2 2003
KORTINFO FRA DNAK
Den Norske Atlanterhavskomité

Kommentarer til forsvarsministerens rammer for forsvarssjefens militærfaglige utredning.

Av generalløytnant Tønne Huitfeldt (p)

Forsvarsministeren ga 1. oktober 2002 sine føringer for Forsvarssjefens arbeid med Militærfaglige Utredning (FMU) som skal gjelde for perioden 2006-2008. Disse føringerne er et meget omfattende dokument på 19-20 sider som vil få konsekvenser for forsvarets målsettinger, utvikling og aktivitet i de neste langtidsperioder.

Dokumentet er bemerkelsesverdig både på grunn av bredden av de spørsmål som behandles, og på grunn av de nye og til del drastiske anvisninger som dokumentet inneholder.

Dokumentet er ugradert og har vært tilgjengelig for mediene og offentligheten siden det ble lagt frem. Det er derfor merkelig at ikke innholdet har vært årsak til noen diskusjon eller kommentarer.

RISIKOBILDET OG SIKKERHETSPOLITIKKEN

Forsvarsministeren peker på at risikobildet NATO og Norge står overfor først og fremst er preget av uforutsigbarhet, og at behovet for å møte eventuelle sikkerhetspolitiske utfordringer og potensielle trusler på andre måter enn gjennom tradisjonelt militært nærvær i Norge er økende.

Her skal ikke betydningen av diplomati, politiske og andre tiltak som midler i sikkerhetspolitikken undervurderes, men det må tas tilstrekkelig hensyn til Norges geografiske beliggenhet i skjæringspunktet mellom kryssende strategiske interesser. St.prp. nr. 45 om Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005 hevder at "Suverenitetshevdelse er en kjerneoppgave for Forsvaret og forutsetter evne til å håndtere større og mindre episoder på land, i territorialfarvannet og i norsk luftterritorium. I krise og krig innebærer håndhevelse av norsk suverenitet evne til å hindre en motstander i å få adgang til norsk territorium Effektiv og troverdig suverenitetshevdelse forutsetter at Forsvaret har tilstrekkelig ressurser til å overvåke aktiviteten i våre områder og være tilstede på kort varsel med egnet materiell og personell".

Selv om det for tiden ikke anses at Russland utgjør noen trussel mot Norge så vil det asymmetriske forholdet mellom stormakten Russland og småstaten Norge i et strategisk viktig område fortsatt prege de bilaterale forholdene, og være relevant for utformingen av de vesentlige virkemidlene for norsk sikkerhetspolitikk nærmest uavhengig av den rådende politiske og militære situasjon i Russland.

Det er også et spørsmål om *helhetlige løsninger* i tiltak som tar sikte på å ivareta suvereniteten og å kunne reagere raskt og adekvat på episoder. Den nye forsvarsstrukturen innebærer en bedre evne til å reagere og gripe overfor episoder og utfordringer i den økonomiske sonen og i havområdene rundt Norge, men samtidig en redusert evne til å reagere på utfordringer og krenkelser av landterritoriet, særlig i Finnmark men også i resten av landet. Denne uoverensstemmelsen burde utlignes ved en forbedring av den landmilitære tilstedeværelse og beredskap i Norge i forhold til den vedtatte ordning.

Forsvarsministerens rammevilkår peker også på behovet for å møte aktuelle sikkerhetspolitiske utfordringer og potensielle trusler, og at et viktig element her vil være *fremskutt ivaretagelse av norsk sikkerhet* gjennom deltagelse i internasjonale operasjoner både av tradisjonell fredsbevarende og stabiliserende karakter, og av mer proaktiv, preventiv karakter. Det er neppe noen tvil eller uenighet om at norsk deltagelse i internasjonale operasjoner i regi av NATO og FN bidrar til å styrke solidariteten og samholdet i disse organisasjonene. Deltagelsen kan bidra til å trappe ned eller stabilisere en konflikt som ellers kunne ha spredt seg til også å få direkte innvirkning på norsk sikkerhet. Det er vel imidlertid for sterkt og vil kunne bidra til overdrevne forhåpninger å kalle dette "fremskutt ivaretagelse av norsk sikkerhet".

Når forsvarsministeren i denne forbindelse også nevner deltagelse i operasjoner av mer proaktiv, preventiv karakter må det tas i betraktning at konfliktene vedrørende Kosovo i 1999 og Irak i 2003 illustrerte hvor sprikende oppfatningene var i spørsmålet om deltagelse eller ikke uten et klart mandat fra FNs sikkerhetsråd, både blant medlemmene av NATO og FN. Det vil være svært uheldig dersom de politiske myndigheter vedtar å sende ut kontingenter av unge norske kvinner og menn til å delta i risikofylte og farlige oppgaver som del av internasjonale operasjoner, og at denne deltagelse blir gjenstand for kritikk i mediene og i deler av den offentlige opinion. Dersom norsk internasjonal deltagelse ikke oppfattes som å bidra til å styrke respekten for internasjonal lov og rett, er det egnet til å skape tvil om Forsvarets legitimitet og berettigelse. Det vil gjøre

det vanskeligere opprettholde motivasjonen hos Forsvarets personell, og rekruttere personell til internasjonal tjeneste.

FORSVARET OG NY TEKNOLOGI

Forsvarsministeren gir uttrykk for at utviklingen av sivil teknologi og produkter gir muligheter for utvikling i retning av et nettverksbasert forsvar som innebærer at forskjellen i effektivitet mellom et moderne og et mindre moderne forsvar vil bli stadig større. Forsvarssjefen har også gitt uttrykk for at han ønsker at Forsvaret skal utvikle et nettverksbasert forsvar. Det foreligger imidlertid ikke nærmere detaljer i hvilken grad man ønsker å utvikle et nettverksbasert forsvar. Dersom man tar sikte på hva USA har utviklet i løpet av de senere årene, hvor det er tale om "Revolution in Military Affairs" og hvor fremstående flyvåpenoffiserer hevder at deres "Effects Based Operations, OBE" betyr "the end of Strategy", er det klart at både dimensjonene til det amerikanske forsvaret, og omfanget av de ressurser som har vært til rådighet for forskning og utvikling, vil gjøre det umulig å oppnå noen tilsvarende resultater av et nettverksbasert forsvar for en småstat som Norge, og kanskje også for stater med tilgang på langt større forsvarsressurser enn Norge.

Dersom man imidlertid kommer til at systemet bare tilstrebes i den grad det er nødvendig for at norske styrker skal kunne samarbeide med styrkene til de nasjoner som har hatt forutsetninger for å utvikle et operativt fungerende nettverksbasert ledelses og operasjonssystem, så vil dette være langt mer gjennomførbart slik bl.a. norske jagerflygere viste under deltagelsen i operasjonene i Afghanistan i 2002. Men ved utvikling av en begrenset tilknytning til nettverksbaserte operasjoner vil man ikke oppnå de mer omfattende synergieffekter med et flatere, mer fleksibelt og mer mobilt kommandoapparat med intensjonsstyrte enheter slik Forsvarsministeren fremhever som fordeler ved systemet.

HOVEDRETNINGSLINJER FOR FORSVARETS UTVIKLING

Forsvarsministeren fastslår at Forsvaret skal være moderne og at det innebærer at alle enhetene i Forsvarets styrkestruktur skal holde et høyt nivå, både hva angår kompetanse, utrustning og evne til å operere i et helhetlig nettverk med hverandre og med allierte styrker. For å oppnå dette mener Forsvarsministeren at kvalitet må prioriteres over kvantitet, og fleksibilitet være et bærende prinsipp både organisatorisk og menneskelig. Selv om man kan være enig i en slik målsetting, er det tvil om den er gjennomførbar og i det hele tatt ønskelig. Generalinspektøren for Hæren har opplyst at det vil ta 40 år å fornye Hærens materiell og utrustning med det nå forutsatte investeringsnivå. Bare i løpet en disse årene vil en stor del av materiellet allerede være utskiftbart. En annen sak er at krigshistorien har oppløftende mange eksempler på at "Kvantitet har en kvalitet i seg selv", og dette vil kanskje være spesielt viktig for oss med et stort geografisk område i forhold til beskjedne militære styrker.

FORSVARETS OPPGAVER

Det er meget positivt og nyttig at Forsvarsministeren har redegjort i detalj for oppgavene Forsvaret skal være i stand til å løse, og som på en balansert måte må være styrende for styrkestrukturen og de evner som skal anskaffes eller videreføres.

Det innebærer, etter Forsvarsministerens mening, at det er styrkestrukturens evne – som helhet – til å løse Forsvarets oppgaver som skal avgjøre styrkesammensetningen. Det blir også pekt på at hensyn ut over evnen til å løse de prioriterte oppgavene, som for eksempel et eventuelt ønske om å beholde en gitt balanse mellom forsvarsgrenene ikke skal tillegges vekt i strukturutviklingssammenheng. Det blir imidlertid ikke nærmere presisert om slike usaklige hensyn i virkeligheten har vært gjort gjeldende, og i tilfelle når. Det kan også anføres at det er mindre relevant når Forsvarsministeren slår fast at "Forsvaret må drives og fornyes slik at dets kampklare kapasitet kan opprettholdes" når forsvarsgrenenes generalinspektører har fastslått at det ikke vil være mulig å å opprettholde forsvarsgrenenes kompetanse og kapasitet under de forutsatte rammebetingelser.

Forsvarsministeren har imidlertid gitt en avklarende fremstilling av Forsvarets oppgaver som bl.a. har vært savnet i den publiserte versjon av Forsvarssjefens FMU 2003 om "Norges sikkerhetspolitiske utfordringer". Forsvarsministeren deler oppgavene i "Nasjonale oppgaver", " Oppgaver som løses i samarbeid med allierte" og "Andre oppgaver." Den første kategorien oppgaver skal som en balansert helhet være styrende for Forsvarets strukturutvikling. Den siste kategorien skal ikke i seg selv være dimensjonerende for styrkestrukturen, men løses i den grad det er mulig med den struktur som utvikles.

Nasjonale oppgaver

"Å sikre nasjonalt beslutningsgrunnlag gjennom tidsmessig overvåking og etterretning."

Når det gjelder utformingen av systemet for å komme frem til og formidle beslutninger, må det bemerkes at den nye kommandoordningen innebærer en sterk sentralisering av operativt ansvar i forhold til tidligere, og at dette i en uklar situasjon under utvikling kan resultere i usikkerhet og forsinkelser. Det er for eksempel slik at ved en episode under utvikling i eller i nærheten av Nord Norge, skal den operative kontroll overføres fra Sjefen for Landsdelskommando Nord i Bodø til Øverstkommanderende i Fellesoperativt Hovedkvarter i Jåttå, eller denne flytte til LDKN som blir fremskutt hovedkvarter for Øverstkommanderende. Den militært ansvarlige sjef i Bodø eller Jåttå må kommunisere pr samband med den politiske ledelse i Oslo.

"Å håndheve norsk suverenitet"

Det forutsettes at evne til å sikre norsk suverenitet og å bidra til å ivareta nasjonal integritet krever enheter til å avskrekke og håndtere begrensede episoder der norsk suverenitet er truet og å hindre uvedkommende aktører i å få adgang til norsk territorium og forhindre at de skader vitale samfunnsinteresser.

For at dette skal kunne oppnås må det foreligge realistiske muligheter for å trappe opp tiltakene militært eller politisk. Dersom det ikke finnes noen tradisjonell militær tilstedeværelse tilgjengelig i vedkommende område, vil det være ønskelig at det er etablert et regelmessig og kystnært operasjonsmønster for Marinens fregatter og MTBer i utsatte deler av Nord-

Norge. Dette hensyn vil gjøre det ønskelig å beholde Olavsvern ved Tromsø som operasjonsbase for MTBer

"Å ivareta norsk myndighetsutøvelse på avgrensede områder"
Slik myndighetsutøvelse omfatter bl.a. at Kystvakten ivaretar ressurs- og miljøkontroll og annen utøvelse av myndighet på vegne av andre statlige instanser. I betraktning av at Kystvakten har hatt vansker med å opprettholde den ønskede overvåkings- og kontrollvirksomhet på grunn av tekniske problemer og manglende driftsmidler, og på grunn av det nye behov for å etablere et betryggende bergingsberedskap i tilfelle russiske fullastede oljetankere kommer i havsnød nær av kysten i Finnmark eller Troms, synes det å være grunnlag for å følge opp Forsvarsministerens ønske om at investeringsplaner revideres løpende, og med sikte på å få en marinestruktur som er bedre i stand til å imøtekomme aktuelle kystnære oppgaver.

"Å forebygge og håndheve episoder og sikkerhetspolitiske trusler i Norge og norske områder."
Denne oppgaven krever i tillegg til det som er nevnt foran om landmilitær tilstedeværelse, eller mer oppgaveorienterte maritime enheter, også evnen til å involvere NATO i håndteringen av dem . Skal dette bli en realitet må den norske krisehåndteringsevnen være tilstrekkelig til å oppholde og sinke vedkommende aktører i å få adgang til å utnytte norsk territorium tilstrekkelig lenge til at allierte reaksjonsstyrker kan komme inn og bli effektive. Her må det også tas i betraktning at NATOs nye styrkestruktur og forsterkningskonsept med generering av spesielt tilpassede "styrkepakker" først etter at det er truffet beslutning om deployering kan bety at det vil ta lengre tid å få klargjort de aktuelle forsterkninger sammenlignet med tidligere da man i større grad baserte seg på forsterkningsalternativer som var forhåndsplanlagt og utprøvet under allierte fellesøvinger i Norge.

Troppegrunnlaget for 6. divisjonskommando og garnisonen i Porsanger utgjøres stort sett av utdanningsavdelinger og det er ikke klarlagt hvilken beredskaps- eller stridsverdi disse avdelinger har i tilfelle av større eller mindre episoder på norsk landområde. Det synes derfor å være grunn til å overveie om disse avdelinger kan etableres som *stående avdelinger* av beredskapsmessige grunner og for å gjøre dem feltmessig anvendbare for å forebygge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser i Norge. Dette ville trolig også bidra til en bedre utnytting av den tilgjengelige vernepliktsmassen før hele vernepliktsbegrepet går i oppløsning.

"Oppgaver som i tilfelle skal løses i samarbeid med allierte":
"Å bidra til kollektivt forsvar mot trusler, anslag og angrep, inkludert bruk av masseødeleggelsesvåpen".
Hensikten med oppgaven er, sammen med våre allierte, å ha evne til å møte trusler mot og anslag eller angrep på Norge og øvrige deler av NATO som omfattes av Atlanterhavspaktens paragraf 5 og 6. Deltagelse i kollektivt forsvar inngår som et av kjerneelementene i NATOs strategiske konsept fra 1999.
Det norske bidraget til NATOs evne til å forebygge, og om nødvendig motvirke trusler, anslag og angrep som omfattes av den kollektive forsvarsforpliktelsen er *meget beskjedent*: Forsvarets Innsatsstyrke (FIST) med elementer fra alle tre forsvarsgrener er på totalt 3 500 personell. Årsaken til den beskjedne størrelsen av styrken er trolig at man har basert seg på bruk av vernepliktig personell med full førstegangstjeneste som har inngått kontrakt om å stå til rådighet for mulig internasjonal tjeneste i tre år, og at det skal være mulig å sette inn styrken innenfor de tidskrav som er fastsatt av NATO.
Denne styrken kan være av rimelig størrelse for deltagelse i internasjonal krisehåndtering og flernasjonale fredsoperasjoner hvor den inngår i en større internasjonal styrke (brigade eller divisjon). Den er imidlertid trolig for liten og mindre anvendelig dersom det kommer til en Artikkel 5-operasjon for å forsvare alliansens medlemmer. Til sammenligning kan det nevnes at Danmark har stillet til rådighet en mekanisert brigade for internasjonale oppgaver, og i tillegg øremerket en mekanisert infanteridivisjon for NATOs Flernasjonale Korps Nord Øst med hovedkvarter i Stettin i Polen.
Det må også føyes til at dersom det inntreffer en Artikkel-5 situasjon som omfatter norsk territorium så vil 6. Divisjonskommando med underlagte tropper bli stillet til rådighet for kollektivt forsvar av norsk territorium. Disse styrkene blir trolig rapportert til NATO som "In place forces på lavt beredskap" i henhold til NATOs kriterier.
Det er sannsynlig at våre allierte i NATO anser vårt bidrag med landstyrker til artikkel-5 situasjoner utenfor vårt eget område som svært beskjedent i forhold til hva de anser for å være våre økonomiske muligheter . Det er imidlertid ikke kjent hva NATOs reaksjoner og kommentarer har vært til det norske bidraget i forbindelse med styrkerapporteringsprosessen.
Det kan også bemerkes at det ikke er noen brukbar mulighet å prøve å erstatte manglende bidrag til alliansens kollektive forsvar ved å tilby ulike former for "nisjekapasiteter". Selv om slike bidrag kan være velkomne i mer begrensede fredsbevarende oppdrag vil de i tilfelle bli oppfattet som en lettvint måte å slippe unna byrdene på ved en skarp artikkkel-5 situasjon. Aller viktigst for å skape støtte for norsk sikkerhet er at de øvrige NATO-medlemmer anser at Norge yter et rimelig og adekvat bidrag til NATOs kollektive forsvar.

"Å bidra til flernasjonal krisehåndtering og flernasjonale fredsoperasjoner"
Slik krisehåndtering vil etter Forsvarsministerens føringer kunne omfatte alle typer sikkerhetspolitiske utfordringer, og i prinsippet kunne foregå over hele verden og være ledet av faste organisasjoner/allianser som FN, NATO eller EU, eller gjennomføres innenfor rammen av ulike ad-hoc koalisjoner. Flernasjonale fredsoperasjoner inkluderer forebyggende operasjoner hvor hensikten er å hindre en aktuell krise å oppstå gjennom preventiv deployering, for eksempel for å hindre at det bryter ut en konflikt eller finner sted grove brudd på folkeretten, i første rekke menneskerettighetene.
Det er klart at all norsk deltagelse i internasjonale operasjoner må være godkjent politisk i det enkelte tilfelle. Etter debatten som oppsto i forbindelse med spørsmålet om norsk deltagelse i krigen i Irak i 2003, er det lite sannsynlig at Norge noen gang vil delta i en interna-

PORTO BETALT
VED
INNLEVERING
P.P.
NORGE

B

RETURADRESSE:
Den norske Atlanterhavskomite
Fr. Nansens pl. 6
0106 Oslo

sjonal fredsoperasjon hvis det ikke forligger et klart mandat fra FNs sikkerhetsråd.

PRIORITERING AV STYRKEKATEGORIER

Forsvarsministeren ønsker at Norge skal påta seg sin del av en rettferdig byrdefordeling mellom de allierte. Dette innebærer etter Forsvarsministerens mening:

- en høy prioritering av strategisk deployerbare styrker med høy reaksjonsevne.
- en viss prioritering av deployerbare styrker med lavere beredskap.

- en lav prioritering av ikke-deployerbare styrker som egner seg til konvensjonelt territorielt forsvar, da det forutsettes at disse, ved behov, kan fremskaffes over lengre tid og med øket ressurstilgang.

Samtidig blir det understreket at noen av Forsvarets oppgaver må løses rent nasjonalt uten alliert medvirkning. Følgelig må de kunne løses med bruk av norske militære styrker som har høy tilgjengelighet og er under norsk kontroll. Den nødvendige tilgjengelighet på slike styrker må ha høy prioritet.
Denne prioritering illustrerer problemet med avveining mellom bidrag til alliert samvirke og bidrag til nasjonale forsvarsoppgaver. Følger man den prioritet som bygger på deployerbarhet, vil lokale styrker som er nødvendige for å støtte opp og sikre deployerbare styrker få så lav prioritet at de faller ut av troppelisten. Når det gjelder avveiningen mellom bidrag til alliert samvirke og nasjonalt forsvar hva angår landstyrker synes Norges geografiske beliggenhet og territoriets geografiske utstrekning å tilsi at det foretas en revurdering av fordelingen til fordel for bidrag til det nasjonale forsvar. Det synes derfor å være gode grunner til å prioritere 6. Divisjonskommando med underlagte tropper samt garnisonene i Porsanger og Sør-Varanger og deler av Heimevernet på linje med alliansens strategiske reaksjonsstyrker. Det bør videre vurderes å etablere 6. Divisjonskommando og underlagte enheter som stående avdelinger for å gi dem bedre beredskap og feltmessig kompetanse. Som nevnt vil dette kanskje også kunne bidra til bedre utnytting av den tilgjengelige vernepliktsmasse og hindre at hele vernepliktsprinsippet smuldres opp. Det bør også vurderes om ikke det er hjemmel i vernepliktsloven for å beordre vernepliktige mannskaper til tjeneste utenfor landets grenser når det gjelder deltagelse i NATOs kollektive forsvar og dermed bidra til å rette opp den skjevhet som eksisterer mellom norske og de øvrige alliansemedlemmenes bidrag til alliansens kollektivt forsvar.

AVSLUTNING

Det er en vanskelig oppgave Forsvarssjefen står overfor når han skal legge opp Forsvarets struktur og aktivitet i overensstemmelse med Forsvarsministerens rammer og prioriteringer. Den viktigste begrensning ligger trolig i de økonomiske muligheter. Forsvarsministeren anfører i sitt direktiv at Forsvaret har fått et betydelig økonomisk løft i inneværende langtidsperiode 2002-2005 og at ressurstilgangen etter gjeldende planperiode neppe vil øke i særlig stor grad. Det er dokumentert at den gjeldende bevilgningsrammen ikke er tilstrekkelig til å opprettholde forsvarsgrenenes stridende elementer og at det derfor vil være nødvendig å redusere struktur eller aktivitet i den neste perioden, og at det også vil være vanskelig å opprettholde enhetenes og personellets operative kompetanse.
Det er en svakhet at Forsvarsministerens rammer ikke gir uttrykk for hvordan eventuelle reduksjoner eller begrensninger skal prioriteres og gjennomføres.
Uten slike langsiktige retningslinjer vil det være fare for at det oppstår nye feilinvesteringer, eller at Forsvaret ikke klarer å oppnå de innsparinger som ellers ville vært mulige.
Sett fra et helhetlig synspunkt vil det være ønskelig om man i kommende langtidsperiode prøver å oppnå bedre balanse mellom ressursanvendelse som går til å opprettholde et beredskap for internasjonale operasjoner, og til tiltak som bidrar til å styrke Forsvarets evne til å ivareta nasjonale oppgaver. Dette er nødvendig ikke bare for å opprettholde Forsvarets militære troverdighet, men også for å bevare befolkningens tillit og støtte til Forsvaret.
Dersom det virkelig viser seg nødvendig å gå til nye kutt i Forsvarets struktur eller aktivitet må det unngås at disse rammer forsvarsgrenenes operative enheter og militære evne. På det bevilgningsnivå som forsvarsutgiftene befinner seg på, og sammenlignet med hva våre nordiske nabostater klarer å opprettholde av styrker med til dels betydelig lavere bevilgninger, skulle det være mulig for oss å oppnå den styrkestrukturen som omstillingen av Forsvaret i 2002 - 2005 tok sikte på.

Om Kortinfo fra DNAK

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i en kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenbrikspolitikk i det atlantiske området. Serien ble startet juni 2001.

Redaktør: Dag Rydmark, e-post. dag@atlanterhavskomiteen.no
ISSN: 1502-6361

DEN NORSKE ATLANTERHAVS KOMITE
THE NORWEGIAN ATLANTIC COMMITTEE