



[www.atlanterhavskomiteen.no](http://www.atlanterhavskomiteen.no)

**DET SIKKERHETSPOLITISKE BIBLIOTEK 15-2001**

## Om forfatteren

Geir Flikke (f. 1963) er forsker ved Russlandssenteret NUPI. Han er Cand. Philol med hovedfag i russisk, og arbeider for tiden med et doktorgradsprosjekt. Flikke har vært tolk ved den norske ambassade i Moskva 1993-95, politisk rådgiver for Høyres stortingsgruppe 1999-2000 og ambassaderåd ved den Kgl. norske ambassade i Moskva 2001.

Geir Flikke

## Norge og europeisk sikkerhet - tilpasning til besvær?

# Innhold

Innledning .....	3
Bakgrunn I: Sikkerhetspolitiske utfordringer og omstilling .....	4
Aksjon I: Stortinget behandler og vedtar .....	7
Redegjørelse I: Bruk av norske styrker i utlandet .....	11
Bakgrunn II: Enda flere nye sikkerhetspolitiske utfordringer .....	14
Aksjon II: «Norge alene» – Stortinget lar være å debattere .....	17
Problem I: «Ute» versus «hjemme» .....	20
Redegjørelse II: Bruk av norske styrker i «utlandet» .....	23
Bakgrunn III: Forsvaret i kryssilden .....	26
Aksjon III: Stortinget debatterer - og utsetter .....	31
Konklusjon: Ett skritt frem og to tilbake? .....	35
Litteratur .....	36
Meldinger, proposisjoner og innstillinger .....	37
Noter .....	37

---

<i>Utgitt av:</i>	<i>Den norske Atlanterhavskomiteé</i>
<i>Redaktør:</i>	<i>Kjetil Sørli</i>
<i>Trykket av:</i>	<i>Hegland Trykkeri AS, Flekkefjord</i>
<i>ISSN:</i>	<i>0802-6602</i>

*For mer informasjon, besøk våre internetsider: [www.atlanterhavskomiteen.no](http://www.atlanterhavskomiteen.no)*

---

# Norge og europeisk sikkerhet - tilpasning til besvær?<sup>1</sup>

av Geir Flikke, Norsk utenrikspolitisk institutt<sup>1</sup>

A country facing the Atlantic with the back to Europe has been more than a geographic description; it captured also a state of mind.

*Johan Jørgen Holst, 1990*

Jeg har med interesse fulgt debatten om vi skal ha et invasjonforsvar eller ikke, og om vårt hjemmeforsvar eller vårt uteengasjement skal være dimensjonerende for det forsvar vi skal ha i fremtiden. Personlig synes jeg nok denne debatten er litt snever og satt på hodet.

*Eldbjørg Løwer, 1999*

## **Innledning<sup>2</sup>**

Norsk forsvarspolitik har på 1990-tallet blitt stilt overfor store utfordringer. Nye perspektiver i europeisk sikkerhetspolitikk og den omfattende vektleggingen av flernasjonalt krisehåndtering har endret det norske forsvarets funksjoner og samtidig påvirket den nasjonale planleggingshorisonten. Særlig NATOs utvidelse og utvikling mot et nytt konsept samt EUs bestrebelser på å utvikle en egen forsvarsidentitet har vært viktige pådrivere. I denne utviklingen har Norge

imidlertid fremstått som et tradisjonsorientert flankeland i NATO, som i liten grad har sett det som ønskelig at alliansen endrer karakter (Skogan 1996). Frykten for marginalisering og en splittelse i den transatlantiske aksen har preget den norske debatten om internasjonale styrkebidrag, samtidig som man har vært konservativ hva angår graden av og tempoet i tilpasning til nye omgivelser.

Det skal ikke underslås at tilpasningen til europeisk sikkerhetspolitikk har vært en krevende prosess. Norge kan i sum sies å ha hatt et *konseptuelt*, samt et *strukturelt* problem. Som Helene Sjursen påpeker, har det på det konseptuelle plan vært et misforhold mellom en idébasert tilpasning til europeisk sikkerhetspolitikk og en interessebasert tilpasning (Sjursen 1999). Endringene på idéplanet er i liten grad reflektert i den sikkerhetspolitiske debatten på Stortinget. Samtidig har Norge av interessehensyn tilpasset seg endringene gjennom å opprette strukturer til bruk i NATO- og EU-konteksten, senest gjennom tidligere utenriksminister Knut Vollebæks PM til alle NATO- og EU-land (Vollebæk 1999b).

På det strukturelle plan har strukturmålet for Forsvaret vist seg å være altfor ambisiøst til at Stortinget har kunnet løse underskuddet gjennom økte bevilgninger alene. Den strukturelle tilpasningen er blitt vanskeliggjort gjennom en stadig økende ubalanse mellom økte utgifter til drift og Forsvarets investeringer, eller den såkalte ”dobbelte ubalanse”. Inndekning til drift av internasjonale operasjoner er ofte blitt løst politisk ved overføringer fra materiell til drift, og resultatet har blitt en undergraving av det strukturmål som Forsvaret har vært rettet inn mot.

Hensikten med denne artikkelen er å sette et søkelys på debatten om ”internasjonal” bruk av det norske forsvaret. Særlig endringene i europeisk sikkerhetspolitikk vil bli viet oppmerksomhet. En hovedkonklusjon er at Stortinget og de politiske partiene i liten grad har fungert som pådrivere for endring. Stortinget har administrert forsvarspolitikken mer enn bevisst å endre Forsvarets funksjoner og derved sikre det et reelt økonomisk grunnlag.

### **Bakgrunn I: Sikkerhetspolitiske utfordringer og omstilling**

Norsk forsvarsplanlegging svingte ikke i fase med de store endringene i den sikkerhetspolitiske konteksten i Europa på begynnelsen av 1990-tallet. Forsvarskommisjonen av 1990 leverte sin innstilling til den etterfølgende

Langtidsmeldingen om Forsvaret (LTM) ikke lenge etter Warszawapaktens oppløsning og Sovjetunionens sammenbrudd. Kommisjonen stod så å si med ett ben i den gamle og ett ben i den nye tid, og selv om enkelte utviklingstrekk var foregrepet, var det først Stortingsmelding nr. 16 (1992-93) som varslet om de betydelige endringene i europeisk sikkerhetspolitikk. Meldingen konsentrerte seg om to hovedområder: utviklingen innen NATO og EUs vei mot en egen forsvarspolitik. NATOs reduksjon av stående styrker i Sentral-Europa, et endret forsterkningskonsept og vektleggingen av mobile og flernasjonale reaksjonsstyrker ble fremhevet som grunnleggende trekk. Det ble særlig vist til NATOs rolle som krisehåndteringsmekanisme ved OSSE- og/ eller FN-mandat. Vedtaket om å gi NATO mulighet til å yte fredsstøtte ville medføre at "NATO står rustet til å spille en mer fremtredende rolle i tilfelle nye kriser og problemer skulle oppstå i Europa eller tilgrensende områder".<sup>3</sup> Rustningskontroll og nedrustningspolitikk fremsto som sentrale politiske utfordringer for den nye alliansen. "Formålet", heter det i meldingen, "er å fremme sikkerhet og stabilitet på et lavest mulig styrkenivå og i henhold til rent forsvarsmessige krav".<sup>4</sup> Meldingen innvarslet også at EF-toppmøtet i Maastricht i desember 1991 ville innebære at EF (senere EU) ville fokusere sterkere på en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. En umiddelbar konsekvens av dette innebar at "VEU i fremtiden vil utgjøre en basis for en styrket europeisk pilar i NATO".<sup>5</sup> Styrkingen av integrasjonsprosessen innen EF innebar tilsvarende at det forsvarspolitiske element ville spille en stadig sterkere rolle.

Så vel NATO- som EU-prosessen ble for Norges del fremstilt som en *sikkerhetspolitisk utfordring*. Militære trusler var avløst av en utfordring om tilpasning. Meldingen var i så måte klar hva angikk den forventede sikkerhetspolitiske utvikling i Europa:

Gjennom utviklingen av den europeiske sikkerhets- og forsvarsidentitet krysser den europeiske og atlantiske prosess hverandre. [...] For å imøtekomme de amerikanske forventninger og bidra til at europeerne påtar seg en større del av det direkte ansvaret for egen sikkerhet i fredstid, og eventuelt også de krisesituasjoner som framstår som de mest sannsynlige, er det en sentral sikkerhetspolitisk utfordring for Norge å delta aktivt i

utformingen av den europeiske sikkerhets- og forsvarsidentitet som samarbeidet både i VEU og den fortsatte gjennomføringen av tilpasningsarbeidet i NATO forutsetter.<sup>6</sup>

Meldingen varslet på denne bakgrunn at Regjeringen i konsultasjoner med Stortinget hadde meldt inn norske IRF-styrker til NATO fra alle forsvarsgrener. Opprettelsen av styrkene var et ledd i tilpasning til NATOs flernasjonale reaksjonsstyrker (AMF), som var ment å erstatte ordninger med øremerkede forsterkningsstyrker (Ulriksen & Eikeland 1996: 215–16). Viktigheten av disse styrkene ble ikke underslått. De var intet mindre enn ”det viktigste virkemiddel som knytter Norge direkte til NATOs fellesforsvar og til utrykningsstyrkene som militært redskap for krisehåndtering og krigsavverging”.<sup>7</sup> Flernasjonale utrykningsstyrker fremsto som et prinsipp som i stadig sterkere grad ville utfylle det nasjonale territorialforsvar.

Kollektive tiltak vil i økende grad basere seg på flernasjonale styrker som vil utfylle de nasjonale bidrag til NATO. De flernasjonale utrykningsstyrker gjør det bl.a. mulig å utstasjonere styrker med mer fleksibel stridsevne enn hva som kan stilles til rådighet av det enkelte medlemsland alene, og bidrar derved til en mer effektiv bruk av knappe ressurser.<sup>8</sup>

Sentralt i meldingens skissering av de nye utfordringene var den fare at Norge ville kunne ende opp som politisk marginalisert i et nytt sikkerhetspolitisk Europa. To perspektiver ble trukket frem som viktige for å motvirke dette: en styrking av den nordiske sikkerhetspolitiske dimensjon innen EF og en ”europeisering” av Norges forhold til Russland i nord. Meldingen anslo derfor at ”nordisk sikkerhet i høyere grad vil måtte ses innenfor en bredere europeisk ramme”.<sup>9</sup> Samspillet mellom de nordiske land måtte ha en klar vesteuropeisk forankring for å forhindre marginalisering. Samtidig innebar et felles fokus på europeisk sikkerhet innen EF en mulighet for å utvide det nordiske sikkerhetspolitiske samarbeidet. Russlandspektivet ble satt inn i en tilsvarende sammenheng:

Det er derfor nå ønskelig og riktig for Norge å knytte forholdet til Russland

i nord nærmest mulig Russlands forhold til EF og det kontinentale Europa for å sikre et godt og likeverdig samarbeidsforhold mellom Norge og Russland.<sup>10</sup>

Det er viktig å understreke at meldingen ikke utelukket de militære aspektene ved naboskapet til Russland. For Norges del var den viktigste utfordringen imidlertid også i denne sammenheng å unngå marginalisering og den situasjon at landet ble stående alene uten kollektiv militær ryggdekning og med et svekket territorialforsvar. Nedbyggingen av militære kapasiteter i Sentral-Europa innebar ikke at betydningen av Russlands styrker i norske nærområder ville bli mindre, snarere tvert imot. Meldingen koplet imidlertid dette til et økt behov for reaksjonsevne og krisehåndteringskapasitet.

Skulle militære operasjoner inntreffe i nord, ville dette i utgangspunktet kunne skje i form av en regional konflikt. Det er slike potensielle utfordringer NATOs nye strategiske konsept i første rekke tar sikte på å møte, i form av forskjellige tiltak for krisehåndtering, regional styrkeoppbygging, og om nødvendig en tilstrekkelig evne til kollektivt forsvar.<sup>11</sup>

### **Aksjon I: Stortinget behandler og vedtar**

Fremleggelsen av meldingen i Stortinget medførte en relativt omfattende debatt av de sikkerhetspolitiske forutsetningene og betydningen av disse for Norges del. Et springende punkt i innstillingen var hvor aktiv Norge skulle være i forhold til å sikre muligheter for påvirkning i utformingen av den europeiske sikkerhetspolitikken. Meldingen hadde i utgangspunktet regnet med at EFs ordninger med assosiert medlemskap i VEU ville være tilstrekkelig for aktiv norsk medvirkning i prosessen henimot en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det nye VEU var blitt revitalisert i 1984 og var på begynnelsen av 1990-tallet ennå i sin tilblivelse (Ulriksen & Eikeland 1996). Vurderingen var at Norge ville ha tilstrekkelig med innflytelse på den forsvarspolitiske utviklingen gjennom assosiert medlemskap. Samtidig tok meldingen høyde for at ”utviklingen peker klart mot en nærmere politisk og militær integrering av europeiske, allierte lands sikkerhets- og forsvarspolitikk”.<sup>12</sup>

Dette perspektivet ble gitt forskjellige partipolitiske fortolkninger i Stortinget. Disse varierte med partienes grunnsyn i forhold til EF-medlemskap. I tråd med norsk forsvars- og sikkerhetspolitisk tradisjon tok man utgangspunkt i tro og enighet til Dovre faller. Et flertall i komiteen understreket betydningen av fortsatt enighet om hovedkursen i norsk sikkerhets- og forsvarspolitik og at tilpasning av Forsvarets virksomhet var nødvendig for å sikre at Norge ikke ble hengende etter i den internasjonale utviklingen. Videre ble det uttrykt en generell enighet om at Norge – ”som europeisk utkantsnasjon – må plassere seg slik i forhold til samarbeidsmønstrene at landet av omverdenen oppfattes som en del av et nytt sikkerhetspolitisk mønster og ikke skaper uvisshet om plasseringen og orienteringen i forhold til dette”.<sup>13</sup>

Dette innebar – som konsensusløsning – at den tradisjonelle transatlantiske forankring ble understreket og at norsk sikkerhet ”i særlig grad” var knyttet til denne aksens. Der sluttet imidlertid enigheten. Partiene la for dagen divergerende oppfatninger hva angikk ”plassering” og ikke minst hva angår oppfatningen av det nye europeiske og transatlantiske samarbeidet. Høyre og Fremskrittpartiet, støttet av Arbeiderpartiet, brukte således den transatlantiske forankringen som et utgangspunkt for å fremme nødvendigheten av norsk EF-medlemskap. I en særmerknad ble det derfor fremhevet:

Et nei til norsk deltakelse i EF og Vestunionen er i realiteten et nei til deltakelse og innflytelse hvor fundamentale spørsmål for Norge vil bli avgjort, herunder de transatlantiske forbindelser.<sup>14</sup>

Kristelig Folkeparti og Senterpartiet delte ikke dette synet og innlot seg på en sentrumsvennlig balansekunst, der Sosialistisk Venstrepartis påpekning av OSSEs betydning som et alternativt sikkerhetspolitisk forum ble fremhevet. EFs gryende fokus på forsvars- og sikkerhetspolitikk ble tolket diametralt motsatt av det meldingen la opp til. Sentrumperspektivet var at EF i realiteten var et dekke for en kamp mellom stormakter og at perspektivet ikke bare gjaldt ”usikkerhet omkring funksjonen til VEU”, men at europeiske stormakter i realiteten ønsket å så splid i den transatlantiske aksens. Til tross for meldingens eksplisitte påpekning av de kryssende spor i det europeiske og det transatlantiske og også det forhold at Norge som småstat var best tjent med å kunne påvirke direkte, landet sentrum i norsk politikk på følgende merknad:



Enkelte politiske krefter i Europa vil kunne bruke dette [VEU] for å selvstendiggjøre Europa i forsvarspolitisk sammenheng og dermed indirekte svekke forbindelsene til USA og Canada. Dette er ikke i Norges interesse, vi må tvert i mot motvirke en slik utvikling.<sup>15</sup>

Sentrumspartiens løsning på hvordan en tenkt utvikling aktivt skulle motvirkes, ble å satse på en kombinasjon av NATO og OSSE. Denne løsningen var imidlertid ikke motivert så mye av hva kombinasjonen av de to kunne bety for norsk sikkerhetspolitikk, som bekymringen for hva et sterkere EF i Europa ville bety for kontinentet. Ifølge dette resonnementet ville et sterkere EF kunne bety ”nye skillelinjer” i Europa, samtidig som EFs nye sikkerhetspolitiske satsning kunne innebære en konkurrerende beslutningsprosess i forhold til NATO.

Til tross for divergerende oppfatninger av den sikkerhetspolitiske arkitekturen i Europa og det kryssende spor mellom NATO og EU på det forsvars- og sikkerhetspolitiske område, var det samstemmighet på Stortinget hva angikk å tilpasse Forsvaret til nye NATO-krav. Det er grunnlag for å si at den mangel på debatt som preget opprettelsen av IRF-styrken Telemark bataljon, reflekterte den grunnleggende enigheten om norsk avhengighet av NATO (Borgersen 2000). Stortingsmelding nr. 16 varslet på den bakgrunn å avsette en infanteribataljon, en F-16 skvadron, en fregatt og to mineryddingsfartøyer til IRF-styrken. Regjeringen fremmet deretter opprettelsen av IRF-styrken i en egen proposisjon, ettersom bataljonen ikke var innfaset i det strukturforslaget som Stortingsmelding nr. 16 fremla. Fremleggelsen av Stortingsproposisjon nr. 83 (1992–93) fant sted i mai 1993 og ble vedtatt innen utgangen av Stortingets sesjon (Borgersen 2000).

I forbindelse med opprettelsen av IRF-styrken hadde Stortinget imidlertid uttrykt et behov for å klarlegge prinsippene for bruk av norske styrker i utlandet. Dette skyldtes dels uenigheten om hva den sikkerhetspolitiske utvikling i EU-NATO ville innebære for Norge, dels behovet for å se bruk av norske styrker i utlandet i en større og mer helhetlig sammenheng. Hva angår uenigheten, hadde det alt under behandlingen av Stortingsmelding nr. 16 utkrystallisert seg to syn som fulgte de divergerende synspunkter på betydningen av en egen sikkerhetspolitisk dimensjon i EU. Høyre og Fremskrittspartiet var i utgangspunktet tilhengere av at NATO-aksjoner

utenfor eget område (OOA) skulle foregå under FN- og/ eller OSSE-mandat, men mente at norsk deltakelse også ville være aktuelt i tilfeller der FN var lammet av et veto.<sup>16</sup> Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet fant imidlertid sammen om merknaden at dette bare var aktuelt i de tilfeller der FN og/eller OSSE ga oppdrag om dette.

Den uenighet som kom til syne om betydningen av EU–NATO-aksen for norsk sikkerhet var reell, men farget av synet på EU. Det dreide seg ikke om et enten-eller i europeisk sikkerhetspolitikk. Som nevnt vektla den sikkerhetspolitiske analysen *sammenhengen* i NATO- og EU-prosessen, ikke forskjellen, og dette ble gjentatt senere. Regjeringen kom i neste budsjettproposisjon fra departementet tilbake og tillot seg å insistere synlig sterkt på den fremtidige sammenhengen mellom NATO og EF.

Departementets hovedpoeng er at gjennom utviklingen av en europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet, *noe det er bred enighet om i NATO* [min uth.], krysser den europeiske og den atlantiske prosess hverandre. [...] På sikt vil VEU kunne gjøre USAs europeiske allierte til en mer handlekraftig og derved mer troverdig partner innenfor rammen av NATO. I et NATO som i økende grad er i ferd med å bli et ”topilar-system”, vil et lite land som faller utenfor den europeiske søylen, lett bli marginalisert politisk.<sup>17</sup>

Denne sikkerhetspolitiske analysen var tydelig, også hva angår norske NATO-forpliktelser. Senterpartiet og Kristelig Folkeparti mente imidlertid at den utvikling mot krisehåndtering utenfor eget område som etter Roma-møtet i 1991 også preget NATO, var et ledd i en utvikling man *ikke* ønsket å være en del av gjennom EU-medlemskap. Til tross for at det lå implisitt i vedtaket om en IRF-komponent i Forsvaret at dette var styrker som ville kunne bli brukt utenfor NATOs område, mente sentrumspartiene at den sentrale komponent i norsk sikkerhetspolitikk, NATO-medlemskap, handlet om at Norge måtte være på vakt mot ”utviklingstrekk i Europa som kan bidra til å svekke de nære forbindelsene til USA og Canada”.<sup>18</sup> Dette ble nok en gang begrunnet i teorien om ”blokkdannelsen”:

Det er sterke krefter som arbeider for at VEU skal gis mandat til å operere

utenfor EFs og NATOs område. *Disse medlemmer* mener utviklingen av VEU som EFs forsvars- og sikkerhetspolitiske arm og med myndighetsområde utenfor NATOs tradisjonelle ansvarsområde, kan skape grunnlag for nye blokkdannelser i Europa, noe som ikke vil bidra til økt sikkerhet. [...] En slik utvikling vil etter disse medlemmers oppfatning ikke tjene verken Norges eller Europas sikkerhetspolitiske interesser.<sup>19</sup>

Sentrumspartiens reservasjoner gjenspeilte for så vidt at det på dette tidspunktet var sterk uenighet i NATO om alliansens rolle i operasjoner utenfor eget område. Opprinnelig var NATOs reaksjonsstyrker tiltenkt en tradisjonell artikkel 5-kontekst, men med en profil som ville gjøre styrkene aktuelle også for operasjoner utenfor eget område. Samtidig reflekterte sentrumspartiens reservasjoner den tendens til rivalisering mellom USA og Frankrike som hadde gjort seg gjeldende i forbindelse med operasjoner utenfor eget område (Ulriksen & Eikeland 1996: 221). For Norges del lå det imidlertid en betydelig gevinst i å være medlem av begge fora, nettopp for å hindre en utvikling der rivalisering ble nøkkelordet, og der småstatens interesser ble overkjørt. Dette var utslagsgivende for Høyres og Fremskrittspartiets prioriteringer.

### **Redegjørelse I: Bruk av norske styrker i utlandet**

Stortingets påpekning av behovet for en samlet redegjørelse for prinsippene om bruk av norske styrker i internasjonale operasjoner resulterte i fremleggelsen av Stortingsmelding nr. 46 (1993–94). Meldingen var den første omfattende presentasjon av hovedprinsippene for bruk av norske styrker i utlandet og hvilke konsekvenser dette ville ha for nasjonal beredskap, materiell og personell (Eide 1996).<sup>20</sup> Den øvrige Forsvarsstrukturen var ikke behandlet i meldingen annet enn indirekte.<sup>21</sup> Meldingen la vekt på et delt perspektiv. På den ene side ble det vektlagt at Norges NATO-medlemskap ville innebære større bidrag til internasjonale oppdrag, på den annen side at ”det økte omfanget av internasjonale engasjement, kombinert med reduserte forsvarsbudsjetter, har gjort det nødvendig å belyse kostnader knyttet til deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner og dermed også konsekvenser for utviklingen av det nasjonale forsvar”.<sup>22</sup>

Dette perspektivet hang i utgangspunktet sammen med den økonomiske

belastning som fulgte av økte FN- og NATO-forpliktelser. Norges beredskapsstyrke til FN, som ble opprettet i 1964, ble utvidet fra 1330 til 2022 personer, og det ble samtidig foreslått opprettet et nasjonalt trenings- og kompetansesenter for FN-tjeneste (FOKIV) for å sikre overføring av kompetanse til den nasjonale konteksten. Tilsvarende opprettet Norge altså IRF-styrker, og meldingen varslet at det også ville bli behov for å se på disse strukturene i et samlet perspektiv.<sup>23</sup>

Samtidig innebar dette perspektivet kimen til en underforstått konkurranse mellom internasjonale forpliktelser og hjemmeforsvar. FOKIV var i liten grad integrert i den nasjonale forsvarsstrukturen, men stod nærmest som et slags "tillegg" til denne. Det var videre ikke gitt at Norge skulle overfokusere på internasjonale operasjoner når den hjemlige strukturen var i pengeknipe. Meldingen var derfor ikke friksjonsfri hva angikk forholdet mellom internasjonal tjeneste og hjemlig forsvarsstruktur, men la premisene alt i begynnelsen: "En større innsats med norske styrker i utlandet vil ha en innvirkning på landets forsvarsevne", het det. Heller enn å vektlegge at det nasjonale forsvar nå skulle brukes internasjonalt, var man opptatt av å betone forskjeller og advare mot redusert nasjonal forsvarsevne. Samtidig ble det rettet et for så vidt legitimt søkelys på de økonomiske konsekvensene.

Et utvidet militært engasjement for norske styrker i utlandet vil kreve store utlegg, særlig til drift. Dette vil ytterligere komplisere bestrebelsene på å øke investeringstakten for å realisere Forsvarets anbefalte struktur og kvalitet jf. Stortingsmelding nr. 16.<sup>24</sup>

Selv om synergieffekten av å ha øremerkede NATO-styrker i den nasjonale strukturen ikke ble underslått, ble det økonomiske aspektet like fullt trukket frem som særlig avgjørende. Økte utgifter til drift av internasjonale operasjoner ville innebære at strukturmålet for Stortingsmelding nr. 16 ikke kunne oppfylles. Særlig gjaldt dette for FN-styrken. Det akkumulerte tapet i forhold til LTM-målsettingen ved budsjettbehandlingen i 1994 var på 3,8 mrd 1995-kroner. Dette var midler som hadde gått til FN-tjeneste, kystvakt og redningstjeneste, og som det ikke var blitt kompensert for.<sup>25</sup>

Forsvarskomiteens innstilling til Stortingsmelding nr. 46 viser at den skisserte økonomiske konkurransen foreløpig ikke var det område der det

hersket størst uenighet. Uenigheten om mandat og formål fra Stortingsmelding nr. 16 ble gjentatt. Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti insisterte på at anmodning fra FN/OSSE var avgjørende for norsk deltakelse i operasjoner utenfor NATOs område med bruk av NATO-ressurser. Høyre, Fremskrittspartiet og Arbeiderpartiet gikk imidlertid inn for at dette skulle avgjøres av Stortinget fra sak til sak, og med OSSE/FN-mandat som ønsket premiss.

Denne uenigheten smittet over på Forsvarets funksjoner. Det var politisk uklarthet om befal kunne beordres til internasjonal tjeneste. Sistnevnte flertall gikk inn for beordring og fremleggelse av en egen proposisjon til Odelstinget om dette. Et arbeiderpartimedlem tok imidlertid dissens og gikk sammen med Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, som varslet at de ikke kunne støtte et vedtak som åpnet for generell beordringsmulighet. Som et kompromiss åpnet Senterpartiet og Kristelig Folkeparti imidlertid for avtalefesting av såkalt enkel beordring, som ga en tidsavgrenset mulighet for beordring av personellet i IRF- og FN-styrken.<sup>26</sup> Vedtaket medførte et relativt komplisert frivillighetssystem, der den enkelte kontraktsinnehaver kunne innføre forbehold om deltakelse avhengig av type operasjon og til og med endring av operasjonens karakter.<sup>27</sup>

Til tross for den nyansering som hadde blitt gjort, var mindretallets motforestillinger mot omfattende tilpasninger festet i en skepsis mot hovedtrekkene i europeisk sikkerhetspolitikk. Sentrumpartiene aksepterte på den ene side Norges avhengighet av NATO, men var på den annen side skeptiske til konsekvensene av økt gjensidighet i allianseforpliktelsene. Dermed representerte også NATOs omstilling et persepsjonsproblem for disse partiene. Mindretallets påpekning av at frivillighet ikke ville medføre rekrutteringsvansker og at de etiske dilemmaer knyttet til deltakelse i operasjoner utenfor norsk territorium ville kunne føre til senket motivasjon, var i utakt med den omstilling mot flernasjonalitet og fleksible innsettingsmuligheter som var drivkraften i europeisk sikkerhetspolitikk. Basis for denne logikken var tanken om Norge som en tradisjonell NATO-alliert satt opp mot en usikker utvikling i Europa:

At fedrelandet og den allianse vi står i, skal forsvares, vil det være allmenn enighet om, og befalet har gjort et yrkesvalg utfra denne

forutsetning. Fredsbevarende og fredsopprettende aksjoner i FN-regi har et helt annet siktemål. Mindretallet vil se det som uheldig med en beordringslov som stiller politiske tilleggskrav [sic.] til framtidig befal, ut over det å forsvare fedrelandet og den allianse som trygger dette.<sup>28</sup>

Resultatet av Stortingsmelding nr. 46 var at det fremdeles var politisk uklarhet angående prinsippene for bruk av norske styrker i utlandet. Dette var reflektert i innstillingen, der det ble fremmet nye forslag om ytterligere klargjøring. I tillegg var det uklart hvordan de opprettede strukturene skulle ses i sammenheng, og hvordan de skulle innpasses i den nasjonale strukturen. Nye redegjørelser var derfor nødvendige.

## **Bakgrunn II: Flere nye sikkerhetspolitiske utfordringer**

Den hjemlige debatten om internasjonal tjeneste løp parallelt med en vesentlig utvikling innen det transatlantiske og europeiske fellesskapet. NATO fattet desember 1993 et prinsippvedtak om at VEU i fremtiden skulle fungere både som EUs forsvarsorganisasjon og som NATOs europeiske søyle. I januar 1994 ble det såkalte CJTF-konseptet vedtatt. Konseptet innebar en fleksibel løsning for bruk av flernasjonale styrker i krisehåndteringsoppdrag, samtidig som videreutviklingen av den politiske relasjonen til VEU fortsatte. NATO foretok en dobbelt strukturtilpasning. Det ble åpnet for deltakelse fra Partnerskap for fred-land i NATOs flernasjonale styrker, samtidig som alliansen sikret at VEU i gitte tilfeller kunne trekke på NATO-ressurser primært for å oppfylle krisehåndteringsoppdrag slik disse var definert av Petersberg-oppgavene.

Dette var en prosess som bar preg av prøving og feiling i den balkanske felten, samtidig som det utspilte seg en ikke ubetydelig dragkamp mellom Frankrike og USA. Opptakten til etableringen av en NATO-styrke på om lag 60000 mann (IFOR) som rykket inn i Bosnia, var langt ifra harmonisk (Ulriksen & Eikeland 1996). Samtidig illustrerte Balkan-krisen at det var få andre alternativer for EU-landene og USA enn å perfektionere den kurs som var staket ut gjennom de politiske endringene. Den økende graden av politisk samstemmighet i NATO–EU-prosessen skulle bli særlig tydelig etter Berlin-møtet i 1996, da NATO fattet et formelt vedtak om en styrking av den

europiske forsvarsidentitet innenfor alliansen. Hensikten var ”å bygge en europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet innenfor NATO, som vil gjøre det mulig for alle europeiske allierte å yte et mer sammenhengende og effektivt bidrag til alliansens oppdrag og aktiviteter”.<sup>29</sup> Om denne erklæringen ikke var noen fyllestgjørende beskrivelse av det som ikke i alle henseender var et tett samspill mellom NATO og EU, viste den like fullt til det som hadde vært forutsetningene for den sikkerhetspolitiske analysen i Stortingsmelding nr. 16 om de kryssende spor.

Som hadde vært tilfellet ved tidligere Langtidsmeldinger, ga også Stortingsmelding nr. 22 en omfattende beskrivelse av utviklingen i europeisk sikkerhetspolitikk. Meldingen vektla internasjonale operasjoner som et særlig vesentlig område, med fokus nettopp på NATOs utvikling i den europeiske sikkerhetspolitiske dimensjonen. Perspektivet var ikke et enten - eller, nasjonalt forsvar eller internasjonale styrkeoppsetninger. Norge trengte mer enn bare et territorialforsvar.

I dagens sikkerhetspolitiske situasjon kreves det for vårt vedkommende mer enn bare troverdig evne til å forsvare vårt eget territorium. Aktivt internasjonalt engasjement, tellende bidrag til NATOs fellesforsvar og deltakelse i fredsoperasjoner også utenfor NATOs grenser er en viktig del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. <sup>30</sup>

Til tross for en viss vektlegging av NATOs særstilling for norsk sikkerhet var det lite med ”tradisjonisme” hva angikk NATOs utvikling. NATOs forestående utvidelse, samarbeidet med Russland og det faktum at Norge i et Europa i omstilling ville måtte kjempe hardere for å sikre oppmerksomhet om nordområdene, fremstod som helt sentrale forutsetninger. Meldingen ga også en omfattende beskrivelse av NATOs politiske utvikling, så som det nyopprettede EAPC, som ble etablert i mai 1997, koordineringen av Partnerskap for fred-samarbeidet med aspirerende NATO-medlemmer og det forsvarsrelaterte samarbeidet med statene i Baltikum, der Norge etter hvert spilte en synlig rolle.

Den omfattende sikkerhetspolitiske analysen i meldingen syntes å være preget av at Norge stod utenfor EU. Den politiske betydningen av NATO

fremsto således som en særlig utfordring for Norges del, ikke minst på grunn av økt norsk avhengighet av alliansen. Politisk differensiering av synet på Russland innen alliansen, utviklingen henimot innsatsstyrker og omleggingen av NATOs kommandostrukturer fremsto på den bakgrunn som særlige utfordringer, samtidig som det ble vektlagt at Norge måtte artikulere sine sikkerhetspolitiske problemstillinger med omhu.

Det kan ikke utelukkes at synet på Russland vil bli gradvis mer differensiert innad i NATO, og at Norge kan bli ett av få land som fortsatt legger stor vekt på det kollektive forsvar. En slik utvikling vil i så fall stille store krav til formulering og framførelse av norsk sikkerhets- og forsvarspolitikk.<sup>31</sup>

Skal man sammenlikne dette med den sikkerhetspolitiske analyse forut for EU-avstemningen, synes det klart at Norge ikke lenger befant seg i en offensiv posisjon hva angikk de kryssende prosesser i NATO–EU-forholdet, men en defensiv posisjon, der konsekvensene av ensidig tilknytning og krav om tilpasning gjorde seg gjeldende. Et vesentlig perspektiv i denne sammenheng var det faktum at Norges forsvar under enhver omstendighet – dvs. uavhengig av spørsmålet om EU-medlemskap eller ikke – ville måtte tilpasses internasjonale endringer. Disse var imidlertid ikke lenger knyttet til det europeiske integrasjonsperspektivet, men til et mulig marginaliseringsperspektiv der NATO-forankringen ble den viktigste livline til Europa. Dette forsterket gjensidighetsperspektivet i alliansemedlemskapet. Norge stod et sted mellom å ha vært netto importør av sikkerhet til å bli eksportør av sikkerhet.

På grunn av den endrede geostrategiske og internasjonale situasjon får Norge mindre oppmerksomhet fra våre allierte enn før. Samtidig blir det forventet at vi, som et rikt land, tar vår del av byrdene ved deltakelse i fellesforsvaret og i internasjonale operasjoner. [...] NATO har i stigende grad gått bort fra en struktur med konkrete øremerkede styrker. Utviklingen går snarere i retning av fleksible løsninger, der de fleste NATO-land utvikler mobile militære enheter og styrkepakker med flere innsettingsmuligheter. For Norge er det



en betydelig utfordring å sikre at disse militære enheter og styrkepakker også kan ha Norge som innsettingsmulighet. [...] Forsvarets deltakelse i internasjonale militære operasjoner vil i årene fremover kunne bli et enda viktigere sikkerhetspolitisk virkemiddel. Vårt engasjement har både en positiv direkte effekt på vår samlede militære evne og vår egen sikkerhet, som ikke kan ses isolert fra den generelle sikkerhetspolitiske utvikling.<sup>32</sup>

En slik beskrivelse av den sikkerhetspolitiske virkelighet gikk svært langt i å skissere en ny gjensidighet i forsvarsplanleggingen, så vel innenfor det transatlantiske som det europeiske fellesskapet. Et interessant aspekt i så måte var at NATO i like stor grad som EU stod som en pådriver i dette. Tidligere analyser om ”kryssende prosesser” fremsto som i høyeste grad aktuelle.

Denne sikkerhetspolitiske analysen fikk imidlertid få implikasjoner for forsvarsstrukturen. Forsvarskommisjonen av 1996 fastholdt invasjonforsvaret som dimensjonerende for Forsvaret. Forsvarsmessig troverdighet tilsa at listen ikke kunne legges lavere. ”En invasjonforsvarsevne har sin viktigste oppgave i å hindre at krig bryter ut”, som Forsvarssjefen uttrykte det i sitt prinsipielle syn. Samtidig var det blitt klart at den sikkerhetspolitiske konteksten måtte få implikasjoner for strukturen. Forsvarssjefen uttrykte dette ved å si at utviklingen i Europa forutsatte *tilgjengelige* militære ressurser, og at slike oppdrag for Norges del måtte løses med ”enheter fra den nasjonale krigsorganisasjonen”.<sup>33</sup> Langtidsmeldingen gjorde imidlertid lite for å rette på dette.

### **Aksjon II: ”Norge alene” – Stortinget lar være å debattere**

Stortingsmelding nr. 22 sin påpekning av nye krav til ”formulering og fremførelse av norsk sikkerhetspolitikk” skulle ideelt sett bli reflektert i en solid debatt på Stortinget. Dette skjedde ikke. I valget mellom å artikulere eller ikke å artikulere kan det synes som om de folkevalgte valgte det siste. Innstillingen fra forsvarskomiteen uttrykker en generell konsensus om endrede rammebetingelser og om behovet for å ”vurdere nærmere virkningene for utviklingen av vårt nasjonale forsvar”.<sup>34</sup> Der sluttet imidlertid debatten om de endrede rammebetingelsene. Fremfor å utvikle en bred sikkerhetspolitisk debatt, konsentrerte man seg om et tradisjonelt allianse- og

forsterkningsperspektiv og en debatt om kroner og øre til den eksisterende strukturen.

En medvirkende årsak til dette kan ha vært at det europeiske perspektivet var blitt borte fra den politiske horisonten. Høyre og Fremskrittspartiet, som i Stortingsmelding nr. 16 (1992–93) hadde vektlagt betydningen av den europeiske dimensjonen, vektla nå at det primære for Norges forsvar var å sikre landets suverenitet. ”Det er det nasjonale forsvar som er den viktigste funksjonen”, het det.<sup>35</sup> I dette perspektivet var det evne til mottak av forsterkninger som var viktig, samt ”støtte av alliansens medlemmer innenfor alliansens område”. Det styrende sikkerhetspolitiske premisset var avhengighet av USA og vern av forhåndslagre. En svekkelse av det norske forsvaret, het det, ville føre til økt tap av amerikanske liv ved en eventuell unnsetningsoperasjon i Norge.<sup>36</sup> Forutsetningen om fleksible styrkepakker og flernasjonale styrkestrukturer som et bidrag nettopp til NATOs fellesforsvar var med andre ord ikke en del av dette perspektivet. Man så ingen gjensidighet for Norges del innenfor NATO. Internasjonale operasjoner dreide seg om frivillighet, og ”derfor vil det norske forsvaret måtte forholde seg til denne begrensningen”.<sup>37</sup>

Utover Høyres og Fremskrittspartiets påpekninger var det ingen nevneverdig sikkerhetspolitisk debatt i innstillingen. Struktur, prinsipp for investeringer og kroner og øre dominerte, men på et relativt generelt nivå. Det er for så vidt beskrivende at selv om Regjeringen i innstillingen var klar på at forsvarsindustriens særlige status i EØS-regelverket kunne bli endret og at norske krav til gjenkjøp således kunne gå tøffere tider i møte, medførte ikke dette noen kommentarer i innstillingen.<sup>38</sup> Fraksjonene endte opp med å diskutere Forsvarets betydning for bosettingsmønsteret, samt om større materiellinvesteringer skulle tilleggsfinansieres eller ikke.

Også i Stortingsdebatten dominerte perspektivet ”Norge alene”. Saksordfører fra Senterpartiet la an tonen for den politiske konsensus. Med basis i innstillingen, som var relativt tynn hva angår sikkerhetspolitisk debatt, ble det hevdet at ”Arbeiderpartiet og regjeringspartiene har jo funnet sammen på veldig mange områder [sic.] i denne innstillingen. Vi har likt syn på den sikkerhetspolitiske situasjonen og i stor grad konsekvensene av det”.<sup>39</sup> Man kan undre seg om det var den sikkerhetspolitiske situasjon man så konsekvensene av, eller om man så konsekvensene av det at man hadde likt

syn. De politiske partiene nøyde seg i alle fall med å fremstille de internasjonale omgivelser i særdeles generelle vendinger. Kristelig Folkeparti hevdet eksempelvis at:

Faren for konflikter i og utenfor Europa [sic.] er til stede. Det er derfor viktig at vi pleier de kontaktene vi har [sic.] i internasjonale fora. Alliansetilnytningen i NATO er selvfølgelig den viktigste. Den transatlantiske dimensjon er også viktig, bilateralt og gjennom EAPC, deltakelse i fredsoperasjoner, Partnerskap for fred, NATO-Russland rådet, OSSE, VEU.<sup>40</sup>

Hos Senterpartiet var VEU beskrivende nok ikke med:

Samarbeidet mellom land i Europa utvikles stadig gjennom et mer og mer velutviklet institusjonalisert samarbeid, der NATO og OSSE i tillegg til FN i denne sammenheng er de mest sentrale organisasjonene.<sup>41</sup>

Denne evne til å sette hele Europa i den norske sammenhengen, jf. påstanden om hva som i ”denne sammenheng” var sentralt, preget debatten. ”Norge alene” rådet grunnen og det flernasjonale integrasjons- og gjensidighetsperspektivet var således borte. Med det europeiske integrasjonsperspektivet forsvant også det perspektivet som het omstilling av NATO. Selv om det i alle forutgående meldinger var gjort ettertrykkelig klart at internasjonale operasjoner ville stille nye krav til utformingen av det norske forsvaret og samspillet innen alliansen, var det de tradisjonelle utfordringene og de tilhørende historiske parallellene som preget debatten. Invasjonsforsvarsstrukturen var det rådende premiss. Høyre var relativt eksplisitt:

Når det gjeld forsvarsstrukturen, vedtok me ein struktur for fem år sidan. Den baserte seg på ei vurdering av den tryggleikpolitiske situasjonen. Eg kan ikkje sjå at det har skjedd noka vesentleg endring i den tryggleikpolitiske utviklinga.<sup>42</sup>

En slik konklusjon var noe ensidig, ikke minst når man tar i betraktning at Stortingsmelding nr. 22 eksplisitt hadde fremhevet internasjonale operasjoner som ”et enda viktigere sikkerhetspolitisk virkemiddel” og at ”Norges vilje og evne til å delta i denne type planlegging og operasjoner i økende grad vil bli betraktet som et mål på vår sikkerhetspolitiske troverdighet”.<sup>43</sup>

Det overordnede fokuset på hjemmeforsvaret bidro ikke til å styrke koordineringen mellom nasjonale og internasjonale oppgaver. I innstillingen gikk komiteen sant nok enstemmig inn for å sortere Telemark bataljon under Brigade S, men tausheten omkring denne strukturelle endringen var påfallende. Stortingets fokus på å opprettholde den nasjonale strukturen løste heller ikke problemet med akkumulert etterslep på investeringssiden. Selv om komiteen i forbindelse med meldingen hadde etterlyst en balansert investeringsproposisjon og således sett konturene av den ”dobbelte ubalanse”, ble sammenhengen mellom økt drift og svekket investeringsevne ikke gått nærmere etter i sømmene. Den underliggende årsak til dette syntes å være forankret i den politiske retorikk Stortinget selv opprettholdt – en kunstig inndeling mellom ”nasjonalt” og ”internasjonalt”.

### **Problem I: ”Ute” versus ”hjemme”**

Som nevnt over, satte budsjettinnstillingen for 1994–95 et fokus på hva økt satsning på internasjonale operasjoner ville innebære for Forsvaret. Man vektla de økonomiske konsekvensene av en utvidelse av FN/NATO-innsats og advarte mot et økt etterslep i forhold til den planlagte strukturen. Selv om det i den norske debatten hadde avleiret seg en forståelse av at Norge hadde internasjonale forpliktelser, og at disse skrev seg fra norsk FN-politikk og etter hvert også norske NATO-forpliktelser,<sup>44</sup> så man ikke det nasjonale og det internasjonale i sammenheng. En gjennomgang av budsjettinnstillingene viser at dette ble forsterket gjennom en uklar politisk praksis som tillot omdisponering av midler fra investeringer i nytt materiell (1760-kapittelet) til drift av internasjonale operasjoner fra tilfelle til tilfelle og avhengig av den politiske situasjonen på Stortinget.

Mangelen på samsyn kan ha mange årsaker. Et problem var at den norske forsvarspolitiske debatten ikke rommet en forståelse av EU-perspektivet i forsvarsplanleggingen. Stortingsmelding nr. 46 (1993–94) hadde holdt deltakelse i VEU-operasjoner frem som en opsjon for Norges del i de tilfeller

der det var aktuelt at VEU benyttet NATO-ressurser, og der USA ikke ville stille med styrker. Dette var for så vidt forankret i den vurdering at det ville være tilstrekkelig for Norge med assosiert medlemskap, noe man kunne slå seg til tåls med på Stortinget. En forutsetning var imidlertid at VEU ikke ville bli integrert i EU og dermed en del av unionssamarbeidet. I en slik situasjon ville Norges posisjon svekkes (Ulriksen & Eikeland 1996: 227). Samtidig ble det større integrasjonsperspektivet ikke dekket ved dette. Det er viktig å understreke at tidligere meldinger hadde vært klare hva angikk den økonomiske gevinsten av sterkere integrasjon, noe som ikke kunne kompenseres for gjennom assosiert medlemskap i VEU. I den forbindelse hadde man sett muligheten for en total omstilling.

På lengre sikt tas det imidlertid sikte på å bygge opp relativt omfattende multilaterale styrker i Vest-Europa. [...] Reduserte forsvarsbudsjetter og behov for høyteknologiske våpensystemer vil gjøre det vanskelig for de enkelte vesteuropeiske land å opprettholde balanserte forsvarsstrukturer i framtiden.<sup>45</sup>

En slik fremstilling skisserte det økonomiske perspektiv for Norge at prisen på et nasjonalt forsvar etter hvert ville bli så høy at bare integrasjon i EU ville kompensere for svekket sikkerhet som en følge av økonomisk og materiell tæring. Følgelig ville skillet mellom ”ute” og ”hjemme” i et europeisk perspektiv bli fullstendig utvisket. Hvert av landene ville, noe som også var skissert i Stortingsmelding nr. 16, utvikle spisskompetanse ifølge en europeisk arbeidsdeling.<sup>46</sup>

I forsvarsdebatten etter november 1994 var integrasjonsperspektivet imidlertid fraværende. Man kan i en viss forstand si at alt utenfor landets grenser dermed var ”internasjonalt”, og alt innenfor ”nasjonalt”. Dette var reflektert i den svake sammenhengen mellom hjemmeoppdrag (suverenitetshevdelse og forsvar av eget territorium) og internasjonale oppdrag, for en stor del knyttet til FN-operasjoner, men også NATO-oppdrag. I utgangspunktet hadde forsvarskomiteen i sin innstilling for Stortingsmelding 46 (1993–94) lagt til grunn at den norske IRF-styrken innmeldt til NATO skulle kunne bli behandlet ”under ett” med FN-beredskapsstyrken, det vil si som en utestyrke. Dette ga en viss fleksibilitet i forhold til håndtering av

styrken, generering av kunnskap o.l., men inndelingen virket kunstig på den måten at man kom til å oppfatte NATO-styrken som ”internasjonal”, og altså ikke innrettet mot fellesforsvaret og hjemmeforsvaret.<sup>47</sup>

Det haltende ved denne inndelingen kom i særlig grad til syne da det ble aktuelt å overføre norske FN-styrker til NATO-paraplyen IFOR. Som påpekt av Eide (1996) oppstod argumentet om at det dreide seg om en form for militær u-hjelp, og at man derfor kunne trekke bistandsbudsjettet for nødvendige midler til drift av utenlandsoperasjoner. Dette ble lansert av de tradisjonelle forsvarspartiene Høyre og Fremskrittspartiet.<sup>48</sup> Forslaget reflekterte på den ene side behovet for en økning av forsvarsbudsjettet i forbindelse med de nye og svært viktige forpliktelsene for NATO-landet Norge. På den annen side innførte argumentet en kunstig inndeling mellom ute og hjemme. Til tross for at det dreide seg om et NATO-oppdrag, og dermed noe som klart var relevant i forhold til norske allianseforpliktelser, mente man at det dreide seg om oppdrag som ikke nødvendigvis inngikk som en integrert del av den norske forsvarsplanleggingen, og som dermed måtte finansieres *utenfor* rammen.

Finansieringen ble fremmet gjennom en tilleggsproposisjon ettersom det dreide seg om tilleggsbevilgninger til forsvarsbudsjettet. Det var bred enighet om hensiktsmessigheten ved å overføre UNPROFOR-styrken til NATOs IFOR, ikke minst ettersom Dayton-avtalen ga et formelt grunnlag for FN-paktens artikkel VII om bruk av makt for å sikre gjennomføring av avtalen. Finansieringen var treleddet: 269 millioner omdisponert fra UNPROFOR, 300 millioner fra det såkalte 1760-kapittelet (materiellinvesteringer) og 310 millioner fra bistandsbudsjettet.<sup>49</sup> De politiske partiene skilte lag nettopp på finansieringen av oppdraget. Et første flertall bestående av Kristelig Folkeparti, Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti kunne støtte overføringer fra materiellinvesteringer til drift, mens et mindre flertall bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti fremholdt at dette skulle tilbakeføres for påfølgende år. Deretter gikk Kristelig Folkeparti og Senterpartiet imot kutt i bistandsbudsjettet, mens Arbeiderpartiet gikk inn for et mer moderat kutt. Fremskrittspartiet foreslo et økt kutt for å dekke opp de 300 millioner fra 1760-kapittelet.<sup>50</sup>

Proposisjonen endte opp med å kutte i materiellinvesteringer til hjemmeforsvaret, men dette ble ingen varig løsning for liknende situasjoner.

I forbindelse med oppfølgingen av IFOR-oppdraget beregnet Regjeringen en total utgift på 610 millioner kroner, som i sin helhet ble foreslått dekket *utenfor* rammen av forsvarsbudsjettet. Bare Sosialistisk Venstreparti gikk imot dette og foreslo inndekning innenfor rammen av budsjettet. Selv om det nye oppdraget i sin helhet ble dekket utenfor rammen, reservert Arbeiderpartiet sammen med Sosialistisk Venstreparti seg i innstillingen mot å innføre tilleggsfinansiering som en konsekvent løsning.<sup>51</sup> Finansiering skulle avgjøres i hvert konkret tilfelle og i forbindelse med spørsmål om forlengelse av styrkens mandat.<sup>52</sup> Også sentrumpartiene skulle komme til å synde mot sine egne prinsipper. I budsjettet for 1999 gikk Senterpartiet og Kristelig Folkeparti inn for å dekke 220 millioner til drift innenfor budsjettet, noe som ved den anledning ble avvist av et flertall der Arbeiderpartiet inngikk.

Hva skyldtes denne ringdansen omkring finansieringen? Det underliggende problem i denne sikksakk-kjøringen var mangelen på konsekvent politisk praksis og en lite egnet inndeling mellom nasjonale og internasjonale strukturer. Uklar praksis skyldtes strukturelle forhold og uklare prinsipper. Forsvarskomiteen hadde fremsatt som prinsipp, dertil med henvisning til Stortingsmelding nr. 22 (1997–98), at all drift ute skulle finansieres som tilleggsbevilgninger. Dette var det bare et delvis grunnlag for å hevde. Faktum er at komiteen hadde lagt opp til en delt løsning: ”Komiteen viser til at omfattende investeringer og sentrale oppgaver for Forsvaret som fredsbevarende aksjoner *helt eller delvis* [min uth.] er forutsatt finansiert utenfor de rammer som trekkes opp i meldingen”.<sup>53</sup> Det var med andre ord et visst grunnlag for den uklare politiske praksis som fant sted. Man maktet ikke å sortere de norske internasjonale forpliktelsene inn i den norske forsvarsplanleggingen. Så varslet da også Stortingsmelding nr. 22 nok en gang en omfattende redegjørelse for dette.

Forsvaret må raskt og kostnadseffektivt kunne stille egnede bidrag til en rekke typer operasjoner. Derfor er det viktig at aktuelle enheter for internasjonal innsats i størst mulig grad er identifiserte og klargjorte på forhånd. [...] Den såkalte ”FN-beredskapsstyrken” som tidligere var kjernen i Forsvarets konsept for utenlandsengasjement, er ikke tilpasset nåværende rammebetingelser og utfordringer.<sup>54</sup>

## **Redegjørelse II: Bruk av norske styrker i "utlandet"**

Som nevnt over, ble det aktuelt for Norge å se den internasjonale styrken i sammenheng. Opprettholdelse av en egen FN-styrke og en egen IRF-styrke fremstod som lite rasjonelt, selv om begge styrkene var et uttrykk for norsk sikkerhetspolitisk forankring: allianseavhengighet på den ene side og bidrag til fellesforsvaret, og norsk støtte til FN på den andre. Stortingsmelding nr. 38 (1998–99) søkte å rette på dette. Meldingen utvidet grunnlaget for norske internasjonale styrkebidrag ved å opprette en felles internasjonal innsatsstyrke på inntil 3500 personer til bruk i FN, NATO- og VEU/EU-sammenheng (FIST). Nok en gang ble utviklingen satt inn i en generell europeisk sikkerhetspolitisk sammenheng, samtidig som det ble fremmet et strukturforslag som innebar større fleksibilitet med tanke på å utøve flere funksjoner med én og samme styrke. Som tidligere ga meldingen en bred fremstilling av europeisk sikkerhetspolitikk med vektlegging av flernasjonale styrkesammensetninger som et ledd nettopp i NATOs utvikling. Gjensidigheten i de kollektive forpliktelsene i NATO ble vektlagt: "Gjensidigheten i den kollektive bistandsforpliktelsen innenfor NATO er de siste årene blitt mer fremtredende også for Norge":

Både for Alliansens troverdighet og samholdet i Alliansen generelt, og for Norges troverdighet innad i Alliansen spesielt, er det særdeles viktig at Norge både har vilje og evne til å delta substansielt i denne type operasjoner [internasjonale militære operasjoner under artikkel 5].<sup>55</sup>

På denne bakgrunn var det maktpåliggende å vise sammenhengen mellom nasjonale og internasjonale forpliktelser. Regjeringen tok derfor utgangspunkt i at utviklingen av reaksjonsstyrker betydde en gevinst for det nasjonale forsvaret. "Ute"-forsvaret var et "hjemme"-forsvar, eller som tidligere forsvarsminister Eldbjørg Løwer skrev i *Aftenposten* den 5. juni 1999: "Å forfølge begge disse målsettinger [stabilitet i nærområdene og internasjonale oppgaver] ved hjelp av ulike sett av styrker og organisatoriske rammer er imidlertid svært ressurskrevende" (Løwer 1999b). I fremtiden måtte man se de økonomiske forutsetningene i større sammenheng. Regjeringen gikk således i meldingen inn for at prinsippet om tilleggsfinansiering måtte lempes på.



Materiellinvesteringer, godtgjørelse og drift hjemme skulle inngå som en integrert del av forsvarsbudsjettet, mens all drift relatert til innsetting og operasjoner skulle gis i form av tillegg:

Prinsippet innebærer med andre ord at de utgifter som er knyttet til å opprettholde en struktur for deltakelse i internasjonale militære operasjoner – som jo er forutsigbare – dekkes innenfor forsvarsrammen, mens utgifter knyttet til spesifikke forberedelser for og driften av de konkrete operasjoner, dekkes utenfor denne.<sup>56</sup>

Til tross for denne presiseringen var forsvarskomiteen skeptisk til så vel det økonomiske grunnlaget som den foreslåtte finansieringen. På den ene side var man enig i en tilpasning til internasjonale fredsoperasjoner, på den annen side ville man opprettholde et økonomisk betinget skille mellom ”ute”- og ”hjemme”- funksjoner:

Komiteen er enig i at Norges engasjement i internasjonale fredsoperasjoner må sees som en integrert del av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. Samtidig understreker komiteen nødvendigheten av at kostnaden ved et slikt engasjement konsekvent finansieres som tillegg til den ordinære forsvarsrammen.<sup>57</sup>

Til tross for skepsis i komiteen til finansieringen innebar behandlingen av meldingen et forsvarspolitisk veiskille. Sentrumspartiene, som tidligere hadde vært motvillige hva gjaldt den tilpasning til europeisk sikkerhetspolitikk som lå i økt norsk innsats i henhold til nye NATO-forpliktelser, hadde nå snudd og gikk med Arbeiderpartiet inn for at ”Norge snarest mulig setter seg i stand til å oppfylle allerede inngåtte forpliktelser på dette området. Snarlig oppsetting av den nye Forsvarets innsatsstyrke vil også sikre dette”.<sup>58</sup> Dette innebar at de partier som tidligere hadde vært motstandere en tilpasning til hovedutviklingen i europeisk sikkerhetspolitikk, nå ga klarsignal til dette.

Samtidig hadde temperaturen i den tradisjonelle forsvarsleiren bygget seg opp til et nivå der bekymringen for den nasjonale strukturen la en viss, men ikke avgjørende demper på tempoet i utviklingen av innsatsstyrken. Høyre og Fremskrittspartiet gikk derfor i innstillingen inn for en gradvis

utbygging av innsatsstyrken i tråd med de årlige budsjettene, mens man samtidig etterlyste inndekning for den dobbelte ubalanse i forhold til den nasjonale strukturens utvikling på 1990-tallet. Samtidig ønsket de to partiene et fokus på å gjøre den allerede eksisterende IRF-styrken til det den var ment å være, nemlig en fullverdig innsetningsstyrke for NATO-oppdrag. Resonnementet var at man ikke kunne gå i gang med å skape nok et "luftslott" før man visste hvilket grunnlag som fantes. Behov og økonomi måtte gis avgjørende vekt, samtidig som ambisjonsnivået måtte fremstå som realistisk.

Meldingen innebar en kursendring, samtidig som enkelte av 1990-tallets hovedproblemer vedvarte. Det viktigste prinsippvedtak var at "Regjeringen anbefaler at Forsvarets innsatsstyrke for internasjonale operasjoner baseres på enheter som settes opp i 'hjemmestrukturen'".<sup>59</sup> Spørsmålet om sammenhengen mellom nasjonale styrker og internasjonale bidrag var imidlertid fremdeles uløst ettersom man ikke hadde noe forpliktende vedtak for neste langtidsperiode hva angikk den fremtidige forsvarsstrukturen. Høyre hadde også uttalt at man måtte være forsiktig med å skape en "internasjonal gaukunge" i det nasjonale forsvarsredet, og fryktet at denne ville sparke andre ut, noe som røpet at forestillingen om "internasjonal mot nasjonal" fremdeles eksisterte.<sup>60</sup> Samtidig var det ikke konsensus om finansieringsprinsippene for operasjonene. Dette kom tilbake i Stortingets behandling av omstillingsproposisjonen for Forsvaret.

### **Bakgrunn III: Forsvaret i kryssilden**

Den etter hvert omfattende strukturelle og økonomiske krisen i Forsvaret medførte at sentrumsregjeringen vedtok å sette ned et forsvarspolitisk utvalg for å se på utviklingen av Forsvaret, hvilke tilpasninger som måtte gjøres og ikke minst bidra til å skape konsensus omkring den fremtidige retningen. Kanselleringen av jagerflyinvesteringen på 11 mrd. og manglende norsk evne til å stille med tellende styrker til NATOs Kosovo-aksjon veide tungt. Som tidligere forsvarsminister Eldbjørg Løwer uttrykte det fra Oslo Militære Samfunds talerstol den 8. september 1999: "Det som gjør dette arbeidet så viktig, er at vi står overfor problemstillinger som både i størrelse og karakter langt overgår utfordringer som man kan løse som en del av den daglige drift" (Løwer 1999: 4). Utenriksminister Knut Vollebæk var ikke mindre eksplisitt med sine referanser til NATOs nye oppgaver og Norges interesse av å styrke

NATOs flernasjonale strukturer: ”Her hjemme vil konsekvensene av Kosovo særlig berøre Forsvaret. [...] Vi må allikevel være villige til å se på om det norske forsvaret, slik vi kjenner det, basert på invasjonforsvar og allmenn verneplikt, er godt nok forberedt til å møte neste århundres sikkerhetsutfordringer” (Vollebæk 1999: 6).

Parallelt satte Forsvarssjefen i gang Forsvarsstudien 2000 (FS 2000), som var ment å gi en militærfaglig anbefaling for Forsvarets utvikling i forhold til struktur og oppgaver. Det inngikk i det politiske mandatet for denne utredningen at man skulle analysere Forsvarets utvikling innenfor en periode på tjue år med en fastlagt ramme på 25 mrd. kroner, noe som allerede i utgangspunktet fikk de tradisjonelle forsvarspartiene til å se med betydelig skepsis på studiens forutsetninger. Forsvarssjefen var seg imidlertid bevisst denne begrensningen. Studien var ressursdrevet, ikke behovsdrevet. Grunnlaget skulle være en nøktern vurdering av fremtidige budsjetter og ikke en strukturdrevet tilnærming, som tidligere praksis skulle tilsi. Samtidig var det klart at det lå endrede sikkerhetspolitiske forutsetninger til grunn for studien. Som Forsvarssjef Frisvold uttalte i Oslo Militære Samfund den 9. oktober 2001: ”Omstillingen som foreslås i FS 2000 har i realiteten to dimensjoner; en økonomisk drevet reduksjon av volumet og en sikkerhetspolitisk endring av innholdet” (Frisvold 2001: 5).

Forsvarsstudiens viktigste konklusjon var en sterk reduksjon i volum for å frigjøre midler til fremtidige materiellinvesteringer, samt en betydelig forbedring av Forsvarets reaksjons- og innsettingsevne. De økonomiske forutsetningene dikterte et drastisk kutt i den nasjonale invasjonforsvarsstruktur, som politiske partier hadde sirklet rundt på 1990-tallet. En øket driftsvekst på 1,7% årlig, samt en fordyring av materiell på 1,5% årlig utgjorde rammen for dette. I realiteten ville dette innebære at innsatsstyrkemodellen ville bli strukturerende for utformingen av den mest slagkraftige delen av Forsvaret. Studien foreslo i den sammenheng å bruke IRF-bataljonen som kjernen i en fremtidig innsatsstyrke og utvikle denne i retning av en stående styrke. Deretter skulle større styrkebidrag kompletteres gjennom verneplikt og rekruttering. På lang sikt (2005) ville enheten utvikles til en delvis oppsatt brigade bestående av to rullerende enheter med stående styrker, samt tre bataljonssett.<sup>61</sup> Utover dette ville det ikke være rom for mer enn en 2/3 oppsatt utdanningsbrigade og en ”arvebrigade”. Sistnevnte ville

avskrives frem mot 2010.

FS 2000 innebar et samsyn mellom nasjonalt og internasjonalt forsvar som ikke tidligere var presentert i noen enkelt LTM. Et viktig fokus for studiens del var i så måte misforholdet mellom utformingen av det norske mobiliserings- og invasjonforsvaret og de nye sikkerhetspolitiske utfordringene i Europa, samt den delkonklusjon at det for Norges del ville være betydelige kostnader forbundet med å opprettholde to strukturer – en for hjemmeforsvar og en for ”uteforsvar”. Den vesentlige utfordringen var således ikke bare tilpasningen til realistiske økonomiske rammer, men å skape et størst mulig samsvar mellom nasjonale og internasjonale strukturer. Samtidig innførte FS 2000 et premiss for innstatstyrken som ikke var blitt belyst i Stortingsmelding nr. 38, nemlig at innsatsstyrken var relevant også i en *nasjonal* kontekst.

Regjeringens forsvarspolitiske utvalg representerte den politiske biten av tilpasningsprosessen. Sentrumsregjeringen hadde gjennom sin forsvarsminister Løwer i relativt klare ordelag tatt til orde for en prosess som ikke utelukkende var styrt av militære prioriteringer: ”Det er derfor min hele og fulle overbevisning, og i pakt med god venstretradisjon, at både folkevalgte og representanter fra andre sektorer i samfunnet er aktivt med i utformingen av vår forsvarspolitik. At de føler et eierskap til den så å si” (Løwer 1999:5). Dette ”eierskapet” pekte i retning av radikal omlegging for å bedre samsvaret mellom politisk retorikk og økonomisk realitet. Dette innebar politisk konsensus om å innføre et endret forsvarskonsept, der ambisjonen om et nasjonalt balansert forsvar ble oppgitt til fordel for prinsippet ”et nytt forsvar basert på fleksibilitet og kompetanse”. Heller enn å fokusere på premisset ”nasjonalt balansert forsvar”, endret man konseptet i retning av større mobilitet og evne til rask forflytning. Dette stod i motsetning til tilstedeværelse over hele landet og premisset om invasjonforsvar i en landsdel som den dimensjonerende oppgaven.<sup>62</sup> Den primære strukturerende oppgave var i så måte krishåndtering, evnen til å løse mindre konflikter, fremfor å mobilisere et stort volum mot en invasjon. ”Effektiv krishåndtering forutsetter tilgjengelige og fleksible militære kapasiteter”, het det.<sup>63</sup> En omstillingspakke ble presentert for å slanke strukturen, samtidig som det ble foretatt visse justeringer av Forsvarsstudiens strukturforslag. Blant annet ønsket utvalget seg ytterligere en mobiliseringsbrigade i tillegg til Forsvarsstudiens struktur med tanke på å opprettholde verneplikten som dimensjonerende premiss og sikre rekruttering

til innsatsstyrken.

Hensikten med omstillingen til et moderne og fleksibelt forsvar var i utgangspunktet å øke samspillet mellom nasjonale komponenter og internasjonalt engasjement. Innstillingen fra utvalget vektla derfor en alliansedrevet tilpasningsprosess, der Forsvarets mobilitet, reaksjonsevne, beskyttelse og utholdenhet ble understreket. Nettopp denne tilpasningen ville sikre et større samsvar mellom oppgaver og struktur: ”Dette betyr ikke at tradisjonelle militære oppgaver skal utgå fra Forsvarets virksomhet. Det innebærer imidlertid en nødvendig endring av innretning og ambisjonsnivå for Forsvarets oppgaver, der andre utfordringer enn omfattende militære angrep mot store deler av Norge må gis større vekt”.<sup>64</sup> Når det gjaldt konkretiseringen av dette samspillet, gikk utvalget ut i fra at det var bred enighet på Stortinget om Stortingsmelding nr. 38 og så derfor ingen nødvendighet av å ”gå inn i en bred realitetsbehandling av anbefalingene i meldingen”.<sup>65</sup> Som prinsipp gikk utvalget imidlertid inn på resonnementet om ”ute”- og ”hjemme”-forsvar og etterlyste et større samsvar:

Utvalget ønsker imidlertid kort å påpeke enkelte forhold som omtales i meldingen, og som anses som særlig viktige sett med utvalgets øyne. Dette gjelder fremfor alt nødvendigheten av løpende å balansere Forsvarets engasjement i utlandet mot Forsvarets nasjonale oppgaver slik at disse fremstår som gjensidig forsterkende innenfor rammen av de ressurser Forsvaret har til rådighet.<sup>66</sup>

Finansieringen ble med andre ord ikke eksplisitt berørt annet enn gjennom henvisningen til ”de ressurser Forsvaret har til rådighet”. Utover dette gikk utvalget inn for ”å etablere ordninger som utvider adgangen til beordring”, samtidig som man ønsket ”tilstrekkelig folkerettslig forankring” som premiss for operasjoner utenfor NATOs kjerneområde.

Den militærfaglige studien og den politiske utvalgsstrukturen løp sammen i en omstillingsproposisjon for Forsvaret, Stortingsproposisjon nr. 45 (2000–2001). Proposisjonen var lagt opp som et ”sannhetens øyeblikk” i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Den økonomiske og den strukturelle ubalansen opptrådte for første gang som gjensidig forsterkende. Meldingen fjernet allerede fra første side mesteparten av den retorikk som hadde preget

forsvarspolitikken på 1990-tallet: Norsk forsvarspolitik på 1990-tallet hadde vært en konsekvent underfinansiering av en struktur som i liten grad var tilpasset de endrede sikkerhetspolitiske forutsetningene. De norske mobiliseringsstyrkene var tilpasset verken nasjonale scenarier eller internasjonale og alliansebaserte krav til reaksjonsevne.

Det norske forsvaret er i stor grad fortsatt organisert for å motstå en storstilt invasjon av norsk territorium, hvilket ikke lenger er en sannsynlig trussel. Denne organiseringen bidrar til at altfor store ressurser går med til å drifte en uforholdsmessig stor fredsorganisasjon. Dette går på bekostning av den operative strukturen og mulighetene til å fornye styrkestrukturen.<sup>67</sup>

På denne bakgrunn gikk arbeiderpartiregjeringen (Stoltenberg) inn for en revurdering av forsvarskonseptet langs flere akser. De fremtidige premissene skulle være et moderne og fleksibelt forsvar, alliert og internasjonalt forsvarssamarbeid, verneplikt og sivilt-militært samarbeid. Denne revurderingen av konseptet bygget i all hovedsak på den innstilling Forsvarspolitisk utvalg hadde levert, og som det etter alt å dømme var bred politisk enighet om, med unntak av Fremskrittspartiet, som tok dissens på endring av konseptet. Derved ble også Forsvarets oppgaver endret. Fremfor å innrette Forsvarets hovedoppgave mot en total krig, la man seg på en rekke begrensede oppgaver, slik som tilstedeværelse i prioriterte områder, samt økt vektlegging av Norges evne til å yte tellende bidrag til NATOs fellesforsvar, blant annet gjennom innsatsstyrken. Dette innebar opprettelse av en innsatsstyrke til bruk i nasjonale scenarier og ikke et "bortelag" slik det hadde blitt hevdet på hele 1990-tallet. Vurderingen for denne omleggingen av konsept og oppgaver ble uttrykt eksplisitt. "Både utviklingen i Russland og NATOs strategiske konsept tilsier at å opprettholde et nasjonalt invasjonforsvar ikke lenger er verken påkrevet eller hensiktsmessig", het det.<sup>68</sup> Norge var innskrevet i en allianseramme som fordret tilpasning – så vel politisk som militært. Allianseavhengighet innebar fleksibilitet – ikke vektlegging av tradisjonelle problemstillinger, slik som holdetid, forhåndslagre og allmenn mobilisering.

### **Aksjon III: Stortinget debatterer - og utsetter**

Det var en omfattende politisk og militærfaglig prosess som ledet opp til Stortingsproposisjon nr. 45. Så vel Regjeringen, Forsvarspolitisk utvalg som Forsvarssjefen hadde anbefalt en radikal omlegging. Som Forsvarssjef Frisvold uttalte det: ”Jeg er godt fornøyd med sammenfall i synspunkter mellom Forsvarsstudien og Forsvarspolitisk utvalg, spesielt hva angår situasjonsforståelse og nødvendigheten av radikale omstillingstiltak. Jeg støtter også forslaget om et forsvarspolitisk forlik” (Frisvold 2001: 6). Bred politisk enighet ble vektlagt, samtidig som man ønsket å sammenstille dette med en militærfaglig anbefaling som tok utgangspunkt så å si i et politisk ”år null”. Som tidligere Forsvarsminister Eldbjørg Løwer hadde uttrykt det: ”For meg som forsvarsminister er det uinteressant, rent prinsipielt, om tallet [på ubalansen] er 10 mrd. eller 20 mrd. Ubalansene har vært og er for store. [...] Det har vært sagt mange ganger før, men jeg sier det igjen: Forsvarets organisasjon er for stor i forhold til de penger som bevilges” (Løwer 1999: 6).

Meldingen ble imidlertid presentert i et år med stortingsvalg, noe som gjorde det fristende for politiske partier å bruke Forsvaret som et ledd i valgkampen. Debatten var preget av dette. Uenigheten ble markert allerede i innstillingen fra forsvarskomiteen, der sentrumpartiene, til tross for at de hadde nedsatt et utvalg som kom frem til en anbefaling der forsvarskonseptet ble foreslått endret, nå gikk inn for å bevare det gamle konseptet – Høyre og Fremskrittspartiet likeså. Arbeiderpartiet kunne i så måte ikke annet enn vise til at den foreslåtte endringen var i tråd med utvalgets innstilling, samtidig som det ble vist til at det ikke dreide seg om et senket ambisjonsnivå for Forsvaret.<sup>69</sup>

En samstemmig komité ga imidlertid uttrykk for betydningen av et større samsvar mellom dimensjoneringen av det nasjonale forsvaret og den internasjonale innsatsstyrken. Vurderingene så ut til å veksle mellom å betone den relevans de nye innsatsstyrkene hadde for det nasjonale perspektivet, til å vektlegge forskjellen mellom ”nasjonale” og ”internasjonale” oppgaver. Tidligere ambivalens ble gjentatt, denne gangen enstemmig. Komiteen gikk inn for utvikling av styrker i tråd med NATOs nye krav, men fremholdt samtidig behovet for å beholde betydelige ”nasjonale” kapasiteter. Fremskrittspartiet tok særmerknad og hevdet at NATO-tilpasning ”først og fremst blir viktig for deltakelse i internasjonale operasjoner, men også som et

mål for at alle norske styrker blir gitt tilstrekkelige rammer”.<sup>70</sup> Utover dette vektla man imidlertid at:

For Norge vil deltagelse i internasjonale operasjoner måtte veies mot og sammen med de nasjonale behov for å ivareta et tilstrekkelig antall ”in-place” styrker (styrker gruppert for nasjonale forsvarsoppgaver).<sup>71</sup>

I tillegg vektla man at rekruttering til denne styrken tilsa at Norge måtte opprettholde vernepliktsforsvaret og norsk styrkeproduksjon for å sikre bemanning av internasjonale operasjoner. Argumentet om et knekkpunkt for Hæren ble innført, og dette knekkpunkt ble lagt til fire brigader.<sup>72</sup>

Det er for så vidt et interessant poeng at krigsstrukturen på fire brigader i denne sammenheng ble sett på som kritisk for produksjon til internasjonale operasjoner, og ikke utelukkende for å bemanne et invasjonforsvar. Komiteen hadde imidlertid ikke merket seg implisitte forslag i Stortingsmelding nr. 38 om å innføre vervede mannskaper som et prinsipp for å vedlikeholde innsatsstyrken over tid. Argumentet om rekruttering fra de vernepliktige massene var ikke i strid med dette, men argumentet om en tilstrekkelig styrkeproduksjon for å sikre rekruttering var ikke nødvendigvis i harmoni med det heller.

På Stortinget kom flertallets beslutning om å bevare konseptet uendret, til å dominere debatten. Sentrumpartiene hadde gitt uttrykk for at de i hovedsak ”deler Regjeringens vurdering av den sikkerhetspolitiske situasjon og trusselbildet”,<sup>73</sup> men gjorde de det? Sentrumpartiene gikk inn i strukturdebatten med full tyngde og signaliserte en ekstra brigade (Trønderbrigaden) og et sterkere HV, samtidig som de profilerte seg på en polarisert forståelse av nasjonale forsvarsstrukturer og internasjonale oppgaver. Dette innebar ”aktiv satsning på fredsskapende og fredsbevarende virksomhet gjennom FN-godkjente internasjonale operasjoner” samtidig som man ville ha et sterkere nasjonalt forsvar. EU-skepsisen hadde ikke endret seg. Sentrumpartiene innså at norsk deltakelse i EU-operasjoner var en mulighet og ba Regjeringen derfor utrede om dette ville være i strid med Grunnlovens paragraf 25.<sup>74</sup> Høyre og Fremskrittspartiet sto fast på sitt transatlantiske perspektiv med forhåndslagring, evne til mottak av alliansestyrker og frykten



for en transatlantisk splittelse. Det europeiske integrasjonsperspektivet og byrdefordelingen i den transatlantiske aksene var satt inn i en sammenheng der Norge ikke under noen omstendighet måtte redusere sitt forsvar og derved øke sin allianseavhengighet. Dertil kunne dette innebære et signal til USA som man mente ville føre til reduksjon av USAs nærvær i Europa.

Ikke uventet dreide debatten seg om volum som mål på forsvarsevne. Innstillingen hadde i denne sammenheng avdekket en interessant uenighet om ”økt allianseavhengighet” som en følge av styrkereduksjoner. Arbeiderpartiet gjentok hovedargumentet i Stortingsproposisjon nr. 45 om at den norske forsvarsstrukturen ikke var tilpasset det nye sikkerhetspolitiske bildet eller NATOs forsvarsplanlegging. Den nye strukturen ville derfor, til tross for en tallmessig sett mindre kapasitet, likevel ha en yteevne som var ”betydelig bedre enn dagens struktur”. Opp mot dette satte Høyre og Fremskrittspartiet den gamle strukturen, som baserte seg på argumentet om et tellende forsvar. De to mente at kvantitet innenfor rammen av et invasjonforsvarskonsept var avgjørende for at Norge skulle kunne håndtere større utfordringer mot norsk sikkerhet på egen hånd.<sup>75</sup> På den bakgrunn hevdet de to at ”det umulig kunne være riktig at denne strukturens kapasitet er bedre enn yteevnen til dagens struktur”.<sup>76</sup>

Premissene for denne uenigheten lå i FS 2000. Et hovedresonnement i studien var at mangelen på reaksjonsevne i den norske forsvarsstrukturen var et vesentlig premiss for økt allianseavhengighet. Den norske mobiliseringsstrukturen var ikke tilpasset kortere varslingstid og således et hinder for det Fremskrittspartiet og Høyre omtalte som håndtering av mindre kriser på egen hånd. Det var således bare økt mobilitet som kunne kompensere for økt allianseavhengighet. Status quo i den norske forsvarsplanleggingen ville innebære at norske styrker ikke under noen omstendighet ville kunne utrette noe på egen hånd, men nettopp være et forsvar som hadde behov for ”unnsetning”.

Det kanskje viktigste punktet om fremtidig finansiering av internasjonale operasjoner, og implisitt også sammenhengen mellom innsatsstyrken og det såkalte ”hjemmeforsvaret”, ble gjenstand for begrenset debatt langs tidligere kjente linjer. Stortingsmelding nr. 45 innførte som premiss at fremtidige utgifter til internasjonale operasjoner skulle finansieres innenfor rammen, samtidig som man ønsket å redusere den totale innsatsen.<sup>77</sup> Det lå også som

premiss at innsatsstyrken ville bli mer integrert i den nasjonale strukturen og at dette kunne bidra til innsparinger. Stortingsdebatten gav imidlertid ikke noen avklaring. Spørsmålet om finansiering av internasjonale operasjoner dukket opp i stortingsdebatten da Arbeiderpartiets Grete Fossli svarte på et spørsmål fra Kristelig Folkeparti om ikke Regjeringen hadde gjort seg skyldig i en selvmotsigende finansieringsmodell av internasjonale operasjoner.<sup>78</sup> Svaret var ja, ut ifra det premiss at så vel Stortingsmelding nr. 22 som all tidligere debatt om dette hadde vært tilsvarende selvmotsigende. Det fantes intet prinsipp for hvordan dette skulle finansieres, og Grete Fossli pekte således på det som hadde vært kjernen i den politiske håndteringen av denne delen av norsk forsvarspolitik.

Debatten om Forsvaret ble av de enkelte partier fremstilt som om man påførte Regjeringen et betydelig nederlag. Samtidig ble partiene ikke enige om de fremtidige rammene for Forsvaret. Strukturpåplussninger og sviktende enighet om økonomi ble resultatet av en debatt som i tillegg styrte utenom de viktigste spørsmålene – så som Norges bidrag til NATOs fellesforsvar og opprettelse av en struktur som ville bidra til å øke Forsvarets reaksjonsevne. Forsvarsminister Bjørn Tore Godal oppsummerte på en nøktern måte:

Det er komiteens fraksjoner som har lagt inn de forslag som jeg oppfatter som en oppfølging av de respektive alternativer, der Høyre og Fremskrittspartiet har ett syn, Sentrumspartiene et annet syn og Arbeiderpartiet et tredje syn. Noe mer mystisk er ikke det.<sup>79</sup>

Disse flertallsforslagene lå i forhold til departementets foreløpige vurderinger på mellom 1,3–2,4 mrd. kroner årlig. Utover dette lå det intet forpliktende økonomisk vedtak i bunn for omstillingen av Forsvaret. Den fortsatte omstillingen var henvist til årlig budsjettbehandling.

Underlig nok endte striden om Forsvaret dermed opp der den begynte. På tampen av debatten reiste Høyre på den bakgrunn forslag om at partiene måtte bli enige om en bindende, skriftlig avtale, og at denne måtte inngås for å forplikte det neste Stortinget og sikre Forsvaret stabile rammer. Et slikt forslag var for så vidt fremkalt av behovet for langsiktig finansiering og derfor relevant. Spørsmålet om *hvilket* forsvar man skulle finansiere og hvordan den

fremtidige driftssituasjonen ville se ut etter Stortingets påplusninger, var imidlertid ikke løst, men utsatt.

### **Konklusjon: To skritt frem og ett tilbake?**

Hensikten med denne artikkelen har vært å sette et fokus på debatten om ”internasjonal” bruk av det norske forsvaret. Særlig endringene i europeisk sikkerhetspolitikk har blitt viet oppmerksomhet. Det har vært grunnlag for å si at disse endringene har slått sent inn i den forsvarspolitiske debatten, og dertil på en krisepreget måte, noe som blant annet kom til syne under Kosovo-krisen. Politisk ”strukturnostalgi” har til en viss grad dominert over tilpasningsevne. Stortinget har debattert fullfinansiering av en struktur som har vært lite tilpasset nye sikkerhetspolitiske omgivelser, samtidig som de strukturbetingede årsakene til Forsvarets ubalanse ikke er analysert nærmere.

Norges tradisjonelle internasjonale engasjement i FN har vært viktig på 1990-tallet, samtidig som tilpasningen til NATO har lidd under en lite konstruktiv inndeling i ”nasjonalt” og ”internasjonalt” forsvar. Det argument at en omstilling av Norges forsvar er et bidrag til økt forsvarsevne for NATO-alliansen spesielt og Europa generelt, har ikke trengt inn i den hjemlige debatten om Forsvaret. En årsak til dette kan være at Norge ikke har tatt inn over seg de gjensidighetsforpliktelser som ligger i den europeiske integrasjonen, og også i NATO. Den norske debatten om omstilling har i stedet dreid seg om å bevare ”ankerpunkter” som ventelig vil forsvinne fra NATOs fremtidige planhorisont, slik som forhåndslagring, unnsetning/forsterkning og prinsippet om holdetid og invasjonforsvar.

Som et lite land vil Norge naturligvis være avhengig av alliert assistanse, samt å sikre en rasjonell forsvarsplanlegging. Konsensus om Forsvarets utvikling og oppgaver er derfor avgjørende, samtidig som den nasjonale forsvarsviljen må sikres gjennom tilstrekkelig forsvarsevne. Konzeptendring betyr imidlertid ikke at man gir avkall på dette. Norge har deltatt i operasjoner (IFOR/SFOR, Kosovo og KFOR) der flernasjonalt, beskyttelse og reaksjonsevne har vært grunnleggende premisser for deltakelse og har i realiteten alt tilpasset seg til nye operative konsepter og ved å stille styrker til rådighet i flernasjonale operasjoner, så vel i FN-regi som i NATO-regi. Essensen i den interessebaserte tilpasningen er godt uttrykt gjennom tidligere utenriksminister Knut Vollebæks PM til alle EU- og NATO-land fra oktober 1999: ”Norge støtter

sterkt opp om de pågående anstrengelser for å styrke europeisk forsvar og sikkerhet generelt og kapasiteter for krisehåndtering spesielt. Vår sikkerhet er sammenvevet med sikkerheten til Unionens medlemsstater og Unionen selv” (Vollebæk 1999b). Spørsmålet om omstilling av Forsvaret handler om å tydeliggjøre denne interessen. For Forsvarets del er det i så måte viktig at man utvikler en styrkeproduksjon som er relevant i forhold til de oppgaver Forsvaret vil utføre og som vil utgjøre et tellende bidrag til nasjonale oppgaver, så vel som det flernasjonale forsvarsfellesskapet.

### Litteratur:

Borgersen, Tor Aagard (2000) ”Forsvaret i skuddlinjen”, *Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr. 2*. Oslo: DNAK.

Claes, Dag H. & Bent Sofus Tranøy (red.) (1999) *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Oslo: Arena fagbokforlaget.

Eide, Espen B. (1996) ”Norsk multilateralt militærsamarbeid i en ny epoke”, i Neumann & Ulriksen, ss. 308–315.

Frisvold, Sigurd (2001) ”Det nye Forsvaret . status og utfordringer”, *Norsk Militært Tidsskrift*, nr. 11.

Løwer, Eldbjørg (1999) ”Forsvarspolitiske utfordringer”, *Det sikkerhetspolitiske bibliotek*, nr. 8. Oslo: DNAK.

Løwer, Eldbjørg (1999b) ”Ny norsk innsatsstyrke”, *Aftenposten* 5. juni.

Neumann, Iver B. & Ståle Ulriksen (red.) (1996) *Sikkerhetspolitikk. Norge i makttriangelet mellom EU, Russland og USA*. Oslo: Tano Aschehoug forlag.

Sjursen, Helene (1999) ”Med ryggen mot Europa? Endring og kontinuitet i norsk sikkerhetspolitikk”, i Claes, Dag H. & Bent Sofus Tranøy (red.), ss. 39–58.

Skogan, John K. (1996) ”USA og EU mot Russland: utvidelse av NATO?”, i Neumann & Ulriksen, ss. 173–206.

Ulriksen, Ståle & Geir H. Eikeland (1996) ”USA og Europa – NATO og Vestunionen”, i Neumann, Iver B. & Ståle Ulriksen (red.), ss. 207–232.

Vollebæk, Knut (1999) ”Det nye NATO – konsekvenser for Norge. Med NATOs strategiske konsept i norsk oversettelse”, *Det sikkerhetspolitiske bibliotek, nr. 7*. Oslo: DNAK.

Vollebæk, Knut (1999b) ”Vollebæks PM til alle EU- og NATO-land”. Atlanterhavskomiteens publikasjoner.

## Meldinger, proposisjoner og innstillinger:

Budsjett-innst. S. nr. 7 (1993–94).  
Budsjett-Innst. S. nr. 7 (1998–99).  
Budsjett-innst. S. nr. 7 (1996–97). Tillegg nr. 1.  
Budsjett-innst. S. nr. 7 (1996–97).  
Budsjett-innst. S. nr. 7. Tillegg nr. 1 (1995–96).  
Budsjett-innst. S. nr. 7. (1995–96).  
*Et nytt Forsvar*, NOU 2000.  
Forsvarsstudien 2000.  
Innst. S. nr. 150 (1992–93).  
Innst. S. nr. 342 (2000–2001).  
Innst. S. nr. 245 (1997–98).  
Innst. S. nr. 23 (1994–95).  
Stortingsproposisjon nr. 45 (2000–2001).  
Stortingsmelding nr. 16 (1992–93).  
Stortingsmelding nr. 22 (1997–98).  
Stortingsmelding nr. 38 (1998–99).  
Stortingsmelding nr. 46 (1993–94).

## Noter

- <sup>1</sup> Artikkelen er også trykket i *Internasjonal Politikk*, nr. 4-2001.
- <sup>2</sup> En stor takk til Henning Frantzen, Per Erik Solli og to anonyme lesere for verdifulle kommentarer.
- <sup>3</sup> St. meld. nr. 16 (1992–93: 38). For detaljer, se (Ulriksen & Eikeland, 1996: 220).
- <sup>4</sup> *Ibid.* : 34.
- <sup>5</sup> *Ibid.*: 29.
- <sup>6</sup> *Ibid.* : 40–41.
- <sup>7</sup> *Ibid.* : 37.
- <sup>8</sup> *Ibid.* : 36.
- <sup>9</sup> *Ibid.* : 26–27.
- <sup>10</sup> *Ibid.* : 40.
- <sup>11</sup> *Ibid.* : 39
- <sup>12</sup> *Ibid.* : 63.
- <sup>13</sup> Innst. S. nr. 150 (1992–93: 14).
- <sup>14</sup> *Ibid.* : 10.
- <sup>15</sup> *Ibid.*
- <sup>16</sup> *Ibid.* : 29.
- <sup>17</sup> Sitert fra Budsjett-innst. S. nr. 7 (1993–94: 6).
- <sup>18</sup> *Ibid.* : 7.
- <sup>19</sup> *Ibid.*
- <sup>20</sup> Ifølge Eide (1996) var meldingen den første prinsipielle forståelse av at det norske forsvaret inngikk i en større internasjonal sammenheng, som var definert av andre parametere enn dem som rådet under den kalde krigen (Eide 1996: 318). Dette er riktig sett i ett perspektiv, men meldingen klarte likevel ikke å skape den horisont som var nødvendig for å forstå hvordan Norges nasjonale styrker i fremtiden ville fungere i europeisk sikkerhetspolitikk.
- <sup>21</sup> Innstillingen til Stortingsmelding nr. 16 hadde ikke resultert i endring av planforutsetningene. Flertallet hadde i innstillingen merket seg at den foreslåtte strukturen var en tilstrekkelig basis for grunnforutsetningen – invasjonforsvar basert på allmenn verneplikt. I innstillingen het det derfor at flertallet så alternative forsvarskonsepter som ”hypotetiske” og derfor ikke ville ”gå nærmere inn i problemstillingen”. Invasjonsforsvaret sikret Norge handlefrihet og fleksibilitet, og forsvarspolitikken ”lå derfor fast”. Innst. S.

- nr. 150 (1992–93: 62).
- <sup>22</sup> St. meld. nr. 46 (1993–94: 3).
- <sup>23</sup> *Ibid.* : 4.
- <sup>24</sup> Stortingsmelding nr. 46 (1993–94: 8).
- <sup>25</sup> Budsjett-innst. S. nr. 7 (1994–95: 5).
- <sup>26</sup> Innst. S. nr. 23 (1994–95: 7).
- <sup>27</sup> *Informasjon til kontrakt om samtykke til tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner, Vernepliktsverket.*
- <sup>28</sup> Innst. S. nr. 23 (1994–95: 7).
- <sup>29</sup> NATO Handbook, 1998–99. Brussel, s. 76.
- <sup>30</sup> St. meld. nr. 22 (1997–98: 5).
- <sup>31</sup> *Ibid.* : 25.
- <sup>32</sup> *Ibid.* : 37–39.
- <sup>33</sup> Forsvarssjefens prinsipielle syn på Forsvarets behov og utvikling, St. meld. nr. 22 (1997–98: 102).
- <sup>34</sup> Innst. S. nr. 245 (1997–98: 2).
- <sup>35</sup> *Ibid.* : 2.
- <sup>36</sup> Merk for øvrig ordbruken “unnsetningsoperasjon”, som nok var en smule i utakt med det fremvoksende begrepet om innsetningsstyrker.
- <sup>37</sup> *Ibid.*
- <sup>38</sup> *Ibid.* : 5.
- <sup>39</sup> Stortingsforhandlinger, 18.06.98.
- <sup>40</sup> *Ibid.*
- <sup>41</sup> *Ibid.*
- <sup>42</sup> *Ibid.*
- <sup>43</sup> St. meld. nr. 22 (1997–98: 40).
- <sup>44</sup> Noen partier hadde sant nok vanskelig for å realitetsjustere seg i forhold til det siste. Senterpartiet og Kristelig Folkeparti gikk eksempelvis så sent som i budsjettinnstillingen for 1997 sammen med Sosialistisk Venstreparti imot å endre kapittelbetegnelsen i budsjettinnstillingen fra ”FN-tjeneste” til ”Norske styrker i utlandet”, ettersom dette ville gi ”et feilaktig inntrykk av hva den norske FN-beredskapsstyrkens aktivitet utenfor landet går ut på”. Budsjett-innst. S. nr. 7 (1996–97: 24).
- <sup>45</sup> St. meld. nr. 46 (1993–94: 11).
- <sup>46</sup> St. meld. nr. 16 (1992–93: 67). Det er viktig å understreke at det for Norges del ikke var aktuelt å utrede alternative forsvarskonsepter før den politiske integrasjon i EU eventuelt ble en realitet. Alternativet for Norge ville være å utvikle Forsvaret langs alliansespolet med basis i egne forsvarsressurser.
- <sup>47</sup> Innst. S. nr. 23 (1994–95: 4).
- <sup>48</sup> Budsjett-Innst. S. nr. 7 (1995–96).
- <sup>49</sup> Budsjett-innst. S. nr. 7. Tillegg nr. 1 (1995–96: 3).
- <sup>50</sup> *Ibid.*
- <sup>51</sup> Budsjett-innst. S. nr. 7 (1996–97). Tillegg nr. 1.
- <sup>52</sup> Budsjett-innst. S. nr. 7 (1996–97: 25).
- <sup>53</sup> Innst. S. nr. 245 (1997–98: 2).
- <sup>54</sup> St. meld. nr. 22 (1997–98: 61).
- <sup>55</sup> St. meld. nr. 38 (1998–99: 5,11 ).
- <sup>56</sup> *Ibid.* : 45.
- <sup>57</sup> Budsjett-Innst. S. nr. 7 (1998–99: 27).
- <sup>58</sup> Innst. S. nr. (1999–2000: 5).
- <sup>59</sup> Innst. S. nr. (1999–2000: 35).
- <sup>60</sup> Stortingsforhandlinger 13.06.01, s. 3744.
- <sup>61</sup> Forsvarsstudien 2000.
- <sup>62</sup> Et nytt Forsvar, NOU 2000, s. 35–37.

<sup>63</sup> *Ibid.*: 45.

<sup>64</sup> *Ibid.*: 38.

<sup>65</sup> *Ibid.*: 40.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> St. prp. nr. 45 (2000–2001: 13).

<sup>68</sup> *Ibid.* : 34.

<sup>69</sup> Innst. S. nr. 342 (2000–2001: 20).

<sup>70</sup> *Ibid.*: 18.

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> *Ibid.*: 28.

<sup>73</sup> *Ibid.*: 10.

<sup>74</sup> *Ibid.*: 24.

<sup>75</sup> *Ibid.*: 32.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> St. prp. Nr. 45 (2000–2001: 62).

<sup>78</sup> Stortingsforhandlinger 13.06.01, s. 3733.

<sup>79</sup> *Ibid.*: 3764.

## Andre utgivelser i Det sikkerhetspolitiske bibliotek

- 2/98 **Jahn Otto Johansen**  
Sentral- og Øst-Europas år.
- 3/98 **Jakub M. Godzimirski**  
The Visegrad Group, The Commonwealth of Independent States  
and Council of Baltic Sea States.
- 4/98 **Clive Archer**  
Norden and the security of the Baltic states.
- 5/98 **Fjærvoll, Klaiber, Chesire**  
The future challenges to Norwegian defence and security Policy.
- 6/98 **Aslaug Haga**  
Norway's petroleum activities: The foreign policy agenda.  
**Bjørnar Kibsgaard**  
Why energy has become a security policy problem.
- 7/98 **Kenneth B. Moss**  
U.S.-European relations and the changing balance between the  
President and Congress.
- 8/98 **Knut Vollebæk**  
Norwegian security policy in a changing Europe.
- 9/98 **Gedde-Dahl, Hendriksen, Midttun og Moen**  
Norge og Øst-Europa 1945-65.
- 10/98 **Knut Vollebæk**  
The 1999 Norwegian OSCE chairmanship.  
**Bronislaw Geremek**  
Current challenges for the OSCE and the role of the chairmanship.
- 11/98 **Pavel K. Baev:**  
Russia's policies in secessionist conflicts in Europe in the 1990s.
- 12/98 **Jakub M. Godzimirski**  
Russian security policy objectives in the Baltic sea and the  
Barents area.
- 1/99 **Jahn Otto Johansen**  
Tyskland i hjertet av Europa.
- 2/99 **Fostervoll, Gjerde, Petersen og Bondevik**  
NATO's 50-års jubileum.
- 3/99 **Aage Borchgrevink**  
Bakgrunnen for konflikten i Kosovo og OSSEs rolle.  
**Terje Lund**  
Interne konflikter og humanitær intervensjon.
- 4/99 **Alyson J.K. Bailes**  
The new european defence debate.
- 5/99 **Idås, Wiborg, Surlien og Storberg**  
USA og Vest-Europa 1945 - 1965.
- 6/99 **Geir Hågen Karlsen**  
Militær støtte til de baltiske land: erfaringer og anbefalinger.
- 7/99 **Knut Vollebæk**  
Det nye NATO og konsekvenser for Norge.  
Vedlegg med NATO's strategiske konsept i norsk oversettelse.
- 8/99 **Eldbjørg Løwer**  
Forsvarspolitiske utfordringer.
- 9/99 **Fredrik Bull-Hansen**  
En all-europeisk sikkerhet etter bomber overBalkan.
- 1/00 **John Berg**  
Europeisk forsvarsidentitet - europeisk forsvarsindustri
- 2/00 **Tor Aagaard Borgersen**  
Forsvaret i skuddlinjen



- Olav Martin Kvalsvik**  
Ikke-intervensjon og humanitære prinsipper
- 3/00 **Jahn Otto Johansen**  
Sentral og Øst-Europas fremtid
- 4/00 **Bjørn Olav Knutsen, Alf Granviken, Mats Ruge Holte, Anders Kjøberg og Finn Aagaard**  
Europeisk sikkerhet i en foranderlig tid: En analyse av Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske handlingsrom
- 5/00 **Gábor Iklódy**  
The Kosovo conflict - experiences of a new NATO member
- 6/00 **Christian Borch**  
NATO etter Kosovo
- 7/00 **Dan Smith**  
National sovereignty and citizens' rights: Having it both ways
- 8/00 **Jakub M. Godzimirski**  
Russian National Security Concepts 1997-2000. A Comparative Analysis
- 9/00 **Bjørnar Kibsgaard**  
Norske havområder: Strategiske og sikkerhetspolitiske utfordringer
- 10/00 **Tormod Petter Svennevig**  
Sikkerhet og samarbeid rundt Østersjøen
- 1/01 **Andreas Selliaas**  
Kaliningrad - en spesiell region i Russland
- 2/01 **Kjeld G. H. Hillingsø**  
Det danske forsvaret i omstilling
- 3/01 **Bjørnar Kibsgaard**  
Norge i energiens geopolitikk
- 4/01 **Jahn Otto Johansen**  
Øst-Europas plass i fremtidens Europa
- 5/01 **Andrej Fjodorov m. fl.**  
Hva er Russlands interesser i Nord-Europa?
- 6/01 **Pavel Baev**  
Putin's Military Reform: Two Trajectories for the First Presidency
- 7/01 **Olav Orheim**  
What are the strategic challenges Norway is facing in the High North?
- 8/01 **Ole Gunnar Austvik**  
Norge som storeksporthør av gass: Utenriks- og sikkerhetspolitiske implikasjoner
- 9/01 **Arkady Moshes**  
Russian Policy in the Baltic Sea Region in 2000-s: First Results and Future Prospects
- 10/01 **Bjørn Olav Knutsen**  
EU - En militær stormakt? Kooperativ sikkerhet og integrasjon som grunnlag for europeisk samarbeid
- 11/01 **Jahn Otto Johansen**  
Tysk utenrikspolitikk før og nå
- 12/01 **Tormod Petter Svennevig**  
FN, NATO OG EU På Balkan
- 13/01 **Olav Riste**  
Facing the 21 century: New and old dilemmas for Norwegian foreign policy
- 14/01 **Nils Marius Rekkedal**  
Utfordringer fra de såkalte asymmetriske trusler