

Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge

Iver Johansen

Forsvarets forskningsinstitutt

24. november 2006

FFI-rapport 2006/02664

1021

ISBN-82-464-1047-0

Emneord

Morfologisk analyse

Scenario

Forsvarsanalyse

Sikkerhetspolitikk

Godkjent av

Sigurd Glærum

Prosjektleder

Espen Berg-Knutzen

Forskningsjef

Jan Erik Torp

Avdelingssjef

Sammendrag

En sentral dimensjon ved forsvarsplanleggingen er hvilke militære utfordringer Forsvaret vil kunne bli stilt overfor i fremtiden. Denne rapporten analyserer dette ved å se på det overordnede sikkerhetspolitiske utfordringsspektrum mot Norge. Fokuset er altså mot Norge som stat; utfordringer og trusler mot andre aktører på den internasjonale arena holdes utenfor i denne omgang.

Beslutninger og valg relatert til fremtidige utviklingsforløp representerer en betydelig usikkerhet. En metode for å handtere denne usikkerheten er scenarier. Scenarier postulerer en mulig fremtidig situasjon og tjener som referansepunkt i fremtiden for beslutninger vi fatter i dag. Et verktøy for å formulere konsistente og relevante scenarier er *scenarioklasser*. En scenarioklasse er å forstå som et sett av sikkerhetspolitiske utfordringer som har viktige fellestrekk, og som derfor naturlig hører sammen. En scenarioklasse er altså en *generell* størrelse som inneholder enn rekke spesifikke scenarier. Formålet med utviklingen av scenarioklasser er å komme frem til en så fullstendig som mulig inndeling av utfallsrommet for sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge.

Scenarioklassene utvikles på basis av fire parametre: aktør, mål, metode og middel. Et hovedpunkt i analysen er hvorvidt en omfattende militær *invasjon* fortsatt kan regnes som innenfor mulighetenes grenser. På dette punktet konkluderer analysen negativt. Den eneste stat som kunne tenkes å ha militær evne og politiske motiver til dette – Russland – er militært svekket og politisk avhengig av et godt forhold til vestlige land. Dette gjelder i og for seg også vurderingen av mer begrenset militær maktbruk. Her konkludere imidlertid analysen med at dette ligger innenfor det militært mulige samtidig som en politisk utvikling som igjen kan gjøre dette aktuelt, ikke er sannsynlig, men kan likevel ikke avvises.

Analysen konkluderer med at følgende scenarioklasser representerer alle mulige militære utfordringer mot Norge.

- Strategisk overfall
- Begrenset angrep
- Tvangsdiplomati
- Terrorangrep
- Kriminalitet
- Militære fredstidsoperasjoner

English summary

This report defines the main security challenges to Norway today and in the years ahead. A set of scenario classes is defined. Scenario classes constitute broad categories of challenges, and contain – in principle – an unlimited number of specific scenarios. The scenario classes are developed on the basis of four parameters: Actor, Objective, Method and Means. The complete set of scenario classes cover, in principle, the entire spectrum of possible future challenges to Norway. The analysis is carried out using morphological method. The report concludes that large scale Cold war type military aggression against Norway lies beyond the scope of what is possible. However, a series of limited military challenges as well as terrorist threats are considered still to be possible, if not likely. The report is a point of departure for later development of specific scenarios for Norwegian defence planning.

The scenario classes defined in the report are:

- Strategic attack
- Limited attack
- Coercive diplomacy
- Terrorist attack
- Criminality
- Military peace-time operations

Innhold

1	Innledning	7
1.1	Scenarier og scenarioklasser	8
2	Analysemetode	10
2.1	Morfologisk metode	10
3	Analysefase: Hva skal modelleres?	12
3.1	Definisjon av problemet	12
3.2	Parametre og parameterverdier	13
3.2.1	Aktør	14
3.2.2	Mål	15
3.2.3	Metode	16
3.2.4	Middel	18
4	Syntesefase: Konsistente og inkonsistente løsninger	20
4.1	Er "invasjon" et konsistent scenario?	21
4.1.1	Teoretiske svar	22
4.1.2	Et praktisk svar	26
4.2	Er begrenset angrep mulig?	28
4.3	Konsistensmatrisen	30
5	Scenarioklasser: Et sikkerhetspolitisk kart	31
5.1	Analyse av løsningsrommet	31
5.1.1	Scenarioklasse 1: Strategisk overfall	32
5.1.2	Scenarioklasse 2: Begrenset angrep	33
5.1.3	Scenarioklasse 3: Tvangsdiplomati	33
5.1.4	Scenarioklasse 4: Terrorangrep	34
5.1.5	Scenarioklasse 5: Kriminalitet	36
5.1.6	Scenarioklasse 6: Militære fredstidsoperasjoner	36
5.2	Noen betraktninger om sannsynlighet	37
6	Avslutning	39
	Litteratur	41

1 Innledning

Denne rapporten er utarbeidet under prosjekt 1021 SIMFOR (Støtte til Forsvarsdepartementets langtidspanlegging) og er et bidrag til Forsvarssjefens forsvarsstudie 2007 (FS 07). Hensikten er å avklare hoveddimensjonene ved de ulike sikkerhetspolitiske utfordringene Norge og Forsvaret vil kunne bli stilt overfor i fremtiden, og på basis av dette etablere et ”kart” over Norges fremtidige sikkerhetspolitiske utfordringsspektrum. I tillegg til den nytte dette i seg selv måtte ha, er hovedhensikten å skape et redskap for å kunne foreta et så representativt som mulig utvalg av scenarier for analysen av alternative forsvarsstrukturer.

Før vi går videre er det imidlertid nødvendig å gjøre noen avgrensninger og presiseringer. For det første er analysen begrenset til utfordringer som har en direkte sikkerhetspolitisk betydning for Norge. Dette vil si at vi primært er opptatt av utfordringer som representerer en trussel mot Norges territorium¹, mot Norges befolkning eller mot norske myndigheters selvstendige evne til å iverksette politiske beslutninger og opprettholde norsk lov i de områder hvor vi hevder suverenitet. Det ligger ikke i dette noen forutsetning om at bare omfattende militære trusler er relevante. Vår intensjon er tvert om å utforske yttergrensene for det sikkerhetspolitiske utfordringsspektrum. Her inngår selvsagt militære trusler, men også utfordringer som bryter med det tradisjonelle militære trusselbildet, som har asymmetrisk karakter og som grenser mot det sivile myndighetsdomenet.

Det ligger i dette også en avgrensning mot sikkerhetspolitiske utfordringer som ikke er rettet mot Norges territorium, befolkning eller myndigheter, men som berører en annen geografi eller andre aktører i det internasjonale systemet. Slike utfordringer vil i enkelte tilfelle innebære oppgaver for Forsvaret innen rammen av allierte eller multinasjonale militære operasjoner. Denne delen av det sikkerhetspolitiske utfordringsspekteret vil holdes utenfor denne analysen.²

Sikkerhetspolitiske utfordringer dreier seg per definisjon om utfordringer som er eksterne i forholdt til den aktør (stat) som søker sikkerhet. For vårt arbeid har dette den konsekvens at vi utelukkende vil modellere utfordringer som oppstår i Norges eksterne miljø – fra aktører utenfor Norges grenser. Dette innebærer at den indre sikkerhet ikke er tema for denne analysen. I noen tilfeller kan imidlertid grensene være flytende, som for eksempel i det tilfelle at en transnasjonal terrorgruppe etablerer seg innenfor Norges grenser for å gjennomføre en aksjon her eller i et annet land. Etter angrepene mot USA 11. september 2001 er det etablert presedens for å betrakte dette som et sikkerhetspolitisk anliggende, men folkeretten er på dette punktet tvetydig

(jf. Hegge 2002) og det er ikke mulig å angi presise kriterier for hvordan slike tilfeller skal håndteres.

¹ Norges territorium vil i denne sammenheng si Norges land-, luft- og sjøterritorium (dvs. innenfor territorialgrensen) og Svalbard-øygruppen. I tillegg hevder Norge begrenset jurisdiksjon innenfor den økonomiske sonen og i vernesonen ved Svalbard. Norske utenriksstasjoner og skip i utenriksfart er også formelt å betrakte som norsk territorium og underlagt norsk jurisdiksjon.

² Dette er i hovedsak praktisk begrunnet ved at en innen FS 07 ikke ser for seg å utarbeide et eget scenariosett for analyse av militære operasjoner utenfor Norge. Dette scenariobebehovet vil dekkes gjennom anvendelse av scenarier utviklet i NATO og frigitt av ACT (Allied Command Transformation) for bruk i FS 07.

Til slutt noen ord om formålet med scenarier i analysen. Hensikten med scenariene er å "teste" forsvarsstrukturer. Dette innebærer å bruke scenariene til å beregne ulike strukturalternativers effektivitet, i praksis hvor godt strukturalternativene løser de oppgaver som følger av utfordringene som er beskrevet i scenariet. Hensikten er altså *ikke* å bruke scenariene til å peke ut en gitt kategori trusler som spesielt viktig eller til å definere et bestemt trusselnivå og bruke dette som utgangspunkt for utformingen av Forsvarets fremtidige struktur. Begrepet "dimensjonerende scenario", i betydningen av at man baserer forsvarsplanleggingen på ett enkelt særlig høyt prioritert scenario, har altså ingen relevans i dette analyseopplegget. En slik tilnærming ville dessuten innebære en høy grad av politisering av scenarioarbeidet siden utformingen og valget av scenario vil ha avgjørende betydning også for valget av forsvarsstruktur. Innenfor det foreliggende analyseopplegget vil valget av scenarier derimot være motivert av *analysens* behov. Sentralt her er behovet for et *felles* sammenligningsgrunnlag for de ulike strukturalternativene. Det blir da viktig at scenariene favner bredt og ikke bidrar til å ekskludere relevante muligheter fra analysen.

1.1 Scenarier og scenarioklasser

Analysen rettet mot fremtidige situasjoner og utviklingsforløp representerer særskilte utfordringer. Dette skyldes at man – av naturlige årsaker – mangler empirisk erfaringsmateriale å bygge analysen på. Dette gjelder spesielt for komplekse sosiale systemer, som man dypest sett må oppfatte som fundamentalt uforutsigbare (Johansen 2003, s. 9). Helt på bar bakke står man dog ikke, men selv om for eksempel historiestudier, trendanalyser og annet kan gi viktig informasjon, vil den fremtidige utvikling være preget av betydelig usikkerhet. Scenarier er i denne sammenheng en *metode* for å håndtere denne usikkerheten. I en viss forstand kan en si at man gjennom scenarier konstruerer en "syntetisk" empiri som kan tjene som referansepunkter i fremtiden for de handlingsvalg man står overfor i dag.

Et scenario kan kort defineres som en beskrivelse av en fremtidig situasjon innen et saksfelt, eventuelt med en kjede av hendelser som leder fra "nå-situasjonen" til "fremtidssituasjonen". Dette er en svært generell definisjon som rommer en rekke ulike metoder og teknikker for å beskrive fremtiden. Det som imidlertid i første rekke er et særmerke for scenariometoden, er at man gjennom denne kan frigjøre analysen fra observerbare utviklingstrender eller antagelser om fremtidig utvikling. Scenarioforfatteren søker nettopp *ikke* å forutsi fremtiden eller å angi eksplisitte sannsynligheter for en gitt utvikling. Alle forsøk på å gjøre dette begrenses av vår manglende evne til å forstå sosiale systemers indre dynamikk. Scenarier som metode endrer for så vidt ikke på dette faktum. Scenariometoden frigjør imidlertid analytikerens fra kravet om å knytte fremtidig utfall til én bestemt kjede av årsaks-/virkningsforhold. Scenarier retter i stedet fokus mot *mulige* tilstander for systemet i fremtiden, uten at man dermed å tvinges til å modellere hele utviklingsprosessen – en prosess vi uansett ikke greier å lage gode modeller for.

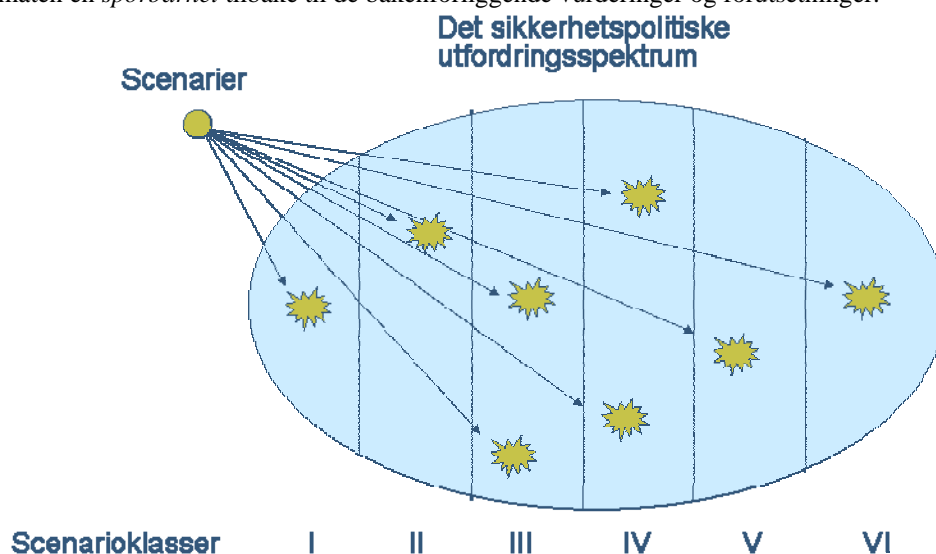
Analysescenarier må tilfredsstille en rekke krav. Sentralt står kravene om *relevans* og *konsistens*. Et scenario er relevant i den grad det inneholder tilstrekkelig informasjon til at det er nyttig for sitt formål. Dette må sikres gjennom en god kontakt mellom de som utarbeider scenariene og analysemiljøet som skal bruke dem.

Konsistens i et scenario betyr at scenariet ikke må tillates å bygge på forutsetninger som er gjensidig utelukkende. Dette innebærer at forutsetninger på ett nivå i scenariet ikke må gjøres umulig eller svært usannsynlig av forutsetninger som gjøres på et annet. Det er følgelig nødvendig med en kritisk gjennomgang av all informasjon scenariet inneholder før det benyttes som utgangspunkt for en analyse. Hovedmålet er at scenariet skal være *realiserbart*, dvs. at den utvikling det beskriver kan bli virkelighet, selv om sannsynligheten for dette kan være svært liten eller vanskelig å vurdere.

Nærmest uansett hvor strenge krav en stiller, vil det være mulig å formulere et uendelig antall scenarier som tilfredsstiller kravene til relevans og konsistens. Det vil følgelig ikke være mulig selv tilnærmedesvis å fylle rommet for fremtidige utfall med scenarier. En trenger altså et annet verktøy enn scenariene for å kartlegge utfallsrommet og sikre den tilstrekkelige bredden i scenariogrunnlaget.

Et slikt verktøy er *scenarioklasser*. En scenarioklasse er å forstå som et sett av sikkerhetspolitiske utfordringer som har viktige fellestrekk, og som derfor naturlig hører sammen. En scenarioklasse er altså en *generell* størrelse som inneholder en rekke mer eller mindre ulike *spesifikke* scenarier. Formålet med utviklingen av scenarioklasser er å komme frem til en inndeling av utfallsrommet for sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge som er uttømmende. Dette vil si at det ikke skal finnes utfordringer som ikke kan tilordnes den ene eller andre scenarioklassen. Målet er altså, som nevnt innledningsvis, å lage et *kart* over det sikkerhetspolitiske utfordringsspektrum. Innenfor dette spekteret skal ethvert konkret scenario kunne plasseres i den ene eller andre klasse av utfordringer samtidig som at ett og samme scenario ikke kan opptre i mer en én klasse. Dette er skissemessig fremstilt i figur 1.1.

Denne inndelingen av utfordringsspekteret vil i neste runde danne utgangspunkt for utarbeidelse av konkrete scenarier for analyser og spill. Målsetningen for denne tilnærmingen er å holde det totale antall scenarier nede på et minimum, og samtidig å opprettholde kontroll med i hvilken grad scenariene til sammen danner et representativt bilde av det reelle utfordringsspekteret. Tilnæringsmåten gir på denne måten en *sporbarhet* tilbake til de bakenforliggende vurderinger og forutsetninger.



Figur 1.1 Skjematisk fremstilling av sammenhengen mellom scenarier og scenarioklasser

2 Analysemetode

Utvikling av scenarier for FS 07 tar utgangspunkt i en generell klassifisering av hele det sikkerhetspolitiske utfordringspektrum for Norge. Metodisk utgjør veien via en generell klassifisering frem til konkrete scenarier en "top-down"-prosess. Dette har vært nødvendig for å sikre en overordnet oversikt over problemfeltet før man innleder arbeidet med selve scenariobeskrivelsen.

Å komme frem til en slik klassifisering er imidlertid ingen triviell sak. Den internasjonale arena rommer en betydelig kompleksitet med et stort antall aktører – stater så vel som ulike typer ikke-statlige aktører – i et komplekst samspill som former det sikkerhetspolitiske miljø, også Norges. Det har vært en målsetting for dette arbeidet å redusere denne kompleksiteten så langt det er mulig gjennom en strukturert analyseprosess hvor sluttproduktet er en overordnet beskrivelse av de fremtidige sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge. I denne prosessen har vi benyttet en analytisk tilnærming kalt morfologisk metode.

2.1 Morfologisk metode

Morfologisk metode er en *ikke-kvantitativ* metode for å strukturere og analysere komplekse problemer innen en rekke ulike fagområder. Metoden ble opprinnelig utviklet av den sveitsiske astronomen Frits Zwicky ved California Institute of Technology under Annen verdenskrig. Etter den tid har metoden vunnet en viss utbredelse og har vært anvendt på en rekke samfunnsvitenskapelige, naturvitenskapelige og tekniske problemstillinger.

Morfologisk metode er en samlebetegnelse for en hel rekke ulike teknikker. Det samlende fellestrekk for disse teknikkene er at de søker å etablere en komplett oversikt over alle mulige aspekter og løsninger for et gitt problem. Zwicky omtaler da også metoden i enkelte sammenhenger som "totality research" (Zwicky 1969 s. 30)

Den teknikk vi her har valgt å benytte oss av går under betegnelsen *morfologisk boks*. Denne teknikken består av fem steg. De tre første stegene utgjør *analysefasen*, hvor problemet defineres og brytes ned i sine enkelte bestanddeler. De to siste stegene utgjør *syntesefasen*, hvor de internt konsistente løsningene konstrueres.

De fem stegene er (ibid. s. 107):

1. Det problem som skal løses må formuleres så presist som mulig.
2. Alle parametre som kan ha betydning for problemet må bli identifisert og analysert.³
3. Den morfologiske boks (eller den multidimensjonale matrisen) som inneholder alle potensielle løsninger for problemet, konstrueres.
4. Alle løsninger som matrisen inneholder, vurderes nøye i forhold til det målet en søker å nå.
5. De optimale løsningene velges ut for praktisk anvendelse.

Analysen av parametrene i den morfologiske boksen innebærer at det for hver parameter bestemmes et

³ Antallet parametre avhenger selvsagt av det oppløsningsnivå man velger. I prinsippet kan et gitt problem brytes ned til et uendelig antall parametre bare oppløsningen er stor nok.

spenn av mulige tilstander denne kan ha. Dette spennet deles inn i et antall *verdier*. Nøyaktig hvilke verdier en her velger vil være styrt av hva som er hensiktsmessig for analysen. I noen tilfeller kan en velge en svært enkel inndeling; i andre tilfeller kan en mer fingradert inndeling være hensiktsmessig. La oss som eksempel anta at en parameter er ”militær kapasitet”. Her kan man eksempelvis ganske enkelt dele parameteren inn i verdiene ”høy” og ”lav”. Dersom større grad av spesifisering skulle være nødvendig kan inndelingen derimot inneholde verdier som: ”evne til defensive operasjoner”; ”evne til defensive operasjoner og begrenset offensiv evne”; ”evne til offensive operasjoner utenfor eget territorium”, osv. Det er imidlertid i alle tilfeller viktig at de verdiene en velger er *uttømmende* – dvs. at det ikke fins mulige tilstander for parameteren som ikke er representert i modellen, og samtidig at verdiene ikke *overlapper* hverandre.

Den morfologiske modellen kan fremstilles som en matrise med parametrene langs den ene akselen og de tilhørende verdiene langs den andre (jf. figur 2.1).

PARAMETER A	PARAMETER B	PARAMETER C	PARAMETER D	PARAMETER E
Verdi A1	Verdi B1	Verdi C1	Verdi D1	Verdi E1
Verdi A2	Verdi B2	Verdi C2	Verdi D2	Verdi E2
Verdi A3		Verdi C3	Verdi D3	Verdi E3
		Verdi C4		Verdi E4

Figur 2.1 Eksempel på morfologisk modell

Til sammen danner parameterverdiene det en kan kalle det *morfologiske rom* for et gitt problemkompleks. Dersom alle relevante parametre og verdier er representert i modellen kan en ta som utgangspunkt at alle mulige tilstander for systemet som helhet rommes av modellen. Modellen utgjør slik sett en ytre ramme for et stort antall teoretisk mulige utfall. Et utfall – eller en ”løsning” – er å forstå som en sammensetning av verdier hvor det inngår én verdi fra hver parameter. I eksempelet ovenfor er det $3 \times 2 \times 4 \times 3 \times 4 = 288$ mulige løsninger.

Det sier seg selv at det vil være vanskelig å analysere så mange ulike løsningsmuligheter, og i analyser av mer komplekse problemer kan antallet mulige utfall være svært mye større. Det vil derfor være ønskelig å redusere kompleksiteten i modellen så langt det er mulig før en går videre med vurdering og utvalg av praktisk anvendbare løsninger.

Med dette er en over i *syntesefasen* (steg 4 og 5). Utgangspunktet for denne er at svært mange av de teoretiske løsningene ikke vil være realiserbare i praksis fordi de inneholder kombinasjoner av verdier som ikke kan opptre sammen. Vi omtaler slike løsninger som *inkonsistente*. Løsninger som inneholder minst ett par av verdier som ikke kan opptre sammen, vil være inkonsistente og kan dermed sjaltes ut av den videre analysen. I praksis viser det seg ofte at mer enn 90 % av alle teoretisk mulige løsninger faller bort. En enkel metode for foreta utskillingen av inkonsistente løsninger er å undersøke alle par av verdier i matrisen med sikte på å avklare om de er konsistente, dvs. om de kan opptre sammen. Metodens fremste fortrinn er at den

er arbeidsbesparende siden antallet par i en matrise er langt mindre enn antallet kombinasjonsmuligheter. I vårt eksempel er det til sammen 101 par.⁴

De løsninger som gjenstår etter konsistensjekken utgjør det en kan kalle *løsningsrommet*. Dette består av alle reelle eller praktisk anvendbare løsninger og er altså en delmengde av det morfologiske rom (som er alle formelle eller teoretiske løsninger). For å bestemme dette med tilstrekkelig presisjon kan det imidlertid være nødvendig med flere gjennomganger av analysen hvor de vurderinger som er gjort under stegene 1 – 4 kvalitetssjekkes grundig.

Det siste steget i analysen er å gjøre et utvalg av løsninger for praktisk anvendelse. I det tilfelle en benytter morfologisk analyse som utgangspunkt for utvikling av scenarier – som vi gjør her, vil en kunne velge hvilke av de konsistente løsningene (evt. alle) som skal danne utgangspunkt for videre bearbeidelse til fullstendige scenarier. Her er det ikke mulig å angi generelle retningslinjer; hvilke løsninger en til slutt velger må vurderes ut fra hva som er hensiktsmessig i hvert enkelt tilfelle.

3 Analysefase: Hva skal modelleres?

Med dette er vi over i den konkrete analysen av sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge. I dette kapitlet vil vi bygge opp en matrise som, så langt det er mulig, rommer alle teoretisk mulige sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge. Dette korresponderer med de tre første stegene i analysen slik dette er redegjort for i forrige kapittel. I det neste kapitlet vil vi gå et skritt videre og søke etter et mindre antall mulige eller praktisk realiserbare utfall som utgjør de typer utfordringer man i praksis vil kunne bli stilt overfor.

3.1 Definisjon av problemet

Det første steget i en morfologisk analyse er så presist som mulig å formulere det problem en ønsker å analysere. Et stykke på vei er dette gjort i kapittel 1. Her vil vi imidlertid bidra med noen utdypende betraktninger.

Det forskningsspørsmål vi har stilt oss er: Hvilke sikkerhetspolitiske utfordringer kan Norge bli stilt overfor i fremtiden? I dette spørsmålet ligger det ingen intensjon om å *forutsi* den fremtidige utvikling. Dette anser vi uansett ikke for å være mulig med noen tellende grad av presisjon. I stedet er målsettingen å skissere de utfordringer som *kan* bli en realitet, selv om sannsynligheten for dette i enkelte tilfeller kan være lav. Vi opererer heller ikke innenfor noen uendelig tidshorison. Å angi et eksakt tidsspenn for analysens relevans er imidlertid ikke mulig. Som et grovt anslag kan vi likevel si at konklusjonene kan anses å være gyldige innenfor den tidsramme hvor det er meningsfullt å legge planer for Forsvaret, dvs. minst 8–10 år, men neppe mer enn 20–25.

⁴ Antallet par kan regnes ut ved å ta utgangspunkt i alle teoretisk mulige par (N^2) der N er antallet verdier i matrisen, og trekke fra de parene som kan dannes av verdiene på samme parameter (verdier på samme parameter skal ikke sammenholdes med hverandre) og dele svaret på to for å unngå at hvert par teller to ganger. I vårt eksempel blir dette: $(16^2 - 3^2 - 2^2 - 4^2 - 3^2 - 4^2) : 2 = 101$ antall par.

Noen ord også om selve objektet for analysen: Norge og norsk sikkerhet. Referanseobjektet for sikkerhet vil i denne analysen være staten Norge. Vi har ovenfor (jf. kapittel 1) definert Norge i betydningen sikkerhetspolitisk aktør som produktet av tre faktorer: (i) territorium, (ii) befolkning og (iii) myndighetenes evne til å iverksette politiske beslutninger og opprettholde norsk lov i de områder hvor vi hevder suverenitet. Spørsmål om sikkerhet og sikkerhetspolitiske utfordringer vil dessuten være knyttet til Norge som aktør i et internasjonalt system. Dette innebærer at de utfordringer det er relevant å vurdere sikkerheten i forhold til, er de *eksterne* utfordringer, dvs. utfordringer som kommer fra aktører – både andre stater og ikke-statlige aktører – i det internasjonale miljø utenfor Norge selv.

Denne avgrensningen betyr ikke nødvendigvis at enheter *innenfor* staten, for eksempel individer, bedrifter, myndighetsorganer eller annet, faller utenfor sikkerhetsbegrepet. Det avgjørende vil i ethvert tilfelle være trusselens eller utfordringens art. Uansett hva (eller hvem) utfordringen rettes mot, enten den er potensiell eller en realitet; så lenge den kan oppfattes som *ekstern* vil den fanges inn av det sikkerhetsbegrepet vi opererer med i denne analysen. I det tilfelle utfordringen er *intern*, dvs. kommer fra individer eller grupper innenfor staten, vil dette være en sak for den sivile rettshåndhevelse – politi og domstoler – og faller dermed utenfor vårt sikkerhetsbegrep.

Med bakgrunn i denne drøftingen kan analyseproblemet presiseres slik: På hvilke måter kan aktører i Norges eksterne miljø påvirke Norges sikkerhet negativt gjennom handlinger som truer norsk område, befolkningen eller norsk myndighetsutøvelse?

3.2 Parametre og parameterverdier

Det problem vi her gjør til gjenstand for analyse inneholder en betydelig kompleksitet. Det finnes åpenbart en svært stor mengde ulike muligheter for handlinger som truer norsk sikkerhet på en eller annen måte. Det er følgelig klart at det ikke vil være mulig å utarbeide en modell som kan fange alle disse mulighetene på noen detaljert måte. En løsning på dette problemet kan være å abstrahere fra alle *konkrete* utfordringer knyttet til bestemte aktører og i stedet rette analysen mot *generelle* kategorier aktører, utfordringer etc.

Fortsatt er det imidlertid ikke nødvendigvis klart hvordan en skal gå frem for å bryte ned analyseproblemet i et overkommelig sett parametre. Dette kan åpenbart gjøres på mange måter. I denne analysen har vi tatt utgangspunkt i fire enkle spørsmål:

- a) Hvilke typer aktører i det internasjonale systemet kan utgjøre en sikkerhetsutfordring for Norge?
- b) Hvilke overordnede målsettinger kan disse aktørene tenkes å handle ut fra?
- c) Hvilke metoder kan anvendes for å realisere målsettingene?
- d) Hvilke kapasiteter er nødvendig for å gjennomføre en gitt metode?

Med utgangspunkt i disse spørsmålene har vi identifisert følgende parametre: *aktør, mål, metode, middel*.

Hver av disse parametrene har et bredt spenn av mulige tilstander. Det finnes imidlertid ingen naturlig avgrensning eller inndeling av dette spennet for noen av parametrene. Den videre bearbeiding av parametrene må derfor skje basert på det beste skjønn. Vi må imidlertid hele tiden ha for øye morfologiens

grunnsetning om å bevare størst mulig åpenhet og ikke utelukke noen alternativer dersom det ikke er helt klart at dette ligger utenfor det man kan anse som mulig.

3.2.1 Aktør

Med aktør vil vi her mene en hvilken som helst type aktør som opererer på den internasjonale arena (dvs. i Norges eksterne miljø) og som under gitte betingelser kan representere en utfordring for norsk sikkerhet.

Det internasjonale systemet består i all hovedsak av stater. Stater er å forstå som ”uavhengige politiske fellesskap, hvor hvert av dem har en regjering og hevder suverenitet over en bestemt del av jordens overflate og en bestemt del av jordens befolkning” (Bull, 1977 s. 8, forf. overs.). Stater er altså suverene politiske enheter, hvilket innebærer at de ikke anerkjenner noen politisk autoritet over dem selv. Stater utgjør dermed det høyeste nivå for politisk organisering i det internasjonale systemet.

I noen sammenhenger velger imidlertid enkelte stater å knytte seg sammen i mer eller mindre forpliktende politiske ordninger. I noen tilfeller innebærer dette avgivelse av suverenitet på visse mer eller mindre presist avgrensede felt. Uansett, for vårt formål er det ikke hensiktsmessig å skille mellom *stater* og *grupper av stater* som internasjonale aktører. Denne verdien vil følgelig representere en øvre grense for aktørparameteren.

Stater / grupper av stater er imidlertid ikke de eneste aktører i det internasjonale system. Vi definerer her ytterligere tre aktørkategorier: *nettverk*, *selskap / foretak* og *enkeltindivider*.

Wikipedia definerer et *sosialt nettverk* (social network) som:

”en struktur bestående av noder som vanligvis er individer eller organisasjoner. Begrepet beskriver hvordan disse er knyttet sammen, dvs. gjennom ulike former for sosiale forbindelser, fra tilfeldige bekjenskskaper til tette familiebånd” (forf. overs.).

Et nettverk skiller seg dermed fra fastere organiserte enheter ved at de mangler en formell struktur med hierarkisk organiserte ledd. Nettverk mangler typisk en klart definert ledelse (selv om enkelte noder i nettverket kan ha en mer sentral rolle enn andre) og bestemte kanaler og formater for informasjonsflyt. Et nettverk har heller ingen klar horisontal avgrensing, idet mer eller mindre løse forbindelser i utkanten av nettverket kan defineres utenfor eller innenfor alt ettersom hvilke kriterier en legger til grunn.

Et eksempel på et internasjonalt nettverk kan være Al-Qaida som stod bak angrepet mot USA 11. september 2001. Det som karakteriserer denne typen nettverk er deres transnasjonale karakter. Nettverket er ikke bundet til en bestemt geografi eller stat, nodene i nettverket befinner seg i ulike land, informasjon og ressurser flyter over landegrensene og initiativ tas på ulike nivåer i nettverket. Nettverksorganisering i dette omfanget er i første rekke gjort mulig av den teknologiske utvikling, spesielt innen informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Utviklingen av den globale informasjonsinfrastrukturen tilsier at betydningen av nettverk på den internasjonale arena vil øke i fremtiden.

Selskap og foretak er formelt organiserte enheter basert på en eller annen form for økonomisk virksomhet. Globaliseringen av økonomien gjør at stadig flere virksomheter foregår utenfor den enkelte nasjonalstats rammer. Deres primære formål og agenda er ikke politisk, men økonomisk vinning. Enkelte av disse selskapene er imidlertid svært omfattende både målt i antall ansatte og i økonomisk omsetning, og kan ha både en betydelig innflytelse over staters politikk og et ønske om å påvirke denne i bestemte retninger.

Enkeltindivider har selvsagt en svært begrenset rolle som aktør på den internasjonale arena. Fortsatt er de fleste mennesker sterkt bundet til den stat de er borger i, og de ressurser et enkeltindivid kan gjøre bruk av er for øvrig svært begrensede. I enkelte tilfeller kan likevel individers handlinger ha en betydning også i internasjonale sammenhenger. Den teknologiske utvikling gir dessuten individer tilgang til metoder og virkemidler som – med Ulrich Becks ord – gjør det mulig for ”individer [å] føre ’krig’ mot stater” (Beck 2003 s. 130). Det vil derfor være urimelig å utelukke denne mulighet fra analysen. Enkeltindivider utgjør samtidig det nedre endepunkt på aktørparameteren.

Aktørparameteren har dermed disse verdiene:

- Stat / gruppe av stater
- Nettverk
- Selskap / foretak
- Enkeltindivid

3.2.2 Mål

Aktører handler på basis av et svært stort antall ulike ambisjoner og målsettinger på en hel rekke saksfelt. Det er imidlertid ikke vår intensjon å trekke dette inn i analysen i full bredde. Den type mål vi er opptatt av, er slike som på en eller annen måte kan berøre norsk sikkerhet når de er utgangspunkt for andre aktørers adferd. Fortsatt utgjør dette en svært stor variasjon, og enhver representasjon av denne parameteren i vår modell vil måtte innebære noen radikalt forenklende grep.

Utgangspunktet for analysen av denne parameteren vil være å definere den *øvre grenseverdi* for parameteren. Denne verdien kan defineres som *den målsetting (for en ekstern aktør) som i størst grad kan påvirke norsk sikkerhet*. I kapittel 3.1 har vi definert sikkerhet som et produkt av faktorene (i) territorium, (ii) befolkning og (iii) myndighetenes evne til å iverksette politiske beslutninger og opprettholde norsk lov i de områder hvor vi hevder suverenitet. I tråd med denne definisjonen vil den mest omfattende påvirkning på norsk sikkerhet følge av handlinger som opphever norske myndigheters kontroll over statens fysiske basis (befolkning og territorium). Dette kan rimeligvis bare skje gjennom å etablere en total kontroll over norsk territorium og det norske statsapparatet. Forutsetningsvis vil dette måtte innebære en eller annen form for militær innsats. Den øvre grenseverdi for denne parameteren vil følgelig være *erobring / regimeendring*.

Selv om vi – som her – har avgrenset målparameteren til bare å omfatte de målsettinger som representerer en utfordring mot Norges sikkerhet, vil de fleste handlinger ha mer begrensede mål. En svært bred kategori mål vil være slike som tar sikte på legge press på norske myndigheter for å fremtvinge endret norsk adferd på et gitt saksfelt. Dette kan dreie seg om et saksfelt hvor det eksisterer en interessekonflikt med en eller flere andre aktører og hvor formålet med handlingen er å tvinge norske myndigheter til handle på andre

måter enn hva som hadde vært tilfelle uten slikt press. *Fremtvinge politisk endring* er følgelig den neste verdien på målparameteren.

Aktører utenfor Norge – fremst stater – kan også handle på basis av enda mer avgrensede målsettinger, men hvor Norge fortsatt vil ha et behov for å følge med på hva som skjer og evt. treffe tiltak for å verne seg dersom det skulle være nødvendig. Slike handlinger kan være motivert av ønsket om å drive militær trening og øvelse. Der dette skjer nær norsk område representerer dette en utfordring for vår evne til overvåking og til å gripe inn dersom aktiviteten skulle krenke norsk territorium. Et spesialtilfelle er andre staters etterretningsinnsats rettet mot Norge, noe som kan sies å være legitimt så lenge det skjer fra eget territorium eller internasjonalt farvann eller luftrom, men som kommer i strid med norsk lov om aktiviteten beveger seg innenfor Norges grenser. Dette vil i modellen omtales som *trening / øvelse / E-innsamling*.

I tillegg til det som er nevnt ovenfor, vil aktører i mange sammenhenger primært handle ut fra hensynet til økonomisk vinning. I de aller fleste tilfeller vil eksterne aktørers økonomiske virksomhet ikke ha noen sikkerhetspolitisk betydning. I så måte faller dette utenfor analysen. Visse typer økonomisk virksomhet kan imidlertid representere en utfordring for enkelte aspekter av Norges sikkerhet. Denne typen målsettinger bør derfor være representert i modellen, og *økonomisk vinning* utgjør samtidig den nedre grenseverdi for målparameteren.

Målparameteren har disse verdiene:

- Erobring / regimeendring
- Fremtvinge politisk endring
- Militær trening / øvelse / E-innsamling
- Økonomisk vinning

3.2.3 Metode

Begrepet metode brukes her i om lag samme betydning som begrepet strategi, dvs. som en *plan for handling* med sikte på å realisere et mål. En metode kan være mer eller mindre krevende å gjennomføre og kan dermed representere ulike ambisjonsnivåer. Metodeparameteren står slik sett i en relasjon til målparameteren hvor den første representerer de handlinger en aktør kan velge for å realisere de målene som er definert på den andre.

Vi innleder drøftingen med å bestemme parameterens øvre grenseverdi, dvs. den mest omfattende metode en aktør kan anvende for å realisere målene definert på målparameteren. Det synes nokså åpenbart at handlinger med sikte på å etablere *militær kontroll over hele Norges territorium* representerer en slik øvre grense. Begrepet militær kontroll vil si at en aktør har full frihet til å operere egne styrker innenfor et gitt område samt evne til å nekte andre aktører å utnytte det samme området for militære formål. Normalt opprettholder norske myndigheter militær kontroll over norsk territorium. Kontroll over ett og samme område kan imidlertid ikke deles. I det tilfelle at en ekstern aktør (i praksis en annen stat) skulle etablere militær kontroll over hele Norge, innebærer dette at norske myndigheter har tapt muligheten til å bruke norsk territorium for militære formål.⁵

⁵ Dette betyr imidlertid ikke at den formelle suverenitet over et gitt territorium ikke kan være omstridt. Selv om norske myndigheter måtte oppgi den militære kontroll i Norge i juni 1940, fortsatte regjeringen i

Kontrollambisjonen trenger imidlertid ikke å være total i betydningen omfatte hele Norge. Man kan godt tenke seg en mer begrenset ambisjon hvor denne bare omfatter deler av Norge og er begrenset i tid. *Militær kontroll over deler av Norges territorium* representerer dermed en tilgrensende, men mer begrenset verdi på denne parameteren.

Et mer begrenset ambisjonsnivå enn ”kontroll” er representert gjennom begrepet *nektelse*. Nektelse kan her defineres som evne til å hindre en annen part å utnytte kritisk infrastruktur i et område han i utgangspunktet kontrollerer, men uten selv å ha ambisjon om å etablere kontroll. En ekstern aktør kan dermed gjennom en nektelsesorientert strategi hindre norske styrkers virksomhet innenfor et geografisk område Norge i utgangspunktet kontrollerer, men uten å utfordre kontrollen over det samme området.

Det samme gjelder også begrepet *forstyrrelse*. Forstyrrelse kan oppfattes analogt til nektelse, men hvor ambisjonen begrenser seg til å forstyrre motpartens militære virksomhet i et område hvor han i utgangspunktet har kontroll. *Nektelse / Forstyrrelse* utgjør i denne analysen en separat verdi på metodeparameteren.

Kontroll, nektelse og forstyrrelse er strategier som innebærer aktiv våpenbruk, dvs. at det vesentlige er den virkning våpnene har i det som er målet for innsatsen. Militære styrker kan imidlertid også brukes som *symbolske* virkemidler. Det vesentlige i denne sammenheng er den effekt som kan oppnås gjennom demonstrasjon av makt og signalisering av vilje til å ta slike midler i bruk, men uten å gjøre det i første omgang. Eksempler på slik bruk kan være deployering av fartøyer, beredskapsøkninger, igangsetting av (særlig ikke-varslede) øvelser, overflygninger og andre former for grensekrenkelser eller avfiring av varsleskudd. Motivet for bruk av symbolsk makt vil være å påvirke motpartens vilje til eksempelvis å motsette seg ulike krav innenfor rammen av en interessekonflikt.

Bruk av militære styrker til å fremtvinge en omfordeling av goder hører til sjeldenhetene, i det minste i vår del av verden. Hoveddelen av den militære virksomheten består av rutinepregede aktiviteter som ikke representerer noen trussel mot andre parter. Likevel er det til enhver tid nødvendig å følge med på disse aktivitetene, og eventuelt avskjære dem i det tilfelle at det skulle oppstå tvil om hva som er den bakenforliggende hensikten. Dette legger beslag på en betydelig andel av det norske forsvarets ressurser. Det vi i denne sammenheng vil kalle *militære fredstidsaktiviteter* representerer samtidig et nedre nivå på det militære metodehierarkiet og er en separat verdi på metodeparameteren.

De metodene – eller strategiene – vi har behandlet hittil, baserer seg alle på aktiviteter som har en viss utstrekning i *tid* og *rom*. Dette ligger på sett og vis i den militære virksomhets natur; militære operasjoner er intimt knyttet til et eller annet territorium og må med nødvendighet strekke seg over en viss tid. Motsatsen til dette er enkeltstående angrep mot objekter eller (grupper av) personer, i og for seg hvor som helst, uten at dette med nødvendighet er ledd i noen overordnet kampanje eller felttog. I dag er dette den

London som Norges lovlige myndigheter. Slike tilstander er ikke uvanlige i krigstid, men vil ikke kunne utgjøre varige løsninger. Et eksempel på langvarig omstridt suverenitet er likevel striden mellom kommunistregjeringen i Beijing og Goumindang på Taiwan om hvem som er Kinas lovlige myndigheter. Internasjonalt ble denne tvisten foreløpig avklart med anerkjennelsen av Beijing-regjeringen i 1971.

foretrukne strategi for aktører med begrensede ressurser (for eksempel terrorgrupper), men metoden kan like gjerne anvendes av stater eller andre aktører. *Angrep mot norsk infrastruktur og/eller borgere* representerer en slik strategi og er den neste verdi på metodeparameteren.

Økonomisk maktbruk er en ikke-voldelig form for maktanvendelse. Bruk av økonomiske maktmidler kan anta mange former og inkluderer økonomiske sanksjoner av ulike slag (handelsboikott, tilbaketrekning av kreditter, import-/eksportbegrensninger etc.), undergraving av et lands valuta og lignende. Økonomisk makt kan være både negativ og positiv (som for eksempel trussel om stopp i investeringer eller løfte om økte investeringer som motytelse for andre goder) og kan anvendes av en hel rekke ulike aktører, private så vel som stater.

En siste kategori omfatter en uspesifisert gruppe metoder som her det til felles at de er i strid med norsk lov. Alle handlinger som faller i denne kategorien vil omtales som *kriminalitet*.

Metodeparameteren har følgende disse verdiene:

- Militær kontroll over hele Norges territorium
- Militær kontroll over deler av Norges territorium
- Nekte / forstyrre norske militære operasjoner
- Symbolsk maktbruk
- Fredsmessig militær aktivitet
- Angrep mot norsk infrastruktur / borgere
- Økonomisk maktbruk
- Kriminalitet

3.2.4 Middel

For å kunne gjennomføre en metode kreves en eller annen form for materiell kapasitet. Dette vil vi i det følgende omtale som det *middel* en gitt aktør kan velge å anvende for å realisere sine mål. Midlene kan være svært omfattende og bare være tilgjengelige for noen ytterst få aktører, eller mer begrensede og dermed oppnåelige for aktører uten store ressurser.

Den øvre verdi på denne parameteren vil vi her definere som *omfattende militær innsats*. Dette innebærer bruk av store militære styrker i omfattende fellesoperasjoner og hvor styrkebruken dimensjoneres for å kunne vedlikeholde innsatsen over en i og for seg ubestemt tid.

Som et motstykke til dette vil *begrenset militær innsats* defineres som bruk av mer begrensede militære styrker, ledet på taktisk nivå og hvor styrkebruken er dimensjonert for bare å kunne opprettholdes over et begrenset tidsrom.

Grenseoppgangen mellom hva som oppfattes som *omfattende* og *begrenset* kan ikke gjøres med noen større grad av presisjon. Dette er heller ikke noe sentralt poeng. Det vesentlige i distinksjonen kan imidlertid fanges opp gjennom distinksjonen mellom det strategiske/operative nivå (omfattende) på den ene siden og det taktisk / stridstekniske nivå (begrenset) på den andre.

Militære styrker er i all hovedsak reservert for stater. (Vi ser da bort fra ulike typer private militser som er et svært vanlig fenomen i stater med en svak sentralmakt.) Ikke-statlige aktører er derfor henvist til andre, ikke-militære, virkemidler. Dette fratar nødvendigvis ikke slike aktører verken evne eller intensjoner om å bruke fysisk makt for å realisere sine målsettinger. Angrep gjennomført med bruk av andre enn militære styrker (for eksempel terrorangrep) vil vi her omtale som *ikke-militær innsats*. Vi vil også her søke å trekke et skille mellom *omfattende* og *begrenset* innsats (mer om dette i kapittel 5.1.4).

Her vil det på mange måter være enda vanskeligere å trekke et klart skille enn det var for militære virkemidler. Dette skyldes blant annet at en mangler den type formaliserte nivåkategorier som historisk er utviklet innenfor militærteorien (jf. strategisk, operativt, taktisk, stridsteknisk). Heller enn å prøve løse dette problemet gjennom en eller annen form for abstrakt kategorisering, vil vi her nærme oss problemet gjennom praktiske eksempler. Innenfor en slik tilnærming vil vi definere angrepene mot New York og Washington D.C. 11. september 2001 og Madrid i mars 2004 som *omfattende*. Et grensetilfelle og et eksempel på *begrenset* bruk av ikke-militære midler kan være angrepene mot buss- og T-banenettet i London i juli 2005.⁶ Tilsvarende vil alle andre og mindre omfattende angrep falle i den samme kategorien.

Sanksjoner og økonomiske straffetiltak er hyppig brukte virkemidler for å legge press på stater eller andre aktører. Brukt mot stater kan slike virkemidler spenne fra privat initierte tiltak av typen forbrukerboikott, til FN-sanksjonerte straffetiltak som i prinsippet binder alle land til å følge opp tiltakene. Felles for disse er at de ikke innebærer bruk av militær makt i seg selv. Imidlertid vil de i enkelte tilfeller understøttes av militære embargooperasjoner.

Den siste verdien på denne parameteren er *andre virkemidler eller påvirkningsformer*. Dette er en generell kategori som er ment å fange opp alle tiltak som ikke faller inn under de allerede nevnte. Denne kategorien er dermed svært omfattende; et generelt fellestrekk er likevel at denne typen virkemidler ikke innebærer bruk av fysiske maktmidler. Et eksempel kan være igangsetting av ulovlig økonomisk virksomhet og derigjennom utfordre norsk suverenitet i et gitt område eller innenfor et gitt saksfelt.

Middelparameteren har følgende verdier:

- Omfattende militær innsats
- Begrenset militær innsats
- Omfattende ikke-militær innsats
- Begrenset ikke-militær innsats
- Sanksjoner / økonomiske straffetiltak
- Andre virkemidler eller påvirkningsformer

Parameterne og verdiene drøftet ovenfor, utgjør det morfologiske rom for det vi i denne analysen oppfatter som teoretisk mulige sikkerhetsutfordringer for Norge. I sum omfatter dette et mulighetsrom på til sammen

⁶ Forskjellen mellom angrepene i Madrid og London er primært knyttet antall ofre (Madrid: 192 drept/1900 skadde, London: 52 drept/700 skadde) og til omfang og kompleksitet i planlegging, organisering og gjennomføring av operasjonen.

768 løsninger. Dette er gjengitt i figur 3.1 nedenfor. Det neste skritt i analysen blir å ta steget fra det teoretisk mulige til det praktisk mulige. Dette steget består i en grundig analyse av matrisen med sikte på å eliminere alle løsninger som inneholder inkonsistente par og identifikasjon av et mindre sett reelt mulige løsninger.

Dette steget i analysen representerer i prinsippet en *binær* tilnærming til et scenarios – eller en scenarioklasses – sannsynlighet; så lenge et scenario ikke kan avvises som *ikke realiserbart* etter konsistenssjekken, må det oppfattes som ”mulig” og dermed del av den videre analysen. En kan på basis av en slik analyse imidlertid ikke si noe om *graden* av sannsynlighet; enten er det sannsynlig i en eller annen grad, og dermed mulig, eller så er det umulig og må utelukkes fra utvalget av scenarier. Spørsmålet om grader av sannsynlighet kan en imidlertid komme tilbake til i senere faser når en kan se alle scenarier i sammenheng. Det er imidlertid viktig å presisere at en på alle stadier i analysen er henvist til å basere seg på skjønsmessige vurderinger. Den morfologiske metoden hjelper analytikeren til å gjøre dette på en strukturert og sporbar måte, men denne systematikken må ikke forlede noen til å tro at analysens konklusjoner representerer et presisjonsnivå som er høyere enn hva de bakenforliggende vurderingene muliggjør.

AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
Stat/gruppe av stater	Erobring/regimeendring	Mil. kontroll over hele NO territorium	Omfattende militær innsats
Nettverk	Fremtvinge politisk endring	Mil. kontroll over deler NO territorium	Begrenset militær innsats
Selskap, foretak, organisert gruppe	Trening, øvelse, E-innsamling	Nekte/forstyrre NO militære op.s	Omfattende ikke-militær innsats
Enkeltindivid	Økonomisk vinning	Symbolsk maktbruk	Begrenset ikke-militær innsats
		Fredsmessig militær aktivitet	Sanksjoner/øk. straffetiltak
		Angrep mot NO infrastr./borgere	Andre virkemidler/påvirkningsformer
		Økonomisk maktbruk	
		Annen kriminalitet	

Figur 3.1 Den morfologiske matrisen: oversikt over alle parametre og verdier.

4 Syntesefase: Konsistente og inkonsistente løsninger

Syntesefasen innledes med en grundig analyse av den interne konsistens i matrisen. Slik det er gjort rede for ovenfor gjøres dette enklest gjennom en vurdering av alle par av verdier med sikte på å avklare deres konsistens. Det spørsmål vi stiller er: ”kan verdi X og verdi Y opptre samtidig?”

Selv om antallet par i matrisen er langt lavere enn antallet teoretisk mulige løsninger (176 mot 768)⁷ vil det hverken være mulig eller hensiktsmessig å presentere alle parene med de bakenforliggende vurderinger i denne rapporten. Noen par fremstår imidlertid som mer kritiske enn andre, og vi skal presentere de sentrale argumentene knyttet til disse i det følgende.

4.1 Er "invasjon" et konsistent scenario?

Et av de mest kritiske spørsmål vi vil måtte konfrontere i analysen av matrisen, er spørsmålet om muligheten for et militært angrep i stor skala med sikte på en langsiktig besettelse av norsk territorium. Dette scenariet utgjorde under hele den kalde krigen det dimensjonerende scenario for all norsk militær planlegging. Scenariet beskrev en omfattende militær innmarsj fra sovjetisk (i dag: russisk) område med sikte på å etablere kontroll over store deler, eventuelt hele norsk territorium. Motivet for angrepet var antatt å være behovet for å sikre den nordlige flanken i forbindelse med et felttog i Sentral-Europa og å etablere fremskutte baser for operasjoner i Atlanterhavet. Scenariet fantes i mange varianter. Den vanligste var i form av et to-akseangrep gjennom Finnmark og Nord-Finland som konvergente i indre Troms. Enkelte versjoner inkluderte også en marsj gjennom Sverige til Ofoten-området. I Sør-Norge så en for seg et amfibisk fremstøt gjennom de danske stredene mot Oslo, i enkelte versjoner supplert med en gjennommarsj fra Stockholmsområdet til det sentrale Østlandet.

Uansett hva den interne konsistens for dette scenariet må ha vært før Sovjetunionens oppløsning, er betingelsene for det i dag for alle praktiske formål borte. Det spørsmålet vi her må stille oss er derfor ikke hvorvidt dette scenariet vil kunne gjenoppstå, så å si "fra de døde". Det vi her må ta stilling til er den interne konsistens knyttet til omfattende militære angrep mot Norge overhodet, i første rekke scenarier som vil kunne rammes inn av de verdiene som utgjør den øverste raden i matrisen: *stat / gruppe av stater – erobring / regimeendring – militær kontroll over hele norsk territorium – omfattende militær innsats*.

I sum utgjør dette den mest omfattende, teoretisk mulige militære utfordring mot Norge. Spørsmålet er om den også er praktisk mulig.

For å besvare dette spørsmålet kan det være hensiktsmessig å bryte det ned i to delspørsmål. Det første gjelder hvorvidt verdien "stat / gruppe av stater" på aktørparameteren er konsistent med verdien "erobring / regimeendring" på målparameteren. Det andre gjelder hvorvidt verdien "stat / gruppe av stater" er konsistent med "militær kontroll over hele norsk territorium" på metodeparameteren.⁸

Det første spørsmålet kan ganske greit besvares bekreftende. Det finnes en rekke, også nyere, eksempler på at stater eller grupper av stater har iverksatt militære operasjoner med sikte på å etablere militær kontroll og fremkalle et politisk regimeskifte i et annet land. Her skulle det i og for seg være tilstrekkelig å henvise til at USA med støtte fra allierte i 2003 innledet krig mot Irak med nettopp dette for øye.

⁷ Antallet par kan beregnes slik: $(2^2 - 4^2 - 4^2 - 8^2 - 6^2) : 2 = 176$.

⁸ I tillegg har vi parene stat / gruppe av stater – omfattende militær innsats; erobring / regimeendring – kontroll av hele norsk territorium; erobring / regimeendring – omfattende militær innsats; kontroll av hele norsk territorium – omfattende militær innsats. Uten å gå nærmere inn på dette vil vi betrakte alle disse parene som mulige, altså konsistente.

Det andre spørsmålet er imidlertid vanskeligere å avklare. For å kunne svare bekreftende på dette må vi kunne identifisere en konkret stat som kan tenkes å anvende militær kontroll over hele norsk territorium som metode for å realisere et i og for seg hvilket som helst mål. Utgangspunktet for denne drøftingen er at det i dag *ikke* finnes noen slik trussel. Spørsmålet vil derfor være mer hypotetisk: Finnes det en stat eller gruppe av stater som i fremtiden vil kunne anvende en slik metode? Svaret på dette har så vel en teoretisk som en praktisk side. Vi skal i det følgende se nærmere på begge.

4.1.1 Teoretiske svar

Et første svar kan hentes fra den realistiske tradisjon i studiet av internasjonal politikk. Denne retningen bygger på et sett antagelser om forholdet mellom stater: For det første at statene er de *primære* aktørene i det internasjonale systemet. Dernest at systemet er *anarkisk*. Dvs. at statene er "suverene" i den forstand at det ikke finnes noen overordnet autoritet de kan henvende seg til for sin egen sikkerhet. For det tredje at statene opprettholder en viss *militær* kapasitet som både gir dem evne til å forsvare seg og til å skade andre. For det fjerde at man aldri kan være sikker på hva som er andre staters *intensjoner* og til sist at statenes grunnmotiv er *overlevelse* og at de derfor handler *strategisk* for å sikre nettopp dette.

Den realistiske skole representerer en svært bred tradisjon med en rekke ulike undervarianter. Vi skal her begrense oss til å nevne to. For det første finnes realismen i en *defensiv* variant hvor vekten legges på å forklare staters adferd og konflikt i lys av det såkalte "sikkerhetsdilemmaet" – det at tiltak fra én stat for å styrke sin egen sikkerhet bidrar til å svekke andres. Siden man aldri kan være sikker på hva som er andre staters intensjoner, og at militær oppbygging kan reflektere aggressive mål (selv om det ikke behøver å være tilfelle), fører dette lett inn i en spiraldynamikk med allmenn opprustning, redusert tillit, økt konflikt og krigsfare.

Den offensive varianten legger mindre vekt på sikkerhetsdilemmaet som den sentrale drivkraft, men anser statenes adferd snarere å være motivert av en konstant kamp for å sikre seg relative fordeler (makt, sikkerhet, prestisje etc.) i konkurranse med andre stater. John J. Mearsheimer sier det slik:

"Internasjonal politikk er ikke en konstant krigstilstand, men den er en tilstand av ubarmhjertig sikkerhetspolitisk konkurranse hvor muligheten for krig alltid lurer i bakgrunnen" (forf. overs.) (Mearsheimer 1995, s. 9).

Ifølge representantene for denne retningen representerer institusjoner, regimer, avtaler etc. som er etablert for å styrke sikkerheten, ingen sikker barriere mot krig. Maktpolitikk og spesielt militær makt, oppfattes som "det endelige argument" som stater vil kunne ty til for å fremme sine interesser når de anser det som hensiktsmessig eller nødvendig. Dette er en grunnbetingelse i forholdet mellom stater, som er uavhengig av tid og rom, og som vil fortsette å operere så lenge det internasjonale systemet består av suverene stater i innbyrdes konkurranse.

Innenfor et realistisk forklaringsparadigme kan ingen stat – heller ikke Norge – noensinne stole helt og fullt på sine naboer (eller noen andre stater for den del). En hvilken som helst stat vil, når vilkårene for det er tilstede, kunne velge å bruke militær makt til å tilrive seg kontroll over andre staters territorium. Vi kan vurdere motivene for dette – og dermed sannsynligheten for at det skal kunne skje – som svært forskjellige

mellom ulike land, men muligheten for en slik utvikling kan aldri avskrives helt og må derfor telle med som en faktor i enhver stats sikkerhetsregnskap.

Et annet svar kan finnes innenfor den institusjonalistiske skole i internasjonal politikk. Også denne er svært mangslungen. Her vil vi i første omgang fokusere på idéen om at grupper av stater under bestemte vilkår kan inngå i et *sikkerhetsfellesskap* hvor krig som konfliktløsningsmekanisme er utdefinert fra det politiske repertoar. Ideen stammer opprinnelig fra Karl Deutsch som gjennom begrepet "pluralistic security community", beskrev en utvikling hvor formelt uavhengige enheter (stater) blir integrert i den grad at fysisk maktbruk blir utenkelig. Drivkreftene for denne utviklingen er i første rekke knyttet til samhandlingsmønsteret mellom grupper av stater; når dette blir omfattende og tett nok vil det kunne utvikles en følelse av fellesskap ("sense of community") som gjør bruk av fysisk makt umulig. Det forutsettes imidlertid samtidig en klar vilje til å realisere dette målet (Deutsch, 1966).

En rekke andre forskere har grepet fatt i Deutschs ideer. Emanuel Adler og Michael Barnett forutsetter – som Deutsch – fremveksten av et normativt fellesskap, men legger større vekt på etablering av organisasjoner og institusjonelle rammer for prosessen frem mot det de omtaler som "dependable expectations of peaceful change" (Adler and Barnett, 1998).

Innenfor et sikkerhetsfellesskap kan statene ta for gitt at konflikter vil finne en fredelig løsning uten bruk av militær makt. Etablering av militær kontroll på en annen stats territorium blir følgelig irrelevant som politisk eller strategisk metode. Parter i et sikkerhetsfellesskap behøver derfor ikke frykte sine naboers militære kapasiteter, siden disse ikke er rettet mot dem selv, og de kan derfor uten risiko unnlate å treffe konkrete forsvarstiltak mot andre medlemmer av fellesskapet. Utviklingen av sikkerhetsfellesskap opphever dermed både sikkerhetsdilemmaet og den systemboende tvang til å søke økt relativ makt, noe som innenfor den realistiske verdensanskuelse fører stater inn i evig konflikt.

Et tredje svar er å finne innenfor en annen hovedretning av den institusjonalistiske skole. Denne bygger på en lang rekke empiriske studier som tyder på at demokratiske land ikke fører krig mot hverandre. Tesen om *demokrati og fred* hevdes å være det nærmeste en empirisk lovmessighet man kan komme i studiet av internasjonal politikk.

"Demokrati og fred"-tesen hevder ikke at demokratier er mer fredelige enn ikke-demokratier. Den fremsetter imidlertid to viktige påstander: (i) at demokratiske land aldri (eller svært sjelden) går til krig mot *hverandre*, og (ii) at når de havner i konflikt vil de svært sjelden bruke – eller true med å bruke – militær makt (Layne, 1994). Sammenhengen mellom demokrati og fred bygger i hovedsak på en sterk og positiv korrelasjon mellom to variabler – *politisk system* (demokrati) og *adferd* (fredelig) – og at denne er konsistent over et langt tidsspenn.⁹ Når det gjelder å forklare denne sammenhengen er det lansert ulike teorier. Blant de oftest refererte er: (i) Kontroll med makthaverne gjennom demokratiske institusjoner reduserer tilbøyeligheten til å gå til krig siden kostnadene ved dette i hovedsak vil måtte betales av befolkningen gjennom direkte tap, økte skatter og redusert velstand, og (ii) fremveksten av en politisk

⁹ Den amerikanske og den franske revolusjon ga støtet til de første moderne demokratier, og de fleste studier bygger på et datagrunnlag med informasjon om politisk system og interstatlig konflikt fra ca. år 1800 og frem til i dag.

kultur som fremmer fredelig konfliktløsning internt, vil over tid eksternaliseres til også å gjelde forholdet til andre (demokratiske) land.

Denne tesen er nært beslektet med ideen om sikkerhetsfelleskap, men går videre i å spesifisere at tendensen til fred er knyttet til et bestemt styresett – demokrati. For øvrig følger i hovedsak de samme konsekvensene: Demokratiske land behøver ikke å frykte hverandres militære kapasiteter (selv om de fortsatt vil ha grunn til frykte ikke-demokratier), sikkerhetsdilemmaet vil ikke ha noen effekt på forholdet mellom dem, og militær maktbruk vil ha utspilt sin rolle som politisk/strategisk instrument.

Tesen om at demokrati fører til fred har imidlertid blitt utsatt for en god del kritikk. Kritikken går både på de grunnleggende påstandene, på metodevalg og på om resultatene er statistisk signifikante. Blant annet kritiseres forkjemperne for tesen for tillempling av definisjoner og selektiv bruk av data for å komme frem til ønskede resultater. Eksempelvis er det pekt på at både krig og demokrati i hele den perioden hvor tesen hevdes å være gyldig (dvs. de siste drøyt 200 år), er svært sjeldne fenomener. Det er følgelig ikke mulig å skjelne antallet faktiske konflikter mellom demokratier (0 eller svært nær 0) fra det antall som vil kunne forventes som resultat av ren tilfeldighet (0 eller svært nær 0), uten gjennom ”tinkering with definitions and categories” (Layne, 1994 s. 40).

Det er også usikkerhet om tesen er gyldig for alle demokratier. Mansfield og Snyder finner i det statistiske materialet en klar tendens til at ”umodne” demokratier, eller land i transisjonsfase fra diktatur (”autocracy”) til demokrati, faktisk er *mer* tilbøyelig til å bruke væpnet makt, også mot andre demokratier, enn gjennomsnittet av alle land (både diktaturer og demokratier) (Mansfield & Snyder 1995). De fremsetter dermed en tillempling av tesen som innebærer at den er gyldig, men kun for ”modne” demokratier.¹⁰

Kritikk rettes også mot selve grunnpåstanden i tesen, den at det er en kausal sammenheng hvor styresett (demokrati) påvirker adferd (fred). William Thompson hevder at det ikke er demokrati som fører til fred, men at det snarere forholder seg omvendt – at utviklingen av det han kaller ”fredssoner” er en viktig forutsetning for demokrati. Han peker på at grupper av stater under visse vilkår – for eksempel bortfall av stormaktspretensjoner (han bruker bl.a. de skandinaviske landene som eksempel) – slutter å føre krig med hverandre, og at dette utgjør en viktig betingelse for demokrati (Thompson, 1996). Tesen om en sammenheng mellom demokrati og fred behøver altså ikke være feil, men den statistiske korrelasjon – i det minste en betydelig del av den – kan forklares ved at det er freden som skaper demokratiet heller enn motsatt.

Et fjerde svar knytter forekomsten av krig til en langsiktig sivilisatorisk utvikling hvor krig mer og mer fremstår som utenkelig. John Mueller argumenterer i boken ”Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War” for at krig mellom utviklede land har kommet i vanry pga. av ”its perceived repulsiveness and futility” (Mueller, 1989 s. 4). Mueller hevder at dette har vært en gradvis prosess over de siste to-tre

¹⁰ Eksakt når et demokrati er modent er selvsagt ikke lett å fastslå. Mansfield og Snyder finner at tendensen til økt sannsynlighet for krig allerede er sterkere ett år inn i en demokratiseringsprosess og sterkere etter ti. I løpet av en hvilken som helst ti-årsperiode vil en stat som ikke gjennomgår regimeendring ha en sannsynlighet på én til seks for å havne i krig, mens en demokratiserende stats sannsynlighet for det samme er én til fire.

århundrer, og at den lange fredsperioden etter Annen verdenskrig representerer det endelige sluttpunkt.

Mueller tilskriver denne prosessen to sentrale faktorer. For det første har de akkumulerte krigserfaringer – med Første og Annen verdenskrig som kulminasjonspunkt – diskreditert krig som virkemiddel i forholdet mellom utviklede land. (Det er viktig å merke seg at Mueller ikke hevder at hypotesen har gyldighet utenfor denne, ikke nærmere definerte, gruppen av land.) Krig har etter dette ikke lenger noen romantisk appell, og med en nesten universell trend mot økonomisk vekst og velstand som overordnede politiske mål, fremstår krig som en i særklasse kontraproduktiv metode for å nå disse.

For det andre – hevder Mueller – har krig også blitt umulig på et *ubevisst* plan. Freden er sikrest når krig er blitt ikke bare politisk uaktuelt, men også ”utenkelig”, dvs. hinsides rasjonell overlegning. Denne utviklingen tilskrives en kulturell prosess hvor krig etter hvert oppfattes som ”very stupid”, og som ”a thoroughly ridiculous enterprise that ought to embarrass the adults who still embrace it, [...]” (Mueller 1989, s. 241, 243). Mueller sammenligner krig med slaveri og duellering; begge i sin tid universelt aksepterte sosiale institusjoner inntil de plutselig så si ”gikk av moten” og forsvant.

En variant av denne typen kultur-orienterte forklaringer finnes i essayet ”The Breaking of Nations” av den britiske diplomaten Robert Cooper. Cooper deler verdens land i tre grupper, ”pre-modern”, ”modern” og ”post-modern”.¹¹ Innenfor den postmoderne verden – som Cooper definerer som EU i tillegg til noen likesinnede stater, bl.a. Japan (men ikke USA, som er ”modern”) – har tidligere tiders maktbalansopolitikk blitt erstattet av en høyere orden som går ”beyond the nation-state” (Cooper 2003 s. 26). Den fundamentale årsak til denne utviklingen er at ”verden har blitt ærlig”¹², dvs. at et stort antall land ”[...] no longer want to fight and to conquer” (ibid. s. 32). Det som etter 1945 har fraholdt landene i Europa fra å kjempe mot hverandre, er ifølge Cooper i første rekke ”[...] the fact that they did not want to do so” (ibid s. 35).¹³

Både Mueller og Cooper knytter spørsmålet om staters manglende tilbøyelighet til å bruke militær makt til tilhørighet til en bestemt kultursfære. (Cooper legger i tillegg vekt på fremveksten av institusjoner; han nevner spesifikt Romatraktaten (1957) og CFE-avtalen¹⁴ (1990), noe Mueller i all hovedsak ignorerer). Innenfor denne kultursfæren er krig forbundet med sterk moralsk stigmatisering og innebærer dermed store psykiske kostnader – dette inkluderer alt fra fordømmelse til latterliggjøring – for enhver som måtte overveie aggressiv bruk av militær makt, spesielt når det skjer mot land innenfor denne sfæren. Både Mueller og Cooper forutser at denne utviklingen vil fortsette og over tid inkludere stadig flere land (Mueller er klart den største optimisten her), både gjennom utbredelsen av fredelige normer og institusjonell utvidelse (Cooper). Land som er trygt forankret innenfor denne kultursfæren kan derfor trappe ned sin forsvarsberedskap uten risiko for å bli offer for militær aggresjon, eller mer selektivt rette denne

¹¹ De ulike nivåene er karakterisert gjennom hva som er det ordnende prinsipp i forholdet mellom land: ”Pre-modern”: imperium, ”modern”: maktbalanse og ”post-modern”: åpenhet og transnasjonalt samarbeid. Inndelingen innebærer ingen nødvendig utviklingssekvens; land kan bevege seg både oppover og nedover på skalaen.

¹² ”The world’s grown honest”. Jf. William Shakespeare, Hamlet akt II, scene 2: Hamlet: *What news?* Rosencrantz: *None, my lord, but that the world’s grown honest.* Hamlet: *Then is doomsday near.*

¹³ Cooper tilskriver den manglende *lysten* på krig større betydning enn Kull og stålunionen, EUs indre marked, den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk etc, som bare anses å ha hatt en ”reinforcing function”.

¹⁴ Conventional Forces in Europe Treaty

mot mindre residualtrusler fra aktører som ikke er underlagt de samme hemninger mht. bruken av militær makt.

Diskusjonen ovenfor har søkt å peke mot ulike svar på spørsmålet om bruk av militær makt i forholdet mellom land, spesifikt om det å oppnå militær kontroll på et annet lands territorium kan anses å være et relevant virkemiddel for å nå politiske mål. I det følgende vil vi gå nærmere inn på hvilke konsekvenser denne diskusjonen har for Norge.

4.1.2 Et praktisk svar

I dette kapitlet vil vi forsøke å sette Norge i sentrum for diskusjonen. Problemstillingen vil være i hvilken grad vi kan regne med at omfattende militær maktbruk og invasjon rettet mot Norge kan være et mulig scenario i fremtiden. Utgangspunktet vil være de teoretiske resonnementene som er presentert ovenfor.

I lys av den realistiske skole i internasjonal politikk kan ingen land, heller ikke Norge, noensinne stole på sine naboer og forsømme sitt forsvar, uten å risikere selve sin eksistens som suveren stat. Dette betyr *ikke* at en stat til enhver tid lever i en tilstand av krig eller krigsfare. Som påpekt ovenfor, er kriger sjeldne fenomener, og de fleste land vil som oftest kunne leve i fred og (relativ) harmoni. Realister tilskriver vanligvis dette at systemet av stater graviterer mot en form for balanse, hvor stormaktene balanserer hverandre og de mindre maktene allierer seg med den ene eller andre stormakt.

Norge inngår i den amerikanske maktsfæren sammen med de øvrige landene i Skandinavia og i mesteparten av Europa for øvrig. Samtidig utgjør de samme landene et politisk og økonomisk fellesskap med sterke sammenbindende mekanismer, med robuste demokratiske systemer, og de tilhører en kultursfære som anser militær maktbruk som en illegitim konfliktløsings-mekanisme. Den samlede effekt av disse elementene tilsier at det europeiske statssystemet har etablert svært høye barrierer mot bruk av militære virkemidler innad i systemet. Det behøver ikke bety at krig for alltid er avskaffet, bare at dette i så fall skulle betinge et generelt systemsammenbrudd av historisk format.

Innenfor det europeiske statssystemet gjenstår det spesielt ett uavklart case – Russland. Russland har etter Sovjetunionens fall gjennomført en dramatisk omveltning fra ettpartistyre til - i det minste i navnet – et demokratisk politisk system og etablering av et fritt marked. Spørsmålet er om dette entydig plasserer Russland innenfor fellesskapet av demokratiske land.

Dette spørsmålet kan ikke besvares med et klart ja eller nei. Det eneste som er sikkert er at det russiske demokratiet er ”umodent” og at det framviser en rekke begrensninger i forhold til det man i vest forbinder med et åpent demokratisk system. En indikasjon på dette er statens intervensjon på en rekke samfunnsområder, bl.a. media, med sikte på å utvide sin kontroll (jf. Wilhelmsen, 2003). Styrkingen av staten på bekostning av det sivile samfunnet har fått enkelte til å konkludere med at Russland i dag er ”tilbake i et autoritært styre” (Gerner, 2004 s. 241).

Kan man så likevel plassere Russland innenfor rammen av det vestlige sikkerhetsfellesskapet? Russland har

helt siden 1991 deltatt i formalisert samarbeid med NATO (North Atlantic Cooperation Council), og fra 2002 danner NATO-landene sammen med Russland NATO-Russlandsrådet (NATO-Russia Council). Selv om denne institusjonelle tilknytningen trekker Russland på innsiden av (deler av) det overlappende nettverket av europeiske sikkerhetsinstitusjoner, er det likevel fremdeles betydelige forskjeller mellom Russland og Vesten på en rekke andre områder. Et slikt er det kulturelle/sivilisatoriske, som dominerer måten Russland forholder seg til andre land på.

I boken "Hvor går Russland? Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030" søker forfatterne å identifisere de viktigste drivkreftene for Russlands fremtidige utvikling, bl.a. som utenrikspolitisk aktør. En av parameterne som identifiseres er "identitet". Denne gis tre verdier: "vestorientert", "uavklart" og "eurasiatisk" (Åtland m.fl., 2005). I denne siste er Russland "sentrum i en alternativ kulturkrets i opposisjon til Vesten" (ibid. s. 53). Boka peker på at "Russlands opptreden som utenrikspolitisk aktør er uløselig knyttet til landets identitet" (ibid. s. 186). I ett av scenariene som skisseres ("Eurasia mot Vesten"), identifiseres fire alternative kulturelle motreaksjoner mot vestlig innflytelse: (i) etnisk basert nasjonalisme, (ii) politisk nasjonalisme i den russiske stats navn, (iii) flernasjonal mobilisering under eurasianismens fane, og (iv) revitalisering av den panslaviske bevegelse.

Selv om boken også inneholder scenarier som innebærer en helt annen utvikling (jf. scenario 1: "Godvær"), finner forfatterne sterke indikasjoner på at en utvikling hvor Russland plasserer seg utenfor det kulturelle fellesskap hvor krig har blitt "utenkelig" (jf. Mueller, 1989), fortsatt må oppfattes som mulig. Denne konklusjonen er også konsistent med Robert Coopers plassering av Russland på det "moderne" stadium innenfor det kulturelle/politiske/økonomiske hierarki. Dette stadiet er i følge Cooper karakterisert ved at "power and *raison d'état* are the things that matter" (Cooper, 2003 s. 22). I et slikt system hviler freden på maktbalanse eller på nærvær av en hegemonisk makt.

Oversatt til norske forhold betyr det at Russland gjenstår som den eneste klassiske sikkerhetsutfordring i betydningen av en stat med militære styrker og hvor Norge og Russland inngår i et system hvor militær makt fortsatt er relevant som virkemiddel for konfliktløsning. Bare fremtiden vil vise hvorvidt Russland vil ta de avgjørende skritt over til det vestlige sikkerhetsfellesskapet.

Vi kan altså konkludere med at militær maktbruk (på et eller annet nivå) i forholdet mellom Norge og Russland fortsatt er "systemisk" mulig. I starten av dette kapitlet stilte vi imidlertid spørsmålet mer spesifikt: Er en *invasjon* av Norge med sikte på langsiktig militær kontroll over norsk territorium innenfor rammen for "mulige" scenarier? Spørsmålet dreier seg altså ikke om hvorvidt militær maktbruk som sådan kan anses som mulig eller ikke, men om en bestemt form for maktbruk – invasjon med store militære styrker – må anses som liggende innen- eller utenfor mulighetenes grenser. Slik stilt er problemet først og fremst et spørsmål om militær *kapasitet* og om hvorvidt Russland vil ha *evne* til å gjennomføre en invasjon av Norge. Det er selvsagt svært vanskelig å fastslå nøyaktig hvilken kapasitet russiske styrker har i dag og vil ha i fremtiden uten gjennom en inngående analyse. En slik er det ikke rom for her. Noen enkle betraktninger kan man likevel gjøre seg.

4.1.2.1 Utviklingen av militær kapasitet i Russland

Sovjetunionens fall førte til en omfattende forvitring av de væpnede styrkene. Dette rammet også styrkene

innenfor Leningrad militærdistrikt (LEMD) og innen Nordflåten med full tyngde, nettopp de styrkene man under den kalde krigen regnet med skulle gjennomføre operasjoner mot Norge og resten av Skandinavia. Ved inngangen til 1990-tallet omfattet styrkene her bl.a. 11 motoriserte infanteridivisjoner, én luftlandedivisjon og to marineinfanteribrigader, opp til 1700 stridsvogner, 2900 artillerienheter¹⁵, 600 stormpanservogner i tillegg til store sjø- og luftstridskrefter.¹⁶

I dag er tilgjengelige styrker i LEMD sterkt redusert. Ifølge siste utgave av Militærbalansen (2005-2006) består hærstyrkene av to uavhengige brigader, én luftlandedivisjon og én marineinfanteribrigade. På materiellsiden er antallet stridsvogner 300, andre pansrede stridskjøretøyer 100¹⁷ og artillerienheter 690. Tilsvarende reduksjoner er gjort også innen sjø- og luftstridskreftene.

En skal være forsiktig med å legge for stor vekt på slike talloppstillinger. Overføring av styrker fra andre områder kan bl.a. endre situasjonen raskt. Dette har imidlertid den kostnad at andre regioner blir tilsvarende svekket, og slike operasjoner er dessuten ikke mulig uten å sende et klart strategisk varsel. Det synes heller ikke å være noen uttrykt vilje til å foreta en mer generell oppbygging av den militære kapasiteten i dette området.

I tillegg til de rent kapasitetsorienterte argumenter som er anført ovenfor, kan det pekes på at Russlands militære styrker i dag ligger langt bak – og mye lenger bak enn for 15-20 år siden – den kvalitetsstandard som er satt av de høyest prioriterte avdelinger i vestlige land. Dette gjelder så vel på det våpenteknologiske område som på det operative og stridstekniske (russiske styrker øves fortsatt i tråd med operative idealer preget av massiv styrkeinnsats etter modellen fra Annen verdenskrig).

Ut fra en ren kapasitetsbetraktning synes det dermed klart at Russland ikke disponerer styrker – hverken i dag eller innenfor denne analysens tidshorisont – med kapasitet til å gjennomføre en *invasjon* av Norge, i det minste ikke uten samtidig å løpe en svært stor risiko for et feilslått felttog. Nå er imidlertid militær kapasitet en i høyeste grad relasjonell størrelse, og hva Russland har *evne* til vil i stor grad være avhengig av norske styrkers kapasiteter og den *evne* NATO har til å sette styrker inn i operasjoner i Norge. Denne dimensjonen har vi imidlertid valgt å ikke gå inn på i denne sammenhengen. Vi vil nøye oss med å gjøre noen grove forutsetninger om at norsk og alliert militær kapasitet vedlikeholdes på om lag dagens nivå innenfor det tidsspenn vi her diskuterer.

Med disse forutsetningene på plass tvinges vi uansett til å konkludere med at en mer eller mindre fullstendig militær kontroll over norsk territorium ligger utenfor det militære og/eller politiske mulighetsrom for Russland og dermed noen stat eller samling av stater overhodet. Paret *stat / gruppe av stater – militær kontroll over hele norsk territorium* er derfor å betrakte som inkonsistent

4.2 Er begrenset angrep mulig?

Vi har ovenfor konkludert med at noen storskala militær maktbruk mot Norge fra Russland (den eneste stat

¹⁵ Inkluderer rørtilleri, bombekastere og rakettartilleri

¹⁶ Tallene er hentet fra IISS The Military Balance 1989-1990 og 1990-1991.

¹⁷ I tillegg finnes 2250 såkalte "look-a-likes", dvs. ubevæpnede pansrede kjøretøyer som ikke er regulert av CFE-avtalen.

som gjenstår som teoretisk mulig aggressor) ikke kan anses å ligge innenfor grensene for det mulige. Denne konklusjonen bygger imidlertid i avgjørende grad på det faktum at Russland i dag og overskuelig fremtid ikke har kapasitet til en slik styrkeinnsats. Spørsmålet vi da må stille er hvorvidt mer begrensede former for styrkebruk kan tenkes å ligge *innenfor* mulighetsrommet, og hvilke former dette i så fall kan få?

I kapittel 3.2.3 presenterte vi sikkerhetspolitiske strategier en annen stat kan tenkes å anvende for å nå sine mål overfor Norge. Den mest omfattende strategien – ”Militær kontroll over hele Norge” – har vi ovenfor konkludert med at ligger utenfor det vi anser som politisk og militært mulig. Hva da med de mer begrensede militære strategiene? I den morfologiske matrisen er disse definert som: tidsbegrenset kontroll over deler av Norges territorium, nektelse og forstyrrelse av norske militære operasjoner, symbolsk bruk av militær makt og punktangrep mot infrastruktur og/eller borgere.

Alle de nevnte strategiene kan i utgangspunktet skaleres fra svært begrenset til relativt omfattende styrkeinnsats. Det faktum at strategiene kan realiseres med begrensede styrker innebærer at vi vil måtte forutsette at disse ligger *innenfor* det som er militært mulig for Russland, både i dag og i fremtiden. Spørsmålet er da hvorvidt vi kan si at dette også ligger innenfor det politisk mulige og dermed hører med i det morfologiske rom.

Dette spørsmålet kan langt på vei besvares ved å gripe tilbake til drøftingen i kapittel 4.1. Vi har her konkludert med at militær maktbruk mellom Russland og Norge fortsatt er ”systemisk” mulig. Samtidig er det klart at en eventuell russisk bruk av makt mot Norge vil være underlagt en rekke praktiske og systembestemte begrensninger: For det første er det uklart hva Russland kan oppnå ved dette som ikke kan oppnås med fredelige midler. For det andre vil slik adferd ha høye kostnader. Det vil bl.a. utløse allianseforpliktelser knyttet til forsvaret av Norge og en konfrontasjon med NATO som Russland i alle tilfeller – må vi forutsette – vil søke å unngå. For det tredje vil en militær konflikt i ett område kunne gjøre Russland mer sårbar for angrep innen andre områder, og dette er noe Russland nødvendigvis vil måtte trekke inn i sine sikkerhetskalkyler.

De politiske kostnadene, og dermed barrierene, vil dermed være svært høye; såpass høye at vi anser denne typen scenarier som svært lite sannsynlige i dagens politiske klima. For at noe slikt skal kunne bli en realitet må vi derfor forutsette politiske endringer i fremtiden som er av en slik art at enten *kostnadene* reduseres eller at den potensielle *nyten* øker, eller begge deler. Slike endringer kan for eksempel være en allmenn svekkelse av folkeretten, svekkelse av NATO, sterkere interessekonflikt mellom Norge og Russland knyttet til ressursfordeling i nordområdene eller lignende.

Et annet poeng er at flere utviklingstrekk på den internasjonale arena åpner for at også andre statlige aktører enn Russland i fremtiden vil kunne gjennomføre begrensede militære angrep mot Norge. For det første fører den teknologiske utvikling til at langtrekkende våpensystemer blir tilgjengelige for stater som tidligere ikke hadde adgang til slike våpen. Dette gjelder spesielt langtrekkende ballistiske missiler, men også langtrekkende våpenbærere som for eksempel konvensjonelle ubåter eller mer ukonvensjonelle metoder for å levere våpen over lange avstander.

For det andre vedvarer en internasjonal politisk situasjon hvor store deler av verdens stater ikke ønsker å la

seg integrere i det vestlige sikkerhetsfellesskapet som Norge er en del av, og til dels posisjonerer seg i direkte motstrid til det. Uten å trekke denne diskusjonen lenger vil vi anse det som en rimelig antagelse at så vel *motiver* som *kapasiteter* til å gjennomføre militære angrep mot Norge vil eksistere i det internasjonale systemet i fremtiden selv om sannsynligheten for dette ikke behøver å være stor.

Konklusjonen er altså at begrensede militære angrep mot Norge fra en annen stat (eller flere) fortsatt må oppfattes å være utfall som ligger innenfor det politiske og det militære mulighetsrom.

4.3 Konsistensmatrisen

Hensikten med drøftingen av de teoretiske og praktiske muligheter knyttet til ”invasjon” har dels vært å avklare muligheten for et scenario som gjennom hele den kalde krigen representerte det dimensjonerende scenario i norsk forsvarsplanlegging, og dels å bestemme et slags øvre nivå for de militære trusler vi må kunne regne som mulige – dvs. ha en eller annen sannsynlighet større enn null – i fremtiden. Det vil imidlertid hverken være hensiktsmessig eller mulig å gjennomføre en like omfattende argumentasjon for alle de øvrige omkring 170 parene i den morfologiske matrisen. Vi vil derfor begrense beskrivelsen av disse til å gjengi konsistensmatrisen som produseres av den morfologiske analysen (se figur 4.1).

	Stat/gruppe stater	Terrornettverk	Selskap, foretak, org.	Enkeltindivid	Erobring / regimeendring	Fremtvinge pol. endring	Øvelse / trening / E-innsaml.	Økonomisk gevinst	Mil kontroll over hele NO terr	Mil kontroll over deler NO terr	Nekte/forstyrre	Symbolisk maktbruk	Økonomisk maktbruk	Angrep mot infrastr./borgere	Annen kriminalitet	Militær fredsvirksomhet	Omfattende mil innsats	Begrenset mil innsats	Omf ikke-militær innsats	Begr ikke-militær innsats	Sanksjoner	Andre virkemidler
Stat/gruppe stater																						
Terrornettverk																						
Selskap, foretak, org.																						
Enkeltindivid																						
Erobring / regimeendring		x	x	x																		
Fremtvinge pol. endring			x																			
Øvelse / trening / E-innsaml.			x	x																		
Økonomisk gevinst	x	x																				
Mil kontroll over hele NO terr	x	x	x	x		x	x	x														
Mil kontroll over deler NO terr		x	x	x	x		x	x														
Nekte/forstyrre		x	x	x	x		x	x														
Symbolisk maktbruk		x	x	x	x		x	x														
Økonomisk maktbruk		x		x	x		x	x														
Angrep mot infrastr./borgere			x		x		x	x														
Annen kriminalitet	x	x			x	x	x															
Militær fredsvirksomhet		x	x	x	x	x	x															
Omfattende mil innsats		x	x	x			x	x			x	x	x	x	x	x						
Begrenset mil innsats		x	x	x	x		x	x				x		x								
Omf ikke-militær innsats	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x					
Begr ikke-militær innsats	x		x		x		x	x	x	x	x	x	x			x	x					
Sanksjoner		x		x	x		x	x	x	x	x	x			x	x	x					
Andre virkemidler					x	x	x		x	x	x	x	x	x		x						

Figur 4.1 Konsistensmatrise fra den morfologiske analysen

Konsistensmatrisen er en todimensjonal matrise hvor de verdiene som er definert i den morfologiske boksen, er plassert langs begge aksene. Matrisen leses slik at hver verdi sammenholdes med alle andre.

Verdier på samme parameter skal likevel ikke sammenlignes med hverandre, og det er bare nødvendig å la sammenligningen gå én vei (når man har analysert parett A-B er det ikke nødvendig å analysere parett B-A). Kun de verdiparene som omfattes av par-analysen er vist i matrisen.

Analysen består av en ren binær vurdering av hvorvidt et verdipar er ”mulig” eller ”umulig”. I matrisen er ”umulige” par markert med et kryss, mens ”mulige” par er markert med en åpen rubrikk. Dette er i tråd med morfologiens grunnprinsipp om å komme frem til en kartlegging alle mulige løsninger for et problem. Nedenfor vil vi gå nærmere inn på utfallet av analysen og på hvilke konkrete og anvendbare løsninger som avtegner seg.

5 Scenarioklasser: Et sikkerhetspolitisk kart

Produktet fra konsistensanalysen er et antall konsistente løsninger, dvs. konstellasjoner av verdier på tvers av parametrene som utgjør reelle eller anvendbare løsninger. Analysen produserer til sammen 12 konsistente løsninger, og dette utgjør det en kan kalle for *løsningsrommet* (se figur 5.1).¹⁸

AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
Stat/gruppe stater	Fremtvinge pol. endring	Mil kontroll over deler NO terr	Omfattende mil innsats
Stat/gruppe stater	Fremtvinge pol. endring	Mil kontroll over deler NO terr	Begrenset mil innsats
Stat/gruppe stater	Fremtvinge pol. endring	Nekte/forstyrre	Begrenset mil innsats
Stat/gruppe stater	Fremtvinge pol. endring	Symbolisk maktbruk	Begrenset mil innsats
Stat/gruppe stater	Fremtvinge pol. endring	Økonomisk maktbruk	Sanksjoner
Stat/gruppe stater	Fremtvinge pol. endring	Angrep mot infrastr./borgere	Begrenset mil innsats
Stat/gruppe stater	Øvelse / trening / E-innsaml.	Militær fredsvirksomhet	Begrenset mil innsats
Nettverk	Fremtvinge pol. endring	Angrep mot infrastr./borgere	Omf ikke-militær innsats
Nettverk	Fremtvinge pol. endring	Angrep mot infrastr./borgere	Begr ikke-militær innsats
Selskap, foretak, org.	Økonomisk gevinst	Annen kriminalitet	Andre virkemidler
Enkeltindivid	Fremtvinge pol. endring	Angrep mot infrastr./borgere	Begr ikke-militær innsats
Enkeltindivid	Økonomisk gevinst	Annen kriminalitet	Andre virkemidler

Figur 5.1 Oversikt over konsistente løsninger fra den morfologiske analysen

Innenfor rammen av dette løsningsrommet kan en finne alle praktisk mulige sikkerhetsutfordringer mot Norge. Analysen slutter imidlertid ikke med dette. Matrisen gir begrenset mening uten at en klarer å sammenfatte resultatet i et sett meningsfulle begreper. Først etter en slik gjennomgang av matrisen, hvor en søker å konkretisere de abstrakte løsningene, vil det være mulig å definere et sett overordnede generelle kategorier – det vi allerede i kapittel 1 introduserte under betegnelsen *scenarioklasser*. Matrisen hjelper oss imidlertid et stykke på vei, nemlig ved å streke opp grensene for hva vi kan anse som mulig.

Scenarioklassene – kan vi forutsette – er altså å finne innenfor rammen av de 12 løsningene analysen har produsert. Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan løsningsrommet kan inndeles.

5.1 Analyse av løsningsrommet

De 12 løsningene som faller ut av den morfologiske analysen representerer mer eller mindre ulike

¹⁸ I forhold til de 768 teoretisk mulige løsningene i den morfologiske matrisen utgjør dette er reduksjon på 98,4%.

sikkerhetspolitiske utfordringer. Vi vil i dette kapitlet gå gjennom de enkelte løsningene med sikte på komme frem til et sett scenarioklasser. Det kan være på sin plass å repetere at vi søker etter en inndeling som et *uttømmende* for hele universet av sikkerhetspolitiske utfordringer, dvs. at det ikke skal finnes scenarier (altså konkrete hendelsesmuligheter) som ikke kan tilordnes den ene eller andre scenarioklassen, og at scenarioklassene ikke skal overlappe, dvs. at et gitt scenario skal kunne tilordnes én og bare én scenarioklasse.

5.1.1 Scenarioklasse 1: Strategisk overfall

Den første linjen i matrisen (jf. fig. 5.1) består av verdiene *Stat/gruppe av stater – Fremtvinge politisk endring – Militær kontroll over deler av norsk territorium – Omfattende militær innsats*. (Se figur 5.2 for en oversikt.)

Denne løsningen skiller seg ut ved det at det er den eneste med verdien ”omfattende militær innsats”. Dette har vi ovenfor (kap. 3.2.4) definert som: *bruk av store militære styrker i omfattende fellesoperasjoner og hvor styrkebruken dimensjoneres for å kunne vedlikeholde innsatsen over en i og for seg ubestemt tid*. Løsningen beskriver altså en situasjon hvor en stat anvender store militære styrker mot Norge. Både målene og metodene er imidlertid begrensede. Forutsetningen på målparameteren er å ”fremtvinge politisk endring”, mens metoden er en tidsbegrenset ”kontroll over deler av norsk territorium” (jf. kap. 3.2.3).

AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
Stat/gruppe av stater	Erobring/regimeendring	Mil. kontroll over hele NO territorium	Omfattende militær innsats
Nettverk	Fremtvinge politisk endring	Mil. kontroll over deler NO territorium	Begrenset militær innsats
Selskap, foretak, organisert gruppe	Trening, øvelse, E-innsamling	Nekte/forstyrre NO militære op.s	Omfattende ikke-militær innsats
Enkeltindivid	Økonomisk vinning	Symbolisk maktbruk	Begrenset ikke-militær innsats
		Fredsmessig militær aktivitet	Sanksjoner/øk. straffetiltak
		Angrep mot NO infrastr./borgere	Andre virkemidler/påvirkningsformer
		Økonomisk maktbruk	
		Annen kriminalitet	

Figur 5.2 Forutsetninger for Scenarioklasse 1: Strategisk overfall

Begrensningene hva gjelder utfordringens mål og metode tilsier at dette faller klart utenfor det en med rimelighet kan kalle en invasjon. Samtidig representerer dette det øvre ytterpunkt for hva det er rimelig å forestille seg som gjennomførbart i termer av militære utfordringer mot Norge. Det karakteristiske ved utfordringen er at den anvender militær makt mot avgrensede deler av norsk område med sikte på å utnytte

den territorielle kontroll man vil kunne oppnå, til å fremtvinge politiske konsesjoner av en eller annen art fra norske myndigheter. Vi vil her kalle dette *strategisk overfall*.¹⁹

5.1.2 Scenarioklasse 2: Begrenset angrep

Flere løsninger inneholder verdiene ”begrenset militær innsats” og ”fremtvinge politisk endring” (jf. figur 5.1). Blant disse er det imidlertid større variasjon hva gjelder metodeparameteren. Vi vil her fokusere mot løsninger som inneholder verdiene ”militær kontroll over deler av norsk territorium”, ”nekte/forstyrre” og ”angrep mot infrastruktur/borgere”. Løsningene er gjengitt i figur 5.3.

AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
Stat/gruppe av stater	Erobring/regimeendring	Mil. kontroll over hele NO territorium	Omfattende militær innsats
Nettverk	Fremtvinge politisk endring	Mil. kontroll over deler NO territorium	Begrenset militær innsats
Selskap, foretak, organisert gruppe	Trening, øvelse, E-innsamling	Nekte/forstyrre NO militære op.s	Omfattende ikke-militær innsats
Enkeltindivid	Økonomisk vinning	Symbolisk maktbruk	Begrenset ikke-militær innsats
		Fredsmessig militær aktivitet	Sanksjoner/øk. straffetiltak
		Angrep mot NO infrastr./borgere	Andre virkemidler/påvirkningsformer
		Økonomisk maktbruk	
		Annen kriminalitet	

Figur 5.3 Forutsetninger for Scenarioklasse 2: Begrenset angrep

Hva vi her står overfor er militær innsats på et mer begrenset nivå enn hva tilfellet er for strategisk overfall. Styrkebruken må dessuten settes inn i en politisk kontekst hvor målene som søkes oppnådd også er mer begrensede. Ut over dette angir ikke løsningene noen mer spesifikke kriterier eller avgrensninger. Vi anser uansett at disse løsningene har svært mange fellestrekk og ikke skiller seg fra hverandre på noe vesentlig punkt. Følgelig vil vi sammenfatte alle disse under kategorien *begrenset angrep*.

5.1.3 Scenarioklasse 3: Tvangsdiplomati

Den neste scenarioklassen retter oppmerksomheten mot staters bruk av det vi ovenfor (jf. kap 3.2.3) har kalt ”symbolisk maktbruk” og økonomiske sanksjoner for å fremtvinge politiske endringer. Det er to løsninger fra analysen som inneholder denne kombinasjonen (se figur 5.4).

¹⁹ Begrepet strategisk overfall er gitt en rekke ulike betydninger. I den norske debatten på 1930-tallet ble begrepet brukt for å beskrive en trussel hvor en fremmed makt satte seg fast på strategisk viktige områder, særlig på kysten, for å sikre seg støttepunkter i en konflikt mellom stormaktene (se Hobson/Kristiansen 2001, s. 236). Her vil vi med strategisk overfall forstå et overraskende angrep med sikte på å oppnå en rask avgjørelse av striden, eller dramatisk endre partenes betingelser for den videre strid, med sikte på å tvinge frem en politisk avgjørelse. Historiske referanser kan være Tysklands angrep mot Danmark og Norge 9. april 1940 eller Japans angrep på Pearl Harbor 7. desember 1941.

Vi legger også merke til at man her også kan skille mellom to ulike verdier på middel-parameteren – begrenset militær innsats og økonomiske sanksjoner.²⁰

Det essensielle ved denne scenarioklassen er at den stat eller gruppe av stater som øver press ikke benytter militære midler for å gjennomføre angrep på norske styrker eller norsk territorium. Maktbruken er bare ”symbolsk”, dvs. at man sender et kraftfullt signal gjennom bestemte former for deployering, manøvrering eller lignende med militære enheter. Dette er gjerne forbundet med fremsettelse av visse krav, og det ligger underforstått at styrkebruken kan trappes opp (for eksempel kan det implisitt eller eksplisitt trues med gjennomføring av begrensede eller mer omfattende angrep) dersom kravene ikke imøtekommes.

AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
Stat/gruppe av stater	Erobring/regimeendring	Mil. kontroll over hele NO territorium	Omfattende militær innsats
Nettverk	Fremtvinge politisk endring	Mil. kontroll over deler NO territorium	Begrenset militær innsats
Selskap, foretak, organisert gruppe	Trening, øvelse, E-innsamling	Nekte/forstyrre NO militære op.s	Omfattende ikke-militær innsats
Enkeltindivid	Økonomisk vinning	Symbolsk maktbruk	Begrenset ikke-militær innsats
		Fredsmessig militær aktivitet	Sanksjoner/øk. straffetiltak
		Angrep mot NO infrastr./borgere	Andre virkemidler/påvirkningsformer
		Økonomisk maktbruk	
		Annen kriminalitet	

Figur 5.4 Forutsetninger for Scenarioklasse 3: Tvangsdiplomati

Denne formen for påvirkning kan også i prinsippet oppnås med andre virkemidler, spesielt økonomiske, når målet er å ramme eller true viktige verdier for en stat. Ved rene økonomiske sanksjoner har man imidlertid forlatt den militære arena. Hvorvidt man fortsatt kan karakterisere dette som en *sikkerhetspolitisk* utfordring blir da mye av et definisjonsspørsmål. Gitt at dette kan få et omfang som for eksempel direkte truer befolkningen, kan man nok i en viss grad gjøre dette, selv om det kanskje kan synes lite sannsynlig at sanksjonsvåpenet alene kan få slike virkninger.

5.1.4 Scenarioklasse 4: Terrorangrep

Denne scenarioklassen fokuserer mot løsninger som inneholder kombinasjoner av aktører som ikke er stater, og den verdien på metodeparameteren vi har kalt ”angrep mot infrastruktur/borgere”. I løsningsmatrisen (jf. figur 5.1) er det tre slike kombinasjoner: to kombinasjoner med ”nettverk” og én kombinasjon med ”enkeltindivid” på aktørparameteren. I alle kombinasjonene er målet for aktøren(e) å

²⁰ Det fremgår av figur 5.1 at ”begrenset militær innsats” bare kan gå sammen med ”symbolsk maktbruk” og at ”sanksjoner/økonomiske straffetiltak” bare kan gå sammen med ”økonomisk maktbruk”.

”fremtvinge politisk endring”, mens styrkebruken er enten ”omfattende” eller ”begrenset ikke-militær innsats. Dette vil vi kalle *terrorangrep* (jf. figur 5.5).

Med terrorangrep vil vi her ganske enkelt forstå angrep som iverksettes av det vi kan kalle private aktører, dvs. aktører som ikke er eller handler på vegne av internasjonalt anerkjente stater. Når det gjelder valg av metode og virkemidler vil slike aktører være underlagt langt sterkere begrensninger enn stater, men samtidig vil de på andre områder også ha muligheter stater ikke disponerer. For det første vil deres evne til å gjennomføre angrep av kapasitetsmessige grunner være begrenset til enkeltstående punktangrep eller serier av slike. Enhver form for territoriell kontrollambisjon vil ligge hinsides deres kapasitet, og det samme gjelder muligheten for å nekte/forstyrre norske militære operasjoner. For det andre disponerer slike aktører ikke militære styrker, og angrepsformen vil være det vi ovenfor (jf. kapittel 3.2.4) har definert som ”ikke-militær innsats”. Imidlertid er nettverksorganiserte grupper ikke bundet av hensynet til internasjonale normer, egen befolkning og eget territorium på samme måte som stater. Ved å stå på utsiden av det internasjonale systemet oppstår det en grunnleggende asymmetri i forholdet til den(de) stat(er) de fører (en ukonvensjonell) ”krig” mot som kan utnyttes på ulike måter.

AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
Stat/gruppe av stater	Erobring/regimeendring	Mil. kontroll over hele NO territorium	Omfattende militær innsats
Nettverk	Fremtvinge politisk endring	Mil. kontroll over deler NO territorium	Begrenset militær innsats
Selskap, foretak, organisert gruppe	Trening, øvelse, E-innsamling	Nekte/forstyrre NO militære op.s	Omfattende ikke-militær innsats
Enkeltindivid	Økonomisk vinning	Symbolsk maktbruk	Begrenset ikke-militær innsats
		Fredsmessig militær aktivitet	Sanksjoner/øk. straffetiltak
		Angrep mot NO infrastr./borgere	Andre virkemidler/påvirkningsformer
		Økonomisk maktbruk	
		Annen kriminalitet	

Figur 5.5 Forutsetninger for Scenarioklasse 4: Terrorangrep

Vi skiller også mellom angrep hvor styrkebruken er ”omfattende” og angrep hvor den er ”begrenset”. En hovedgrunn til dette er at man her beveger seg inn på et felt som i hovedsak er Politiets ansvar. Det kan imidlertid i utgangspunktet antas at svært omfattende angrep med ikke-militære midler vil overstige den evnen Politiet har til å kunne håndtere dette, og at man derfor vil måtte benytte Forsvarets ressurser i tillegg. Skillet mellom omfattende og begrenset ikke-militære innsats er derfor introdusert i analysen i første rekke for å kunne identifisere hvilke typer situasjoner det er relevant å trekke inn i den militære planlegging og hvilke som kan holdes utenfor eller tillegges mindre vekt.

Dette utløser et siste spørsmål: Er terrorangrep sikkerhetspolitikk? Ut fra definisjonen i kapittel 1 – dvs. at trusselen er ekstern – kan terrortrusselen karakteriseres som sikkerhetspolitikk når transnasjonale nettverk

står bak. Samtidig vil terrorangrep så å si pr. definisjon manifestere seg som et indre ordens- eller sikkerhetsproblem, og dermed være en oppgave for den indre sikkerhetsetat (jf. diskusjonen ovenfor). Slik sett representerer terrortrusselen en ny type utfordringer hvor skillet mellom utadrettet sikkerhetspolitikk og innadrettet rettshåndhevelse oppløses. Det kan derfor være gode grunner til å inkludere denne trusselen i de utfordringer Forsvaret kan stå overfor i fremtiden, også innenfor Norges grenser.

5.1.5 Scenarioklasse 5: Kriminalitet

Scenarioklasse 5 – kriminalitet – representerer situasjoner hvor private aktører (selskap, foretak, enkeltindiver) begår lovbrudd med sikte på økonomisk vinning (jf. figur 5.6). Den alt overveiende del av slike situasjoner har ingenting verken med sikkerhetspolitikk eller Forsvaret å gjøre, men er et anliggende for Politiet og rettsapparatet. Dette gjelder over alt, unntatt på noen få områder, nærmere bestemt Norges grense mot Russland (Grensevakten) og utøvelse av jurisdiksjon i Norges økonomiske sone og i vernesonen rundt Svalbard. I det siste området har fortsatt politiet myndighet, men tjenesten utføres av Kystvakten, som operativt står under Forsvarssjefens kommando.²¹ Disse utfordringene er derfor relevante for Forsvarets planlegging og er følgelig tatt inn i utvalget av scenarioklasser.

AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
Stat/gruppe av stater	Erobring/regimeendring	Mil. kontroll over hele NO territorium	Omfattende militær innsats
Nettverk	Fremtvinge politisk endring	Mil. kontroll over deler NO territorium	Begrenset militær innsats
Selskap, foretak, organisert gruppe	Trening, øvelse, E-innsamling	Nekte/forstyrre NO militære op.s	Omfattende ikke-militær innsats
Enkeltindivid	Økonomisk vinning	Symbolisk maktbruk	Begrenset ikke-militær innsats
		Fredsmessig militær aktivitet	Sanksjoner/øk. straffetiltak
		Angrep mot NO infrastr./borgere	Andre virkemidler/påvirkningsformer
		Økonomisk maktbruk	
		Annen kriminalitet	

Figur 5.6 Forutsetninger for Scenarioklasse 5: Kriminalitet

5.1.6 Scenarioklasse 6: Militære fredstidsoperasjoner

Bruk av militære styrker for aggressive formål hører – i det minste i vår del av verden – til sjeldenhetene. Dersom man utelukkende baserer planleggingen på slike situasjoner risikerer man å tape av syne de utfordringer et lands militære styrker står overfor det aller meste av tiden. Dette var betraktninger som ikke var like relevante under den kalde krigen hvor størsteparten av Forsvarets virksomhet i fredstid besto i å produsere styrker til mobiliseringsforsvaret. Med et mindre, og mer profesjonelt forsvar, og med bortfall av den dimensjonerende invasjonstrusselen, får den daglige virksomheten en større relativ betydning i forhold

²¹ Noe av det samme er tilfelle for redningstjenesten.

til de rene forsvarsoppgavene. Det vil derfor være behov for å inkludere disse utfordringene blant scenarioklassene.

Den kombinasjon i løsningsmatrisen (jf. figur 5.1) som representerer disse utfordringene er *stat/gruppe av stater – øvelse/trening/E-innsamling – militær fredstidsvirksomhet – begrenset militær innsats* (jf. figur 5.7).

AKTØR	MÅL	METODE	MIDDEL
Stat/gruppe av stater	Erobring/regimeendring	Mil. kontroll over hele NO territorium	Omfattende militær innsats
Nettverk	Fremtvinge politisk endring	Mil. kontroll over deler NO territorium	Begrenset militær innsats
Selskap, foretak, organisert gruppe	Trening, øvelse, E-innsamling	Nekte/forstyrre NO militære op.s	Omfattende ikke-militær innsats
Enkeltindivid	Økonomisk vinning	Symbolsk maktbruk	Begrenset ikke-militær innsats
		Fredsmessig militær aktivitet	Sanksjoner/øk. straffetiltak
		Angrep mot NO infrastr./borgere	Andre virkemidler/påvirkningsformer
		Økonomisk maktbruk	
		Annen kriminalitet	

Figur 5.7 Forutsetninger for Scenarioklasse 6: Militære fredstidsoperasjoner

Utfordringen her vil i det alt vesentlige bestå i andre staters fredsmessige, ofte rutinepregede, militære virksomhet knyttet til øvelser, innsamling av etterretning eller lignende. Der dette berører norsk territorium vil Forsvaret stå overfor utfordringen å følge med på aktiviteten, og avskjære denne dersom den skulle være i strid med norsk eller internasjonal lov, eller om den skulle fremstå som truende på noen måte.

5.2 Noen betraktninger om sannsynlighet

Det kan uten videre slås fast at de utfordringene som fanges inn av scenarioklassene spenner fra det svært usannsynlige til det svært sannsynlige. Sannsynlighetsbetraktninger er imidlertid svært kompliserte, spesielt når man, som her, i stor grad mangler et relevant empirisk grunnlag. Vi skal likevel i det følgende forsøke en mer systematisk tilnærming til dette problemet.

Vi kan til å begynne med å dele scenarioklassene inn i to grupper. Gruppe 1 er de som representerer utfordringer som kan oppstå til enhver tid. Dette vil si at de sikkerhetspolitiske og militære rammebetingelser vi opererer under i dag ikke på noen måte utelukker disse utfordringene. Til denne gruppen hører følgende scenarioklasser:

- Scenarioklasse 3: Tvangsdiplomati
- Scenarioklasse 4: Terrorangrep

- Scenarioklasse 5: Kriminalitet
- Scenarioklasse 6: Fredstidsoperasjoner

Alle disse utfordringstypene ligger innenfor hva vi med rimelighet vil måtte forvente kunne skje til enhver tid. Dette betyr imidlertid ikke at sannsynligheten er 100% eller at den er lik for alle. For de to siste (Scenarioklasse 5 og 6) kan vi imidlertid faste at dette representerer løpende utfordringer som vil måtte håndteres kontinuerlig. Å fastslå sannsynligheten for terrorangrep (Scenarioklasse 4) er vanskelig, men den er i det minste klart lavere enn 100%, selv om en anlegger et relativt langt tidsperspektiv.

Tvangsdiplomati (Scenarioklasse 3) står i en mellomstilling, ikke minst fordi dette er en utfordring som kan anta svært ulike praktiske fremtredelsesformer. Subtile former for press, støttet opp av begrenset militær styrkebruk faller klart innenfor det vi må kunne forvente også under overordnede systembetingelser lik dagens. Symbolsk maktbruk i stor skala, hvor trusselen om opptrapping er klart uttrykt, må vi imidlertid kunne henvise til den gruppe av utfordringer som betinger endringer i de sikkerhetspolitiske rammebetingelser.

Dette utgjør den andre gruppen av utfordringer, dvs. slike som forutsetter en eller annen form for endring av de sikkerhetspolitiske rammebetingelser før de kan inntreffe. Dette gjelder for:

- Scenarioklasse 1: Strategisk overfall
- Scenarioklasse 2: Begrenset angrep

Vi har ovenfor skissert tre mulige utfall knyttet til disse scenarioklassene: (i) et strategisk overfall hvor Russland er den eneste tenkelige aktør, (ii) et begrenset angrep fra Russland og (iii) et begrenset angrep fra en annen stat.

Utgangspunktet for vår drøfting er at disse utfallene må oppfattes som til dels svært usannsynlige innenfor rammen av dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Når det gjelder (i) og (ii) har vi allerede pekt på de betydelige barrierene mot en slik utvikling (se s. 30-31). Før slike utfall kan bli realiteter må vi dermed forutsette at det inntreffer sikkerhetspolitiske endringer som gjør dem mer sannsynlige. Det er ikke mulig å forutsi eksakt hva slags endringer det kan være snakk om (noen eksempler er nevnt på s. 31), bortsett fra at de må bidra til å gjøre militære styrker *mer* relevante enn hva tilfellet er i dag som virkemiddel for konfliktløsning.

Hva gjelder utfall (iii) kan vi fastslå at de politiske barrierer isolert sett er langt lavere enn hva tilfellet er for Russland. Det store flertall av verdens stater står utenfor det fellesskap av land hvor militær maktbruk har blitt irrelevant om ikke ”utenkelig”. Den avgjørende barrieren i dette tilfelle skyldes imidlertid manglende geografisk nærhet til Norge. Dette bidrar ikke bare til å gjøre militær maktbruk vanskelig eller umulig, men også spørsmålet om politisk interessekonflikt mindre relevant. Dette avstandsproblemet kan imidlertid for det første overkommes gjennom den teknologiske utvikling som gjør militær innsats mulig over stadig større avstander (her har internasjonale terrornettverk gjennom sin operasjonsmåte langt på vei opphevet romdimensjonen ved trusselen). For det andre skaper bl.a. norske bidrag i internasjonale militære operasjoner i utlandet økte forutsetninger for at også politiske konfliktlinjer kan strekkes over store

avstander. Vi regner imidlertid i dag med at få av de landene vi teoretisk sett kan komme i konflikt med, vil besitte slik teknologi i noe tellende omfang.

Det som gjør scenarioklassene 1 og 2 mulig, dvs. inkluderer dem i det morfologiske rom, er at vi anser de politiske og teknologiske endringene de forutsetter, som mulige. Når det gjelder Russland har vi allerede drøftet dette spørsmålet inngående. Hovedargumentet er at så lenge Russland ikke kan sies å ha tatt de avgjørende skritt inn i det vestlige sikkerhetsfellesskapet, må politiske tilbakeslag av denne typen oppfattes som mulige.

Hva gjelder de fremtidige teknologiske mulighetene vil vi ikke her gjennomføre en tilsvarende grundig drøfting. Vi nøyer oss med å forutsette at heller ikke disse kan avvises, noe som gjør at utfall av type (iii) også må tas i betraktning. Vår konklusjon er altså at gitt at disse endringene inntreffer, vil sannsynligheten for utfall av den typen vi her har pekt på øke.

6 Avslutning

Fremtidsstudier representerer store utfordringer, ikke minst hva gjelder å holde et åpent sinn for hva som *kan* skje, og ikke bare fokusere mot det som umiddelbart fortøner seg mest sannsynlig. Denne rapporten tar det utgangspunktet at vi betrakter alt som mulig inntil det motsatte er, om ikke bevist, så i hvert fall grundig argumentert for. Med støtte i morfologisk analysemetode har vi med dette målet for øye, søkt å kartlegge det sikkerhetspolitiske landskapet Norge i fremtiden må manøvrere i.

Utfallet av analysen innebærer ingen radikale oppdagelser. Det meste av det rapporten konkluderer med er allerede en del av den sikkerhetspolitiske debatt. Analysen bidrar imidlertid med en systematisering som tjener til å sette de ulike sikkerhetspolitiske utfordringene inn i en mer overordnet ramme.

Det ”nye” i forhold til tidligere analyser er vektleggingen av trusler fra aktører som ikke er stater, dvs. terrortrusler. I den sikkerhetspolitiske debatt er imidlertid heller ikke dette helt nytt – disse truslene har hatt en sentral plass helt siden angrepene mot New York og Washington 11. september 2001. Terrorangrep skiller i rapportens konklusjoner ut som en egen kategori utfordringer. Diskusjonen om dette egentlig er sikkerhetspolitikk og om den interne rolle- og ansvarsfordeling mellom Forsvaret og Politiet, har ikke vært noe sentralt mål i denne analysen, men kan tas opp på bakgrunn av den.

På enkelte felter forventer vi kritikk for å trække opp gamle spor. Dette gjelder særlig identifiseringen av en fortsatt militær trussel fra Russland. På dette punktet er kanskje analysen mest på tvers av dagens trender i den sikkerhetspolitiske debatt. Vi vil imidlertid her peke på at vi ikke hevder at dette er en til enhver tid eksisterende trussel. Det er gjentatte ganger i drøftingen pekt på at vilkårene for at slike utfordringer skal dukke opp sentralt på den sikkerhetspolitiske dagsorden ikke er tilstede i dag, men forutsetter omfattende endringer i det politiske forholdet mellom Norge og Russland for at de skal kunne bli virkelighet. Slik sett er budskapet fra analysen at det viktigste vi kan gjøre i dag er å treffe tiltak som reduserer sannsynligheten for at slike endringer får utspille seg.

En hovedtrend i analyser av norsk sikkerhet, som denne rapporten viderefører, er at de rent militære utfordringenes relative betydning stadig nedtones. En hovedkonklusjon fra analysen er at en regulær invasjon nå må betraktes som utenfor mulighetsrommet, mens mer begrensede militære utfordringer (strategisk overfall, begrenset angrep) knyttes til mer eller mindre omfattende endringer i sikkerhetspolitiske rammevilkår før de kan bli virkelighet.

Dersom man avgrenser søket etter militære utfordringer til slike som kan oppstå uavhengig av omfattende politiske endringer, gjenstår "symbolsk" maktbruk (det vi har kalt "tvangsdiplomati") som den mest omfattende. En utvikling som bidrar til å bringe Russland på innsiden av det vestlige sikkerhetsfellesskapet – en utvikling vi ikke regner som sannsynlig, men som likevel er mulig – kan imidlertid fjerne også denne utfordringen fra det sikkerhetspolitiske "kartet" og med det det aller meste av det rent militære trusselbildet mot Norge.

Hva er det da som gjenstår, og hvilke utfordringer kan komme i stedet? Dette er spørsmål vi ikke tar mål av oss til å besvare her. Vi vil nøye oss med å peke på at hele den delen av utfordringsspekteret som ligger utenfor Norge (og som ikke er behandlet her) i store trekk vil bestå. Her står vi i første rekke overfor den utfordring å ivareta de av våre interesser som ikke er direkte knyttet til Norges umiddelbare sikkerhet (jf. definisjonen på s. 13), men som påvirker denne indirekte. Eksempler på slike interesser er å bidra til å opprettholde det sikkerhetsfellesskap vi er en del av, herunder delta i operasjoner under FN eller NATO, eller forebygge spredning av kriminalitet og terrorisme fra konfliktområder i andre deler av verden.

En annen konklusjon som kan trekkes ut av drøftingen i denne rapporten, er at trusler fra private aktører som opererer uavhengig av landegrenser, fanger en større del av oppmerksomheten. Dette igjen endrer utfordringsbildet fra det tradisjonelle fokus mot eksterne utfordringer til en stadig mer omfattende sammensmelting av indre og ytre sikkerhet. Denne utviklingen representerer noe av et faseskifte i tenkningen om nasjonal sikkerhet og vil på sikt kunne fremtvinge en radikal omorganisering av våre nasjonale sikkerhetsinstitusjoner.

Litteratur

- Adler Emanuel, Barnett Michael (1998): A framework for the Study of Security Communities In: *Cambridge Studies in International Relations: 62, Security Communities* (Eds Adler E, Barnett M), Cambridge University Press, Cambridge, s. 29-65.
- Beck Ulrich (2003): Globalisering og individualisering: Bind 3 - Krig og terror, Abstrakt forlag, Oslo.
- Bull Hedley (1977): *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Macmillan Education Ltd, London.
- Cooper Robert (2003): *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-first Century*, Atlantic Books, London.
- Deutsch Karl (1966): Political Community and the North Atlantic Area In: *International Political Communities - an Anthology*, Anchor Books Doubleday & Company, New York.
- Gerner Kristian (2004): Russland efter 1991 (bokomtale), *Nordisk østforum* **Vol. 18**, Nr. 2, 260-262.
- Hegge Vidar (2002): Rett til sjølvforsvar mot terrorgrupper? Oversyn over enkelte problemstillinger og argument, FFI Rapport-2002/03524
- Hobson Rolf, Kristiansen Tom (2001): Norsk forsvarshistorie bind 3: Total krig, nøytralitet og politisk splittelse, Eide forlag, Bergen.
- International Institute for Strategic Studies: *The Military Balance* (diverse årganger).
- Johansen Iver (2003): Scenarier for Russland 2030: Pilotstudie, FFI Notat-2003/02877
- Layne Christopher (1994): Kant or Cant. The Myth of the Democratic Peace, *International Security* **Vol. 19**, No. 2, 5-49.
- Mansfield Edward D, Snyder Jack (1995): Democratization and War, *Foreign Affairs* **Vol. 74**, No. 3, 79-97.
- Mearsheimer John J. (1994/95): The False Promise of International Institutions, *International Security* **Vol. 19**, No. 3, s. 5-49.
- Mueller John (1989): *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*, Basic Books, Inc., New York.
- Thompson William R (1996): Democracy and Peace: putting the cart before the horse?, *International Organisation* **Vol. 50**, No.1, 141-174.
- Wilhelmsen, Julie (2003): Norms: The Forgotten Factor in Russian Western Rapprochement; a Case Study of Freedom of the Press under Putin, FFI/Rapport-2003/00457
- Zwicky Fritz (1969): *Discovery, Invention, Research through the Morphological Approach*, The Macmillan Company, Toronto.
- Åtland Kristian, Bukkvoll Tor, Jeppesen Morten, Johansen Iver (2005): *Hvor går Russland? Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030*, Abstrakt forlag, Oslo.