

Ole Gunnar Eigilsson Brænd

# Småsters sikkerhetspolitiske strategier ved økt stormaktsrivalisering

*En case-studie av endringer i norsk sikkerhetspolitikk som en følge av Russlands invasjon av Ukraina i 2022*

Masteroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Gunnar Fermann

Juni 2023



**NTNU**

Kunnskap for en bedre verden



Ole Gunnar Eigilsson Brænd

# Småsters sikkerhetspolitiske strategier ved økt stormaktsrivalisering

*En case-studie av endringer i norsk sikkerhetspolitikk som en følge av Russlands invasjon av Ukraina i 2022*

Masteroppgave i Statsvitenskap  
Veileder: Gunnar Fermann  
Juni 2023

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden



## Forord

I 2018 fullførte jeg året i førstegangstjenesten i en hæravdeling på Skjold leir, og dro til Trondheim for å bli lektor i samfunnsfag. Første semesteret hadde jeg innføring i internasjonal politikk med Gunnar Fermann som foreleser. Dette faget satt året mitt i Forsvaret inn i et nytt perspektiv og jeg utviklet raskt en stor interesse for forsvar, utenriks- og sikkerhetspolitikk. Derfor er jeg takknemlig for å ha fått bruke et halvt år på å jobbe med denne oppgaven, og for å få ha Fermann som veileder. På mange måter er sirkelen dermed sluttet. Det er også greit å nevne at denne oppgaven er en videreførelse av en kursoppgave jeg skrev i fordypningsfaget om utenrikspolitikk høsten 2022, også ledet av Gunnar Fermann.

Arbeidet med oppgaven har til tider vært krevende, men prosessen har blitt enklere takket være mange fine folk. I tillegg til å takke Gunnar for å ha tatt seg tid til råd og samtaler, vil jeg takke Ilys for å ha holdt ut med meg, og for å stille opp som både kokk og vekkerklokke i lang tid. Jeg vil også takke gutta på sal for bassespilling, samtaler og avbrekk fra skjermen. Til slutt vil jeg også vise min takknemlighet overfor Trym som har stilt opp som et levende eksempel på at uansett hvor trått det går, så er det alltid noen som har det litt verre. Oppgaven har kosta noen nattetimer, men jeg er fornøyd og stolt av resultatet. Med dette sier jeg takk til NTNU og Trondheim by for fem gode år, og mange fine minner.

*Ole Gunnar Eigilsønn Brænd*  
Trondheim, juni 2023

## Sammendrag

Den 24. februar 2022 markerer Russlands fullskala invasjon av Ukraina, og et tidsskille i europeisk sikkerhet etter andre verdenskrig. Et av FNs sikkerhetsråds permanente medlemmer, en atommakt og verdens største stat i areal, har brutt med folkeretten og gått til angrep på et av sine europeiske naboland. Invasjonen har medført at det anspente forholdet mellom et strukturelt Øst og Vest, som gradvis har blitt forverret siden Krym-anneksjonen i 2014, har blitt betydelig intensivert. Med de raske endringene i den europeiske sikkerhetsstrukturen som bakteppe, tar denne masteroppgaven sikte på å undersøke hvordan økende stormaktsrivalisering påvirker småstaters sikkerhetspolitikk. For å besvare dette har jeg benyttet Norges sikkerhetspolitiske utvikling som case for å gjøre en teoriinformert single case-studie, med ambisjon om å bidra til faglitteraturen om statssystemets småstater. Norges sikkerhetspolitiske strategi har siden statens inntreden i NATO i 1949, beholdt en balanseringspolitikk overfor statens sikkerhetsgarantist i vest, og største potensielle trussel i øst. I takt med endringer i de eksterne omgivelsene har denne politikken blitt justert, og tilpasset til statens sikkerhetspolitiske utfordringer og behov. Som en følge av invasjonen i 2022, og påfølgende stormaktsrivalisering, har denne *garderingstrategien* blitt opprettholdt, men balansen er kraftig forskjøvet. Funnene fra den case-spesifikke analysen bidrar til å belyse hvordan småstater kan gå langt i å bevare sitt handlingsrom og autonomi, til tross for lav relativ makt, redusert sikkerhet og uforutsigbare eksterne omgivelser.

## **Abstract**

On February 24th, 2022, Russia's full-scale invasion of Ukraine marked a turning point in European security since World War II. One of the permanent members of the United Nations Security Council, a nuclear power, and the world's largest country by land area, violated international law and attacked one of its European neighbors. The invasion has significantly intensified the strained relationship between a structurally divided East and West, which has been deteriorating since the annexation of Crimea in 2014. With the backdrop of rapid changes in the European security structure, this thesis aims to examine how increasing Great Power rivalry affects the security strategies of small states. To address this, I have used the security policy development of Norway as a case to conduct a theory-informed single case study, with the ambition of contributing to the academic literature on small states within the international system. Since joining NATO in 1949, Norway has maintained a policy of balancing between its security guarantor in the West and its most significant potential threat in the East. As external circumstances have changed, this policy has been adjusted and adapted to the state's security challenges and needs. As a result of the 2022 invasion and subsequent Great Power rivalry, this hedging strategy has been maintained, but the balance has been significantly shifted. The case-specific analysis findings illuminate how small states go to great lengths to preserve their room for maneuver and autonomy despite their low relative power, reduced security, and unpredictable external environment.

## Innholdsfortegnelse

<b>1. Introduksjonskapittel.....</b>	<b>1</b>
1.1.    Tilbake til et høyspent system .....	1
1.2.    Forskningslitteraturen om småstaters utenriks- og sikkerhetspolitikk .....	3
1.3.    Norge som case .....	5
1.4.    Oppgavens design og oppbygning .....	7
<b>2. Teoretisk rammeverk .....</b>	<b>8</b>
2.1.    Statssystemet – et nyklassisk realistisk perspektiv .....	8
2.2.    Hvordan forstå småstaten i systemet? .....	9
2.3.    Sikkerhetspolitikk.....	11
2.4.    Småstaters sikkerhetspolitiske strategier .....	12
2.5.    Statens sikkerhetspolitiske handlingsrom .....	14
2.6.    Teoriens prediksjoner – avledede hypoteser .....	19
<b>3. Forskningsmetode .....</b>	<b>22</b>
3.1.    Etablering av årsakssammenhenger .....	22
3.2.    Forskningsdesign – Single case-studie.....	22
3.3.    Kildemateriale – en dokumentanalyse .....	24
<b>4. Empirisk kartlegging av Norges sikkerhetspolitikk .....</b>	<b>26</b>
4.1.    Norsk sikkerhetspolitikk.....	26
4.2.    De lengre linjene .....	27
4.3.    Krym-anneksjonen i 2014.....	30
4.4.    Invasjonen av Ukraina i 2022 – et tidsskille i sikkerhetspolitikken .....	34
<b>5. Analyse av Norges sikkerhetspolitiske utvikling .....</b>	<b>41</b>
5.1.    Analyse av utfallsprediksjonen om økt oppdemming i $H_1$ og $H_2$ .....	41
5.2.    Grad av kontinuitet i norsk strategi – garderingshypotesen ( $H_3$ ) .....	48
5.3.    Funnene sett i lys av den generelle problemstillingen.....	52
<b>6. Avslutning .....</b>	<b>56</b>
<b>7. Litteratur .....</b>	<b>59</b>
<b>Vedlegg.....</b>	<b>69</b>



## **Forkortelser**

EDI – European Deterrence Initiative

ERI – European Reassurance Initiative

FD – Forsvarsdepartementet

FIN – Finansdepartementet

FOH – Forsvarets Operative Hovedkvarter

HOD – Helse- og Omsorgsdepartementet

MDG – Miljøpartiet de Grønne

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NFD – Nærings- og Fiskeridepartementet

NJFC – NATOs Joint Force Command Norfolk

NSM – Nasjonal Sikkerhetsmyndighet

OEF – Operation Enduring Freedom

PST – Politiets Sikkerhetstjeneste

SDCA – Supplementary Defense Cooperation Agreement

STK – Statsministerens Kontor

SV – Sosialistisk Venstreparti

UD – Utenriksdepartementet

USIC – U.S. Intelligence Community

VJTF – Very High Readiness Joint Task Force

# 1. Introduksjonskapittel

## 1.1. Tilbake til et høyspent system

Stabiliteten som preget den globale verdensordenen på 1990-tallet, etter den kalde krigens slutt, har gradvis forsvunnet gjennom de siste to tiårene. USA sin ledende unipolare rolle som global hegemon møter konkurranse av et Kina som spesielt siden Xi Jinping ble Kinas president i 2013, har ledet Kinas utenrikspolitikk i en offensiv retning med supermaktsambisjoner (Goldstein, 2020, s. 178-181). Kinas økonomiske vekst, militære oppbygging og innflytelsessfære har vokst til et nivå der kun USA er mektigere, og systemet er igjen preget av bipolar stormaktskonkurranse (Bekkevold & Tunsjø, 2022, s. 41-42; Tunsjø, 2018, s. 4-6). Med Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022, som fundamentalt rokket ved den europeiske sikkerhetsstrukturen, er det likevel Russland som på kortere sikt utgjør den direkte *sikkerhetspolitiske* utfordreren mot den vestlige, og spesielt europeiske, sikkerhetsordenen (NATO, 2022, s. 4; USIC, 2023, s. 4). Følgelig «kan vi ikke utelukke muligheten for et [russisk] angrep på alliertes suverenitet og territoriale integritet» (NATO, 2022, s. 3). Russlands atferd i Ukraina viser hvordan Europa på nytt står overfor realpolitiske utfordringer som ligner de som styrte europeiske staters sikkerhetspolitikk under den kalde krigen (Allison, 2022, s. 1849). Krigen i Ukraina har siden invasjonen fungert som episenter for et nytt øst-vest-skille. NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg åpnet sikkerhetskonferansen i München 2023 med å beskrive hvordan det er i Ukraina kampen for global sikkerhet står nå – «Noen er bekymret for at vår støtte til Ukraina risikerer å utløse en eskalering. [...] Men, den største risikoen er om Putin vinner» (Stoltenberg, 2023). Ledet an av EU, NATO og USA har vestlige stater, per januar 2023, til sammen bidratt med 143 milliarder euro i økonomisk, humanitær og militær bistand til Ukraina siden krigens utbrudd (Trebesch, et al., 2023, s. 2).

Invasjonen av Ukraina i 2022 markerer dermed et skille i internasjonal politikk, men bakteppet for krigen kan trekkes tilbake til Russlands første brudd med folkeretten siden den kalde krigen – i Georgia i 2008, og senere med Krym-anneksjonen og påfølgende krigføring i Donbass i 2014. Ifølge John J. Mearsheimer (2014; 2022) sine analyser av de dypere årsakene for både Ukraina-krisen i 2014 og invasjonen i 2022, er det snarere *Vesten*, representert ved USA, NATO og EU, som har fremprovosert Russlands revisjonistiske atferd overfor sine nabostater. Mearsheimer (2014) hevder at Vesten har videreført de tre konfliktlinjene fra den kalde krigen –

militært, økonomisk og ideologisk - gjennom i) to bølger med NATO-ekspansjon østover i 1999 og 2004, og løfter om medlemskap til Ukraina og Georgia i 2008, ii) EU sin økonomiske ekspansjon inn i Øst-Europa og iii) en konstant vestlig påvirkningskampanje med hensikt om å spre demokrati i Russlands innflytelsessfære (Mearsheimer, 2014, s. 77-79). Gjennom denne ekspansjonen langs tre dimensjoner har vesten presset Russland til å reagere, og årsaken ligger ifølge Mearsheimer i vestlige leders manglende forståelse for *realismens* prinsipper (Mearsheimer, 2014, s. 77; Mearsheimer, 2022, s. 12-13). Analysen er i tråd med den nyrealistiske retningen innenfor studiet av internasjonal politikk. Representert av blant annet Waltz (1979), samt Mearsheimer, legger nyrealismen til grunn at statssystemet primært formes av stormakters handlinger og politiske målsetninger – og disse statenes interesser er videre formet av sikkerhetsinteresser (Edinger, 2022, s. 1876).

Fra et nyrealistisk - eller strukturelt – perspektiv, kan Russlands invasjon av Ukraina forstås som et sikkerhetspolitisk mottiltak. Om maktbalansen mellom to stormakter skyves i den ene statens favør vil den underlegne stormakten forsøke å demme opp, og balansere mot en økende maktkonsentrasjon som rokker ved statssystemets maktbalanse. Nyrealismen predikerer at stater søker såkalte buffersoner som innflytelsessfærer, og at materielt underlegne stater i stormaktens region vil utnyttes for å oppnå sikkerhet (Waltz, 1979, s. 91). Mearsheimer (2014; 2022) sin analyse av stormaktsrivaliseringen og den russiske invasjonen stemmer overens med Thucydides' klassiske beskrivelse av statssystemet: «De *store* gjør det de kan, mens de *små* lider det de må» (gjengitt i Strassler, 1996, s. 352). Det nyrealistiske perspektivet, legger dermed til grunn at småstater fungerer som mindre brikker i stormaktenes spill, og at deres atferd derfor er å regne som tilpasninger til stormaktenes atferd. Av den grunn fungerer teorien godt til å forklare de overordnede strukturene, men tilsvarende dårlig til å forklare og predikere småstatenes *agens* – altså småstatenes egen handlekraft, og deres atferd i systemet (Knutsen, 2022, s. 414-415). Dette leder frem til denne oppgavens generelle problemstilling: ***Hvordan påvirkes småstaters sikkerhetspolitiske strategivalg ved økt stormaktsrivalisering?***

Denne oppgaven er å lese som en studie av hvordan økt stormaktsrivalisering, og et ustabilisert internasjonalt system, påvirker småstaters sikkerhetspolitiske strategier, og det sikkerhetspolitiske handlingsrommet som beslutningene tas innenfor. Jeg legger til grunn en relativ forståelse av *småstat*. Denne forståelsen innebærer at en småstat er i) den svakere parten i et asymmetrisk

forhold, og ii) som grunnet manglende kapasitet, ressurser og makt, ikke alene kan oppnå tilstrekkelig sikkerhet eller iii) alene utgjøre en signifikant påvirkning på sine eksterne omgivelser (Goetschel, 1998, s. 15-17; Keohane, 1969, s. 296; Rothstein, 1968, s. 29). *Sikkerhetspolitisk strategi*, slik begrepet er ment å forstås i lys av problemstillingen, betegner hvilke overordnede veivalg staten gjør for å oppnå interessen av å sikre territoriell integritet og politisk uavhengighet i møte med eksterne trusler – som for småstater hovedsakelig orienteres rundt ulike former for *alignment*, eller tilpasning, til stormakter og de eksterne omgivelsene (Edström, Gyllensporre & Westberg, 2019, s. 4-5; Vaicekauskaitė, 2017, s. 10-12; Thorhallsson & Steinsson, 2017, s. 6). Disse begrepene vil redegjøres ytterligere for i oppgavens begreps- og teoriredegjørelse.

## **1.2. Forskningslitteraturen om småstaters utenriks- og sikkerhetspolitikk**

Antall småstater har økt og sunket i takt med store skiftninger i det internasjonale systemet. Etter 30-årskrigen og freden i Westfalen i 1648, var antallet småstater på et historisk nivå. I løpet av 250 år, spesielt i forbindelse med Napoleonskrigene, falt antallet med omtrent 400, før det på nytt vokste med i) slutten på andre verdenskrig, i) dekoloniseringsprosessene på 1960- og 70-tallet, og Sovjetunionens fall i 1991 (Maass, 2017, s. 6-10). Småstaters tilblivelse og forsvinning er således blitt knyttet tett opp mot utviklinger i statssystemet, og stormakters atferd. Litteraturen om småstaters utenriks- og sikkerhetspolitikk vokste frem sammen med den teoretiske debatten om internasjonal politikk etter andre verdenskrig, og under den kalde krigen. Denne tidligere litteraturen sirkler primært rundt småstatenes sikkerhet i forhold til stormaktens atferd (Thorhallsson, 2018, s. 20). Etter den kalde krigen dreide litteraturen mer i retning av småstatenes rolle i et statssystem som i økende grad var preget av multilaterale organisasjoner og institusjoner. De to siste tiårenes gradvise økning av rivalisering og spenning har likevel medført at småstatenes sikkerhetspolitikk i skyggen av stormakters konkurranse, på nytt er relevant (Edström et al., 2019, s. 8-9; Vaicekauskaitė, 2017, s. 7).

Det er en konsensus i forskningslitteraturen om at småstaters ytre omgivelser legger de sterkeste føringene for statens utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom, som igjen former deres strategier (Hey, 2003, s. 187; Karsh, 2012, s. 4-6; Thorhallsson & Steinsson, 2017, s. 4; Thorhallsson, 2018, s. 20; Radoman, 2018, s. 194). Resultatene fra majoriteten av studier, og indikasjonene fra review-artikler, er at “det er liten tvil om at systemnivået er den viktigste forklaringsfaktoren for småstaters utenrikspolitikk” (Hey, 2003, s. 186). De fleste småstater

befinner seg enten i et spenningsfelt mellom to stormakter, eller i skyggen av én stormakt, og ikke-systemiske faktorer spiller oftest inn når systemet “tillater” det (Hey, 2003, s. 187). Grunnet småstaters mangel på aggregert makt, og dermed sårbarhet overfor eksternt press, er det en definerende egenskap for småstater at deres utenriks- og sikkerhetspolitikk i hovedsak orienteres rundt en balansegang mellom søken etter i) *autonomi*, eller politisk uavhengighet fra eksternt press, på den ene siden, og ii) *innflytelse* for å selv være med å forme sine eksterne omgivelser på den andre (Thorhallsson & Steinsson, 2017, s. 2; Rickli, 2008, s. 309; Goetschel, 1998, s. 17; Baldacchino & Wivel, 2020, s. 9; Vaicekauskaitė, 2017, s. 9).

Thorhallsson & Steinsson (2017) og Radoman (2018) sine gjennomganger av forskningslitteraturen om småstater peker mot at småstaters handlingsrom dermed først og fremst er avhengig av et fredfullt internasjonalt system, preget av stabilitet og en regelbasert orden. Multilaterale samarbeidsorganisasjoner bestående av stater som sammen besitter nok makt til å etablere, og til en viss grad håndheve, regler for internasjonal atferd, er i småstaters interesse – da disse begrenser handlingsrommet stormakter har til å utnytte mindre stater. Småstater engasjerer seg av den grunn tungt i multilaterale organisasjoner og internasjonale institusjoner for å sikre disse institusjonenes handlekraft, samt for å sikre egen innflytelse i beslutningsprosessene som tas på dette nivået (Thorhallsson & Steinsson, 2017, s. 5; Radoman, 2018, s. 190). Grunnet mangel på økonomisk, diplomatisk og militær kapasitet, og dermed lav aggregert makt i forhold til større stater, vil småstater som regel kompensere ved å *spesialisere* seg på ett område, der de bygger opp kompetanse og renommé innenfor ett utenrikspolitisk felt, og oppnår på denne måten innflytelse (Thorhallsson & Steinsson, 2017, s. 9).

Ved redusert stabilitet i systemet, ofte som en følge av stormaktsrivalisering og svekket overholdelse av internasjonal rett, og dermed et innskrenket mulighetsrom for både småstaters innflytelse og sikkerhet, vil småstater måtte prioritere sikkerhetspolitiske strategier (Vaicekauskaitė, 2017, s. 9; Radoman, 2018, s. 194). Ved usikre omgivelser blir *småstatsdilemmaet* – balansegangen mellom autonomi og innflytelse – enda mer relevant (Goetschel, 1998, s. 18-19; Rickli, 2008, s. 309). Strategiene småstater har tilgjengelig for å tilpasse seg en sikkerhetspolitisk negativ utvikling kan grovt kategoriseres i tre hovedkategorier: a) forsøke å bevare full autonomi, isolere staten fra omgivelsene, eller forbli *nøytral*; eller b) *alignment*-strategier i form av lånt makt gjennom å *demme opp for* eller *bandwagone* med større makter, forme allianser og integrere

forsvarsevne, mot dominante stormakter, eller c) utvikle *garderingsstrategier* med hensikt om å unngå ett låsende og absolutt veivalg (Vaicekuskaité, 2017, s. 9-13; Thorhallsson & Steinsson, 2017, s. 6-7; Edström et al., 2019, s. 34-38; Kuik, 2021, s. 302). En utvidet teoretisk redegjørelse av sikkerhetspolitiske strategier vil følge i oppgavens teoridel.

### 1.3. Norge som case

Ifølge Rolf Tamnes (2019) kan norsk sikkerhetspolitikk beskrives som «småstatsrealisme», der sikkerheten er tuftet på folkeretten og en fungerende global rettsorden, men først og fremst på beskyttelse fra USA, samtidig som at stormakten holdes på avstand (s. 49-50). Siden inntreden i NATO i 1949 har Norges sikkerhetspolitikk blitt til i spenningsfeltet mellom to rivaliserende stormakter – en alliert i vest og en nabo i øst. De lengre linjene i småstaten Norges sikkerhetspolitikk har de siste 70 årene dermed blitt formet av statens eksterne omgivelser (Høiback, 2013, s. 208). Utfordringen har hele veien handlet om å oppnå tilstrekkelig sikkerhet, uten å provosere Russland for mye. Løsningen har tatt form av to dualiteter: i) en kombinasjon av integrasjon og avskjerming med NATO og USA, og ii) en balansering av beroligelse og avskrekking mot Russland (Hilde, 2019, s. 61; Oma, 2021, s. 3)<sup>1</sup>. Utgangspunktet for spenningen i norske nær-områder skyldes i hovedsak Russlands Nordflåte, og det tilhørende Bastionsforsvaret på Kola-halvøya, som vokste frem på 70- og 80-tallet under den kalde krigen. Nordflåten huser store deler av Russlands strategiske atomvåpen, og er derfor av høy strategisk verdi for begge stormaktene. Områdene der NATO, gjennom Norge, møter Russland i nord har dermed utviklet seg til å utgjøre kjernen i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk (Østhagen, 2023, s. 63-64). Grunnmuren i avskjermings- og beroligelseslinjen har bestått av å betrygge Russland om at Norge ikke vil fungere som springbrett for NATO, og spesielt for amerikanske operasjoner. Denne interessen har tatt form av tiltakene beskrevet som Norges «selvpålagte restriksjoner», som forbyr allierte baser og atomvåpen på norsk jord i fredstid, anløp av atomubåter og alliert trening for langt øst i Finnmark (Moen, 1998, s. 6-8). Utover denne kjernen innebærer beroligelseslinjen også samarbeid, åpenhet om militær aktivitet og dialog. Integrasjons- og avskrekkingslinjen har motsatt bestått av integrerende militære tiltak med allierte for å kompensere for restriksjonene, i form av øvelser, samarbeidsavtaler og regelmessig aktivitet.

---

<sup>1</sup> Begrepsparet «avskrekking og beroligelse» ble først introdusert av Jan Jørgen Holst (1967), og «integrasjon og avskjerming» av Rolf Tamnes (1986).

Balansen i denne politikken har blitt justert i takt med endrende omgivelser. Etter Sovjetunionens fall, og den kalde krigens slutt i 1991, avtok rivaliseringen mellom USA og Russland. Den kalde krigens slutt, bortfallet av en tydelig trussel i øst, og skiftet i amerikansk utenrikspolitikk, medførte at de norske nordområdene på 90-tallet gradvis ble omstilt fra en militær teaterscene for stormaktene, til en lavspent region preget av samarbeid (Åtland, 2020, s. 167). Russland utgjorde en mindre trussel mot norsk suverenitet, NATO og USAs interesse for nordområdene avtok, og ved tusenårsskiftet ble det norske territorialforsvaret lagt om til et innsatsforsvar tilpasset bidrag til internasjonale «out-of-area»-operasjoner (Saxi, 2021, s. 191). Russlands anneksjon av Krim i 2014, og invasjonen av Ukraina i 2022, har imidlertid gjenoppvekket uroen forbundet med Russland som preget nordområdene under den kalde krigen. På nytt har den amerikanske interessen for Russland blitt gjeldende, og den trusselen Russland utgjør mot europeisk sikkerhet og NATOs medlemsstater i øst nær Russland er i fokus for alliansen (FD, 2022c, s. 20). Med utgangspunkt i litteratur om småstaters sikkerhetspolitikk vil jeg benytte Norge, og Norges sikkerhetspolitiske utvikling som case, til å gjøre en teoriinformert case-studie av småstaters sikkerhetspolitiske strategier. Den case-spesifikke problemstillingen er følgende: ***Hvordan har Norges sikkerhetspolitiske strategi blitt påvirket av Russlands invasjon av Ukraina i 2022?***

Årsaken til at Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022 benyttes som en spesifikk faktor i problemstillingen skyldes først og fremst invasjonens betydning for stormakts-rivaliseringen mellom Russland og USA. Men også invasjonens betydning for den overordnede rivaliseringen og det strukturelle skillet mellom et «demokratisk Vest» og et «autoritært Øst» (FD, 2022a, s. 11-13). Det kan argumenteres for at en sentral hendelse for utviklingen av rivaliseringen, og det strukturelle skillet spesielt i Europa, fant sted allerede med Krim-anneksjonen i 2014. Både annekteringen i 2014 og invasjonen i 2022 kan regnes som *strategiske sjokk* – en hendelse oppfattet som uforventet og med dype konsekvenser for sikkerheten, og som krever vanskelige mottiltak (Gray, 2014, s. 197). Årsaken til at invasjonen i 2022 regnes som mer betydningsfull vil gås nærmere inn på i oppgavens analyse. I tillegg er norsk sikkerhetspolitikk i etterkant av 2014 godt dokumentert i forskningslitteraturen, mens perioden etter 2022 fortsatt er relativt lite studert. Denne oppgaven vil derfor legge vekt på å redegjøre for perioden 2014-2022, med vekt på sekundærlitteratur, for å kunne identifisere *kontinuitet* eller *endring* i perioden etter 2022<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> En videre redegjørelse og begrunnelse for valg av Norge som case vil forekomme i oppgavens metodedel (del 3).

#### 1.4. Oppgavens design og oppbygning

Oppgaven har ikke som mål å kartlegge alle småstaters sikkerhetspolitiske atferd, eller hvilken strategi som er mest utbredt blant verdens småstater. Oppgaven er derimot å regne som en *single case-studie*, med en *nomoetisk* ambisjon om å bidra med generelle innsikter om den større gruppen med fenomener som enkeltcasen er en del av (Gerring, 2007, s. 13). I denne oppgaven benyttes dermed Norges sikkerhetspolitiske strategi som en case tilhørende en større gruppe av det teoretiske fenomenet *småstaters sikkerhetspolitiske strategier*, med ambisjon om å bidra med supplerende kvalitative innsikter til litteraturen. Oppgaven vil derfor i) skape en teoretisk ramme med hensikt om å etablere de nødvendige analytiske verktøyene for småstaters sikkerhetspolitikk, ii) kartlegge norsk sikkerhetspolitisk utvikling, iii) forklare norsk sikkerhetspolitisk utvikling i lys av litteraturen om småstater, og iv) gjennom funnene bidra til den bredere småstatslitteraturen. Denne oppgaven tar dermed for seg to ulike overordnede litteraturer: én teoretisk om internasjonal politikk og småstater på et teoretisk nivå, og én om norsk sikkerhets-, utenriks- og forsvarspolitikkk på et empirisk nivå.

Oppgavens begreps- og teoridel (kapittel 2) vil ytterligere gjennomgå funn, teoretiske antakelser og prediksjoner om småstaters sikkerhetspolitiske atferd, og hva som former denne. Sentralt i denne delen er utdypelser av hva som menes med *småstat*, *sikkerhetspolitisk strategi* og *handlingsrom*, samt en redegjørelse for antakelser om det internasjonale systemet, med vekt på teoretiske innsikter fra den realistiske retningen innenfor studiet av internasjonal politikk. Denne delen vil levere argumenter for hypoteseformuleringene, og forme rammen for både innsamling og analyse av empiri. Deretter vil oppgavens metode (kapittel 3) beskrives, og kort diskuteres, med vekt på begrunnelser for valg av case, innhenting av empiri og analyse – og en redegjørelse for utfordringer knyttet til disse aspektene. Videre vil det gjøres en empirisk kartlegging (kapittel 4) av norsk sikkerhetspolitisk utvikling. Som nevnt ovenfor vil kartleggingen trekke en linje fra den kalde krigen og til 2022, med spesiell vekt på perioden etter 2014 og 2022, med hensikt om å identifisere kontinuitet og endring i norsk sikkerhetspolitiske strategi. Gjennom analysen (kapittel 5) vil hypotesene avledet fra teorien, testes og diskuteres opp mot empirien, før oppgavens sentrale funn og poeng oppsummeres i oppgavens avslutning (kapittel 6).



## 2. Teoretisk rammeverk

I en deduktiv teoriinformert casestudie vil teorien som anvendes utgjøre en generell forklaringsramme for forskningsspørsmålet som skal besvares. Av den grunn er det problemstillingen som legger føringene for hva slags teori som skal anvendes, som igjen danner rammen for innhenting og analyse av empiri. I lys av oppgavens generelle problemstilling vil teorirammen derfor primært omhandle litteratur om *småstater*, *sikkerhetspolitiske strategier* og *handlingsrom*, og om egenskaper ved det internasjonale statssystemet og dets føringer.

### 2.1. Statssystemet – et nyklassisk realistisk perspektiv

For å studere staters atferd i samhandling med andre stater, er det en forutsetning å avklare noen sentrale antakelser om omgivelsene som statene må forholde seg til. Disse antakelsene bidrar til å utdype og avklare *hvordan* en forstår, tolker og til en viss grad predikerer staters atferd. I studiet av internasjonal politikk er det en rekke teoretiske *skoler* og tilnæringsmåter som skiller seg fra hverandre nettopp på grunn av hvilke antakelser som legges til grunn om statssystemet (Leira & Carvalho, 2020, s. 57). I studier av staters sikkerhetspolitikk, er retningen omtalt som *realisme* en godt egnet ramme. Grunnet realistenes vektlegging av sikkerhet som den drivende kraften for staters atferd, er utenrikspolitikk i stor grad synonymt med sikkerhetspolitikk for realismens forfattere (Fermann, 2013a, s. 58), og gjør at teoriretningen er spesielt egnet som innfallsport til sikkerhetspolitisk analyse<sup>3</sup>. Retningen er bred, med flere underretninger som legger vekt på forskjellige aspekter og nivåer av staters utenrikspolitikk og samhandling i statssystemet. Det er likevel noen grunnantakelser som majoriteten av *realistisk* teori orienteres rundt: i) Politikk utspiller seg mellom aktører, og den sentrale aktøren er staten. ii) Fraværet av en overnasjonal myndighet på den internasjonale arenaen danner et anarkisk, uregulert system av stater. iii) Statens atferd er egoistisk motivert av natur, og statens egen overlevelse er derfor en sentral motivasjon for politisk atferd. iv) Staters utenrikspolitiske atferd, er i størst grad formet av det internasjonale systemet. v) Kombinasjonen av staters prioritering av egen overlevelse og et anarkisk system uten en regulerende overnasjonal myndighet, medfører at politikken mellom stater preges av maktkamp og sikkerhetshensyn (Wohlfort, 2008, s. 133; Glaser, 2010, s. 16-17).

---

<sup>3</sup> Da realismen legger til grunn at statens eksterne omgivelser er den mest sentrale faktoren for staters utenriks- og sikkerhetspolitikk, sammenfaller en slik teoretisk ramme også godt med småstatslitteraturen (jf. del 1.2).

Strukturalismen – beskrevet i oppgavens introduksjonsdel – plasserer det internasjonale systemet i sentrum for analyser av internasjonal politikk. Retningen er dermed godt egnet til å forklare større internasjonale utfall som alliansemønstre og utbrudd av store kriger – men systemteorien «kan ikke fortelle oss hvordan, og hvor effektivt, systemets aktører vil reagere på systemets press og insentiver» (Waltz, 1979, s. 72). Den nyklassiske realismen, først formulert som en teoretisk disiplin av Gideon Rose (1998), retter derimot søkelyset mot den enkelte statens utenrikspolitiske atferd i statens mer begrensede region – og tilbyr dermed analyseverktøyer for å forklare atferd på nivåer under nyrealismens systemnivå (Rose, 1998, s. 146). I så måte tangerer nyklassisk realisme utenrikspolitisk analyse. I likhet med nyrealismen legges det også her til grunn at systemet, og relative maktkapabiliteter, er den viktigste formende faktoren for staters atferd. Men selv om systemet er formende, så er det ikke absolutt bestemmende – systemet avgrenser kun hvilke handlingsalternativer som er mulige (Rose, 1998, s. 147). Staters utenriks- og sikkerhetspolitiske beslutninger er dermed et resultat av systemet, men også hvordan systemets insentiver tolkes. Statsledere og beslutningstakere er rasjonelle, men det kan ikke antas at informasjonen som de fatter beslutninger på bakgrunn av er fullstendig eller riktig – og derfor er det deres oppfattelser av relativ makt og trusler som er viktig (Rose, 1998, s. 153).

## **2.2. Hvordan forstå småstaten i systemet?**

Statssystemet er primært bygget opp av stater. I internasjonal politisk sammenheng er kriteriene for hva som utgjør en stat - små på lik linje med store stater - fastsatt gjennom Montevideo-konvensjonen fra 1933. Staten er en politisk enhetlig aktør med i) en permanent befolkning, ii) et definert territorium, iii) en fungerende regjering, og iv) kapasiteten til å samhandle med andre stater - og som v) skal oppfattes av andre stater som én helhetlig aktør (Maass, 2017, s. 21-22). En hver stat er dermed å forstå som en suveren aktør, med rett til å forsvare sin egen befolkning, territorium og suverenitet fra eksterne aktører. Til tross for at stater i prinsippet regnes som like i lys av formelle lover og normer for internasjonal samhandling, medfører statssystemets anarkiske struktur, grunnet mangelen på en overnasjonal suveren myndighet, at stater i praksis har ulike *posisjoner* i systemet, basert på relativ makt. Med andre ord resulterer det uregulerte statssystemet i et makthierarki. En vanlig typologi for inndeling av systemets ulike type stater, laget av Robert Keohane (1969), består av i) stormakter, eller systembestemmende stater, ii) sekundære makter,

også kalt systempåvirkende stater, iii) mellom-makter, og iv) småstater (Keohane, 1969, s. 296). Hvilke egenskaper ved staten som medfører at den kvalifiseres som småstat er likevel omdiskutert.

En ofte benyttet måte å definere småstater på er ved bruk av kvantifiserbare kriterier med objektive terskler som befolkningstall, økonomi, militære kapabiliteter og størrelse på territorium. En rekke studier benytter en befolkningsstørrelse på opp til 10 til 15 millioner som øvre terskel (Thorhallsson, 2018, s. 18). Vektlegging av befolkningstall er likevel problematisk da to stater med det samme innbyggertallet kan være svært ulike på andre mer relevante områder som BNP eller militære kapabiliteter. Et løsningsforslag er å sette terskelen på 10 til 15 millioner for økonomisk avanserte stater, og 20 til 30 millioner for underutviklede stater (Vital, 1967, s. 8). Problemet med en absolutt og kvantifiserbar definisjon forblir likevel relevant da to relativt like utviklede stater med samme innbyggertall kan spille to helt ulike roller i sine regioner, der størrelsen og kapasiteten til omkringliggende stater er ulike (Wivel, Bailes & Archer, 2014, s. 7). En annen del av litteraturen definerer småstater enklere som “de statene som ikke er stormakter”. Stormakter blir her ansett som de essensielle statene i systemet, og resten har en underordnet betydning. Terskelen for hva som kvalifiseres som stormakt har i tråd med denne forståelsen vært permanent medlemskap i FNs sikkerhetsråd, atomvåpen eller utplassering av et hangarskip (Baldacchino & Wivel, 2020, s. 4). Denne definisjonen fokuserer hovedsakelig på hva som utgjør en stormakt, og tilbyr følgelig lite til en forståelse av småstat som konsept.

En tredje måte å definere småstater på går bort fra absolutte krav, og til å inkludere en subjektiv forståelse. Robert Rothstein (1968) definerte småstater som “en stat som anerkjenner at den aldri kan oppnå sikkerhet primært ved bruk av dens egne kapabiliteter, og som er fundamentalt avhengig av støtte fra andre stater, institusjoner, prosesser eller utviklinger” (s. 29). Denne definisjonen fanger opp den kanskje mest sentrale distinksjonen mellom småstater og stormakter i et anarkisk system: småstater er mer utsatte, og sikkerhet er et knappere gode enn det er for stormakter. Robert Keohane (1969) kritiserte derimot denne definisjonen da kun USA, Sovjetunionen og Kina kunne oppnå tilstrekkelig sikkerhet kun ved bruk av egne kapabiliteter - og foreslo istedenfor typologien nevnt på forrige side. Ifølge Keohane (1969) er en småstat “en stat der lederne anser at staten aldri, handlende alene eller i en liten gruppe, kan utgjøre en signifikant påvirkning på systemet” (s. 296). Denne definisjonen endrer fokuset fra statens evne til å oppnå sikkerhet, til statens evne til å påvirke sine omgivelser.

Den fjerde, og kanskje mest anvendelige forståelsen av småstater for kvalitative analyser av utenriks- og sikkerhetspolitikk, er en *relativ* forståelse – og vil ligge til grunn for denne oppgaven. Her forstås småstaten som “den svakere parten i et asymmetrisk forhold mellom to stater”, og den parten som “ikke er i stand til å forandre naturen eller grunnleggende egenskaper i forholdet på egenhånd” (Edström et al., 2019, s. 12). En slik definisjon inkluderer både Keohane (1969) og Rothstein (1968) sine definerende kriterier. Småstater har etter denne forståelsen ikke tilstrekkelig med makt til å sikre egen sikkerhet, og tilsvarende lite makt og evne til å alene påvirke statens eksterne omgivelser. Maktbegrepet forstås her som kapasitet, og kombineres av en *positiv* og *negativ* forståelse – der førstnevnte innebærer makt, eller kapasitet, til å endre andres atferd, mens sistnevnte innebærer makt til å hindre andre i påvirke statens egen atferd. Den relative forståelsen av en småstat legger til grunn at staten mangler begge disse formene for makt i møte med en stormakt (Goetschel, 1998, s. 14). Mangelen på disse to maktformene utgjør også kjernen i småstatsdilemmaet – utfordringen med å bevare, og å øke, både autonomi og innflytelse (Goetschel, 1998, s. 18-19; Rickli, 2008, s. 309; Radoman, 2018, s. 188).

### **2.3. Sikkerhetspolitikk**

*Sikkerhetspolitikk* kan forstås som den politikken som utøves i skjæringspunktet mellom statens bredere utenrikspolitikk og smalere forsvarspolitikk. Utenrikspolitikk er statens utadrettede virksomhet rettet mot den internasjonale arenaens ulike statlige og ikke-statlige aktører (Fermann, 2013a, s. 47), mens forsvarspolitikk omhandler statens spissere mål om å fysisk forsvare territorialstatens grenser mot ytre militære trusler. Den tradisjonelle forståelsen av *sikkerhetspolitikk* er dermed den delen av statens utenrikspolitikk som er rettet mot å forebygge og å nekte eksterne politiske aktørers trusler mot statens territorium og politiske suverenitet (Skogan, 2011, s. 107). En slik forståelse utelukker dermed interne trusler mot staten, som væpnede opprør, interne kuppforsøk eller ekstreme grupperinger, som i norsk sammenheng vil falle inn under ansvarsområdet til de nasjonale innenlands etterretning- og sikkerhetstjenestene (NSM og PST). Videre fra en slik forståelse kan sikkerhetspolitikken deles inn i en *myk* og en *hard* dimensjon, der førstnevnte innebærer ikke-militære trusler som energisikkerhet, klima og naturkatastrofer, mens sistnevnte omhandler den tradisjonelle sikkerhetspolitikkenes hovedfokus: ytre militære trusler mot staten (Åtland, 2020, s. 166). Den *harde* sikkerhetspolitikken har videre som mål å forsvare de to essensielle egenskapene ved statens eksistens i et anarkisk system av stater uten en lovregulerende

suveren myndighet: i) statens befolkede geografiske territorium, og ii) statens rett og evne til å hevde suverenitet over eget territorium og befolkning (Johansen, 2022, s. 12). Dermed er sikkerhetspolitikken som nevnt, et ansvarsområde som faller inn under to ulike grupperinger av stats- og styringsverket: forsvarsdepartementet og utenriksdepartementet, som sammen utgjør den strategiske sikkerhetspolitiske ledelsen (Fermann, 2013a, s. 53).

#### **2.4. Småstaters sikkerhetspolitiske strategier**

*Småstaters sikkerhetspolitisk strategier* henger tett sammen med småstaters definerende egenskap: mangel på både positiv og negativ makt – autonomi og innflytelse – og spesielt tilstrekkelig sikkerhet (Goetschel, 1998, s. 15-17). Strategi handler ikke om spesifikke metoder som organisering av forsvar, defensive og offensive kapabiliteter, eller prioritering av luftkapabiliteter fremfor sjøstyrker – dette er å regne som militære og forsvarsspesifikke strategier – men om hvordan virkemidlene benyttes sammen. Da sikkerhetspolitikken eksisterer i skjæringspunktet mellom utenriks- og forsvarspolitik, handler strategi på dette nivået om overordnede veivalg staten gjør for å oppnå interessen av å sikre territoriell integritet og politisk uavhengighet i møte med eksterne trusler – som for småstater hovedsakelig orienteres rundt ulike former for *alignment*, eller tilpasning, til stormakter og eksterne omgivelser (Vaicekauskaitė, 2017, s. 10-12; Thorhallsson & Steinsson, 2017, s. 6; Edström et al., 2019, s. 4-5).

Strategiene småstater har tilgjengelig for å tilpasse seg en sikkerhetspolitisk negativ utvikling går over tre ulike hovedkategorier: a) prioritere egen nasjonal forsvarsevne og forsøke å bevare autonomi, gjennom *nøytralitet* eller *isolasjon*; eller b) låne makt gjennom å *demme opp for* (balancing) eller *bandwagone* med større makter gjennom å forme allianser og sikkerhetssamarbeid mot dominante stormakter, eller c) utvikle *hedging*-strategier med hensikt om å unngå ett absolutt veivalg som låser småstaten til én stormakts innflytelse (Vaicekauskaitė, 2017, s. 9-13; Thorhallsson & Steinsson, 2017, s. 6-7; Edström et al., 2019, s. 34-38; Kuik, 2021, s. 302). Nøytralitet innebærer å ikke velge en side i en internasjonal krig, konflikt, eller stormakts-rivalisering, ved å ikke innføre begrensninger på samhandling med noen av de rivaliserende partene. Småstater velger en nøytralitetsstrategi for å opprettholde suverenitet og autonomi, og for å demonstrere at de ikke utgjør noen trussel mot eventuelle stormakter (Vaicekauskaitė, 2017, s. 13). Isolasjonsstrategien deler den samme grunnleggende ideen, men innebærer tilnærmet ingen

samhandling med noen av partene med hensikt om å gjøre staten tilnærmet selvforsynt og selvstendig fra den internasjonale arenaen (Fermann, 2013a, s. 59). For stater som verken er i stand til å gjøre seg sikkerhetspolitisk irrelevante, eller evner å mobilisere tilstrekkelig med maktmidler til å håndtere eksterne trusler alene, vil det å låne makt gjennom integrasjon med stormakter, inngåelse i allianse eller koalisjonsdannelse, være det eneste alternativet (Fermann, 2013a, s. 60).

For de fleste småstater vil det å låne makt ved å inngå i en allianse dermed være den foretrukne strategien. De to hovedsakelige alliansestrategiene for stater, og spesielt småstater, er enten *balansering* eller *bandwagoning* mot en trussel gjennom valg av allianse (Waltz, 1979, s. 125-128; Walt, 1987, s. 3-43)<sup>4</sup>. Balansering, eller oppdemming, handler om å inngå i allianse eller sikkerhetspolitisk samarbeid med en stormakt eller koalisjon, med hensikt om å demme opp for makten til statens fremste trussel (Walt, 1987, s. 18). Bandwagoning innebærer å redusere trusselen ved å alliere seg med statens største, og geografisk nærmeste trussel, med hensikt om å redusere stormaktens usikkerhet knyttet til småstatens atferd. Disse strategiene involverer begge i) et klart valg mellom to stormakter, ii) ensrettede og bindende tiltak for å motvirke en trussel, og iii) «å legge alle politiske egg i én kurv» (Kuik, 2021, s. 302). Oppdemming og bandwagoning omhandler likevel ikke kun valg av allianse, men betegner også valg og grad av integrasjon i sikkerhetssamarbeidet med én av to rivaliserende stormakter, eller allianser. Walt (1987) benytter *allianse* som betegnelse for både formelle allianser og uformelle sikkerhetssamarbeid (s. 12). Småstater utenfor allianser kan dermed også etterfølge en slik strategi, til tross for en nøytral alliansetilhørighet (Rickli, 2008, s. 320; Edström et al., 2019, s. 4).

Stormakter spiller en stor rolle for småstaters evne til å kompensere for manglende makt ved å tilby økonomisk, politisk og militær støtte. En høy grad av integrasjon med stormakter vil likevel kunne gå på bekostning av småstatens autonomi, og dermed vil det å holde absolutte forpliktelser på avstand være en attraktiv strategi for småstater som søker å opprettholde handlefrihet, men fortsatt bevare en grad av innflytelse og sikkerhet innenfor alliansen eller «varmen» til en stormakt (Vaičekauskaitė, 2017, s. 11). *Hedging*-strategier, eller garderingsstrategier, betegner småstaters sikkerhetspolitiske atferd der det utvikles relasjoner med begge de konkurrerende stormaktene med

---

<sup>4</sup> Mens Waltz (1979) sin teori om balancing og bandwagoning handler om total makt, legger Walt (1987) til grunn at stater balanserer og bandwagoner mot og med *trusler*, og ikke makt alene (s. 5). Dette vil utdypes i del 2.5.1.

hensikt om å oppnå de sikkerhetspolitiske interessene uten å redusere statens utenriks- og sikkerhetspolitiske valgmuligheter (Kuik, 2021, s. 301).

*Gardering* karakteriseres videre gjennom: a) at staten forsøker å unngå fastlåsing til én stormakt; b) forsøk på å forfølge motsatte eller motstridende tiltak for å veie opp for flere risikoer på tvers av flere domener (sikkerhet, politisk og økonomisk); og c) en tilbøyelighet til å diversifisere politikken og søke reservasjonsposisjoner (Kuik, 2021, s. 302)<sup>5</sup>. Gardering er dermed en rasjonell strategi for småstater med interesse av å unngå et redusert handlingsrom ved økende spenning i de eksterne omgivelser, redusere sikkerhetspolitiske risikoer og beholde økonomiske valgmuligheter (Vaicekauskaitė, 2017, s. 13; Edström et al., 2019, s. 38). Strategien forutsetter likevel at a) stormaktsrivaliseringen ikke har eskalert til et nivå av direkte væpnet konflikt, b) at den ene stormakten ikke utgjør en direkte territoriell trussel, og c) at faren for militær unnsetning ikke reduseres på grunn av manglende integrasjon (Kuik, 2008, s. 164-165; Kuik, 2021, s. 300). Kriteriene for hvilke egenskaper ved de eksterne omgivelsene som tillater ulike strategier, henger dermed tett sammen med hvordan man forstår det sikkerhetspolitiske handlingsrommet til småstaten.

## 2.5. Statens sikkerhetspolitiske handlingsrom

Statens *utenrikspolitiske handlingsrom* kan forstås som det “settet av handlingsalternativer som er politisk mulig [...] for den strategiske ledelsen etter at eksterne og interne rammebetingelser har øvd innflytelse på et beslutningsproblem” (Fermann, 2013a, s. 52). Handlingsrommet formes av både interne og eksterne faktorer - eller “mellom barken og veden”. Internt i staten vil slike faktorer kunne være egenskaper ved stats- og styringsverket (eks. Allison, 1969), samfunnet og ulike samfunnsgruppers interesser og press (eks. Moravcsik, 1997), statslederens psykologi og forutsetninger (eks. Levy, 2003), eller ulike kombinasjoner av alle disse institusjonene - som former den politiske konteksten innad i staten. De eksterne rammebetingelsene består av egenskapene til det internasjonale systemet i form av systemets anarkiske struktur, maktfordeling,

---

<sup>5</sup> *Hedging* som begrep er opprinnelig lånt fra finansverdenen, og betyr å opprettholde valgmuligheter, og minimere sjansen for et uheldig utfall. Strategien innebærer dermed å gi avkall på størst mulig gevinst for å redusere sjansene for store tap, og kan oversettes til gardering på norsk (Tunsjø, 2009, s. 4-5). I småstatslitteraturen stammer begrepet opprinnelig fra forskningslitteraturen om småstater i Asia – mer spesifikt som et begrep for å beskrive øst-asiatiske småstaters balansestrategier i forholdet til USA på den ene siden, og Kina på den andre. Begrepet har likevel blitt adoptert og benyttet i studier av småstater i Europa, eks. av Edström et al. (2019).

ideologiske motsetninger, samhandlingsformer, institusjoner eller global økonomisk arbeidsfordeling (Fermann, 2013b, s. 121).

Statens *sikkerhetspolitiske handlingsrom* er nært beslektet med det utenrikspolitiske. Det skiller seg likevel ved at de eksterne rammebetingelsene utgjør den mest sentrale faktoren da eksterne trusler er definerende for valgmulighetene. Dette gjelder spesielt for småstater, grunnet mangel på negativ og positiv makt – samt økonomisk, diplomatisk og militær kapasitet – i møte med stormakter (Goetschel, 1998, s. 18-19). Som nevnt legger denne oppgaven en tradisjonell og *hard* sikkerhetspolitisk definisjon til grunn. Hensikten med statens sikkerhetspolitikk er å forebygge og stanse eksterne trusler mot statens befolkede territorium og politiske suverenitet (Skogan, 2011, s. 107; Åtland, 2020, s. 166; Johansen, 2022, s. 12). Det sikkerhetspolitiske handlingsrommet staten har tilgjengelig formes dermed primært av i) størrelsen og egenskaper ved trusselen som staten står overfor, og ii) verktøyene, eller midlene, staten har tilgjengelig for å opprettholde eller øke sikkerheten i møte med denne trusselen (Johansen, 2022, s. 13; Vital, 1967, s. 120; Radoman, 2018, s. 189). For å ytterligere kunne forklare hva som former handlingsrommet, og dermed hva som styrer småstaters valg av sikkerhetspolitisk strategi, vil de to definerende faktorene – trusseloppfattelse og sikkerhetspolitiske virkemidler – utdypes.

### **2.5.1. Trusseloppfattelse og sikkerhetsdilemmaet**

Ifølge Walt (1987) er et trusselbilde sammensatt av både *evne* og *intensjon*. Faktorene som styrer trusseloppfatning er i) motpartens samlede makt, ii) den geografiske nærheten, iii) offensive maktkapabiliteter, og iv) aggressive intensjoner. *Samlet makt* refererer til det totale omfanget av ressurser en stat har til disposisjon, inkludert økonomi, befolkning, industriell og teknologisk utvikling, som kan oversettes til militære kapasiteter. *Geografisk nærhet* viser til avstanden mellom statenes territorielle grenser, både til lands og til havs, der en mindre avstand øker risikovurderingen (Walt, 1987, s. 22-23). *Offensiv makt* er knyttet til de to første faktorene, men handler mer spesifikt om statens evne til å omsette den samlede makten til mobile militære kapasiteter, og «evnen til å true suvereniteten eller den territorielle integriteten til andre stater med en akseptabel kostnad» (Walt, 1987, s. 24). Den fjerde faktoren, *aggressive intensjoner*, skiller seg fra de tre første da denne omhandler hensikter og ikke kapasitet. Aggressive intensjoner omhandler altså ikke materiell *evne*, men motpartens politiske ambisjoner og hensikter for bruk av denne



evnen (Walt, 1987, s. 25). Med andre ord betyr ikke en asymmetrisk maktbalanse nødvendigvis at en stat utgjør en trussel – kapasiteten må sees i sammenheng med intensjonen.

Grunnet usikkerheten som følger med systemets anarkiske struktur er intensjoner i motsetning til kapasitet, noe som aldri med sikkerhet kan tolkes nøyaktig. Dette medfører en mangel på tillit mellom stater, som vil kunne resultere i et *sikkerhetsdilemma*. Et sikkerhetsdilemma innebærer at én stats økte sikkerhet kan utgjøre en offensiv trussel for motparten når intensjonene er ukjente, og dermed medføre en spiral av sikkerhetsmaksimering fra begge parter, som i sum medfører at ingen blir sikrere (Jervis, 1978, s. 169). Knudsen (1996) identifiserer noen særegne faktorer som påvirker sikkerhetsdilemmaet mellom en småstat og en stormakt. For det første vil en småstat alene sjelden, men som oftest aldri, kunne utgjøre en trussel mot en stormakt. Det som gjør en småstat utrygg for den nærliggende stormakten er den geografiske og strategiske betydningen av småstatens territorium. Småstaten kan benyttes av den rivaliserende stormakten som opprustningsområde og dermed redusere den opprinnelige *geografiske nærheten* (Knudsen, 1996, s. 10). For det andre vil dilemmaet øke i takt med spenningsnivået i stormaktsrivaliseringen. Ved høyere spenning vil «ikke-tilpassende» atferd, eller mangel på samarbeid, fra småstaten side i større grad tolkes som fiendtlig, enn i en lavspent periode. Når stormakter rivaliserer, og tilliten dem imellom forsvinner, vil alt territorium i stormaktens nærområde være et risikomoment (Knudsen, 1996, s. 11- 13).

### **2.5.2. Tiltak mot sikkerhetsdilemmaet – beroligelse og avskrekking**

Beslutningstakere handler i forhold til hvor utsatte eller sårbare de oppfatter at de er, som kan være annerledes enn virkeligheten. Så lenge stater er usikre på en motparts motiver, vil sikkerhetsdilemmaet opprettholdes (Jervis, 1978, s. 199; Glaser, 1997, s. 178). For offensive realister vil sikkerhetsdilemmaet medføre at stater alltid vil prioritere økt kortsiktig militær beredskap og avskrekkingsevne, fremfor langsiktig samarbeid, om disse to interessene kolliderer, grunnet mangel på tillit (Mearsheimer, 2001, s. 31). Et defensivt realistisk perspektiv legger derimot til grunn at stater vil strekke seg langt i å redusere sikkerhetsdilemmaet, og muliggjøre samarbeid og langsiktig økonomisk gevinst fremfor kortsiktig militær opprusting (Taliaferro,

2000/2001, s. 140)<sup>6</sup>. Et sikkerhetsdilemma er kostbart da det fjerner muligheten for gevinster fra et samarbeid, og medfører økte forsvarsutgifter uten økt sikkerhet (Jervis, 1978, s. 176).

Et sentralt element for å redusere sikkerhetsdilemmaet, er dermed å redusere motpartens trusseloppfatning og sårbarhet gjennom *reassurance*, eller *beroligende* tiltak (Jervis, 1978, s. 179). Slike tiltak handler om å gjøre det klart for motparten at staten kun har godartede, eller defensive, intensjoner (Kydd, 2006, s. 19; Schweller, 1999, s. 14-15). Dette kan innebære å legge til rette for samarbeidsavtaler der begge parter vil gjøre seg mer sårbare og signalisere tillit overfor hverandre (Jervis, 1978, s. 171). Det kan også innebære å prioritere defensive kapabiliteter fremfor offensive, som vil si militære kapabiliteter med evne til å forsvare, uten en tilstrekkelig evne til å utgjøre en trussel mot motstanderen (Jervis, 1978, s. 202-203). Beroligende tiltak må videre være kostbare nok, og redusere statens egen evne til offensive strategier tilstrekkelig, til at det er liten tvil om at staten ikke har offensive hensikter (Kydd, 1997, s. 141; Montgomery, 2006, s. 158). I tråd med dette kan godartede hensikter ifølge Glaser (1994) signaliseres gjennom våpenkontroll, militært samarbeid, et skifte mot defensive kapabiliteter, eller en reduksjon av militære styrker generelt (s. 68-70). Et siste viktig aspekt som påvirker den subjektive trusseloppfattelsen er hvor mange fiender en stat oppfatter at den har, og er forberedt på å kjempe mot (Jervis, 1978, s. 176). Ifølge Knudsen (1996) er det først og fremst småstatens potensial til å fungere som en brikke i den rivaliserende stormaktens strategi, som gjør småstaten til en potensiell fare. En redusert integrasjon med, og tilstedeværelse av, allierte vil redusere stormaktens trusselvurdering, og usikkerhet forbundet med, den grensende småstaten (Knudsen, 1996, s. 13).

Slike tiltak vil derimot i stor grad kunne redusere statens forsvarskapasitet og avskrekkingsevne, og gjøre staten sårbar for utnyttelse. Om motparten bryter med samarbeidslinjen, gjør sine intensjoner uklare, har en historikk med aggressiv atferd, og øker statens trusseloppfattelse vil sikkerhetsdilemmaet tilspisses og avskrekking vil prioriteres (Jervis, 1978, s. 181). Brudd på tillit er spesielt akutt for småstater som verken har tid eller råd til å feilbedømme en motparts

---

<sup>6</sup> Rose (1998) skiller mellom nyklassisk og defensiv realisme som to separate retninger. Taliaferro (2000/2001) identifiserer derimot hvordan et defensivt-offensivt skille kan gjøres på tvers av nyklassisk og nyrealistisk teori. Defensiv og offensiv realisme skiller seg ikke fra hverandre ved hvilket analysenivå de vektlegger, men ved antakelser om hvilke insentiver anarki medfører for staters atferd. Mens offensive realister hevder at anarki medfører en konstant maktmaksimering, antar defensive realister at slike ambisjoner kun oppstår under bestemte omstendigheter (Taliaferro, 2000/2001, s. 129).

intensjoner, og risikere et angrep (Jervis, 1978, s. 172-173). Målet med avskrekkingstiltak er å hindre aggresjon og militære angrep ved å øke de potensielle kostnadene i forhold til gevinstene ved et angrep (Huth, 1988, s. 424). Kostnadene vil påføres i form av nektelse, som innebærer tap av kapasitet ved angrep, eller straff som innebærer militære, diplomatiske eller økonomiske konsekvenser ved aggressiv atferd (Vanaga & Rostoks, 2019, s. 23). Vellykket avskrekking fordrer dermed å signalisere en troverdig evne til å nekte en motpart i tilfelle angrep.

### **2.5.3. Alliansetilhørighet og det tilhørende alliansedilemmaet**

Når en småstat ikke evner å gjøre seg sikkerhetspolitisk irrelevant for andre stater, og havner i et sikkerhetsdilemma hvor beroligende tiltak ikke er virkningsfullt, må staten prioritere avskrekking og økt militær sikkerhet. Om staten selv ikke kan mobilisere tilstrekkelig militær makt, er alliansestrategiene som ble redegjort for tidligere nærliggende. En full integrasjon med en stormakt og allianse vil tilby høy sikkerhet. Strategien vil likevel også innebære tap av autonomi. Dette utgjør essensen i småstatsdilemmaet (Goetschel, 1998, s. 18-19; Rickli, 2008, s. 109). For småstater vil det å sikre prioritet i en større allianse kunne gå på bekostning av statens handlingsrom og statens politiske uavhengighet (Goetschel, 1998, s. 26). Småstater kan derfor søke en garderingstrategi for å unngå uønskede forpliktelser. Likevel innebærer alliansemedlemskap forventninger.

Balansen mellom forpliktelse for å sikre prioritet i alliansen, og avskjerming for å bevare politisk handlingsrom, ble først beskrevet av Glenn H. Snyder (1984) som et *alliansedilemma*. Integrasjon og forpliktelse overfor alliansen vil sikre økt innflytelse i alliansen og prioritering av allierte i tilfelle krise eller krig. Unnvikelse fra å delta i alliansens handlinger, enten konflikter – budsjettering eller bistand til alliansepartnere – vil derimot medføre færre forventninger til staten om å bidra i alliansen (Snyder, 1984, s. 464). Statens egne interesser er ikke alltid i tråd med alliansens, og å redusere egen integrasjon med alliansen kan dermed være hensiktsmessig for å unngå involvering i konflikter staten ikke har en interesse av å delta i (Snyder, 1984, s. 467). Begge tilnærmingene til alliansen har en nedside omtalt som *entrapment* (fangenskap), og *abandonment* (utelatelse). Fangenskap oppstår som et resultat av statens innsats for å sikre prioritering i alliansen, som resulterer i en forventning om statens deltakelse i konflikter. Utelatelse, på den andre siden, er et resultat av avskjerming og unnlattelse fra alliansens forventninger, for å sikre politisk handlefrihet, som kan resultere i manglende prioritering av, og innflytelse i, alliansen. En slik utfrysning er spesielt risikabelt for småstater og stater som i størst grad er avhengig av

alliansens sikkerhetsgarantier (Snyder, 1984, s. 466-467). Alliansedilemmaet kan dermed forstås som tett sammenhengende med småstatsdilemmaet – balanseringen av småstatens interesse for autonomi, innflytelse og sikkerhet (Goetschel, 1998, s. 26-27).

## **2.6. Teoriens prediksjoner – avledede hypoteser**

Teorien og begrepsdistinksjonene redegjort for ovenfor danner grunnlaget for hvilke svar en kan forvente på oppgavens spesifikke problemstilling: *Hvordan har Norges sikkerhetspolitiske strategi blitt påvirket av Russlands invasjon av Ukraina i 2022?*

Grunnet teorikapittelets omfang ansees det som formålstjenlig å kort oppsummere essensen av teoriredegjørelsen før hypotesene presenteres. Ifølge teorien mangler småstater makt til å til alene kunne oppnå tilstrekkelig sikkerhet i møte med en stormakt, og er av den grunn først og fremst avhengig av en fungerende internasjonal rettsorden der folkeretten, og respekt for andre staters suverenitet overholdes. I perioder med svekkede internasjonale institusjonelle rammer – og ved et økt sikkerhetsdilemma og rivalisering mellom stormaktene – reduseres den iboende sikkerheten som følger med et stabilt system. Småstater vil kunne fungere som viktige strategiske områder for stormaktene i deres geopolitiske og strategiske kamp. Geografisk strategiske småstater blir derfor mer sårbare, og prioriteringen av sikkerhet vil øke. For å beholde autonomi, og for unngå å bli en brikke i stormaktsrivaliseringen, kan småstaten søke en nøytralitets- eller isolasjonsstrategi. Om staten ikke evner å gjøre seg sikkerhetspolitisk irrelevant, berolige den truende stormakten tilstrekkelig, eller å mobilisere dekkende avskrekkingsevne alene, vil staten måtte låne makt gjennom alignment- eller tilpasningsstrategier for å øke avskrekkingsevnen. Ved en akutt trussel mot småstaten, manglende garanti for forsterkning, eller direkte konflikt mellom stormaktene, vil småstaten måtte følge en oppdemnings- eller bandwoningstrategi. Om disse kriteriene ikke er til stede, vil småstaten forsøke å opprettholde valgfrihet og politisk uavhengighet, og å begrense sikkerhetsdilemmaet gjennom beroligende tiltak. Grunnet småstatens kapasitet og sårbarhet er det lite rom for feil og fengslende beslutninger – og *gardering* vil dermed være en rasjonell strategi for å opprettholde og maksimere valgmuligheter så lenge som mulig.

Basert på essensen i norsk sikkerhetspolitikk, redegjort for i oppgavens innledende delkapittel 1.3, vil det allerede her gjøres en antakelse om at utgangspunktet, altså den tradisjonelle norske sikkerhetspolitiske strategien før 2022, er å regne som en *gardering*strategi. Den historiske kjernen

i norsk sikkerhetspolitikk har vært en balansegang mellom avskrekking og beroligelse i forholdet til Russland, som henger sammen med en balansegang mellom integrasjon og avskjerming mot NATO og nære allierte – Norges viktigste avskrekkingsevne. Denne dobbeltstrategien er tuftet på i) ønsket om alliert tilstedeværelse og integrasjon med NATO og nære allierte, og på samme tid ii) et ønske om samarbeid og lavspenning med Russland, og derfor nasjonale reservasjoner i form av de selvpålagte restriksjonene for alliert virksomhet (Tamnes, 2019, s. 55-56; Hilde, 2019, s. 61). Utover restriksjonene består beroligelseslinjen overfor Russland også av transparens om norsk militær aktivitet, dialog og samarbeid (UD, 2022b, s. 36). Reservasjonene overfor alliert aktivitet, innføring av delvis motstridende tiltak for å følge interesser om både avskrekking og beroligelse, samt ambisjonen om ikke å låse staten til låsende forpliktelser, er å regne som sammenfallende med teoriens beskrivelser av en garderingstrategi.

Hypotesene formulert nedenfor er å regne som de mest nærliggende svaralternativene for problemstillingen med utgangspunkt i teorien. Grunnet Norges medlemskap i NATO vil potensielle hypoteser om nøytralitet, isolasjon og bandwagoning forkastes fra start. De gjenværende alternativene omhandler dermed om Norge har videreført garderingstrategien (*kontinuitet*), eller om Norge har skiftet strategi i retning av oppdemming (*endring*). Oppgaven vil teste tre hypoteser, der de to første hypotesene predikerer det samme utfallet, men med vekt på ulike forklarende aspekter ved økt stormaktsrivalisering. Dette henger sammen med oppgavens doble ambisjon om både å kartlegge Norges sikkerhetspolitiske utvikling, og deretter forklare funn fra kartleggingen.  $H_{1-2}$  og  $H_3$  predikerer til dels motstridende utfall. De er likevel ikke å regne som gjensidig utelukkende. Analysen vil ta sikte på å kartlegge hvilken retning Norges sikkerhetspolitiske strategi har utviklet seg i. Dette vil si at det både kan være kontinuitet og endring, og at Norge kan beholde en garderingstrategi samtidig som at utviklingen går i en retning av å vektlegge oppdemmingsdimensjonen, og å nedprioritere beroligelsesdimensjonen.

### **2.6.1. Oppdemmingshypotesene – mot endring**

Med Russlands invasjon av Ukraina i 2022 har Russland brutt med folkeretten og internasjonale rettsprinsipper for staters suverenitet og territorielle ukrenkelighet, og dermed småstatens sikkerhetspolitiske førstelinje. Den økte rivaliseringen mellom stormaktene vil også kunne medføre at Norge i større grad ansees som en del av NATO, og ikke en nabostat med godartede intensjoner. Sikkerhetsdilemmaet mellom Norge og Russland vil dermed kunne antas å

intensiveres til et punkt hvor Norge vil forlate beroligelseslinjen grunnet en større trusseloppfattelse og økt sårbarhet – og forfølge en oppdemningslinje for å øke sikkerheten sammen med allierte, og svekke russisk evne. H<sub>1</sub>: ***Trusselvurderingshypotese 1: Norges sikkerhetspolitiske strategi er preget av endring mot økt oppdemning som en følge av en økt trusselvurdering, og et tilspisset sikkerhetsdilemma mellom Norge og Russland.***

Med økt stormaktsrivalisering vil norske geografisk strategiske nærområder kunne komme under et økt press fra begge stormakter. Manglende bidrag til Vestens oppdemning av Russland, integrasjon med alliansen og innfrielse av alliansens forventninger, kan svekke Norges prioritet i alliansen, samt Norges innflytelse over alliert aktivitet i norske nærområder – som er sentralt for å opprettholde både kontroll, forutsigbarhet og lavspenning. H<sub>2</sub>: ***Frykt for utelatelse-hypotesen: Norges sikkerhetspolitiske strategi er preget av endring mot økt oppdemning som en følge av et økt behov for prioritet og innflytelse i alliansen.***

### **2.6.2. Garderingshypotesen - kontinuitet**

Den russiske invasjonen av Ukraina i 2022 representerer et russisk brudd på en suveren stats rett til territoriell integritet og politiske suverenitet, men ovenfor en stat med en svært annerledes relasjon og historie med Russland enn Norge, som i tillegg er medlem av NATO. I tillegg er det nærliggende å anta at Russland sin konvensjonelle evne er svært svekket som en følge av krigføringen i Ukraina. Sett i kombinasjon vil det være nærliggende å anta at til tross for at trusseloppfattelsen av Russland antagelig har økt, så vil Russland ikke regnes som en direkte, konvensjonell trussel mot Norge. Stormaktsrivaliseringen har heller ikke nådd et nivå av direkte væpnet konflikt, som vil tvinge Norge til å følge en fullstendig oppdemningsstrategi. Økt oppdemning og integrasjon med alliansen vil dermed kunne bidra til å unødvendig øke sikkerhetsdilemmaet med Russland, og redusere norsk handlingsrom. H<sub>3</sub>: ***Garderingshypotesen: Norge har beholdt en garderingstrategi for å redusere sikkerhetsdilemmaet med Russland og ivareta det sikkerhetspolitiske handlingsrommet, da Russland ikke utgjør en direkte trussel mot Norge.***

## 3. Forskningsmetode

### 3.1. Etablering av årsakssammenhenger

Aspektene ved virkeligheten som samfunnsvitenskapen forsøker å etablere kunnskap om, er verken statiske eller drevet av universelle lover. Det kreves derfor en spesiell oppmerksomhet overfor hva slags metodikk man benytter i søken etter å etablere årsakssammenhenger – altså hvilke uavhengige faktorer (x) som er årsaken til den uavhengige variabelen (y) som vi ønsker å forklare. Møller (2015) sin kontrollogikk tilbyr fire kriterier for å kunne hevde at noe er *kausalt* forklart av noe annet. Forholdet mellom X og Y må være (i) teoretisk begrunnet, og (ii) empirisk støttet av fakta innhentet fra troverdige kilder. Videre (iii) må årsaken komme før virkningen i tid, og (iv) det må kontrolleres for spuriousitet, altså en kontroll for at det ikke er andre faktorer som egentlig er årsaken til Y (Møller, 2015, s. 87-88).

I et forklaringsprosjekt tas det vanligvis utgangspunkt i et kjent utfall (Y), for deretter å undersøke hvilke ukjente faktorer (x) som ledet til utfallet. Denne oppgaven tar derimot utgangspunkt i en kjent X (økt stormaktsrivalisering), med hensikt om å kartlegge et ukjent utfall (Y). Etter kartleggingen vil ulike delårsaksforklaringer – altså hvilke aspekter ved økt stormaktsrivalisering – som forårsaket Y, diskuteres. Av den grunn fungerer to av hypotesene som et *sett* med hypoteser, der begge predikerer samme Y, men legger ulike årsaksforklaringer til grunn.

### 3.2. Forskningsdesign – Single case-studie

En single case-studie innebærer ikke bare én unik observasjon, men er å forstå som analyse av et tilfelle av en teoretisk definert type hendelse (George & Bennett, 2005, s. 17). Hensikten med en slik studie blir dermed å produsere nye innsikter, eller teste allerede eksisterende teoretiske antakelser, som ideelt vil kunne bidra til en større forståelse av gruppen fenomener som casen er en del av (Gerring, 2007, s. 13). Med en slik generaliserende målsetning skiftes fokuset vekk fra en *ideografisk* ambisjon om å forstå én enkelt case isolert sett, til et *nomotisk* og teoriinformert prosjekt med en generisk ambisjon om å kunne si noe om en større gruppe av caser (Fermann, 2022, s. 204; Gerring, 2007, s. 13). I denne oppgaven benyttes Norges sikkerhetspolitiske strategi som en case tilhørende den større gruppen av det teoretiske fenomenet *småstaters sikkerhetspolitiske strategier*.

Det er både fordeler og svakheter ved single case-studier. Forskningsdesignet er spesielt egnet for å oppnå en høy grad av konseptuell validitet, som vil si at forskeren faktisk måler det som det er meningen å måle (George & Bennett, 2005, s. 19). Dermed er det enklere å kontekstualisere og måle empiriske indikatorer opp mot den spesielle casens «normalitet»<sup>7</sup>. En svakhet med forskningsdesignet er likevel at det kun kan trekkes tentative konklusjoner om en variabls virkning på utfallet – med andre ord er metoden lite egnet til å måle *hvor mye X har å si for Y* (George & Bennett, 2005, s. 25). Single case-studier tilbyr videre den laveste graden av mulighet for å kontrollere for andre alternative årsaksforklaringer (Fermann, 2022, s. 202). Casen benyttes heller som en test av teoriens prediksjoner. To idealtyper for slik testing *least-* eller *most-likely-* caser – altså om casen er en av casene i den større gruppen med fenomener som er minst eller mest sannsynlig til å innfri de teoretisk genererte forventningene formulert gjennom hypotesene. I de aller fleste tilfeller vil kun enkelte hypoteser, og ikke casen i sin helhet, kvalifisere som én av de to (George & Bennett, 2005, s. 121-122; Fermann, 2022, s. 225).

### 3.2.1. Begrunnelse for Norge som case

At Norge benyttes som case skyldes i hovedsak en substansiell interesse for norsk sikkerhetspolitikk. I tillegg er casevalget motivert av tilgjengeligheten på empiri, som i denne oppgaven består av offentlige dokumenter. Norsk utenriks-, forsvars- og sikkerhetspolitikk er dog et svært godt dokumentert felt, med en bred forskningslitteratur. Dette er både en fordel, og en utfordring. Et veldokumentert felt legger et grunnlag for å kunne bygge videre på tidligere innsikter. Det skaper likevel en utfordring knyttet til ambisjonen om å *oppdage* noe nytt. Etter en litteraturgjennomgang av både norsk sikkerhetspolitikk, og deretter småstaters sikkerhetspolitikk generelt, oppdaget jeg at disse to litteraturene ikke har blitt satt opp mot hverandre tidligere. Mitt bidrag, gjennom denne case-studien, er dermed å teste innsikter og funn om småstaten Norges sikkerhetspolitikk som en enkelt case opp mot den teoretiske småstatslitteraturens forventninger. En tilleggsambisjon er å videreutvikle det *spesifikke* forskningsfeltet om Norge til perioden etter 2022, som fortsatt er relativt lite utforsket.

Utover disse begrunnelsene tilbyr Norge som case også muligheten til i å gjennomføre en *least-likely-*test, eller «tøff test» for de to hypotesene som predikerer oppdemming. Norges sikkerhets-

---

<sup>7</sup> For eksempel vil opprettelsen av amerikanske militære treningsleirer indikere et skifte mot økt avskrekking for Norge, men kunne være normaltstanden for en av de baltiske NATO-medlemmene.



politiske strategi har siden inntreden i NATO i 1949 vært å regne som en garderingstrategi. For at en småstat skal forlate en garderingstrategi til fordel for oppdemming som en følge av økt stormaktsrivalisering, må ett eller flere av tre kriterier oppfylles: i) en av stormaktene må utgjøre en akutt og direkte trussel, ii) stormaktsrivaliseringen må ha nådd et nivå av direkte væpnet konflikt, eller at iii) statens frykt for ikke å bli forsterket har nådd et kritisk nivå.<sup>8</sup> Sannsynligheten for at Norge innfrir disse kravene regnes som liten. Norge er et NATO-medlem og sannsynligheten for at Norge vil oppfatte at Russland utgjør en direkte trussel mot norsk territoriell integritet og suverenitet, er av den grunn å regne som lav. Til tross for at stormaktsrivaliseringen har eskalert til et nivå der vesten støtter Ukraina militært, er det ingen NATO-land som er direkte involvert i krigen. Og til slutt medfører Norges medlemskap i NATO, og tette sikkerhetspolitiske samarbeid med USA gjennom 70 år, at det heller ikke er stor sannsynlighet for at Norge vil frykte å bli utelatt fra alliansens artikkel 5.

### 3.3. Kildemateriale – en dokumentanalyse

Innhenting av empiri er i denne oppgaven gjort gjennom en dokumentanalyse. En slik metode innebærer seleksjon av relevante dokumenter, pressemeldinger, intervjutranskripsjoner og taler offentlig tilgjengelig i skriftlig format. Fordelen med dokumentanalyse er at det tilbyr muligheten til å fange opp forandring og utvikling gjennom samme type dokument, men utgitt i ulike versjoner over tid (Bowen, 2009, s. 30; Tjora, 2017, s. 183). Hovedvekten av denne oppgavens empiri består av ugraderte styringsdokumenter i form av stortingsmeldinger og proposisjoner fra Utenriksdepartementet (UD) og Forsvarsdepartementet (FD), samt underliggende etater som Forsvaret og Etterretningstjenesten – da denne delen av stats- og styringsverket har ansvaret for utforming og iverksetting av sikkerhetspolitikken (Fermann, 2013a, s. 53). Slike dokumenter er å regne som *primærkilder* – en original kilde eller dokument, som oftest produsert for andre formål en forskning (Tjora, 2017, s. 182). Oppgaven benytter også *sekundærkilder* – som regnes som bearbejdede andrehåndskilder. Mens primærkilder ofte vil tilby mer nøyaktige skildringer, vil sekundærkilder ikke være like objektive (Moses & Knutsen, 2007, s. 120-121). Sekundærkilder som forskningsartikler er likevel også dokumenter – de har derimot et annet tiltenkt publikum og en annen hensikt bak formidlingen, som det kreves at forskeren er oppmerksom på (Tjora, 2017, s. 182-183; Bowen, 2009, s. 28).

---

<sup>8</sup> Jf. oppgavens del 2.4.

Innhentingsprosessen ved dokumentanalyser innebærer selektering, tolkning, og skapelsen av en syntese av dataen gjennom organisering og gjengivelse (Bowen, 2009, s. 28). I tråd med dette har prosessen med innhenting av empiri for denne oppgaven bestått av en gjennomgang og selektering av alle relevante dokumenter fra den norske sikkerhetspolitiske strategiske ledelsen, hovedsakelig utgitt etter invasjonen av Ukraina i 2022. På grunn av dokumentenes størrelse har det i tillegg blitt gjort en selektering basert på tematikk, der dokumentenes underkapitler omhandlende temaer som *forholdet til Russland, NATO, sikkerhetspolitiske omgivelser og prioriterte endringer* overordnet har vært i fokus. Etter innhenting har empirien videre blitt systematisert og inndelt i kategorier etter sentrale faktorer utvalgt på bakgrunn av teorien. Utover primærkildene, består den empiriske kartleggingen nedenfor i tillegg av sekundærkilder, hovedsakelig i form av tidligere forskning. Kartleggingsdelene frem til perioden etter invasjonen i 2022 består i stor grad av slike kilder. For å sikre troverdighet i empirien er det videre en fordel å benytte ulike dokumenter fra både samme, og ulike utgivere (Bowen, 2009, s. 28), noe det er lagt spesiell vekt på for empirien omhandlende perioden etter 2022.

## 4. Empirisk kartlegging av Norges sikkerhetspolitikk

Den empiriske kartleggingen nedenfor vil legge grunnlaget for analysen av norsk sikkerhetspolitisk utvikling etter 2022. Dette grunnlaget vil bestå av en kort redegjørelse for kjernen i norsk sikkerhetspolitikk, og en kortfattet beskrivelse av de lengre linjene. Perioden mellom 2014 og invasjonen i 2022 er mer utfyllende da dette er perioden som grenser til perioden i fokus for oppgavens case-spesifikke problemstilling, og dermed sentralt for å identifisere kontinuitet og endring.

### 4.1. Norsk sikkerhetspolitikk

Norsk sikkerhetspolitikk er ment å «verne om norsk suverenitet, territoriell integritet, vårt demokratiske styresett og vår handlefrihet mot politisk, militært og annet press» (FD, 2020, s. 23; UD, 2021a, avsn. 1). Denne interessen ivaretas gjennom i) en sikkerhetspolitisk førstelinje i form av en stabil internasjonal rettsorden der folkeretten overholdes og respekteres, og ii) gjennom Norges forsvarskonsept (UD, 2021a). Forsvarskonseptet er Norges *harde* sikkerhetspolitiske virkemiddel og består av tre dimensjoner: 1) den nasjonale forsvarsevnen, 2) det kollektive forsvaret gjennom NATO, og 3) bilateralt forsvarssamarbeid med nære allierte (FD, 2020, s. 25). Disse tre dimensjonene er ment å virke sammen med en gjensidig forsterkende effekt. Den viktigste avskrekkingsevnen i forsvarskonseptet er likevel USA – NATOs fremste garantist for sikkerhetsgarantien i artikkel 5 – som for Norge har utviklet seg til å bli «en allianse i alliansen», og kjernen i norsk forsvars- og avskrekkingsevne (Tamnes, 2015, s. 386; Græger, 2019, s. 87). Statens geografiske plassering i nord har medført at Norge siden inntreden i NATO i 1949 har vært alliansens nordlige flanke, der alliansen gjennom Norge grenser til Russland. Som beskrevet innledningsvis i oppgavens del 1.3, har kjernen i norsk sikkerhetspolitikk i 70 år dermed bestått av en balansegang mellom avskrekking og beroligelse overfor Russland, samt integrasjon og avskjerming overfor NATO. Avskrekkingen har bestått av forsvarskonseptet tre dimensjoner, mens beroligelseslinjen har bestått av de selvpålagte restriksjonene, dialog, diplomati og åpenhet om militær aktivitet og samarbeid (UD, 2022b, s. 36). Disse lange linjene «ligger fast, men justeres i takt med den sikkerhetspolitiske utviklingen» (UD, 2020, s. 24). Empirien nedenfor vil gjøre rede for utviklingen av disse linjene.

## **4.2. De lengre linjene**

### **4.2.1. Kald krig**

Med erfaringene fra den tyske okkupasjonen ferskt i minne valgte Norge å forlate nøytralitetslinjen til fordel for beskyttelsen av NATOs artikkel 5 i 1949, og Norges hovedoppgave i tilfelle krise ble å holde ut inntil allierte kom til unnsetning (Tamnes, 2015, s. 392). En kombinasjon av innenrikspolitiske røster som forfektet nøytralitetslinjen, en arbeiderbevegelse kritisk til vestlig oppdemningspolitikk, og et ønske om å bevare lav spenning med Sovjetunionen førte til starten på beroligelseslinjen overfor Sovjetunionen (Eriksen & Pharo, 1997, s. 31). Det første tiltaket var den norske baseerklæringen som stadfestet at Norge ikke ville tillate «baser for fremmede makters stridskrefter på norsk territorium så lenge Norge ikke er angrepet eller utsatt for trusler om angrep» (Holst, 1967, s. 66). I tillegg til baseerklæringen ble de selvpålagte restriksjonene utviklet til å blant annet innebære i) et forbud mot atomvåpen, og anløp av fartøyer utrustet med kjernevåpen, ii) et krav om norsk kontroll med etterretnings- og overvåkningsvirksomhet i nordområdene, og iii) begrensninger på alliert trening og øvingsvirksomhet øst i Finnmark (Moen, 1998, s. 6-8).

Beroligelsestiltakene ble likevel speilet av en integrasjonslinje. I 1951, som en konsekvens av et norsk engasjement og en invitasjonspolitik overfor NATO og USA, ble NATO-hovedkvarteret Nordkommandoen opprettet på Kolsås (Hilde, 2019, s. 62). Da Sovjetunionen bygde opp Nordflåten på Kola-halvøya på 70- og 80-tallet, ble norske nordområder videre en prioritert interesse for NATOs overordnede strategiske plan om å demme opp for Sovjets atommakt. På slutten av 80-tallet var Norge et av alliansens høyest prioriterte innsatsområder, med en forsterkningsplan bestående av 24 000 soldater og 200-300 fly (Hilde, 2019, s. 66). Integrasjonslinjen ble av beroligende hensyn igjen balansert med en avskjermingslinje. Blant annet stilte Norge et krav om norske godkjenninger for militære operasjoner fra og på norsk jord (Skogrand, 2004, s. 201), og et krav om norske offiserer i kommandokjeden, og at en norsk sjef skulle lede allierte operasjoner i Norge (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 55; Hilde, 2019, s. 63).

### **4.2.2. 1990-2000 – omlegging av Forsvaret**

I 1989/1991, med Sovjetunionens fall, tok den kalde krigen slutt. Med slutten på den bipolare rivaliseringen forsvant norske nordområders strategiske betydning for USA, og dermed også spenningen i norske nærområder (Tamnes, 2009, s. 261). I 1993 ble Nordkommandoen på Kolsås nedlagt sammen med store deler av den allierte aktiviteten på norsk territorium. NATOs

omfattende forsterkningsplanverk for den nordlige flanken ble erstatt av et løsere planverk. Det kollektive forsvaret ble redusert i størrelse, alliansens oppgaver endret seg, og prioriteringen av øremerkede styrker til Norge, samt forhåndslagret materiell, forsvant (Børresen et al., 2004, s. 251-253; Hilde, 2019, s. 67). Den siste store fellesoperative artikkel 5-øvelsen *Strong Resolve*, ble avholdt i Norge og Polen i 2002, i tråd med at NATOs oppmerksomhet dreide seg mot internasjonale «out-of-area»-operasjoner (Tamnes, 2015, s. 389). Med krigen på Balkan på sent 90-tall, og senere Afghanistan og Irak, begynte NATOs hovedoppgave om kollektivt forsvar å vike for en internasjonalt rettet profil. Utover 2000-tallet gikk NATO dermed fra å være en ramme for amerikansk forpliktelse overfor sine europeiske allierte, til å bli en plattform for europeisk støtte for USA sine globale operasjoner (Knutsen, 2015, s. 351). Norge valgte å følge trenden i alliansen, og det omfattende territorialforsvaret ble erstattet med et fleksibelt, og betydelig mindre *innsats- og terskelforsvar* (Saxi, 2021, s. 190). Norges nye bidrag til alliansen kom i form av deltakelse i internasjonale operasjoner – spesielt operasjonene ledet an av USA i «kampen mot terrorisme»<sup>9</sup>. Norges bidrag til alliansens «out-of-area»-operasjoner ble en anledning for Norge å vise allianseforpliktelse, og å bidra til byrdefordelingen i alliansen (Oma, 2019, s. 78)<sup>10</sup>. En motivasjon var også å bidra til å forsvare folkeretten og verdiene i det internasjonale rettssystemet som Norge er avhengig av (Knutsen, 2013, s. 171).

I takt med at stormaktsnaboen i nord ikke lenger utgjorde en pressende trussel, ble den politiske debatten om forsvar og sikkerhet i nordområdene erstattet med en debatt om oljevernberedskap, søk og redning – og grensen mellom militær og sivil sikkerhet gled inn i hverandre (Jensen, 2014, s. 21). Gjennom 1990-tallet, og tidlig på 2000-tallet, økte også kommunikasjonen mellom Norge og Russland, og det bilaterale samarbeidet vokste raskt på flere områder. Multilaterale samarbeidsplattformer som Barentsrådet og Arktisk råd ble opprettet, og sikkerhetsrelaterte restriksjoner på industriell og kommersiell aktivitet i nordområdene ble hevet. Regionen endret karakter fra å være tungt militarisert, til å bli en arena for økonomisk aktivitet orientert rundt fiskeri, oljeleting og skipsfart. Det bilaterale samarbeidet utviklet seg også på det militære området med den felles

---

<sup>9</sup> Norge har hatt en lengre utenrikspolitisk tradisjon som internasjonal bidragsyter til fredsprosesser og internasjonale fredsoperasjoner – en rolle Norge etterfulgte ytterligere etter slutten på den kalde krigen (Stokke, 2014, s. 207-208; Knutsen, 2013, s. 163)

<sup>10</sup> Innenrikspolitiske hensyn bidro likevel til at Norge ved flere anledninger avsto fra å delta, ved å svare nei til invasjonen av Irak i 2003, bidrag i slutten på OEF i 2006, og gjentatte nei på allierte forespørsler til bidrag i 2006-2008 om bidrag til ISAF sør i Afghanistan (Oma, 2019, s. 78). Dette skyldes især SV's innflytelse på Stoltenberg-regjeringen i denne perioden (Matlary, 2013, s. 292).

militære øvelsen Pomor i Barentshavet i 1994. Det ble holdt lignende øvelser frem til 2013, og flere øvelser etter 2004 ble også holdt sammen med USA med hensikt om å promotere militært samarbeid i nordområdene mellom alle tre (Åtland, 2020, s. 167).

#### **4.2.3. Mot økt spenning (2007-2008) – det første nærområdeinitiativet**

I 2007 vokste norske myndigheters bekymringer for Russland på nytt. Utover 2000-tallet hadde Russlands økonomi vokst raskt som en følge av stigende petroleumspriser, og innen 2006 hadde det russiske forsvarsbudsjettet økt med 23%. I 2007 nådde i tillegg russisk militær øving og aktivitet utenfor norske nærområder et nivå på linje med den under den kalde krigen (Hansen, 2013, s. 369; Østhagen, 2023, s. 63). Perioden 2007-2008 ble dermed et stemningsskifte i europeisk og arktisk sikkerhet. Året 2007 startet med at Vladimir Putin i februar holdt en tale på sikkerhetskonferansen i München der han offensivt kritiserte vestlig dobbeltmoral, USA for sin hegemoniske og unipolare verdenspolitikk, brudd med folkeretten i Midtøsten, og ekspansjon av NATO mot øst i Europa – og Putin meddelte at Russland på nytt skulle tre inn som en stormakt på den internasjonale arenaen (Rowe et al., 2022, s. 136; Shanker & Landler, 2007)

I august 2008 krenket Russland Georgias territorielle suverenitet ved å sende militære styrker inn i Georgia for å støtte prorussiske opprørere i Sør-Ossetia. Russland begynte også igjen å styrke Nordflåten på Kola-halvøya, og gjenopptok øvelsesmønsteret i nordområdene fra den kalde krigen – og den harde sikkerhetspolitiske dimensjonen i nord ble på nytt reell for Norge (Østhagen, 2023, s. 63). I september 2008, iverksatte Norge det såkalte nærområdeinitiativet under et uformelt forsvarsministtermøte i London. Hovedhensikten med initiativet var å lede NATOs oppmerksomhet tilbake til sine medlemmers nære sikkerhetsutfordringer som en følge av usikkerhet knyttet til økt militær russisk atferd i nord, og usikre intensjoner (Hilde & Wideberg, 2010, s. 15). Sammen med de baltiske landene og Polen, argumenterte Norge her for at alliansen skulle reorientere sitt fokus fra «out-of-area»-operasjoner, og tilbake til «in-area» (Tamnes, 2015, s. 389; Bjur & Rø, 2023, s. 79). Det bilaterale samarbeidet med Norge og Russland ble på de fleste områder, inkludert økonomisk og militært, likevel opprettholdt. Til tross for russisk intervensjon i Georgia og økt militær aktivitet, representerte Russland «ingen militær trussel mot Norge» (FD, 2008, s. 20). Det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland ble ivaretatt på samtlige arenaer.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Eksempelvis ble delelinjeavtalen undertegnet i 2010, etter mer enn 40 år med forhandlinger, som etablerte en 1700-km lang grenselinje mellom Norge og Russlands økonomiske soner (Åtland, 2020, s. 167).

### **4.3. Krym-anneksjonen i 2014**

#### **4.3.1. Sikkerhetspolitiske omgivelser i rask endring**

Med den russiske anneksjonen av Krym i 2014, og den påfølgende hybridkrigen i Ukrainas østlige regioner Luhansk og Donetsk, ble forholdet mellom Norge og Russland, og den sikkerhetspolitiske tilstanden i nord, igjen anspent. I 2008 brukte Russland militær makt i Georgia, og «i 2014 har vi igjen opplevd at Russland har benyttet militær makt mot en nabostat for å oppnå politiske mål» (FD, 2014, s. 34). Annekteringen signaliserte Russlands vilje til å forlate prinsippene for staters territorielle ukrenkelighet, og formet et bilde av Russland som en revansjistisk stat som truer de internasjonale juridiske rammene (Rowe, 2018, s. 4). Russland ble etter anneksjonen åpent omtalt av norske myndigheter som en potensiell trussel som skulle avskrekkes, alle militære fellesøvelser ble kansellert, og bilaterale forum for diskusjoner om utfordringer i Arktis ble lukket (Østhagen, 2023, s. 64). Møter mellom sentrale politikere i Norge og Russland ble ikke gjenopptatt før i underkant av to år etter annekteringen, og da i rammen av miljøsamarbeid (Rowe, 2018, s. 7). Som en reaksjon på annekteringen innførte EU, USA og andre vestlige land et sanksjonsregime offisielt omtalt som «restriktive tiltak», som Norge ble med på. Sanksjonene besto i hovedsak av finansielle restriksjoner, våpenembargo, og visumforbud mot russiske borgere med en tilknytning til annekteringen (Holm-Hansen, 2023, s. 53). Forståelsen av Norge som en småstat ble igjen tydelig i sikkerhetstenkningen: «Norge er en småstat. Vi er riktignok en stor aktør innenfor naturressurser, og vi fører en engasjementspolitikk kjennetegnet av stor aktivitet og bruk av store ressurser rundt i verden. [...] I realpolitisk forstand er Norge like fullt et lite land» (FD, 2015, s. 14).

#### **4.3.2. Økt integrasjon med alliansen**

Russlands anneksjon av Krym fanget USA og NATOs oppmerksomhet, og ledet til at alliansens medlemmer, spesielt øst i Europa, igjen ble en prioritet. På NATOs toppmøte i Wales 2014 ble spyspisstyrken *Very High Readiness Joint Task Force* opprettet, og det ble satt et nytt mål til medlemslandene om at 2 prosent av BNP skulle brukes til forsvar (Græger, 2019, s. 85). USAs fornyede engasjement ledet til opprettelsen av et eget initiativ for forsvarsinvesteringer i Europa kalt *European Reassurance Initiative* (ERI), senere EDI (Bjur & Rø, 2023, s. 79). I perioden 2018-2020 ble midler fra EDI benyttet til infrastruktur i Norge, spesielt i forbindelse med Rygge militære flyplass (UD, 2022a, s. 8). Etter 2014 økte også den norske prioriteringen av å sikre prioritet av statens nærområder i NATOs planverk, og for å tilrettelegge for allierte forsterkninger. Norsk

interesse for forhåndslagring av utstyr og kapabiliteter og øvelser nådde gamle høyder (Hilde, 2019, s. 67). Spesielt i 2016 begynte norske myndigheter en innsats for å rette USAs oppmerksomhet mot sikkerhetsutfordringer i nordområdene, bilateralt og i rammen av NATO, på en lignende måte som ved nærområdeinitiativet i 2008 (NTB; 2016; Søreide, 2016; Bjur et al., 2020, s. 481). Grunnet Russlands vekst av strategiske kapabiliteter og baser i nordområdene ønsket Norge en «større implementering av maritime nordområder i NATOs planverk [...] og økt trening og tilstedeværelse i nordområdene» (Søreide, 2016, avsn. 25)<sup>12</sup>.

I tråd med det norske initiativet fra 2016, innførte Solberg-regjeringen i 2017 en rotasjonsordning for 300 amerikanske marinesoldater som skulle bo og trene på Evenes. Ordningen ble utvidet til fem år og 700 soldater i 2018 (FD, 2018, avsn. 1). Ordningen var et amerikansk initiativ, som etter dens slutt ble etterfulgt av planer om opprettelsen av fire «omforente områder» for amerikanske styrker i Norge (Østhagen, 2023, s. 65). I 2021 signerte Solberg-regjeringen avtalen som skulle gi USA særegen adgang til fire «omforente områder» på Rygge, Sola, Evenes og Ramsund (UD, 2021b, pnkt. 5). Avtalen var en forutsetning for å utløse amerikanske investeringsmidler i norsk militær infrastruktur (Bjur & Rø, 2023, s. 80). Den allierte øvelsesaktiviteten på norsk jord hadde hatt en nedadgående trend fra 2002 og frem til 2013 (Tveiten, 2016, s. 40), men i perioden etter 2014-2015 begynte trenden å snu, som en følge av Russlands atferd, men også at NATO i stor grad begynte å trekke seg ut av Afghanistan (Tveiten, 2016, s. 6). Øvelsen *Trident Juncture* i 2018, med 40 000 norske og allierte soldater utgjorde den største øvelsen på norsk jord siden den kalde krigen (Åtland, 2020, s. 169)<sup>13</sup>. I tillegg vokste Norges interesse for en ny kommandostruktur med forskerket prioritering av nordområdene (UD, 2020, s. 25). En erstatning for NATOs Nordkommando som ble nedlagt i 1993, ble NATOs Joint Force Command Norfolk (NJFC) åpnet på USAs østkyst 17. september 2020. Kommandosentralen ble opprettet med hensikt om å binde USA til Europa over Atlanterhavet, og oppnå en «avskrekkende effekt mot potensielle motstandere» (Forsvaret, 2020b, avsn. 5).

---

<sup>12</sup> Donald Trump sin seier i presidentvalget i 2016, hans tydelige uttalte misnøye med europeiske NATO-medlemmers lave bidrag til alliansens byrdefordeling, trusler med å trekke USA ut av alliansen, og USAs oppmerksomhet mot Kina, ble videre et bekymringsmoment knyttet til forventet støtte og videre amerikansk engasjement i Europa og i nordområdene (Oma, 2019, s. 81).

<sup>13</sup> I 2019 gjennomførte Russland på sin side den største maritime øvelsen i nordområdene siden den kalde krigen (Forsvaret, 2020a, s. 10).



Bilaterale øvelser med USA og Storbritannia ble også holdt hyppigere i denne perioden<sup>14</sup>. Den økte allierte tilstedeværelsen skyldtes at «beroligelsespolitikken overfor Russland bidrar til forutsigbarhet og lavspenning. Disse linjene i sikkerhetspolitikken ligger fast, men justeres i takt med den sikkerhetspolitiske utviklingen» (UD, 2020, s. 24). Etter 2014 gjenopptok også Storbritannia sin interesse for tilstedeværelse i nordområdene. Spesielt fra 2018 økte det britiske omfanget av overflyvninger og maritime patruljer i Barentshavet, i flere tilfeller sammen med USA (Solli, 2020, s. 45)<sup>15</sup>. Alliert tilstedeværelse på norsk territorium, og mulig provokasjon av Russland, ble i denne perioden derfor på nytt en sentral politisk utfordring. I rapporten *Et felles løft* fra 2015, ble det påpekt at «Nordområdenes militærstrategiske betydning [ligger fast] for Russland. I denne dimensjonen er USA hovedmotstanderen, nå som før, og Russland ser derfor med kritiske øyne på amerikansk og alliert aktivitet i nord» (FD, 2015, s. 19). På lignende måte beskrev E-tjenesten i sin årlige FOKUS-rapport i 2021 at «Norge blir i større grad oppfattet som et NATO-land enn som en nabo» (Forsvaret, 2021a, s. 8).

### 4.3.3. Nasjonal forsvarsevne

I tillegg til økning i alliert tilstedeværelse i rammen av NATO, og bilateralt – de to første dimensjonene av forsvarskonseptet – ble den nasjonale forsvarsevnen i perioden etter 2014 styrket. Fra 2000 til 2015 var norske forsvarsutgifter relativt stabile med lite variasjon. Fra 2015 til 2019 økte norske forsvarsutgifter med 26% fra 45,23 til 57,15 milliarder (i 2019-kroner) – som en konsekvens av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen (Hilde, 2020, s. 26-27). Investeringsutgiftene besto i stor del av anskaffelse og tilretteleggelse for F-35 kampfly, men også en økt evne til etterretning, overvåking og situasjonsforståelse i nord – spesielt gjennom anskaffelsen av P-8 maritime patruljefly og strategiske ubåter (UD, 2020, s. 24)<sup>16</sup>. Prioriteringen av evne til overvåking ble spesielt viktig grunnet Russlands utvikling av *snap*-øvelser – uannonserte storskala øvelser det er vanskelig å skille fra forberedelser til skarpe operasjoner (Åtland, 2020, s. 169). Spesielt storøvelsene *Zapad* i 2017 og *Ocean Shield* i 2019, demonstrerte

---

<sup>14</sup> Fra 2017 og 2018 kom det tre til fire amerikanske kjernefysiskdrevede ubåter til og fra norske havner hver måned (Nilsen, 2018). Også øvelser med luft og hær ble holdt hyppigere, eksempelvis øvelsen med B-1b Lancers bombefly på Ørland med 200 amerikanske soldater (FD, 2021a).

<sup>15</sup> I 2020 seilte den norske fregatten KNM Thor Heyerdahl inn i russisk økonomisk sone i Barentshavet sammen med amerikansk og britisk marine (Nilsen, 2020).

<sup>16</sup> Før innfasingen av de nye P-8 patruljeflyene ble det besluttet at flyene ikke skulle utstyres med antioverflatekapasitet, altså våpen kapable til å engasjere mål på overflaten. En beslutning tatt med hensikt om å berolige Russland (Nordhagen, 2021, s. 49).

Russlands kampkraft, og evne til raske forflytninger og til å nekte allierte styrker sin adgang til Norskehavet og nordområdene (FD, 2020, s. 34). Samarbeid om overvåknings-virksomheten med USA er dermed sentralt for denne evnen, men «det er viktig at Norge selv tar seg av disse oppgavene i våre nærområder av hensyn til lavspenning» (FD, 2015, s. 74)<sup>17</sup>.

#### 4.3.4. De to stolpene i forholdet til Russland – beroligende tiltak

Til tross for den økte spenningen i nord, og økt integrasjon med alliansen, anerkjente norske myndigheter og sikkerhetspolitiske forsvarsplanleggere at Arktis og nordområdene ikke er Ukraina, og at Norges situasjon er en helt annen enn for statene i Russlands sørlige områder (Åtland, 2020, s. 169). Solberg-regjeringen holdt fast på at det grunnleggende prinsippet om en kombinasjon av avskrekking og beroligelse skulle fortsette i perioden etter 2014. Samarbeid innenfor miljøvern, fiskeriforvaltning, atomsikkerhet, samt folk-til-folk-samarbeidet ble derfor videreført (Holm-Hansen, 2023, s. 50). I tillegg ble den direkte linjen mellom Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og den russiske Nordflåten holdt åpen, og samarbeidet innenfor kyst- og grensevakt, søkt og redning, samt *Incidents at Sea*-avtalen, ble videreført (FD, 2020, s. 34). I en kronikk i *Nordnorsk Debatt* i 2017, beskrev Norges daværende utenriksminister Børge Brende, hvordan norsk russlandspolitikk består av to *stolper* – en storpolitisk og en bilateral:

*«Regjeringens russlandspolitikk bygger på to stolper: På den ene siden forholder vi oss til Russland som aktør i verdenssamfunnet. Her er det viktig at vi samarbeider med nære allierte og partnere. Det er avgjørende at samhandlingen er basert på folkeretten, ikke på den sterkeste rett. Derfor er Russlands brudd på folkeretten i Ukraina så alvorlig. Og derfor måtte vi reagere, blant annet ved å innføre restriktive tiltak slik også våre allierte og partnere har gjort. Dette er den første stolpen. [...] Vi har fortsatt et godt og ryddig naboforhold til Russland, og vi har videreutviklet det bilaterale samarbeidet. Dette er den andre stolpen. Friksjonen i storpolitikken har ikke hindret oss i å oppnå nye resultater på en rekke samarbeidsområder» (Brende, 2017, avsn. 1-2).*

Den *andre stolpen*, eller «nabodiskursen», i norsk russlandspolitikk kommer likevel etter den første stolpen i regjeringens hierarkiske prioriteringer i sikkerhetspolitikken og forholdet til Russland (Rowe et al., 2022, s. 144). I løpet av høsten 2018 tok også den politiske kontakten på et høyere nivå mellom Norge og Russland seg opp igjen, med elleve møter på politisk nivå, deriblant

---

<sup>17</sup> Daværende leder for utenriks- og forsvarskomiteen, Anniken Huitfeldt, uttalte i tråd med dette i 2021 at amerikanerne må «ta hensyn til at vi ikke ønsker allierte flygninger for nært den russiske grensen. Disse områdene patruljerer vi best selv» (Johnsen, 2021).

et møte mellom Solberg og statsminister Dimitrij Medvedev. I 2019, forbindelse med 75-årsfeiringen av den røde hærs frigjøring av Øst-Finnmark, kom Russlands utenriksminister Sergej Lavrov for første gang på besøk til Norge siden 2014 (Holm-Hansen, 2023, s. 54-56). Også i 2021, elleve dager etter innsettelsen av Støre-regjeringen, møtte utenriksminister Anniken Huitfeldt Lavrov i Tromsø (Sveen, Finnset & Pedersen, 2021).

#### **4.4. Invasjonen av Ukraina i 2022 – et tidsskille i sikkerhetspolitikken**

Den russiske invasjonen av Ukraina 2022 har stor betydning for norsk sikkerhet og har medført at det «er et før og et etter 24. februar 2022» (UD, 2022b, s. 9). Et permanent medlem av FNs sikkerhetsråd, en atommakt, og kontinentets største stat, har brutt med folkeretten og invadert en nabostat med full styrke. Ifølge Forsvarsdepartementets beskrivelser er invasjonen «ikke bare et brudd på internasjonale rettsprinsipper, men en sementering av skillet mellom det vestlige demokratiske interessefellesskapet og et stadig mer revisjonistisk Russland» (FD, 2022a, s. 11). Krigen er ikke bare en lokal krig, men har utviklet seg raskt til en konflikt utover Ukraina, og til å handle om en rivalisering mellom Russland og Vesten ved NATO, USA og EU (FD, 2022a, s. 13). Stormakten Russlands brudd med sikkerhetsstrukturen i Europa viser også hvordan «sikkerhetsrådet er maktesløst i møte med den største sikkerhetspolitiske krisen i vår tid» (FD, 2022c, s. 29), og dermed hvordan de internasjonale institusjonenes evne til å regulere atferd er svekket. Den nye situasjonen har medført at «Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom er under press. Det vil kreve mer av Norge å opprettholde innflytelse i våre nærområder og ivareta vår egen sikkerhet» (FD, 2022c, s. 32).

##### **4.4.1. Trusseloppfattelsen av Russland**

I FD sin statusrapport om prioriterte endringer i forsvarssektoren – en oppfølging av langtidsplanen fra 2020 – beskrives situasjonen som at «selv om det fortsatt vurderes som lite sannsynlig at Russland vil angripe et NATO-land, har den russiske invasjonen av Ukraina store konsekvenser for norsk sikkerhet. Russlands utilslørte maktbruk [...] demonstrerer hvordan Russland ser bort fra folkeretten og utfordrer den regelbaserte internasjonale verdensordenen. Dette påvirker småstater som Norge» (FD, 2022a, s. 11). Og i FD sin budsjettproposisjon for 2023 heter det at «Russland er igjen den dimensjonerende trusselen, ikke bare i nordområdene, men for hele Europa» (FD, 2022c, s. 23).

Etterretningstjenestens FOKUS-rapport om trusler mot Norge for 2023 legger til grunn at Russland som et trusselbilde likevel er komplekst. Den russiske invasjonen avdekket klare svakheter i Russlands evne til krigføring, svak etterretning og manglende samvirke i det militære systemet (Forsvaret, 2023, s. 6). I mars 2023, da rapporten ble utgitt, ble det anslått at over 100 000 russiske soldater er såret eller døde, 5000 pansrede kjøretøy og over 100 luftfartøy er tapt, og store deler av ammunisjon og annet materiell er brukt opp (Forsvaret, 2023, s. 8). Store deler av troppene fra andre regioner av Russland, inkludert norske nærområder, har i tillegg blitt omplassert til Ukraina der en betydelig del av Russland konvensjonelle styrker er bundet opp i krigen (Forsvaret, 2023, s. 21). Etter den delvise mobiliseringen har et stort antall russere migrert, og økonomien går dårligere på grunn av sanksjoner, svekket handel og manglende arbeidsinnvandring (Forsvaret, 2023, s. 13)<sup>18</sup>. Et annet sentralt element er bortfallet av vestlig teknologi som følge av sanksjonsregimet, som hindrer Russland i å erstatte sentrale deler til avanserte våpensystemer i alt fra missiler til kampfly og ubåter (Forsvaret, 2023, s. 27). Den svekkede evnen er riktig i et kort perspektiv, men det regnes likevel med at evnen vil bygges opp til normalen innen 5-10 år (Forsvaret, 2023, s. 34). Svekket evne vil også medføre at «terskelen for kjernefysisk eskalering blir lavere også i norske nærområder» (Forsvaret, 2023, s. 34). Russlands luft- og sjøstyrker er videre nærmest intakte (Forsvaret, 2023, s. 8), som også gjelder de langtrekkende presisjonsvåpnene som «har kapasitet til å engasjere mål i alle deler av norsk territorium» (FD, 2022c, s. 23).

Til tross for svekket konvensjonell evne vil Russland fortsatt «utgjøre den største kjernevåpen-trusselen mot NATO, og dermed også Norge. Det kan ikke utelukkes at en lokal krig eskaleres til en større konflikt, der Russland, USA, NATO og Norge blir direkte involvert militært» (Forsvaret, 2023, s. 27). Faren for dette har også økt i tråd med færre diplomatiske arenaer med Russland, som kan påvirke russisk forståelse for norske standpunkt og øke sannsynligheten for misforståelser (Forsvaret, 2023, s. 35). Utsiktede hendelser kan føre til misforståelser og «selv om vi ikke forventer en eskalering av krigen i Ukraina til nordområdene, kan vi ikke utelukke at den økte spenningen kan føre til misforståelser og enkelthendelser» (FD, 2022c, s. 24)<sup>19</sup>. At kontaktflatene

---

<sup>18</sup> Ulike estimater viser til at mellom 500 000 og opp til 1 million russere har flyktet landet siden den delvise mobiliseringen 21. september 2022 (Vorobeva, 2022, s. 2).

<sup>19</sup> I november 2022 falt et missil ned fra ukrainsk territorium og inn på NATO-landet Polen sin side av grensen, som medførte to dødsfall, og satt Biden-administrasjonen i krisemodus før situasjonen etter hvert ble deeskalert (Stewart, 2022). 14. mars 2023 medførte et utilsiktet sammenstøt mellom et russisk jagerfly og en ubemannet amerikansk drone over internasjonalt farvann i Svartehavsregionen, at dronen styrtet og medførte lignende spenninger (Stewart, 2023).

er redusert til et minimum er ytterligere en ulempe i lys av at «i Moskva blir Norge i større grad ansett som del av et vestlig og aggressivt kollektiv» (Forsvaret, 2023, s. 35). Da Russland er isolert er også terskelen lav for å provosere vestlige land ytterligere (FD, 2022c, s. 23). Utenriksminister Anniken Huitfeldt uttalte i sammenheng med Russlands svekkede evne at «et svakere Russland kan også bli et farligere Russland. Et regime som opplever seg malt inn i et hjørne, kan bli mer uforutsigbart» (Huitfeldt, 2022). Sabotasjen av Nord-Stream-ledningene i Østersjøen i september 2022 skapte også store bekymringer for sikkerheten knyttet til norsk infrastruktur, til tross for usikkerheten rundt hvem som sto bak. Ifølge Etterretningstjenesten er Norges «geopolitiske verdi» ikke kun viktig på grunn av geografi, men vil kunne bli mål for russisk virkemiddelbruk grunnet Europas avhengighet av norske energileveranser (Forsvaret, 2023, s. 33). Statsminister Støre uttalte i sammenheng med Nord-Stream-sabotasjen at krigen ikke har medført at det er noen direkte trussel mot Norge, men at omgivelsene er usikre og det kreves derfor en økt beredskap (Støre, 2022, avsn. 3)<sup>20</sup>.

#### **4.4.2. Nasjonal forsvarsevne**

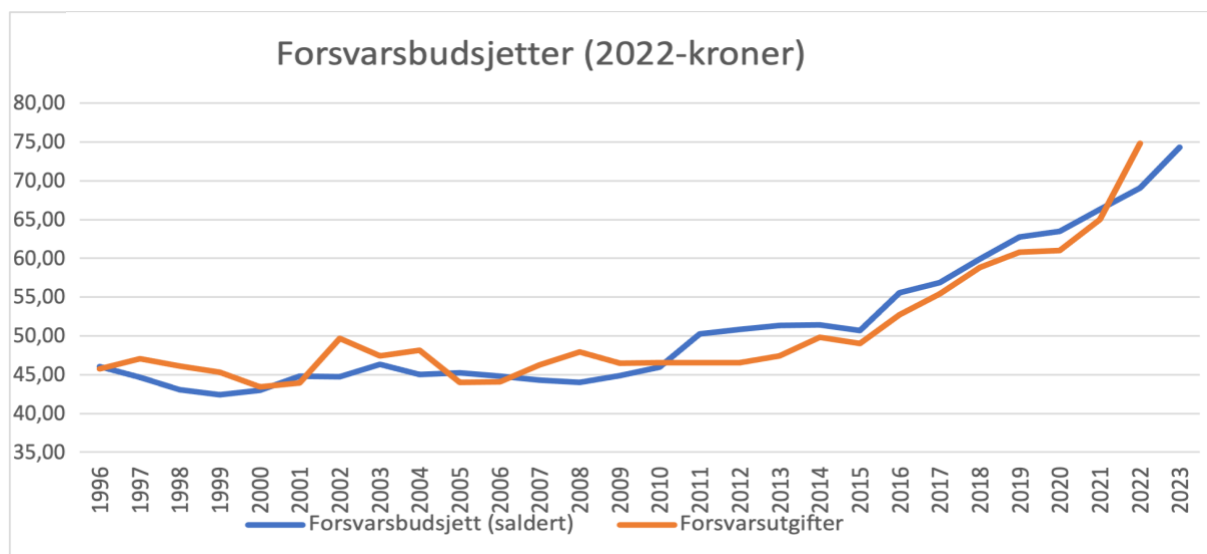
Invasjonen har medført at Stortinget har sluttet seg til regjeringens forslag om å øke Forsvarets aktivitetsnivå i nordområdene (UD, 2022b, s. 194). Forsvarsberedskapen ble også kort tid etter invasjonen skjerpet gjennom en ekstrabevilgning på 3 milliarder kroner til Forsvaret for å øke tilstedeværelsen og bedre mulighetene for mottak av allierte (Støre, 2022, avsn. 4). Dette bidro til at forsvarsutgiftene oversteg det salderte budsjettet for 2022 med 5,8 milliarder kroner (se figur 1.0). I FDs siste budsjettproposisjon for 2023, legges det til grunn at regjeringen vil styrke den nasjonale forsvarsevnen ytterligere. For å øke beredskapen, utholdenhet og reaksjonsevne har regjeringen også bestemt å øke antall ansatte og antall innkalte vernepliktige til førstegangstjenesten (FD, 2022c, s. 123). Den russiske invasjonen har medført økt prioritering av daglige operasjoner, og spesielt evnen til situasjonsforståelse gjennom økte midler til Etterretningstjenesten er prioritert (FD, 2022c, s. 32-34; s. 37). Norges geografisk sårbare og strategisk viktige områder i nord vil fremover få økt betydning. Den allierte tilstedeværelsen vil øke, som «er i Norges interesse», men det vil kreves mer norsk tilstedeværelse for å «oppretholde innflytelse i våre nærområder og å ivareta vår egen sikkerhet» (FD, 2022a, s. 11). Den økte nasjonale evnen og

---

<sup>20</sup> Regjeringen takket i den sammenheng «ja» til fransk, tysk og britisk tilstedeværelse langs norskekysten for å øke synligheten rundt kritisk infrastruktur (Saue & Trædal, 2022).

tilstedeværelsen er dermed et ledd i ønsket om å «oppretholde forutsigbarhet og stabilitet i nord. Norske militære styrkers aktivitet og tilstedeværelse er kjent for Russland og bidrar slik til både avskrekking og beroligelse og til å sikre norsk innflytelse over egen sikkerhet» (FD, 2022a, s. 20).

I 2023 ble det fremlagt to rapporter av to ulike fagutvalg som begge konkluderer med store mangler i det norske Forsvaret, spesielt sett opp mot den sikkerhetspolitiske situasjonen som følge av invasjonen, men også som en følge av en negativ utvikling over flere år (Skjelland et al., 2023, s. 51; NOU, 2023: 14, s. 320-322). I samme tidsrom har regjeringen besluttet å trappe opp innsatsen for å nå NATOs 2-prosentmål innen 2026, da «vi [nå] må betale en større forsikringspremie» og «bruke mer ressurser på tilstedeværelse i hele vårt nasjonale ansvarsområde» (SMK, FIN & FD, 2023)<sup>21</sup>. En del av denne satsingen innebærer også inngåelsen av en avtale med Tyskland om forsvarsmateriell, innebærende kjøpet av 54 tyske leopard 2-stridsvogner (FD, 2023)<sup>22</sup>.



Figur 1.0: Norges forsvarsbudsjetter og forsvarsutgifter i milliarder kroner (Kilde: tilsendt fra IFS (se vedlegg))

#### 4.4.3. Integrasjonslinjen

Den forrige, og gjeldende langtidsplanen for forsvarssektoren (Prop. 14 S (2020-2021)), ble utarbeidet i 2020. Planen har dermed ikke tatt høyde for endringene i sikkerhetssituasjonen, og FD ønsker derfor en rask omstilling bestående av økt samtrening med allierte og å styrke

<sup>21</sup> Solberg-regjeringen satt gjennom Granavolden-plattformen, regjeringens styringsdokument, et mål om å oppnå 2-prosentmålet (SMK, 2019, 100-101), noe Støre-regjeringen videreførte i Hurdalsplattformen i 2021 (SMK, 2021, s. 75). Forskjellen i 2022 er at regjeringen har satt ett årstall for oppnåelsen, samt utarbeidet en plan for dette.

<sup>22</sup> Kjøpet av stridsvognene har vært del av en flerårig plan om gjenoppbygging av Finnmark Landforsvar.

avskrekkingsevnen (FD, 2022c, s. 15). De siste årenes økte spenning har økt den allierte aktiviteten i nordområdene, og dette vil legges ytterligere til rette for fremover da «dette er i norsk interesse» (FD, 2022a, s. 11). Tett og forpliktende samarbeid med NATO regnes som sentralt for sikkerheten i de endrende omgivelsene (FD, 2022c, s. 24). Som en konsekvens av den russiske invasjonen har Finland og Sverige søkt om medlemskap i NATO, og i april 2023 ble Finland tatt opp i alliansen. Den nordiske utvidelsen av alliansen er «sammenfallende med norsk sikkerhetspolitiske interesser» og «vil heve terskelen for militær maktbruk og redusere handlingsrom for destabiliserende virksomhet i våre nærområder» (UD, 2022c, s. 3). Utvidelsen vil likevel innebære at NATOs grense med Russland dobles fra 1200 til 2500 km, og Russland vil «tillegge norske havområder, territorium og infrastruktur økt betydning» (Forsvaret, 2023, s. 33).

I 2021 signerte Solberg-regjeringen en tilleggsavtale med USA kalt *Supplementary Defense Cooperation Agreement* (SDCA), som innebærer opprettelsen av fire «omforente områder» på norsk territorium. Forhandlingene om denne avtalen begynte i 2018 «etter initiativ fra USA» (UD, 2022a, s. 8). Områdene inkluderer flybasene Sola, Evenes og Rygge, samt Ramsund orlogsstasjon. Avtalen ble vedtatt på Stortinget i 2022, etter invasjonen, kun med «nei» til forslaget fra Rødt, SV og MDG (Stortinget, 2022). De omforente områdene vil være til felles bruk, men de amerikanske styrkene «gis tillatelse til å kontrollere tilgangen til de delene av omforente områder der det er avtalt eksklusiv amerikansk disposisjon» (UD, 2022a, s. 13). Amerikanske styrker skal ha rett til uhindret tilgang og bruk av områdene, inkludert besøk, trening, utplassering av styrker, og forhåndslagring av utstyr (UD, 2022a, s. 12). Det understrekes videre ved 14 steder i UD's stortingsproposisjon (Prop. 90 S (2021-2022)) vedrørende avtalen, at den ikke bryter med norske selvpålagte restriksjoner om base- og anløpspolitikk.

Avtalen skyldes at endringstakten i de norske sikkerhetspolitiske omgivelsene er høy – en endring som begynte etter Russlands folkerettsstridige annekasjon av Krym i 2014 og ble intensivert med Russlands invasjon i 2022 (UD, 2022a, s. 7-8). I FDs proposisjon vedrørende avtalen (Prop. 89 L (2021-2022)) begrunnes den med at ved angrepet på Ukraina i 2022 har «Russland vist vilje og evne til å bruke militærmakt for å oppnå sine målsetninger, og søker samtidig å endre grunnleggende internasjonale retts- og verdibaserte regler som også Norge baserer sin sikkerhet på» (FD, 2022d. S. 10). I tråd med at sikkerhetssituasjonen er forverret og at Norge legger vekt på økt evne til egen og alliert tilstedeværelse vil «NATOs reaksjonsstyrker [kunne] måtte prioritere

andre før oss i tilfelle krise og krig, og dermed er det å ha en ekstra bilateral avtale med USA en ekstra forsikring. Avtalen gir derfor økt troverdighet til premisset om alliert, og særlig amerikansk militær støtte i krise og krig, og således til Norges langvarige avskrekkingsspolitikk» (UD, 2022a, s. 37). Økt avskrekking skal likevel fortsatt balanseres. Da Norsk forsvarspolitikk og samarbeid med allierte påvirker russisk tenkning om Norge, må «balansepolitikk derfor fortsatt utgjøre et viktig element i norsk planlegging» (FD, 2022c, s. 21).

#### **4.4.4. Bidrag til den kollektive vestlige innsatsen**

I tillegg til 6,3 milliarder kroner til sivile og humanitære formål, bidro Norge i 2022 med 4,4 milliarder kroner i militær støtte til Ukraina (UD, FD & HOD, 2023). I 2023 godkjente Stortinget også Nansen-programmet som består av et årlig norsk bidrag på 15 milliarder kroner til Ukraina over fem år, altså 75 milliarder kroner totalt, hvorav halvparten av de 15 milliardene i 2023 vil bestå av militær støtte (SMK, 2023, avsn. 5). Til tross for et stortingsvedtak fra 1959 som forbyr norsk salg av våpen til krigssoner, besluttet Norge fire dager etter invasjonen å sende våpen til Ukraina. Da våpenstøtten ikke er kommersiell virksomhet og omgår den juridiske begrensningen, vil Norge legge seg «på samme linje som nære allierte og de øvrige nordiske landene» (SMK, FD & UD, 2022, avsn. 1). Utenriksminister Anniken Huitfeldt uttalte i den forbindelse at beslutningen om å sende våpen likevel var vanskelig da Norge «som naboland til Russland må vi vite hva vi gjør. Trår vi feil kan det få alvorlige konsekvenser» (Huitfeldt, 2022).

Siden invasjonen har Norge blant annet donert 4000 M72 panservåpen, 22 artilleriskyts av typen M109, 14 pansrede patruljekjøretøy, 10 000 artillerigranater, 160 Hellfire-missiler, og i samarbeid med Storbritannia har Norge i tillegg donert langtrekkende rakettartilleri av typen MLRS, og mikrodroner av typen Black Hornet til 90 millioner kroner (UD, FD & HOD, 2023). Norge bidro i 2022 også med 75 instruktører til det britiskledede *Interflex*-programmet for opptrening av ukrainske soldater, og øker i 2023 antallet til 150 (FD, 2022b). I mai 2023 ankom også den første av syv kontingenter på 100 ukrainske soldater, for opptrening av Heimevernet i Trøndelag. Forsvarsminister Bjørn Arild Gram uttalte i den forbindelse at det er «viktig for vår sikkerhet og beredskap at Putin ikke vinner fram i Ukraina. Da må vi stille opp og hjelpe ukrainerne med å forsvare seg» (Johansen & Toftaker, 2023). Etter invasjonen har det vestlige sanksjonsregimet kontinuerlig blitt strengere, og Norge har valgt å følge med på samtlige sanksjonspakker med noen særnasjonale tilpasninger. Norsk deltakelse begrunnes med at presset må opprettholdes overfor



Russland, og at det er viktig å svekke Russland økonomisk og forhindre deres krigføringsevne (UD, 2023a, avsn. 2; UD & NFD, 2022).<sup>23</sup> Norges bidrag til den kollektive innsatsen for å *straffe* Russland begrunnes også med at det er sentralt for Norges at det vestlige samholdet opprettholdes (FD, 2022c, s. 3).

#### **4.4.5. Det bilaterale forholdet til Russland – den andre stolpen**

I UD's budsjettproposisjon for 2023 beskrives det at den største delen av samarbeidet med Russland, bilateralt og i rammen av multilaterale organisasjoner som Arktisk råd og Barentsrådet, fryses eller avsluttes som en konsekvens av invasjonen (UD, 2022b, s. 51; 193). Krigen har medført at kontakten med Russland er «reduisert til et minimum. Kun nødvendig myndighetskontakt om kritiske samfunnsfunksjoner og bærekraftig ressursforvaltning i nord fortsetter inntil videre» (UD, 2022b, s. 193). Avbrutt samarbeid er i tråd med norsk deltakelse i det vestlige sanksjonsregimet, innført for å svekke russisk militær, økonomisk og politisk makt. Norge har likevel innført ett særnorsk unntak fra sanksjonene, og 25. oktober 2022 ble Norge og Russland enige om en ny fiskeriatvtale for 2023, da «dette er den viktigste og største bilaterale fiskeriatvtalet Norge har» (NFD, 2022b, avsn. 1). Begrunnelsen for avtalen er at Norge har «et ansvar for å forvalte fiskeriressursene i Barentshavet på en måte som sikrer fremtidig høsting av ressursene» (NFD, 2022a, s. 9). Til forskjell fra andre vestlige land har Norge derfor beholdt åpne havner for russiske fiskefartøy (UD & NFD, 2022, avsn. 5).<sup>24</sup> Utover den særnorske justeringen i sanksjonene, beholdes samarbeidet innenfor kystvakt, grensevakt, søk og redning og *Incidents at Sea*-avtalen, samt at den direkte linjen mellom Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og Nordflåten forblir åpen. Denne avgjørelsen er tatt på bakgrunn av at det er «kritisk avgjørende for sikkerheten til sjøs og i lufta, og for en stabil og forutsigbar situasjon i nærområdene våre», samt for «å unngå misforståelser og uønsket eskalering» (FD, 2022c, s. 24). Utenriksminister Huitfeldt uttalte i forbindelse med dette at «det er i vår interesse at Ukraina vinner denne krigen. [...] Men vi håndterer forholdet til Russland på en ryddig måte med grensesamarbeid, fiskerisamarbeid og samarbeid på en del utvalgte områder. Vårt ønske er å bevare lav spenning i det høye nord» (NRK, 2023, 04:30-05:37).

---

<sup>23</sup> I 2022 utviste Norge tre russiske etterretningsoffiserer under dekke som diplomater, i april 2023 ble 15 nye utvist – som ble satt i sammenheng med at dette er på linje med en lang rekke allierte og europeiske land (UD, 2023b).

<sup>24</sup> I Etterretningstjenestens FOKUS-rapport advares det derimot om dette da «[Russland] også bruker sivile skip til etterretningsoperasjoner. Sivile skip har unik adgang i norske nærområder, og det kan være krevende å avdekke om de utfører etterretningsaktivitet i tillegg til legitim virksomhet» (Forsvaret, 2023, s. 30).

## 5. Analyse av Norges sikkerhetspolitiske utvikling

Norges garderingstrategi har som beskrevet i den empiriske redegjørelsen ovenfor, ligget fast siden inntreden i NATO i 1949, men «justeres i takt med den sikkerhetspolitiske utviklingen» (UD, 2020, s. 24). Analysen nedenfor er ment å først identifisere eventuelle justeringer i strategien som en følge av Russlands invasjon av Ukraina i 2022, og i hvilken grad strategien er preget av endring eller kontinuitet. Utviklingen vil deretter forklares i lys av teorirammen, og det vil testes for om det er empirisk belegg for hypotesene avledet fra teorien, og slik besvare oppgavens partikulære problemstilling: *Hvordan har Norges sikkerhetspolitiske strategi blitt påvirket av Russlands invasjon av Ukraina i 2022?*

### 5.1. Analyse av utfallsprediksjonen om økt oppdemming i H<sub>1</sub> og H<sub>2</sub>

Hypotesene H<sub>1</sub> og H<sub>2</sub> predikerer begge at den russiske invasjonen av Ukraina i 2022 har medført at *Norges sikkerhetspolitiske strategi er preget av endring mot økt oppdemming*. Oppdemmingsvariabelen henger tett sammen med avskrekking slik begrepet er beskrevet både i teorien og i empirien. Avskrekking er preventive tiltak ment å forebygge aggresjon mot staten gjennom å demonstrere evne til å nekte, påføre tap, og straffe motparten (Huth, 1988, 424; Vanaga & Rostoks, 2019, s. 23). Avskrekking skal redusere motpartens *vilje* til å militært utfordre statens territorielle suverenitet. Oppdemming handler om den overordnede maktbalanseringen, innebærende økt avskrekkings- og forsvarsevne, men også bidrag til koalisjonens samlede kapasitet, og å *redusere* motstanderens makt (Walt, 1987, s. 18). Oppdemming handler dermed om å redusere vilje, men også om å redusere motpartens *evne*. I Norges tilfelle handler dette om de tre dimensjonene i forsvarskonseptet: nasjonal evne, NATO og nære allierte (FD, 2020, s. 25) – men også om bidrag til samhold og en felles linje i det vestlige fellesskapet av «likesinnede» stater (FD, 2022c, s. 3).

I perioden etter 2014 økte den første dimensjonen av Norges forsvarskonsept, den nasjonale forsvars- og avskrekkingsevnen, gjennom en gradvis økning av norsk tilstedeværelse i nordområdene og styrking av forsvarsbudsjettene fra 2015 (Hilde, 2020, s. 27; figur 1.0). De to andre dimensjonene av konseptet – integrasjon med NATO, og det bilaterale forsvarssamarbeidet med nære allierte – ble også styrket på flere områder. Dette inkluderer det amerikanske EDI-initiativet (UD, 2022a, s. 8), rotasjonsordningen med 300, og senere 700 amerikanske marinesoldater på Evenes fra 2017 (FD, 2018, avsn. 1), og en opptrapping av allierte øvelser på

norsk territorium (Tveiten, 2016, s. 40). Øvelsesaktiviteten innebar storøvelser hvorav *Trident Juncture* i 2018 var den største (Åtland, 2020, s. 169), men også flere mindre bilaterale øvelser med USA og Storbritannia. Videre la Norge seg på linje med det vestlige sanksjonsregimet (Holm-Hansen, 2023, s. 53), og bidro dermed til den utvidede oppdemningslinjen sentrert rundt å straffe Russland økonomisk og politisk for folkerettsbruddet overfor Ukraina.

Etter 2022 har den nasjonale forsvars- og avskrekkingsevnen økt ytterligere utover tiltakene i perioden 2014-2022: Stortinget sluttet opp om regjeringens forslag om å øke Forsvarets tilstedeværelse og aktivitet i nordområdene (UD, 2022b, s. 194); det er besluttet å øke antall vernepliktige og ansatte i Forsvaret (FD, 2022c, s. 123); det planlagte innkjøpet av 54 tyske leopard stridsvogner til Finnmark landforsvar har blitt gjennomført (FD, 2023); forsvarsutgiftene oversteg budsjettet i 2022 med 5,8 milliarder, og budsjettet økte med like mange milliarder fra 2022 til 2023 (figur 1.0), samt at regjeringen har lagt en plan for å nå NATOs mål om å bruke 2 prosent av BNP til forsvar innen 2026 (SMK, FIN & FD, 2023). Integrasjonen med alliansen har økt gjennom en besluttet økning av alliert tilstedeværelse, og spesielt gjennom Stortingsvedtaket i 2022 som godtok tilleggsavtalen med USA. På Sola, Rygge, Evenes og Ramsund vil spesielle områder være til fri disposisjon av både amerikanske og norsk styrker, men med noen områder til eksklusiv amerikansk disposisjon. Amerikanske styrker vil ha en uhindret tilgang til områdene for trening, besøk, lagring av våpen og stasjonering av styrker og personell (UD, 2022a, s. 12).<sup>25</sup> Dette er å tolke som en omfattende justering av balansegangen i norsk avskrekking- og beroligelsespolitikk. Selv om avtalen ikke bryter med basepolitikken, er det grunnlag for å hevde at den utfordrer den.

På den bredere oppdemningslinjen av Russland har Norge bidratt ved å forlate et norsk utenrikspolitisk prinsipp om ikke å sende våpen til en krigssone, og støttet Ukrainas militære evne til å forsvare seg mot Russland. I 2022 donerte Norge materiell, våpen og økonomisk støtte til Ukraina til en sum av 4,4 milliarder kroner, og ytterligere 6,3 til sivile og humanitære formål (UD, FD & HOD, 2023). I 2023 godkjente Stortinget Nansen-programmet bestående av 75 milliarder kroner i støtte til Ukraina over 5 år. Norge har også bidratt med først 75, og siden 150, instruktører til

---

<sup>25</sup> Planleggingen av tilleggsavtalen med USA (SDCA) ble påbegynt allerede i 2018, signert av Solberg-regjeringen i 2021, og vedtatt på Stortinget etter invasjonen i 2022. Det er dermed ikke grunnlag for å hevde at signeringen er en direkte konsekvens av invasjonen. Stortingsvedtaket kom likevel etter invasjonen, samt at begrunnelsene for vedtaket ble publisert i styringsdokumenter etter 2022, der avtalens nødvendighet begrunnes i lys av invasjonen. Avtalen er derfor å forstå som et resultat av en lengre negativ utvikling over år, men like fullt sammenhengende med invasjonen.

trening av ukrainske soldater i Storbritannia og i Trøndelag (FD, 2022b; Johansen & Toftaker, 2023). I tillegg til bidragene med å styrke Ukraina militært sammen med resten av Vesten, har Norge fulgt samtlige av pakkene i det vestlige sanksjonsregime mot Russland, og i likhet med andre europeiske land, utvist russiske etterretningsoffiserer under dekke som diplomater (UD, 2023b). Disse bidragene er dermed ment å styrke Ukrainas forsvarsevne, svekke Russlands angrepsevne, og bidra til en samlet vestlig side (FD, 2022c, s. 3).

Omfanget av tiltak opplistet ovenfor former et bilde av at avskrekkings- og oppdemmingstiltakene i etterkant av den russiske invasjonen av Ukraina i 2022, er betydelig mer omfattende enn tiltakene i perioden etter 2014 og frem til 2022. Det er dermed grunnlag for å hevde at utfallsprediksjonene i H<sub>1</sub> og H<sub>2</sub> er innfridd, og at Norges sikkerhetspolitiske strategi har utviklet seg i retning av økt oppdemming overfor Russland. Det er likevel sentralt å påpeke at endringen har skjedd gradvis fra 2014. Selv om retorikken og tiltakene har blitt tydeligere etter 2022, har endringen gått i denne retningen over lengre tid. Det er dermed ikke nødvendigvis grunnlag for å hevde at 2022 var et tydelig vendepunkt, men en akselerator i en utvikling som allerede gikk mot økt oppdemming.

### **5.1.1. Årsak til økt oppdemming: trusselvurderingshypotesen (H<sub>1</sub>)**

Oppgavens teoretiske ramme legger til grunn at småstaters sikkerhetspolitiske strategier endres som en følge av endringer i det sikkerhetspolitiske handlingsrommet. Dette handlingsrommet formes først og fremst av i) egenskaper ved trusselen staten står overfor, og ii) de virkemidlene staten har tilgjengelig for å håndtere og redusere disse truslene (Vital, 1967, s. 120; Radoman, 2018, s. 189; Johansen, 2022, s. 13). Da omfanget av de oppdemmende virkemidlene har økt er det nærliggende å anta at dette skyldes at Norges trusseloppfattelse av Russland har vokst. Når en stormakt utgjør en direkte trussel mot småstaten, må garderingstrategien forlates til fordel for oppdemming (Kuik, 2008, s. 164-165). Det vil derfor testes om det er empirisk belegg for den teoretisk avledede *trusselvurderingshypotesen* (H<sub>1</sub>): *Norges sikkerhetspolitiske strategi er preget av endring mot økt oppdemming som en følge av en økt trusselvurdering, og et tilspisset sikkerhetsdilemma mellom Norge og Russland.*

Ved å øke militær evne og tilstedeværelse av allierte styrker bidrar stater, og spesielt småstater, til å øke sannsynligheten for et sikkerhetsdilemma og en opprustningsspiral (Jervis, 1978, s. 169; Knudsen, 1996, s. 11). Fra et defensivt nyklassisk realistisk perspektiv er stater derfor i utgangs-

punktet interessert i *status quo* og økonomisk samarbeid, fremfor militær opprustning (Taliaferro, 2000/2001, s. 140). Dette er spesielt gjeldende for småstater grunnet lav evne til å konkurrere militært med større stater. Ifølge Walt (1987) er det fire faktorer som sammen bestemmer om trusseloppfattelsen øker til et slikt nivå at militær opprustning likevel prioriteres fremfor samarbeid: samlet makt, geografisk nærhet, offensiv makt og aggressive intensjoner (s. 22). Grunnet Norges grense med Russland i nord er *geografisk nærhet* en faktor som historisk har ligget fast. De avgjørende faktorene for å forklare endring er dermed statens omfang av samlet makt, offensive maktkapabiliteter og hvilke intensjoner det antas at staten har for bruk av disse.

Offensiv makt handler om motpartens evne til å omsette samlet makt til mobile militære kapasiteter med potensiale til å true statens suverenitet med en akseptabel kostnad (Walt, 1987, s. 24). Etter 2014 uttrykte Norge bekymringer knyttet til Russlands raske vekst i strategiske kapabiliteter og stadig mer utfordrende bruk av disse i norske nærområder (Søreide, 2016, avsn. 7), resulterende i et norsk ønske om økt integrasjon med allierte (NTB, 2016; Søreide, 2016, avsn. 25). Etterretningstjenestens trusselrapport om Russland etter 2022, konkluderer derimot med at den russiske konvensjonelle evnen til å kunne true Norge er svekket som en følge av krigføringen i Ukraina. Russland har lidd store tap, og kapabiliteter, personell, utstyr og ammunisjon er knyttet opp i en krig som i tillegg har avslørt at russisk evne til krigføring er preget av omfattende svakheter (Forsvaret, 2023, s. 6). Likevel er Russlands atomvåpenarsenal, og store deler av sjø- og luftstyrker, fortsatt intakte (Forsvaret, 2023, s. 34), som også gjelder de langtrekkende presisjonsvåpnene med «kapasitet til å engasjere mål i alle deler av norsk territorium» (FD, 2022c, s. 23). Den offensive makten kan dermed hevdes å fortsatt være av betydelig størrelse relativt til Norges forsvar. Den samlede makten, bestående av faktorer som befolkning, økonomi og industri (Walt, 1987, s. 22), er for Russland derimot kraftig redusert som følge av kostnader knyttet til krigen i Ukraina, og migrasjon av russiske statsborgere, men først og fremst grunnet Vestens sanksjonsregime (Forsvaret, 2023, s. 13). Muligheten til å bygge opp de konvensjonelle styrkene er dermed svekket. Etterretningstjenesten regner likevel med at dette kun er tilfellet i et korttidsperspektiv, og at styrkene vil kunne være tilbake til normal styrke innen 5-10 år (Forsvaret, 2023, s. 34). Uavhengig av Russlands svekkelse, består den betydelige asymmetrien i maktforholdet mellom småstaten Norge og atommakten Russland.

*Evne* må videre sees i kombinasjon med *vilje*, altså faktoren omhandlende aggressive intensjoner (Walt, 1987, s. 25). Ved å invadere Ukraina har Russland vist klare aggressive intensjoner gjennom en vilje til å benytte militærmakt, og å bryte med prinsippet om staters territorielle ukrenkelighet, for å oppnå utenrikspolitiske ambisjoner (FD, 2022a, s. 11). FD begrunner SDCA-avtalen med USA, i tråd med dette, at Russland søker «å endre grunnleggende internasjonale retts- og verdi-baserte regler som også Norge baserer sin sikkerhet på» (FD, 2022d, s. 10). Riktignok brøt Russland med folkeretten i 2008, og igjen i 2014. Det er likevel en betydelig forskjell med tanke på skalaen av angrepet i 2022, og det faktum at Russland tidligere har gått langt i å skjule handlingene under fordekte operasjoner. Anneksjonen av Krym og de påfølgende kampene i Øst-Ukraina, er å regne som lokale og begrensede operasjoner sammenlignet med skalaen av invasjonen i 2022. En slik invasjon av Norge er likevel ikke et sannsynlig scenario fra norske myndigheters perspektiv, av to hovedgrunner: i) Russland har liten interesse av å konfrontere et NATO-land militært (FD, 2022a, s. 11), samt at ii) norske myndigheter anerkjenner at situasjonen i nordområdene er en helt annen enn i Russlands sørlige innflytelsessfære (Åtland, 2020, s. 69). Likevel kan «et svakere Russland også bli et farligere Russland» (Huitfeldt, 2022). Isoleringen har medført en lavere terskel for å ta risikoer, og for å provosere Vesten (FD, 2022c, s. 23). Til tross for at Russland ikke regnes som en *direkte* trussel mot Norge (Støre, 2022), regnes Russland på nytt som den dimensjonerende trusselen i nordområdene, og for Europa (FD, 2022c, s. 23).<sup>26</sup>

Avbrutte samarbeid, færre kontaktflater og dermed økt sjanse for eskalering av misforståelser, sett i lys av at Norge i stigende grad oppfattes som en del av «et vestlig aggressivt kollektiv» (Forsvaret, 2023, s. 35), danner grunnlaget for å hevde at Norge og Russland befinner seg i et stigende sikkerhetsdilemma, der Russland utgjør en større trussel mot Norge enn før invasjonen i 2022. Bekymringen knyttet til et konvensjonelt angrep er høyst sannsynlig fortsatt liten, men bekymringer for russisk utfordring av Norges territorielle integritet med virkemiddelbruk under dette nivået, har økt. Ved en økt trusseloppfattelse vil også behovet for avskrekking øke, som for Norge handler om økt nasjonal forsvarsevne, men først og fremst økt alliert tilstedeværelse og integrasjon med alliansen (Tamnes, 2015, s. 386). Det er dermed grunnlag for å bekrefte H<sub>1</sub> om at

---

<sup>26</sup> Usikkerheten som fulgte av sabotasjen på Nord-Stream-ledningene i Østersjøen i september 2022, og de raske norske reaksjonene innebærende tilkalling av alliert støtte og økt nasjonal beredskap (Støre, 2022; Saue & Trædal, 2022) er å tolke som et eksempel på denne bekymringen.

Norges sikkerhetspolitiske strategi har utviklet seg i retning av økt oppdemming som en følge av at trusseloppfattelsen av Russland har økt, og at sikkerhetsdilemmaet har tilspisset seg.

### **5.1.2. Årsak til økt oppdemming: frykt for utelatelse-hypotesen (H<sub>2</sub>)**

Når trusselaspektet ved det sikkerhetspolitiske handlingsrommet øker, vil også behovet for virkemidler til å begrense trusselen bli mer gjeldende. For Norge er medlemskapet i NATO, og bilateralt samarbeid med nære allierte, det viktigste virkemiddelet (Græger, 2019, s. 87). Ved økt trusseloppfattelse, og større fare for at alliert forsterkning blir nødvendig, øker også behovet for å sikre at forsterkningsplanene er troverdige og tilstrekkelige. Utfordringen for Norge er likevel at garderingstrategien innebærer å holde alliert *hjelp nære*, men likevel holde *allierte på avstand* (Tamnes, 2019, s. 50). Dette vil ifølge Snyder (1984) kunne medføre utelatelse fra alliansens prioritet, og svekke statens innflytelse i alliansen. Bidrag til alliansens samlede evne og konflikter vil derimot øke disse aspektene (Snyder, 1984, s. 467). Teorien legger til grunn at småstaten må vike fra garderingstrategien, og prioritere økt integrasjon med stormakten, blant annet når faren for militær forsterkning reduseres på grunn av manglende integrasjon (Kuik, 2008, s. 164; Kuik, 2021; s. 300-303). Det vil derfor testes om det er empirisk belegg for den teoretisk avledede **frykt for utelatelse-hypotesen** (H<sub>2</sub>): *Norges sikkerhetspolitiske strategi er preget av endring mot økt oppdemming som en følge av et økt behov for prioritet og innflytelse i alliansen.*

På 50-tallet jobbet Norge målrettet for opprettelsen av NATO-hovedkvarteret Nordkommandoen på norsk jord med hensikt om å sikre prioritet i alliansens planverk (Hilde, 2019, s. 62). I 2008 da Russlands offensive evne økte, og Putins intensjoner ble tolket som usikre og dels aggressive, økte også engasjementet på nytt for å minne alliansen på den usikre sikkerhetssituasjonen i nord – og for å øke regionens prioritet i alliansen – gjennom nærområdeinitiativet (Hilde & Wideberg, 2010, s. 15). I perioden etter Krym-anneksjonen, spesielt fra 2016, gikk Solberg-regjeringen inn for et nytt initiativ med samme hensikt, og med samme årsak (NTB, 2016; Søreide, 2016; Bjur et al., 2020, s. 481). Som en konsekvens av den usikre situasjonen etter 2022 har ambisjonen om økt tilretteleggelse for alliert trening, tilstedeværelse og unnsetning på nytt tatt seg opp (FD, 2022a, c. 11; FD, 2022c, s. 15). UD sin begrunnelse for tilleggsavtalen med USA er et talende eksempel på norsk frykt for at Norge skal falle utenfor alliansens prioritet: «NATOs reaksjonsstyrker kan måtte prioritere andre før oss i tilfelle krise og krig, og dermed er det å ha en ekstra bilateral avtale med USA en ekstra forsikring. Avtalen gir derfor økt troverdighet til premisset om alliert, og særlig

amerikansk militær støtte i krise og krig, og således til Norges langvarige avskrekkingspolitikk» (UD, 2022a, s. 37). Russlands aggressive atferd, og de siste årene med militær oppbygging «tydeliggjør hvor viktig tett og forpliktende samarbeid med NATO og våre allierte er for norsk sikkerhet» (FD, 2022c, s. 24). Den tydeligere uttalte interessen og utarbeidelsen av planen om å nå NATOs 2 prosent-mål er også et uttrykk for Norges ambisjon om å øke eget bidrag, ta større del i alliansens byrdefordeling, og å oppnå forventningene stilt til staten av alliansen. Et gradvis økende omfang av norsk invitasjon overfor alliansen, integrasjon og bidrag til samlet alliert evne, er i tråd med den norske dualitetstradisjonen for å balansere de avskjermende tiltakene med integrasjon (Tamnes, 1986, s. 35; Hilde, 2019, s. 61).

Økt norsk forsvarsevne er også å regne som bidrag til alliert oppdemming, men er videre å tolke som et tiltak for å bevare innflytelse i egne områder. En betydelig del av forsterkingen av Forsvaret i etterkant av 2014 besto av bedret evne til overvåking, etterretning og situasjonsforståelse. Dette er begrunnet som sentralt for evnen til å varsle allierte i tide, men også for å sikre at Norge selv står for slik aktivitet, sikre kontroll, og unngå unødvendig økt spenning som en følge av daglig alliert virksomhet i nord (FD, 2015, s. 74; Johnsen, 2021)<sup>27</sup>. Normområdene er strategisk essensielt for Russland, og USA er «hovedmotstanderen, nå som før, og Russland ser derfor med kritiske øyne på amerikansk og alliert aktivitet i nord» (FD, 2015, s. 19). Etter 2022 har situasjonen medført økt alliert interesse for norske nærområder, et utvidet NATO i Norden, og den allierte tilstedeværelse vil øke ytterligere – som er i norsk interesse (FD, 2022a, s. 11). Men situasjonen har dermed også medført at «Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom er under press. Det vil kreve mer av Norge å opprettholde innflytelse i våre nærområder og ivareta vår egen sikkerhet» (FD, 2022c, s. 32). Altså vil den allierte aktiviteten øke i norske omgivelser som en følge av rivaliseringen, noe Norge ønsker for å avskrekke Russland og å øke den harde sikkerheten, men det er også en norsk bekymring for at spenningen kan øke utover norsk kontroll. Russland utgjør ikke en direkte trussel mot Norge, men det kan ikke utelukkes at situasjonen «eskalerer til en større konflikt, der Russland, NATO og Norge blir direkte involvert militært» (Forsvaret, 2023, s. 27).

---

<sup>27</sup> Interessen for å sikre norsk kontroll og innflytelse var også en sentral del av norsk alliansepolitikk under den kalde krigen. Norge stilte krav om norske offiserer i kommandolinjen for aktivitet i nordområdene, og krav om norsk godkjenning for allierte operasjoner fra og på norsk jord, samt at en norsk sjef skulle lede disse operasjonene (Skogrand, 2004, s. 201; Børresen et al, 2004, s. 55).



Alliert virksomhet på norsk territorium påvirker Russlands tenkning om Norge og «balansepolitikk må derfor fortsatt utgjøre et viktig element i norsk planlegging» (FD, 2022c, s. 21). Dette perspektivet kan også tenkes å ha blitt mer gjeldene i lys av den nordiske NATO-utvidelsen. Samtidig som at den sikrer økt samlet militær evne i Norden, vil utvidelsen også bidra til at norske nærområder får en økt betydning for Russland (Forsvaret, 2023, 33). Som Knudsen (1996) påpeker er det først og fremst faren for at småstaten kan benyttes som et oppmarsjrområde som øker sikkerhetsdilemmaet fra stormaktens perspektiv (s. 11-13). At Norge selv er tilstede i nord reduserer behovet for at allierte er det, i tillegg til at norsk aktivitet «er kjent for Russland og bidrar slik til både avskrekking og beroligelse, og til å sikre norsk innflytelse over vår egen sikkerhet» (FD, 2022a, s. 20).

Altså er de oppdemmende tiltakene å tolke som et resultat av Russland som en økt trussel og dermed behov for økt avskrekkingsevne (H<sub>1</sub>), men empirien indikerer også at økningen er en konsekvens av en dobbel norsk interesse om både å øke prioritering og integrasjon med alliansen gjennom militært samarbeid og bidrag til byrdefordeling, og samtidig sikre norsk innflytelse og kontroll over situasjonen i egne nærområder (H<sub>2</sub>).

## **5.2. Grad av kontinuitet i norsk strategi – garderingshypotesen (H<sub>3</sub>)**

Garderingstrategien er utgangspunktet for norsk sikkerhetspolitisk utvikling, og opprettholdelse av denne utgjør dermed variabelen for *kontinuitet*. Grunnmuren i denne strategien er de beroligende tiltakene som er ment å veie opp for integrasjons- og avskrekkingspolitikken, først og fremst i form av de selvpålagte restriksjonene etablert ved Norges inntreden i NATO (Moen, 1998, s. 6-8). Beroligelseslinjen bygger dermed hovedsakelig på base-, atom- og anløpspolitikken, men også på samarbeid, dialog, diplomati og åpenhet om militær aktivitet overfor Russland (UD, 2022b, s. 36). Det vil derfor testes om det er empirisk belegg for den teoretisk avledede **garderingshypotesen** (H<sub>3</sub>): *Norge har beholdt en garderingstrategi for å redusere sikkerhetsdilemmaet med Russland og ivareta det sikkerhetspolitiske handlingsrommet, da Russland ikke utgjør en direkte trussel mot Norge.*

En fullstendig oppdemmingsstrategi innebærer valg av én side med ensrettede bindende tiltak, og småstaten er dermed låst (Kuik, 2021, s. 302). Grunnet lav relativ makt og evne til å begrense eksterne aktørers påvirkning, er småstater sårbare for konsekvensene av feil valg (Jervis, 1978, s.

172) – og følgelig er norske myndigheter varsomme med å ta store beslutninger som påvirker naboforholdet til Russland (Huitfeldt, 2022). I likhet med i finansverdenen, som garderingsbegrepet er hentet fra, vil det å spre investeringene og dermed risikoer, være rasjonelt for å unngå de store tapene, men det vil samtidig innebære å gi slipp på den største gevinsten (Tunsjø, 2009, s. 4; Vaicekauskaitė, 2017, s. 13; Kuik, 2021, s. 303). En slik gevinst er i et sikkerhetsperspektiv å regne som en fullstendig garanti for forsterkning av småstaten i tide. Det innebærer derimot en høy grad av integrasjon, og stor tilstedeværelse av allierte i fredstid, som vil kunne føre til et økt sikkerhetsdilemma mellom småstaten og den potensielt truende stormakten, og dermed mindre sikkerhet (Jervis, 1978, s. 176; Knudsen, 1996, s. 13). Det vil også medføre tap av autonomi (Goetschel, 1998, s. 17), og kunne låse staten til en konflikt den ikke har interesse av at skal eskalere i form av *entrapment* (Snyder, 1984, s. 467). En slik garanti har Norge dermed gitt avkall på gjennom de selvpålagte restriksjonene, med hensikt om å berolige Russland. Den norske garderingstrategien har i stedet vært tuftet på å spre risikoen ved å i tillegg til å investere i alliansen, også investere i å redusere spenningen i naboforholdet.

Reservasjonspolitikken, i form av de selvpålagte restriksjonene, lå fast under den kalde krigen, og etter den kalde krigens slutt ble de øvrige beroligende tiltakene utover restriksjonene, etter hvert til normen i Norges russlandspolitikk. Fra 1990-tallet og utover starten på 2000-tallet, samarbeidet Norge med Russland bilateralt om ressursforvaltning i nord, forskning, handel og kulturinitiativ, samt militært gjennom felles bilaterale, og noen trilaterale øvelser med USA i nordområdene (Åtland, 2020, s. 167). Multilaterale samarbeidsorganisasjoner i nordområdene og Arktis ble også opprettet, som har skapt en sikrere ramme rundt det bilaterale samarbeidet (UD, 2020, s. 18). I denne perioden ble også NATOs Nordkommando på Kolsås avviklet, den allierte tilstedeværelsen ble redusert betraktelig, og Norges territorialforsvar ble erstattet med et terskelforsvar (Hilde, 2019, s. 67; Saxi, 2021, s.190). Alle disse tiltakene – økonomisk og militært samarbeid, redusert alliert tilstedeværelse, reduksjon av militære kapabiliteter generelt, åpenhet og dialog – er i ifølge teorien sentrale beroligende virkemidler for å unngå et sikkerhetsdilemma (Jervis, 1979, s. 176; Glaser, 1994, s. 69). Det kan dermed hevdes at fraværet av stormaktsrivalisering i perioden 1990-2014 medførte at Russland forsvant som en sentral aktør i norsk sikkerhetspolitikk. Uroen knyttet til russisk styrkeoppbygging og aggressive retorikk vokste i 2007-2008, som ledet til nærområdeinitiativet, men alt av samarbeid, inkludert militært, fortsatte frem til 2014.

Garderingstrategien fordrer likevel at småstaten: i) ikke står overfor en direkte trussel fra den truende stormakten, ii) at stormaktsrivaliseringen ikke har eskalert til direkte konflikt, og iii) at faren for ikke å bli forsterket av allierte på grunn av manglende integrasjon, ikke har nådd et kritisk nivå (Kuik, 2008, s. 164-165; Kuik, 2021, s. 300). Etter Russlands annektering av Krym i 2014, og påfølgende hybridkrig øst i Ukraina, reduserte Norge omfanget av beroligelsesdimensjonen. Norske myndigheter avsluttet alt militært samarbeid med Russland, fryste kontakten på et høyere politisk nivå, og utviste flere russiske aktører med forbindelse til annekteringen (Østhagen, 2023, s. 64). Det er likevel ikke grunnlag for å hevde at kriteriene ovenfor ble innfridd. Norge fortsatte dermed samarbeidet om søk og redning, atomsikkerhet, miljøvern, fiskeriforvaltning, grensesikkerhet og handel, i tillegg til å holde en åpen direkte linje mellom Nordflåten og FOH (Holm-Hansen, 2023, s. 50; FD, 2020, s. 34). Samarbeidet i rammen av Arktis råd og Barentsrådet ble også videreført. Fra 2016 gjenoppsto i tillegg den politiske dialogen mellom sentrale norske og russiske politikere. I 2019 ble den russiske utenriksministeren Sergej Lavrov igjen invitert til møte med Norges daværende statsminister Erna Solberg i Kirkenes, for første gang siden 2014 (Holm-Hansen, 2023, s. 54). Og så sent som høsten 2021 var Lavrov igjen på besøk i Nord-Norge og møtte Anniken Huitfeldt. Det er dermed grunnlag for å hevde at balansedimensjonen ble nedjustert etter 2014, men gradvis bygget opp igjen frem mot 2022, og garderingstrategien ble opprettholdt.

Mot dette bakteppet har det skjedd både endringer og kontinuitet i beroligelseslinjen etter 2022. Det bilaterale samarbeidet og den politiske kontakten har blitt brutt på mange nivåer. UD sin *post 70*, for samarbeid med Russland, har blitt avviklet (UD, 2022b, s. 51), Russlands medlemskap i Arktisk råd og Barentsrådet er fryst (UD, 2022b, s. 193), og hoveddelen av det bilaterale økonomiske og politiske samarbeid er avviklet som en følge av sanksjoner. Likevel ligger grunnmuren i balansepolitikken fast, gjennom overholdelse av de selvpålagte restriksjonene. Samarbeid har også blitt opprettholdt på områder som søk og redning, grensesikkerhet, *Incidents at sea*-avtalen, samt den åpne direktelinjen mellom Nordflåten og FOH – områder sentrale for sikkerhet og unngåelse av kriser og misforståelser (FD, 2022c, s. 24). Kjernen i Norges balanse- og garderingstrategi kan dermed hevdes å ha blitt videreført. Kriteriene som må oppfylles for at en småstat skal forlate garderingstrategien er ikke oppfylt, og muliggjør dermed en videreførelse av strategien. Som kartlagt i den empiriske redegjørelsen, og diskutert i analysen av H<sub>1</sub>, har den norske trusseloppfattelsen av Russland økt som en konsekvens av invasjonen i 2022, men trusselen

oppfattes likevel ikke som akutt eller direkte mot Norge. Stormaktsrivaliseringen har heller ikke nådd et nivå av direkte væpnet konfrontasjon mellom Russland og et NATO-medlem, og faren for utelatelse fra alliansens prioritering er en bekymring, men er likevel ikke å regne som en reell fare.

Garderingstrategier følges for å minimere risikoer og for å opprettholde valgmuligheter når spenningen øker (Vaicekauskaitė, 2017, s. 13; Edström et al., 2019, s. 38; Kuik, 2021, s. 302). Norge opprettholder i tråd med dette en rekke kontaktflater med Russland nettopp fordi det regnes som «kritisk» for sikkerheten, for å bevare «en stabil og forutsigbar situasjon i nærområdene våre» og for «å unngå misforståelser og uønsket eskalering» (FD, 2022c, s. 24). Opprettholdelsen av kontaktflatene med Russland er dermed ikke nødvendigvis å regne som *aktive* tiltak innført for å berolige. Bevaring av denne linjen kan derimot forstås som en pragmatisk politikk nødvendig for å sikre norsk autonomi, suverenitet og kontroll i Norges nærområder – som også er en av sikkerhetspolitikkenes mål å verne om (FD, 2020, s. 23). Gardering handler om å minimere risikoer, og eskalering av misforståelser er en av de tydeligste bekymringene for Norge som en følge av invasjonen da spenningen har økt og kontakten er redusert (FD, 2022c, s. 24; Forsvaret, 2023, s. 35). Opprettholdelsen av arenaer for dialog med Russland er ikke å regne som *aktive* tiltak innført for å berolige, men det vil likevel ha en beroligende effekt, både for Norge og for Russland, og kan dermed regnes som *indirekte* beroligelse.

At Norge deltar i den vestlige innsatsen for å demme opp for Russland og å styrke Ukraina militært, men samtidig søker et stabilt forhold til Russland, kan forstås i lys av daværende utenriksminister Børge Brende sin beskrivelse av de to stolpene i russlandspolitikken. Den første stolpen omhandler et i) globalt perspektiv og et syn på Russland som aktør i «verdenssamfunnet», ii) der Norge samarbeider med allierte og partnere, og iii) hvor Norge må reagere på Russlands brudd på folkeretten (Brende, 2017, avsn. 1-2). Etter 2022 er det vestlige sikkerhetsfellesskapet bestående av NATO, EU og USA, en nødvendighet for norsk sikkerhet, spesielt i en tid hvor «sikkerhetsrådet er maktesløst» (FD, 2022c, s. 29). Fellesskapet av demokratiske stater som forfekter prinsippene for en rettsbasert samhandling mellom stater, har på sett og vis tatt over for de internasjonale regulerende institusjonene som småstater er avhengig av. Den andre stolpen omhandler forholdet Norge har til Russland på et bilateralt nivå under det storpolitiske, hvor samarbeid og stabilitet i Norges region er sentralt. Det særnorske unntaket fra sanksjonene etter invasjonen, bestående av videre samarbeid og handel med Russland om fiskeri (UD & NFD, 2022, avsn. 5), kan forstås i

lys av disse stolpene. Som utenriksminister Huitfeldt uttalte er det i Norges interesse at Ukraina vinner krigen, men også å bevare et ryddig samarbeid med Russland og bevare lav spenning i nord (NRK, 2023, 04:30-05:37). Disse stolpene er dels motstridende, men handler likevel om kjernen i gardering: å spre investeringer og risikoer. Norge ønsker å bidra til å straffe Russland økonomisk, men å forlate samarbeid om en bærekraftig fiskeriforvaltning er en økonomisk risiko for Norge. De to stolpene er likevel hierarkisk prioriterte i form av at den andre stolpen kun er mulig når den første tillater det (Rowe et al., 2022, s. 144). Når den første stolpen blir omfattende, slik som den ble etter 2014 og igjen etter 2022, vil den andre stolpen nedprioriteres – men den holdes intakt.

Norges sikkerhetspolitiske strategi etter invasjonen 2022 er dermed preget av *endring*, da Norge har gått i retning av økt oppdemming (H<sub>1</sub> og H<sub>2</sub>), men det er likevel grunnlag for å hevde at H<sub>3</sub> er bekreftet, og dermed er utviklingen også preget av *kontinuitet* i aspektene redegjort for ovenfor.

### **5.3. Funnene sett i lys av den generelle problemstillingen**

Funnene fra analysen ovenfor viser at Norges sikkerhetspolitikk har utviklet seg i tråd med det den teoretiske rammen legger til grunn. Med økt stormaktsrivalisering, svekkede internasjonale regulerende institusjoner, og en voksende oppfattelse av Russland som trussel, har avskrekking, integrasjon og bidrag til oppdemming blitt økt. Kjernen i garderingstrategien er ikke forlatt, men balansen er vesentlig forskjøvet i retning av oppdemming, og bort fra beroligelse overfor Russland. Dermed gjenstår det å avklare hvordan disse funnene kan bidra til å oppfylle oppgavens generaliserende ambisjon, og bidra til å besvare den generelle problemstillingen: *Hvordan påvirkes småstaters sikkerhetspolitiske strategivalg ved økt stormaktsrivalisering?*

Grunnet fraværet av en sentral lovregulerende og overnasjonal myndighet som kan regulere staters atferd, og dermed en anarkisk natur, er mangel på sikkerhet et iboende trekk ved det internasjonale statssystemet (Glaser, 2010, s. 16-17). Småstater flest befinner seg av den grunn ofte i spenningsfeltet mellom to stormakter – en truende, og en støttende (Hey, 2003, s. 186). Småstatens sikkerhetspolitiske førstelinje hviler derfor på et fungerende rammeverk av internasjonale institusjoner, da de tilbyr mekanismene for nettopp å regulere større staters atferd og redusere den iboende usikkerheten som følger med småstaters lave relative makt (Thorhallsson & Steinsson, 2017, s. 5). Disse institusjonene hviler likevel på en forutsetning om samarbeid, som er krevende da dette er avhengig av staters tillit til hverandre. Samarbeid kan dermed raskt endres

til et sikkerhetsdilemma (Jervis, 1979, s. 169). Ved økt stormaktsrivalisering, et sikkerhetsdilemma mellom stormaktene, og mindre samarbeid, svekkes de internasjonale institusjonenes handlekraft. Da øker også betydningen av de andre iboende trekkene ved et anarkisk system som medfører at politikken stater imellom preges av maktkamp og sikkerhetshensyn (Glaser, 2010, s. 17) – trekk som institusjonene er ment å dempe. I et slikt sikkerhetsdilemma mellom stormaktene blir småstater raskt ansett som strategiske brikker i den geostrategiske maktkampen, ikke-tilpassende atferd kan bli tolket som fiendtlig, og presset fra begge hold vil øke (Knudsen, 1996, s. 10-13). Geografisk strategiske småstater blir derfor mer sårbare, og prioriteringen av sikkerhet vil øke.

For å unngå å bli en brikke i stormaktsrivaliseringen, kan småstaten søke en nøytralitets- eller isolasjonsstrategi. Om staten ikke evner å gjøre seg sikkerhetspolitisk irrelevant, eller å mobilisere dekkende avskrekkingsevne alene, vil staten måtte låne makt gjennom integrasjon med en stormakt eller allianse. Småstaten kan følge en oppdemnings- eller bandwagoningstrategi. En for tett integrasjon med en stormakt eller allianse kan likevel føre til en eskalering av sikkerhetsdilemmaet mellom småstaten og den potensielt truende stormakten (Knudsen, 1996, s. 13), som skaper et alliansedilemma for staten der økt integrasjon kan bidra til eskalering, men for lite kan medføre utelatelse (Snyder, 1984, s. 467). Hvordan alliansepolitikken balanseres påvirker videre småstatens balanse av interessene for innflytelse og sikkerhet på den ene siden, og autonomi på den andre (Goetschel, 1998, s. 18; Rickli, 2008, s. 109). Den empiriske kartleggingen av utviklingen i Norges sikkerhetspolitikk viser hvordan Norge gjennom 70 år, siden inntreden i NATO, har forsøkt å håndtere utfordringene knyttet til disse tre dilemmaene som alle interagerer med hverandre.

For Norge har løsningen på floken av risikoer forbundet med samtlige av dilemmaene, tatt form av en garderingstrategi der Norge har balansert avskrekking med beroligelse i forholdet til Russland, og integrasjon og avskjerming i forholdet til NATO og USA. En slik garderingstrategi etterfølges nettopp for å øke sikkerheten, men samtidig opprettholde autonomi og politisk handlingsfrihet, samt for å unngå låsende forpliktelser og unødvendig intensivering av sikkerhetsdilemmaet med den nærliggende stormakten (Vaicekauskaitė, 2017, s. 13; Edström et al., 2019, s. 38; Kuik, 2021, s. 302). Norge som case illustrerer hvordan denne strategien likevel må justeres i takt med endringene i statens eksterne omgivelser. Ifølge Kuik (2021) må småstaten forlate gardering til fordel for full oppdemning eller bandwagoning når stormaktsrivaliseringen når et slikt nivå at den ene stormakten utgjør en i) direkte trussel mot småstaten, ii) bekymringene for ikke å bli forsterket

i tide er akutt, eller iii) stormaktsrivaliseringen når et nivå av direkte væpnet konflikt (s. 300). Grunnet blant annet Norges medlemskap i NATO, og spesielt det tette samarbeid med USA, har H<sub>1</sub> og H<sub>2</sub> sine prediksjoner om Norges utvikling mot økt oppdemming derfor fungert som least-likely hypoteser og «tøffe tester».

Funnene fra analysen indikerer at Norge som case har bestått de tøffe testene da garderingstrategien ikke er forlatt, som en følge av at ingen av de tre kriteriene ovenfor har blitt oppfylt etter invasjonen i 2022. Det kan basert på analysens funn dermed ikke bekreftes at kriteriene er å regne som øvre terskler for gardering. Likevel viser analysen at Norges strategi har blitt justert i retning av økt avskrekking mot Russland og integrasjon med allierte, og vekk fra beroligelse og avskjerming, i takt med at de tre kriteriene ovenfor har vokst i betydning. Det er dermed grunnlag for å hevde at balansen i garderingstrategien forskyves mot økt oppdemming i takt med at betydningen av en eller flere av kriteriene øker. Basert på funnene gjort om utviklingen i Norges sikkerhetspolitiske strategi, kan det til tross for problematikken med å måle styrke i faktorene som følger med single case-studier, konkluderes med at garderingsvariabelen ikke er *dikotom*. Gjennom den empiriske kartleggingen av norsk sikkerhetspolitisk utvikling etter slutten på den kalde krigen, og den videre analysen av utviklingen, formes det et inntrykk av at Norges garderingstrategi har gått gjennom ulike faser i tråd med at stormaktsrivaliseringen har økt, Russland har økt som trussel, og behovet for at norske nærområder blir prioritert i alliansens planverk har blitt sterkere.

#### *Ulike nivåer av gardering i Norges sikkerhetspolitiske strategi*

<b>Periode</b>	<b>Nivå av gardering</b>	<b>Frykt for utelatelse</b>	<b>Trusseloppfattelse</b>	<b>Grad av stormaktsrivalisering</b>
1991-2008	4	Ikke-eksisterende	Ikke-eksisterende	Ikke-eksisterende
2008-2014	3	Lav	Lav	Lav
2014-2022	2	Middels	Middels	Middels
2022->	1	Middels/høy	Middels/høy	Høy
Hypotetisk periode	0	Akutt	Akutt	Akutt

*Tabell 1: grov klassifisering av garderingsnivå, basert på Norges sikkerhetspolitiske strategiutvikling.*

I takt med økningen i en eller flere av faktorene som reduserer muligheten for gardering, har beroligelseslinjen i strategien blitt nedjustert og avskrekkings- og integrasjonslinjen har blitt forsterket. Basert på nivåinndelingen ovenfor regnes Norges sikkerhetspolitikk i perioden 1991-2008, altså tiden etter den kalde krigens slutt, og før det første nærområdeinitiativet, som den

*høyeste* graden av gardering. Norge samarbeidet med Russland på samtlige arenaer, territorialforsvaret ble erstattet, samt at tilstedeværelsen og integrasjonen med allierte på norsk territorium var på et minimumsnivå (nivå 4). Med en økning i trusseloppfattelsen av Russland fra 2007/2008, ble balansen i den praktiserte politikken vedlikeholdt, men Norge gikk i retning av økt integrasjon med nærområdeinitiativet, til tross for at innsatsen hadde liten effekt (nivå 3). I perioden 2014-2022 økte trusseloppfattelsen av Russland, det militære samarbeidet ble avbrutt, kontakten på et høyt politisk nivå ble fryst i to år, et sikkerhetsdilemma mellom stormaktene ble en realitet, og avskrekkings- og integrasjonslinjen i Norges balansepolitikk økte vesentlig (nivå 2).

Som en følge av en svært anspent rivalisering mellom Øst og Vest, en økt trusselvurdering av Russland, og bekymringer for utelatelse fra alliansens prioritet, etter invasjonen av Ukraina i 2022, er det grunnlag for å hevde at balansen i strategien har blitt forskjøvet til et punkt hvor kun «skjelettet» i strategien består. Dette skjelettet, kjernen som kvalifiserer strategien som gardering, består av de selvpålagte restriksjonene og opprettholdelse av et minimum av *indirekte* beroligende tiltak – tiltak som samarbeid om grensesikkerhet, sikkerhet til sjøs, direktelinjen mellom Nordflåten og FOH, og samarbeid om fiskeriforvaltning (nivå 1). Om stormaktsrivaliseringen eskalerer til en væpnet konflikt mellom stormaktene, Russland utgjør en *direkte* trussel mot Norge, eller faren for utelatelse vurderes som *akutt*, vil småstaten Norge ifølge teorien måtte forlate garderingstrategien fullstendig, til fordel for en ren oppdemningsstrategi (nivå 0). Dette siste nivået i tabellen er ikke mulig å empirisk beskrive da kriteriene for en slik utvikling ikke er oppfylt i casen.

Norges sikkerhetspolitiske utvikling som case har dermed bidratt til å langt på vei bekrefte egenskapene og særtrekkene som litteraturen tillegger småstatskonseptet. Casen kan ikke hevdes å være representativ for samtlige småstater, men Norges sikkerhetspolitiske utfordringer, motivasjoner, og løsninger, sammenfaller i stor grad med det generelle teoretiske rammeverket. De case-spesifikke funnene bidrar videre til å nyansere forståelsen av *hvordan* småstater kan gardere, og at denne strategien er dynamisk og godt egnet for småstatens evne til å tilpasse seg de eksterne omgivelsene, og samtidig begrense reduksjonen av suverenitet og autonomi. I tillegg til å illustrere hvordan småstater kan balansere forholdet til to rivaliserende stormakter, spre risikoer og tilpasse tiltak etter behov, viser funnene fra analysen hvordan nasjonal forsvarsevne – et i utgangspunktet oppdemmende tiltak – kan ha en beroligende virkning, øke autonomi og samtidig bidra til byrdefordelingen i alliansen.



## 6. Avslutning

I løpet av de siste to tiårene har stabiliteten som preget statssystemet etter den kalde krigen, gradvis forsvunnet i takt med et økende skille mellom Øst og Vest. Med Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022 har denne utviklingen blitt intensivert til et nytt nivå, og Russland er på nytt den dimensjonerende trusselen mot Europas sikkerhet. I lys av denne utviklingen har oppgaven tatt sikte på å besvare den generelle problemstillingen: *Hvordan påvirkes småstaters sikkerhetspolitiske strategivalg ved økt stormaktsrivalisering?*

Litteraturen lagt til grunn for studien tilbyr langt på vei et teoretisk svar på dette spørsmålet. I et anarkisk uregulert system er sikkerhet et knapt gode, og makt er dermed essensielt. Selv om systemet er anarkisk, er det likevel ikke å regne som *kaotisk*, og det eksisterer et hierarki av stater der småstater tilhører nederst på stigen. Definerende for småstater er mangelen på både makt til å alene begrense eksternt press og påvirkning, og til å alene øve innflytelse på omgivelsene. Av den grunn består småstaters sikkerhetspolitiske førstelinje av et rettsbasert rammeverk av internasjonale institusjoner og organisasjoner, som bidrar til å regulere større staters atferd. Ved økt stormaktsrivalisering, mindre forutsigbarhet, og bortfallet av den iboende sikkerheten som følger med en rettsbasert internasjonal orden, blir *hard* sikkerhet en nødvendig prioritet for småstaten.

Småstater befinner seg som oftest i spenningsfeltet mellom to stormakter – en truende, og en støttende. Presset som følger med denne posisjonen øker i takt med stormaktsrivalisering. En sentral utfordring i forholdet til den truende stormakten er å oppnå nødvendig sikkerhet og avskrekkingsevne, men samtidig unngå et sikkerhetsdilemma. Den sentrale utfordringen i relasjonen til den støttende makten er å balansere den lånte sikkerheten i form av integrasjon, med avskjerming for ikke å øke spenningen i statens nærområder, og for ikke å tape autonomi. Begge disse dilemmaene henger sammen med det som er beskrevet som *småstatsdilemmaet* – balansen mellom sikkerhet, innflytelse og autonomi. Småstaten kan forsøke å oppnå sikkerhet og full autonomi gjennom en nøytralitets- eller isolasjonstrategi. På den andre siden av spekteret kan småstaten gi avkall på autonomi, og istedet etterfølge innflytelse og maksimal sikkerhet gjennom en oppdemnings- eller bandwoningstrategi. Om staten ikke er i stand til å gjøre seg sikkerhetspolitisk irrelevant for stormaktene, og dermed ikke kan følge de to første strategiene, men ikke ønsker å gi avkall på handlingsfrihet og kontroll ved å følge en av de to siste, kan småstaten forsøke å *gardere*. En garderingstrategi innebærer å ikke låse staten fullstendig til én

stormakt, men i stedet opprettholde et så stort handlingsrom som mulig, så lenge som mulig. Denne strategien er derimot kun mulig når stormaktsrivaliseringen ikke har eskalert til et slikt nivå at småstaten står overfor en direkte trussel, at småstaten frykter utelatelse fra alliansen og stormaktens prioritet, eller at stormaktene er engasjert i en direkte væpnet konflikt.

Med en dobbel ambisjon om å både bidra til litteraturen om småstaters sikkerhetspolitikk generelt, òg til den spesifikke faglitteraten om Norge, har det i denne oppgaven blitt gjort en teoriinformert single case-studie av Norge, med teorien oppsummert ovenfor som ramme. Studiens empiri er primært innhentet gjennom en dokumentanalyse av styringsdokumenter, innlegg og presse-meldinger fra den norske strategiske ledelsen bestående av UD, FD og underliggende etater, samt sentrale beslutningstakere. Funnene fra den empiriske kartleggingen og videre analyse av norsk sikkerhetspolitisk utvikling, bidrar til å langt på vei bekrefte teoriens beskrivelser av hva som kjennetegner småstaters særegne utfordringer, interesser og behov. Norges sikkerhetspolitikk har siden inntreden i NATO i 1949 blitt formet i spenningsfeltet mellom USA og NATO i vest, og Russland i øst. Den sentrale utfordringen for Norge har vært å håndtere dilemmaene som har fulgt med de dels motstridende interessene av å bevare autonomi, innflytelse, sikkerhet og lavspenning.

Den norske løsningen har tatt form av en balanseringspolitikk, hvorav kjernen sammenfaller med beskrivelsene av gardering. Denne strategien har blitt justert i takt med endringer i de sikkerhetspolitiske omgivelsene, og det sikkerhetspolitiske handlingsrommet formet av stormaktene. Etter den russiske invasjonen av Ukraina i 2022 har presset fra det vestlige interessefellesskapet tiltatt, gjennom isolering av Russland, et svært strengt sanksjonsregime, militær opprustning blant Europas NATO-medlemmer, og en omfattende økonomisk og militær støtte til Ukraina. Norge har tatt del i denne oppdemmingen da det sammenfaller med norske interesser og den første stolpen i Norges russlandspolitikk. Det har likevel medført at muligheten for å opprettholde en stabil relasjon til Russland – den andre stolpen – har blitt svært innskrenket. Følgelig er det kun det som kan beskrives som «skjelettet» i garderingstrategien som gjenstår.

Basert på analysen av utviklingen i norsk sikkerhetspolitikk siden slutten på den kalde krigen, kan det konkluderes med at gardering kan ta form av ulike grader, eller nivåer. Det er videre grunnlag for å hevde at norsk garderingstrategi etter 2022 utgjør det laveste mulige nivået av gardering før staten vil måtte forfølge en fullstendig oppdemningslinje. Det tas likevel høyde for at den frem-

tidige utviklingen vil kunne motbevise denne påstanden. Til tross for det lave nivået er garderingstrategien i perioden 2022 like fullt opprettholdt. Med utgangspunkt i dette er det dermed mulig å konkludere med at småstater, til tross for lav makt og sårbarhet for eksternt press, kan være svært tilpasningsdyktige og kapable til å manøvrere stormaktenes føringer i søken etter sikkerhet, innflytelse og autonomi. Samlet sett bidrar oppgavens funn og konklusjoner med å forme et bilde av at realiteten for småstater i dagens statssystem ikke skiller seg stort fra Thucydides' beskrivelse av hvordan de *store* gjør det de kan, mens de *små* lider det de må. Oppgaven bekrefter at de eksterne omgivelsene, i størst grad formet av stormaktene, legger de sterkeste føringene for småstatens sikkerhetspolitiske handlingsrom. Men systemets minste stater har likevel egen *agens* innenfor dette handlingsrommet, og Norges tilpasninger og justeringer av garderingstrategien illustrerer dette.

Til videre forskning vil det være relevant å gjøre en lignende studie av utviklingen i norsk sikkerhetspolitikk, men med et «innside-ut»-perspektiv, der innenrikspolitiske faktorer i større grad inkluderes. En slik vinkling vil kunne utfordre konklusjonene i denne oppgaven som nærmest utelukkende har hatt et «outside-inn»-perspektiv. Det er også sentralt å påpeke at Norges sikkerhetspolitiske strategi er i kontinuerlig utvikling, i tråd med at de sikkerhetspolitiske omgivelsene i dagens internasjonale politikk endres raskt. Nærmest ukentlig oppstår det nye hendelser som i større eller mindre grad har potensiale for å påvirke forståelsen av Norges sikkerhetspolitikk. Kun i løpet av juni 2023, måneden denne oppgaven er ferdigstilt, har verdens største hangarskip *U.S.S. Gerald R. Ford* vært på et symboltungt besøk i Oslo og dratt videre til nordområdene (Drabløs, 2023), en av de største luftøvelsene i Europa i 2023, *Arctic Challenge*, har blitt avholdt i Nord-Norge, NATOs uformelle utenriksministermøte har blitt avholdt i Oslo, og USA har opprettet en diplomatisk post i Tromsø (Nielsen, 2023). Denne masteroppgaven har bygget videre på et bredt og faglig sterkt forskningsfelt, både om norsk sikkerhetspolitikk og om småstater generelt, og kan forhåpentligvis bidra til å legge en stein i grunnmuren for videre forskning.

## 7. Litteratur

- Allison, G. T. (1969). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. *The American Political Science Review*, 63(3), s. 689-718. DOI: <https://doi.org/10.2307/1954423>
- Allison, R. (2022). Russia, Ukraine and State Survival Through Neutrality. *International Affairs*, 98(6), s. 1849-1972. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iia230>
- Baldacchino, G. & Wivel, A. (2020). Small States: Concepts and Theories. I G. Baldacchino & A. Wivel (Red.), *Handbook on the Politics of Small States* (s. 2-19). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited
- Bekkevold, J. I., & Tunsjø, Ø. (2022). The Geopolitic Foundations for U.S. Strategy in a new U.S-China bipolar system. *China International Strategy Review*, 4(1), s. 39-54. DOI: <https://doi.org/10.1007/s42533-022-00109-y>
- Bjur, I., Eggen, K. A. & Hilde, P. S. (2020). Mellom varmebølge og isfront: nordområdene, sikkerhet og storpolitikk. *Internasjonal Politikk*, 78(4), s. 478-489. DOI: <https://doi.org/10.23865/intpol.v78.2399>
- Bjur, I. & Rø, J. G. (2023). Norges allierte tålmodighet: USA-relasjonen i norsk sikkerhetspolitikk under utenriksminister Ine Eriksen Søreide 2017-2021. *Internasjonal Politikk*, 81(1), s. 77-90. DOI: <https://doi.org/10.23865/intpol.v81.4151>
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27-40. DOI: <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Brende, B. (2017, 24. aug). Naboskap og storpolitikk. *Nordnorsk debatt*. Hentet fra: <https://www.nordnorskdebatt.no/norge-og-russland/nordomradene/naboskap-og-storpolitikk/o/5-124-58740>
- Børresen, J., Gjeseth, G. & Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie 1970-2000: Allianseforsvar i endring*. Bind 5. Bergen: Eide Forlag.
- Drabløs, Ø. Y. (2023, 4. juni). USS Gerald R. Ford er i Lofoten. *Aftenposten*. Hentet 04.06.2023 fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/mBKed4/nyhetsstudio-siste-nytt?pinnedEntry=78053>
- Edinger, H. (2022). Offensive Ideas: Structural Realism, Classical Realism and Putin's War on Ukraine. *International Affairs*, 98(6), s. 1873-1893. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iia217>
- Edström, H., Gyllensporre, D. & Westberg, J. (2019). *Military Strategy of Small States. Responding to External Shocks of the 21st Century*. Milton: Routledge
- Eriksen, K. E. & Pharo, H. Ø. (1997). *Kald krig og internasjonalisering 1945-1965*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fermann, G. (2013a). Utenrikspolitisk praksis. Handlingsrom, interesser og virkemidler. I G. Fermann (Red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (2. utg., s. 47-88). Oslo: Cappelen Damm

- Fermann, G. (2013b). Utenrikspolitisk analyse. Begreper, perspektiver, anvendelser. I G. Fermann (Red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (2. utg., s. 89-140). Oslo: Cappelen Damm
- Fermann, G. (2022). *Foreign Politics of Caveats in Coalition Operations: Empirical Research Program* [Universitetet i Oslo].
- Forsvaret. (2020a). *Fokus 2020 – Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Hentet fra: <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus>
- Forsvaret. (2020b, 21. sep). Ny kommando styrker NATO i nord. *Forsvarets mediesenter*. Hentet fra: <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/aktuelt/ny-kommando-styrker-nato-i-nord>
- Forsvaret. (2021). *Fokus 2021 - Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Hentet fra: <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus>
- Forsvaret. (2023). *Fokus 2023 - Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Hentet fra: <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/innhold>
- Forsvarsdepartementet. (2008). Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2009. (Prop 1 S (2008-2009)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-20082009-/id530537/?ch=1>
- Forsvarsdepartementet. (2014). Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2015. (Prop 1 S (2014-2015)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2005450/?ch=1>
- Forsvarsdepartementet. (2015). Et felles løft (S-1023). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/et-felles-loft---fra-ekspergruppen-for-forsvaret-av-norge/id2427726/>
- Forsvarsdepartementet. (2017). *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2018*. (Prop. 1 S (2017-2018)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-fd-20172018/id2574574/?ch=1>
- Forsvarsdepartementet. (2018, 12. juni). *Det amerikanske marinekorpsets øving og trening i Norge* [Pressemelding]. Hentet 22.11.2022 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/det-amerikanske-marinekorpsets-oving-og-trening-i-norge/id2604216/>
- Forsvarsdepartementet. (2020). *Vilje til beredskap – evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren* (Prop. 14 S (2020-2021)). Hentet 22.08.2022 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-20202021/id2770783/>
- Forsvarsdepartementet. (2022a). *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren* (Meld. St. 10 (2021-2022)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20212022/id2908167/>
- Forsvarsdepartementet. (2022b, 01. des). *Norge øker antall instruktører som skal trene ukrainske soldater* [Nyheter]. Hentet 12.05.2023 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/berlinkonf/id2949266/>

- Forsvarsdepartementet. (2022c). *Proposisjon til Stortinget – for budsjettåret 2023* (Prop. 1 S (2022-2023)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931374/>
- Forsvarsdepartementet. (2022d). *Lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021* (Prop. 89 L (2021-2022)). Hentet fra:
- Forsvarsdepartementet. (2023, 17. februar). *Norge utvider forsvarssamarbeidet med Tyskland* [Pressemelding]. Hentet 06.03.2023 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-utvider-forsvarssamarbeidet-med-tyskland/id2963817/>
- George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London: Cambridge
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge
- Glaser, C. L. (1994). Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help. *International Security*, 19(3), s. 50-90. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539079>
- Glaser, C. L. (1997). The Security Dilemma Revisited. *World Politics*, 50(1), s. 171-201. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887100014763>
- Glaser, C. L. (2010). Realism. I A. Collins (Red.), *Contemporary Security Studies* (2. utg.) (s. 15-33). New York: Oxford University Press
- Goetschel, L. (1998). The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe. I L. Goetschel (Red.), *Small States Inside and Outside the European Union* (s. 13-31). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Goldstein, A. (2020). China's Grand Strategy Under Xi Jinping: Reassurance, Reform and Resistance. *International Security*, 45(1), s. 164-201. DOI: [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00383](https://doi.org/10.1162/isec_a_00383)
- Gray, C. (2014). *Strategy and Defence Planning: Meeting the Challenge of uncertainty*. Oxford: Oxford University Press
- Græger, N. (2019). Veivalg og spenninger i norsk sikkerhetspolitikk: Norges forhold til NATO og EU. *Internasjonal Politikk*, 77(1), 84-94. DOI: <https://doi.org/10.23865/intpol.v77.1625>
- Hansen, S. T. (2013). Barentssamarbeidet i norsk utenrikspolitikk. *Kriseforebygging I nord*. I G. Fermann (Red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (s. 355-390). Oslo: Cappelen Damm
- Hey, J. A. K. (2003). Refining our Understanding of Small State Foreign Policy. I J. A. K. Hey (Red.), *Small States in World Politics* (s. 185-197). Colorado: Lynne Rienner Publishers
- Hilde, P. S. (2019). Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær. Norge og det militære samarbeidet i NATO. *Internasjonal Politikk*, 77(1), s. 60-70. DOI: <https://doi.org/10.23865/intpol.v77.1626>
- Hilde, P. S. (2020). Norske forsvarsutgifter – en oversikt. (IFS Insight; 10/2020). Hentet fra: <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2688690>
- Hilde, P. S. & Widerberg, H. F. (2010). NATOs nye strategiske konsept og Norge. *Norsk Militært Tidsskrift*, 4, s. 10-20. [Fysisk format].

- Holm-Hansen, J. (2023). Norsk russlandspolitikk under Søreide. *Internasjonal Politikk*, 81(1), s. 49-59. DOI: <https://doi.org/10.23865/intpol.v81.4144>
- Holst, J. J. (1967). *Norsk sikkerhetspolitikk i strategisk perspektiv. Bind 1: Analyse*. Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Huitfeldt, A. (2022, 03. oktober). *Status og utfordringer i sikkerhetspolitikken*. [Tale/innlegg]. Hentet 01.11.2022 fra: [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tale\\_oms/id2930641/?utm\\_source=www.regjeringen.no&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=RSS-2581966](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tale_oms/id2930641/?utm_source=www.regjeringen.no&utm_medium=rss&utm_campaign=RSS-2581966)
- Huth, P. K. (1988). Extended Deterrence and the Outbreak of War. *The American Political Science review*, 82(2), s. 423-443. DOI: <https://doi.org/10.2307/1957394>
- Høiback, H. (2013). Norsk forsvarspolitikk og militære doktriner. I G. Fermann (Red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (s. 175-228). Oslo: Cappelen Damm
- Jensen, L. C. (2014). Times they are a changing: norsk sikkerhet og usikkerhet i nordområdene. *Internasjonal Politikk*, 72(1), 7-29. DOI: [doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2014-01-02](https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2014-01-02)
- Jervis, R. (1978). Cooperation under the Security Dilemma. *World politics* 30(2), s. 167-214. DOI: <https://doi.org/10.2307/2009958>
- Johansen, I. (2022). *Scenarioklasser for forsvarsplanlegging – revisjon av FFIs scenariogrunnlag* (FFI-rapport 21/01788). Hentet fra: <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/scenarioklasser-for-forsvarsplanlegging-revisjon-av-ffis-scenariogrunnlag>
- Johansen, T. O. M. & Toftaker, J. (2023, 12. mai). Her trener ukrainere med Heimevernet: -Putin kan ikke vinne fram. *NRK*. Hentet 16.05.2023 fra: <https://www.nrk.no/trondelag/heimevernet-trener-ukrainske-soldater-pa-vaernes-i-trondelag-1.16407629>
- Johnsen, A. B. (2021, 02. feb). USA sender bombefly til Norge: Får ikke fly opp til grensen mot Russland. *VG*. Hentet fra: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/JJlmQ8/usa-sender-bombefly-til-norge-faar-ikke-fly-opp-til-grensen-mot-russland>
- Karsh, E. (2012). *Neutrality and Small States*. London: Routledge
- Keohane, R. (1969). Lilleputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, 23(2). s. 291-310. DOI: <https://doi.org/10.1017/S002081830003160X>
- Knudsen, O. F. (1996). Analysing Small-State Security: The Role of External Factors. I W. Bauwens, A. Clesse & O. F. Knudsen (Red.) *Small States and the Security Challenges in the New Europe* (s. 3-20). London: Brassey's
- Knutsen, B. O. (2015). Er NATO en effektiv allianse? *Internasjonal Politikk*, 73(3), s. 345-363. DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2015-03-02>
- Knutsen, T. L. (2013). Diskusjonene om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. I G. Fermann (Red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering* (s. 141-174). Oslo: Cappelen Damm
- Knutsen, T. L. (2022). Overraskelser kommer sjelden alene. Om misforståelser, myter og invasjonen av Ukraina. *Internasjonal Politikk*, 80(4), s. 412-430. DOI: <https://doi.org/10.23865/intpol.v80.5129>

- Kuik, C. C. (2008) The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 30(2). DOI: <https://www.muse.jhu.edu/article/256501>.
- Kuik, C. C. (2021). Getting Hedging Right: a Small-State Perspective. *China International Strategy Review*, 3(1), s. 300-315. DOI: <https://doi.org/10.1007/s42533-021-00089-5>
- Kydd, A. H. (1997). Sheep in Sheep's clothing: Why security seekers do not fight each other. *Security Studies*, 7(1), s. 114-155. DOI: <https://doi.org/10.1080/09636419708429336>
- Kydd, A. H. (2006). Trust and Mistrust in International Relations. *International Studies Review*, 8(2), s. 300-302. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2006.00580.x>
- Leira, H. & Carvalho, B. (2020). *Hva er internasjonal politikk?* Oslo: Universitetsforlaget
- Levy, J. S. (2003). Political psychology and foreign policy. I D. O. Sears, L. Huddy, & R. Jervis (Red.), *Oxford political psychology* (s. 253-284). Oxford University Press
- Maass, M. (2017). *Small States in World Politics – The Story of Small State Survival, 1648-2016*. Manchester: Manchester University Press
- Matlary, J. H. (2013). Norway: Military Able but Politically divided. I J. H. Matlary & M. Pedersen (Red.), *NATO's European Allies* (s. 279-298). London: Palgrave Macmillian
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of Great Power politics*. New York: Norton
- Mearsheimer, J. J. (2014). Why the Ukraine Crisis Is the West's fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin. *Foreign Affairs*, 93(5), s. 77-89. Hentet fra: <http://www.jstor.org/stable/24483306>
- Mearsheimer, J. J. (2022). The Causes and Consequences of the Ukraine War. *Journal of International Relations and Sustainable Development*, 21, s. 12-27. Hentet fra: <https://www.jstor.org/stable/48686693>
- Moen, K. E. (1998). *Selvpålagte restriksjoner i nord* (Forsvarsstudier 5/1998). Hentet 23.11.2023 fra: <http://hdl.handle.net/11250/99357>
- Montgomery, E. B. (2006). Breaking Out of the Security Dilemma: Realism, Reassurance, and the Problem of Uncertainty. *International Security*, 31(2), s. 151-185. DOI: <https://doi.org/10.1162/isec.2006.31.2.151>
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organizations*, 51(4), s. 513-553. DOI: <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2007). *Ways of knowing – Competing Methodologies in Social and Political Research*. London: Palgrave Macmillian
- Møller, J. (2015). *Statsdannelse, regimeforandring og økonomiske utvikling* (2. utg.). Kjøbenhavn: Hans Reitzels Forlag
- NATO. (2008, 3. april). *NATO decisions on open-door policy*. Hentet 02.04.2023 fra: <https://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403h.html>
- NATO. (2022). *NATO 2022 - Strategic Concept*. Hentet fra: <https://www.nato.int/strategic-concept/>



- Nielsen, H. T. (2023, 01. juni). USA sender én enslig diplomat til Tromsø. Det er det gode grunnet til. *Aftenposten*. Hentet 03.06.2023 fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/BWdpRw/usa-sender-en-enslig-diplomat-til-tromsoe-det-er-det-gode-grunner-til>
- Nilsen, T. (2018, 27. jan.). Nuclear submarines inshore Norway 3 to 4 times monthly. *The Barents Observer*. Hentet fra: <https://thebarentsobserver.com/en/security/2018/01/nuclear-submarines-inshore-norway-3-4-times-monthly>
- Nilsen, T. (2020, 08. sep.). In a controversial move, Norway sails frigate into Russian economic zone together with U.K. and U.S. navy ships. *The Barents Observer*. Hentet fra: <https://thebarentsobserver.com/en/security/2020/09/norwegian-frigate-sails-near-russian-fishermen-peninsula-together-uk-and-us-ships>
- Nordhagen, M. N. H. (2021). *Sikkerhetspolitiske implikasjoner ved antioverflatebevæpning av norske P-8*. [Masteroppgave]. Forsvarets høgskole. Hentet fra: <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2834190>
- NOU 2023: 14. (2023). *Forsvarskommisjonen av 2021 – Forsvar for fred og frihet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-14/id2974821/?ch=3>
- NRK. (2023, 5. april). *Dagsrevyen* [TV-program]. Hentet fra: <https://tv.nrk.no/serie/dags-revyen/202304/NNFA19040523/avspiller>
- NTB. (2016, 07. juli). -NATO må ikke glemme havområdene i nord. *NTB*. Hentet 12.02.2023 fra: <https://www.dn.no/nato-toppmote/nato/erna-solberg/-nato-ma-ikke-glemme-havomradene-i-nord/1-1-5682900>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2022a). *Norges fiskeriavtaler for 2023 og fisket etter avtalene i 2021 og 2022* (Meld. St. 11 (2022-2023)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20222023/id2965906/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2022b, 25. okt.). *Enighet om norsk-russisk fiskeriavtale for 2023* [Pressemelding]. Hentet 12.03.2023 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktu-elt/enighet-om-norsk-russisk-fiskeriavtale-for-2023/id2939531/>
- Oma, I. M. (2019). NATO's byrdefordelingsdebatt og norske alliansebidrag. *Internasjonal Politikk*, 77(1), s. 71-83. Hentet fra: <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/int-pol/article/view/1621/3129>
- Oma, I. M. (2021). *Avskrekking og beroligelse – den «doble strategi» som kom inn fra kulden* (IFS Insight 7/2021). Fra: <https://fhs.brage.unit.no/fhsxmlui/handle/11250/2770950>
- Radoman, J. (2018). Small States in World Politics: State of the Art. *Journal of Regional Security*, 13(2), s. 179-200. DOI: 10.11643/issn.2217-995X182SPR101
- Rickli, J. M. (2008). European small states' military policies after the Cold War: from territorial to niche strategies. *Cambridge Review of International Affairs*, 21(2), s. 307-325. DOI: <https://doi.org/10.1080/09557570802253435>
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), s. 144-172. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887100007814>
- Rothstein, R. L. (1968). *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press

- Rowe, L. (2018). Fornuft og følelser: Norge og Russland etter Krim. *Nordisk Østforum*, 32(1), s. 1-20. DOI: <https://doi.org/10.23865/noros.v32.1037>
- Rowe, L., Hønneland, G. & Jørgensen, J. H. (2022). *Makt og avmakt. Norge og Russland tilbake til normaltilstanden*. Oslo: Novus Forlag
- Saue, O. A. & Trædal, T. J. (2023, 30. sep). Støre: Øker sikkerheten på norsk sokkel – får utenlandsk hjelp. *Aftenposten*. Hentet 11.02.2023 fra: [https://www.aftenposten.no/norge-i/GM3yLV/stoere-oeker-sikkerheten-paa-norsk-sokkel-faar-utenlandsk-hjelp](https://www.aftenposten.no/norge/i/GM3yLV/stoere-oeker-sikkerheten-paa-norsk-sokkel-faar-utenlandsk-hjelp)
- Saxi, H. L. (2021). Sikkerhetspolitikk, kultur eller økonomi? Konkurrerende forklaringer på omstillingen av Forsvaret etter den kalde krigen. *Internasjonal Politikk*, 79(2), s. 190-207 DOI: <https://doi.org/10.23865/intpol.v79.3102>
- Schweller, R. L. (1999). Maintaining the Rise of Great Powers: History and Theory. I A. L. Johnston & R. S. Ross (Red.), *Engaging China: The Management of an Emerging Power*. London: Routledge
- Shanker, T. & Landler, M. (2007, 11. februar). Putin Says U.S. Is Undermining Global Stability. *The New York Times*. Hentet 02.04.2023 fra: <https://www.nytimes.com/2007/02/11/world/europe/11munich.html>
- Skjelland, E., Arnfinnson, B., Birkemo, G. A., Bråthen, K., Glærum, S., Graarud, S. ... Voldhaug, J. E. (2023). *Forsvarsanalysen 2023* (FFI-rapport 23/00659). Hentet fra: <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/forsvarsanalysen-2023>
- Skogan, J. K. (2011). Sikkerhetspolitiske mål og virkemidler. I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Anarki, makt og normer* (2. utg.) (s. 102-149). Oslo: Abstrakt forlag
- Skogrand, K. (2004). *Norsk forsvarshistorie: Alliert i krig og fred 1940-1970*. Bind 4. Bergen: Eide Forlag.
- Snyder, G. H. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, 36(4), s. 461-495. DOI: <https://doi.org/10.2307/2010183>
- Solli, P. E. (2020). Royal Navy i Arktis. *LUFTLED* (nr. 3/desember 2020). s. 44-46. Hentet fra: <https://luftled.info/wp-content/uploads/2020/12/208293-LUFTLED-nr-3-2020-WEB.pdf>
- Statsministerens kontor. (2019). *Politisk plattform: for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>
- Statsministerens kontor. (2021). *Hurdalsplattformen – For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet (2021-2025)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/?ch=1>
- Statsministerens kontor, Forsvarsdepartementet & Utenriksdepartementet. (2022, 28. feb). *Norge gir våpen til Ukraina* [Pressemelding]. Hentet 05.02.2023 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-gir-vapen-til-ukraina/id2902587/>
- Statsministerens kontor, Finansdepartementet & Forsvarsdepartementet. (2023, 02. mai). *Regjeringen vil oppnå NATOs to-prosentmål i 2026* [Pressemelding]. Hentet 16.05.2023 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-oppna-natos-toprosentmal-i-2026/id2975079/>

- Stewart, P. (2022, 18. nov). How the Biden White House scrambled after Poland missile blast. *Reuters*. Hentet 23.04.2023 fra: <https://www.reuters.com/world/us/how-biden-white-house-scrambled-after-poland-missile-blast-2022-11-18/>
- Stewart, P. (2023, 14. mars). US military drone crashes into Black Sea after Russian intercept. *Reuters*. Hentet 23.04.2023 fra: <https://www.reuters.com/world/europe/us-says-reaper-drone-crashes-into-black-sea-after-russian-intercept-2023-03-14/>
- Stokke, K. (2014). Peace-Building as Small State Foreign Policy: Norway's Peace Engagement in a Changing International Context. *International Studies*, 49(3-4), s. 207-231. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020881714532334>
- Stoltenberg, J. (2023, 18. februar). Opening remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Munich Security Conference session «Beyond the Alliance: Partnering up for European Security». *NATO*. Hentet fra: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_212041.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_212041.htm)
- Stortinget. (2022). *Lov om gjennomføring av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=89004&dnid=1>
- Strassler, R. B. (1996). *The landmark Thucydides: a comprehensive guide to the Peloponnesian War*. New York: Free press
- Støre, J. G. (2022). *Statsministerens innledning under pressekonferanse om gasslekkasjen i Østersjøen*. [Tale/innlegg]. Hentet 03.11.2022 fra: <https://www.regjeringen.no/no/akt-uelte/pressekonferanse-om-gasslekkasjen-i-ostersjoen/id2929262/>
- Sveen, E. H., Finnset, K. A. & Pedersen, L. (2021, 25. okt). Lavrov: - Norge er medlem av NATO. NATO er ikke en venn av Russland. *Norges Rikskringkasting (NRK)*. Hentet fra: [https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/startskuddet-for-store-regjeringas-satsing-nordomradene\\_-huitfeldt-moter-lavrov-1.15703349](https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/startskuddet-for-store-regjeringas-satsing-nordomradene_-huitfeldt-moter-lavrov-1.15703349)
- Søreide, I. E. (2016). *NATO and the North Atlantic: Revitalizing collective defense and the maritime domain*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/prism/id2508886/>
- Taliaferro, J. W. (2000/2001). Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited. *International security* 25(3), 128-161. DOI: <https://www.muse.jhu.edu/article/447733>
- Tamnes, R. (1986). *Integration and Screening. The two faces of Norwegian Alliance Policy, 1945-1986*. (FHFS notat 5/1986).
- Tamnes, R. (2009). Et større i Norge. I E. Lange, H. Pharo & Ø. Østerud (Red.), *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk* (s. 259-324). Oslo: Unipub
- Tamnes, R. (2015). Et lite land i stormaktpolitikken. *Internasjonal Politikk*, 73(3). s. 384-293. DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1891-1757-2015-03-04>
- Tamnes, R. (2019). Småstatsrealisme i 70 år. *Internasjonal politikk*, 77(1), s. 49-59. DOI: <https://doi.org/10.23865/intpol.v77.1617>
- Thorhallsson, B. (2018). Studying small states: a review. *Small States & Territories*, 1(1), s. 17-34. URI: <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/44443>

- Thorhallsson, B., & Steinsson, S. (2017). Small state foreign policy. In *The Oxford Research Encyclopaedia of Politics*. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.484
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Trebesch, C., Antezza, A., Bushnell, K., Frank, A., Frank, P. ... & Schramm, S. (2023). *The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?* Kiel Institute for the World Economy (ISSN 1862-1155). Hentet 27.04.2023 fra: [https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel\\_Working\\_Paper/2022/KWP\\_2218\\_Which\\_countries\\_help\\_Ukraine\\_and\\_how\\_/KWP\\_2218\\_Trebesch\\_et\\_al\\_Ukraine\\_Support\\_Tracker.pdf](https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Working_Paper/2022/KWP_2218_Which_countries_help_Ukraine_and_how_/KWP_2218_Trebesch_et_al_Ukraine_Support_Tracker.pdf)
- Tunnsjø, Ø. (2009). Hvordan «hedge» i internasjonal politikk. *Internasjonal Politikk*, 67(2), s. 259-271. DOI: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1891-1757-2009-02-08>
- Tunnsjø, Ø. (2018). *The Return of Bipolarity in World Politics- China, the United States, and Geostructural Realism*. New York: Columbia University Press
- Tveiten, I. (2016). Allierte forsterkninger og øvelser i Norge 2000-2014. Hvor godt er vi forberedt? *Oslo files nr. 3* (DES/2016). Hentet fra: <http://hdl.handle.net/11250/2430827>
- U.S. Intelligence Community. (2023). *Annual Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community*. Office of the Director of National Intelligence. Hentet 04.03.2023 fra: [https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/unclassified\\_2023\\_at\\_a\\_report.pdf](https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/unclassified_2023_at_a_report.pdf)
- Utenriksdepartementet. (2020). *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord* (Meld. St. 9 (2020-2021)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20202021/id2787429/>
- Utenriksdepartementet. (2021a, 29. november). *Sikkerhetspolitikk*. Hentet 05.03.2023 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/sikkerhetspolitikk/sikkerhetspolitikk/id86753/>
- Utenriksdepartementet. (2021b, 16. april). *Undertegning av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid*. [Kongelig resolusjon]. Hentet 25.10.2022 fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kgres\\_forsvarssamarbeid/id2845034/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kgres_forsvarssamarbeid/id2845034/)
- Utenriksdepartementet. (2022a). *Samtykke til inngåelse av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021* (Prop. 90 s (2021-2022)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-90-s-20212022/id2907763/?ch=1>
- Utenriksdepartementet. (2022b). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2023* (Prop. 1 S (2022-2023)). Hentet 10.02.2023 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931090/>
- Utenriksdepartementet. (2022c). *Samtykke til godkjenning av utkast til protokoller om Finlands og Sveriges tiltrødelse til traktaten for det nordatlantiske område av 4. april 1949* (Prop. 119 S (2021-2022)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-119-s-20212022/id2913908/?ch=2>

- Utenriksdepartementet. (2023a, 04. april). *Nye sanksjoner mot Russland er innført i norsk rett* [Pressemelding]. Hentet 16.04.2023 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-sanksjoner-mot-russland-er-innfort-i-norsk-rett/id2970907/>
- Utenriksdepartementet. (2023b, 13. april). *15 etterretningsoffiserer ved Russlands ambassade i Oslo erklæres uønsket i Norge* [Pressemelding]. Hentet 09.05.2023 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/15-etterretningsoffiserer-ved-russlands-ambassade-i-oslo-erklæres-uønsket-i-norge/id2971420/>
- Utenriksdepartementet & Nærings- og fiskeridepartementet. (2022, 29. april). *Nye sanksjoner mot Russland innført i norsk rett* [Pressemelding]. Hentet 16.05.2023 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-sanksjoner-mot-russland-innfort-i-norsk-rett/id2910809/>
- Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og Omsorgsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2023, 13. mars). *Norsk støtte til Ukraina og nabolandene* [Pressemelding]. Hentet 16.03.2023 fra: [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland\\_hjelp/id2908141/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/naboland_hjelp/id2908141/)
- Vaicekauskaitė, Ž. M. (2017). Security Strategies in a Changing World. *Journal on Baltic Security*, 33(2), s. 7-15. DOI: 10.1515/jobs-2017-0006
- Vanaga, N. & Rostoks, T. (2019). *Deterring Russia in Europe: Defence Strategies for Neighbouring states*. London & New York: Routledge
- Vital, D. (1967). *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*. Oxford: Clarendon Press
- Vorobeva, E. (2022). How Putin's Partial Mobilization Turned into Total Mobilization of Migrants. *Russian Analytical Digest* 21(288), s. 2-4. DOI: <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000582403>
- Walt, S. M. (1987). *The Origins of Alliances*. Cornell University Press
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill
- Wivel, A., Bailes, A. & Archer, C. (2014). *Small States and International Security. Europe and Beyond*. London: Routledge
- Wohlforth, W. C. (2008). Realism. I C. Reus-Smit & D. Snidal (Red.), *The Oxford Handbook of International Relations* (s. 131-149). Oxford: Oxford University Press
- Østhagen, A. (2023). Ine Eriksen Søreide: Nordområdene, USA og Balansekunst. *Internasjonal Politikk*, 81(1), s. 60-76. DOI: <https://doi.org/10.23865/intpol.v81.4140>
- Åtland, K. (2020). Security perspectives from Norway. I G. H. Gjørsv, M. Lanteigne & H. Sam-Aggrey (Red.), *Routledge Handbook of Arctic Security* (s. 165-175). London: Routledge

# Vedlegg

Norges forsvarsutgifter og salderte forsvarsbudsjetter i perioden 1996-2023. Tilsendt fra Paal Sigurd Hilde, professor ved Institutt for Forsvarsstudier (IFS).

<b>Årstall</b>	<b>Salderte forsvarsbudsjetter i 2022-kroner</b>	<b>Forsvarsutgifter i 2022-kroner</b>
1996	46 055 638 000	45 745 405 000
1997	44 644 072 000	47 044 745 000
1998	43 068 034 000	46 108 297 000
1999	42 409 795 000	45 297 070 000
2000	42 992 665 000	43 445 483 000
2001	44 791 735 000	43 942 185 000
2002	44 698 379 000	49 699 531 000
2003	46 315 928 000	47 394 974 000
2004	45 055 158 000	48 153 455 000
2005	45 264 054 000	43 974 052 000
2006	44 796 746 000	44 052 449 000
2007	44 274 478 000	46 219 412 000
2008	44 028 206 000	47 897 184 000
2009	44 855 782 000	46 473 578 000
2010	45 948 276 000	46 562 780 000
2011	50 265 368 000	46 550 759 000
2012	50 821 966 000	46 577 219 000
2013	51 363 710 000	47 381 815 000
2014	51 398 861 000	49 798 192 000
2015	50 720 893 000	48 985 690 000
2016	55 562 003 000	52 733 919 000
2017	56 841 447 000	55 417 840 000
2018	59 945 231 000	58 824 736 000
2019	62 722 177 000	60 807 365 000
2020	63 470 475 000	61 013 818 000
2021	66 289 299 000	65 007 587 000
2022	69 050 571 000	74 830 650 000
2023	74 300 965 000	

