

Et forsvar til besvær?

Utenlandsforsvarets utfordringer – en kvalitativ analyse

Siri Bentserud Pedersen



Hovedoppgave

Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2005

Forord

Universitetet i Oslo har vært min base i studietiden. Her har jeg lært uendelig mye, både akademisk og personlig. Jeg er takknemlig for muligheten til å fordype meg i historie, samfunnsspørsmål og politikk innen frie og fleksible rammer. Arbeidet med hovedoppgaven har vært spennende og lærerikt, men også krevende. Jeg synes prosessen har vært faglig interessant, men samtidig frustrerende og ensom. Uten hjelp fra sentrale bidragsytere hadde ikke oppgaven foreligget slik den gjør i dag. Flere fortjener derfor en takk for å ha hjulpet meg underveis.

Først og fremst vil jeg takke veileder Anders Kjølberg ved Forsvarets Forskningsinstitutt. Takker for oppfølging, motivasjon og ikke minst utstrakt tålmodighet. Jeg vil dernest rette en stor takk til respondentene, for at dere tok dere tid til meg og mine spørsmål. Takker for all interesse og positiv respons. Jeg vil deretter takke Per Christian for tid og friske innspill. Det er alltid godt å møte en som sier det han tenker. Den norske Atlanterhavskomiteé og deres hovedfagsforum fortjener også en takk. Dere vet å sette studenten i fokus, og reduserer dermed følelsen av å drukne i systemet.

I tillegg til eksterne støttespillere fortjener mine nærmeste en stor takk. Beate for faglige innspill og kontinuerlig gjennomlesning, men mest av alt for at du alltid er der som venninne. Deretter fortjener Stian takk for tålmodig hjelp med oppgavens tekniske sider – du er mitt dataorakel. Karin må takkes for nyttige kommentarer, Helene for et meget fruktbart samarbeid i innspurten. I tillegg fortjener Ketil takk for tålmodig utlån av sin forlovede – nå rydder hun deg inn igjen. Vil også takke mine andre venner. Samtalene våre, og dere i dere selv, er essensielt for meg. Sist, men ikke minst – pappa, mamma og Marius. Uten dere hadde dette aldri gått. Jeg er for alltid takknemlig for all kjærlighet og varme dere gir. Betydningen av en åpen dør, og en base å falle tilbake på, er uvurderlig.

Innholdet i oppgaven står jeg selvsagt selv ansvarlig for.

Siri Bentserud Pedersen,

Oslo, høsten 2005

Forkortelser

ACT	Allied Command Transformation
BNP	Bruttonasjonalprodukt
DNAK	Den norske Atlanterhavskomiteé
EU	Den europeiske union
FD	Forsvarsdepartementet
FKD	Fiskeri- og kystdepartementet
FN	De forente nasjoner
IP	Internasjonal politikk
ISAF	Den internasjonale sikkerhetsstyrken for Afghanistan
KFOR	Kosovo Force
MD	Miljøverndepartementet
MFU 03	Militærfaglig utredning 2003
MNF	Multinational Forces Iraq
NATO	Atlanterhavspaktens organisasjon
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
NRF	NATO Response Force
OAF	Operation Allied Force
OED	Olje- og energidepartementet
OSSE	Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa
PJC	Det permanente fellesråd
PSS	Philosophies of social sciences
SFOR	Stabiliseringsstyrke for Bosnia og Herzegovina
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SMK	Statsministerens kontor
UD	Utenriksdepartementet
UNIFIL	Den midlertidige FN-styrken i Libanon

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>TEMA OG PROBLEMSTILLING</u>	1
1.1	INNLEDNING	1
1.2	UTENLANDSFORSVARET	1
1.2.1	BEGREPSAVKLARING	1
1.2.2	BAKGRUNN	3
1.2.3	STUDIEOBJEKTETS RELEVANS	6
1.3	INNFALLSVINKEL	7
1.3.1	PROBLEMSTILLING	7
1.3.2	TIDSAVGRENSNING	8
1.3.3	ALTERNATIV INNFALLSVINKEL	9
1.4	UTENLANDSOPERASJONER	9
1.4.1	OPERASJONSTYPER	10
1.4.2	AKTØRER	13
1.5	VIDERE DISPOSISJON	15
<u>2</u>	<u>FORSKNINGSDESIGN</u>	16
2.1	INNLEDNING	16
2.2	KVALITATIVT VERSUS KVANTITATIVT	16
2.3	KVALITATIVT	16
2.3.1	KILDEGRUNNLAG	17
2.3.2	DOKUMENTANALYSE	18
2.3.3	DYBDEINTERVJU	19
2.4	STUDIENS KVALITET	21
2.4.1	RELIABILITET	21
2.4.2	VALIDITET	23
2.4.3	TIDSASPEKTET	25
2.5	ALTERNATIVE DESIGN	25
<u>3</u>	<u>RAMMEVERK</u>	27
3.1	INNLEDNING	27
3.2	SIKKERHETSPOLITIKKENS DOMENEOMRÅDE	27
3.2.1	UTENRIKS-, SIKKERHETS- OG FORSVARSPOLITIKK	27
3.2.2	DET MODERNE SIKKERHETSBEGREPET	29
3.3	SIKKERHETSPOLITISKE UTFORDRINGER	30
3.3.1	DEN NASJONALE DIMENSJONEN	31
3.3.2	DEN INTERNASJONALE DIMENSJONEN	32

3.4	FORSVARETS FUNKSJON	33
3.4.1	MILITÆRT VIRKEMIDDEL	33
3.4.2	SIKKERHETSPOLITISK VIRKEMIDDEL	33
3.4.3	MÅLGRUPPER	34
3.5	LEGITIMITET	35
3.5.1	MILITÆRMAKT OG EFFEKTIVITET	35
3.5.2	INTERN OG EKSTERN	37
3.6	TEORITRIANGULERING	38
3.6.1	NEOREALISME	38
3.6.2	POSTKLASSISK REALISME	40
3.6.3	KONVENSJONELL KONSTRUKTIVISME	41
3.6.4	VURDERING AV MODELLEN	42
4	<u>ET INTERNASJONALISERT FORSVAR</u>	44
4.1	INNLEDNING	44
4.2	MFU 03	44
4.2.1	REFORMGRUNNER	44
4.2.2	IMPLIKASJONER	46
4.2.3	OPPSUMMERING	48
4.3	DET STRATEGISK KONSEPTET	48
4.3.1	STRATEGISKE RAMMEBETINGELSER	49
4.3.2	OPPGAVER OG KONSEPT	50
4.3.3	OPPSUMMERING	52
4.4	LANGTIDSPLANEN	52
4.4.1	TRANSFORMASJON	52
4.4.2	OPPSUMMERING	55
5	<u>UTENLANDSFORSVARETS UTFORDRINGER</u>	56
5.1	INNLEDNING	56
5.2	VURDERING AV DOKUMENTENE	56
5.2.1	INNHOOLD OG BUDSKAP	56
5.2.2	KILDEKRITIKK	60
5.3	HVEM, HVA, HVOR?	62
5.3.1	OPERASJONSTYPER	62
5.3.2	AKTØRER	68
5.3.3	OPPSUMMERING	72
5.4	SIKKERHET – ET TOLKNINGSSPØRSMÅL?	72
5.4.1	SIKKERHETSPOLITISK BEGRUNNELSE	73
5.4.2	REELL SIKKERHET?	76
5.4.3	DET TODIMENSJONALE BILDET	81
5.4.3.1	Russland	83
5.4.3.2	Andre ressurs- og grensespørsmål	87

5.4.3.3 Undergraves de nasjonale oppgavene?	89
5.4.4 OPPSUMMERING	96
5.5 MÅL VERSUS MIDLER	96
5.5.1 BEVILGNINGER	97
5.5.2 SEKTORKAMP	98
5.5.3 RESSURSBRUK	99
5.5.4 INTERN LEGITIMITET	101
5.5.5 OPPSUMMERING	102
5.6 DEBATTENS KARAKTER	103
5.6.1 BRUTT KONSENSUS	103
5.6.2 POLARISERT	104
5.6.3 ELITISTISK	106
5.6.4 OPPSUMMERING	109
<u>6 ET FORSVAR TIL BESVÆR?</u>	<u>110</u>
6.1 INNLEDNING	110
6.2 KONKLUSJON	110
6.3 FREMTIDSUTSIKTER	114
6.4 VIDERE FORSKNING	118
<u>7 VEDLEGG</u>	<u>119</u>
<u>8 KILDELISTE</u>	<u>120</u>

1 TEMA OG PROBLEMSTILLING

1.1 Innledning

Under utformingen av en hovedoppgave står man overfor et stort utvalg temaer og problemstillinger. Jeg ønsket å fordype meg innen fagområdet internasjonal politikk (IP¹), og valgte etter nøye vurdering å se nærmere på norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Videre sondering førte til at utenlandsforsvaret ble valgt som studieobjekt.

I dette kapittelet presenteres studiens tema og problemstilling. Først defineres begrepet utenlandsforsvaret, det redegjøres for dets bakgrunn, og begrunnes hvorfor utenlandsforsvaret er interessant å analysere. Deretter fremsettes studiens innfallsvinkel ved å presisere problemstilling og tidsavgrensning. Derneft redegjøres det for hva utenlandsoperasjoner² er langs variabelene operasjonstyper og aktører. Dette for å avgrense studien og konkretisere hva utenlandsforsvaret handler om i praksis. Redegjørelsen er nødvendig fordi begrepet både er nytt og vidt. Til slutt skisseres den videre gangen i oppgaven.

1.2 Utenlandsforsvaret

1.2.1 Begrepsavklaring

Begrepet utenlandsforsvaret er valgt som betegnelse på Det norske Forsvaret (heretter Forsvaret) fordi brotparten av dagens styrker brukes i eller rettes mot operasjoner utenlands, mens få og små styrker benyttes eller tenkes anvendt nasjonalt. Som Aabakken (kommer:26) påpeker: "Utenlandsoperasjoner har på mange måter blitt den styrende faktoren". Hensikten med begrepet er å belyse at Forsvaret er kvalitativt ulikt fra hva det tradisjonelt har vært – i Udgaards (2005b) termer er det "snudd opp ned".

Forsvaret har tradisjonelt vært et territorielt invasjons- og mobiliseringsforsvar. Formålet har vært å avskrekke potensielle trusler, og virkemidlene har vært defensive. Som Heier (1999:9) uttrykker det: "Militærmakt skulle ved sin blotte eksistens avskrekke, ikke brukes". Dette kan betegnes som en passiv forsvarsideologi. Det

¹ Forkortelsen IP brukes kun om fagområdet internasjonal politikk, ikke om internasjonal politikk som fenomen.

² Utenlandsoperasjoner defineres som operasjoner der norske militære styrker intervenerer og/eller deltar i krisesituasjoner i andre land. Studien benytter dette begrepet fremfor internasjonale operasjoner. Knudsen (2005b [intervju]) argumenterer for at Forsvaret er i ferd med å gå bort fra betegnelsen internasjonale operasjoner, og heller benytter utenlandsoperasjoner. Tamnes (2005 [intervju]) presiserer at internasjonale operasjoner inkluderer operasjoner på norsk jord. Ettersom slike operasjoner ikke er fokus i denne studien, er det mer presist å benytte begrepet utenlandsoperasjoner.

sikkerhetspolitiske fokus har ligget på grensek kontroll og suverenitetshevdelse. I tillegg har Forsvaret vært kjennetegnet av et sterkt nasjonsbyggende element og blitt betegnet som et folkeforsvar (Ulriksen 2002). Begrepet henspiller på en sterk forankring i befolkningen, spesielt gjennom mobiliseringsordningen og verneplikten. Derigjennom har Forsvaret vært en bidragsyter til utformingen av norsk identitet og verdier (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004:384; Friis 2000:119-120,129-130; Græger og Leira 2005:51-52).

Som motsats til denne forsvarstradisjonen sees i dag konturene av et forsvar som i stadig større grad kjennetegnes av deltagelse i utenlandsoperasjoner (St.prp.nr.45 (2000-2001); St.prp.nr.55 (2001-2002); St.prp.nr.42 (2003-2004)). Blant annet Tamnes (2005 [intervju]) understreker at: "Det er ingen tvil om at utenlandsengasjement har fått en ny rolle og mye større betydning". Forsvarslinjen er gradvis blitt skjøvet utenfor eget territorium. Tidligere lå det fremskutte Forsvaret i Lyngen. På 90-tallet ble det flyttet til Balkan, mens det i dag er å finne i Afghanistan. Aabakken (kommer:11) betegner det som en "utvidelse av operasjonsområdet".

For tiden er hovedtyngden av utenlandsstyrken engasjert på Balkan, i Irak og i Afghanistan. I tillegg har Norge militært personell på oppdrag i Libanon, Midtøsten, Sinai, Sierra Leone, Kongo, Angola, Sudan, Etiopia, Eritrea og Kirgistan (Fakta om Forsvaret 2004:16-17). Som følge av internasjonaliseringen står den passive forsvarsideologien for fall. Virkemidlene er mer indirekte, men også mer offensive enn før. Forsvaret har gått fra å være "lagerorientert" til å bli "leveringsorientert" (MFU 2003a:6), og Norge kan sies å ha utviklet seg fra å være en importør av sikkerhet til å bli en eksportør (Kjølberg 2004/05 [personlig kommunikasjon]).

I henhold til begrepet utenlandsforsvaret er to merknader nødvendig. For det første må det understrekes at det er snakk om en kvalitativ endring. I denne studien beskrives utenlandsforsvaret som en ny måte å se Forsvaret på. Utenlandsoperasjoner er imidlertid ikke nytt. Norge har lenge hatt en aktiv rolle i slike, og omtales derfor som en fredsbyggende nasjon (Matlary 2002b:42-51). Sammenliknet med tidligere sendes i dag færre styrker utenlands. Kvantitativt har det altså vært en reduksjon. Hovedårsaken er at Forsvaret er bygget betydelig ned. Tilgjengelige styrker er derfor mindre enn før. I tillegg har den teknologiske utviklingen redusert behovet. Forskjellen

studien peker på er at utenlandsengasjement nå er fokus i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, og at utenlandsoperasjoner er blitt den dimensjonerende faktoren.

For det andre må det bemerkes at begrepet utenlandsforsvaret ikke beskriver Forsvaret i sin helhet. Betegnelsen er én av flere måter å tolke dagens forsvar på, og er valgt som innfallsvinkel til denne studien. I en studie av Forsvaret kunne alternativt en lokal, nasjonal og/eller regional tilnærming vært lagt til grunn. I lys av den senere tids utvikling er det imidlertid hensiktsmessig å benytte et perspektiv som belyser dreiningen fra et nasjonalt til et internasjonalt orientert forsvar.

1.2.2 Bakgrunn

Tradisjonelt har utenlandsoperasjonene Norge har deltatt i vært i regi av De forente nasjoner (FN), og oppdragene har primært vært fredsbevarende. Oppgavene har vært av politimessig karakter som å overvåke en fredsavtale eller bygge opp rettsstater og demokratiske samfunn. Bruken av voldsmakt har følgelig vært begrenset (Matlary 2003b). Eksempler er Gaza, Libanon og Somalia. Siden 1947³ har Norge bidratt med militært personell i mer enn 30 utenlandsoperasjoner. Omkring 60 000 nordmenn har tjenestegjort i disse (Fakta om Forsvaret 2004:16-17).

Fra norsk side har det vært vanlig å se på utenlandsengasjement som idealistisk motivert utenrikspolitikk, ikke som bevisst sikkerhetsstrategi. Humanitære hensyn har vært styrende, i alle fall retorisk (Matlary 2003b). Sees dette i et realistisk perspektiv, betegnes det som fordekt interessepolitikk, og det argumenteres for at Norge utelukkende har vært tilstede der det direkte eller indirekte har tjent nasjonale interesser, som geopolitiske og økonomiske hensyn (Østerud 1996:280,283). Idealisme eller ei, i Forsvaret er utenlandsoppdrag blitt sett på som ”myk” sikkerhetspolitikk, nærmest som et tillegg til den ”egentlige” politikken som har handlet om nordområdene⁴ og trusselen fra øst. Under den kalde krigen var Sovjetunionen den dimensjonerende faktor, og nasjonal tilstedeværelse stod i fokus. Utenlandsoperasjoner var lavt prioritert, og det lå ikke prestisje i det å bli sendt ut (Matlary 2002b:49; Neumann og Ulriksen 1997:98-99). Som Græger og Leira (2005:50) påpeker:

³ FNs første fredsbevarende operasjon.

⁴ Nordområdene har ingen klar geografisk definisjon og gis det heller ikke i denne studien. Begrepet betegner en sikkerhets- og forsvarspolitisk orientering, ikke en tydelig geografisk avgrensning. Begrepet henspeiler på et nasjonalt fokus der utfordringer knyttet til Nord-Norge og tilgrensende områder, både på sjø og land, står sentralt (Kjølberg 2004/05 [personlig kommunikasjon]). Se punkt 3.3.1 for utdypning.

”International experience was neither necessary nor advantageous for a career in the armed forces and could even spoil future promotions”.

Med slutten på den kalde krigen endret Norges sikkerhetspolitiske rammebetingelser seg. Neumann og Ulriksen (1997:97) betegner det som ”en vektforskyvning fra nasjonal til internasjonal sikkerhet”. Globalisering medførte økt samarbeid, integrasjon og gjensidig avhengighet. Som følge av dette ble skillet mellom det nasjonale og det internasjonale nivået uklart, og ikke-statlige aktører ble innlemmet i trusselbegrepet. Nye trusler ble satt på agendaen – som faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen, internasjonal kriminalitet og terrorisme. Nå handlet det primært om ustabilitet i periferien, bestående av ”failed states”⁵ (Kjølborg 1998). Innen disse rammebetingelsene utviklet utenlandsoperasjoner seg til en sentral sikkerhetsstrategi. Tanken var at problemene i periferien skulle håndteres lokalt for å unngå at de ble importert til Vesten (Tjøstheim 1998:80-88). Mange og ulike former for operasjoner ble iverksatt og gjennomført i løpet av 90-tallet, en periode betegnet som ”the new interventionism” (Farrell 2002:287-288). Dette var blant annet resultat av press fra FN og Atlanterhavspaktens organisasjon (NATO), som trengte å redefinere sine roller i en ny tid (Matlary 2003a).

Tar man NATO som eksempel, argumenterte flere for at alliansen ville forsvinne med øst-vest konflikten. Mearsheimer (1995) hevdet at NATOs dager var talte, mens Waltz (1993:76) uttalte: ”NATOs days are not numbered, but its years are”. Sterke krefter mente imidlertid at nye oppgaver gav NATO fortsatt relevans. Opprinnelig lå alliansens mandat i den kalde krigens konfliktdimensjon, noe som gjorde et transatlantisk forsvar nødvendig. På 90-tallet ble dette tonet ned til fordel for argumentet om kollektiv sikkerhet. Formelt var det en dreining fra artikkel 5 til artikkel 4 i Atlanterhavspakten. Jamfør det nye trusselbildet flyttet NATO fokus fra nordområdene til Balkan og senere utenfor Europas grenser, såkalt ”out of area”. NATO utviklet seg fra en invasjons- og mobiliseringsallianse til et aktivt og moderne politisk instrument. For at moderniseringsprosessen skulle lykkes var det nødvendig at

⁵ ”Failed states” defineres som kaotiske stater, der prinsipper som menneskerettigheter, demokrati og rettsinstanser er fraværende. Disse er lokalisert i periferien og står i kontrast til moderne vestlige stater, det såkalte sentrum, som bygger på de overnevnte prinsipper. Sentrum antas å inneha et verdi- og systemhegemoni, mens den ustabile periferien ventes å representere en sikkerhetstrussel mot Vesten (Helman og Ratner 1992). Tjøstheim (1998:97) betegner det som et ”kosmos-kaos perspektiv”.

medlemslandenes nasjonale styrkestrukturer fulgte i alliansens retning (Hovi og Underdal 2003:58-59; NATOs strategiske konsept 1991).

NATOs press for omlegging og modernisering møtte motstand i Norge. Flere argumenterte for at både NATO og Norge måtte opprettholde det tradisjonelle fokuset fordi primærtrusselen fortsatt var Russland. Det nye sikkerhetsbildet var mer indirekte enn tidligere, og mange hadde problemer med å se sammenhengen mellom norsk sikkerhet og deltagelse i utenlandsoperasjoner. Norge var vant til å tenke direkte sikkerhet og å føre en avskrekkende politikk, ikke til å møte indirekte trusler gjennom forkjøpsstrategier. Forsvaret som aktiv utøver av forebyggende sikkerhetspolitikk fremsto sånn sett som noe nytt. Omstilling viste seg vanskelig, og mye tyder på at den kalde krigens sikkerhetstenkning var institusjonalisert inn i aktørene innen norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Forsvarstradisjonen kan følgelig sies å ha fungert som hinder for nytenkning (Heier 1999; Neumann og Ulriksen 1997; Ulriksen 2002).

Til tross for motvilje foregikk en gradvis internasjonalisering av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. I 1994 vedtok Stortinget økt bruk av norske styrker i utenlandsoperasjoner, og mandatet for deltagelse ble utvidet (St.meld.nr.46 (1993-1994)). Fire år senere, med stortingsmeldingen – ”Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner”, la den første Bondevik-regjeringen frem et nytt styrkekonsept. Konseptet innebar at strukturen ble rettet inn mot det internasjonale fremfor det nasjonale (St.meld.nr.38 (1998-1999)), og de påfølgende langtidsplanene⁶ videreførte denne utviklingen (St.prp.nr.45 (2000-2001); St.prp.nr.55 (2001-2002); St.prp.nr.42 (2003-2004)). Græger (2005:235) konstaterer at ”tiden for å legge om Forsvaret var overmoden”.

I dag er det territorielle invasjons- og mobiliseringsforsvaret i stor grad lagt ned og erstattet med et internasjonalt orientert forsvar. Deltagelse i utenlandsoperasjoner er ikke lenger å anse som idealistisk motivert utenrikspolitikk, men som Tamnes (2005 [intervju]) påpeker: ”Et viktig element i norsk strategisk tenkning”. I motsetning til før er det slik at: ”International experience is now generally considered positive, even necessary, for a military career” (Græger og Leira 2005:62).

⁶ Utviklingen av Forsvaret skisseres i langtidsplaner, med planperioder på tre til fem år. Her kartlegges de sikkerhetspolitiske problemstillinger Norge står overfor, og ut fra disse defineres Forsvarets mål og oppgaver (Knudsen 2005b [intervju]).

I følge Steen (2005) utgjør dagens forsvar "en mobil og meget kostbar ekspedisjonsstyrke som kan delta i kriger overalt i verden". Dette er han skeptisk til. Fortsatt er det krefter som ønsker at Norge skal satse tradisjonelt, men Diesen (2004) argumenterer for at dette både er å anse som en "sikkerhetspolitisk antikvit" og en "økonomisk umulighet". I gjeldende langtidsplan heter det: "Våre styrkebidrag... anses som relevante, er av høy kvalitet og møter de krav moderne militære operasjoner stiller. Dette har gitt Norge stor anerkjennelse, og styrket vår troverdighet som en seriøs bidragsyter og alliansepartner" (St.prp.nr.42 (2003-2004):9).

Selv om politikken beskrives som hensiktsmessig, tyder mye på at utenlandsforsvaret står overfor betydelige utfordringer. Matlarys (Dagbladet 2004b) uttalelse: "I dag har vi for lite å by på av trente styrker og adekvat utstyr", går direkte i mot resonnementet over. Moes (2004) betegnelse av Forsvaret som "ute av kurs" likeså. Steen (2005) går så langt som til å hevde at: "Norge anno 2005 har intet forsvar som kan fungere på eget territorium. Derfor har landet heller ingen sikkerhetspolitikk". Denne studien har som mål å belyse denne problematikken.

1.2.3 Studieobjektets relevans

Det er flere grunner til at utenlandsforsvaret er interessant å analysere. For det første er Norges utenlandsengasjement dagsaktuelt, politisk så vel som i mediene. Sammenlignet med tidligere har utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken fått større plass i det offentlige rom. Dette betegnes som offentlig diplomati, ivaretar sentrale demokratihensyn og legger grunnlag for legitimitet⁷. Sammen med politikere og embetsverk er opinionen i dag med på å forme Norges internasjonale retning (Matlary 2002b:27-29). Det offentlige diplomatiet har utviklet seg innen en mediebasert kontekst, og kommunikasjonsrevolusjonen kan sies å ha demokratisert politikken (Børresen 2005b). Det må bemerkes at det fortsatt er slik at detaljer rundt de nevnte politikkområdene unntas offentlighet. I henhold til rikets sikkerhet anses dette som strategisk nødvendig, for at andre aktører ikke skal kjenne Norges interesser og agenda fullt ut (Lov 19. juni 1970:7; Matlary 2002b:27).

⁷ Legitimitet defineres som den politiske og moralske begrunnelse som benyttes for å rettferdiggjøre og få oppslutning om en politikk (Østerud mfl. 1997:138-139). For utdypning av begrepet se punkt 3.5.

Til tross for større åpenhet mener flere at Norge mangler en sikkerhets- og forsvarsdebatt. Johansen (2002:1) hevder at: ”Sikkerhets- og forsvarspolitikken knapt diskuteres i det hele tatt”. Han påpeker også at: ”Omprioriteringen fra nære norske interesser til mer internasjonale oppgaver... finner sted med forsvarsledelsens og Stortingets velsignelse... uten noen særlig debatt i media” (ibid:9). Spørsmål knyttet til hva slags forsvar Norge trenger og ønsker, altså en grunnleggende diskusjon om Forsvarets rolle, er lite debattert utenfor Forsvarets, de forsvarspolitiske og forskningsmiljøenes kretser. Ved å sette søkelys på utenlandsforsvaret ønsker denne studien å bidra til en slik debatt.

Sist, men ikke minst, er utenlandsforsvaret et interessant studieobjekt fordi det er forsket lite på Forsvaret i samfunnsvitenskapen. Behovet for å belyse forsvarspolitiske problemstillinger fra en statsvitenskapelig vinkel er så absolutt til stede (Ulriksen 2002:9). Dette understrekes av at det er utført få norske analyser av utenlandsoperasjoner (Gervin 2004:38). Det kan også bemerkes at forsvarspolitikken og Forsvaret er en tilnærmet fraværende del av studiet statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. I lys av sikkerhetspolitikken sentrale plass i IP er dette bemerkelseverdige. Mangelen på forskning gjør temaet spesielt interessant.

1.3 Innfallsvinkel

1.3.1 Problemstilling

En problemstilling angir hva forskeren ønsker å undersøke. Hellevik (2002:44-48) skiller mellom tre måter å formulere dette på – tema, spørsmål og hypotese. På bakgrunn av det foregående tar studien utgangspunkt i spørsmålet: *Hvilke utfordringer reiser den kvalitative dreiningen fra et nasjonalt til et internasjonalt orientert forsvar?*

Heiers (1999:forord) hovedoppgave ”bygger på egen undring omkring hvilken vei Forsvaret går”. Det gjør også denne oppgaven. Her er imidlertid utgangspunktet et annet fordi omstendighetene har endret seg. Allikevel kan problemstillingen sees som en videreføring av Heiers. Slik han så på Forsvaret etter den kalde krigen, analyseres her dagens forsvar⁸. Heier fokuserte på invasjonforsvar og verneplikt, som på 90-tallet var bærende kjennetegn på Forsvaret. Han fastslo at: ”det eksisterer inkonsistens

⁸ For studiens tidsavgrensning se punkt 1.3.2 og 2.4.3.

mellom sikkerhetspolitiske målsettinger om økt internasjonal deltakelse og militærstrategiske prioriteringer” (ibid:16). Heier satte så spørsmålstegn ved hvilke utfordringer det reiste at Norge ikke tilpasset sitt styrkekonsept. Utenlandsforsvaret tyder på at det påpekte misforholdet nå er balansert. Verneplikten holder stand som rekrutteringssystem, men er reformert og profesjonalisert, og invasjonforsvaret er i stor grad lagt ned.

Denne studien snur på Heiers problemstilling og spør hvilke utfordringer det reiser at Norge har tilpasset seg. Analysen diskuterer hvilke operasjoner Norge skal delta i, sikkerhetsargumentet som ligger til grunn, forholdet mellom mål og midler samt sikkerhets- og forsvarsdebattens karakter.

Problemstillingen må ikke forstås som kritikk av Heiers påpekninger. Det som menes er at de ikke lenger er like aktuelle. Her er det imidlertid snakk om tendenser. Som nevnt under punkt 1.2.1 er utenlandsforsvaret én av flere mulige innfallsvinkler til dagens forsvar. Det kan derfor ikke utelukkes at Heiers tilnærming fortsatt er relevant.

1.3.2 Tidsavgrensning

Studiens tidsperspektiv er nåtid. Med dette menes perioden etter 11. september 2001, da USA ble utsatt for terrorangrep. 11. september representerer et sikkerhetspolitisk veiskille, og det er sikkerhetssituasjonen som oppstod da, som er den Norge fortsatt befinner seg i. Ettersom utenlandsforsvaret er en karakteristikk av dagens forsvar, må problemstillingen analyseres innen dette tidsperspektivet.

At 11. september ble et veiskille er en konsekvens av den unipolare maktstrukturen i internasjonal politikk, hvor USA fyller rollen som hegemon⁹ (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004:22-23). I en slik struktur setter hegemonimakten dagsorden og definerer sentrale sikkerhetsutfordringer gjennom definisjonsmakt. Hegemonen fungerer som premissleverandør for andre aktører som må rette seg etter dennes agenda. Sagt på en annen måte driver den sikkerhetisering. Særlig gjelder dette aktører som føler avhengighet til hegemonimakten – som eksempelvis sikkerhetsgarantist eller økonomisk bidragsyter. For Norges del handler dette om at

⁹ Hegemon defineres som overherredømme eller lederstilling (Kristoffersen 2002:236). Med dette menes at én enkelt stat har en dominerende stilling i et politisk system (Østerud mfl. 1997:81).

USA er Norges viktigste allierte (Kjølberg 2005). I kjølvannet av 11. september har det vært klare effekter av unipolaritet. Terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen ble da definert øverst på sikkerhetsagendaen, i all hovedsak fordi USA satte det der (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004:22-23).

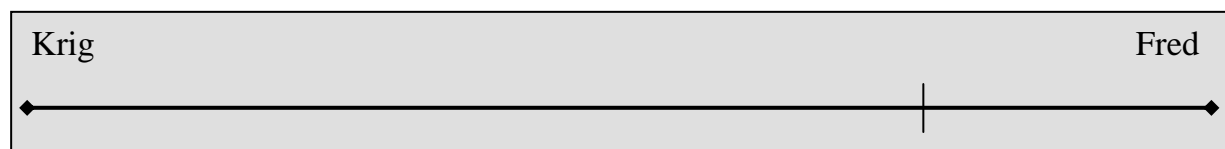
Som følge av tidsavgrensningen benyttes pågående operasjoner som eksempler på utenlandsforsvarets praksis¹⁰. Jamfør punkt 1.2.1 er de primært hentet fra Balkan, Irak og Afghanistan.

1.3.3 Alternativ innfallsvinkel

Det finnes mange tilnærminger til ett og samme studieobjekt (Andersen mfl. 2002). En alternativ innfallsvinkel til denne studien kunne vært å analysere en enkeltoperasjon som ISAF, Kosovo Force (KFOR) eller Multinational Forces Iraq (MNF). Formålet er imidlertid ikke å gå i dybden på én bestemt operasjon, men å belyse trekk ved Norges nye forsvarsorientering. På bakgrunn av dette er det fruktbart å ha en helhetlig innfallsvinkel. At problemstillingen er åpen og vid rettferdiggjøres av begrunnelsene for studieobjektets relevans¹¹. Studien ønsker å bidra til debatt så vel som mer forskning på feltet. Med et slikt formål er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i en problemstilling som fanger så mange faktorer som mulig. Dette krever åpenhet og bredde i spørsmålsformuleringen. Derigjennom legges et grunnlag for videre debatt og forskning på de funn studien fremlegger.

1.4 Utenlandsoperasjoner

Utenlandsoperasjoner spenner over store deler av konfliktskalaen, som strekker seg fra full krig, til stabil og etablert fred. Studien tar utgangspunkt i at utenlandsoperasjoner omhandler omkring tre fjerdedeler av skalaen, fra krig og mot høyre:



Figur 1.1 Konfliktskalaen.

¹⁰ I enkelte tilfeller har det allikevel vært hensiktsmessig å trekke inn situasjoner før 2001.

¹¹ Se punkt 1.2.3.

1.4.1 Operasjonstyper

Det finnes flere måter å kategorisere utenlandsoperasjoner på. Noen deler de i to og trekker skillet mellom fredsoppretting og -bevaring, mens andre ser fredsbygging som en tredje type. I Norge har det vært vanlig med en todeling – mellom NATOs artikkel 5-operasjoner og internasjonale fredsstøtteoperasjoner. Et annet alternativ er å skille mellom første- (1947-1989) og andregenerasjon (1990-dd).

Valg av kategorier avhenger av hva som er formålstjenelig for problemstillingen, men det er i mange tilfeller problematisk å klassifisere en operasjon. Ulike operasjonstyper kan gjennomføres parallelt, gradvis gli over i hverandre, forandres over tid, eller betegne ulike faser i én og samme operasjon (Kristoffersen 2002:203-204; Tjøstheim 1998:91). Konflikten i Bosnia-Hercegovina er ett eksempel der overgangen mellom fredsoppretting og -bevaring var uklar (Kristoffersen 2002:208).

På tross av flytende overganger er det fruktbart å angi et teoretisk skille, fordi hvilke operasjoner Norge skal delta i, er førende for hva slags forsvar Norge trenger og bør legge opp til (Tjøstheim 1998). I en analyse av utenlandsforsvaret er dette en implisitt problemstilling. Operasjonstypene befinner seg på ulike steder på konfliktskalaen, og innebærer ulikt omfang av, og ulike former for, militær aktivitet. Dette fører til varierende risikograd. Legitimitetsaspektet, og således den politiske handlefriheten, vil følgelig variere. Kjølberg (2004/05 [personlig kommunikasjon]) skisserer fire operasjonstyper som relevante for Norge:

1. Artikkel 5-operasjoner
2. Fredsopprettende operasjoner
3. Fredsbevarende operasjoner
4. Humanitær intervensjon

Artikkel 5-operasjoner handler om selvforsvar av NATOs territorium. Operasjonstypen innebærer utstrakt bruk av voldsmakt, og befinner seg til venstre på konfliktskalaen. Begrepet kommer av artikkel 5 i Atlanterhavspakten som definerer alliansens kollektive forsvar. At et angrep på ett medlem er å betrakte som et angrep på alle, er ment å avskrekke potensielle trusler (Kristoffersen 2002:62). Artikkelen ble første gang formelt brukt etter 11. september. Territorielt var dette et angrep på USA,

men det ble også regnet som et angrep på kollektivet. Dermed var det også ”et angrep på Norge” (Devold 2005). ISAF kan tolkes som iverksetting av artikkel 5. Det må bemerkes at det ikke er automatikk i at terrorangrep utløser denne artikkelen. Anslaget mot Madrid 11. mars 2004 resulterte ikke i tilsvarende reaksjon, ei heller aksjonene i London 7. og 21. juli 2005¹².

Også fredsopprettende operasjoner befinner seg til venstre på konfliktskalaen. Oppgavene innebærer utstrakt bruk av voldsmakt, og risikoen for tap av liv er stor. Formålet er gjerne å gjenopprette fred i ”failed states” for å stabilisere omgivelsene. Mens artikkel 5-operasjoner regnes som forsvar, er fredsopprettende snarere angrep, og innebærer bruk av tvangsmakt (Kristoffersen 2002:203). I henhold til suverenitetsprinsippet¹³ er dette problematisk. Terskelen for fredsopprettende operasjoner er følgelig høy og legitimitetsspørsmålet omstridt. Ett eksempel er Operation Allied Force (OAF) der NATO gjennomførte en luftoperasjon på bakgrunn av serbernes etniske rensking av kosovoalbanere. Operasjonen hadde ikke FN-mandat, men NATO valgte allikevel å intervensjonere, begrunnet med menneskerettighetsbruddenes omfang og alvorlighet.

Fredsbevarende operasjoner utføres av det militære, men oppgavene er av politimessig art. Fredsbevaring innebærer ikke bruk av tvangsmakt, men forutsetter samtykke fra, og samarbeid med, de berørte parter. Bruk av voldsmakt er kun legitimt som selvforsvar. Operasjonstypen plasserer seg til høyre på konfliktskalaen, og faren for tap av liv er betydelig mindre enn under de foregående operasjonsformene (ibid:201,207-208). Fredsbevarende operasjoner har tradisjonelt vært et FN-anliggende, forankret i FN-paktens kapittel 6¹⁴. Ett eksempel er Den midlertidige FN-styrken i Libanon (UNIFIL), der oppgaven har vært å overvåke tilbaketrekingen av israelske styrker og å stabilisere sikkerheten i området (ibid:696). Med slutten på den

¹² At angrepene mot Madrid og London ikke ble etterfulgt av tilsvarende reaksjoner kan trolig forklares med angrepenes ”begrensede” omfang, USAs definisjonsmakt og/eller med at kampen mot terror allerede stod på agendaen.

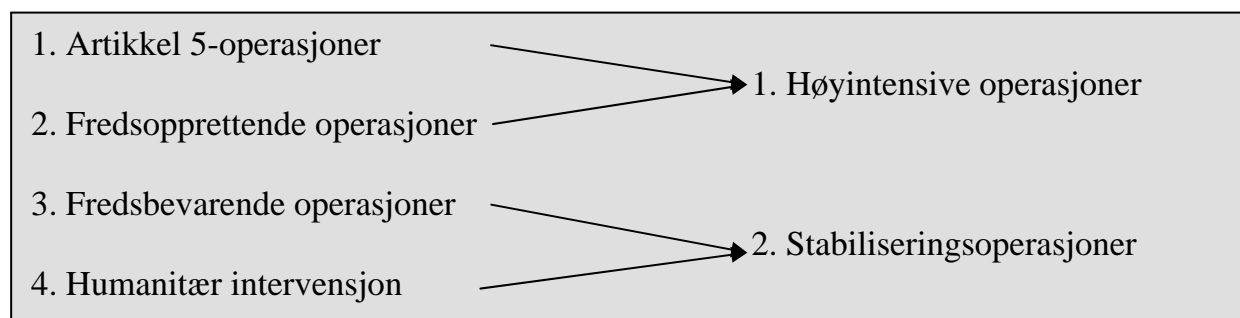
¹³ Suverenitetsprinsippet er et grunnleggende prinsipp i folkeretten, som regulerer forholdet mellom stater. Prinsippet sier at en stat har suverenitet over eget territorium og indre anliggende gjennom retten til selvstendighet, jurisdiksjon og selvhverdelse. Internasjonal politikk preges derfor, til forskjell fra nasjonalstaten, av et horisontalt rettssystem, fravær av sentral lovgiver, utøvende og dømmende makt. Stater kan frivillig avstå deler av sin suverenitet, ved å påta seg internasjonale forpliktelser eller ved å overlate deler av myndigheten til institusjoner. Ikke-intervensjonsprinsippet utgår av retten til suverenitet (Kristoffersen 2002:552; Semb 1998:130-133; Østerud mfl. 1997:266-267).

¹⁴ Kapittel 6 fastslår at Sikkerhetsrådet har myndighet til å iverksette tiltak dersom de vurderer det slik at: ”Opprettholdelse av internasjonal fred og sikkerhet virkelig vil kunne settes i fare dersom tvisten fortsetter” (siteret i Kristoffersen 2002:709).

kalde krigen endret fredsbevaring karakter, og oppgavene ble mer omfattende enn tidligere. Farrell (2002:288) betegner operasjonstypen som "wider peacekeeping", og argumenterer for at moderne fredsbevaring innehar klare fredsoppbyggende trekk. Dette eksemplifiserer de flytende overgangene. I dag kan fredsbevaring gjennomføres som selvstendig operasjon, men også komme inn som ny fase etter artikkel 5-operasjoner eller fredsoppbygging, såkalt "opprydding". KFOR og NATOs rolle i Irak er eksempler på dette.

Humanitær intervensjon innebærer militær inntreden på bakgrunn av myndigheters brudd på menneskerettigheter eller ved andre humanitære forhold som sult- og miljøkatastrofer. Formålet er å hindre og begrense menneskelige lidelser når de ansvarlige myndigheter ikke strekker til eller ønsker å bidra. Insentivet er gjerne press fra vestlig opinion om å foreta seg noe. Som ved fredsbevaring er bruken av voldsmakt begrenset, og operasjonstypen plasseres til høyre på konfliktskalaen (Kristoffersen 2002:209). Humanitær intervensjon oppstod på 90-tallet og kan karakteriseres som en relativt ny operasjonsform. Som Farrell (2002:286) uttrykker det: "The international community recently has found the will and resources to do something about murderous and failed states". Dette har direkte sammenheng med det nye sikkerhetsbildet (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004:29). Klassiske eksempler på humanitær intervensjon er FN-operasjonene i Somalia og Rwanda.

Ut fra de fire operasjonstypene har jeg valgt å slå sammen artikkel 5-operasjoner med fredsoppbyggende operasjoner, og fredsbevaring med humanitær intervensjon. Modellen blir dermed todelt, betegnet som høyintensive- versus stabiliseringsoperasjoner:



Figur 1.2 Operasjonstyper

Sammenslåingen er hensiktsmessig fordi operasjonstypene er relativt like. Med dette menes at graden av voldsmakt er høy versus lav. Høyintensive operasjoner plasseres til venstre på konfliktskalaen. Som deltager i slike må Norge stille med høyteknologiske kapasiteter og utføre krigslignende handlinger. Stabiliseringsoperasjoner befinner seg lenger til høyre og innebærer mindre bruk av voldsmakt. I slik operasjoner har Norge behov for et forsvar som kan utføre lavskalaoppgaver, samtidig som det evner å sette trygge rammer i operasjonsområdet. Det må presiseres at mens høyintensive operasjoner påtvinges, bygger stabiliseringsoperasjoner i større grad på samarbeid med de berørte parter. Dette er relevant for legitimitetsspørsmålet. Igjen må det påpekes at overgangen mellom operasjonstypene ofte er uklar. Modellen er imidlertid en teoretisk forenkling, ikke en eksakt beskrivelse av virkeligheten. Dikotomien¹⁵ er fruktbar fordi graden av voldsmakt har betydning for hva slags forsvar Norge trenger og bør legge opp til (Tjøstheim 1998:82,89).

1.4.2 Aktører

Som småstat har Norge begrenset effekt som militærmakt. Det er derfor ingen praktisk mulighet å utføre utenlandsoperasjoner selv. Forsvaret må følgelig samarbeide med andre. Relevante aktører er FN, EU, NATO og ad hoc koalisjoner¹⁶. Operasjoner initiert av de tre første gjennomføres under en institusjonell paraply, mens ad hoc koalisjoner er midlertidige og selvstendige. Aktørene har ulike funksjoner, kapasiteter og behov. Dette avgjør hvilke operasjonstyper de kan lede og utføre (Aabakken kommer:20-21).

Felles for all intervensjon er at et mandat fra Sikkerhetsrådet øker operasjonens legitimitet. Dette fordi FN har ansvaret for internasjonal fred og sikkerhet. I kraft av sin rolle har organisasjonen et bredt spekter av virkemidler tilgjengelig. Militære operasjoner anses som siste utvei og skal først benyttes når alle diplomatiske og økonomiske kanaler er prøvd ut (Baehr og Gordenker 1994:60-98). Dagens FN har begrenset mulighet til å utføre militære oppdrag fordi operasjonene er blitt mer omfattende og spenner bredere på konfliktskalaen. FN er svak operativt sett, og har verken kapasitet eller kompetanse til å utføre høyintensive operasjoner. FN-

¹⁵ Dikotomi er en variabel med kun to verdier (Østerud mfl. 1997:46).

¹⁶ Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) utelates, da deres rolle i dag vurderes som relativt begrenset.

operasjoner tar derfor form som stabilisering (Høydalsvik, Skjerve og Svela 2004; Matlary kommer:46).

EU-operasjoner er i en startfase. Tradisjonelt har ikke EU vært en militær aktør, men utviklingen av en felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik har gjort EU-operasjoner mer aktuelt. EU har siden 2002 ledet politioperasjoner i Bosnia og Makedonia, samt mindre militæroperasjoner i Makedonia og Kongo. I desember 2004 overtok EU NATOs Stabiliseringsstyrke i Bosnia og Herzegovina (SFOR). Som FN driver EU primært stabilisering¹⁷, men geografisk konsentrerer EU seg om Europas nærområder og Afrika.

Av de tre organisasjonene har NATO størst militær kapasitet. Mens FN og EU per i dag utelukkende leder stabiliseringsoperasjoner, utfører NATO både stabilisering og høyintensive oppdrag. NATO dekker med andre ord et bredt spekter av konfliktskalaen (Matlary kommer:43). I dag er NATOs hovedfokus operasjonen i Afghanistan, anført av ISAF. NATO har her satt i gang en omfattende operasjon parallelt med USAs "Operation Enduring Freedom". I følge Eide (2004) er operasjonen av avgjørende betydning for alliansen. Den er ressurskrevende og hindrer NATO i å gå inn i nye konfliktområder.

Den siste relevante aktøren er ad hoc koalisjoner. Operasjonene de initierer skiller seg fra de tre foregående ved at de iverksettes og gjennomføres utenfor et institusjonelt rammeverk. Operasjonene er i stedet resultat av at enkeltstater intervenerer, med begrunnelse i egen og/eller felles sikkerhet. Ett eksempel er den USA-ledede operasjonen i Irak som støttes av blant annet Storbritannia og Spania. Når det gjelder operasjonstyper kan ad hoc koalisjoner utføre operasjoner over hele konfliktskalaen. Evnen til å utføre høyintensive oppdrag avhenger av kompetansen og kapasitetene statene som utgjør koalisjonen innehar.

Som avsluttende bemerkning er en aktøravgrensning nødvendig. Utenlandsoperasjoner utføres parallelt av militære og sivile aktører som frivillige hjelpeorganisasjoner. Selv om operasjonene er uavhengige, er aktørene "involvert side om side i felten" (Kristoffersen 2002:205). Dette kan være problematisk fordi det er vanskelig for andre, som lokalbefolkningen i operasjonsområdet, å skille mellom

¹⁷ Med utviklingen av Europahæren kan det tenkes at høyintensive operasjoner vil bli aktuelt i fremtiden.

aktører som opererer under samme flagg. Dette er særlig et problem for de sivile som ønsker å opptre apolitisk. Blant annet frykter de at et uklart skille gjør humanitært arbeid til terrormål (Støre 2004). Dette så man eksempelvis i juli 2005 da den irakiske Al-Radd-brigaden truet norske bistandsorganisasjoner (Egeberg 2005). Samvirket er også en utfordring for de militære styrkene fordi de sivile aktørene legger begrensninger på styrkenes "operasjonsfrihet" (Tjøstheim 1998:85). Relasjonen reiser interessante spørsmål i forhold til mandat, ansvar og rolleklarhet. Slik jeg ser det er imidlertid dette en egen problemstilling og annen hovedoppgave. Her kan det innvendes at forholdet i høyeste grad angår utenlandsforsvaret. Jeg mener allikevel det er hensiktsmessig å utelate det, da studien fokuserer på Norge som militær aktør.

1.5 Videre disposisjon

Den videre gangen i oppgaven er som følger: I kapittel 2 presenteres studiens forskningsdesign. Den metodiske fremgangsmåten forklares, og fordeler og ulemper diskuteres. I tillegg drøftes studiens kvalitet, og alternative design angis.

Kapittel 3 fremsetter studiens rammeverk. Her defineres sentrale begreper og modeller, og et sett av teoretiske antagelser utledes. Formålet og utformingen begrunnes, og fordeler og ulemper drøftes.

I kapittel 4 presenteres myndighetenes syn på Forsvarets funksjon og hvordan det skal innrettes for å ivareta denne. Kapittelet er empirisk, og kildegrunlaget analyseres ikke før i kapittel 5. Begrunnelsen er at et rent analysekapittel er ønskelig.

Kapittel 5, analysen, er oppgavens hoveddel. Formålet er å diskutere problemstillingen fremsatt under punkt 1.3.1. Kildegrunlaget analyseres ved hjelp av rammeverket presentert i kapittel 3. Målet er å få en dypere forståelse av utenlandsforsvaret og de utfordringer det står overfor.

Opgavens kapittel 6 er studiens konklusjon. Her samles trådene og det trekkes slutninger på bakgrunn av analysen. Til slutt løftes blikket og Forsvarets fremtidsutsikter kommenteres. Forslag til videre forskning fremsettes også.

2 FORSKNINGSDESIGN

2.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres studiens forskningsdesign, altså de forskningsmetoder utenlandsforsvaret analyseres ved hjelp av. Først kommenteres forskjellen på et kvalitativt og et kvantitativt design. Deretter utdypes den kvalitative varianten som her består av dokumentanalyse og dybdeintervju. Det forklares hvorfor et slikt design er valgt, fremgangsmåten redegjøres for, og fordeler og ulemper drøftes. Til slutt vurderes studiens kvalitet og alternative design angis.

2.2 Kvalitativt versus kvantitativt

Statsvitenskapelig metode kan grovt deles i kategoriene kvalitativ og kvantitativ. Generelt sies det at en kvalitativ tilnærming gir innsikt, mens en kvantitativ gir oversikt (Andersen mfl. 2002). Metodene frembringer henholdsvis myke og harde data¹⁸. Førstnevnte krever skjønnsmessig behandling, mens sistnevnte åpner for bruk av statistiske teknikker (Hellevik 2002:13-14). Tradisjonelt har det vært utbredt rivalisering mellom kvalitative og kvantitative forskere. Skillet er imidlertid ingen dikotomi, men ytterpunkter på en skala. Metodene står *ikke* i et konkurrerende forhold, men bør sees som komplementære. Triangulering¹⁹ er et fruktbart design da metodene veier opp for hverandres mangler og begrensninger (ibid:111). Grønmo (1996) poengterer allikevel at forskere ofte må gjøre et valg. Valget er da av strategisk, ikke av prinsipiell art, og beror på hva som passer problemstillingen. Med referanse til Grønmo har denne studien et kvalitativt design. Dette belyser problemstillingen best fordi målet er å få innsikt i hvilke utfordringer utenlandsforsvaret står overfor.

2.3 Kvalitativt

Hellevik (2002:13) hevder at: ”En forsker innenfor den kvalitative tradisjonen baserer seg på sin evne til å leve seg inn i og oppfatte et mønster i det mangfoldet av sanseinntrykk hun mottar”. Han bruker også betegnelsen ”undefinerbar kunst”. Med dette menes at prosedyrene for forskning er lite formaliserte, og åpner for designmessig fleksibilitet. Kvalitativ metode kjennetegnes av data på lavt målenivå, få

¹⁸ Myke data fremkommer som utsagn og vurderinger, harde som tall (Hellevik 2002:13).

¹⁹ Triangulering defineres som å kombinere ulike tilnærminger. Begrepet kan brukes om metode, teori og data. Brobygging har tilsvarende betydning (Andersen mfl. 2002).

og skjønnsmessig valgte enheter, mange variabler og nærhet til kildegrunnet. Ved bruk av slik metode har ikke forskeren som mål å oppnå statistisk generaliserbare resultater, men å tilegne seg dybdeforståelse av sosiale fenomener (ibid:110-111; Østerud mfl. 1997:135-136).

Overordnet er dette en casestudie. Hellevik (2002:463) betegner slike studier som: "[En] inngående undersøkelse av én enkelt enhet", mens Yin (1994:13) definerer det som: "[En] empirisk undersøkelse som belyser et samtidig fenomen innenfor det virkelige livs rammer". Andersen (1997:34-40) viser at det er store variasjoner i casestudiestrategier. For "unike casestudier" går et hovedskille mellom a-teoretiske og teoretisk fortolkende analyser. A-teoretiske studier analyserer studieobjektet uavhengig av rammeverk, mens teoretisk fortolkende studier benytter begreper, modeller og/eller teori til å strukturere kildegrunnet (ibid:61-73). Studien befinner seg i skjæringspunktet mellom disse idealtypene. Problemstillingen er empirisk fundert, samtidig er det bygget et rammeverk²⁰. Det foreligger imidlertid intet mål om eksplisitt å teste dets forklaringskraft eller å utvikle ny teori. Rammeverket fungerer utelukkende som referanseramme.

2.3.1 Kildegrunnlag

Kildegrunnet kan deles inn i primær- og sekundærdata. Primærdata er samlet inn av forskeren selv, i dette tilfellet gjennom dybdeintervjuer, mens sekundærdata er samlet inn av andre (Andersen 1990:140). Eksempler er offentlige dokumenter, avisartikler og vitenskapelige publikasjoner. Det finnes to typer sekundærdata, data som analyseres, her dokumentanalysen, og data som benyttes som bakgrunnsmateriale. En del av studiens bakgrunnsmateriale er funnet ved hjelp av internett. Fordelen er tilgang til et omfattende kildegrunnlag, ulempen at internettkilder kan være upålitelige og ustabile fordi ingen overordnet instans kontrollerer dem. Kildene må følgelig brukes kritisk og det er en fordel å benytte kjente instanser (Andersen mfl. 2002). Dette er søkt oppfylt ved å anvende antatt reliable kilder – som nettsidene til Aftenposten, Dagbladet og Forsvarsdepartementet (FD)²¹.

²⁰ Se kapittel 3.

²¹ Alle internettkilder er som en ekstra sikkerhet skrevet ut, og kan fåes ved henvendelse til forfatteren. Dette for å sikre etterprøvbarehet og derigjennom styrke studiens reliabilitet.

I regi av Den norske Atlanterhavskomiteé (DNAK) deltok jeg på et studieopphold i Brussel i april 2004. Her besøkte vi NATO-hovedkvarteret og Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE), hvor vi fulgte seminarer og foredrag om NATO-operasjoner og Norges rolle i disse. Dette er relevant for problemstillingen, og studieoppholdet er derfor inkludert i kildegrunnet. Møtene ble imidlertid holdt under Chatham House Rule²², og referanser kan derfor ikke oppgis. Dette representerer et forskningsproblem da man ideelt sett skal oppgi rette kilde (ibid). Ut fra en totalvurdering har jeg allikevel valgt å inkludere informasjonen. Der det har vært mulig er alternative referanser benyttet.

2.3.2 Dokumentanalyse

Kvalitativ dokumentanalyse stammer fra lingvistiske fag. Metoden går ut på å avdekke hovedinnholdet og budskapet i en tekst, altså å ”belyse innholdsmessige aspekter” (Østerud mfl. 1997:96). Kildene velges ut etter skjønn. På bakgrunn av dette tar studien utgangspunkt i tre forsvarsdokumenter:

1. Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 (MFU 03)
2. Strategisk konsept for Forsvaret, Styrke og relevans
3. Langtidsplanen, St.prp.nr.42 (2003-2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008

I forhold til problemstillingen er dette sentrale dokumenter, egnet som kildegrunnlag²³. I analysen er dokumentene satt til å representere myndighetenes offisielle syn på Forsvaret. Studien undersøker hvilken posisjon utenlandsoperasjoner har og hvilke vurderinger som ligger bak. Begrunnelsen for å se på alle tre dokumentene er at de bør sees i sammenheng. MFU 03 er langtidsplanens militærfaglige anbefalingsdokument. Planen bygger i tillegg på de sikkerhetspolitiske vurderinger i det strategiske konseptet.

Tidsmessig ble konseptet lagt frem etter langtidsplanen. Dokumentet er allikevel å regne som et bakgrunnsdokument. Arbeidet ble påbegynt vinteren 2002 gjennom en rekke delstudier, men kildegrunnet ble unntatt offentlighet frem til høsten 2004

²² Chatham House Rule går ut på at man kan bruke informasjonen man får tilgang til på et møte, men ikke gjengi av hvem, hvor eller i hvilken sammenheng den ble gitt. Informasjonen anses som privat, ikke som offisielle synspunkt. Formålet er å ivareta både fri tale og konfidensialitet (The Chatham House Rule 2005).

²³ Til både MFU 03 og langtidsplanen ble det publisert tilleggsdokumenter, kortversjoner så vel som utdypende publikasjoner. Disse benyttes som støttedokumenter og fremkommer av kildelisten.

(Knudsen 2005b [intervju]). Da valgte FD å offentliggjøre det som svar på at en ”grunnleggende sikkerhetspolitisk analyse som klargjør sammenhengen mellom de sikkerhetspolitiske rammer og utfordringer, forsvarspolitikken og Forsvarets struktur og kapasiteter” (Styrke og relevans 2005), var etterspurt. Det må bemerkes at det var Styrke og relevans fra mars 2003 FD tok utgangspunkt i når langtidsplanen ble utformet, mens det foreliggende konseptet er justert i forhold til Innst.S.nr.234 (2003-2004)²⁴. De sikkerhetspolitiske dimensjoner er definert klarere, og avsnittet om sikkerhetspolitiske gråsoner og suverenitetshevdelse er nytt. Hovedinnholdet og budskapet er allikevel det samme (Knudsen 2005b [intervju]).

Ettersom dokumentanalysen er kvalitativ, fremkommer dataene som sitater og vurderinger (Hellevik 2002:13). Ved bruk av slik metode er det viktig å utøve kildekritikk slik man gjør i historiefaget (Hellevik 2002:176). Forskeren må redegjøre for den kontekst et dokument befinner seg i fordi dataene er kontekstsensitive. Med dette menes at dokumentene ofte er påvirket av den kultur de er skapt i (Weber 1990). Her er det viktig å bemerke at det i politikk kan skilles mellom retorikk og realiteter. Offentlige dokumenter forfattes av byråkrater hvis rolle er fagbasert. Formelt sett skal dokumentene bygge på og fremme nøytrale vurderinger. Samtidig forfattes de med mål om vedtak. I realiteten er de derfor også resultat av politiske føringer. Rollekonflikten kan føre til at budskap pakkes inn og ligger skjult i teksten (Jacobsen 1997:145-161). Et annet element som må vurderes er at offentlige dokumenter er relativt pompøse i sin form. Med dette menes at de kan inneholde udefinerte begreper, som allikevel brukes hyppig (Andersen mfl. 2002). I analysen diskuteres slike kontekstproblemer²⁵.

2.3.3 Dybdeintervju

Kvalitative intervjuer betegnes gjerne som dybdeintervjuer. Rubin og Rubin (1995:168-225) skiller mellom to typer – kultur- og saksintervju. Kulturintervjuer undersøker hvordan folk ser, forstår og tolker sin egen verden, mens saksintervjuer fokuserer på hva, når, hvordan og hvorfor noe inntreffer. Intervjuene som ligger til grunn for denne studien karakteriseres som saksintervjuer.

²⁴ Stortingets vedtak av St.prp.nr.42 (2003-2004).

²⁵ Se punkt 5.2.2.

Ettersom dokumentene representerer myndighetenes syn, er personer (vedlegg 1) med et kritisk blikk på dagens sikkerhets- og forsvarspolitiske orientering valgt som respondenter. Dette for å diskutere ulike perspektiver i analysen. Respondentene ble utpekt på grunnlag av å være sentrale i debattbildet. For å unngå homogenitet er personer i ulike posisjoner benyttet. Som oppfølging av dokumentanalysen ble én respondent i FD og én representant for det ledende regjeringspartiet på Stortinget intervjuet. Dette begrunnes med at et funn styrkes dersom det fremkommer av flere datakilder (Yin 1994:92). Totalt består respondentgruppen av ni personer. I tillegg var det ønskelig å intervjué én forsker og to sentrale politikere. Begrunnet med tidspress ville ikke disse la seg intervjué. Dette er en ulempe, fordi de antas å sitte på relevant informasjon. For å bøte på problemet er deres uttalelser søkt funnet i sekundærkilder.

Intervjuene hadde en personlig form, altså ansikt til ansikt. De kan videre karakteriseres som standardiserte. Med dette menes at spørsmålene (vedlegg 2) var formulert på forhånd og at de ble stilt i en bestemt rekkefølge. Formuleringene var i tillegg åpne, altså uten fastsatte svaralternativer (Østerud mfl. 1997:258). Dette for at respondentene skulle få komme med egne vurderinger og synspunkter. Intervjuene tok utgangspunkt i en intervjuguide som gir ”oversikt over hvilke emner man tar sikte på å dekke” (Hellevik 2002:467). Til hvert spørsmål var det satt opp sjekkpunkter. Dersom respondentene ikke kom inn på ting det var ønskelig at de kommenterte, ble det stilt oppfølgingsspørsmål (Rubin og Rubin 1995:212-218).

Respondentene fikk tilsendt spørsmålene på forhånd. Dette gav dem mulighet til å forberede seg, og eventuelle uklarheter kunne oppklares i begynnelsen av intervjuet. Fremgangsmåten var et avveiningsspørsmål da det kan være fordelaktig med ”ferske svar”. Det kan tenkes at respondentene svarer mer ærlig og direkte når de ikke får lang tid til å tenke seg om (Andersen mfl. 2002). Ut fra en totalvurdering ble det besluttet at spørsmålene var såpass brede at det var mest fruktbart at respondentene hadde sett dem på forhånd. Intervjuene hadde en varighet på mellom én og to og en halv time, avhengig av hvor mye respondenten ønsket å si.

Under intervjuene ble båndopptaker benyttet. Ingen av respondentene hadde motforestillinger mot dette. Fordelen er at det gav en lettere og tryggere måte å bearbeide kildegrunlaget på. Å notere underveis ville flyttet fokus bort fra

respondenten og gjort det vanskelig å få med seg detaljene og nyansene i det som ble sagt. En annen fordel er at samtaler kunne gjennomgås flere ganger. Dette reduserte faren for å mistolke. En ulempe med båndopptaker er at respondenter kan føle det ubehagelig og derfor holde tilbake informasjon (ibid). Under intervjuene virket ingen forstyrret av båndopptakeren. Dette kom sannsynligvis av at respondenterne er vant til intervjusituasjonen.

I tillegg til de formelle intervjuene består kildegrunnlaget av uformelle samtaler med rådgivere på Stortinget og i FD. Disse kom i gang etter studieturen til Brussel der det ble etablert interessante og relevante kontakter. Samtalene på Stortinget hadde som mål å undersøke hvordan de folkevalgte mottok langtidsplanen og hvordan partiene ser på utenlandsengasjement. Nå er ikke studien en partipolitisk analyse, men møtene var allikevel nyttige som bakgrunnsinformasjon. Samtalene i FD hadde som mål å få innsikt i arbeidet med langtidsplanen og det strategiske konseptet. Dette så jeg på som viktig for dokumentanalysen. De uformelle respondenterne ønsket å være anonyme. Samtalene er allikevel inkludert i kildegrunnlaget fordi informasjonen er relevant for problemstillingen. Der det har vært mulig er alternative referanser benyttet.

2.4 Studiens kvalitet

Under utformingen og utførelsen av en vitenskapelig studie bør forskeren tilstrebe høy kvalitet. Dette for at resultatene skal kunne brukes til fulle. Til tross for at kvalitet er et styrende forskningsideal skal man alltid være kritisk til et materiale og ta høyde for mulige feilkilder (Hellevik 2002:183). Her innebærer det å vurdere om dokumentene og respondenterne har hatt evne, vilje og mulighet til å gi korrekt informasjon, eller om opplysninger med hensikt er blitt dreid eller holdt tilbake. Egen fremgangsmåte må også evalueres. Studiens kvalitet avhenger av kildegrunnlagets reliabilitet og validitet. Samlet forteller disse målene om operasjonaliseringen er tilfredsstillende. Med et kvalitativt design vurderes dette skjønnsmessig (Andersen mfl. 2002).

2.4.1 Reliabilitet

Det første kvalitetsmålet er reliabilitet – som betyr pålitelighet. Målet angir nøyaktigheten i datainnsamlingen og -behandlingen, og viser forekomsten av tilfeldige målefeil (Hellevik 2002:53-54,471; Østerud mfl. 1997:235-236).

Et punkt som kan svekke reliabiliteten er at kildegrunnlaget i et kvalitativt design preges av forskerens subjektive vurderinger, såkalt bias. Dette er resultat av nærhet til kildene. Å fjerne seg fra egen referanseramme er et forskningsideal, men i praksis en umulighet. En viss grad av bias vil derfor forekomme (Andersen mfl. 2002). Dette utgjør en fare også i denne studien, og krever bevissthet om forholdet til kildegrunnlaget. Ett eksempel er at ved skjønnsmessig utvelgelse av intervjuobjekter kan utvalget påvirkes av forskerens ønske om bestemte konklusjoner. Studiens respondentgruppe er ikke representativ, til det består den av for mange kritikere. For best å kunne diskutere konsekvensene av å dreie Forsvaret internasjonalt, var det imidlertid nødvendig å intervju kritiske røster. At intervjuene er supplert med dokumentanalyse og andre sekundærkilder gjør at problemstillingen er belyst fra flere sider. Når det gjelder dokumentene sees disse som representative for myndighetenes syn på Forsvaret. Utvelgelsen byr derfor ikke på problemer. Analysen er empirisk fundert, og det forelå få formeninger om hvilke svar jeg var ute etter på forhånd. Målet var å få ny informasjon, ikke å bekrefte forutbestemte antagelser. Nøytralitet og objektivitet er gjennomgående søkt ivaretatt. Slik bevissthet reduserer faren for bias.

Et annet punkt som kan svekke reliabiliteten er feilregistreringer (Hellevik 2002:53-54). Når det gjelder dokumentene kan ikke dette utelukkes, men sees som lite sannsynlig, i alle fall i den grad at kvaliteten svekkes. I henhold til egen tolkning av dokumentene kunne resonnementene dobbeltsjekkes ved å gjennomgå teksten flere ganger. At dokumentanalysen ble fulgt opp med intervjuer i FD og på Stortinget, reduserte faren for mistolkning ytterligere. Når det gjelder intervjuene må det tas høyde for misforståelser mellom intervjuer og respondent. Heller ikke dette sees som et avgjørende problem, fordi respondentene fikk tilsendt spørsmålene på forhånd. Bruk av båndopptaker gjorde det dessuten mulig å høre gjennom flere ganger. I tillegg hadde intervjuene karakter av dyptgående samtaler, og uklarheter ble oppklart underveis.

Totalt sett vurderes studiens reliabilitet som høy. Det primære ankepunktet er faren for bias. Ulempen er imidlertid vurdert som mindre enn fordelen det gir å kunne gå i dybden. Samtidig er ikke bias et større problem enn det normalt er med et kvalitativt design. Studien åpner dessuten for stor grad av etterprøvbarehet, ved at både

dokumentene og spørsmålene foreligger. I tillegg ønsket kun én av respondentene å være anonym i forhold til enkelte uttalelser. Også graden av åpenhet styrker etterprøvbareheten og følgelig reliabiliteten.

2.4.2 Validitet

Det andre kvalitetsmålet er validitet – som betyr gyldighet. Målet forteller om kildegrunlaget er egnet til å besvare problemstillingen. Validitet avhenger av forekomsten av systematiske målefeil, og angir graden av generaliserbarhet. I kvalitative tilnærminger er definisjonsmessig validitet, som betegner samsvaret mellom den teoretiske og den operasjonelle definisjonen, mest sentral (Hellevik 2002:51-54,464,473; Østerud mfl. 1997:285).

Validitet avhenger for det første av tilfredsstillende reliabilitet. For at studien skal være gyldig forutsettes det at undersøkelsen er nøyaktig gjennomført (ibid:53). Under forrige punkt ble reliabiliteten vurdert som tilfredsstillende, og svekker derfor ikke validiteten i avgjørende grad.

I tillegg må det vurderes om kildegrunlaget er egnet til å belyse problemstillingen. Basert på skjønn er et utvalg relevante forsvarsdokumenter analysert, og i tillegg er personer som til daglig jobber med sikkerhets- og forsvarsspørsmål intervjuet. Kildegrunlaget kunne vært utvidet med flere dokumenter og respondenter. Her må det innvendes at en ulempe med kvalitative studier er at datamengden lett blir stor og uoversiktlig, noe som kan redusere kvaliteten (Andersen mfl. 2002). Studien konsentrerer seg derfor om et begrenset antall relevante kilder.

Som nevnt over angir validitet graden av generaliserbarhet. Det ble tidligere påpekt at kvalitative data ikke er statistisk generaliserbare. Konklusjonenes rekkevidde er begrensede, og det kan sjelden trekkes slutninger fra utvalg til populasjon (Hellevik 2002:51-52,464). I denne studien byr ikke dette på særlige problemer da det ikke er definert noen målsetning om å generalisere. Formålet er å få innsikt i de utfordringer utenlandsforsvaret står overfor, uten mål om å trekke slutninger til andre staters forsvar eller organisasjoner i det norske samfunnet. Fraværet av et generaliseringsformål understøttes av Løvold (2004:20). Han påpeker at det både er

metodisk og vitenskapelig problematisk å generalisere om småstaters atferd. Dette fordi både ytre og indre faktorer må trekkes inn²⁶.

I den grad studien generaliserer, er det ved bruk av dokumentene og respondentene. De har avgjort hvilke utfordringer som trekkes frem. Ettersom kildegrunnet er relativt lite og skjønnsmessig utvalgt, kan dette by på problemer. Utvalget vurderes imidlertid som relevant og dataene er supplert med sekundærkilder for å øke funnenes forklaringskraft. Det kan allikevel ikke utelukkes at også andre utfordringer enn de som trekkes frem i analysen har betydning for utenlandsforsvaret. Her må det gjentas at tre personer avsto forespørsel om intervju. Dette svekker validiteten fordi det antas at disse kunne gitt relevant informasjon. Problemet er søkt redusert ved å intervju andre sentrale personer og ved å benytte sekundærdata som alternativ kilde. Samlet reduserer avslagene validiteten noe, men ikke betydelig. Oppsummerende kan det sies at studien generaliserer internt i caset, ikke eksternt.

Når det gjelder gjennomføringen av intervjuene må forskeren være seg bevisst eventuelle intervju effekter, som at måten spørsmålene er stilt på kan ha påvirket svarene (Mordal 2000:142-161). For å redusere faren ble det gjennomført en pretest, og intervjuguiden ble justert i forhold til tilbakemeldingene²⁷. Respondentene kan allikevel ha avgitt svar de trodde var ønskelige, eller uttalelser som kan karakteriseres som "den offisielle versjonen". Slik jeg observerte det snakket respondentene fritt og uanstrengt. At informasjon ble holdt tilbake vurderes allikevel som sannsynlig. Dette gjelder spesielt respondentene på Stortinget og i FD, som i bestemte tilfelle er underlagt taushetsplikt. Tilbakeholding av informasjon kan derfor være en svakhet. På den annen side er dette vanskelig å kontrollere, og vurderes som relativt vanlig (Andersen mfl. 2002).

I tillegg til å vurdere forskningsdesignet må det nevnes at studiens rammeverk²⁸ kombinerer begreper, modeller og et sett av teoretiske antagelser. Slik teoritriangulering er å anse som et metodisk grep og bidrar til å øke studiens validitet fordi studieobjektet analyseres fra forskjellige innfallsvinkler.

²⁶ Et mulig alternativ hadde vært å benytte Putnams (1988) "two-level game", men denne tilnærmingen ble her valgt bort.

²⁷ Pretesten ble gjennomført i oktober 2004. Prøverespondentene var tre høyeregradsstudenter med kompetanse innen sikkerhets- og forsvarspolitik ved Institutt for statsvitenskap.

²⁸ Se kapittel 3.

Totalt sett vurderes studiens validitet som relativt høy. Manglende generaliserbarhet og et skjønnsmessig utvalgt kildegrunnlag reduserer den noe. På den annen side er ikke dette et større problem enn det normalt er med et kvalitativt design.

2.4.3 Tidsaspektet

En ulempe med et nåtidsperspektiv²⁹ er at forskeren ikke får den ønskede avstanden til studieobjektet, noe som øker faren for bias. I tillegg foreligger gjerne få analyser av caset. Fordelen er at studien ser på et dagsaktuelt tema som vekker interesse. Dessuten er det en fordel at relevante kilder er lett tilgjengelig. Det er eksempelvis sannsynlig at respondentene har god oversikt, da det er problemstillinger de for tiden jobber med. Det er dessuten lett å få tak i dem, ettersom det er lite trolig at de har byttet jobb og/eller bosted (Andersen mfl. 2002). I tilfellet utenlandsforsvaret ble fordelene med et nåtidsperspektiv vurdert som større enn ulempene. Samtidig er nåtid det eneste relevante perspektivet fordi utenlandsforsvaret betegner dagens forsvarsorientering.

Konklusjonen avsluttes med et fremtidsperspektiv. Å spå om fremtiden er ikke korrekt vitenskap, men å løfte blikket anses som hensiktsmessig i et konklusjonskapittel. Det må bemerkes at jeg ikke ønsker å fremsette profetier, men kun kommentere Forsvarets utsikter, gitt resultatene av studien og de forutsetninger som ligger til grunn.

2.5 Alternative design

Det finnes flere måter å besvare problemstillingen på enn designet beskrevet her. Eksempelvis kunne det vært gjennomført en survey om holdninger til utenlandsforsvaret. En survey er en spørreundersøkelse med en relativt stor respondentgruppe, der utvalget er satt til å representere en definert populasjon. Resultatene skal med en viss feilmargin være statistisk generaliserbare (Mordal 2000:15-32). Et slikt design ville gjort det vanskeligere å gå i dybden på problemstillingen, fordi det ikke ville gitt utfyllende, men relativt korte svar. I tillegg kan det hevdes at en survey er lite hensiktsmessig da problemstillingen trolig forutsetter respondenter med sikkerhets- og forsvarspolitisk kompetanse. Metoden er dessuten svært ressurskrevende, og ble også av denne grunn valgt bort.

²⁹ Se punkt 1.3.2.

Et annet alternativ hadde, som nevnt under punkt 2.2, vært å kombinere kvalitativ og kvantitativ metode. Designet kunne eksempelvis vært supplert med en foreliggende kvantitativ undersøkelse. Folk og forsvar³⁰ gjennomfører årlig spørreundersøkelser om Forsvaret. Med dette kildegrunnlaget kunne det vært gjennomført en regresjons- eller faktoranalyse. Slik triangulering ville trolig gitt et bedre kildegrunnlag. Omfanget av en hovedoppgave gjorde det imidlertid vanskelig å samle inn og behandle mange forskjellige former for data.

Til tross for fruktbare alternativer ble designet beskrevet her valgt ut fra en totalvurdering. Med referanse til Grønmo (1996) mener jeg at en slik tilnærming legger grunnlag for en hensiktsmessig analyse av utenlandsforsvaret.

³⁰ Folk og forsvar er en paraplyorganisasjon opprettet etter vedtak på Stortinget i 1951. Har som oppgave å drive informasjonsarbeid om norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

3 RAMMEVERK

3.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres studiens rammeverk. Problemstillingen er empirisk fundert, med mål om å belyse de utfordringer utenlandsforsvaret står overfor, ikke å teste teoriers forklaringskraft eller utvikle ny teori. Kapitlets funksjon er å definere og presisere referanserammen utenlandsforsvaret analyseres i³¹. Det finnes ingen enhetlig teori for å analysere utenlandsforsvaret. Med referanse til det Andersen (1997:70) betegner som ”teoretisk oppfinnsomhet” er det derfor bygget et rammeverk tilpasset problemstillingen.

Først plasseres studieobjektet på sikkerhetspolitikens domeneområde. Deretter presenteres de sikkerhetsutfordringer Norge står overfor som et todimensjonalt bilde. Så skisseres en modell for Forsvarets funksjon, hvor det skilles mellom å fungere som et militært og et sikkerhetspolitisk virkemiddel. Dernest forklares studiens bruk av legitimitetsbegrepet. Til slutt presenteres en trianguleringsmodell som kombinerer neorealisme, postklassisk realisme og konvensjonell konstruktivisme.

3.2 Sikkerhetspolitikens domeneområde

3.2.1 Utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik

Begrepene utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitik har selvstendige betydninger, men er samtidig uløselig knyttet til hverandre. Det foreligger ingen allment akseptert definisjon av begrepenes avgrensning. Eksempelvis er det slik at det noen betegner som utenrikspolitik, karakteriserer andre som sikkerhetspolitikk.

Som selvstendig begrep handler utenrikspolitik om å fremme og ivareta en stats interesser overfor de internasjonale omgivelser. Politikken utformes og utøves av myndighetene, gjennom ulike kontaktformer med utlandet. Sikkerhets- og forsvarspolitik er sentrale deler av en stats utenrikspolitik, men andre dimensjoner som kultur- og akademisk utveksling, miljø-, utviklings- og handelspolitikk er også vesentlig (Knudsen 1997:71-74; Østerud mfl. 1997:276).

Sikkerhetspolitikk dreier seg om å ”ivareta og fremme grunnleggende nasjonale sikkerhetsinteresser” (Strategisk konsept 2004:17). Dette er interesser av høy prioritet.

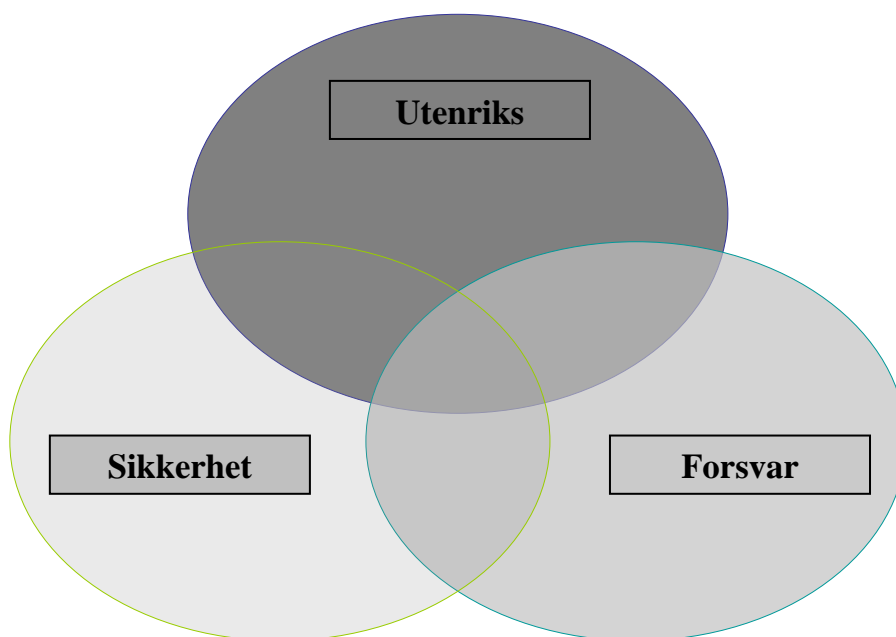
³¹ Se punkt 2.3.

Tradisjonelt har sikkerhetspolitikk fokusert på territorium og stat, med mål om å sikre nasjonal selvbestemmelse. Militærmakt har vært ett av flere virkemidler, mange vil hevde det mest sentrale³². Etter den kalde krigen ble forsvarsfokusert mindre sentralt, og det vokste frem et utvidet sikkerhetsbegrep. Dette supplerte den territorielle dimensjonen med faktorer som miljøspørsmål, intern samfunnsikkerhet, økonomiske og sosiale utfordringer (Kristoffersen 2002:514-515; Neumann og Ulriksen 1997:94-97; Østerud mfl. 1997:249-251). Det er ikke snakk om en ny type sikkerhetspolitikk i den forstand at det tradisjonelle begrepsinnholdet ble skiftet ut. Begrepet er snarere utvidet med flere innholdsfaktorer. Det utvidede sikkerhetsbegrepet belyser at sikkerhet er subjektivt betinget, ikke en objektiv tilstand, og et forhold som defineres ulikt i tid og rom. Dette kan også betegnes som sikkerhetisering (Buzan, Wæver og Wilde 1998; Lipschutz 1995).

Forsvarspolitikken defineres gjerne som et politisk virkemiddel. Funksjonen sees som politikkenes kjerne, og det som legitimerer at stater holder seg med forsvar. Allikevel inneholder forsvarspolitikken flere dimensjoner. Som Friis (2000:119) påpeker: "Forsvarspolitikken har aldri kun vært et fysisk forsvar av en gitt grense, altså ren suverenitetssikring". Andre deler av politikkområdet er forsvarspolitikken som nasjonsbygging, industri-, distrikts- og sysselsettingspolitikk (Neumann og Ulriksen 1997:110-118; Ulriksen 2005 [intervju]).

Når det gjelder forholdet mellom begrepene er den tradisjonelle tilnærmingen hierarkisk, der utenrikspolitikken defineres som det videste og forsvarspolitikken som det smaleste. Knudsen (2005b [intervju]) påpeker at politikkområdene ikke egentlig er hierarkisk inndelt, men at det er et spørsmål om domeneområder. Med dette menes at forholdet avgjøres av hvilket domeneområde man befinner seg på. Tradisjonelt betegnes sikkerhets- og forsvarspolitikken som underordnet utenrikspolitikken, men Knudsen påpeker at på deres domeneområder, er utenrikspolitikken å anse som et virkemiddel, og omvendt. Begrepene utgjør tre domeneområder som delvis overlapper. De har en selvstendig funksjon, et fellesskap to og to, samtidig som de har en felles kjerne. Definisjonen skisseres her i en begrepsmodell:

³² Andre sikkerhetspolitiske virkemidler er politiske, lovmessige, politimessige, diplomatiske, økonomiske, informasjonsmessige og humanitære virkemidler (Strategisk konsept 2004:20).



Figur 3.1 Begrepsmodell

Igjen må det presiseres at begrepene også overlapper med andre politikkområder. Eksempler er forsvarspolitikken linjer til industri- og sysselsettingspolitikken og sikkerhetspolitikken forgreininger til justispolitikken. Dette fører til at det eksisterer et sett av agendaer innen hvert domeneområde. I følge Knudsen bør den sosiale verden derfor sees som et komplekst samfunnsmønster, der ulike sektorer og politikkområder overlapper. Dette sier studien seg enig i. Her er det imidlertid Forsvarets sikkerhetspolitiske funksjon som er relevant. Studien plasseres derfor på sikkerhetspolitikken domeneområde, med fokus på Forsvaret. Andre deler av utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken holdes som hovedregel utenfor, men trekkes inn der det har betydning for problemstillingen, som eksempelvis petroleum.

3.2.2 Det moderne sikkerhetsbegrepet

I dag er det vanlig å skille mellom tre former for sikkerhet. Fundamentalt er den tradisjonelle statssikkerheten, som handler om beskyttelse av territoriet. Retten til statssikkerhet henger sammen med suverenitetsprinsippet. Statssikkerhet er fortsatt en sentral oppgave for Forsvaret, men regnes som mindre aktuell i dag, fordi eksistensielle trusler ikke anses som sannsynlige. Dette henger sammen med at Vesten

utgjør et sikkerhetsfellesskap³³ (Strategisk konsept 2004:16). Børresen (2004 [intervju]) bemerker at fred ikke kan tas for gitt, men er en tilstand som fordrer kontinuerlig relasjonsbygging fordi sikkerhetsfellesskapet bygger på tillit. Tilliten er ikke konstant, men krever jevnlig fornyelse.

Den andre delen av sikkerhetsbegrepet betegnes som samfunnssikkerhet, og dreier seg om å ivareta statens sosiale orden og økonomi. Dette gjelder når statssikkerheten ikke er truet, og er derfor relevant i dag. Primært handler samfunnssikkerhet om terrorfaren, men også om spredning av masseødeleggelsesvåpen, internasjonal kriminalitet og illegal innvandring. Denne sikkerhetstypen var opprinnelig de sivile myndigheters ansvar, men Forsvaret har den senere tid blitt en sentral bidragsyter (Matlary 2003a; Strategisk konsept 2004:16).

I tillegg til stat og samfunn handler sikkerhet om individet, betegnet som menneskelig sikkerhet. Dette henger sammen med menneskerettighetenes inntreden som internasjonal norm, men også med retten til liv og trygghet rent generelt. Også denne sikkerhetstypen er relevant i dag. Når det gjelder menneskerettighetene er disse primært truet i periferien, men angår Vesten i den grad perifere forhold gjør internasjonal politikk ustabil (Lodgaard 2003). I henhold til retten til liv og trygghet generelt, er vestlig sikkerhet direkte truet gjennom terrorfaren som rettes mot samfunnet så vel som individet. Terroren kan derfor sies å viske ut skillet mellom samfunns- og menneskelig sikkerhet (Kjølberg 2004/05 [personlig kommunikasjon]).

3.3 Sikkerhetspolitiske utfordringer

På sikkerhetspolitikens domeneområde er det relevant å klargjøre hvilke utfordringer Norge står overfor. I praksis utgjør disse et hele. Allikevel skiller studien mellom to hovedtyper, henholdsvis nasjonale og internasjonale utfordringer. Globalisering har ført til at grensene mellom ulike organisasjonsnivåer til dels er visket ut og det kan derfor være problematisk å trekke klare skillelinjer (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004:23-24). Når studien allikevel dikotomiserer utfordringene begrunnes det med at

³³ Sikkerhetsfellesskap defineres i tråd med Egeberg og Kjølberg (2001:7) som fredelig sameksistens mellom vestlige stater, spesielt i det nordatlantiske området. Fellesskapets bakgrunn er en politisk og økonomisk integrasjon som har redusert sannsynligheten for intern stat-til-stat krig til et minimum (Matlary kommer:5). Studien tar utgangspunkt i at Norge er en del av dette sikkerhetsfellesskapet. Definisjonen kan betegnes som den politiske betydningen av begrepet (Kjølberg 2004/05 [personlig kommunikasjon]) og skiller seg fra Deutsch (1957) sin teoretiske definisjon.

det beskriver hovedtendensene i det sikkerhetsbildet utenlandsforsvaret er en del av (Strategisk konsept 2004:42-46).

3.3.1 Den nasjonale dimensjonen

Med den nasjonale dimensjonen menes de sikkerhetsutfordringer Norge står overfor i eget nærområde. Disse er mindre alvorlige enn før og har endret karakter. Jamfør statssikkerhetens reduserte betydning forbereder ikke Norge seg lenger på invasjon. Allikevel tas det høyde for at avgrensede episoder og kriser kan oppstå. Dette fordi det fortsatt eksisterer interessekonflikter som i gitte situasjoner kan føre til militær maktbruk.

Selv om hele landet skal sikres, handler dimensjonen primært om nordområdene. I første rekke dreier det seg om Norges forhold til Russland. I dag brukes begrepet utfordring fremfor det tradisjonelle trusselbegrepet. At Russland fortsatt er en sikkerhetsutfordring skyldes primært to forhold. For det første at de, til tross for tilnærming etter 1991³⁴, ikke er en fullverdig del av sikkerhetsfellesskapet. Russland er integrert, gjennom eksempelvis Det permanente fellesråd i NATO (PJC), der de er trukket inn i alliansens rådslagning. Allikevel regnes de ikke som et fullgodt medlem, og det er stadig eksempler på at Russland kjører sin egen linje og tolker ting annerledes. Eksempler er situasjoner på Balkan og i Tsjetsjenia. Øst/vest problemer er med andre ord fortsatt tilstede i internasjonal politikk, men er i stor grad noe det "ikke snakkes høyt om" (Kjølborg 2004/05 [personlig kommunikasjon]). Det kan derfor være vanskelig å definere hva Russland egentlig representerer for Vesten.

For det andre handler utfordringen fra Russland om at de fortsatt er Europas største militærmakt og innehar betydelige mengder masseødeleggelsesvåpen. Selv om Russland er en utfordring for Vesten som helhet, er det særlig Norge som fortsatt inkluderer Russland i sin sikkerhetspolitikk. Dette grunnet felles statsgrense. Sammenlignet med den kalde krigen er dagens forhold i betydelig større grad bilateralisert. Johansen (2002:4) argumenterer for at Russland har mistet sin økonomiske og myke makt og at militærmakten er deres eneste gjestående virkemiddel. Dette ser han som en trussel mot norsk sikkerhet. Mot dette må det

³⁴ Sovjetunionens fall.

påpekes at petroleumsstyrke er blitt en essensiell russisk interesse (St.meld.nr.30 (2004-2005):11-13). Det ujevne militære styrkeforholdet er imidlertid uansett en vedvarende utfordring for småstaten Norge. Jamfør utenlandsforsvaret er ikke statssikkerheten lenger i fokus, men analysen diskuterer om den allikevel er relevant.

I tillegg til Russland handler den nasjonale dimensjonen om forvaltning og suverenitetshevdelse i nordområdene rent generelt. Her er uavklarte grensespørsmål som Svalbard og Barentshavet. I tillegg eksisterer tunge nærings- og økonomiske interesser knyttet til petroleum og fisk, med hovedvekt på førstnevnte (Claes 1997; Orheim 2001). Børresen, Gjeseth og Tamnes (2004:24) betegner Norge som en ”ressursstormakt”. Landets strategiske posisjon øker som følge av ressursene i nordområdene fordi disse er av stor betydning for aktører som USA, Storbritannia, Russland og EU. Interessesetninger øker sannsynligheten for konflikter som i siste instans kan innebære bruk av militære maktmidler. Selv om nordområdene regnes som avspent, mener flere at ressurstilgangen har revitalisert området (Eilertsen 2005; Elvik 2005).

3.3.2 Den internasjonale dimensjonen

Med den internasjonale dimensjonen menes sikkerhetsutfordringer som ikke utelukkende gjelder Norge, men som allikevel angår oss. Dette kan tolkes som resultat av den senere tids globalisering, der felles sikkerhet er sentralt. Trusler som ikke i utgangspunktet er rettet mot Norge har betydning som følge av gjensidig avhengighet. Eksempler er internasjonal terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen og internasjonal kriminalitet. Som del av sikkerhetsfellesskapet omfattes Norge av dette. (Kjølberg 1998). Slik Vesten legger opp i dag er utenlandsoperasjoner en sentral strategi for å bekjempe felles trusler. Her går statene i sikkerhetsfellesskapet sammen om å stabilisere periferien med mål om å øke sitt sikkerhetsnivå.

Det redegjøres ikke nærmere for den internasjonale dimensjonen her da kapittel 1 presenterte denne. Formålet med dette punktet var å klargjøre at kildegrunnlaget tolkes i lys av et todimensjonalt sikkerhetsbilde.

3.4 Forsvarets funksjon

På sikkerhetspolitikens domeneområde tas det utgangspunkt i at Forsvaret er, og skal være, et virkemiddel tilgjengelig for norske myndigheter. Forsvaret er følgelig et instrument som kan benyttes for å møte de sikkerhetspolitiske utfordringene skissert under forrige punkt. Teoretisk kan det skilles mellom to hovedmåter å ivareta funksjonen på – militært og sikkerhetspolitisk. Det må bemerkes at begge er sikkerhetspolitiske strategier. Valg av strategi avhenger av hva som passer de gjeldende sikkerhetspolitiske utfordringer.

3.4.1 Militært virkemiddel

Når Forsvaret sees som et militært virkemiddel, legges det vekt på Forsvaret som beskytter av statens territorium. Dette er den klassiske måten å tenke forsvar på. Funksjonen kan knyttes til det tradisjonelle sikkerhetsbegrepet som legger grunnlag for et nasjonalt orientert forsvar. Under den kalde krigen var det slik Forsvaret fungerte. Da var Forsvaret konsentrert i nord og bestod av tradisjonelle invasjons- og mobiliseringsstyrker, med mål om å beskytte grensen mot sovjetisk invasjon. Når den sikkerhetspolitiske strategi er å benytte Forsvaret som et militært virkemiddel, brukes Forsvaret kort sagt til å forsvare Norge. I dette bildet har ikke deltagelse i utenlandsoperasjoner noen sentral plass, og forsvarspolitikken er i stor grad løsrevet fra utenrikspolitikken som sådan (Kjølberg 2004/05 [personlig kommunikasjon]).

Teoretisk sett kobles Forsvaret som militært virkemiddel til den nasjonale dimensjonen. Det vil si at når de nasjonale oppgavene søkes løst fungerer Forsvaret hovedsaklig som et militært virkemiddel med fokus på stat og territorium. Dette er en teoretisk forenkling og analysen vil vise at koblingen er gjenstand for kritikk.

3.4.2 Sikkerhetspolitisk virkemiddel

Når Forsvaret derimot sees som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, vendes fokus bort fra det territorielle, og Forsvaret brukes heller som ledd i en overordnet utenriks- og sikkerhetspolitisk agenda. På denne måten brukes Forsvaret både mer indirekte og utadrettet. Strategien legger grunnlag for et internasjonalt orientert forsvar, og det er i dette bildet utenlandsoperasjoner har en sentral plass (ibid).

Som deltager i utenlandsoperasjoner kan det skilles mellom to måter Forsvaret kan fungere som et sikkerhetspolitisk virkemiddel på. For det første kan målet være å

bidra til å skape internasjonal sikkerhet og stabilitet. Videre dreier det seg om å styrke normenes, og derigjennom FN's, betydning. Dette anses som sikkerhetspolitisk relevant fordi småstater har interesse av stabilitet og multilaterale løsninger (Løvold 2004:18; Østerud 1996:314). Som Thune og Larsen (2000:80) uttrykker det: "Mer enn andre er den lille staten avhengig av at internasjonale spilleregler etterleves". Argumentet begrunnes med at småstater ikke innehar tilstrekkelige konvensjonelle virkemidler til å sette makt bak interesser og standpunkter. I institusjonell sammenheng gis de imidlertid formell innflytelse.

For det andre handler Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel om en mer indirekte effekt der Forsvaret benyttes for å opparbeide goodwill og trekkrettigheter. Dette handler blant annet om tilgang til informasjon og beslutningskanaler. Kort sagt dreier det seg om å omsette bruk av norsk militærmakt i politisk kapital. Hovedtanken er at Norge må føre en politikk som tiltrekker sentrale aktører for å øke sannsynligheten for at andre skal komme til unnsetning dersom landet kommer i kritiske situasjoner. I denne sammenheng anses NATO og USA som primæraktørene. For å opparbeide goodwill og trekkrettigheter antas det at Norge bør føre en politikk som ivaretar disse aktørenes interesser. Norge må kort sagt opptre som en troverdig alliert. Som Heier (2005:9) uttrykker det: "Sentral posisjonering gjennom unike styrkebidrag kan... gjøre småstater mer innflytelsesrike enn deres reelle politiske egenvekt skulle tilsi".

Teoretisk sett kobles Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel til den internasjonale dimensjonen. Det vil si at når de internasjonale oppgavene søkes løst fungerer Forsvaret hovedsaklig som et sikkerhetspolitisk virkemiddel med fokus på normer, regler og institusjoner og/eller viktige allierte. Dette er en teoretisk forenkling og analysen vil vise at også denne koblingen er gjenstand for kritikk.

3.4.3 Målgrupper

I en virkemiddelmodell er det relevant å presisere hvem den sikkerhetspolitiske strategien skal fungere mot – hvem er det Norge søker å påvirke?

Når Forsvaret benyttes som et militært virkemiddel, er sikkerhets- og forsvarspolitikken rettet mot en definert fiende. Det var tilfellet under den kalde krigen da Sovjetunionen dimensjonerte politikken. Brukes Forsvaret derimot som et

sikkerhetspolitisk virkemiddel, rettes sikkerhets- og forsvarspolitikken enten mot internasjonale institusjoner eller mot andre medlemmer av sikkerhetsfellesskapet. Som et slikt virkemiddel er ikke politikken motivert av en fiende som skal nedkjempes, men av ivaretagelse av internasjonale normer og regler eller av viktige allierte som skal godtgjøres. Når målet med norsk sikkerhetspolitikk er å styrke betydningen av internasjonale normer og regler er det systemet som sådan Norge søker å påvirke via internasjonale institusjoner. Når målet derimot er å opparbeide goodwill og trekkrettigheter er det medlemmer av sikkerhetsfellesskapet generelt, og viktige allierte spesielt, Norge retter politikken mot.

3.5 Legitimitet

3.5.1 Militærmakt og effektivitet

De senere årene har den politiske bruken av militærmakt økt (Egeberg og Kjølberg 2001:7). Internasjonal politikk kan sies å ha vendt tilbake til Clausewitz (i Østerud mfl. 1997:34-35) klassiske forståelse av krig som politikk med andre midler. I norsk sammenheng vises dette ved at Forsvaret har gått ”fra et invasjonforsvar til et fokus på et relativt bredt spekter av operasjoner også i fredstid” (MFU 2003a:3).

Selv om Clausewitz (i Østerud mfl. 1997:34-35) fortsatt er relevant har internasjonal politikk beveget seg bort fra hans territorielle krigsmodell. Målet med dagens utenlandsoperasjoner er ikke militært, men politisk. Med dette menes at den intervenerende part ikke har som mål i seg selv å underlegge seg et territorielt område, men å fremme og ivareta ulike typer av politiske interesser. Ett eksempel på en slik interesse er å stabilisere periferien for å unngå at problemer importeres til Vesten. Tjøstheim (1998:77-95) viser at det oppstod et militært paradigmeskifte etter den kalde krigen. Det napoleonske militærparadigmet ble da erstattet av et post-napoleonsk paradigme som kjennetegnes av avgrensede og asymmetriske kriger, krig og fred på en gang, politisk kontroll og lav toleranse for tap av liv.

Egeberg og Kjølberg (2001:7) hevder at: ”military force has regained its significance as an essential tool in international politics”. Dette som følge av at sannsynligheten for en altutslettende atomkrig er kraftig redusert. Parallelt med dette påpeker de at det er blitt vanskeligere for vestlige stater å benytte seg av militærmakt blant annet fordi kravet til legitimitet er så høyt (ibid:13-18). Også Farrell (2002:301-

303) påpeker at kravet til legitimitet er økende, særlig som følge av medias rolle i informasjonssamfunnet. Han argumenterer for at dette reduserer militære operasjoners effektivitet og begrunner det med at legitimitet er en forutsetning for politisk handlingsrom. Farrell nevner i denne forbindelse fire hovedproblemer:

For det første fører kravet til legitimitet til "the strategic compression of the battlefield (ibid)". Med dette menes at tradisjonell militærstrategi ikke nødvendigvis er strategisk i utenlandsoperasjoner. Myndighetene må unngå militære handlinger som kan resultere i negativ omtale og uønskede politiske utfall. Som Egeberg og Kjølberg (2001:16) understreker: "In a context where international interventions are legitimised with references to democratic and civilised ideals, most people expect an intervention to be equally humane and clean".

For det andre fokuserer utenlandsoperasjoner på "full-force protection" (Farrell 2002:302). Med dette menes at styrkene må sikres mot potensielle angrep for å unngå tap av liv. "Full-force protection" virker svært fordyrende på en operasjon og forringer den militære effektiviteten. Ett eksempel er at styrkene formidler manglende tillit overfor de berørte parter. Dette er særlig et problem i stabiliseringsoperasjoner som bygger på støtte i lokalbefolkningen.

For det tredje nevnes "the over-reliance on air power" (ibid). Dette er et effektivitetsproblem fordi luftangrep har størst effekt når det støttes av landoperasjoner. Grunnen til at den intervenerende part satser på luftangrep, er at faren for tap av liv er betydelig mindre enn ved bruk av bakkestyrker ettersom teknologien gjør det mulig å angripe på "avstand". Bakkestyrker er mer sårbare og antas derfor å være politisk problematiske (Egeberg og Kjølberg 2001:15). På den annen side er bakkestyrker i mange tilfeller nødvendig for å opprettholde stabilitet i operasjonsområdet.

Det fjerde problemet er fokuset på "exit strategies" (Farrell 2002:303). Med dette menes at myndighetene vil vite når og hvordan de kan trekke seg ut før de går inn i et område. Dette kommer av behovet for oversikt over hva operasjonen vil koste og hvor lenge den vil vare. Slik oversikt er nødvendig for å få støtte til operasjonen i parlamentet, og for å legitimere operasjonen overfor befolkningen generelt.

3.5.2 Intern og ekstern

Når det gjelder å rettferdiggjøre bruk av militærmakt er det nyttig å skille mellom legitimitet og legalitet. Allikevel holder studien legalitetsbegrepet utenfor. Dette begrunnes med at: "I internasjonal politikk kan det... ofte være vanskelig å skille klart mellom politikk, juridiske forhold og moral" (Strategisk konsept 2004:52). Tidligere studier viser at begrepene glir over i hverandre og benyttes inkonsekvent. Legalitetsbegrepet kobles gjerne til folkeretten og benyttes om de operasjoner som har en klar folkerettslig forankring. Folkeretten er imidlertid elastisk og kan tilpasses mange ulike situasjoner (Matlary 2003a). Å benytte det juridiske begrepet legalitet er derfor problematisk i internasjonal politikk. Av denne grunn er det i tilfellet utenlandsforsvaret mer hensiktsmessig å foreta et teoretisk grep som skiller mellom intern og ekstern legitimitet. Å dikotomisere begrepet anses som nødvendig når studien benytter et todimensjonalt sikkerhetsbilde.

Med intern legitimitet menes den legitimitet myndighetene er avhengige av nasjonalt. Dette dreier seg om å legitimere de politiske beslutninger overfor egen befolkning for å få oppslutning om sikkerhets- og forsvarspolitikken. I moderne demokratier er beslutninger avhengige av legitimitet som oppsluttende mekanisme. Manglende legitimitet kan medføre lav oppslutning i valg og er følgelig noe politikerne søker å unngå.

Ekstern legitimitet dreier seg i større grad om legitimitet utad, og handler om å rettferdiggjøre sikkerhets- og forsvarspolitikken gjennom internasjonale normer og regler. Også denne legitimitetstypen kan rettes mot egen befolkning, men i første instans handler det om å forankre politikken i det internasjonale samfunnet. Fra norsk side anses dette primært å gjøres innen rammen av institusjoner som FN. Legitimerende mekanismer er eksempelvis folkeretten, menneskerettighetene og demokratiidealet. Dette er normer og regler som kan brukes for å rettferdiggjøre militær intervensjon.

Å skille mellom intern og ekstern legitimitet er en teoretisk forenkling. Det må påpekes at typene ikke er gjensidig utelukkende, men i mange tilfeller inngår i et gjensidig vekselforhold. Eksempelvis kan den interne legitimiteten påvirkes av mangel på ekstern legitimitet. I følge Farrell (2002:296-298) og Tucker (1998) er opinionens

opplutning om en intervensjon avhengig av at operasjonen begrunnes i internasjonale normer og regler. Ergo kan utenlandsoperasjoner med omstridt ekstern legitimitet tenkes å svekke legitimiteten internt. Myndighetene er kort sagt avhengige av å legitimere politikken parallelt både innad og utad.

3.6 Teoritriangulering

Tradisjonelt har IP dreid seg om skillet mellom realisme og idealisme, i praksis egeninteresser versus ideelle motiver. Den senere tid har ”nye” teorier, som institusjonalisme og konstruktivisme, fått økt betydning. Disse fremmer alternative synsvinkler og fanger andre faktorer ved internasjonal politikk (Checkel 2004a).

Ulike IP- tilnærminger har gjerne stått steilt mot hverandre. De teoretiske forskjellene er imidlertid mindre enn mange skal ha det til. Flere mener derfor at forskere bør se på teoretiske bidrag som komplementære fremfor gjensidig utelukkende. Blant annet Fearon og Wendt (2002) argumenterer for at teorier er ulikt analyseverktøy, ikke ulik virkelighetsforståelse. Som for forskningsmetoder er det mange fordeler knyttet til teoritriangulering. En kombinasjon av teorier gir en mer dekkende beskrivelse av et studieobjekt fordi forskeren ser det fra flere sider. Dette vil i mange tilfeller øke studiens kvalitet ved å sikre tilstrekkelig validitet. Triangulering er altså ingen teori i seg selv, men må sees som et metodisk grep.

Med referanse til Fearon og Wendt benytter studien en kombinasjon av neorealisme, postklassisk realisme og konvensjonell konstruktivisme. Til grunn for dette ligger brobyggingsvarianten ”temporal sequencing” som bygger på ideen om at de beste forklaringer fås ved å kombinere ulik teori, ikke ved å sette de opp mot hverandre (Checkel 2004a). Triangulering er nødvendig fordi utenlandsforsvaret analyseres i skjæringspunktet mellom hvilken militær atferd Norge bør ha og hva som er rasjonelt ut fra gitte mål.

3.6.1 Neorealisme

Realismens grunntanker kan tolkes som en videreføring av Hobbes beskrivelse av naturtilstanden mellom stater der det eksisterer en alles kamp mot alle (Østerud mfl. 1997:84-85). Realisme er ingen enhetlig teori, men et samlebegrep på ulike perspektiver og betegnes derfor som et paradigme (Brooks 1997). Paradigmet er

rasjonalistisk og søker å avdekke lovmessigheter i den sosiale verden. En vanlig inndeling er å skille mellom klassisk, neo-, offensiv og postklassisk realisme. Retningene frontes av henholdsvis Morgenthau (1948), Waltz (1993), Mearsheimer (2001) og Van Evera (1999). I denne studien kombineres neorealisme med den postklassiske varianten.

Neorealister har et pessimistisk syn på internasjonal politikk. De fokuserer på konflikt, og ser aktørene som konkurranseorienterte. Dette som en konsekvens av den internasjonale strukturen. Anarki, i betydningen fravær av en overordnet myndighet, gjør det umulig for aktørene å stole på hverandre. Internasjonal politikk preges derfor av skepsis, mistro og alenegang (Østerud 1996:283; Østerud mfl. 1997:13-14,231-233).

I følge neorealismen er stater de sentrale aktører i internasjonal politikk. Det som kjennetegner dem er at de er enhetlige og egoistiske. Med enhetlig menes at de opptrer med én stemme utad. Interessegruppers lobbyvirksomhet og andre uttrykk for nasjonal uenighet, anses ikke som relevant. Uenigheten kan sies å konserveres nasjonalt. Med egoistisk menes at internasjonal politikk først og fremst dreier seg om stater som søker å ivareta sine egeninteresser. Østerud (1996:277) påpeker at: "En realist legger... avgjørende vekt på maktforhold og nasjonale sikkerhetsbehov". Det materielle står sterkt og militærmakt anses som statens viktigste virkemiddel overfor omverdenen. I dette ligger også et fokus på territorium.

Neorealistene legger til grunn en kalkulerende kost/nytte modell der aktørene veier interesser, handlingsalternativer og konsekvenser. Valget faller på det alternativ som i størst grad ivaretar interessene, konsekvensene tatt i betraktning. Stater opererer med et interessehierarki der de først og fremst søker å overleve ved å maksimere sikkerhet. I sine vurderinger forutsettes altså aktørene å være instrumentelt rasjonelle. En videreføring av dette er at stater sees som asosiale. Med dette menes at de ikke påvirkes av kultur, sosiale situasjoner eller institusjonelle normer og regler. Institusjoner som FN og NATO har ingen selvstendig makt. I den grad de eksisterer er det som resultat av stormakters interessepolitikk. Institusjoner sies å reflektere og opprettholde eksisterende maktforhold der stormakter anses som agendasetterne (Waltz 1993).

3.6.2 Postklassisk realisme

Mens neorealismen anses som en strukturell og tradisjonell teori, er den postklassiske varianten mer moderne. Tilnærmingen er mindre ensartet og fanger flere faktorer ved internasjonal politikk (Freedman 2002:337-338). Eksempelvis er ikke postklassiske realister like pessimistiske. Mens neorealistene ser på muligheten for konflikt, fokuserer postklassikerne på sannsynligheten, og argumenterer for at denne varierer i tid og rom.

I følge postklassiske realister har mange faktorer betydning, ikke bare de militære. Teknologi, geografi og økonomi anses også som relevant. I tillegg anerkjennes ikke-statlige aktører og institusjoner som selvstendige. Postklassikerne hevder derfor at internasjonale normer og regler har reell påvirkning på stater, men i samspill med egeninteresser. Også postklassikerne legger til grunn en rasjonell aktørmodell, men i modifisert utgave. Aktørene anses kort sagt som rasjonelle innen de rammer normer og regler setter for deres atferd (ibid; Østerud 1996:283).

En annen forskjell er at det postklassiske maktbegrepet skiller seg fra det neorealistiske. Mens neorealister fokuserer på militærmakt, tillegger postklassikerne økonomisk makt størst betydning. Ressursspørsmål står følgelig sentralt. Postklassikerne argumenterer for at økonomisk makt er det primære mål for stater. Målet er ikke i seg selv å utvide territoriet, men å tilstrebe seg økonomiske ressurser. I denne sammenheng er militæret ett av flere virkemidler, og intervensjon kan være relevant. Motivet er imidlertid ikke å underlegge seg landområder, men å tilegne seg ressurstilgang og –kontroll (Van Evera 1999). Slik er USAs Midtøsten-politikk forklart, der oljen fremheves som drivkraft. I norsk sammenheng kan resonnementet belyse situasjonen i nordområdene. Årsaken til at flere aktører har interesser i området er ikke territorielt, men økonomisk og ressursmessig betinget.

På generell basis kan det argumenteres for at neorealister og postklassiske realister tar utgangspunkt i komplementære antagelser om internasjonal politikk. Retningene er ikke gjensidig utelukkende og kan følgelig benyttes i samspill. Postklassikerne modererer imidlertid de neorealistisk argumentene og beveger seg mer i retning av konstruktivisme (Checkel 2004a).

3.6.3 Konvensjonell konstruktivisme

Mens de ulike realismetyper regnes som rasjonalistiske, betegnes konstruktivisme som en sosial teori. I IP handler konstruktivisme om den menneskelige bevissthets rolle i internasjonal politikk. Fokus ligger på sosialisering, identitet, normer og diskurs (Jackson og Sørensen 2003:253). Hovedargumentet er at internasjonal politikk er resultat av sosial konstruksjon. Virkeligheten er ikke gitt, men formes kontinuerlig. Som realismen er teoriretningen et paradigme, og det skilles mellom konvensjonell, fortolkende og kritisk/radikal/feministisk konstruktivisme (Checkel 2004b).

Denne studien benytter den konvensjonelle varianten, såkalt ”tynn” konstruktivisme, som frontes av blant andre Katzenstein (1996). Han argumenterer for at perspektiver som overser kultur og identitet ikke kan forklare kompleksiteten i internasjonal politikk som stadig er i endring. I studiet av sikkerhet og forsvar hevder han at de tradisjonelle tilnærmingene realisme og idealisme ikke gir tilfredsstillende forklaringer, da de ikke tar høyde for dette.

Konvensjonell konstruktivisme har fellestrekk med liberal institusjonalisme, og bygger på arbeidene til March og Olsen. Det er denne konstruktivismevarianten som best trianguleres med realisme. Dette fordi de deler det Checkel (2004a) betegner som ”philosophies of social sciences (PSS)”, såkalt positivisme³⁵, som legger til grunn en empirisk epistemologi³⁶. Uten felles PSS er det vanskelig å bygge bro mellom teorier.

Konvensjonelle konstruktivister er opptatt av sosialisering og læring. Slik de ser det har ikke materielle ting betydning i seg selv, men får først mening når de settes inn i en sosial sammenheng. Den sosiale forståelse som da konstrueres er resultat av interaksjon mellom aktør og struktur. Konvensjonelle konstruktivister leter etter intersubjektive meninger, holdninger og ideer. De er opptatt av normenes betydning, og søker å avdekke ”shared beliefs” (Adler 2002:100). Internasjonale normer og regler, som menneskerettigheter, påstås å ha reell betydning og innflytelse på staters atferd. Konvensjonelle konstruktivister tar dette argumentet enda lenger enn

³⁵ Positivisme er en metateoretisk posisjon som argumenterer for at det skal forskes på samme måte i samfunnsvitenskapen som i naturvitenskapen. I dette ligger et empirisk fokus med mål om å avdekke lovmessigheter i den sosiale verden (Jackson og Sørensen 2003:238-240; Smith 1996).

³⁶ Epistemologi er teori om hvordan tilegne seg kunnskap om den sosiale verden. Det kan skilles mellom empirisk og fortolkende. Både realisme og konvensjonell konstruktivisme legger til grunn en empirisk epistemologi, som forfekter at kunnskap fås gjennom observasjon (Checkel 2004a).

postklassiske realister ved at normer tenkes å forme staters interesser. Interesser sees ikke som objektivt gitt, men utvikles gjennom sosial konstruksjon. Det er her sikkerhetisering kommer inn, ved at sikkerhet sees som et tolknings- og definisjonsspørsmål og følgelig et begrep som kan fylles med ulike innholds faktorer. Militærmakt har ingen sentral plass i konvensjonell konstruktivisme, men utelukkes heller ikke som relevant. Dets relevans avhenger av hvordan stater definerer og tolker det (Checkel 2004a).

Selv om konvensjonell konstruktivisme vektlegger sosialisering, erkjenner også de betydningen av rasjonalitet. De opererer imidlertid med en annen type enn den realistene benytter, såkalt kommunikativ rasjonalitet. Denne typen er enda mer begrenset enn den postklassiske realisme legger til grunn. Aktørene har ikke oversikt over interesser, handlingsalternativer og konsekvenser, men utøver rasjonalitet på grunnlag av de begrensninger den menneskelige bevissthet, og omkringliggende faktorer, setter. Aktørene er ikke frie, men bundet av bestemte mønstre. Strukturene bygger på beslutninger fattet på et tidligere tidspunkt som har skapt bestemte normer og identiteter (Neumann og Ulriksen 1997:105-108). Som Friis (2000:120) uttrykker: "Alt sosialt er historisk betinget".

3.6.4 Vurdering av modellen

Realisme er det vanligste, men også mest omstridte perspektivet i IP. Hovedkritikken går på at tilnærmingen er enkel og avleggs. Eksempelvis anklages neorealisme for å være statisk (Legro og Moravcsik 1999:5; Østerud mfl. 1997:232). Ved å inkludere postklassisk realisme kompenserer studien for dette. Denne tilnærmingen tar høyde for kompleksitet, er mindre dogmatisk og i større grad tilpasset dagens verden (Freedman 2002:337-338).

Gjennom tiden har det vært betydelig debatt mellom de realistiske flankene. Diskusjonen har gjerne dreid seg om hva realisme egentlig er og hvem som i størst grad kan kalle seg rettmessige realister (Brooks 1997). Eksempelvis hevder Legro og Moravcsik (1999) at postklassikerne har fjernet seg fra realismens grunnprinsipper og spør: "Is anybody still a realist?". De mener postklassisk realisme benytter argumenter fra alternative teorier som konstruktivisme, noe som gjør det vanskelig å skille realisme fra andre teoriretninger. Derfor argumenterer de for at realisme bør om- og

spissformuleres. Mot dette kan det innvendes at å se alternative teoriretninger som gjensidig utelukkende er lite fruktbart i forskningssammenheng (Fearon og Wendt 2002).

Mot konstruktivisme generelt innvendes gjerne at det ikke er en IP-teori, men en generell sosial teori. Enkelte hevder at dette svekker perspektivets forklaringskraft på internasjonale spørsmål. Den konvensjonelle varianten kritiseres for å legge for lite vekt på det nasjonale nivået, for mye på strukturer og for lite på agenter. Som overfor postklassisk realisme spør kritikerne om dette egentlig er konstruktivisme. Konvensjonelle konstruktivister er opptatt av å bygge bro til rasjonalistiske teorier, og har som mål å fylle "tomrommet" mellom de rasjonalistiske og sosiale IP-perspektivene. Dette har fått enkelte til å hevde at den konvensjonelle varianten er utvannet og lite konstruktivistisk (Checkel 2004a).

Så godt som alle teorier møter kritikk. Enten anklages en teori for å være for snever, eller for vid. Teorier kan aldri bli tilstrekkelige da de kun er forenklinger og arbeidsverktøy. Til syvende og sist er det bare internasjonal politikk som kan forklare internasjonal politikk. Som Finnemore (1996:31) påpeker innebærer all teoribygging "trade-offs". Forskere må avfinne seg med utilstrekkelige begreper, modeller og teorier, og heller ta høyde for deres feil og mangler når de benyttes i en analyse (Østerud 1996:286).

4 ET INTERNASJONALISERT FORSVAR

4.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres resultatene av dokumentanalysen³⁷. Formålet er å belyse hovedinnholdet og budskapet i myndighetenes syn på Forsvaret. Her presenteres utelukkende empiri, og funnene analyseres først i kapittel 5, der de drøftes opp mot intervjudataene³⁸. Dokumentene fremlegges i følgende rekkefølge: MFU 03, det strategiske konseptet og langtidsplanen. Begrunnelsen er at MFU 03 og det strategiske konseptet er planens bakgrunnsdokumenter.

4.2 MFU 03

MFU 03 er forsvarssjefens militærfaglige innspill til langtidsplanen for perioden 2005-2008. Utredningen skisserer hvordan Forsvaret bør utvikles for å møte de utfordringer Norge forventes å stå overfor i tiden fremover (Forsvarsdepartementet 2003b). Forslagene er utformet innen fastsatte politiske og økonomiske rammer, fremsatt i forsvarsministerens rammeskriv. Her understrekes at Forsvaret skal være moderne, alliansetilpasset og oppgavebasert. Hovedpunktene er at Forsvaret skal videreutvikles som sikkerhetspolitisk virkemiddel og at NATO fortsatt skal stå i sentrum (Devold 2002/03). MFU 03 anbefaler ut fra dette Forsvarets organisering, trening, utrustning og lokalisering. Tidsperspektivet er perioden 2005-2014, med styrkestrukturen for 2008 som første mål (Dette er forsvarssjefens 2005). Utredningen tar utgangspunkt i at: ”Forsvaret er til for å beskytte landet mot militære trusler” (MFU 2003d:1). Styrende spørsmål er derfor: Hvilke utfordringer står Norge overfor og hvilke implikasjoner har dette for Forsvaret?

4.2.1 Reformgrunner

I følge MFU 03 står Norge overfor betydelige sikkerhetspolitiske utfordringer i årene som kommer. Tidligere fungerte Forsvaret som et militært virkemiddel med mål om å beskytte norsk territorium. I dag er oppgaven heller å beskytte norske interesser (MFU 2003a:3). Av dette følger at utredningen ser Forsvaret som et sikkerhetspolitisk virkemiddel. Dette fører til at: ”Når... truslene endrer seg dramatisk, må også

³⁷ Se punkt 2.3.2.

³⁸ Det vurderes ikke som hensiktsmessig å presentere intervjudataene på tilsvarende måte.

Forsvaret endre seg” (MFU 2003b:1). Det heter eksplisitt at: ”Sikkerhetsbildet krever et kvalitativt endret forsvar” (MFU 2003c:3). Slik utrederne tolker det står Norge i dag primært overfor asymmetriske trusler³⁹ som terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen, organisert internasjonal kriminalitet og angrep på informasjonssystemer (MFU 2003d).

For å håndtere disse forutsettes det at moderniseringen av Forsvaret fortsetter gjennom militær transformasjon⁴⁰. Gjennom kvalitativ endring vil Forsvaret bli kvantitativt mindre, men evne å være ”på rett sted, til rett tid, og med riktige militære kapasiteter” (MFU 2003a:2). Begrunnelsen for transformasjon er at det vektlegges i NATO⁴¹. Dette følger av pålegget om alliansetilpasning (Devold 2002/03). NATOs fokus sees blant annet av opprettelsen av Allied Command Transformation (ACT), en ny strategisk kommando for militær transformasjon. Formålet er økt interoperabilitet⁴² mellom de allierte. Høy interoperabilitet sees som en nødvendig forutsetning for at alliansen skal fungere effektivt. I tillegg forbedres det flernasjonale samarbeidet under utenlandsoperasjoner (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004:30). Transformasjon av Forsvaret er Norges bidrag til dette.

I tillegg til sikkerhetsargumentet bygger utredningen på tre andre reformgrunner: Norges strategiske posisjon, den teknologiske utviklingen og kravet til drift i økonomisk balanse. I forhold til strategisk posisjon fremheves petroleumsressursene i nord som i bestemte situasjoner kan sette Norge i en sårbar posisjon fordi andre aktører har interesser som strider med de norske interessene. For å håndtere slike konflikter trengs et mer moderne, fleksibelt og effektivt forsvar. Også ny teknologi, som har økt den militære effektiviteten betydelig, fremkaller endring (MFU 2003b:5). Berggrav (2004b) betegner den senere tids utvikling som en ”militær revolusjon”. Hovedargumentet er at den postmoderne militærlogikken krever

³⁹ Asymmetriske trusler defineres som ”motparter som er annerledes organisert og utrustet og ikke føler seg forpliktet til å operere ut fra samme sett av spilleregler som oss selv” (MFU 2003c:7). Slike trusler er vanskelige å ruste seg mot fordi de er uforutsigbare.

⁴⁰ Militær transformasjon defineres som ”omdannelse eller kvalitativ endring” (Kortversjon (2003-2004):5). ”å endre de militære styrkers sammensetning og egenskaper eller måte å operere på, i vid forstand” (Strategisk konsept 2004:78). Begrepet/ideen oppstod i USA på 90-tallet, spredte seg til resten av Vesten etter 11. september, og kan sees som ”en form for permanent revolusjon” (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004:30).

⁴¹ Transformasjon i NATO har handlet om å reformere kommandostrukturen, styrkestrukturen og det strategiske konseptet (Græger 2005:219).

⁴² Interoperabilitet defineres som evnen til å operere effektivt sammen med andre for å nå felles mål (St.prp.nr.42 (2003-2004):48).

styrkerasjonalisering: ”Modernisering [betyr] et mindre antall soldater enn før, og færre enheter” (MFU 2003b:5). Når det gjelder kravet til drift i økonomisk balanse henspiller det på at Forsvaret ikke møter de krav som stilles til kostnadseffektivitet i det offentlige. Kort sagt brukes ikke midlene effektivt nok (MFU 2003c:7-9).

4.2.2 Implikasjoner

Med utgangspunkt i reformgrunnene skisserer utredningen hva slags forsvar Norge trenger. Frisvold (Forsvarets fremtid 2004) sammenfatter budskapet i tre begreper: ”Relevant, gripbart og deployerbart⁴³”. I følge ham er dette kvalitative kjennetegn på et moderne forsvar som evner å beskytte norske interesser.

Utredningen anbefaler at dagens internasjonale orientering videreutvikles og forsterkes. Dette uttrykkes i begrepsparet ”nasjonal sikkerhet – internasjonalt engasjement” (MFU 2003b:6-9), og reflekteres implisitt i måten utrederne tilrår Forsvarets innretning på. Utredningen dimensjonerer med andre ord Forsvaret mot deltagelse i utenlandsoperasjoner, da dette sees som en sentral sikkerhetsstrategi. Internasjonaliseringen stiller imidlertid strenge krav til Norge som militærmakt. I følge utrederne er det primært fire faktorer som gjør seg gjeldende:

Først og fremst pekes det på at Norge trenger et moderne og gripbart forsvar. Med dette menes at materiellet skal være teknologisk avansert og bestå av enheter med høy tilgjengelighet. Forsvaret skal kort sagt være klart på kort varsel, og styrkene må derfor være godt trent og utstyrt. Her fremheves at kvalitet bør gå foran kvantitet. Det er ikke antallet som teller, men kvaliteten på det forsvaret Norge har (MFU 2003c:10-21). Dette skyldes den teknologiske utviklingen som har redusert det kvantitative behovet, men kan også knyttes til begrensede ressurser (ibid:7-9). I den forbindelse oppfordres det til mindre sektortenkning. Å bygge ned de interne grensene og konkurransen vil gi et mer enhetlig og helhetlig forsvar, ”slik at vi skaper og utnytter synergier” (MFU 2003a:3). Det reelle trusselbildet skal ligge til grunn for forsvarspolitiske vurderinger, ikke egen- og særinteresser. Målet er økt forsvarsevne, for derigjennom å kunne ivareta Norges interesser (MFU 2003b:8).

⁴³ Relevant defineres som tilpasning til NATOs struktur, gripbart som tilgjengelighet gjennom høy beredskap, mens deployerbart vil si at styrkene raskt skal kunne forflyttes etter behov, også over lang avstander (Aabakken kommer:7).

For det andre fremhever utredningen at Forsvaret må være alliansetilpasset. Dette handler om å utvikle styrkestrukturen i pakt med NATOs behov og agenda, og begrunnes med at alliansen antas å ivareta norsk sikkerhet på sentrale måter. Det sies eksplisitt at Norge må kunne tilby det ”alliansen etterspør” (MFU 2003b:8), og ”evne å bidra til å løse hele spekteret av NATOs oppgaver” (MFU 2003c:4). Målet er å opparbeide goodwill og trekkrettigheter (MFU 2003c:3-5). Ettersom ”out of area” er sentralt for alliansen, impliserer alliansetilpassning et internasjonalt fokus. Det presiseres at NATOs ønsker og behov ikke pålegges, men er noe Norge har vært med på å vedta. Utviklingen av Forsvaret må derfor sees i sammenheng med de alliertes forsvar. Videre anbefales det at det ikke skilles mellom styrker hjemme og ute. Norge trenger ett forsvar, fleksibelt nok til å operere der det til enhver tid er behov for det, være seg i Norge eller andre steder i verden. Mobilitet, definert som evnen til raskt å forflytte styrker, er her et kjernebegrep (MFU 2003b:8; MFU 2003c:4).

For det tredje argumenteres det for at Norge trenger et oppgavebasert forsvar. I motsetning til tidligere skal ikke styrkestrukturen være scenariobasert. Med oppgavebasert menes et fleksibelt forsvar som evner å utføre flere typer oppgaver. I tillegg til å operere i et vidt geografisk område, skal Forsvaret ha kompetanse og kapasiteter som gjør det mulig å delta i ulike former for operasjoner, og utføre det myndighetene til enhver tid pålegger dem (MFU 2003b:8). Samtidig skisserer utredningen et høyteknologisk og nettverksbasert forsvar som i stor grad må sies å være rettet mot høyintensive oppdrag. Det presiseres at: ”Nettverksideen vil være retningsgivende for hvordan Forsvaret skal utvikles i tiden fremover” (MFU 2003e:2). Nettverk er en fundamentalt ny måte å drive operasjoner på. Prinsippet har vokst frem som følge av informasjonsteknologisk utvikling. Tanken er at alle deltakere⁴⁴ handler ut fra samme forståelse av situasjonen. Helhet og evne til samhandling står sentralt. Aktørene skal kort sagt virke sammen, uavhengig av forsvarsgren, geografi og kommandonivå, for å øke forsvarsevnen (MFU 2003c:10-21; MFU 2003e). ”Det vil gi oss mer effekt ut av hver forsvarskrone, samtidig som vi får et forsvar som er hurtigere, mer fleksibelt og betydelig mer slagkraftig” (ibid:3).

⁴⁴ Deltakerne er personell, kommunikasjonssystemer, kommandoled, sensorer, våpenplattformer og avdelinger (MFU 2003e:2).

Sist, men ikke minst, fokuserer utredningen på at Forsvaret skal drives i økonomisk balanse. For å oppnå dette må effektiv ressursutnyttelse være et sentralt mål i alle ledd. Det legges vekt på å tenke rasjonelt om det forsvar Norge til enhver tid har og utvikler. Myndighetene bør gjennomgående spørre: Er dette en fornuftig prioritering som bidrar til å maksimere den totale forsvarsevnen? Dette for best mulig å ivareta Forsvarets funksjon som et sikkerhetspolitisk virkemiddel (MFU 2003b:8). Forsvaret har mye å hente på å effektivisere sine støttefunksjoner, og det administrative apparatet anbefales nedbygd. Ressursvridning fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet anses som nødvendig (MFU 2003c:7-9). Fokus bør ligge på operativ drift og materiellinvesteringer, betegnet som ”den spisse ende” (MFU 2003a:3). Dette vil øke Forsvarets evne til å løse oppgavene det er satt til.

4.2.3 Oppsummering

Slik MFU 03 vurderer det, er arbeidet mot et mer moderne forsvar godt i gang. Videre transformasjon er imidlertid nødvendig for at Forsvaret skal bli relevant, gripbart og deployerbart. Reformforslagene bygger på at det territorielle invasjonforsvaret legges endelig ned og erstattes med relevante reaksjonsstyrker. Den nye styrkestrukturen skal være fleksibel i henhold til geografi så vel som oppgaver. Med utgangspunkt i dagens sikkerhetspolitiske situasjon legges det strategisk sett opp til et internasjonalt fokus.

4.3 Det strategisk konseptet

Høsten 2004 la FD frem et konsept⁴⁵ for Forsvaret som søker å gi en helhetlig analyse av Norges sikkerhetspolitiske rammebetingelser. Formålet uttrykkes slik: ”Vårt nasjonale strategiske konsept utfyller NATOs strategiske konsept... og oppsummerer de sikkerhets- og forsvarspolitiske føringer som ligger til grunn for bruken av Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel” (Strategisk konsept 2004:4-5). Konseptet skal være ”et overordnet styringsverktøy” (ibid:13) for den operative virksomheten, og Forsvarets doktriner skal utvikles i samsvar med konseptet. Det

⁴⁵ Konseptet er ikke et nasjonalt sikkerhetsdokument, men et konsept for Forsvaret. Det er derfor ikke sammenlignbart med USAs eller EUs sikkerhetsstrategier (Knudsen 2005b [intervju]; Tamnes 2005 [intervju]).

strategiske konseptet analyserer Norges sikkerhetspolitiske omgivelser, interesser og mål. På bakgrunn av dette skisseres Forsvarets funksjon, oppgaver og konsept⁴⁶.

4.3.1 Strategiske rammebetingelser

Som MFU 03 tar konseptet utgangspunkt i at Norge står overfor ”en ny sikkerhetspolitisk epoke” (Strategisk konsept 2004:14), betegnet som ”den globale tidsalder” (ibid). Som følge av økt gjensidig avhengighet preges utfordringene av glidende overganger mellom de tradisjonelle organisasjonsnivåene. Med dette menes at grensene mellom det lokale, nasjonale, regionale og globale er flytende. Globaliseringen har visket ut skillet mellom nasjonal og internasjonal sikkerhet, og det presiseres at: ”Grenseoverskridende trusler og gjensidig avhengighet knytter norsk sikkerhetspolitikk til den internasjonale utviklingen” (ibid:44). Norge legger derfor ”vekt på å søke sikkerhet i fellesskap” (ibid:17). Det understrekes at: ”Gitt den store grad av gjensidig avhengighet i det internasjonale system, vil kriser og konflikter som ikke angår Norge direkte lett få indirekte negative innvirkninger” (ibid:24).

Videre påpekes det at Norge står overfor ”et bredt og sammensatt risikobilde” (ibid:26). Jamfør punkt 3.4.1 er konseptets sikkerhetsbegrep tredelt. Definisjonen er bred, og det understrekes at: ”Det er nær sammenheng og glidende overganger mellom disse sikkerhetsdimensjonene” (ibid:17). Truslene er mange og utfordringene mer diffuse og uforutsigbare enn før. De trusler Norge står overfor handler ikke primært om stater, men om ikke-statlige aktører som opererer på tvers av territorielle grenser. Her kommer ”sikkerhetspolitiske gråsoner” (ibid:23-24) inn. Begrepet impliserer en bredere forståelse av sikkerhet og trusler, fordi dagens utfordringer skjærer inn i andre samfunnsområder, som eksempelvis justis. Terrorisme er ett eksempel, der handlinger som tidligere ville blitt betegnet som kriminelle, i dag innehar en klar sikkerhetspolitisk dimensjon. I forhold til sikkerhetsbegrepet vurderes anslag mot samfunnssikkerheten som mest sannsynlig (ibid:43-44).

I pakt med det todimensjonale bildet skilles det mellom utfordringer i nærområdene og globalt. Det bemerkes imidlertid at skillet i praksis er uklart. Nærområdedimensjonen innehar utfordringer Norge primært må regne med å håndtere

⁴⁶ Konseptbegrepet brukes om dokumentet i sin helhet, men også om ”den grunnleggende idé” som ligger til grunn for Forsvarets videre utvikling (Strategisk konsept 2004:68).

selv, mens den globale tenkes løst gjennom flernasjonalt samarbeid. I nærområdene vurderes ingen av nabostatene som militære trusler fordi det ikke foreligger noen intensjon om å realisere militærmakt⁴⁷ (ibid:42-46). Når det gjelder forholdet til Russland omtales det slik: ”Dagens Russland utgjør ingen militær trussel mot Norge, men vil fortsatt være en sentral rammefaktor for utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik” (ibid:39). Konseptet legger til grunn en forståelse av Russland som en moderne sikkerhetsutfordring fremfor en klassisk militær trussel. Det argumenteres for at den beste måten å imøtekomme de utfordringer Russland representerer, er ved å sikre stabilitet og forutsigbarhet i nordområdene. Klare retningslinjer anses som sentralt. Samtidig vektlegges videre integrering i Vesten (ibid:39-40).

Totalt sett vurderes det som ”svært lite sannsynlig at Norge vil bli utsatt for en direkte territoriell militær trussel” (ibid:42). Faren for at avgrensede episoder, kriser eller konflikter kan oppstå vurderes imidlertid som reell. Slike situasjoner vil utvikle seg raskt, men ha et begrenset omfang. Konseptet argumenterer for at militær- og voldsmakt er relevant i dagens sikkerhetssituasjon (ibid:6,14), og det heter at: ”Mulighetene for at Norge kan bli trukket inn i konflikter – både direkte og indirekte – er reelle” (ibid:7).

I tillegg til å analysere dagens strategiske rammebetingelser skisseres ”alternative utviklingsretninger” (ibid:29-30). På kort og midlere sikt anbefales det at Norge planlegger i forhold til en ”usikker utviklingsretning” (ibid:30), som går ut på at ”Omfanget av sikkerhetsutfordringer... vedvarer eller øker i antall og eventuell intensitet, men uten at den mer langsiktige utviklingen dreier i en negativ retning” (ibid). Myndighetene ser for seg opprettholdelse av status quo, men tar høyde for at tendensene kan forverres, jamfør det faktum at strukturer i internasjonal politikk raskt kan endre seg.

4.3.2 Oppgaver og konsept

Forsvarets oppgave er å innrette seg slik at myndighetene kan benytte det for å oppfylle Norges sikkerhetspolitiske mål og ivareta norske interesser. Ut fra dette skisserer konseptet et fleksibelt, oppgavebasert og alliansetilpasset forsvar. Det

⁴⁷ Makt defineres ut i fra evne og vilje til å benytte bestemte kapasiteter. Maktutøvelse forutsetter at begge premisser ligger til grunn (Østerud 1996:37-39; Østerud mfl. 1997:149).

understrekes at: "Forsvaret skal kunne håndtere et bredt spekter av mulige utfordringer på en fleksibel måte" (ibid:12) og at: "Forsvaret må være i stand til å levere operativ evne der og når behovet oppstår" (ibid). Det påpekes imidlertid at noen oppgaver har en natur som gjør det nødvendig at de løses nasjonalt. Samtidig heter det at: "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" (ibid:77).

Konseptet argumenterer for at: "Risikobildet tilsier... 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" (ibid:7). Det er i første omgang ved å trygge omgivelsene at sikkerheten ivaretas, men som småstat kan ikke Norge gjøre dette alene. Det fremheves derfor at: "Flernasjonalt samarbeid har fått økt betydning som utviklingsstrategi" (ibid:12). Her påpekes at Norge må balansere mellom samarbeid med USA og europeiske allierte.

Deltagelse i utenlandsoperasjoner fremlegges altså som en sentral strategi. Det påpekes at: "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" (ibid:10). Dette for å underbygge intern så vel som ekstern legitimitet. Det presiseres at militært samarbeid i NATO sikrer den interoperabilitet Norge trenger for å delta ute på en effektiv måte. Det påpekes imidlertid at: "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 [er] spesialiserte og etterspurte" (ibid:73). Både bidrag til internasjonal sikkerhet og stabilitet og opparbeidelse av goodwill og trekkrettigheter, fremheves som motivasjon for deltagelse ute.

Forsvarskonseptet lyder som følger: "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” (ibid:68). For å oppfylle dette kreves ytterligere modernisering gjennom militær transformasjon. Målet er å utvikle et forsvar som er i stand til å håndtere uforutsigbarhet og et bredt spekter av oppgaver. Konseptet legger vekt på nettverksbasert forsvar som en sentral del av denne prosessen. Det presiseres imidlertid at transformasjon handler om mennesker og kompetanse. For å lykkes med denne typen omstilling er det først og fremst tankegangen som må endres (ibid:79).

4.3.3 Oppsummering

Det strategiske konseptet konkluderer med at: ”Hovedutfordringen for Forsvaret i fremtiden vil være å forbli et relevant sikkerhetspolitisk virkemiddel som er fleksibelt, tilgjengelig, kreativt og tilpasningsdyktig” (ibid:80). Hovedbudskapet er som i MFU 03, nemlig at de strategiske rammebetingelsene krever videre omlegging. Militærmakt anses som relevant i tiden fremover fordi konfrontasjoner er sannsynlige, særlig grunnet ”failed states”. Med mål om å redusere faren for ”krigens ubehagelige overraskelser” (ibid), må Forsvaret innrettes for på best mulig måte å kunne møte de utfordringer sikkerhetssituasjonen påkrever.

4.4 Langtidsplanen

12. mars 2004 la daværende forsvarsminister Devold frem langtidsplanen for inneværende periode. Planen er Forsvarets overordnede styringsdokument og det viktigste dokumentet for den videre utviklingen av Forsvaret. Som MFU 03 og det strategiske konseptet tar planen utgangspunkt i at Forsvaret skal være et sikkerhetspolitisk virkemiddel. Forslagene er utformet på bakgrunn av de strategiske rammebetingelsene i kapittel 3, ”Norsk sikkerhetspolitikk i en ny tid”. Det strategiske konseptet er en utdypning av dette kapittelet (Knudsen 2005b [intervju]). Ettersom disse dataene allerede er presentert, anses det ikke som nødvendig å redegjøre ytterligere for dette. Her presenteres derfor kun de implikasjoner sikkerhetssituasjonen tenkes å ha for Forsvaret.

4.4.1 Transformasjon

Transformasjon er planens overordnede begrep og fremkommer av tittelen ”Den videre moderniseringen av Forsvaret”. Formålet er å gjøre militærmakt til et integrert og fleksibelt sikkerhetspolitisk virkemiddel, med mål om å tilpasse seg til utviklingen i

NATO. For å oppnå dette må betydelige deler av styrkestrukturen transformeres. Eksempelvis foreslås ny kommando- og kontrollstruktur, befalsordning og utdanningssystem. I tillegg til operative endringer skal det administrative apparatet gjennom en kvalitativ reform som også handler om nedskjæringer (St.prp.nr.42 (2003-2004):15-18). Som grunnprinsipp anbefales overføring av ressurser fra logistikk- og støttevirksomhet til operativ virksomhet og materiellinvesteringer. Ambisjonen er på to milliarder⁴⁸ innen utgangen av 2008 (Kortversjon (2003-2004):4,26-27). Økt kapitalintensivitet tenkes å gi mer forsvar og økt sikkerhet (Karlsen 2004). Det påpekes at vellykket transformasjon ikke er noe som gjøres én gang, men en kontinuerlig prosess. Fremtidens forsvar bør være forandringsdyktig og derigjennom ha evne til jevnlig å transformeres (St.prp.nr.42 (2003-2004):16,50-52,121). Med dette som rammeverk defineres hva Forsvaret skal bygge på og bestå av.

Først og fremst fremheves fleksibilitet. Med dette menes et forsvar som raskt kan forflytte seg og utføre ulike oppgaver. Forslagene peker mot et moderne og alliansetilpasset forsvar. Konkret skal det bestå av oppgavebaserte reaksjonsstyrker. Disse skal ha relevante kapasiteter, være deployerbare, mobiliserbare og kompatible (St.prp.nr.42 (2003-2004):42-73). Flexibilitetsbegrepet impliserer geografisk uavhengighet og det skilles ikke mellom styrker hjemme og ute. De prioriteringer myndighetene gjør viser allikevel at Forsvaret dimensjoneres mot deltagelse i utenlandsoperasjoner, ”som i realiteten får første prioritet” (Aabakken kommer:22).

Samtidig som fleksibilitet vektlegges, understrekes behovet for spisskompetanse og nisjer. Med dette menes satsning på bestemte kapasiteter med kvalitet som styrende prinsipp. Norge ønsker kort sagt å være god på noen punkter fremfor middels på flere. Eksempler på prioriterte elementer er spesialstyrkene, mineryddere og ISTAR⁴⁹-enheten. Motivasjonen for å utvikle nisjer er å gjøre Norge mer attraktiv overfor de aktører vi ønsker å tiltrekke oss, da spesielt NATO og USA (St.prp.nr.42 (2003-2004):42-73). Målet er å opparbeide goodwill og trekkrettigheter.

⁴⁸ 2004-kroner.

⁴⁹ ISTAR står for ”Intelligence, Surveillance, Target acquisition and Reconnaissance” (St.prp.nr.42 (2003-2004):56). Dette er et satsingsområde i NATO. Formålet er å integrere og synkronisere etterretning, informasjon, sensorer og målanvendelsesdata i operasjoner. Nettverk er her en forutsetning.

I tillegg til å være fleksibelt og spisskompetent skal Forsvaret bygge på totalforsvarskonseptet. Med dette menes mobilisering av både militære og sivile kapasiteter, samfunnets samlede ressurser, ved en eventuell krisesituasjon. Dette henger for det første sammen med de sikkerhetspolitiske utfordringer som gjør det nødvendig å benytte flere ressurser parallelt. Ideen er at en helhetlig sikkerhetstenkning best ivaretar samfunns- og den menneskelige sikkerheten. For det andre henger totalforsvarskonseptet sammen med omleggingen og nedbyggingen av Forsvaret – som vil resultere i et kvantitativt lite forsvar. Nedskjæringene gjør det nødvendig å dra veksler på alternative ressurser. Det legges derfor opp til samarbeid med sektorer som justis og helse (ibid:47).

Verneplikten vil være en hjørnestein også i inneværende periode. I følge forsvarssjefen er det: ”Bred politisk og fagmilitær enighet om at [Forsvaret] skal bygge på verneplikt” (ibid:131). To hovedargumenter ligger til grunn. For det første at ordningen gir et bredt og solid rekrutteringsgrunnlag. For det andre at den fyller viktige nasjonale funksjoner ved å styrke forholdet mellom Forsvaret og samfunnet for øvrig. Tidligere har verneplikten også vært et viktig ledd i sysselsettingspolitikken for ungdom. I dag er imidlertid det kvantitative behovet mindre. Samtidig er kravet til kvalifisert personell større. Dette henger sammen med behovet for et moderne og teknologiintensivt forsvar som krever høy kompetanse. På bakgrunn av dette foreslås statushevende tiltak som økt dimisjonsgodtgjørelse og studiepoeng for fullført førstegangstjeneste (ibid:76-77; Kortversjon (2003-2004):17).

Selv om verneplikten opprettholdes, innføres økt profesjonalisering i den nye befalsordningen. Dette ”for å øke Forsvarets evne til å løse sine oppgaver” (St.prp.nr.42 (2003-2004):78). Ordningen innebærer beordringsplikt for alt befall, vervede og et utvalg sivilt ansatte. Profesjonalisering anses som nødvendig for at norske bidrag i utenlandsoperasjoner skal fungere effektivt. Beordringsplikt antas dessuten å bidra til å gjøre Forsvaret mer forutsigbart og sees som en forutsetning for å kunne benytte styrkene både hjemme og ute. I tillegg argumenteres det for at

beordringsplikt vil føre til bedre kompetansefordeling og mer rettferdig rotasjon (ibid:78-82)⁵⁰.

4.4.2 Oppsummering

For å oppfylle sin funksjon som ”et relevant og viktig sikkerhetspolitisk redskap for norske myndigheter” (ibid:126), må Forsvaret kjennetegnes av å være ”moderne og fleksibelt” (ibid:112). Langtidsplanen søker å skissere et sikkerhetspolitisk relevant forsvar, tatt innsparingskrav og ressursknapphet i betraktning. Som MFU 03 og det strategiske konseptet konkluderer planen med at dette forutsetter videre transformasjon. Moderniseringsprosessen er i gang, men ytterligere tiltak anses som nødvendige. Devold (2002) presiserer at omstilling ikke er et mål i seg selv, men at formålet ”er å få et sterkere forsvar”.

Planen ble vedtatt 7. juni 2004. Stortinget godtok alle overordnede forslag, og kom kun med små justeringer (Bjørklund 2005 [intervju]; Christiansen 2004 [intervju]; Innst.S.nr.234 (2003-2004)).

⁵⁰ I kjølvannet av langtidsplanens forslag om beordringsplikt fremmet regjeringen Ot.prp.nr.60 (2003-2004) ”Om lov om personell i Forsvaret”. Stortinget vedtok lovforslaget i Innst.O.nr.94 (2003-2004) ”Innstilling fra forsvarskomiteen om lov om personell i Forsvaret”.

5 UTENLANDSFORSVARETS UTFORDRINGER

5.1 Innledning

I dette kapittelet drøftes studiens problemstilling: *Hvilke utfordringer reiser den kvalitative dreiningen fra et nasjonalt til et internasjonalt orientert forsvar?* Målet er å belyse trekk ved Norges nye forsvarsorientering.

Først gis en vurdering av dokumentene. Deretter drøftes hovedtendensene i kildegrunnet ved å sette resultatene av dokumentanalysen opp mot intervjudataene. Fire utfordringer peker seg ut. Dette er spørsmål knyttet til hvilke operasjoner Norge skal delta i, sikkerhetsargumentet som ligger til grunn, forholdet mellom mål og midler samt sikkerhets- og forsvarsdebattens karakter. Analysen er delt inn etter disse funnene som analyseres ved hjelp av rammeverket presentert i kapittel 3. Diskusjonen om sikkerhetsargumentet får mest oppmerksomhet, da dette i henhold til kildegrunnet er mest grunnleggende og omfattende. Det betyr ikke at de andre funnene vurderes som mindre viktige.

At nettopp disse fire tendensene belyses betyr heller ikke at det utelukkes at utenlandsforsvaret også kan stå overfor andre utfordringer. Det må tas høyde for at det kan være faktorer studien ikke har klart å fange opp gjennom forskningsdesignet beskrevet i kapittel 2. Dette som et resultat av at kildegrunnet er skjønnsmessig valgt ut og at databehandlingen fordret sammenslåinger og forenklinger (Andersen mfl. 2002). Allikevel må det sies at de fire funnene gir et godt bilde på de utfordringer Forsvaret står overfor.

5.2 Vurdering av dokumentene

5.2.1 Innhold og budskap

Dokumentenes innhold og budskap sammenfaller i stor grad⁵¹. Alle tre tar utgangspunkt i at Forsvaret skal være et sikkerhetspolitisk fremfor et militært virkemiddel. Forsvarspolitikken sees som et ledd i en bredere sikkerhetspolitisk agenda, der de strategiske rammebetingelsene skal være styrende for Forsvarets virke og utvikling. De fleste respondentene sier seg enige i at sikkerhetspolitiske interesser skal være styrende for Forsvaret. Bjørklund (2005 [intervju]) modifierer imidlertid

⁵¹ Konsistensen i innhold og budskap rettferdiggjør bruk av fellesbetegnelsen "dokumentene".

argumentet og hevder at: ”Selv om Forsvaret bør settes inn i en bredere kontekst, skal det ikke sees på som et isolert sikkerhetspolitisk virkemiddel”. Han legger vekt på de etiske aspektene ved bruk av militær- og voldsmakt, og understreker at: ”Forsvaret skal brukes til å forsvare eget territorium, ikke til å angripe andres”. Dette er i pakt med Forsvaret som et militært virkemiddel. Slik Bjørklund ser det bør utadrettet bruk av Forsvaret begrenses på prinsipielt grunnlag. Han hevder at aktørene i internasjonal politikk har diplomatiske virkemidler tilgjengelig som i større grad vil bidra til å løse de problemene utenlandsoperasjoner er satt til å løse⁵². Også Tjøstheim (1998:89) påpeker at: ”det finnes klare begrensninger i bruk av konvensjonell militær makt”. Argumentasjonen svekker neorealismens forklaringskraft fordi teorien fokuserer på militærmakt som statens viktigste virkemiddel overfor omverdenen.

Til tross for disse innvendingene tar myndighetene utgangspunkt i at Forsvaret skal være et sikkerhetspolitisk virkemiddel. For å kunne oppfylle denne funksjonen hevdes det at Forsvaret må fortsette den pågående omleggingen. I alle dokumentene fremkommer dette gjennom nøkkelbegrepet militær transformasjon. Målet er å utvikle et moderne, relevant og fleksibelt forsvar. Transformasjonsprosessen må i stor grad sies å være utadrettet. Med dette menes at det forsvar som ønskes etablert er myntet på deltagelse i utenlandsoperasjoner. Dette som en konsekvens av dagens trusselbilde der trusler mot samfunns- og den menneskelige sikkerheten vurderes som mest relevant. Det er spesielt terrorisme, faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen og internasjonal kriminalitet som fremheves.

Statssikkerheten er fortsatt grunnleggende, men anses per i dag ikke som truet, og er derfor ingen sentral del av sikkerhets- og forsvarspolitikken. Det heter at: ”å beskytte Norge og norske interesser går ut over ensidig å verne om vårt territorium” (MFU 2003a:4). Ulriksen (2005 [intervju]) uttaler at: ”Norge er i ferd med å avvikle det nasjonale forsvaret og etablere en postmoderne forsvarsorientering”. Styrkene Forsvaret er i ferd med å etablere gjør det prinsipielt mulig å løse oppgaver både nasjonalt og internasjonalt. Dette fordi de har kort reaksjonstid og høy mobilitet. Blant annet Christiansen (2004 [intervju]) understreker at: ”Det vi tilbyr ute skal kunne brukes hjemme”. En slik styrkestruktur er kvalitativt ny. Under den kalde krigen var

⁵² Hvorvidt utenlandsoperasjoner bidrar til reell sikkerhet eller ei drøftes nærmere under punkt 5.4.2.

styrkene utelukkende egnet til nasjonale oppdrag, med unntak av FN-styrkene (Tamnes 2005 [intervju]). Bjørklund (2005 [intervju]) kritiserer dette og innvender at Norge ikke har bruk for de samme styrkene hjemme og ute. Han mener utfordringene er så kvalitativt ulike at de fordrer ulike kapasiteter. Dette er imidlertid, som analysen vil vise, et økonomisk problem.

Det forsvar dokumentene beskriver er først og fremst et utenlandsforsvar. Alle Forsvarets grener er tiltenkt sentrale roller i utenlandsoppdrag, og moderniseringen av de ulike forsvarsgrenene rettes mot dette. Heimevernet og Kystvakten er tiltenkt rent nasjonale roller, men hovedtyngden av Forsvaret må sies å konsentreres ute. Aabakken (kommer:22) påpeker: ”Forsvarsgrenene blir rettet mot utenlandsoperasjoner som i realiteten får første prioritet”. At Heimevernet og Kystvakten reserveres nasjonalt, er en naturlig konsekvens av deres mandat og kompetanse (Christiansen 2004 [intervju]). Ingen av dokumentene benytter begrepet utenlandsforsvaret, eller sier eksplisitt at Forsvaret skal dimensjoneres mot deltagelse i utenlandsoperasjoner. Tendensen må allikevel sies å ligge implisitt i de planer som fremlegges, og det heter at: ”Norges engasjement i utenlandsoperasjoner er en av Forsvarets høyest prioriterte oppgaver” (Fakta om Forsvaret 2005:13). Begrunnelsen er at internasjonalt engasjement antas å ivareta norsk sikkerhet på sentrale måter.

Jamfør punkt 3.3.2 tenkes utenlandsforsvaret å ha to effekter. For det første argumenteres det for at Norge skal bidra til internasjonal fred og stabilitet og derigjennom fremme betydningen av normer og regler. Begrunnelsen er at Norge er en småstat med interesse av samarbeid og multilaterale løsninger. For det andre søker Norge å opparbeide seg goodwill og trekkrettigheter, uttrykt som eksempelvis ”bidragsyter og alliansepartner” (St.prp.nr.42 (2003-2004):9). Dokumentene legger altså begge de teoretiske motivene til grunn.

På tross av dokumentenes vektlegging av begrepet kan det innvendes at Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel ikke operasjonaliseres tydelig i det offentlige rom. Debatten kan sies å ”henge i luften” (Kjølberg 2004/05 [personlig kommunikasjon]). Dette kan trolig forklares med skillet mellom retorikk og reell motivasjon. Mens stabilitetsargumentet gjerne benyttes for å legitimere deltagelse ute, er det like gjerne behovet for goodwill og trekkrettigheter som reelt sett ligger til

grunn. Årsaken er trolig at det ikke anses som legitimt overfor egen befolkning å snakke i interessepolitikkenes termer (Matlary 2003b; Risse 2000:22).

Behovet for goodwill og trekkrettigheter kan altså sies å være hovedmotivasjonen bak utenlandsforsvaret. Formålet med et internasjonalisert forsvar er som Aabakken (kommer:8) påpeker økt politisk handlefrihet. Norge er ikke tilstede i Afghanistan fordi afghanske grupperinger har rettet en trussel mot oss. Norge er der primært fordi NATO og USA er der, med ønske om norske bidrag i form av legitimitet, spesialstyrker og stabiliseringskompetanse. Fra norsk side antas det at ved å delta i Afghanistan øker sannsynligheten for at NATO og USA vil komme Norge til unnsetning dersom det skulle oppstå et behov for det. I lys av det utvidede sikkerhetsbegrepet må det bemerkes at ustabilitet i periferien vurderes som en reell trussel mot norsk sikkerhet. Poenget er at hovedmotivasjonen for norsk deltagelse i utenlandsoperasjoner er å tiltrekke seg viktige allierte. Som Heier (2005:10) påpeker: ”Hva er vel en taktisk seier på slagmarken verdt om den ikke kan omsettes til politisk gevinst?”.

Det må bemerkes at i gitte tilfeller er de to måtene Forsvaret kan fungere som et sikkerhetspolitisk virkemiddel på motstridende. Denne problemstillingen stod Norge overfor vinteren 2003 da USA etterspurte norsk støtte/bidrag til ad hoc operasjonen Operation Iraqi Freedom. Her stod interessen av å styrke FN mot interessen av å støtte vår viktigste allierte. Irak-krisen tydeliggjorde dilemmaet i norske sikkerhetsinteresser. Slike beslutningsprosessen kan tolkes som en avveining mellom ulike linjer i norsk sikkerhetspolitikk, uttrykt som dualismen (Berger kommer).

Kort oppsummert tolkes dokumentenes innhold og budskap som sammenfallende. Det forsvar som skisseres bygger på samme oppfatning om hva slags forsvar Norge trenger og bør legge opp til. Den primære forskjell er dokumentenes funksjon. Det strategiske konseptet tar hovedsakelig for seg sikkerhetspolitiske vurderinger, mens MFU 03 og langtidsplanen vektlegger den konkrete utformingen av Forsvaret. I tillegg er det strategiske konseptet og langtidsplanen overordnede styringsdokumenter, mens MFU 03 er et anbefalingsdokument. Sånn sett kan det hevdes at konseptet og langtidsplanen er mest sentrale.

5.2.2 Kildekritikk

Under punkt 2.3.2 ble det påpekt at denne typen dokumenter må vurderes kritisk, blant annet grunnet kontekstsensitivitet. MFU 03 er ment å være forsvarssjefens fagbaserte anbefaling, og slik sett et upolitisk dokument. Anbefalingene skal bygge på militære vurderinger, ikke politiske preferanser. Samtidig er forslagene fremmet innen rammen av overordnede politiske og økonomiske føringer gjennom forsvarsministerens rammeskriv. Det betyr at selv om utredningen ser Forsvaret som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, er ikke sikkerhetspolitikk det eneste som ligger til grunn, men snarere sikkerhet gitt et sett av premisser. Ulriksen (2005 [intervju]) hevder at MFU 03 ikke er å anse som fagmilitær fordi de politiske føringene har fått for stor plass. I følge ham ”tas det ikke utgangspunkt i de strategiske rammebetingelsene slik det burde” (ibid).

Kritikken mot utredningen kan trolig forklares med at Frisvold i sin periode som forsvarssjef i stor grad samarbeidet med FD. Det har vært hevdet at han viste begrenset faglig uavhengighet, noe han blant annet ble kritisert for fra offisershold (Dagbladet 2004a). Da Frisvold overleverte MFU 03 uttalte daværende forsvarsminister Devold: ”Vi er sikkert enige om det meste” (Forsvarets fremtid 2004). Graden av samarbeid kan blant annet forklares med Forsvarets ledelsesreform som innebar at forsvarssjefen og hans militærstrategiske funksjoner ble integrert i departementet⁵³. Dette på grunn av behov for strategisk styring, overordnet planlegging og samordning (Forsvarsdepartementet 2003a). Som konsekvens er det blitt hevdet at forsvarssjefen er i ferd med å bli en statssekretær, noe som fører til at den militærfaglige uavhengigheten utvannes. Samlokaliseringen kan ha medført en tettere kopling mellom forsvarssjef og –minister, som igjen kan ha ført til sterke politiske føringer på MFU 03 (Egeberg 2001).

Diskusjonen over tilsier høy samsvarsgrad mellom MFU 03 og langtidsplanen, og det heter at planen ”i stor grad [baserer seg] på anbefalingene” (St.prp.nr.42 (2003-2004):10) i utredningen. I langtidsplanen kommer forsvarssjefen med sine synspunkter i et vedlegg. Han sier seg fornøyd med planens innhold, men ser med bekymring på manglende robusthet i den operative styrken og på den lave totale ressursrammen. Videre heter det at forutsigbarhet og tilstrekkelig ressurstildeling er nødvendig for at

⁵³ Ledelsesreformen trådte i kraft 1. august 2003. Reformen var gjenstand for debatt, tautrekking og interne stridigheter.

moderniseringen skal lykkes (ibid:130-132). Forsvarssjefen ser planen i relasjon til forsvarsbudsjettet, og forfekter at mål og midler ikke står i forhold til hverandre. Dette ser han som et problem for videre transformasjon og effektivitet. Allikevel må samsvarsgraden mellom utredning og plan sies å være høy (Ulriksen 2005 [intervju]).

Også det strategiske konseptet samsvarer med MFU 03 og langtidsplanen. Dette tolkes som en naturlig konsekvens av at konseptet er en utdypning av planens kapittel 3⁵⁴. Koblingen mellom utredningen og langtidsplanen kan derfor sies også å omfatte det strategiske konseptet.

Det forsvar dokumentene beskriver kan betegnes som et idealforsvar. Et grunnprinsipp er at Forsvaret skal bidra med relevante kapasiteter. Gjennom fleksibilitetsbegrepet legges det få begrensninger på med hvem, hva og hvor. Dette er i tråd med Tjøstheims (1998:95) argument om at: ”Etter Den kalde krigen er vi nødt til å skape et så fleksibelt militært verktøy at det er mulig å håndtere enhver uforutsett trussel mot de verdier vi bekjenner oss til, de ressurser vi forvalter og det territorium vi har nedarvet”. Sett i lys av at Norge er en småstat synes imidlertid slik fleksibilitet å ha sine naturlige begrensninger.

Jamfør punkt 2.3.2 er dokumenter av denne typen relativt pompøse. Med dette menes at de skisserer en politikk som ikke samsvarer med de bevilgede midler. Ambisjonsnivået i dokumentene vurderes derfor som uforholdsmessig høyt. Ett eksempel er Forsvarets oppgave nummer 6 som omhandler deltagelse i utenlandsoperasjoner. Her heter det at: ”Slik krisehåndtering vil kunne omfatte alle typer sikkerhetspolitiske utfordringer, [og] i prinsippet kunne foregå over hele verden” (Strategisk konsept 2004:64-65). Børresen (2005b) innvender at dette er ”et totalt urealistisk ambisjonsnivå”. Godal (2005) støtter innvendingen i det han påpeker at: ”de samme styrkene kan ikke være overalt samtidig”. Høye målsetninger kan være positivt som drivkraft, samtidig bør det være et visst samsvar mellom ambisjoner og ressurser. Johansen (2002:2) påpeker at: ”Legger vi listen for høyt, og det gjør vi ofte, blir resultatene ofte annerledes enn de vi la opp til i vår retorikk”. Han mener et idealforsvar kan få uforutsette konsekvenser, og derigjennom hindre Norge i å nå de sikkerhets- og forsvarspolitiske mål myndighetene setter.

⁵⁴ Se punkt 4.4.

Når det gjelder det strategiske konseptet hevder Børresen (2005b) at dette er ”tuftet på tro og teologi heller enn forskningsbasert kunnskap og innsikt”. Med dette mener han at det er dogmatisk og ikke åpner for diskusjon. I tillegg hevder han at konseptet er lite konkret og begrepsbruken inkonsekvent. Børresen etterlyser derfor et høyere presisjonsnivå. Hans syn er meget kritisk, men har allikevel noe for seg. Kritikken henger sammen med det som under punkt 2.3.2 ble omtalt som manglende definering. I denne typen dokumenter sees ofte en tendens til at begreper benyttes hyppig, uten at de konkretiseres. Ett eksempel er det nevnte fleksibilitetsbegrepet. I alle dokumentene fremheves dette som et styrende prinsipp for Forsvaret. Begrepet er i seg selv lite målbart, men hovedproblemet er at det ikke operasjonaliseres tilstrekkelig. Uten klare definisjoner kan dokumentene tolkes som det flere av respondentene betegner som ”festtaler” (Børresen 2004 [intervju]; Coucheron 2004 [intervju]; Moe 2005 [intervju]).

5.3 Hvem, hva, hvor?

Innvendingene mot dokumentene tyder på at det er uenighet knyttet til hvordan Forsvaret nå innrettes. I en studie som søker å belyse de utfordringer utenlandsforsvaret står overfor, må problemstillinger knyttet til hvilke operasjoner Norge skal delta i drøftes. På bakgrunn av kildegrunnet diskuteres her spørsmål knyttet til operasjonstyper og aktører⁵⁵.

5.3.1 Operasjonstyper

Studien skiller mellom høyintensive operasjoner og stabiliseringsoperasjoner. I dokumentene heter det at styrkene Forsvaret er i ferd med å utvikle kan benyttes i et bredt spekter av operasjoner, både oppgavemessig og geografisk: ”Krisehåndtering vil kunne omfatte alle typer sikkerhetspolitiske utfordringer, [og] i prinsippet kunne foregå over hele verden” (Fakta om Forsvaret 2005:14). Udgaard (2005b) uttrykker det slik: ”Norge er i ferd med å forme et forsvar som kan brukes til nesten alt”. Flere av respondentene innvender at dette er en sannhet med modifikasjoner. De hevder at myndighetene overdriver Forsvarets fleksibilitetsgrad, og argumenterer for at dette er et kapasitetsproblem. Kjølborg (2004/05 [personlig kommunikasjon]) påpeker at:

⁵⁵ Se punkt 1.4.

”Fleksibilitet koster”, mens Aabakken (kommer:8) understreker at: ”Den totale fleksibilitet eksisterer naturligvis ikke”.

Tjøstheim (1998) presiserer at ulike operasjonstyper fordrer ulike militære kapasiteter. I følge ham krever de ”forskjellige midler, metoder og organisasjonsprinsipper” (ibid:89). Fra dette kan det utledes at for å kunne delta effektivt i både høyintensive operasjoner og stabilisering trenger Norge to sett av styrker. Problemet er at Norge ikke har ressurser til alt på en gang. Forsvaret er relativt lite og bygges stadig ned. Flere mener derfor at myndighetene må velge og prioritere hva Forsvaret skal rette seg inn mot. Enten må det bygges et forsvar rettet mot stabilisering, eller et forsvar tilpasset høyintensive operasjoner. Å være like god på begge deler er urealistisk. Det er imidlertid ikke snakk om et enten/eller, men om hva som primært skal vektlegges.

Norge har tradisjon for og kompetanse på stabiliseringsoperasjoner. Dette henger sammen med aktiv deltagelse i FN-operasjoner siden starten i 1947. Det er som Børresen (2004 [intervju]) uttrykker det: ”Dette vi er best på”. Bjørklund (2005 [intervju]) påpeker at Norge for sjelden stiller spørsmålet: ”Hva er vi best skikket til å bidra med?”. I følge Thune og Larsen (2000:80) kan småstater oppnå innflytelse ved ”å markere seg, i en positiv forstand, innenfor de delene av internasjonal politikk hvor staten har komparative fordeler”. Dette er småstatens interessepolitikk. Også Udgaard (2005a [intervju]) fremhever at det er snakk om neorealistiske kost/nytte vurderinger. I følge ham bør hvor Norge får mest igjen for innsatsen være styrende. Som vist under punkt 5.2 er opparbeidelse av goodwill og trekkrettigheter ofte den reelle motivasjonen for å delta i utenlandsoperasjoner. Thune og Larsens (2000:80) argument tyder muligens på at Norge bør innrette Forsvaret etter deltagelse i stabiliseringsoperasjoner. Neumann (2004) påpeker imidlertid at stabiliseringstradisjonen kan tolkes som del av den norske retorikken og fredsimaget. I følge ham har Norge også ”lang tradisjon for å gå i krig” (ibid:6).

Selv om det ikke kan sies å være i tråd med Neumann tolkes dokumentene dit hen at det legges opp til et forsvar tilpasset høyintensive operasjoner. Dette grunnet et gjennomgående fokus på nettverksbasert forsvar og høyteknologiske kapasiteter. I utformingen av det nye forsvaret understreker Devold (2002) at: ”hovedvekten legges

på den spisse enden”. Dette kan sees som et brudd på stabiliseringstradisjonen. Ulriksen (2005 [intervju]) tolker det slik og hevder at: ”Norge er i ferd med å miste evnen til å gjennomføre stabilisering”. Han begrunner dette med satsing på høyteknologi. Den fleksibilitet myndighetene fremholder kan derfor sies å være retorisk. Det forsvar man nå legger opp til er teknologiintensivt og direkte rettet mot krigføring. Som Hovland (2005) uttaler har myndighetene ”tilpasse[t] hele vårt forsvar til amerikansk, internasjonal høyteknologikrigføring”. Dette sees blant annet av fokuset på nettverksbasert forsvar, som på ingen måte er myntet på stabilisering. Berg (2005) påpeker på sin side at et høyteknologisk og nettverksbasert forsvar er en forutsetning for å delta i utenlandsoperasjoner, være seg USA-ledede eller andre. Han ser derfor den nåværende utviklingen som en nødvendighet.

Selv om Norge har mest erfaring med stabilisering må det påpekes at Norge også er særs gode på spesifikke elementer ved høyintensive oppdrag. Her fremheves gjerne spesialstyrkene, logistikk, sanitet og mineryddere (Tamnes 2005 [intervju]; Ulriksen 2005 [intervju]). Å rette Forsvaret mot høyintensive operasjoner er med andre ord ikke utelukkende et brudd på Thune og Larsens (2000:80) argument. Norge har også komparative fordeler knyttet til Forsvarets nisjekapasiteter. Det antas at ved å tilby disse til oppdrag i høyintensive operasjoner bygger Norge seg opp goodwill og trekkrettigheter hos viktige allierte (Løvold 2004:23).

Når det gjelder den ønskede effekten om goodwill og trekkrettigheter, er det relevant å spørre hva de aktører Norge søker å tiltrekke seg ønsker. I forhold til NATO må det sies at det forsvar dokumentene legger opp til i stor grad er tilpasset NATOs ønsker og behov (Græger 2005:219-224). Det heter eksplisitt at: ”Forsvaret skal ha kapasiteter som... er etterspurt i NATO” (St.prp.nr.42 (2003-2004):16). Som Græger (2005:225) påpeker er motivasjonen for å delta i NATOs transformasjonsprosess ”å omsette militær styrke i politisk kapital”. I lys av den senere tids utvikling i alliansen er det spesielt transformasjon og nettverksbasert forsvar som står i fokus. Det legges kort sagt vekt på høyteknologiske kapasiteter som er tilpasset høyintensive operasjoner.

I forhold til USA fremhever flere av respondentene at USA primært ønsker at Norge skal rette seg inn mot stabiliseringsoperasjoner. USA ønsker å utføre de spisse

operasjonene selv og at NATO skal komme inn etter krigsfasen med stabiliseringsansvar (Børresen 2004 [intervju]). Dette faller innunder det som under punkt 1.4.2 ble betegnet som ”opprydding” og det er særlig her Norge kan spille en viktig rolle. Under høyintensive operasjoner trenger USA legitimitet gjennom politisk støtte (Bjørklund 2005 [intervju]). Også Tamnes (2005 [intervju]) påpeker at: ”USA er på evig søken etter flagg”. I bestemte tilfelle kan amerikanerne også ha behov for spisskompetanse og nisjekapasiteter. I det store og hele er det imidlertid i USAs interesse at andre stater tar over operasjonen når konflikten de-esklarerer og går over i stabilisering. Den lavintensive delen av konfliktskalaen er amerikanerne både lite kompetente til å håndtere og lite interessert i (Nyhamar 2005:103-104).

Blant respondentene er det stor uenighet om avveiningen mellom operasjonstypene. Enkelte mener Norge bør reservere seg mot høyintensive operasjoner, med unntak av NATOs artikkel 5-operasjoner. Her er ikke reservasjon noe alternativ da Atlanterhavspakten er forpliktende. Under andre operasjonstyper er reservasjon en mulighet fordi utenlandsoperasjoner sees som frivillige kriger. Med dette menes at det er konflikter myndighetene har valgt å gå inn i. Andre argumenterer for at Norge ikke kan reservere seg mot noen operasjonsform, men må vurdere situasjonen fra sak til sak. Blant annet Christiansen (2004 [intervju]) påpeker at: ”Norge må være åpne for hele spekteret av operasjoner”. Dette forutsetter imidlertid kapasiteter til å delta i mange ulike former for operasjoner, noe styrkestrukturens størrelse, som nevnt, vanskeliggjør.

Avveiningen mellom høyintensive operasjoner og stabilisering kan knyttes til spørsmålet om legitimitet. Farrell (2002:301-303) argumenterer for at utenlandsoperasjoner er mer sensitive for den offentlige opinionen enn tradisjonelle kriger. Han begrunner dette med at deltagelse i utenlandsoperasjoner anses som frivillig. Aksepten for tap av liv er derfor lavere enn ved konvensjonell krigføring, og det interne legitimitetsspørsmålet mer komplekst. Dette fører til at aktørene må trå varsomt og tenke nøye gjennom hvordan operasjoner gjennomføres. Det igjen setter mediens rolle i et nytt lys, og myndighetene får gjerne ”a focus on winning the media battle” (ibid:301), noe som kan forringe operasjonens effektivitet. Hensynet til den hjemlige opinionen kan sånn sett få negative konsekvenser for gjennomføringen av

operasjonen. Det kan igjen svekke den interne legitimiteten, og slik etableres en negativ spiral.

Flere respondenter fremhever avveiningen mellom stabilisering og høyintensive operasjoner som et etisk dilemma knyttet opp mot ekstern legitimitet (Bjørklund 2005 [intervju]; Coucheron 2004 [intervju]). Med dette menes at det er forankringen i internasjonale normer og regler som er relevant. I denne sammenheng må det påpekes at operasjoner som påtvinges er vanskeligere å rettferdiggjøre enn de som bygger på samarbeid med de involverte parter. Deltagelse i høyintensive operasjoner er følgelig vanskeligere å legitimere enn stabilisering. I følge Moe (2005 [intervju]) må Norge derfor være forsiktig med hva styrkene deltar i. Slik han ser det skal Norge kun delta når det foreligger et FN-mandat. Dette begrunnes med at det er i Norges interesse å styrke FN. Slik han ser det bidrar deltagelse uten FN-mandat til å undergrave en organisasjon Norge er sikkerhetspolitisk avhengig av. Dette er i siste instans en trussel mot norsk sikkerhet. Argumentet er med andre ord interesse-, ikke verdibasert og faller inn under postklassisk realisme.

Som en utdypning av behovet for ekstern legitimitet må det påpekes at krig er forbudt gjennom folkeretten. Samtidig skilles det mellom angrepskrig og selvforsvar. Angrep anses som lovstridig, selvforsvar som legitimt (Kristoffersen 2002:325; Semb 1998:130). Når det gjelder utenlandsoperasjoner er eksplisitte FN-mandat i de fleste tilfeller ønskelig, fordi et folkerettslig grunnlag øker sannsynligheten for politisk støtte og legitimitet, både internt og eksternt. Beslutningsstrukturen i FN, der vetoretten⁵⁶ i Sikkerhetsrådet står sentralt, er ofte til hinder for dette⁵⁷ (Kristoffersen 2002:180). Mange operasjoner settes allikevel i gang (Farrell 2002:287). Eksempler er OAF, hvor Sikkerhetsrådet ikke kom til enighet, og USAs seneste ad hoc inntreden i Irak, der Sikkerhetsrådet ikke kom så langt som til å stemme over en resolusjon.

Utenlandsoperasjoner er omstridte fordi de bryter med det grunnleggende suverenitetsprinsippet i folkeretten. Tradisjonelt har folkeretten regulert forholdet

⁵⁶ Vetoretten innehas av de faste representantene USA, Storbritannia, Frankrike, Russland og Kina.

⁵⁷ Flere har påpekt at modernisering og effektivisering av beslutningsstrukturen i FN er en nødvendig forutsetning for en effektiv organisasjon i tiden fremover. Forslag er fremmet, blant annet å skifte ut de faste representantene for bedre å avspeile dagens reelle maktfordeling. Et annet er å fase ut vetoretten til fordel for konsensusprinsippet. Høynivåpanelet fremmet konkrete forslag i sin sluttrapport av 2. desember 2004. Rapporten ble behandlet i Generalforsamlingen høsten 2005, men få endringer ble vedtatt (Høynivåpanelet 2005). Dette kan trolig forklares med at iverksetting av reformtiltakene forutsetter at dagens vetomakter oppgir deler av sin makt.

mellom stater, men etter den andre verdenskrig utvidet den seg til også å omfatte forholdet mellom stat og individ. Med bakgrunn i FNs menneskerettighetserklæring (1948) og de to menneskerettighetskonvensjonene (1966), utviklet individets rettigheter seg til å bli en grunnleggende norm i internasjonal politikk. Dette representerer en utfordring for det tradisjonelle suverenitetsidealet fordi det suverenitetsprinsippet lukker for intervensjon, åpner brudd på menneskerettigheter for det. Jamfør menneskelig sikkerhet sier den nye normen at det er legitimt å intervensjonere i stater der menneskerettigheter og demokrati undertrykkes. Slik har det oppstått en konflikt mellom individets og statens rettigheter. Å legitimere deltagelse i utenlandsoperasjoner kan derfor sees som en avveining mellom to folkerettslige prinsipper. Tendensen etter den kalde krigen har vært at det legges større vekt på menneskerettighetene. Ikke-intervensjonsprinsippetets gyldighetsområde er følgelig blitt innsnevret (Semb 1998).

Neorealistene argumenterer for at dette er et retorisk spill, at det er egeninteresser og ikke verdier som spiller inn. Dette begrunnes med at dersom menneskerettigheter hadde vært det styrende prinsipp, hadde verden sett betydelig flere intervensjoner. Eksempler er i stater som Burma og Kina, hvor Vesten ikke har vist vilje til intervensjon, til tross for bred kjennskap til alvorlige menneskerettighetsbrudd. De som argumenterer slik mener at menneskerettigheter blir brukt som påskudd for intervensjon, mens interesser egentlig avgjør (Matlary 2002a).

Rønnfeldt og Thune (1998) påpeker at konflikten mellom suverenitetsprinsippet og menneskerettighetene ofte fremstilles for enkelt. De mener "det er... misvisende å hevde at internasjonal politikk konfronterer oss med et enten/eller". Dette begrunnes med at statssuverenitetsprinsippet åpner for suverenitet på grunnlag av en kontrakt mellom de styrende og de styrte. Menneskerettigheter kan derfor ikke utelukkes som norm i suverenitetsprinsippet. Resonnementet kan knyttes til både postklassisk realisme og konvensjonell konstruktivisme som begge argumenterer for at normer har innflytelse på staters atferd. Debatten omkring utenlandsoperasjoner viser imidlertid at det gjerne oppfattes som at det her er snakk om to motstridende prinsipper. Semb (1998:144) uttrykker det slik: "Sentrale verdier er på kollisjonskurs". Også flere av respondentene argumenterer på denne måten. Mens enkelte mener

menneskerettighetene bør være styrende for hvor Norge skal bruke sin militærmakt, mener andre at Norge først og fremst må ta hensyn til suverenitetsprinsippet.

5.3.2 Aktører

Som ledere av utenlandsoperasjoner skiller studien mellom FN, EU, NATO og ad hoc koalisjoner. Myndighetene oppfordrer til legitimitet gjennom FN, men dette settes ikke som et absolutt premiss. I teorien reserverer Norge seg med andre ord ikke mot noen operasjonsform. Bjørklund (2005 [intervju]) innvender at FN-mandat bør være et absolutt krav til deltagelse i utenlandsoperasjoner. Også Børresen (2004 [intervju]) hevder at: ”Pri én må være FN”. Begrunnelsen er at småstater er avhengige av stormakters respekt for folkeretten, som forvaltes av FN. Det er ikke FN-operasjonen i seg selv som er i Norges interesse, men det å styrke FNs posisjon. Mot dette innvender Udgaard (2005a [intervju]) at: ”Vi kan ikke si vi kun vil delta dersom vetomakten Kina godtar det, da gir vi fra oss makt”. Han understreker behovet for å sette deltagelsen inn i en nasjonal politisk kontekst. I følge ham er det først og fremst den interne legitimiteten som må ivaretas, deretter den eksterne. Dette kan tolkes som en bred forståelse av Forsvaret som et sikkerhetspolitisk virkemiddel og ligger tett opp til myndighetenes logikk.

Bjørklund (2005 [intervju]) argumenterer på sin side for at FN bør utføre operasjonene selv. Dette vil gi de operasjoner Norge deltar i høyest mulig grad av ekstern legitimitet, noe han ser som nødvendig i seg selv, men også for den interne legitimiteten. Som Matlary (kommer:40) understreker: ”den legitimerende effekt et slikt mandat har, kan neppe overvurderes”. Den senere tid har imidlertid utviklingen gått i retning av at FN utfører færre operasjoner enn tidligere og at andre aktører, som NATO, overtar der FN før spilte en sentral rolle (Matlary kommer:46). Allikevel understreker myndighetene at: ”FN spiller en nøkkelrolle i norsk sikkerhetspolitikk” (St.prp.nr.42 (2003-2004):25). Mot dette påpeker Bjørklund (2005 [intervju]): ”At FN er prioritert er festtaleprat”. Dette bekreftes av at antallet norske soldater i FN-tjeneste har vært drastisk synkende de siste 10 årene (Græger og Leira 2005:55; Høydalsvik, Skjerve og Svela 2004). Bjørklund (2005 [intervju]) observerer nedgangen i norske FN-bidrag og påpeker at FNs operative evne i de fleste tilfeller ”dessverre er for svak til å ha regien”. Dette støttes av blant annet Aabakken (kommer:21). I en del tilfeller

oppfordrer derfor FN andre aktører til å ta oppdraget, såkalt outsourcing (Christiansen 2004 [intervju]). I følge Devold (2002) ”fungerer [NATO] mer og mer som FNs utøvende militærmakt”. FN er i ferd med å utspille sin rolle som militær aktør, og vektlegger primært sin politiske funksjon som legitimerende autoritet (Ulriksen 2005 [intervju]).

I pakt med FNs manglende operative evne ser myndighetene NATO som den viktigste sikkerhetspolitiske garantist. Christiansen (2004 [intervju]) understreker at: ”NATO er vårt viktigste sikkerhetspolitiske ankerfeste”. Selv om Børresen (2004 [intervju]) fremhever FN påpeker han at stormaktene aldri vil gi FN så mye makt som Norge kunne ønske. Derfor er den sikkerhet FN kan tilføre Norge begrenset. Ergo er ikke FN nok i seg selv. ”Pri to” (ibid) må derfor være NATO. Myndighetene legger tilsvarende resonnement til grunn og understreker at innrettingen av Forsvaret primært skal rettes mot NATO. Det sies at: ”Vårt land må hele tiden tilpasse seg alliansens utvikling for at Norge skal forbli en troverdig og effektiv alliert” (MFU 2003e:10). Her fremheves eksplisitt at Forsvarets funksjon som sikkerhetspolitisk virkemiddel bygger på behovet for goodwill og trekkrettigheter. At NATO står i fokus kan også ha sammenheng med at FN-linjen i norsk politikk kan sies å tilhøre UD, mens NATO-linjen snarere tilhører FD (Brekke 2005). Etersom denne studien analyserer forsvarsdokumenter er det naturlig at NATO er mest fremtredende.

Flere av respondentene understreker at i dag kommer medlemmene ingen vei i NATO-systemet, hvis de ikke har styrker å melde inn (Christiansen 2004 [intervju]; Udgaard 2005a [intervju]). Dette henger sammen med at NATO er blitt et aktivt og moderne politisk instrument, noe som fordrer aktiv deltagelse fra medlemslandene. Uten bidrag til alliansen holdes man utenfor og mister tilgang til sentrale beslutningskanaler og informasjon. Konkrete bidrag sees altså som avgjørende for å tiltrekke seg viktige allierte. Som Neumann og Ulriksen (1997:96) påpeker: ”Stater som ikke deltar, står i fare for ikke å bli hørt”. Stortinget har de senere årene øremerket styrker til NATO Response Force (NRF). Dette utelukker i stor grad bruk av norske styrker i operasjoner initiert av andre enn NATO. Øremerkingen kan tolkes som et klart signal på hva myndighetene ønsker å prioritere, for som Aabakken (kommer:21)

understreker: ”Hæren er blitt for liten til å kunne delta både i FN- og NATO-operasjoner med ønsket volum”.

I henhold til dokumentene har ikke EU-operasjoner noen spesielt fremtredende plass i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Myndighetene legger opp til begrensede bidrag og påpeker at Norge skal ha mulighet til å delta i operasjoner initiert av EU. EU-operasjoner er imidlertid problematisk for Norge fordi vi ikke er medlem. Norge stiller i dag styrker direkte til EU-operasjoner og deltar dessuten mer indirekte ved at EU låner styrker av NATO. Norge har imidlertid ingen beslutningsmyndighet eller formell påvirkningskanal (St.prp.nr.42 (2003-2004):28-29). Matlary (kommer:45) betegner det som at: ”Norge er [et] politisk passivt, militært aktivt, medlem i EUs sikkerhetspolitikk”. Dette ble ytterligere forsterket med ”Berlin-pluss” (1996) som gav EU tilgang til de kollektive kapasitetene og ressursene i NATO. Avtalen fører til at Norge også marginaliseres i NATO-systemet. I samarbeidet mellom EU og NATO holdes Norge utenfor og taper informasjon og innflytelse. Som Jagland (2004) presiserer: ”Fordi Norge ikke er med i EU, kan vi risikere å falle mellom alle stoler – mellom EU og NATO, mellom Europa og USA”. Myndighetene påpeker derfor at: ”En aktiv norsk europapolitikk som søker reell norsk medinnflytelse i EUs militære krisehåndtering, er avgjørende for å ivareta norske interesser” (St.prp.nr.42 (2003-2004):29).

Blant respondentene er det uenighet om deltagelse i EU-operasjoner. Enkelte hevder at dette er noe Norge må være tilbakeholdne med grunnet manglende innflytelse (Udgaard 2005a [intervju]), mens andre mener Norge bør stille styrker til EUs disposisjon. Blant annet Ulriksen (2005 [intervju]) argumenterer for at EU er en sentral aktør som Norge må holde seg inne med, også på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området. Enkelte påpeker at norske bidrag til EU-operasjoner er viktig nettopp fordi vi ikke er medlem. Andre argumenterer for at EU er i ferd med å overta det ansvaret NATO tidligere hadde i Europa. Ettersom fred og sikkerhet i Europa er en sentral interesse for Norge, er det viktig å bistå EU i dette arbeidet⁵⁸. I

⁵⁸ En mulig hypotese for holdningen til deltagelse i EU-operasjoner, er å knytte den til folks standpunkt i EU-saken. De som ønsker at Norge skal bli med i EU er formodentlig mer opptatt av å bidra for å opparbeide norsk goodwill og trekkrettigheter, mens de som er i mot medlemskap ikke ønsker å prioritere dette. Kildegrunnlaget som foreligger i denne studien gjør det ikke mulig å teste holdbarheten i resonnetet, men dette er en problemstilling det kunne vært interessant å prøve ut.

denne sammenheng sammenfaller myndighetenes argumentasjon med Bjørklunds (2005 [intervju]). Han påpeker at Norge ikke skal reservere seg mot deltagelse i EU-operasjoner, men understreker at ”det på ingen måte skal dimensjonere Forsvaret” (ibid).

Fra norsk side er det et uttalt sikkerhetspolitisk mål å fremme multilaterale løsninger. Dette vises også i dokumentene og begrunnes med at Norge er en småstat, og at småstater generelt har interesse av fellesløsninger. Det multilaterale utgangspunktet skaper en generell skepsis til ad hoc koalisjoner som opererer uten et institusjonelt rammeverk. Norge har allikevel deltatt i slike. Eksempler er bidrag til begge gulfkrigene. Til tross for målet om multilaterale løsninger reserverer ikke myndighetene seg mot ad hoc koalisjoner, i det de er åpne for alle operasjonstyper.

Blant respondentene er det stor uenighet om deltagelse utenom de etablerte institusjonene. Mens Bjørklund (2005 [intervju]) presiserer at Norge ikke under noen omstendigheter skal være en del av slike, mener eksempelvis både Christiansen (2004 [intervju]) og Udgaard (2005a [intervju]) at Norge ikke skal reservere seg mot noen operasjonsform. Som Udgaard presiserer: ”Vi må holde våre opsjoner åpne” (ibid). Norge må slik de ser det vurdere situasjonen fra sak til sak. Det viktigste er NATO, men dersom det er sikkerhetspolitisk relevant å delta, bør det være rom for dette uavhengig av operasjonsform og institusjonell tilknytning.

Christiansen (2004 [intervju]) argumenterer for at det eksterne legitimitetsspørsmålet er viktigere enn hvem Norge deltar sammen med. Først og fremst er det imidlertid norske interesser som skal ivaretas. Begrunnelsen kan være at USA trenger norsk støtte, mens Norge har behov for goodwill og trekkrettigheter fra USA. Dersom det ikke er mulig å fremme dette innen institusjonelle rammer bør det være rom for å delta ad hoc. Ulriksen (2005 [intervju]) understreker derimot at det er farlig for småstaten Norge å bilateralisere sikkerhets- og forsvarspolitikken. Norge er avhengig av institusjoner og deltagelse i ad hoc koalisjoner kan undergrave betydningen av internasjonale normer og regler. Han mener derfor for at Norge skal avstå fra deltagelse i ad hoc operasjoner.

I forhold til aktørene peker flere på at vi nå er i ferd med å se en arbeidsdeling i internasjonal politikk. Arbeidsdelingen handler om geografi så vel som mandat og

operasjonstyper (Jagland 2004; Aabakken kommer:22). Man ser her for seg at EU tar ansvar for Europa og Afrika, mens NATO besørger sikkerheten i mer fjerntliggende områder. Videre at USA, som leder av ad hoc koalisjoner, gjennomfører de høyintensive oppdragene, mens NATO kommer inn i etterkant med stabiliseringsansvar. FNs rolle blir å vokte folkeretten. Flere antar at dette er et mønster vi kommer til å se i tiden fremover (Kjøølberg 2004/05 [personlig kommunikasjon]; Matlary kommer:46). For Norges del innebærer dette en utfordring fordi begrensede ressurser gjør det problematisk å spre de militære kapasitetene. Politisk sett er det imidlertid viktig å operere på flere arenaer samtidig. Dette fordi Norge søker innflytelse, informasjon, goodwill og trekkrettigheter.

5.3.3 Oppsummering

For å oppsummere analysen så langt viser diskusjonen at det er flere utfordringer knyttet til hvilke utenlandsoperasjoner Norge skal delta i. Når dokumentene settes opp mot respondentene avspeiler det seg en uenighet omkring hva som egentlig tjener norske interesser. Myndighetene legger opp til et teknologiintensivt og oppgavebasert forsvar tilpasset høyintensive operasjoner. Behovet for FN-mandat understrekes, men er ikke satt som premiss. NATO sees som Norges viktigste sikkerhetsgarantist og Forsvaret legges opp som en tilpasning til alliansens behov og ønsker. Dette er primært for å opparbeide goodwill og trekkrettigheter, og bygger på antagelsen om at det er NATO og USA som tilfører Norge mest sikkerhet. Analysen har imidlertid vist at flere er kritiske til dagens innretning og bruk av militærmakten. Som Matlary (kommer:21) påpeker: ”Debatten viser at man er uenig om hvor og under hvilken organisasjon man skal bruke... makten”.

5.4 Sikkerhet – et tolkningsspørsmål?

Uenigheten knyttet til operasjonstyper og aktører tyder på at sikkerhetsargumentet må analyseres nærmere. Med dette menes å drøfte det premiss som ligger til grunn for utenlandsforsvaret, nemlig at Forsvaret er og skal være et sikkerhetspolitisk virkemiddel. Som vist i kapittel 4 mener myndighetene at utadrettet bruk av Forsvaret ivaretar norsk sikkerhet bedre enn et tradisjonelt invasjonforsvar. De nasjonale oppgavene anerkjennes fortsatt, men som det heter: ”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” (Strategisk konsept 2004:17).

5.4.1 Sikkerhetspolitisk begrunnelse

For å følge opp dokumentanalysen ble respondentene spurt hvorfor deltagelse i utenlandsoperasjoner er en norsk sikkerhetsstrategi⁵⁹. Totalt ble det fremsatt åtte argumenter:

Både dokumentene og respondentene fremhever at med slutten på den kalde krigen vokste et nytt trusselbilde frem⁶⁰. Dette var preget av asymmetriske trusler som faren for spredning av masseødeleggelsesvåpen, terrorisme og internasjonal kriminalitet. I dette bildet ble utenlandsoperasjoner relevant som sikkerhetsstrategi. Som del av sikkerhetsfellesskapet ble også Norge omfattet av dette. Argumentet kan sees som det bredeste av de åtte, et overordnet argument som de andre faller innunder, og det er bred enighet om dets forklaringskraft. Enigheten er imidlertid en stadfestelse av hva som faktisk skjedde på 90-tallet, ikke om hvorvidt utviklingen var riktig eller ei.

Også globalisering fremsettes som et overordnet argument. Både dokumentene og respondentene fremhever dette som en bakenforliggende årsak til at Norge nå retter Forsvaret internasjonalt. Globaliseringsargumentet handler om at verden er blitt mindre og mer sammenvevd som igjen har ført til at grensene mellom vår og andres sikkerhet er visket ut. Sikkerheten sees følgelig som geografisk uavhengig (Christiansen 2004 [intervju]). Her er begrepene gjensidig avhengighet og felles sikkerhet sentralt. I lys av dette er trusler som territorielt sett befinner seg langt unna relevante for Vesten, eksempelvis menneskerettighetsbrudd i periferien (Farrell 2002; Kjølberg 1998). Også dette argumentet er det bred enighet om, men på samme måte som for kald-krigs-argumentet er enigheten en observasjon av det faktiske hendelsesforløpet.

Som et tredje argument og en forlengelse av globaliseringsargumentet fremheves ønsket om å håndtere problemene der de er. Dette handler om å forhindre at

⁵⁹ Se vedlegg 2, spørsmål 3.

⁶⁰ Se punkt 1.2.2 og 3.2.2.

problemer i periferien importeres til Vesten. Dette er en offensiv, men samtidig preventiv sikkerhetsstrategi. Å håndtere truslene der de kommer fra, kan tolkes som en løsning på de sikkerhetspolitiske konsekvensene av globalisering (Helman og Ratner 1992). Som vist under punkt 5.3 er det uenighet knyttet til denne strategien, særlig hva gjelder retten til intervensjon versus legitimitetsspørsmålet.

Solidaritet med vanskeligstilte stater er et fjerde argument som fremmes av flere respondenter (Udgaard 2005 [intervju]; Ulriksen 2005 [intervju]). Argumentet er verdibasert og går gjerne igjen når myndighetene skal legitimere sitt engasjement, så også i dokumentene. Neorealisterne innvender at dette er et retorisk spill, mens postklassikerne mener argumentet kan ha noe for seg fordi normer og regler faktisk har betydning i internasjonal politikk. Her er postklassikerne og konvensjonelle konstruktivister relativt enige.

Å bidra til stabile omgivelser og en fredeligere verden er et femte argument for norsk utenlandsengasjement (Børresen 2004 [intervju]; Moe 2005 [intervju]). Motivet er at dette er en grunnleggende interesse for småstater. Argumentet kan sees som en videreføring av solidaritetsargumentet. I henhold til neorealismen er dette motivert ut fra egen interesse av stabilitet, ikke av et ønske om å hjelpe. Det kan følgelig skilles mellom retorikk og realiteter og det verdibaserte solidaritetsargumentet sees da som et retorisk spill hvor andre interesser egentlig ligger bak. Postklassiske realister og konvensjonelle konstruktivister vil på sin side argumentere for at verdier faktisk har betydning for staters atferd.

Lojalitet og forpliktelser vektlegges i dokumentene, men er også et argument som går igjen blant respondentene. Som Christiansen (2004 [intervju]) påpeker: "NATO legger sterke føringer på norsk sikkerhets- og forsvarspolitik". Argumentet henger sammen med Norges sikkerhetspolitiske avhengighet av viktige allierte. Som Matlary (kommer:3) uttrykker: "Om man vil bidra til å opprettholde NATO... må man være med der NATO går". Alliansens fokus på "out of area" fører til at Norge dimensjonerer Forsvaret mot deltagelse i utenlandsoperasjoner. Enkelte innvender at norsk NATO-politikk er et resultat av "tradisjon fremfor refleksjon" (Bjørklund 2005 [intervju]). Her kommer konvensjonell konstruktivisme inn som forklaringsmekanisme. I følge de som kritiserer argumentet om lojalitet og

forpliktelser, er det ikke sikkerhetstanken som ligger til grunn for Norges lojalitet, men snarere det at det er slik Norge alltid har gjort det. Det er kort sagt etablert et handlingsmønster på bakgrunn av tidligere valg og beslutninger. Å følge i alliansens fotspor sees mer som resultat av kultur og identitet, enn som en konsekvens av rasjonell sikkerhetstenkning.

Argumentet om lojalitet og forpliktelser kan presiseres ytterligere med begrepsparet goodwill og trekkrettigheter, det sjuende argumentet. I dokumentene er dette som vist et fremtredende argument for hvorfor Norge bør satse på utenlandsoperasjoner. Som Devold (2002) påpeker: ”erfaring fra operasjoner og allierte øvelser gir oss internasjonal anerkjennelse”. Christiansen (2004 [intervju]) understreker at: ”Før kom alliansen til oss, nå må vi komme til alliansen”. I forbindelse med norske bidrag i Afghanistan understreker Devold (2002) at: ”Vår innsats er lagt merke til i NATO, og våre amerikanske allierte fremhever vår innsats”. Også flere av respondentene fremhever dette prinsippet. Logikken forklares av postklassisk realisme, der strategisk tenkning styrer sikkerhetspolitikken, samtidig som betydningen av lojalitet og forpliktelser anerkjennes.

Flere av respondentene påpeker at argumentet er omstridt. Blant annet Bjørklund (2005 [intervju]) hevder det er ”basert på håp fremfor realiteter”. Han eksemplifiserer dette med Tyrkias ønske om bruk av Atlanterhavspaktens artikkel 4 før Irak-krigen. Bjørklund argumenterer i tråd med konvensjonell konstruktivisme for at forskjellige stater kan tolke en sikkerhetsutfordring ulikt. På tross av høy grad av felles forståelse, er det ingen garanti for at NATO-landene vil oppfatte en situasjon likt. Derfor risikerer Norge å stå i en krise der vi trenger hjelp, men ikke får det, fordi andre stater mener dette er en situasjon som ikke angår dem, eller der de er uenige med oss. Eksempelvis kan dette scenariet overføres til nordområdene (Børresen 2004 [intervju]). Resonnementet kan også forklares med neorealisme som argumenterer for at stater først og fremst følger sine egne interesser, og at betydningen av lojalitet og forpliktelser er minimal.

Sist, men ikke minst er argumentet om erfaring og økt forsvarsevne også omstridt. Mens eksempelvis Christiansen (2004 [intervju]) og Udgaard (2005a [intervju]) argumenterer for at det å delta ute styrker vårt eget forsvar, mener andre

betydningen er overdrevet. Aabakken (kommer:16) påpeker at: ”Erfaringene er... ikke direkte overførbare på norske forhold”. Devold (2002) hevder på sin side at: ”internasjonal tjeneste [er] kompetansebyggende”, mens Børresen (2004 [intervju]) presiserer at: ”NATO-operasjoner gir oss uvurderlig kompetanse”. Det har imidlertid vist seg at norske styrker bruker mye tid på å vente, altså å være i beredskap, fremfor å faktisk delta. Når man først deltar er det en tendens til rutinemessige oppgaver og oppgaver av ikke-militær karakter (Ulriksen 2005 [intervju]). Aabakken (kommer:26) hevder allikevel at internasjonaliseringen av Forsvaret ”har en rekke positive effekter og bidrar til at det forsvaret vi har blir et bedre forsvar for de aller fleste aktuelle formål”. Her kan det antas at høyintensive operasjoner styrker forsvarsevnen mer enn stabilisering, forutsatt at styrkene deltar i faktiske kamper.

Selv om ikke alle anerkjenner betydningen av erfaring og økt forsvarsevne mener de fleste av respondentene at Norge uansett må være med og trene på interoperabilitet. Farrell (2002:299-301) påpeker at politisk rivalisering og kulturkollisjon ofte blir et problem når flere stater går sammen om en operasjon. Bruk av flernasjonale styrker er kort sagt komplisert og krever derfor opplæring i samvirke. Flere respondenter fremhever i denne sammenheng at interoperabilitet er noe Norge også kan dra veksler på nasjonalt. Argumentet er at ved å øve opp dette gjennom utenlandsoperasjoner øker sannsynligheten for godt samvirke dersom det skulle bli behov for flernasjonale operasjoner på norsk territorium (Tamnes 2005 [intervju]).

5.4.2 Reell sikkerhet?

Tamnes (2005 [intervju]) fremhever at man ikke vet om deltagelse ute egentlig ivaretar norsk sikkerhet. Jamfør forrige punkt hevder han at det er mange gode argumenter for hvorfor Norge skal delta i utenlandsoperasjoner og at de fleste av disse tar utgangspunkt i målet om økt sikkerhet. Allikevel kan det ikke utelukkes at norsk sikkerhet trues av det internasjonale engasjementet. Bjørklund (2005 [intervju]) støtter dette og uttaler: ”Det er slett ikke sikkert det er slik at å delta ute ivaretar vår sikkerhet”.

Tamnes (2005 [intervju]) argumenterer for at sikkerheten kan tenkes å bli svekket fordi Norge i mange tilfelle er en ukjent stat og derfor ikke et naturlig mål. Også Steen (2005) understreker dette. At Norge synliggjør seg gjennom deltagelse ute

setter Norge på kartet og kan øke sannsynligheten for eksempelvis terrorangrep rettet mot norske interesser. Som Bjørklund (2005 [intervju]) uttrykker det: "[Deltagelse] øker faren for å bli involvert". Også Børresen (2004 [intervju]) støtter resonnetet i det han hevder at: "For hver gang Norge nevnes som en støttespiller av amerikanske myndigheter, øker faren for at norsk territorium og norske interesser i utlandet skal bli et terrormål". Han understreker at dette særlig gjelder når den eksterne legitimiteten er omstridt, da særlig i ad hoc koalisjoner, men at det allikevel er et generelt prinsipp.

Foreløpig er verken norsk territorium eller interesser blitt utsatt for terrorangrep. Samtidig har det de senere årene vært stadige eksempler på at Norge står på lister over aktuelle terrormål, fremsatt av eksempelvis al-Qaida. Begrunnelsen er gjerne at Norge støtter/deltar i militære operasjoner i muslimske områder, særlig der USA spiller en sentral rolle være seg ad hoc eller gjennom FN eller NATO. Selv om Norge foreløpig har vært skånet for direkte anslag, tyder mye på at man må inkludere et risikoelement i sikkerhetsargumentet som ligger til grunn for utenlandsforsvaret. Udgaard (2005a [intervju]) understreker at: "Det eksisterer en reell terrortrussel mot Norge, også på eget territorium". Børresen (2004 [intervju]) presiserer imidlertid at Norge ikke er et terrormål i tradisjonell forstand, da dette vil ha liten symboleffekt. Et relevant formål kan imidlertid være å få Norge til å trekke seg ut av et operasjonsområde.

Bjørklund (2005 [intervju]) argumenterer for at Norges sårbarhet er knyttet til operasjonens eksterne legitimitet. I følge ham er det graden av slik legitimitet som avgjør hvor utsatt Norge blir. Også dokumentene kan sies å legge dette premisset til grunn. Å delta i legitime operasjoner anses som sikrere enn å delta i omstridte operasjoner. Dette sees eksempelvis av operasjonen i Irak som har ført til at både Spania og Storbritannia er blitt utsatt for omfattende terrorangrep som følge av støtte til den USA-ledede kampen mot terror. Hovland (2005) uttrykker dette som at: "Terrortrusselen er forsterket av krigen". Allikevel, som vist under punkt 5.3, legges ikke FN-mandat til grunn som avgjørende premiss. Enkelte kritikere mener imidlertid at det bør det (Moe 2005 [intervju]). Dette antyder uenighet knyttet til hva Norge skal være villig til å risikere.

Når det gjelder hvorvidt deltagelse i utenlandsoperasjoner reelt sett ivaretar norsk sikkerhet, fremhever flere av respondentene nok et argument. Som nevnt under

punkt 1.4 er målet med utenlandsoperasjoner å stabilisere konfliktområder. Børresen (2005b) innvender at: ”Resultatet av militær intervensjon ofte kan være det motsatte av stabilisering”. Han trekker frem Irak-krigen som eksempel. Et annet er FN-operasjonen i Somalia. Som vist i kapittel 4 er nettverksbasert forsvar en sentral del av den videre omleggingen. Nettverkstankegangen er imidlertid teoretisk fundert og det er usikkerhet knyttet til prinsippets funksjonalitet i utenlandsoperasjoner. Flere stiller spørsmål ved hvorvidt denne typen forsvar er egnet til å møte asymmetriske trusler i ”failed states”.

Utenlandsoperasjoner er komplekse og det er ingen garanti for å lykkes. Som Tjøstheim (1998:84) understreker: ”denne form[en] for krigføring er grusom og vanskelig å håndtere av en inngripende makt”. Kulturelle forskjeller og manglende oppslutning fra dem det intervenseres hos, kan redusere vår sikkerhet, fremfor å øke den, ved at områdene styrkene søker å stabilisere heller blir mer ustabile. Strategien virker i så fall mot sin hensikt ved at faren for at problemer i periferien skal importeres til Vesten øker. I denne sammenheng kan det dras vekslers på Farrell (2002:299-301). Han påpeker at utenlandsoperasjoner er kompliserte og begrunner dette med at de på flere måter skiller seg fra tradisjonell krigføring.

Farrell hevder for det første at mandatet for utenlandsoperasjoner er mer uklart enn i tradisjonell krig fordi utenlandsoperasjoner utføres av flere aktører. Målet med operasjonen blir gjerne diffust og lite målbart for at ulike aktører skal kunne samle seg om den. Dette går utover operasjonens effektivitet og gjør det vanskelig å definere eksplisitte målsettinger som hva man er ute etter og hva man ønsker å oppnå (ibid).

Den andre forskjellen er kommandospørsmålet. Ved tradisjonell krigføring er dette klart definert, mens kommandoen under utenlandsoperasjoner ofte er uklar. Som med mandatspørsmålet, er uavklart kommando et resultat av flernasjonalt samarbeid. Dette gjelder imidlertid ikke ad hoc koalisjoner ledet av en hegemonimakt. En vanlig konsekvens er politisk rivalisering mellom bidragsytere fordi flere ønsker å lede an. En annen kulturkollisjon, som følge av ulike militære tradisjoner og kultur. I praksis handler dette om manglende interoperabilitet. Intern rivalisering flytter fokus bort fra operasjonens formål og gjør det vanskeligere å lykkes (ibid).

For det tredje argumenterer Farrell for at styrkespredning er et problem. Med dette menes at styrkene spres over større geografiske områder, samtidig som de utfører mange ulike oppgaver. Dette stiller høye kompetansekrav til de som utfører operasjonen. I tillegg er styrkene gjerne kvantitativt mindre enn i tradisjonell krig, noe som innebærer at det er færre kapasiteter å spre. Dette gjør det vanskelig å konsentrere tiltakene og svekker operasjonens effektivitet (ibid).

Den fjerde og siste forskjellen er at det er vanskelig å legge inn militære overraskelsesmomenter fordi det gjerne er behov for støtte i lokalbefolkningen. Dette gjelder særlig stabiliseringsoperasjoner. Bruk av overraskelsesmomenter kan undergrave dette. Samarbeid med lokalbefolkningen kan på den annen side føre til at sentral informasjon lekker ut, grunnet utbredt spionasje og bruk av hemmelige agenter. Det er kort sagt vanskelig å vite hvem som er til å stole på (ibid).

Problemstillingene Farrell peker på støttes av Egeberg og Kjølberg (2001:12) som uttrykker at: "outside intervention in such wars is very difficult". I teorien skal nettverksprinsippet redusere de påpekte samarbeidsproblemene. Det er imidlertid ingen garanti for at nettverk fører til det ønskede målet om stabilitet. Ergo er det som flere respondenter påpeker ingen garanti for at deltagelse i utenlandsoperasjoner maksimerer vår sikkerhet (Bjørklund 2005 [intervju]; Børresen 2004 [intervju]); Tamnes 2005 [intervju]). Enkelte hevder at sikkerheten derimot svekkes. Hovland (2005) uttrykker det som at: "Overveldende militærmakt nok kan fjerne uønskede regimer, men skaper samtidig ustyrbare stater herjet av opprør og terrorisme". Han argumenterer for at særlig høyintensive operasjoner lett får et annet utfall enn ønskelig. I følge ham bør sikkerhetsargumentet myndighetene legger til grunn derfor modifieres.

Diskusjonen så langt viser at målet med intervensjon må være langsiktig. Den intervensjonerende part må vite at den har kapasitet til å drive operasjonen over lengre tid – og fullføre den. Dette innebærer å være til stede gjennom ulike faser av operasjonen. Det må kort sagt være like viktig å vinne freden som å vinne krigen. Det er imidlertid kostbart, og ikke alltid tilfellet. I denne sammenheng påpeker flere av respondentene at USA tar på seg store forpliktelser gjennom intervensjon, men er altfor lite opptatt av

”opprydding”. Når konflikten avtar i intensitet mister gjerne USA interessen og ønsker at andre aktører skal overta (Børresen 2004 [intervju]).

I tillegg til økt sårbarhet og kompleksiteten i operasjonene handler kritikken mot sikkerhetsargumentet om at Norge utsetter egne styrker for fare. Deltagelse i utenlandsoperasjoner innebærer en reell risiko for at norske soldater kan miste livet. Faren er spesielt stor i høyintensive operasjoner, men er også til stede ved stabilisering. Urolighetene er omfattende og det kommer stadig eksempler på hvor problematisk det er å gå inn i land med en annen kultur. Konsekvensene kan være uforutsett store.

Det antas å være relativt lav terskel for tap av norske soldater i utenlandsoperasjoner. Antagelsen bygger på at opinionen generelt har en tendens til å støtte utenlandsoperasjoner når de har minimale konsekvenser for egne styrker (Matlary kommer:15-16). Prinsippet betegnes gjerne som ”body bags effect” som refererer til effekten amerikanske krigsofre hadde på opinionen under Vietnam-krigen. Her sank oppslutningen om regjeringens politikk parallelt med antall drepte amerikanske soldater. Reaksjonen henger sammen med at utenlandsoperasjoner er frivillige, ikke nødvendige, kriger. Effekten antas å øke med kommunikasjonssamfunnet, der tv-bildene kommer rett inn i folks hjem (Farrell 2002:296-298). Luttwak (1994) betegner dette som ”mammaisme” som betyr å ikke tåle tap. Meyer (i Egeberg og Kjølberg 2001:14) påpeker at dette også har sammenheng med fremveksten av det siviliserte samfunn som bygger på verdier som liberalisme, demokrati og fredelig konfliktløsning.

”Body bags” og ”mammaisme” er teoretiske antagelser som har vært gjenstand for skarp kritikk. Det har nemlig vist seg at effekten ofte er tilsynelatende, ikke reell. Mye tyder på at opinionen snarere legger vekt på at operasjonene har støtte i lokalsamfunnet der det interveres (Farrell 2002:296-298). Tucker (1998) påpeker at argumentene om ”body bags” og ”mammaisme” undervurderer opinionen. I følge ham godtar opinionen tap så lenge intervensjonen er godt begrunnet. Dette setter legitimitetsspørsmålet i fokus (Egeberg og Kjølberg 2001:14).

Dersom tesen om ”body bags” allikevel har noe for seg, står norske myndigheter overfor to hensyn som ikke synes compatible. På den ene siden sees

internasjonalt engasjement som en viktig sikkerhetsstrategi. På den annen side står hensynet til opinionen, der misnøye med sikkerhets- og forsvarspolitikken kan få konsekvenser for regjeringens posisjon nasjonalt. Partipolitiske hensyn knyttet til gjenvalg kan sånn sett komme på kant med sikkerhetspolitiske vurderinger. Altså kan internasjonale og nasjonale hensyn kollidere. Dette var trolig en av hovedårsakene til at den daværende regjeringen valgte å ikke støtte det USA-ledede angrepet på Irak. Tatt opinionens reaksjoner i betraktning vurderte myndighetene det dit hen at det ikke var intern legitimitet for å støtte ad hoc operasjonen. Dette som følge av manglende ekstern legitimitet (Berger kommer). Dette viser at de to legitimitetstypene inngår i et samspill.

Kritikken mot sikkerhetsargumentet kan tyde på at konsekvensene av å internasjonalisere Forsvaret ikke er tilstrekkelig kartlagt. Christiansen (2004 [intervju]) hevder derimot at beslutningstakerne er godt kjent med risikoen knyttet til Norges utenlandsengasjement. Myndighetene er villige til å ta sjansen fordi situasjonen vurderes dit hen at et nasjonalt orientert forsvar totalt sett medfører en større risiko ved å undergrave NATOs betydning og behovet for goodwill og trekkrettigheter.

5.4.3 Det todimensjonale bildet

For å oppsummere så langt viser analysen at det er uenighet om både effekten og konsekvensene av å orientere Forsvaret internasjonalt. I kildegrunnet synes én dissens å være spesielt fremtredende. Dette handler om et mer grunnleggende spørsmål, nemlig sikkerhetsargumentet i seg selv. Funnet analyseres på bakgrunn av det todimensjonale sikkerhetsbildet, der studien skiller mellom den nasjonale og den internasjonale dimensjonen⁶¹.

Kildegrunnet tyder på at det er uenighet om hvilket trusselbilde Norge står overfor, noe som fører til divergerende holdninger til hvor mye Norge bør satse på utenlandsoperasjoner. Synet på det internasjonaliserte forsvaret kan deles inn i tilhengere og kritikere. Denne studien tyder på at disse tar utgangspunkt i ulike ting og at de har ulik virkelighetsforståelse. Børresen (2004 [intervju]) uttaler: ”Hvis jeg

⁶¹ Se punkt 3.4.2

plasserer meg i Diesens⁶² målgård og aksepterer hans virkelighetsbeskrivelse så er jeg også helt enig i hans forsvar. Da er det opplagt at det er sånn vi må gjøre det, og da er det effektivt og bra det vi gjør. Gitt de forutsetninger Diesen legger til grunn så er jeg helt enig”. Utsagnet tyder på at ulike holdninger til den praktiske politikken i bunn og grunn handler om bakenforliggende faktorer, i Børresens termer ”virkelighetsbeskrivelse”. Dette handler om hvordan trusler vurderes og prioriteres. Funnet kan forklares med konvensjonell konstruktivisme som legger vekt på at sikkerhet er et resultat av tolkning. Trusler anses ikke som objektivt gitt, men formes gjennom sosial konstruksjon. Forskjellige personer opptrer i ulike miljøer og utsettes for ulike sosialiseringprosesser. Én og samme trusselsituasjon kan følgelig vurderes ulikt.

Tilhengerne og kritikerne til dagens forsvarsorientering diskuterer hvorvidt det er den nasjonale eller den internasjonale dimensjonen som bør være førende for utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Coucheron (2004 [intervju]) understreker at Norge ikke kan velge én av delene. Uenigheten handler derfor om hvilket relative styrkeforhold dimensjonene skal ha, rettere sagt hva Norge bør legge vekt på. Også Udgaard (2005a [intervju]) påpeker at det handler om ”vekting”. Ideelt sett skulle det vært satset optimalt på begge, men begrenset ressurstilgang gjør det nødvendig å fokusere på én av dem.

Dokumentanalysen viste at myndighetene vektlegger det internasjonale. Mot dette innvender kritikerne at et internasjonalt fokus fører til at den nasjonale dimensjonen overses. Børresen (2005b) hevder at trusselbegrepet utenlandsforsvaret bygger på ”er importert utenfra og ikke i tilstrekkelig grad bearbeidet og tilpasset Norges særlige situasjon”. Han ”etterlyser [derfor] betydelig større nøkternhet i forhold til hva Norge kan bidra med internasjonalt, og betydelig større vilje til å erkjenne utfordringene nasjonalt og ta ansvar for dem”. Også Coucheron (2004 [intervju]) mener at det internasjonaliserte forsvaret er feilslått. Han argumenterer for at Norge bør legge større vekt på rent nasjonale interesser og begrunner dette med at tanken om å legge opp Forsvaret for å opparbeide goodwill og trekkrettigheter er

⁶² På intervjutidspunktet påtroppende forsvarssjef, nå sittende forsvarssjef. Har vært en sentral skikkelse i omleggingen av Forsvaret.

usikker. Norge bør heller basere seg på egen evne til å bevare sikkerheten. Også Udgaard (2005a [intervju]) påpeker at resonnementet er usikkert i det han hevder at: ”Vi skal delta ute for å opparbeide oss goodwill, men dette gir oss ingen garanti”.

Coucheron (2004 [intervju]) argumenterer for at den strategiske beliggenheten, med tilgang til sentrale ressurser, bør få større innvirkning på prioriteringene. Han etterspør med andre ord en kursendring fra det internasjonale til det nasjonale. Dette kan tolkes om en reversering av kritikken Forsvaret møtte på 90-tallet⁶³. Også Johansen (2002:13) ”er skeptisk til... at man prioriterer deltagelse i internasjonale militæraksjoner”, og betegner denne typen sikkerhetspolitikk som ”militærturisme”. Moe (2005 [intervju]) støtter deres argumentasjon, men understreker at det ikke er snakk om å legge det tradisjonelle sikkerhetsbildet til grunn. Han presiserer at det er dagens sikkerhetssituasjon som krever et nasjonalt fokus. Slik han ser det skal Norge delta i operasjoner ute, spesielt FN-operasjoner, men dette bør ikke være et fokusområde, eller en dimensjonerende faktor slik myndighetene legger opp til.

Uenigheten om avveiningen mellom den nasjonale og den internasjonale dimensjonen, gjør det nødvendig å se nærmere på de nasjonale oppgavene. Disse er knyttet til nordområdene hvor studien skiller mellom de utfordringer Russland representerer og ressurs- og grensespørsmål rent generelt⁶⁴.

5.4.3.1 Russland

På tross av utenlandsforsvaret er Russland fortsatt en viktig faktor for utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Det sees blant av at Norge også i dag er interessert i amerikansk forhåndslagring på norsk territorium som primært er tiltenkt forsvar av Norge i krise og krig. Det norsk/amerikanske forholdet til Russland har imidlertid endret seg. ”Norge er ikke lenger så interessant for USA som springbrett mot Russland” (Johansen 2002:6). Etter den kalde krigen har relasjonen mellom USA og Russland forbedret seg betraktelig. Som Børresen (2004 [intervju]) påpeker har Russland og USA i dag sammenfallende interesser i nord. Dette er en ny og betydelig utfordring for Norge, og Ulriksen (2005 [intervju]) påpeker derfor at: ”Norge kan ikke lenger stole på USA i nord”.

⁶³ Se punkt 1.2.2.

⁶⁴ Se punkt 3.3.1.

I dokumentene legger myndighetene til grunn en annen forståelse av Russland enn tidligere. Nabostaten defineres ikke lenger som en klassisk militærtrussel, men som én av flere sikkerhetsutfordringer. Utfordringene bunnar i ulik sikkerhetsforståelse, manglende demokratiutvikling, masseødeleggelsesvåpen og store sosiale forskjeller. At Russland skal invadere Norge anses imidlertid som lite sannsynlig (St.prp.nr.42 (2003-2004):29-30). Dette kan sees i lys av postklassisk realisme som argumenterer for at sannsynligheten for mellomstatlig konflikt varierer i tid og rom.

At Russland fortsatt er en viktig faktor sees også i Nordområdemeldingen hvor Russland har en sentral plass. Meldingen fremhever at det bilaterale forholdet er preget av samarbeid. Særlig gjelder dette områder som fisk, miljøvern, transport, næring og forskning (St.meld.nr.30 (2004-2005):13-19). Samtidig presiseres det at forholdet også omfatter uenighet. Her fremheves spørsmål knyttet til avgrensning av kontinentalsokkelen og fiskerivernsonen ved Svalbard (ibid:22-24). Regionalt samarbeid sees som en fruktbar tilnærming til norsk nordområdepolitikk generelt og forholdet til Russland spesielt, da særlig gjennom Barenstssamarbeidet (ibid:29-32).

Respondentene støtter i stor grad myndighetenes syn. De sier seg enige i at Russland ikke lenger er en militær trussel, men heller må sees som en sikkerhetspolitisk utfordring. Christiansen (2004 [intervju]) påpeker at Norges forhold til Russland er preget av "en positiv samarbeidsånd". Hun mener faren for storskalakrig er fraværende, men at mindre kriser og konflikter ikke kan utelukkes. Dette synet kan trolig betegnes som rådende i dagens situasjon. Johansen (2002:7) uttaler på sin side at: "Jeg forestiller meg ikke i overskuelig fremtid noen direkte militær trussel mot Norge og Svalbard. Men jeg vil ikke se bort fra at Moskva en gang i fremtiden vil øve press på Norge på grunn av disse forhold". Også Bjørklund (2005 [intervju]) påpeker at: "Invasjonstrusselen er veldig liten, men vi kan ikke se helt bort fra den verken nå eller i fremtiden".

Selv om den gjengse oppfatning er at Russland ikke lenger er en militær trussel utelukker ikke Børresen (2004 [intervju]) at Russland igjen kan bli det. Statsikkerheten er blitt mindre relevant, men han påpeker at Norge ikke kan utelukke militær aggresjon mot landet i et langsiktig perspektiv, eller se bort fra at det politiske

klimaet kan endre seg. Børresen argumenterer derfor for at: "Muligheten for invasjon med påfølgende okkupasjon av Nord-Troms og Finnmark bør... være dimensjonerende for Forsvaret" (Børresen 2005b). Han presiserer at: "Dette er et lite sannsynlig, men katastrofalt scenario. Det er god økonomi å forsikre seg mot slike eventualiteter" (ibid). Eide (2005) presiserer på sin side at Russland vil jobbe aktivt for å unngå konflikter i nordområdene. Dette begrunner han med ressursinteresser og områdets militærstrategiske betydning. Godal (2005) hevder derimot at en militær konflikt med Russland ikke kan utelukkes. Å forebygge maktbruk i eget nærområde bør derfor dimensjonere Forsvaret. Han understreker at: "Dette må være hovedoppgaven, og fokus må ligge i nord". Dette er et klart motargument mot den forsvarsorientering myndighetene legger opp til, og går i retning av å se Forsvaret som et militært virkemiddel.

Et mulig motiv for russisk invasjon kan være å oppnå endringer i eierforholdene på kontinentalsokkelen. Johansen (2002:5) påpeker at: "Moskva har de fleste av sine strategiske juveler i en liten kurv ikke langt fra Norges grense". Han understreker med dette nordområdenes geopolitiske betydning for Russland. Av samme grunn presiserer Børresen (2005b) at: "Dersom Norge fører en politikk som frister Moskva til å tro at de risikofritt kan sette Norge under militært press eller angripe Norge militært, kan det bidra til å svekke den regionale sikkerheten i nordområdene og redusere norsk politisk handlefrihet". Han sammenligner dette med forløpet til Falklandskrigen⁶⁵ (Børresen 2004 [intervju]). Med den politikk myndighetene fører frykter Børresen at det skal kunne oppstå et maktpolitisk vakuum i nord som russerne kan tenkes å fylle. Logikken er at: "Godt naboskap fordrer gode gjerder" (2005b). Johansen (2002:16) støtter utsagnet i det han hevder at: "Uten på noen måte å dramatisere så kan vi ikke se bort fra at vi i fremtiden vil stå overfor en mer selvbevisst stormaktsnabo som blir mindre ettergivende overfor Norge i territoriale spørsmål, suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse". Han presiserer at: "Jeg har vanskelig for å se at vi med vår nåværende politikk forbereder oss på en slik mulighet" (ibid). Udgaard (2005a

⁶⁵ Falklandskrigen (1982) var en konflikt mellom Storbritannia og Argentina. Børresens (2004 [intervju]) argument er at Argentina ble fristet til å invadere Falklandsøyene fordi britene ikke maktet å vise at området var viktig for dem. Tamnes (2005 [intervju]) innvender at sammenligningen med nordområdene er søkt fordi de geopolitiske situasjonene er fundamentalt forskjellige.

[intervju]) er ikke like kritisk, men påpeker samtidig at: ”Stabilt, kjent og daglig nærvær er viktig i møtet med det moderne Russland”. Også Eide (2005) understreker at militær tilstedeværelse virker ”konfliktforebyggende og stabiliserende”.

I følge Moe (2005 [intervju]) er ikke Russland en trussel mot norsk suverenitet og territorium, med unntak av stridighetene rundt gråsonen og Svalbard. Han understreker, som Christiansen (2004 [intervju]), at Norge og Russland har en god bilateral dialog. Når det gjelder invasjon påpeker Moe (2005 [intervju]) at både kapasitet og intensjon må være tilstede. Per i dag har Russland militær kapasitet til å invadere Norge, men ingen intensjon. Dette kan imidlertid, som Børresen (2004 [intervju]) understreker, endres over tid som følge av interessemotsetninger i ressursproblemene.

Moe (2005 [intervju]) påpeker derfor at det er svært viktig at nordområdenes uavklarte spørsmål søkes løst. I denne sammenheng argumenterer han for at spørsmålene må tas opp innen institusjonaliserte samarbeidsorganer. Slik Moe ser det kan ikke Norge avvise Russland som relevant, eller stole blindt på dem. Allikevel kan man bidra til at utviklingen går i positiv retning, ved eksempelvis å gå i bresjen for Nordsjøsam arbeidet. Også myndighetene forfekter dette, i det de påpeker at: ”En overordnet multilateral ramme for forholdet til Russland vil være viktig” (St.prp.nr.42 (2003-2004):30). Gjennom institusjoner tenkes konfliktpotensialet redusert. Dette understøttes av både postklassisk realisme og konvensjonell konstruktivisme som begge anerkjenner betydningen av internasjonale normer og regler.

De som argumenterer for at det sikkerhets- og forsvarspolitiske fokus bør være den nasjonale dimensjonen anklages gjerne for å være gammeldags og henge igjen i den kalde krigens forståelse av Russland (Christiansen 2004 [intervju]; Matlary 2005). Dette kan forklares med konvensjonell konstruktivisme som argumenterer for at befestede tenkemåter hindrer nytenkning. I et slikt perspektiv hevdes læring, sosialisering og interesseutforming å binde aktørene til bestemte mønstre. Moe (2005 [intervju]) innvender at forståelsen ikke henger igjen i det gamle, men er en konsekvens av nye utfordringer.

Alle respondentene påpeker at det er et reelt konfliktpotensial i nord grunnet Russland. Argumentet kan knyttes til postklassisk realisme som argumenterer for at

økonomisk makt er det primære mål for stater. Hovedårsaken til det eksisterende konfliktpotensialet er at Norge og Russland har divergerende økonomiske interesser. Blant respondentene er det imidlertid uenighet om hvordan konfliktpotensialet skal tolkes og løses. Til tross for Børresens (2004 [intervju]) og Johansens (2002) påpekninger, mener de fleste at konfliktpotensialet befinner seg på insidentnivå. Slike konflikter kan tenkes å eskalere, men det er lite sannsynlig at det vil føre til tradisjonell krig i større skala. Derfor sier de fleste seg uenige i at Forsvaret skal benyttes som et militært virkemiddel overfor Russland.

Tamnes (2005 [intervju]) bemerker at man i fremtiden kan tenke seg nye utfordringer i Norges nærområde som vil tone ned det internasjonale fokuset. Flere av respondentene påpeker at forholdene raskt kan endre seg i internasjonal politikk. Sånn sett har kritikerne rett i at Norge ikke kan utelukke russisk invasjon. Allikevel, myndighetene kan ikke planlegge i forhold til alle tenkelige scenarier, men må føre en sikkerhetspolitikk tuftet på det sannsynlige. Dette som følge av begrenset ressurstilgang. Derfor er ikke en storskala krig med Russland noe man verken kan eller bør dimensjonere Forsvaret mot.

5.4.3.2 Andre ressurs- og grensespørsmål

I tillegg til å dreie seg om Russland handler de nasjonale oppgavene om ressurs- og grensespørsmål generelt. Moe (2005 [intervju]) argumenterer for at Norges geopolitiske plassering nødvendiggjør utstrakt nasjonal tilstedeværelse. Nordområdene har i følge ham blitt viktigere enn tidligere på grunn av ressurstilgangen. I følge ham er det duket for kamp om de økonomiske verdiene i området. I slike spørsmål står Norge i fare for å bli klemt i et makttriangel mellom USA, Russland og EU. Argumentet kan forklares med postklassisk realisme som hevder at stater først og fremst søker å ivareta sine økonomiske interesser. Sett i et slikt perspektiv er det ressursene som gjør området sikkerhetspolitisk interessant, ikke selve territoriet. Matlary (kommer:23) hevder at: "I nord er det utenriksøkonomiske og juridiske konflikter som gjelder, og disse berører ikke sikkerhetspolitikken direkte". Dette er det imidlertid uenighet om. Flere respondenter påpeker at sikkerhets- og økonomiske interesser i dag er knyttet sammen på en måte som representerer sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge.

Petroleum er trolig den største kilden til konflikt i nord fordi ulike aktører her har motstridende interesser. Som Claes (1997:165) uttrykker: "Petroleumsforekomstene kan like gjerne lede til utenrikspolitiske kostnader som til utenrikspolitiske gevinster". I Norge er petroleum inntil nylig blitt holdt utenfor den utenriks-, sikkerhets og forsvarspolitiske sfære. Dette har vært et bevisst valg fra norske myndigheter som har avpolitisert politikkområdet fordi de ønsket å beholde det som et økonomisk markedsspørsmål. Det må imidlertid understrekes at denne strategien også er en politikk (Tamnes 2005 [intervju]). Avpolitiseringsen kan ha sammenheng med at Norge har befunnet seg i krysningsfeltet mellom oljeprodusenter og –konsumenter. Økonomisk har norske interesser sammenfalt med Opec, mens de sikkerhetspolitiske preferanser har vært knyttet til de allierte, eksempelvis USA (Claes 1997). Ved å holde petroleum utenfor utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikken, har norske myndigheter søkt å unngå slike dualistiske interessemotsetninger.

I dag innehar norsk petroleumspolitikkk klare utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitiske faktorer. Jamfør postklassisk realisme tenkes kontroll over petroleumsressursene å gi økonomisk makt internasjonalt. I et slikt perspektiv antas nordområdene å være sentralt for utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitikkk. Som vist i dokumentanalysen legger myndighetene allikevel større vekt på den internasjonale dimensjonen. De mener at ressurs- og grensespørsmål generelt har en sentral plass på utenrikspolitikkkens domeneområde, spesielt i utenriksøkonomien, men at det ikke er like sentralt for sikkerhets- og forsvarspolitikken som sådan.

Ressursene i nord må i følge norske myndigheter forvaltes forsvarlig fordi de er begrensede (St.meld.nr.30 (2004-2005)). Slik Moe (2005 [intervju]) påpeker i forhold til Russland, bør Norge ut fra et sikkerhetspolitisk perspektiv arbeide for at uavklarte ressurspørsmål avklares, slik at aktørene får klare kjøreregler å forholde seg til. Dette vil virke forebyggende og redusere muligheten for fremtidig konflikt, og sånn sett de-sikkerhetisere nordområdene ytterligere. Sett fra et økonomisk perspektiv, er det imidlertid viktig at Norge sikrer sine interesser på best mulig måte (Berggrav 2004a:6-12). Hvilken politikk Norge skal føre er med andre ord en avveining mellom ulike nasjonale interesser som i visse tilfeller kan være motstridende. Dette setter

spørsmålstegn ved neorealismens forklaringskraft fordi den ser stater som enhetlige aktører.

Nasjonalt ligger de uavklarte ressurs- og grensespørsmålene i skjæringspunktet mellom ansvarsområdet til ulike departement⁶⁶. Bjørklund (2005 [intervju]) påpeker i denne sammenheng at: "Det er unødig tette skott mellom politikkområdene som innehar sikkerhetspolitiske dimensjoner". Sett fra et sikkerhetspolitisk ståsted er det imidlertid viktig at det er godt samarbeid mellom de ansvarshavende. I henhold til neorealismen bør stater føre en helhetlig og enhetlig politikk utad. Derigjennom kan de nasjonale interesser fremmes rasjonelt, effektivt og målrettet. Myndighetene deler dette synet og legger opp til at departementene skal samkjøre sin politikk og samarbeide fremfor å konkurrere (St.meld.nr.30 (2004-2005):36-37). Som Bjørklund understreker, er Norge tjent med langsiktige og samkjørte strategier i nord.

5.4.3.3 Undergraves de nasjonale oppgavene?

Aabakken (kommer:22) påpeker at: "En sterk satsing på utenlandsoperasjoner kan føre til redusert handlefrihet nasjonalt", mens Elvik (2005) hevder at: "Ut fra nasjonal egeninteresse og framtidig såkalt inntjeningspotensial, er hvordan vi som nasjon stiller oss i nordområdene, noe av det aller viktigste landets politiske ledelse kan drive med". Østreng (Leer-Salvesen 2005) går så langt som til å si at: "Norge trenger en egen minister for nordområdene". Dette begrunner han med at: "Vi må vise at vi prioriterer dette området" (ibid). Slik han ser dagens politikk "så makter vi ikke å vise de andre aktørene at vi mener alvor" (ibid). Østreng mener kort sagt at Norge ikke tydeliggjør sine interesser godt nok, være seg overfor Russland eller i ressurs- og grensespørsmål rent generelt.

Slutten på den kalde krigen og den påfølgende nedbyggingen av invasjonforsvaret, har ført til at Forsvaret har trukket betydelige styrker ut av nordområdene. Alle de tre dokumentene bygger på ideen om at invasjonforsvaret nedlegges og erstattes med fleksible og oppgavebaserte reaksjonsstyrker. Slik myndighetene ser det er store stående styrker nasjonalt irrelevant i dagens sikkerhetssituasjon. Moe (2005 [intervju]) innvender at invasjonforsvaret allerede er nedlagt og at det ikke er rom for ytterligere nedskjæringer. Børresen (2005b) støtter

⁶⁶ SMK, UD, FD, MD, NHD, OED og FKD.

dette og hevder at: ”Det er totalt uansvarlig å bygge ned, først og fremst Hæren, i den grad regjeringen og stortingsflertallet nå gjør”. Nedbyggingen fører til et misforhold mellom oppgaver og struktur, noe som gjøre det vanskelig for Forsvaret å utføre de oppgaver det settes til.

Johansen (2002) påpeker at: ”Vi burde lære av finnene, som til tross for medlemskap i EU ikke svekker sitt invasjonforsvar”. Coucheron (2004 [intervju]) følger argumentasjonen og hevder at jo lenger ned styrkene kommer i volum, jo mindre fleksibilitet har de. Han påpeker at strukturen må kunne fylles med personell. Som vist i kapittel 4 legger dokumentene kvalitet til grunn som styrende prinsipp. Også Eide (2005) understreker at tilstedeværelsens effektivitet og troverdighet ikke måles i antall fartøy, fly og soldater alene. Her må det bemerkes at kvalitet og kvantitet ikke kan holdes fra hverandre. Et kvalitativt godt forsvar er avhengig av en viss kvantitet. Blir Forsvaret for lite vil det forringe kvaliteten. Selv om den senere tids teknologiske utvikling har redusert styrkebehovet, finnes en nedre kvantitativ grense (Godal 2005). I følge kritikere som Børresen (2004 [intervju]), Coucheron (2004 [intervju]) og Moe (2005 [intervju]) er denne allerede nådd.

Selv om invasjonforsvaret legges ned, fremhever dokumentene at suverenitetshevdelse fortsatt er en sentral oppgave for Forsvaret, og det presiseres at dette ”innebærer fysisk tilstedeværelse med styrker og avdelinger” (Strategisk konsept 2004:22). Som Tjøstheim (1998:99) påpeker: ”Territorial integritet og evne til å forsvare denne er fremdeles en bærende bjelke i de forskjellige staters selvforståelse”. I norsk sammenheng legges det opp til ”å styrke sjøforsvarets evne til tilstedeværelse og suverenitetshevdelse” (Devold 2002). Forsvaret i nord tenkes altså ikke endelig nedlagt. Som et resultat av den senere tids utvikling ”forutsettes [imidlertid tilstedeværelse] i stigende grad å bli supplert gjennom ulike typer sensorer og annen moderne teknologi” (ibid). Med dette menes at de konvensjonelle styrkene skal reduseres og moderne teknologi tas i bruk som erstatning. Dette henger sammen med at militærapparatet er blitt ”mer kapitalintensivt og mindre personellintensivt” (Børresen, Gjeseth og Tamnes 2004:30).

Børresen (2005b) innvender at nasjonal tilstedeværelse ”ikke i særlig grad reflekter[es] i styrkestruktur og prioriteringer”. Han mener myndighetene sier at

nærvær er viktig, mens de ikke prioriterer det i praksis. Devold (2005) hevder på sin side at: "Overvåkning av nordområdene er styrket" og at "grensevakten er bedre enn noen gang". Mot dette påpeker flere av respondentene at tilstedeværelse i nord i all hovedsak dreier seg om øvelser, og understreker at dette ikke er nok. Norge trenger permanent nærvær, gjennom eksempelvis hyppigere seilingsfrekvens (Moe 2005 [intervju]).

Kildegrunnet tyder på at det fortsatt er sterke krefter som mener Norge må konsentrere seg om utfordringene i den nasjonale dimensjonen. De kritiske røstene hevder fokuset på utenlandsoperasjoner er feilslått og at myndighetenes prioriteringer svekker norsk sikkerhet ved at de nasjonale oppgavene undergraves. Disse mener løsningen på dagens sikkerhetspolitiske utfordringer er å fokusere nasjonalt. Slik de ser det skal den nasjonale dimensjonen være dimensjonerende for Forsvaret, mens deltagelse ute bør være en bigeskjeft, slik det var tidligere. Eksempelvis Moe (2004) betegner Forsvaret som "ute av kurs". Hans argument er at det internasjonale fokuset går på bekostning av nødvendige nasjonale oppgaver. Begrunnelsen er at utenlandsengasjementet er så kostbart at det ikke er tilgjengelige ressurser til nødvendig nasjonal tilstedeværelse.

Både dokumentene og respondentene sier eksplisitt at Norge trenger nærvær i nordområdene. Det er graden det er uenighet om. I følge Børresen (2004 [intervju]) sender dagens prioriteringer ut feil signaler til andre aktører med interesser i området. Han begrunner dette med at tilstedeværelse har en viktig symbolverdi. Her kan det trekkes veksler på konvensjonell konstruktivisme som anerkjenner betydningen av symbolpolitikk, gjennom sitt fokus på tolkning. Ved å ha stående styrker i nord vil Norge markere sine interesser. Børresen mener at den psykologiske effekten av tilstedeværelse er betydelig og at vi kontinuerlig må vise hva som er norsk. Tamnes (2005 [intervju]) hevder på sin side at symbolikkens betydning er overdrevet. Han legger vekt på våre omkringliggende staters fredelige sameksistens som reduserer effekten av synlighet. Her kan det skilles mellom fredstid og krisesituasjon. Tamnes påpeker at symbolverdien er høyere under en eventuell krise. I følge ham handler symbolfunksjonen primært om sjøsiden. På landsiden er territoriet ubestridt norsk. Børresen (2004 [intervju]) hevder imidlertid at symbolfunksjonen også er sentral på

landsiden. I tråd med neorealismen argumenterer han for at Norge ikke kan stole på andre stater og derfor må vokte territoriet kontinuerlig.

Også Coucheron (2004 [intervju]) vektlegger betydningen av tilstedeværelse for å markere at Norge ønsker å ivareta sine grenser. Han argumenterer for at dette handler om betydningen av uniformering og sammenligner det med politiet. Coucheron mener den tilstedeværelse Norge legger opp til i dag er for liten. Geografisk sett konsentrerer Forsvaret seg om basene på Håkonsvern og Rygge, begge lokalisert i Sør-Norge. Dette sender ut feil signaler om hva som har strategisk og geopolitisk betydning. Begrunnelsen for økt tilstedeværelse i nord er at det fryktes at politikken norske myndigheter fører kan forårsake et maktpolitisk vakuum. Som Hovland (2005) uttrykker det: ”Manglende tilstedeværelse og beredskap av hærstyrker vil medføre at norsk område vil fortone seg som herreløst land med de konsekvenser dette vil få for våre internasjonale forpliktelser og nasjonale sikkerhet”.

Når det gjelder den nasjonale dimensjonen heter det at Norge i stor grad må regne med å ta ansvar for denne selv (Matlary 2003b). Johansen (2002:12) påpeker at: ”I konflikten om delelinjen i Barentshavet og enda mer i striden om Svalbardsokkelen kan Norge regne med stadig mindre støtte fra sine gamle allierte”. Videre hevder han at: ”Både i normal fredstid og i mer krisepregede perioder risikerer Norge å bli stående temmelig alene i nord” (ibid:13).

Moe (2005 [intervju]) argumenterer på sin side for at norsk tilstedeværelse i nord også er i USAs interesse. Slik han ser det kan Norge opparbeide seg goodwill og trekkrettigheter ved å satse på et nasjonalt orientert forsvar. Målet er altså det samme som det dokumentene skisserer, men strategien er annerledes. Også Hovland (2005) argumenterer slik og påpeker at: ”Det burde ikke være vanskelig å forklare USA og våre andre allierte, at som forvalter av et veldig strategisk og økonomiske viktig område er vi med våre begrensede ressurser nødt til å prioritere hjemlig sikkerhet”. Johansen (2002:10) støtter dette i det han sier: ”Norge [vil] bare kunne regne med amerikansk eller vesteuropeisk unnsetning dersom vi har opprettholdt et tilstrekkelig forsvarsnivå i nord”. Også Børresen (2004 [intervju]) argumenterer for at Norge har forpliktelser overfor det internasjonale samfunnet til å forvalte nordområdene forsvarlig. Slik han ser det forutsetter dette militær tilstedeværelse.

Som motargument til kritikerne understreker Lohne (2005) at å kun konsentrere seg om den nasjonale dimensjonen ”er uforenlig med NATO-medlemskapet”. Dette begrunnes med at Norge må delta i NATO-operasjoner for å bidra til å opprettholde alliansen og gjøre den relevant. Dette fordi NATO er av essensiell betydning for norsk sikkerhet. Som dokumentanalysen viste, legger også myndighetene dette argumentet til grunn. Moe (2005 [intervju]) understreker at han er enig i at Forsvaret trenger omlegging slik myndighetene forfekter, men slik han ser det prioriteres det feil. Han støtter et begrenset internasjonalt engasjement, men hevder at det er galt at deltagelse i utenlandsoperasjoner skal dimensjonere utviklingen av Forsvaret. Blix (2005) hevder på sin side at: ”Småstaten skal kun ha et militærvesen for forsvar av eget territorium og egne verdier”. Mot dette påpeker Tamnes (2005 [intervju]) at hvis Norge utelukkende konsentrerte seg om nordområdene, ville vi blitt ”latterliggjort i internasjonal sammenheng”. Da ville ikke Norge opparbeidet seg goodwill og trekkrettigheter. Effekten av disse mekanismene er imidlertid, som tidligere vist, omstridt. Dette henger sammen med spørsmålet om i hvor stor grad en stat kan stole på andre stater. I henhold til neorealismen kan stater kun stole på seg selv. Norge må derfor handle ut i fra at andre først og fremst er egoistiske. Postklassikerne modifierer argumentet og mener at mellomstatlige forpliktelser, som NATO, kan ha betydning. De konvensjonelle konstruktivistene tar argumentet enda lenger og hevder at normer og regler i stor grad styrer statlig atferd. Hva som er rasjonell militær atferd ut fra gitte sikkerhetspolitiske mål avhenger med andre ord av hvilket perspektiv som legges til grunn.

Berggrav (2004a:16) påpeker at: ”Selv om vi hadde satset enda mer av budsjettene på rene nasjonale oppgaver, er det lite trolig at vår selvstendige militære evne ville blitt styrket så mye at vår reelle evne til avskrekking hadde blitt tilstrekkelig”. Han argumenterer for at løsningen på de nasjonale oppgavene ligger utenfor Norges grenser. Dette ligger tett opp til dokumentenes forståelse av sikkerhetssituasjonen. Et sentralt argument der er at utenlandsforsvaret ikke bare ivaretar den internasjonale dimensjonen, men også den nasjonale. Som det heter: ”Trygghet hjemme krever innsats ute” (MFU 2003a:7). Berggrav (2004a:17) uttrykker det slik: ”Troverdige deltakelse i internasjonale operasjoner har... en avskrekkende

virkning i nærområde-sammenheng”. Berggrav (ibid:15) påpeker samtidig at tilstedeværelse av kapable militære styrker nasjonalt er et klart sikkerhetspolitisk signal om at et geografisk område anses som viktig. Prinsipielt følger han altså kritikernes synlighetsargument. Slik han ser det er det allikevel ikke sikkerhetspolitisk relevant å satse enda mer på den nasjonale dimensjonen. Grunnet begrensede ressurser vil dette kunne gå ut over Norges bidrag til NATO. Dette vil igjen ramme norsk sikkerhet ved at alliansen undergraves, og et svekket NATO vil kunne føre til at terskelen for å utøve militærmakt på Norge synker (ibid:16-17). Resonnementet som ligger til grunn er at: ”Hvis vi ikke kan bidra ute, kan vi heller ikke regne med hjelp utenfra om vi skulle trenge det” (Godal sitert i Græger 2005:222). Ut fra en totalvurdering er det derfor satsing på utenlandsoperasjoner som genererer mest sikkerhet.

Devold (2002) understreker at: ”Norge skal ha som mål å være blant ”de beste i NATO-klassen””. Mot dette innvender Johansen (2002:10) at ”flinkhet gir oss ingen garanti”. Han understreker at: ”Norge [vil] bare kunne regne med amerikansk eller vesteuropeisk unnsetning dersom vi har opprettholdt et tilstrekkelig forsvarsnivå i nord”. Videre heter det: ”Et søkkrikt land som ikke har råd til å holde et tilstrekkelig forsvar, kan ikke gjøre regning med at andre skal ofre seg for oss” (ibid:12). Johansens argumentasjon kan forklares med neorealisme som bygger på tanken om at stater ikke kan stole på andre enn seg selv. Også Udgaard (2005a [intervju]) forfekter et slikt syn i det han hevder at: ”Ingen andre nasjoner vil gi de nasjonale oppgavene i Norge høy prioritet hvis vi ikke selv gjør det”. Han påpeker imidlertid at som EU-medlem ville garantien økt gjennom ”gjensidig sikkerhetsavhengighet” (ibid).

Også Børresen (2004 [intervju]) argumenterer neorealistisk og hevder at Norge ikke kan stole på at andre vil komme og hjelpe. Tamnes (2005 [intervju]) mener imidlertid at Norge har god grunn til å tro at de allierte vil komme Norge til unnsetning dersom det skulle være behov for det. Han vektlegger betydningen av vestlig integrasjon og hevder at graden av gjensidige forpliktelser er høy. Argumentasjonen hans går mer i retning av konvensjonell konstruktivisme som vektlegger betydningen av lojalitet gjennom ”shared beliefs”.

Græger (2005:224) betegner koblingen mellom den nasjonale og den internasjonale dimensjonen som et ”diskursiv[t] grep” fra myndighetenes side. Slik hun ser det benyttes argumentet som en ”maktteknikk” (ibid:219). I følge Bjørklund (2005 [intervju]) er argumentet om at deltagelse ute ivaretar den nasjonale sikkerheten ”hausset opp”. Han mener dette tillegges for stor vekt og argumenterer for at effekten av slike indirekte strategier ikke kan forutsies. Også Johansen (2002:9) argumenterer for at de nasjonale utfordringene ”ikke kan løses ved at Norge opptrer som en humanitær stormakt”. Christiansen (2004 [intervju]) hevder på sin side at deltagelse i utenlandsoperasjoner ikke går på bekostning av de nasjonale oppgavene, men at det snarere forsterker det nasjonale forsvaret. Hun begrunner dette med at den nasjonale og den internasjonale dimensjonen henger sammen. Man kan ikke skille mellom disse, men må se de som en enhet. Christiansen argumenterer for at dikotomiseringen av nasjonale og internasjonale oppgaver henger igjen i den tradisjonelle måten å tenke forsvar på, og betegner tilnærmingen som ”anakronistisk og normativ”. I følge henne legger dikotomien føringer på sikkerhets- og forsvarspolitikken. I følge Christiansen skal Forsvaret ivareta de nasjonale oppgavene, men da gjennom Kystvakten og ved å hevde norsk suverenitet og jurisdiksjon. Poenget er at hun ikke ser et motsetningsforhold mellom disse oppgavene og det å vektlegge utenlandsoperasjoner som sikkerhetsstrategi.

Respondentene er uenige i betydningen av goodwill og trekkrettigheter, men alle legger vekt på at automatikken i alliert hjelp var høyere under den kalde krigen, fordi nordområdene da var et fokusområde for NATO og USA. I dag må Norge jobbe aktivt for å gjøre både seg selv og sine interesser relevante. De fleste sa seg enige i dette. Uenigheten handler om hvilken strategi, være seg et nasjonalt eller internasjonalt fokus, som bør legges til grunn, og graden av garanti dette gir.

Med Nordområdemeldingen satte myndighetene igjen den nasjonale dimensjonen på agendaen. Det heter eksplisitt at: ”Regjeringen legger vekt på å videreføre og styrke en aktiv nordområdepolitikk” (St.meld.nr.30 (2004-2005):38). Den overordnede målsettingen er å ”sikre politisk stabilitet og bærekraftig utvikling” (ibid:7). I dette bildet har imidlertid ikke Forsvaret noen sentral plass. Det sies at: ”Forsvarets tilstedeværelse i området er... fortsatt viktig” (ibid:11), men dette

gjenspeiles ikke i de konkrete planer som fremlegges. Dette kan forklares med at meldingen er utarbeidet av UD, ikke FD. Det kvalitative innholdet kan også tolkes dit hen at myndighetene ser på utfordringene i den nasjonale dimensjonen som et bredt utenrikspolitisk spørsmål. Meldingen tyder på at myndighetene i begrenset grad definerer de spørsmål på sikkerhetspolitikens domeneområde. Her er det helt klart den internasjonale dimensjonen som vektlegges.

5.4.4 Oppsummering

Diskusjonen så langt viser at sikkerhetsargumentet som ligger til grunn for utenlandsforsvaret er problematisk. Mye tyder på at det eksisterer en grunnleggende uenighet i det sikkerhets- og forsvarspolitiske miljøet om hvordan det trusselbildet Norge står overfor skal tolkes. Kildegrunnet antyder et skille mellom de som ønsker å fokusere internasjonalt og de som vektlegger den nasjonale dimensjonen tyngst. Det er ikke snakk om enten/eller, men om hva som bør være Forsvarets hovedfokus. I tillegg observeres uenighet knyttet til den reelle sikkerhetseffekten av utenlandsengasjement, og hvorvidt risikoen er verdt å ta.

Samlet sett tyder funnet på at hva som er sikkerhet og trusler er et tolkingsspørsmål. Med dette menes at den sikkerhetssituasjonen en stat står overfor ikke er entydig gitt, men kompleks og sammensatt. Dette fører til at ulike personer og miljøer definerer trusselbildet ulikt. Teoretisk svekker dette neorealismen som forklaringsmodell fordi teorien tar sikkerhet og trusler for gitt og argumenterer for at de er eller ikke er. Postklassisk realisme modifierer dette, men er allikevel ingen tilstrekkelig forklaringsmodell. Konvensjonell konstruktivisme belyser funnet bedre ved å anerkjenne betydningen av tolking, definering og sosialisering.

5.5 Mål versus midler

Studiens tredje funn handler om det som til nå er blitt omtalt som det økonomiske ressursspørsmålet, og dreier seg om de strategiske prioriteringene satt opp mot tilgjengelige ressurser. Græger og Leira (2005:46) hevder at: "Although international operations... are now defined as a core task of the Norwegian armed forces, this participation still evokes much debate, especially concerning funding".

5.5.1 Bevilgninger

Oppfølging av sikkerhets- og forsvarspolitiske målsettinger avhenger av at Stortinget bevilger tilstrekkelige midler. Forsvarsbudsjettet for 2005 var på i underkant av 30,4 milliarder norske kroner. Av dette var 21,2 øremerket drift, og 9,2 investeringer. Investeringene fordelte seg med 7,4 milliarder til materiell og 1,8 til investering i eiendom, bygg og anlegg. Forsvarsbudsjettet utgjorde 1,84 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP), og 4,81 prosent av det samlede statsbudsjettet (Fakta om Forsvaret 2005:13).

Forsvarets andel av BNP og statsbudsjettet har sunket betydelig de siste 10-15 årene. Denne tendensen har gjort seg gjeldende i Vesten generelt. Etter den kalde krigen har Forsvaret vært en nedprioritert post i offentlig politikk. De faktiske bevilgningene øker fra år til år, blant annet grunnet prisvekst og et større totalbudsjett, men relativt sett får Forsvaret en stadig lavere prosentandel av statsbudsjettet (Knudsen 2005b [intervju]). I følge Narum (2005) er realverdien av dagens forsvarsbudsjett 60 prosent av budsjettet fra 1990, justert for teknologisk fordyrelse og økte lønnskostnader. Det må anses som en kraftig reduksjon.

Mange kritiserer norske myndigheter for å bruke for lite ressurser på Forsvaret. Blant annet Elvik (Dagbladet 2004a) hevder at Forsvaret er ”betydelig underfinansiert”. Dette påpeker også flere av respondentene (Coucheron 2004 [intervju]; Moe 2005 [intervju]). Allikevel er Norge blant NATO-landene, nest etter USA, det landet som har høyest forsvarsutgifter per innbygger (Fakta om Forsvaret 2004:14). Til tross for dette står ikke bevilgningene i forhold til det forsvar dokumentene skisserer. Heier (2005:15) påpeker derfor at: ”Det politiske landskap ønsker i pose og sekk”, mens Ulriksen (2005 [intervju]) hevder at: ”Stortinget vet ikke hva de har sagt ja til”.

Tamnes (2005 [intervju]) innvender at dette ikke er spesielt for Forsvaret, men snarere en del av politikkenes vesen. Misforhold mellom mål og midler er i følge ham vanlig. Moe (2005 [intervju]) hevder på sin side at Forsvaret i sine planer driver bevisst underbudsjettering, med den innstilling at ”det er lettere å få tilgivelse enn tillatelse”. Han argumenterer for at dette har vært et trekk ved Forsvaret over lang tid.

Tamnes (2005 [intervju]) påpeker imidlertid at dette forekommer på lik linje i andre sektorer, som helse, utdanning og samferdsel.

Berg (2005) understreker at: ”Forsvarsbudsjettet er altfor lite i forhold til de toneangivende politiske partiers sikkerhetspolitiske ambisjonsnivå”. Også Moe (2005 [intervju]) hevder at det er et stort sprik mellom de oppgaver Forsvaret settes til å gjennomføre og bevilgningene som gis. Dette fører til at Forsvarets virksomhet må konsentreres om visse typer oppgaver. Av dokumentene sees at Norge har lagt seg på en internasjonal linje der det nasjonale nedprioriteres.

Her må det påpekes at en stat aldri kan oppnå full sikkerhet. Forsvarets kvalitet vil derfor alltid kunne være gjenstand for kritikk. Ergo vil det også være et konstant rom for å kritisere ressurstildelingen (Ulriksen 2005 [intervju]). Som Udgaard (2005a [intervju]) uttrykker det: ”Det vil alltid være et sprik mellom ressurser og intensjoner”. Coucheron (2004 [intervju]) understreker allikevel at penger blir et problem når målene overstiger midlene. Derfor er det relevant å spørre – hvorfor samsvarer ikke mål og midler i sikkerhets- og forsvarspolitikken?

5.5.2 Sektorkamp

Statsbudsjettet er en dragkamp mellom ulike sektorer der sikkerhet er ett av flere konkurrerende samfunnsperspektiver. Konkurrentene er eksempelvis helse, sosiale velferdsordninger og utdanning. Å legitimere et høyt forsvarsbudsjett internt er generelt problematisk i fredstid, særlig når staten ikke står overfor noen umiddelbar trussel. I fredstid tenker befolkningen gjerne at sikkerheten er ivaretatt. Følgelig virker det ikke nødvendig å øke sikkerhetstiltakene gjennom å prioritere Forsvaret. Det kan da være enklere for andre sektorer å få aksept for økte bevilgninger og derigjennom redusere Forsvarets mulighet til det samme.

Som småstat har Norge begrensede ressurser, og Forsvaret bygges stadig ned. Ytterligere nedskjæringer er som dokumentanalysen viste en sentral del av den videre moderniseringen. Til syvende og sist er dette et politisk og økonomisk spørsmål. Ikke i den forstand at Norge ikke har ressurser til å satse mer på Forsvaret, men i betydningen villighet til å øke bevilgningene på bekostning av andre sentrale samfunnsoppgaver. Det er altså snakk om hvor viktig sikkerhetspolitikken vurderes til å være, satt opp mot andre politikkområder. Det eksisterer en kontinuerlig kamp om

tilmålte ressurser i det offentlige, både mellom ulike sektorer og innen hver enkelt sektor. Myndighetene må med andre ord velge og prioritere Forsvaret blant annet ut fra slike økonomiske vurderinger. Samtidig viser dokumentene at myndighetene stiller høye krav til fleksibilitet og sikkerhetspolitisk relevans. Ambisjonsnivået er med andre ord høyt. Heier (2005:15-16) påpeker derfor at: ”Økonomiske begrensninger forsterker... allerede eksisterende utfordringer knyttet til en klarere prioritering av forsvarpolitiske mål og oppgaver”.

5.5.3 Ressursbruk

At Forsvaret i den nærmeste fremtid skal prioriteres høyere sees som lite sannsynlig (MFU 2003a:5). Misforholdet mellom bevilgninger og politiske planer er imidlertid bare én side av saken. På den annen side må det påpekes at knappe ressurser også henger sammen med ressursbruken i Forsvaret. Denne har tidvis vært lite effektiv. Som Heier (2005:13) påpeker: ”Det kan hevdes at de militære bekymringene overfor knappere ressurser i stor grad er selvforskyldt”.

Betydelige midler er brukt til å opprettholde uforholdsmessig mye logistikk- og støttevirksomhet, noe dokumentene legger vekt på. Bedre ressursutnyttelse er derfor nødvendig. Fokus skal i fremtiden ligge på den operative delen, mens logistikk- og støttevirksomhet anbefales nedskjært. Det heter at: ”Ressursene må rettes inn mot det som faktisk gir forsvarsevne, og ambisjonsnivået må derfor senkes på andre områder” (St.prp.nr.42 (2003-2004):130). Det er kort sagt forsvar som skal stå i fokus, ikke hensynet til den enkelte forsvarsgren, arbeidsplasser eller distriktpolitikk. Som Berggrav (2004b) uttrykker det: ”Vi må fokusere mer på militær evne og kapasitet enn på tradisjonelle plattformer og organisatoriske grenser”. Flere hevder at i Forsvaret har ofte distrikts- og personalhensyn gått foran sikkerhetstenkningen. Som redegjort for under punkt 3.2 er forsvarspolitikken mer enn bare sikkerhet. Ut fra Forsvarets funksjon, og denne studiens forståelse av dette, er hensynet til andre faktorer problematisk. De må allikevel tas i betraktning, og mye tyder på at Forsvarets virkemiddelfunksjon i stor grad er å anse som et ideal.

Alle dokumentene fremhever muligheten for mer effektiv drift. Ettersom effektivitetshensyn i en del tilfeller kommer på kant med andre interesser, møter tiltakene motstand internt. Her må det nevnes at nedskjæringer ikke utelukkende

gjelder Forsvaret, men er et generelt trekk ved offentlig sektor, der modernisering og økonomisk effektivisering har vært en trend de senere år (Christensen og Læg Reid 2001). I tillegg må det nevnes at personalkostnadene i Forsvaret er både høye og økende. Dette er en fordyrende faktor (Aabakken kommer:25).

Flere av respondentene fremhever "den doble ubalansen" som en sentral problemstilling for Forsvaret. Dette handler for det første om misforholdet mellom mål og midler, og for det andre om drifts- versus investeringsmidler (Moe 2005 [intervju]). Coucheron (2004 [intervju]) påpeker at dette er en vanlig problemstilling for bedrifter som finansieres over statsbudsjettet. Forsvaret har lenge befunnet seg i denne ubalansen, noe som fører til at myndighetene må fatte valg der det egentlig er ønskelig å legge flere strategier til grunn. I henhold til eksempelvis høyintensive operasjoner versus stabilisering, handler dette om at Norge må satse tyngre på det ene enn det andre. Slik Forsvarets budsjetttramme er i dag, er det ikke ressurser til å satse like mye på begge deler. På samme måte gjelder dette avveiningen mellom den nasjonale og den internasjonale dimensjonen. Som Aabakken (kommer:24) påpeker: "I en situasjon med trange ressursrammer blir det neppe nok tid og penger til å forberede seg godt til både utenlandsoperasjoner og fellesoperasjoner hjemme".

Udgaard (2005a [intervju]) fremhever at i avveiningen mellom den nasjonale og den internasjonale dimensjonen må økonomiske aspekter tas i betraktning. Forsvaret må kontinuerlig vurdere hvor Norge får mest sikkerhet igjen for pengene. Dette faller sammen med neorealismens kost/nytte argument. I et slikt perspektiv kan det at utenlandsoperasjoner er kostbare få betydning. Å benytte styrkene nasjonalt er mindre kostbart enn å sende de ut (Egeberg og Kjølberg 2001:13). Som Aabakken (kommer:26) understreker: "Utenlandsoperasjoner er kostnadsdrivende". Også Devold (2002) presiserer at særlig kampen mot terror "gir en konkret ekstra finansieringsutfordring". Børresen (2004 [intervju]) påpeker derfor at: "Vi skal ikke bruke vårt lille forsvarsbudsjett til å skreddersy Forsvaret til utenlandsoperasjoner".

Udgaard (2005a [intervju]) påpeker imidlertid at Norge fortsatt bruker mest ressurser hjemme. Bjørklund (2005 [intervju]) innvender at det ikke holder å se på merkostnadene ved å operere ute, slik han mener myndighetene gjerne gjør. Man må se på den totale kostnaden ved å stille styrker i eksempelvis NRF. Ved å gå bakover i

kostnadskjeden sees at en betydelig del av forsvarsbudsjettet går med på å rette Forsvaret inn mot utenlandsoperasjoner. Deler av dette foregår hjemme, men formålet er å kunne sende styrkene ut. Moe (2005 [intervju]) sier seg enig og hevder at myndighetene ”gjerne jukser med tallene” når de redegjør for hva deltagelse i utenlandsoperasjoner koster. Selv om Udgaard (2005a [intervju]) ikke er like kritisk, påpeker også han at Forsvaret må ”regne realistisk på hva et utenlandsoppdrag koster”.

Som følge av budsjettsprekken vinteren 2005 vil det å holde seg innenfor de økonomiske rammer være en sentral målsetning i årene som kommer. Teknologi er dyrt, og overskridelsene i Forsvaret kan blant annet henge sammen med dette. Flere hevder at moderniseringen og omleggingen har gått for raskt frem, og at kontrollen har vært for dårlig. Flere av respondentene hevder at Forsvarets økonomi nå er i fokus både i FD og på Stortinget. At Stortinget vektlegger dette må sees som en naturlig konsekvens av deres rolle som bevilgende myndighet. Samtidig er fokuset større enn før som følge av budsjettoverskridelsene. Enkelte fremhever et faremoment ved dette, nemlig at Forsvaret kan komme til å styres av økonomiske vurderinger fremfor sikkerhets- og forsvarspolitiske. Blant annet Bjørklund (2005 [intervju]) påpeker at: ”Dagens forsvarsretorikk er blitt markedsorientert”. Andre påpeker at det ikke er rart at det kom en budsjettsprek, som må følges opp med bedre økonomistyring. På den ene siden er Riksrevisjonen blitt strengere, på den annen side er dagens problemer arvet fra tidligere administrasjoner. Det kan med andre ord ta tid å avdekke manglende økonomistyring. Budsjettsprekken må sees i sammenheng med misforholdet mellom mål og midler, men kan også tolkes som et resultat av manglende helhetstenkning. Bedre ressursutnyttelse vil redusere de økonomiske problemene, men er ikke tilstrekkelig. Sett i lys av de sikkerhetspolitiske utfordringene har det som Ulriksen (2005 [intervju]) påpeker oppstått et grunnleggende misforhold mellom strategi og økonomi. Dette er lite hensiktsmessig.

5.5.4 Intern legitimitet

Devold (2002) påpeker at: ”En sterk forsvarsvilje i befolkningen er avgjørende for å få politisk gjennomslagskraft for et sterkt og handlekraftig forsvar”. Også Børresen (2004 [intervju]) understreker dette og sier at: ”Forankring i befolkningen er nødvendig for å få stabile bevilgninger over tid”. Moe (2005 [intervju]) støtter argumentet og hevder at

dersom Forsvarets interne legitimitet reduseres, vil dette svekke Forsvarets posisjon i budsjettkampen.

Når det gjelder bevilgninger står Forsvaret overfor en pedagogisk og informasjonsmessig utfordring fordi den sikkerhetspolitiske virkelighet gjør det vanskeligere enn tidligere å se Forsvarets relevans. I et sikkerhetsperspektiv er det ikke problematisk å argumentere for at Forsvaret har behov for økte bevilgninger og en sentral plass på den politiske dagsorden. Sikkerhetsbildet er mer uklart enn tidligere, men Norge står samtidig overfor mange utfordringer. Å legitimere at Forsvaret bør være en prioritert post er allikevel vanskelig. Dette fordi den moderne sikkerhetstanken ikke er befestet i befolkningen, men snarere representerer et minoritetssyn blant den politiske, akademiske og militære elite (Børresen 2004 [intervju]). Mot dette kan det innvendes at bevilgninger ikke nødvendigvis har med legitimitet å gjøre, men med politiske prioriteringer (Kjølberg 2004/05 [personlig kommunikasjon]). Bjørklund (2005 [intervju]) understreker allikevel at manglende legitimitet ”svekker budsjettargumentet”.

Moe (2005 [intervju]) hevder at den senere tids utstrakte utenlandsengasjement har redusert Forsvarets interne legitimitet. Børresen (2004 [intervju]) støtter dette i det han påpeker at: ”Hvis vi ikke føler omsorg for den nasjonale dimensjonen ved Forsvaret risikerer vi faktisk at hele Forsvaret forvitrer”. Forsvaret står da i fare for å få lavere bevilgninger. Dette er kritisk ettersom Forsvaret allerede er underfinansiert. Deres argumentasjon fører analysen videre over i sikkerhets- og forsvarsdebatten – har de rett i at Forsvaret er i ferd med å miste sin folkelige forankring?

5.5.5 Oppsummering

Diskusjonen tyder på at forholdet mellom mål og midler spriker. Dette har vært en vedvarende tendens som over tid har ført til det flere av respondentene betegner som underbudsjettering av Forsvaret. Samtidig må det påpekes at det er stort forbedringspotensial i Forsvarets bruk av de bevilgede midler. Misforholdet mellom mål og midler er en utfordring i tiden fremover fordi det svekker Forsvarets tiltenkte funksjon som sikkerhetspolitisk virkemiddel. Uten tilstrekkelig ressurstildeling makter ikke Forsvaret å utføre de oppgaver det er satt til.

5.6 Debattens karakter

I åpne og moderne demokratier, som Norge, står den politiske debatten sentralt. Den foregående analysen viser at synet på utenlandsforsvaret er preget av dissens. Det er bred enighet om at Norge trenger et moderne og fremtidsrettet forsvar. Uenigheten handler om hva et slikt forsvar er, både kvalitativt og kvantitativt. Motstanderne av den nåværende utviklingen kan deles i to grupper. For det første de som er uenige i omleggingen på et prinsipielt og strategisk plan. De mener at nasjonale oppgaver fortsatt bør være dimensjonerende, om enn av andre grunner enn tidligere. På den annen side står de som innvender at Forsvaret, da spesielt Hæren, er i ferd med å bli for lite. Sistnevnte peker på farene ved radikale nedskjæringer (Knudsen 2005b [intervju]). Det er ikke tette skott mellom disse gruppene, så flere kritikere innvender begge deler. Kildegrunnet tyder på at det er relevant å gå nærmere inn på debatten for å se hva denne karakteriseres av.

5.6.1 Brutt konsensus

Norsk sikkerhets- og forsvarspolitik har tradisjonelt vært karakterisert av politisk konsensus. Spørsmålene om medlemskap i NATO og EU skapte omfattende debatt, så også utformingen av Forsvaret, men bortsett fra dette har enigheten vært stor. Uenighet har vært tilstede i enkeltsaker, men relativt sett har debatten vært preget av utstrakt dissens. I følge Larsen (2005) har dette lammet politikken og ført til at myndighetene har unngått å ta beslutninger. Hovedårsaken til konsensuslinjen er trolig den kalde krigen, der en klart definert fiende virket samlende innad. Med slutten på denne epoken falt det samlende elementet bort. Fiendebildet ble mer diffust og vanskeligere å definere og dermed vanskeligere å samle seg om.

Når det ikke lenger var enighet om hva Norge skulle sikre seg mot, ble det problematisk å enes om hva slags forsvar Norge trenger. Gradvis ble konsensusen brutt i løpet av 90-tallet. Dette ble spesielt tydelig under omleggingen av Forsvaret (Matlary kommer:22-23). Knudsen (2005a) hevder allikevel at: "Regjeringens forsvarspolitik har bred politisk støtte i Stortinget", og Stryken, Thune og Ulriksen (2005) argumenterer for at den partipolitiske enigheten "sjelden [har] vært større". De begrunner dette i tråd med konvensjonell konstruktivisme og hevder at: "norsk utenrikspolitisk tenkning er fundert på en rekke tause nedarvete sannheter". I følge

Christiansen (2004 [intervju]) er det fortsatt relativt bred enighet om de lange linjene i politikken, men det har samtidig oppstått nye partipolitiske konstellasjoner og konfliktlinjer. Totalt sett argumenterer hun imidlertid for at den brutte konsensusen heller er snakk om uroligheter internt i Forsvaret enn om politisk uenighet som sådan.

Til tross for innvendingene mot brutt konsensus tyder observasjon av den pågående debatten og det foreliggende kildegrunnet på at konsensusen rundt sikkerhets- og forsvarspolitikken er mindre enn tidligere. Det endelige bruddet kom med angrepet på Irak i 2003. I den første perioden etter 11. september var konsensusen relativt høy. Når den umiddelbare frykten la seg, skapte imidlertid virkemidlene mot terrorisme grobunn for et høyere konfliktnivå. Her må det bemerkes at dette ikke bare gjaldt i Norge. I Vesten generelt har det oppstått et skille mellom de som støtter USAs sikkerhetspolitikk og de som motsetter seg den. Dette har også ført til brudd på den tradisjonelle konsensusen i NATO (Bjørklund 2005 [intervju]).

Redusert politisk konsensus er en utfordring for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Uenigheten svekker politikkenes interne legitimitet og gjør det samtidig vanskeligere å tale med én stemme utad. Bildet av Norge som en enhetlig aktør svekkes av dette og setter spørsmålsteget ved neorealismen som forklaringsmodell. Manglende konsensus kan videre føre til at Norges internasjonale posisjon svekkes fordi andre aktører kan oppfatte Norge som vinglete og uklar. Dette kan redusere muligheten for å opparbeide goodwill og trekkrettigheter dersom andre aktører oppfatter at de ikke er sikre på hvor Norge står.

5.6.2 Polarisert

En konsekvens av manglende konsensus er at debatten fremstår som polarisert. Med dette menes at den består av to blokker som står relativt steilt mot hverandre (Græger 2005). Blokkdelingen er en forenkling av debattbildet, men peker allikevel på en klar tendens. Blant annet Moe (2005 [intervju]) og Ulriksen (2005 [intervju]) understreker dette. Moe (2005 [intervju]) betegner debatten som ”overflatisk og forenklet”. Også Bjørklund (2005 [intervju]) mener debatten er polarisert, og begrunner dette med at: ”Synspunktene i midten gjerne blir utelatt”. Slik han ser det får ikke de moderate kreftene innpass.

Debatten består på den ene siden av det som kan betegnes som FDs blokk, med forsvarssjefen og forsvarsministeren i spissen. Disse argumenterer som vist for at Norges fokus bør ligge ute, altså med vekt på utenlandsoperasjoner. Tilhengerne hevder at kritikerne til internasjonaliseringen av Forsvaret henger igjen i gamle mønstre og ikke omstiller seg til den nye tids sikkerhetsbilde og situasjon. I sin diskursanalyse av norsk NATO-debatt etter den kalde krigen betegner Græger (2005:232) det som: ”diskursens treghet og vanetenkningens makt i møte med en ny sikkerhetskontekst”. FDs blokk mener det er en internasjonal orientering som til syvende og sist er avgjørende for Norges nasjonale sikkerhet, men at kritikerne ikke ser dette fordi de er institusjonalisert inn i gamle tenkemåter. Også Christiansen (2004 [intervju]) anklager motstanderne av dagens forsvarsorientering for å henge igjen i gamle sikkerhetsbilder. Videre hevder hun at det trolig er andre motiver, interesser og strukturer som ligger til grunn for å prioritere forsvaret i nord, være seg sysselsettings- og distriktspolitikk eller et ønske om å styrke spesifikke forsvarsgrener. Også Græger (2005:231) påpeker at kritikerne legger ”kaldkrigslesningen av Norges geopolitiske plassering” til grunn når dagens trusselbilde tolkes.

FD-blokken ser altså kritikerne som reformtrege og som de som ikke klarer å tilpasse seg det nye. Matlary (2005) betegner det som ”emosjonell nostalgi for det gamle Forsvaret”. Slik hun ser det er revitaliseringen av nordområdene ”en anledning for konservative krefter til å komme sterkt tilbake i sikkerhets- og forsvarsdebatten”. Denne argumentasjonen støttes av konvensjonell konstruktivisme som vektlegger betydningen av tradisjon, kultur og etablerte mønstre når sikkerhetsbilder tolkes.

Kritikerne til utenlandsforsvaret hevder på sin side at FD og andre tilhengere misforstår deres argumentasjon. Slik Moe (2005 [intervju]) betegner det ”forvrenget våre synspunkter”. Selv argumenterer motstanderne for at de ikke henger igjen i den kalde krigens sikkerhetsbilde. De tolker den nasjonale dimensjonen i lys av dagens utfordringer og finner at Norges sikkerhetspolitiske fokus bør være nasjonalt. Ergo bør Forsvaret dimensjoneres mot nasjonale oppgaver. Nordområdene er for kritikerne fortsatt vårt mest relevante satsingsområde, men av andre grunner enn under den kalde krigen. Det er dette poenget kritikerne hevder at FD-blokken misforstår (Børresen 2004 [intervju]; Coucheron 2004 [intervju]; Moe 2005 [intervju]).

At blokkene ser hverandre på denne måten gjør at debatten fremstår som polarisert. Græger (2005:219) påpeker at alternative perspektiver i sikkerhets- og forsvarsdebatten ofte fremstilles som ”avvikende” og ”irrasjonelle”. Dette er en relevant måte å se debatten på. Børresen (2005b) hevder at: ”Det er først og fremst i brytningen mellom motstående eller divergerende synspunkter at avklaring og ny innsikt oppstår”. Uenighet er kort sagt fruktbart. Allikevel antyder mediebildet en negativ konsekvens av polariseringen. Diskusjonen omkring sikkerhets- og forsvarspolitiske problemstillinger preges tidvis av kritikk av debattmotstandere fremfor saklig argumentasjon. Ett eksempel er Jaglands (2004) uttalelse: ”Kanskje er Børresen mer katolsk enn paven selv”. Et annet er Børresens (2005a) karakteristik av motdebattant Matlary: ”Er det polemisk satire hun bedriver? Statsvitenskap er det i alle fall ikke”. Slik personkritikk er lite hensiktsmessig når formålet er å komme med innspill til utviklingen av en kvalitativt bedre sikkerhets- og forsvarspolitikk.

Polariseringen bygger opp under argumentet fra punkt 5.4 om at sikkerhet er et tolkingsspørsmål. Både tilhengerne til og motstanderne av utenlandsforsvaret hevder å ta utgangspunkt i det reelle trusselbildet. Allikevel ønsker de ulike forsvarsorienteringer og prioriteringer. Dette kan forklares med konvensjonell konstruktivisme og setter spørsmålstegn ved realismetilnærmingene, spesielt den neorealistiske varianten. Også debattens karakter tyder på at sikkerhet og trusler ikke er objektivt gitt, men et subjektivt definisjonsspørsmål.

5.6.3 Elitistisk

I tillegg til manglende konsensus og polarisering, tyder kildegrunnlaget på at dagens sikkerhets- og forsvarsdebatt også kan betegnes som elitistisk. Med dette menes at debattantene utgjør en liten gruppering, også kalt sikkerhets- og forsvarseliten. Sikkerhets- og forsvarspolitiske problemstillinger debatteres innen et lite fagmiljø bestående av sentrale forsvarsfolk, politikere og forskere på feltet. Det er denne eliten som debatterer polarisert.

Til nå har studien omtalt debatten som blokkdelt, bestående av tilhengerne og kritikerne til utenlandsforsvaret. Kildegrunnlaget tyder på at debatten mangler én dimensjon, den folkelige. Det er de samme gjengangerne som debatterer når sikkerhets- og forsvarsspørsmål blir brakt på banen. Et bredt folkelig engasjement er

omtrent fraværende og enkelte hevder derfor at debatten så vel som politikken mangler forankring i befolkningen. Dette ble trukket frem som et problem av flere av respondentene og forklares gjerne med at fraværet av en felles ytre fiende passiviserer.

Blant annet Christiansen (2004 [intervju]) karakteriserer debatten som elitistisk. Hun mener Norge har behov for en mer åpen og bred debatt om internasjonale spørsmål generelt og sikkerhets- og forsvarspolitiske problemstillinger spesielt. Mens Christiansen hevder at det norske mediebildet er svært nasjonalistisk, mener derimot Udgaard (2005a [intervju]) at deltagelse i utenlandsoperasjoner får mye oppmerksomhet. Han hevder at det bidrar til legitimitet internt.

Johansen (2002:9) påpeker på sin side at dreiningen fra et nasjonalt til et internasjonalt orientert forsvar har vært et eliteprosjekt. Også Børresen (2004 [intervju]) understreker at myndighetene har foretatt en betydelig kvalitativ omlegging uten å kartlegge hvorvidt reformtiltakene har oppslutning i befolkningen. Kjølborg (2004/05 [personlig kommunikasjon]) påpeker at elitisme er et trekk ved politikk og samfunnsdebatt generelt. I følge ham er ikke dette spesielt for sikkerhets- og forsvarsdebatten. Han hevder samtidig at Norge har lyktes med det folkelige mer enn i andre land.

Christiansen (2004 [intervju]) argumenterer for at den interne legitimiteten er ivaretatt gjennom Stortinget. Også hun påpeker at debattbildet er elitistisk, men hevder samtidig at essensen ligger i at sikkerhets- og forsvarspolitikken forankres i parlamentet. Som folkets representanter har stortingsrepresentantene gitt både omleggingen og internasjonaliseringen legitimitet. I følge Græger (2005:223) vektlegges dette også i det strategiske konseptet, der vedtak i Stortinget forventes å gi intern legitimitet. Moe (2005 [intervju]) hevder på sin side at uten en bred debatt har Norge snudd opp ned på folkeforsvaret. Tradisjonelt har det vært sterke bånd mellom forsvar og befolkning, der Forsvaret gjennom mobiliseringsordningen og verneplikten kan sies å ha vært befolkningen. På den ene siden har dette vært et viktig ledd i norsk nasjonsbygging, på den andre siden har det gitt Forsvaret legitimitet (Græger og Leira

2005:51-52; Ulriksen 2002). Dette er noe særnorsk, og andre land har i større grad hatt det som kan betegnes som eliteforsvar⁶⁷.

Som et ledd i moderniseringen av Forsvaret har profesjonaliseringsgraden økt, gjennom eksempelvis innføringen av beordringsplikt for befal. Dette har ført til at båndene mellom Forsvaret og befolkningen er blitt svakere (Bjørklund 2005 [intervju]). Kjølberg (2004/05 [personlig kommunikasjon]) innvender at Norge fortsatt er i en særstilling når det gjelder koblingen mellom folk og forsvar. Sammenlignet med egen tradisjon er båndet svekket, men jamfør andre sammenlignbare stater har Norge i stor grad ”lyktes” med det folkelige. Devold (2002) påpeker imidlertid at: ”oppslutningen ser ut til å være svært passiv”, og Børresen (2004 [intervju]) betegner det som at: ”oppslutningen er veldig overflatisk”. Ulriksen (2005 [intervju]) sier seg enig i dette og hevder at: ”Folkeforsvaret er svekket”. Bjørklund (2005 [intervju]) spør om ikke dette kan forklares med at antall vernepliktige har gått kraftig ned under omleggingen. Han påpeker at et redusert antall vernepliktige kan føre til synkende forsvarsvilje.

At den folkelige dimensjonen er svekket er en utfordring for utenlandsforsvaret, fordi mangelfull forankring i befolkningen kan være med på å undergrave Forsvarets eksistens ved å svekke den interne legitimiteten. Moe (2005 [intervju]) argumenterer for at det høye utenlandsengasjementet svekker Forsvaret på lang sikt. Han etterspør derfor debatt om disse prioriteringene. Moe vektlegger synlighet og tilstedeværelse nasjonalt som viktig av sikkerhetshensyn, men også for å legitimere Forsvarets eksistens overfor egen befolkning. I følge ham er Forsvaret blitt et ”forsvar av og for spesielt interesserte” (ibid), mens det bør være ”av og for folket” (ibid).

I følge Moe (2005 [intervju]) er Forsvaret en relativt lukket institusjon. Med dette mener han at det er begrenset rom for intern debatt og eksterne innspill. Ulriksen (2005 [intervju]) støtter til en viss grad dette. Børresen (2004 [intervju]) sier seg enig, og understreker at: ”Vi trenger... en forsvarsledelse med selvtillit nok til å la alternative stemmer få komme klart og rungende til orde” (Børresen 2005b). Moe (2005 [intervju]) argumenterer for at det er utviklet en ja-kultur rundt forsvarsministeren. Kulturen fremmer ikke debatt, men legger vekt på enighet med den

⁶⁷ Eliteforsvar defineres som profesjonelle forsvar bestående av yrkessoldater underlagt beordringsplikt.

politiske ledelsen. Ulriksen (2005 [intervju]) innvender at dette er å dra det for langt. Slik han ser det ligger debatt til grunn for den politikk som utformes i FD. Moes (2005 [intervju]) argument kan allikevel antyde tendenser til elitisme på flere nivåer.

Bjørklund (2005 [intervju]) hevder at Norge mangler en grunnleggende sikkerhets- og forsvarsdebatt. En av hovedgrunnene til at debatt etterspørres, er for å kartlegge hva det er støtte for i befolkningen. I følge Matlary (2002b:27-29) har Norge et relativt utstrakt offentlig diplomati. Dette gjelder imidlertid på utenrikspolitikken domeneområde. Når det gjelder dagens sikkerhets- og forsvarsdebatt kan denne karakteriseres som relativt anonym. Som Knudsen (2005b [intervju]) påpeker oppfattes ikke sikkerhets- og forsvarsdebatten som så viktig lenger. I Brussel etterspurte flere en bredere debatt. Norges militære representanter i NATO mente tiden er overmoden for å gå i dybden på aktuelle sikkerhets- og forsvarspolitiske problemstillinger. Eksempler på spørsmål som ønskes satt på agendaen er: Hva vil Norge med Forsvaret, hvor er Forsvaret på vei og hvordan ønsker Norge å bruke Forsvaret som sikkerhetspolitisk virkemiddel? Denne studien har søkt å belyse nettopp slike problemstillinger.

5.6.4 Oppsummering

For å oppsummere analysen av dagens sikkerhets- og forsvarsdebatt kan det sies at denne karakteriseres av brutt konsensus, polariserte og elitistiske trekk. Det må imidlertid understrekes at dette er tendenser, ikke absolutte trekk. De utfordringer debattens karakter medfører handler på den ene siden om at debatten er lite konstruktiv, med mangelfull evne til å bidra til utviklingen av Forsvaret i positiv retning. På den annen side handler det om at debattens karakter er med på å svekke Forsvarets legitimitet internt.

6 ET FORSVAR TIL BESVÆR?

6.1 Innledning

I dette kapitlet samles studien med mål om å konkludere. Dette gjøres med hovedvekt på de fire funnene diskutert i analysen. Kapitlet avsluttes med å kommentere Forsvarets fremtidsutsikter, gitt de betingelser studien legger til grunn. I tillegg fremmes forslag til videre forskning.

6.2 Konklusjon

For å analysere utenlandsforsvaret tok studien utgangspunkt i spørsmålet: *Hvilke utfordringer reiser den kvalitative dreiningen fra et nasjonalt til et internasjonalt orientert forsvar?*

Gjennom en kvalitativ analyse av MFU 03, det strategiske konseptet og langtidsplanen fant studien at myndighetene legger opp til et internasjonalsert forsvar som har til hensikt å fungere som et sikkerhetspolitisk virkemiddel. I kjernebegrepene transformasjon, fleksibilitet og nettverksbasert forsvar ligger at den norske styrkestrukturen i all hovedsak skal tilpasses det nye styrkekonseptet i NATO. Den primære beveggrunnen er som vist at dette tenkes å generere norsk sikkerhet gjennom opparbeidelse av goodwill og trekkrettigheter hos viktige allierte. Som følge av dette legges det opp til et teknologi- og kapitalintensivt forsvar som i stor grad er myntet på deltagelse i utenlandsoperasjoner. Dette må sies å verifisere begrepet utenlandsforsvaret og derigjennom studiens innfallsvinkel.

For å diskutere den forsvarsorientering myndighetene legger til grunn ble dokumentanalysen supplert med dybdeintervjuer. Flere av respondentene påpeker at internasjonalseringen av Forsvaret ikke er kartlagt godt nok. Utenlandsforsvaret står derfor overfor sentrale utfordringer.

For det første handler utfordringene om hvilke utenlandsoperasjoner Norge skal delta i. Her ble det påvist uenighet knyttet til operasjonstyper så vel som aktører. Mens myndighetene, som følge av å se Forsvaret som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, legger opp til høy fleksibilitetsgrad, mener kritiske røster at Norge bør reservere seg mot ulike operasjonsformer langs begge variablene. Dette knyttes blant annet til legitimitetsspørsmålet. Kort oppsummert er det uenighet om hvilke kriterier og føringer som bør ligge til grunn for deltagelse ute. Dette kan knyttes til hvorvidt man

vektlegger interesser eller normer og regler som styrende mekanismer i utformingen av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

For det andre pekte analysen på at sikkerhetsargumentet er uklart. Det ble først påvist uenighet rundt den sikkerhetspolitiske begrunnelsen for å delta ute, og deretter stilt spørsmål ved hvorvidt utenlandsengasjement reelt sett ivaretar norsk sikkerhet. Flere respondenter påpeker at selv om beveggrunnen er å maksimere sikkerhet, er det ikke usannsynlig at effekten kan bli den motsatte. Hovedfunnet handler imidlertid om at tilhengere og motstandere av dagens forsvarsorientering tolker de utfordringer Norge står overfor ulikt. Primært handler dette om ulik vektning av den nasjonale og den internasjonale dimensjonen. Analysen viste at det foreligger uenighet om hvilket relativt styrkeforhold disse bør ha. Myndighetene legger opp til en internasjonal linje, mens flere kritikere, med begrunnelse i revitaliseringen av nordområdene, etterspør større fokus på Forsvarets nasjonale oppgaver. Funnet tyder på at sikkerhet og trusler er et resultat av tolkning og underbygges av konvensjonell konstruktivisme.

Som en tredje utfordring drøftet analysen forholdet mellom mål og midler. Kildegrunnlaget tyder på at disse ikke stemmer overens. Tatt de sikkerhetsutfordringer Norge står overfor bevilges det ikke tilstrekkelige ressurser. Funnet viser at selv om myndighetene ser Forsvaret som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, er ikke sikkerhet det eneste som legger rammene for utformingen av politikken. Sikkerhet og forsvar er del av en sektorkamp, og i fredstid er det mer legitimt å øke bevilgningene til eksempelvis utdanning og helse enn til forebyggende sikkerhetspolitikk. Det ble imidlertid påpekt at ressursbruken i Forsvaret har stort effektiviseringspotensial. Overføring av ressurser fra logistikk- og støttevirksomhet til operativt forsvar, er allerede i gang. Slik effektivisering vil bidra til å bedre Forsvarets økonomiske vilkår, men er ikke i seg selv tilstrekkelig. Til det er de politiske ambisjonene for omfattende.

Sist, men ikke minst, diskuterte analysen sikkerhets- og forsvarsdebattens karakter. Kildegrunnlaget viste at den tradisjonelle konsensusen innen norsk sikkerhets- og forsvarspolitik er svekket. I tillegg kan den pågående debatten karakteriseres som polarisert og elitistisk. Det kan videre argumenteres for at karaktertrekkene er med på å redusere Forsvarets interne legitimitet og politikken generelle forankring i befolkningen. Med negative vekselvirkninger kan dette bidra til

reduerte bevilgninger, noe som kan medføre et enda større gap mellom mål og midler. I siste instans kan dette føre til at Forsvarets funksjon undergraves, for uten de nødvendige midler makter ikke Forsvaret å gjennomføre de oppgaver det er satt til å løse.

Som nevnt under punkt 5.1 utelukkes det ikke at utenlandsforsvaret også står overfor andre utfordringer. Funnene fremkommer som et resultat av forskningsdesignet beskrevet i kapittel 2. Med andre metodiske tilnærminger kunne alternative utfordringer vært belyst. Innen temaet utenlandsforsvaret er det følgelig både rom og behov for ytterligere forskning. Allikevel må det sies at de fire funnene gir et godt bilde på de utfordringer utenlandsforsvaret står overfor. Dette begrunnes med at både reliabilitet og validitet er vurdert som tilfredsstillende⁶⁸.

Studien er empirisk fundert og rammeverket fungerte utelukkende som et analytisk bakteppe. Studien ble plassert på sikkerhetspolitikkens domeneområde, med fokus på Forsvaret. I tillegg ble det benyttet modeller for sikkerhetspolitiske utfordringer, Forsvarets funksjon og legitimitetsbegrepet. Hovedargumenter fra neorealisme, postklassisk realisme og konvensjonell konstruktivisme ble dessuten triangulert etter brobyggingsprinsippet "temporal sequencing". Analysen viste at det teoretisk sett er fruktbart å kombinere begreper, modeller og teoretiske antagelser. Funnene tyder på at egeninteresser, normer og regler ikke kan skilles klart fra hverandre, men inngår i et komplekst samspill. Alene forklarer de en begrenset del av internasjonal politikk, men sammen kan de i større grad fange helheter.

At utfordringer gjør seg gjeldende er ikke bemerkelsesverdig, da dagens måte å orientere Forsvaret på er relativt ny. Drangsholt (2004) hevder at: "Forsvaret har vært gjennom den mest omfattende omstilling i offentlig sektor i nyere tid". Nå er ikke denne studien en organisasjonsstudie, men en sikkerhets- og forsvarspolitisk analyse. Her virker det allikevel relevant å dra vekslers på institusjonell teori som har likhetstrekk med konvensjonell konstruktivisme.

På 90-tallet etterlyste flere større konsistens mellom sikkerhets- og forsvarspolitikken, fordi Forsvaret ikke fungerte som et sikkerhetspolitisk

⁶⁸ Se punkt 2.4.

virkemiddel⁶⁹. Den senere tids modernisering og internasjonalisering viser at misforholdet er tatt på alvor og søkt gjort noe med. Omleggingen har imidlertid ikke gått upåaktet hen. Klassisk organisasjonsteori sier at endring og reform er vanskelig. Motstand er en naturlig del av en omleggingsprosess, og det tar tid å få aksept for forslag som bryter med en etablert kultur (Peters 2002:338-340). Forsvaret trekkes gjerne frem som eksempel på en organisasjon med en meget sterk institusjonaliseringsgrad. Det betyr at befestede normer, regler og tenkemåter er vanskelige å endre. Av denne grunn sees Forsvaret som et spesielt tregt reformobjekt. Eilertsen (2005) uttrykker det slik: ”En slik omstilling er dømt til å utløse bråk”. Myndighetene har gradvis fått større aksept for omleggingen, men som analysen viste finnes det fortsatt markante motstandere. I tillegg må det understrekes at uforutsette konsekvenser forventes å dukke opp under store omstillingsprosesser (Peters 2002). De utfordringene studien peker på belyser også dette.

I tittelen spør studien om Forsvaret er et forsvar til besvær. På bakgrunn av analysen kan utenlandsforsvaret sees slik. Det beror på at diskusjonen har vist at den kvalitative dreiningen, fra et nasjonalt til et internasjonalt orientert forsvar, reiser sentrale utfordringer. Jeg vil allikevel ikke si meg enig i Moes (2004) beskrivelse av Forsvaret som ”ute av kurs”. Det er å trekke det for langt. At Norge ikke har noen sikkerhetspolitikk som følge av for lite fokus på den nasjonale dimensjonen (Steen 2005) er også en overdrivelse. Sett i lys av de utfordringer Norge står overfor er Forsvaret på rett vei. Dersom Forsvaret i dagens situasjon skal være et sikkerhetspolitisk virkemiddel, er det trolig nødvendig at det har en tydelig og klar internasjonal profil. Som Matlary (kommer:50) konkluderer: ”Norsk militærmakt gir kun funksjonell og politisk mening i sin integrerte og internasjonaliserte kontekst”. Norsk sikkerhet stopper ikke lenger ved statsgrensene, men inngår i et komplekst samspill med andre.

Forsvaret er altså ikke ”ute av kurs”, men som analysen viste er det betydelige utfordringer i tiden fremover. Utfordringene beror i stor grad på misforholdet mellom forsvarsbudsjettet og de sikkerhetspolitiske utfordringer så vel som ambisjoner. Denne divergensen fører til at de som utformer og iverksetter politikken må velge der de

⁶⁹ Se punkt 1.2.2.

ideelt sett hadde ønsket å gjøre flere ting på én gang. Valget handler som vist ikke om enten/eller, men om hva som primært skal vektlegges. Et fremtredende eksempel er avveiningen mellom nasjonale og internasjonale oppgaver. Et annet hvorvidt Norge skal rette Forsvaret mot deltagelse i høyintensive operasjoner eller stabilisering. Prinsipielt er det ingen divergens her, men motsetningene oppstår som følge av begrenset ressurstilgang.

6.3 Fremtidsutsikter

Langtidsplanen og det strategiske konseptet vil være overordnede styringsverktøy i årene som kommer. Her skisseres en bestemt type forsvar og dokumentanalysen tyder på at utenlandsforsvaret fortsatt vil være måten å orientere Forsvaret på, om mulig i enda større grad enn i dag. Dette er i alle fall hva myndighetene legger opp til på kort og midlere sikt. Men å planlegge for fremtiden er nesten alltid problematisk, kanskje spesielt når det gjelder sikkerhets- og forsvarspolitik. Det sikkerhetspolitiske klimaet er ustabil og verdenssituasjonen i stadig endring. Det er derfor vanskelig å forutsi hva som vil være aktuelle trusler om 10, 20 eller 50 år. Gitt dagens rammebetingelser ser det ut til at uforutsigbare og asymmetriske trusler vil dominere internasjonalt. Samtidig kan situasjonen endre seg relativt raskt. Eksempelvis var det få som forutså den kalde krigens slutt, et oppbrudd som endret de sikkerhetspolitiske rammebetingelsene fundamentalt. Myndighetene fremholder derfor militær transformasjon, og argumenterer for at det vil fremme "Forsvarets evne til fleksibilitet og kontinuerlig tilpasning" (Strategisk konsept 2004:78). Et forsvar med transformasjon som innebygd mekanisme tenkes å kunne omstille seg dersom endringer i sikkerhetsbildet skulle påkrefte det.

Slik jeg ser det fordrer uforutsigbarheten i internasjonal politikk nettopp fleksibilitet. En slik tilnærming er trolig mindre ressurskrevende enn å sette i gang grunnleggende og omfattende reformtiltak slik Forsvaret måtte mot slutten av 90-tallet. Fleksibilitet er imidlertid et komplekst og lite konkret begrep som vanskelig lar seg måle direkte. Samtidig er det kostbart å drifte et styrke- og oppgavemessig fleksibelt forsvar (Aabakken kommer). Allikevel, for at Forsvaret skal fungere som et sikkerhetspolitisk virkemiddel, er det av avgjørende betydning at organisasjonen ikke låses fast i bestemte mønstre, men kontinuerlig evaluerer de trusler Norge står overfor.

En slik tilnærming kan dessuten tenkes å møte liten motstand internt fordi endringene blir mindre radikale og dermed lettere å akseptere (Peters 2002). Det er samtidig viktig å konkretisere de delmål som leder frem til et fleksibelt forsvar. På den måten kan det komplekse begrepet gjøres målbart. At det i dag foreligger en bevissthet om at det på 90-tallet oppstod et misforhold mellom sikkerhet og forsvar, kan være positivt for fremtiden. Forhåpentligvis har beslutningstakerne dette i mente når de fastsetter rammene for den videre utviklingen. At fleksibilitet er et ideal som det kan være vanskelig å oppnå, trenger ikke å stå i veien for å ha det som styringsmekanisme.

Sikkerhets- og forsvarsdebattens karakter vil være en sentral utfordring i årene som kommer. Godal (2005) understreker at: ”Det er nå helt nødvendig med en bred debatt om hvilket forsvar Norge trenger”. En grunnleggende debatt kan slik jeg ser det frembringe fruktbare løsninger slik at forsvarsplanleggingen og –utformingen blir mer konstruktiv. Dette fordrer imidlertid at den påpekte personkritikken fjernes fra debattbildet. Det er i alles interesse å legge opp til en mer åpen debatt som i tillegg favner videre. Debatten bør handle om strategiske spørsmål, hvilken funksjon Forsvaret skal ha og dessuten engasjere bredere lag av befolkningen. Dette for å imøtekomme de påpekte legitimitetsproblemene.

Både fleksibilitet og debatt er viktig, men ikke tilstrekkelig, i årene som kommer. Myndighetene må også ta innover seg de andre utfordringene det internasjonale fokuset innebærer. I følge denne studien handler dette om spørsmål knyttet til hvor Norge skal delta, med hvem og hva, men også om de nasjonale oppgavene. Det er viktig å ta disse spørsmålene på alvor, fordi Forsvaret, som andre offentlige institusjoner og sektorer, er avhengig av intern legitimitet for å bestå. Slik legitimitet er dessuten en forutsetning for at Forsvaret skal få de bevilgninger som oppgavene det pålegges krever. Dette er blitt enda viktigere med den senere tids demokratisering av sikkerhets og forsvarspolitikken (Børresen 2005b).

Et forsvar slik det legges opp til i de foreliggende styringsdokumenter er ressurskrevende. Dette henger sammen med høy fleksibilitetsgrad, men også med omleggingen til et teknologiintensivt forsvar. Forsvaret har alltid vært kostbart, og som Ulriksen (2005 [intervju]) uttrykker: ”Det er dyrt å drive forsvar i Norge”. Den største utfordringen i overskuelig fremtid er trolig misforholdet mellom politiske målsetninger

og bevilgede midler. Hvis ikke myndighetene er villige til å bevilge nok til det forsvaret de har vedtatt, er det trolig nødvendig å senke det politiske ambisjonsnivået. Gjøres ikke det er det fare for at midlene spres for mye og at ingenting blir godt nok. Johansen (2002:16) påpeker dette og understreker at: ”De feilaktige disposisjoner vi foretar i dag får konsekvenser om 10-15 år og kanskje enda lenger fremover”. Også Narum (2005) argumenterer for at det er avgjørende ”med godt og stabilt samsvar mellom ambisjonsnivå og budsjettnivå”. Han hevder at slikt misforhold førte til manglende operativitet på 90-tallet. Dette bør unngås i fremtiden, men fordrer at den bevilgende myndighet tar innover seg at sikkerhets- og forsvarspolitiske vedtak koster.

I lys av sektorkampen er det imidlertid vanskelig å se for seg hvordan den vedvarende underfinansieringen av Forsvaret skal løses. Forsvaret er ikke førsteprioritet i dagens samfunn, og mangelen på en militær elitetradisjon kompliserer bildet ytterligere (Matlary kommer:38-39). Som Græger og Leira (2005:53) uttrykker: ”There is no real tradition for thinking about military matters in purely military terms in Norway”. Politikernes avhengighet av gjenvalg reduserer dermed sannsynligheten for økte midler. Forsvaret sparer penger på å redusere antall soldater, men samtidig krever den kvantitative reduseringen investeringer i moderne kapasiteter som kan erstatte de tradisjonelle. Forsvaret trenger derfor sin del av samfunnets realvekst. Dette er spesielt viktig som følge av teknologisk fordyrelse. Politikerne har ikke tatt konsekvensen av dette, og bevilgningene reflekterer ikke realveksten for øvrig (Narum 2005). En potensiell tilnærming til underfinansieringen er å sette i gang en bredere debatt som kan tenkes å redusere de økonomiske problemene ved at forståelsen for viktigheten av et kvalitativt godt forsvar kan tenkes å øke.

Stoltenbergs andre regjering tiltrådte 17. oktober 2005. I deres politiske grunnlagsdokument heter det at nordområdene skal defineres som ”Norges strategiske hovedinteresse” (Soria Moria-erklæringen 2005:6). Det foreligger med andre ord et mål om å sette nordområdene høyere på den politiske agendaen. Som i Nordområdemeldingen understrekes det at tilnærmingen til den nasjonale dimensjonen må være helhetlig. Sikkerhets- og forsvarspolitikk er bare én del av et totalt og sammensatt bilde. Eide (2005) presiserer allikevel at: ”Regjeringen vil styrke Forsvarets tilstedeværelse og evne til suverenitetshevdelse i nord”. Dette lyder godt for

kritikerne til dagens forsvarsorientering, men det gjenstår å omsette visjonene i praktisk politikk. Parallelt med nordområdene vektlegger den nye regjeringen også internasjonalt engasjement. Hovedvekten ligger imidlertid på FN og det heter at FN-mandat skal ligge til grunn som premiss. Som følge av dette har regjeringen besluttet å trekke norske stabs- og opplæringsoffiserer ut av Irak (Soria Moria-erklæringen 2005:11). Dette kan tolkes som et svakt brudd på dokumentene analysert her, og antyder at Norge i den kommende fireårsperioden vil være mer restriktiv i forhold til hvilke operasjoner norske styrker skal delta i.

Å definere nordområdene som Norges strategiske hovedinteresse må da også gå utover noe annet. Som Eide (2005) understreker: ”å prioritere betyr å si at noe er *særlig viktig* samtidig som man sier at andre ting er *mindre viktig*”. Mer omfattende satsing i nordområdene kan derfor tenkes å gå utover det mange mener er et nødvendig internasjonalt engasjement. Budsjettmidlene ligger nemlig fast. Motstanderne av en potensiell avinternasjonalisering vil trolig innvende at en slik utvikling vil svekke norsk sikkerhet ved å redusere muligheten for å tilegne seg goodwill og trekkrettigheter hos viktige allierte. Det er imidlertid lite trolig at regjeringen vil dra det så langt for de understreker at: ”Hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk ligger fast” (Soria Moria-erklæringen 2005:5).

I følge én av respondentene⁷⁰ ville omkring 68 milliarder norske kroner løst Forsvarets investeringsbehov i et 20-årsperspektiv. Tatt dagens situasjon og den antatte utviklingen i betraktning, er slik ressurstildeling usannsynlig. I lys av dette kan det presumptivt antas at Forsvaret vil være et forsvar til besvær også i tiden fremover. Forsvarets evne til å oppfylle sin pålagte funksjon er betinget av politikernes villighet til å prioritere norsk sikkerhet. Politikerne er imidlertid avhengige av opinionen. Uten en bredere debatt er det lite trolig at befolkningen vil anerkjenne økt prioritet av Forsvaret. At man har beveget seg bort fra folkeforsvaret forsterker dette fordi folks bånd til Forsvaret er svekket (Moe 2005 [intervju]). Jeg vil derfor hevde at det er i Forsvarets interesse å legge opp til en bred debatt som kan bidra til å styrke Forsvarets legitimitet internt og derigjennom kunne øke dets budsjettposisjon. Teoretisk sett kan

⁷⁰ Respondenten ønsket med denne uttalelsen å være anonym.

det tenkes at med økt ressurstildeling vil Forsvaret i større grad få mulighet til å ivareta både den nasjonale og den internasjonale dimensjonen. Veien dit synes imidlertid lang.

6.4 Videre forskning

Formålet med denne studien var å belyse trekk ved Norges nye forsvarsorientering. Studieobjektets relevans ble begrunnet med at det er behov for mer debatt så vel som ytterligere forskning. Analysen påpekte fire av de utfordringer utenlandsforsvaret står overfor, og er derigjennom et bidrag til sikkerhets- og forsvarsdebatten.

Til grunn for studien lå en helhetlig innfallsvinkel som søkte å fange så mange faktorer som mulig. Utfordringene diskutert i analysen belyser et sett av problemstillinger det bør forskes videre på og andre oppfordres til å gå i dybden på hvert enkelt funn. Eksempelvis vil det være interessant å gå nærmere inn på avveiningene mellom ulike operasjonstyper og aktører. Det har blitt påpekt at det er uvisst hva det er legitimt for i befolkningen. En survey vil kunne være med på kartlegge dette, i alle fall antyde en tendens. Et annet eksempel er å se nærmere på hvor Norge kan oppnå mest sikkerhet i lys av det todimensjonale bildet. Det hadde også vært fruktbart å foreta en diskursanalyse av den pågående debatten. Græger (2005) gjør dette, men kun i forhold til NATO. Som et supplement til hennes studie, vil det være interessant å analysere sikkerhets- og forsvarsdebatten i sin helhet.

I tillegg til disse forslagene bør alternative forskningsdesign benyttes med mål om å avdekke andre mulige utfordringer. Fruktbare eksempler er et kvantitativt design, bytte av respondentgruppen og/eller dokumentene. Det kunne også vært interessant å sammenligne graden av internasjonalisering mellom Bondevik- og Stoltenberg-regjeringen. Den nye regjeringen skal i løpet av sin fireårsperiode legge frem en ny langtidsplan for Forsvaret. Ved å sette denne opp mot dokumentene analysert her er det duket for en interessant dokumentanalyse, som også kan være med å belyse hvorvidt det eksisterer en høyre/venstre-akse i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik.

7 VEDLEGG

Vedlegg 1: Liste over respondenter⁷¹

Bjørklund, Kjetil	Stortingsrepresentant	Forsvarskomiteen, SV
Børresen, Jacob	Flaggkommandør	Institutt for forsvarsstudier
Christiansen, Julie	Stortingsrepresentant	Utenrikskomiteen, H
Coucheron, Didrik	Leder	Befalets Fellesorganisasjon
Knudsen, Bård B.	Avdelingsdirektør	Sikkerhetspolitisk utredn., FD
Moe, Peter A.	Leder	Norges Offisersforbund
Tamnes, Rolf	Direktør/professor	Institutt for forsvarsstudier
Udgaard, Nils M.	Utenriksredaktør	Aftenposten
Ulriksen, Ståle	Forsker/ass. direktør	Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Vedlegg 2: Spørsmål stilt respondentene

- 1:** Hvis vi sier at Norge står overfor to sikkerhetspolitiske dimensjoner, bestående av nasjonale og internasjonale utfordringer, hvilken relativ betydning bør disse ha for utformingen av Forsvaret? Er den ene dimensjonen viktigere enn den andre?
- 2:** Er Russland en trussel mot norsk sikkerhet? I så fall, hvordan og hvorfor? Hvordan ser dette ut for tiden fremover?
- 3:** Deltagelse i utenlandsoperasjoner er en norsk sikkerhetsstrategi. Hvorfor?
- 4:** Ivaretar deltagelse i utenlandsoperasjoner både nasjonale og internasjonale utfordringer?
- 5:** I utenlandsoperasjoner kan Norge delta under FN, EU, NATO og ad hoc koalisjoner. Hva bør Norge satse på og hvorfor?
- 6:** Hvis vi trekker et skille mellom høyintensive operasjoner og stabiliseringsoperasjoner, hva bør Norge satse på og hvorfor?
- 7:** I hvilken type utenlandsoperasjoner ønsker USA og NATO at Norge skal delta?
- 8:** Hvordan vil du karakterisere den pågående sikkerhets- og forsvarsdebatten?
- 9:** Er det samsvar mellom mål og midler i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik?
- 10:** Ser du noen utfordringer og problemer knyttet til at Norge kan sies å ha dreid Forsvaret fra å være nasjonalt til å bli internasjonalt orientert?

⁷¹ Respondentenes tittel og institusjonelle tilknytning står til intervju tidspunktet. For tidspunkt se angivelse i kildegrunnlaget.

8 KILDELISTE

Adler, Emanuel (2002): "Constructivism and International Relations", s.95-118 i Walter Carlsnaes mfl. (red): *Handbook of International Relations*. London: Sage.

Andersen, Ib (1990): *Valg av organisasjons sociologiske metoder – et kombinationsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.

Andersen, Svein S. (1997): *Case- studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.

Andersen, Svein S., Raino Malnes, Lawrence Rose og Olle Törnquist (2002): *Forelesninger i STV-621: Kvalitative forskningsmetoder*. Oslo: Universitetet i Oslo.

Baehr, Peter R. og Leon Gordenker (1994): *The United Nations in the 1990s*. London: Macmillan.

Berg, John (2005): "Går Forsvaret "USAs vei"?", *Aftenposten* 30. august.

Berggrav, Jørgen (2004a): "*Forsvarsperspektiver i nord*". Den norske Atlanterhavskomiteé – Sikkerhetspolitisk bibliotek 4.

Berggrav, Jørgen (2004b): "Transformasjon må til", *Forsvarsforum* januar/februar.

Berger, Helene Forsland (kommer): *Verdibaserte og realpolitiske interesser? - En analyse av de norske avveiningene i forkant av Irak-krigen 2003*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.

Bjørklund, Kjetil (2005): *Intervju med forfatteren*, 11. januar.

Blix, Arnold (2005): "Et forsvar for norske behov", *Aftenposten* 4. mai.

Brekke, Torkel (2005): "Et norsk Abu Ghraib?", *Ny Tid* 28. juli.

Brooks, Stephen G. (1997): "Dueling Realisms", *International Organization*, 51 (3):445-447.

Buzan, Barry, Ole Wæver og Jaap de Wilde (1998): *A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.

Børresen, Jacob (2004): *Intervju med forfatteren*, 5. desember.

Børresen, Jacob, Gullow Gjeseth og Rolf Tamnes (2004): *Norsk forsvarshistorie. Bind 5, 1970-2000. Alliansedeforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag.

Børresen, Jacob (2005a): "Nasjonalistisk sikkerhet?", *Aftenposten* 7. september.

Børresen, Jacob (2005b, april 16): ”Styrke og relevans – forsvars- og sikkerhetspolitikens Pontoppidan” [online]. – URL: <http://www.europaprogrammet.no/index.php?struct=16&join=751>

Checkel, Jeffrey (2004a): *Forelesninger i STV 4224: Theories of International Relations*. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap.

Checkel, Jeffrey (2004b): *Social Constructivisms in Global and European Politics: A Review Essay*. Oslo: ARENA.

Claes, Dag Harald (1997): ”Norsk olje- og gasspolitikk”, s.164-180 i Torbjørn L. Knutsen mfl. (red): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Coucheron, Didrik (2004): *Intervju med forfatteren*, 7. desember.

Christensen, Tom og Per Lægreid (red) (2001): *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Hampshire: Ashgate.

Christiansen, Julie (2004): *Intervju med forfatteren*, 10. desember.

Dagbladet (2004a): ”Et forsvar i strid”. 27. august.

Dagbladet (2004b): ”Dagblad-intervjuet”. 1. desember.

Dette er forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003 (2005, mai 13) [online]. – URL: http://www.mil.no/fst/mfu/start/dette_er_mfu/

Deutsch, Karl (1957): *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: University Press.

Devold, Kristin Krohn (2002): ”Omstillingen av Forsvaret – noen perspektiver” [online]. – URL: <http://www.odin.dep.no/fd/norsk/aktuelt/taler/minister/010011-090056/dok-bu.html>

Devold, Kristin Krohn (2002/03): *Rammer for forsvarssjefens militærfaglige utredning*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Devold, Kristin Krohn (2005): ”Resultater som teller”, *Forsvarsforum* mars.

Diesen, Sverre (2004, desember 16): ”Invasjonsforsvar – sikkerhetspolitisk antikvit, økonomisk umulighet” [online]. – URL: <http://odin.dep.no/fd/norsk/aktuelt/nyheter/010051-990058/dok-bn.html>

Drangsholt, Tor E. (2004): ”Tillit til omstillingen av Forsvaret”, *Forsvarsforum* september.

Egeberg, Halvor og Anders Kjølberg (2001): *The growing gap between force and power*. Kjeller: FFI.

Egeberg, Kristoffer (2005): "Skal angripe norske bistandsorganisasjoner", *Dagbladet* 19. juli.

Egeberg, Morten (2001): *How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective*. Oslo: ARENA.

Eide, Espen Barth (2005, oktober 24): "Utfordringer i norske kyst- og havområder" [online]. – URL: http://odin.dep.no/fd/norsk/aktuelt/taler/politisk_ledelse/010001-990117/dok-bn.html

Eide, Kai (2004): *NATO-toppmøtet og veien videre*. Oslo: DNAK-seminar.

Eilertsen, Trine (2005): "Forholdene tatt i betraktning", *Bergens Tidende* 20. januar.

Elvik, Halvor (2005): "Minister i nord", *Dagbladet* 12. mai.

Fakta om Forsvaret 2004. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Fakta om Forsvaret 2005. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Farrell, Theo (2002): "Humanitarian Intervention and Peace Operations", kapittel 12 i John Baylis mfl. (red): *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*. Oxford: Oxford University Press.

Fearon, James og Alexander Wendt (2002): "Rationalism v. Constructivism: A Sceptical View", kapittel 3 i Walter Carlsnaes mfl. (red): *Handbook of International Relations*. London: Sage Publications.

Finnemore, Martha (1996): *National Interests in International Society*. Itacha og New York: Cornell University Press.

Forsvarets fremtid i politiske hender (2004, oktober 10) [online]. – URL: <http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=62422>

Forsvarsdepartementet (2003a): *Forsvarsdepartementet – Integrert fra 1. august 2003*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet (2003b): *Militærfaglig utredning 2003*. Pressemelding 12. desember.

Freedman, Lawrence (2002): "Conclusion: The Future of Strategic Studies", kapittel 14 i John Baylis mfl. (red): *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*. Oxford: Oxford University Press.

- Friis, Karsten (2000): "Forsvar og identitet: De norske friskusverdiene", s.119-141 i Geir Dale mfl. (red): *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Gervin, Anne Dorothea Eger (2004): *Bare propaganda? En analyse av NATOs og norske myndigheters informasjonsvirksomhet under Operation Allied Force i 1999*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Godal, Ingvald (2005): "En underlig forsvarsdebatt", *Aftenposten* 11. april.
- Græger, Nina (2005): "Norsk NATO-debatt etter den kalde krigen", *Internasjonal politikk* 63 (2/3):217-239.
- Græger, Nina og Halvard Leira (2005): "Norwegian Strategic Culture after World War II. From a Local to a Global perspective", *Cooperation and Conflict* 40 (1):55-66.
- Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskning", s.73-108 i Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Heier, Tormod (1999): *Forsvaret etter den kalde krigen – En militærpolitisk analyse av invasjonforsvaret og verneplikten*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Heier, Tormod (2005): *Forsvarsreformene 2000-2004: Gir Forsvaret politisk uttelling?* Oslo: IFS.
- Hellevik, Ottar (2002): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helman, Gerald B. og Steven R. Ratner (1992): "Saving Failed States", *Foreign Policy* 89:3-20.
- Hovi, Jon og Arild Underdal (2003): *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovland, Torkel (2005): "Hvor langt går Norge USAs vei?", *Aftenposten* 27. august.
- Høydalsvik, Eva, Erik Skjerve og Elling Svela (2004): "Fredens høyborg", *Forsvarsforum* januar/februar.
- Høynivåpanelet for trusler, utfordringer og endringer (2005, september 11) [online]. – URL:http://www.fn.no/temasider/fn_reform/hoeynivaapanelet_for_trusler_utfordringer_og_endringer

Innst.S.nr.234 (2003-2004): *Innstilling fra forsvarskomiteen om den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008.*

Jacobsen, Knut D. (1997): "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen", s.145-161 i Tom Christensen og Morten Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Otta: Tano Aschehoug.

Jackson, Robert og Georg Sørensen (2003): *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press.

Jagland, Torbjørn (2004): "Norge risikerer å falle mellom alle stoler", *Aftenposten* 27. november.

Johansen, Jahn Otto (2002): "Et kritisk syn på norsk forsvarspolitik". Fremskrittspartiets Forsvar og Utenriks- og Sikkerhetspolitiske utvalg – 1-2002.

Katzenstein, Peter J. (1996): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.

Kjølberg, Anders (1998): "Hva menes med "sikkerhet" etter den kalde krigens slutt?", s. 5-24 i Anders Kjølberg og Bernt Bull (red): *Sikkerhetspolitisk tenkning i en ny tid - fra enhet til mangfold*. Oslo: Europa-programmet.

Kjølberg, Anders (2004/05): *Personlig kommunikasjon med forfatteren*.

Kjølberg, Anders (2005): *Hegemon til nytte eller besvær? – Unipolær sikkerhetslogikk og amerikansk utenrikspolitikk*. Kjeller: FFI.

Karlsen, Trond (2004): "De økonomiske rammer". Presentert på DNAK sitt seminar "Den videre moderniseringen av Forsvaret 2005- 2008". Oslo, 24. mars. Konferansepaper.

Knudsen, Bård Bredrup (2005a): "Forsvarsvenner ut av NATO?", *Aftenposten* 10. mai.

Knudsen, Bård Bredrup (2005b): *Intervju med forfatteren*, 19. april.

Knudsen, Olav Fagelund (1997): "Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk", s.71-91 i Torbjørn L. Knutsen mfl. (red): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.

Kortversjon av St.prp.nr.42 (2003-2004): *Den videre moderniseringen av Forsvaret 2005-2008*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Kristoffersen, Torgrim (2002): *Samarbeid og sikkerhet i Europa*. Oslo: Folk og Forsvar.

- Larsen, Torgeir (2005): "Norsk utenrikspolitikk 100 år etter – tilbake til start", *Internasjonal politikk* 63 (2/3):243-254.
- Leer-Salvesen, Tarjei (2005): "Krever minister i nord", *Klassekampen* 12. mai.
- Legro, Jeffrey W. og Andrew Moravcsik (1999): "Is Anybody Still a Realist?", *International Security* 24 (2):5-55.
- Lipschutz, Ronnie D. (1995): *On Security*. New York: Columbia University Press.
- Lodgaard, Sverre (2003): "Human Security: Concept and Operationalizations", i *Blandingskompendium til STV 925 European Security Policy Part 1*. Oslo: Kopinor.
- Lohne, Martin (2005): "Forsvaret – hjemme og ute", *Aftenposten* 30. mai.
- Lov 19. juni 1970 nr.69: *Lov om offentlighet i forvaltningen*.
- Luttwak, Edward N. (1994): "Where are the Great Powers?", *Foreign Affairs* 73 (4):23-28.
- Løvold, Andreas (2004): "Småstatsproblematikken i internasjonal politikk", *Internasjonal politikk* 62 (1):7-31.
- Matlary, Janne Haaland (2002a): *Intervention for Human Rights in Europe*. Basingstoke: Palgrave.
- Matlary, Janne Haaland (2002b): *Verdidiplomati – kilde til makt? En strategisk analyse av norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Makt- og demokratiutredningen.
- Matlary, Janne Haaland (2003a): *Forelesninger i STV 925: European Security Policy*. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Matlary, Janne Haaland (2003b): *Forelesninger i STV 957: Norwegian Foreign Policy*. Universitetet i Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Matlary, Janne Haaland (2005): "Nasjonalistisk sikkerhetspolitikk", *Aftenposten* 2. september.
- Matlary, Janne Haaland (kommer): "Internasjonalisering av militærmakten: Makt eller avmakt?", i Janne Haaland Matlary og Øyvind Østerud (red): *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Oslo: Abstrakt forlag.
- Mearsheimer, John J. (1995): "The False Promise of Institutions", *International Security* 19 (3):5-49.

- Mearsheimer, John J. (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- MFU (2003a): *Det nye Forsvaret. Et sammendrag av Forsvarssjefens militærfaglige utredning 2003*. Oslo: MIL.
- MFU (2003b): *Et nytt forsvar for en ny tid*. Oslo: MIL.
- MFU (2003c): *Forsvarssjefens Militærfaglige Utredning 03*. Oslo: MIL.
- MFU (2003d): *Norges sikkerhetspolitiske utfordringer*. Oslo: MIL.
- MFU (2003e): *Norge utvikler et nettverksbasert forsvar*. Oslo: MIL.
- Moe, Peter A. (2004): "Ute av kurs". Foredrag for personellforum Roll Vest. Voss, 11. november. Konferansepaper.
- Moe, Peter A. (2005): *Intervju med forfatteren*, 11. januar.
- Mordal, Tove L. (2000): *Som man spør får man svar. Arbeid med survey-opplegg*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Morgenthau, Hans J. (1948): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- NATOs strategiske konsept (1991)*
- Narum, Paul (2005, mai 9): "Derfor krymper Forsvaret" [online]. – URL: <http://www.mil.no/felles/ffi/start/article.jhtml?articleID=99842>
- Neumann, Iver B. (2004): "Det er typisk norsk å krige", *Arr – Idéhistorisk tidsskrift* 16:3-7.
- Neumann, Iver B. og Ståle Ulriksen (1997): "Norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk", s.94-123 i Torbjørn L. Knutsen mfl. (red): *Norges utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Nyhamar, Tore (2005): "FN og folkeretten i lys av amerikansk militærmakt", s.97-106 i John Kristen Skogan (red): *Hva nå USA og Europa?* Oslo: Gyldendal.
- Orheim, Olav (2001): "What are the Strategic Challenges Norway is Facing in the High North". Den norske Atlanterhavskomiteé – Sikkerhetspolitisk bibliotek 7.
- Peters, B. Guy (2002): "Institutional Theory and Administrative Reform", s.331-352 i Morten Egeberg og Per Læg Reid (red): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Putnam, Roger D. (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level games", *International Organization* 42 (3):427-460.

Risse, Thomas (2000): "'Let's Argue!': Communicative Action in World Politics", *International Organization* 54 (1):1-39.

Rubin, Herbert J. og Irene S. Rubin (1995): *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. London: Sage.

Rønnfeldt, Carsten og Henrik Thune (1998): "Fra Westfalen til Kosovo", *Dagbladet* 6. november.

Semb, Anne-Julie (1998): "Ikke-intervensjonsprinsippet utfordres", s.129-144 i Anders Kjølborg og Bernt Bull (red): *Sikkerhetspolitisk tenkning i en ny tid - fra enhet til mangfold*. Oslo: Europa-programmet.

Smith, Steve (1996): "Positivism and Beyond", kapittel 1 i Steve Smith mfl. (red): *International Theory: Positivism and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Soria Moria-erklæringen (2005): *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09*. Oslo: Soria Moria.

St.meld.nr.46 (1993-1994): *Bruk av norske styrker i utlandet*.

St.meld.nr.38 (1998-1999): *Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner*.

St.meld.nr.30 (2004-2005): *Muligheter og utfordringer i nord*.

St.prp.nr.45 (2000-2001): *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*.

St.prp.nr.55 (2001-2002): *Gjennomføringsproposisjonen - utfyllende rammer for omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*.

St.prp.nr.42 (2003-2004): *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*.

Steen, Reiulf (2005): "Norsk usikkerhetspolitikk", *Aftenposten* 1. september.

Strategisk konsept for Forsvaret (2004): *Styrke og relevans*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Stryken, Christian-Marius, Henrik Thune og Ståle Ulriksen (2005): "Politiske tvangstanker", *Dagbladet* 9. september.

Styrke og relevans - strategisk konsept for Forsvaret (2005, april 15) [online] – URL: <http://odin.dep.no/fd/norsk/aktuelt/nyheter/010051-990102/dok-bn.html>

Støre, Jonas Gahr (2004): “*The Role of Humanitarian Organization in an International Security Operation – a Basis for Cooperation or a Basis for Separation?*” Den norske Atlanterhavskomiteé – Sikkerhetspolitisk bibliotek 2.

Tamnes, Rolf (2005): *Intervju med forfatteren*, 4. mai.

The Chatham House Rule (2005, april 14) [online] – URL: <http://www.chathamhouse.org.uk/index.php?id=69/>

Thune, Henrik og Torgeir Larsen (2000): “Utenrikspolitikk uten software. En teori om omdømme, populisme og andre politiske trekkrefter i små stater”, s.70-89 i Geir Dale mfl. (red): *Grenser for alt. Kritiske perspektiver på norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Spartacus Forlag.

Tjøstheim, Inge (1998): ”Militærmaktens betydning i dag og i fremtiden”, s.75-106 i Anders Kjølberg og Bernt Bull (red.): *Sikkerhetspolitisk tenkning i en ny tid – fra enhet til mangfold*. Oslo: Europa-programmet.

Tucker, David (1998): ”Fighting Barbarians”, *Parameters: US Army War College Quarterly* xxviii (2):69-79.

Udgaard, Nils Morten (2005a): *Intervju med forfatteren*, 10. januar.

Udgaard, Nils Morten (2005b): ”Når Forsvaret settes på hodet”, *Aftenposten* 9. februar.

Ulriksen, Ståle (2002): *Den norske forsvarstradisjonen – Militærmakt eller folkeforsvar?* Oslo: Pax.

Ulriksen, Ståle (2005): *Intervju med forfatteren*, 8. april.

Van Evera, Stephen (1999): *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press.

Waltz, Kenneth N. (1993): “The Emerging Structure of International Politics”, *International Security* 18 (2):44-79.

Weber, Robert Philip (1990): *Basic Content Analysis*. Newbury Park: Sage.

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage.

Østerud, Øyvind (1996): *Statsvitenskap – Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget

Østerud, Øyvind mfl. (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aabakken, Ola (kommer): *Utenlandsoperasjoner – Ferdigpakket nisjefyll eller militærmakt i løs vekt?* Kjeller: FFI.