



Catrine Solheim

NTNU
Norwegian University of
Science and Technology
Faculty of Social and Educational Sciences
Department of Sociology and Political Science

Catrine Solheim

Vektlegger Norge avskrekkelse eller beroligelse i nordområdene i møte med økt russisk makthevdelse?

May 2020



Norwegian University of
Science and Technology

Vektlegger Norge avskrekkelse eller beroligelse i nordområdene i møte med økt russisk makthevdelse?

Catrine Solheim

Statsvitenskap

Submission date: May 2020

Supervisor: Kristian Bernhof Ellinggard

Norwegian University of Science and Technology
Department of Sociology and Political Science

**Vektlegger Norge avskrekkelse eller beroligelse
i nordområdene i møte med økt russisk
makthevdelse?**

Innholdsfortegnelse

Introduksjon.....	3
Struktur.....	3
Teori og begrepsredegjørelse.....	4
<i>Neorealisme</i>	4
<i>Offensiv og defensiv realisme</i>	5
<i>Maktbalanse</i>	6
<i>Avskrekkelse</i>	6
<i>Beroligelse</i>	8
<i>Sikkerhetspolitikk</i>	8
Metodologisk rammeverk og utfordringer ved oppgaven.....	9
<i>Utfordringer ved oppgaven</i>	10
<i>Kvalitet</i>	11
Empiri.....	12
<i>Historisk bakteppe</i>	12
<i>Nordområdenes strategiske betydning</i>	13
<i>Sikkerhetspolitisk kontekst etter 2014: Russisk makthevdelse</i>	13
<i>Sikkerhetspolitiske ambisjoner</i>	14
NATO-medlemskap og styrket nasjonal forsvarsevne.....	15
Alliert tilstedeværelse.....	16
Sanksjoner.....	18
Selvpålagte restriksjoner.....	19
Internasjonale avtaler.....	20
Samarbeid med Russland.....	20
Analyse.....	21
<i>Hypotese 1: Norge vektlegger avskrekkende tiltak</i>	21
<i>Hypotese 2: Norge vektlegger beroligende tiltak</i>	23
Konklusjon.....	24
Litteraturliste.....	27

Introduksjon

«Norsk sikkerhetspolitikk har som hovedformål å sikre Norges suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet. Det er en sentral sikkerhetspolitisk målsetting å bevare stabilitet og lav spenning i norske nærområder» (Utenriksdepartementet, 2018, s.19).

Historisk har norsk sikkerhetspolitikk blitt omtalt som en avveining mellom avskrekkelse og beroligelse. Etter den russiske annekteringen av Krim i 2014 har begrepene igjen fått stor betydning for den norsk-russiske relasjonen i nord, da nordområdene historisk har vært en arena for både kompromiss og samarbeid mellom øst og vest.

Gjennom kvalitativ dokumentanalyse av offentlige dokumenter og strategier undersøker denne oppgaven om norske myndigheter vektlegger avskrekkelse eller beroligelse i nordområdene i møte med russisk makthevdelse. For å svare på problemstillingen kartlegger oppgaven den strategiske betydningen av nordområdene, det sikkerhetspolitiske trusselbilde og hvilke avskrekkende og beroligende tiltak som kommer frem i de offentlige dokumentene.

Problemstillingen lyder derfor: *Vektlegger Norge avskrekkende eller beroligende strategier i nordområdene i møte med russisk makthevdelse?*

Oppgaven konkluderer med at norske myndigheter ikke i signifikant grad vektlegger avskrekkende eller beroligende strategier. Derimot viser undersøkelsen at Norge balanserer de to strategiene i møte med russisk makthevdelse.

Struktur

Oppgaven starter med en teori- og begrepsredegjørelse, som redegjør for strukturell realisme som senere utgjør det analytiske rammeverket for diskusjonen. Videre belyses hva som menes med offensiv og defensiv realisme, samt maktbalanse. Deretter defineres konseptene avskrekkelse og beroligelse, og de operasjonelle definisjonene blir senere benyttet for å analysere norske sikkerhetspolitiske ambisjoner.

Deretter følger en metodedel som beskriver forskningsprosessen, hvilke valg som har blitt tatt, hvilke utfordringer oppgaven har bydd på og oppgavens kvalitet.

Empiridelen baserer seg på funn fra offentlige dokumenter, og brukes til å kartlegge norske sikkerhetspolitiske strategier. Diskusjonen er strukturert etter argumenter som taler for hver side, og drøftes i lys av strukturell realisme og de operasjonelle definisjonene av avskrekkelse og beroligelse for å forsøke å besvare problemstillingen. Deretter følger en konklusjon som samler trådene.

Teori og begrepsredegjørelse

Ifølge Svein Vigeland Rottem (2007, s. 66) utgjør realismen den dominerende fagtradisjonen innenfor studiet av sikkerhetspolitikk. På grunn av antakelsen om at norsk sikkerhetspolitikk formes av russisk makthevdelse anses det som passende å benytte neorealismen som analytisk rammeverk.

Neorealisme

Neorealismen assosieres gjerne med Kenneth Waltz og John J. Mearsheimer, og forsøker å forklare årsaker til krig, fraværet av krig, årsak til allianser og internasjonalt samarbeid (Taliaferro, 2001, s.132. Mearsheimers (2001, s. 30 - 32) fem antakelser om det internasjonale system oppsummerer de grunnleggende antakelsene innenfor teoritradisjonen: 1. Den første antakelsen er at det internasjonale systemet er anarkisk uten noen overordnet autoritet som kan ivareta staters sikkerhet. 2. Stater har offensive militære kapabiliteter, som gir dem potensiale til å skade andre stater. 3. Stater kan aldri være sikre på andre staters intensjoner. 4. Staters primære mål er derfor overlevelse og sikkerhet. 5. Stater er rasjonelle og strategiske aktører, som er bevisste på omgivelsene sine.

Den viktigste antakelsen i neorealismen er derfor at stater utgjør den viktigste aktøren i et internasjonalt system preget av anarki, og at mangelen på en overordnet myndighet medfører en konstant usikkerhet og mistenksomhet mellom stater. Staters primære mål er derfor å overleve i det internasjonale systemet. Dette fører stater inn i et såkalt sikkerhetsdilemma, der maksimering av sikkerhet for en stat går på bekostning av sikkerheten til en annen stat (Jackson & Sørensen, 2007, s. 60: Mearsheimer, 2001, s. 30 - 32: Nye & Welch, 2014, s.1). Realismen har tradisjonelt fokusert på stormaktspolitikk, men grunnprinsippene belyser også handlingsmønsteret til mindre stater fordi de er nødt til å forholde seg til de strukturelle rammene maktfordelingen mellom stormakter skaper (Rottem, 2007, s.67). Små stater er

derfor mer eksponerte for svingninger i det globale sikkerhetsbilde, og må følgelig tilpasse sin utenrikspolitikk etter det (Elman, 1995, s.177).

Fra et neorealistisk perspektiv vil derfor norske sikkerhetspolitiske ambisjoner begrunnes på bakgrunn av den internasjonale strukturen og maktfordeling, og ikke interne nasjonale forhold. Dette kan følgelig illustreres gjennom Johan Jørgen Holst sin beskrivelse av det internasjonale systemet: *“en småstat som befinner seg i et strategisk kraftfelt vil i egen interesse ha sterke motiver til å følge en politikk som tar hensyn til samtlige stormakters sikkerhetsinteresser og samtidig skaper tillit til at politikken vil opprettholdes”* (Holst, 1967, s. 40).

Offensiv og defensiv realisme

Mearsheimer og Waltz skiller de seg fra hverandre på hvordan de hevder stater oppnår sikkerhet. Mearsheimers offensive realisme hevder at det internasjonale systemet skaper insentiv for ekspansjon fordi stater er maktmaksimerende. Dette er fordi makt og innflytelse er nødvendig for statens overlevelse. Derfor vil stater i større grad opptre ekspansjonistiske og revisjonistiske dersom de ser at fordelene overgår kostnadene (Mearsheimer, 2001, s. 54; Taliaferro, 2001, s.128). Waltz sin defensive realisme mener på sin side at offensive strategier vil provosere fordi det skaper et sikkerhetsdilemma da en stats økte sikkerhet går på bekostning av en annen stats sikkerhet. Defensiv realisme fremstår mildere enn offensiv realisme og hevder at stater er sikkerhetsmaksimerende. Derfor hevder Waltz at moderate strategier er den mest effektive måten å ivareta egen sikkerhet (Taliaferro, 2001, s.129).

En generell antakelse er at neorealismen har liten tro på internasjonalt samarbeid, da stater er opptatt av relative gevinster og det mangler en overordnet autoritet til å håndheve avtaler (Glaser, 1994, s. 50). Det internasjonale anarkiet skaper et press som gjør at stater håndterer trusler gjennom opprustning og alliansesamarbeid, i stedet for å samarbeide for felles interesser. Glaser (1994, s.51) påpeker derimot at under de riktige omstendighetene vil stater forsøke å oppnå sikkerhet gjennom samarbeid og ikke konkurranse. Jervis (1999, s. 62) hevder at samarbeid kan oppnås dersom det tilsynelatende fører til felles fordeler, men det er også avhengig av staters intensjoner og intensiteten til sikkerhetsdilemmaet.

Maktbalanse

Neorealismen legger vekt på hvordan strukturene i det internasjonale systemet legger føringer for hvordan stater forholder seg til hverandre. Distribusjonen av materiell makt er avgjørende for den internasjonale ordenen og maktbalanse er avgjørende for å unngå konvensjonell krig. Teorien om maktbalanse hevder at stater sikrer sin overlevelse ved å hindre andre stater fra å tilegne seg nok militær makt til å utøve dominans over andre (Jackson & Sørensen, 2007, s. 60; Nye & Welch, 2014, s. 70; Mearsheimer, 2014, s.61). Teorien predikerer at dersom en stat blir for sterk vil det utnytte materielt underlegne stater (Waltz, 1979, s.91). Siden det ikke eksisterer noen overordnet autoritet som kan ivareta staters sikkerhet mot en hegemon vil stater forsøke å hindre en stat fra å tilegne seg for mye makt ved å iverksette balanserende tiltak slik som alliansebygging, styrking av forsvar og mobilisering av ressurser (Mearsheimer, 2001, s.156 - 157; Waltz, 1979, s. 120,128).

Ifølge Johan Jørgen Holst har små stater kun en begrenset mulighet til å påvirke den internasjonale strukturen og må derfor føre en politikk som er tilpasset den sikkerhetspolitiske situasjonen (Holst, Hunt & Sjøstad, 1985, s.9). Derfor spiller avskrekkelse og beroligelse en viktig rolle. På grunn av sin begrensede størrelse og makt er Norge nødt til å anvende et bredt spekter av virkemidler i sin sikkerhetspolitikk. Dette peker Rolf Tamnes på som en form for “småstatsrealisme” (Tamnes, 2019, s. 56).

Avskrekkelse

Hovedmålet med avskrekkelse er å forhindre militær aggresjon og militært angrep mot eget territorium (Skogan, 2011, s.116). Det defineres som en politikk med mål om å overbevise motstanderen om at kostnaden og risikoen ved bruk av militærmakt overgår den potensielle gevinsten (Huth, 1988, s.424; Vanaga, Rostoks, 2019, s. 2). Denne kostnaden kan komme i form av fysisk ødeleggelse, økonomiske tap eller tap av innflytelse (Skogan, 2011, s.116). Dersom aggressoren vurderer kostnadene som høyere enn gevinsten, og beslutter å ikke angripe har avskrekkelsen suksessfull. Avskrekkelse anses som den mest effektive måten å hindre angrep fordi det ikke involverer konvensjonelle militære styrker. For at avskrekkelse skal være troverdig må det imidlertid være overbevisende nok at avskrekkelse har evnen og viljen til å hindre et angrep.

De to mest signifikante avskrekkelsesstrategier er avskrekkelse i form av *nektelse*, og avskrekkelse i form av *straff*¹(Vanaga & Rostoks, 2019, s.23). Nektelse går på den konvensjonelle militære evnen til å forsvare mot et angrep og evnen til å påføre motstanderen store tap. På denne måten kan man gjøre det usannsynlig at aggressoren lykkes med sine målsettinger (Huth & Russett, 1988, s.30). På den andre siden kan man true med å straffe aggressive handlinger, slik at handlingen medfører store kostnader for aggressoren. Det handler altså ikke om direkte forsvar, men trusler om konsekvenser ved et angrep. Terrorbalansen mellom USA og Sovjetunionen under den kalde krig er et eksempel på dette.

Selv om militære virkemidler utgjør kjernen i avskrekkende strategier, er det ikke begrenset til dette (Snyder, 1961, s. 9: Vanaga & Rostoks, 2019, s.24). Avskrekkelse kan også komme i form av trusler om ikke-militære tiltak som for eksempel økonomiske sanksjoner, diplomatisk utestengelse, tap av moralsk anseelse og internasjonal anerkjennelse (Snyder, 1961, s. 9).

Paul K Huth (1988, s. 424) identifiserte tre tilnærminger til avskrekkelse: direkte avskrekkelse, utvidet avskrekkelse og umiddelbar avskrekkelse. Direkte avskrekkelse handler om å hindre angrep på eget territorium. Utvidet avskrekkelse handler om hindre angrep på en tredjepart, slik som en alliert. Utvidet avskrekkelse er forankret i Atlanterhavspakten artikkel 5 som tilsier at "*et væpnet angrep mot en betraktes som et angrep mot alle*" (NATO, 2019). Umiddelbar avskrekkelse går ut på avskrekkelse som virkemiddel mot kortsiktige trusler.

I følge Huth (1988, s. 438) vil en potensiell angriper gjøre en risikovurdering av hvorvidt deres atferd vil medføre en gevinst som overgår kostnadene, og er den militære balansen mellom aggressoren og forsvareren er avgjørende. Det trenger likevel ikke handle utelukkende om militære kapabiliteter.

Det finnes altså ulike måter å omtale avskrekkelse men fellesnevneren er målet om å overbevise motstanderen om at kostnaden og risikoen ved bruk av militærmakt overgår den potensielle gevinsten (Huth, 1988, s.424: Vanaga & Rostoks, 2019, s. 2)

¹ Deterrence by denial and deterrence by punishment (Vanaga & Rostoks, 2019, s.23)

Beroligelse

Avskrekkende strategier kan virke aggressive og truende. Beroligende strategier søker derfor å dempe risikoen for at avskrekkende strategier kan føre til en eskalering av konflikt (Vanaga & Rostoks, 2019, s.25).

Dette er i likhet med avskrekkelse en konflikthåndteringsstrategi, men det handler om å redusere den usikkerheten som eksisterer som følge av den anarkiske strukturen på den internasjonale arenaen. Tormod Heier definerer beroligelse som en evne til å forhindre eskalering mellom to parter. Hensikten er å forhindre provokasjon eller misforståelser som kan intensivere en situasjon (Heier, 2013, s.79). Det handler om at en stat opptrer på en måte som reduserer andre staters bekymring rundt deres intensjoner. Avskrekkelse kan fremprovosere aggressivitet fordi det intensiverer en fiendtlighet mellom aktører og kan være ineffektivt dersom mottakeren mistolker signalet, eller ikke frykter konsekvensene. Beroligende strategier kan kompensere for dette. Dette kan være uformelle og formelle ordninger som bygger tillit og som etablerer felles aksepterte spilleregler og begrensninger for den militære aktiviteten i landet (Stein, 1991, s.432: Rottem, 2007, s. 65). Dersom situasjonen er preget av misforståelse, mistenksomhet og usikkerhet er beroligende tiltak særlig aktuelt fordi det tydeliggjør statens intensjoner.

Historisk tok Norge i bruk selvpålagte restriksjoner i forholdet til NATO for å unngå å provosere Sovjetunionen. Hensikten var å hindre Russland fra å ty til offensive angrep mot Norge ved å få Norge til å fremstå defensiv og fredelig, på tross av NATO-medlemskapet. I nyere tid har konseptet blitt utvidet og inkluderer flere andre tiltak med samme målsetting. Norsk-russisk samarbeid blir også omtalt som et tiltak som foster dialog og transparens (Hønneland & Rowe, 2010, s. 148).

Sikkerhetspolitikk

Gunnar Fermann (2014, s.13) beskriver sikkerhetspolitikk som en del av en bredere utenrikspolitikk. Sistnevnte handler om staters interessehevding overfor andre stater og øvrige globale omgivelser innenfor det gitte handlingsrommet. Sikkerhetspolitikken inngår i dette fordi det sikter mot å forebygge, begrense og håndtere trusler mot rikets territoriale sikkerhet og politiske uavhengighet. Målet er å sikre staters eksistens og å ivareta politisk frihet.

Kort oppsummert er målet med norsk sikkerhet- og forsvarspolitik å verne om norsk suverenitet, territoriell integritet, det demokratiske styresettet og norsk handlefrihet mot politisk, militært og annet press (Forsvarsdepartementet, 2019-2020, s.21). Dette gjøres blant annet ved å forhindre væpnet konflikt, fremme stabilitet og å forsvare Norge og alliert mot trusler og angrep.

Metodologisk rammeverk og utfordringer ved oppgaven

Dette kapittelet redegjør for oppgavens metodologiske tilnærming, utfordringer ved oppgaven og kvalitet. Studien avgrenses til å analysere norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk fra 2014 og frem til i dag med fokus på fire sikkerhetspolitiske tiltak: allianse-medlemskap og tilstedeværelse, sanksjoner, selvpålagte restriksjoner og norsk-russisk samarbeid. Valget av disse temaene begrunnes av at de analyserte dokumentene selv omtaler dette som balanserende tiltak. Empirien og diskusjonen blir følgelig strukturert etter disse temaene. Begrunnelsen for tidsavgrensningen er antakelsen om at det globale trusselbilder endret seg som følge av annekteringen av Krim i 2014.

Oppgaven ønsker å kartlegge norske avskrekkende- og beroligende ambisjoner. Derfor anses kvalitativ metode som mest gunstig for analysen, fordi det fremmer forståelse fremfor forklaring (Tjora, 2017, s. 182). Den valgte metoden er dokumentanalyse der jeg analyserer dokumenter som anses relevante for å belyse norske sikkerhetspolitiske ambisjoner. Det handler i hovedsak om å bruke dokumenter som er produsert for andre formål enn forskning (Tjora, 2017, s.182).

Denne undersøkelsen av norske sikkerhetspolitiske ambisjoner i perioden etter 2014 kan betegnes som en teoretisk fortolkende casestudie fordi det benytter internasjonal politisk teori for å forklare norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk (Andersen, 2007, s. 594). Analysen utformes som en kongruensanalyse ved at de operasjonelle indikatorene brukes for å undersøke det empiriske materialet. Målet er å avdekke om det eksisterer en likhet mellom de teoretiske antakelsene og det empiriske datamaterialet (Andresen, 2007, s. 599).

Ved å analysere slike dokumenter kan man innhente informasjon om politiske ambisjoner og målsettinger, og bruk av denne empirien bygger på en antakelse om at det vil være representativt for den politiske tankegangen på området. Dokumentene er et ledd i den politiske prosessen i praksis, og har som formål å legge føringer for norsk sikkerhetspolitikk. Dermed unngår man at det oppstår et misforhold mellom den informasjonen dokumentene gir, og den man ønsker å bruke. Ved å analysere disse dokumentene vil oppgaven kunne si noe om de sikkerhetspolitiske ambisjonene vektlegger avskrekkelse eller beroligelse.

I tillegg benyttes kilder i form av artikler, bøker, tidligere mastergradsavhandlinger samt avisartikler og nyhetsoppslag for å skape et helhetlig bilde av sikkerhetspolitikken. I innsamlingen av kilder har jeg i hovedsak fokusert på fagfellesvurderte dokumenter for å øke troverdigheten og påliteligheten, eller nyhetsartikler hvor anerkjente forskere har tolket eller kommentert regjeringens tiltak.

Prosesen startet med å orientere seg i havet av informasjon. Ut fra beskrivelsen av de ulike dokumentene, og deres rolle i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk valgte jeg å fokusere på det bestemte utvalget av dokumentasjon fra Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet. De valgte dokumentene er de årlige utenrikspolitiske redegjørelsene, forsvarsbudsjettene, vedtatte langtidsplaner, samt utenriksdepartementets Veivalgsmelding og nordområdestrategi. Når jeg skulle definere hvilke typer ambisjoner jeg skulle lete etter så jeg etter forhold som samsvarer med de operasjonelle definisjonene av temaene. Etter å ha samlet inn dataen har jeg forsøkt å kategorisere etter disse begrepene. For å kategorisere dette har jeg spesifikt sett etter begrepene avskrekkelse og beroligelse i spesielt nordområdepolitikken. Siden disse begrepene er komplekse og innebærer ulike forståelser har jeg også sett etter tiltak som samsvarer med definisjonene redegjort for tidligere i oppgaven uten at begrepet nødvendigvis fremgår. Ut ifra dette vil oppgaven analysere hvordan Norge vektlegger de to tilnærmingene.

Utfordringer ved oppgaven

Undersøkelsen av et såpass bredt tema har bydd på enkelte utfordringer. En av de største utfordringene har vært å avgrense innhenting av data. Jeg har derfor fokusert på tidsperioden etter den russiske annekteringen av Krim i 2014, fordi denne handlingen pekes på som et tegn på et endret globalt trusselbilde med et mer aggressivt Russland. Dette har vært utfordrende

da flere av tiltakene beskrevet senere i oppgaven ikke isoleres til etter 2014, men har røtter helt tilbake til den kalde krigen.

Bruk av offentlige dokumenter fra Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet som empiri bygger på en antakelse om at de er representative for de politiske ambisjonene da formålet med dokumentene er å legge føringer for norsk sikkerhetspolitikk. Likevel byr en slik tilnærming på enkelte utfordringer fordi det ikke nødvendigvis belyser den faktiske gjennomføringen av politikken, da det kan nasjonale prioriteringer kan endres underveis. Dokumentene er også preget av at enkelte aspekter ved sikkerhetspolitikken blir skjermet for det offentlige, og er derfor ikke tilgjengelig.

Den geografiske avgrensingen til nordområdene har også vist seg utfordrende da flere av de norske tiltakene ikke kan isoleres til nordområdene. Likevel har jeg forsøkt å kartlegge tiltak som har en betydning for norsk nordområdepolitikk, eksempelvis hvordan sanksjonene rettet mot Russland ikke er direkte knyttet til nordområdene, men likevel kan ha en betydning for norsk russisk samarbeid i nordområdene.

Kvalitet

For å kunne belyse et forskningsproblem og trekke gyldige slutninger det viktig med høy grad av validitet (Lund, 2002, s.85). Dette innebærer blant annet begrepsvaliditet som omhandler i hvilken grad de operasjonelt definerte variablene måler det teoretisk definerte begrepet de er tenkt å måle. Flere av de brukte begrepene i denne oppgaven er komplekse og forstås på ulike måter. I denne oppgaven er “sikkerhetspolitikk”, “nordområdene”, “avskrekkelse” og “beroligelse” flere begrep som kan tolkes på ulike måter. Derfor er det i begrepsredegjørelsen understreket hvilke operasjonelle definisjoner som danner grunnlaget for analysen.

En høy grad av indre validitet handler om at operasjonaliseringen er nøyaktig, noe som i denne oppgaven har sammenheng med begrepsvaliditeten. En ytre validitet handler om evnen til å generalisere funnene (Lund, 2002, s. 123). Ifølge Aksel Tjora kan man i enkelte prosjekter likevel se bort fra temaet generalisering hvis målet er å gå dypt inn i et spesifikt problemområde, snarere enn å utvikle innsikt som går utover det spesifikke tilfeller (Tjora, 2017, s.239). Denne oppgaven er som nevnt først og fremst ute etter å kartlegge avskrekkende og beroligende aspirasjoner i norsk sikkerhetspolitikk. Selv om oppgaven tar for seg en

mindre stats strategier i møte med et endret trusselbildet anses muligheten for å generalisere fra dette til andre enheter, situasjoner eller tider sannsynligvis lav.

Reliabilitet handler om forskningens etterprøvbarehet. En høy reliabilitet innebærer at en forsker vil komme frem til det samme svaret ved en ny gjennomføring av studiet forutsatt at den anvendte metoden er lik (Thagaard, 2013, s.204). Her stilles det krav til en grad av transparens ved at kildene fremstilles på en god og oversiktlig måte. For å øke reliabiliteten har jeg fokusert på fagfellesvurderte kilder når jeg leter etter tidligere forskning.

Empiri

Formålet med dette kapittelet er å redegjøre for grunnlinjer i norsk sikkerhetspolitikk i nordområdene etter 2014. Delen innledes med en kort redegjørelse av det historiske bakteppet for de norske og russiske relasjonene i nordområdene under og etter den kalde krigen. Antakelsen om at Norge anvender avskrekkende eller beroligende politikk overfor Russland i nord som et resultat av et endret trusselbilde krever en forståelse for den strategiske betydningen til nordområdene. I tillegg til en utdypning i hva som menes med et endret trusselbilde. Deretter presenteres det som utfra datamaterialet anses som hovedlinjene i norsk sikkerhetspolitikk i nordområdene.

Historisk bakteppe

Som nevnt omtalte Johan Jørgen Holst norsk sikkerhetspolitikk under den kalde krigen som en avveining mellom beroligelse og avskrekkelse. Norge ble med i Atlanterhavspakten i 1949 da landet innså at de ikke hadde kapabilitetene til å motstå et angrep på egenhånd (Skogrand, 2004, s.157). Fordi medlemskapet kunne fremstå provoserende for Sovjetunionen anvendte norske myndigheter flere begrensninger som skulle berolige naboen i øst. Et eksempel på dette er basepolitikken, som innebærer at andre land ikke kan etablere permanente baser på norsk jord (Børresen & Tamnes, 2004, s. 161). På denne måten illustrerte Norge en forståelse for Sovjetiske bekymringer rundt vestlig militarisering i nordområdene. Denne basepolitikken understreker at norsk territorium ikke skal brukes til å angripe strategisk viktige, russiske militære installasjoner på Kola-halvøya (Friis, 2018, s.129). Likevel tilrettela Norge for alliert tilstedeværelse i Norge som en kompensasjon for fraværet av allierte baser. Denne tilstedeværelsen skulle intensjonelt ikke finne sted i nærheten av den norsk-russiske grensen. Årsaken til dette var at Russland ikke skulle oppfatte alliert tilstedeværelse som truende. Det

norske-russiske forholdet var preget av et forsøk på å bygge gode relasjoner, eksempelvis gjennom Barents-samarbeidet fra 2010, åpne grenser, samarbeid om fiskeriforvaltning og militært samarbeid. NUPI-forsker Karsten Friis hevder at dette forholdet endret seg etter den russiske annekteringen av Krim i 2014 (Friis, 2018, s. 131). Denne påstanden undersøkes ytterligere senere i oppgaven.

Nordområdenes strategiske betydning

Først og fremst er det fordelaktig å avklare hva som menes med nordområdene. Arktis defineres som hav- og landområdene mellom Nordpolen og Polarsirkelen, og av praktiske årsaker inkluderer den norske regjering hele Nordland som en del av Arktis. Nordområdene er et mer politisk og mindre presist begrep enn Arktis, men det er i praksis sammenfallende med Arktis (Utenriksdepartementet, 2017, s. 9).

Nordområdene står altså i en særegen posisjon i sammenheng med forholdet mellom øst og vest. Under den kalde krigen var nordområdene særlig viktig da det utgjør den korteste distansen i luftlinje mellom USA og Russland (Skogrand, Njølstad, Tamnes, 1998, s.7). I dag er det hovedsakelig to årsaker til at nordområdene er viktig i norsk sikkerhetspolitikk: For det første er nordområdene svært ressursrikt, og for det andre er Russlands posisjon som stormakt og deres militære kapasiteter spesielt synlig for Norge i nord (Rottem, 2007, s. 65). I tillegg til russisk aggresjon i Øst-Europa ser man en økt militær aktivitet i nordområdene. Eksempelvis er Russlands base for kjernefysiske avskrekkelses- og gjengjeldesevne lokalisert på Kola-halvøya rett øst for den norsk russiske grensen (Utenriksdepartementet, 2016-2017, s.14). En potensiell konflikt kan føre til at Russland hever beredskapen i dette området, noe som vil redusere norsk handlefrihet på eget territorium.

Sikkerhetspolitisk kontekst etter 2014: Russisk makthevdelse

Antakelsen om et endret globalt trusselbilde er basert på Russlands bruk av militære maktmidler for å oppnå sine politiske målsettinger ved Georgia-konflikten i 2008 og Ukraina-krisen i 2014.

“Det har skjedd en omfattende sikkerhetspolitisk endring siden den gjeldende langtidsplan for forsvarssektoren ble vedtatt av Stortinget i 2012. Norge har siden da gradvis kommet i en mer

krevende og kompleks sikkerhetspolitisk situasjon. I tillegg til utfordringene med utspring i Norges strategiske beliggenhet og økt internasjonal oppmerksomhet mot nordområdene, ser vi mer mellomstatlige konflikter nærmere våre interesseområder” (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 11).

Slik lyder innledningen til forsvarsbudsjettet fra 2015. Det tydeliggjør hvordan norsk sikkerhetspolitikk formes ut fra økt uforutsigbarhet og usikkerhet omkring russiske intensjoner i nærrområder i nord. I langtidsplanen fra 2015 ble det uttalt at den økte militære aktiviteten til Russland representerer russiske stormaktsambisjoner. Retorikken har blitt hardere og styrkingen og moderniseringen av russisk militærmakt understreker et ønske om å spille en større internasjonal rolle, noe som er demonstrert ved opptredenene i Ukraina og Georgia, samt øvelser i Norges nærrområder (Utenriksdepartementet, 2016-2017, s.14).

Den sikkerhetspolitiske situasjonen omtales som mer alvorlig enn på lenge, og tidligere utenriksminister Børge Brende (H) peker på at den militærstrategiske balansen i nord har forskjøvet seg i russisk favør (Brende, 2016). Det understrekes videre i Veivalgsmeldingen fra samme år at *«det endrede politiske, økonomiske og militære maktforholdet krever en sterkere verdimesig og realpolitisk forankring i vestlige fellesskap av naboer, allierte og handelspartnere»* (Utenriksdepartementet, 2016 - 2017, s. 5). I 2017 beskrev Børge Brende essensen i norsk utenrikspolitikk som *“ansvarlig realisme”* fordi norske prioriteringer formes av sine omgivelser, og at en velfungerende global verdensorden forankret i sterke institusjoner og samarbeid er avgjørende for realisering av norske interesser (Brende, 2017).

Både Ine Marie Eriksen Søreide (H) og Børge Brende (H) var begge konsistente i sine uttalelser om Russland etter annekteringen av Krim; Russland er konfliktens aggressor og deres atferd er basert på at utenrikspolitikk er et nullsumspill (Rowe, 2019, s.7). Ine Eriksen Søreide gikk så lang som å si at forholdet mellom Norge og Russland aldri blir det samme (Krever, 2015).

Sikkerhetspolitiske ambisjoner

I denne delen vil det redegjøres for norske ambisjoner som omtales direkte som avskrekkende eller beroligende tiltak, eller tiltak som tolkes slik basert på de operasjonelle definisjonene

redegjort for tidligere i oppgaven (Heier, 2013, s.79: Huth, 1988, s.424: Vanaga, Rostoks, 2019, s. 2)

I en masteroppgave fra Forsvarets høyskole undersøkte Hanne Helén Bragstad utviklingen i bruken av begrepet “avskrekkelse” i forsvarsministerens tale samt i forsvarsbudsjettet fra 2008 frem til 2016. Undersøkelsen viste en større grad av økning i bruk av begrepet avskrekkelse enn beroligelse i forsvarsbudsjettet etter 2014 (Bragstad, 2016, s.31). Men undersøkelsen viser ikke om det har sammenheng med den norske og russiske relasjonen spesifikt, eller om det beskriver noe annet. Derfor er en kvalitativ analyse mer gunstig for å undersøke den faktiske vektleggingen av begrepene.

I Veivalgsmeldingen hevder Utenriksdepartementet at Norge har hatt en tradisjon for kontinuitet i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Likevel fremheves det at et endret sikkerhetspolitisk landskap krever en økt bevissthet rundt norske politiske valg. Derfor understreker regjeringen et ønske om å «*vektlegge en videreutvikling i de lange linjer i norsk sikkerhetspolitikk*» ved å bidra til at NATOs kollektive forsvar styrkes mot nye sikkerhetsutfordringer ved tilrettelegging av alliert tilstedeværelse og øving i nord samt å styrke norsk forsvarsevne. I tillegg til å videreutvikle samarbeidet med Russland basert på felles interesser og forutsigbarhet, fremme internasjonal rettsorden og reagere på alvorlige folkerettsbrudd (Utenriksdepartementet, 2016 – 2017, s.6).

NATO-medlemskap og styrket nasjonal forsvarsevne

«1. Sikre troverdig avskrekkelse med basis i NATOs kollektive forsvar».

«2. Forsvare Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep innenfor rammen av NATOs kollektive forsvar» (Forsvarsdepartementet, 2015, s.22).

Slik lyder to av de ni konkrete oppgavene til det norske Forsvaret. Disse oppgavene har ikke endret seg over den undersøkte tidsperioden fra 2014 til i dag. Oppgavene uttrykker Forsvarets mest sentrale funksjon, nemlig å ivareta nasjonens sikkerhet, interesser og verdier.

Militærmakt er et av flere virkemidler en suveren stat anvender for å avverge trusler eller angrep på eget territorium. Forsvarsdepartementet uttrykker at hovedmålet med norsk forsvarsevne er «*at kostnadene ved å true eller angripe norsk sikkerhet, territorium eller handlefrihet blir uakseptabelt høye. Evnen til å håndtere militære utfordringer skal bidra til at*

trusler ikke oppstår. Troverdig avskrekkelse sikres gjennom en aktiv alliansepolitikk som er forutsigbar, langsiktig og konfliktforebyggende» (Forsvarsdepartementet, 2015, s.22).

Fokuset på allierte kapasiteter og hvordan NATO-medlemskapet er den viktigste medvirkeren til norsk avskrekkende evne er gjennomgående i alle de analyserte dokumentene. NATO er den fremste garantisten for norsk sikkerhet, og det understrekes at NATO-medlemskapet utgjør grunnmuren i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik (Forsvarsdepartementet, 2015, s.22). NATOs fremste hensikt har helt siden etableringen vært å forebygge krig og konflikt gjennom en avskrekkende evne og vilje til kollektivt forsvar (Forsvarsdepartementet, 2015, s.11). Forsvaret av Norge skjer altså i rammeverket av NATO-medlemskapet, og hovedmålet er å sikre norsk suverenitet, norske rettigheter, interesser og verdier, samt å bevare norsk handlefrihet mot militær og annet press (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 11). NATOs sikkerhetsgaranti er forankret i Atlanterhavspakten artikkel 5 og tilsier at et angrep på et medlemsland er et angrep på hele alliansen. Medlemsland er derfor pliktet til å bistå andre medlemmer ved sikkerhetspolitiske utfordringer (NATO, 2019).

Likevel er det forankret i Atlanterhavspakten artikkel 3 at medlemmene også skal opprettholde og utvikle sin individuelle evne til å motstå væpnet angrep (NATO, 2019). Et styrket nasjonalt forsvar kombinert med en aktiv alliansepolitikk vil derfor føre til en troverdig avskrekkelse som kan virke konfliktforebyggende. Forsvarets langtidsplan fra 2015 fremhever at ut fra de sikkerhets- og forsvarspolitiske omgivelsene har regjeringen følgende prioriteringer for Forsvaret: *“1. Styrke forsvaret av Norge. 2. Styrke NATOs kollektive forsvar. 3. Bidra til internasjonal innsats. 4. Videreutvikle totalforsvaret.* (Forsvaret, 2015, s. 18). For å gjennomføre disse målene har myndighetene bevilget mer penger til utviklingen av Forsvaret. Fra 2013 til 2018 økte forsvarsbudsjettet med 24%. Forsvarsbudsjettet i 2018 var på 55 milliarder NOK, og den nåværende langtidsplanen søker en økning i forsvarsutgifter på omkring 165 milliarder NOK over en 20-års periode (Friis, 2018, s. 135). Videre påpeker Utenriksdepartementets nordområdestrategi at på lengre sikt vil nasjonal og alliert situasjonsforståelse prioriteres gjennom en ytterligere styrking av kapasiteter som nye ubåter, nye maritime patruljefly, langtrekkende luftvernsystemer og F-35 kampfly (Utenriksdepartementet, 2017, s.20).

Alliert tilstedeværelse

«Allierte styrker som trener, øver og opererer sammen med norske styrker i Norge og nordområdene er et avskrekkende motsvar til økt militær aktivitet i våre umiddelbare nærområder» (Forsvarsdepartementet, 2019, s.25).

Slik lyder forsvarsdepartementets langtidsplan fra 2019. Grunnet den materielle og militære underlegenheten er Norge avhengig av at Atlanterhavspaktens artikkel 5 blir fulgt opp. Dersom Russland ikke oppfatter det kollektive forsvaret av Norge som reelt, vil ikke alliansesamarbeidets avskrekkende evne virke troverdig. Derfor uttrykkes det i forsvarsbudsjettet fra 2015 at NATOs kriseforebyggende terskel må sikres gjennom regelmessig tilstedeværelse og militære operasjoner (Forsvaret, 2015, s.10). På denne måten tydeliggjøres forsvarsalliansens forpliktelser overfor medlemsland og illustrerer evnen til å reagere umiddelbart, effektivt og med relevante midler dersom Norge utsettes for press (Forsvaret, 2015, s.10).

I 2014 hadde utenlandske avdelinger totalt 163 418 tjenestegjørende døgn på trening og øving i Norge, noe som er en nær dobling fra 2013 (83 758), men tallet er likevel lavere enn tallet fra 2012 (178 259) (Forsvaret, 2014, s. 78). Dette kommer som et resultat av gjennomføringen av den internasjonale øvelsen Cold Response, etablering av alliert treningssenter i Harstad og Garnisonen i Porsanger, og at deltakende nasjoners styrkebidrag i andre operasjoner er redusert. Norge kan altså ikke selv styre den allierte tilstedeværelsen, men kan tilrettelegge for en alliert tilstedeværelse (Forsvaret, 2015, s. 18). Denne tendensen gjenspeiler de skriftlige ambisjonene i forsvarsbudsjettet fra 2015: *“For å støtte opp om øvingsvirksomheten i NATO, og for å legge til rette for alliert aktivitet i nordområdene, legges det opp til at Forsvaret jevnlig påtar seg vertskapet for NATO-øvelser”* (Forsvarsdepartementet, 2015, s. 28).

Øvelse “Trident Juncture” som ble gjennomført i 2018 illustrerer den norske vertskapspolitikken. Ifølge Forsvarets langtidsplan fra 2015 var øvelsen et tiltak for å øke NATOs oppmerksomheten i nordområdene og å demonstrere alliansens vilje og evne til kollektivt forsvar av medlemslandene (Forsvarsdepartementet, 2015, s.21).

I 2017 ble det vedtatt en rotasjonsordning for det amerikanske marinekorpset, der 700 soldater blir fordelt på norske militærbaser. Forsvarsdepartementet står fast på at dette ikke bryter med basepolitikken, men at det styrker troverdigheten om at allierte kommer til unnsetning dersom det er behov for der (Forsvarsdepartementet, 2018A). NUPI-forsker Julie Wilhelmsen hevder

derimot at økt militær tilstedeværelse nær Russland er problematisk fordi nordområdene tradisjonelt har skullet få fri fra den spente sikkerhetspolitiske situasjonen mellom Russland og NATO (Bentzrød, 2018).

Sanksjoner

I 2016 utrykte Utenriksdepartementet i sin Veivalgsmelding at det å bidra til å opprettholde internasjonal rettsorden er en av hovedlinjene i norsk utenrikspolitikk, fordi det gir et sett med felles spilleregler som fører til en stabilitet og forutsigbarhet for omverdenen (Utenriksdepartementet, 2015-2016, s. 39). Det er av norsk interesse at nye utfordringer blir løst ved hjelp av folkeretten, fordi alternativet er at maktpolitiske virkemidler og stormaktsinteresser blir dominerende. Videre uttrykkes det at Norge er villig til å reagere på alvorlige brudd på spilleregler og arbeide for at de får konsekvenser.

Annekteringen av Krim medførte økonomiske og politiske sanksjoner fra vesten mot Russland, og Norge er ikke et unntak: *“forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territoriale integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet ble iverksatt 15. august 2014”* (Utenriksdepartementet, 2018, s.27). I praksis innebærer dette forbud mot import og eksport av våpen og forsvarsmateriell fra og til Russland, samt forbud mot eksport av flerbruksvarer og teknologi som kan være beregnet for militært bruk og forbud mot handel av russiske verdipapirer og pengemarkedsinstrumenter. I tillegg medfører det begrensninger i eksport av enkelte varer og tjenester til russisk oljeindustri. Denne forskriften samsvarer med EUs restriktive tiltak mot Russland (Utenriksdepartementet, 2016, s. 27).

På bakgrunn av folkeretten er Norge forpliktet til å gjennomføre sikkerhetsrådets bindende vedtak, men kan selv vurdere å slutte seg til EU-tiltakene. Veivalgsmeldingen fra 2017 påpeker at det er nettopp er viktig for Norge at internasjonale forbindelser, konfliktløsning og håndtering av nye utfordringer baseres på folkeretten. Alternativet er at stormaktsinteresser blir dominerende, og maktpolitiske virkemidler vil anvendes i større grad (Utenriksdepartementet, 2017, s. 39). Regjeringens valg om å slutte seg til disse sanksjonene reflekterer en norsk vektlegging av internasjonale institusjoner og internasjonal rett.

Selvpålagte restriksjoner

Det fremstår som viktig for regjeringen at alliert tilstedeværelse og militær aktivitet skjer innenfor rammeverket av etablerte nasjonale retningslinjer for alliert aktivitet i Norge, for å ikke skape uro i nordområdene. Norge stiller seg bak NATOs politikk om avskrekkelse og forsvar, men ønsker å kombinere dette med dialog med Russland (Forsvarsdepartementet, 2018, s. 41).

Dette samsvarer med Paal Sigurd Hilde sin påstand om at avskrekkelse og beroligelse er et forsøk på å finne balanse mellom ulike behov: støtte fra vest, lavspenning med øst og en innenrikspolitisk oppslutning (Hilde, 2019, s. 60). Norsk sikkerhetspolitikk har vært preget av en balanse mellom de to, og daværende forsvarsminister Jens Christian Hauge oppsummerte i 1949 den norske dualiteten i tittelen: *“Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær”* (Hilde, 2019, s. 61). Uttrykket er egnet til å kortfattet beskrive det norske forholdet til NATO, og hvordan man ønsker alliert støtte, men samtidig vil beholde en lav spenning med Russland. Derfor har beroligende tiltak gjerne kompensert for avskrekkende tiltak i form av selvpålagte restriksjoner og internasjonale avtaler.

Historisk har basepolitikken, begrensningene på alliert aktivitet i nord og atompolitikken vært de viktigste selvpålagte restriksjonene som skulle kompensere for alliansesamarbeidet (Hilde, 2019, s.61). Da disse restriksjonene er selvpålagt er det et større handlingsrom for å justere dem i møte med en skiftende sikkerhetspolitisk kontekst. I 2014 antydet forsvarssjefen at restriksjonene bør mykes opp, fordi ustabiliteten fører til en sårbarhet som bør kompenseres med permanent alliert tilstedeværelse: *“Risikoen kan reduseres ved at allierte dekker opp for våre svakheter ... Dette vil kreve at styrker på norsk jord til daglig, eller at allierte forsterkninger kommer i form av luftbårne systemer som kan påvirke strid i frontlinjen meget raskt”* (Hansen, Skille, Veum, Higræff, 2015). NUPI-forsker John Kristen Skogan svarer at det å stasjonere utenlandske styrker i Norge på daglig basis vil være et klart brudd på norsk basepolitikk, og forsvarsekspert Jacob Børresen mener at dette er i strid med Norges målsetting om lavspenning i nord (Hansen, Skille, Veum, Higræff, 2015).

Utenriksdepartementet uttrykte i 2016 at myndighetene ønsket å videreføre basepolitikken fordi den ikke er et hinder for alliert tilstedeværelse (Utenriksdepartementet, 2016, s. 29). I relasjon til dette ble det også uttrykt at på tross av NATOs kjernevåpenpolitikk er den norske

regjering klar på at kjernevåpen ikke skal stasjoneres på norsk jord i fredstid. Denne beslutningen skal fungere som konfliktdepende og bidra til avspenning. Av samme årsak vedtok Stortinget i 2016 at Norge skal aktivt arbeide for en verden fri for kjernevåpen (Utenriksdepartementet, 2017, s.34). Det er i forbindelse med kapittel 9 i «Veivalgsmeldingen»: “Nedrustning og ikke-spredning”, at Utenriksdepartementet uttrykker at en *“kombinasjon av troverdig avskrekkelse og vilje til nedrustning er en lang linje i norsk og alliert politikk fordi det øker den kollektive sikkerhet”* (Utenriksdepartementet, 2016, s. 34).

Internasjonale avtaler

I veivalgsmeldingen fra 2017 understrekes det at Norge ønsker en åpenhet om militær aktivitet for å redusere risikoen for misforståelser og konflikt. Derfor har Norge forsøkt å vise større åpenhet rundt NATO-øvelser og nasjonale øvelser (Utenriksdepartementet, 2017, s.29). Dette er blant annet forankret i det såkalte “Wiendokumentet” og avtalen om “åpne luftrom”. Førstnevnte er en politisk bindende avtale for OSSE-medlemsstater om å fremme sikkerhet gjennom tillitskapende tiltak. (Forsvaret, 2014, s. 82). Det innebærer blant annet invitasjon til å besøke for å avkrefte bekymringer rundt militær aktivitet. Norge har ifølge Forsvarets årsrapport fra 2014 ivarett sine forpliktelser til Wien-dokumentet ved å invitere inspektører fra henholdsvis Hviterussland, Sveits og Russland under øvelse Cold Response i 2014. Det samme skjedde under etableringen av Bodø hovedflystasjon og Brigade Nord (Forsvaret, 2014, s.82).

Avtalen om åpne luftrom (Open Skies) er en avtale mellom 34 nasjoner, der medlemsland har tillatelse til å fly over hverandres territorium for å ta luftfoto uten særlige begrensninger.² Russland gjennomførte én Open Skies-flygning over Nord-Norge i 2014 (Forsvaret, 2014, s. 82). Utenriksdepartementet understreker hvordan avtalen om det åpne luftrom og Wien-dokumentet bidrar til kunnskap og tillit, noe som er viktig når situasjonen er anspent (Utenriksdepartementet, 2017, s. 35).

Samarbeid med Russland

«Selv om forholdet til Russland er endret etter 2014, legger regjeringen vekt på å videreføre samarbeidet i nord på de fleste områder» (Utenriksdepartementet, 2016-2017, s. 29).

² Begrensningene innebærer flysikkerhetsmessige kriterier (Forsvaret, 2014, s.82).

Slik lyder utenriksdepartementets Veivalgsmelding fra 2016.

Russlands bruk av militær makt i Ukraina førte til at det militære samarbeidet mellom Norge og Russland ble suspendert (Utenriksdepartementet, 2016-2017, s.14). Likevel fremhever Utenriksdepartementet den komplekse situasjonen fører til ustabilitet og misforståelser, og at Norge og Russland har felles interesser i forutsigbarhet. Derfor opprettholder norske myndigheter det praktiske samarbeidet innen søk og redning, fiskeriforvaltning, atomsikkerhet, miljøvern og folk-til-folk samarbeid (Utenriksdepartementet, 2016-2017, s. 14).

Forsvarsdepartementet vektlegger at selv om det praktiske militære samarbeidet mellom Russland og Norge er suspendert, er det viktig å opprettholde en politisk dialog som et tillitsskapende tiltak for å motvirke en negativ utvikling (Forsvarsdepartementet, 2017, s. 32).

Analyse

Denne delen av oppgaven analyserer empirien og forsøker å svare på problemstillingen om norsk sikkerhetspolitikk vektlegger avskrekkelse eller beroligelse i nordområdene i møte med russisk makthevdelse. Derfor vil jeg se etter tilstedeværelsen av avskrekkende og beroligende ambisjoner i de undersøkte dokumentene og diskutere disse i lys av neorealismen. Graden av samsvar mellom de operasjonelle definisjonene av avskrekkelse og beroligelse og empirien vil indikere hvordan Norge vektlegger sin sikkerhetspolitikk.

Hypotese 1: Norge vektlegger avskrekkende tiltak

Hypotesen om at Norge vektlegger en avskrekkende strategi overfor Russland støttes i stor grad av den neorealistske teoritradisjonen. Det anarkiske internasjonale systemet fører til at et land som Norge i bunn og grunn står alene i møte med et endret trusselbilde. Derfor er man nødt til å føre en politikk som er tilpasset den sikkerhetspolitiske situasjonen (Holst, Hunt & Sjøstad, 1985, s.9: Rottem, 2007, s.67). Økt alliert tilstedeværelse, styrking av nasjonal forsvarsevne og sanksjoner gir inntrykk av at Norge i stor grad har avskrekkende ambisjoner overfor Russland. Denne antakelsen forsterkes av norske myndigheters beskrivelse av et endret russisk trusselbilde som følge av annekteringen av Krim. Fra et neorealistsk perspektiv er verden preget av anarki og mistenksomhet, noe som forsterker antagelsen om at Norge

frykter russiske revisjonistiske ambisjoner i nordområdene. Den materielle og militære ulikheten mellom Russland og Norge, samt nordområdenes strategiske betydning støtter opp om frykten om at norsk sikkerhet kan være truet. Mearsheimers offensive realisme hevder at stater er maktmaksimerende, og derfor opptrer ekspansjonistiske dersom de antar at fordelene ved ekspansjon overgår kostnadene (Mearsheimer, 2001, s.54: Taliaferro, 2001, s.128). Norges materielle underlegenhet gjør landet til et enkelt mål for Russland, og den strategiske betydningen av nordområdene gjør Norge til et attraktivt mål. Det vil derfor bli utfordrende for et land som Norge å hindre Russland i å bruke militærmakt for å nå sine politiske målsettinger.

Som Johan Jørgen Holst nevnte innledningsvis har små stater en svært begrenset mulighet til å påvirke den internasjonale strukturen, og derfor må tilpasse sin politikk til den sikkerhetspolitiske situasjonen (Holst, Hunt & Sjøstad, 1985, s.9).

I møte med russisk makthevdelse anvender Norge i stor grad det Waltz omtaler som interne og eksterne balanserende tiltak. Interne tiltak gjøres i form av økte bevilgninger til Forsvaret for å styrke den nasjonale forsvarsevnen (Friis, 2019, s.135). Likevel kan ikke styrket norsk forsvarsevne hindre et angrep fra Russland på egenhånd. Derfor benyttes eksterne balanserende tiltak ved å inngå alliansemedlemskap. Ved å alliere seg med NATO, evner Norge å redusere betydningen av den materielle ulikheten mellom Norge og Russland. Følgelig vil en russisk risikovurdering av kostnad versus gevinst i en konflikt med NATO ikke havne i russisk favør. Dette fremgår som avskrekkelse i form av nektelse fordi det etablerer konvensjonelle militære evner til å faktisk kunne forsvare mot mulige angrep (Vanaga & Rostoks, 2019, s.23). Det representerer også en kombinasjon av direkte avskrekkelse og utvidet avskrekkelse fordi det omhandler norsk territorium, men inkluderer en alliert.

Norske myndigheter uttrykker også en ambisjon om bruk av ikke-militær avskrekkelse i form av sanksjoner. Ved å etablere forbud mot handel av varer som er beregnet for militær bruk kan man potensielt redusere Russlands militære kapabiliteter og derav hindre potensielle angrep. Sanksjoner sikter derimot hovedsakelig mot å signalisere hvilke handlinger som oppfattes som uakseptable, og derfor medfører konsekvenser. Ved å slutte seg til EUs sanksjoner overfor Russland illustrerer Norge at man ikke godtar brudd på folkeretten, og signaliserer at et videre brudd på internasjonal rett i nordområdene vil medføre konsekvenser.

Det fremgår i empirien at hovedmålet med norsk forsvarsevne er å gjøre kostnader ved et angrep uakseptabelt høye, og at dette sikres gjennom en alliansepolitikk og et styrket Forsvar. Dette er i stor grad en direkte gjengivelse av definisjonen på avskrekkelse. Myndighetenes fokus på å forsterke det norske forsvar, styrke den norske rollen som vertskap, og å tilrettelegge for alliert tilstedeværelse viser en vektlegging av avskrekkelse i form av nektelse.

Likevel kommer det frem i empirien at norske myndigheter anerkjenner sikkerhetsdilemmaet og hvordan norsk sikkerhet kan gå på bekostning av russisk sikkerhet. Derfor anvender norske myndigheter også strategier som foster tillit og transparens overfor Russland.

Hypotese 2: Norge vektlegger beroligende tiltak

Hypotesen om at Norge vektlegger en beroligende tilnærming til Russland i nordområdene finner også støtte i neorealismen, spesifikt i defensiv realisme. Dette er fordi det illustrerer hvordan den anarkiske strukturen i det internasjonale systemet oppfordrer stater til å ha en moderat og reservert politikk for å ivareta egen sikkerhet. Det har ikke vært hensiktsmessig å se etter begrepet beroligelse i de offentlige dokumentene, da dette begrepet anvendes i mindre grad enn avskrekkelse. Derimot fremgår det at samarbeid med Russland, selv pålagte restriksjoner for alliert tilstedeværelse og samarbeid reduserer noe av usikkerheten som eksisterer i det internasjonale systemet. Dette skaper et inntrykk av en vektlegging av beroligende ambisjoner, selv om dette ikke nevnes eksplisitt i dokumentene på samme måte som avskrekkelse. Fra et neorealistisk perspektiv vil maktulikheten mellom Russland og Norge antyde at Norge ikke utgjør en trussel for Russland. Derfor handler norske beroligende tiltak om å forsikre Russland om at NATO ikke vil bruke norsk territorium som et springbrett for å angripe Russland. Historisk har basepolitikken, begrenset øvingsaktivitet nær grensen til Russland og atompolitikken vært strategier ment for å berolige Russland med tanke på Norges NATO-medlemskap og den geografiske beliggenheten som naboland og aktør i nordområdene. Likevel viser empirien at norske myndigheters beroligende ambisjoner er i endring. Dette kommer blant annet til syne gjennom beslutningen om å stasjonere amerikanske soldater i Norge i fredstid, og i større grad avholde allierte øvelser nærmere den norske-russiske grensen selv om dette kan oppleves som brudd på basepolitikken.

Samtidig har Norge på tross av russisk makthevdelse i Ukraina vist ambisjoner om åpenhet rundt NATO-øvelser på norsk territorium gjennom å tillate inspektører fra blant annet Russland for å overvåke NATO-øvelser på norsk territorium. Dette fremstår som en strategi for å øke transparens, noe som kan redusere den usikkerheten som ifølge neorealismen ligger latent i den anarkiske verdensordenen.

Behovet for å berolige Russland er forankret i en neorealistisk tankegang om at stater aldri kan være sikre på andre staters intensjoner (Mearsheimer, 2001, s.132). Dersom Norge fremstår som truende, eller ikke anerkjenner den trusselen alliert tilstedeværelse kan medføre kan dette fremstå provoserende og intensivere sikkerhetsdilemmaet fordi norsk sikkerhet går på bekostning av russisk (Taliaferro, 2001, s.129).

Fra et neorealistisk perspektiv vil stater kun inngå i samarbeid under de rette omstendighetene dersom det tjener dem begge, men det styres også av intensiteten av sikkerhetsdilemmaet (Glaser, 1994, s.51; Jervis, 1999, s.62). Norge og Russlands militære samarbeid var et tiltak som tjente begge staters ønske om sikkerhet ved at det fostret samarbeid og dialog for å forhindre ustabilitet, misforståelser og konflikt (Forsvarsdepartementet, 2019, s.17). Dette samarbeidet ble suspendert i etterkant av russisk annektering av Krim. Fra et neorealistisk perspektiv kan dette anses som et resultat av et intensivert sikkerhetsdilemma, der den økte sikkerheten til en part gikk på bekostning av den andre parten. Et tegn i den retning er det forhold at norske myndigheter samtidig viderefører det praktiske samarbeidet med Russland (Utenriksdepartementet, 2015, s.29).

Konklusjon

Oppgaven har undersøkt om Norge vektlegger avskrekkelse eller beroligelse i nordområdene i møte med russisk makthevdelse. For å belyse dette har oppgaven analysert offentlige dokumenter fra Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet for å kartlegge norske sikkerhetspolitiske ambisjoner i nordområdene.

Oppgavens hovedfunn er at norsk sikkerhetspolitikk i nordområdene ikke nødvendigvis vektlegger avskrekkelse fremfor beroligelse eller omvendt. Derimot er det plausibelt å

argumentere for å norsk sikkerhetspolitikk er preget av en balanse mellom de to strategiene, og at denne balansen følger et endret russisk trusselbilde.

Konklusjonen blir at norske myndigheter ikke vektlegger den ene eller den andre i signifikant grad. Derimot viser undersøkelsen at Norge har en balanserende tilnærming til avskrekkelse og beroligelse, der beroligende strategier kompenserer for avskrekkende ved å redusere sannsynligheten for provokasjon. De selvpålagte restriksjonene, det norsk-russiske samarbeidet og internasjonale avtaler skaper økt tillit og transparens, noe som skal hindre en eskalering av sikkerhetssituasjonen. Ved å øke forsvarsevnen, tilrettelegge for alliert tilstedeværelse og å gjennomføre sanksjoner demonstrerer Norge samtidig hvordan ekspansjon i nordområdene kan medføre kostnader som overgår gevinsten. På den andre siden vil de selvpålagte restriksjonene, norsk-russiske samarbeidet og internasjonale avtaler hindre en eskalering av sikkerhetsdilemmaet basert på økt grad av tillit og transparens.

Likevel er det plausibelt å argumenter for at denne balansen følger det endrede trusselbildet som følge av økt russisk maktanvendelse i andre områder, og at det kan bli utfordrende å opprettholde en tilsvarende balanse dersom trusselbildet eskalerer. Dette er fordi norsk beroligelse forsøker å redusere konfliktpotensialet ved russisk frykt, mens avskrekkelse søker å håndtere Russlands revisjonistiske ambisjoner.

Dette illustreres blant annet ved at avskrekkende elementer i noen grad har økt, gjennom økonomiske sanksjoner, økte bevilgninger til Forsvaret, økt fokus på tilrettelegging av alliert tilstedeværelse. Disse tiltakene har historisk blitt kompensert for ved beroligende strategier som selvpålagte restriksjoner og samarbeid med Russland. Da restriksjonene er selvpålagte medfører det et fleksibelt handlingsrom. Illustrerende for bruken av dette handlingsrommet er at Norge har utplassert amerikanske soldater i Norge i fredstid, selv om dette strider med den tradisjonelle basepolitikken. I tillegg har det militære samarbeidet mellom Norge og Russland, som hadde som mål å fostre transparens og tillit, blitt suspendert som følge av russisk makthevdelse. Dette viser at selv om det er vanskelig å konkludere med at Norge vektlegger avskrekkelse på bekostning av beroligelse, ser man en tendens til at beroligelsesaspektet reduseres i noen grad når Russland opptrer ekspansjonistisk.

Dersom Russlands revisjonistiske ambisjoner intensiveres kan det antas at norske avskrekkelsesstrategier følger etter, noe som kan gå på bekostning av de beroligende

tiltakene. Balansegangen mellom avskrekkelse og beroligelse som Johan Jørgen Holst uttrykte innledningsvis er derfor fortsatt tilstede i norske sikkerhetspolitiske ambisjoner, men som følge av endrende trusselbilde også mer utfordrende å balansere.

Litteraturliste

- Andersen, Svein S. (1997). *Casestudier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. (1 utg). Bergen: Fagbokforlaget.
- Bentzrød, Sveinung Berg. (2018, 9. januar). Flere allierte soldater i Norge i vinter enn i Hærens egen kampstyrke. *NRK*. Hentet 10.04.20 fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/oRpX4K/flere-allierte-soldater-i-norge-i-vinter-enn-i-haerens-egen-kampstyrke?>
- Bjørntvedt, Halvor & Johnsen, Alf B. (2018, 12. juni). Regjeringen åpner for lengre og økt tilstedeværelse for amerikanske soldater. *VG*. Hentet 10.04.20 fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/5VzP0W/regjeringen-aapner-for-lengre-og-oekt-tilstedevaerelse-for-amerikanske-soldater>
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie 1970-2000 - Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forlag
- Bragstad, Hanne H. (2016). *Avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland*. (Mastergradsavhandling). Forsvarets høgskole.
- Brende, Børge. (2015). «Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse for Stortinget». Hentet 19.03.20 fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjorelse_150305/id2398550/
- Brende, Børge. (2016). «Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse for Stortinget». Hentet 19.03.20 fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjoerelse_160301/id2477557/
- Brende, Børge. (2017). «Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse for Stortinget». Hentet 19.03.20 fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/redegjorelse_170307/id2541960/
- Elman, M. (1995). The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard. *British Journal of Political Science*, 25(2), 171-217.
- Fermann, Gunnar. (2014). *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (2. utg). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Forsvaret. (2014). *Forsvarets årsrapport 2014*. Hentet 08.04.20 fra: https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Forsvarets%20Aarsrapport%202014.pdf

- Forsvaret. (2015). *Forsvarets årsrapport 2015*. Hentet 08.04.20 fra:
https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Forsvarets%20aarsrapport%202015.pdf
- Forsvarsdepartementet & statsministerens kontor. (2016, 17. juni). *Ny langtidsplan for forsvarssektoren: "Kampkraft og bærekraft"*. [pressemelding]. Hentet 11.04.20 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-langtidsplan-for-forsvarssektoren-kampkraft-og-barekraft/id2504968/>
- Forsvarsdepartementet. (2006 - 2007). *For budsjetterminen 2007*. (St.prp. nr. 1 (2006 - 2007)).
Hentet 09.04.20 fra:
https://www.regjeringen.no/contentassets/0d54c746a8484ba1814ddd7efa08258f/no/pdfs/stp200620070001_fdddpdfs.pdf
- Forsvarsdepartementet. (2015). *Et felles løft*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet 13.04.20 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/et-felles-loft---fra-ekspergruppen-for-forsvaret-av-norge/id2427726/>
- Forsvarsdepartementet. (2015-2016). *Kampkraft og bærekraft. Langtidsplan for forsvarssektoren*. (Prob. 151 S (2015 - 2016)). Hentet 15.04.20 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-151-s-20152016/id2504884/?ch=1>
- Forsvarsdepartementet. (2018. 12. mai). *Det amerikanske marinekorpsets øving i Norge*. [pressemelding]. Hentet 09.04.20 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/det-amerikanske-marinekorpsets-oving-og-trening-i-norge/id2604216/>
- Forsvarsdepartementet. (2019-2020). *Vilje til beredskap - evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren*. (Prop. 62 A (2019-2020)). Hentet 15.04.20 fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/?ch=2>
- Friis, Karsten. (2019). Norway: NATO in the North? I Vanaga, Nora & Rostoks, Tom (Red). *Deterring Russia in Europe: Defence strategies for neighbouring states* (128 - 145). London & New York: Routledge.
- Frydenlund, Knut. (1982). *Lille land – hva nå? Refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Glaser, C. (1994). Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help. *International Security*, 19(3), s. 50-90
- Hansen, Ståle., Skille, Øyvind Bye., Veum, Eirik & Higræff, Marit (2015. 23. september). Antyder utenlandske styrker i Norge. *NRK*. Hentet 20.04.20 fra: <https://www.nrk.no/dokumentar/antyder-utenlandske-styrker-i-norge-1.12568885>
- Heier, Tormod. (2013). Mellom beroligelse og avskrekking: Forsvarets krisehåndtering. I Heier, Tormod & Kjølberg, Anders (Red.), *Mellom fred og krig*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holst, Jørgen J. (1967). *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv. 1: Analyse*. Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Holst, Jørgen J. Hunt, Kenneth & Sjaastad, Anders C. (Red.). (1985). *Deterrence and Defense in the North*. Oslo: Norwegian University Press.
- Huth, Paul. K & Russett, Bruce. (1988). Deterrence Failure and Crisis Escalation. *International Studies Quarterly*, 32(1). s. 29 - 45.
- Huth, Paul. K. (1988). Extended deterrence and the outbreak of war. *American Political Science Review*, 82(02), 423-443.
- Hønneland, Geir & Rowe, Lars. (2010). *Nordområdene – hva nå?* Trondheim: Tapir Akademisk Forlag
- Jackson, Robert & Sørensen, Georg. (2007). *Introduction: Elements of Realism*. (3 utgave). Oxford: Oxford University Press.
- Jervis, Robert. (1999). Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. *International Security*, 24(1), s. 42-63
- Krever, Mick. (2015. 26. februar). Norway: “We are faced with a different Russia”. *CNN*. Hentet 20.04.20 fra: <https://edition.cnn.com/2015/02/25/world/amanpour-norway-ine-eriksen-soreide/index.html>

- Lund, Thorleif (red.) (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub
- Matlary, Janne H. (2014). *Russlands stormaktstrategi og vestens respons*. Innlegg presentert ved Den Norske Atlanterhavskomiteé, Oslo.
- Mearsheimer, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton.
- NATO. (2019. 10. april). The North Atlantic Treaty. Hentet fra:
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=en
- Nye, Joseph. S., & Welch, David. A. (2014). *Understanding Global Conflict & Cooperation: Intro to Theory & History*. Harlow: Pearson Education Limited
- Rottem, Svein V. (2007). Forsvaret i nord - avskrekking og beroligelse. *Universitetsforlaget*, 48(1). 63 - 90.
- Rowe, Lars (2018). Fornuft og følelser: Norge og Russland etter Krim. *Nordisk østforum (elektronisk ressurs): Tidsskrift for Politikk, Samfunn og Kultur i Øst-Europa og Eurasia*, vol. 32. s. 1 - 20.
- Simpson, Archie. W. (2018). Realism, Small States and Neutrality. I Avgustin, J.R., Orsi, Davide & Numus, Max. (Red.) *Realism in Practice: An Appraisal*. (s.119 - 130). Bristol, England: E-International Relations.
- Skogan, John K. (2011). *Sikkerhetspolitiske mål og virkemidler*. I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Anarki, makt og normer: Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstract Forlag.
- Skogrand, Kjetil., Njølstad, Olav & Tamnes, Rolf. (1998). *Brennpunkt: Kald krig, nordområder og storstrategi*. (Volum 5). Oslo: Institutt for forsvarsstudier.
- Skogrand, Kjetil. (2004). *Norsk Forsvarshistorie 1940-1970-Alliert i krig og fred*. Bergen: Eide forlag.
- Snyder, Glenn H. (1960). Deterrence and power. *Journal of Conflict Resolution*. 4(2). 163 - 178.
- Snyder, Glenn H. (1961). *Deterrence and Defence: Toward a Theory of National Security*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Stein, Janice G. (1991). Reassurance in International Conflict Management. *Political Science Quarterly*, 106(3), 431 - 451.
- Søreide, Ine Eriksen. (2017). «En balansert sikkerhetspolitikk». Hentet 01.04.20 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/avskrekkingberoligelse/id2536988/>
- Søreide, Ine Eriksen. (2018). “Utenriksministerens utenrikspolitiske redegjørelse for Stortinget». Hentet 21.03.20 fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utgreiing_180227/id2591293/
- Taliaferro, J. W. (2000/2001). Security seeking under anarchy: Defensive realism revisited. *International Security*, 25(3), 128-161.
- Tamnes, Rolf. (2015). Et lite land i stormaktspolitikken. *Universitetsforlaget* 72(4). s. 384 - 393.
- Tamnes, Rolf. (2019). Småstatsrealisme i 70 år. *Skandinavisk tidsskrift for internasjonale studier*, 77(1). s. 49 - 59.
- Thargaad, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode* (4. utg). Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, Aksel. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg). Oslo: Gyldendal
- Tomassen, Jan Harald & Bendixen, Andre. (2014, 14. november). Øvelse i Nord-Norge vil provosere. *NRK*. Hentet 04.04.20 fra: https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/militaerovelse-i-finnmark-vil-provosere_-mener-forsker-1.12043358
- Utenriksdepartementet. (2014). *Nordkloden*. Hentet 22.03.20 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nordkloden/id2076193/>
- Utenriksdepartementet. (2016-2017). *Hav i utenriks- og utviklingspolitikken*. (Meld. St. 22 (2016 - 2017)). Henter 27.03.20 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-22-20162017/id2544710/?ch=4>
- Utenriksdepartementet. (2016 - 2017). *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. (Meld. St. 36 (2016 - 2017)). Hentet 27.03.15 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-36-20162017/id2549828/?ch=1>

- Utenriksdepartementet. (2017). *Nordområdestrategi – mellom geopolittikk og samfunnsutvikling*. Hentet 25.03.20 fra: https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi_nord/id2550081/
- Utenriksdepartementet. (2018). *Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2018, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid*. (Meld. St. 26 (2018 - 2019)). Hentet 20.03.15 fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/a87f85b91cbb4d7da88b1b153e25605c/no/pdfs/stm201820190026000dddpdfs.pdf>
- Vanaga, Nora & Rostoks. Tom. (Red.). (2019). *Deterring Russia in Europe: Defence strategies for neighbouring states*. London & New York: Routledge
- Waltz, Kenneth. N. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill
- Wilhelmsen, Julie & Gjerde, Kristian L. (2018. 21. juni). Hva er en klok NATO-politikk overfor Russland? *NRK*. Hentet 14.04.20 fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/oRGkvK/hva-er-en-klok-nato-politikk-overfor-russland-julie-wilhelmsen-og-kristian-lundby-gjerde>
- Wilhelmsen, Julie & Gjerde, Kristian Lundby. (2018). Norway and Russia in the Arctic: New Cold War Contamination? *Arctic Review on Law and Politics*. Vol. 9. 382 - 407