitisk struktur der NATO, USA, EU og Russland utgjør de viktigste tyngdepunktene. Forholdet mellom tyngdepunktene i dette systemet har forandret seg de senere årene. NATOs rolle og funksjon er inne i en tilpasningsfase i lys av et endret globalt risikobilde og økningen i antall medlemsland. EUs rolle er tilsvarende i en utviklingsfase i etterkant av økningen i antall medlemsland og et fordypet samarbeid i bredden og dybden som innbefatter sikkerhet og forsvar. Russlands posisjon er svekket, relativt sett. Samtidig har Russland endret sin politikk gjennom tilnærmingen til Vesten og er i ferd med å bli en mer forutsigbar partner for både Norge, EU og NATO. USAs sikkerhetspolitikk har gjennomgått betydelige endringer de senere år, blant annet som en følge av terroranslaget 11. september 2001.

⁵ Se fotnote 6 for en oversikt over ulike sikkerhetspolitiske virkemidler.



26. For små stater er det multilaterale handlingsrommet vanligvis avgjørende. I multilaterale fora som FN, NATO, OSSE og EU søkes egne interesser og mål ivaretatt i forståelse og samvirke med andre stater. Her er kostnadene lavest og legitimiteten høyest. Multilaterale fora og avtaleverk tjener i praksis til å regulere hvordan de enkelte stater anvender sitt nasjonale handlingsrom.

27. Internasjonale regler og normer er særlig viktige når det gjelder internasjonal sikkerhet og konfliktforebygging. Folkeretten er her av særlig stor betydning, inkludert respekt for FN-pakten og prinsippene for opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet. Retten til selvforsvar er nedtegnet i FN-paktens artikkel 51, og FNs sikkerhetsråd har en nøkkelrolle når det gjelder å legitimere tiltak mot stater og eventuelt andre aktører som truer internasjonal fred og sikkerhet. Atlanterhavspaktens artikkel 5 (kollektivt forsvar) bygger direkte på FN-paktens artikkel 51.

28. Internasjonal fred og stabilitet hviler på at det internasjonale samfunnet, primært gjennom bruk av FN, viser en troverdig evne til å håndheve allmenne prinsipper, normer og rettsregler. I visse situasjoner krever dette bruk av militærmakt. Forsvaret har i den forbindelse viktige roller i utnyttelsen av Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom.

29. Oppnåelse av sikkerhetspolitiske interesser og mål krever et bredt spekter av virkemidler. Militære virkemidler vil vanligvis bare komme til anvendelse når andre virkemidler ikke har ført frem eller ikke er anvendbare. Bruk av sikkerhetspolitiske virkemidler for å påvirke ulike parter eller situasjoner skjer likevel kontinuerlig, og uavhengig av om Norge er direkte involvert i en krise, væpnet konflikt eller krig. Prinsipielt sett er det bare intensiteten og type virkemidler som nyttes som skiller vår daglige fredsvirksomhet fra vår påvirkning av ulike parter i krise, væpnet konflikt og krig.

30. Norges evne til å påvirke sine internasjonale omgivelser, ivareta landets sikkerhet i bred forstand og møte ulike typer sikkerhetspolitiske utfordringer, krever at regjeringen anvender hele spektret av sikkerhetspolitiske virkemidler på en optimal måte.⁶ Forsvaret er i denne sammenheng et sentralt virkemiddel også i situasjoner der det ikke kreves aktiv bruk av militærmakt. Vår daglige militære virksomhet bidrar til å forme ulike parters oppfatninger av Norge, og påvirker derved vårt handlingsrom. Tilgjengelige, relevante og troverdige militære virkemidler er avgjørende for å påvirke og forme Norges sikkerhetspolitiske rammebetingelser, i den hensikt å etablere det handlingsrom som best ivaretar norske interesser og mål.

⁶ Sikkerhetspolitiske virkemidler inkluderer i første rekke følgende saksfelt: (1) politiske, (2) lovmessige, (3) politimessige, (4) diplomatiske, (5) økonomiske, (6) informasjonsmessige, (7) humanitære og (8) militære. Situasjonsavhengige og saksspesifikke faktorer vil være avgjørende for hvilke virkemidler som kommer til anvendelse og vil være de dominerende i en gitt situasjon.



Suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og suverene rettigheter

31. Med begrepet *suverenitetshevdelse* forstås vern av de grunnrettighetene Norge har i egenskap av å være en stat. Med begrepet *myndighetsutøvelse* menes håndhevelse av offentligrettslige påbud, forbud og vilkår i medhold av lov, forskrift eller annet gyldig kompetansegrunnlag, rettet mot enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter. Med begrepet *suverene rettigheter* forstås Norges saklig avgrensede rettigheter, basert på internasjonal rett og avtaler, i områder der Norge ikke har territorial-suverenitet.

32. Suverenitetshevdelse utføres uten at det reises spørsmål om virksomheten har hjemmel i lov. Faktiske tiltak mot ytre fiender støter ikke an mot legalitetsprinsippet i norsk rett. Maktanvendelse knyttet til suverenitetshevdelse er primært et folkerettslig spørsmål, og er derfor i liten grad lov-, forskrifts- eller instruksbestemt. Unntaket er Kgl.res. av 10. juni 1949 nr. 1, som pålegger væpnet motstand fra militært personell ved militært overfall mot landet. I tillegg regulerer forskriftene om anløp av fremmede militære og sivile fartøyer aspekter ved Forsvarets suverenitetshevdelse i norsk territorialfarvann og luftterritorium. For øvrig gjennomføres væpnet maktbruk fra Forsvarets side i forbindelse med suverenitetshevdelse innenfor rammen av Norges folkerettslige forpliktelser, og direkte med utgangspunkt i folkerettslige suverenitetsbetraktninger og prinsipper. På denne bakgrunn kreves det for eksempel ikke hjemmel i lov

for at Forsvarets jagerfly skal kunne avskjære fly som nærmer seg norsk luftterritorium uten tillatelse eller avtale, eller for å iverksette tiltak for å skyte ned et innkommende missil mot norsk territorium.



33. Å hevde norsk suverenitet i forbindelse med utfordringer i tilknytning til norsk land-, luft-, eller sjøterritorium er en sentral oppgave for Forsvaret. God overvåking og etterretning er avgjørende for effektiv og troverdig suverenitetshevdelse og episode- og krisehåndtering. Dette forutsetter ulike typer overvåkingsressurser fra samtlige forsvarsgrener i land-, luft- og havområder hvor Norge har formelle



rettigheter, samt i tilstøtende områder. Suverenitetshevdelse innebærer fysisk tilstedeværelse med styrker og avdelinger, herunder forsterket tilstedeværelse ved behov, men forutsettes i stigende grad å bli supplert gjennom ulike typer sensorer og annen moderne teknologi. I tillegg til informasjonsinnhenting i tilknytning til norske interesseområder, omfatter oppgaven fortløpende bearbeidelse og analyse av informasjon om ulike statlige og ikke-statlige aktører.

34. Forsvaret har på visse områder et betydelig ansvar for å utøve og håndheve myndighet på vegne av andre etater. Myndighetsutøvelsen vil ofte være komplementær i forhold til Forsvarets øvrige oppgaver. Forholdet mellom suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse kan eksempelvis innebære at en krenkelse av norsk suverenitet samtidig er et brudd på blant annet grenselovgivningen og utlendingslovgivningen. Selv om håndhevelsen av lovgivningen primært vil være en sivil oppgave, vil et sentralt kriterium i denne sammenheng være hva intensjonen bak grensekrenkelsen er, og hvem som står bak. Det vil for eksempel være stor forskjell mellom en situasjon hvor en militær enhet oppdages på feil side av grensen, og en situasjon hvor en enkelt soldat har flyktet over grensen. Jo mer en krenkelse konkret vurderes å ha en sikkerhetspolitisk dimensjon, desto større grunn er det til å håndtere forholdet som militær suverenitetshevdelse.

35. I henhold til folkeretten er det i utgangspunktet bare et lands væpnede styrker som kan bekjempe stridende styrker fra, eller som opptrer på vegne av, en fremmed stat. Å bekjempe kobbattante motstandere er derfor Forsvarets ansvar. Polititjenestemenn er etter norsk ordning ikke kobbattante. Dette betyr at de ikke lovlig kan delta i stridshandlinger mot en stridende fiende. Når en stat utøver selvforvarer etter folkeretten mot væpnet angrep, jf. FN-paktens artikkel 51, vil dette derfor være en selvstendig militær oppgave.

36. I områder hvor Norge ikke har territorialsuverenitet, kan Norge likevel etter folkeretten ha saklig avgrensede suverene rettigheter. Begrepet suverene rettigheter benyttes oftest for å beskrive





rettighetene Norge har som kyststat. Havrettskonvensjonen er det mest omfattende multilaterale avtaleverk i FNs regi. Konvensjonen har regler som samlet omfatter alle havområder, luftrommet over disse og havbunnen og dens undergrunn. Den regulerer statenes rettigheter og plikter i disse områdene, og den gir dessuten regler om miljøvern, havforskning og teknologioverføring. I den eksklusive økonomiske sonen, som kan strekke seg ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjen, har kyststaten Norge suverene rettigheter for det formål å undersøke, utnytte, bevare og forvalte levende og ikke-levende naturressurser. Til gjengjeld er Norge som kyststat pålagt en rekke forpliktelser, herunder forsvarlig bevaring og forvaltning av ressursene, og til å samarbeide med andre berørte stater i denne forbindelse.

37. Myndighetsutøvelse kan skje som ledd i ivaretagelse av suverene rettigheter. Etter omstendighetene kan myndighetsutøvelse for å ivareta norske suverene rettigheter ha en sikkerhetspolitisk dimensjon, særlig dersom en annen stat har en annen vurdering av rekkevidden av norske suverene rettigheter eller utfordrer dem.

Sikkerhetspolitikens gråsoner

38. De senere års alvorlige terrorhandlinger direkte rettet mot en rekke ulike land, har medført et forsterket syn på terrorisme som en type virksomhet som har til hensikt å presse frem politisk endring gjennom å ramme et lands økonomiske stabilitet, samfunnets trygghet og sikkerhet, og derved også grunnfestede demokratiske og menneskelige verdier. Handlinger som tidligere ble kategorisert som alvorlig kriminalitet har fått nye dimensjoner og aspekter og havner i området mellom kriminalitet og væpnet angrep. I denne gråsonen kan terrorhandlinger eller annen alvorlig kriminalitet føre til en krise med sikkerhetspolitiske dimensjoner. Hensikten bak slike anslag er en form for politisk utpressing og ikke økonomisk vinning. Dette skiller terrorisme fra tradisjonell kriminalitet.

39. En krise med sikkerhetspolitiske dimensjoner er i denne sammenheng en situasjon hvor en stats territorielle integritet og politiske suverenitet utfordres på en direkte måte uten av det dreier seg om et militært angrep i tradisjonell forstand. Dette innebærer en trussel mot sentrale nasjonale interesser, verdier og mål, og hvor viktige kjennetegn er:

- *Krisen vurderes å være i gråsonen mellom krig og fred, og både sivile og militære ressurser involveres i å forebygge trusselen, bekjempe den og redusere skadevirkningene.*
- *Krisen vurderes å ha en internasjonal dimensjon.*
- *Anslaget/faren for anslag skaper betydelig frykt i samfunnet og truer liv, grunnfestede verdier, økonomisk stabilitet, eller andre sentrale samfunnsinteresser.*
- *Anslaget/faren for anslag er utført eller fryktes utført ved bruk av virkemidler med omfattende virkningspotensiale, i ekstreme tilfeller også masseødeleggelsesmidler.*



40. Terroraksjoner planlagt i eller utenfor Norge, og utført i Norge eller mot norske interesser i utlandet, av grupper med opprinnelse utenfor Norges grenser, kan være et angrep mot grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser - og derav være eller utvikle seg til en krise med sikkerhetspolitiske dimensjoner. Dette krever et nært og fleksibelt samarbeid mellom blant annet politiet og Forsvaret.

41. Terroraksjoner av et visst omfang utført av internasjonale terroristgrupper og som har som formål å presse regjeringen til f.eks. å endre sin politikk på et spesifikt område, vil true norsk statssikkerhet på en direkte måte gjennom å overtre Norges territoriale integritet og norske myndigheters politiske suverenitet. Det er altså terroristenes vilje mot den politisk valgte viljen i en legal stat. Dette er en form for krigføring, men der den ene parten ikke er anerkjent i internasjonal rett slik en stat er det. Aksjoner der internasjonal terrorisme står bak vil derfor ha en sikkerhetspolitisk dimensjon som foruten å true samfunnssikkerheten også truer statssikkerheten (jf. pkt. 8-13).

42. Jo mer en terroraksjon vurderes å ha en sikkerhetspolitisk dimensjon, desto større grunn er det til å håndtere forholdet som militær suverenitetshevdelse. I tvils- eller gråsonetilfeller vil forsvarsministeren og justisministeren i fellesskap, eventuelt regjeringen, kunne konstatere hvem som har primæransvaret for å håndtere en oppstått situasjon. Forsvaret vil alltid ha et overordnet ansvar for å håndtere terrorsituasjoner som kun kan løses med bruk av luftforsvarssystemer.

Trussel, risiko og skade

43. En *trussel* er menneskegenerert og kan betraktes som en funksjon av evne og vilje til å skape stor skade (kapasitet til og intensjon om å gjøre det). Alle våre nabostater har i varierende grad militære kapasiteter som kan påføre Norge omfattende skade, men så lenge de ikke har intensjon om å bruke dem mot oss foreligger det ingen trussel. Derimot kan ikke-statlige aktører og mer fjerntliggende stater utgjøre potensielle trusler.

44. *Risiko* er knyttet både til menneskegenererte (aktørbaserte) og hendelsesbaserte skader og konsekvenser. Risiko er et produkt av de konsekvensene som kan oppstå som følge av en hendelse eller aktørers adferd, og sannsynligheten for at en slik hendelse eller adferd vil finne sted. Gitt den store grad av gjensidig avhengighet i det internasjonale system, vil kriser og konflikter som ikke angår Norge direkte lett få indirekte negative virkninger for vårt land. I denne sammenheng er spørsmålet om intensjon sekundært. Norsk sikkerhet kan således være utsatt for betydelig risiko uten at vårt land er konfrontert med en direkte trussel.

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

DEL II



Våre sikkerhetspolitiske omgivelser



Sikkerhetspolitiske utfordringer - et nytt risikobilde

46. Et bredt og sammensatt risikobilde vil prege Norges globale sikkerhetspolitiske omgivelser i fremtiden. Utfordringene og de potensielle trusler er mer diffuse enn før og kjennetegnes av glidende overganger mellom det nasjonale og det internasjonale, og mellom fred, væpnet konflikt og krig. Økende gjensidig avhengighet preger forholdet mellom stater såvel som verdensdeler. Dette bidrar til å viske ut skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet.

47. Trusler kan oppstå og utvikle seg raskt og uten særlig forvarsel, blant annet fordi også ikke-statlige aktører kan true sikkerheten. Mulighetene for at Norge kan bli trukket inn i konflikter - både direkte og indirekte - er reelle. Det er sannsynlig at flere mindre konflikter kan opptre samtidig. Større internasjonale væpnede konflikter, inkludert omfattende krig mellom stater, kan heller ikke utelukkes. Motsetninger mellom stater og ulike grupper kan spre seg i nye og uventede retninger og forårsake nye konflikter. Faren for at vi eller våre allierte kan bli utsatt for angrep med masseødeleggelsesvåpen, er reell. De utfordringene og potensielle truslene vi står overfor som del av en mer globalisert verden, er flere og mer uoversiktlige enn tidligere. Alt dette stiller Norge overfor nye utfordringer og har konsekvenser for Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel.

Sentrale globale utviklingstrekk

48. Flertallet av de væpnede konflikter som har utspilt seg etter slutten på den kalde krigen har foregått mellom aktører innenfor et lands grenser. Denne type konflikter har vist seg å være et internasjonalt sikkerhetsproblem, både fordi de ofte får regionale konsekvenser og fordi de utfordrer internasjonale normer og rettsregler. Hensynet til menneskelig lidelse er i større grad enn tidligere blitt en del av sikkerhetspolitikken (jf. pkt. 12). Økt vekt på menneskerettighetene har skapt en ny debatt knyttet til spørsmålet om «humanitær intervensjon». Ikke-intervensjonsprinsippet mot innblanding i en annen stats indre anliggender kan i visse situasjoner måtte vike for krav om ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter.

49. Motsetninger langs nasjonale, etniske, kulturelle og religiøse skillelinjer har blusset opp en rekke steder i verden. Slike konflikter har ofte dype historiske røtter, noe også Europa har en rekke eksempler på. I områdene rundt Europa er det særlig i Kaukasus, Midt-Østen og Nord-Afrika at potensialet for slike konflikter er stort. Denne type konflikter - selv om de i første rekke kan være interne - fører lett til flyktningeproblemer og økt fare for destabilisering av omkringliggende stater, noe som igjen kan true internasjonal fred og sikkerhet.

50. Globaliseringen preges i særlig grad av en mer integrert verdensøkonomi med økende gjensidig økonomisk avhengighet på globalt nivå. Mange tidligere utviklingsland har fått en betydelig



økonomisk vekst og velstandsutvikling, noe som ikke minst skyldes globaliseringens konsekvenser for markedstilgang og kunnskaps- og teknologioverføring. Andre steder har manglende tilpasnings- evne bidratt til å undergrave de tradisjonelle samfunnsstrukturer, uten at man har klart å modernisere dem og nyttiggjøre seg globaliseringens muligheter. Slike motstridende utviklingstrekk kan bidra til destabilisering, rivalisering og konflikt mellom og innenfor stater, og i enkelte tilfeller til at stater og samfunn går i oppløsning.

51. Globalisering har generelt redusert statlige myndigheters evne til å utøve kontroll over egen samfunnsutvikling. Mens de økonomisk mest utviklede deler av verden har et relativt robust økonomisk og politisk system som tåler økonomiske svingninger, kan mindre utviklede økonomier oppleve langt mer dramatiske konsekvenser som følge av økonomiske tilbakeslag, innbefattet katastrofer, kriser og krig.

52. Globaliseringen omfatter også den kulturelle, ideologiske, religiøse, informasjonsmessige og politiske sfære. Satellittfjernsyn, internett, kommersialisert massekultur, økt reisevirksomhet og folkeforflytninger, tilgang på nye ideer og ny kunnskap, foruten et vell av ulike produkter og tjenester, griper også direkte inn i samfunn som inntil nylig var relativt skjermet fra slik omfattende påvirkning. Følgelig fører globaliseringen til dyptgripende og rask påvirkning og endring i mange samfunn, både direkte og indirekte. I en del stater eller samfunn oppfattes ikke disse endringene som fremskritt av alle, men som angrep på egen kultur, egenart og autonomi. Slik ideologisk eller kulturelt basert motstand, innbefattet fundamentalistiske religiøse holdninger, kan føre til ulike typer mottiltak overfor de aktører som i sterkeste grad oppfattes som å stå bak globaliseringen. Slike mottiltak vil kunne omfatte angrep fra internasjonal terrorisme som ofte har en direkte kobling til internasjonal organisert kriminalitet. Både statlig og ikke-statlig terrorisme har et stort spillerom som foruten væpnede anslag kan omfatte undergraving av politiske regimers legitimitet, utpressing, informasjonsangrep, osv.





53. En rekke steder i verden finner man alvorlige konflikter knyttet til kamp om vann og andre begrensede ressurser. Eksplosiv befolkningsvekst, avskoging og økt industrialisering har mange steder ført til store miljøtrusler og økende økologiske kriser. AIDS og fremvekst av andre epidemiske sykdommer er også et alvorlig og økende problem. Stater der sentralmakten ikke lenger har kontroll eller som mangler en samlende nasjonal identitet, utgjør problemer både som arnesteder for internasjonal terrorisme og i form av økt risiko for væpnet konflikt, regional destabilisering, store flyktningstrømmer og humanitære katastrofer.

54. En reell mulighet for globale klimaendringer hører med til dette bildet. Slike endringer vil i noen deler av verden føre til tørke, i andre til kraftig nedbør og flom, og mer generelt til betydelige lokale temperaturendringer. Mer ekstremt vær med kraftige stormer, økt jorderosjon, ismelting og heving av havnivået vil i varierende grad kunne føre til katastrofer eller true sikkerheten til ulike samfunn en rekke steder i verden. Dette vil ha direkte konsekvenser for såvel menneskelig sikkerhet som for samfunnssikkerhet og statssikkerhet i de land som blir sterkest berørt. Konsekvensene kan forsterke de som er listet under det foregående punkt.

55. Den demografiske utviklingen i de økonomisk mest utviklede deler av verden, med fødselstall under reproduksjonsnivå, fører til en endret alderssammensetning i befolkningen med sterk vekst i andelen eldre. Det motsatte er tilfellet i mange av de økonomisk minst utviklede deler av verden. Her skjer det en eksplosiv befolkningsvekst med økt press på jordbruksressursene, sterk urbanisering og overbefolkning som følge. Resultatet er reduserte levekår for store befolkningsgrupper i en rekke land. På sikt kan presset mot de økonomisk mest utviklede deler av verden øke ytterligere som følge av den globale befolkningsveksten.

56. Utvikling og spredning av ny teknologi bidrar til å skape økonomisk vekst og er en iboende del av globaliseringen. Samtidig har dagens høyteknologi gjort moderne samfunn mer komplekse og sårbare. Spredningen av moderne teknologi globalt har også direkte konsekvenser for den internasjonale militære utvikling, ikke minst i stater med regimer som prioriterer sitt eget maktgrunnlag og sine væpnede styrker fremfor levekårene til egen befolkning. Moderne militære kapasiteter⁷, inkludert våpensystemer med lang rekkevidde, vil i stadig mindre grad bli forbeholdt et begrenset antall ressurssterke land.

57. Spredning av missilteknologi og masseødeleggelsesvåpen har vært omfattende de siste 30 år, til tross for en målrettet politikk for ikke-spredning og eksportkontroll. Det er et faktum at mange av de land som enten har eller som ønsker å få tilgang på masseødeleggelsesvåpen og deres leveringsmidler, har et til dels anstrengt forhold til internasjonale forpliktelser og de verdier og prinsipper som er nedtegnet i FN-pakten og folkeretten. Det er betydelig fare for at spredning av missilteknologi og masseødeleggelsesvåpen vil fortsette, til tross for økt vekt på ikke-spredning og andre preventive tiltak. Også ikke-statlige aktører kan bli i stand til å anvende masseødeleggelsesvåpen.

⁷ I dette dokumentet brukes begrepet «kapasitet» som synonym for det engelske begrepet «capability».



58. Mens mange av de globale utviklingstrekkene peker i retning av en mer dyster og kaotisk fremtid, pågår det en omfattende bredde- og dybdeintegrasjon i store deler av den økonomisk mest utviklede delen av verden. For Norge bidrar denne utviklingen til trygge og stabile nærområder.

Alternative utviklingsretninger

59. Det er ikke mulig å forutsi hvilke konkrete sikkerhetsutfordringer Norge vil stå overfor. Det er derfor hensiktsmessig å skissere ulike typer utviklingsretninger som et analytisk hjelpemiddel. Dette utelukker ikke at det kan finne sted ulik utvikling i forskjellige deler av verden, eller at motstridende utviklingstrekk kan opptre samtidig og skape et sammensatt bilde.

60. Norge må regne med å bidra til at det etableres en nødvendig grad av kontroll i mange konflikter, både av humanitære årsaker og for å bidra til å ivareta både vår egen og internasjonal sikkerhet og stabilitet. Omfanget av slikt direkte engasjement vil blant annet være avhengig av hvilken utviklingsretning verden går i.

61. I utgangspunktet kan man skissere fire alternative utviklingsretninger som alle er mulige, men som har forskjellig grad av sannsynlighet. Det er avgjørende å kunne overvåke og analysere de





utviklingstrender som avtegner seg for å ha et tilstrekkelig politisk beslutningsgrunnlag for å avgjøre om innretningen på Forsvaret bør endres. Dersom utviklingen gjør det rimelig å fastslå at man står overfor en endret global utviklingsretning på midlere og lengre sikt, med kanskje mer alvorlige sikkerhetsutfordringer enn opprinnelig antatt, er det viktig å kunne justere Forsvarets innretning i samsvar med dette. Slike justeringer vil i stor grad springe ut fra de konklusjoner som trekkes gjennom NATOs konsultasjonsprosess og baseres på evnen til militær transformasjon (jf. pkt. 73 og 189).

62. De fire alternative utviklingsretningene er:

- at omfanget av risikoer og trusler mot den kollektive sikkerhet og internasjonal fred og stabilitet gradvis reduseres (en **positiv** utviklingsretning),
- at omfanget av sikkerhetsutfordringer som må håndteres på kort og midlere sikt vedvarer eller øker i antall og eventuelt intensitet, men uten at den mer langsiktige utviklingen dreier i en negativ retning (en **usikker** utviklingsretning),
- at omfanget av sikkerhetsutfordringer øker i så stor grad i antall og intensitet, at den kollektive sikkerhet og internasjonal fred og stabilitet blir klart svekket også på lengre sikt (en **negativ** utviklingsretning),
- at Norge og NATO igjen blir utsatt for en konvensjonell trussel som krever bruk av større militære styrker for å ivareta militær avskrekking og kollektivt forsvar, eller at Norge og NATO blir utsatt for en kjernefysisk trussel (en **dyster** utviklingsretning).

63. En samlet vurdering av de sikkerhetspolitiske utviklingstrekkene tilsier at Norge og NATO på kort og midlere sikt bør legge til grunn en usikker utviklingsretning. En dreining i retning av en positiv utviklingsretning er en reell mulighet på lengre sikt. En dreining mot en negativ utviklingsretning kan imidlertid ikke utelukkes, kanskje først og fremst på lengre sikt. En sikkerhetspolitisk kursendring mot en dyster utviklingsretning kan ikke avskrives på lengre sikt, men vurderes som lite sannsynlig. Her er det imidlertid viktig å nyansere. Fremvekst av en direkte konvensjonell og eventuelt kjernefysisk trussel mot Europa og Nord-Amerika av den type man stod overfor under den kalde krigen, er svært lite sannsynlig. Fremvekst av mer ukonvensjonelle trusler som primært omfatter masseødelegelsesvåpen av mer begrenset omfang, fremstår derimot som både mulig og kanskje også sannsynlig.

64. På lengre sikt er det mulig at en positiv utvikling kan resultere i færre militære innsatser internasjonalt, men det er også mulig at enkelte tidligere kriseområder vil ha behov for internasjonale militære stabiliseringsoperasjoner i lang tid. På kortere og midlere sikt vil alle utviklingsretninger kreve et internasjonalt militært engasjement av et omfang som neppe blir mindre enn det som har vært tilfelle de senere år.

DEL III



Sikkerhetspolitiske fastpunkter og Norges nære omgivelser



FN



65. FN spiller en nøkkelrolle for norsk sikkerhetspolitikk. Vår sikkerhet er nært knyttet til eksistensen av velfungerende ordninger for sikkerhetssamarbeid i en global ramme. Det endrede risikobildet, der geografi har fått redusert betydning og der truslene er globale, bidrar til å forsterke dette poenget ytterligere. Samarbeidet innenfor rammen av FN, som har det primære ansvaret for å ivareta internasjonal fred og sikkerhet, er av stor betydning for Norge. Norge er tjent med at internasjonale sikkerhetsutfordringer finner sin løsning gjennom bred konsensus, basert på prinsippene i FN-pakten og forankring i folkeretten. Norge legger avgjørende vekt på FN som et globalt og overordnet sikkerhetspolitisk fastpunkt.

66. FN har, med basis i erfaringene fra 1990-tallet, utvidet sitt konsept for fredsoperasjoner. FNs ekspertpanel for fredsoperasjoner konkluderte i Brahimi-rapporten (i 2000), med at det tradisjonelle konseptet for fredsbevarende operasjoner bør utvides. Det ble understreket at FN har behov for styrker med mer robuste engasjementsregler og evne til å avskrekke ved behov, for å forhindre at FN blir en maktesløs tilskuer til menneskerettighetsbrudd, etnisk rensing eller brudd på inngåtte avtaler. FN har vedtatt å følge en rekke forslag fra Brahimi-rapporten om forbedring av FNs evne til hurtig å deployere og lede fredsbevarende operasjoner. Dette forutsetter at de militære ressurser som stilles til disposisjon for FN må være utviklet for å takle et bredt spekter av utfordringer, ha nødvendig reaksjonsevne og være tilstrekkelig robuste.

67. FN har ikke selv ressurser til å gjennomføre alle de fredsoperasjoner som det har vært nødvendig å etablere i arbeidet for internasjonal fred og sikkerhet. Fra FNs side har det derfor vært ønskelig at regionale organisasjoner kan påta seg et aktivt ansvar på vegne av FN. FN har i en rekke tilfeller gitt mandat til operasjoner der medlemsland eller regionale organisasjoner står for den faktiske gjennomføringen, som for eksempel i Afrika, i Afghanistan og på Balkan. Gjennom en slik arbeidsdeling kan regionale organisasjoner som NATO, EU og AU (Den afrikanske union) avlaste FN, og derved styrke FNs rolle og handlegraft. På denne måten sikres den folkerettslige forankringen, samtidig som FN ikke må stå direkte ansvarlig for operasjoner som organisasjonen ikke har ressurser, kommandostruktur eller apparat til å gjennomføre. Operasjoner som ledes av FN, og operasjoner som gjennomføres med et FN-mandat på vegne av verdensorganisasjonen, dreier seg begge om å støtte FNs arbeid for internasjonal fred og sikkerhet.





NATO



68. Innenfor den overordnede rammen som legges av FN, er NATO hjørnesteinen i norsk sikkerhetspolitikk. NATOs formål er å beskytte friheten og sikkerheten til medlemslandene med politiske og militære midler. Dette er en gjensidig sikkerhetsgaranti, der et angrep mot én er å betrakte som et angrep mot alle. NATO ivaretar dette ved å kunne møte trusler og sikkerhetsutfordringer når de oppstår og der de oppstår. Videre arbeider NATO aktivt for å fremme sikkerhet og stabilitet i hele det euroatlantiske området. NATO virkeliggjør den transatlantiske forbindelse som knytter sikkerheten i Nord-Amerika til europeisk sikkerhet. For Norge er det et overordnet mål å bidra aktivt til at NATO kan utføre sine samlede sikkerhetsoppgaver på en troverdig og effektiv måte.

69. NATOs bruk av militær makt vil på kort og midlere sikt primært være knyttet til krisehåndtering, stabilisering og konfliktforebygging. Det eksisterer ingen direkte konvensjonell militær trussel mot NATOs område. Derimot representerer internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen og missiler med lang rekkevidde en ny type trussel mot de alliertes samfunn, suverenitet og territorielle integritet. Aktive tiltak mot fortsatt spredning av masseødeleggelsesvåpen, deres leveringsmidler og internasjonal terrorisme, vil derfor forbli et sentralt allianseanliggende.

70. NATOs primære geografiske fokus er det euroatlantiske området, med hovedvekt på forebygging, begrensning og løsning av regionale kriser og konflikter som kan utvikle seg til å true sikkerheten til ett eller flere medlemsland. De nye sikkerhetsutfordringene er imidlertid globale, og dette har fått følger for NATO-samarbeidet.

71. NATO har i henhold til sitt strategiske konsept fra 1999 følgende fundamentale sikkerhetsoppgaver:

- **Sikkerhet:** å være ett av de ununnværlige fundamentene for stabile sikkerhetspolitiske omgivelser i det euroatlantiske området, basert på utvikling av demokratiske institusjoner og forpliktelse til fredelig konfliktløsning, der intet land skal kunne presse eller tvinge noen annen gjennom trusler eller bruk av makt.
- **Konsultasjon:** å tjene som et avgjørende transatlantisk forum, i henhold til Atlanterhavspaktens artikkel 4, for allierte konsultasjoner om ethvert spørsmål som berører deres vitale interesser, og for hensiktsmessig samordning av deres innsats i saker av felles interesse.
- **Avskrekking og forsvar:** å avskrekke og forsvare mot enhver trussel om aggresjon mot enhver medlemsstat, i henhold til Atlanterhavspaktens artikkel 5 og 6.



Og for å fremme sikkerhet og stabilitet i det euroatlantiske området:

- **Krisehåndtering:** å være beredt til, fra sak til sak, gjennom konsensus og i samsvar med Atlanterhavspaktens artikkel 7, å bidra til effektiv konfliktforebygging og ta aktivt del i krisehåndtering.
- **Partnerskap:** å fremme omfattende partnerskap, samarbeid og dialog med andre land i det euroatlantiske området, med det mål å øke åpenhet, gjensidig tillit og evne til felles handling med alliansen.

Disse oppgavene gjelder også for Norge som alliert land. Det er avgjørende at Norge er i stand til å bidra aktivt slik at NATO kan utføre sine samlede sikkerhetsoppgaver på en troverdig og effektiv måte.

72. Forpliktelsene og solidaritetsprinsippet i Atlanterhavspaktens artikkel 5 gjelder for alle medlemsland, nye som gamle. Som 11. september 2001 viste, kan et omfattende terrorangrep styrt utenfra mot en alliert anses som væpnet angrep i artikkel 5s forstand. Terrorhandlingen i Madrid i mars 2004 utløste derimot ikke artikkel 5-forpliktelser. Dette viser at omstendighetene rundt et eventuelt terrorangrep styrt utenfra, herunder det angrepne lands egen oppfatning av situasjonen og eventuelle anmodninger om bistand, vil ligge til grunn for en vurdering i det enkelte tilfelle. NATOs råd (The North Atlantic Council - NAC) vil på dette grunnlag avgjøre om forpliktelsene etter artikkel 5 skal komme til anvendelse. Hvis artikkel 5 trer i kraft, vil Norge være forpliktet til å bistå den eller de angrepne parter ved selv eller i samråd med våre allierte, straks å ta slike skritt vi anser for nødvendig, herunder bruk av væpnet makt, for å gjenopprette det nordatlantiske områdets sikkerhet.

73. NATOs strategiske konsept og vedtakene på toppmøtet i Praha i 2002, understreker at alliansens militære styrker må gjennomgå store endringer for å møte et bredt spekter av nye oppgaver og utfordringer. Nøkkelbegrepet er her militær transformasjon (jf. pkt. 189-196). Troverdig evne til å ivareta alliansens oppgaver krever interoperable, anvendbare og hurtig tilgjengelige operative militære kapasiteter. Ikke minst må europeiske og amerikanske styrker være i stand til å operere sammen. Dette innebærer at viktige teknologiske ulikheter må utjevnes, det teknologiske gapet mellom de amerikanske og de fleste europeiske militære enheter reduseres og hensynet til alliert interoperabilitet være styrende på begge sider av Atlanterhavet. NATOs satsing på militær





transformasjon, gjennom felles forsvarsplanlegging og den integrerte militære struktur, spiller her en avgjørende rolle.⁸ Dette vil også være avgjørende for utviklingen av det norske forsvaret, og bidra til å styrke Forsvarets evne til å ivareta norsk sikkerhet.

74. NATO-samarbeidet gir samtrening med allierte og partnerland, og er gjennom det en sentral faktor for Norges militære deltakelse i flernasjonale operasjoner, innbefattet FN-ledete og EU-ledete operasjoner. NATOs militære samarbeid sikrer den interoperabilitet som gjør norsk deltakelse i slike operasjoner mulig. Partnersamarbeidet (PfP) har bidratt til å utvide denne interoperabiliteten til også å gjelde ikke-allierte land.

75. Det er for Norge og andre mindre land av grunnleggende betydning å verne om og styrke NATOs konsultasjonsmekanismer, blant annet for å hindre en politisk marginalisering av de mindre land. Konsensusprinsippet er viktig, men fordrer fleksibilitet og kompromissvilje for at NATO skal fungere effektivt. Dette krever at også små land må påta seg et aktivt ansvar. Det er i den sammenheng helt grunnleggende at Norge befester sin stilling som et alliert land som oppfattes som troverdig - både politisk og militært.

76. Den sikkerhetspolitiske rollefordelingen mellom EU og NATO, og med det også mellom EU og USA, er i støpeskjeen. EU vil ventelig spille en mer fremtredende rolle for europeisk og internasjonal sikkerhet og stabilitet gjennom koordinert anvendelse av diplomatiske, politiske, økonomiske og juridiske virkemidler, understøttet av en troverdig militær kapasitet. Det er av grunnleggende betydning at samarbeidet mellom EU og NATO forblir konstruktivt og baseres på åpenhet, samarbeid og gjensidig ko-ordinering. NATOs politikk søker aktivt å bidra til dette.

77. På politisk nivå har alliansen vært gjennom betydelige endringer for å tilpasse seg den nye sikkerhetspolitiske situasjon. NATO har omstilt seg for å kunne møte et bredere spekter av oppgaver og utfordringer, gjennom å bygge på og videreutvikle det verdi- og interessefelleskapet, og de politiske og militære strukturer, som gjorde alliansen til et effektivt instrument under den kalde krigen. Dette har også medført at de politiske dimensjonene av alliansesamarbeidet og NATOs rolle som konsultasjonsforum har fått et bredere nedslagsfelt og økt betydning. Videre utgjør den omfattende utvidelsen av alliansen og det utvidede samarbeidet med ulike grupper av partnerland sentrale trekk i utviklingen.



⁸ NATOs militære struktur består av to strategiske kommandoer: *Allied Command Operations (ACO)* lokalisert i Mons, Belgia, og *Allied Command Transformation (ACT)* lokalisert i Norfolk, USA. ACT har som hovedoppgave å fremme den militære transformasjonen i NATO og medlemslandene.



EU



78. EUs toppmøte i juni 2004 vedtok en ny grunnlovstraktat for EU som skal til ratifisering i de enkelte medlemsland. Dette vedtaket har i seg selv ingen direkte konsekvenser for det europeiske samarbeidet innenfor sikkerhets- og forsvarspolitik, men er et kraftig signal om ytterligere forsterket samarbeid mellom EUs medlemsland på lengre sikt.

79. Det europeiske samarbeidet innenfor sikkerhets- og forsvarspolitikken er i betydelig utvikling. EU har siden årtusenskiftet styrket sin ambisjon om å utøve en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (Common Foreign and Security Policy - CFSP) gjennom å vedta en sikkerhetspolitisk strategi - *A Secure Europe in a better world. European Security Strategy*⁹ - som tar til orde for en mer slagkraftig og enhetlig politikk. Denne ambisjonen demonstreres særlig gjennom at EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (European Security and Defence Policy - ESDP) de siste årene har blitt styrket, både på det institusjonelle og praktiske plan. ESDP er en integrert del av CFSP.

80. EU har besluttet å opprette en organisasjon på forsvarssiden - *European Defence Agency (EDA)* - som vil få i oppgave å fremskaffe de nødvendige militære kapasiteter for å oppnå målsettingene i EUs sikkerhetspolitiske strategi. For å utføre denne oppgaven vil EDA få ansvar for europeisk forskning og utvikling innenfor forsvarssektoren, europeisk materiellsamarbeid og materiellanskaffelser, samt forsvarsindustri-samarbeid. EDA vil således på sikt overta de funksjonene som *Western European Armaments Group (WEAG)* og *Western European Armaments Organisation (WEAO)* har i dag, og hvor Norge er fullt medlem. Som en følge av dette forventes WEAG å bli nedlagt relativt raskt, mens WEAO forventes å videreføre sin rolle som forvalter av europeiske forsknings- og teknologi-programmer inntil de juridiske og praktiske forutsetninger for EDAs overtakelse også av denne oppgaven er på plass. EDA er en viktig nyskaping som vil underbygge EUs mål om å bli en mer synlig og samkjørt utenrikspolitisk aktør, også på det militære området. EU vil derfor i fremtiden spille en viktigere rolle for europeisk sikkerhet og stabilitet.

81. Fordypningen av det sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeidet i EU skjer delvis gjennom et avtaleverk mellom NATO og EU. Dette avtaleverket er kalt Berlin Plus. Det viktigste elementet i avtalen er prinsippet om at NATO, i de tilfeller der alliansen som organisasjon ikke ønsker å involvere seg, kan stille kollektive militære kapasiteter til rådighet for EU-ledede operasjoner. Dette bidrar til å redusere risikoen for en duplisering av EUs og NATOs kapasiteter. EU baserer seg imidlertid også på å kunne gjennomføre såkalte autonome militære operasjoner, basert kun på egne ressurser slik de bl.a. er identifisert gjennom EUs eget styrkeregister og øremerkede hurtigreaksjonsstyrker. Også egne sivile politioperasjoner er en viktig del av EUs ambisjoner. Gjennom konkrete operasjoner har EU vist evne til å spille en selvstendig operativ rolle. Samtidig har EU vist evne til å samarbeide med andre internasio-



nale organisasjoner som NATO og FN, og til å inkludere ikke-EU land i sine operative aktiviteter. Det gjenstår imidlertid utfordringer både for EUs egen forsvars- og sikkerhetspolitikk og for EUs forhold til NATO, innbefattet europeiske allierte som ikke er medlemmer av EU.

82. Den tidligere politiske uoverensstemmelsen innad i EU om utviklingen av ESDP ble i hovedsak løst gjennom enighet som ble oppnådd i desember 2003. Like fullt er det fremdeles et stykke igjen til EU har en felles forsvarspolitik. EU mangler fortsatt viktige militære kapasiteter som er nødvendige for å kunne gjennomføre større og krevende militære operasjoner, ikke minst dersom disse skal gjennomføres på kort varsel og i mer fjerntliggende områder. EUs evne til å gjennomføre selvstendige militære operasjoner er likevel i ferd med å komme på plass, og utviklingen internt i EU der forsvarsdimensjonen gis større tyngde, vil kunne akselerere denne prosessen ytterligere.

83. For Norge er den konkrete praktiseringen av deltakerrettighetene for allierte ikke-EU land i forbindelse med EU-ledede operasjoner meget viktig. Ved å delta med et substansielt bidrag til en EU-ledet operasjon, kan Norge ta del i den daglige styringen av operasjonen. Bidragsytere som ikke er medlem av EU har imidlertid liten innflytelse på den overordnede politiske styringen av EUs operasjoner.

84. Som ikke-medlem er Norges evne til å påvirke utviklingen av ESDP minimal. Det er av grunnleggende betydning for Norge at samarbeidet mellom EU og NATO forblir konstruktivt og baseres på åpenhet, samarbeid og gjensidig koordinering. Det er dessuten vesentlig at de to organisasjonene ikke utvikler konkurrerende strukturer. Norges kanskje viktigste bidrag i så henseende vil være å følge opp de allierte intensjoner som realiseres gjennom arbeidet med NATOs nye reaksjonsstyrke, kommandostruktur og utviklingen av nye militære kapasiteter, slik at NATO forblir et effektivt sikkerhetspolitisk virkemiddel sett fra begge sider av Atlanterhavet. Videre vil også det nære samarbeidet innenfor Nordsjøstrategien og det nordiske forsvarssamarbeidet bidra til å knytte oss sterkere til land som er sentrale for utviklingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (jf. pkt. 178-181).



USA og den transatlantiske dimensjonen

85. Det tok over ti år før de strukturelle konsekvensene av den kalde krigens slutt begynte å avtegne seg for alvor også på det transatlantiske plan. USAs dominante posisjon i internasjonal



politikk, og det faktum at nasjonal sikkerhet har fått økt betydning i amerikansk politikk, har betydelige føringer for USAs politikk på den internasjonale arena og overfor Europa. Det endrede risikobildet har ført til nye internasjonale samarbeidsmønstre, noe som fremfor alt kommer til syne gjennom kampen mot terrorisme. Tidligere fiender samarbeider om å motvirke, begrense og om nødvendig bekjempe nye og felles trusler. Den udramatiske oppsigelsen av ABM (Anti-Ballistic Missile)-avtalen i juni 2002 og den russisk-amerikanske avtalen av mai 2002 som begrenser aktive strategiske kjernefysiske stridskoder til mellom 1700 og 2200, er uttrykk for viktige endringer i de strategiske forhold. Ovennevnte avtale mellom USA og Russland åpner også for samarbeid om forsvar mot ballistiske missiler. Dette tema diskuteres blant annet innenfor rammen av NATO-Russland rådet (NATO-Russia Council - NRC) i NATO.

86. Et annet trekk ved det nye strategiske bildet er større politiske forskjeller mellom USA og enkelte sentrale europeiske allierte, noe som på utvalgte områder har ført til mer markante motsetninger. Samtidig har de amerikanske erfaringene fra Irak og Afghanistan demonstrert betydningen av å ha europeiske allierte som aktive bidragsyttere og politiske allierte.

87. På amerikansk side synes noen politiske grupperinger å mene at enkelte europeiske alliertes ambisjoner om å øke EUs rolle som en sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør på områder som tradisjonelt har vært NATOs domene, er uheldig. EUs sikkerhetspolitiske strategi (jf. pkt. 79) anser på sin side at EUs økte operative militære kapasitet danner en ramme for strategisk partnerskap mellom de to organisasjoner knyttet til krisehåndtering. Følgelig er den sikkerhetspolitiske rollefordelingen mellom EU og NATO, og med det også mellom EU og USA, er i støpeskjeen (jf. pkt. 76 og 81).

88. De transatlantiske bånd er fortsatt sterke, og ovennevnte motsetninger bør derfor ikke overdrives. Det gamle skjebnefellesskapet fra den kalde krigen er endret, men ikke borte. Den gjensidige av





hengigheten var åpenbar i møtet med trusselen fra Sovjetunionen. Ved bortfallet av denne trusselen er den gjensidige avhengigheten naturlig nok mindre fremtredende, men de euroatlantiske bånd bygger på grunnleggende gjensidig avhengighet og felles verdier som går dypere enn politikk og økonomi. Samtidig skal man ikke undervurdere de vanskeligheter som følger av institusjonelle forhold, ulik trusseloppfatning, misforholdet i militær styrke over Atlanterhavet og ulik tilnærming til håndtering av nye sikkerhetsutfordringer. Dette skaper spenninger og potensielle problemer, også for Norge. I så henseende er det svært viktig for Norge at NATOs rolle som transatlantisk konsultasjonsorgan styrkes. Samtidig er det viktig å delta aktivt i det fremvoksende europeiske forsvarssamarbeidet.

Norden og de baltiske stater

89. Norden og Østersjøregionen preges av økende gjensidig samarbeid og stabilitet. Norge har i løpet av 1990-tallet videreutviklet det forsvarspolitiske samarbeidet med de andre nordiske land. Dette samarbeidet gir en viktig politisk og militær fleksibilitet til det norske forsvaret. De nordiske land har en rekke sammenfallende interesser i sikkerhetspolitikken, og de har lang erfaring fra et nært samarbeid på en rekke forskjellige samfunnsområder. Videre gjør de nordiske lands ulike tilknytningsformer til EU og NATO den nordiske sikkerhetspolitiske dialogen til en viktig innfallspport for Norge til EU.

90. Det nordiske sikkerhetspolitiske samarbeidet vil i første rekke ha fokus på internasjonale fredsoperasjoner med FN-, EU- eller OSSE-mandat, samt på hvordan vi sammen kan redusere kostnader på forsvarsområder som drift, utvikling, vedlikehold og anskaffelser. Fellesarrangementer som NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support) og NORDAC (Nordic Armaments Cooperation) utgjør viktige rammer for det nordiske multilaterale samarbeidet i denne forbindelse. NORDCAPS styrker de nordiske lands kapasitet til å operere sammen i internasjonale operasjoner og gjør det mulig å bidra til fredsstøttende operasjoner med enheter opp til brigadestørrelse.

91. De nordiske land er fortsatt dypt engasjert i de tre baltiske land på forsvarssiden. De baltiske lands medlemskap i både EU og NATO muliggjør nå et tettere forsvarsrelatert samarbeid i regionen. Norge har siden 1992 deltatt aktivt i arbeidet med å bygge opp og modernisere de baltiske landenes forsvar, gjennom et bredt spekter av prosjekter og tiltak. På sikt vil den bilaterale støtten til de baltiske land bli avviklet i sin opprinnelige form og i stedet finne sted innenfor den normale rammen av NATO-medlemskapet.

Forholdet til Russland

92. Norges forhold til Russland har tidligere vært den dimensjonerende faktoren i norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk. Dagens Russland utgjør ingen militær trussel mot Norge, men vil fortsatt være en sentral rammefaktor for utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk. Utviklingen i Russland har gått i retning av større innenrikspolitisk stabilitet, hvor trendene i hovedsak synes å gå mot



økonomisk fremgang og demokratisk konsolidering, dog med en styreform som ikke nødvendigvis er tilsvarende de vestlige demokratier. Russland synes å ha valgt å satse på et nært samarbeid med NATO, EU og USA.

93. Våre to land grenser opp mot hverandre i et område av stor ressursmessig og strategisk betydning. Situasjonen og utviklingen i nordområdene, med fortsatt stor konsentrasjon av militære styrker og kjernefysiske våpen, vil ha implikasjoner for det norske forsvaret i overskuelig fremtid. Russland legger fortsatt stor vekt på sine strategiske kjernevåpen. Basene på Kola og i Nordvest-Russland spiller følgelig fortsatt en sentral strategisk rolle. Dette vil neppe endre seg. I lys av denne realitet vil det forbli utstasjonert betydelige russiske militære kapasiteter i dette området.

94. Norsk samfunnssikkerhet berøres direkte av den potensielle forurensningsfaren knyttet til militær aktivitet og de sivile kjernekraftverk i Nordvest-Russland. Også økt olje- og gassutvinning i nordområdene, samt omfattende skipstransport av olje langs vår kyst, vil gi risiko for forurensning. Disse utfordringene må håndteres. Flernasjonalt samarbeid og fortsatt felles innsats for å redusere og fjerne potensielle miljøtrusler mot Barentshavets sårbare økologi og mot samfunnssikkerheten, er her avgjørende. På disse felt har Norge og Russland sammenfallende interesser.

95. Norske interesser er tjent med at Russland involveres i et nært politisk og militært samarbeid med NATO såvel som EU og USA. I NATO-Russland rådet møter de allierte Russland som en likeverdig partner. Det er imidlertid ingen automatikk i at et slikt utvidet samarbeid vil skape en kvalitativ endring i det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland. Forholdet mellom Norge og Russland vil fortsatt være preget av asymmetrien mellom en småstat og en stormakt, og våre interesser møtes i et område av stor strategisk betydning. Et viktig mål for samarbeidet med Russland er å redusere åpenhet og redusere mistenksomhet knyttet til militære aktiviteter på begge sider av grensen.

96. Det er fra norsk side viktig å forhindre situasjoner der Russland bilateralt kan sette Norge under press. I denne sammenheng vil en overordnet multilateral ramme for forholdet til Russland være viktig. Et Russland som søker sikkerhet i fellesskap med andre er avgjørende for europeisk og internasjonal sikkerhet og stabilitet, og derved et viktig bidrag til større forutsigbarhet. Norge må kunne forvente at Russland forholder seg til og respekterer internasjonale regler og avtaler og således bidrar til et godt og sikkert nabolikskap.

97. For Russland er det områdene i sør, med grense mot en rekke ustabile land med undertrykkende regimer, som utgjør de store sikkerhetsutfordringene. Dette er utfordringer som vil kreve betydelige ressurser. På midlere og lengre sikt risikerer Russland også en økende utfordring i øst. Russland øst for Uralfjellene (Sibir og Det fjerne Østen) er kun befolket av om lag 32 millioner mennesker, hvorav mange ikke er etniske russere. Samtidig fortsetter befolkningsveksten i de tilstøtende områder. Nordvest-Russland og grenseområdene mot Norge fremstår derfor som en stabil og problemfri region med en forutsigbar utvikling, sett fra Moskva.

DEL IV



**Sikkerhetspolitiske
konsekvenser for Norge**



98. De globale utviklingstrendene medfører et uforutsigbart risikobilde som i hovedsak er knyttet til faktorer utenfor vårt nærområde. Hendelser og handlinger som har sitt utspring langt fra Norges grenser kan likevel gi seg utslag i eller bli rettet mot Norge eller norske nærområder. Blant annet kan Norges ressurser og Norges strategiske beliggenhet medføre anslag og andre sikkerhetspolitiske konsekvenser som kan true våre nasjonale interesser. På kort og midlere sikt er det svært lite sannsynlig at Norge vil bli utsatt for en direkte territoriell militær trussel.

99. Basert på disse rammevilkår er det to dimensjoner i Norges sikkerhetspolitiske tilnærming som må stå i fokus - nærområdedimensjonen og den globale dimensjonen. Til tross for at det er hensiktsmessig å analysere dem som to separate dimensjoner, er det viktig å understreke at de henger nært sammen (jf. pkt. 46).

Nærområdedimensjonen

100. Norge disponerer rike naturressurser i store havområder, og grenser i nord mot en stormakt. Disse to faktorer er langt på vei avgjørende for nærområdedimensjonen. I tillegg kommer de globale utfordringer og trusler som også kan gi seg direkte utslag eller gi ringvirkninger i vårt nærområde.

101. Naboskapet til Russland vil fortsatt utgjøre en viktig rammefaktor for norsk sikkerhetspolitikk. Konsentrasjonen av store militære ressurser og kjernefysiske våpen i våre nærområder er en realitet som vi er nødt til å ta hensyn til. Videre knytter det seg potensielle utfordringer av sikkerhetspolitisk





karakter til Norges rolle som strategisk energileverandør, og som forvalter av betydelige energi- og levende ressurser i havområdene.

102. Norges forvaltningsområde til havs er stort og inneholder ressurser av strategisk betydning for andre stater. Olje og gass er strategisk kritiske ressurser for industrialiserte land. Norge må være i stand til å håndtere politisk press, terroranslag og eventuelle forsøk på militære anslag mot olje- og gassinstallasjonene, og mot nasjonal infrastruktur generelt. Det er i denne sammenheng ingen forutsetning at Norge på forhånd er direkte involvert i en konflikt. Norsk energiekspport alene kan gjøre norske interesser og installasjoner til potensielle mål for aktører som vil ramme mottakere av norsk olje og gass. Forsvaret har viktige oppgaver knyttet til beskyttelse av disse installasjonene og må derfor besitte de rette virkemidler for å opprettholde et godt etterretningsbilde og god situasjons-oversikt, noe som er helt grunnleggende for effektiv myndighetsutøvelse, suverenitetshevdelse og ivaretagelse av suverene rettigheter, samt kriseberedskap.

103. Internasjonal terrorisme kjenner ingen grenser. Den teknologiske utviklingen og globaliseringens konsekvenser gjør at også Norge kan fremstå som et mål for internasjonal terrorisme. En potensiell trussel fra masseødeleggelsesmidler er til stede, og denne trusselen kan materialisere seg også i Norge. Det kan ikke nødvendigvis påregnes noen nevneverdig grad av forvarsel. Norsk sikkerhetspolitikk må ta høyde for denne potensielle trusselen og utformes slik at vi er i stand til å møte den, også i vårt nærområde. Muligheten for fremtidige episoder, kriser og konflikter i norske områder kan dermed ikke avskrives, noe sikkerhetspolitikken må legge til grunn.





104. Slike hendelser vil imidlertid være av en annen karakter enn storkrigsscenariet fra den kalde krigen. Vår tids kriser og episoder, herunder også terrorisme, krever ikke langvarige forberedelser og styrkeoppbygging fra en motstanders side. Det betyr at slike situasjoner kan utvikle seg raskt, og at de normalt vil være av begrenset omfang. Konsekvensene for norske økonomiske interesser og norsk samfunnssikkerhet vil likevel kunne bli store. Som en følge av dette må Norge allerede i utgangspunktet demonstrere selvstendig vilje og evne til å ta ansvar for egen sikkerhet, og samtidig legge forholdene til rette for å kunne møte utfordringene gjennom nært samvirke mellom politiet og Forsvaret, eller sammen med våre allierte dersom situasjonen skulle kreve det. Det sistnevnte fordrer at Norge har militære styrker som kan samarbeide effektivt med allierte styrker på norsk territorium. Det vil være til skade, og svekke norsk sikkerhet på sikt, dersom norske militære styrker ikke er i stand til å operere sammen med allierte styrker. Interoperabilitet med allierte er således både motivert ut fra et nasjonalt og et internasjonalt perspektiv. Alliert øving og trening i Norge er grunnleggende i denne forbindelse.

105. Begrensede anslag mot samfunnssikkerheten er mer sannsynlige enn faren for mer tradisjonelle omfattende militære angrep mot Norge. Denne type anslag kan komme både fra statlige og ikke-statlige aktører. Sikkerhetspolitikken må favne om både sannsynlige og mindre sannsynlige trusler, men likevel skille mellom dem. Dette innebærer at samfunnssikkerhet har fått en mer fremtredende rolle i utformingen av sikkerhetspolitikken.

106. Norges posisjon som en betydelig energieksporthør og forvalter av viktige naturressurser i store havområder, gir føringer for sikkerhetspolitikken. Det er av sentral betydning at Norge er i stand til å hevde vår suverenitet, suverene rettigheter og utøve myndighet i norske områder og derved ivareta våre interesser. Vi kan ikke se bort fra at Norge i fremtiden kan bli utsatt for politisk, militært eller annet press knyttet til disse ressursene. Norsk sikkerhetspolitikk må utformes slik at vi er i stand til å forsvare våre grunnleggende sikkerhetsinteresser, også sammen med våre allierte, dersom dette skulle bli aktuelt.

Den globale dimensjonen

107. Grenseoverskridende trusler og gjensidig avhengighet knytter norsk sikkerhetspolitikk til den internasjonale utviklingen. Internasjonal terrorisme og lokale og regionale konflikter har alle aspekter ved seg som kan gi direkte eller indirekte virkninger i Norge eller i vårt nærområde. Det er derfor i Norges interesse at slike utfordringer håndteres på en hensiktsmessig måte og på et tidligst mulig stadium, for derved å redusere muligheten for spredning til vår del av verden. Parallelt med dette er det viktig å bidra til å redusere menneskelige lidelser og ødeleggelser i konfliktområder, innbefattet der internasjonal terrorisme er en reell trussel.



108. Norsk sikkerhetspolitikk er nært knyttet til ønsket om å sikre velfungerende ordninger for sikkerhetssamarbeid innenfor en global ramme. Norge vil derfor i størst mulig grad bidra til å understøtte FNs og andre sikkerhetspolitiske organisasjoners rolle. Bare dette kan gi legitimitet og legalitet i kampen mot globale trusler. Som et ledd i dette vil Norge i mange sammenhenger være tjent med å bidra til å stabilisere de områder i verden som er preget av krise og konflikt. Norge har den samme interesse som våre allierte av å bekjempe internasjonal terrorisme der den har sine baser og utviklings-sentre. Her vil det også være snakk om å stabilisere et område for å motvirke vilkårene for terror-gruppenes rekruttering, trening og vekst.

109. Sikkerhet - både statssikkerhet og samfunnssikkerhet - er en viktig forutsetning for stabil poli-tisk, økonomisk og sosial utvikling i den tredje verden. Statsmakt som har brutt sammen, borgerkrig



eller væpnet konflikt på tvers av nasjo-nale grenser, gjør en positiv utvikling svært vanskelig eller umulig, og fører i tillegg til at mye av det som allerede er bygget opp blir ødelagt. Ekstern støtte som skaper den nødvendige sik-kerhet, eller som bidrar til å opprett-holde tilfredsstillende sikkerhet, vil i slike situasjoner også være et avgjø-rende bistandspolitisk tiltak. Slike stabiliseringsoperasjoner, eventuelt fredsoppbyggende operasjoner med militære virkemidler vil, for uten å eta-blere en grunnleggende forutsetning for politisk, økonomisk og sosial utvik-ling i de land det gjelder, samtidig fremme menneskelig sikkerhet, inter-nasjonal fred og stabilitet, samt frata internasjonal terrorisme mulige opp-holdssteder. Også støtte til reform innenfor sikkerhetssektoren (utvikling av politi og væpnede styrker som bi-drar til og ikke hindrer politisk, økono-misk og sosial utvikling) fremstår i denne sammenheng som en viktig type tiltak der blant annet Forsvaret kan bidra med kompetanse.



110. De sikkerhetspolitiske interessene Norge har av å redusere eller motvirke globale trusler, før de truer norsk territorium og norske interesser, er nært knyttet til våre alliertes interesser. For å kunne møte de globale sikkerhetsutfordringene kreves samstemmighet og felles innsats med andre land som deler våre verdier og vårt ønske om å skape en tryggere verden. Norsk sikkerhetspolitikk må derfor ha som mål at Norge sikrer seg tilgang og innflytelse i de sikkerhetspolitiske fora der beslutninger fattes. For at Norge også skal kunne bidra til å løse felles sikkerhetsutfordringer, må Forsvaret være et relevant virkemiddel som evner å håndtere slike oppgaver - sammen med våre allierte og andre partnere.

111. Oppsummert innebærer nærområdedimensjonen og den globale dimensjonen at trusselen om invasjon med påfølgende okkupasjon av Norge ikke kan være dimensjonerende eller styrende for utformingen av Forsvaret. I stedet er det uforutsigbarhet og et nytt og dynamisk risikobilde som fremstår som de viktigste faktorene. Norsk sikkerhetspolitikk må ta høyde for et mer sammensatt bilde. Å forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet innebærer følgelig en annen vektlegging og kompetanse enn tidligere. Vår sikkerhet kan ikke ivaretas gjennom en ensidig fokusering på konvensjonelt forsvar av det norske territoriet. Det er derfor viktig at norsk sikkerhetspolitikk er helhetlig i sin tilnærming til potensielle trusler og internasjonale konflikter, og har et variert utvalg av virkemidler å spille på for å bidra til så vel nasjonal som internasjonal sikkerhet.



DEL V



Overordnede sikkerhetspolitiske mål



112. Norsk sikkerhetspolitikk er en del av norsk overordnet politikk, og må være i tråd med de verdier som er fremtredende i det norske samfunnet. Her står demokrati, menneskerettigheter, respekt for folkeretten og målet om å bidra til internasjonal fred og stabilitet sentralt, med FN i en nøkkelrolle. Samtidig må sikkerhetspolitikken bidra til å ivareta grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser knyttet til stabilitet og sikkerhet i våre nærområder så vel som globalt.

113. Hovedelementene i Norges overordnede sikkerhetspolitiske mål er tilnærmet konstante over tid, men de sikkerhetspolitiske utviklingstrekk og endrede rammebetingelser har gjort det formålstjenlig å fremstille dem på en måte som gjenspeiler deres relative aktualitet i forhold til de rådende utfordringer, og ikke minst den økte vekt som tillegges samfunnssikkerhet. Basert på dette er de overordnede mål for norsk sikkerhetspolitikk:

- *å forebygge krig og fremveksten av ulike trusler mot norsk og kollektiv sikkerhet;*
- *å bidra til fred, stabilitet og videre utvikling av den internasjonale rettsorden;*
- *å ivareta norsk suverenitet, norske rettigheter og interesser og beskytte norsk handlefrihet overfor politisk, militært og annet press;*
- *sammen med våre allierte å forsvare Norge og NATO mot anslag og angrep;*
- *å sikre samfunnet mot anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.*

114. De justerte målformuleringene innebærer en mer bevisst erkjennelse av at sikkerhetspolitikens domene ikke utelukkende favner om krig og militære trusler. Erfaring har vist at alvorlige trusler like gjerne kan komme fra ikke-statlige aktører og ikke-militære organisasjoner. De sikkerhetspolitiske målene tilkjenner Norges vilje til å bidra til å skape en positiv utvikling av den internasjonale rettsorden og til internasjonal fred og stabilitet. Målene er ikke et brudd med tidligere formuleringer, men representerer en tilpasning til dagens globale utfordringer.



DEL VI



**Forsvaret som sikkerhetspolitisk
virkemiddel og norsk bruk
av militærmakt**



Helhetlig tilnærming for bruk av sikkerhetspolitiske virkemidler

115. Det sikkerhetspolitiske handlingsrommet gir i langt større grad enn før handlefrihet til å anvende hele spektret av sikkerhetspolitiske virkemidler (jf. pkt. 30). Som sikkerhetspolitisk virkemiddel er militærmakt er statens instrument for å kunne true med eller utøve voldsmakt for å sikre vitale norske sikkerhetsinteresser (jf. pkt. 15). Formålet med slik maktbruk er å nå politiske målsettinger, herunder å opprettholde en ønsket tilstand. Militærmakt står i en særstilling i forhold til andre sikkerhetspolitiske virkemidler.

116. Militærmakt har en rekke egenskaper som også kan nyttes til å løse oppgaver som i utgangspunktet ikke er rent militære (oppgaver som normalt vil bli ivaretatt med andre virkemidler. I enkelte situasjoner, spesielt i en tidlig fase av en katastrofe og krise, eller når katastrofer eller væpnede konflikter er såpass farlige at andre ikke kan operere i dem, vil militære styrker ofte være det eneste sikkerhetspolitiske virkemidlet som kan anvendes med den nødvendige grad av trygghet for personellet. I slike situasjoner kan man stå overfor det dilemmaet at militære styrker i utgangspunktet ikke er det mest velegnede virkemidlet, men likevel det eneste som er anvendbart.

117. Sannsynligheten er stor for at konflikter, kriser og nødsituasjoner der bruk av væpnet makt inngår vil forbli en del av den globale virkelighet i overskuelig fremtid. I de innledende faser kan det hende at militære styrker må bidra til å løse eller selv ivareta oppgaver som normalt ivaretas av andre, inntil situasjonen er stabilisert og andre virkemidler eller sivilt personell kan settes inn. Det er altså påkrevet at militære styrker evner å påta seg flere typer oppdrag enn tradisjonell krigføring. Internasjonalt har vi i en rekke krisehåndteringsoperasjoner sett hvordan militære styrker i en periode må fylle eller bidra til å ivareta sivile oppgaver for å stabilisere situasjonen og hjelpe sivilbefolkningen. Eksempler er SFOR i Bosnia (Sikkerhetsrådsresolusjon 1088 av 12. desember 1996) og KFOR i Kosovo (Sikkerhetsrådsresolusjon 1244 av 10. juni 1999).

118. Militære kapasiteter vil ofte ikke være det dominerende sikkerhetspolitiske virkemidlet når fremtidige sikkerhetsutfordringer skal håndteres. I mange sikkerhetspolitiske situasjoner vil militære virkemidler primært ha en støttende funksjon. Det innebærer at man allerede i utgangspunktet må ta hensyn til at militære virkemidler må anvendes som en integrert del av en helhetlig påvirkning, der bruken av andre sikkerhetspolitiske virkemidler vil kunne danne hoveddrammen.¹⁰ Det er kun dersom det skulle finne sted en dyster internasjonal utviklingsretning med fremvekst av en eksistensiell trussel, at militærmakt igjen må påregnes å kunne bli det absolutt dominerende sikkerhetspolitiske virkemidlet (jf. pkt. 62-63).

¹⁰ Se fotnoten under pkt. 30 for en oversikt over ulike sikkerhetspolitiske virkemidler.



119. Kollektiv sikkerhet har som formål å sikre at ulike aktører og konsekvenser av katastrofer, kriser, væpnede konflikter og kriger, ikke får påvirke internasjonal fred og stabilitet på en uakseptabel måte. Aktive bidrag for å forebygge potensielle kriser på et tidlig tidspunkt, og for å hindre at ulike typer farlige sikkerhetspolitiske situasjoner kommer ut av kontroll, vil ofte være den gunstigste strategi. Denne type forebyggende operasjoner eller andre fredsoperasjoner representerer i sin natur ulike former for internasjonal krisehåndtering. Sammen med andre sikkerhetspolitiske virkemidler bidrar de til at konsekvenser av konflikter og kriser som utgjør trusler eller kan skape betydelige negative ringvirkninger, blir stanset på et tidligst mulig tidspunkt og før konsekvensene når våre egne grenser.

Et modernisert totalforsvar

120. Totalforsvarskonseptets grunnprinsipp har vært at samfunnets samlede ressurser, om nødvendig også private ressurser, skal kunne settes inn for å understøtte forsvaret av Norge i krig eller når krig truer. Totalforsvarskonseptet har basert seg på særlige fullmaktslover (beredskapslovgivningen) og Forsvarets behov for støtte når vilkårene for å ta i bruk disse fullmaktene har vært til stede. Under den kalde krigen gikk totalforsvarets innretning ut på å stille tilgjengelige sivile ressurser til rådighet for den militære forsvarskampen. Det endrede risikobildet og økt relativ vekt på samfunnssikkerhet, har medført et endret sivilt-militært samarbeidsmønster.

121. Stortinget har fastslått at Forsvarets bistand til det sivile samfunnet er en viktig del av totalforsvaret. I fremtiden må Forsvaret være i stand til å stille militære ressurser til rådighet for å bidra til





å løse oppgaver som i utgangspunktet er sivile, men som sivile institusjoner ikke har ressurser til å løse alene. Forsvarets mer fremtredende rolle for å bidra til samfunnssikkerhet, inkludert tiltak i samarbeid med andre nasjonale myndigheter for å forebygge og bekjempe terrorisme, illustrerer denne endringen. Den samlede forsvarspolitikken må bidra til at den enkelte borgers sikkerhet mot tilsiktede og utilsiktede hendelser settes i sentrum. Dette betyr nye samarbeidsformer mellom sivilt og militært beredskap. I forhold til begrepsbruken under den kalde krigen, innebærer dette i sum en fornyet og utvidet forståelse av totalforsvarsbegrepet, gjennom et modernisert totalforsvarskonsept.

122. Det moderniserte totalforsvarskonseptet innebærer gjensidig støtte og samarbeid og optimal ressursbruk mellom Forsvaret og det sivile samfunn om både forebygging, beredskapsplanlegging og operative forhold. Det moderniserte totalforsvarskonseptet vektlegger i større grad militær støtte til det sivile samfunn. Støtten baseres på entydige ansvarsforhold innenfor rammen av det etablerte ressursnivå for beredskap og planlegging på dette felt, og på avklarte ordninger for kostnadsdekning. Det er en forutsetning at Forsvaret vil bidra med utgangspunkt i tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og de ressurser som er etablert for å løse helheten av Forsvarets oppgaver (jf. pkt. 154).

123. Det moderniserte totalforsvarskonseptet forutsetter ikke at beredskapslovgivningen kommer til anvendelse. Det omfatter i videste forstand sivil-militær ledelse og koordinering, sivil støtte til Forsvaret og Forsvarets støtte til det sivile samfunn for å ivareta samfunnssikkerhet. Sivilt-militært samarbeid som ikke har som formål å ivareta norsk og alliert sikkerhet, er å betrakte som «annet sivilt-militært samarbeid» og faller således utenfor totalforsvarskonseptet.

Legalitet og politisk legitimitet

124. Når det gjelder bruk av militærmakt kan det i utgangspunktet være nyttig å skille mellom legalitet og legitimitet. Militær maktbruk er legal når den har basis i folkeretten. Den er legitim når den kan begrunnes politisk og moralsk. I internasjonal politikk kan det imidlertid ofte være vanskelig å skille klart mellom politikk, juridiske forhold og moral. Når FNs sikkerhetsråd uttrykkelig har autorisert bruk av militærmakt, er imidlertid maktbruken både legal og legitim.

125. De etiske sider knyttet til militær voldsanvendelse kan oppsummeres i to uttrykk: jus in bello, som refererer til reglene for krigføring, og jus ad bellum, som omhandler reglene for når det er legitimt å gå til krig eller ta i bruk militærmakt. Sistnevnte er knyttet til tesen om «rettferdig krig».¹¹ I Norge har man tradisjonelt fokusert på det første, på hvilke handlinger som er tillatt når krig først har brutt ut, slik disse regler og normer fremkommer av folkeretten. Når man kan gå til krig eller gjøre aktiv bruk av militærmakt, har vi inntil 1990-årene vært langt mindre opptatt av i offentlig debatt og politisk sammenheng. Forutsetningen var at det var krigen som ville komme til oss, mot vår vilje, og at en forsvarskrig i seg selv per definisjon både er legal og legitim.

¹¹ De klassiske kriteriene for «rettferdig krig» beskrives av Thomas Aquinas som hevdet at tre kriterier må være oppfylt: (1) overhodet (dvs. den politiske institusjon) som setter krigen i gang må ha den rette autoritet, (2) selve begrunnelsen for krigen må være rettferdig, og (3) man må ha rett intensjon, slik at man ønsker å fremme det gode og unngå det onde.



126. Anvendelse av militærmakt må forankres folkerettslig, enten gjennom samtykke fra partene (f.eks. en fredsbevarende operasjon der de stridende parter ønsker militær intervensjon fra en tredjepart for å oppnå våpenhvile), gjennom retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar etter FN-paktens artikkel 51, eller gjennom mandat fra FNs sikkerhetsråd i henhold til FN-paktens kapittel VI eller VII (jf. pkt. 23 og 26-28).

127. Det er bred enighet i Norge om at norsk deltakelse i militære operasjoner utenfor Norge må ha folkerettslig forankring. Det må tilstrebes å basere anvendelse av militærmakt, utenom de klare selvforsvarstilfellene, på et mandat fra FNs sikkerhetsråd. Skulle det i en situasjon som utgjør en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, vise seg å være umulig å oppnå en uttrykkelig autorisasjon av maktbruk fra FNs sikkerhetsråd (jf. de faste medlemmers vetorett), må det om nødvendig foretas en vurdering av om det likevel kan foreligge et folkerettslig grunnlag for aktiv anvendelse av militære virkemidler. I en slik vurdering vil den politiske og moralske legitimitet veie tungt.

128. Bare unntaksvs bør norske styrker delta i operasjoner som ikke har mandat fra FN, og da bare når dette er velbegrunnet ut fra folkerettslige betraktninger. Norge vil fortsatt avstå fra deltakelse i preventiv krigføring og forkjøpsangrep som ikke har en klar forankring i folkeretten.

129. Muligheten for militær intervensjon i en suveren stat er et viktig tema for debatt i internasjonal politikk. Det har ikke utviklet seg bred enighet om hvorvidt eller under hvilke omstendigheter slik





intervensjon er forsvarlig. Den moralske og juridiske forankring til militære intervensjoner etter den kalde krigen har vært preget av manglende folkerettslige prejudikater. De sikkerhetspolitiske virkemidler som har vært benyttet har vært preget av behovet for å finne nye svar på nye problemstillinger. Situasjonen er likevel en helt annen i dag enn før 1990. Det internasjonale samfunnets maktesløshet og følelse av medskyld overfor massemyrderiene i Srebrenica i 1995, fordi man på forhånd ikke intervenerte med tilstrekkelig militærmakt, har i ettertid fått åpenbare politiske konsekvenser. Kosovo-aksjonen i 1999 må forstås i dette lys. Folkeretten er derved i utvikling.

130. Opprettelsen av krigsforbrytertribunalene for det tidligere Jugoslavia og Rwanda, og den internasjonale straffedomstolen, viser at prinsippene bak jus in bello nå synes å stå sterkere internasjonalt enn på lenge. Kjernen i den etiske debatt om krigføring er to sentrale prinsipper om proporsjonalitet og beskyttelse av ikke-stridende. Disse prinsippene ligger til grunn for internasjonal rett (Haag-konvensjonene, som inkluderer forbud mot visse typer våpen, og Genève-konvensjonene med tilleggsprotokoller). Norge har i alle år etterlevd de krav som internasjonal rett stiller på disse områder.

131. En rekke av de krisehåndteringsoperasjoner som det kan bli aktuelt for Norge å bidra til i fremtiden, vil kunne sette store krav til Forsvarets evne til å takle folkerettslige vanskelige situasjoner. Det er viktig at trening og utdanning reflekterer dette. Det kan oppstå særlig store problemer med behov for vanskelige avveininger i situasjoner der noen av partene i en konflikt bevisst bryter ett eller begge ovennevnte prinsipper (proporsjonalitet og beskyttelse av ikke-stridende). Internasjonal terrorisme og asymmetrisk krigføring har allerede illustrert denne problemstillingen.

132. Jus ad bellum vil alltid være et politisk ansvar. De norske mannskapene som deltar i skarpe militære operasjoner skal konsentrere seg om jus in bello. De innenrikspolitiske rammene for norsk bruk av militærmakt er oppsummert under pkt. 138-143.

Kommandomyndighet og politisk kontroll

133. Grunnlovens § 25 gjør «høieste Befaling over Rigets Land- og Sømagt» til et prerogativ for Kongen, det vil si regjeringen. I det daglige vil kommandomyndigheten utøves gjennom forsvarsministeren. Bestemmelsen uttaler seg ikke om hvorvidt og i hvilken utstrekning regjeringen har adgang til å delegere sin befalingsmyndighet.¹² Forsvarssjefen har fått delegert «alminnelig kommando» som er høyeste militære kommandomyndighet, uten at dette berører regjeringens konstitusjonelle befalingsmyndighet. Det konstitusjonelle ansvaret for enhver bruk av Forsvaret påligger derfor til enhver tid regjeringen gjennom forsvarsministeren. Forsvarsministeren er dessuten parlamentarisk ansvarlig overfor Stortinget for det som skjer innad i Forsvaret. Forsvarsministerens har derfor full instruksjonsmyndighet overfor forsvarssjefen.

¹² Bestemmelsens tredje punktum sier imidlertid hvem regjeringen ikke kan delegere sin befalingsmyndighet til: «Den (dvs. Rigets Land- og Sømagt) må ikke overlades i fremmede Mægters Tjeneste».



134. Overføring av kommando over norske styrker til NATOs kommandokjede er basert på at NATOs militære kommandoapparat er underlagt full politisk kontroll gjennom NATOs råd der den norske regjering er representert gjennom vår NATO-ambassadør og der beslutninger fattes gjennom konsensus. NATOs kommandostruktur av 2003 forutsetter ikke at allierte militære operasjoner på norsk jord vil bli ledet gjennom en NATO-kommando med norsk sjef. Når alliansens medlemmer stiller styrker til rådighet for NATO, overfører de imidlertid bare begrenset kommandomyndighet - operativ kommando eller operativ kontroll. Som følge av dette vil ingen NATO-sjef utøve alminnelig kommando over norske styrker. Alminnelig kommando vil være forbeholdt en norsk kommandolinje.

135. I situasjoner der norske militære styrker stilles til rådighet for f.eks. EU-ledete, FN-ledete eller andre typer flernasjonale operasjoner, gjelder de samme prinsipper som i NATO-sammenheng. Norske styrker vil i prinsippet aldri bli satt til oppdrag eller utføre oppgaver som ikke på forhånd ligger innenfor de rammer som er godkjent av norske politiske myndigheter.

136. En sentral hensikt bak effektiv kommando og kontroll er å sikre den politiske styringen av militær voldsanvendelse. Effektiv kommando og kontroll er imidlertid avhengig av et nært samspill mellom den politiske ledelse og den fagmilitære ekspertise. Dette krever nær og vedvarende politisk-militær samordning der den politiske ledelse ofte vil fatte viktige beslutninger fortløpende og under alle faser av en militær operasjon. Krisehåndtering krever korte kommandolinjer for å sikre politisk kontroll og militær effektivitet. Hurtige beslutninger må være basert på et samlet og koordinert beslutningsgrunnlag.





137. Norge har siden 2003 et integrert forsvarsdepartement, med forsvarssjefen og viktige deler av hans strategiske funksjoner som en del av departementet. Dette skaper forutsetninger for en effektiv nær og vedvarende politisk-militær samordning.

Rammene for norsk bruk av militærmakt

138. Behovet for legalitet og politisk legitimitet - både innenrikspolitisk og internasjonal - vil være avgjørende for Norges bruk av militærmakt. Sentrale norske sikkerhetsinteresser, de internasjonale rammer, hensynet til internasjonal fred og sikkerhet, alliansesolidariteten og humanitære hensyn, vil i særlig grad være styrende for i hvilken grad og hvordan norske myndigheter vil benytte Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel. Et grunnleggende mål er at Norge skal være i stand til å bidra aktivt og meningsfylt i de militære operasjoner som NATO, gjennom konsensus, måtte påta seg. Det er viktig at de operasjonene som Norge velger å delta i har bred politisk støtte.

139. For Norge er det i utgangspunktet bare aktuelt å benytte militære maktmidler nasjonalt i begrensede situasjoner knyttet til suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse. I alle andre situasjoner vil Forsvaret operere innenfor en flernasjonal ramme - i eller utenfor Norge.

140. Samtidig vil kostnadene forbundet med militære operasjoner utenfor Norge alltid veie tungt. Slike operasjoner er kostbare og må derfor stå i et rimelig forhold til hva man oppnår eller søker å oppnå. Når det gjelder ikke-økonomiske kostnader, i første rekke risikoen for tap av liv, må dette kunne forsvares i forhold til de politiske mål som ligger til grunn for operasjonen og de tiltak som ble forsøkt før aktiv anvendelse av militærmakt ble tatt i bruk. Det er på denne bakgrunn avgjørende at norske myndigheter oppfatter formålet med det som gjøres som legalt, legitimt og moralsk forsvarlig.

141. Bruk av militærmakt er uomtvistelig et politisk ansvar. Forsvaret har ansvaret for at utøvelsen av militærmakt er i samsvar med politiske føringer og folkeretten. I alle militære operasjoner kan det imidlertid skje feil og uhell. Det er da avgjørende at det politiske ansvaret for den risiko som alltid foreligger ved gjennomføringen av komplekse militære operasjoner, ligger fast - uten at dette på noen måte innsnevrer ansvaret til militære sjefer og den enkelte soldat i henhold til folkeretten.

142. Det er grunnleggende at norske soldater hele tiden har norske myndigheters klare støtte, også når det internasjonale legalitetsspørsmålet for den militære operasjonen i utgangspunktet var omstridt eller når oppdraget viser seg å være vanskeligere å gjennomføre enn opprinnelig antatt.

143. Norge har begrensede militære ressurser og vil ikke delta i alle typer militære operasjoner og heller ikke under alle forhold. FN-mandat, internasjonal solidaritet og særlig alliansesolidariteten, gir likevel sterke føringer som tilsier norsk medvirkning i de operasjoner som vi støtter.

DEL VII



**Forsvarets sikkerhetspolitiske roller,
forsvarspolitiske mål og
Forsvarets oppgaver**



Forsvarets sikkerhetspolitiske roller

144. Fraværet av én enkelt dimensjonerende trussel gjør at Forsvaret i fremtiden må ivareta flere ulike roller. Ivaretagelse av disse rollene påvirker hvilke kapasiteter og hvilken kompetanse Forsvaret må ha, samt hvilke oppgaver det må være i stand til å løse.

145. Forsvarets rolle knyttet til konvensjonelt *kollektivt forsvar* er ikke lenger like fremtredende som tidligere. Like fullt må Forsvaret opprettholde en basis for en eventuell mobilisering og gjenoppbygging av nødvendig militær stridsevne, i tilfelle en ny direkte konvensjonell trussel mot norsk territorium skulle oppstå på lang sikt (jf. pkt. 61-63). Det er primært Forsvarets institusjonelle kompetanse og tilpasningsdyktighet som vil danne denne basisen (jf. også pkt. 190). Det er viktig at sikkerhets- og forsvarspolitikken, ut fra mer kortsiktige behov, ikke overser eventuelle trender i retning av en konvensjonell styrkeoppbygging, eller andre utviklingstrender som på sikt kan skape en potensiell eller reell trussel.

146. Fjerntliggende stater og ulike ikke-statlige aktører vil i fremtiden kunne påføre det norske samfunnet og våre allierte omfattende skader, spesielt ved bruk av masseødeleggelsesvåpen eller andre virkemidler som kan skape store ødeleggelser. Norge må derfor ha kapasitet til å forebygge og bekjempe slike trusler, og til å begrense skadevirkningene av ulike typer anslag og angrep av slik karakter. Forsvaret må i denne forbindelse ivareta en *forebyggende og beskyttende rolle*. Dette er en rolle som i stor grad vil være rettet mot å kunne yte ulike typer bistand til norske sivile myndigheter, samt evne til å motta støtte fra eller bistå allierte når trusler eller skader er av en slik art at NATO iverksetter kollektive forsvarstiltak.



147. Samtidig innebærer ovennevnte rolle at Forsvaret på enkelte områder må kunne bidra med kapasiteter og kompetanse for å ivareta norsk samfunnssikkerhet og andre viktige norske sikkerhetsinteresser. Etterretnings- og sikkerhetstjeneste, informasjonsoperasjoner, kystvakt, grensevakt, redningstjeneste, spesialstyrkeoperasjoner, vakt hold og sikring, rydding av eksplosiver og større ARBC-utfordringer¹³

¹³ARBC står for kjernefysiske, radiologiske, biologiske og kjemiske våpen.



er eksempler på områder der en tilstrekkelig stor nasjonal norsk kapasitet er påkrevet, og der Forsvaret har en viktig rolle.

148. Norges forhold til Russland har utviklet seg konstruktivt (jf. pkt. 92-97), men preges av at Norge er en liten nabo med grense mot områder som er av stor strategisk betydning for Russland. Våre interesser er ikke alltid sammenfallende. Dette tilsier et behov for å sikre forutsigbarhet og stabilitet, spesielt i nordområdene. Forsvaret må her ivareta en *regionalt stabiliserende rolle*. Det er en rolle som omfatter tilstedeværelse av norske militære kapasiteter, overvåkning, kontinuerlig suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse, og nødvendig bistand til sivile myndigheter for å bekrefte norsk kontroll og påvirke de regionale sikkerhetspolitiske rammebetingelser i tråd med norske politiske målsetninger. Det er i denne forbindelse et viktig mål å sikre bred internasjonal støtte, innbefattet regelmessig alliert tilstedeværelse og engasjement, for å befeste nordområdenes stilling som en stabil og trygg del av Europa. For Forsvaret innebærer dette særlig å tilrettelegge for regelmessig alliert trenings- og øvingsnærvær, spesielt i Nord-Norge.

149. Fremtidige internasjonale sikkerhetspolitiske kriser vil kunne komme ut av kontroll og representere en fare for konfliktpredning eller menneskelige lidelser som er uakseptable for det internasjonale samfunn. Det kan i slike situasjoner bli aktuelt å intervensjonere for å skape den nødvendige grad av kontroll og hindre uakseptable skadevirkninger. Fordi skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet langt på vei er visket ut i den globale tidsalder (jf. pkt. 5 og 46), vil slik intervensjon også i visse situasjoner kunne innebære fremskutt forsvar av Norge eller norske sikkerhetsinteresser. Forsvaret vil, som ett av flere sikkerhetspolitiske virkemidler, og innenfor folkeretten, ha en viktig rolle knyttet til slik *internasjonal krisehåndtering*. For Norge er det av avgjørende betydning at slike operasjoner har tilstrekkelig folkerettslig forankring, bred internasjonal oppslutning og bidrar til å øke internasjonal sikkerhet og stabilitet.

150. Denne rollen forutsetter på den ene siden evne til å *bekjempe og nøytralisere* ulike aktører som representerer en trussel mot internasjonal fred og sikkerhet, dvs. å kunne gripe inn for å forebygge, avskrekke eller bekjempe. Operasjonen «Enduring Freedom» i Afghanistan er et eksempel i denne forbindelse (sikkerhetsrådsresolusjon 1368 av 12. september 2001 som anerkjente staters rett til selvforsvar mot





internasjonal terrorisme og som anmodet medlemsstatene om å samarbeide i kampen mot internasjonal terrorisme, og vedtaket i NATOs råd om at artikkel 5 i Atlanterhavspakten var utløst med basis i FN-paktens artikkel 51).

151. Forsvarets rolle knyttet til internasjonal krisehåndtering har også en sentral *stabiliserende dimensjon*. Hensikten er her å få kontroll over situasjoner hvor det uten militær tilstedeværelse og påvirkning vil kunne finne sted en forverring av situasjonen, med drastiske negative konsekvenser. Formålet er å bidra til at det utvikles og etableres en stabil og fredelig normalsituasjon. En viktig del av den stabiliserende dimensjonen er følgelig å kunne bidra til å forebygge ulike typer kriser, væpnede konflikter og krig. SFOR i Bosnia (sikkerhetsrådsresolusjon 1088 av 12. desember 1996), KFOR i Kosovo (sikkerhetsrådsresolusjon 1244 av 10. juni 1999) og «Allied Harmony» i Makedonia (basert på anmodning fra makedonske myndigheter og vedtak i NATOs råd av 15. desember 2002) er eksempler på den stabiliserende dimensjonen som ligger i Forsvarets internasjonale krisehåndteringsrolle.

Forsvarspolitiske mål



152. De forsvarpolitiske målene utgjør bindeleddet mellom sikkerhetspolitikken og forsvarpolitikken. De angir hva Forsvaret skal bidra med for å sikre best mulig oppnåelse av de overordnede sikkerhetspolitiske mål. De forsvarpolitiske målene for perioden 2005-2008 er at Forsvaret, innenfor sitt ansvarsområde og gjennom samarbeid med andre nasjonale myndigheter der dette er naturlig, skal kunne:

- *alene og sammen med allierte sikre norsk suverenitet, norske rettigheter og interesser, samt bevare norsk handlefrihet mot militært og annet press;*
- *sammen med allierte, gjennom deltakelse i flernasjonale fredsoperasjoner og internasjonalt forsvarsamarbeid bidra til fred, stabilitet, håndhevelse av internasjonal rett og respekt for menneskerettighetene, samt forebygge bruk av makt fra stater og ikke-statlige aktører mot Norge og NATO;*
- *sammen med allierte bidra til kollektivt forsvar av Norge og andre allierte i henhold til våre allianseforpliktelser, og til å møte ulike typer anslag og angrep med tvangsmakt for å sikre norsk og kollektiv sikkerhet;*
- *bidra til å ivareta norsk samfunnssikkerhet, redde liv og begrense konsekvenser av ulykker, katastrofer, anslag og angrep fra statlige og ikke-statlige aktører.*



Forsvarets oppgaver

153. Forsvaret skal gjennom å løse sine oppgaver oppfylle de forsvarspolitiske mål. Forsvarets oppgaver danner dermed også grunnlaget for utformingen av Forsvarets virksomhet, kompetanse, kapasiteter og operative evne. Forsvarets operative evne dreier seg om Forsvarets evne til å løse sine pålagte oppgaver og blir av den grunn evaluert årlig. Å opprettholde en optimal operativ evne i lys av nye oppgaver og sikkerhetspolitiske utfordringer, er hovedformålet bak militær transformasjon (jf. pkt. 190).

154. Forsvarets oppgaver deles inn i (a) nasjonale oppgaver, (b) oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre og (c) andre oppgaver. De to første kategoriene skal - som en balansert helhet - være styrende for Forsvarets strukturutvikling. Dette innebærer at de nasjonale og internasjonale oppgavene ikke står i et motsetnings- eller konkurranseforhold, men tvert imot skal utfylle hverandre slik at det skapes gjensidig forsterkende synergi mellom de forskjellige aspekter ved Forsvarets samlede virksomhet. Forsvarets kapasiteter skal i hovedsak kunne brukes både hjemme og ute, og i prinsippet vil det ikke eksistere noe skille mellom personell/kapasiteter for henholdsvis nasjonale og internasjonale oppdrag. Det er likevel avgjørende at Forsvaret til enhver tid evner å ivareta de nasjonale oppgaver på en tilstrekkelig måte. Dette må alltid ligge i bunn.

155. De påfølgende oppgaver 1, 2, 3 og 4 er nasjonale oppgaver som krever permanent tilgjengelighet på operative norske militære kapasiteter. Oppgave 5 og 6 er oppgaver som må løses sammen med allierte og eventuelt andre, der Norge kun stiller en begrenset andel av de militære kapasiteter som trengs. Oppgave 7 og 8 derimot, er av en slik karakter at de i hovedsak må løses med de kapasiteter og den kompetanse som er tilgjengelig som en følge av evnen til å løse de andre oppgavene. Imidlertid må territorialforsvarets innretning, utrustning og trening legge tilstrekkelig vekt på evnen til å bidra til norsk samfunnsikkerhet.





Nasjonale oppgaver

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

Oppgave 1:

Å sikre et nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåkning og etterretning.

Forsvaret skal forestå effektiv informasjonsinnhenting og overvåkning av norske interesseområder. Dette inkluderer en etterretnings- og sikkerhetstjeneste som i nært samarbeid med den politiske og militære ledelse, og gjennom kontakt med internasjonale samarbeidspartnere, fortløpende samler inn, bearbejder og analyserer informasjon om ulike statlige og ikke-statlige aktører, kapasiteter, fenomener og utviklingstrekk. Det skal opprettholdes et godt situasjonsbilde med sikte på kontinuerlig å videreutvikle et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag, inkludert varsling, slik at Forsvaret kan utføre sine øvrige oppgaver effektivt og norske myndigheter holdes fortløpende orientert.

Oppgave 2:

Å håndheve norsk suverenitet.

Forsvaret skal bidra til å sikre norsk suverenitet, ivareta norske suverene rettigheter og til å bevare nasjonal integritet. Dette inkluderer avskrekking og håndtering av begrensede episoder, samt å hindre uvedkommende aktører adgang til norsk territorium og at disse skader vitale samfunnsinteresser. Suverenitetshevdelse forutsetter evne til å håndtere episoder på land, i territorialfarvannet og i norsk luftterritorium. Oppgaven omfatter ved behov også sikring av norske ambassader og norsk skipsfart. Effektiv og troverdig suverenitetshevdelse forutsetter at Forsvaret har tilstrekkelige ressurser til både å overvåke aktiviteter i norske områder, og til å kunne være tilstede på kort varsel med egnede enheter.



Oppgave 3:

Å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder.

Forsvaret skal ivareta myndighetsutøvelse knyttet til håndhevelse av norsk lov på de områder der Forsvaret er tildelt slik myndighet. Dette omfatter også forebyggende tiltak. Forsvarets myndighetsutøvelse er knyttet til oppsyns- og kontrollvirksomhet på vegne av andre offentlige etater og utøves i fredstid primært av grensevaktstyrkene og Kystvakten. Myndighetsutøvelse er en oppgave som er dimensjonerende for Forsvaret i den forstand at den krever en operativ evne som også er relevant for Forsvarets øvrige oppgaver, i første rekke suverenitetshevdelse. Dette skaper viktige synergieffekter. Videre må oppgaven løses slik at den ikke skaper vesentlige operative eller økonomiske begrensninger for Forsvarets øvrige virksomhet.

Oppgave 4:

Å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge og norske områder.

Forsvaret skal bidra til å håndtere nasjonale sikkerhetspolitiske episoder og kriser som i sin helhet ledes av norske politiske myndigheter og som ikke er av et slikt omfang at regjeringen vil ønske å involvere alliansen. Slike episoder og kriser - inkludert terrorangrep - må hurtig, og med et minimum av negative konsekvenser, kunne bringes under kontroll på norske premisser. Oppgaven omfatter også evne til raskt å kunne sørge for at en situasjon blir håndtert slik at den omfattes av Atlanterhavspaktens artikkel 5, dersom norske myndigheter ønsker at alliansen involveres eller ikke er i stand til å håndtere situasjonen alene. Uten en selvstendig evne til å håndtere kriser av et visst omfang og varierende karakter, kan Norge miste troverdighet, både i forhold til potensielle motparter og i NATO-sammenheng. Effektiv ledelse og koordinering, både internt i Forsvaret og mellom Forsvaret og sivile aktører, er viktige forutsetninger for å løse denne oppgaven. Videre kreves tilgjengelige og fleksible militære styrker med kort reaksjonstid, innenfor alle forsvarsgrener og i Heimevernet.

Oppgaver som løses i samarbeid med allierte og eventuelt andre

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



Oppgave 5:

Å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO mot trusler, anslag og angrep, inkludert bruk av masseødeleggelsesvåpen.

Forsvaret skal, sammen med våre allierte, møte trusler, anslag og angrep på Norge og øvrige deler av NATO som omfattes av Atlanterhavspaktens artikkel 5 og 6. Dette omfatter konvensjonelle angrep, angrep med masseødeleggelsesvåpen, samt andre typer anslag og angrep - fra både statlige og ikke-statlige aktører - som skaper eller truer med å skape så omfattende skade at det er aktuelt for NATO å iverksette kollektive mottiltak. Et hovedelement i denne oppgaven er å bidra til at NATO som helhet sikrer en troverdig avskrekkingsevne, slik at risikoer og trusler ikke oppstår, og bidra til alliansens samlede evne til å håndtere nye ukonvensjonelle trusler, anslag og angrep som omfattes av den kollektive forsvarsforpliktelse.

I fremtiden vil denne oppgaven også kunne omfatte beskyttelse av geografiske områder og sivilbefolkningen mot potensielle missilangrep. Samtidig vil det kunne oppstå et behov for å ivareta norsk og alliert sikkerhet gjennom deltakelse i operasjoner utenfor alliansens tradisjonelle kjerneområde.

Oppgave 6:

Å bidra til flernasjonalt krisehåndtering, herunder flernasjonale fredsoperasjoner.

Forsvaret skal, innenfor rammen av folkeretten, kunne bidra med militære kapasiteter i den hensikt å skape kontroll over ulike situasjoner som enten truer felles sikkerhet og vitale interesser, eller som har andre uakseptable konsekvenser. Slik krisehåndtering vil kunne omfatte alle typer sikkerhetspolitiske utfordringer, i prinsippet kunne foregå over hele verden, være ledet av etablerte organisasjoner som FN, NATO og EU, eller gjennomføres som del av tidsbegrensede koalisjoner.

For at dette skal være mulig, må personell i alle forsvarsgrener være disponible for så vel nasjonale som internasjonale oppdrag. Oppgaven inkluderer forebyggende og stabiliserende operasjoner, der hensikten er å hindre en akutt krise fra å oppstå gjennom preventiv utplassering av styrker, for eksempel for å hindre at det bryter ut en væpnet konflikt eller finner sted grove brudd på folkeretten, herunder omfattende brudd på menneskerettighetene.



I oppfølgingen av en del akutte sikkerhetspolitiske kriser vil det være behov for å nytte militære kapasiteter over tid for å opprettholde kontroll og bidra til stabilitet og en positiv utvikling. Erfaring viser at gjennomføring av forebyggende eller stabiliserende flernasjonale operasjoner som endrer negative sikkerhetspolitiske rammebetingelser, ofte vil være en langvarig prosess.

Andre oppgaver

Dette er oppgaver der andre myndigheter har primæransvaret. Disse oppgavene skal ikke være dimensjonerende for Forsvarets innretning, og må derfor i hovedsak løses med de kapasiteter og den kompetanse som er tilgjengelig med basis i evnen til å løse oppgavene som er beskrevet ovenfor. Andre oppgaver er:

Oppgave 7:

Å bidra med militær støtte til diplomati og til å forhindre spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Forsvaret skal bidra med støtte til norsk og flernasjonalt diplomati som et ledd i arbeidet med å skape internasjonal fred og stabilitet, herunder arbeidet for å forhindre at masseødeleggelsesvåpen og deres leveringsmidler blir tilgjengelige for aktører som utgjør en potensiell trussel mot norsk og internasjonal sikkerhet. Dette inkluderer tiltak som informasjonsinnsamling, analyse, rustningskontroll, tillitsskapende aktiviteter og verifikasjon. Videre omfatter oppgaven støtte til utvalgte samarbeidspartnere for å bidra til oppbygging av deres selvforsvarsevne, deres evne til å bidra til internasjonal sikkerhet og til arbeidet med å reformere eller modernisere deres væpnede styrker.

Andre bidrag kan være å bistå enkelte land i overgangen til demokratisk styring av militære apparater og deres virksomhet. Utdanning og trening av andre staters militære og paramilitære personell kan videre bidra til politisk, økonomisk og sosial utvikling (jf. pkt. 109), samt til mer effektiv bekjempelse av terrorisme og internasjonal organisert kriminalitet.



Oppgave 8:

Å bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver.

Forsvaret skal, innenfor rammen av tilgjengelige ressurser og kompetanse, bidra til det samlede samfunnssikkerhetsarbeidet. Forsvaret skal kunne bidra til å forebygge og bekjempe anslag og angrep mot landets befolkning, infrastruktur og ledelseskapasitet, herunder anslag og angrep av en asymmetrisk karakter. Bekjempelse og forebygging av terror er en politioppgave, i de tilfeller der det etter omstendighetene ikke er grunnlag for å hevde at det foreligger en sikkerhetspolitisk situasjon eller at situasjonen for øvrig antas å ha en sikkerhetspolitisk dimensjon. I slike tilfeller vil Forsvaret bistå etter anmodning fra og til støtte for politiet (jf. pkt. 38-42).



Forsvaret skal støtte det sivile samfunn med grunnlag i gjeldende lover og forskrifter (for eksempel HV-loven¹⁴ og Bistandsinstruksen¹⁵ ved ulykker, redningsaksjoner, naturkatastrofer og annen fare for liv og helse eller materielle skader. Forsvarets innsats i ekstraordinære faresituasjoner vil også kunne omfatte redningsinnsatser i situasjoner der det har vært nyttig kjernefysiske, radiologiske, biologiske eller kjemiske (ARBC) våpen.

Forsvarets bidrag til ivaretagelse av samfunnssikkerhet skal primært utøves på basis av den struktur og de kapasiteter som er etablert for å løse andre oppgaver. Territorialforsvarets innretning, utrustning og trening må legge tilstrekkelig vekt på evnen til å bidra til norsk samfunnssikkerhet, og blir videreutviklet i denne retning. I tillegg skal Forsvaret, etter en særskilt totalvurdering i det enkelte tilfelle, også bidra til å støtte det sivile samfunn ved ivaretagelse av andre samfunnsoppgaver enn de ovennevnte. Dette kan blant annet innebære informasjons- og kunnskapsformidling, ivaretagelse av visse kulturinstitusjoner og støtte til gjennomføring av utvalgte arrangementer.

¹⁴ Lov om Heimevernet, 17. juli, nr 28, 1953.

¹⁵ Kongelig resolusjon av 28. februar 2003.

DEL VIII



Forsvarskonseptet



156. Forsvarskonseptet har fått en normativ form som gir en kortfattet og samlet beskrivelse av de mest sentrale prinsipper som skal legges til grunn for Forsvarets fremtidige utvikling og virksomhet. Konseptet forklarer hvordan Forsvaret skal innrettes for på best mulig måte å kunne løse de oppgaver det er pålagt, og derigjennom bidra til å realisere de overordnede sikkerhets- og forsvarspolitiske mål. Konseptet beskriver den grunnleggende idé om innretningen av Forsvaret og angir de overordnede veivalg i denne forbindelse. Som en visjon for Forsvarets utvikling skal forsvarskonseptet ha en styrende og fokuserende effekt.

157. Forsvarskonseptet har følgende ordlyd:

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

158. For at Forsvaret skal være moderne og fleksibelt, må alle enhetene i Forsvarets styrkestruktur holde et høyt nivå hva angår kompetanse, utrustning og evne til å operere i nettverk, både i en nasjonal og i en internasjonal ramme. Styrkene må kunne operere i et komplekst stridsmiljø og være innrettet mot å kunne håndtere et bredt og sammensatt risikobilde. Uforutsigbarheten i risikobildet innebærer at fleksibilitet må være et bærende prinsipp, både organisatorisk og hva gjelder utvikling av kompetanse. Dette vil være avgjørende for løpende å kunne tilpasse Forsvaret til endringer i omgivelsene.

159. Effektiv ivaretagelse av Norges sikkerhetsinteresser krever et alliansetilpasset forsvar, som møter kravet til både mental og materiellmessig interoperabilitet. Forsvaret må være i stand til å operere effektivt sammen med allierte styrker





både hjemme og ute, og kunne bidra aktivt til å løse hele spekteret av NATOs oppgaver. Dette forutsetter økt vekt på flernasjonalt samarbeid, arbeidsdeling og rollespesialisering innenfor NATO-rammen og i samarbeidet med utvalgte allierte. Dette vil også være avgjørende for å sikre at Norge kan stille militære enheter av høy kvalitet til utenlandsoperasjoner utenfor NATO-rammen, herunder operasjoner i regi av FN. Alliansetilpasningens krav samsvarer med de krav som stilles for at Forsvaret skal kunne løse de nasjonale oppgavene på en effektiv måte.

160. Et forsvar der oppgaver, struktur og ressurstilgang skal være i balanse, må drives og fornyes slik at dets kompetanse og kapasitet kan opprettholdes over tid innenfor gitte økonomiske rammer. Dette perspektivet skal være styrende for all strukturutvikling i Forsvaret, både for å skape en mest mulig effektiv struktur sett opp imot oppgavene, og for å unngå feilinvesteringer eller annen uhenstkmsmessig bruk av





ressurser. Hensynet til kostnadseffektivitet skal veie tungt for alle aspekter av Forsvarets virksomhet innenfor rammen av en helhetlig tilnærming, spesielt hva angår logistikk- og støttevirksomhet.

161. Verneplikt er en lovbasert plikt¹⁶. Formålet er «å tjene til forsvar av landets interesser» og «delta i vernet av heimtrakten», dvs. å bidra til norsk stats- og samfunnssikkerhet, inkludert til at Norge er i stand til å ivareta sine allianseforpliktelser. Verneplikten vil fortsatt utgjøre en bærebjelke for Forsvarets virksomhet. Verneplikten bidrar til å gi Forsvaret en forankring i samfunnet og utgjør en viktig ressurs for Forsvaret hva gjelder rekruttering av personell og kompetanse. Forsvarets behov for vernepliktige er styrende for hvem og hvor mange som kalles inn og hvor lenge de er inne til førstegangstjeneste.

162. Forsvaret skal være fokusert mot å kunne håndtere et bredt spekter av utfordringer, både nasjonalt og internasjonalt. Forsvaret må innrettes for å kunne ivareta alle sine oppgaver på en mest mulig helhetlig, dekkende og fremtidsrettet måte, og med den innebygde fleksibilitet som usikkerhet og uforutsigbarhet krever. Dette innebærer at det er styrkestrukturens samlede evne til å løse summen av de prioriterte oppgavene som avgjør dens sammensetning og innretning (jf. pkt. 154).



¹⁶ Grunnlovens § 109, med nærmere bestemmelser i Lov om verneplikt, 17. juli, nr 29, 1953, og Lov om Heimevernet, 17. juli, nr. 28, 1953.

DEL IX



Forsvarets innretning og kapasiteter



Tilgjengelighet på militære kapasiteter

163. Deler av Forsvarets kapasiteter vil til daglig bli nyttet til fredsoperative aktiviteter, mens andre kapasiteter primært vil representere en beredskap for oppdukkende sikkerhetspolitiske situasjoner som måtte kreve bruk av militære virkemidler. I tillegg vil hvor og hvordan ulike kapasiteter anvendes bidra til å forebygge fremveksten av mulige sikkerhetsutfordringer, gjennom aktiv påvirkning av de sikkerhetspolitiske rammebetingelser.

164. Den sikkerhetspolitiske situasjon på kort og midlere sikt må antas å ville bli preget av at det i betydelig grad vil være vanskelig å forutsi hvor, når og hvordan det vil bli behov for å sette inn militære kapasiteter. Det innebærer at Forsvaret i fredstid må ha reelle, relevante og fleksible kapasiteter med høy beredskap, slik at de hurtig kan bli satt inn for å håndtere et bredt spekter av oppgaver og sikkerhetsutfordringer. Fordi akutte hendelser ofte vil være uforutsigbare, både med hensyn til type og geografisk opprinnelse, er evne til hurtig å bidra til maktprojisering et sentralt krav til Forsvaret - både i og utenfor Norge.

165. Det er følgelig en overordnet målsetting i fredstid å ha en beredskap som gjør Forsvaret til et effektivt sikkerhetspolitisk virkemiddel, slik at de politiske myndigheter kan håndtere akutte sikkerhetspolitiske utfordringer, motvirke negative endringer i de sikkerhetspolitiske rammebetingelser og nå de sikkerhetspolitiske mål. Å opprettholde en slik tilgjengelighet på relevante kapasiteter vil være Forsvarets viktigste og mest ressurskrevende virksomhet.

Institusjonell kompetanse

166. Forsvaret må ha nødvendig institusjonell kompetanse om sikkerhetsutfordringer og Forsvarets ulike roller knyttet til disse. Dette sikrer Forsvaret handlefrihet og skaper grunnlag for å håndtere både forventede og uforutsette situasjoner. Dette kravet omfatter den kompetanse Forsvaret må ha for å etablere og videreføre den nødvendige tilpasningsevne for å møte uforutsette sikkerhetsutfordringer og til å gjennomføre militær transformasjon. Dette er en form for grunnleggende kompetanse som går ut over den kompetansen som gjør militære kapasiteter operative.

167. Det må skilles mellom hvilken institusjonell kompetanse Forsvaret selv må besitte og videreutvikle, og hvilken kompetanse som kan ivaretas gjennom sivilt-militært samarbeid. Det må videre skilles mellom hvilken kompetanse som skal ivaretas og utvikles gjennom flernasjonalt militært samarbeid, og hvilken nasjonal kompetanse Forsvaret skal ivareta og videreutvikle på vegne av det norske samfunn.

168. På de områder der dette ikke strider mot spesifikke norske sikkerhetsinteresser, må Forsvaret i størst mulig utstrekning søke kompetansebygging og -utvikling gjennom flernasjonalt militært



samarbeid. Der det er mulig og kosteffektivt å nytte sivilt-militært samarbeid for å ivareta kompetansebehov, skal også denne innfallsvinkelen benyttes.

169. Forsvaret må opprettholde evnen til en større styrkeoppbygging over tid, dersom behovet skulle oppstå, parallelt med at dagsaktuelle oppgaver og ambisjoner blir ivaretatt med relevante militære kapasiteter. Evne til langsiktig styrkeoppbygging omfatter å ha en planleggingsevne og kompetansemessig basis for å kunne etablere nye og større kapasiteter.

Nisjekapasiteter, rollespesialisering og arbeidsdeling

170. Innsatsen for å transformere NATOs militære kapasiteter skjer langs flere akser. En av disse er utvikling av såkalte nisjekapasiteter som alliansen har behov for. Denne tilnærmingen gir særlig mindre og nye NATO-medlemmer muligheten til å bidra meningsfylt til hele bredden av allierte operasjoner. Som et lite land er ikke Norge i stand til å bidra med store militære enheter i utlandet. På denne bakgrunn er det særlig aktuelt for Norge å bidra med nisjekapasiteter som utgjør spesialiserte og etterspurte kapasiteter for alliansen. Nisjekapasiteter forutsetter høy kompetanse og stor fleksibilitet og tilpasningsevne, samt høy reaksjonsevne for hurtig å kunne innsettes dit de trengs. De vil på denne måten kunne inngå i ulike allierte styrkepakker og bidra i et bredt spekter av operasjoner.

171. Nisjekapasiteter utgjør viktige bidrag i NATOs samlede styrkestruktur. De utgjør samtidig kapasiteter med høy kompetanse og tilgjengelighet for de medlemsland som disponerer dem. Utvikling av nisjekapasiteter baserer seg derfor i stor grad på at ulike medlemsland bygger på eksisterende kapasiteter og kompetanse der de av klimatiske, topografiske eller spesielle nasjonale årsaker behersker bestemte kapasitetsområder særlig godt. Økt fokusering på slike spesialiserte kapasiteter innebærer med andre ord økt rollespesialisering og arbeidsdeling innad i NATO.



172. For Norge er det naturlig å fokusere på spesialiserte kapasiteter der Forsvaret alt har høy kompetanse og der ivaretagelse av nasjonale oppgaver og behov forutsetter de samme spesialiserte kapasiteter. Slike kapasitetsområder omfatter spesialisering knyttet til vinterklima, kystnære operasjoner og krevende topografi. Videre har deltakelse i internasjonale operasjoner gitt Norge betydelig nisjekompetanse innenfor blant annet transportskontroll, mine rydding, eksplosivrydding, flernasjonalt logistikk, spesialstyrkeoperasjoner og etterretning.



Flernasjonalt militært samarbeid som utviklingsstrategi

173. Den teknologiske utviklingen, økende kostnader på militært materiell og det militære kapasitetsgapet mellom USA og europeiske allierte gjør at spesielt mindre stater og nye allierte kan få problemer med å bidra meningsfylt til flernasjonale militære operasjoner, og dermed til kollektiv sikkerhet. Dette er en utvikling som strider mot NATOs sentrale sikkerhetsinteresser og som kan undergrave samholdet i alliansen. Økt vekt på flernasjonalt samarbeid for å etablere nye og moderne kapasiteter er et naturlig mottrekk overfor en slik negativ utvikling. For Norge vil betydningen av denne strategien øke, både på kort, midlere og lengre sikt.

174. Flernasjonalt militært samarbeid omfatter alle tiltak hvor to eller flere land samarbeider bi- eller multilateralt for å utvikle og forbedre militære kapasiteter. Det kan omfatte felles forskning og utvikling, anskaffelser, drift, vedlikehold og avhending. Stater kan samarbeide på lik basis eller ved at en eller flere stater leder samarbeidet og eventuelt etablerer rammer for hvordan andre stater kan bidra med mindre og mer spesialiserte kapasiteter (nisjekapasiteter). I de fleste typer flernasjonalt samarbeid vil hver enkelt stat beholde kommando over egne styrker.

175. Flernasjonalt samarbeid innebærer en rekke fordeler: (1) Det gir økt interoperabilitet og større alliert fleksibilitet på grunn av felles løsninger (kontra ulike særnasjonale løsninger). (2) Flernasjonale kapasiteter er generelt mer kosteffektive i anskaffelse og understøttelse. (3) Muligheten øker, særlig for mindre land, til å få tilgang på kapasiteter som de ikke ville kunne anskaffe og drifte på egenhånd. (4) Flernasjonalt samarbeid gir økt evne for alle medlemsland og partnere til å bidra meningsfylt til allierte operasjoner. (5) Flernasjonalt samarbeid kan bygge på og dermed videreutvikle eksisterende bi- og flernasjonalt samarbeid. (6) Et bredt flernasjonalt samarbeid representerer en god basis for å håndtere aktuelle sikkerhetsutfordringer i fellesskap, både politisk og militært. I sum er økt flernasjonalt samarbeid en av flere grunnleggende forutsetninger for vellykket militær transformasjon.

176. Det må samtidig tas hensyn til at flernasjonalt militært samarbeid og løsninger også innebærer potensielle vanskeligheter: (1) Stater har behov for å disponere egne militære kapasiteter for å løse nasjonale oppgaver. (2) Flernasjonalt styrkesamarbeid kan i visse situasjoner medføre operative begrensninger knyttet til kulturelle forskjeller, språkbarrierer, nasjonale begrensninger i bruk av styrker og manglende integrasjon av understøttelse. (3) Flernasjonale styrker krever at ulike staters styrkebidrag må tilfredstille et kompetanse- og treningsnivå som er akseptabelt for alle styrke-bidragstende stater. (4) Flernasjonalt militært samarbeid forutsetter en form for ansvars- og byrdefordeling som alle parter finner akseptabel.

177. For Norge skal deltakelse i flernasjonalt militært samarbeid prioriteres når det: (1) øker den totale militære kapasiteten, (2) skjer på en slik måte at Norge disponerer de nødvendige kapasiteter for å



ivareta egne nasjonale oppgaver, og (3) er kosteffektivt - eller i det minste gir andre fordeler og ikke er vesentlig dyrere enn alternativene. Videre er slikt samarbeid gunstig når det (4) bidrar til å realisere NATOs og EUs styrkemål, (5) hjelper de deltakende stater til å anskaffe nye militære kapasiteter, og (6) er basert på en akseptabel byrdefordeling.

178. USA er en viktig alliansepartner for Norge som vi har en grunnleggende interesse av å samarbeide nært med. Mange flernasjonale militære samarbeidsordninger som Norge deltar i, vil omfatte USA. I tillegg er det naturlig for Norge å søke et utdypet flernasjonalt militært samarbeid med europeiske allierte som vi har et særlig nært forhold til. Det er stater som i stor grad har sammenfallende sikkerhetspolitiske interesser med Norge og som det er lett å samarbeide med kulturelt, militært og politisk. Et grunnleggende interessefellesskap er en viktig forutsetning for et mer integrert styrkesamarbeid.

179. En rimelig balanse mellom nært samarbeid med større europeiske allierte og allierte som er mer sammenlignbare med Norge i størrelse, er ønskelig. Dette øker mulighetene for at Norge får et bredt spekter av oppgaver, ansvar og roller, inkludert lederskapsfunksjoner. Det er avgjørende at disse samarbeidspartnerne har sammenfallende ambisjoner knyttet til militær transformasjon. Med dette som bakgrunn, har Norge etablert et bredt flernasjonalt militært samarbeid med landene rundt Nordsjøen - en Nordsjøstrategi.

180. *Nordsjøstrategien* er en overordnet politikk for å sette flere eksisterende og kommende bilaterale samarbeidsavtaler inn i en helhetlig ramme. Nordsjøstrategien er et norsk initiativ og innebærer at Norge bygger videre på og initierer nye bilaterale avtaler, og systematiserer et nært løpende samarbeid med fire spesielt nære allierte (Storbritannia, Tyskland, Nederland, Danmark). Geografisk nærhet og stor grad av sikkerhetspolitisk interessefellesskap, foruten et eksisterende og omfattende politisk, økonomisk og



militært samarbeid, gjør disse landene til naturlige strategiske partnere for Norge. Nordsjøstrategien innebærer bilaterale avtaler mellom Norge og de enkelte andre landene og omfatter ikke multilaterale ordninger mellom alle landene som gruppe. Nordsjøstrategien utelukker ikke et nært samarbeid med andre allierte og partnere på utvalgte områder.

181. Nordsjøstrategiens sentrale målsetting er gjennom kosteffektive løsninger å øke deltaker-



landenes operative evne og militære kapasiteter. Strategien tar sikte på utvikling av felles militære kapasiteter og evne til å operere effektivt sammen gjennom planlegging og gjennomføring av operasjoner, etablering av felles styrkeenheter, felles utdanning, øvelser og trening, samt gjennom felles anskaffelse, vedlikehold og drift av materiell. Ved å utvide det flernasjonale militære samarbeidet på utvalgte områder, vil Forsvarets operative evne styrkes. Militært samarbeid med utvalgte land vil også kunne bidra til å knytte disse landene til trening og øving i Norge, og derigjennom bidra til å ivareta våre nasjonale sikkerhetsinteresser.

Prioriteringskriterier

182. Den overordnede føring for utformingen av Forsvarets styrkestruktur er at Forsvaret skal kunne håndtere et bredt spekter av mulige utfordringer på en fleksibel måte. Forsvaret skal med andre ord være scenario-robust. De fleste kapasiteter forutsettes å ha både en nasjonal og en internasjonal rolle. Norske kapasiteter får på denne måten også sin relevante plass i NATOs styrkestruktur. Summen av de krav som springer ut av dette peker entydig i retning av et økt behov for interoperable og deployerbare styrker med høy reaksjonsevne og et dertil tilpasset logistikkapparat. Forsvaret må være i stand til å levere operativ evne der og når behovet oppstår, med et sett av kapasiteter som er best mulig tilpasset den aktuelle situasjon.

183. Transformasjonsaspektet skal tillegges avgjørende vekt i forbindelse med alle investeringer og anskaffelser av nytt materiell. Dessuten kan eksisterende materiell, gjennom oppgradering av informasjons- og kommunikasjonsløsninger, gjøres ytterligere relevant. Transformasjon innebærer således ikke at eksisterende materiell nødvendigvis må skiftes ut. Utvikling av strukturen må ta utgangspunkt i de kapasiteter som er nødvendige for å løse Forsvarets oppgaver. Med kapasitet forstås i denne sammenheng evne til å løse en avgrenset del av Forsvarets samlede oppgaver. Et strukturelement er en enhet eller en avdeling som bidrar til å fremskaffe en slik kapasitet.

184. Noen av Forsvarets oppgaver må ut fra sin natur løses rent nasjonalt, uten alliert medvirkning (oppgave 1-4). Følgelig må de kunne løses med bruk av norske militære kapasiteter som har høy tilgjengelighet og er under norsk kontroll. Slike kapasiteter omfatter blant annet etterretningstjeneste, sikkerhetstjeneste, kystvakt, grensevakt og kommando- og kontroll. Som hovedregel skal kapasiteter som ivaretar nasjonale oppgaver også kunne nyttes i flernasjonale operasjoner.

185. Det er strukturens helhetlige operative evne som er avgjørende for dens evne til å løse oppgavene, ikke de forsvarsgrenvise elementer isolert sett. Militære operasjoner gjennomføres normalt i et fellesperspektiv, og hvilken grenvis tilhørighet ulike enheter og avdelinger har, er ofte mindre relevant. I fremtiden vil innslaget av felleskapasiteter sannsynligvis øke, og den tradisjonelle oppdelingen i forsvarsgrener kan få mindre operativ betydning enn før.



186. Norges medlemskap i NATO gjør at en rekke grunnleggende norske sikkerhetsinteresser ivaretas gjennom kollektive løsninger (oppgave 5 og 6). I den forbindelse må Norge evne å bidra til alliansen gjennom å stille relevante, fleksible og interoperable militære kapasiteter som sikrer at Norge er i stand til å påta seg sin del av en rimelig byrdefordeling mellom de allierte.

187. Norske politiske myndigheter har selv vært med på å vedta NATOs krav til Norge. I dette ligger at det ikke er noen motsetning mellom norske nasjonale krav til Forsvaret og alliansekravene. Tvert imot er alliansekravene et viktig virkemiddel for at Forsvaret skal være i stand til å løse sine samlede oppgaver. Gjennom NATO-samarbeidet tilføres dessuten Forsvaret kompetanse og innsikt som på en positiv måte utfyller den vi disponerer nasjonalt.

188. I lys av ovennevnte ligger følgende prinsipper til grunn for innretningen av Forsvarets operative struktur:

- *Fleksibilitet, dvs. anvendbare kapasiteter som dekker et bredt segment av oppgavespekteret, prioriteres fremfor kapasiteter med et smalt virkeområde. Høy prioritet gis til kapasiteter med hurtig reaksjons- og forflytningsevne.*
- *Styrker som utelukkende er egnet til å ivareta rent nasjonale oppgaver, skal videreføres bare i den grad de dekker et klart definert nasjonalt behov som ikke kan dekkes på annen måte (eksempler på slike styrker er HMKG, HV, Kystvakten, Grensevakten, kommandostrukturen).*
- *Forsvarets kapasiteter skal være komplementære, dvs. at de enkelte kapasiteter skal være minst mulig overlappende og i størst mulig grad utfylle hverandre, nasjonalt og innenfor NATO.*
- *Nye kapasiteter som bidrar til transformasjon skal gis høy prioritet i forhold til videreføring av arven. Allerede anskaffede og vedtatte strukturelementer skal tilpasses og utvikles slik at de i størst mulig grad kan bidra til å dekke konkretiserte behov som Norge har spesielle forutsetninger for å kunne bidra med, og som er etterspurt i NATO. Eksisterende kapasiteter kan gjøres mer anvendbare og relevante gjennom nye roller og IKT-løsninger, eller gjennom oppgradering ved hjelp av ny teknologi.*
- *Strukturutviklingen skal være i tråd med NATOs styrkemål, dvs. krav og ambisjoner som Norge på politisk nivå har vært med på å utforme. Den skal basere seg på bi- og multilaterale samarbeidsformer der dette er naturlig og kosteffektivt. Dette innebærer en betydelig innsats for å sikre gjennomslag for norske interesser i utviklingen av NATOs militære kapasiteter.*
- *Strukturen skal også ha deployerbare styrker med lavere beredskap, for å ivareta utholdenheten, blant annet også i tradisjonelle fredsbevarende operasjoner som har som formål å stabilisere og gjenoppbygge konfliktområder.*
- *Lav prioritet gis ikke-deployerbare styrker som kun egner seg til tradisjonelt statisk forsvar. Et kvalitativt styrket HV videreføres imidlertid som en viktig del av strukturen.*



Transformasjon og et nettverksbasert forsvar

189. Militær transformasjon innebærer å endre de militære styrkers sammensetning og egenskaper eller måte å operere på, i vid forstand.

190. Målet med militær transformasjon er å skape et forsvar som er bedre i stand til å håndtere uforutsigbarhet og et bredt oppgavespekter. Transformasjon er en vedvarende og proaktiv prosess, der konsepter, doktriner og kapasiteter utvikles og integreres for å tilpasse, forbedre og/eller effektivisere Forsvaret, herunder styrke dets evne til operativt samvirke nasjonalt og internasjonalt. For den langsiktige forsvarsplanleggingen og strukturutviklingen innebærer transformasjon at økt vekt legges på Forsvarets evne til fleksibilitet og kontinuerlig tilpasning.

191. Vellykket militær transformasjon innebærer på mange måter et brudd med tidligere etablerte måter å utvikle militærmakt på. Transformasjon krever en fra topp til bunn tilnærming for å styre Forsvarets militære kapasiteter mot de nye oppgaver og sikkerhetsutfordringer som skal løses, både på kort, midlere og lengre sikt. Samtidig er det behov for en hurtig realisering av operativ evne til å møte dagens sikkerhetsutfordringer. Det er derfor avgjørende å kunne frigjøre den innovative evne som eksisterer innenfor Forsvaret, nasjonalt og gjennom utstrakt flernasjonalt samarbeid. Like viktig er derfor at vi gjennom en fra bunn og opp tilnærming prøver ut og tester konsepter, teknologiske løsninger og andre forslag ved stridslaboratorier og gjennom eksperimenter. Dette er militær transformasjonsvirksomhet som vil kreve aktiv innsats - nasjonalt, gjennom flernasjonalt samarbeid og innenfor allianserammen.

192. Det er på denne bakgrunn vi må se opprettelsen av en ny strategisk kommando for militær transformasjon - Allied Command Transformation (ACT). Denne kommandoen vil styre NATOs militære transformasjonsinnsats. Det er her grunn til å understreke at militær transformasjon medfører selektiv modernisering innenfor et utvalg av kapasitetsområder, men bryter med en tilnærming som går ut på en generell modernisering av alle eksisterende militære kapasiteter.

193. Militær transformasjon forutsetter en hurtig overgang til et nettverksbasert forsvar (Nbf). Forsvaret må tidlig etablere et sømløst informasjonssystem (nettverk) som kan formidle relevant databasert informasjon til de som trenger den når de trenger den. Et oppdatert og relevant situasjonsbilde gir det nødvendige grunnlag for å ta beslutninger og for å kunne agere hurtig. Gjennom tempo og informasjonsoverlegenhet tar man initiativet fra en motstander og legger dermed viktige premisser for utfallet av militære operasjoner.

194. Sammen med et sømløst informasjonssystem blir det med innføring av nye kapasiteter mulig å skille ulike funksjoner fra hverandre i en militær organisasjon. Ulike typer sensorer vil



samle inn et bredt informasjonsgrunnlag som formidles til analyseenheter som igjen overfører et mest mulig helhetlig og tidsriktig situasjonsbilde til beslutningstakere og de ledd i organisasjonen som innehar militær påvirkningsevne (effektorer).

195. Et nettverksbasert forsvar, god oversikt, lang rekkevidde og høy presisjon skaper mulighet til å gjennomføre operasjonene med tidsriktig virkning og med tilsiktet effekt. Ved hjelp av kunnskap, erfaring, avanserte analyseverktøy og beslutningsstøtteverktøy, kan man i større grad enn tidligere fokusere innsatsen på effektene av en handling - og ikke handlingen i seg selv. I sum fremstår evne til å gjennomføre effektbaserte operasjoner som et hovedmål for transformasjon av Forsvaret.

196. Transformasjon handler om mennesker og om kompetanse. Det er Forsvarets ansatte som skal oppnå transformasjon. Kreativitet, endringsvilje og endringsevne, i kombinasjon med solid faglig kompetanse, vil derfor være sentrale kvaliteter for ansatte i Forsvaret. At hele Forsvaret får ta del i lærdom og erfaringer fra operasjoner, er en del av dette. Det er derfor viktig at erfaringer fra operasjoner analyseres og vurderes i en helhetlig kontekst, og at dette på en systematisk måte omdannes til mer generelle lærdommer som blir formidlet til brukerne på en hensiktsmessig måte.



Konklusjon

197. I konflikt og krig vil en motstander forsøke å utnytte våre mentale blindsoner for å ramme oss, dvs. utnytte de begrensningene som finnes i måten vi tenker på. Forståelsen av krig og militære operasjoner er i seg selv styrende for hvordan krig faktisk søkes utkjempet. Et stivnet tankemønster, og overfokusering på utvalgte historiske hendelser, vil gjøre oss sårbare ovenfor de som tenker bredere eller dypere enn oss. Hovedutfordringen for Forsvaret i fremtiden vil være å forbli et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel som er fleksibelt, tilgjengelig, kreativt og tilpasningsdyktig. Dette forutsetter evne og vilje til militær transformasjon. Målet er at krigens «ubehagelige overraskelser», i en uforutsigbar verden i stadig utvikling, blir minst mulig overraskende og minst mulig ubehagelige.



