

NJORD WEGGE (RED.)

Stormaktskonkurranse og innovasjon

– mellom tradisjonelle og
irregulære maktmidler i Arktis



Stormaktskonkurransen og innovasjon – mellom tradisjonelle og irregulære maktmidler i Arktis

Njord Wegge (red.)

Stormaktskonkurranse og innovasjon – mellom tradisjonelle og irregulære maktmidler i Arktis

CAPPELEN DAMM FORSKNING

© 2025 Kari Aga Myklebost, Susanne Blydt Paulsen, Stian Bones,
Thomas Brott, Ingvild Bruce, Ingrid Kongshaug Johannesen, Nicholas
Mahdavi, Vegard Nicolaysen, Øyvind Arne Nord Berg, Karl Erik Olsen,
Torbjørn Pedersen, Mats Rjaanes, Øystein Solvang, Njord Wegge

Bokens design og sats: © 2025 Cappelen Damm AS

Dette verket omfattes av bestemmelsene i Lov om opphavsrett til åndsverk mv. av 2018. Verket utgis Open Access under betingelsene i Creative Commons-lisensen CC BY-NC-ND 4.0. Denne lisensen lar andre kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format, under forutsetning av at det oppgis korrekt kreditering og lenke til lisens. Dette kan gjøres på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller deg eller din bruk av verket. Materialet kan ikke benyttes til kommersielle formål. Dersom du remixer, bearbeider eller bygger på materialet, kan du ikke distribuere det endrede materialet.

Lisensvilkår: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.no>

Prosjektet har fått støtte gjennom utlyste forskningsmidler fra Forsvarsdepartementet. Prosjektet er også knyttet til Senter for geopolitikk ved NUPI (Geopol), som finansieres av Utenriksdepartementet gjennom Forskningsrådet.

ISBN heftet utgave: 9788202887650
ISBN PDF: 9788202870393
ISBN EPUB: 9788202892685
ISBN HTML: 9788202892678
ISBN XML: 9788202892692
DOI: <https://doi.org/10.23865/cdf.258>

Dette er en fagfelleverdert antologi.
Cappelen Damm Forskning er redaksjonen for åpen forskningspublisering i Cappelen Damm Akademisk.
Omslagsdesign: Cappelen Damm AS
Omslagsfoto: Simen Rudi/Forsvaret

Cappelen Damm Forskning
forskning@cappelendam.no



Innhold

Forord	7
Kapittel 1 Introduksjon	9
<i>Njord Wegge</i>	
Kapittel 2 Hybride trusler og irregulær krigføring: et konseptuelt rammeverk	15
<i>Njord Wegge</i>	
Kapittel 3 Er trusselen fra Russlands bastionforsvarkonsept fortsatt egnet som utgangspunkt for forsvarsplanlegging på NATOs nordflanke?	31
<i>Thomas Brott, Øystein Solvang og Njord Wegge</i>	
Kapittel 4 Kinas snarvei til militært nærvær i Arktis	53
<i>Torbjørn Pedersen</i>	
Kapittel 5 Påvirkningsoperasjoner i nord: Finnmark som mål for russisk påvirkning	71
<i>Ingrid Kongshaug Johannesen og Vegard Nicolaysen</i>	
Kapittel 6 Russland på Svalbard: sikkerhetspolitikk, bilateralisering og subversjon	91
<i>Stian Bones og Kari Aga Myklebost</i>	
Kapittel 7 Demokratisk motvirkning av demokratipåvirkning: en skisse til et demokratisk rammeverk for påvirkningsoperasjoner	111
<i>Ingvild Bruce</i>	
Kapittel 8 Stormaktskonkurransen, etterretning og nye krigføringskonsept	133
<i>Mats Rjaanes og Karl Erik Olsen</i>	

Kapittel 9 Hærens etterretningskapasiteter på taktisk nivå: Fleksibel støtte til totalforsvaret i møte med sammensatte trusler under terskelen for krig?	155
<i>Øyvind Arne Nord Berg</i>	
Kapittel 10 Spesialstyrker som middel for strategisk fleksibilitet i Arktis.....	177
<i>Nicholas Mahdavi og Susanne Blydt Paulsen</i>	

Forord

Denne boken kommer ut i en tid hvor krig og usikkerhet igjen preger Europa, og hvor stormaktrivalisering og mindre forutsigbarhet karakteriserer internasjonal politikk globalt. Mens den kalde krigen ga stabilitet, til tross for høyt spenningsnivå, og 1990-årene brakte håp om nedrustning, spredning av demokrati og samarbeid mellom øst og vest, er vår tid preget av at demokratiske spilleregler settes under press, av økt sikkerhetspolitisk alvor og av en opplevelse av at «man må handle mens det ennå er tid». Militærmaktens betydning som virkemiddel for stater for å nå sine mål og beskytte sine interesser i internasjonal politikk har samtidig sjelden vært tydeligere. Den strategiske konkurransen statene imellom har samtidig også blitt mye mer omfattende, hvor posisjonering, innovasjon og dominans innenfor mange nye sektorer og samfunnsområder nå fremstår som mye mer relevant også for sikkerhetspolitikken. Denne situasjonen er også beskrivende for internasjonale relasjoner i Arktis, hvor eksempelvis det som fremstår som rene lokale spørsmål, fort kan ha storpolitiske koblinger og konsekvenser.

Jeg håper at denne boken kan være til opplysning, inspirasjon og motivasjon for både forskere, studenter og den allment sikkerhetspolitisk interesserte leser som er opptatt av dagens sikkerhetspolitiske utfordringer. Norges sikkerhet, men også små stater i det internasjonale systemet generelt, er mer utsatt i en tid hvor spillereglene blir mindre klare, og hvor bruk av militærmakt seiler opp som politisk instrument for måloppnåelse hos stormaktene. Fred, demokrati og sikkerhet kan ikke tas for gitt, men krever investeringer, arbeid, nye analyser og økt årvåkenhet.

Det har vært spennende å arbeide med dette bokprosjektet, ikke minst på bakgrunn av innsikten og kunnskapene til en meget kompetent og inspirerende forfattergruppe; takk for spennende samtaler og godt levert arbeid! Jeg håper boken vil bli mye benyttet i tiden fremover, og at den vil legge grunnlaget for nye spennende forskningsprosjekter.

Blommenholm, 23. mai 2025

Njord Wegge

KAPITTEL 1

Introduksjon

Njord Wegge Krigsskolen/Forsvarets høyskole og UiT Norges arktiske universitet, Norge

Abstract: This chapter introduces and connects a number of overarching themes that are explored throughout the book. By highlighting characteristics of the strategic competition between the great powers in the Arctic, including the more complex threat landscape that characterizes international politics in this region, this chapter provides a starting point for the subsequent analytical chapters. The chapter concludes by presenting the various authors and themes addressed throughout the book's chapters.

Keywords: introduction, great power competition, strategic competition, the book's main themes, author presentation

Det foregår i dag en betydelig strategisk konkurranse mellom stormaktene. Dette er en konkurranse som handler om å få økt innflytelse, økonomiske fortrinn, informasjonsoverlegenhet eller andre sikkerhetspolitiske, teknologiske og militærstrategiske fordeler. Konkurransesituasjonen gjør seg også gjeldende i Arktis, en region hvor stadig flere områder er i ferd med å få sikkerhetspolitisk betydning. Denne boken setter søkelys på flere aspekter ved denne økte rivaliseringen som vi nå kan observere, i en del av verden hvor også Norge er en betydelig aktør.

Mens Norge er en relativt liten stat i det globale maktspeilet, gir landets plassering på NATOs nordflanke og nærheten til det russiske militærkomplekset på Kola landet en viktig geostrategisk plassering. Suvereniteten over Svalbard og Jan Mayen sammen med rettigheter til betydelige kontinentalsokler og store eksklusive økonomiske soner langs kysten av Norge gir også landet en sentral plassering blant statene med interesser i Arktis.

Mens polarområdene på den nordlige halvkule i tiden etter den kalde krigen var et område med lav spenning, har denne utviklingen de siste årene snudd. Det er i dag økt mistro, posisjonering, testing av grenser og tiltakende konkurranse mellom stormaktene og deres partnere innen stadig nye områder, noe som har gitt tittelen til denne boken: *Stormaktskonkurranse og innovasjon: mellom tradisjonelle og irregulære maktmidler i Arktis*.

Av stormaktene er det særlig Russland og USA som i dag har betydelige interesser i Arktis. Kina fremstår imidlertid som en stormakt som man må regne med kan ha betydelige langsiktige interesser i regionen, men det gjenstår å se hvordan og i hvilken grad disse interessene eventuelt vil materialisere seg på lengre sikt. Etter Russlands fullskala angrep på Ukraina og det «ubegrensede partnerskapet» som ble annonsert mellom Russland og Kina i februar 2022, er det fortsatt uklart hvor tett og på hvilke måter Moskva og Beijing vil samarbeide i Arktis. Tendensen med økt samarbeid og koordinering mellom de to landene er imidlertid tydelig. Denne tendensen ses både innen økonomiske samarbeid, herunder gjennom økte kinesiske investeringer i den russiske energisektoren, og gjennom kystvaktssamarbeid og potensielt gjennom økt militært samarbeid.

Russland og Kina står også sammen om å ønske et alternativ til en USA- og vestligledet verdensorden. I denne situasjonen har trusselbildet utviklet seg til å bli mer komplekst. Trusselbildet er også preget av ny usikkerhet gjennom hvordan de autoritære stormaktene søker og utfordre Vesten innenfor en rekke domener, herunder i «gråsonen» mellom det som kan kalles «dyp fred» og «åpen krig». Dette er en gråsonen hvor

flere sammensatte virkemidler er i bruk for å nå politiske mål, og hvor blant annet etterretningsfaget, spesialstyrker og ny teknologi spiller viktige roller for å skaffe informasjonsoverlegenhet, innflytelse og evne til maktprojeksjon.

Komplekse og sammensatte sikkerhetstrusler som utfordrer grensene for det som gjerne har blitt sett på som den militære og sikkerhetspolitiske sfæren, skaper nye juridiske utfordringer for demokratier og rettsstater. Informasjonsdomenet og evne til agendasetting og kontroll over narrativer har i denne situasjonen blitt viktigere. I dette landskapet er det krevende for demokratier å forsvare sine interesser, sin innflytelse og sin politiske legitimitet i konkurranse mot et bredt sett av trusler som kan utnytte nettopp liberale demokratiers sårbarheter. Konkurransen finner også sted i cyberdomenet, i den økonomiske sfæren eller i sivile sektorer, eksempelvis innen forskning, transport og infrastrukturutvikling. I denne strategiske konkurransen har termer som hybride trusler eller hybrid krigføring, gråsonetrusler og irregulær krigføring blitt anvendt.

Denne boken vil se nærmere på den nye strategiske konkurransesituasjonen i nord, både ved å gå inn i de konseptuelle debattene og ved å fremskaffe ny empirisk kunnskap om fenomenene som undersøkes. Boken vil slik sett være et viktig bidrag til kunnskapsproduksjonen om de fremvoksende sikkerhetspolitiske konkurransearenaene i Arktis. Gjennom ny forskning vil boken være med på å utvide og knytte sammen et fagfelt hvor det i dag bare i begrenset grad finnes helhetlige fremstillinger av den strategiske konkurransen vi i dag ser finner sted i Arktis.

Boken er bygget opp av følgende kapitler:

I kapittel 2 spør Njord Wegge hvordan konkurranse med bruk av hybride og irregulære maktmidler i internasjonal politikk kan forstås konseptuelt. Gjennom å koble etablert teori om internasjonale relasjoner til fremveksten av hybride og sammensatte trusler søker kapitlet å danne en konseptuell basis for de påfølgende kapitlene. Kapitlet drøfter også hvordan termen irregulær krigføring kan forstås, og kobler dette til behovet hos demokratiske rettsstater for å utvikle nye kapasiteter for å håndtere stormaktskonkurranse under terskelen for åpen krig.

I kapittel 3 spør Thomas Brott, Øystein Solvang og Njord Wegge om trusselen fra Russlands bastionforsvarskonsept fortsatt er egnet som utgangspunkt for forsvarsplanleggingen på NATOs nordflanke. Ved å gå gjennom det historiske rasjonalet for bastionforsvaret, knyttet til ønsket om å beskytte den nukleære, ubåtbaserte andreslagsevnen, trekkes linjene

frem til vår tid, hvor russisk militærmakt som del av den strategiske rivaliseringen i nordområdene i dag og i morgen diskuteres. Kapittelet gir særlig en innføring i og en drøfting av den militære trusselen fra Russland mot NATOs nordflanke.

I kapittel 4, med tittelen «Kinas snarvei til militært nærvær i Arktis», ser Torbjørn Pedersen nærmere på Kinas raske skritt mot en militær tilstedeværelse i Arktis. Ved å undersøke adgang til og innlemmelse i sivile forskningsfellesskap sammen med oppbyggingen av «dual-use» (sivil-militær) infrastruktur i Arktis kombinert med tilgang til ny militær teknologi, peker forfatteren på hvordan Kina kan ha fått kompetanse og kapasiteter som på sikt kan representere en betydelig sikkerhetspolitisk utfordring for Vesten.

I kapittel 5 analyserer Ingrid Kongshaug Johannesen og Vegard Nicolaysen påvirkningsoperasjoner i nordområdene med Finnmark som case. Kapittelet ser på hvordan Russland kan forsøke å påvirke holdninger og virkelighetsoppfatninger gjennom å utnytte eksisterende konflikter og skillelinjer i samfunnet, med særlig søkelys på konfliktdimensjonen mellom sentrum og periferi. Kapittelet viser hvordan Russland viser både evne og vilje til å spre desinformasjon og propaganda rettet mot Norge.

Kapittel 6, skrevet av Stian Bones og Kari Myklebost, starter med en innføring i sovjetisk og russisk svalbardpolitikk fra den kalde krigen og frem til i dag. Kapittelet analyserer videre hvordan Russland gjennom propaganda, bilateralisering og forsøk på subversjon har forsøkt å skape usikkerhet og påvirke norsk kontroll og handlefrihet på øygruppen. Kapittelet viser flere eksempler på hvordan stater kan søke å skape fordelaktige narrativer i forsøk på økt dominans og innflytelse i den strategiske konkurransen i Arktis.

Kapittel 7 er skrevet av Ingvild Bruce, som gjennom en juridisk analyse av påvirkningsoperasjoner legger frem en skisse til et demokratisk rammeverk for operasjoner i informasjonsmiljøet. Kapittelet gir en analyse av hvordan og på hvilke måter demokratiske stater, bundet av viktige etiske og rettsstatlige prinsipper, kan møte og motvirke påvirkningsoperasjoner på en rettsstatlig, moralsk og juridisk akseptabel måte. Kapittelet drøfter også grensene for og i hvilken grad rettsstater og demokratier selv eventuelt kan utøve påvirkningsoperasjoner mot andre.

I kapittel 8 analyserer Mats Rjaanes og Karl Erik Olsen rollen strategisk etterretning har som en del av multidomeneoperasjoner (MDO) i en kontekst preget av stormaktskonkurranse. Kapittelet viser hvordan etterretningsstøtte til MDO forutsetter introduksjon og bruk av ny teknologi i alle ledd av etterretningsprosessen. Kapittelet konkluderer med at tett

samvirke og interoperabilitet vil være avgjørende for i hvilken grad etterretning blir en byrde eller en styrkemultiplikator i gjennomføring av MDO.

Kapittel 9 er skrevet av Øyvind Berg, som analyserer hvordan taktiske etterretningskapasiteter kan bidra til å støtte totalforsvaret i møte med sammensatte trusler under terskelen for krig. Kapitlet gir en unik innføring i et tema som har vært lite belyst, og hvor få skriftlige kilder finnes fra før. Kapitlet konkluderer med at Hæren innehar taktiske etterretningskapasiteter og kompetanse som kan være relevant også ut over Forsvaret, eksempelvis etter bistandsanmodning fra politiet. Kapitlet viser hvordan god situasjonsforståelse og evne til krise- og hendelseshåndtering i det som innenfor Hæren kalles «bakre områder», kan være avgjørende for Norges evne til å opprettholde nasjonal kontroll og utføre effektiv hendelseshåndtering, også i en tid da trusselbildet er mindre tydelig.

I kapittel 10, skrevet av Nicholas Mahdavi og Susanne Blydt Paulsen, vendes blikket mot spesialstyrker og deres rolle som middel for økt strategisk fleksibilitet i Arktis. Spesialstyrker er lette og presise styrker som kan brukes i militære operasjoner mot mål av strategisk verdi og i politisk sensitive områder. Kapitlet viser at potensialet ved bruk av spesialstyrker i Arktis er betydelig, men ikke uten utfordringer. Konkret spør forfatterne hvilke utfordringer og endringer Forsvarets spesialstyrker står overfor i dag, og som må adresseres og løses for at spesialstyrkene skal forbli en relevant strategisk ressurs for myndighetene. Kapitlet viser at det er spesielt som «strategisk tilrettelegger» og «styrkemultiplikator» for andre nasjonale og allierte ressurser, både militære og sivile, at spesialstyrker kan ha størst nytte.

KAPITTEL 2

Hybride trusler og irregulær krigføring: et konseptuelt rammeverk

Njord Wegge Krigsskolen/Forsvarets høyskole og UiT Norges arktiske universitet, Norge

Abstract: This chapter examines and poses the question of how international great power competition, utilizing hybrid and irregular means of power, can be conceptualized, and what this means for the West. Based on established rationalist theory from the field of international relations, the chapter links fundamental assumptions about the international system to the emerging threats in the gray zone between war and peace. By discussing various definitions of terms such as hybrid warfare, hybrid threats, and irregular warfare, and comparing these definitions with academic research, official doctrines, and policy documents, the chapter aims to enhance the analytical precision in the use of these concepts. The chapter also shows how the terms hybrid warfare or hybrid threats, and the concept of complex threats primarily refer to the external threat from authoritarian states such as Russia and China, while the term irregular warfare can be said to be more neutral and refer to strategies and methods that, under certain conditions, may be acceptable to use or carry out even for democratic states.

Keywords: great power competition, hybrid threats, irregular warfare, doctrine, policy

Introduksjon

Arktis er i dag preget av konkurranse og rivalisering mellom stormaktene. Konkurransen rammer også de mindre arktiske statene, som i økende grad må ta høyde for et internasjonalt klima preget av usikkerhet. Denne rivaliseringen skjer langs en rekke dimensjoner og samfunnsområder, hvor enkelte aktiviteter kan beskrives som at de er i en gråsoner mellom krig og fred. Dette kapittelet vil med utgangspunkt i den pågående stormaktkonkurransen se nærmere på aktivitetene i denne gråsonen og stiller følgende forskingsspørsmål: *Hvordan kan internasjonal konkurranse med bruk av hybride og irregulær maktmidler forstås konseptuelt, og hva har denne utviklingen å si for Vesten?*

Med utgangspunkt i etablert rasjonalistisk teori fra studiet av internasjonale relasjoner vil kapittelet forsøke å koble grunnantakelser om det internasjonale systemet til de fremvoksende truslene i gråsonen mellom krig og fred. Gjennom å diskutere hvordan denne type trusler begrepsmessig og teoretisk kan forstås, vil kapittelet danne en konseptuell basis for de påfølgende kapitlene i boken. Dette er kapitler som i større grad går i dybden på spesifikke empiriske og juridiske problemstillinger knyttet til den strategiske konkurransen vi i dag ser utspille seg mellom stormaktene globalt og i Arktis.

Kapittelet starter med å belyse noen viktige grunnantakelser som vi finner i studiet av internasjonal politikk, herunder beskrivelser av konkurranse og konflikt som vedvarende trekk ved det internasjonale anarkiet. Kapittelet vil deretter belyse hvordan økt konkurranse og polarisering i internasjonal politikk har utfordret den liberale verdensordenen, etablert etter andre verdenskrig, hvor det som i dag ofte blir omtalt som hybrid krigføring eller hybride eller sammensatte trusler, har satt de lenge eksisterende «spillereglene» under press. Kapittelet diskuterer i denne sammenheng hvordan hybrid krigføring eller hybride trusler kan defineres, og hvordan disse begrepene kan ses i sammenheng med det som i militære studier gjerne har blitt omtalt som «irregulær krigføring». Kapittelet avsluttes med en diskusjon av i hvilken grad Vesten må forberede seg på å kunne respondere på hybride trusler med irregulære virkemidler og kapasiteter, og hvordan dette skal forstås og eventuelt skal kunne foregå i et demokrati og innenfor rettsstatens rammer.

Med termen Arktis vil kapittelet legge til grunn den tradisjonelle politiske forståelsen av denne regionen, som definerer Arktis som alle

hav- og landområder nord for polarsirkelen, det vil si nord for 66 grader og 33 minutter (66° 33') nordlig bredde. Med den geografisk mer begrensede termen «nordområdene» («High North» på engelsk) vil det vises til hav- og landområdene i det europeiske Arktis, med en maksimumsutstrekning fra Grønland i vest til Russland i øst.

Konkurrans og konflikt i internasjonal politikk

Det internasjonale statssystemet blir gjerne beskrevet som et *anarki*, forstått som et system av stater uten noen overordnet autoritet med sanksjonsmulighet. Dette internasjonale anarkiet må imidlertid ikke forstås som et system hvor kaos råder, men heller som et univers av konkurrerende stater hvor maktkapasiteter danner en struktur, modifisert av blant annet normer, institusjoner og internasjonale regler (Nye, 2007, s. 2–7; Waltz, 1986). I et slikt internasjonalt system vil det alltid være fare for krig, hvor maktbalansering, alliansedannelser og selvhjelp er sentrale mekanismer eller strategier for overlevelse (Waltz, 1986, s. 108, Walt, 1997, s. 157–158).

I en vestlig clausewitziansk tradisjon tolkes gjerne krig som et politisk fenomen, hvor krigen «ikke bare er en politisk handling, men et ekte politisk instrument, en fortsettelse av den politiske virksomheten, en gjennomføring av denne, med andre midler» (von Clausewitz, 2020, s. 70). I den samme vestlige tradisjonen har imidlertid krig og fred gjerne vært betraktet som to atskilte tilstander, hvor mellomstatlig militær voldsbruk oftest har tilhørt ekstremtilstanden krig, mens statene i situasjoner med fred i stor grad har lagt bånd på seg, benyttet diplomatiske virkemidler snarere en militær voldsbruk og søkt å følge et sett av felles spilleregler. Spillereglene i en slik fredstilstand har ofte blitt referert til som en *internasjonal rettsorden*, hvor andre virkemidler enn voldsbruk har kjennetegnet konflikthåndtering og statlig interessehevdelse.

Om man undersøker nyere russisk, militærstrategisk litteratur og refleksjoner om hvordan relasjonen til Vesten best kan beskrives, finner vi mange kilder fremsette det syn at Russland er inne i en fase med direkte konflikt med Vesten (Wilhelmsen & Hjermand, 2022; Kofman et al. 2021, s. 35–40; Gorenburg, 2019). I denne tenkningen fremstår også skillet mellom krig og fred som mer uklart. Mens man i Sovjetunionens marxist-leninistiske tradisjon i stor grad hadde en clausewitziansk forståelse av krig, hvor militær

voldsmakt var et bærende prinsipp for krig, har denne forståelsen i økende grad bli utfordret, og da særlig fra midten av 2000-årene (Jonsson, 2019, s. 3–4). I denne sammenhengen ser vi blant annet at undersøkelser av det russiske ordskiftet har vist at det særlig i årene 2012–2014, ikke minst som resultat av de ulike fargerevolusjonene i flere tidligere sovjetstater, foregikk en russisk reorientering i forståelsen av krigens natur, nå betraktet som et fenomen som i mindre grad måtte utgå av væpnet maktbruk, men som i større grad også kunne være basert på informasjonskrigføring og ideologisk konfrontasjon uten kinetisk voldsmakt (Jonsson, 2019, s. 2–7).

Mens konkurranse mellom stater er en naturlig del av det internasjonale systemet, herunder også mellom demokratier, har den økte polariseringen mellom autoritære og demokratiske stater de siste årene medført en utvikling mot større usikkerhet. Den nåværende internasjonale rettsordenen som i stor grad ble etablert av seiersmaktene etter andre verdenskrig, og da fremfor alt av USA, har også kommet under økt press de siste årene (Ikenberry, 2018; Pedersen & Steinveg, 2024, s. 3–4). Land som Russland har i økende grad vist seg villig til å bruke ikke bare militære midler eller tradisjonelt tvangsdiplomati, men også andre undergravende virkemidler, informasjonsoperasjoner eller likvidasjoner, i strid med internasjonal rett, for å nå politiske mål (European Court of Human Rights, 2021; Fox, 2023). Den russiske militære maktbruken mot Georgia i 2008, giftdrapet på Aleksandr Litvinenko og forsøket på forgiftningen av Sergei Skripal eller de hybride eller sammensatte operasjonene som førte til annekasjonen av Krym i 2014, påvirkningsoperasjonene på det amerikanske presidentvalget i 2016 og fullskalainvasjonen av Ukraina i 2022 er illustrerende eksempler.

Den økte usikkerheten og polariseringen i internasjonal politikk har slik sett kunnet merkes i Vesten, hvor statlig sponsede fiendtlige aktiviteter som manipulering og spredning av falsk informasjon, cyberangrep eller sabotasje har blitt svært vanlige (Eggen et al., 2024). Dette er aktiviteter som ofte har blitt omtalt som hybride eller sammensatte trusler, og som gjerne har vært under terskelen for hva som utløser en militær respons (Hoffman et al., 2024). Slike fiendtlige operasjoner illustrerer aktiviteter i det som kan betraktes som en ullen gråsoner mellom krig og fred, hvor både militære og sivile virkemidler kan bli brukt, men hvor gjengjeldelse ofte ikke finner sted selv om handlingene kan ha hatt svært alvorlige og ødeleggende intensjoner (Cullen & Reichborn-Kjennerud, 2017, s. 7–10). I dette bildet ser vi ikke minst at Russland og Kina er nytenkende og svært aktive i å utfordre både

vestlige samfunn og den etablerte internasjonale rettsordenen gjennom både indirekte og direkte konfrontasjon, hvor informasjonskrigføring og cyberoperasjoner har blitt mer fremtredende (Kendall-Taylor & Fontaine, 2024; Kofman et al., 2021, s. 26).

I de to viktigste rasjonalistiske skoleretningene til studiet av internasjonale relasjoner – realismen og liberalismen – finner vi tanken om at staters ønsker om å maksimere egeninteresse er sentral (Nye, 2007, s. 1–7; Waltz, 1979). Det er likevel uenighet om hvor avgjørende militær eller økonomisk makt er for å oppnå nasjonale målsettinger, samt hvordan institusjoner og internasjonale avtaler eventuelt legger bånd på statenes handlingsrom og etterfølgelsen av egeninteresse (Young, 1999, s. 189–198).

Definisjon av hybride trusler og irregulær krigføring

Hybride trusler eller hybrid krigføring

I tiden etter den andre verdenskrig har det vært vekslende perioder med høyere eller lavere spenningsnivå mellom Sovjetunionen eller Russland og Vesten. Mens store deler av den kalde krigen var preget av usikkerhet, stor militær opprustning og fare for krig, var det likevel en rekke etablerte normer og regler, herunder noenlunde kjente spilleregler for interessehevelse og konkurranse mellom supermaktene og deres blokker. Den vestlig-inspirerte regelbaserte liberale verdensordenen ble med Sovjetunionens kollaps og 1990-årenes lavspenningsperiode ytterligere styrket. De siste årene er det imidlertid mye som taler for at «spillereglene» er kommet under nytt press, hvor rivalisering mellom stormaktene igjen har kommet til å kjennetegne den internasjonale geopolitikken. Den økte stormakt-rivaliseringen sammenfaller også med det som kan betegnes som USAs relative tilbakegang i makt og innflytelse, sammenliknet med «the unipolar moment» verden opplevde etter murens fall og Sovjetunionens oppløsning (Ashford & Cooper, 2023; Krauthammer, 1990; Layne, 2006; Lind, 2024). Revisjonistisk orienterte stater som Russland og Kina kan i denne sammenhengen observeres som mindre tilfredse med den nåværende internasjonale regelbaserte rettsordenen, en politisk orden tungt influert av USAs tradisjonelle dominerende posisjon som verdens ledende demokrati og supermakt siden 1945 (Kendall-Taylor & Fontaine, 2024). Dynamikken knyttet til stormakters vekst og fall, maktbalansering og utfordringer av

status quo i det internasjonale systemet er i denne sammenhengen relevante perspektiver også for utviklingen av nye sammensatte trusler (Lake, 2013; Modelski, 1978).

De siste årene har vestlige land opplevd nye måter å bli utfordret på, hvor den tradisjonelle militære overlegenheten i mindre grad har avverget fiendtlige handlinger. Gjennom å utnytte demokratiske lands sårbarheter, blant annet ved å utøve ikke-attribuerbare handlinger i gråsonen mellom krig og fred, har problemstillingen knyttet til hvordan hybride eller sammensatte trusler skal forstås og bekjempes, blitt mer sentral (Chinchilla et al., 2024). Å definere slike handlinger på en akademisk tilfredsstillende måte har like fullt vært svært krevende.

Hybride trusler eller hybrid krigføring blir på norsk ofte omtalt som «sammensatte trusler». Begrepene er overlappende og vanskelige å definere på en analytisk og akademisk tilfredsstillende måte (Forsvaret, 2019, s. 28). Begrepet «hybrid», slik det brukes i dag, føres gjerne tilbake til den pensjonerte U.S. Marines-offiseren Frank Hoffman, som i kommentarer til den amerikanske forsvarsstrategien i 2005 påpekte at grensene mellom krig og fred var i ferd med å bli visket ut, og at det amerikanske forsvaret måtte tenke mer helhetlig om så vel tradisjonelle og irregulære trusler som om utfordringer fra kriminelle nettverk og terrorister (Cullen & Wegge, 2019, s. 108–109; Hoffman, 2007, s. 7). Hoffman definerte senere hybride trusler som «[a]ny adversary that simultaneously and adaptively employs a fused mix of conventional weapons, irregular tactics, terrorism and criminal behavior in the battlespace to obtain their political objectives» (Hoffman, 2010, s. 443). Dette var en definisjon som skulle bli et viktig referansepunkt i den akademiske diskusjonen som var på trappene (Jonsson, 2019, s. 8–14).

Det var imidlertid den russiske anneksjonen av Krymhalvøya i 2014 som for alvor gjorde at termene hybride trusler eller hybrid krigføring kom i alminnelig bruk blant akademikere og journalister og ikke minst også blant politikere og beslutningstakere (Cullen & Wegge, 2019). Termene ble slik sett fra 2014 og i årene etterpå særlig brukt med referanser til den overraskende, godt koordinerte, hurtige og i stor grad blodløse maktøvertakelsen av Krym samt for strategien med fordekt, men effektivt å støtte de proruskiske utbryterne i Donetsk og Luhansk (Fedorchak, 2024, s. 44–49). Dette var en type krigføring Vesten ikke var forberedt på, og det ble ikke minst blant vestlige etterretningstjenester satt spørsmålsteget ved hvorfor man ikke så denne krigføringen komme (Cullen & Wegge, 2019).

Hybrid krigføring ble i årene etter Krym-anneksjonen noen ganger også tolket som Russlands «nye metode å føre krig på». Den «nye krigføringen»

ble gjerne også omtalt i sammenheng med hva som populært ble kalt «Gerasimovdoktrinen», etter den russiske generalstabsjefen og senere også forsvarsministeren Valery Gerasimov. Med sin tekst «The value of science is in the foresight: New challenges demand rethinking the forms and methods of carrying out combat operations» fra 2013 i tidsskriftet *Voyenno-Promyshlennyy Kurier (Military-Industrial Courier)* skulle Gerasimovs tanker få stor utbredelse (Bartles, 2016). I artikkelen slår blant andre Gerasimov fast at fremtidens kriger primært vil bli utkjempet med ikke-militære midler, mens han maner til at Russland må forberede seg på slike scenarioer. Gerasimov hadde imidlertid ikke beskrivelser av russisk konseptutvikling i tankene, men reflekterte snarere over det han opplevde som de mange demokratiske og vestlig-inspirerte fargerevolusjonene fra land i Russlands nærområder, hvor vestlige opinionsdannere som CNN og BBC, sosiale medier eller NGO-er av maktøverne i Vesten ble sett på som verktøy for å fremtvinge regimeendring (Bartles, 2016). Selv om «Gerasimovdoktrinen», forstått som en ny russisk måte å føre krig på, er en misforståelse av Gerasimovs idé, illustrerer diskusjonen om denne teksten en situasjon hvor både vestlige demokratier og autoritære stater som Russland reflekterer over at en rekke ikke-tradisjonelle metoder kan utnyttes som «alternative veier» for å oppnå politiske målsettinger, under terskel for krig, og at disse metodene kan betegnes som en form for trussel eller hybrid krigføring.

På norsk brukes i dag hybride trusler eller hybridkrig eller sammensatte trusler om hverandre, og flere ulike definisjoner har gjennom de siste årene også blitt lansert. I NOU 2023: 17, *Nå er det alvor: rustet for en usikker fremtid*, finner vi regjeringen bruke følgende definisjon:

[S]ammensatte trusler [er] en betegnelse på strategier for konkurranse og konfrontasjon under terskelen for direkte væpnet konflikt som kan kombinere diplomatiske, informasjonsmessige, militære, økonomiske og finansielle, etterretningsmessige og juridiske virkemidler for å nå strategiske målsettinger. Virkemiddelbruken er gjerne distribuert bredt, langsiktig i sin tilnærming og kombinerer åpne, fordekte og skjulte metoder. Sammensatte trusler har til hensikt å skape dilemmaer på tvers av sektorrelle ansvarsområder, utnytte motpartens sårbarheter og egne muligheter i samspillet mellom sivile og militære aktører og slik bidra til å viske ut skillet mellom fred og væpnet konflikt. Formålet er å skape splid og destabilisering. (NOU 2023: 17, s. 115)

Et problem med denne definisjonen kan imidlertid være dens altomfattende karakter, noe som gjør definisjonen mindre anvendelig i akademiske analyser (Wegge, 2024, s. 56). Det er også verdt å merke seg at definisjonen inneholder mulig bruk av både militære og ikke-militære virkemidler.

En alternativ og noe mer spisset definisjon til termen hybrid krigføring ble utviklet og definert som en del av det større amerikanskledede «Multinational Capability Development Campaign» (MCDC-prosjektet). I MCDC-prosjektgrenen som omhandlet «countering hybrid warfare», ledet fra Norge og Storbritannia, kom man etter lengre tids forskningsarbeid frem til følgende «beskrivelse» av fenomenet, som i praksis var en definisjon alle kunne leve med: «[Hybrid warfare is] the synchronized use of multiple instruments of power tailored to specific vulnerabilities across the full spectrum of societal functions to achieve synergistic effects» (Monaghan et al., 2019, s. 12).¹ Legger man denne definisjonen til grunn, er et sentralt poeng at «tiltakene må være synkronisert og skreddersydd til sårbarheter i flere samfunnssektorer» (Wegge, 2024, s. 56–57) for å kvalifisere til fenomenet hybrid krigføring. Det er imidlertid viktig å understreke at ikke-militære hybride maktinstrumenter ikke kan ses på som noe som erstatter statenes tradisjonelle militære kapasiteter, verken konvensjonelle eller nukleære. De hybride virkemidlene vil derimot ofte ha en konvensjonell militær kapasitet som bakenforliggende grunnlag for evnen til å kunne gjennomføre fordekte eller skjulte fiendtlige operasjoner. Ønsker man å ramme eksempelvis sivil infrastruktur på havbunnen, utføre et lammende cyberangrep eller jamme GPS-signaler i Arktis, kan det kanskje være nettopp militære spesialkapasiteter som gir denne evnen, mens konsekvensene i hovedsak vil fremstå som sivile samfunnsproblemer. Å kartlegge det militære trusselbildet, herunder utviklingen i militære kapasiteter eller militær evne, blir dermed også sentralt for å forstå operasjoner og aktiviteter i gråsonen mellom krig og fred.

Irregulær krigføring

Mens hybride trusler eller hybridkrig er termer som har blitt mye brukt i Europa, representerer «irregulær krigføring» en annen relevant og til dels overlappende term som kan sies å ha blitt brukt i noe større grad i Nord-Amerika om det mer eller mindre samme substansielle fenomenet (Wither, 2023, s. 16). I rapporten *The conceptualization of irregular warfare in Europe*, fra det Pentagon-støttede Irregular Warfare Center, pekes det eksempelvis på at man i land nær Russland har en større tendens til å snakke om «hybrid

¹ For ytterligere informasjon om MCDC, se <https://www.nupi.no/nyheter/hybridkrig-skaper-nye-utfordringer>

krigføring» sammenliknet med i land lenger unna, hvor termen «irregulær krigføring» i større grad har blitt brukt om forhold av liknende karakter:

On a more granular level, the report finds that geography impacts conceptualization of irregular warfare. Proximity to Russia correlates with the use of the term hybrid warfare in the place of the term irregular warfare. Institutions located in countries closer to Russia seem to prefer more defensive conceptualization and tend to focus on countering Russian malign activities. The geographical, institutional, and general definitional trends found through this study allow this study an application broader than the institutions studied. (Fabian & Kennedy, 2023, s. 6)

Sitatet av Sandor Fabian og Gabrielle Kennedy peker også på hvordan institusjoner nærmere Russland gjerne har en mer defensiv tilnærming til omtalen av irregulær krigføring, og da gjerne knyttet til hvordan best å imøtegå fiendtlige Russiske handlinger.

Vestlige diskusjoner om irregulær krigføring som fenomen har dessuten gjerne vært knyttet til kapasiteter representert ved spesialstyrker, herunder diskusjoner om utfordringer og behov ved ulike typer ukonvensjonell krigføring som regulære styrker ikke er trent for (Fabian & Kennedy, 2023, s. 6).

I det amerikanske forsvarsdepartementet finner vi at begrepet irregulær krigføring har vært en del av vokabularet i flere tiår, til tross for at konkrete definisjoner av meningsinnholdet har vært fraværende (Tracy, 2023, s. 29). Går vi tilbake til «Army Field Manual 31–20 (FM 31–21)» fra 1951, finner vi eksempelvis en variant av begrepet å være knyttet til geriljakrigføring gjennom å betegne geriljastyrker som «irregulære styrker» (FM 31–21 1951, s. 2; Tracy, 2023, s. 29). I 1960-årene ser vi også at termene «ukonvensjonell krigføring» og «counterinsurgency» (COIN) i tillegg til betegnelsen «spesiell krigføring» får økt bruk, og da gjerne knyttet til geriljakrig eller lokale kommunistiske opprørsbevegelser (Tracy, 2023, s. 29–30). Felles for begrepsbruken er en forståelse av at krig og militær voldsmakt kan forekomme utenfor konvensjonelle statlige væpnede styrker. De ulike begrepsvariantene av irregulær eller ukonvensjonell krigføring skulle like fullt mangle en enhetlig definisjon, ikke helt ulikt situasjonen rundt begrepene hybride eller sammensatte trusler.

I diskusjonen om termen irregulær krigføring skulle et notat fra 2005 fra U.S. Joint Forces Command (USJFCOM), «Historic analysis of lessons learned from modern irregular warfare», bli viktig (for kilde, se Tracy, 2023, s. 31). Dette var en gjennomgang som blant annet ga viktige avklaringer om hvordan irregulær krigføring skulle betraktes som fenomen. I notatet ble

det eksplisitt pekt på at irregulær krigføring også var noe USA muligens kunne komme til å utøve selv, ikke bare bekjempe (se Tracy, 2023, s. 31).

Med *Irregular Warfare (IW): Joint Operating Concept*, utgitt to år senere, ble irregulær krigføring videre definert slik:

A violent struggle among state and non-state actors for legitimacy and influence over the relevant populations. IW favors indirect and asymmetric approaches, though it may employ the full range of military and other capabilities, in order to erode an adversary's power, influence, and will. (U.S. Department of Defense, 2007, s. 6)

I denne definisjonen er det kanskje særlig verdt å merke seg termene «violent struggle» for «legitimacy and influence» over befolkninger. Dette var en definisjon som skulle bli innflytelsesrik i den fremtidige forståelsen av begrepet, og da særlig med hensyn til vektleggingen av *legitimitet* og *innflytelse over befolkninger*.

2007-konseptet peker for øvrig også på kjernen i hva som skiller regulær fra irregulær krigføring, og det spesifiserte da at irregulær krigføring har en strategisk oppmerksomhet på *befolkningen* snarere enn på motstanderens *militære kapasitet*: «What makes IW 'irregular' is the focus of its operations – a relevant population – and its strategic purpose – to gain or maintain control or influence over, and the support of, that relevant population through political, psychological, and economic methods» (U.S. Department of Defense, 2007, s. 8). Konseptet gjentar også ideen om at USA selv må utvikle evne til å utøve irregulær krigføring, ikke bare evne til å kontre den: «The USG will have to develop 'Whole of Government' approaches to waging IW at the political, strategic, operational, and tactical levels» (U.S. Department of Defense, 2007, s. 1).

Stormaktkonkurransen mellom likeverdige eller «nær likeverdige» konkurrenter kjennetegner i dag internasjonal politikk. Den amerikanske forsvarsstrategien (*National Defence Strategy*) fra 2018 representerer i så måte en milepæl når det gjelder å spesifisere denne utviklingen i klartekst: «Inter-state strategic competition, not terrorism, is now the primary concern in U.S. national security» (U.S. Department of Defense, 2018, s. 1). Denne dreiningen mot mellomstatlig konkurranse skulle snart også begynne å gjenspeile seg i diskusjonene knyttet til irregulær krigføring. Dokumentet *Summary of the Irregular Warfare Annex to the National Defence Strategy* (U.S. Department of Defense, 2020) spesifiserer denne utviklingen godt. Ved siden av å redegjøre mer inngående for USAs og

Vestens roller i irregulær krigføring videreutvikler annekset også definisjonen av selve begrepet, ikke minst gjennom å utelate det tidligere definitoriske voldskriteriet. Den nye oppdaterte definisjonen blir også kortet ned, men søkelyset på *legitimitet* og *påvirkning* overfor en *befolkning* forblir sentralt: «Irregular warfare is a struggle among state and non-state actors to influence populations and affect legitimacy» (U.S. Department of Defense, 2020, s. 2; Wither, 2023, s. 17).

Det spesifiseres også at irregulær krigføring primært omhandler indirekte og asymmetriske tilnærminger til kamp, men at også militære virkemidler kan bli brukt for å ødelegge fiendens makt, innflytelse og vilje: «IW favors indirect and asymmetric approaches, though it may employ the full range of military and other capabilities, in order to erode an adversary's power, influence, and will» (U.S. Department of Defense, 2020, s. 2). Irregulær krigføring blir også sett på som vedvarende kamp hvor amerikansk konvensjonell militær overmakt gjerne har ført til at fiendtlig innstilte utfordrere velger å benytte seg av irregulære tilnærminger for å utnytte sårbarheter (U.S. Department of Defense, 2020, s. 4–6).

Dette er en situasjon som krever nytenkning, innovasjon og nye former for samarbeid mellom allierte partnere:

State adversaries and their proxies increasingly seek to prevail through their own use of irregular warfare, pursuing national objectives in the competitive space deliberately below the threshold likely to provoke a U.S. conventional response. China, Russia, and Iran are willing practitioners of campaigns of disinformation, deception, sabotage, and economic coercion, as well as proxy, guerrilla, and covert operations. This increasingly complex security environment suggests the need for a revised understanding of IW to account for its role as a component of great power competition. It is in this competitive space that the Department must innovate. We must creatively mix our traditional combat power with proactive, dynamic, and unorthodox approaches to IW that can shape, prevent, and prevail against our nation's adversaries and maintain favorable regional balances of power alongside our key partners and allies. (U.S. Department of Defense, 2020, s. 2)

Dette er en situasjon hvor det argumenteres for at Vesten selv må bygge opp og bevare evne til irregulær krigføring for å møte den utvidede konkurransen.

We will seize the initiative and execute proactive, enduring campaigns employing IW capabilities to expand the competitive space, shape the environment, and prepare for

escalation to conflict, if required. To control the tempo of adversarial competition, the Department must manage escalation dynamics and dictate the character, scope, intensity, and terms of this competition to our adversaries. We will apply IW to shape our adversaries' behavior to our advantage, increase the cost of hostile action against the United States and its allies, and pursue innovative ways to disrupt, counter, and preempt coercion and subversion. (U.S. Department of Defense, 2020, s. 7)

Annekset om irregulær krigføring fra 2020 gir således, fra amerikansk hold, en viktig og klargjørende føring på hvordan demokratier bør møte trusselen fra strategiske utfordrere i gråsonen mellom krig og fred, nemlig gjennom selv å utvikle denne kapasiteten og ved å utvikle denne innenfor rettsstatens rammer (Pulaski, 2024). Denne avgrensningen er konseptuelt viktig og skiller irregulær krigføring fra hybrid krigføring eller sammensatte virkemidler, som konseptuelt ikke kan sies å være et krigføringskonsept innen rettsstatens repertoar.

Stormaktkonkurransen, irregulær krigføring og veien videre

Antologien du nå leser, har tittelen *Stormaktkonkurransen og innovasjonen mellom tradisjonelle og irregulære maktmidler i Arktis*. Dette er en tittel som beskriver bokens primære søkelys, nemlig konkurransen – eller rivaliseringen – som i dag foregår mellom stormaktene innenfor en rekke områder, og hvor konkurransearenaene kan beskrives som både velkjente og tradisjonelle, men også som nye, innovative og irregulære.

Med utgangspunkt i de ovenfor beskrevne utviklingstrekkene knyttet til utfordringene fra så vel hybrid krigføring og sammensatte trusler som utviklingen av behovet for en «kontrahybrid krigføringskapasitet» vil denne boken se nærmere på hvordan stormaktkonkurransen i Arktis kan foregå og håndteres i et langsiktig og varig perspektiv innenfor rettsstatens og demokratiets rammer.

Mens hybrid krigføring eller hybride trusler eller begrepet «sammensatte trusler» primært viser til den ytre trusselen fra autoritære stater som Russland og Kina, er termen irregulær krigføring av mer nøytral art og kan være akseptabel å utføre også for demokratiske stater. Det amerikanske forsvarsdepartementet har eksempelvis ytret tydelig at landets væpnede styrker må utvikle permanent kapasitet til å drive irregulær krigføring, hvor legitimitet og påvirkning overfor en befolkning er sentralt

(U.S. Department of Defense, 2020, s. 2, 7). Å utvikle og nærmere definere hva en slik evne skal bestå i, kan være betimelig å sette i gang med for flere vestlige land.

Med uklare og innovative kampanjer fra flere statlige aktører som målrettet utfordrer vestlige lands sårbarheter i gråsonen mellom krig og fred, kan det være utfordrende å ha et oppdatert situasjonsbilde. I denne situasjonen er det grunn til å peke på at vestlige stater selv må være innovative for å skaffe relevant informasjon om trusselbildet og for å kunne kjempe, overleve og eventuelt vinne hybride eller irregulære kriger. Dette kan være en utvikling hvor vestlige land, som de små nordiske land, men også stormakter som USA eller Storbritannia, må utvikle egne nye kapasiteter egnet til stormaktkonkurranse under terskelen for krig, og hvor det således må tenkes nytt og mer helhetlig med tanke på hvordan forsvaret av rettsstaten og demokratiet på beste måte kan foregå i dag og fremtiden, noe som vil være et tema videre i boken.

Forfatterbiografi

Njord Wegge arbeider som professor i statsvitenskap ved Krigsskolen, Forsvarets høyskole. Han avla sin doktorgrad om internasjonal politikk i Arktis ved Universitetet i Tromsø høsten 2013, hvor han siden 2024 også har hatt en professor II-stilling. Njord Wegge leder flere internasjonale forskningsprosjekt knyttet til sikkerhetspolitikk, NATO, og militærmakt i Arktis. Dette er forskningstema han har arbeidet og publisert en rekke bidrag fra over flere år. Njord Wegge var gjesteforsker på U.C. Berkeley USA våren 2009, og gjesteprofessor og Chair of Arctic Security ved Marine Corps University, Quantico, USA i 2022.

Referanser

- Ashford, E. & Cooper, E. (2023, 5. oktober). Yes, the world is multipolar: And that isn't bad for the United States. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2023/10/05/usa-china-multipolar-bipolar-unipolar/>
- Bartles, C. K. (2016). Getting Gerasimov right. *Military Review*, 96(1), 30–38.
- Chinchilla, A., Atwell, K., Bradstreet, A., Crombe, C. & Leblanc, L. (2024). Irregular warfare in strategic competition. *Defence Studies*, 24(1), 148–158. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14702436.2023.2279620>
- Cullen, P. & Reichborn-Kjennerud, E. (2017). *MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Understanding hybrid warfare*. Multinational Capability Development Campaign. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a8228a540f0b62305b92caa/dar_mcdc_hybrid_warfare.pdf

- Cullen, P. J. & Wegge, N. (2019). Å varsle om hybride trusler. I S. Stensli, L. Haugom & B. H. Vaage (Red.), *Etterretningsanalyse i den digitale tid* (s. 107–130). Fagbokforlaget.
- Eggen, K.-A., Oksanen, P. & Ålander M. (2024). Introduction. I M. Ålander & P. Oksanen (Red.), *Tracking the Russian hybrid warfare: Cases from the Nordic-Baltic countries*. (s. 4–9) Frivärld Stockholm Free World Forum.
- European Court of Human Rights. (2021). *Russia was responsible for assassination of Aleksandr Litvinenko in the UK* [Pressemelding ECHR 278].
- Fabian, S. & Kennedy, G. (2023). *The conceptualization of irregular warfare in Europe*. Irregular Warfare Center (Rapport). <https://irregularwarfarecenter.org/publications/research-reports/the-conceptualization-of-irregular-warfare-in-europe/>
- FM Army Field Manual nr. 31–21 (1961). *Organization and Conduct of Guerrilla Warfare*. Headquarters, Department of the Army.
- Forsvaret. (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Forsvarsstaben. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2631948?locale-attribute=en>
- Fox, C. L. (2023). *Hybrid warfare: The Russian approach to strategic competition & conventional military conflict*. 30 Press Publishing.
- Groethe, C., Vepa, M., Aaron, E., Meijer, D., O’Toole, S., Roylande, T. & Uhlig, L. . (2022). *Freedom in the world 2022: The global expansion of authoritarian rule* (Rapport). Freedom House. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf
- Hoffman, F. G. (2007). *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Potomac Institute for Policy Studies. https://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf
- Fedorchak, V. (2024). *The Russia-Ukraine War: Towards resilient fighting power*. Routledge.
- Gorenburg, D. (2019, november). *Russian foreign policy narratives*. Georg C. Marshall European Center for Security Studies. <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/russian-foreign-policy-narratives-0>
- Hoffman, F. G. (2010). «Hybrid threats»: Neither omnipotent nor unbeatable, *Orbis*, 54(3) , 441–455. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0030438710000281>
- Hoffman, F. G., Neumeyer, C. M. & Jensen, B. (2024, 8. juli). *The future of hybrid warfare*. Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/future-hybrid-warfare>
- Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order?. *International Affairs*, 94(1), 7–23. <https://academic.oup.com/ia/article/94/1/7/4762691>
- Jonsson, O. (2019). *The Russian understanding of war: Blurring the lines between war and peace*. Georgetown University Press.
- Kendall-Taylor, A. & Fontaine, R. (2024). The axis of upheaval: How America’s adversaries are uniting to overturn the global order. *Foreign Affairs*, 103(3), 50–63. <https://www.foreignaffairs.com/china/axis-upheaval-russia-iran-north-korea-taylor-fontaine>
- Krauthammer, C. (1990). The unipolar moment. *Foreign Affairs*, 70(1), 23–33. <https://www.jstor.org/stable/20044692>
- Kofman, M., Gorenburg, D., Chesnut, M., Saunders, P., Stricklin, K. & Waller, J. (2021). *Russian approaches to competition*. Center for Naval Analyses. <https://www.cna.org/reports/2021/10/russian-approaches-to-competition>
- Lake, D. A. (2013). Great power hierarchies and strategies in twenty-first century world politics. I W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Red.), *Handbook of international relations*. (2. utg., s. 555–577). Sage.
- Layne, C. (2006). The unipolar illusion revisited. *International Security*, 31(2), 7–41. https://www.belfercenter.org/sites/default/files/pantheon_files/files/publication/is3102_pp007-041_layne.pdf
- Levy, J. S. (2006). War and Peace. I W. Carlsnaes, T. Risse & B. A. Simmons (Red.), *Handbook of international relations*. (350–368). Sage.

- Lind, J. (2024). Back to bipolarity: How China's rise transformed the balance of power. *International Security*, 49(2), 7–55. <https://direct.mit.edu/isec/article/49/2/7/125214/Back-to-Bipolarity-How-China-s-Rise-Transformed>
- Malnes, R. (2007). Det globale anarkiet. I J. Hovi & R. Malnes (Red.), *Anarki, makt og normer; innføring i internasjonal politikk* (s. 15–27). Abstrakt.
- Modelski, G. (1978). The long cycle of global politics and the nation-state. *Comparative Studies in Society and History*, 20(2), 214–235. <https://www.jstor.org/stable/178047>
- Monaghan, M., Cullen, P. & Wegge, N. (2019). *Countering hybrid warfare*. Multinational Capability Development Campaign. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c8141e2e5274a2a51ac0b34/concepts_mcdc_countering_hybrid_warfare.pdf
- NOU 2023: 17. (2023). *Nå er det alvor: rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b9ba57bebae44d2bebf6845ff6cd5f5/no/pdfs/nou202320230017000ddpdfs.pdf>
- Nye, J. S. (2007). *Understanding international conflicts: An introduction to theory and history* (6. utg.). Pearson Longman.
- Pedersen, T. & Steinveg, B. (2024). Russia's Clashing Ambitions: Arctic Status Quo and World Order Revision. *Politics and Governance*, 12(7311), 1–12.
- Pulaski, H. C. (2024). Redefining irregular warfare: Partnerships and political action. *Military Review*, (november–desember).
- Tracy, J. M. (2023). From «irregular warfare» to irregular warfare: History of a term. *Veritas*, 19(1).
- U.S. Department of Defense. (2007). *Irregular Warfare (IW): Joint Operating Concept (JOC) Version 1.0*. https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/joc_iw_v1.pdf
- U.S. Department of Defense. (2018). *National Defense Strategy*. <https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302061/-1/-1/2018-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-SUMMARY.PDF>
- U.S. Department of Defense. (2020). *Summary of the Irregular Warfare Annex to the National Defence Strategy*. <https://media.defense.gov/2020/Oct/02/2002510472/-1/-1/0/Irregular-Warfare-Annex-to-the-National-Defense-Strategy-Summary.PDF>
- von Clausewitz, C. (2020). *Om krigen* (J. Børresen, Red., L. Holm-Hansen, Overs.). Vidarforlaget. (Opprinnelig utgitt 1832)
- Walt, S. M. (1997). Why alliances endure or collapse. *Survival*, 39(1), 156–179. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00396339708442901>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. McGraw-Hill.
- Waltz, K. N. (1986). Anarchic orders and balance of power. I R. O. Keohane (Red.), *Neorealism and its critics* (s. 98–130). Columbia University Press.
- Wegge, N. (2011). The political order in the Arctic: Power structures, regimes and influence. *Polar Record*, 47(2), 165–176. <https://www.cambridge.org/core/journals/polar-record/article/abs/political-order-in-the-arctic-power-structures-regimes-and-influence/2753CE0C095411ADA3EA7EE5DA1F01F4>
- Wegge, N. (2024). Den nye sikkerhetspolitikken i Arktis. I A.-K. Larssen & T. Heier (Red.), *Millitærmaktens rolle i norsk krisehåndtering* (s. 54–70). Cappelen Damm Akademisk.
- Wilhelmsen, J. & Hjermann, A. R. (2022). Russian certainty of NATO hostility: Repercussions in the Arctic. *Arctic Review on Law and Politics*, 13, 114–142. <http://doi.org/10.23865/arctic.v13.3378>
- Wither, J. K. (2023). Hybrid warfare revisited: A battle of «buzzwords». *Connections: The Quarterly Journal*, 22(1), 7–27. <https://connections-qj.org/article/hybrid-warfare-revisited-battle-buzzwords>
- Young, O. R. (1999). *Governance in world affairs*. Cornell University Press.

KAPITTEL 3

Er trusselen fra Russlands bastionforsvarkonsept fortsatt egnet som utgangspunkt for forsvarsplanlegging på NATOs nordflanke?

Thomas Brott Krigsskolen/Forsvarets høyskole, Norge

Øystein Solvang Krigsskolen/Forsvarets høyskole, Norge

Njord Wegge Krigsskolen/Forsvarets høyskole og UiT Norges arktiske universitet, Norge

Abstract: In the latter part of the Cold War, the Russian bastion defense was central to NATO's defense planning on the northern flank. In the event of a military conflict between the Soviet Union and NATO, the Russian Northern Fleet was expected to seek to defend its strategic submarines by denying access to Norwegian territory, airspace and surrounding waters. The scenario has regained attention considering increased geopolitical tensions in the last 10-15 years. However, changes in Russian military power and NATO's structure raise doubts about the scenario's relevance. The chapter explores Russia as a threat actor, and whether the bastion concept remains suitable as a basis for defense planning. It argues that Russia lacks the capability to establish a traditional bastion defense, weakening its value as a defining threat scenario. At the same time, Northern Fleet exercises suggest a continued, though reduced, bastion focus. A more nuanced understanding of Russian power projection – including nuclear and hybrid tools – is needed for a relevant debate on defensive challenges in the region.

Keywords: bastion defense, Northern Fleet, Norway, Russia, deterrence, defense planning

Innledning

Dette kapittelet undersøker Russland som trusselaktør i det fremtidige Arktis med særlig søkelys på det såkalte bastionforsvarskonseptet. Gjennom en undersøkelse av Russlands militære kapasitet i nord vil dette kapittelet dermed belyse det som har vært de tradisjonelle sikkerhetspolitiske utfordringene for Norge og Vesten på NATOs nordflanke. Dette er utfordringer som ikke forsvinner til tross for fremveksten av hybride eller sammensatte trusler, som er diskutert i større dybde i andre deler av boken.

For så vel Russland som for NATO er Arktis primært en maritim region hvor maritime operasjoner sammen med global kjernefysisk maktprosjeksjon historisk har vært i søkelyset (Nordenman, 2019). Siden siste halvdel av den kalde krigen har særlig et scenario hvor Nordflåten etablerer et bastionforsvar med utgangspunkt på Kolahalvøya, vært betraktet som et fremtredende militært problem for NATO, og især for Norge, i tilfelle en konflikt med Sovjetunionen eller Russland. Denne antakelsen har fått fornyet oppmerksomhet de seneste årene, i takt med den økende sikkerhetspolitiske spenningen mellom Russland og Vesten:

Forsvar av den nordlige bastionen og tilgang til Atlanterhavet vil forbli kritisk i russisk sikkerhetstenkning. (Etterretningstjenesten, 2024, s. 10)

I en situasjon der NATO og Russland kommer i direkte konfrontasjon, vil kjernevåpen spille en avgjørende rolle for krisen eller krigens gang. Russland vil ønske å beskytte sin kjernefysiske gjengjeldelseevne på Kolahalvøya og dette vil tidlig påvirke situasjonen i norske nærområder. (NOU 2023: 14, s. 143)

[...] et russisk angrep som en del av bastionforsvaret [...] er det scenarioet som stiller størst krav til Forsvarets kapasiteter. (Skjelland et al., 2019, s. 67)

Som sitatene over illustrerer, har bastionforsvaret befestet sin rolle som et fremtredende trusselscenario i norsk forsvarsdebatt. Bastionsscenarioets særstilling i norsk forsvarstenkning illustreres tydelig ved at det er inntatt i Forsvarets fellesoperative doktrine (Forsvaret, 2019, s. 33). Store endringer i den russiske militærmakten har imidlertid skapt tvil om bastionsscenarioets videre relevans for norsk og alliert forsvarsplanlegging (Kvam, 2020, 2021). Dette har skjedd samtidig som Russland i økende grad har benyttet hybride eller sammensatte trusler for å oppnå sine mål vis-à-vis NATO og alliansens medlemsland. I forbindelse med fullskalainvasjonen i 2022 deployerte også Russland betydelige land- og flåtestyrker fra Nordflåten til Ukraina

og Middelhavet, en beslutning som står i kontrast til forventningen om at Russland vil styrke forsvaret av Kolahalvøya i tilfelle konvensjonell konflikt i andre regioner. Videre er finsk og svensk NATO-medlemskap fra henholdsvis 2023 og 2024 faktorer som i betydelig grad påvirker Russlands geostrategiske situasjon, og som endrer premissene for en eventuell konflikt med Vesten (Friis & Tamnes, 2024).

Den rådende oppfatningen om bastionforsvaret i dagens norske forsvarsdebatt er i stor grad basert på arbeidet til Ekspertgruppen for forsvaret av Norge (Tamnes et al., 2015), som i hovedsak videreførte antakelsene som i sin tid ble lagt til grunn om Sovjetunionens handlemåte (se Dismukes, 2020). Selv om et rikt sikkerhetspolitisk ordskifte har gitt en rekke diskusjoner om bastionforsvarets implikasjoner for norsk sikkerhet, har antakelsene som ligger til grunn for slike scenarioer i mindre grad vært gjenstand for diskusjon (men se Kvam, 2020, 2021). Det er derfor relevant å undersøke følgende forskningsspørsmål: *I hvilken grad er trusselen fra Russlands bastionforsvarkonsept fortsatt egnet som utgangspunkt for forsvarsplanlegging på NATOs nordflanke, og hvordan vil eventuelle fremtidige endringer i russisk militærmakt påvirke trusselbildet i regionen?*

For å besvare problemstillingen beskriver vi hvordan det militære trusselbildet mot NATOs nordflanke har utviklet seg over tid, med søkelys på bastionforsvarkonseptets opphav og utvikling. Analysen gir grunn til å sette spørsmålsteget ved om bastionforsvarkonseptet, slik det tradisjonelt har blitt forstått, kan være utdatert som et dimensjonerende trusselscenario for diskusjoner om utviklingen av forsvarskapasiteten til NATO i nord. En mer nyansert forståelse av den russiske statens evne til – og ønske om – maktutøvelse i regionen, herunder betydningen av kjernevåpen og hybride maktmidler i ulike konfliktsenarioer, er nødvendig for å skape en mer relevant debatt om det totale trusselbildet mot NATO og Norge, herunder om den fremtidige utviklingen av alliansens forsvarskonsepter og strukturelementer i regionen.

Det historiske bakteppet: Russland og bastionen

Basert på analyser av sovjetiske åpne kilder konkluderte analytikere ved den amerikanske tenketanken Center for Naval Analyses (CNA) rundt midten av 1970-årene med at sovjetmarinen planla å holde sine mest moderne

strategiske ubåter tilbake i bastioner heller enn å sende dem ut på havgående patruljer (Dismukes, 2020, s. 36–37). Over flere år utviklet bastionforsvaret seg til den dominerende antakelsen om sovjetmarinens handlemåte. I det amerikanske forsvarsdepartementets årsberetning til Kongressen i 1982 beskrives sovjetisk skipsbygging og øvelsesmønster som tydelige indikasjoner på at den sovjetiske marinens operasjonskonsept innebar å konsentrere antiubåtstyrker (ASW-styrker) nær hjemlige farvann for å beskytte nyere klasser av strategiske ubåter (Weinberger, 1982, del II, s. 13–14).

I kontrast til en utstrakt omtale i amerikansk litteratur var det ikke før i 2015 at bastionforsvaret ble fast inventar i det norske sikkerhetspolitiske ordskiftet, da Tamnes et al. (2015) løftet frem konseptet i sin diskusjon av norsk sikkerhet.¹ Ekspertgruppens rapport var bestilt av regjeringen og var ment å legge grunnlaget for den norske forsvarspolitiske utviklingen i lys av Russlands annekasjon av Krymhalvøya året i forveien. Ekspertgruppen presenterte bastionforsvaret som det sentrale oppdraget til de russiske styrkene i Norges nærområder, og som en mulig kilde til konflikt i regionen (Tamnes et al., 2015, s. 19–21). Rapporten åpnet døren for vid omtale av bastionforsvaret i det norske sikkerhetspolitiske ordskiftet i årene som fulgte. Gitt en utbredt oppfatning om et lavt konfliktpotensial i Arktis og i det bilaterale norsk-russiske forholdet ble horisontal eskalasjon av en konflikt mellom Russland og NATO et annet sted et dogmatisk premiss for analyser av det norske forsvarsproblemet. For eksempel bruker Ravndal (2016) et slikt scenario som utgangspunkt for sin analyse av mulige russiske landoperasjoner på norsk territorium.

I de senere år har bastionforsvaret fått plass i offentlige dokumenter fra regjeringen og Forsvaret. Etterretningstjenestens åpne trusselvurdering, *Fokus*, nevnte russiske strategiske ubåtoperasjoner i Barentshavet for første gang i 2013, og selv om tidligere utgivelser inneholdt beskrivelser av sentrale kjennetegn ved konseptet, som SSBN²-patruljer i nordområdene og Nordflåtenes vektlegging av deres beskyttelse, ble ikke uttrykket bastionforsvar benyttet før i 2019-utgaven (Etterretningstjenesten, 2013, 2019). I langtidsplanen for Forsvaret (for 2020–2024) er bastionforsvaret fremhevet som et scenario som kan utløse russisk bruk av militærmakt mot Norge (Prop. 14 S (2020–2021)). Hærens konseptdokument *Morgendagens hær*

1 Det finnes enkelte eksempler på tidligere omtale av bastionscenariotet i den norske forsvarslitteraturen, blant annet en rapport fra Institutt for forsvarsstudier (Wicken, 1988), som i kort gjengir hovedtrekkene til Watkins (1986).

2 Atomdrevne ubåter med ballistiske missiler, også kjent som strategiske ubåter.

fremhever også bastionsscenarioet i sin diskusjon av A2AD³-utfordringen (Forsvaret, 2021).

Om vår forståelse av bastionforsvaret i liten grad har endret seg fra CNAs arbeid i 1970- og 1980-årene, har det skjedd drastiske endringer i Nordflåten, særlig i forbindelse med Sovjetunionens sammenbrudd. Kvam (2020, 2021) argumenterer for at den rådende oppfatningen av bastionforsvaret er basert på utdaterte analyser av Nordflåtens styrkestruktur, den våpenteknologiske utviklingen og russisk maritim strategi: «[...] den russiske flåten mangler evnen, og tilsynelatende viljen, til å implementere Bastionforsvarskonseptet i sin tradisjonelle forstand» (Kvam, 2020, s. 48).

Bastionforsvaret: formål og metode

Formålet med et bastionforsvar er å trygge strategiske ubåter fra fiendtlig ASW og slik opprettholde en troverdig annenslagsevne. Beskyttelse av strategiske ubåter er særlig relevant i det tilfellet hvor kjernevåpenmakter utkjemper en vedvarende konflikt med konvensjonelle styrker og eventuelt ikke-strategiske atomvåpen, og hvor ubåtene derfor utsettes for betydelig risiko for å bli satt ut av spill. I det videre vil vi kort presentere det strategiske rasjonalet for strategiske ubåtoperasjoner og bastionforsvar som militært konsept.

Der andre typer militære styrker i ytterste konsekvens anvendes for å oppnå politiske målsettinger ved fysisk å tvinge eller hindre en motstander, er de strategiske styrkenes primære oppgave å påvirke motstanderens beslutningsprosesser gjennom en trussel om massiv ødeleggelse. Denne latente formen for voldsbruk innebærer å skape en forventning hos motstanderen om fremtidig skade, hvor en eventuell fullbyrdelse av trusselen er betinget av motstanderens handlinger, og på denne måten manipulere valgene han foretar seg (se Schelling, 1966/2020, kap. 1). Latent voldsbruk kan ta form av *tvang* (*coercion*), der motstanderen trues med en fremtidig kostnad med mindre han utfører en bestemt handling. Det mest kjente eksempelet er den amerikanske bruken av kjernevåpen mot Japan i 1945 for å tvinge frem en kapitulasjon. Latent voldsbruk kan alternativt ta form av *avskrekking*, der motstanderen trues med en kostnad i tilfelle han skulle utføre en bestemt handling, typisk et angrep (Pape, 1994).

3 «Anti-access, area denial»; militære operasjoner som søker å nekte fienden adgang til – og manøverfrihet i – et operasjonsområde.

Av disse to formene for latent voldsbruk er avskrekking den som har størst betydning for moderne kjernevåpenstrategi. Det finnes i prinsippet to former for avskrekking. *Avskrekking ved nektelse* søker å forhindre en aggressor fra å gjennomføre en potensiell handling ved å gjøre det usannsynlig at handlingen vil lykkes i å oppnå målsettingen. *Avskrekking ved straff* søker ikke å forhindre aggressoren fra å oppnå sine mål, men snarere å gjøre kostnaden ved handlingen så høy at den overgår verdien av å oppnå målet (Evans & Newnham, 1998, s. 126–128; Hanrieder & Buel, 2018, s. 37; Mazarr, 2018). En slik kostnad kan påføres enten ved å påføre aggressoren betydelige militære tap eller ved å ramme landets økonomi (sivilbefolkning). Det siste er det primære formålet med strategiske kjernevåpen. Slike våpen gjør det mulig å påføre motstanderen enorme menneskelige og økonomiske kostnader på kort tid (Evans & Newnham, 1998, s. 126–128; Hanrieder & Buel, 2018, s. 37; Mazarr, 2018).

Strategiske ubåter er en utstrakt leveringsplattform for strategiske kjernevåpen. Det er en type våpensystem som har høy sannsynlighet for å gjennomføre et vellykket angrep, selv etter et forkjøpsangrep fra en motstander, og det er dermed et effektivt og troverdig middel for avskrekking sammenliknet med andre leveringssystemer (Gorshkov, 1974). Konsepter for operasjoner med strategiske ubåter kan i prinsippet baseres på ett av to gjensidig utelukkende prinsipper: *Havgående patruljering* innebærer at båtene patruljerer på det åpne hav, langt på vei uavhengig av andre egne styrker, og de baserer sin overlevelse på at de er vanskelige å lokalisere og bekjempe. Det konkurrerende konseptet, *bastionforsvar*, innebærer at båtene patruljerer i avskjermede farvann og aktivt beskyttes gjennom en fellesoperasjon, der andre flåte-, land- og luftstyrker forsvarer SSBN-ene fra fiendtlige angrep (se f.eks. Breemer, 1989).

Selv om bastionkonseptet har sitt utspring i Sovjetunionens nord- og stillehavsflåter, er ikke Russland nødvendigvis alene om å operere strategiske ubåter på denne måten. Siden 2022 har kinesiske SSBN-er vært utrustet med et missil, CSS-N-20 (JL-3), med en antatt rekkevidde på om lag 10 000 kilometer, noe som gjør det mulig å ramme mål på deler av det amerikanske fastlandet fra avfyringsposisjoner langs den kinesiske kysten (Kristensen et al., 2023a). Det amerikanske forsvarsdepartementet understreker at denne kapabiliteten gjør det mulig for Kina å operere ubåtene i bastioner for å øke deres overlevelse, og at Bohaihavet og Sør-Kina-havet trolig vil være de foretrukne bastionene (U.S. Department of Defense, 2022, s. 96). Enkelte av operasjonskonseptene som ble diskutert i forbindelse med

utviklingen av det amerikanske interkontinentale ballistiske missilet MX, hadde også visse likhetstrekk med et bastionforsvar (Center for Defense Information, 1981, s. 5–6).

Nordflåten og bastionen

Nordflåtens bastionforsvar har sitt utspring i tekniske fremskritt i den sovjetiske marinens (VMF) strategiske ubåtflåte i andre halvdel av den kalde krigen (Kreitler, 1988). På grunn av begrensninger i missilenes rekkevidde var ubåtene av de tidligste klassene – Golf, Hotel og Yankee – tvunget til å patruljere i fremskutte områder i Atlanterhavet og Stillehavet for å kunne true sine mål på det amerikanske fastlandet. Dette gjorde båtene sårbare for NATOs teknologisk overlegne antiubåtkapasiteter (Kreitler, 1988, s. 5–7). Fra og med bestykningen på Delta I-klassen hadde imidlertid sovjetiske SLBM-er⁴ tilstrekkelig rekkevidde til å nå USA fra de store ubåtbasene på Kolahalvøya og Kamtsjatkahalvøya. Den første båten i Delta I-klassen ble satt i tjeneste ved utgangen av 1972, og den sovjetiske marinen etablerte umiddelbart et bastionkonsept for sine operasjoner med Delta I og påfølgende SSBN-klasser (Dismukes, 2020, s. 37; McConnell, 1985, s. 23). Sovjetunionen planla trolig å holde tilbake hele eller store deler av Deltaflåten for å avskrekke USA fra angrep på sovjetiske byer i senere faser av en atomkrig, heller enn å avfyre disse båtens missiler i en innledende fase (McConnell, 1985, s. 17).

Fordi sovjetiske styrker manglet den langtrekkende ASW-kapasiteten som ville vært nødvendig for å lokalisere og senke USAs strategiske ubåter (Watkins, 1986), var Kreml avhengig av å trygge sine egne ubåter mot NATOs strategiske ASW for å unngå vestlig eskalasjonsdominans. Følgelig måtte ubåtene kunne overleve en konvensjonell konflikt med den amerikanske marinen og innledende utvekslinger av atomvåpen. I det sovjetiske lederskapet var trusselen mot SSBN-enes sikkerhet en vedvarende bekymring (Perse, 1986). Da utviklingen i sovjetiske SLBM-er gjorde det mulig å gjennomføre avskrekkingsspatruljer uten å forlate hjemlige farvann, var bastionstrategiens fordeler åpenbare. Amerikanske og andre allierte ubåter hadde på denne tiden et vesentlig akustisk overtak på sovjetiske ubåter (Dismukes, 2020, s. 37). Selv om USA skulle avstå fra målrettede angrep mot sovjetiske SSBN-er, ville strategiske ubåter på patrulje i Atlanterhavet være sårbare for amerikanske

4 Ubåtavfyrte ballistiske missiler (SLBM-er) er hovedvåpensystemet på strategiske ubåter (SSBN-er).

ikke-strategiske ASW-operasjoner ment å trygge konvoier som fraktet materiell og forsyninger til Europa (Hattendorf, 2004, s. 24). Amerikanske myndigheter nektet tidvis for at de planla strategiske ASW-operasjoner, men disse påstandene er i liten grad troverdige og ble senere motsagt av eksplisitte amerikanske erkjennelser av en anti-SSBN-strategi (Perse, 1986).

USAs nye *maritime strategi* fra tidlig i 1980-årene la vekt på å presse den sovjetiske marinen tilbake mot sin egen kyst og på å gjennomføre strategiske ASW-operasjoner der maritime patruljefly og angrepsubåter forsøkte å lokalisere og senke de strategiske ubåtene i bastionene (Perse, 1986; Watkins, 1986). For sovjetmarinen gjorde et aktivt forsvar av SSBN-ene i bastioner det mulig å beskytte ubåtene og den sovjetiske kysten med de samme styrkene, og i samme vending å diktere hvor slagene med vestlige flåtestyrker skulle finne sted. Bastionforsvaret fikk derfor tilsynelatende høy prioritet, som illustrert ved byggingen av en rekke store overflatefartøyer med tung ASW-bestykning. (McGwire, 1980, s. 54, referert i Kreitler, 1988, s. 21). De øvrige strukturelementene i den sovjetiske marinen ble i stor grad satt til å beskytte de strategiske ubåtene, et oppdrag vestlige analytikere kom til å kalle «Pro-SSBN» (Dismukes, 2020, s. 36–37). Sovjetiske flåteøvelser i samme periode foregikk i hovedsak i de nære havområdene, som Barentshavet og Norskehavet, og hadde tilsynelatende søkelys på sjønektelse (Kreitler, 1988, s. 23–25). Pro-SSBN var høyt prioritert i Nordflåten, og i 1988 estimerte den amerikanske marinen at bare én fjerdedel av flåtens ikke-strategiske ubåter ville være tilgjengelig for andre oppdrag (Kreitler, 1988, s. 53–54).

Kreitler (1988) diskuterer også et konsept for *nære bastioner* som en operasjonalisering av bastionteorien for sovjetmarinens strategiske ubåter. Et nært bastionforsvar ville innebære at havgående fartøyer kunne frigjøres til operasjoner mot transatlantiske kommunikasjonslinjer, mens landbaserte fly, sjøminer og kystforsvarsfartøyer trygget mindre bastioner som begrenset seg til eget territorialfarvann (Kreitler, 1988, s. 28–30, 39–40). Et nært bastionforsvar ville gjøre det mulig å utnytte kystområdets geografi og hydrografi til forsvarerens fordel, og å tvinge motstanderens angrepsubåter til å operere i grunne farvann som ville være mer taktisk utfordrende (Kreitler, 1988, s. 46).

Russisk militærmakt i nordområdene i dag og i morgen

Selv om Nordflåten i dag ikke har en overflatestruktur som er kapabel til å projisere makt inn i Nord-Atlanteren i en konflikt med NATO uten å bære

enorm risiko, står russiske beslutningstakere langt på vei overfor samme dilemma som de gjorde under den kalde krigen med hensyn til bruken av sine angreps- og kryssermissilubåter (SSN og SSGN). Dette er ubåter som har betydelig kapasitet til å ramme skipstrafikk i Atlanteren og landmål i Vest-Europa og Nord-Amerika med langtrevkende missiler med konvensjonelle stridshoder (Menks & Petersen, 2022). Samtidig har Nordflåten et begrenset antall slike fartøyer i tjeneste og en relativt beskjeden flåte med langtrevkende patrulje- og bombefly eller andre relevante støtteelementer.

Russland har i dag tolv SSBN-er i tjeneste, hvorav syv tilhører Nordflåten, og de resterende fem tilhører Stillehavsflåten. Gitt full våpenlast bærer disse ubåtene til sammen rundt 1000 atomstridshoder, sammenliknet med anslagsvis 1200 på russiske landbaserte strategiske missiler og nærmere 2000 på amerikanske SSBN-er (Kristensen et al., 2023b, 2023c). Ved Sovjetunionens sammenbrudd overtok den russiske marinen (VMF RF) store deler av sovjetmarinens fartøystruktur, men fikk umiddelbart store problemer med vedlikehold og operativ tilgjengelighet. Store deler av flåten ble derfor faset ut eller pådro seg store vedlikeholdsbehov på samme tid som tilførselen av nye fartøyer stoppet opp (se f.eks. Office of Naval Intelligence, 2015). For å reversere trenden utviklet marinen utover i 1990-årene et konsept kalt «den nordlige strategiske bastionen», som innebar en konsentrasjon av strategiske ubåter til Nordflåten på bekostning av Stillehavsflåten (Åtland, 2007). Nordflåtens revitaliserte bastion skulle i første rekke beskytte de strategiske ubåtene og Russlands annenslagsevne, men skulle på samme tid tjene som virkemiddel for å ivareta russiske interesser langs Nordøstpassasjen og på verdenshavene (Åtland, 2007).

Siden begynnelsen av 2010-årene har den russiske marinen mottatt en rekke nye og moderniserte våpenplattformer, både ubåter, overflatefartøyer og fly (Kaushal et al., 2022; Kjellén, 2022). Tilførselen av nye SSBN-er og konvensjonelle flåtestyrker de senere årene har samtidig ført til en dreining fra Nordflåten tilbake mot Stillehavsflåten i det strategiske avskrekkingsoppdraget. Russland planlegger å anskaffe ti fartøyer av Dolgorukiy-klassen og å dele disse likt mellom de to havgående flåtene (United States Strategic Command, 2022).

Videre har Russland i senere år investert betydelige summer i ny og modernisert militær infrastruktur i nordområdene. Det er blant annet etablert en ny radarkjede med fem Resonans-N-radaranlegg, tiltenkt en særlig rolle i deteksjon av missilangrep og lavsignaturfly, blant annet ved norskegrensen i Zapolyarny og på Novaya Zemlya (Kjellén, 2022, s. 41; TASS, 2021). Ved

Nagurskoye-basen på Frans Josefs land er det etablert en ny 3,5 km lang rullebane med store flyoppstillingsplasser som kan brukes av kampfly, bombe-fly og maritime patruljefly, samt radarinstallasjoner og fasiliteter for luftvern- og kystforsvarsstyrker (Etterretningstjenesten, 2022, s. 35; Kjellén, 2022, s. 41).⁵ Det er også gjennomført oppgraderinger av flystasjonene Severomorsk-1, som blant annet huser maritime patruljefly og helikoptre, og Severomorsk-3 eller Malyavr, hvor de om lag 40 jagerflyene tilhørende Russlands eneste (og notorisk ikke-operative) hangarskip er stasjonert. Ved Okolnayabukta og Gadzhievo i Murmanskfjorden ble det i 2010-årene gjennomført en storstilt utbygging av anlegg for å lagre og håndtere missiler og atomstridshoder (Nilsen, 2018).



Figur 1. Viktige geografiske linjer i Nord-Atlanteren og Norskehavet samt nøkkellokasjoner for russisk militær modernisering (Kart: Markus Brustad).

De aller fleste militære anleggene på Kolahalvøya har imidlertid blitt helt eller delvis forlatt, og forfallet er stort. Blant annet gjelder dette flere store flystasjoner vest for Murmansk og rundt Kirovsk samt den store marinebasen i Gremihka. Videre har et viktig kjennetegn ved Russlands militære investeringer i nordområdene i nyere tid vært økt oppmerksomhet øst for Kola, med det formål å ivareta sikkerhet og suverenitet langs Nordøstpassasjen og den russiske kystlinjen, hvor issmelting har åpnet nye muligheter for økonomisk aktivitet (Kjellén, 2022, s. 48).

⁵ I 2021 hadde Russland deployert SA-22-luftvern og SSC-5-kystforsvarsmissiler til basen (Kjellén, 2022, s. 41).

«KALIBRisingen» av den russiske flåten

Et sentralt utviklingstrekk i den russiske marinen etter Sovjetunionens sammenbrudd har vært en utstrakt «kalibrisering», med byggingen av en rekke små- og mellomstore fartøyer med betydelig kapasitet for avfiring av Kalibr- og andre kryssermissiler (Menks & Petersen, 2022). Nordflåtens nye fregatter (FFG) og kryssermissilubåter (SSGN) er de mest kapable elementene i den nye fartøystrukturen. Nordflåtens tre nye fregatter av Gorshkov-klassen er utrustet med 16 vertikale utskyttingsrør (VLS-celler), der hvert kan lastes med enten et sjømåls- eller et landangrepsmissil.⁶ Severodvinsk-klassen er utrustet med åtte VLS-systemer, hvert med plass til tre eller fire missiler. Videre er det varslet at den planlagte moderniseringen av Nordflåtens fartøyer i Oscar II-klassen vil erstatte båtenes 24 utskyttingsrør for SS-N-19 med 72 moderne VLS-celler, og at den pågående moderniseringen av krysseren «Admiral Nakhimov» vil erstatte fartøyets 20 celler for SS-N-19 med 96 moderne VLS-celler. Denne utviklingen gir Nordflåten en vesentlig styrket evne til å ramme både sjø- og landmål fra lang avstand, med betydelig presisjon og kvantitet. Der sovjetiske overflatefartøyer typisk var utrustet med én type antiubåt- eller sjømålsmissil, gir utbredelsen av moderne VLS-systemer også langt større fleksibilitet ved at samme fartøyer kan håndtere et bredere spekter av oppgaver. Anskaffelsen av moderne kryssermissilbærende fartøyer skaper følgende nye muligheter for Nordflåtens operasjonsmønster, herunder en evne til å engasjere NATO-styrker uten å seile langt ut fra egne baser (Kvam, 2021). Eksempelvis har russiske overflatefartøyer avfirt SS-N-30-landangrepsmissiler mot mål i Syria og Ukraina fra trygge farvann i Det kaspiske hav (Menks & Petersen, 2022; Reuters, 2022).

Signaturreduksjon

Lydsignatur er avgjørende for å forbli skjult i neddykket tilstand og er sammen med missilrekkevidde den premissgivende faktoren for SSBN-operasjoner (Kreitler, 1988, s. 98). Sovjetmarinens ubåter var i vesentlig grad teknologisk underlegne sine vestlige motstykker, særlig i akustisk signatur, noe som gjorde dem mer sårbare (Kreitler, 1988), og amerikanske angrepsubåter lyktes gjentatte ganger med å lokalisere og skygge sovjetiske strategiske ubåter på patrulje (se f.eks. Åtland, 2007). Den siste generasjonen av

6 Henholdsvis SS-N-26, SS-N-27, SS-N-33 eller SS-N-30.

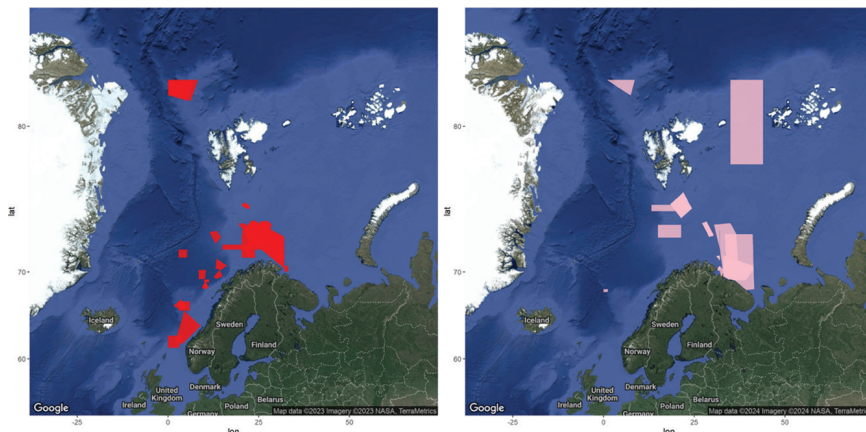
russiske atomdrevne ubåter som er utviklet fra slutten av den kalde krigen og satt i tjeneste det siste tiåret, kan ha lukket mye av dette teknologiske forspranget. Kaushal et al. (2022, s. 24) anslår at Severodvinsk-klassen og de senere båtene i Akula-klassen er mer stillegående enn den amerikanske Los Angeles-klassen (blokk III), men slike estimater er nødvendigvis beheftet med stor usikkerhet. Severodvinsk-klassen er, foruten vestlige ubåter, videre ansett som den mest kapable undervannsplattformen, med lav lydsignatur og stor ildkraft (Polmar & Kofman, 2017). Tekniske fremskritt i russisk ubåtteknologi vil i alle tilfeller redusere båtenes sårbarhet for vestlig ASW og kan dermed gjøre et operasjonskonsept med patruljer på det åpne hav mer attraktivt. Samtidig vil utviklingen innenfor undervannssensorer (se f.eks. Birkeland, 2009) også endre premissene for strategiske ubåtoperasjoner i årene som kommer.

Øvelses- og operasjonsmønster

Nordflåten har fortsatt å gjennomføre øvelser og operasjoner som tilsier vedvarende oppmerksomhet på bastionforsvaret. En øvelse høsten 2019, som også inkluderte elementer av Østersjøflåten, innebar en delvis etablering av bastionforsvaret frem til Nordsjøen (Etterretningstjenesten, 2020, s. 10). Under en øvelse i 2021, som også inkluderte defensive luftoperasjoner, demonstrerte tre av Nordflåtens ubåter (formentlig SSBN-er) sin evne til å bryte gjennom politen for å avfyre missiler (Etterretningstjenesten, 2022, s. 35). Øvelsen Ocean Shield 2023 fant sted i Barentshavet, Norskehavet, Nordsjøen og Østersjøen og involverte fremskutte operasjoner med ubåter, overflatefartøyer og fly, herunder annonsering av fareområder i Bjørnegapet. Etterretningstjenesten satte øvelsen i sammenheng med bastionforsvaret (Etterretningstjenesten, 2024, s. 37).

Etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i 2022 har det vært en vesentlig endring i Nordflåtens øvelsesmønster. Sammenliknet med perioden 2015–2021 har tyngdepunktet for øvelsesområdene flyttet seg lenger nord, fra Norskehavet til Barentshavet (Åtland et al. 2024). Endringen i øvelsesmønsteret kan ha flere forklaringer, men speiler formentlig en dreining fra signalering til øving av bastionkonseptet (Åtland et al., 2024.). Dette kan reflektere Russlands økte avhengighet av kjernefysisk avskrekking. Uansett viser øvelsesmønsteret at bastionkonseptet forblir en viktig del av den russiske nukleære annenslagsevnen, men det kan også indikere en endring av selve bastionkonseptet ved økt sentrering av styrker

i Barentshavet. Øvelsesmønsteret kan vise at selv om bastionkonseptet består, har ambisjonen blitt redusert til å etablere en slags indre bastion i Barentshavet.



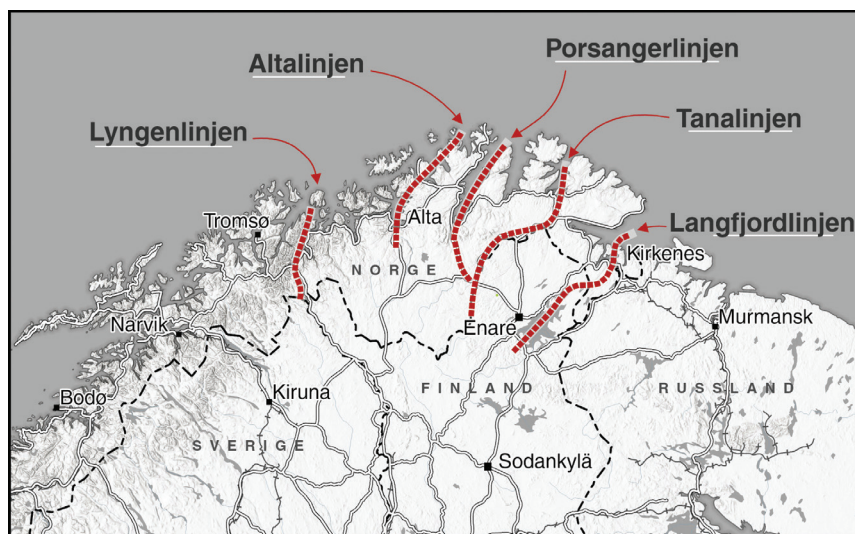
Figur 2. Kartene viser fareområder annonsert i NOTAM-er (Notice To Airmen) i forbindelse med russisk militær aktivitet i nordområdene. Kartet til venstre viser fareområder kunngjort fra 2015 til februar 2022, mens kartet til høyre viser fareområder kunngjort etter februar 2022 (Åtland et al., 2024).

Landmaktens rolle i bastionforsvaret

Selv om formålet med bastionforsvaret er å understøtte strategiske ubåtoperasjoner, beskriver konseptet en fellesoperasjon hvor land- og luftstyrker også spiller en viktig rolle. De russiske landstyrkene som i fredstid har vært stasjonert i Murmansk oblast, er 14. armékorps (14AC) og 61. marineinfanteribrigade (61NIB).⁷ 14AC består av to manøverbregader, 80. og 200. mekaniserte infanteribrigade (MIB) samt forskjellige støttestyrker. Av disse brigadene er 61NIB og 200MIB i fredstid stasjonert ved grensen mot Norge øst for Kirkenes, mens 80. er stasjonert nær grensen til Finland, øst for Salla. Samtlige har imidlertid deltatt i operasjoner i Ukraina siden 2022, og det estimeres i dag at den samlede landmakten i Nordvest-Russland er redusert med 80 prosent (Etterretningstjenesten, 2024). Etterretningstjenesten (2024) estimerer videre at Russland vil bruke mellom tre og fem år på å gjenopprette sin kampkraft – i alle domener – til førkrigsnivå.

⁷ Enkelte kilder beskriver 61NIB som underlagt 14AC.

Ravndal (2016) konkluderer med at en landstyrke bestående av 61NIB og 200MIB realistisk kan ta og holde terrenget frem til Tana bru, inkludert Varangerhalvøya, i møte med en norsk styrke som omtrentlig tilsvarer dagens Finnmark landforsvar (FLF). En slik fremrykning vil øke avstanden mellom Nordflåtens hovedkvarter i Severomorsk og de fremste norske styrkene fra 110 til 230 kilometer. Brorparten av den militære infrastrukturen på Kolahalvøya vil imidlertid i et slik tilfelle fremdeles være innenfor rekkevidden til taktiske bakke-til-bakke-missiler avfyrt fra norsk kontrollert territorium.⁸



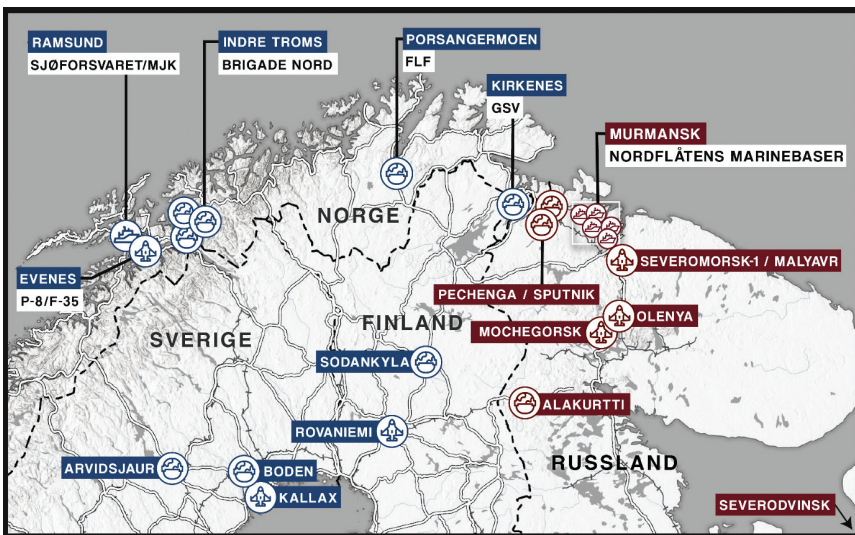
Figur 3. Forsvarslinjer i Finnmark, grenseområdene i Nord-Finland og Troms (Kart: Markus Brustad).

Det tradisjonelle landforsvarsparadigmet under den kalde krigen var at Finnmark ikke kunne forsvares, ikke minst gitt geografiske forhold og den asymmetriske styrkesituasjonen i regionen (Solvang & Wegge, 2023, 20–24; Wegge, 2022, s. 100). De seneste årene har imidlertid denne holdningen endret seg, og det er i dag uttalt politikk at Finnmark skal forsvares (Wegge, 2022, s. 101). Etableringen av FLF, herunder etableringen av en styrket grensevakt (jegerbataljon) og en nyopprettet kavaleriavdeling i Porsanger,

⁸ Amerikanske myndigheter har godkjent en norsk forespørsel om å anskaffe ATACMS-missiler med en rekkevidde på 300 kilometer som del av reetableringen av Hærens rakettartillerikapasitet, men det er i skrivende stund ikke fattet en endelig beslutning fra norsk hold (Kaalaas, 2024).

samt planer om en utvidelse av FLF til et brigadeforbånd, viser at det finnes politisk vilje til å følge opp en slik ambisjon med konkrete landmilitære kapabiliteter. Utviklingen må også ses i sammenheng med endringer på russisk side. På litt lengre sikt vil det da særlig være viktig å følge med på utviklingen på Kola og gjenetableringen av Leningrad militærdistrikt med opprettelsen av divisjonsforbånd og kommando- og kontrollenheter på korpsnivå (Kukkola, 2024).

Samlet sett har krigen i Ukraina, Finlands og Sveriges inntreden i NATO samt norsk opprustning i Finnmark og Troms endret styrkeforholdet lokalt på den norsk–finsk–russiske grensen – i NATOs favør (Jakobsen & Solvang, 2025; Kukkola, 2024, s. 62). Gradvis sterkere alliert – og ikke minst amerikansk og britisk – oppmerksomhet på NATOs nordflanke peker i samme retning, selv om betydelige utfordringer gjenstår med tanke på optimalisering av trening, utstyr og konseptutvikling tilpasset arktiske forhold (Strauss & Wegge, 2024). Videre betyr Finlands inntreden i NATO naturlig nok at forsvaret av Finnmark bedre må samordnes med forsvaret av Nord-Finland, og nye planer må lages.



Figur 4. NATO-baser og russiske militærbaser på Nordkalotten (Kart: Markus Brustad).

Om man sammenlikner det som kan antas å være fremtidens landstyrker i det norsk–finsk–russiske grenseområdet i nord, ser man imidlertid at NATOs positive styrkefavør vil gjelde særlig dersom alliansen, i tilfelle en antatt konflikt med Russland, får tid til å bygge seg opp i regionen (Kukkola, 2024, s. 62).

Ettersom grensen mellom Russland og Norge og Finland fra russisk side kan fremstå som taktisk vanskelig å forsvare, gitt det regionale terrengets beskaffenhet, kan dette imidlertid medføre et russisk insentiv til å «handle først», dersom man fra russisk side vurderer at en konflikt med NATO er uunngåelig og under oppseiling. En slik mulig handling vil kunne begrunnes i ønsket om å skape en større buffersone mellom egne strategiske våpensystemer og NATO. I et slikt tilfelle har både Langfjorden 10 kilometer vest for grensen samt Tanaelva vel 95 kilometer vest for den norsk-russiske grensen blitt trukket frem som vesentlig bedre forsvarsposisjoner om man fra russisk side må forberede seg på en militær konflikt med NATO (Osflaten, 2024, s. 61).

Det kan dessuten bemerkes at Russland raskt vil kunne flytte luftmobile styrker (VDV) – i tillegg til styrkeforflytninger over jernbanenettet – i en større offensiv. Skal et slikt offensivt fremstøt ha operasjonell effekt av betydning, kan man anta at dette på norsk side vil kunne bety et fremstøt til Lyngenlinjen eller som et minimum til Porsangerlinjen (se figur 3). For å ha realistisk evne til å ta og holde terreng i tilstrekkelig omfang til å understøtte et slikt fremstøt må det imidlertid trolig gjennomføres vesentlige strategiske troppeforflytninger fra andre militærdistrikter, noe som kan være svært krevende og dermed kanskje mindre sannsynlig (Osflaten, 2024, s. 59–63). Den første fasen av en slik tenkt konflikt vil i alle tilfeller fremstå som svært viktig for Russland, da overraskelsesmomentet og rask forflytning kan kompensere noe for NATOs overlegenhet om alliansen får tid til oppbygging (Osflaten, 2024, s. 60).

I tilfelle økt bilateral spenning mellom Norge og Russland vil det for Russland trolig være en tungtveiende prioritet å unngå at konflikten eskalerer til et nivå hvor NATO blir involvert. Siden bruken av de militære kapabilitetene i Nordflåten lett kan attribueres – og vil kunne utløse en artikkel V-situasjon i NATO, kan man tenke seg at en slik konflikt vil kunne preges av omfattende bruk av ikke-militære eller sammensatte virkemidler (Solberg, 2021).

I en regional eller global konflikt der artikkel V allerede er utløst, med utgangspunkt i begivenheter et annet sted på kontinentet, vil det være formålstjenlig for Russland, om mulig, å søke å unngå en NATO-styrkeoppbygging i nordområdene. Utfordringen i dette scenarioet vil imidlertid være den ovenfor nevnte antatte fordelene av å «handle først» dersom krigen likevel blir sett på som uunngåelig. De konkrete beslutningene som da vil tas, knyttet til handlingsmåtene for å ivareta sikkerheten til de militære installasjonene på Kola, vil trolig avhenge av en total strategisk

vurdering i Moskva i den konkrete situasjonen, hvor også Norges, Finlands og NATOs evne til faktisk å nekte en russisk offensiv vil inngå.

Avsluttende refleksjoner: Russland som militær trusselaktør på NATOs nordflanke i dag og i morgen

Som redegjørelsen og analysen ovenfor har vist, har Nordflåtens SSBN-flåte gjennomgått en enorm forandring siden bastionkonseptet først ble utviklet. Antallet fartøyer er kraftig redusert, men til gjengjeld er de gjenværende plattformene vesentlig mer kapable. Til forskjell fra de første to tiårene etter den kalde krigens slutt, da konseptet om den nordlige strategiske bastionen ble implementert, har også Nordflåtens særstilling blitt svekket. I første rekke er den russiske marinen i ferd med å etablere numerisk sidestilte SSBN-flåter i Atlanterhavet eller Polhavet og Stillehavet.

Mens de russiske væpnede styrkene i nord er drastisk redusert i kvantitet, har de blitt tilført en rekke moderne og kapable systemer. Herunder er det antatt at de nye strategiske ubåtene er vesentlig mer stillegående enn båtene de erstatter. Utviklingen av nye kryssermissiler, og fartøyer disse kan avfyres fra, har dessuten gitt Nordflåten en styrket evne til å bekjempe sjø- og landmål ved bruk av langtrekkende missiler med konvensjonelle stridshoder.

Den teknologiske utviklingen, herunder utviklingen av mer langtrekkende presisjonsmissiler på både russisk og vestlig side, gjenspeiles også i landdomenet, noe som potensielt kan redusere den militære nytten Russland kan oppnå ved å besette norsk (og finsk) landterritorium. Regionale forhold kan imidlertid tale for at Russland vil kunne ønske å etablere forsvarslinjer som en buffersone lenger vest for Kola. Dette gjelder fortrinnsvis i scenarioer der en krig med NATO blir sett på som uunngåelig.

En besettelse av norsk og/eller finsk landterritorium vil utløse Atlanterhavspaktens artikkel V og vil foranledige en regional eskalasjon. Dette vil kunne svekke de strategiske ubåtenes sikkerhet, selv om man i en slik handlemåte operasjonelt sett også vil kunne søke å etablere en større buffersone mot NATOs landbaserte styrker i vest. Ved å begrense sikringsoperasjoner til eget territorium og internasjonalt farvann kan russiske styrker trolig oppnå delvis samme ildeffekt mot vest, noe som vil gi lavere risiko sammenliknet med et strategisk overfall mot Norge og/eller Finland. Den russiske handlemåten i nord i en konflikt med NATO, hvor

artikkel V eventuelt vil kunne bli aktivert, vil imidlertid trolig avhenge av en større strategisk og helhetlig russisk kalkyle.

Reduksjonen i Nordflåtens havgående kapasitet medfører at det ikke lenger er mulig å opprette og opprettholde kontroll- og nektelsessoner i den størrelsesordenen som det tradisjonelle bastionkonseptet i prinsippet legger opp til. Selv om nyere russiske ubåter og overflatefartøyer bærer potente våpensystemer, vil det bli meget krevende for Nordflåten å drive vedvarende høyintensitetsoperasjoner i de enorme havområdene som det opprinnelig var tenkt at bastionkonseptet skulle omfatte. I så måte innebærer bastionforsvaret i dets tradisjonelle forstand en urealistisk ambisjon. En mer sannsynlig handlemåte er derfor et bastionforsvar med tyngre konsentrasjon i nære farvann. Et slikt redusert operasjonskonsept forenkler også russisk kommando og kontroll (K2) og etterforsyning samtidig som det kan frigjøre enkelte deler av Nordflåtens struktur, i første rekke SSN- og SSGN-er, til andre oppdrag (se Kreitler, 1988).

Gitt at bastionforsvarscenarioet innebærer en større regional eller global konflikt utenfor nordområdene, vil avsetning av store styrker til et strategisk overfall mot NATOs nordflanke innebære et ressursbehov som vil kunne påvirke den strategiske hovedinnsatsen, som gjerne er antatt å være lenger sør på kontinentet. Et mindre forkjøpsangrep for å forbedre defensive posisjoner med styrker i regionen kan argumenteres for som mer realistisk. En slik handlemåte vil trolig være relatert til de russiske forventningene til fremtidig eskalasjon. Det knytter seg like fullt betydelig usikkerhet til hvor raskt og på hvilken måte Russland vil kunne styrke sin nordvestre flanke i en situasjon hvor Ukrainakrigen er avsluttet og de militære styrkene er gjenoppbygget. På samme måte hefter det også betydelig usikkerhet ved i hvilken grad, hvor fort og hvor robust en eventuell alliert forsterkning av NATOs nordflanke med landstyrker vil kunne skje.

Forfatterbiografier

Thomas Brott er major og hovedlærer i operasjonsplanlegging på Krigsskolen, Forsvarets høgskole. Brott har tidligere arbeidet som planoffiser og kompanisjef i Hæren. Brott har også arbeidet som stabsoffiser ved Hærens Våpenskole Ingeniør.

Øystein Solvang er vitenskapelig assistent ved Krigsskolen og doktorgradskandidat ved Universitetet i Tromsø, Norges arktiske universitet. Han har tidligere jobbet som vitenskapelig assistent ved Norsk Utenrikspolitisk

Institutt (NUPI). Solvang har de siste årene bidratt i flere publikasjoner knyttet til forsvars og sikkerhetspolitikk i Norge og Norden.

Njord Wegge arbeider som professor i statsvitenskap ved Krigsskolen, Forsvarets høgskole. Han avla sin doktorgrad om internasjonal politikk i Arktis ved Universitetet i Tromsø høsten 2013, hvor han siden 2024 også har hatt en professor II-stilling. Njord Wegge leder flere internasjonale forskningsprosjekt knyttet til sikkerhetspolitikk, NATO, og militærmakt i Arktis. Dette er forskningstema han har arbeidet og publisert en rekke bidrag fra over flere år. Njord Wegge var gjesteforsker på U.C. Berkeley USA våren 2009, og gjesteprofessor og Chair of Arctic Security ved Marine Corps University, Quantico, USA i 2022.

Referanser

- Birkeland, J. O. (2009). *The potential of LIDAR as an antisubmarine warfare sensor* [Masteroppgave]. University of Glasgow.
- Bremer, J. S. (1989). The Soviet navy's SSBN bastions: Why explanations matter. *The RUSI Journal*, 134(4), 33–39.
- Center for Defense Information. (1981) ICBM Basing Options. Defense Department Survey. *Defense Monitor*, 6(10).
- Dismukes, B. (2020). The return of great power competition: Cold war lessons about strategic antisubmarine warfare and defense of sea lines of communication. *Naval War College Review*, 73(3), 33–58. <https://digital-commons.usnwc.edu/nwc-review/vol73/iss3/6>
- Etterretningstjenesten. (2013). *Fokus* (Rapport). <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus>
- Etterretningstjenesten. (2019). *Fokus* (Rapport). <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus>
- Etterretningstjenesten. (2020). *Fokus* (Rapport). <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus>
- Etterretningstjenesten. (2022). *Fokus* (Rapport). <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus>
- Etterretningstjenesten. (2024). *Fokus* (Rapport). <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus>
- Evans, G. & Newnham, J. (1998). *Dictionary of international relations*. Penguin Books.
- Friis, K. & Tamnes R. (2024). The defence of northern Europe: New opportunities, significant challenges. *International Affairs*, 100(2), 813–824.
- Forsvaret. (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Forsvarsstaben. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/2631948?locale-attribute=en>
- Forsvaret. (2021). *Morgendagens hær: konsept for utvikling av Hæren*. https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/haeren/morgendagens-haer.pdf/_/attachment/inline/e14ad896-886e-49f7-a99d-ebfc0729a056:0182b3d2c7fcc6459eef5510b2f046e2fdfd367b/Morgendagens%20haer.pdf
- Gorshkov, S.G. (1974). Navies in war and in peace. *Proceedings*, 100(11). <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1974/november/navies-war-and-peace>
- Hanrieder, W. F. & Buel, L. V. (2018). *Words and Arms: A dictionary of security and defence terms*. Routledge.

- Hattendorf, J. B. (2004) The Evolution of the U.S. Navy's Maritime Strategy, 1977–1986. *Naval War College Newport Papers* (19).
- Jakobsen, E. & Solvang, Ø. (2025). The Future Nordic Powerhouse in NATO. I M. Bergmann, O. Svendsen, M. Jacobsen, R. Å. Sagild, E. Jakobsen & Ø. Solvang (Red.), *Defending the North amid rising geopolitical tensions* (Rapport). Center for Strategic and International Studies (CSIS). <https://www.csis.org/analysis/defending-north-amid-rising-geopolitical-tensions>
- Kaalaas, S. B. (2024, 13. august). Norge får kjøpe langdistansevåpen fra USA. *Forsvarets forum*. <https://www.forsvaretsforum.no/anskaffelser-bjorn-arild-gram-himars/norge-far-kjope-langdistansevapen-fra-usa/390449>
- Kaushal, S., Byrne, J., Byrne, J., Pilli, P. & Somerville, G. (2022). The balance of power between Russia and NATO in the Arctic and High North. Routledge.
- Kjellén, J. (2022). The Russian northern fleet and the (Re)militarisation of the Arctic. *Arctic Review on Law and Politics*, 13, 34–52.
- Kreitler, W. M. (1988) The close aboard bastion: A Soviet Ballistic Missile Submarine Deployment Strategy [Masteroppgave]. Monterey, CA: Naval Postgraduate School.
- Kristensen, H. M., Korda, M. & Johns, E. (2023a.) Nuclear notebook: Chinese nuclear weapons, 2023. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 79(2), 108–133.
- Kristensen, H. M., Korda, M. & Johns, E. (2023b). Nuclear notebook: United States nuclear weapons, 2023. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 79(1), 28–52.
- Kristensen, H. M., Korda, M. & Johns, E. (2023c). Nuclear notebook: Russian Federation nuclear weapons, 2023. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 79(3), 174–199.
- Kukkola, J. (2024). *The Leningrad Military District: The past and future of the Northwestern direction*. National Defence University (Rapport nr. 35). https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/190009/Kukkola_The%20Leningrad%20Military%20District_web.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kvam, I. H.-P. (2020). Nordflåten evne til kystnær maktprosjeksjon: implikasjoner for Bastionforsvaret. *Necessé*, 5(1), 22–58.
- Kvam, I. H.-P. (2021, 19. april). Bastionforsvaret og Russlands militærmakt, et utdatert trusselbilde?. Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI). <https://www.nupi.no/nyheter/bastionforsvaret-og-russlands-militaermakt-et-utdatert-trusselbilde>
- Mazarr, M. J. (2018) Understanding Deterrence. RAND Corporation. <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE295.html>
- McConnell, J. M. (1985) New Soviet methods for antisubmarine warfare?. *Naval War College Review*, 38(4), 16–27. <https://www.jstor.org/stable/44637013>
- Menks, J. & Petersen, M. B. (2022). The «kalibrization» of the Russian fleet. *Proceedings*, 148(5). <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2022/may/kalibrization-russian-fleet>
- Nilsen, T. (2018, 16. september). Satellite images reveal Russian Navy's massive rearmament on Kola Peninsula. *Barents Observer*. <https://thebarentsobserver.com/en/node/4370>
- NOU 2023: 14. (2023). *Forsvarskommissjonen av 2021: forsvar for fred og frihet*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-14/id2974821/>
- Nordenman, M. F. (2019). *The new battle for the Atlantic*. Naval Institute Press.
- Office of Naval Intelligence (2015). *The Russian navy: A historic transition* (Rapport). <https://www.oni.navy.mil/Portals/12/Intel%20agencies/russia/Russia%202015print.pdf?ver=2015-12-14-082038-923>
- Osflaten, A. (2024). The Russian way of regular warfare and the Arctic. I L. Strauss & N. Wegge (Red.), *Defending NATO's Northern flank: Power projection and military operations* (kap. 4). Routledge.
- Pape, R. A. (1994). *Bombing to win: Air power and coercion in war*. Cornell University Press.
- Perse, J. D. (1986). *U.S. Declaratory policy on Soviet SSBN security: 1970 to 1985* (Rapport). Center for Naval Analyses. <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA175532.pdf>
- Polmar, N. & Kofman, M. (2017). Russian Navy: Part 3: Impressive beneath the waves. *Proceedings*, 143(2). <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2017/february/russian-navy-part-3>

- Prop. 14 S (2020–2021). Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-20202021/id2770783/>
- Ravndal, Ø. (2016). Øket Russisk operativ evne: implikasjoner for Norges evne til å avverge eller motstå et væpnet angrep [Masteroppgave]. Forsvarets høgskole.
- Reuters. (2022, 20. mars). Russia strikes Ukraine with cruise missiles from two seas. <https://www.reuters.com/world/europe/russia-strikes-ukraine-with-cruise-missiles-black-sea-caspian-sea-2022-03-20/>
- Schelling, T. C. (2020). *Arms and Influence*. Yale University Press. (Opprinnelig utgitt 1966).
- Skjelland, E., Glærum, S., Beadle, A. W., Endregard, M., Guttelvik, M. S., Hennem, A. C., Kvalvik, S. N., Køber, P. K., Mørkved, T., Olsen, K. E., Sendstad, C., Voldhaug, J. E., Åtland, K. (2019). *Hvordan styrke forsvaret av Norge? Et innspill til ny langtidsplan (2021–2024)* (FFI-Rapport 19/00328). <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/hvordan-styrke-forsvaret-av-norge-et-innspill-til-ny-langtidsplan-20212024>
- Solberg, E. (2021). «Bastionforsvaret: en nettoverurdering av styrker, svakheter og implikasjoner for norsk handlingsrom» [Masteroppgave]. Forsvarets høgskole.
- Solvang, Ø. & Wegge, N. (2023). Hvordan skal Nord-Norge forsvares? En analyse av landmakten på NATOs nordflanke. I N. Wegge (Red.), *Sikkerhetspolitikk og militærmakt i Arktis* (s. 15–37). Cappelen Damm Akademisk.
- Strauss, L. & Wegge, N. (2024). The strategic challenge of expeditionary warfare and the defence of NATO's northern flank. I L. Strauss & N. Wegge (Red.), *Defending NATO's Northern flank: Power projection and military operations*. 15–31. Routledge.
- Tamnes, R., Bundt, K. H., Grytting, T., Hoel, A. H., Matlary, J. H., Toje, A. & Wilhelmsen, J. (2015). *Et felles løft* (Rapport). <https://www.regjeringen.no/globalassets/departmentene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/2015-04-27-et-felles-loft-webversjon.pdf>
- TASS. (2021, 14 april). Radarsystemet «Resonans-N» settes i tjeneste på Novaya Zemlya senest i juni. <https://tass.ru/armiya-i-opk/11140991>
- United States Department of Defense. (2022). *Military and security developments involving the people's Republic of China. Annual Report to Congress* (Rapport). <https://media.defense.gov/2022/Nov/29/2003122279/-1/-1/1/2022-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF>
- United States Strategic Command. (2022). Statement of Charles A. Richard, Commander, United States Strategic Command before the Senate Armed Services Committee 8 March 2022. *Senate Armed Services Committee*. <https://www.armed-services.senate.gov/download/richard-statement-03/08/2022?download=1>
- Watkins, J. D. (1986). The maritime strategy. *Proceedings*, 112(1). <https://www.usni.org/magazines/proceedings/1986/january-supplement/maritime-strategy-0>
- Wegge, N. (2022). The strategic role of land power on NATO's Northern flank. *Arctic Review on Law and Politics*, 13, 94–113. <https://doi.org/10.23865/arctic.v13.3428>
- Weinberger, C. W. (1982). *Report of the Secretary of Defense, Caspar W. Weinberger, to the Congress on the FY 1983 Budget, FY 1984 Authorization Request and FY 1983–1987 Defense Programs*. U.S. Department of Defense. <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA113991.pdf>
- Wicken, O. (1988). Stille propell i storpolitisk storm: KV/Toshiba-saken og dens bakgrunn. *Forsvarsstudier* (1). <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/99511>
- Åtland, K. (2007). The introduction, adoption and implementation of Russia's «Northern Strategic Bastion» concept, 1992–1999. *Journal of Slavic Military Studies*, 20(4), 499–528.
- Åtland, K., Nilsen, T. & Pedersen, T. (2024). Bolstering the Bastion: The changing pattern of Russia's military Exercises in the high North. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 7(1), 145–160. <https://doi.org/10.31374/sjms.280>

KAPITTEL 4

Kinas snarvei til militært nærvær i Arktis

Torbjørn Pedersen Nord universitet, Norge

Abstract: China's need for a military presence in the Arctic will grow in line with the superpower's activities and ambitions in the region. However, the region's extreme and inhospitable environment, which only a few countries have traditionally been able to operate in and benefit from, will be a significant obstacle to Chinese presence. Unlike countries such as the US and Russia, China has been lacking the necessary situational awareness to operate effectively in this dark, cold, and weather-beaten region. This chapter argues that China's situational awareness is undergoing rapid development, which could pave the way for an imminent military presence in the European Arctic. This development is exponential and driven by three factors in particular, which also represent different stages in China's knowledge development. These are: I) Access to and incorporation into a world-leading civilian research community; II) the development of dual-use infrastructure and expertise to support civilian and military operations; III) the development of new military technology that could give China a historic advantage. For Norway, which has been a significant facilitator for Chinese research in the Arctic, even a modest Chinese military presence could pose substantial security policy challenges.

Keywords: Arctic, dual use, China, situational awareness

1 Innledning

Introduksjon

Dette kapitlet drøfter Kinas raske skritt mot en militær tilstedeværelse i det europeiske Arktis. Innledningsvis, i kapitlets første del, redegjøres det for hvorfor Kina kan ha interesse av å patruljere arktiske farvann, og hvorfor manglende kinesisk *situasjonsforståelse* så langt har vært et vesentlig hinder for militært nærvær i våre nordlige nærrområder. Dernest, i andre del, argumenteres det for at Kinas situasjonsforståelse er i en rivende utvikling, hjulpet frem av I) innlemmelsen i det internasjonale forskerfellesskap, II) oppbyggingen av egne *dual-use* forskningskapasiteter og III) avansement innen ny kinesisk militær teknologi. Avslutningsvis, i kapitlets tredje og siste del, fremholdes det at denne utviklingen, som gir økt sannsynlighet for militær tilstedeværelse i våre nærrområder, kan få vesentlige og negative implikasjoner for Norge.

Når det gjelder kinesisk militær tilstedeværelse i Arktis, er det ikke lenger et spørsmål om *hvis*. Høsten 2024 seilte kinesiske kystvaktfartøy for første gang gjennom Beringstredet og inn i Polhavet. Det er nå sannsynligvis bare et spørsmål om *når* vi kan se kinesiske militære fartøyer også i det europeiske Arktis. Kinesiske sivile statsfartøy har allerede patruljert våre nærrområder i nord; det isgående forskningsskipet «Xue Long 2» anløp Murmansk senest høsten 2024. Xi Jinping omtaler sitt land som en kommende polar stormakt (Brady, 2017), og Kina har en gryende sivil tilstedeværelse i det europeiske Arktis gjennom blant annet forskning, skipsfart og reiseliv (Brady, 2017; Kossa, 2024; Moe & Stokke, 2019; Pedersen, 2021). I Beijing har man videre uttrykt en ambisjon om å utnytte arktiske naturressurser, å utvikle transarktiske sjøruter («en polar silkevei») som tidligere var gjort utilgjengelige av sjøis, og å delta i utformingen av fremtidens styringsstrukturer – *governance* – for Polhavet (Brady, 2017; China State Council, 2018). Et kommende militært nærvær er slett ikke unaturlig. Med voksende sivilt nærvær og globale ambisjoner øker behovet for å kunne være til stede med militære fartøyer nettopp for å kunne signalisere og forsvare sine nasjonale interesser også her. Dette gjenspeiles i at man i Beijing allerede har gitt Folkets frigjøringshær (PLA) i oppdrag å beskytte kinesiske interesser utenfor egne landegrenser (Etterretningstjenesten, 2019). Hvilket omfang det militære nærværet kan få, er selvfølgelig høyst usikkert, og her spriker også analysene (se f.eks. Puranen & Kopra, 2023). Men selv begrenset sjømilitær tilstedeværelse i regionen vil gjøre det mulig for Kina å utøve noe *naval diplomacy* – en synlighet og evne til «effektivt [å] formidle trusler, gi forsikringer og oppnå prestisje» (Bull, 1976, s. 6).

Det militære nærværet kan bidra til å signalisere og forsvare kinesiske interesser, som transport av varer og personell og en eventuell utnyttelse av marine ressurser (Booth, 1977; Puranen & Kopra, 2023; Strømmen, 2023). Både amerikanske og norske etterretningstjenester forventer at Kina snart kan patruljere arktiske farvann (Etterretningstjenesten, 2024; Lunde, 2019; U.S. Department of Defense, 2019).

Polarområdene blir av PLA omtalt som et av de «nye domener», som preges av økt politisk rivalisering, og hvor stormaktene må forberede seg på – og planlegge for – fremtidig militær konfrontasjon (Xiao, 2020). En av flere fundamentale forutsetninger for å kunne patruljere i arktiske farvann er god og effektiv situasjonsforståelse for den aktuelle regionen. I tillegg til å måtte løse Arktis-spesifikke utfordringer knyttet til blant annet materiell, trening, kommunikasjon og logistikk (U.S. Department of the Navy, 2014) må Kina også ha inngående kunnskap om de ulike elementene som kan påvirke militære operasjoner i klodens mest ugjestmilde miljø. På toppen av planeten er disse naturlige elementene mange, dynamiske og komplekse.

Mens Kina har vært nær sagt som et slags u-land i Arktis å regne (Lackenbauer et al., 2022), har USA og Russland (tidligere Sovjetunionen) over mange tiår jobbet systematisk med å tilegne seg kunnskap om det strategiske Arktis, som skiller de to stormaktene i nord. Kunnskap kan her forstås som et kappløp hvor den som har den beste forståelsen og evnen til å utnytte miljøet, også har et overtak som igjen kan gjøre det mulig å dominere regionen (Central Intelligence Agency [CIA], 1984).

Dette kapittelet redegjør altså blant annet for hvordan den ferske polar-nasjonen Kina kan være i ferd med å tette kritiske kunnskapshull og – med store steg – ta igjen mye av det store forspranget de tradisjonelle aktørene i Arktis har hatt. Men først noen ord om situasjonsforståelse, som handler om å forstå og dra nytte av omgivelsene til sin fordel.

Arktisk situasjonsforståelse

Militære operasjoner forutsetter omfattende kunnskap om et operasjonsmiljø som er i kontinuerlig endring. Detaljerte terrengmodeller er en forutsetning for trygg navigasjon, det samme er modeller som presist kan predikere endringene i for eksempel vær-, bølge- og isforhold. God situasjonsforståelse kjennetegnes av ens evne til å oppfatte, forstå og ikke minst forutsi tilstanden til de ulike elementene i operasjonsmiljøet gjennom tid og rom (Endsley, 1995). Arktis er blant de minst kartlagte regionene i verden. De naturlige elementene som påvirker operasjoner her, er komplekse,

og de inkluderer blant annet atmosfæriske, oseanografiske, topografiske og batymetriske, akustiske, geofysiske og magnetiske faktorer (National Academy of Engineering & National Research Council, 2003).

Det er heller ikke nok bare å kunne navigere trygt. I militære operasjoner handler det like mye om å kunne utnytte elementene til egen fordel. En overlegen situasjonsforståelse vil gjøre det mulig å detektere en motstander uten selv å bli detektert og følgelig dominere et område over en periode. Kunnskap og forståelse for et operasjonsmiljø må derfor forstås konseptuelt som et nullsumkonsept, hvor den ene parts fordel er den andre parts ulempe (Pedersen, 2019; Wells, 2017; Winters, 1998). Krigshistorien er full av eksempler på hvordan et dynamisk miljø har gitt den ene part en avgjørende fordel. Eksempelene på at værforhold har vært utslagsgivende, inkluderer den spanske armadas nederlag i Den engelske kanal i 1588 og landgangen i Normandie på D-dagen i 1944 (Winters, 1998). Kunnskap og situasjonsforståelse utgjør sentrale komponenter i det som skiller et lands kapabilitet, som er en evne, altså en kvalitativ egenskap, fra kapasitet, som er en materiell eller kvantitativ egenskap. Slik kan situasjonsforståelse også forstås som en styrkemultiplikator.

Kompleksiteten i det arktiske maritime miljøet er formidabel (Christensen, 2010), og detaljnivået på kunnskapen må være høyt, ikke minst i undervannsdomenet. For så vel ubåtoperasjoner som antiubåtoperasjoner (*anti-submarine warfare*, forkortet ASW) vil for eksempel avanserte havmodeller og forståelse av lydbølgenes forplantning gjennom dynamiske vannmasser være helt essensielt for å kunne unngå akustisk deteksjon – og for selv å kunne detektere en mulig motstander (Polmar & Whitman, 2016; Wells, 2017). Land som opererer her, må ha systemer som predikerer hvordan lydbølgene reflekteres, bøyes og spres i møte med varierende dybder, sedimenter, temperatursjikt og saltlag, organismer, havstrømmer, evjer, bølger i overflaten og ujevn sjøis (Hovem, 2010). Her vil også tidevann, havstrømmer og bunnforhold være viktige faktorer. Strømmene åpner for at undervannsfarkoster kan drive lydløst, og ulike bunnforhold byr på ulike muligheter; på fast bunn kan en ubåt hvile, i mudder og andre løse sedimenter kan undervannsminer skjules (Hovem, 2010).

Det finnes også deteksjonsformer som ikke er basert på akustikk. En ubåt kan bli oppdaget visuelt eller på grunn av for eksempel kjølvann, utslipp av gass, varme, bioluminescens, indre bølger og nøytrinoemisjoner og av Bernoulli-kulen som kan skapes i overflaten av en ubåt i bevegelse (CIA, 1984; Daly, 1994; Polmar & Whitman, 2016). Det er også mulig å

detektere små elektriske, magnetiske og seismiske forandringer så vel som endringer i trykk.

I og over havoverflaten spiller også en rekke andre elementer inn. Drivis og bølger påvirker fartøyenes sikkerhet, manøvreringsevne og hastighet, atmosfærisk vær likeså. «Skydekke, vind, regn, snø, tåke, støv, lysforhold og ekstreme temperaturer settes sammen på ulike måter som påvirker menneskelig effektivitet og begrenser bruken av våpen og utstyr», oppsummerer I.M. Datz (2004). I arktiske farvann er plutselige og intense polare lavtrykk et fryktet fenomen (Turner et al., 2003).

I Arktis er romvær også en vesentlig faktor som kan påvirke en rekke ulike sensorer og systemer (Koons et al., 1999). Romvær forstås som «the conditions on the Sun and in the solar wind, Earth's magnetosphere, ionosphere, and the thermosphere that can influence the performance and reliability of space-borne and ground-based technological systems and endanger human life or health» (Eastwood, 2008, s. 4489). Virkningene av romvær er størst nær polpunktene, hvor det oppstår kløfter («cusps») i jordens magnetfelt (Rose & Ziauddin, 1962). Her kan det oppstå intens ionisering som forstyrrer frekvenser for radiokommunikasjon og reduserer effekten av «over-the-horizon»-radarsystemer (OTH). Siden romvær også kan påvirke og skade satellitter, er presise romværværvarsler blitt nesten like viktige som tradisjonelle værværvarsler.

Og dette er bare noen eksempler på arktiske elementer som kan påvirke militære operasjoner i vesentlig – og kanskje avgjørende – grad.

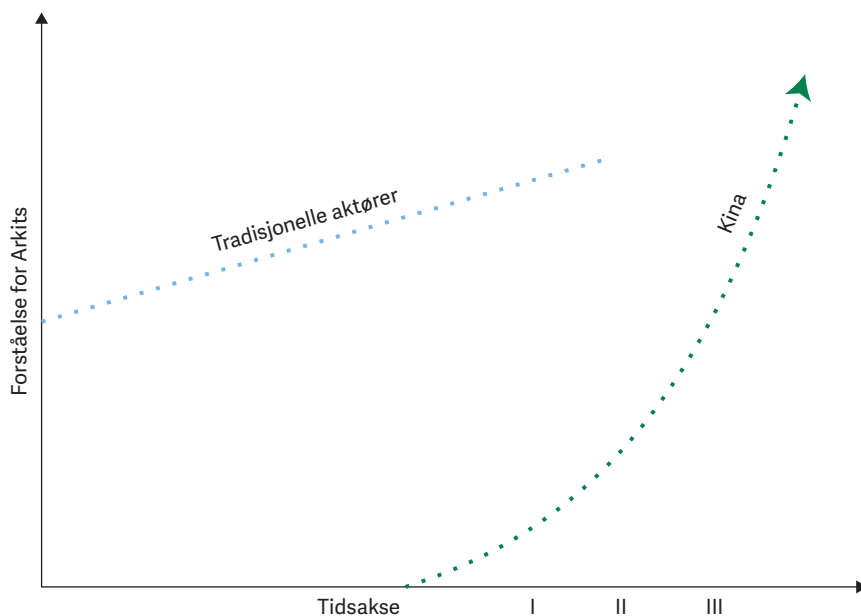
God situasjonsforståelse for de utallige elementene i det arktiske miljøet forutsetter tilgang til sofistikerte modeller og systemer som kan assimilere enorme mengder data, både historiske tidsserier, satellittdata og løpende sanntidsobservasjoner fra regionen, og predikere tilstanden til de dynamiske elementene i et krevende operasjonsmiljø. Og elementene befinner seg på og under havbunnen, i vannmassene, i havoverflaten og i atmosfæren – helt opp i ionosfæren. I tillegg til store datamengder kreves en betydelig forskningsinfrastruktur, sterke og ledende kompetansemiljøer og dessuten ny teknologi for å sikre mer nøyaktige målinger og enda bedre prediksjoner.

2 Kinas snarvei til kunnskap

Situasjonsforståelse i tre steg

Det er særlig tre forhold som har bidratt, og som fortsatt bidrar, til eksponentiell utvikling i Kinas kunnskap om og forståelse for Arktis som militært

operasjonsområde. Disse tre forholdene representerer også ulike steg, eller en slags tidslinje, i utviklingen i kinesisk situasjonsforståelse. Forholdene eller stegene er: I) innlemmelsen i et sivil, ledende forskerfellesskap, II) etableringen av omfattende *dual-use* infrastruktur og kompetanse og III) avansement innen ny militærteknologi.



Figur 1. Postulert eksponentiell utvikling i Kinas kunnskap om Arktis, løftet frem gjennom tre steg (I, II og III). De tradisjonelle aktørenes utvikling har skjedd over betydelig lengre tid og antas til sammenligning å ha vært mer lineær.

Mens de tradisjonelle aktørene møysommelig har opparbeidet seg sin forståelse over mange tiår, kan Kina potensielt nå opp på et tilsvarende kunnskapsnivå i løpet av noen få år. I en forenklet modell (figur 1) er dette visualisert ved en fremstilling av de tradisjonelle aktørenes utvikling som mangeårig og lineær, mens Kinas utvikling er rask og eksponentiell. Her er Kinas utvikling fremskrevet lenger enn de tradisjonelle aktørenes utvikling, som også vil bli påvirket, men i ulik grad, av det som gjerne omtales som den fjerde industrielle revolusjon (4IR; *Industry 4.0*). Stormaktene USA og Kina knives om ledertrøyen i det teknologiske kappløpet (Austin, 2024; Krelina, 2021; Omaar & Makaryan, 2024; Parker et al., 2022) og er følgelig bedre posisjonert for en videre eksponentiell utvikling enn en aktør som Russland (Zysk, 2021).

Noe forenklet kan det sies at Kinas kunnskap om Arktis har utviklet seg gjennom ulike faser siden begynnelsen av 2000-årene. Kinesiske forskere fikk først lære av verdens ledende polarforskere. Etter hvert fulgte kinesisk kunnskapsutvikling mer av egne operasjoner og egen infrastruktur. I dag kan verdensledende brytningsteknologi, ikke minst knyttet til kunstig intelligens og kvanteteknologi, endelig gi Kina en historisk mulighet til å forstå og utnytte Arktis til sin fordel.

Fase I: innlemmelse i sivil forskningsfellesskap

Kina kom til dekket bord i nord. Til tross for overfladisk kompetanse om Arktis og manglende evne til å bidra med innovativ polarforskning ble kinesiske forskningsinstitusjoner utover i 2000-årene innlemmet i internasjonale fellesskap med verdens fremste polarforskere (Pedersen 2019a). Kinesiske forskere ble for eksempel invitert med på den største og mest omfattende ekspedisjonen til Arktis noensinne, tuskledede Multidisciplinary Drifting Observatory for the Study of Arctic Climate (MOSAIC). Norges fremste fagmiljøer institusjonaliserte sitt samarbeid med kinesiske kollegaer gjennom China-Nordic Arctic Research Center. Og Kina ble tildelt en sentral rolle i Polar Prediction Project (PPP; 2013–2022), et prosjekt under Verdens meteorologiorganisasjon (WMO) med mål om å fremme internasjonalt samarbeid og forbedre varslingssystemer og værprognosene for polarområdene (Polar Prediction, 2018).

Det internasjonale polarforskningsfellesskapet vokste seg stort og sterkt, særlig i og i årene etter Det internasjonale polaråret (International Polar Year, IPY) 2007–2008 (Pedersen, 2019a). Kineserne nøt, som alle andre, fri tilgang til en tiltagende strøm av internasjonale vitenskapelige publikasjoner, konferanser, seminarer og workshops. De kunne hente enorme datamengder og tidsserier fra åpne databaser som Copernicus, EMODnet og Pangaia. Kinesiske institusjoner kunne laste ned sensitive oseanografiske sanntidsdata fra for eksempel Alfred-Wegener-Instituts (AWI) dypvannslaboratorium Hausgarten i Framstredet, som ble driftet frem til 2021. Likeså strømmet det åpne data fra en rekke oseanografiske sensorer, også fra EuroGOOS' FerryBox-system installert på skip i trafikk langs norskekysten og mellom Svalbard og fastlandet. Alle hadde nå tilgang til høyopløselige havbunnsdata, som tradisjonelt er blitt vaktet som en nasjonal hemmelighet, eksempelvis gjennom det norskutviklede Olex-systemet som akkumulerer og deler 3D-data fra brukernes ekkolodd.

Norske samfunnvitere hyllet kinesernes arktiske inntog og roste Kina for å ville bidra «til den globale dugnaden som polarforskning er» (Bekkevold et al., 2016). God delingskultur ble også understreket i en felles uttalelse etter Arctic Science Ministerial-møtet (ASM) i Berlin i 2018:

Det er et behov for å styrke gjensidig samarbeid og koordinering av innsats innen alle typer arktiske observasjoner. [...] Kostnader kan reduseres og resultater forbedres ved å fremme ytterligere deling av forskningsinfrastruktur og observasjonssystemer samt ved å gjøre vitenskapelige data og publikasjoner – når det er mulig – fritt og åpent tilgjengelige. (ASM, 2018, forfatterens oversettelse)

På Svalbard ble kinesiske institusjoner og forskere innlemmet i eksklusive fellesskap som radarkomplekset European Incoherent Scatter Scientific Association (EISCAT) og Ny-Ålesund Science Managers Committee (NySMAC), som de også ble vertskap for da komiteen møttes i Xiamen i Kina i 2016 for å diskutere Ny-Ålesunds videre retning. Ved Universitetscenteret på Svalbard (UNIS) ble kinesiske forskere lært opp i *best practices* for hvordan man håndterer arktisk kulde, polarnatt, isbjørn- og snøskredfare og ferdsel på isbreer og sjøis.

De siste par årene har vestlige land blitt mer forsiktige med å invitere kinesiske forskningsinstitusjoner til samarbeid, særlig på forskningsområder som også har militær anvendelse. Dette kan ha bidratt til å føre Kina og Russland tettere sammen, og de to landene har inngått et nært samarbeid om arktisk forskning. Kina kan da også få tilgang til Russlands «gullreserve», som er omfattende data og lange tidsserier fra arktiske strøk. Russland, hardt presset av Vesten og stadig mer avhengig av Kina, er i dag blitt en viktig tilrettelegger for Kinas inntog i Arktis. Høsten 2024 seilte et kinesisk forskningsfartøy, «Xue Long 2», for første gang inn Murmanskfjorden på invitasjon fra Russland. Sammen med russiske grensevaktfartøy passerte også kinesiske kystvaktfartøy samme høst gjennom Beringstredet og inn i Polhavet for aller første gang.

I løpet av relativt få år har kinesiske aktører kunnet absorbere mye av den kunnskapen som tradisjonelle polarnasjoner har akkumulert over mange tiår. Og de har hele veien kunnet lære av verdens fremste polarforskere.

Fase II: etablering av *dual-use* infrastruktur og kompetanse

Stormakten Kina har en nær sagt endeløs kapasitet til å bygge opp egen infrastruktur og kompetanse innenfor politisk prioriterte områder. Kina

har allerede verdens største handelsflåte og flere marinefartøy enn USA og bygger en betydelig andel av alle nye skip i verden. Og med over 1000 satellitter i bane rundt kloden (Hadley, 2024) har Kina allerede sikret seg et globalt – inkludert arktisk – overblikk.

Kinas økte interesse og ambisjoner for Arktis reflekteres i betydelige investeringer i forskning og utvikling, som igjen materialiserer seg i betydelig infrastruktur og store kompetansemiljøer om Arktis. Siden landet la ut på sin aller første arktiske ekspedisjon med det isgående forskningsfartøyet «Xue Long» i 1999, har Kina bygd opp en infrastruktur som i dag også inkluderer stasjonsbygningen Arctic Yellow River Station i Ny-Ålesund på Svalbard, China-Iceland Arctic Science Observatory (CIAO) på Island, den kapable isbryteren «Xiu Long 2», det isgående forskningsfartøyet «Jidi», meteorologiske stasjoner både på Svalbard og i polisen, ulike forskningsbøyer satt ut i Polhavet, samt ubemannede undervannsfarkoster (Kossa, 2024).

Kina står nå stadig stødigere på egne ben, også i Arktis. Det første forskningsfartøyet, «Xue Long», er et ombygd frakte- og forsyningskip opprinnelig bygd i Ukraina. Det andre, «Xue Long 2», som sto ferdig i 2019, ble designet av finske Aker Arctic, men bygd ved et verft i Shanghai. Det tredje fartøyet «Jidi» er, til forskjell fra de foregående skipene, både designet og bygd i Kina. Kinesiske myndigheter liker å fremheve at dette fartøyet, som ble tatt i bruk sommeren 2024, også er det mest moderne. Det er «selvdesignet og bygd i Kina» og «representerer en ny styrke i Kinas polarforskning», melder kinesiske myndigheter (Zhang & Cao, 2024, oversatt med ChatGPT). Det er blant annet utstyrt med «droner, ubemannede overflatefartøy og autonome undervannsroboter», som med støtte fra kinesiske satellitter, skal ha «kapasitet til integrert forskning i luft, rom, sjø, is og under vann» (Zhang & Cao, 2024).

Et fjerde isgående forskningsfartøy, «Tan Suo San Hao», er under bygging i Kina og skal stå ferdig i løpet av 2025. Med snart fire isgående forskningsfartøyer har Kina på kort tid bygd en av verdens største og mest moderne flåter av isgående forsknings- og forsyningsfartøy. Det er riktignok vanskelig å sammenligne de ulike fartøyenes isklasse og kapabiliteter (Müller & Schøyen, 2021), men Kinas evne til å innhente egne data og til å være til stede i polare områder har gått fra marginal til betydelig i løpet av få år.

I tillegg har stormakten på relativt kort tid bygd opp en betydelig satellittbasert infrastruktur, inkludert Gaofen-, Ziyang-, Fengyun- og Haiyang-satellitter, som delvis opereres av PLA, delvis av naturressursministeriet og andre kinesiske institusjoner (Kossa, 2024). Flere av satellittene går i polare

eller nærpolare baner, noe som gjør det mulig å innhente sanntidsobservasjoner også på de aller høyeste breddegradene, blant annet via den kinesiske bakkestasjonen som ble åpnet i Kiruna i Nord-Sverige i 2016 (Kossa, 2024).

Fra en relativt beskjeden og overfladisk forskningskompetanse om Arktis og Antarktis har Kina i dag gått til å kunne skilte med mange og store egne kompetansemiljøer, også utenfor naturressursministeriet med underliggende institusjoner som Polar Research Institute of China (PRIC). Hele 25 kinesiske universiteter deltok da samarbeidet Joint Center for Polar Research of Chinese Universities ble opprettet i 2018. I dag finnes Arctic Maritime Affairs Research Center ved Dalian Maritime University, Polar Science and Engineering Center ved Harbin Engineering University, Polar Academy ved Harbin Institute of Technology, Arctic Studies Center ved Liaocheng University, *Polar Research Center* ved Ocean University of China i Qingdao, Center for Polar and Deep Ocean Development ved Shanghai Jiao Tong University, Center for Polar and Oceanic Studies ved Tongji University i Shanghai og Center for Marine and Polar Studies ved Shanghai Institutes for International Studies (Kossa, 2024).

Moderne infrastruktur og satsing på kunnskapsmiljøer har satt kinesiske forskere i stand til å melde seg på i forskningsfronten og til å generere innovativ kunnskap og utvikle egne prediksjonsmodeller og systemer for operasjonsmiljøet i nord.

Fase III: avansement innen ny militær teknologi

Ny teknologi kan komme til å spille en altoverskyggende rolle i det videre kappløpet om overtak og dominans, også i Arktis. Gjennombrudd innen teknologi, som kunstig intelligens (KI) og kvantesensorteknologi, blir særlig viktig for om én part kan oppnå overlegen situasjonsforståelse og –følgelig – gi parten en vesentlig fordel. I det pågående teknologiske kappløpet, omtalt som den fjerde industrielle revolusjon, er Kina allerede i det internasjonale ledersjiktet sammen med USA. Kinesiske doktriner omfavner den nye teknologien som en «revolution in military affairs», og fremholder at fremtidens krigføring vil være «intelligentisert» (Kania, 2022). Her har Beijing som mål å være nettopp verdensledende, noe som også gjenspeiles i tiltagende årlig investeringsvekst i forskning og utvikling (Statista, 2024).

KI-systemer kan tolke og behandle store mengder ustrukturerte og strukturerte data med mål om å finne for eksempel sammenhenger, mønstre,

avhengigheter og skjulte strukturer, som igjen kan gi mer presise prediksjoner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). KI-begrepet omfavner maskinlæring, som er blitt et selvsagt verktøy for behandling av store datamengder og for å korrigere og forbedre de ulike modellene og systemene som bidrar til prediksjoner om miljø og god situasjonsforståelse. Kunstig intelligens er allerede tatt i bruk for å estimere og korrigere feil i komplekse assimileringssystemer (European Centre for Medium-Range Weather Forecasts [ECMWF], 2022) og vil følgelig føre til stadig høyere presisjon i prediksjoner om hav, bølger, tidevann, is, vær og andre dynamiske elementer (Burnett et al., 2014). «Kunstig intelligens vil bli det viktigste utviklingsfeltet de neste to tiårene», heter det i en utredning som ble lagt frem av forsvarskommisjonen i 2023 (NOU 2023: 14, s. 122). Kommisjonen fremholder at Kina er i ferd med å ta igjen USAs teknologiske forsprang på feltet. Den skriver:

Kinas økonomiske utvikling de siste årene, og veksten i forskningsmidler, er så omfattende at Kina er ventet å bli en stadig sterkere teknologisk aktør i fremtiden. Kinas store investeringer i moderne teknologi gjør at landet kan overta ledelsen på flere viktige teknologiområder. (NOU 2023: 14, s. 122)

Kvanteteknologi, som retter seg mot kvantemekaniske prosesser (Nasjonal sikkerhetsmyndighet [NSM], 2023, s. 31), har også stort militært potensial. «Quantum technologies have the potential to dramatically improve the situational awareness of a multi-domain battlefield», konkluderer Michal Krelina (2021, s. 31) i sin oppsummering av kvanteteknologiens militære anvendelsesområder. Særlig kan utviklingen innen kvantesensorteknologi – *quantum sensing* – avgjøre hvem som blir sittende med den overlegne situasjonsforståelsen i en region som Arktis om noen år (Austin, 2024). Sensorteknologi er også den av kvanteteknologiene som ser ut til å ha kommet lengst og skal være på vei inn i moderne sensorsystemer (Austin, 2024; Krelina, 2021; Omaar & Makaryan, 2024; Parker et al., 2022). «These technologies are already providing substantial improvements in how we measure, detect or navigate in military environments», heter det i en rapport fra International Institute of Strategic Studies (Austin, 2024) som vektlegger teknologiens særlige betydning for fremtidens situasjonsforståelse.

Kvantesensorteknologi gjør det mulig å foreta svært nøyaktige observasjoner og målinger, ned på subatom- og nanometernivå, og kan fange opp de minste endringer i operasjonsmiljøet. Kartlegging av land, sjø og luft på

et slikt detaljnivå gjør det mulig å «se gjennom» bakke, vannmasser og havbunn og detektere skjulte objekter, så vel som underjordisk infrastruktur, ubåter og undervannsdroner samt begravde miner (Austin, 2024). Lydbølgene fra en ubåt vil med slik teknologi kunne detekteres ned på fotonnivå (Krelina, 2021), og dagens stealth-teknologi vil neppe hjelpe stort mot en kvanteradar (Austin, 2024). Kappløpet om kvantesensorteknologi handler altså om å kunne etablere en strategisk fordel i form av *discovery primacy* innenfor ulike områder (Austin, 2024).

Kinas Xi Jinping trekker selv frem kvanteteknologi som spydspissen i den fjerde industrielle revolusjon, og Beijing investerer enorme beløp i kinesisk forskning og utvikling på dette feltet (Omaar & Makaryan, 2024; Parker et al., 2022). Kvanteforskningen i Kina samles i stadig større grad på statlige hender, og det synes som om kineserne vektlegger anvendbar teknologi fremfor langsiktig grunnforskning. Forskere ved University of Science and Technology of China (USTC) presenterte allerede i 2018 prototypen av en kvanteradar (Austin, 2024), og kineserne hevder selv at de allerede har utviklet teknologi for detektering av ubåter (Omaar & Makaryan, 2024). Ulike kvantesensorer kan i løpet av de kommende årene bli plassert så vel på lavbanesatellitter (LEO) som på ulike former for droner, både over og under havflaten (Krelina, 2021).

De to stormaktene Kina og USA leder an i kappløpet om å utvikle og ta i bruk kvantesensorteknologi til militære formål, ifølge flere analyser (Austin, 2024; Eagler, 2023; Omaar & Makaryan, 2024; Parker et al., 2022). Rapportene er imidlertid ikke like samstemt om hvilken av de to stormaktene som har kommet lengst. Mens enkelte fremholder at USA har sikret seg et betryggende forsprang (f.eks. Austin, 2024), konkluderer andre (f.eks. Omaar & Makaryan, 2024) med at Kina har en liten ledelse innen spesielt kvantesensorteknologi og anvendbar kvanteteknologi. Det kan se ut til at Russland blir akterutseilt (Zysk, 2021).

Det tegner uansett til at ny teknologi blir helt avgjørende for hvem som vil sitte med den overlegne situasjonsforståelsen for Arktis om noen år. Og det kan se ut til at Kina holder godt følge med USA i teknologiutviklingen.

3 Implikasjoner

Konsekvenser for Norge

Det ekstreme arktiske operasjonsmiljøet har fungert som et ekstra forsvarsverk for småstaten Norge. Krevende forhold har bidratt til å holde militære

fartøy fra ikke-arktiske land som Kina langt unna Norges ressursrike nær-områder i nord. Dette har åpenbart gjort hverdagen enklere for norske myndigheter, som uten nevneverdige protester har kunnet utøve Norges eksklusive (men omdiskuterte) myndighet som følger med så vel suverenitet over Svalbard som suverene rettigheter til enorme maritime naturressurser etter havretten. Her har Norge kunnet stå på sitt, uten å løpe risiko for militære konfrontasjoner eller hendelser som involverer stormakten Kina og andre fjerntliggende land med våknende interesse for regionen.

I havområdene rundt Kina, som til forskjell fra Arktis er innen rekkevidde for kinesiske militære fartøy, utøver Kina regelmessig *naval diplomacy* for å påvirke land som Filippinene, Vietnam, Japan og Indonesia i pågående tvistesporsmål om ulike maritime rettigheter. Her opererer Kina med både kystvaktskip og marinefartøyer for å true nabolandene og forsvare sine interesser, også når havretten helt åpenbart ikke er på Kinas side. Med Beijings økende evne og vilje til å projisere militærmakt også ut over sine umiddelbare nærområder har usikkerheten vokst i en rekke naboland.

Norges forståelse av rettsforholdene i nord, inkludert om Svalbards folkerettslige status og landets kyststatsrettigheter i 200-milssoner og på kontinentalsokkelen, er godt forankret i traktater og sedvanerett, men det norske synet har like fullt vært et årelangt diskusjonstema og til dels stridstema (Pedersen, 2006, 2008). I Kina, som har vært prisgitt norsk gjestfrihet for å kunne opprettholde sitt strategiske nærvær og fotfeste på Svalbard (Pedersen, 2021), har man vært mer tilbakeholdne enn enkelte andre med å kritisere Norge. Ett unntak var riktignok Kinas illevarslende kommentar til forskningsstrategi for Ny-Ålesund, der Beijing fraba seg norsk innblanding i kinesisk forskningsaktivitet og etterlyste «internasjonale beslutningsprosesser» for Svalbard (Pedersen, 2019b).

Omfanget av kinesisk militær tilstedeværelse i Arktis trenger ikke å være spesielt stort for å utgjøre en vesentlig forskjell. Når Kina en dag seiler inn i det europeiske Arktis med kystvakt- eller marinefartøyer, følger også evnen til å utøve en viss grad av kinesisk *naval diplomacy*. Økt press fra Kina vil være spesielt urovekkende for en småstat som Norge, i en tid når den regelbaserte internasjonale ordenen vakler samtidig som stormaktene fremmer en alternativ verdensorden som i større grad baseres på den sterkeste rett. Som Norge smertelig fikk erfare etter at Nobels fredspris ble delt ut til Liu Xiaobo i 2010, kan Kina være svært insisterende overfor småstater som på ulike måter trosser stormakten.

For Norge er den sikkerhetspolitiske usikkerheten som følger med selv et begrenset kinesisk militært nærvær, paradoksal. Norske myndigheter har gjennom flere år oppmuntret Kina til å vise interesse for regionen og lagt til rette for kinesisk fotfeste på Svalbard og i Arktis (Pedersen, 2019b). Norge har da selv bidratt til, og sannsynligvis fremskyndet, kinesisk militær tilstedeværelse i nord.

Oppsummering

Et kommende begrenset kinesisk militært nærvær i det europeiske Arktis må anses som svært sannsynlig. Det følger, nær sagt uunngåelig, av stormaktens globale ambisjoner og behov for å forsvare sine nasjonale interesser også i denne delen av verden.

Det ugjestmilde miljøet har så langt gjort Arktis til et særdeles eksklusivt operasjonsområde, hvor en nykommer som Kina har manglet forutsetningene for å operere militære fartøy trygt og effektivt. Dette kapitlet har vist hvordan bildet er i rask endring, spesielt når det gjelder Kinas evne til å forstå og utnytte regionens dynamiske elementer.

Kapitlet drøfter tre forhold eller steg som har løftet Kinas situasjonsforståelse i en eksponentiell utvikling. For det første har kinesiske forskere blitt innlemmet i sivile forskningsfellesskap og fått adgang til eksisterende data og verdens fremste Arktis-ekspertise. For det andre har Kina i løpet av få år bygd opp en betydelig forskningsinfrastruktur som inkluderer flere isgående fartøy, stasjonsbygninger, værstasjoner, bøyer og autonome farkoster og dessuten store forskningsmiljøer ved universitetene i Kina. For det tredje ligger Kina godt an i det militærteknologiske kappløpet, særlig innen utviklingen av kunstig intelligens (KI) og kvanteteknologi, noe som vil gi Kina en historisk mulighet til å forstå og utnytte det arktiske operasjonsmiljøet til sin fordel.

Selv om Arktis likevel neppe blir et prioritert strategisk operasjonsområde for PLA, er en gryende tilstedeværelse av kinesiske kystvakt- eller marinefartøyer sannsynlig. For Norge, som paradoksalt nok har hatt en sentral rolle i å tilrettelegge for kinesisk forskningsnærvær i nord, er disse utsiktene problematiske. En småstat som Norge er særlig sårbar for det presset som en kanon på dekk og *naval diplomacy* utgjør. Norges syn på rettsforholdene rundt Svalbard blir allerede utfordret av flere av våre naboer og allierte, og det er tegn til at også Kina har motforestillinger til norske fortolkninger av folkeretten. I Kina har man så langt vært tilbakeholden

med å kritisere eller utfordre norsk politikk. Men med selv beskjedent kinesisk militært nærvær i våre nordlige nærområder vil bildet raskt kunne endre seg.

Forfatterbiografi

Torbjørn Pedersen, ph.d., er professor i statsvitenskap ved Nord universitet. Pedersen er en Fulbright-alumnus med mastergrad i internasjonale relasjoner og internasjonal økonomi fra Johns Hopkins SAIS (1997) og ph.d.-grad i statsvitenskap fra UIT (2008). Han har tidligere jobbet som senioranalytiker i Forsvaret så vel som reporter og/eller redaktør i medier som Reuters, NRK, *Aftenposten* og *Svalbardposten*. Pedersen forsker på og underviser i internasjonal politikk og sikkerhetspolitikk i nord.

Referanser

- Arctic Science Ministerial (2018, 28. oktober). *Joint Statement of Ministers on the Occasion of the Second Arctic Science Ministerial*. [Fellesuttalelse] Berlin.
- Austin, G. (2024). *Quantum Sensing: Comparing the United States and China*. International Institute of Strategic Studies (IISS) Research Report.
- Bekkevold, J. I., Tunsjø, Ø., Moe, A. & Stokke, O. S. (2016, 20. oktober). Misvisende om Kina og trusselbildet i nord. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/yjEWE/misvisende-om-kina-og-trusselbildet-i-nord-jo-inge-bekkevold-oeystein-tunsjoe-aril-moe-og-olav-schram-stokke>
- Booth, K. (1977). *Navies and foreign policy*. Croom Helm.
- Brady, A.-M. (2017). *China as a great polar power*. Cambridge University Press.
- Bull, H. (1976). Sea power and political influence. *Adelphi Papers*, 16(122), 1–9. <https://doi.org/10.1080/05679327608457271>
- Burnett, W., Harper, S., Preller, R., Jakobs, G. & LaCroiz, K. (2014). Overview of operational ocean forecasting in the U.S. Navy: Past, present and future. *Oceanography*, 27(3), 24–31. <https://doi.org/10.5670/oceanog.2014.65>
- Central Intelligence Agency. (1984). *The Soviet oceanographic research program* (Rapport SW 84-10007). <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP86R00254R000100060001-3.pdf>
- China State Council. (2018). *China's Arctic Policy*. The State Council Information Office of the People's Republic of China. <https://www.uaf.edu/caps/resources/policy-documents/china-arctic-policy-2018.pdf>
- Christensen, K. (2010). *The Arctic: The physical environment* (DRDC-CORA TM 2010-193). Defense R&D Canada. <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA535430.pdf>
- Daly, D. G. (1994). *A limited analysis of some nonacoustic antisubmarine warfare systems* (Masteroppgave]. Naval Postgraduate School.
- Datz, I. M. (2004) *Military operations under special conditions of terrain and weather*. Lancer.
- Doebler, H. (1964). Introduction to sonar scattering layers (USL Technical Memorandum No. 932-77-64). U.S. Navy Underwater Sound Laboratory.
- Eagler, M. (2023). *10 ways the United States is falling behind China in national security*. American Enterprise Institute.

- Eastwood, J. P. (2008). The science of space weather. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 366, 4489–4500. <https://doi.org/10.1098/rsta.2008.0161>
- Endsley, M. R. (1995). Toward a theory of situation awareness in dynamic systems. *Human Factors*, 37(1), 32–64.
- Etterretningstjenesten (2019). *Fokus 2019: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. https://www.etterretningstjenesten.no/sok/_attachment/download/70c536a4-ef3a-41d2-bb2b-bb1d7a8e14a8:93eff68c2a420971a9118b247127f6c6d2af3845/Fokus%202019.pdf?q=fokus%202019
- Etterretningstjenesten (2024). *Fokus 2024: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. https://www.etterretningstjenesten.no/sok/_attachment/download/d3bd046c-8e00-4113-a051-e06dd6883a7f:51a8883eea611c1a37cbe48349cce80df41f9d8f/Fokus2024%20-%20NO%20-%20Weboppslag%20v3.pdf?q=fokus%202019
- European Centre for Medium-Range Weather Forecasts. (2022, 12. desember). 25 years of 4D-Var: How machine learning can improve the use of observations. <https://www.ecmwf.int/en/about/media-centre/news/2022/25-years-4d-var-how-machine-learning-can-improve-use-observations>
- Gorshkov, S. G. (1979). *The sea power and the state*. Pargamon Press.
- Hadley, G. (2024, 16. september). USSF Intel Boss: China now has 1,000 satellites on orbit. *Air & Space Forces Magazine*. <https://www.airandspaceforces.com/ussf-intel-boss-china-1000-satellites-space-domain-awareness/>
- Hovem, J. (2010). *Marine acoustics: The physical sound in underwater environments*. Peninsula Publishing.
- Jervis, R. (1978). Cooperation under the security dilemma. *World Politics*, 30(2), 167–214.
- Kania, E. B. (2022). Artificial intelligence in China's revolution in military affairs. I M. Raska, K. Zysk & I. Bowers (Red.), *Defence innovations and the 4th industrial revolution: Security challenges, emerging technologies, and military implications*. Routledge.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1febbb2c4fd4b7d92c67ddd353b6ae8/no/pdfs/ki-strategi.pdf>
- Koons, H. C., Mazur, J. E., Selesnick, R. S., Blake, J. B., Fennell, J. F., Roeder, J. L. & Anderson, P. C. (1999). *The impact of the space environment on space systems* (Rapport nr. TR-99 (1670)-1). Space and Missile Systems Center. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA376872.pdf>
- Kossa, M. (2024). *The Arctic in China's national strategy: Science, security, and governance*. Routledge.
- Krelina, M. (2021). Quantum technology for military applications. *EPJ Quantum Technology*, 8(24), 1–53. <https://doi.org/10.1140/epjqt/s40507-021-00113-y>
- Lackenbauer, W., Lajeunesse, A. & Dean, R. (2022). Why China is not a peer competitor in the Arctic. *Journal of Indo-Pacific Affairs*, (september–oktober), 80–97.
- Lied, F. (1968). Opening speech. I K. Folkestad (Red.), *Ionospheric radio communication* (s. 1–6). Springer.
- Lunde, M. (2019, 11. februar). *Fokus 2019*. [Presentasjon] Oslo Militære Samfund.
- Moe, A. & Stokke, O. S. (2019). Asian countries and Arctic shipping: Policies, interests and footprints on governance. *Arctic Review on Law and Politics*, 10, 24–52. <https://doi.org/10.23865/arctic.v10.1374>
- Müller, F. & Schøyen, H. (2021). Polar research and supply vessel capabilities: An exploratory study. *Ocean Engineering*, 224, 1–13. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0029801821001062>
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2023). *Risiko 2023: Økt uforutsigbarhet krever høyere beredskap*. <https://nsm.no/aktuelt/risiko-2023-uforutsigbare-tider-krever-hoyere-beredskap>
- National Academy of Engineering & National Research Council (2003). *Environmental Information for Naval Warfare*. National Academies Press.
- NOU 2023: 14 (2023). *Forsvarskommisjonen av 2021: Forsvar for fred og frihet*.

- Omaar, H. & Makaryan, M. (2024, 9. september). How innovative is China in quantum?. *Information Technology & Innovation Foundation (ITIF)*. <https://itif.org/publications/2024/09/09/how-innovative-is-china-in-quantum/>
- Parker, E., Gonzales, D., Kochhar, A. K., Litterer, S., O'Connor, K., Schmid, J., Scholl, K., Silbergliitt, R., Chang, J., Eusebi, C. A. & Harold, S. W. (2022). *An assessment of the U.S. and Chinese industrial bases in quantum technology* (Rapport). RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA869-1.html
- Pedersen, T. (2006). The Svalbard continental shelf controversy: Legal disputes and political rivalry. *Ocean Development & International Law*, 37(3–4), 339–358.
- Pedersen, T. (2008). *Conflict and order in Svalbard waters* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Tromsø.
- Pedersen, T. (2017). The politics of presence: The Longyearbyen dilemma. *Arctic Review on Law and Politics*, 8, 95–108. <https://doi.org/10.23865/arctic.v8.682>
- Pedersen, T. (2019a). Polar research and the secrets of the Arctic. *Arctic Review on Law and Politics*, 10, 103–129. <https://doi.org/10.23865/arctic.v10.1501>
- Pedersen, T. (2019b, 25. mars). Et dristigere Kina er i ferd med å bli et Svalbard-problem. *Aftenposten*. <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/0nVQ3M/et-dristigere-kina-er-i-ferd-med-aa-bli-et-svalbard-problem-torbjoern-pedersen>
- Pedersen, T. (2021). The opening of the Arctic: How newcomers gain access to a complex environment?. I N. Anderssen & O. J. Borch (Red.), *Crisis and emergency management in the Arctic: Navigating complex environments*. Routledge.
- Polar Prediction (2018). *Steering group members*. <https://www.polarprediction.net>
- Polmar, N. C. & Whitman, E. C. (2016). *Hunters and killers: Bd. II. Anti-submarine warfare from 1943*. Naval Institute Press.
- Puranen, M. & Kopra, S. (2023). China's Arctic Strategy: A comprehensive approach in times of great power rivalry. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 6(1), 239–253. <https://doi.org/10.31374/sjms.196>
- Rose, D. C. & Ziauddin, S. (1962). The polar cap absorption effect. *Space Science Review*, 1, 115–134.
- Sontag, S. & Drew, C. (1999). *Blind man's bluff: The untold story of American submarine espionage*. Harper.
- Spencer, J. (2023, 3. oktober). Quantum sensing: Enhancing situational awareness in defence and military operations. *Karve International*. <https://www.karveinternational.com/insights/quantum-sensing-enhancing-situational-awareness-in-defence-military-operations>
- Statista (2024). Total expenditure on research and development (R&D) in China from 2014 to 2024. <https://www.statista.com/statistics/279951/internal-research-and-development-expenditure-in-china/#:~:text=The%20statistic%20shows%20total%20internal,research%20and%20development%20in%20China.>
- Strømmen, T. I. (2023). Sjømakt og kvifor den er viktig for Noreg: teori og geostrategi, hand-i-hand. I N. Wegge (Red.), *Sikkerhetspolitikk og militærmakt i Arktis* (s. 39–79). Cappelen Damm Akademisk.
- Thomson, J. & Rogers, W. E. (2014). Swell and sea in the emerging Arctic Ocean. *Geophysical Research Letters*, 41(9), 3136–3140.
- Turner, J., Rasmussen, E. & Carleton, A. M. (2003). Introduction. I E. Rasmussen & J. Turner, (Red.), *Polar lows: Mesoscale weather in the polar regions*. Cambridge University Press.
- U.S. Department of Defense. (2019). *Annual report to Congress: Military and security developments involving the people's Republic of China 2019* (Rapport). Office of the Secretary of Defense.
- U.S. Department of the Navy. (2014). *U.S. Navy Arctic Roadmap 2014–2030*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-D201-PURL-gpo55758/pdf/GOVPUB-D201-PURL-gpo55758.pdf>
- Wegge, N. (Red.). (2023). *Sikkerhetspolitikk og militærmakt i Arktis*. Cappelen Damm Akademisk.

- Wells, A. R. (2017). *A tale of two navies: Geopolitics, technology, and strategy in the United States Navy and the Royal Navy, 1960–2015*. Naval Institute Press.
- Widen, J. J. (2011). Naval diplomacy: A theoretical approach. *Diplomacy & Statecraft*, 22(4), 715–733. <https://doi.org/10.1080/09592296.2011.625830>
- Winters, H. (1998). *Battling the elements: Weather and terrain in the conduct of war*. Johns Hopkins University Press.
- Xiao, T. (Red.). (2020). *In their own words: Science of military strategy 2020*. National Defense University Press. <https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/CASI/documents/Translations/2022-01-26%202020%20Science%20of%20Military%20Strategy.pdf>
- Zhang, W. & Cao, J. (2024, 5. juli). “Jidi” hào pòbīng diào chā chuān rù liè zī rán zī yuán bù Beihai jú [Det isbrytende forskningsskipet “Jidi” er overtatt av naturressursministeriets nordhavsbyrå]. *Xinhua* https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6961566.htm
- Zysk, K. (2021). Defence innovation and the 4th industrial revolution in Russia. *Journal of Strategic Studies*, 44(4), 543–571. <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01402390.2020.1856090?needAccess=true>

KAPITTEL 5

Påvirkningsoperasjoner i nord: Finnmark som mål for russisk påvirkning

Ingrid Kongshaug Johannesen Landsrådet for barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), Norge
Vegard Nicolaysen Agder politidistrikt, Norge

Abstract: This chapter examines how the center–periphery dimension in Norway may constitute a vulnerability to Russian influence operations, with Finnmark as a case study. The starting point is a complex threat landscape, where influence operations play a central role. The analysis is grounded in political science theories, as well as recent research on hybrid threats and disinformation. The chapter demonstrates how existing societal divides, especially between center and periphery, can be exploited by Russia to undermine national resilience. Drawing on examples from Finnmark, both local politics and identities can become targets of influence operations, with methods often tailored to regional conditions. Historical lines of conflict are considered along current vulnerabilities to Russian influence. In addition, recent political and societal developments are discussed in relation to this evolving threat landscape. The research question addressed is: To what extent does the center–periphery dimension represent a vulnerability to Russian influence operations in Norway? The chapter argues that effective preparedness against such threats requires a thorough understanding of both local circumstances and national conflict lines. It concludes that there remains a need for better understanding how influence operations might manifest in a Norwegian context, especially along center-periphery divides.

Keywords: Finnmark, influence operations, Russia, disinformation, propaganda, center-periphery, vulnerabilities

Sitering: Johannesen, I. K. & Nicolaysen, V. (2025). Påvirkningsoperasjoner i nord: Finnmark som mål for russisk påvirkning. I N. Wegge (Red.), *Stormaktskonkurranse og innovasjon – mellom tradisjonelle og irregulære maktmidler i Arktis* (kap. 5, s. 71–89). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.258.ch5>

Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

Innledning

Trusselbildet mot norske og allierte interesser er mer sammensatt enn tidligere. Det tradisjonelle skillet mellom fred, krise og konflikt er visket ut, og alle deler av samfunnet kan potensielt utsettes for press og maktbruk (Meld. St. 9 (2024–2025), s. 11). Dette inkluderer også påvirkningsoperasjoner, som er del av det såkalte hybride eller sammensatte trusselbildet (Giannopoulos et al., 2021; Monaghan, 2019). Påvirkningsoperasjoner forstås her som åpne eller fordekte forsøk, ofte uten militær makt, på å endre holdninger, beslutninger eller utfall i en annen stat (Etterretningstjenesten, 2024, s. 22). Forsøk på påvirkning kan ta mange ulike former og kan være egnet til å ha både indirekte og direkte effekter. Disse forsøkene er ikke nødvendigvis åpenbare, men kan søke å påvirke holdninger eller den offentlige debatten (Sivertsen et al., 2025, s.10). Påvirkningsoperasjoner utgjør en alvorlig trussel, særlig mot liberale demokratier (Walker, 2018). Fremmedstatlige påvirkningsoperasjoner kan i ytterste konsekvens øke polariseringen i samfunnet og undergrave befolkningens tiltro til offentlige myndigheter (Prop. 42 L (2023–2024), s. 8).

Russland har en lang historie med bruk av påvirkningsoperasjoner for å nå sine strategiske målsettinger (Franke, 2015; Grisé et al., 2022). Begrepet fikk økt aktualitet etter 2014 og Russlands annektering av Krim. Etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina i 2022 og de siste års forsøk på påvirkning av demokratiske prosesser og institusjoner har det blitt videre aktualisert. Både våre nasjonale sikkerhetstjenester og rapporter fra Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har gjentatte ganger påpekt at Norge er et mål for russisk påvirkning. I 2024 fremhevet Etterretningstjenesten at det offentlige ordskiftet om forsvars- og sikkerhetspolitikk, Arktis- og Svalbard-politikk, energi- og miljøpolitikk og ikke minst Vestens og Norges tilnærming til krigen i Ukraina er spesielt utsatt for russisk påvirkningsaktivitet (Etterretningstjenesten, 2024, s. 21). Det digitale rom og sosiale medier har blitt viktige arenaer for påvirkningsaktører, hvor desinformasjon, propaganda og narrativer publiseres og deles (Bergh, 2020). Denne utviklingen gjør det mulig for påvirkningsaktører å utnytte eksisterende skillelinjer og politiske debatter for å manipulere, spre falsk informasjon og svekke tilliten til både myndigheter og medborgere. Det er derfor et økende behov for å forstå hva som gjør oss sårbare for uønsket påvirkning, og hvordan slike operasjoner kan utspille seg i en norsk kontekst. Dagens

trusselbilde reiser spørsmålet om hvordan russiske påvirkningsforsøk kan manifestere seg i Norge, både på nasjonalt nivå og i hvordan samfunn og lokalpolitikk kan bli mål for påvirkningsoperasjoner.

Koordinerte forsøk på å påvirke holdninger og virkelighetsoppfatninger bygger ofte på eksisterende konflikter og skillelinjer i samfunnet. Dette fordi allerede eksisterende spenninger og konfliktområder skaper en gunstig grobunn for manipulasjonsteknikker som for eksempel desinformasjon (Gjørsv & Jalonen, 2023, s. 3). Med dette som utgangspunkt tar vi i dette kapittelet for oss den tradisjonelle konfliktdimensjonen mellom *sentrum* og *periferi*, og hvordan denne dimensjonen er sårbar for manipulasjon og påvirkningsaktivitet. I statsvitenskapen benyttes dette begrepsparet for å beskrive hvordan politiske konfliktlinjer har utviklet seg gjennom prosesser som industrialisering, nasjonsbygging og modernisering (Rokkan & Valen, 1964). Historisk har denne dynamikken kommet til uttrykk gjennom utviklingen av politiske partier og velgeratferd, hvor konfliktlinjer har blitt formet mellom et «privilegert» sentrum og en «marginalisert» periferi (Rokkan & Valen, 1964). I dette kapittelet spør vi derfor: *I hvilken grad er sentrum–periferi-dimensjonen sårbar for russiske påvirkningsoperasjoner?*

Vi retter søkelyset mot sårbarheter for russisk påvirkningsaktivitet i vårt nordligste fylke, Finnmark. I lys av den geostrategiske betydningen og den militære tilstedeværelsen i regionen blir lokalpolitikk ofte sikkerhetspolitikk, spesielt i Øst-Finnmark. Dette gjør at russiske aktører kan se på befolkningen, lokale beslutningstakere og kommersielle aktører som mål for påvirkning av meninger, holdninger og virkelighetsoppfatninger. I denne konteksten refererer *sentrum* og *periferi* til geografiske, politiske og kulturelle forhold mellom nasjonal beslutningsmyndighet i Oslo og Finnmark som nordligste fylke og grenseregion. Selv om vi i denne diskusjonen avgrenser periferien til Finnmark fylke, finner vi også konfliktlinjer mellom sentrum og andre deler av landet. Kapittelet innleder med en diskusjon om hva som gjør et samfunn motstandsdyktig mot – og sårbart for – påvirkning. Videre ser vi på noen av de historiske konfliktlinjene i lys av sårbarheter for påvirkning. Deretter diskuterer vi nyere politiske og samfunnsmessige utviklingstrekk opp mot påvirkningstrusselen. Eksempelene som diskuteres, er forankret i en regional og lokalpolitisk kontekst. Analysen bygger på forståelsen av at dagens sammensatte trusselbilde gjør skillet mellom fred, krise og konflikt mindre tydelig, og

at alle deler av samfunnet potensielt kan utsettes for press og maktbruk (Meld. St. 9 (2024–2025), s. 11).

Både et vern mot og en sårbarhet for påvirkning

Innenfor fagfeltet internasjonal politikk har påvirkningsoperasjoner blitt satt i sammenheng med et relativt nytt maktbegrep, «sharp power» (Walker, 2018). I motsetning til «soft power», hvor stater oppnår strategiske fordeler i det internasjonale systemet ved å gjøre sine verdier og idealer og sin kultur attraktive og appellerende (jf. Nye, 2011), omhandler «sharp power» evnen til å polarisere, destabilisere og skape splid i befolkningen med sikte på å oppnå sine strategiske målsettinger (Cristóbal, 2021, s. 6). Påvirkningsoperasjoner kan derfor ses på som et virkemiddel stater tar i bruk for å øke sin relative makt i det internasjonale systemet (Bjørgul et al., 2022, s. 15). I denne litteraturen trekkes det frem at demokratiske stater er spesielt sårbare for fremmedstatlig påvirkning (Cardenal et al., 2017; Walker, 2018). Dette er basert på at grunnleggende demokratiske prinsipper, som ytringsfrihet, pressefrihet og tillitsbaserte institusjoner og systemer, kan utnyttes og gi grobunn for spredning av for eksempel manipulert informasjon (Walker, 2018). I demokratier er det ofte begrenset handlingsrom til å svare med samme mynt, noe også Ingvild Bruce problematiserer i kapittel 7 i denne boken.

Foregående avsnitt understreker at skjult og skadelig påvirkning fra fremmede stater utgjør en særlig trussel for liberale demokratier. Samtidig kan demokratiske verdier og institusjoner fungere som vern mot uønsket påvirkning fra fremmede stater. Et samfunn med sterke demokratiske prinsipper har ofte en høy motstandsdyktighet mot slik påvirkning. I totalberedskapsrapporten (NOU 2023: 17) beskrives et høyt tillitsnivå i det norske samfunn som fundamentalt, både i et beredskapsperspektiv og for et velfungerende demokrati. Et samfunn med stor grad av åpenhet og høyt tillitsnivå styrker våre forutsetninger for å håndtere kriser: «Det gjør oss mer motstandsdyktige mot sammensatte trusler og påvirkningsoperasjoner der formålet er å skape splid, mistillit og destabilisering» (NOU, 2023: 17, s. 57). Tillit er også viktig for effektiv kommunikasjon mellom myndigheter og innbyggere. Det styrker motstandsdyktigheten mot desinformasjon, og det bidrar til å opprettholde støtten til demokratiske prosesser, noe som gjør det vanskeligere for eksterne aktører å undergrave tilliten til valg og politiske beslutninger.

Selv om tillit er en sentral faktor for et motstandsdyktig samfunn, spiller også andre elementer en viktig rolle i hvor sårbare vi er for påvirkning fra fremmede stater. I ytringsfrihetskommisjonens rapport fra 2022 fremheves det at et polarisert og konfliktfylt samfunn er mer sårbart for påvirkningsoperasjoner enn et samfunn der den politiske kulturen er mer konsensusorientert (NOU 2022: 9, s. 167–168). Dette vil si at det i et samfunn med enighet om grunnleggende verdier, normer og politiske retningsvalg er høyere grad av motstandsdyktighet enn i et samfunn der mistillit, konflikt og polarisering preger det politiske klimaet og det offentlige ordskiftet.

Byggesteinene i et robust demokrati inkluderer frie og uavhengige medier, en informert befolkning og sterk tillit mellom innbyggere og myndigheter. Ytringsfrihetskommisjonens rapport (NOU 2022: 9) gir en rekke anbefalinger for å styrke samfunnets evne til å motstå påvirkningsoperasjoner. Totalberedskapskommisjonen støtter flere av disse forebyggende tiltakene, men påpeker samtidig at Norge mangler en nasjonal funksjon dedikert til å øke motstandsdyktigheten mot påvirkning – i tråd med et stadig mer utfordrende trusselbilde (NOU 2023: 17, s. 124). I Sverige har man etablert Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF), hvor en av hovedoppgavene er å styrke samfunnets evne til å motstå desinformasjon og andre former for påvirkning. Også i MPF er en informert befolkning ansett som viktig for å redusere risikoen for påvirkning:

För att kunna stärka det psykologiska försvaret så behöver vi öka kunskapen om vad otillbörlig informationspåverkan är. Det gör vi genom att utbilda myndigheter, kommuner, regioner, civilsamhället, övriga organisationer och Sveriges befolkning. När kunskapen och medvetenheten höjs så minskar också risken att vi blir påverkade och då stärks vårt samhälle. (Myndigheten för psykologiskt försvar, 2025)

En liknende struktur kan være relevant i en norsk kontekst. Både totalberedskapskommisjon og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) anbefaler at vi også i Norge oppretter en nasjonal, tverrsektoriell innsats eller beredskap som vil bidra til å styrke motstandskraften i befolkningen (NOU 2023: 17, s. 123; NSM, 2023, s. 74). Det kan samtidig argumenteres for at vi allerede har et høyt tillitsnivå, og det er vanskelig å påvise om uønsket påvirkning så langt i det hele tatt har hatt effekt på norsk politikk og samfunn. Men vi må også huske at påvirkningsoperasjoner ikke eksisterer i et vakuum;

de kan eksempelvis spille en rolle i utpressingsforsøk mot enkeltpersoner eller innen etterretningsinnhenting, og omfanget av sammensatt virkemiddelbruk er også økende i Norge (Gjørsv, 2024).

Påvirkningstrusselen

En mer polarisert samfunnsdebatt gjør oss mer sårbare for påvirkning fordi det er lettere å manipulere når vår tillit til hverandre og til myndighetene er svekket. Som studier viser, er det mer sannsynlig at påvirkningsoperasjoner lykkes når de bygger på allerede eksisterende konfliktlinjer i samfunnet (Gjørsv & Jalonen, 2023, s. 3). Et splittet samfunn er med andre ord mer sårbart for ytre påvirkning. Når tilliten i samfunnet er under press, kan dette bidra til ytterligere polarisering og gi næring til påvirkningsoperasjoner. Selv om vår tillit til myndighetene, mediene og hverandre er robust i Norge, er den ikke skrevet i stein. Undersøkelser viser trender til tillitsslitasje, særlig når det gjelder den politiske tilliten. *Innbyggerundersøkelsen 2024* viser at om lag seks av ti innbyggere tror at det foregår ulike former for korrupsjon i staten. I tillegg viser undersøkelsen at tillit til ulike institusjoner har gått ned siden 2021. Nyhetsmediene, regjeringen og de politiske partiene skårer her lavest (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring [DFØ], 2024).

Statsviterne Stein Rokkan og Henry Valen (1964) har identifisert norske politiske skillelinjer mellom sentrum og periferi, både når det gjelder hvordan geografisk konflikt dreier seg om maktkamp mellom sentrum og periferi, og om ulikheter i økonomisk og sosiokulturelle strukturer. Rokkan og Valen peker på at konfliktlinjer kan endre seg i betydning, relevans og tid, og konfliktlinjer omtales gjerne som «sovende» i det politiske systemet (Berglund, 2011). Et illustrerende eksempel Rokkan og Valen (1974) trekker frem, er hvordan EF-striden i 1970-årene vekket til live interessekonflikt mellom landbruk og fiskeri mot byråkratiet og det europavennlige sentrum. Sentrum- og periferidimensjonen viser dermed til en geografisk konflikt i det politiske landskapet (Eidheim & Fimreite, 2020). I dagens politiske landskap vil man fortsatt kunne finne spenninger mellom sentrum og periferi. Undersøkelser viser at politisk tillitsslitasje slår hardere ut på små steder med stor avstand til byer og sentra. Ifølge DFØ (2024) er det to sentrale mekanismer som tærer på tilliten: institusjonenes lytteevne på den ene siden og befolkningens opplevelse av mulighet for medvirkning på den andre. Undersøkelser viser i tillegg at tilliten er mest svekket i Nord-Norge. Blant annet viser en studie fra Universitetet i Tromsø (UiT) at

tilliten til sentrale myndigheter blant befolkningen i Nord-Norge er lavere sammenliknet med i resten av landet (Stein et al., 2021). UTSYN – Senter for sikkerhet og totalforsvar poengterer også i sin undersøkelse at tilliten er mest svekket i Nord-Norge, og at dette må forstås i lys av kampen mot sentralisering, regionreform og avfolkning (Vik et al., 2022, s. 7–8).

Historiske konfliktlinjer

Forfatter og forsker Ingrid Vik har undersøkt hvordan polariserte konflikter og måten disse håndteres på, har ført til dype splittelser mellom by og land og mellom grupper i samfunnet i Norge (Vik, 2023). Spesielt trekker Vik frem Finnmark som eksempel på et sted hvor polariseringen er stor. Fylket beskrives som «den ytterste periferi», der Russlands fullskalainvasjon har snudd opp ned på livet langs grensen, og hvor lokalpolitikk er sikkerhetspolitikk og noen ganger også blir utenrikspolitikk. Flere historiske eksempler viser stor avstand og dype motsetninger mellom lokalbefolkning og sentrale myndigheter. Manglende mekanismer for å ordne opp eller ta et oppgjør med flere av disse motsetningsforholdene bidrar også til at de vedvarer, lenge etter hendelser har funnet sted, som med Fosen-saken i nyere tid (Gjørsv, 2024, s. 12). Siden vi i dette kapittelet spør i hvilken grad sentrum–periferi-dimensjonen er sårbar for russiske påvirkningsoperasjoner, er det relevant å vise at disse konfliktlinjene har eksistert over lengre tid, og at de ofte har vært kime til konflikt mellom befolkningen i Finnmark og sentrale myndigheter.

Fornorskningspolitikken er et viktig historisk eksempel på hvordan statlig politikk bidro til marginalisering og diskriminering av urfolk og minoriteter. Urfolket (samene) og den norske minoriteten kvener og norskfinner ble utsatt for omfattende fornorskningspolitikk hvor både kultur og språk ble motarbeidet og til slutt skulle erstattes av «det norske». Det var ikke før inngangen til årtusenskiftet at fornorskningspolitikken formelt ble avvirket (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 310). Konsekvensene etter fornorskningspolitikken er omfattende og oppleves fortsatt i dag, for eksempel gjennom diskriminering på bakgrunn av etnisitet (Melhus & Broderstad, 2020, s. 9).

Nedbrenningen av Finnmark og Nord-Troms mot slutten av andre verdenskrig la ikke bare en landsdel i ruiner, den rammet også materiell kultur, språk og identitet (Brox, 1966). I 1966 argumenterte sosiologen Ottar Brox for at gjenreisningen etter andre verdenskrig og innføringen

av Nord-Norge-planen i 1951 bidro til å ødelegge et særegent og robust økonomisk system i Nord-Norge. Utover i 1970- og 1980-årene ble norsk gjenreisningspolitikk kritisert fra flere hold. I publiserte bøker og artikler ble norske myndigheter anklaget ikke bare for å svikte lokalbefolkningen i nord, men også for å forsøke å legge lokk på fortiden (Brox, 1984; Dancke, 1986; Fjørtoft, 1984). Dette illustrerer en historisk spenning mellom sentrum og periferi.

Samtidig som gjenoppbyggingen av Finnmark pågikk, ble flere av partisanene og grenselosene som hadde kjempet mot okkupasjonsmakten, mistenkeliggjort etter krigen. Inngangen til den kalde krigen fremstilte Sovjetunionen som den store trusselen. Særlig partisanene, som tidligere kjempet under sovjetisk kommando, ble nå sett på som en sikkerhetstrussel (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 20). Det var ikke før i nyere tid at Kongen anerkjente partisanenes innsats, og at norske myndigheter senere beklaget behandlingen motstandsfolkene fikk etter andre verdenskrig (H.M. Kongen, 1992; Tønset & Hykkerud, 2019).

Politiets overvåkingstjenestes (POT) overvåkning av nordmenn under den kalde krigen fikk mot slutten av 1990-årene mye oppmerksomhet, særlig etter Lundkommisjonens rapport som viste at deler av overvåkningen ikke hadde vært gjennomført innenfor gjeldende rammer (NOU 1998: 4). Rundt årtusenskiftet ble det mulig å søke innsyn i sin egen «mappe». Flest søknader kom fra Finnmark. Overvåkning av kommunister, partisaner, samiske miljøer og enkeltindivider fikk mye oppmerksomhet (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 296). De norske hemmelige tjenesters virksomhet i Øst-Finnmark har også vært i søkelyset i nyere tid med Frode Berg-saken og Ølen Betong-saken, ofte med referanser til nettopp POT og tidligere overvåkning (Strand, 2022). I Politiets sikkerhetstjeneste (PST) sier man selv at man i mange år har «opplevd en skepsis blant folk i Øst-Finnmark om å snakke med PST om Russland» (Strand, 2022).

I disse historiske og aktuelle konfliktlinjene ligger det en rekke identitetsmarkører og sosiale identiteter som vi vet at statlige aktører bevisst bruker i påvirkningsøyemed for å nøre opp under eksisterende kimer til konflikt. Spesielt kommer det til syne en spenning mellom sentrum og periferi. Dette kan potensielt være mål for desinformasjonskampanjer skreddersydd for å treffe følelser som hat, sinne, frykt og avsky på en måte som setter den berørte delen av befolkningen opp mot myndighetenes håndtering (Gjørøv & Jalonen, 2023). Dette kan øke polarisering og bidra til å forsterke disse konfliktlinjene i samfunnet, noe som igjen kan være med

på å svekke vår tillit oss imellom eller til myndighetene. Som del av forsvaret mot påvirkningsoperasjoner trenger vi et høyt tillitsnivå i samfunnet. Tillitsnivået mellom enkeltindivider og mellom befolkning og myndigheter er i dag høyt, men som vi tidligere har diskutert, er denne tilliten i dag under press (NSM, 2023, s. 69).

Den russiske påvirkningstrusselen i Finnmark

Påvirkningsoperasjoner er ofte vanskelige å avdekke, da de gjerne skjer gradvis over tid, på ulike plattformer og ofte med anonyme avsendere. Det er derfor utfordrende å slå fast koordinerte påvirkningsoperasjoner rettet mot publikum i Norge. En rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt kartlegger påvirkningsnettverk i Norge, og den konkluderer med at Norge ikke fremstår som et særlig høyt prioritert område for Russland på sosiale medier over en ettårsperiode fra september 2023 til 2024. Funnene viser imidlertid at Norge er et mål for russisk påvirkningsaktivitet, og Norge brukes i narrativer rettet mot både russisk og internasjonalt publikum (Sivertsen et al., 2025). Fra de senere årene er det eksempler hvor spesi- fikke narrativer, russisk propaganda eller desinformasjon som omhandler Finnmark, har blitt benyttet av russiske aktører på sosiale medier eller i statsfinansierte medier.

I mai 2022 ble en sjøbod i Vadsø utnyttet i en russisk propagandakampanje. På døren var skråstøttene malt hvite i en Z-formasjon, noe som på det russiske nettstedet severpost.ru ble brukt som «bevis» på at «Nord-Norge støtter den russiske spesialoperasjonen» (Horn & Eftestøl, 2022) Et annet eksempel er da et bilde av ordføreren i Sør-Varanger ble manipulert og publisert på Facebook i forbindelse med markeringen av frigjøringen av Kirkenes 25. oktober 2023. Bildet viste ordføreren foran frigjøringsmonumentet med en russisk angrepsdrone rettet mot hodet (Jakobsen & Faugstad, 2023). Manipulasjonen var trolig en reaksjon på ordførerens avgjørelse om å ekskludere offisiell russisk deltakelse fra markeringen. På Facebook ble ordføreren og hans støttespillere sjikanert og beskrevet som hjernevasket (Jakobsen & Faugstad, 2023). Selv om disse eksemplene ikke nødvendigvis retter seg mot et norsk publikum, men heller mot Russlands egen befolkning, illustrerer de at russiske aktører bruker informasjonsdomenet for å fremme en virkelighetsforståelse knyttet til grenseregionen.

I august 2023 anklaget Maria Zakharova, talsperson for det russiske utenriksdepartementet, norske myndigheter for forbrytelser mot reinsdyr

og undertrykkelse av samer. Disse anklagene kom etter at 40 reinsdyr som hadde krysset grensen til Russland, ble avlivet i tråd med norsk lov på grunn av risikoen for smittsomme sykdommer (Nilsen, 2023). Zakharova, som er kjent for å formidle russisk propaganda (Krasnyak, 2020), skrev på sin Telegram-kanal at norske veterinærmyndigheter «spytter på følelsene til samer og deres mytologi» (Nilsen, 2023), og hun beskrev saken som et angrep på samisk kultur. Russiske statsstøttede medier og proxykilder har også dekket hendelsen, med 66 omtaler i russiske kilder og medier ifølge en studie fra Forsvarets forskningsinstitutt (Sivertsen et al., 2023, s. 68). En slik respons kan indikere at russiske påvirkningsaktører forsøker å forsterke en eksisterende konflikt (Sivertsen et al., 2023, s. 68).

Et sentralt virkemiddel i Russlands påvirkningsmetodikk er strategisk bruk av historie og krigsminnepolitikk (Wiśnicki, 2023). Forskere ved UiT har pekt på hvordan Russland har utnyttet krigsminnehistorien i Finnmark og Nord-Norge som politisk verktøy i både utenriks- og sikkerhetspolitikken. Dette virkemiddelet omtales som «minnepolitikk», hvor fortiden brukes som en symbolsk ressurs i samtidens politiske prosesser (Myklebost, 2023, s. 131). Eksempler fra Finnmark inkluderer økende interesse for russiskinitierte krigsminnesmarkeringer (Markussen, 2024) samt patriotiske minneturer i det norsk-russiske grenslandet, ofte preget av sovjetnostalgiske og militærpatriotiske symboler (Myklebost, 2023). Felles krigshistorie i nord har dermed blitt brukt til propagandamål. Det er imidlertid usikkert om Russlands minnepolitikk i Finnmark primært har som mål å påvirke den russiske opinionen, eller om den også er ment å påvirke befolkningen i Finnmark. Likevel kan selektive fortellinger om sovjetisk krigsinnsats og felles krigshistorie utnyttes for å fremme patriotiske narrativer og forsøke å påvirke folk på begge sider av grensen.

Diskusjon av fremtidige konfliktlinjer: klima og energiomstilling

Undersøkelser viser at tillitsslitasje slår hardere ut på små steder med stor avstand til sentrum og større byer (Stein et al., 2021; Vik et al., 2022, s. 7). Denne skillelinjen utgjør dermed en av de største utfordringene for tillit i Norge i dag. Avstand til maktsentrum kan bidra til avmakt og en opplevelse av at man har lite innflytelse på avgjørelser tatt av sentrale myndigheter. Tradisjonelt har Finnmarks perspektiv vært relativt godt ivaretatt i nasjonal

politikk, og det har kommet til uttrykk gjennom en valglov som gir fylket høyere representasjon enn befolkningsantallet skulle tilsi (Stein, 2024). I tillegg er Finnmark en del av en tiltakssone som gir lavere skatt, nedskrivning av studielån og ekstra kommunetilskudd (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2021). En slik aktiv distriktspolitikk har hatt som hensikt å bidra til å dempe de naturlige konfliktene som oppstår mellom by og distrikt, og å legge grunnlaget for stabilitet og utvikling. Likevel er det tegn som viser politisk avstand mellom Finnmark som distrikt og nasjonal politikk. Ved lokalvalget i Finnmark i 2023 stemte hver fjerde innbygger på en liste som ikke tilhørte den tradisjonelle partifloraen. Valget ble omtalt som et protestvalg (Aglen, 2023). En slik utvikling kan innebære at tradisjonelt sett sterke bånd mellom Finnmark og nasjonale partier svekkes ytterligere fremover (Stein, 2024).

Man kan tenke seg at det offentlige ordskiftet om Finnmark kan være særlig utsatt for russiske påvirkningsforsøk, først og fremst på grunn av grensen til Russland og den strategiske betydningen regionen får for både Norge og NATO, men også fordi russiske påvirkningsaktører vil kunne ta utgangspunkt i eksisterende og historiske konfliktlinjer i samfunnet. Historiske eksempler som fornorskningspolitikken løftes stadig opp på dagsordenen, som Stortingets «beklagelse for de overgrep fornorskningspolitikken innebar for samer, kvener/norskfinner og skogfinner» i november 2024 (Stortinget, 2024). Det kan også tenkes at nye konfliktlinjer vil få økt oppmerksomhet fremover, for eksempel motsetninger mellom økonomiske interesser, miljøvern og klimaomstilling, og at disse også kan utnyttes av en motstander.

Et område som har fått betydelig oppmerksomhet i det politiske ordskiftet både lokalt og nasjonalt, er krafttilgang og energiomstilling i Finnmark. Manglende nettkapasitet og en anstrengt kraftsituasjon blir beskrevet som en av de største hindringene for vekst og utvikling i Finnmark og en viktig forutsetning for å skape flere arbeidsplasser og nye næringer (Regjeringen, 2023). Blant annet har regjeringens planer om elektrifisering av Melkøya-anlegget utenfor Hammerfest vært kilde til både debatt og kritikk. Sametinget mener planene går på bekostning av samisk reindrift (Sametinget, 2024), og miljøvernere har påpekt at prosjektet skyver både menneskerettigheter og viktige naturverdier til side (Naturvernforbundet, u.å.). I tillegg har det blitt poengtert at verken det samiske samfunnet eller lokalbefolkningen ellers har hatt god nok mulighet til å påvirke den politiske prosessen (Holtekjølen, 2024). Spørsmål om kraft, omstilling, vekst

og næring og naturvern stilles opp mot hverandre og blir mulige kilder til konflikt. Også her ser man sentrum-periferi-dimensjonen komme til uttrykk. Det hevdes at politiske vedtak og prosesser, slik som elektrifiseringen av Melkøya, skjer over hodet på befolkningen uten at denne har reell evne til medvirkning i den politiske prosessen. Som tidligere poengtert er det en geografisk dimensjon til politisk tillit (Stein et al., 2021).

Det er ikke avdekket konkrete bevis eller indikasjoner på at russiske aktører har forsøkt å påvirke den politiske debatten knyttet til Melkøya. Likevel kan vi ikke utelukke at påvirkningsaktivitet som tar utgangspunkt i regionale eller lokalpolitiske saker, finner sted. Konflikter mellom nasjonale myndigheter og lokalbefolkningen i Finnmark kan fungere som næring for aktører som ønsker å undergrave tilliten til myndighetene, og disse kan dermed skape grobunn for narrativer om avmakt og manglende respekt for lokale interesser. Norge er både et mål for påvirkning og blir brukt som aktør i narrativer rettet mot både et russisk og et internasjonalt publikum (Sivertsen et al., 2025, s. 3). En rapport fra FFI fastslår at Norge benyttes som en vestlig aktør i russisk påvirkning på den internasjonale scenen (Sivertsen et al., 2025). For eksempel har russiske aktører gjentatte ganger kritisert Norge for å fordreie historiske fakta og for manglende takknemlighet ved å nekte å anerkjenne Sovjetunionens bidrag til frigjøringen av Nord-Norge (Russian Foreign Ministry, 2023; Russlands ambassade i Oslo, 2023). Dette passer godt inn i kjente russiske narrativer om at landet er omgitt av fiender (Vidal, 2023, s. 56). Noe av påvirkningsaktiviteten er også rettet mot Norge, med norskspråklig innhold som har blitt spredt via proxykilder (Sivertsen et al., 2025, s. 41). Det er dermed en dualitet i den russiske påvirkningsaktiviteten. På én side er mye av innholdet og narrativene som skapes og spres, midler for å påvirke egen befolkning. På en annen side, og som vi har valgt å konsentrere oss om i dette kapitlet, er også et norsk publikum et mål og potensielt gjenstand for russiske påvirkningsoperasjoner.

Særlig kan spørsmål om energi være et sårbart område for russiske påvirkningsoperasjoner. Dette er strategisk avgjørende spørsmål, spesielt etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina, de etterfølgende sanksjonene og europeisk avhengighet av russisk gass. Blant de mest omstridte temaene om fornybar energi i Norge er vindmølledebatten. Utbygging av vindkraft har møtt betydelig folkelig motstand flere steder i landet. Motstanden blir ofte forankret i hensyn til bevaring av natur og samiske rettigheter, eksemplifisert av Fosen-dommen fra 2021. Det har blitt undersøkt hvorvidt det

kan spores uønsket fremmedstatlig påvirkning på vindmølledebatten i Norge og Finnmark (Vik et al., 2024). Analysen finner ingen bevis for russisk påvirkning av debatten. Likevel peker funnene på flere eksempler hvor narrativer i den lokalpolitiske debatten kan likne på typisk russiske narrativer presentert av Kreml, som blant annet misnøye overfor hovedstaden og neglisjering av urfolks rettigheter (Vik et al., 2024, s. 21).

Selv om uønsket påvirkning eller forsøk på påvirkning ikke avdekkes, betyr ikke det at slike aktiviteter ikke har funnet sted. Påvirkningsoperasjoner kan ofte være utført i det skjulte over lengre tid gjennom anonymiserte kanaler på internett og sosiale medieplattformer, noe som gjør dem vanskelige å avdekke. Ofte vil påvirkningen skje i det skjulte, uten at man kan bevise at informasjonen er villedende og fabrikkert av en fremmedstatlig aktør som Russland. Frem til en aktivitet mistenkes eller avdekkes som russisk påvirkning, kan den se ut som noe helt annet. En vellykket påvirkningsoperasjon blir aldri avdekket; den fortsetter å virke i bakgrunnen uten at man kan bevise at den er en påvirkningsoperasjon.

Undersøkelser i Norge viser at et stort flertall av norske innbyggere skiller mellom russiske borgere og det russiske regimet. Det er også et flertall som mener at det ikke er noen «grunn til å være mistenksom overfor alle russere i Norge» (Aasland & Myhre, 2023, s. 10). Krigen mellom Russland og Ukraina har på samme tid også ført til større årvåkenhet og skepsis overfor Russland. Derfor kan det være vanskeligere å lykkes med påvirkning der hvor det er klart at det er Russland som er avsenderen (Etterretningstjenesten, 2024). Poenget her er at vi ikke må forvente å se russiske verdier, narrativer eller IP-adresser skinne gjennom i prorussiske manifeste forkledd i norsk språkdrakt. Påvirkningsforsøk kan komme fra en ukjent eller en tilsynelatende nøytral avsender, uten at innholdet og fremgangsmåten har en klar kobling til det russiske regimet. Vi må også se ut over informasjon alene. Det kan være påvirkning gjennom misbruk av algoritmer bak sosiale medieplattformer, strategisk lekking av informasjon fra tidligere datainnbrudd, økonomisk støtte til organisasjoner eller manipulering av kritisk infrastruktur.

Om vi gjør dette om til et fiktivt eksempel mot temaer relevante for sentrum–periferi-konfliktlinjene vi nevner, kunne det kanskje sett ut som lekkasjer av upublisert materiale fra tidligere datainnbrudd hos sentrale myndigheter som har arbeidet med klimaomstilling og energispørsmål i Norge. Innhold fra lekkasjene kan være en kombinasjon av ekte og manipulert innhold. Ved hjelp av kunstig intelligens mottar allerede identifiserte

målgrupper innhold som er knyttet til saken, produsert med norske språkmodeller og med individuelt tilpasset innhold. Russiskvennlige cyberaktører påvirker kritisk infrastruktur i et avgrenset område på en måte som skaper en hendelse som er i konflikt med budskapet som nettopp er lekket. Nasjonal og internasjonal oppmerksomhet rundt hendelsen faller ganske raskt etter at det oppstår mistanke om at dette er en villet handling. Ingen ble skadet. Er dette en hendelse som kunne bidratt til gradvis å endre normalsituasjonen, som et nytt lite bidrag til tillitsslitasje langs sentrum–periferi-konfliktlinjen?

Eksempelet leder oss over på spørsmålet om hvorvidt en reaktiv eller proaktiv fremgangsmåte er best i kampen mot påvirkning. En reaktiv tilnærming søker å avdekke påvirkning som pågår, eller som har funnet sted. Det er ofte svært ressurskrevende å gi et godt nok grunnlag for at norske myndigheter skal kunne attribuere en hendelse til Russland, slik Ine Eriksen Søreide gjorde høsten 2020 etter datainnbruddet på Stortinget (Utenriksdepartementet, 2020). En proaktiv tilnærming innebærer gjerne forebyggende tiltak som er rettet mot alt fra utdanning og læreplaner til identifisering og styrking av de verdiene vi som samfunn ønsker å beskytte (Utenriksdepartementet, 2020). Det finnes en rekke anbefalinger fra nyere tid, eksempelvis fra FFIs arbeid med påvirkning og rapporter fra kommisjonsarbeidene som er nevnt tidligere, og vi kan også se til Sveriges opprettelse av Myndigheten för psykologiskt försvar for inspirasjon.

Konklusjon

Hele det norske samfunnet møter i dag komplekse utfordringer fra flere hold. Omfattende omstillingsprosesser innenfor blant annet klima, miljø, energi og digitalisering er nødvendig for å ruste oss for en mer bærekraftig fremtid. Disse omstillingsprosessene og et trusselbilde som endrer seg raskt, skaper allerede i dag konsekvenser for befolkningen. Finnmark må forholde seg til lokalpolitikk, distriktspolitikk, sikkerhetspolitikk og utenrikspolitikk. Det er kanskje ikke alltid slik at det som ville vært en bra distriktspolitisk strategi, også er positivt innenfor de andre politiske dimensjonene. Selv om slike politiske avveininger ikke diskuteres her, påpeker vi likevel at Finnmark sin strategiske, geografiske og historiske plassering kan gjøre allerede eksisterende konfliktlinjer til mål for russiske påvirkningsoperasjoner.

I dette kapittelet har vi diskutert i hvilken grad konfliktlinjer langs sentrum–periferi-dimensjonen kan være mål for russisk påvirkning, med Finnmark som case. Forskningen viser at koordinerte forsøk på å påvirke holdninger og virkelighetsoppfatninger ofte bygger på eksisterende konflikter og skillelinjer i samfunnet. De tradisjonelle skillelinjene mellom sentrum og periferi gjør seg fortsatt gjeldende i Norge. Det som derimot har endret seg, er at konflikter i større grad er gjenstand for uønsket påvirkning utenifra.

En påvirkningsaktør vil sannsynligvis skreddersy sitt budskap i en påvirkningsoperasjon. Det vil si at vi ikke kan overføre eksempler på en påvirkningsoperasjon, for eksempel fra våre naboland, og forvente at samme budskap, fremgangsmåte eller effekt vil være gjeldende i Norge eller i Finnmark. De empiriske eksemplene i dette kapittelet på russisk bruk av propaganda og desinformasjon illustrerer at Russland tar utgangspunkt i lokale saker og utnytter disse til å passe inn i strategiske narrativer som gagner en virkelighetsforståelse presentert av det russiske regimet. Med andre ord trenger vi mer kunnskap om hvordan påvirkningsoperasjoner vil kunne arte seg i en norsk kontekst.

Russland viser både evne og vilje til å spre desinformasjon og propaganda rettet mot Norge. Toneangivende rapporter beskriver høy tillit i Norge, noe som bidrar til et motstandsdyktig sivilsamfunn. Samtidig utfordres vi av både tillitsslitasje, en periode med krevende omstillingsprosesser og et mer alvorlig trusselbilde enn på svært lang tid. Dette krever en tilnærming som inkluderer både reaktive og proaktive tiltak om vi skal gjøre oss best mulig rustet i møte med denne type trusler. På samme måte må vi også klare å se hvor vi er sårbare, erkjenne at vi allerede i dag står overfor disse truslene, og håpe at vi får en nasjonal tverrsektoriell innsats som forstår det lokale nivået og periferien.

Forfatterbiografier

Ingrid Kongshaug Johannesen jobber som politisk rådgiver hos Landsrådet for barn- og ungdomsorganisasjoner (LNU). Hun har en mastergrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo, hvor hun skrev en oppgave om russisk informasjonspåvirkning. Tidligere har hun studert samfunnsgeografi ved samme universitet, med fordypning i by- og regional utvikling. Ingrid har bakgrunn som styreleder i Youth Atlantic Treaty Assosiation (YATA Oslo) og som politisk rådgiver på Øst- og barentsprosjektet hos Natur og ungdom.

Vegard Nicolaysen jobber i dag som etterretningsanalytiker i Agder politidistrikt og har tidligere erfaring som etterretningsanalytiker i Forsvaret og som beredskapsrådgiver hos Statsforvalteren i Agder. Han har en mastergrad i etterretning- og sikkerhetsstudier fra Brunel University og en mastergrad i religion, etikk og samfunn fra Universitetet i Agder, hvor han skrev sin masteroppgave om pro-russiske ytringer i sosiale medier i lys av konflikten i Ukraina.

Referanser

- Aglen, T. S. (2023, 12. oktober). Mer splittet enn noen gang. *NRK*. <https://www.nrk.no/ytring/mer-splittet-enn-noen-gang-1.16591456>
- Bergh, A. (2020). *Påvirkningsoperasjoner i sosiale medier – oversikt og utfordringer* (FFI-Rapport 20/01694). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/pavirkningsoperasjoner-i-sosiale-medier-oversikt-og-utfordringer>
- Berglund, F. (2011). Finnes det fortsatt regionale forskjeller i partienes oppslutning? I B. Aardal (Red.), *Det politiske landskap: en studie av stortingsvalget 2009* (s. 163–194). Cappelen Damm Akademisk.
- Bjørgul, L., Sivertsen, E. G. & Sellevåg, S. R. (2022). *Scenarioer for uønsket påvirkning i forbindelse med norske valg* (FFI-Rapport 22/01424). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/scenarioer-for-uonsket-pavirkning-i-forbindelse-med-norske-valg>
- Brox, O. (1966). *Hva skjer i Nord-Norge? En studie i norsk utkantpolitikk*. Pax.
- Brox, O. (1984). *Nord-Norge: Fra allmenning til koloni*. Universitetsforlaget.
- Cardenal, J. P., Kucharczyk, J., Meseznikov, G. & Pleschová, G. (2017). «Sharp Power»: *Rising authoritarian influence* (Rapport). National Endowment for Democracy; International Forum for International Studies. <https://www.cadal.org/statements/?id=10461>
- Cristóbal, D. M. (2021). The current perspective on sharp power: China and Russia in the era of (dis)information. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, 42. <https://doi.org/10.17103/REEL.42.14>
- Dancke, T. M. E. (1986). *Opp av ruinene: gjenreisningen av Finnmark 1945–1960*. Gyldendal.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024). *Innbyggerundersøkelsen 2024: nedgang i tillit og tilfredshet*. <https://dfo.no/nyhetsarkiv/innbyggerundersokelsen-2024-nedgang-i-tillit-og-tilfredshet>
- Eidheim, M. R. & Fimreite, A. L. (2020). Geografisk konflikt i det politiske landskapet: en fortelling om to dimensjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 36(2), 56–78. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2020-02-02>
- Etterretningstjenesten. (2024). *Fokus 2024: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus/Fokus24_innhold
- Fjørtoft, K. (1984). *Vi fikk vår frihet: Finnmark høsten 1944*. Gyldendal.
- Franke, U. (2015) *War by non-military means: Understanding Russian information warfare* (Rapport FOI-R-4065-SE). Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI-R---4065---SE>
- Giannopoulos, G., Smith, H. & Theocharidou, M. (2021). *The landscape of hybrid threats: a conceptual model*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/44985>
- Gjørsv, G. H. & Jalonen, O. (2023). *Identity as a tool for disinformation: Exploiting social divisions in modern societies* (Hybrid CoE Strategic Analysis 34). European Centre of Excellence for

- Countering Hybrid Threats <https://www.hybridcoe.fi/wpcontent/uploads/2023/11/20231108-Hybrid-CoE-SA-34-Identity-as-a-tool-fordisinformation-WEB.pdf>
- Gjør, G. H. (2024). *Security and geopolitics in the Arctic: The increase of hybrid threat activities in the Norwegian High North* (Hybrid CoE Working Paper 30). European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2024/03/20240327-Hybrid-CoE-Working-Paper-30-Security-and-geopolitics-in-the-Arctic-WEB-corr.pdf>
- Global Engagement Center. (2020). *GEC Special Report: Russia's pillars of disinformation and propaganda* (Rapport). U.S. Department of State. <https://2017-2021.state.gov/russias-pillars-of-disinformation-and-propaganda-report/>
- Grisé, M., Demus, A., Shokh, Y., Kepe, M., Welburn, J. W. & Holynska, K. (2022). *Rivalry in the information sphere: Russian conceptions of information confrontation* (Rapport). RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA198-8.html
- H.M. Kongen. (1992, 3. august). *Partisanbautaen i Kiberg* [Tale]. Det norske kongehuset. <http://www.kongehuset.no/tale.html?tid=30959&ssek=26947>
- Holtekjølen, F. (2024, 2. juli). Sametinget får støtte i kravet om Melkøya-stopp. *Nasjonen*. <https://www.nasjonen.no/sametinget-far-stotte-i-kravet-om-melkoya-stopp/s/5-148-572144>
- Horn, K.-S. & Eftestøl, I. (2022, 13. mai). Sjøboden til Karl-Petter ble misbrukt i russisk propaganda. *NRK*. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/sjobod-i-finnmark-misbrukt-i-propaganda-for-krigen-i-ukraina-1.15965098>
- Jakobsen, R. & Faugstad, S. (2023, 25. november). Russisk angrepsdrone mot hodet: Ordfører truet på Facebook. *NRK*. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/ordforer-i-sor-varanger-truet-pa-facebook-med-bilde-av-russisk-angrepsdrone-retta-mot-hodet-1.16632804>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2021, 30. januar). *Innsatssonen (tiltakssonen) i Finnmark og Nord-Troms*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktspolitikk/Berekraftig-regional-utvikling-i-nord/virkemidler-i-tiltakssonen/id2362290/>
- Krasnyak, O. (2020). Foreign ministry's spokesperson in public diplomacy: A case of Russia. *Russian Journal of Communication*, 12(2), 155–170. <https://doi.org/10.1080/19409419.2020.1780630>
- Markussen, J. A. (2024). Monumental minnepolitikk: Russlands bruk av sovjetiske og russiske krigsminnesmerker i Nord-Norge 2014–2023. *Nordisk Østforum*, 38, 60–82. <https://doi.org/10.23865/noros.v38.6091>
- Meld. St. 5 (2020–2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/?ch=1>
- Meld. St. 9 (2024–2025). *Totalberedskapsmeldingen: Forberedt på kriser og krig*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20242025/id3082364/?ch=1>
- Melhus, M. & Broderstad, A. R. (2020). *Folkehelseundersøkelsen i Troms og Finnmark. Tilleggsrapport om samisk og kvensk/norskfinsk befolkning* (Rapport). Senter for samisk helseforskning, UiT Norges arktiske universitet. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/06/Folkehelseunders%C3%B8kelsen-i-Troms-og-Finnmark-Tilleggsrapport-om-samisk-og-kvensk-norskfinsk-befolkning-2020.pdf>
- Monaghan, S. (2019). Countering hybrid warfare. So what for the future joint force?. *PRISM*, 8(2), 82–98.
- Myklebost, K. A. (2023). Minnediplomati i grenseland: de russisk-norske patriotiske minneturene 2011–2019. *Nordisk Østforum* *Nordisk Østforum* 37, 130–155. <http://doi.org/10.23865/noros.v37.5514>
- Myndigheten för psykologiskt försvar (2025, 19. mars). Vårt uppdrag. <https://mpf.se/om-oss/vart-uppdrag>
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2023). *Sikkerhetsfaglig råd: et motstandsdyktig Norge*. <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rapporter/sikkerhetsfaglig-rad-et-motstandsdyktig-norge>

- Naturvernforbundet. (u.å.). *Både natur og klima taper på Melkøya*. Hentet 16. Mars 2025 fra <https://naturvernforbundet.no/bade-natur-og-klima-taper-pa-melkoya/>
- Nilsen, T. (2023, 29. august). Kremlin propagandist Maria Zakharova hits out at Norway: «Real zoocide». *The Barents Observer*. <https://thebarentsobserver.com/en/borders/2023/08/kremlin-mouthpiece-hits-out-norwegian-neo-liberals-reindeer-zoocide>
- NOU 1998: 4. (1998). *Politiets overvåkingstjeneste*. Justis og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/07d753d48a14448ca3afdf8c30acaac/no/pdfa/nou199819980004000ddpdfa.pdf>
- NOU 2022: 9. (2022). *En åpen og opplyst offentlig samtale: Ytringsfrihetskommisjonens utredning*. Kultur- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-9/id2924020/>
- NOU 2023: 17. (2023). *Nå er det alvor: Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/>
- Nye, J. S. (2011). *The future of power*. Public Affairs
- Prop. 42 L (2023–2024). *Endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-42-l-20232024/id3021485/>
- Regjeringen. (2023, 8. august). *Kraft- og industriløft for Finnmark* [Pressemelding]. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/kraft-og-industrilof-for-finnmark/id2990581/>
- Rokkan, S. & Valen, H. (1964). *Regional contrasts in Norwegian politics*. Chr. Michelsens institutt.
- Rokkan, S. & Valen, H. (1974). Norway: Conflict structure and mass politics in a European periphery. I R. Rose (Red.), *Electoral behavior: A comparative handbook* (s. 315–370). Free Press.
- Russian Foreign Ministry. (2023, 4. oktober). *Uten Sovjetunionen ville ikke Norge slik det er, eksistert i dag* [Facebook-innlegg]. Facebook. Hentet 14. mars 2025 fra <https://www.facebook.com/231788235810911/posts/641689484820782>
- Russlands ambassade i Oslo. (2023, 2. oktober). *Kommentar fra den russiske ambassaden om uvennlige uttalelser fra norske myndigheter* [Facebook-innlegg]. Facebook. Hentet 14. mars 2025 fra <https://www.facebook.com/170481725322683/posts/351469750557212>
- Sametinget. (2024, 21. august). *Sametinget saksøker staten*. <https://sametinget.no/aktuelt/sametinget-saksoker-staten.32981.aspx>
- Sannhets- og forsoningskommisjonen. (2023). *Sannhet og forsoning: grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner* (Dokument 19 (2022–2023)). <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/sannhets-og-forsoningskommisjonen/rapport-til-stortinget-fra-sannhets-og-forsoningskommisjonen.pdf>
- Sivertsen, E. G., Buvarp, P. M., Lundberg, H., Madsen, L., Albrechtsen, T., Andersen, M. K. & Ili, A. S. (2023). *Kartlegging av utenlandsk informasjonspåvirkning på sosiale medier før, under og etter kommunistyre- og fylkestingsvalget 2023* (FFI-Rapport 23/02392). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/kartlegging-av-utenlandsk-informasjons-pavirkning-pa-sosiale-medier-for-under-og-etter-kommunistyre-og-fylkestingsvalget-2023>
- Sivertsen, E. G., Buvarp, P. M., Lundberg, H., Madsen, L., Albrechtsen, T. & Worm, J. (2025). *Bolle og bestevenn – Russlands og Kinas omtale av Norge på sosiale medier 2023–2024* (FFI-Rapport 25/002). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/publikasjoner/ffi-rapporter/bolle-og-bestevenn-russlands-og-kinas-omtale-av-norge-pa-sosiale-medier-2023-2024>
- Stein, J. (2024, 25. juli). *Hva nå, Finnmark?. Nordnorsk debatt*. <https://www.nordnorskdebatt.no/5-124-319633>
- Stein, J., Buck, M. & Bjørnå, H. (2021). The centre–periphery dimension and trust in politicians: The case of Norway. *Territory, Politics, Governance*, 9(1), 37–55. <https://doi.org/10.1080/21622671.2019.1624191>

- Stortinget. (2024). *Rapport til Stortinget fra Sannhets- og forsoningskommisjonen Dokument 19 (2022–2023), Innst. 30 S (2024–2025)*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=94524>
- Strand, T. (2022, 12. juli). PST om Finnmark: – Det er en skepsis mot å snakke med oss. NRK. https://www.nrk.no/norge/pst-om-finnmark_-_det-er-en-skepsis-mot-a-snakke-med-oss-1.16012973
- Tønset, A. E., & Hykkerud, E. (2019, 24. oktober). Historisk beklagelse til partisanene: – Det gjenstår fortsatt én ting. NRK. https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/historisk-beklagelse-til-partisanene_-_det-gjenstar-fortsatt-en-ting-1.14755043
- Utenriksdepartementet. (2020, 13. oktober). *Datainbruddet i Stortinget* [Pressemelding]. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/pressemeldinger/2020/pm_inbrudd/id2770135/
- Vidal, N. H. (2023). Enemy at the gates: A strategic cultural analysis of Russian approaches to conflict in the information domain. *Journal of Advanced Military Studies*, 14(2), 49–76. <https://doi.org/10.21140/mcu.20231402003>
- Vik, I. (2023). *Hand i hand? by og land i polariseringens tid*. Spartacus.
- Vik, I., Hellestveit, C., Skare, R. T., Lundeberg, H. & Motrøen, M. (2024). *Tilting at windmills? A study of polarizing dynamics and malign influence in the energy-debate in local elections in Norway*. Utsyn – Senter for utenriks og sikkerhet. <https://www.prosjektutsyn.no/wp-content/uploads/2024/08/Tilting-at-Windmills-A-Study-of-Polarizing-Dynamics-and-Malign-Influence-in-the-Energy-Debate-in-Local-Elections-in-Norway-1-1.pdf>
- Vik, I., Langemyr, H. & Aasen, M. (2022.). *Forsvar av tillit og demokrati: Hvem har ansvaret for den mentale beredskapen* [Fagnotat]. Utsyn – Senter for sikkerhet og totalforsvar. <https://www.prosjektutsyn.no/wp-content/uploads/2022/11/Fagnotat-om-forsvar-av-tillit-og-demokrati.pdf>
- Walker, C. (2018). What is «sharp power»? *Journal of Democracy*, 29(3), 9–23. <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0041>
- Wiśnicki, J. (2023, 14. september). History as an information weapon in Russia's full-scale war in Ukraine. *EUvsDisinfo*. <https://euvsdisinfo.eu/history-as-an-information-weapon-in-russias-full-scale-war-inukraine>
- Aasland, A. & Myhre, M. (2023). *Nordmenns holdninger til Russland, russere og norsk russlandspolitikk – en spørreundersøkelse* [NIBR-kortnotat 2023:1]. By- og regionforskningsinstituttet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3063203>

KAPITTEL 6

Russland på Svalbard: sikkerhetspolitikk, bilateralisering og subversjon

Stian Bones UiT Norges arktiske universitet, Norge

Kari Aga Myklebost UiT Norges arktiske universitet, Norge

Abstract: The purpose of this chapter is threefold. First, it provides a historical background that illustrates key interests and motives in Soviet and Russian Svalbard policy from the Cold War to the present day. Second, it examines Soviet and Russian attempts to weaken Norwegian governance and authority. The chapter describes how a long-standing policy of bilateralism toward Norway has been complemented by various forms of covert and manipulative actions on the part of Russia to exert pressure. The third element of the chapter is a discussion of concepts, which concludes that subversion is an appropriate term for such forms of Russian activity, not least because the term opens for an understanding of how this interacts with other instruments of international politics, such as diplomacy or military power. The examples provided in the chapter offer an indication of how Russian subversion against Norway in Svalbard has unfolded, both during the Cold War and in recent times.

Keywords: Russian Svalbard policy, Norway, subversion, bilateralization

Sitering: Bones, S. & Myklebost, K. A. (2025). Russland på Svalbard: sikkerhetspolitikk, bilateralisering og subversjon. I N. Wegge (Red.), *Stormaktskonkurranse og innovasjon – mellom tradisjonelle og irregulære maktmidler i Arktis* (kap. 6, s. 91–110). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.258.ch6>

Lisens: CC BY-NC-ND 4.0

Introduksjon

Formålet med dette kapittelet er tredelt. For det første gir det en historisk bakgrunn som anskueliggjør sentrale interesser og motiver i sovjetisk og russisk svalbardpolitikk fra den kalde krigen og fram til i dag. Gjennomgangen understreker den sikkerhetspolitiske betydningen av Svalbard for Sovjetunionen og for Russland, og viser at bilateralisering har vært og fortsatt er en prioritert framgangsmåte for å ivareta denne sentrale interessen.

For det andre undersøker kapittelet sovjetiske og russiske forsøk på å svekke norsk myndighetsutøvelse og autoritet – uten nødvendigvis å bestride selve Svalbardtraktaten. Til tross for at slik aktivitet fra sovjetisk og russisk side i noen grad har vært beskrevet i forskningslitteraturen, er det behov for videreutvikling både empirisk og teoretisk. Kapittelet viser at denne framgangsmåten delvis henger sammen med en langvarig linje for bilateralisering overfor Norge, det vil si å få Norge på tomannshånd i spørsmål som angår Svalbard. Men framgangsmåten omfatter også såkalte aktive tiltak, det vil si fordekte eller manipulerende handlinger som sprer utrygghet, som er overraskende, tvetydige og vanskelige å tolke, og som gir Russland rom for politisk påvirkning på kort og potensielt også på lengre sikt. Slike handlinger har som mål å skape en uklar situasjonsforståelse og usikkerhet gjennom det vi har valgt å kalle for gråsone-provokasjoner, og dermed å innsnevre eller styre handlingsrommet for norske beslutningstakere. Gråsone-provokasjoner er handlinger med en offensiv brodd som kan framstilles som legitime eller benektes ved behov, og hvor formålet er å få fram en reaksjon som gir Russland politisk utbytte. Kapittelet gir noen sentrale eksempler på slike russiske handlinger gjennom det siste tiåret, og argumenterer for at disse kan leses som både en forlengelse og en utvidelse av den sovjetiske tradisjonen for bilateralisering overfor Norge på Svalbard.

Den økende bruken av «aktive tiltak» eller hybride og manipulerende virkemidler i mellomstatlige relasjoner har skapt et behov for begrepsavklaringer i faglitteraturen (Stensrud & Østhagen, 2024). Hvordan kan vi best forstå og analysere slike handlinger? Dette kapittelet bruker samlebegrepet «subversjon» for å beskrive slike former for russisk aktivitet overfor Norge. Det skyldes at begrepet er godt egnet til å belyse hvordan skjulte og manipulerende handlinger – ofte med et element av gråsone-provokasjon – er koblet til overordnede politiske strategier, i dette tilfellet innenfor russisk svalbardpolitikk. Som kapittelet viser, tjener subversjon bestemte politiske

hensikter og virker sammen med andre etablerte instrumenter i internasjonal politikk, slik som diplomati eller militær makt. På samme måte som andre virkemidler i russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk er også subversive tiltak tilpasset den konteksten der de skal virke og ventelig få en effekt, i dette tilfellet i relasjoner med Norge. Derfor må vi også forvente at russisk subversjon opptrer på andre måter i en norsk eller nordisk kontekst sammenliknet med i andre stater og regioner, for eksempel i nabostater av Russland i det postsovjetiske området. Eksemplene vi trekker fram i kapittelet, gir en pekepinn på hvordan russisk subversjon mot Norge på Svalbard har utspilt seg, både under den kalde krigen og i vår samtid.

Kapittelet har følgende struktur: Først gir det en historisk bakgrunn, noe som gir et grunnlag for å forstå de relativt stabile sovjetiske og russiske svalbardinteressene. Deretter beskrives «bilateralisering» som strategi, og hvordan framgangsmåten underbygger narrativet om at Russland står i en særstilling på Svalbard. Videre følger en del om begrepene subversjon og handlefrihet. Begrepene viser at det mellom stater som er preget av asymmetri med tanke på maktforhold, ofte er en tendens til «disiplinering» fra den mektigste partens side, enten den skjer åpent eller fordekt gjennom subversjon. Til slutt gjennomgår kapittelet noen sentrale eksempler på russisk press mot norsk politikktutforming og autonomi, både åpent og fordekt, med utgangspunkt i Svalbard.

Sovjetiske og russiske svalbardinteresser

Vi må gå ganske langt tilbake i historien for å finne helt sikker dokumentasjon på sovjetiske motiver i svalbardpolitikken. Historikeren Sven G. Holtsmark gjorde i starten av 1990-årene omfattende studier i russiske arkiver, og han kunne med utgangspunkt i interne sovjetiske dokumenter vise hva slags grunnlag sovjetiske beslutninger i 1940-, 1950- og 1960-årene bygget på (Holtsmark, 1993, 1995, 2004, 2015). For tiårene etter mangler vi den samme tilgangen til interne sovjetiske eller russiske dokumenter. Likevel finnes det gode kilder. Sovjetiske og russiske myndigheter har opp gjennom årene kommet med svært mange offisielle uttalelser, og en mengde russiske aktører har også utført konkrete handlinger som kan studeres. Dessuten har norske myndigheter hatt omfattende kontakt med sovjetiske og russiske myndigheter. Systematiske studier av slik diplomatisk og politisk kontakt gir ofte et godt innblikk i interesser og motiver hos den andre parten.

Fra 1940-årene er det særlig en sak som illustrerer interessene som Sovjetunionen hadde på Svalbard. Det dreier seg om den såkalte Svalbard-saken. Den hadde sin dramatiske begynnelse natt til 12. november 1944. Da kom utenriksfolkekommissær i Sovjetunionen, Vjatsjeslav Molotov, med et utspill overfor Norges utenriksminister Trygve Lie. Anledningen bød seg for Molotov fordi Lie var i Moskva for å drøfte frigjøringen av Finnmark. Operasjonen skulle skje innenfor rammene av det allierte militære samarbeidet under andre verdenskrig, som også innbefattet Sovjetunionen. Etter utmattende reiser og lange forhandlinger ble Lie den siste natten – uten forvarsel – innkalt til et møte med Molotov i Kreml. Han fortalte i sine memoarer om dette møtet:

[Molotov] reiste seg og fant frem et kart, la sin knyttede neve på Dardanellene og sa: Her er vi stengt inne. Han flyttet hånden til Öresund: Her er vi stengt inne. Bare i nord er det en åpning, men denne krig har vist at forbindelseslinjen til Nord-Russland kan bli avskåret eller vanskeliggjort. Det skal ikke gjenta seg i fremtiden. Vi har satset meget på denne delen av Sovjet-Samveldet, og den betyr så meget for hele Samveldets eksistens, at vi i fremtiden skal få leve i sikkerhet og fred. Han hadde tillid til nordmennene som fredelige naboer, sa han, og nå ville han spørre: Skal vi ordne dette i vennskapelighet, eller skal det bli dispuTT? (Lie, 1958, s. 159)

Det Molotov her ville ha «ordnet», var at Norge avsto Bjørnøya til Sovjetunionen, og at det ble etablert et norsk-sovjetisk samstyre (kondominium) over resten av Svalbard. Molotov sa dessuten at Sovjetunionen hadde behov for å etablere militære forsvarsanlegg – baser – på Bjørnøya og Spitsbergen.

Dette var starten på Svalbard-saken, som Sven G. Holtmark altså kunne beskrive etter studier i flere lands arkiver. Saken ble i praksis avsluttet i 1947 med at Sovjetunionen aksepterte *status quo* – altså ingen endringer i Svalbardtraktaten.

Det var tre interesser som begrunnet Molotovs utspill: økonomi, militær strategi og historie.

Den historiske dimensjonen ble understreket av Molotov da han hevdet at «Bjørnøya bør tilhøre Sovjetunionen, ettersom den lenge før 1920 i praksis var en russisk øy» (Holtmark, 1995, s. 342). Lie, som her uventet og på dramatisk vis ble overrumplet i Kreml, kunne ikke si seg enig i Molotovs beskrivelse. Også Norge hadde en lang historie å vise til.

Økonomiske interesser ble også trukket fram av Molotov. Før andre verdenskrig hadde Sovjetunionen produsert mye kull på Svalbard, sa han,

og denne produksjonen var svært viktig: «Nordflåten var avhengig av dette kullet, og det samme gjaldt Murmansk og Arkhangelsk, ettersom det ikke finnes kull nord i Sovjetunionen» (Holtmark, 1995, s. 341).

I det lange løp var det likevel de sikkerhetspolitiske interessene som var veide tyngst, og som også norske myndigheter la mest vekt på. I interne sovjetiske dokumenter fra tiden etter 1947, da Svalbard-saken forsvant fra den norsk-sovjetiske dagsordenen, kom Moskva stadig tilbake til dette (Holtmark, 1993, s. 145–154). Den sikkerhetspolitiske betydningen som Sovjetunionen tilla Svalbard, kom også meget sterkt til uttrykk ved etableringen av felleskommadoen i det som dermed i 1951 ble til NATO. Som del av kongeriket Norge var også Svalbard inkludert i forsvarsområdet. I en meget skarp note 15. oktober 1951 hevdet Sovjetunionen at «[d]en passasjen til havet i vest som passerer Spitsbergen og Bjørnøya har også særdeles stor betydning for Sovjetunionen og dets sikkerhet i Nord» (Holtmark, 1995, s. 468). Språkbruken hevet seg deretter til et mer truende nivå da det ble hevdet at inkluderingen av Svalbard i NATOs ansvarsområde var «uforenlig med normale forbindelser mellom Norge og Sovjetunionen som nabostater», at den ville føre med seg en «forverring», og at Norges regjering måtte påta seg «det fulle ansvar for følgene av en slik politikk» (Holtmark, 1995, s. 468).

Motivene som vi har trukket fram i forbindelse med Svalbard-saken og oppkomsten av den kalde krigen, ble liggende som vedvarende sovjetiske interesser også i tiårene etterpå. Endringer i teknologi og andre forhold gjorde selvsagt at sovjetiske posisjoner tilpasset seg nye omgivelser. Likevel kan det påvises stor grad av kontinuitet.

På sovjetisk side manifesterte dette seg i en strategi som dreiet rundt tilstedeværelse og «nektelse». De sikkerhetspolitiske interessene talte til fordel for aktiv sovjetisk bruk av Svalbard, fordi det – slik det ble hevdet i et notat – ville gi mulighet for «å tale om Sovjetunionens særlige interesser på denne øygruppen; interesser som krever vern og forsvar» (Holtmark, 1995, s. 476). Nektelseelementet var knyttet til andre stormakter, særlig USA. Sovjetisk tilstedeværelse og politikk skulle med andre ord virke i retning av å hindre økt amerikansk og britisk innflytelse på øygruppen (Bones, 2020, s. 39).

Bilateralisering

Det er talende at interne sovjetiske dokumenter framhevet at tilstedeværelse også underbygget forestillingen om Sovjetunionens «særlige interesser» på

Svalbard. Overraskende er det ikke, for Molotovs forslag om å etablere fellesstyre på Svalbard var skåret over samme lest, nemlig bilateralisering. Dette har i mange tiår vært en vært en prioritert sovjetisk og senere russisk framgangsmåte i ulike politikkfelt overfor Norge (Holtsmark, 1999; Røksund, 1996).

Men politikken tok også utgangspunkt i realiteter. Fra 1930-årene til om lag 1960 ble det i praksis drevet næringsdrift av selskaper fra bare to land på Svalbard, nemlig Norge og Sovjetunionen. Norske myndigheter la heller ikke stor vekt på aktiv myndighetsutøvelse på de stedene der Trust Arktikugol drev sin virksomhet, nemlig Barentsburg, Pyramiden og Grumantbyen. Gruvesamfunnene administrerte seg i stor grad selv, noe som dermed også begrenset norsk myndighetsutøvelse (Tamnes, 1991, s. 36–37). Dette kom til uttrykk på flere måter. Historikeren Thor Bjørn Arlov har vist hvordan for eksempel innføringen av veitrafikkloven på Svalbard i 1967 i praksis ble møtt med neglisjering av den sovjetiske bosettingen i Barentsburg – helt fram til 1980-årene. Det samme gjaldt helikopterflygningen, som i utgangspunktet krevde rapporteringsplikt til Sysselmannen. Etter innføringen av nye verneområder i 1973 kom det også krav om dispensasjonssøknad for å lande i slike områder. På sovjetisk side så man bort fra denne søknadsplikten og anerkjente heller ikke miljøvern-forskriften (Arlov, 2020, s. 67–68).

Denne sovjetiske handlemåten, som innebar konsekvente forsøk på utmatting og til dels uthuling av norsk myndighetsutøvelse, støttet opp under et bestemt politisk budskap og en bestemt posisjon, nemlig at Sovjetunionen sto i en særstilling på Svalbard – sammen med Norge. Med andre ord krevde Sovjetunionen i praksis å bli særbehandlet – ikke likebehandlet – sammenliknet med andre stater som hadde signert Svalbardtraktaten. For Norge, som er gitt full suverenitet etter Svalbardtraktaten, både var og er dette kravet selvsagt uakseptabelt.

Også i spørsmål som angikk forhold utenfor Svalbards territorialfarvann, i 200-milssonen og på sokkelen, ble den sovjetiske posisjonen demonstrert. Havrettsutviklingen ga Norge rett til å etablere en økonomisk sone ved Svalbard. Dessuten opplevde norske myndigheter et stort behov for bedre regulering av fisket. Da Norge opprettet fiskevernsone i 1977, var hensynet til ansvarlighet med tanke på forvaltning av de marine ressursene tungtveiende (Bones & Bjørnsen, 2015).

Ved opprettelsen av en maritim vernesone ved Svalbard valgte Norge foreløpig ikke å inkludere et forbud for utenlandske fiskere til å høste i

sonen, slik en full økonomisk sone gir adgang til. Samtidig ble fiskevernsonen hjemlet i lov om Norges økonomiske sone, noe som viste at Norge prinsipielt sett hadde rett til å innføre en sone med fortrinnsrett for norske fiskere (Bjones & Bjørnsen, 2015, s. 489; LOV). Inntil videre valgte imidlertid Norge å følge en ikke-diskriminerende forvaltningspraksis i den maritime sonen.

Mens andre lands reaksjoner var avventende og preget av forbehold, var Sovjetunionens respons avvisende. I Moskva var man uenig i at Norge hadde eksklusive suverene rettigheter i den maritime sonen og på sokkelen utenfor territorialfarvannet, og man fikk følge av flere østblokkland i denne linjen (Pedersen, 2008, s. 158–159). Sonen representerte ifølge Moskva en «ulovlig utvidelse av Norges rettigheter i Spitsbergenområdet» (Pedersen, 2020, s. 226). I tråd med dette aksepterte derfor Sovjetunionen heller ikke norsk forvaltningsjurisdiksjon i sonen, inkludert inspeksjonsrett av fiskefartøyer. Moskva hevdet i stedet at reguleringstiltak måtte utformes gjennom en felles beslutningsprosess – altså på bilateralt nivå. I en samtale mellom sjefen for skandinavisk avdeling i det sovjetiske utenriksministeriet, Sobolev, og ambassadør Helge Vindenes gjorde Sobolev det helt klart «at Norge og Sovjetunionen etter vår oppfatning står i en særstilling i dette spørsmålet» (Utenriksdepartementet [UD], 1978a). Etter hvert utviklet det seg likevel gradvis en praksis som innebar at sovjetiske fartøyer godtok å ta imot norske fiskeriinspektører og å følge fiskeriregler. Rapporteringsbestemmelsene ble imidlertid ikke fulgt, fordi dette ville representere en anerkjennelse av norsk jurisdiksjon (Jørgensen, 2010, s. 37).

Embetsmenn i det norske utenriksdepartementet som arbeidet med Sovjetunionen, så klare koblinger mellom denne og andre saker. Sovjetunionen ville ha på plass såkalte pakkedøsninger i forholdet til Norge i nord – og det med en hensikt. I et notat het det: «På sovjetisk side anser man det formodentlig som en hovedsak å binde Norge til et bilateralt samarbeid som vil sikre størst mulig innflytelse på og kontroll over utviklingen i norske nordområder» (UD, 1977). Et konkret eksempel på dette var den sovjetiske statsminister Nikolaj Ryzjkovs forslag til løsning på delelinjeforhandlingene i Barentshavet. I stedet for en avklart delelinje foreslo han å etablere en spesiell tillits- og samarbeidssone der Norge og Sovjetunionen i fellesskap skulle utnytte ressursene. Dette kunne Norge ikke gå med på, nettopp fordi det ville skape bilaterale bindinger mellom landene (Bones & Tjelmeland, 2015, s. 542–544).

For å sammenfatte er det et gjennomgående trekk at Sovjetunionen – i sak etter sak – var opptatt av å snevre inn rammene for norsk myndighetsutøvelse på Svalbard samtidig som Moskva også hevdet å stå i en særstilling sammen med Norge. Norske myndigheter opplevde at man fra sovjetisk hold viste til forhold som geografisk nærhet og historie, økonomi og ressurser samt sikkerhetspolitikk og militærstrategiske hensyn for å begrunne kravet om særstilling. Det siste ble ofte framhevet som det viktigste. Sjefen for rettsavdelingen i det sovjetiske utenriksministeriet, Oleg Khlestov, var blant dem som også ga klart uttrykk for hva som sto på spill i nord. Under et norsk embetsmannsbesøk i det russiske utenriksministeriet (MID) i 1978 trakk Khlestov fram en kartskisse, pekte på Kolahalvøya, Kvitsjøen og utløpet til Atlanterhavet og sa: «I sammenheng med den globale balanse [er] særlig det maritime utløp av enorm betydning for Sovjetunionen» (UD, 1978b). Denne strategiske betraktningen var nærmest et ekko av det Molotov hadde sagt i 1944.

Subversjon og handlefrihet

Ifølge utenriksdepartementets Dagfinn Stenseth, som tre ganger var norsk ambassadør i Moskva, var man i Sovjetunionen altså opptatt av «å sikre størst mulig innflytelse på og kontroll over utviklingen i norske nordområder» (UD, 1977). Dersom Moskva lyktes med sin politikk, ville norsk autonomi og handlefrihet bli rammet (UD, 1977).

I internasjonal politikk betyr handlefrihet ofte ekstern handlefrihet, altså det rommet som finnes, gitt den eksterne maktstrukturen og de utenrikspolitiske omgivelsene, til å utforme politikk (Mouritzen, 2022). Sett i dette perspektivet er det ingen overraskelse at Sovjetunionen, og deretter Russland, ofte har forsøkt å «disiplinere» mindre stater i sine nærområder, slik som Norge. Dette er tvert imot en vanlig mekanisme mellom stater som preges av asymmetri med tanke på makt og innflytelse. Stater har også et sett med virkemidler som kan anvendes for å svekke fremmede stater eller binde deres handlefrihet, slik som tiltrekningskraft, økonomi og handel, tvangsmakt eller krig.

Subversjon, der fordekte og manipulerende framgangsmåter står sentralt, er også et mektig virkemiddel. Subversjon kan defineres gjennom begrepets to vesentligste dimensjoner. Det er 1) å svekke en stat, gruppe eller institusjon, eller 2) å påvirke atferd og holdninger hos de menneskene som rammes, enten ved å vedlikeholde atferd og holdninger eller ved å

manipulere dem slik at de forandres. På statsnivå er altså subversjon en framgangsmåte som går ut på å svekke en annen stats relative makt og handlingsrom. Subversjon er med andre ord et virkemiddel på linje med økonomi, tvangsmakt og krig.

Beskrivelser av sovjetiske og russiske forsøk på bilateralisering og tvangsdiplomati, som det finnes mange av i norsk forskningslitteratur, har ikke tidligere vært koblet sammen med eller informert av begrepet subversjon. Det er sannsynligvis to hovedgrunner til det. For det første har subversjon ofte blitt anvendt synonymt med undergraving, og det har da ofte blitt satt nokså direkte i sammenheng med norsk forsvarsevne, for eksempel slik at «femtekolonner» tenkes å bli brukt av en fremmed makt for å redusere nasjonenes motstandsevne under en krise eller krig (Dokument nr. 15 (1995–96), s. 103; Bergh & Eriksen, 1998, s. 531). Kjernen i subversjon er likevel ikke undergraving *per se*, men å svekke en stat, gruppe eller institusjon eller å endre atferden hos de enhetene som rammes. I denne sammenhengen er statsnivået av spesiell interesse.

Subversiv atferd er videre uønsket og ikke-inviteret og har til hensikt å manipulere. Aktiviteten består derfor som regel av fordekte operasjoner på en annen stats område, eller åpne handlinger som framstilles som legitime samtidig som de har en skjult agenda om å provosere fram bestemte reaksjoner. Slik adferd danner dermed en kontrast til ønsket eller invitert samarbeid med stater, for eksempel med allierte, som per definisjon ikke er å regne som subversjon. Og videre: Selv om subversjon handler om å svekke en stat eller å påvirke dens handlemåte, fungerer subversjon ofte sammen med mekanismer som fungerer eksternt, for eksempel tvangsmakt og diplomati, eller mekanismer som overskrider skillet intern–ekstern, for eksempel informasjonsoperasjoner og desinformasjon (Wohlforth, 2020, s. 461–463; Maschmeyer, 2024).

Et sentralt element i subversjon er altså at handlinger er fordekt, enten slik at en handling ikke kan tilskrives en bestemt aktør, eller at aktøren utfører handlingen innenfor tilsynelatende legitime rammer samtidig som handlingen har et element av provokasjon. I det siste tilfellet er meningen med handlingen å frambringe en reaksjon som deretter kan brukes til å anklage og slik diskreditere den angrepne part. Som vi skal se under, kan slike anklager komme i form av påstander om at en stat – i vårt tilfelle Norge – opptrer i strid med normer og lovverk, utviser dårlig dømmekraft eller øker spenningsnivået mellom stater. Gjennom subversjon kan en aktør slik søke å styre handlingsmønsteret hos motparten ved å skape utrygghet,

frykt eller sinne samtidig som aktøren selv enten forblir skjult eller kan framstille seg selv som lovlydig og i tråd med normer og regler.

Som den amerikanske statsviteren William C. Wohlforth har vist, komplementerer subversjon andre former for strategisk handling hos stater. Subversjon kan altså brukes i en strategi for å svekke en annen parts relative makt. Da er det en alternativ framgangsmåte til maktbalansering eller krig, eller det kan virke sammen med maktbalansering eller krig. Der subversjon anvendes i en strategi for å endre atferden til en annen stat, er subversjon et virkemiddel på linje med avskrekking, tvangsmakt eller ulike former for diplomati (Wohlforth, 2020, s. 464). Subversjon er med andre ord noe mer enn bare en sekkebetegnelse på ulike virkemidler. Det beskriver spesielle former for strategisk handling hos stater, rettet mot andre stater. Derfor er subversjon også et mye brukt virkemiddel i internasjonal politikk, særlig hos stormakter.¹

Det mest kjente eksempelet på subversjon de seneste årene er utvilsomt den russiske såkalte innblandingen i det amerikanske presidentvalget i 2016. Denne svært omfattende operasjonen skulle blant annet underminere tilliten til demokratiske prosesser og skape splittelse, sverte den ene kandidaten (Hillary Clinton) og bedre sjansene til den andre kandidaten (Donald Trump) – altså både svekke og påvirke (Kastner & Wohlforth, 2025).

Hos Wohlforth ligger det ingen implisitt postulering i selve begrepet om hvilke motiver som driver en annen stat som anvender subversive virkemidler. I motsetning til nyere begreper, som hybrid krigføring, impliserer ikke begrepet subversjon for eksempel at eskalering i retning av åpen militær konfrontasjon er en målsetting.² Dette er også viktig, for som vi har sett:

1 For Norges vedkommende er det plausibelt å anta at Sovjetunionen og senere Russland har arbeidet i retning av å øke norsk strategisk og politisk avhengighet av Sovjetunionen/Russland og dermed gjøre tilpasning til et mer synlig trekk ved norsk sikkerhetspolitikk. Det er også plausibelt å anta at USA under visse forutsetninger vil være interessert i å motvirke sovjetisk/russisk undergraving rettet mot Norge. IR-teori indikerer at man bør forvente at denne tilbøyeligheten fra USAs side er enten sterkere eller svakere, avhengig av situasjonen. Antakelig vil USA ha en sterkere interesse av å motvirke sovjetisk/russisk undergraving i en situasjon med høyt spenningsnivå, enn i en situasjon med lavere spenningsnivå. Denne antakelsen må imidlertid nyanseres, spesielt når det gjelder faktorer som ideologi og symbolpolitikk. I en situasjon der solidaritet innen alliansen eller den liberale verdensordenen er ideologisk «devaluert» blant beslutningstakere i USA, for eksempel, vil tilbøyeligheten til å motvirke sovjetisk/russisk undergraving trolig avta. Denne antakelsen bygger på nyklassisk realistisk teori om polaritet, ideologi og elitekonsensus (jf. Schweller, 2004; Ripsmann et al., 2016).

2 Det har vist seg vanskelig for forskere å danne en omforent forståelse av begrepet (Wegge & Wetzling, 2020). Et vanlig utgangspunkt er likevel at det betegner situasjoner der militære og ikke-militære virkemidler blir brukt samtidig, noe som både skaper uoversiktlige grenser mellom krig og fred og gir en aggressor mulighet til å skjule sin medvirkning, og som dermed gir adgang til troverdig benektelse. Med andre ord både skaper og utnytter hybrid krigføring «gråsoner» (Wigell, 2019; Libiseller, 2024). «Hybrid krigføring» og «hybride trusler» brukes i praksis ofte om hverandre (Bjørge & Høiby, 2024, s. 14).

Sovjetisk svalbardpolitikk overfor Norge under den kalde krigen søkte delvis å utmatte og uthule norsk myndighetsutøvelse. Dette kan tolkes som virkemidler i en strategi for å styrke Sovjetunionens relative maktposisjon. Begrepet subversjon åpner for en liknende forståelse av nyere tids russisk strategi på Svalbard, der eskalering ikke kan utelukkes i bestemte situasjoner, men der det *per se* heller ikke kan antas å være et mål for regimet i Moskva.

Et annet argument for å bruke subversjon framfor for eksempel hybrid krigføring er at begrepet gir umiddelbare konnotasjoner til handlinger som foregår under dekke av å være noe annet enn de er. Subversjon kan foregå som del av legitime diplomatiske, økonomiske eller andre mellomstatlige relasjoner, men ha fordekte undergravende målsettinger. Subversjon er samtidig et bredt og relativt åpent begrep som kan favne mange ulike former for tiltak, verktøy og arenaer – som diplomatiske relasjoner, indrepolitiske debatter og spenninger i «mottakerstaten», uklare ansvarsforhold eller manglende regelverk rundt sårbare samfunnsfunksjoner eller rett og slett manglende beredskap og trusselforståelse.

Russisk subversjon på Svalbard – noen nyere eksempler

Den russiske beslutningen om å annektere Krym-halvøya i februar–mars 2014 og samtidig starte en fordekt krigføring i Øst-Ukraina førte til akutt økt sikkerhetspolitisk spenning mellom Russland og Vesten. EU og USA iverksatte økonomiske sanksjoner mot Russland, som svarte med motsanksjoner. For russisk utenrikspolitikk ble det et sentralt mål å arbeide for å få opphevet den vestlige sanksjonspolitikken. Samtidig førte den russiske militære offensiven i Ukraina til økt russisk markeringsbehov i områder av strategisk betydning, inkludert i Arktis (Baev, 2019; Sukhankin, 2021; Eggen, 2024; Østhagen et al., 2023). Dette gjelder ikke minst Svalbard og havområdene rundt, hvor russiske aktører har tatt i bruk manipulerende handlingsstrategier, ofte med et element av overraskelse og med mål om å provosere fram reaksjoner fra norsk side, samtidig som man opprettholder et dekke av legitimitet som gjør at man kan argumentere for at Russland overholder lovverk og normer. Markeringsbehovet og argumentasjonen mot den vestlige sanksjonspolitikken knyttet til Svalbard fra 2014 har foregått gjennom bruk av subversive strategier og føyer seg inn i et mønster av

russisk sikkerhetspolitisk agering overfor NATO gjennom det siste tiåret, der Russland unngår direkte konfrontasjon med en militært overlegen motstander og heller velger fordekte virkemidler som kan være vanskelige både å «lese» eller gjenkjenne og å beskytte seg mot eller møte med konstruktiv politikk (Spansvoll, 2023; Ålander & Oksanen, 2024; Ahonen et al., 2024).

Et tidlig eksempel på dette finner vi i daværende russisk visestatsminister Dmitrij Rogozins overraskende besøk på Svalbard i april 2015. Rogozin sto på norske myndigheters liste over russiske embetsmenn og militære som var nektet innreise til Schengen på grunn av medvirkning til destabilisering i Øst-Ukraina. Rogozin annonserte selv sin ankomst til Svalbard høyløst gjennom media sammen med utsagn som understreket lang russisk historisk tilstedeværelse og styrke på Svalbard og i Arktis, før han raskt reiste videre til den russiske flytende polarforskningsstasjonen Nordpol 2015 og derfra til polpunktet (Vesti.ru, 2015). På forskningsstasjonen ble Rogozin filmet sammen med blant andre den høyprofilerte russiske polarforskeren Artur Tsjilingarov og biskop Jakov av Narjan-Mar og Mezen som innviet stasjonen med hellig vann mens russiske og sovjetiske seiersflagg fra andre verdenskrig vaiet i bakgrunnen (Nilsen, 2015; BBC, 2015). Da norske myndigheter innkalte Russlands ambassadør for å protestere mot besøket, som ble opplevd både svært overraskende og provoserende, reagerte det russiske utenriksministeriet (MID) med å vise til Svalbardtraktatens bestemmelser om lik tilgang for alle signatarstater. Hendelsen igangsatte et norsk arbeid med en ny forskrift om rett til å avvise eller bortvise personer fra Svalbard. Forskriften møtte sterk kritikk fra russiske myndigheter, som benyttet anledningen til å beskyldte Norge for «deportasjonspolitik» i strid med Svalbardtraktaten (MID, 2015).

Rogozins besøk og den påfølgende reaksjonen fra MID kan leses som en måte å teste og utfordre det nye sanksjonsregimet som Norge sluttet seg til etter Russlands anneksjon av Krym. Saken ble deretter videre brukt av Russland til å stille Norges suverenitetsutøvelse på Svalbard i dårlig lys ved å omtale norsk politikk som diskriminerende og i strid med Svalbardtraktaten. Hendelsen var oppsiktsvekkende, men ikke unik. I 2016 fikk Longyearbyen flyplass uanmeldt besøk av tsjetsjenske paramilitære tropper og utstyr som mellomlandet på Svalbard på vei til øvelser ved Nordpolen (Pettersen, 2016). Samtidig som besøket var overraskende og framsto som truende, var det svært kortvarig og vanskelig å tolke; det russiske flyet var sivilt og opererte med nødvendige tillatelser fra norske myndigheter for frakt til den russiske flytende Barneo-basen, etablert for forskning og etter hvert også brukt til

turisme. For å forebygge flere liknende hendelser valgte Norge å stramme inn reglene for rapportering i forkant om passasjerer og gods ved mellomlandinger på Svalbard, noe som ble møtt med klager fra den russiske turoperatøren (Pettersen, 2016). På samme måte som året før kunne Norge framstilles som urimelig, denne gangen til skade for russisk turistindustri. Et element av utrygghet var også etablert for Norge gjennom de uforutsigbare handlingene til russiske aktører.

I forbindelse med markeringen av 100-årsjubileet for Svalbardtraktaten i 2020 ble Norges forvaltning igjen kritisert, denne gangen av Russlands utenriksminister Sergej Lavrov, som i et brev til Norges utenriksminister ga uttrykk for at Russland ble diskriminert på øygruppen og stilte krav om bilaterale konsultasjoner. Ifølge Lavrov måtte Norge «fjerne begrensninger på russiske aktiviteter og strukturer på øygruppen» (MID, 2020). Lavrovs uttalelser ble utbrodert av blant andre den russiske generalkonsulen i Barentsburg og deretter understøttet av en kampanje i russiske statskontrollerte medier (Staalesen, 2020; Volkov, 2020). Her ble det tegnet et bilde av at russiske interesser på Svalbard var under press fra Norge, at Norge ikke overholdt Svalbardtraktatens bestemmelser, og at Russland måtte styrke sin posisjon på øygruppen for å svare på dette. Russlands historiske tilstedeværelse på Svalbard og øygruppens militærstrategiske betydning ble også understreket. Utspillene føyer seg inn i et historisk mønster med forsøk på å tvinge gjennom en særstilling for Russland på Svalbard og krav om bilateralisering.

Behovet for å bygge en russisk opinion omkring Russlands tilstedeværelse og rettigheter på Svalbard ble også understreket i mediekampanjen i 2020 (Staalesen, 2020). Denne strategien har blitt styrket etter Russlands reinvasjon av Ukraina. Fra 2022 har det russiske gruveselskapet Arktikugol i Barentsburg organisert parader og seremonier på militære merkedager som den russiske marinens dag og seiersdagen 9. mai med militærlignende symboler fulgt av uttalelser om «revitalisering» av russisk tilstedeværelse på Svalbard og særlig i den forlatte russiske bosettingen Pyramiden (Nilsen, 2022; Arktikugol, 2023, 2024a; Staalesen, 2023). Seremoniene har blitt filmet og formidlet til det russiske hjemmepublikummet av Arktikugol og det russiske utenriksministeriet. I tillegg har en underskog av kontoer i russiske sosiale medier, med titler som «Svalbard – nærmere enn du tror», repostet innleggene.

Disse seremoniene har altså hatt en funksjon overfor den russiske opinionen. Samtidig har de blitt gjennomført på måter som utfordrer norsk forvaltning og politikk på Svalbard, enten direkte eller på tveetydig vis.

Paradene på den russiske marinens dag og seiersdagen framstår som testing av mulige norske reaksjoner på russisk «militær tilstedeværelse», i hovedsak uten at man trækker over juridiske linjer. Reisingen av et sju meter høyt russisk-ortodokst kors i Pyramiden sommeren 2023 ble imidlertid iscenesatt på en måte som direkte utfordret svalbardmiljøloven, og som dermed tvang fram en reaksjon fra Sysselmesteren og Justisdepartementet. I stedet for å plassere korset i bosettingen valgte Arktikugol å reise det utenfor den russiske traktateiendommen slik at fundamenteringen til korset foregikk i strid med arealplanen for området. Korset ble innviet av den samme russisk-ortodokse biskopen som fulgte Rogozin i 2015. Både biskopen og Arktikugol framhevet at korset representerte en «gjenfødelse» av Pyramiden, og at symboler knyttet til russisk-ortodoks tro og pomorhistorie har en naturlig plass på Svalbard. Da Sysselmesteren påpekte at korset var satt opp uten tillatelse, viste Arktikugols direktør til de russiske pomorenes fangsthistorie på Svalbard og den lange tradisjonen med å reise ortodokse kors (Nilsen, 2023a, 2023b; Krüger, 2023). Reisingen av korset framstår som et særdeles tydelig eksempel på bruk av historie for å fremme russisk tilstedeværelse og interesser på Svalbard i dag. Fra norsk side valgte man en minnelig løsning og påla kun gruveselskapet å flytte korset for å overholde bestemmelsene i arealplanen, ikke å fjerne det (Hansen, 2024). Slik unngikk man potensielle russiske anklager om norske overtramp mot religionsfrihet på Svalbard. Imidlertid åpner den norske minnelige løsningen for videre russisk subversiv bruk av korset. Mens disputten om korset pågikk, fikk Barentsburg for første gang egen russisk-ortodoks prest og menighet (Arktikugol, 2024b, 2024c).

Eksemplene med korset og markeringen av militære merkedager reflekterer en intensivert russisk historiepolitikk i statlig regi, der brukbare deler av fortiden aktiveres for å bygge patriotisme og oppslutning om «russiske verdier» samtidig som fiendebilder av «ikke-vennlige» vestlige stater manes fram i den russiske befolkningen (Edele, 2017; Kuposov, 2017; Myklebost, 2023). Subversjonen overfor Norge – forsøkene på manipulasjon og gråsonsprovokasjoner – er også et tydelig aspekt ved disse hendelsene.

Umiddelbart før Russlands reinvasjon av Ukraina finner vi også et alvorlig tilfelle av skade på kritisk infrastruktur som kan tolkes som fordekt sabotasje, der det ser ut til at et hovedmål har vært å synliggjøre Svalbards sårbarhet og å skape utrygghet samtidig som aktøren bak har vært svært vanskelig å attribuere. Natt til 7. januar 2022 ble en av to undersjøiske fiberkabler mellom det norske fastlandet og Svalbard skadet. Politiets

etterforskning viste at kabelen sannsynligvis hadde vært utsatt for en klem-skade forårsaket av menneskelig aktivitet. Mistanken ble kastet mot tre russiske trålere som var i farvannet på den tiden da fiberkabelen ble ødelagt. Det viste seg at en av dem, «Melkart-5», hadde passert over den ødelagte kabelen 140 ganger i tidsrommet da hendelsen inntraff (Fredriksen et al., 2022). Dette til tross: Etter omfattende politietterforskning henla Troms politikammer saken høsten 2022. Denne saken ble i mediene også satt i sammenheng med andre brudd på fiberkabler og rørledninger utenfor kysten av Nord-Norge og i Østersjøen de senere årene, der både kinesisk- og russiske skip har vært involvert. I november 2024, etter to nye brudd på fiberoptiske kabler i Østersjøen, uttalte den tyske forsvarsminister Boris Pistorius at «[n]obody believes that these cables were severed by accident». Samtidig kunne ikke Pistorius tilskrive handlingen til Russland, og han uttalte videre: «Therefore we must state – without concrete knowledge of who was responsible – that it was a hybrid action.» (Eddy & Lemola, 2024)

Konklusjon

Kapittelet viser at det finnes noen relativt stabile framgangsmåter og interesser som disponerer atferden overfor Norge i russisk svalbardpolitikk. Den lange linjen i russisk og sovjetisk svalbardpolitikk om å hevde rett til en særstilling i kraft av historie, økonomi, ressurser og militærstrategiske behov er fortsatt virksom. Det samme gjelder tendensen til utmatting eller uthuling av norsk myndighetsutøvelse. Fortsatt søker Russland å binde opp norsk handlefrihet og å disiplinere gjennom bilateralisering og subversjon.

Eksemplene viser hvordan Russland og russiske aktører siden 2014 har tatt i bruk Svalbard og relasjoner med Norge for å utfordre det vestlige sanksjonsregimet. Eksemplene demonstrerer også hvordan Russlands økte markeringsbehov i områder av strategisk betydning, som Svalbard, kommer til uttrykk i subversjon; fordekte eller åpent manipulerende handlinger som framstår som tvetydige, som er vanskelige å tolke, og som skaper usikkerhet samtidig som de søker å framprovosere norske reaksjoner. Handlingene bidrar også til å fremme russiske narrativer om historisk tilstedeværelse på Svalbard samtidig som de åpner for å framstille Norges praktisering av Svalbardtraktaten som urimelig eller til og med diskriminerende overfor Russland. I narrativer skapt av russiske aktører framstår Russland gjennomgående som den ansvarlige og stabile part med tanke på Svalbardtraktaten samtidig som Norges håndtering settes i et kritisk lys.

Eksempelvis beskyldes Norge for «militarisering», for forskjellsbehandling og for å begrense russiske næringsaktørers adgang til å drive legitim virksomhet på øygruppen.

Russlands bilateralisering og subversjon overfor Norge på Svalbard kan leses som forsøk på å disiplinere Norge gjennom å skape usikkerhet, framprovosere reaksjoner og slik styre norske politiske handlinger samtidig som de russiske motivene enten skjules eller framstilles som legitime. Det ligger i sakens natur at slike former for fordekt disiplinering er vanskelige å studere, og at man som oftest bare vil være i stand til å etablere en sterk kjede av indikasjoner.

Sett i en bredere kontekst ser vi hvordan russiske framstøt i retning av disiplinering, bilateralisering og subversjon på Svalbard har spesielle uttrykksformer. I noen tilfeller er stor grad av hemmelighet og evne til troverdig benektelse viktig, slik som i tilfellet med kabelbruddet. Samtidig inneholdt hendelsen med kabelbruddet et sterkt element av signalisering; å lage en effektiv markering av styrke og makt uten at dette ga et legitimt grunnlag for eskalering hos den andre parten. Usikkerheten med tanke på attribuering var i dette tilfellet så stor at den skjermet mot mottiltak og gjengjeldelse (jf. Cormac & Aldrich, 2018).

Det vi har sett flest tilfeller av på Svalbard i nyere tid, er likevel tilsynelatende åpne og propagandistiske handlinger som *ikke* har benektelse som formål, men som heller etterlater et inntrykk av tvetydighet og utrygghet, og som er formet for å framprovosere reaksjoner. Formålene med en slik framgangsmåte kan være flere. På den ene siden kan en fremmed stat make å prege situasjonsforståelsen slik at usikkerhet og tvetydighet – kanskje også intern konflikt og handlingslammelse – blir dominerende trekk. Dette vil kunne øke den fremmede statens relative makt i en gitt situasjon og redusere den andre statens autonomi. På den andre siden, og av stor interesse i denne sammenhengen, kan slike handlinger også skape grunnlag for bestemte forestillinger og narrativer, for eksempel om at Russland av historiske årsaker er og vil forbli den dominerende stormakten med interesser på Svalbard og med krav på særbehandling.

Forfatterbiografier

Stian Bones er professor i moderne historie og arbeider med utenriks- og sikkerhetspolitikk, med vekt på nordområdene og Arktis. Norges relasjoner til Russland, USA og de nordiske nabolandene står sentralt.

Bones arbeider med epoker som andre verdenskrig, den kalde krigen og vår egen samtid.

Kari Aga Myklebost er professor i russisk historie. Hennes forskningsfelt er russisk moderne historie og norsk-russiske relasjoner samt geopolitikk og sikkerhetspolitikk i Arktis. Hun har de siste årene arbeidet med minnepolitikk og historiebruk som del av russisk utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Referanser

- Ahonen, A., Bilal, A., Gjørvi, G. H., Jurāns, J., Kragh, M., Krūmiņš, K. K., Lange-Ioanamišvili, E., Liubinavičius, B., Mikulski, K., Mölder, H., Ólafsson, J. G., Ómarsdóttir, S. B., Sazonov, V. & Serritzlev, J. (2024). *Russia's information influence operations in the Nordic-Baltic region*. Nato Strategic Communications Centre of Excellence.
- Arktikugol. (2023, 9. mai). Samyj severnyj v mire Parad Pobedy [Verdens nordligste Seiersparade]. *Arktikugol*. <https://www.arcticugol.ru/content/Aboutcompany>.
- Arktikugol. (2024, 15. mai). *Bessmertnyj polk v Piramide*. [Det udødelige regiment i Pyramiden]. *Arktikugol*. <https://www.arcticugol.ru/index.php/news/bessmertnyj-polk-v-piramide>
- Arktikugol. (2024b, 17. juni). *V domovoj tserkvi DK v Den' pamjati Svjatykh Otsov ...* [I Kulturhusets huskirke på Dagen for minnet om De hellige fedre...]. *Arktikugol*. <https://www.arcticugol.ru/news/v-domovoj-cerkvi-dk-v-den-pamjati-svjatykh-otcov-vpervye-zadolgoe-vremja-sostojalas-bozhestvennaja-liturgija>
- Arktikugol. (2024c, 20. oktober). *Pravoslavnoe prisutstvie v poselkakh tresta" [Ortodoks tilstedeværelse i trustens bosettinger]*. *Arktikugol*. <https://www.arcticugol.ru/news/russkoe-pravoslavnoe-prisutstvie>
- Arlov, T. B. (2003). *Svalbards historie* (2. utg.). Tapir Akademisk.
- Arlov, T. B. (2020). I fremste linje: sysselmannen og suvereniteten. I I. Dahl & Ø. Jensen (Red.), *Svalbardtraktaten 100 år: et jubileumsskrift* (s. 51–80). Fagbokforlaget
- Baev, P. K. (2019). Threat assessments and strategic objectives in Russia's Arctic policy. *Journal of Slavic Military Studies*, 32(1), 25–40. <https://doi.org/10.1080/13518046.2019.1552662>
- BBC. (2015, 20. april). Norway in Arctic dispute with Russia over Rogozin visit. *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-32380101>
- Bergh, T. & K. E. Eriksen (1998), Den hemmelige krigen. Overvåking i Norge 1914–1997: Bd. 1 Overvåkingssystemet bygges opp 1914–1955, Cappelen Akademisk Forlag.
- Bjørge, N. M. & Høiby, M. (2024). Contemporary Research on Hybrid Threats. Status and Future Avenues. I Odd Jarl Borch og Tormod Heier (red.), *Preparing for Hybrid Threats to Security. Collaborative Preparedness and Response* (kap. 2). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781032617916-3>
- Bones, S. (2020). Svalbardtraktaten og stormaktspolitikken. *Ottar*, 66(2).
- Bones, S. & Bjørnsen, V. (2015). Grenser, gråsoner og fisk. I S. G. Holtsmark (Red.), *Naboer i frykt og forventning: Norge og Russland 1917–2014* (s. 476–492). Pax.
- Bones, S. & Tjelmeland, H. (2015). Avvikling av en epoke. I S. G. Holtsmark (Red.), *Naboer i frykt og forventning: Norge og Russland 1917–2014*. (s. 525–547). Pax.
- Cormac, R. & Aldrich, R. J. (2018). Grey is the new black: Covert action and implausible deniability. *International Affairs*, 94(3), 477–494. <https://doi.org/10.1093/ia/iiy067>
- Det russiske utenriksministeriet (MID) (2015, 10. august). Kommentarii Departamenta informatsii i petjsati MID...[Kommentarer fra MIDs avdeling for informasjon og presse...]. https://mid.ru/ru/press_service/spokesman/kommentarii/1512761/

- Det russiske utenriksministeriet MID (2020, 4. februar). O poslanii Ministra innostrannykh del Rossii... [Om den russiske utenriksministerens melding...] https://archive.mid.ru/web/guest/maps/no/-/asset_publisher/f4MKo6byouc4/content/id/4019093
- Dokument nr. 15 (1995–96). *Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble oppnevnt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere («Lund-rapporten»)*. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/saker-og-publikasjoner/publikasjoner/dokumentserien/1995-1996/dok15-199596/>
- Eddy, M & J. Lemola (2024, 19. november). Severing of Baltic Sea cables was «sabotage», Germany says. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2024/11/19/business/finland-germany-cable-baltic-sea.html>
- Edele, M. (2017). Fighting Russia's history wars: Vladimir Putin and the codification of World War II. *History and Memory*, 29(2), 90–124. <https://doi.org/10.2979/histmemo.29.2.05>
- Eggen, K.-A. (2024). Norway: Svalbard, the arctic forewarning of the next frontline. I M. Ålander & P. Oksanen (Red.), *Tracking the Russian hybrid warfare: Cases from Nordic-Baltic countries*. Stockholm Free World Forum.
- Fredriksen, B., Pettersen, B. M., Hesla, G. K., Eriksen, I. & Guldahl, H. (2022, 1. juli). *Kabelmysteriene*. NRK. <https://www.nrk.no/nordland/xl/russiske-tralere-krysset-kabler-i-vesteralen-og-svalbard-for-brudd-1.16007084#intro-authors--expand>
- Hansen, K. M. (2024, 6. juli). Får likevel sette opp kors. *Svalbardposten*. <https://www.svalbardposten.no/konflikt-kulturminner-norge/far-likevel-sette-opp-kors/539743>
- Holtsmark, S. G. (1993). A Soviet grab for the High North? USSR, Svalbard, and Northern Norway 1920–1953 (Forsvarsstudier 7/1993). Institutt for forsvarsstudier.
- Holtsmark, S. G. (Red.). (1995). *Norge og Sovjetunionen 1917–1955: en utenrikspolitisk dokumentasjon*. Cappelen.
- Holtsmark, S. G. (1999). Norge og Sovjetunionen – bilateralisering og fellesstyre. I Chris Prebensen & Nils Skarland (red.), *NATO 50 år: norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år* (s. 39–61). Den norske atlantehavskomité.
- Holtsmark, S. G. (2004). *Høyt spill: Svalbard-spørsmålet 1944–47* (Forsvarsstudier 1/2001). Institutt for forsvarsstudier.
- Holtsmark, S. G. (Red.). (2015). *Naboer i frykt og forventning: Norge og Russland 1917–2014*. Pax.
- Jørgensen, J. H. (2010). *Russisk svalbardpolitikk: Svalbard sett fra den andre siden*. Tapir Akademisk.
- Kastner, J. & Wohlforth, W. C. (2025). *A measure short of war: A brief history of great power subversion*. Oxford University Press.
- Koposov, N. (2017). *Memory laws, memory wars: The politics of the past in Europe and Russia*. Cambridge University Press.
- Krüger, L. (2023, 17. oktober). Trusten klager på Sysselemesterens vedtak. *Svalbardposten*. <https://www.svalbardposten.no/kari-aga-myklebost-korset-russisk-ortodoks/trusten-klager-pa-sysselemesterens-vedtak/518163>
- Libiseller, C. (2023). «Hybrid warfare» as an academic fashion. *Journal of Strategic Studies*, 46(4), 858–880. <https://doi.org/10.1080/01402390.2023.2177987>
- Lie, T. (1958). *Hjemover*. Tiden.
- Meld. St. 26 (2023–2024). *Svalbard*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-26-20232024/id3041130/>
- Maschmeyer, L. (2023). A new and better quiet option? Strategies of subversion and cyber conflict. *Journal of Strategic Studies*, 46(3), 570–594. <https://doi.org/10.1080/01402390.2022.2104253>
- Maschmeyer, L. (2024). *Subversion: From covert operations to cyber conflict*. Oxford University Press.
- Mouritzen, H. (2022). Grænser for handlefrihed: skandinaviske stater i asymmetrisk bilateralt diplomati. *Internasjonal politikk*, 80(1), 6–27.

- Myklebost, K. A. (2023). Minnediplomati i grenseland: de russisk-norske patriotiske minneturene 2011–2019. *Nordisk Østforum*, 37, 130–155. <http://doi.org/10.23865/noros.v37.5514>
- Nilsen, T. (2015, 19. april). Rogozin to top of the world after controversial Svalbard visit. *Barent Observer, The Barents Observer*. <https://barentsobserver.com/en/arctic/2015/04/rogozin-top-world-after-controversial-svalbard-visit-19-04>
- Nilsen, T. (2022, 15. oktober). Russian officials raised Navy flags in Svalbard waters. *The Barents Observer*. <https://www.thebarentsobserver.com/arctic/russian-officials-raised-navy-flags-in-svalbard-waters/118611>
- Nilsen, T. (2023a, 12. august). Bishop Iyakov, who backs Putin's war, raised giant cross at Svalbard without Norway's knowledge. *The Barents Observer*. <https://www.thebarentsobserver.com/arctic/bishop-iyakov-who-backs-putins-war-raised-giant-cross-at-svalbard-without-norways-knowledge/118362>
- Nilsen, T. (2023b, 17. oktober). Svalbard Governor orders war-glorifying cross demolished. Russian official protests on behalf of the entire orthodox world. *The Barents Observer*. <https://www.thebarentsobserver.com/arctic/svalbard-governor-orders-warglorifying-cross-demolished-russian-official-protests-on-behalf-of-the-entire-orthodox-world/126145>
- Pedersen, T. (2008). The dynamics of Svalbard diplomacy. *Diplomacy & Statecraft*, 19(2), 236–262. <https://doi.org/10.1080/09592290802096299>
- Pedersen, T. (2020). Norsk svalbardpolitikk: utfordret av naboer og allierte. I I. Dahl & Ø. Jensen (Red.), *Svalbardtraktaten 100 år: et jubileumsskrift* (s. 221–235). Fagbokforlaget.
- Pettersen, T. (2016, 13. april). Chechen special forces instructors landed on Svalbard. *The Barents Observer*. <https://www.thebarentsobserver.com/security/chechen-special-forces-instructors-landed-on-svalbard/102091>
- Rid, T. (2020). *Active measures: The secret history of disinformation and political warfare*. Farrar, Straus and Giroux.
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W. & Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics*. Oxford University Press.
- Røksund, A. (1996). *Norge i russisk utenrikspolitikk* (FFI-rapport 96/01081). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Schweller, R. L. (2004). Unanswered threats. A neoclassical realist theory of underbalancing. *International Security*, 29(2), 159–201. <https://www.belfercenter.org/publication/unanswered-threats-neoclassical-realist-theory-underbalancing>
- Spansvoll, R. (2023). Studying Moscow's coercive campaign against Norway. *The RUSI Journal*, 168(3), 74–85. <https://doi.org/10.1080/03071847.2023.2220756>
- Stensrud, C. J. & Østhagen, A. (2024). Hybrid warfare at sea? Russia, Svalbard and the Arctic. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 7(1), 111–130. <https://doi.org/10.31374/sjms.233>
- Staalesen, A. (2020, 2. juli). Norway's celebration of Svalbard Treaty was followed by ardent and coordinated response from Moscow media. *The Barents Observer*. <https://www.thebarentsobserver.com/democracy-and-media/norways-celebration-of-svalbard-treaty-was-followed-by-ardent-and-coordinated-response-from-moscow-media/117420>
- Staalesen, A. (2023, 15. mai). Russian separatist flag waved on Svalbard. *The Barents Observer*. <https://www.thebarentsobserver.com/security/russian-separatist-flag-waved-on-svalbard/163767>
- Sukhankin, S. (2021). *Russia and the Arctic in an era of strategic competition*. North American and Arctic Defence and Security Network, Trent University.
- Tamnes, R. (1991). Svalbard og stormaktene. Fra ingenmannsland til kald krig, 1870–1953. (*Forsvarsstudier* 7/1991). Institutt for forsvarsstudier.
- Tamnes, R. (1997). *Norsk utenrikspolitikk historie. Bd. 6. Oljealder 1965–1995*. Universitetsforlaget.
- Utenriksdepartementet. (1977, 23. juni). *Forholdet Norge–Sovjetunionen: utviklingstendenser og enkeltsaker sett i sammenheng* (Utenriksdepartementet, dossier 34.4/99, bd. 28).

- Utenriksdepartementet. (1978a, 14. juni). Samtale i det sovjetiske utenriksministerium (MID) [Notat] (Utenriksdepartementet, dossier 34.4/99, bd. 30).
- Utenriksdepartementet. (1978b, 15. desember). Samtale med sjefen i MID's rettsavdeling, ambassadør Khlestov (Utenriksdepartementet, dossier 34.4/99, bd. 30).
- Vesti.ru. (2015, 19. april). Rogozin o vizite na Sjpitsbergen [Rogozin om besøket til Svalbard]. <https://www.vesti.ru/article/1741800>.
- Volkov, K. (2020, 23. mars). Spitsbergen polit potom i krov'yu nashikh predkov. [Spitsbergen ble vannet med våre forfedres svette og blod]. *Rossijskaja Gazeta*. <https://rg.ru/2020/03/21/genkonsul-rf-na-shpicbergene-nelzia-delat-perekos-tolko-v-storonu-turizma.html>
- Wegge, N. & Wetzling, T. (2020). Countering hybrid threats through signals intelligence and big data analysis?. I T. Røseth & J. M. Weaver (Red.), *Intelligence relations in the 21st century*. Palgrave Macmillan.
- Wigell, M. (2019). Hybrid interference as a wedge strategy: A theory of external interference in liberal democracy. *International Affairs*, 95(2), 255–275. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz018>
- Wohlforth, W. C. (2020). Realism and great power subversion. *International Relations*, 34(4), 459–481. <https://doi.org/10.1177/0047117820968>
- Økonomiske soneloven. (1991). Lov om Norges økonomiske sone (økonomiske soneloven) (LOV-1976-12-17-91). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1976-12-17-91>
- Østhagen, A., Svendsen, O. & Bergmann, M. (2023, 14. september). Arctic geopolitics: The Svalbard archipelago. *Center for Strategic and International Studies*. <https://www.csis.org/analysis/arctic-geopolitics-svalbard-archipelago>
- Ålander, M. & Oksanen, P. (Red.). (2024). *Tracking the Russian hybrid warfare: Cases from Nordic-Baltic countries*. Stockholm Free World Forum.

KAPITTEL 7

Demokratisk motvirkning av demokratipåvirkning: en skisse til et demokratisk rammeverk for påvirkningsoperasjoner

Ingvild Bruce Politihøgskolen, Norge

Abstract: States' attempts to manipulate other countries' democratic processes, public debates and political and military perception of reality have become a significant challenge in line with the increased great power rivalry and technological development of the past decade. These developments are evident even in the Arctic region. They have prompted some European states to establish new authorities and military units authorized not only to act defensively against such threats, but also to engage in offensive influencing operations. This article raises the question of how western democracies can engage in offensive influence operations while remaining within the framework of international law and western democratic values. It does this by (1) identifying ethical and democratic problems that such operations give rise to, (2) demonstrating that international and national legal frameworks fail to address these problems, and (3) suggesting how these problems can be solved by outlining a democratic framework for influencing operations.

Keywords: democracy, foreign influence, influence operations, international law, artificial intelligence

For liberal democracies in particular, disinformation represents a double threat: being at the receiving end of active measures will undermine democratic institutions – and giving in to the temptation to design and deploy them will have the same result. It is impossible to excel at disinformation and at democracy at the same time. (Rid, 2020, s. 11)

1 Innledning

Statlige aktørers forsøk på å påvirke andre lands demokratiske prosesser, offentlig debatt og politiske og militære virkelighetsoppfatning er i senere år blitt en utfordring for vestlige land (Sivertsen et al., 2021). Bruken av informasjon for å skade eller svekke politiske eller militære motstandere er ikke noe nytt (Rid, 2020), men internett, sosiale medier og kunstig intelligens muliggjør mer systematiske, målrettede og anonymiserte påvirkningsoperasjoner i et større omfang enn vi har sett tidligere (Bernal et al., 2020, s. 5; Henschke, 2024, s. 27–41). Påvirkningsoperasjoner er i dag ett av flere virkemidler stater bruker for å oppnå politiske målsettinger i det digitale rom (Ducheine & Pijpers, 2021).

I tillegg til teknologiutviklingen har både enkelthendelser og den generelle geopolitiske utviklingen ført til større oppmerksomhet om påvirkningsoperasjoner i senere år. Den russiske innsatsen for å øke motstanden mot demokratenes presidentkandidat Hillary Clinton forut for det amerikanske presidentvalget i 2016 (Mueller, 2019), forsøket på å skade presidentkandidat Emmanuel Macrons sjanser i det franske presidentvalget i 2018 (Vilmer, 2019) og rumensk høyesteretts annullering av presidentvalget i 2024 (Carrozzini, 2024) viser at vi ikke lenger kan ta frie og rettfærdige valg for gitt. Økt stormaktrivalisering og hardnede fronter mellom Russland og Europa som følge av annekteringen av Krym i 2014 og invasjonen av Ukraina i 2022 har ført til ytterligere oppmerksomhet på behovet for å forsvare seg mot og motvirke slike operasjoner (Europaparlamentet, 2023), og behovet må antas å øke som følge av uroen i det transatlantiske samarbeidet og amerikanske representanters åpenlyse innblanding i europeiske lands nasjonale politikk. Økt polarisering mellom ulike deler av befolkningen og synkende tillit til offentlige institusjoner er andre trekk ved samfunnsutviklingen som kan både utnyttes gjennom og øke sårbarheten for påvirkning (Henschke, 2024, s. 230–232).

Norske myndigheter har hittil ikke offentliggjort opplysninger om fremmedstatlige påvirkningsoperasjoner på norsk territorium. Bones og Myklebosts bidrag i kapittel 5 i denne boken viser imidlertid at Russland aktivt forsøker å svekke norsk myndighetsutøvelse og autoritet på Svalbard og bruker russisk tilstedeværelse på øya til å bygge patriotisme og styrke fiendebilder i egen befolkning. Og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har dokumentert hvordan både russiske og kinesiske aktører regelmessig omtaler Norge i sosiale medier, tilsynelatende som forsøk på å påvirke nordmenns holdninger – og derigjennom norsk politikk – på måter som gagnar deres strategiske interesser (Sivertsen et al., 2025, s. 62–63).

Norske myndigheter har vært kritisert for å gjøre for lite for å beskytte Norge mot russisk påvirkning (Sivertsen & Bakke, 2024). Totalberedskapskommisjonen pekte på at den norske beredskapen mot desinformasjon er fragmentert, og den anbefalte regjeringen å etablere en nasjonal funksjon for monitorering og analyse av forsøk på påvirkningsoperasjoner mot norske interesser (NOU 2023: 17, s. 121–125). Mange land har allerede tatt grep for å bedre forsvarsevnen og motstandskraften mot påvirkningsoperasjoner. Grepene varierer fra defensive tiltak med søkelys på egen befolknings motstandsevne til etablering av offensive sivile og militære enheter med mandat til å drive egne påvirkningsoperasjoner.¹ Regjeringen la i juni 2025 frem en strategi for å styrke motstandskraften mot desinformasjon i årene 2025 til 2030. Den anså det ikke hensiktsmessig å etablere en ny etat for å motvirke desinformasjon, men vil sette iverk et tverrsektorielt arbeid for å sikre en helhetlig innsats mot dette (Kultur- og likestillingsdepartementet, 2025, s. 71).

Denne utviklingen aktualiserer spørsmålet om hvilket rettslig og verdimessig handlingsrom vestlige demokratier har til å forsvare seg mot påvirkningsoperasjoner. Er vi nødt til å opptre defensivt overfor andre lands forsøk på å påvirke våre demokratiske prosesser, eller står vi fritt til å svare med samme mynt? Er det i det hele tatt mulig å utføre eller delta i påvirkningsoperasjoner samtidig som vi handler i tråd med folkeretten og grunnleggende demokratiske verdier? Eller er det «impossible to excel at disinformation and at democracy at the same time» (Rid, 2020, s. 11)?

Kapittelet undersøker disse spørsmålene ved først å se på fenomenet påvirkningsoperasjoner som etisk og demokratisk problem (punkt 2).

1 Blant annet etablerte Sverige Myndigheten för psykologiskt försvar i 2022, et offentlig organ med oppdrag å forebygge, oppdage og motvirke informasjonspåvirkning fra fremmede makter.

Det argumenteres for at påvirkningsoperasjoner kan være problematiske både på et individuelt plan, ved at de kan gripe inn i enkeltmenneskers selvbestemmelse, privatliv og ytringsfrihet, og på et kollektivt plan, ved at de kan gripe inn i demokratiske prosesser og gi politiske resultater som mangler demokratisk forankring. Deretter undersøkes det demokratiske handlingsrommet for å drive påvirkningsoperasjoner (punkt 3) gjennom en analyse av de folkerettslige (punkt 3.1) og nasjonalrettslige (punkt 3.2) rammene for slike operasjoner. Det påvises at folkeretten i begrenset grad regulerer dette fenomenet, og at heller ikke norske regler avklarer om og eventuelt i hvilken grad norske myndigheter kan handle offensivt i møte med slike operasjoner. Til sist skisseres et demokratisk rammeverk for påvirkningsoperasjoner som tar høyde for de individuelle og kollektive skadevirkningene påvirkningsoperasjoner kan ha (punkt 3.3).

2 Påvirkningsoperasjoner som etisk og demokratisk problem

Begrepet «påvirkningsoperasjoner» har ingen omforent definisjon (Stephens, 2020, s. 1). I dette kapitlet brukes «påvirkningsoperasjoner» som betegnelse på et lands bruk av *informasjon* overfor sivile for å *endre eller opprettholde holdninger, atferd eller handlinger* for derigjennom å styrke, svekke eller opprettholde et lands militære, politiske eller sosiale institusjoner.²

Denne definisjonen omfatter bruk av *informasjon*, uavhengig av om informasjonen er sann eller usann, og uavhengig av avsenderens kunnskap om dette. Definisjonen rommer dermed både bruk av sann informasjon, bruk av det som ofte kalles «misinformasjon» (usann informasjon som avsender ikke vet at er usann), og bruk av «desinformasjon» (usann informasjon som formidles med kunnskap om at den er usann) (Henschke, 2017, s. 136).

Definisjonen omfatter bruk av informasjon, uavhengig av hvilket medium som brukes til å formidle den. Påvirkningsoperasjoner kan dermed

2 Definisjonen er inspirert av Henschke (2024), som på side 15 definerer kognitiv krigføring som «a distinct form of information conflict, whereby civilians and non-combatants are deliberately and persistently targeted by political actors such as institutions and agents of the state in order to (negatively or positively) affect a target's political and social institutions», og NATOs definisjon av samme begrep som «activities conducted in synchronization with other instruments of power, to affect attitudes and behaviours by influencing, protecting, and/or disrupting individual and group cognitions to gain an advantage». Påvirkningsoperasjoner har likhetstrekk med andre politiske virkemidler, som propaganda, som ifølge Stanley (2016, s. 52) kan defineres som «a kind of speech that fundamentally involves political, economic, aesthetic, or rational ideals, mobilized for a political purpose».

være analoge, for eksempel ved at informasjon formidles muntlig eller i tradisjonelle medier. I dag vil imidlertid de fleste påvirkningsoperasjoner skje digitalt, i alle fall delvis. Slike operasjoner skiller seg likevel fra cyberoperasjoner, som først og fremst tar sikte på å skade, utnytte eller infiltrere en motstanders digitale nettverk og kapasitet (Forsvarsdepartementet, 2014, s. 21–22). Digitale påvirkningsoperasjoner bruker i stedet digital infrastruktur, for eksempel sosiale medier, til å formidle informasjon (Stephens, 2020, s. 2). Digitale påvirkningsoperasjoner vil imidlertid ofte kombineres med andre hybride strategier, som cyberangrep, etterretningsinnhenting og digital sabotasje (Forsvarsdepartementet, 2018).

Definisjonen begrenser «påvirkningsoperasjoner» til bruk av informasjon overfor *sivile*. Slike operasjoner har imidlertid en side til militære psykologiske operasjoner (PSYOPS)³ og informasjonsoperasjoner (INFO OPS) eller informasjonskrig («information warfare»), uttrykk som ofte brukes der en militær institusjon er kilde til eller målet for aggressiv bruk av informasjon (Henschke, 2024, s. 16). Påvirkningsoperasjoner kan dermed være ledd i PSYOPS eller informasjonskrig der de brukes mot sivile i en væpnet konflikt. Det er imidlertid påvirkningsoperasjoner utenfor væpnet konflikt som tematiseres i dette kapitlet.

Selv om påvirkningsoperasjoner ofte brukes som synonym til desinformasjonskampanjer, subversjon, informasjonskrig og andre negativt ladede betegnelser på fiendtlige staters aktiviteter, brukes det her som et presumptivt nøytralt begrep. Påvirkningsoperasjoner kan dermed omfatte både etisk og demokratisk problematiske aktiviteter, slik det fremgår nedenfor, og aktiviteter som utføres i tråd med etiske og demokratiske prinsipper, nærmere beskrevet i punkt 3.3. Det sentrale spørsmålet er hvordan det kan skilles mellom etisk og demokratisk problematiske og forsvarlige operasjoner, og hvilke rammer som bør gjelde for sistnevnte.

Påvirkningsoperasjoner kjennetegnes i henhold til definisjonen ovenfor av en dobbel målsetting: Den ene og mest umiddelbare målsettingen er påvirkning av enkeltindivider eller grupper, mens den andre og mer avledede målsettingen er påvirkning av et eller flere lands institusjoner.

På individplanet tar påvirkningsoperasjoner sikte på å *endre, forstyrre eller opprettholde holdninger, atferd eller handlinger*. Begrepet omfatter dermed såkalt kognitiv krigføring («cognitive warfare»), en annen betegnelse

3 PSYOPs er definert i NATOs «Allied joint doctrine for psychological operations» seksjon I avsnitt 0102 som «[p]lanned psychological activities using methods of communications and other means directed to approved audiences in order to influence perceptions, attitudes and behaviour, affecting the achievement of political and military objectives».

som brukes på operasjoner rettet mot sivilbefolkninger.⁴ Kjernen i kognitiv krigføring er strategier rettet mot enkeltindividers og gruppers kognitive prosesser, nærmere bestemt hvordan enheter og grupper tar til seg, fortolker og forstår informasjon, og hvordan de omdanner informasjon til kunnskap.⁵ Slike forsøk på å påvirke folks kunnskapsproduksjon, virkelighetsoppfatning og holdningsdannelse vil være kjernen også i mange av dagens påvirkningsoperasjoner. Påvirkningsoperasjoner kan imidlertid også ta sikte på å fremprovosere mer enkeltstående hendelser eller handlinger, for eksempel ved bruk av informasjon for å lure, provosere, true eller skremme enkeltindivider til å gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort.

På et kollektivt eller samfunnsmessig plan har påvirkningsoperasjoner som formål å styrke, svekke eller opprettholde et lands militære, politiske eller sosiale institusjoner. Gjennom spredning av informasjon kan slike operasjoner ta sikte på å påvirke samfunnsopinionen eller endre militære eller politiske beslutninger, valgoppslutning eller valgresultater. Operasjonene kan også ha som formål å styrke eller svekke tilliten til militære eller politiske ledere eller institusjoner, som forsvaret, parlamenter eller ulike deler av offentlige forvaltning (Forsvarsdepartementet, 2018). Slike operasjoner kan dessuten ha som mål å skape splittelse eller polarisering mellom ulike grupper, eller uro i befolkningen generelt, og dermed redusere sosialt samhold og stabilitet i samfunnet.

Påvirkningsoperasjoner kan etter dette være begrenset til bruk av «soft power» (Henschke, 2024, s. 72–75), for eksempel som ledd i strategisk politisk kommunikasjon, diplomati, bistand eller demokratibyging. Individperspektivet synliggjør imidlertid at påvirkningsoperasjoner også kan ha et hardere preg og være *etisk problematiske*. Bruk av informasjon for å endre, forstyrre eller opprettholde holdninger, atferd eller handlinger kan utgjøre inngrep i enkeltmenneskers autonomi, det vil si deres rett til selvbestemmelse over egen kropp og i moralske, politiske, religiøse og andre personlige spørsmål (Bruce, 2021, s. 66–67). Kognitiv krigføring rettet mot enkeltmenneskers eller gruppers kunnskapsproduksjon, virkelighetsoppfatning og holdningsdannelse, for eksempel gjennom spredning av desinformasjon i sosiale medier, vil kunne påvirke deres stillingtagen til moralske eller politiske spørsmål og dermed gripe inn i retten til privatliv og ytringsfrihet. Også andre typer påvirkningsoperasjoner, for

4 For to ulike definisjoner av dette begrepet, se note 2 ovenfor.

5 Definisjonen er inspirert av Ottewell (2020).

eksempel der informasjon brukes mer målrettet til å presse individer til å fatte bestemte avgjørelser, utlevere sensitiv informasjon eller stemme på et bestemt politisk parti, vil utgjøre åpenbare autonomiinngrep. Bruk av informasjon for å forlede eller presse har likhetstrekk med lovbrudd som trusler, tvang, utpressing og bedrageri, og som vi normalt anser ikke bare som moralsk uakseptabel atferd, men som atferd som er så klanderverdig at den kan straffes (Straffeloven, 2005, §§ 251, 263, 330, 371).

Det kollektive perspektivet forsterker de etisk problematiske sidene ved påvirkningsoperasjoner. Når man griper inn i enkeltindividers autonomi ene og alene for å styrke, svekke eller opprettholde et lands militære, politiske eller sosiale institusjoner, brukes enkeltmennesker som middel for å oppnå et mål, ikke som et mål i seg selv. Avhengig av hvordan dette gjøres, kan det være i strid med Immanuel Kants grunnleggende prinsipp om at man skal handle slik at man alltid bruker menneskeheten som et formål, og aldri bare som et middel (Kant, 1997, s. 38), et prinsipp som er sentralt for det menneskerettsparadigmet som vår rettsorden er bygget på (Henschke, 2024, s. 56).

Det kollektive perspektivet synliggjør også hvordan påvirkningsoperasjoner kan være et *demokratisk problem*. Inngrep i enkeltmenneskers autonomi for å påvirke et lands militære, politiske eller sosiale institusjoner kan gripe inn i demokratiske prosesser, påvirke demokratiske beslutninger og gi politiske resultater som reelt sett mangler demokratisk forankring. Dette vil være ødeleggende for folks tillit til de demokratiske institusjonene (Henschke, 2024 s. 244–248). Summen av kognitive endringer hos enkeltindivider kan føre til endringer i den politiske demografien i et land, bidra til agitasjon og i verste fall skape interne konflikter som kan være ødeleggende for selve demokratiet.

Det mest fundamentale problemet med påvirkningsoperasjoner er kanskje deres bidrag til å undergrave og relativisere konseptene «sannhet» og «kunnskap». Ifølge Henschke (2024, s. 244) er «the concern with cognitive warfare [...] not simply that people might come to believe disinformation, but that trust in the truth itself may break down». Rid (2020, s. 10) påpeker at desinformasjonskampanjer er «attacks against a liberal epistemic order, or a political system that places its trust in essential custodians of factual authority». Uten tillit til at de sentrale samfunnsinstitusjonene, kunnskapsprodusentene og -formidlerne, som offentlige myndigheter, medier og universiteter, opererer ut fra et ønske og en intensjon om å formidle faktisk riktig informasjon, vil tilliten ikke bare til institusjonene, men til

selve sannheten og kunnskapen erodere. Selv om demokratiet bygger på en forutsetning om at uenighet og utfordring av etablerte sannheter er goder, er enighet om og tillit til helt grunnleggende fakta nødvendig, både for individuell meningsdannelse og for en konstruktiv offentlig samtale.

At norske myndigheter anser påvirkningsoperasjoner som et demokratisk problem, ble tydeliggjort gjennom vedtakelsen av et nytt forbud mot slike operasjoner i straffeloven § 130. Bestemmelsen gjør det straffbart å bidra «i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen, når virksomheten kan skade betydelige samfunnsinteresser», og dette skjer på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør. Da forslaget ble fremmet, uttalte Justis- og beredskapsdepartementet:

Fremmedstatlige påvirkningsoperasjoner kan i ytterste konsekvens destabilisere fundamentet som liberale demokratier er bygget på, blant annet ved å svekke forutsetningene for fri meningsdannelse, bidra til økt polarisering, undergrave befolkningens tiltro til offentlige myndigheter og andre viktige samfunnsinstitusjoner og svekke tilliten til at gjennomføring av valg skjer på en korrekt måte. Hvis tilliten i samfunnet svekkes, vil dette igjen kunne virke negativt på forsvarsevnen og evnen til å håndtere alvorlige trusler mot samfunnssikkerheten. (Prop. 42 L (2023–2024), s. 8)

Det er altså klart at norske myndigheter anser påvirkningsvirksomhet som potensielt svært skadelig for et samfunns befolkning og institusjoner; så skadelig at bruken av statens mest inngripende virkemiddel – fengselsstraff – kan rettferdiggjøres. Men hvilken betydning får dette skadepotensialet for norske myndigheters adgang til å forsvare seg mot påvirkningsoperasjoner? I neste punkt undersøkes det demokratiske handlingsrommet for forsvar mot påvirkningsoperasjoner, først gjennom en analyse av hvilke rammer folkeretten setter (og ikke setter) for dette handlingsrommet, deretter gjennom en analyse av de nasjonalrettslige rammene.

3 Demokratisk motvirkning av påvirkningsoperasjoner

3.1 Folkerettslige rammer og tilkortkommenhet

Det finnes ingen folkerettslige instrumenter som adresserer de rettslige rammene for påvirkningsoperasjoner direkte (Stephens, 2020, s. 4). Det folkerettslige handlingsrommet for å drive påvirkningsoperasjoner avhenger

dermed av om – og eventuelt hvordan – generelle folkerettslige regler og prinsipper kommer til anvendelse på slike operasjoner.⁶

Folkeretten bygger på og er organisert med utgangspunkt i prinsippet om staters suverenitet (Gaeta et al., 2020, s. 49–52). Prinsippet innebærer blant annet at stater har rett til uavhengighet og selvbestemmelse over eget territorium og enerett til utøvelsen av statlige funksjoner, både internt og overfor andre stater. Dette utgangspunktet gjelder så langt andre folkerettslige prinsipper og regler ikke oppstiller begrensninger i denne selvbestemmelsesretten.

Det er i dag enighet om at folkeretten kan gjelde også i det digitale rom, men spørsmålet om *hvordan* de folkerettslige regler kommer til anvendelse på det digitale, er omstridt (for videre referanser, se Pijpers, 2023, s. 144; Tzagourias & Buchan, 2021, s. 9). At påvirkningsoperasjoner gjennomføres digitalt, er dermed ikke til hinder for at de kan rammes av folkerettslige regler.

Spørsmålet blir etter dette om noen av de generelle folkerettslige reglene eller prinsippene setter grenser for lovligheten av påvirkningsoperasjoner.

FN-paktens *forbud mot trusler om eller bruk av væpnet makt* ble i utgangspunktet utformet med tanke på fysisk maktbruk. I Den internasjonale domstolens (ICJs) dom i saken *Nicaragua mot USA* (1986) ble forbudet ansett å gjelde også ett lands bevæpning og trening av opprørere i et annet land med formål å styrte det aktuelle landets myndigheter (Gaeta et al., 2020, s. 58). Påvirkningsoperasjoner direkte rettet mot andre lands opprørsgrupper med det formål å påvirke dem til å begå statskupp kan dermed tenkes å utgjøre et brudd på maktforbudet (Stephens, 2020, s. 4–5), i alle fall dersom kuppforsøket iverksettes, og påvirkningen anses som en vesentlig årsak. Det er ellers vanskelig å forestille seg at en påvirkningsoperasjon alene vil kunne utgjøre et brudd på forbudet mot fysisk maktbruk (Pijpers, 2023, s. 25).

Da er det litt lettere å forestille seg at påvirkningsoperasjoner vil kunne utgjøre brudd på det såkalte *ikke-innblandingsprinsippet*, det vil si forbudet mot innblanding i et lands politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle forhold. Forbudet følger av FNs generalforsamlings resolusjon om vennlige relasjoner (1970), og er ansett som en folkerettslig sedvaneregel (Gaeta et al., 2020, s. 52–55).⁷ For å konstatere brudd på ikke-innblandingsprinsippet

6 Ettersom spørsmålet i denne artikkelen er det folkerettslige handlingsrommet for stater til å utføre påvirkningsoperasjoner, forutsettes statlig tilknytning, og spørsmål om attribusjon drøftes ikke.

7 Også dette kom til uttrykk i bl.a. ICJs dom i saken *Nicaragua mot USA*, ICJ Reports, 1986, s. 106.

kreves normalt innblanding i et av de beskyttede områdene og bruk av tvang (*coercion*). Som «tvang» regnes handlinger som fratrar staten dens rett til selvbestemmelse innenfor det aktuelle området. Hvorvidt det må dreie seg om forsøk på å påvirke en bestemt handling eller fremprovosere et bestemt utfall, eller om det er tilstrekkelig at tvangen retter seg mot noe som i prinsippet faller innenfor statens rett til selvbestemmelse, er omstridt (Schmitt, 2017, s. 317). Det samme gjelder graden av årsakssammenheng som kreves mellom påvirkningen og handlingen eller utfallet (Schmitt, 2017, s. 320).

Ifølge den såkalte Tallinn-manualen, et dokument utarbeidet av en gruppe eksperter som drøfter internasjonal retts anvendelse på cyberooperasjoner, må det skilles mellom tvang og «persuasion, criticism, public diplomacy, propaganda [...], retribution, mere maliciousness, and the like ...». Manualen understreker at det å påvirke en annen stat til frivillig å foreta eller ikke foreta seg noe, ikke er tvang (Schmitt, 2017, s. 318). Påvirkningsoperasjoner vil derfor i mange tilfeller være lovlig utøvelse av statlig suverenitet og handlefrihet. Eksempler på dette kan være diplomatisk og strategisk kommunikasjonsarbeid, rettet mot både andre lands og egen befolkning, for å oppnå politiske, økonomiske eller militære målsettinger.

Eksempler på handlinger som kan kvalifisere som tvang, er ifølge Stephens (2020, s. 7):

[A]ctivities that were designed to incite widespread uprisings against a government (outside of a time of armed conflict) or to cripple the financial stability of a state or were to otherwise deprive the target state of the capacity to effectively govern and that also benefited the state that was conducting such activities.

Ifølge Schmitt (2018, s. 50–51) vil det også kunne utgjøre tvang dersom et lands påvirkning av valget i et annet land fører til at en kandidat som ellers ikke ville vunnet, går av med seieren, eller at en ellers suksessfull kandidat taper. Tvang kan også ha mer subtil karakter, ifølge Pijpers (2023, s. 155), som når en stat reduserer motstanderens valgmuligheter eller anvender psykologiske eller skjulte manipulerende verktøy. Pijpers anfører at selv om spredning av desinformasjon under et valg ikke umiddelbart vil utgjøre tvang, vil manipulering av fakta gjennom en målrettet kampanje for å undergrave valgprosessens integritet og direkte påvirke velgernes stemmegivning eller tilbøyelighet til i det hele tatt å stemme kunne utgjøre et brudd på ikke-innblandingsprinsippet (Pijpers, 2023, s. 160). Terskelen for

dette må likevel antas å være høy. Som påpekt av Stephens (2020, s. 7), vil «the scale and strategic impact required for an [information operation] to qualify as a prohibited intervention [...] need to be considerable».

Til sist, men kanskje mest aktuelt, kan påvirkningsoperasjoner tenkes å utgjøre *en selvstendig krenkelse av et annet lands suverenitet*.⁸ Suverenitetsprinsippet gir, som nevnt, den enkelte stat enerett over eget territorium, sine statlige funksjoner og i sine politiske relasjoner til andre.⁹ Spørsmålet i sammenheng med påvirkningsoperasjoner er om og eventuelt når en operasjon som ikke innebærer «tvang», og som dermed ikke utgjør et brudd på ikke-innblandingsprinsippet, kan utgjøre en krenkelse av en annen stats suverenitet.

Avgjørende for dette spørsmålet vil være om operasjonen innebærer *overtakelse av eller inngrep i en statlig funksjon* (Pijpers, 2023, s. 182, som viser til Schmitt, 2017, s. 16–17). Et nærliggende eksempel på dette vil være inngrep som innebærer overtakelse eller forstyrrelse av gjennomføringen av et valg (Pijpers, 2023, s. 183). Mens enkelte har argumentert med at valg-påvirkning vil være folkerettsbrudd først og fremst der en fremmed stat angriper den digitale infrastrukturen eller fysisk manipulerer valgprosessen eller -resultatet (Tsagourias, 2020, s. 49–50), har blant andre Schmitt (2018, s. 46–47) argumentert for at bruk av falske profiler i sosiale medier til å spre desinformasjon med mål om å påvirke andre lands valg både kan utgjøre brudd på ikke-innblandingsprinsippet og være en suverenitetskrenkelse.

Uansett hvilken løsning man legger til grunn, vil det også her være en betydelig gråsoner mellom påvirkningsoperasjoner som utgjør denne formen for suverenitetsinngrep, og operasjoner som tar sikte på overtalelse av staten til frivillig å foreta eller ikke foreta seg noe (Schmitt, 2018, s. 52–53, 66–64).

Der en stat blir utsatt for en påvirkningsoperasjon som krenker maktforbudet, ikke-innblandingsprinsippet eller suverenitetsprinsippet, og der operasjonen kan attribueres til en annen stat, kan den angrepne staten på folkerettslig grunnlag gjennomføre mottiltak. *Folkerettslige mottiltak*

8 I denne sammenhengen må det skilles mellom selve påvirkningsoperasjonen og de virkemidlene som brukes til å gjennomføre den. Dersom operasjonen gjennomføres digitalt og medfører skader på eller funksjonstap for digital infrastruktur på et annet lands territorium, vil den kunne utgjøre en krenkelse av landets territoriale integritet.

9 Enkelte har i senere tid reist spørsmål om suverenitetsprinsippet utgjør en folkerettslig regel i seg selv, eller om det bare er et prinsipp som andre og mer konkrete regler er utledet fra (Schmitt, 2018, s. 40–43; Stephens, 2020, s. 8). Det ser imidlertid ut til at den rådende oppfatningen, både i teori og praksis, er at en krenkelse av et annet lands suverenitet kan utgjøre et selvstendig folkerettsbrudd, også i den digitale sfæren (Pijpers, 2023, s. 165–177; Schmitt, 2017, s. 17, 2018, s. 42–43; Tsagourias, 2020 s. 45).

er handlinger som i utgangspunktet ville vært ulovlige, men som er lovlige fordi og i den utstrekning de har som formål å få angriperen til å stoppe eller å reparere skaden. Disse reglene kan danne rettslig grunnlag for iverksettelse av påvirkningsoperasjoner. Mottiltak må imidlertid være proporsjonale og midlertidige, og de kan ikke krenke menneskerettighetene eller de reglene i folkeretten som er absolutte (*jus cogens*). Mottiltak kan heller ikke brukes som gjengjeldelse eller straff, og det er dermed ikke slik at påvirkningsoperasjoner fra andre land i seg selv utgjør grunnlag for å iverksette egne påvirkningsoperasjoner som mottiltak. Reglene om mottiltak vil dermed bare i begrenset grad utvide eller kunne tjene som grunnlag for påvirkningsoperasjoner fra vestlige staters side.

Også de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene, slik som FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966) og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (1950), kan tenkes å begrense staters adgang til drive påvirkningsvirksomhet. Særlig gir retten til privatliv og ytringsfrihet vern mot statlig inngripen i den enkeltes autonomi. Menneskerettighetene verner imidlertid ikke mot inngrep fra andre stater enn den man befinner seg i, og vernet mot påvirkningsoperasjoner fra andre stater er derfor begrenset.

Fremstillingen ovenfor har vist at vestlige stater som utgangspunkt står fritt etter folkeretten til å drive påvirkning gjennom diplomatisk og strategisk kommunikasjon, rettet mot andre lands og egen befolkning, for å oppnå politiske, økonomiske eller militære mål. Folkerettslige begrensninger inntreffer først når påvirkningen innebærer overtakelse av eller inngrep i en statlig funksjon som ligger innenfor statens kjerneoppgaver. Terskelen for dette er høy. Selv om enkelte har argumentert for at påvirkningsoperasjoner rettet mot befolkningen i forbindelse med valg, for eksempel ved bruk av falske profiler i sosiale medier, kan utgjøre folkerettsbrudd, er dette ikke klart. Uansett vil det fortsatt eksistere store gråsoner mellom lovlig påvirkning gjennom diplomati og annen strategisk kommunikasjon og ulovlig bruk av makt, tvang og inngripen i de mest grunnleggende statlige funksjonene.

Påvirkningsoperasjoner er ett av flere eksempler på at folkeretten ikke holder tritt med utviklingen av det trusselbildet verden står overfor. Én årsak til dette er åpenbart at utviklingen har gått raskt, at store endringer har skjedd på kort tid, og at folkerettens og diplomatiets kvern maler langsomt. En annen forklaring kan være at flere av verdens stater vil unngå en grundigere regulering av det digitale rom, for å beholde det handlingsrommet dagens gråsoner gir dem (Schmitt, 2018, s. 66–67). Uansett årsak har

det vært liten vilje blant verdens stater til å anvende folkeretten mer aktivt i det digitale rom og til å regulere det i større detalj (Schmitt, 2018). Det er dermed lite trolig at mer detaljerte folkerettslige regler vil bli vedtatt i nær fremtid.

En siste forklaring på folkerettens tilkortkommenhet på dette feltet kan være at folkerettens hovedfunksjon er å regulere forholdet mellom stater, og at folkerettens vern av enkeltindivider er begrenset til helt grunnleggende rettigheter (Gaeta et al., 2020, s. 156, 161–165). Slik skal det kanskje også være. En konsekvens er imidlertid at folkeretten verken beskytter enkeltindividers autonomi mot de alvorlige inngrepene som påvirkningsoperasjoner kan medføre, eller beskytter dem mot den skaden summen av de kognitive endringene hos enkeltindividene kan føre til på det kollektive planet, for demokratiet og for verdenssamfunnet.

I denne situasjonen er det viktig at land som tradisjonelt har støttet en internasjonal orden basert på respekt for enkeltmenneskers autonomi og demokratiske prinsipper, tar ansvar og markerer hvilke normer som bør gjelde i det digitale rom. Dette gjelder ikke bare på folkerettslig nivå (Friis, 2020 s. 35, med henvisning til Hellestveit & Nystuen, 2020), men også nasjonalt.

3.2 Nasjonalrettslige rammer i dag

Som nevnt i punkt 2 fikk Norge i 2023 nye lovregler som gjør det straffbart å bidra til fremmedstatlig påvirkningsvirksomhet når dette kan skade betydelige samfunnsinteresser (straffeloven, 2005, §§ 130 og 130 a). Begrensningen til fremmedstatlig påvirkning innebærer at kriminaliseringen i seg selv ikke utgjør noen rettslig begrensning for norske myndigheters adgang til å utføre egne påvirkningsoperasjoner.

Det er EOS-tjenestene, særlig Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST), som i dag har ansvar for å innhente og analysere informasjon om påvirkningsoperasjoner mot Norge (etterretningstjenesteloven, 2020, § 3-1 e og politiloven, 2005, § 17 a). Etterretningstjenesten kan innhente slik informasjon blant annet ved hjelp av systemet for tilrettelagt innhenting av grenseoverskridende elektronisk kommunikasjon (etterretningstjenesteloven, 2020, kap. 7). PST kan bruke skjulte tvangsmidler som telefonavlytting, romavlytting og dataavlesning i forebygging og etterforskning av påvirkningsoperasjoner (politiloven, 2005, § 17 d–f og straffeprosessloven, 1921, kapittel 16 a). Tjenestene samarbeider blant annet via Nasjonalt etterretnings- og

sikkerhetssenter (NESS), som fremover skal videreutvikles for å sørge for bedre oversikt over og forståelse for sammensatte trusler, inkludert påvirkningsvirksomhet (Meld. St. 9 (2024–2025), s. 100).

Norske myndigheters adgang til eventuelt å drive eller delta i påvirkningsoperasjoner er ikke regulert i lov eller annet offentlig tilgjengelig regelverk. Verken det politirettslige eller det straffeprosessuelle regelverket gir hjemmel for slik virksomhet, og det må antas å følge av Grunnlovens legalitetsprinsipp (Grunnloven, 1814, § 113) at PST, som Norges innenlands etterretningstjeneste, ikke har adgang til å drive slike operasjoner overfor personer som befinner seg på norsk territorium, uten tydelig rettslig grunnlag. Etterretningstjenestelovens forarbeider tydeliggjør at loven ikke gjelder operasjoner med annet formål enn informasjonsinnhenting (Forsvarsdepartementet, 2018, s. 113). Dermed gir heller ikke denne loven grunnlag for slike operasjoner.

Etterretningstjenestens adgang til å gjennomføre påvirkningsoperasjoner ble imidlertid adressert i høringsnotatet til ny etterretningstjenestelov. Der fremgår det at dersom etterretningstjenester

utøver ulike typer fordekte operasjoner som går ut over innhenting av informasjon, for eksempel påvirkningsoperasjoner i form av forsøk på påvirkning av valg eller andre indre anliggender, eller cyberangrep i fredstid med hensikt å lamme eller ødelegge infrastruktur eller funksjoner, er dette ikke akseptabelt. (Forsvarsdepartementet, 2018, s. 25)

Videre forutsettes det i høringsnotatet at slike operasjoner strider mot folkerettslige avtaler og alminnelige folkerettslige prinsipper, og derfor ikke er tillatt. Dette tilsier at det er uaktuelt for norske myndigheter å delta i folkerettsstridige påvirkningsoperasjoner.

Samtidig har Forsvarsdepartementet uttalt at Forsvaret skal «avdekke og motverke hybride truslar i cyberdomenet», og at Etterretningstjenestens evne til å «aktivt motverke digitale truslar» skal videreutvikles (Prop. 60 S (2018–2019), s. 8).

Som vist i punkt 3.1 skal det mye til før påvirkningsoperasjoner er i strid med folkeretten. Det fremstår i dag uklart om det er rettslig grunnlag for – og eventuelt ønske om – å forsvare Norge og norske interesser ved å gjennomføre påvirkningsoperasjoner i gråsonen mellom de folkerettslige begrensingsreglene og de tradisjonelle formene for diplomati og strategisk kommunikasjon. Rammene for og nyansene i dette rommet bør utforskes i lys av de etiske og demokratiske problemene ved påvirkningsoperasjoner

som ble trukket frem i punkt 2. Hvorvidt det finnes et handlingsrom for påvirkningsoperasjoner innenfor rammen av grunnleggende etiske og demokratiske verdier, er temaet for neste punkt.

3.3 En skisse til et demokratisk rammeverk

Ved å kriminalisere bistand til fremmedstatlige påvirkningsoperasjoner ga norske myndigheter uttrykk for at slike operasjoner kan være svært skadelige for et samfunns befolkning og institusjoner, slik det også er påvist i punkt 2. Et naturlig sted å starte søket etter grenser for norske myndigheters egen bruk av påvirkningsoperasjoner vil være å se på hvilke påvirkningsoperasjoner de samme myndighetene har valgt å kriminalisere.

De facto forhindrer ikke nasjonale straffebed stater fra å utøve samme type virksomhet til forsvar for nasjonal sikkerhet. Spionasje og andre former for etterretningsvirksomhet er straffbart i de aller fleste land, også i Norge, selv om det er universelt anerkjent at alle stater driver slik virksomhet (Buchan & Navarrete, 2021 s. 235–236). Det er likevel vesentlige forskjeller mellom spionasje, som i hovedsak er rettet mot offentlige myndigheter, representanter eller systemer, og påvirkningsoperasjoner, som kan ramme enkeltindivider, grupper og demokratiet i stort. Påvirkningsoperasjoner aktiviserer et bredere sett med moralske og kollektive verdispørsmål. Dette tilsier at vestlige demokratier bør avstå ikke bare fra å drive folkerettsstridige påvirkningsoperasjoner, men også fra å drive påvirkningsvirksomhet som de selv har valgt å kriminalisere.

Straffeloven § 130 gjør det som nevnt straffbart å bidra i virksomhet som har til formål å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen «når virksomheten kan skade betydelige samfunnsinteresser», og når dette skjer på vegne av eller etter avtale med en fremmed etterretningsaktør. Lovteksten viser at kjernen i bestemmelsen altså er påvirkningsoperasjoner som kan skade viktige kollektive interesser. Begrensningen ble først og fremst tatt med for å trekke en grense mot legitime ytringer, informasjonsformidling og påvirkningsarbeid som er vernet av ytringsfriheten (Prop. 42 L (2023–2024), s. 36). Innholdet i bestemmelsen er beskrevet i forarbeidene, der det fremgår at den kan omfatte «spredning av desinformasjon», «fordekt virksomhet der etterretningsaktøren benytter stedfortredere til å delta i samfunnsdebatten», «organisering av politiske demonstrasjoner for å skape økt polarisering», «hetsing av representanter for viktige samfunnsinstitusjoner» og «avsløring av informasjon fremskaffet ved datainnbrudd

for å svekke tilliten til viktige samfunnsinstitusjoner» (Prop. 42 L (2023–2024), s. 64). Eksempler på «betydelige samfunnsinteresser» er «nasjonal sikkerhet», «forebygging av opptøyer og andre former for forstyrrelser», «bevaring av sentrale forutsetninger for et velfungerende demokrati», slik som «en opplyst offentlig samtale og tiltro til at offentlige valg gjennomføres på en korrekt måte» og «tillit til viktige samfunnsinstitusjoner som offentlige myndigheter, redaktørstyrte medier og medborgere» (Prop. 42 L (2023–2024), s. 64). Det understrekes at det i et demokrati må være «betydelig rom for å kritisere både representanter for slike institusjoner og institusjonene som sådan», men at det likevel kan være en betydelig samfunnsinteresse å «forebygge at tilliten til viktige samfunnsinstitusjoner svekkes på illegitimt vis», for eksempel «ved at en fremmed etterretningsaktør sørger for spredning av bevisst uriktig eller villedende informasjon eller initierer fordekte svertetekampanjer, der de som uttaler seg offentlig holder sin tilknytning til etterretningsaktøren skjult» (Prop. 42 L (2023–2024), s. 40).

Begrunnelsen for og innholdet i straffeloven § 130, slik den er redegjort for ovenfor, peker på seks elementer som kan danne utgangspunkt for et demokratisk rammeverk for påvirkningsoperasjoner: (1) om påvirkningen har et legitimt formål, (2) om operasjonen respekterer enkeltmenneskers autonomi, (3) om informasjonen som formidles, er sann, villedende eller usann, (4) om avsenderen av informasjonen er åpen, skjult eller falsk, (5) om målgruppen er særlig sårbar, og (6) de potensielle skadevirkningene ved operasjonen.

Formålene med alle typer påvirkningsoperasjoner vil, i henhold til definisjonen som ble presentert i punkt 2, være å *endre eller opprettholde holdninger, atferd eller handlinger* for derigjennom å styrke, svekke eller opprettholde et lands militære, politiske eller sosiale institusjoner. Selv om disse formålene kan være legitime, har de som nevnt i punkt 2 en individrett og en kollektiv dimensjon som hver seg innebærer ulike etiske og demokratiske problemstillinger som det også bør tas høyde for ved en rettslig regulering av påvirkningsoperasjoner.

Et demokratisk rammeverk for påvirkningsoperasjoner bør ta utgangspunkt i at enkelte, mer spesifikke varianter av disse formålene vil være uakseptable. På individplanet vil et formål om å lure, presse eller tvinge enkeltpersoner til å endre eller opprettholde holdninger, atferd eller handlinger være moralsk og demokratisk uakseptabelt. På det kollektive planet vil et formål om å ødelegge, skade eller undergrave legitime militære,

politiske eller sosiale institusjoner eller det å hindre eller manipulere demokratiske prosesser på måter som ikke rammes av folkeretten, kunne være demokratisk uakseptabelt. Det samme må gjelde formål om å stimulere til sosial uro, konflikt mellom folkegrupper eller fysiske opptøyer.

Også når det gjelder operasjonens gjennomføringsmåte og informasjonens karakter, vil ulike problemstillinger oppstå på henholdsvis individuelt og kollektivt plan. På individplanet viste punkt 2 at påvirkningsoperasjoner vil kunne gjøre inngrep i enkeltmenneskers autonomi, og innebære at de brukes som midler for å oppnå et mål, ikke som et mål i seg selv. Om dette er tilfellet, avhenger imidlertid av hva slags informasjon som formidles, og hvordan. Om man formidler sann informasjon, utviser åpenhet om hvem man er og representerer, og ikke benytter fysisk eller psykisk press eller manipulasjon for å oppnå den ønskede endringen hos den enkelte, vil vedkommende fortsatt stå fritt til å gjøre seg opp sin egen mening, ta informerte valg og vurdere egne handlingsalternativer; vedkommende vil ha sin autonomi i behold (Henschke, 2024 s. 210). Hvis man derimot formidler usann eller villedende informasjon, under skjult eller falsk identitet, eller man benytter fysisk eller psykisk press eller manipulasjon, for eksempel ved å utnytte at noen er i en sårbar situasjon, vil man forlede vedkommende på måter som fratrukker vedkommende reell autonomi, og som er moralsk uforsvarlig. Påvirkningsoperasjoner som gjør bruk av usann eller misvisende informasjon, under skjult eller falsk identitet, ved bruk av fysisk eller psykisk press eller manipulasjon, bør derfor i utgangspunktet ikke tillates.

På det kollektive planet viste punkt 2 hvordan påvirkningsoperasjoner kan gripe inn i demokratiske prosesser, ødelegge folks tillit til demokratiske institusjoner, endre den politiske demografien i et land, bidra til agitasjon og skape interne konflikter. Også her vil informasjonens karakter og operasjonens gjennomføringsmåte stå sentralt ved vurderingen av om en operasjon er demokratisk forsvarlig. Hvis det formidles sann informasjon med åpen kilde, med formål om å la befolkningen eller grupper av befolkningen ta egne, informerte valg innenfor rammene av det aktuelle landets politiske prosesser, vil operasjonen normalt være forsvarlig. Det må være tilfellet selv om informasjonen er egnet til å stille nasjonale ledere eller institusjoner i et dårlig lys. Hvis befolkningen derimot presses, forledes eller manipuleres på måter som endrer politiske prosesser eller gir endrede politiske resultater, vil det som utgangspunkt ikke være akseptabelt.

Forsiktighet knyttet til gjennomføringsmåte må også ses i sammenheng med operasjonens målgruppe. Henvender man seg til grupper som

er særlig sårbare for fysisk eller psykisk press eller manipulasjon, som barn og unge eller etniske eller sosiale grupper i en sårbar situasjon, bør det utvises særlig forsiktighet, selv der informasjonen som formidles, er sann.

Både gjennomføringsmåte, målgruppe og andre elementer ved operasjonen må vurderes opp mot det siste elementet som ble fremhevet ovenfor: de potensielle skadevirkningene ved operasjonen. Vurderingen må være risikobasert heller enn formålsbasert: Skadevirkninger knyttet til både enkeltpersoners autonomi, institusjoner og prosesser kan oppstå selv om det ikke har vært formålet med operasjonen. Vurderingen må også omfatte både kortsiktige og langsiktige skadevirkninger. En fremadskuende vurdering av mulige skadevirkninger vil imidlertid være krevende, gitt tempoet og omfanget av informasjonsspredning i dag (Paul et al., 2023, s. 15).

En løsning der vestlige, demokratiske stater bare kan drive påvirkningsvirksomhet ved å spre sann informasjon under åpen identitet og uten bruk av press eller manipulative teknikker, kan kanskje fremstå utilfredsstillende i et realpolitisk perspektiv og i lys av den trusselen andre lands påvirkningsoperasjoner utgjør. Ved vurderingen av det demokratiske handlingsrommet bør det derfor utforskes om rammene bør være annerledes der vestlige operasjoner er en reaksjon – et mottiltak – mot andre lands operasjoner. Det kan også tenkes at handlingsrommet vil være noe annerledes der påvirkningsoperasjonen er rettet mot udemokratiske stater, ledere eller regimer, og operasjonen dermed ikke kan undergrave landets demokratiske prosesser. Det kan heller ikke utelukkes at rammene bør være annerledes i særlige situasjoner der demokratiske stater står overfor alvorlige, konkrete trusler (Henschke, 2024, s. 222). Disse spørsmålene er det imidlertid ikke rom for å utforske her.

Hvilken form et demokratisk rammeverk langs de linjene som er skissert her, bør ta, utforskes heller ikke videre. Lovregulering av de mest grunnleggende prinsippene vil være naturlig. I første omgang er det viktigste at vi får en kunnskapsbasert og offentlig diskusjon om hvorvidt vi ønsker at norske myndigheter skal drive påvirkningsvirksomhet, og om hvilke rammer som i så fall bør gjelde.

Både generelt og i relasjon til disse spesielle spørsmålene er det uansett av stor betydning at vestlige land hegner om og respekterer grunnleggende moralske og demokratiske prinsipper og dermed unngår å fremstå som hyklerske. Hyklere kan defineres som «persons who have, by mismatch between judgements and actions, undermined their claim to moral authority» (Isserow & Klein, 2017, s. 193). Stater som fordømmer fremmedstatlige

påvirkningsoperasjoner («judgements») samtidig som de selv gjennomfører slike operasjoner («actions»), underminerer sin egen moralske autoritet. De gjør seg dermed sårbare for anklager – rettmessige sådan – fra fiendtlige stater, for eksempel gjennom påvirkningsoperasjoner. Henschke argumenterer:

For liberal democracies, however, this is especially important. If they actually want the values that they promote to be taken seriously, these values need to be normative and they need to be followed. To claim otherwise is not only morally wrong, the inconsistency between values and behaviours creates vulnerabilities that can be exploited by adversaries. (Henschke, 2024, s. 221)

Hyklerske stater risikerer også å tape tillit i egen befolkning. Det vil særlig være tilfellet der hykleriet skjer i hemmelighet. Dette understreker behovet for en åpen, offentlig samtale om hvorvidt norske myndigheter skal drive påvirkningsvirksomhet, og en tydelig demokratisk forankring for de rammer som i så fall skal gjelde.

Forfatterbiografi

Ingvild Bruce er førsteamanuensis i rettsvitenskap ved Politihøgskolen, og skrev sin ph.d. om etterretningstjenesters adgang til å drive individrettet overvåking etter norsk, svensk og nederlandsk rett. Hun har publisert en rekke tekster om terrorlovgivning, skjulte etterforskningsmetoder og internasjonale menneskerettigheter.

Referanser

- Bernal, A., Carter, C., Singh, I., Cao, K. & Madreperla, O. (2020). *Cognitive warfare an attack on truth and thought*. Nato; John Hopkins University. <https://innovationhub-act.org/wp-content/uploads/2023/12/Cognitive-Warfare.pdf>
- Bones, S. & Myklebost, K. (2025). Russland på Svalbard: sikkerhetspolitikk, bilateralisering og subversjon. I N. Wegge (Red.), *Stormaktskonkurransen og innovasjon - mellom tradisjonelle og irregulære maktmidler i Arktis*. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/cdf.258>
- Bruce, I. (2021). *Preventive Use of Surveillance Measures for the Protection of National Security A normative and comparative study of Dutch, Norwegian and Swedish law*. University of Oslo.
- Buchan, R. & Navarrete, I. (2021). Cyber espionage and international law. I N. Tsagourias & R. Buchan (Red.), *Research handbook on international law and cyberspace* (2. utg., s. 231–252). Edward Elgar Publishing.
- Carrozzini, A. (2024). Shooting democracy in the foot? The Romanian Constitutional Court's annulment of presidential elections. *Verfassungsblog: On Matters Constitutional*.

- https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/382385408/verfassungsblog.de-The_Romanian_Constitutional_Courts_Annulment_of_Presidential_Elections.pdf
- De forente nasjoner. (1966) Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (16-12-1966). https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6
- De forente nasjoner. (1970) Resolusjon om vennlige relasjoner. UN Doc A/RES/2625 (XXIV).
- Ducheine, P. A. L. & Pijpers, P. B. M. J. (2021). The notion of cyber operations. I N. Tsagourias & R. Buchan (Red.), *Research handbook on international law and cyberspace* (2. utg., s. 272–296). Edward Elgar Publishing.
- Etterretningstjenesteloven. (2020). *Lov om Etterretningstjenesten* (LOV-2020-06-19-77). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-06-19-77?q=etterretningstjenesteloven>
- Europaparlamentet. (2023). *Resolusjon 1. juni 2023 om utenlandsk innblanding i alle demokratiske prosesser i den europeiske union, herunder desinformasjon*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0219_EN.html
- Europarådet. (1950). Den europeiske menneskerettskonvensjon (4-11-1950). https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2
- Forsvarsdepartementet. (2014). Forsvarsdepartementets retningslinjer for informasjonssikkerhet og cyberoperasjoner i forsvarssektoren: «FDs cyberretningslinjer». Regjeringen.
- Forsvarsdepartementet. (2018). *Høringsnotat: Forslag til ny lov om Etterretningstjenesten*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/556459ec77bd448f828af034dd573e11/horingsnotat---forslag-til-ny-lov-om-etterretningstjenesten.pdf>
- Friis, K. (2020). Offensive cyberoperasjoner: Den nye normalen?. *Økonomi & politik*, 93(3), 30–44.
- Gaeta, P., Viñuales, J. E., Zappalà, S. & Cassese, A. (2020). *Cassese's international law* (3. utg.). Oxford University Press.
- Hellestveit, C. & Nystuen, G. (2020). *Krigens folkerett: Norge og vår tids kriger*. Universitetsforlaget.
- Henschke, A. (2017). *Ethics in an age of surveillance: personal information and virtual identities*. Cambridge University Press.
- Henschke, A. (2024). *Cognitive warfare. Grey matters in contemporary political conflict*. Routledge.
- Isserow, J. & Klein, C. (2017). Hypocrisy and moral authority. *Journal of Ethics & Social Philosophy*, 12(2), 191–222. <https://doi.org/10.26556/jesp.v12i2.224>
- Kultur- og likestillingsdepartementet. (2025). *Strategi for å styrkje motstandskrafta mot desinformasjon (2025–2030)*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/strategi-for-a-styrkje-motstandskrafta-mot-desinformasjon-2025-2030/id3109255/>
- Meld. St. 9 (2024–2025). *Totalberedskapsmeldingen. Forberedt på kriser og krig*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20242025/id3082364/>
- Politielloven. (1995). *Lov om politiet* (LOV-1995-08-04-53). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53?q=politielloven>
- Forsvarsdepartementet (2019). *Prop. 60S (2018-2019) Investeringar i Forsvaret og andre saker*. Regjeringen.
- Prop. 60 S (2018–2019) *Investeringar i Forsvaret og andre saker*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-60-s-20182019/id2638198/>
- Prop. 42 L (2023–2024). *Endringer i straffeloven mv. (påvirkning fra fremmed etterretning)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-42-l-20232024/id3021485/>
- Kant, I. (1997). *Groundwork of the metaphysics of morals*. Cambridge University Press.
- Mueller, R. S. (2019). *Report on the investigation into Russian interference in the 2016 presidential election*. U.S. Department of Justice. <https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/dl>

- NATO. (2014) «*Allied joint doctrine for psychological operations*». North Atlantic Treaty Organization.
- NOU 2023: 17. (2023). *Nå er det alvor: rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/>
- Ottewell, P. (2020, 7. desember). Defining the cognitive domain. *Over the Horizon*. <https://overthehorizonmdos.wpcomstaging.com/2020/12/07/defining-the-cognitive-domain/>
- Paul, C., Marcellino, W., Skerker, M., Davis, J. & Strawser, B. J. (2023). *Planning ethical influence operations: A framework for defence information professionals* (Rapport). RAND Corporation https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1969-1.html
- Pijpers, P. B. M. J. (2023). *Influence operations in cyberspace and the applicability of international law*. Edward Elgar Publishing.
- Rid, T. (2020). *Active measures: The secret history of disinformation and political warfare*. Profile Books.
- Schmitt, M. N. (2017). *Tallinn manual 2.0 on the international law applicable to cyber operations* (2. utg.). Cambridge University Press.
- Schmitt, M. N. (2018). «Virtual» disenfranchisement: Cyber election meddling in the grey zones of international law. *Chicago Journal of International Law*, 19(1), 30–67.
- Sivertsen, E. G., Hellum, N., Bergh, A. & Bjørnstad A. L. (2021). *Hvordan gjøre samfunnet mer robust mot uønsket påvirkning i sosiale medier*. Forsvarets forskningsinstitutt.
- Sivertsen, E. G. & Bakke, S. (2024). Gjør neppe Norge mer robust mot påvirkningsoperasjoner. *Dagens Næringsliv*. https://www.dn.no/innlegg/jus/etterretning/pavirkningsoperasjoner/gjor-neppe-norge-mer-robust-mot-pavirkningsoperasjoner/2-1-1583833?zephrr_sso_ott=NJ6Qlu
- Sivertsen, E. G., Buvarp, P. M. H., Lundberg, H., Albrechtsen, T. & Worm, J. (2025). *Bolle og bestevenn – Russlands og Kinas omtale av Norge på sosiale medier 2023–2024* (FFI-Rapport 25/002). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/publikasjoner/ffi-rapporter/bolle-og-bestevenn-russlands-og-kinas-omtale-av-norge-pa-sosiale-medier-2023-2024>
- Stanley, J. (2016). *How Propaganda Works*. Princeton University Press.
- Stephens, D. (2020). Influence operations and international law. *Journal of Information Warfare*, 19(4), 1–16. <https://www.jstor.org/stable/27033641>
- Straffeloven. (2005). *Lov om straff* (LOV-2005-05-20-28). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28?q=straffeloven>
- Straffeprosessloven. (1981). *Lov om rettergangsmåten i straffesaker* (LOV-1981-05-22-25). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-05-22-25?q=straffeprosessloven>
- Tsagourias, N. (2020). Electoral cyber interference, self-determination and the principle of non-intervention in cyberspace. I B. van den Berg & D. Broeders (Red.), *Governing cyberspace: Behavior, power, and diplomacy* (kap. 3). Rowman & Littlefield Publishers, Incorporated.
- Tsagourias, N. & Buchan, R. (2021). *Research handbook on international law and cyberspace* (2. utg.). Edward Elgar Publishing.
- Vilmer, J.-B. J. (2019). *The «Macron Leaks» operation: A post-mortem* (Rapport). Atlantic Council; Institut de Recherche Stratégique de L'École Militaire. https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/06/The_Macron_Leaks_Operation-A_Post-Mortem.pdf

KAPITTEL 8

Stormaktskonkurranse, etterretning og nye krigføringskonsept

Mats Rjaanes Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Norge

Karl Erik Olsen Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), Norge

Abstract: This chapter examines how the introduction of multidomain operations as a concept in warfare is expected to impact intelligence support for military operations. After explaining the concept of intelligence and the conceptual principles of MDO, the chapter concludes that intelligence support for MDO will require increased cooperation and coordination between civilian and military actors, as well as among allies, across tactical, operational, and strategic levels. Furthermore, the chapter finds that MDO will require the phasing in and use of new technology, as well as trust-building and the ability to view competition and the phases of peace, crisis and war in context.

Keywords: multidomain operations, intelligence, technology

Introduksjon

Vilje og evne til å benytte makt kombinert med tilstedeværelse av stadig mer avansert teknologi og militære kapabiliteter har resultert i en uoversiktlig og komplisert hverdag hvor situasjonsforståelse, attribusjon av fiendtlige handlinger og eskaleringskontroll utfordres. Primæroppgaven til militære operasjoner er i dag i stor grad knyttet til avskrekking og håndtering av statlige, likeverdige eller overlegne motstandere – også i fasene før krig bryter ut. Flere vestlige stater er i prosess med å oppdatere krigføringskonseptene og doktrinene sine for å møte disse utfordringene. Dette er et resultat av endringer i det globale trusselbildet og økt konkurranse mellom stormaktene, mulighetene som eksisterer i ny og fremvoksende teknologi, samt et ønske om bedre samvirke mellom sektorer, faser¹ og allierte. Konseptene går under navnet *multidomeneoperasjoner* (MDO) og er publisert i ulike versjoner av stater som USA, Storbritannia og Frankrike – samt av NATO. MDO er i så måte et militært løsningsforslag på trusler og utfordringer ved stormaktskonkurranse. Med bakgrunn i denne utviklingen er det forventet at MDO vil definere hvordan Vesten tilnærmer seg fremtidig bruk av militærmakt, noe som stiller nye krav til hvordan NATO og NATOs allierte planlegger og gjennomfører militære operasjoner.

Kjernen i MDO er basert på synkronisert innsats på tvers av samtlige krigføringsdomener og faser, hurtig operasjonstempo og informasjonsoverlegenhet i alle ledd. MDO søker fullt ut å utnytte mulighetene som eksisterer på tvers av militære grener, sivile sektorer og blant allierte. For å muliggjøre dette og skape effekt i de virtuelle, kognitive og fysiske dimensjonene må avgjørelser tas og handlinger utføres raskere enn hos fienden. Situasjonsforståelse og etterretning forblir dermed kritisk for å oppnå tempo og velbegrunnede beslutninger. Behovet for økt tempo kan resultere i nye kapabilitetskrav for produksjon og distribusjon av etterretning. Videre blir det nødvendig med en forventningsavklaring blant beslutningstakere når det kommer til muligheter og begrensninger i bruk av etterretning, slik at ulike forventninger ikke blir en flaskehals i gjennomføring av operasjoner tuftet på MDO.

Kapitlet tar utgangspunkt i problemstillingen: *Hvordan påvirker MDO etterretningsstøtte til militære operasjoner?* Kapitlet er basert på flere tilgjengelige konsept og den akademiske litteraturen. Vi har valgt en overordnet tilnærming til MDO hvor nasjonale eller allierte særegenheter i

1 Begrepet «faser» benyttes gjennomgående i kapitlet som en generisk term for fasene fred, krise og krig.

mindre grad er tatt høyde for. Til tross for ambisjonen om å redegjøre for potensielle konsekvenser har vi ikke til hensikt å gi en uttømmende liste og flere av betraktningene bygger på usikkerhet, hvor mulige utfall er mange. Kapittelet vil likevel tydeliggjøre hvordan MDO vil påvirke etterretningsstøtte til militære operasjoner, og bidrar dermed med et perspektiv som utvider den eksisterende debatten rundt disse konseptene.

Kapittelet begynner med en redegjørelse av begrepet *etterretning*, dets prosessuelle steg samt rollen i støtte til militære operasjoner. Deretter tar vi for oss de konseptuelle prinsippene ved MDO, og hvordan disse er ment som et tilsvarende på trusler forbundet med stormaktskonkurranse og teknologiske nyvinninger. Samlet danner denne redegjørelsen grunnlaget for å forstå rollen til krigføringkonsept og etterretning i gjennomføring av operasjoner. Tredje del av kapittelet diskuterer hvordan MDO vil kunne påvirke ulike deler av etterretningsproduksjon. Kapittelet konkluderer med at etterretningsstøtte til MDO vil kreve økt samvirke og koordinering mellom sivile og militære aktører, med allierte og på tvers av taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. MDO vil føre til nye kompetansekrav blant produsenter og konsumenter av etterretning, MDO vil kreve innfasing og bruk av ny teknologi samt tillitsbygging og evne til å se konkurranse og fasene fred, krise og krig i sammenheng. Prosessene, teknologien og organisasjonene som muliggjør beslutningsstøtte og etterretning, vil kunne styrke eller svekke MDO; en helhetlig tilnærming hvor operasjoner og etterretning ses i sammenheng, vil være avgjørende for fremtidig suksess.

Etterretning og militære operasjoner

Til tross for sin lange historie, med eksempler fra både Sun Tzu og Det gamle testamentet, forblir *etterretning* omkretset av antakelser, biaser og feiloppfatninger (Andrew, 2018, s. 30). Mye av det etterlatte inntrykket er et resultat av behovet for hemmelighold, da kjennskap til hvordan etterretning produseres og benyttes, utgjør en sårbarhet som kan utnyttes av motstandere og fjerne fortrinnet denne kunnskapen er satt til å skape. Skjerming av metoder, kilder og kapabiliteter er derfor kritisk for å oppnå tiltenkt effekt. Samtidig er det stadig større bevissthet rundt behovet for åpenhet (der man kan) for å skape og opprettholde tillit til samfunnet og staten etterretning gjennomføres på vegne av (Díaz-Fernández & Arcos, 2021, s. 260).

I den akademiske litteraturen blir etterretning først og fremst omtalt som et strategisk og politisk fenomen. Mindre oppmerksomhet er viet hvordan etterretning støtter militære beslutningstakere på det taktiske og

operasjonelle nivået (Rietjens, 2020, s. 717). Selv om etterretning uavhengig av kommandonivå har som mål å redusere usikkerhet hos beslutnings-tagere vil det være andre former for beslutninger som skal tas av statsledere i oppbyggingen til krig, sammenliknet med beslutninger som skal tas av militære ledere i planlegging og gjennomføring av operasjoner (Oakley, 2019, s. 20). Når trusselbildet og en stats potensielle motstandere endres, vil det virke inn på midlene militære ledere benytter. Dermed påvirkes behovet for beslutningsstøtte og etterretning. For bedre å forstå funksjonen etterretning har i støtte til militære operasjoner og stormaktskonkurranse, er det først nødvendig med en begrepsavklaring og en generisk gjennomgang av etterretningsprosessen.

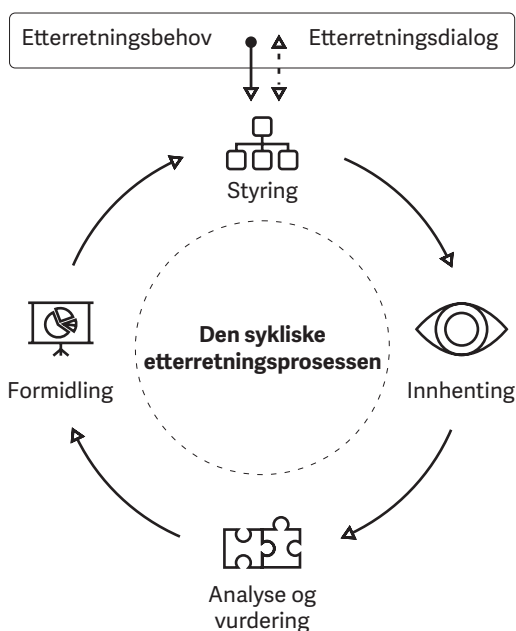
Etterretningsprosessen

Etterretning kan tilnærmes både som aktivitet, som prosess og som organisasjon. Definisjonene som eksisterer, legger ofte vekt på hvordan etterretning har som hensikt å redusere usikkerhet i beslutninger knyttet til nasjonal sikkerhet, og hvordan etterretning bidrar med innsikt og forståelse som «forbigår formal rasjonalitet» (Hatlebrekke, 2019, s. 2). Det betyr at etterretning skal sørge for økt situasjonsforståelse hos beslutningstakere, bidra med tidlig varsling samt predikere forventet utvikling innen tema, hendelser og trusler relevant for en gitt situasjon knyttet til forsvar og sikkerhet.

I etterretningsdoktrinen til Forsvaret beskrives begrepet på følgende måte: «Etterretning er resultatet av statlig sanksjonert innhenting, analyse og vurdering av data og informasjon, som er generert åpent eller fordekt og utarbeidet for å gi fortrinn i beslutningsprosesser» (Forsvaret, 2021a, s. 19). I tillegg til søkelyset på at aktiviteten skal være sanksjonert, pekes det på konkrete prosessuelle steg som må tas før informasjon og data kan forstås som etterretning. Disse stegene er kjent som «etterretningsprosessen», som er en syklisk fremstilling av hvordan ulike steg bidrar til produksjon av etterretning.

Etterretningsprosessen beskriver hvordan det etter en oppdragsdialog mellom produsenter og brukere av etterretning etableres et informasjonsbehov. For å svare på dette behovet gjennomføres stegene styring, innhenting, vurdering og fordeling (Stenslie et al., 2019, s. 23). Styring er nødvendig for å kunne prioritere tilgjengelige ressurser sett opp mot helheten av innkommende oppdrag. Innhenting av informasjon og data

vil deretter gjennomføres, både ved tekniske og ved menneskelige etterretningsdisipliner. Når data foreligger, vil de bearbeides av fageksperter og analytikere som sørger for kontekst og samstemte helhetsvurderinger. Resultatet fordeles og formidles deretter til oppdragsgiveren som svar på det opprinnelige informasjonsbehovet. Basert på den nye kunnskapen, forventes det å oppstå nye informasjonsbehov (Phythian, 2015, s. 4).



Figur 1. Generisk modell for etterretningsprosessen (Forsvaret, 2021a, s. 41).

Selv om denne fremstillingen er en grov forenkling av hvordan etterretning produseres, evner man med denne modellen å redegjøre for hvordan man går frem. Hvert steg består av egne prosesser og tilnærminger som krever både menneskelige og tekniske ressurser, ulike innhentingsdisipliner og ulike former for analyse før et ferdig produkt kan fremlegges. Et viktig prinsipp for enhver etterretningsprodusent er derfor at beslutningsstøtten som presenteres, har vært gjennom tilstrekkelig bearbeiding. Dersom rådata blir presentert, vil man kunne miste nyanser eller risikere feiloppfatning hos beslutningstakere knyttet til faktisk betydning av en bit med informasjon. Sensordata og ubearbeidet informasjon vil ofte være teknisk og kan inneholde opplysninger som ikke er relevant for beslutningstakere med begrenset tid.

I et historisk perspektiv har etterretningsorganisasjoners muligheter utviklet seg i takt med den øvrige teknologiutviklingen i samfunnet (Warner, 2012, s. 135). Alt fra overvåkning og dekryptering av fiendtlig kommunikasjon, bildeetterretning, radar, akustikk og åpne kilder har endret hvordan etterretningsorganisasjoner jobber med å svare på informasjonsbehov. Dette har gradvis utvidet tilgangen på data, og det er bakgrunnen for at flere akademikere og utøvere i dag understreker behovet for å automatisere og benytte ny teknologi som del av produksjonsprosessen – slik at man evner å finne «nåla i høystakken» på en rettidig og relevant måte (Katz, 2021, s. 14).

At etterretning endrer seg, ligger i dens natur. Ny teknologi utgjør derfor kun ett aspekt ved hvorvidt etterretning forblir effektivt. Like viktig er det å tilpasse organisasjonen, kompetansen til personellet og de interne prosessene som muliggjør produksjon. Det eksisterer en rekke historiske eksempler på hva som kan skje dersom disse organisasjonene ikke evner å tilpasse seg trusselbildet (Zegart, 2007, s. 15). For å forstå hvordan stormaktskonkurranse og fremvekst av nye krigføringskonsept påvirker etterretningen, ser neste delkapittel nærmere på etterretning som krigføringsfunksjon, og på hvordan det benyttes i støtte til militære operasjoner.

Etterretning som krigføringsfunksjon

Etterretning praktiseres ikke i vakuum, og dens oppgaver, innretning og aktivitet er et resultat av de beslutningstakerne og prosessene de er satt til å støtte. Etterretningsstøtte til militære operasjoner er derfor avhengig av hvordan stater organiserer etterretningsmiljøet sitt, samt kommando og kontroll av disse organisasjonene. Beslutninger tas på ulike nivå, og spesifikke deler av et lands etterretningsapparat er satt til å følge disse nivåene – med juridiske rammer som fastsetter roller, myndighet og ansvar (Strachan-Morris, 2024, s. 3). En skillelinje er hvordan det finnes egne strukturer, organisasjoner og lovgivning avhengig av om aktiviteten er rettet mot sivile eller militære mål, eller av om organisasjonene retter søkelys på innen- eller utenriksbaserte trusler. I Norge har Etterretningstjenesten fagmyndighet og det øverste ansvaret for den strategiske utenlandsetterretningen, på tvers av sivile og militære områder. Hos våre nærmeste allierte, derimot, er det ikke uvanlig at det eksisterer flere strategiske etterretningsorganisasjoner som sammenliknet med oss har et mer fragmentert ansvarsområde. I Storbritannia, for eksempel, har man en egen organisasjon,

Defence Intelligence, med ansvar for militærstrategisk etterretningsproduksjon (Dylan, 2014, s. 33).

I tillegg til strategisk etterretning produsert av egne organisasjoner, så vil det foreligge etterretningsproduksjon innad i et lands forsvar på tvers av både nivå og grener og i en fellesoperativ ramme. Dette innebærer etterretningsvirksomhet hos sjø-, land- og luftstyrker samt hos høyere staber og blant operasjonelle kommandoer og betyr at et lands etterretningsmiljø består av en rekke produksjonsentiteter, analyseceller, innhentingsplattformer og initiativ (Richelson, 2016, s. 18). Samlet vil disse støtte ulike deler av militær og sivil beslutningstaking samt i planlegging og gjennomføring av operasjoner.

Samspill mellom nivå og på tvers av etterretningsorganisasjoner er en sentral del av et lands etterretningsmiljø, og evnen til å dele informasjon bidrar til økt effektivitet. Kapabiliteter fra det strategiske nivået kan tidvis bidra direkte med taktisk etterretning, ofte på grunn av tilgang på utvidet innhenting eller analysekapasitet. Samarbeid over ulike nivåer kan også skje ved at taktisk etterretning støtter strategisk produksjon når utvikling på bakken har strategisk betydning knyttet til spørsmål om krig og eskalering. Den iboende kompleksiteten i samarbeid fra strategisk til taktisk nivå gjør det viktig å prioritere over kommandonivå og på tvers av entitetene innad i etterretningsmiljøet. Evner man ikke det, risikerer man å duplisere produksjon, eller at det oppstår gap og blindsoner hvor trusler ignoreres og varsling uteblir (Jensen, 2012, s. 270). Like viktig er det å kjenne brukerne sine, og å forstå hva som kreves for at de som skal agere på etterretning, har forstått budskapet og vurderingene. I dette ligger det en anerkjennelse av at etterretning ikke er «fasiten», og av at det alltid vil foreligge en grad av usikkerhet.

Karakteren og tidsperspektivet til beslutninger som skal støttes, er utslagsgivende for hvordan man innretter produksjon og formidling av etterretning. I etterretningsdoktrinen til Forsvaret er derfor *rettidighet* løftet frem som et prinsipp, beskrevet som «avgjørende for at etterretningsproduktet skal være relevant for oppdragsgiverens beslutningsprosess. Dette innebærer at tidspunktet for leveranse av et etterretningsprodukt i prinsippet er styrende, selv om bedre kildetilfang, videre analyse og vurdering hadde hevet kvaliteten på produktet» (Forsvaret, 2021a, s. 23). Overordnet stridsrytme avgjør hvordan og når etterretning formidles. På taktisk og operasjonelt nivå kan slik formidling innebære alt fra løpende rapportering med vurderinger som strekker seg noen få timer frem i tid, til mer dyptgående analyser av forventet fiendtlig utvikling de kommende dagene

og ukene. I en militær kontekst betyr det at etterretning må være integrert med øvrige stabsprosesser og i planlegging av operasjoner.

Etterretning kan bidra med økt situasjonsforståelse og tidlig varsling, noe som innebærer kontinuerlig oversikt og vurdering av fiendens kapasiteter, intensjon og lokasjon – samt dennes forventede handlemåte (Spoor & de Werd, 2023, s. 5). Implisitt i denne oversikten og vurderingen ligger det at etterretning bidrar med målutvikling, og at den legger til rette for at militære ledere kan prioritere, påføre effekt og beseire fiendtlige mål, og det betyr at etterretning og operasjoner må være tett integrert. Hvordan integrasjonen gjøres i praksis, vil avhenge av kommandonivå, gren, tilgjengelige kapabiliteter og menneskelige faktorer. Etterretning henger derfor tett sammen med overordnede konsept og doktriner som avgjør hvordan operasjoner planlegges og gjennomføres.

Stormaktskonkurranse og nye krigføringskonsept

Hvordan militære styrker trener, utvikles og gjennomfører operasjoner, er situasjonsavhengig og et resultat av trussel og målsetting samt av egne og alliertes evner til å påføre en motstander ønsket effekt. Den militære aktiviteten strekker seg fra intensjon og prioriteringer gitt av politiske beslutningstakere, til hvordan øverste militærledelse velger å organisere egen virksomhet, samt hvordan taktisk nivå faktisk løser et gitt oppdrag. Heldigvis starter man ikke fra null, og det militære håndverket er i stor grad definert gjennom en rekke dokumenter og ordre som avgjør «hva som gjøres når». Kjernen i «hva som gjøres når» er *militære doktriner*, som inneholder grunnleggende prinsipper for hvordan handlinger gjennomføres for å oppnå et mål (Høiback, 2013, s. 22). I tillegg eksisterer *militære konsept*, som er overordnede beskrivelser av metoder og kapabiliteter som kan benyttes. Konsept utvikles gjerne *før* doktriner og er mindre bindende: Når et konsept har modnet, vil det gradvis integreres i eksisterende doktriner og manualer.

Utvikling og oppdatering av konsept og doktriner skjer i takt med endringer i trussel- og operasjonsmiljøet et lands militære styrker forventer å operere i. Overgangen til stormaktskonkurranse representerer i så måte et hamskifte hvor trusselaktørene, teknologien og det geografiske miljøet som møter militære styrker, er drastisk annerledes sammenliknet med situasjonen de siste 20 år. Primær oppgavene i militære operasjoner er

ikke lenger å bekjempe ikke-statlige aktører, men avskrekking og håndtering av potensielle statlige, likeverdige eller overlegne motstandere. Samtidig utgjør dagens militære kapabiliteter, motstanderens handlemåter og krigføring en situasjon som tilsier at eksisterende tilnærming til krig ikke er tilstrekkelig (Barno & Bensahel, 2023, s. 231). Med bakgrunn i dette situasjonsbildet har en rekke land allerede definert hvordan summen av disse utfordringene og mulighetene kan operasjonaliseres i form av nye konsept og doktrinerelle prinsipp. Disse konseptene har fått fellesbetegnelsen MDO og kan ses på som løsningsforslaget vestlige militære har når det gjelder moderne krigføring og stormaktskonkurranse. I det følgende gis en beskrivelse av fremveksten av MDO-konseptene, og av hvordan det er tenkt at disse kan styrke evnen til militære operasjoner.

Multidomeneoperasjoner

MDO som konsept ble introdusert av U.S. Army i 2018 for å møte økt militær trussel fra Kina og Russland, og de beskriver hvordan man i løpet av en tiårsperiode søker å utvikle den amerikanske hæren for å gjennomføre operasjoner i et stridsfelt preget av nektede områder og konkurranse (U.S. Army, 2018). Dette konseptet er nært knyttet til de endringene som fant sted på samme tid i amerikansk utenriks- og sikkerhetspolitikk. På dette tidspunktet ble stormaktskonkurranse og strategisk avskrekking igjen for alvor en sentral del av den sikkerhetspolitiske diskursen (Mazarr et al., 2022, s. 10). Dette satte i gang en internasjonal debatt blant akademikere og militære tenkere, og prinsippene som U.S. Army introduserte, har siden den gang blitt adoptert og tilpasset krigføringskonseptene til en rekke vestlige land, for eksempel Storbritannia og Frankrike (UK Ministry of Defence, 2020). I 2022 ble U.S. Armys MDO-konsept oppdatert og en integrert del av amerikanske doktriner og manualer, med tillegg av detaljer og informasjon om hvordan MDO skal støtte det fellesoperative nivået og integreres med konseptet «Joint All-Domain Command and Control» (JADC2) (Feickert, 2024).

Liknende utvikling observeres også i NATO, og i 2022 publiserte alliansen et «strategisk konsept» hvor det for første gang ble uttrykt behov for å forberede seg på høyintensitetskrig med en nukleær kapabel og likeverdig motstander (NATO, 2022). Året etter ga NATO ut sitt eget MDO-konsept, som beskriver og definerer alliansens ambisjonsnivå og tilnærming til konflikt og krigføring i det 21. århundre samt hvordan man overordnet ser for seg at MDO blir en integrert del av allierte operasjoner (Takabatake, 2024, s. 281).

Til tross for at NATOs konsept er overordnet, har det resultert i praktisk implementering og byrdefordeling på tvers av medlemslandene, dog gjenstår utvikling av doktriner og manualer. Fra NATOs side uttrykker man at MDO «representerer et sentralt paradigmeskifte i tilnærming til operasjoner» (NATO, 2023). I praksis betyr dette at samtlige medlemmer av NATO må forholde seg til MDO, og at nasjonal utvikling av kapabiliteter og operasjonskonsept må gjøres med hensyn til interoperabilitet og synkroniserte operasjoner på tvers av alliansens overordnede MDO-ambisjon.

I norsk sammenheng er Hæren den forsvarsgrenen som har kommet lengst i å adoptere prinsippene fra MDO, eksemplifisert med at Hæren i 2021 publiserte konseptet *Morgendagens hær*, som beskrives som et «moderne domene- og sektoroverskridende kampsystem med evne til integrert samvirke i hele konfliktspekteret» (Forsvaret, 2021b, s. 1). I 2024 løftet Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) MDO frem som et sentralt satsingsområde i sin strategi for å støtte Forsvaret med relevant forskning og utvikling (FFI, 2024). I 2024 lanserte også regjeringen en ny langtidsplan for forsvarssektoren, hvor det fremkommer at Forsvaret skal understøtte NATO sin evne til MDO, og at Norge skal «lede og delta i multidomeneoperasjoner» (Prop. 87 S (2023–2024) s. 125). Dog gjenstår det å formulere en klar ambisjon for hvordan Forsvaret samlet skal gjøre dette.



Figur 2. FFI publiserte i 2024 en ny strategi hvor «multidomeneoperasjoner» blir pekt på som et av de sentrale satsingsområdene til instituttet (FFI, 2024, s. 3).

Konseptuelle prinsipper

MDO er ment som et svar på truslene stormaktskonkurranse utgjør, og tar utgangspunkt i at overgangen mellom fred, krise og krig er uklar og kan skje raskt. MDO er utviklet for kontinuerlig å kunne håndtere utfordringer på alle eskaleringsnivå. Innenfor konseptet erkjenner man at bruk av militære virkemidler ikke kan ses isolert fra bruk av ikke-militære virkemidler (Kramer et al., 2024, s. 5). I NATO-kontekst kan man se bruk av ikke-militære virkemidler i sammenheng med rammeverket «Comprehensive approach» (CA), som søker samvirke og samarbeid mellom militære og ikke-militære virkemidler (Williams, 2011). MDO-konseptet er derimot også orientert mot høyintensivkrig på tvers av domener og faser og strekker seg i så måte forbi CA.

MDO omfatter de fem krigføeringsdomenene luft, land, sjø, *space* og *cyber*. De to siste er nye domener, muliggjort av ny teknologi og tett samarbeid mellom sivile og militære aktører. Militær aktivitet i disse domenene synkroniseres med ikke-militære virkemidler for å oppnå fysiske, kognitive og virtuelle effekter. Effektene søkes oppnådd ved å koordinere og benytte samtlige militære ressurser på tvers av maktapparatet (Takabatake, 2024, s. 283). Denne formen for samordnet innsats søker å redusere og ødelegge fiendens evne til områdenektelse og gjennomføring av operasjoner samt å sikre eskaleringskontroll. MDO innebærer at innsats som skjer i forkant av krig og i konkurransefasen er viktig. Denne innsatsen kan strekke seg fra å forme narrativet, cyberoperasjoner og avskrekking via militær opprustning, posisjonering og øvelser – i kombinasjon med ikke-militære virkemidler. På den måten søker man å være forberedt på eventuell eskalering, samt at man i konkurransefasen avskrekker på en troverdig måte. Målet er at statens samlede maktapparat skal muliggjøre synergier, og at summen overrumpler fienden og skaper politisk og militær handlefrihet.

Taktiske og operasjonelle målsettinger oppnås ved å skape dilemmaer og utfordringer for fienden i flere geografiske områder, krigføeringsdomener og funksjoner samtidig (Cucinschi, 2023, s. 85). Suksess på det moderne stridsfeltet oppnås når helhetlig innsats på tvers av domener synkroniseres i tid og rom, både før eskalering, i eskaleringsfasen og etter at konkurranse har eskalert til krise og krig. Synkroniseringen betyr at ansvarsområdet til taktiske og operasjonelle sjefer utvides, og de kan forvente at de må støtte innsats som strekker seg forbi «egen teig». For eksempel kan egne land- og luftstyrker måtte fungere som ildledere, mens effekten leveres av allierte sjøstyrker samtidig som romovervåkning og cyberangrep hindrer



Figur 3. Sikring av kritisk infrastruktur på norsk sokkel er et eksempel på sivil-militært samarbeid i å etablere felles situasjonsforståelse. Sabotasjen av Nord Stream-kablene 26. september 2022 utløste et akutt press for å inspisere installasjoner under vann for å hindre ytterligere sabotasje mot kritisk undervannsinfrastruktur på norsk sokkel. Regjeringen iverksatte høsten 2022 tiltak for å sørge for at militære og sivile aktører kan sikre denne infrastrukturen. Sentralt her er sømløs deling av informasjon og etablering av felles situasjonsforståelse. Dette samarbeidet krevde sivil-militær tillitsbygging og deling av kunnskap på tvers av sektorer. Bak ligger endring av prosess, teknologi og organisasjon (Foto: Danmarks forsvar/Anadolu Agency via Getty Images).

motstanderen i å iverksette mottiltak. Det er mindre viktig *hvem* som påfører en effekt, og mer viktig at en effekt oppnås, beskrevet av Hæren som «tilpasset virkemiddelbruk». Hæren henviser til hvordan fremtidig krigføring krever økt koordinering på tvers av sektorer og nivå, slik at effekt konvergerer og muliggjør målsettinger i alle relevante domener (Forsvaret, 2021b, s. 20).

Samlet er MDO en modernisering og videreføring av fellesoperasjoner og tidligere konsept. Mange av prinsippene fra MDO er således kjent, og i norsk kontekst fremkommer disse prinsippene i *Forsvarets fellesoperative doktrine* (Forsvaret, 2019). Derimot er det å anse som nytt at alle domenespesifikke komponenter i militærmakten avkreves å kunne påføre eller støtte effekt i andre domener enn sitt eget. Ønsket om fullt ut å utnytte grener, nivå, faser og sektorer – samt inkluderingen av nye domener og effektorer – representerer derfor noe mer enn «tradisjonelle fellesoperasjoner». Denne utvidelsen av tradisjonelle fellesoperasjoner er med på å utfordre eksisterende prinsipp og militære strukturer, noe som stiller nye krav til kapabiliteter samt til hvordan militære sjefer prioriterer og gjennomfører operasjoner. For å oppnå den synkroniserte innsatsen MDO krever, er situasjonsforståelse på tvers av grener

og nivå avgjørende (U.S. Army, 2018 s. 53). Grunnmuren som muliggjør slik synkronisert MDO-innsats, er hurtighet, informasjonsoverlegenhet og bruk av ny teknologi. I det følgende delkapittelet beskrives denne grunnmuren nærmere.

Hurtighet, informasjonsoverlegenhet og ny teknologi

Filosofien bak MDO er at man skal «vingeklippe» fienden ved å skape mange nok utfordringer, slik at man lammer eventuelle forsøk på påvirkning eller eskalering. For å kunne utnytte mulighetene som eksisterer, og summen av tilgjengelige militære og ikke-militære virkemidler, kreves tilstrekkelig situasjonsforståelse på tvers av domener, sektorer og nivå samt evne til å påføre fienden synkroniserte effekter. Gjennom *operasjonstempo og hurtighet* i MDO søker man derfor å være raskere enn fiendens evne til beslutninger og koordinering. Dette er ikke nytt og er i stor grad del av eksisterende doktriner, tuftet på de militære fordelene som oppnås dersom man evner å bekjempe fiendens materiell og personell. Det som derimot er nytt, er den økte ambisjonen om at tempo og operasjoner skal gjennomføres og synkroniseres på tvers av grener, domener og sektorer.

Et hurtig operasjonstempo i flere domener skal føre til at fienden har begrenset situasjonsforståelse. Slik hurtighet sinker fiendtlig evne til kommando og kontroll samt gjennomføring av operasjoner og nektelse. Samlet sørger hurtigheten for egen sivil og militær handlfrihet. En avgjørende målsetting i MDO er at beslutninger tas raskere enn hos fienden, og at egen struktur evner å omsette beslutningene til synkronisert effekt gjennom kommando- og kontrollkjeden. Om denne ambisjonen lar seg gjennomføre, er usikkert og blir ofte pekt på som en sårbarhet ved MDO (Spears, 2019). Skal man muliggjøre et slikt hurtig operasjonstempo, vil det kreve kapabiliteter, plattformer og personell som kan påføre ønsket effekt. Videre må egne styrker samt militære og sivile beslutningstakere ha *informasjonsoverlegenhet*, beslutningsevne og hyppig oppdatert situasjonsforståelse, fordi tidsriktige og målrettede beslutninger vil utvide egen kampkraft og evne til å vinne slag.

Siden MDO er belaget på både ikke-militære og militære kapabiliteter, vil informasjonsoverlegenhet også innebære at situasjonsforståelse må deles med relevante sivile og militære aktører, på tvers av sektorer, domener og nivå. Informasjon og etterretningsprodukt må aktivt deles, og man kan ikke utelukkende belage seg på et system hvor

man selv må etterspørre informasjon; varsling til relevante aktører er derfor en viktig forutsetning. Evne til å avdekke og beskrive fiendtlig handlemønster, kapasiteter og intensjoner – samt å kunne oversette disse elementene til rettidige måldata og beslutningsstøtte – forblir kritisk. Informasjonsoverlegenhet innebærer også at man evner å se helheten i de operasjonene som settes i gang, og etterretning og situasjonsforståelse blir dermed den avgjørende funksjonen som muliggjør de synkroniserte effektene man søker gjennom MDO.



Figur 4. Eksempel på delmengde av MDO som skaper effekt i det kognitive domenet og muliggjør effekt i det fysiske (Skjelland et al., 2024). I 2020 samtrente norske F-35A-kampfly sammen med allierte B-2A Spirit-bombefly i luftrommet over Island. Dette initiativet sørger for at måldata kan utarbeides og leveres via norsk kommando- og kontrollsystem, på tvers av grener, slik at allierte kan levere store mengder presisjonsvåpen i våre nærområder. Ved å trekke på helheten av tilgjengelige militære kapabiliteter på tvers av allierte kan man således oppnå effekt på tvers av domener. Foto: Master Sgt. Matthew Plew / U.S. Air Force. Opphav: 48th Fighter Wing Public Affairs

I kjernen av disse konseptene finnes en iboende optimisme knyttet til militære avdelingers evne til å omfavne og nyttiggjøre ny teknologi. På lik linje med fellesoperasjoner vil de doktrinelle prinsippene MDO bringer med seg, kreve at den militære strukturen utvikles i takt med tilgjengelige teknologiske nyvinninger. Dette innebærer innfasing av nye plattformer og effektorer som evner å levere langtrekkende og presis ild med begrenset signatur, slik at man kan operere – synkronisert og hurtig – i nektede områder. Videre forutsettes et betydelig utvidet sensornettverk som strekker seg på tvers av domener, og som er helintegrert med øvrig militær kommando- og kontrollstruktur, samt

effektorer som kan agere på beslutninger og måldata. I tillegg til interoperabilitet på tvers av domener krever MDO betydelig utnyttelse av mulighetene som eksisterer innen teknologi, som kunstig intelligens, i form av automatisering og analyser av store datasett. Evnen til å se sammenhenger i komplekse situasjoner formoder at analytikere og beslutningstakere lener seg på tilgjengelige teknologiske hjelpemidler. MDO er derfor i stor grad belaget på at ny teknologi, i kombinasjon med eksisterende løsninger, skal være brekkstangen som gjør at man oppnår hurtighet og informasjonsoverlegenhet. Samtidig er det viktig at denne «teknologioptimismen» ikke fører til at man glemmer krigens natur, og at man ikke lenger tar innover seg aspekter som friksjon, en tenkende fiende, villedning, usikkerhet, menneskelige svakheter, o.l.

Etterretningsstøtte til MDO

De effektene som skal påføres fienden, vil påføres på tvers av domener med støtte fra samtlige grener – i fred, krise og krig. Evnen til å synkronisere og koordinere effektene er basert på rettidig og relevant etterretning fordelt til riktig beslutningstaker med riktig oppløsningsgrad. For at etterretningsfunksjonen skal være i stand til å produsere og fordele rettidig og relevant, er det imidlertid en rekke hensyn som må tas. I det følgende ser vi derfor nærmere på hvordan de ulike stegene i etterretningsprosessen fra figur 1 kan bli påvirket med innfasing av MDO. Oppløsningsgraden i beskrivelsen under er ikke uttømmende, og vurderingene er overordnet eventuelle nasjonale og allierte særegenheter.

Etterretningsbehov og dialog mellom produsenter og konsumenter vil med MDO favne flere spørsmål, aktører og interaksjoner enn før. Dette skyldes den tette integrasjonen på tvers av nivå, domener, sektorer og faser som MDO forutsetter. Når kompleksitet i operasjoner øker, er det naturlig å anta at også etterretningsbehov vil øke, da situasjonsforståelsen og informasjonsoverlegenheten militære sjefer har behov for, utvides. Beslutningstakere vil da trenge domenespesifikke vurderinger, innsikt i ikke-militære konsekvenser, måldata og analyse som også omfatter fasene før krig bryter ut. Behovene vil også favne det taktiske nivået, gitt ambisjonen til MDO om sømløs synkronisering av ild på tvers av domener. Med MDO vil etterretningsprodusenter ha behov for innsikt i planlagt aktivitet i alle domener og nivå for å kunne støtte operasjoner og beslutninger. Dialog og behov for koordinering mellom nivå og involverte aktører vil utvides slik at etterretningsprodusenter har oppdatert innsikt i planer og

etterretningsbehov. Når beslutninger skal tas raskere og operasjonstempoet øker, vil hyppig interaksjon mellom etterretningsprodusenter og beslutningstakere understøtte denne målsettingen.

En multidomeneoperasjon søkes synkronisert også med relevante sivile aktører, slik at staten trekker veksler på helheten av det tilgjengelige maktapparatet. Trusler mot sivil kritisk infrastruktur og eventuelle forsøk på sabotasje, påvirkning og aktivitet mot sivile mål vil således utgjøre en viktig del av en sjefs beslutningsgrunnlag. Dette er tilfellet allerede i dag, men med MDO understrekes viktigheten av den sivile dimensjonen når det kommer til planlegging og gjennomføring av operasjoner. Evnen til å forstå andre sektorer og gjensidige avhengigheter vil derfor forbli viktig. Etterspørsel etter grunnleggende etterretning i tillegg til behov for løpende vurderinger vil kreve sammensatte sensorpakker, deling av data på tvers av etablerte miljø og mulighet for faglig sparring mellom sektorer, nivå og domener. Etterretningsprodusenter som støtter MDO vil oppleve at kravene til kompetanse, kapasitet og prosess i behovs- og styringsdialogen vil kunne endres og tidvis øke.

Styring av etterretningsprosessen vil med MDO øke i kompleksitet og omfang, gitt hurtigheten og den utvidede ambisjonen som ligger bak disse konseptene, noe som gjør det avgjørende å prioritere og fordele begrensede etterretningsressurser effektivt i tid og rom. Prioritering og fordeling vil påvirke kravet til koordinering og ledelse innad og på tvers av grensespessifikk etterretningsproduksjon samt mellom det taktiske, operasjonelle og strategiske nivået. Denne formen for koordinering er en personell-, kompetanse- og tidkrevende prosess som strekker seg forbi den styringen som skjer innad i en spesifikk organisasjon. Rolleforståelse og ressursprioritering blir avgjørende dersom oppdragsporteføljen og synkroniseringsbehov utvides. Det vil for eksempel være viktig å avklare i hvilken grad ulike etterretningsprodusenter skal bruke tid og ressurser på å støtte sideordnede enheter og omvendt, før krise og krig, slik at man unngår organisatoriske og byråkratiske maktkamper mens striden pågår. Byrdefordeling vil bidra med å besvare summen av spørsmål beslutningstakere har, og styring og koordinering er kritisk for å muliggjøre dette. Interoperabilitet på tvers av relevante aktører, både prosessuelt og teknologisk, vil gi positive bidrag.

I sum vil etterretningsledere måtte ha omfattende kjennskap til operasjonsmiljøet og planlagt aktivitet, samt til hva ens egen virksomhet bidrar med, slik at man løpende kan koordinere og eventuelt omprioritere. I en hverdag preget av knappe ressurser vil distribuert intensjon være å

foretrekke fremfor sentralisert styring, slik at dette ikke blir en flaskehals. Styring av etterretningsprosessen vil med MDO forbli avgjørende for at beslutningstakere skal motta den rettidige støtten de trenger for å lede og gjennomføre operasjoner. Evnen til tidsriktig og relevant informasjonsforvaltning, produksjonskoordinering og ledelse vil således være utslagsgivende for om en operasjon er en suksess eller ikke.

Innhenting i en hverdag preget av stormaktskonkurranse må igangsettes før krise og krig bryter ut, gitt hvordan trusselaktører aktivt benytter sammensatte virkemidler i fredstid for å påvirke og utfordre *status quo*. Evnen til å forstå normalsituasjonen samt eventuelle avvik vil således måtte etableres tidlig, tuftet på et sensornettverk som også hensyntar eventuelle effekter under terskelen for krig. Etterretningsinnhenting må derfor være rettet mot og spesialisert på de ulike fasene slik at beslutningstakere har økt situasjonsforståelse og innsikt i eventuelle gråsoner. Ambisjonen med MDO om sømløst å kunne agere og kontrollere forsøk på eskalering krever etterretning som avdekker fiendtlig påvirkning og sabotasje. Innhenting med evne til å plukke opp relevante og rettidige signaler er avgjørende. Videre vil innhenting måtte gjennomføres på tvers av domenene, basert på tekniske og menneskelige disipliner med tilstrekkelig evne og kapasitet. I tillegg til de tradisjonelle domenene må innhenting også omfavne *cyber* og *space* for effektivt å understøtte helheten av MDO.

For å oppnå hurtighet og informasjonsoverlegenhet må innhenting kunne belyse situasjonen på det operasjonelle og strategiske dypet, slik at beslutningstakere kan igangsette operasjoner med redusert usikkerhet og økt innsikt i mulige nektede områder. For å støtte styrkene som skal gjennomføre operasjoner, må innhenting foregå på en måte som muliggjør at data kan benyttes i målsøkeprosessen, slik at styrkene raskt og effektivt kan prioritere og engasjere mål i henhold til den konseptuelle ambisjonen med MDO. Gitt den synkroniserte innsatsen til MDO, må det forventes at data behandles av ulike nivå og analyseceller, noe som gjør interoperabilitet, evne til sanitisering og dataformat viktig. Relevante aktører må i så måte prioritere utvikling og innfasing av kapabiliteter som muliggjør interoperabilitet, evne til sanitisering og relevante dataformat, samt bygge tillit på tvers slik at deling kan gjennomføres. Utviklingen vil omfatte inkrementell innfasing av ny teknologi som gradvis gir utvidede innhentingsmuligheter, samt prosessuelle, juridiske og organisatoriske tilpasninger som tilrettelegger for videre analyse og etterretningsproduksjon.

Analyse og vurdering er avgjørende for enhver form for etterretningsproduksjon – også innenfor rammen av MDO. Produkter som bidrar med overordnet situasjonsforståelse, og strategisk analyse som vurderer helheten av domeneene, sivile forhold samt trusler på tvers av sektorer og faser, representerer viktig grunnlagsetterretning som støtter beslutningstakere på alle nivå. På det taktiske og operasjonelle nivået er evnen til analyse av løpende hendelser og utvikling i stridsfeltet kritisk. Analyse på tvers av domener og faser må i større grad enn i dag inkluderes på lavere nivå, gitt MDOs mål om sømløs bruk av effektorer på tvers av domener. Taktiske beslutningstakere må således være kjent med både muligheter og trusler som strekker seg forbi egen teig og eget domene dersom MDO skal realiseres. Videre, produksjonsplaner må tilpasses slik at man hensyntar helheten i MDO, og analytikere må omfavne domenespesifikk kunnskap ut over eget område.

Kompleksiteten og hurtigheten MDO bringer med seg, samt den overordnede oppmerksomheten på helhet og summen av domener, vil resultere i store mengder data. Samtidig vil MDO kreve raske beslutninger, og samlet vil etterretningspersonell utsettes for høy arbeidsbelastning og stadig økende informasjonsoverflod. Belastningen må håndteres ved å styrke evnen til informasjonsforvaltning, automatisering og øke dedikerte støtteressurser for å redusere den kognitive byrden analysepersonellet utsettes for, noe som indirekte styrker overordnet etterretningsproduksjon. I tillegg til administrativ støtte vil teknologiske hjelpemidler, utvidet bruk av kunstig intelligens og etablerte analyseprosesser være positive bidragsyttere til vurdering og prosessering.

Fordeling og formidling av etterretning vil med MDO måtte foregå hyppig, gitt hurtighet i operasjoner og kravet som stilles til informasjonsoverlegenhet. For at etterretningen som produseres, skal ha sin verdi, vil man trenge et system og en prosess som muliggjør rettidighet, og som kan dele relevante produkter til riktig beslutningstaker og -nivå. Produktene som fordeles, må være tilpasset formål og brukergruppe, inkludert målsøke-data på tvers av grener, nivå og domener. Ønsker om slike tilpassede produkter har eksistert lenge før MDO, men med MDO-konseptet har behovet blitt enda tydeligere.

For å muliggjøre raskere fordeling og formidling må tekniske kommunikasjonsløsninger og informasjonsforvaltning på tvers av grener, sektorer og nivå kobles tettere sammen, slik at man effektivt kan dele data og resultater med relevante beslutningstakere og brukergrupper. At enkelte ikke-militære aktører også har en rolle i MDO, innebærer at sivile og militære

systemer må finne effektive måter å kommunisere på. Hovedutfordringen er ikke teknisk, men knyttet til sikkerhetshensyn og behovene for skjerming av etterretningsprosess og produkt. Her må det gjøres avveininger og løpende vurderinger av informasjonseiere og sikkerhetspersonell, samt kontinuerlig bygging og opprettholdelse av god sikkerhetskultur som sørger for tillit og samhandling.

Konklusjon

Dette kapittelet har undersøkt hvordan innfasingen av MDO kan påvirke etterretningsstøtte til militære operasjoner. MDO integrerer *cyber*, *space* og sivile virkemidler på lik linje med de tradisjonelle krigføningsdomenene og søker å skape synkroniserte effekter på tvers for å overvelde fienden. Kjernen i MDO er basert på hurtig operasjonstempo og informasjons-overlegenhet. Dette innebærer at man fullt ut utnytter mulighetene som eksisterer på tvers av grener, sektorer og allierte, slik at man utvikler seg bort fra domenebasert krigføring og muliggjør synkronisert effekt i alle ledd. MDO vil påvirke mye, men samtidig, når det kommer til etterretning, vil mesteparten forbli likt. Dette kapittelet har pekt på noen utviklings-trekk som vi mener må hensyntas for at nødvendig produksjonstempo skal kunne gjennomføres. Det er for tidlig å komme med bastante konklusjoner når det gjelder de langsiktige konsekvensene av MDO, men basert på tilgjengelig kunnskap og utviklingstrekk har vi identifisert noen sentrale implikasjoner for etterretning.

Bruken av ikke-militære virkemidler innenfor MDO utvider etterretningsbehovene til militære sjefer, noe som stiller økte krav til prosess, kompetanse og tillit mellom involverte aktører. Etterretningsorganisasjoner vil således kreve personell med innsikt på tvers av nivå, sektorer og faser som evner å forstå de ulike domenene, og som kan se sammenhenger uavhengig av om man befinner seg i fred, krise eller krig. Samtidig vil bruken av ikke-militære virkemidler innenfor MDO kreve beslutningstakere med økt innsikt i mulighetene og begrensningene til etterretning, slik at oppdragsdialog, operasjonsplanlegging og bruk av etterretning er realistisk.

For å støtte militære operasjoner tuftet på MDO med rettidig og relevant etterretning forutsettes bruk av ny og fremvoksende teknologi i alle ledd. Samspill og interoperabilitet mellom etterretning og operasjoner, på tvers av nivå og grener, vil være kritisk. Teknologi kan ikke være løstrevet fra behovet, for utviklingen må skje i et helhetsperspektiv hvor man

kontinuerlig innarbeider det som er tilgjengelig og relevant. Samtidig må man anerkjenne at krigens natur og enkelte aspekt ved både krig og etterretning ikke lar seg håndtere ved bruk av teknologi.

Det forventes at innfasing av MDO har direkte innvirkning på etterretningsorganisasjoners fremtidige kapabilitetskrav. For å støtte militære operasjoner som er basert på MDO, vil det være behov for økt samvirke og koordinering mellom sivile og militære aktører, med allierte og på tvers av nivå. Tett samvirke og interoperabilitet vil være avgjørende for om etterretning blir en byrde eller en styrkemultiplikator i gjennomføring av MDO; en helhetlig tilnærming hvor operasjoner og etterretning ses i sammenheng vil være avgjørende for fremtidig suksess. Nasjonale og allierte etterretningsprodusenter må finne effektive måter å samhandle på, både juridisk og prosessuelt. Dette innebærer støtte i utvikling av felles situasjonsforståelse samt byrdefordeling basert på tilgjengelig etterretningskapabiliteter og produksjonskrav. Videre forskning som rendyrker nasjonale perspektiv, og som mer dyptgående analyserer hvordan ulike steg av etterretningsprosessen påvirkes, vil øke forståelsen for konsekvensene innfasingen av MDO utgjør.

Forfatterbiografier

Mats Rjaanes jobber som forsker ved FFI i forskningsgruppen Asymmetrisk krigføring.

Karl Erik Olsen er forskningssjef i Avdeling for Forsvarssystemer hos FFI.

Referanser

- Andrew, C. M. (2018). *The secret world: A history of intelligence*. Yale University Press.
- Barno, D. W. & Bensahel, N. (2023). *Adaptation under fire: How militaries change in wartime*. Oxford University Press.
- Beadle, A. W. (2016). *Å forske på Forsvaret i fremtiden: muligheter, begrensninger og kognitive fallgruver* (FFI-Rapport 16/01810). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Cucinschi, A. (2023). Cyber and space domains: Impact on the development of the multi-domain operations. *Bulletin of «Carol I» National Defence University*, 12(1), 80–91. <https://doi.org/10.53477/2284-9378-23-07>
- Department of the Army. (2023). *F 2-0 Intelligence*. Headquarters, Department of the Army. <https://www.bits.de/NRANEU/others/amd-us-archive/fm2-0fd%2809%29.pdf>
- Díaz-Fernández, A. M. & Arcos, R. (2021). A framework for understanding the strategies of openness of the intelligence services. *International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, 23(3), 259–280. <https://doi.org/10.1080/23800992.2021.2010365>
- Dylan, H. (2014). *Defence intelligence and the Cold War: Britain's Joint Intelligence Bureau 1945–1964*. Oxford University Press.

- Feickert, A. (2024). Defense primer: Army Multi-Domain Operations (MDO). *Congressional Research Service*. <https://www.congress.gov/crs-product/IF11409>
- Forsvarets forskningsinstitutt. (2024). *Forskning for framtidens forsvar: strategi mot 2044.* https://www.ffi.no/om-ffi/styringsdokumenter/_/attachment/inline/8cca9f43-7fda-4b63-8e42-d3359a880092:cca1b9003489bb30b086329e126016ac58800eb8/FFIs-strategi-mot-2044-DIGITAL.pdf
- Forsvaret. (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Forsvarsstaben. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2631948/FFOD%202019%20.pdf>
- Forsvaret. (2021a). *Forsvarets etterretningsdoktrine 2021*. Forsvarssjefen. <https://www.etterretningsstjenesten.no/publikasjoner/etterretningsdoktrinen>
- Forsvaret. (2021b). *Konsept for utvikling av Hæren: Morgendagens hær*. https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/haeren/morgendagens-haer.pdf/_/attachment/inline/e14ad896-886e-49f7-a99d-ebfc0729a056:0182b3d2c7fcc6459eef5510b2f046e2fd367b/Morgendagens%20haer.pdf
- Prop. 87 S (2023–2024). *Forsvarsløftet – for Norges trygghet: Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-87-s-20232024/id3032217/>
- Hatlebrekke, K. A. (2019). *The problem of secret intelligence*. Edinburgh University Press.
- Høiback, H. (2013). *Understanding military doctrine: A multidisciplinary approach*. Routledge.
- Jensen, M. A. (2012). Intelligence failures: What are they really and what do we do about them? *Intelligence and National Security*, 27(2), 261–282. <https://doi.org/10.1080/02684527.2012.661646>
- Katz, B. (2021). Maintaining the intelligence edge: Reimagining and reinventing intelligence through innovation. *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. <https://www.csis.org/analysis/maintaining-intelligence-edge-reimagining-and-reinventing-intelligence-through-innovation>
- Kramer, F. D., Dailey, A. M. & Brodfuehrer, J. A. (2024). *NATO multidomain operations: Near- and medium-term priority initiatives* (Rapport). Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/nato-multidomain-operations/>
- Mazar, M. J., Frederick, B. & Crane, Y. K. (2022). *Understanding a new era of strategic competition* (Rapport). RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA290-4.html
- NATO. (2022). *NATO 2022, Strategic Concept*. North Atlantic Treaty Association. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- NATO. (2023, 5. oktober). *Multi-domain operations in NATO – explained*. <https://www.act.nato.int/article/mdo-in-nato-explained/>
- Oakley, D. P. (2019). *Subordinating intelligence: The DoD/CIA post-Cold War relationship*. University Press of Kentucky.
- Phythian, M. (2015). *Understanding the intelligence cycle*. Routledge.
- Regjeringen. (2024, 2. februar). *Økt sikkerhet for kritisk infrastruktur på norsk sokkel*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/okt-sikkerhet-for-kritisk-infrastruktur-pa-norsk-sokkel/id3023761/>
- Richelson, J. T. (2016). *The U.S. intelligence community* (7. utg.). Routledge.
- Rietjens, S. (2020). Intelligence in defence organizations: A tour de force. *Intelligence and National Security*, 35(5), 717–733. <https://doi.org/10.1080/02684527.2020.1737397>
- Skjelland, E., Glærum, S., Nyhamar, T., Sendstad, C., Arnfinnsson, B., Fauske, M. F., Gjørven, E., Klausen, R. A., Køber, P. K., Lammersdorf A. B., Lausund, K., Olsen, K. E., Olsen, R. B., Reitan, J., Sellevåg, S. R. & Waage, K. (2024). *Forsvarsanalysen 2024*. Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/forsvarsanalysen-2024>
- Spears, W. (2019, 21. mai). A sailor's take on multi-domain operations. *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2019/05/a-sailors-take-on-multi-domain-operations/>

- Spoor, B. & de Werd, P. (2023). Complexity in military intelligence. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 36(3), 1122–1142. <https://doi.org/10.1080/08850607.2023.2209493>
- Stenslie, S., Haugom, L. & Vaage, B. H. (Red.). (2019). *Etterretningsanalyse i den digitale tid: en innføring*. Fagbokforlaget.
- Strachan-Morris, D. (2024). Knowledge gives strength to the arm: An agenda for studying combat intelligence as a discrete function within military intelligence. *Intelligence and National Security*, 39(7), 1158–1175. <https://doi.org/10.1080/02684527.2024.2383011>
- Takabatake, F. (2024). NATO's Approach to multi-domain operations: From the perspective of the economics of alliances. *Defence and Peace Economics*, 35(3), 281–294. <https://ideas.repec.org/a/taf/defpea/v35y2024i3p281-294.html>
- UK Ministry of Defence. (2020). Joint concept note 1/20: Multi-domain integration. *Ministry of Defence*.
- U.S. Army. (2018). *The U.S. Army in multi-domain operations 2028* (TRADOC Pamphlet 525-3-1). U.S. Army. <https://adminpubs.tradoc.army.mil/pamphlets/TP525-3-1.pdf>
- Warner, M. (2012). Reflections on technology and intelligence systems. *Intelligence and National Security*, 27(1), 133–153. <https://doi.org/10.1080/02684527.2012.621604>
- Williams, M. J. (2011). Empire lite revisited: NATO, the comprehensive approach and state-building in Afghanistan. *International Peacekeeping*, 18(1), 64–78. <https://doi.org/10.1080/13533312.2011.527513>
- Zegart, A. B. (2007). *Spying blind: The CIA, the FBI, and the origins of 9/11*. Princeton University Press.

KAPITTEL 9

Hærens etterretningskapasiteter på taktisk nivå: Fleksibel støtte til totalforsvaret i møte med sammensatte trusler under terskelen for krig?

Øyvind Arne Nord Berg Hæren, Norge

Abstract: The threats most likely to manifest in the high north will be hybrid and operate below the threshold of war. In Norway the handling of these kinds of threats fall within the jurisdiction of civilian authorities. At the same time, the military forces conducts continuous daily operations and can in certain situations provide important supporting capabilities to civilian total defence system actors. This is especially true within the intelligence, surveillance and reconnaissance communities. This chapter introduces tactical intelligence capabilities in the Norwegian Army and discusses what roles these capabilities might have in support of civilian crisis response to hybrid threat below the threshold of war. The chapter discusses the legal frameworks that allow such support in addition to how intelligence on the strategic and tactical levels are similar and distinct. The chapter argues that the relevant types of threats will mainly manifest as crisis response operations in local communities which may or may not be understood as connected to the wider situation on a national level. Based on this supposition the chapter describes the Norwegian Army tactical intelligence capabilities and discusses how these can be applied in support of civilian authorities crisis response to hybrid threats below the threshold of war.

Keywords: military power, land power, total defense, tactical intelligence, Armed Forces, Army, threat perception, hybrid instruments

Innledning

I skrivende stund fortsetter Russlands krig i Ukraina. Dette har i praksis tømt Norges nærområder for konvensjonelle landmilitære styrker, og som følge av medlemskapet i NATO er kostnaden av å bruke konvensjonelle militære styrker mot Norge stor. Selv om Russland søker å øke sine militære styrker i Norges nærområder, fremstår det fremdeles sannsynlig at avskrekking vil fungere i overskuelig fremtid. Dersom Russland ønsker å påvirke Norge på en avgjørende måte, vil truslene derfor sannsynligvis komme i andre former enn via en invaderende armé fra øst. De truslene vi mest sannsynlig vil måtte håndtere i Norge, vil derfor være sammensatt og under terskelen for krig. Håndteringen av slike trusler er sivile myndigheters ansvar i Norge. Samtidig utfører Forsvaret daglige operasjoner og kan ha viktige støttende roller. Særlig innenfor etterretning og overvåkning, nemlig beslutningstøtte og situasjonsbevissthet, har Forsvaret betydelige kapasiteter som driver daglige operasjoner. Flere av disse kan sannsynligvis bidra i større grad hvis situasjonen tilsier det. Dette kapittelet skal derfor introdusere taktisk etterretning i Forsvaret, og hvilken rolle Hærens taktiske etterretningskapasiteter kan ha i møte med trusler mot Norges sikkerhet under terskelen for krig.

Der strategisk etterretning retter søkelys på understøttelse av nasjonens øverste politiske og militære ledelse, herunder regjering og forsvarssjefen, er taktisk etterretning – eller etterretning på taktisk nivå – skreddersydd for understøttelse av militære sjefer for militære oppgaver i et stridsmiljø. I det videre vil kapittelet rette oppmerksomhet på rollen til taktisk etterretning. Taktisk etterretning i Norge er i liten grad forsket på, og den vitenskapelige litteraturen er svært begrenset. Kapittelet vil derfor i hovedsak være basert på forfatterens bakgrunn og erfaring. Dette vil gi et kilde- og tidsnært innblikk i temaet, mens det samtidig vil bære preg av det begrensede kildetilfanget. Kapittelet avgrenses til å omhandle Hærens del av Forsvarets taktiske etterretningskapasiteter, og deres relevans i møte med tradisjonelle og irregulær maktmidler som brukes under terskelen for krig i Norge. Begrepet «under terskelen for krig» er avgjørende, da terskelen representerer et skille som medfører en rolleendring for hele organisasjonen. Under terskelen skal Forsvaret avskrekke militære angrep på landet samt støtte sivile myndigheter i deres arbeid. Når avskrekkingen feiler og terskelen trås over, vil Forsvaret tildeles nye roller, nytt ansvar og ny myndighet av konge og regjering. Av denne grunn er det nødvendig å være eksplisitt på

det grunnleggende juridiske rammeverket disse kapasitetene kan brukes innenfor. Kapittelet vil således beskrive hvordan Hærens kapabiliteter kan brukes i en statlig legal ramme i fredstid, til støtte for de sivile myndighetene som har ansvar for og myndighet til å håndtere sammensatte trusler under terskelen for krig.

Ettersom denne teksten i hovedsak er basert på praksis og erfaring fremfor vitenskapelige arbeider, innledes kapittelet med en kort historisk gjennomgang av utviklingen de siste tjue årene for å skape kontekst for hvorfor Hæren har utviklet kapasiteter innenfor etterretning, samt vise forfatterens bakgrunn. Slik viser kapittelet hvordan kapasiteter som ble etablert for å svare ut behov som oppsto for bruk i operasjoner utenfor Norges grenser, har blitt tilpasset og videreutviklet i takt med den endrede sikkerhetssituasjonen i Norges nærområder. Deretter drøftes det juridiske rammeverket og den organisatoriske innrammingen disse kapasitetene har fått, i en nasjonal kontekst, samt forskjeller og likheter mellom strategisk og taktisk etterretning slik denne er organisert i Norge i dag. Disse to temaene skaper i sum rammeverket de taktiske etterretningskapasitetene kan virke innenfor i møte med sammensatte trusler under terskelen for krig. Med disse temaene som bakgrunn drøftes kort hvordan sammensatte trusler kan se ut på taktisk nivå. Mye av den eksisterende litteraturen om emnet retter søkelys på konsepter og teorier, og den konkretiserer sjelden hvordan mål, effekter eller metoder utspiller seg som konkrete hendelser som må håndteres i praksis. En slik konkretisering av det som ofte kan være generiske trusselbeskrivelser, legges så til grunn for en diskusjon rundt Hærens taktiske etterretningskapasiteter i rammen av totalforsvaret under terskelen for krig.

Fremveksten av et taktisk etterretningssystem i Norge

På samme måte som Sovjetunionens fall i 1991 representerer 11. september 2001 et tydelig vannskille i utviklingen av norsk militær makt – fra mobiliseringsforsvaret over en gradvis nedbygging og påfølgende dreining mot innsatsforsvar og internasjonale operasjoner (Bogen & Håkenstad, 2015). Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022 har hatt samme effekt, da perioden med søkelys på internasjonal innsats langt hjemmefra har blitt avløst av behovet for å sikre oss selv i en usikker internasjonal sikkerhetspolitisk situasjon. Disse datoene representerer viktige milepæler for hvordan

konkurransen, konfrontasjon og konflikt har blitt forstått (Prop. 87 S (2023–2024), s. 37). Carl von Clausewitz etablerte begrepene krigens natur og krigens karakter, og disse begrepene benyttes i *Forsvarets fellesoperative doktrine* i dag (Forsvaret, 2019, s. 19). Krigens natur beskriver de evige kjennetegnene ved krig som menneskelig fenomen, men hvert tilfelle av krig har sin egen historiske, teknologiske, samfunnsmessige og politiske kontekst som gir den spesifikke krigen dens unike karakter. Det er med en slik forståelse for krig og konflikt som et menneskelig, historisk og samfunnsmessig betinget fenomen Hærens taktiske etterretningskapabiliteter er dyrket frem. De omskiftelige omstendighetene som kom av den kalde krigens slutt, dannet konteksten for etableringen av Hærens 6. divisjon,¹ og med erfaringene fra den internasjonale innsatsen på Balkan etablerte Hæren en dedikert etterretningsbataljon for å understøtte denne. Da forfatteren tjenestegjorde i Afghanistan mellom 2005 og 2012, var det som del av et landtaktisk etterretningssystem med utgangspunkt i Etterretningsbataljon.

Afghanistan formet avdelingen på en rekke sentrale områder med tanke på kapabiliteter, bemanning, trening og fokus. Men i kontrast til flere andre av våre allierte glemte Norge og Hæren aldri vårt naboskap til Russland. Selv om Hæren på de fleste områder ble nedskalert, fortsatte øving og trening på to spor. Oppsetting og understøttelse til operasjonene i Afghanistan hadde en tydelig prioritet, men Hæren fortsatte å øve på nasjonale operasjoner for å forsvare Norge.² Dette holdt kompetansen på nasjonale operasjoner ved like, om enn på et minimumsnivå, noe som ga oss fordeler da dreiet vekk fra Afghanistan og tilbake til Norge. Forfatteren opplevde selv skiftet som planoffiser fra 2013, da de operative planene for forsvaret av Norge ble reetablert etter at de hadde ligget brakk i nær tjue år. Samme periode markerte starten på arbeidet med å gjøre taktisk etterretning i landmakten relevant for bruk i forsvaret av landet. Å flytte det taktiske etterretningssystemet fra en NATO-ledet operasjon i utlandet til en nasjonalt ledet operasjon til daglig i Norge var en krevende prosess som endret oppdrag, juridisk ramme og operasjonell kontekst og ikke minst aktørene. Men Russlands krigføring mot Ukraina fra 2014 ga alle deler av

1 Kommandonivået var operativt mellom 1996 og 2009.

2 Forsvaret ble omstilt fra «kaldkrigsforsvaret» til «innsatsforsvaret» gjennom flere langtidsplaner. Bogen og Håkenstad (2015) beskriver dette på en god måte, samt peker på rollen Russlands krigføring i Georgia i 2008 hadde i å «vende Forsvaret hjem» fra det tidspunktet. Tregheten i organisasjonsendringer gjorde også at en omstilling – som ennå ikke var ferdigstilt – mot et innsatsforsvar i praksis opplevdes som at veien tilbake mot et søkelys på det nasjonale var relativt kort, om enn med betydelig endret struktur og tap av viktige kompetanseområder.

Forsvaret en tydelig motivasjon og et felles målbilde. Etterretningstjenesten utarbeidet den første nasjonale etterretningsdoktrinen i 2013. Enhetlig etterretning i Forsvaret var et sentralt begrep i dette dokumentet (Forsvaret, 2013), og den har på mange måter skapt stammen som Forsvarets ulike avdelinger og kapabiliteter så har utviklet seg som del av. For Hæren og Etterretningsbataljon har det betydning at taktiske kapabiliteter skal komplettere etterretningstjenesten på naturlige områder, men uten unødig overlappende kapasitet.

I 2018 skjøt arbeidet tydelig fart da grensjefene ble tildelt roller som taktiske styrkesjefer.³ For Hærens del innebar dette blant annet å etablere seg som et nytt kommandonivå – over brigade, men under fellesoperativt hovedkvarter. Det naturlige nivået å sikte seg inn mot er divisjonen, men med enkelte oppgaver som normalt tillegges korps og komponenthovedkvarter i større nasjoner.⁴ I denne perioden tjenestegjorde forfatteren i Hærstaben, og bidro til å etablere det som i skrivende stund er Hærens etterretningssystem. Dette systemet omfatter alle Hærens avdelinger og kapabiliteter, men Etterretningsbataljon dannet kjernen og ryggraden.⁵

Etter 2014 var det «hybride virkemidler» og «gråsonekonflikter» som utgjorde store deler av trusselbildet samtidig som fullskala konflikt var dimensjonerende for ambisjonene.⁶ Hæren mistet aldri «bakkeinvasjonen fra øst» av syne, selv om sannsynligheten for at en slik invasjon skulle skje, opplevdes som forsvinnende liten. Nettopp derfor kom Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022 som en overraskelse, men også som en bekreftelse på at arbeidet som var gjort siden 2013, ikke bare var nyttig, men også klokt. Som sjef for Etterretningsbataljon⁷ mellom 2022 og 2025 har forfatterens opplevelse av krigens evige natur og omskiftelige karakter derfor understreket at Hærens etterretningssystem må kunne levere beslutningsstøtte i hele spekteret av menneskelig konflikt. Kapabilitetene

3 De taktiske styrkesjefene inkluderer sjefene for henholdsvis Hæren, Luftforsvaret, Sjøforsvaret, Heimevernet og Forsvarets spesialstyrker.

4 Se (UK Army, 2018) for en beskrivelse av landtaktiske kommandonivåer.

5 De fleste militære avdelinger og kommandonivåer har etterretningskapasiteter og/eller etterretningsstabelementer. Det er imidlertid kun Hæren som har et fullt utviklet taktisk etterretningssystem med fullbredde kapasiteter. Ryggraden i dette har vært Etterretningsbataljon, nå Nordenfjeldske etterretningsregiment, men med viktige kapabiliteter i andre avdelinger slik som Brigade Nord og Finnmark landforsvar med grensevaktoppdraget. Utnyttet fullt ut er også Heimevernet en enorm etterretningskapasitet som inngår i dette systemet.

6 For å følge Forsvarets trusselforståelse over tid er Etterretningstjenestens årlige ugraderte trusselvurdering *Fokus* en god kilde. Den kom ut første gang i 2012 og er deretter gitt ut årlig (Forsvaret, u.å.).

7 Etterretningsbataljon byttet navn til Nordenfjeldske etterretningsregiment 24. april 2025. Avdelingen viderefører oppgaver, kapabiliteter og organisasjon. Det nye navnet nyttes derfor i det videre her.

og kompetansene må trekke på de historiske erfaringene samtidig som de endres kontinuerlig for å finne en sunn balanse mellom generell evne og hurtig tilpasning til oppdukkende situasjoner. Men disse aktivitetene må skje innenfor de statlige legale rammene vårt samfunn er bygget opp rundt.

Aktører og juridiske rammeverk

Norge har én strategisk etterretningstjeneste som støtter både sivile og militære myndigheter. Etterretningstjenesten er organisert som ett av to operative hovedkvarter, der Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) er det andre. Sjef Etterretningstjenesten har selvstendig myndighet til å drive operasjoner. Hjemmelsgrunnlaget for operasjonene avgrenses av bestemmelsene i norsk lovgivning, herunder og spesielt etterretningstjenesteloven (2020). Er hensikten etterretning, er det Etterretningstjenesten som har myndighet til å utføre operasjonene. På samme måte er det politiet og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) som har lovhjemmel til å drive innhenting av informasjon om forhold innenfor landets grenser, enten det er for å avdekke hvorvidt kriminelle forhold finner eller har funnet sted, eller for etterretning i betydningen beslutningsstøtte (Unneberg et al., 2024, s. 31). I tillegg regulerer sikkerhetsloven (2018) hvilken type informasjon som kan samles inn og behandles for dette formålet. Her er både Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) premissgivere for hvordan denne tjenesten utføres i Forsvaret. Militære sjefer er ansvarlig for sikkerhetstjenesten knyttet til egen avdeling og militære aktiviteter og områder,⁸ og overvåkning av norske havområder og luftrom utføres av Forsvaret. Flere av operasjonene FOH leder, involverer derfor innsamling av informasjon i eller utenfor norske land- og havområder. Men det er hensikten med aktiviteten som avgjør hvilket lovverk den reguleres av.

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) har ulike roller, ansvar og myndigheter i normal fredsmessig drift og i krise og krig. De operative planene inneholder derfor et system for å identifisere og anbefale utløsningen

⁸ Feltfunksjonen etterretning og fagområdet sikkerhetstjeneste kan være utfordrende å skille. Der etterretning skal skape forståelse for motstander og terreng, skal sikkerhetstjeneste beskytte skjermingsverdige objekter og aktiviteter. Med andre ord er sikkerhetstjeneste relatert til kontraoppklaring, kontraetterretning og militært vakthold. Dette er særskilte fagfelter som er underlagt egne juridiske rammer. Situasjonsforståelse på dette området bygges ikke til daglig av taktiske etterretningsskapabiliteter, men kan, når situasjonen endres og myndighet delegeres, slås sammen med etterretningsbildet til en helhetlig situasjonsforståelse.

av tiltak⁹ som gir militære myndigheter nødvendig handlingsrom til å håndtere en endret situasjon. Hærens planverk reflekterer derfor i hovedsak krigstid, men med tydelige rammeverk for operasjoner til daglig og i tilspissede situasjoner eller kriser. Som et eksempel ble ikke Hærens operative planer endret da regjeringen hevet beredskapsnivået i Norge som følge av den internasjonale situasjonen etter Russlands invasjon av Ukraina (Regjeringen, 2022). Det som derimot skjedde, var at planen ble lagt til grunn for en ordre som svarte med spesifikke handlinger på den endrede situasjonen. Ordren inkluderte også nødvendige justeringer i hvordan Hæren skulle bruke sine etterretningskapasiteter til å støtte sjef Hæren i hans daglige operasjoner samt bidra til nasjonal situasjonsforståelse gjennom FOH.¹⁰ Med bakgrunn i gjeldende beredskapstiltak og utgitte ordre har Hæren i utgangspunktet myndigheten til å gjøre disse oppgavene som del av daglige operasjoner. Dersom det identifiseres behov som krever myndigheter ut over de man selv rår over, kan man be om støtte eller bistand fra den aktøren som innehar de rette juridiske hjemlene. Forenklet sagt er denne aktøren Etterretningstjenesten dersom behovet omhandler forhold utenriks, og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) dersom det gjelder forhold innenriks. I praksis utgjør dette også skillet mellom «etterretningsarbeid» og «sikkerhetsarbeid» i en militær kontekst. Men som vi forstår av litteraturen rundt sammensatte- eller hybride trusler, er dette nettopp et skille som kan skape uheldige gråsoner av myndighetsutøvelse. Bevisstheten rundt disse gråsonene er høy og håndteres løpende av Hærstaben og FOH opp mot alle relevante samarbeidspartnere. Gjennom vanemessig liaisonering mellom aktørene bygges tillit og evne til samvirke på tvers av sektor og etat slik at endringer i situasjon og behov kan håndteres hurtig og effektivt.

I endrede situasjoner er det også naturlig at andre aktører enn de rent militære, Etterretningstjenesten inkludert, har behov for å styrke enkelte fagmiljøer eller fokusområder. Et av Hærens bærende organisasjonsprinsipper er «samvirke». Begrepet kommer fra behovet for at alle våpenarter må jobbe sammen for å utgjøre en effektiv militær organisasjon. Det nytter ikke at fotsoldater, stridsvogner, artilleri og logistikk jobber hver for seg. De må

9 Disse er beskrevet i Beredskapssystem for forsvarsektoren (BFF) og har hjemmel i beredskapsloven (1950). Dokumentet er gradert begrenset iht. sikkerhetsloven § 11 og § 12, jf. offentleglova § 13.

10 Etterretning er en av flere fellesfunksjoner som i sum beskriver funksjonene som et fellesoperativt hovedkvarter utfører for å planlegge og utføre militære operasjoner (Forsvaret, 2019). Disse faller ikke inn under etterretningstjenesteloven, men regnes som militære operasjoner. På samme måte er etterretning i politiet et «fagbegrep», ikke en juridisk definisjon (Unneberg et al., 2024, s. 31).

samvirke for å sikre at $1 + 1 = 3$.¹¹ Etterretningskapabiliteter inngår alltid i samvirkeoperasjoner, enten ved å motta støttebehovene og levere etterretninger direkte eller ved å sette sammen oppdragsorganiserte enheter.¹² På samme måte som Hæren kan omdisponere ressurser internt for å løse nye oppdrag, kan man overføre kommando over nødvendige kapabiliteter til andre aktører. På denne måten kan oppdragstilpassede enheter støtte nær sagt hvem som helst under aktørens eget mandat, og under kommando av den sjefen som eier myndigheten. Dersom støttebehov kommer utenfra Forsvaret, kalles slike henvendelser «bistandsanmodninger».¹³ Dette er standardiserte måter å be om støtte på fra militære kapasiteter til andre deler av totalforsvaret.¹⁴ Hæren mottar rutinemessig slike bistandsanmodninger gjennom FOH hvert år. Eksempler på etterspurte og anvendte taktiske etterretningskapasiteter de senere årene inkluderer bildetyding og analysestøtte i forbindelse med redningsoperasjonen etter leirskredet på Gjerdrum i desember 2020 (Arstad, 2021), overvåkingsstøtte til Heimevernet og politiets sikringsoppdrag ved ubåtanløp i Tromsø (Forsvaret, 2022) samt spesialkompetanse på droneoperasjoner i forbindelse med sikring av olje- og gassrørledningene i Nordsjøen etter sabotasjen av Nord Stream II (Svedal, 2022). Verktøyene for å styrke totalforsvarsaktører ved å bruke militære kapabiliteter generelt og etterretningskapasiteter spesielt er til stede og i daglig bruk. Slik sett er Norge godt posisjonert på dette området for å kunne kraftsamle ressurser for å møte mange ulike typer trusler og trusselaktører.

Avslutningsvis er det verdt å merke seg det historiske grunnlaget for hvorfor skillet mellom militære og sivile maktmidler er satt der det er satt. Arne Willy Dahl skriver i forordet til boken *Til forsvar av landet* (Dahl, 2019, s. 7) at det kun er noen få generasjoner siden oppfatningen var utbredt om at «militærvesenet er borgerskapets redskap for undertrykkelse av arbeiderklassen». Hendelser der militære styrker var satt inn i arbeidskonflikter, slik som ved det såkalte Menstadslaget i 1931, danner bakteppet for den oppgavedelingen vi i dag har mellom politi og militære styrker i Norge. Potensialet for misbruk av maktmidlene som etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenester forvalter på samfunnets vegne, er fremdeles stort og utgjør en legitim bekymring i et demokratisk

11 Og videre: I strid er samvirke ofte nødvendig for å få $1 + 1$ til å bli 2!

12 Størrelsen kan variere fra én person med rett kompetanse til hele underavdelinger. Det er likevel ønskelig å inkludere ledelse, innsamling, analyse og understøttelse i alle oppdragstilpassede enheter.

13 Se f.eks. bistandsinstruksen (2017) og sivilforsvarsforskriften (2022).

14 Se boken *Til forsvar av landet* (Simonsen, 2019) for en helhetlig gjennomgang av de rettslige rammene og gråsonene ved bruk av Forsvaret innenriks i fred og krise.

samfunn. Debatten rundt siste utgave av etterretningstjenesteloven illustrerer dette (se f.eks. Aurlien, 2019; Lie-Gjeseth, 2020). Balansen mellom kapable etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenester som kan gi beslutningsstøtte og avdekke og avverge trusler mot samfunnet samtidig som befolkningens rettigheter ivaretas, er krevende. Ettersom militær etterretningsvirksomhet på taktisk nivå har potensial til å misbrukes (Ballari, 2014), blir også Hærens etterretningsregiment inspisert årlig av Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget). Dette er en sikkerhetsmekanisme for å sikre lovlig og klok bruk av kapabilitetene innenfor samfunnets juridiske og etiske normer.

Taktisk og strategisk etterretning

Etterretningstjenesten inngår i Forsvaret, men støtter både sivile og militære beslutningstakere på strategisk nivå. Disse omfatter blant annet regjering og Forsvarets øverste ledelse. Etterretningstjenesten skriver på sine nettsider at:

Etterretningsvirksomhet skal bidra med å varsle eller støtte en stats myndigheter og beslutningstakere med fortrinn, slik at de kan øyne totalbildet og fatte beslutninger fra et så opplyst ståsted som mulig. Dette gjøres ved å tilføre kunnskap om relevante forhold og gjøre etterretningsmottakeren i bedre stand til å fatte informerte og velbegrunnede avgjørelser. (Forsvaret, 2025)

De fire rollene etterretning skal fylle, er varsling, støtte til plan- og policy-utvikling, støtte til pågående operasjoner og hendelser samt støtte til vurdering av effekter. Prinsippene for hvordan etterretning utøves, er like, selv om behovene som skal dekkes, som oftest varierer på ulike organisatoriske nivåer. Strategisk etterretning understøtter ofte med det store oversiktsbildet i politisk strategiske prosesser samtidig som de taktiske og stridstekniske nivåene ofte har mer detaljorienterte behov (Forsvaret, 2025). Det er likevel ikke detaljgrad eller oppgave som definerer om etterretning foregår på strategisk eller taktisk nivå; det er heller knyttet til hvilke beslutningstakere som understøttes, og i hvilken kontekst aktiviteten foregår. Militær etterretningsvirksomhet på taktisk nivå inngår i den operative bruken av Norges militære styrker som utføres av Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) i Bodø. Sjef FOH har en egen etterretningsstab (J2), men har ikke andre etterretningskapasiteter for å støtte sin egen

situasjonsforståelse og beslutningsevne. J2 nytter all tilgjengelig informasjon fra Etterretningstjenesten, styrkesjefene og andre for å sammenstille et så komplett situasjonsbilde som mulig. De militære etterretningskapabilitetene er fordelt hos de taktiske styrkesjefene og opererer derfor under deres kommando, koordinert gjennom FOH. Taktisk etterretning, eller etterretning på taktisk nivå, er skreddersydd for understøttelse av militære sjefer for militære oppgaver i et stridsmiljø. Det er derfor ikke overraskende at etterretningskapasitetene de taktiske styrkesjefene rår over, har både særegenheter og fellestrekk med strategisk etterretning. Tempo, tidshorisont, aksept for usikkerhet i grunnlagsdata, forventning om direkte bruk av informasjonen i pågående operasjoner, formidlingskanaler og deling av informasjon er noen sentrale områder hvor det er ulikheter mellom taktisk og strategisk etterretning i praksis. Samtidig er prinsippene for etterretningsarbeid like. Selv om tempo typisk er høyere på taktisk nivå, er rettidighet avgjørende for begge nivåer (Forsvaret, 2021). Selv om man i felt har kortere tidshorisont, må de lange linjene og den grunnleggende informasjonen ligge til grunn. Aksepten for usikkerhet håndteres gjennom å kommunisere sannsynligheter fremfor sannheter på alle nivåer, men på grunn av tempo i militære operasjoner er det ofte større aksept på taktisk nivå for å handle på tynnere grunnlag. I utførelsen av militære operasjoner er det med andre ord bakt inn en større kulturell aksept for å handle på tross av stor usikkerhet, sammenliknet med hvordan det kanskje er på andre samfunnsområder. Dette kan ikke gå ut over prinsippet pålitelighet (Forsvaret, 2021), så taktiske etterretningsorganisasjoner må også bygge gode relasjoner og vise åpenhet for dem de støtter. Det er lov å endre vurdering hurtig når man blir klokere, men man kan likevel ikke endre for ofte. Forventningen om direkte støtte til ulike sjefer og staber og derfor bruk av etterretningsinformasjonen i pågående operasjoner fremtvinger også metoder og en kultur for deling av sensitiv informasjon på taktisk nivå, enten gjennom måter for forsvarlig håndtering av høygradert informasjon på tvers av organisasjoner eller gjennom såkalt sanitisering.¹⁵ Nettopp erfaringen med direkte støtte og det som i Hæren kalles «samvirke», utgjør en klar styrke i det taktiske etterretningssystemet.

Stabshåndbok for Hæren (Hæren, 2021) beskriver et antall standardiserte typer etterretningsoppgaver som støtter militære operasjoner uavhengig av situasjon og operasjonstype. Grunnleggende for all taktisk etterretningsproduksjon er evnen til å etablere og vedlikeholde situasjonsforståelse, med

15 Å sanitisere innebærer å bearbeide informasjonen så den kan fordeles med lavere behov for skjerming.

andre ord: «Hva skjer nå». Basert på situasjonsbildet og kjennskap til utviklingen over tid kan fremtidige mulige handlemåter utvikles for de relevante aktørene: Hva vil skje i morgen eller om en uke? Denne forståelsen skaper beslutningstøtte for planarbeid slik at uønsket utvikling kan forhindres eller møtes i tide. Dette er den mest typiske etterretningsstøtten militære sjefer forholder seg til. En annen hovedkategori etterretningsoppgaver kalles målfatning. Dette er oppgavene som sikrer at vi velger ut de mest hensiktsmessige målene vi skal påvirke, som oftest med langtrekkende ildstøtte som fly, missiler og artilleri, men også tradisjonelle landstyrker og spesialstyrker. Målfatning kan også rettes mot enkeltpersoner eller illegale nettverk som skjuler seg i befolkningen, en oppgave som kan være relevant også under terskelen for krig. Når målene er valgt ut, må de lokaliseres, overvåkes og følges, måldata må samles inn, og effekten av påvirkningen må vurderes. Disse to hovedoppgavene – beslutningsstøtte og målfatning – er såpass krevende og særegne at man som oftest må prioritere hvilket oppgavesett som er viktigst i tid og rom. I tillegg kommer noen støtteoppgaver. Disse omfatter vedlikehold av grunnleggende etterretninger samt aksessutvikling (Hæren, 2021). Grunnleggende etterretninger er systematisert informasjon og vurderinger som forventes å være relativt statiske størrelser, og som legges til grunn for all annen etterretningsproduksjon (Forsvaret, 2021, s. 21). Dette er «etterretningsdatabasen» med alle detaljene som kan sammenstilles med den informasjonen som samles inn, og som dermed kan gjøre oss klokere. Aksessutvikling sikrer tilgang på relevant og troverdig informasjon i dag, i morgen og om flere år. Relatert til aksessutvikling er også det kontinuerlige arbeidet med å kontrollere om motstanderen driver med villedning og nektelse. Villedning er enkelt forklart aktiviteter som forer oss med falsk informasjon, mens nektelse er å hindre oss i å samle inn relevant informasjon. For å sikre oss tilstrekkelig aksess til relevant informasjon på tross av villedelse og nektelse – samt utnytte så mange kilder til informasjon som mulig – har taktiske etterretningsorganisasjoner ulike innsamlingskapabiliteter.

Nordensfjeldske etterretningsregiment består av underavdelinger som spesialiserer seg på ulike innsamlingsmetoder,¹⁶ analyse og produksjon, ledelse og understøttelse. Elektronisk krigføringskompani er utrustet og trent for å utnytte det elektromagnetiske spektrumet for militære operasjoner.

16 På strategisk nivå benevnes kapabilitetene «disipliner». Dette omfatter signaletterretninger, etterretning fra åpne kilder, menneskebasert etterretning, bildeetterretning, og så videre. Hæren har flere kapabiliteter som faller inn under de ulike disiplinene, men også kapabiliteter av mer militær art. Ofte benevnes disiplinene som «INT-er» som følge av at de har egne forkortelser som alle ender med «INT». For eksempel benevnes bruken av åpne kilder OSINT (*Open Source Intelligence*).

Med andre ord kan man her lytte på radiosignaler, peile og lokalisere radiosendere samt forstyrre disse med støy – såkalt *jamming*. Bildedyderne i regimentet utnytter alle typer bildedannende sensorer, enten de er satellittbasert eller mobilkameraer. I kompaniet samarbeider man samarbeider ofte med militærgeografer som eksempelvis kan utnytte kartdata og andre kilder til å lokalisere og tidfeste bilder. Etterretnings- og sikkerhetseskadron driver menneskebasert innsamling. Med andre ord etablerer – og utnytter – man her relasjoner til mennesker med ønsket aksess til informasjon. Bruk av åpne kilder i en taktisk ramme er i rivende utvikling, mye på grunn av spredningen av mobiltelefoner, smartklokker og andre internettilkoblede «dingser» samt rollen til ulike sosiale medier i moderne samfunn. I tillegg har etterretningsregimentet en fjernoppklaringseskadron.¹⁷ Denne avdelingen er spesialisert på å ta seg inn på og oppholde seg på nektet område over tid under alle klimatiske forhold og i alle typer terreng, med andre ord operere i små patruljer bak fiendens linjer. Tradisjonelt har patruljene løst oppdrag med direkte observasjon med kikkert og kamera, men de kan også utrustes med en rekke andre sensortyper, droner eller annet. I løpet av de neste årene vil Hæren anskaffe store og kapable taktiske droner. Disse kan bære en rekke sensortyper, herunder bildedannende sensorer og sensorer innen elektronisk krigføring. Dette systemet vil utfylle dagens mindre stridstekniske dronesystemer, som har begrenset rekkevidde og utholdenhet samt begrenset nyttelast. Evnen til å samle inn informasjon fra ulike kilder med ulike metoder er viktig, men lite effektiv uten dedikert analyse og produksjon. Hærens flerdisiplinanalytikere er særlig utvalgt og utdannet for å sammenstille og tolke informasjon fra alle tilgjengelige kilder og for å produsere beslutningstøtteprodukter som orienteringer, kartoverlegg og skriftlige vurderinger. I tillegg har etterretningsregimentet spesialkompetanse på å lede etterretningsarbeid og kan inngå i andre staber for å støtte disse med integrasjon av etterretning med andre fagfelter.

Som nevnt tillegges Hæren oppgavene som tilfaller divisjonsnivået og nivåene over. For å forstå innretningen på de taktiske etterretningskapabilitetene er det derfor viktig å forstå hvordan dette nivået organiserer sine

17 Som navnet antyder, er fjernoppklaring en oppklaringskapabilitet. Hæren har flere andre oppklaringskapabiliteter fordelt på Hærens avdelinger. Dette inkluderer patruljer, pansrede kjøretøy, droner med mer. Det kan ofte være uklart hva som skiller taktisk etterretning og oppklaring, da alle samler inn og behandler informasjon til beslutningsstøtte. Taktisk etterretning leverer et helhetlig, langsiktig bilde, mens oppklaring leverer spesifikk, tidskritisk og stridsviktig informasjon som skal benyttes umiddelbart. Samtidig er kapabilitetene komplementære. Informasjon samlet inn med oppklaringsenheter, kan inngå i taktiske etterretningsvurderinger, og disse kan støtte opp om oppklaringsoperasjoner.

oppgaver, og hvilke oppgaver de taktiske etterretningskapabilitetene derfor er utrustet, trent og øvet for. Divisjoner utfører striden på dypet av motstanderens gruppering for å forme stridsfeltet, ressurssetter operasjonene i hovedstridsområdet der brigadene opererer, samt sikrer de bakre områdene der logistikk, kommando og kontroll samt mottak av allierte foregår.¹⁸ Nordenfjeldske etterretningsregiment må som del av det taktiske etterretningssystemet understøtte alle disse oppgavene i alle deler av stridsfeltet. Hærens kapabiliteter for å løse oppgaven med å sikre bakre områder er direkte relevant for daglige operasjoner, da dette er oppgaver som må utføres i hele Norges territorium også i fred og krise. Såkalt *rear area security* (se også NATO, 2022) omfatter oppdragene Heimevernet løser, kontraoppklaring, eskorte av kolonner, militært vakthold og taktiske etterretningsoperasjoner med mer. Kontraoppklaring er uniformerte militære kapasiteter som jakter på motstanderens uniformerte militære kapasiteter. Men i store deler av Hærens ansvarsområde, og særlig under terskelen for krig, må vi forvente at fiendtlige elementer ikke skjuler seg i det fysiske terrenget eller opptrer i uniform, men er skjult i det menneskelige terrenget. Med andre ord må Hæren være i stand til å jakte etter menneskelige nettverk som skjuler seg i befolkningen. Dette er oppgaver som Hæren har relevant erfaring fra, etter operasjonene i Afghanistan, men som er politiets oppgave i fredstid i Norge. Begge disse kategoriene av sikkerhetsoperasjoner i bakre områder må støttes med etterretning. Under terskelen for krig – og i møte med sammensatte trusler – vil hele Norges territorium i praksis være det Hæren kaller et bakre område som skal sikres mot uønsket påvirkning, og det er forventet at trusselprofilen prinsipielt er den samme uavhengig av situasjon. Det kan derfor forventes at de forberedelsene Hæren gjør for å kunne sikre de bakre områdene, er relevante også i fred og krise. Men hvordan ser denne trusselprofilen ut?

Sammensatte trusler på taktisk nivå – fra teori til praksis

Langtidsplanen for forsvarssektoren (Prop. 87 S (2023–2024)), lagt frem våren 2024, beskriver hvilket teoretisk rammeverk og hvilken konkret trussel som legges til grunn for videre utvikling. Dokumentet beskriver et

¹⁸ Hæren bruker den britiske hærens taktiske håndbok for korps og divisjon (UK Army, 2018) som utgangspunkt for organisering av divisjonsoperasjoner.

konfliktspekter som deles inn i generiske situasjonstyper i våre militærstrategiske omgivelser som i varierende grad kan inntreffe samtidig. Disse er *konkurrans*e, en lavintensiv normaltilstand preget av kontinuerlig «myk» påvirkning; *konfrontasjon*, en mellomtilstand som kan variere i intensitet, og som preges av direkte og/eller indirekte påvirkning, press og trusler som krever tydelig håndtering (en slik situasjonen kan være uoversiktlig og kan oppleves som krevende); og til sist *konflikt*, en høyintensiv og ustabil situasjon der Norge og allierte utsettes for direkte og kanskje omfattende destruktiv maktbruk (Prop. 87 S (2023–2024), s. 37).¹⁹ Dokumentet bruker ikke ordet «krig» som del av konfliktspekteret, men det inngår åpenbart i definisjonen.

Regjeringen presiserer at konfliktspekteret ikke er en trinnvis skala (Prop. 87 S (2023–2024), s. 22). Norsk sikkerhet blir kontinuerlig utfordret direkte og indirekte, av flere aktører og på flere arenaer med en rekke virkemidler. Hvilke trusler som defineres som «under terskelen for krig», og som må håndteres i tråd med denne definisjonen kan derfor sies å være situasjonsuavhengig. Det er vår forståelse for konteksten – fremfor vår forståelse av selve trusselen, hendelsen eller situasjonen – som definerer om disse er «under terskelen». Vi må følgelig kunne håndtere hendelser og situasjoner uansett type, i tråd med hvordan myndighetene definerer og kontekstualiserer dem. Regjeringen omtaler også sammensatte trusler i langtidsplanen. Her videreføres rammeverket og definisjonene fra tidligere stortingsmelding (Meld. St. 10 (2021–2022)), der sammensatte trusler er betegnelsen på strategier for konkurranse og konfrontasjon under terskelen for direkte væpnet konflikt. Sammensatte trusler kan kombinere diplomatiske, informasjonsmessige, militære, økonomiske, finansielle, etterretningsmessige og juridiske virkemidler. Det forventes i denne konteksten forventes at virkemiddelbruken er langsiktig og kombinerer åpne, fordekte og skjulte metoder (Prop. 87 S (2023–2024), s. 22). Her er det likevel verdt å merke seg at forberedelser til eskalering til væpnet *konflikt* vil kunne utspille seg med de samme metodene og midlene som er beskrevet over. Kanskje vil intensitet og frekvens på aktiviteten eller opplevd tempo kunne gi oss mulighet til å skille mellom en alvorlig *konfrontasjon* og innledningen på en *konflikt*. Dette er imidlertid ikke gitt, da nettopp tvetydighet og usikkerhet kan være effekter motstanderen søker å oppnå. En evne til å

¹⁹ I tillegg beskrives tilstanden *konsolidering*. Dette er en situasjon der aktører søker å befeste fordelaktige posisjoner nådd uavhengig av situasjonen for øvrig (Prop. 87 S (2023–2024), s. 37).

eskalere til væpnet *konflikt* på en måte som gir motstanderen initiativet i det videre, må forventes å være bygget inn i planen selv om intensjonen ikke nødvendigvis er å eskalere ut over en *konfrontasjon*.

Regjeringen peker på spionasje, sabotasje og påvirkning i det fysiske domenet, det kognitive domenet og cyberdomenet som særlig viktige virkemidler (Prop. 87 S (2023–2024), s. 22). Nasjonal militær egeevne og evne til alliert mottak og tilstedeværelse nevnes som særlig utsatt for disse aktivitetene. Regjeringens beskrivelse er i tråd med Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) sine analyser. Diesen (2018) legger imidlertid til attentater, terror, sosial uro samt undergraving av samfunnsorden som konkrete virkemidler.²⁰ Nettopp samfunnsorden og samfunnssikkerhet fremheves også som særlig utsatt for sammensatte trusler. Disse områdene utelukker ikke hverandre, da en aktivitet som truer samfunnssikkerheten, kan brukes for å legge press på myndighetene slik at politisk vilje til for eksempel å akseptere alliert tilstedeværelse i Norge undergraves. Strategi kan beskrives som å balansere mål, metode og midler i en dynamisk og interaktiv virkelighet, mens taktikk er noe du gjør (Høiback, 2023, s. 46). Beskrivelsene over retter søkelys på nettopp mål, metode og midler slik disse fremstår på strategisk nivå. På taktisk nivå vil ikke de samme forhold nødvendigvis fremstå like klart. I en situasjon med stormaktsrivalisering i Arktis er for eksempel alliert tilstedeværelse en viktig faktor. Norge representerer en sikker havn der allierte kan understøtte sin maritime, luftbårne eller landbaserte tilstedeværelse i Arktis. Forsvaret av Norge i *konflikt* er basert på slik alliert støtte og tilstedeværelse, men viktigheten av slik aktivitet til daglig har øket de siste ti årene (se f.eks. Bakke-Jensen, 2020; Forsvaret, 2022; Johansen et al., 2024). For Russland må det kunne forutsettes at dette er en hovedutfordring i forholdet til Norge. Undergraving av politisk vilje og folkelig aksept for alliert tilstedeværelse og bruk av norsk territorium er således et åpenbart strategisk mål. Hvis taktikk er «noe du gjør», vil håndteringen av en hendelse (middelet) være det primære, mens metoden og målet kan forbli ukjent. For eksempel kan sabotasje av vannforsyningen til en kommune være middelet. Metoden er svekkelse av evnen til å understøtte både sivilsamfunnet og alliert tilstedeværelse, og målet er å

20 Litteraturen om sammensatte, hybride eller gråsonetrusler er omfattende og variert. Et hovedskille ser ut til å være om og i hvilken grad militære virkemidler inkluderes (se f.eks. Bergaust & Sellevåg, 2024). Om man går ut fra at sammensatte trusler foregår i en ny normaltilstand av *konkurranse*, eller om søkelyset er på bruken av virkemidlene i *konfrontasjon*, påvirker nok definisjonene og kategoriseringen. Militærfaglig er det vanskelig ikke å skimte mot eskaleringsmulighetene militære virkemidler utgjør. «Selv i hybridkrigens tidsalder er artilleriet kongens endelige argument» (Galeotti, i Høiback, 2023, s. 95).

undergrave sivilsamfunnets aksept for alliert tilstedeværelse i den stedlige garnisonen. I en slik situasjon vil «sabotasje av vannforsyning», ikke «alliert tilstedeværelse, være utfordringen på taktisk nivå. Det kan med andre ord forventes at sammensatte trusler er utpreget praktiske fremfor teoretiske på taktisk nivå. Det er derfor evne til hendelse- og krisehåndtering håndtering av disse typer trusler sannsynligvis handler om på taktisk nivå.

Militære taktiske etterretningskapasiteter innenfor rammen av totalforsvaret under terskelen for krig

Krisehåndtering er i utgangspunktet ikke et militært ansvarsområde. Sektorprinsippet medfører at det i stor grad er det enkelte departementet med underliggende direktorater og etater som har ansvar for forebygging, beredskap og håndtering innenfor sine sektorer. Krisehåndteringsprinsippene (ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet) underbygger denne ansvarsfordelingen og medfører at kommuner og fylker ofte får sentrale roller (Malerud et al., 2021, s. 10, 22). Med andre ord kan håndtering av hendelser som inngår i en kampanje med sammensatte trusler som utfordrer Norges sikkerhet ikke nødvendigvis involvere forsvarssektoren direkte. Det er her totalforsvaret har en rolle. Regjeringens langtidspan for forsvarssektoren beskriver en ambisjon om å styrke evnen til å bistå i sivil krisehåndtering (Prop. 87 S (2023–2024), s. 89). Alle Forsvarets tilgjengelige ressurser kan i prinsippet bistå i sivil krisehåndtering, kun begrenset av at støtten skal være styrt av sivile myndigheters behov og være forenelig med ivaretagelse av Forsvarets primær oppgaver. I skrivende stund forventer Forsvarsdepartementet at Forsvarets bistand til andre enn politiet blir regulert i en ny forskrift innen kort tid. En slik forskrift vil kunne bidra til enklere og mer effektiv støtte.

FFI utga i 2021 en rapport om situasjonsforståelse ved sammensatte trusler (Malerud et al., 2021). Her påpekes det at det må forventes at en kampanje rammer på tvers av sektorer, selv om målet er å påvirke en konkret kapasitet eller enkeltsektor. Forsvarets operative evne kan for eksempel rammes gjennom understøttende sektorer (Malerud et al., 2021, s. 14). Det kan være utfordrende å ha felles situasjonsforståelse på tvers av sektorer og nivåer. Å tolke en hendelse i en gitt sektor som relevant for å forstå hendelser i andre sektorer er krevende, og særlig dersom en kampanje er

langsiktig og har lav intensitet og frekvens. FFI (Malerud et al., 2021) anbefaler derfor å etablere en permanent, nasjonal evne på strategisk nivå til å sammenstille og tolke relevant informasjon på tvers av sektorer, slik at relevante beslutningstakere får god støtte til daglig. Etableringen av Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS)²¹ har potensial til å dekke dette behovet på strategisk nivå (Prop. 87 S (2023–2024), s. 22). I normal drift vil den enkelte sektor og instans oppfylle sin del av bildebyggingen ved å rapportere langs etablerte kanaler slik at den felles analyseenheten kan sammenstille og tolke informasjonen, slik at en oppdatert situasjonsforståelse alltid er tilgjengelig. I normal drift er dette tilstrekkelig dersom arbeidet utføres rutinemessig og kontinuerlig. Ved hendelses- eller krisehåndtering kan derimot evnen til å samle inn, sammenstille og tolke informasjon samt evnen til å formidle denne lokalt eller rapportere den tidsriktig utfordres. FFI (Malerud et al., 2021, s. 18flg.) legger til grunn at det finnes tre ambisjonsnivåer innenfor situasjonsforståelse i møte med sammensatte trusler under terskelen for krig. Nivå 1 er å *beskrive* hva som skjer, nivå 2 er å *forstå* hva som skjer, mens nivå 3 er å kunne *predikere* mulige og sannsynlige videre situasjoner og hendelsesforløp. Metoden for slik «bildebygging» beskrives som å «samle og dele informasjon», å «analysere og sammenstille informasjon» og å «formidle og presentere informasjon». Denne fremgangsmåten er helt i tråd med metoden militær taktisk etterretning legger til grunn. I militær sammenheng inkluderer det såkalte e-hjulet i tillegg steget «styring», som inkluderer «etterretningsdialog» med støttet instans (Forsvaret, 2021).

På taktisk nivå er det praktiske handlinger som står i sentrum. Nærhet til hendelsen og utførende ledd er derfor sentralt. Etterspurte deler av et taktisk etterretningssystem vil derfor virke best dersom det er koblet direkte mot den instansen som leder det praktiske arbeidet i tråd med sektorprinsippet og krisehåndteringsprinsippene. Så hva kan Hærens taktiske etterretningskapabiliteter bidra med til totalforsvarsaktører i møte med hendelses- og krisehåndtering?

Selv om Hæren er organisert, utrustet og øvet for høyintensitets landoperasjoner i en væpnet konflikt, utgjør dette i praksis et vidt spekter av situasjoner som må håndteres. Etterretningssystemet er derfor innrettet på hurtig å starte arbeidet med en ukjent situasjon med høyt tidspress og

21 Senteret er et samarbeid mellom Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og politiet for øvrig.

høy usikkerhet i informasjonsgrunnlaget. Av denne grunn er utdanning i etterretningsregimentet orientert mot metode fremfor å spesialisere personellet mot konkrete saksforhold, aktører eller fagområder.²² Effekten av en slik orientering er at kapabilitetene i Hæren er innrettet mot raskt å starte arbeidet med å støtte nær sagt hvem som helst, med hvilket som helst informasjonsgrunnlag. Tilnærmingen garanterer ikke dyp fagkunnskap, men strukturert, metodisk og helhetlig informasjonsinnsamling, behandling og formidling.²³ Aktuelle kapabiliteter som kan bistå ved hendelses- og krisehåndtering, kan derfor dekke alle deler av bildebyggingen, i tråd med FFIs (Malerud et al., 2021) beskrivelse. For det første vil Nordenfjeldske etterretningsregiment kunne bistå med etterretningsstabelementer. Disse kan bistå med å planlegge og lede hele bildebyggingprosessen for en støttet aktør. En etterretningsstab er til for å føre etterretningsdialogen med beslutningstakeren og dennes stab, for å så omsette behovene i rettet innsamling og informasjonsdeling. Dette sikrer rettidig produksjon og analyse av beslutningsstøtte og bildebygging samt sikrer formidling av kunnskapen til rett sted og tid. Etterretningsstaber er utdannet, trent og øvet på å inngå i andre stabelementer og på å spille disse gode, og de er således ideelle som forsterkning av andre staber. Samtidig kan liaisonelementer støtte. En etterretningliaison avgis til den støttede aktøren for å sikre god informasjonsdeling og forståelse. Ofte kan en slik liaison også kunne rådgi bruk av de andre tilgjengelige ressursene, slik at disse kan etterspørres til bistand etter behov. En liaison vil i praksis kunne hjelpe til med å knytte sammen det lokale nivået med det strategiske nivået. Ved behov kan liaisonen medbringe høygraderte kommunikasjonsmidler som gjennom de forhåndsetablerte samarbeidsforholdene mellom Hæren og andre aktører, slik som Etterretningstjenesten og PST, fasilitere effektiv informasjonsdeling. Et vesentlig poeng her er også at en slik metode bygger på etablerte relasjoner og tillit mellom organisasjoner.

Et analyseelement kan også bidra substansielt under hendelses- og krisehåndtering. Slike analyseelement består av særlig metodesterke flerdisiplinanalytikere som kan motta alle typer informasjon, evaluere kildens pålitelighet og informasjonens troverdighet og deretter sammenstille, tolke og produsere ny kunnskap. Dette personellet er også utdannet for å kunne formidle denne kunnskapen på hensiktsmessige måter. Dette er kapasitet

22 Dette utelukker selvsagt ikke et visst søkelys på og fordypning i temaer som russisk militærmakt og hemmelige tjenester på taktisk og operasjonelt nivå.

23 Se også Borg (2022) for en studie av Etterretningsbataljon sin bruk av strukturerte analyseteknikker.

som sjelden husholdes til daglig på lavere nivåer i de ulike sektorene, etatene eller kommunene. Som del av et analyseelement eller en etterretningsstab inngår alltid evnen til informasjonshåndtering («information management»). Dette er personell med særlig kompetanse på å sikre effektiv organisering og flyt av store mengder informasjon. Dette kan også være nyttig støtte som enkeltstående kapabilitet i noen sammenhenger.

Hærens og etterretningsregimentets innsamlingskapabiliteter representerer i seg selv evne til å innhente store mengder informasjon fra kilder som normalt ikke er tilgjengelig for sivile aktører. Flere kapabiliteter er kompletterende eller overlappende med politiets, PSTs og Etterretningstjenestens kapabiliteter. Som taktiske kapabiliteter er Hærens innsamlingsmiljøer innrettet på samvirke, tempo og direkte støtte til utøvende sjefer og staber samt på hurtig bruk av den innsamlede informasjonen. Alle Hærens kapabiliteter er også mobile og kan flyttes hurtig dit de trengs. Evnen til å drive fokusert innsamling med flere metoder på kort varsel og med hurtige endrede prioriteter øves jevnlig. I tillegg utgjør hvert innsamlingsmiljø i etterretningsregimentet et fagmiljø som har inngående kjennskap til hvilken trussel eget fagfelt kan representere. En elektronisk krigføringsspesialist eller en droneoperatør kan for eksempel gi svært spisset og tilpasset støtte for å kunne forstå trusselen fra tilsvarende kapabiliteter hos en motstander. Nordenfjeldske etterretningsregiment kan som tidligere beskrevet sette sammen en oppdragstilpasset enhet som avgis til den ansvarlige myndighet.²⁴ Med regjeringens nye forskrift vil slik støtte bli ytterligere standardisert og forenklet. Slik kan bistand ytes med fleksibel sammensetning av kapabiliteter og i et nødvendig volum i spennet fra en person til hele systemet.

Noen avsluttende ord

Dette kapittelet har beskrevet hvilken rolle taktiske etterretningskapasiteter kan ha i møte med trusler mot Norges sikkerhet under terskelen for krig. Hærens taktiske etterretningskapasiteter er tilpasset landstrid på taktisk nivå, men innehar kapabiliteter og kompetanse som er relevant ut over Hærens egne ansvarsområder og operasjoner. Det juridiske grunnlaget for

²⁴ Det er ofte i forbindelse med innsamling av informasjon juridiske rammer kan utfordres. Samtidig er det like viktig å oppbevare og behandle informasjon på en måte som er lovlig og under rett myndighet. Det er derfor avgjørende at Hæren ved mottak av bistandsanmodninger bruker sine jurister i samråd med anmodende myndighet for å avklare hvilke kapasiteter som kan anvendes, og under hvilke vilkår og forutsetninger. Hærens kapasiteter er designet for å virke i et helhetlig system, men det er ikke sikkert at støttet sivil aktør har anledning til å bruke alle deler under sin myndighet.

bruk av taktiske etterretningskapasiteter i Norge gjør at disse kan utnyttes både innenfor operasjoner underlagt Forsvarets operative hovedkvarter og i situasjoner hvor kommandooverføringer er gitt etter bistandsanmodning fra politiet, og med forventede endringer i forskrift, for andre sivile aktører. Slik støtte internt i Forsvaret er standardisert, og bistand til politi og PST er i dag rutinepreget. Støtte til kommuner og andre sektorer og etater blir nå i økende grad mulig. Taktiske etterretningskapasiteter kan ikke erstatte kapasitetene og oppgavene som tilhører strategisk nivå, og de må aldri komme i et konkurranseforhold til disse. De taktiske kapasitetene kan derimot utgjøre en nyttig komplettering av nisjer og behov som man kanskje ellers ikke ville hatt evne eller kapasitet til å dekke. Kapitlet viser hvordan god situasjonsforståelse og evne til krise- og hendeshåndtering i det som innenfor Hæren kalles bakre områder, kan være avgjørende for Norges evne til å opprettholde nasjonal kontroll og utføre effektiv hendeshåndtering også i en tid da trusselbildet er mindre tydelig. Nettopp det som kjennetegner taktiske kapabiliteter, nemlig hurtig reaksjon, tempo, samvirketrening, metodefokus og mobilitet, gjør dem godt egnet til å bistå i hendelses- og krisehåndtering. Dersom sammensatte trusler som opererer under terskelen for krig innenfor rammen av stormaktsrivalisering, er en permanent del av Norges omgivelser, kan taktiske etterretningskapasiteter være et nyttig og fleksibelt verktøy for hele totalforsvaret.

Forfatterbiografi

Øyvind Arne Nord Berg har bakgrunn fra det norske Forsvaret. Han er utdannet ved Krigsskolen og har gjennomført stabsstudiet ved Forsvarets høyskole. Han har en mastergrad i Konflikt og flerkulturell forståelse fra UiT Norges arktiske universitet. Øyvind Berg har jobbet med taktisk etterretning i Hæren siden 2004 med tjeneste innen Jeger- og oppklaringsoperasjoner, etterretningsanalyse og stillinger i etterretningsstaber på brigade og hærstabsnivå. Hans siste stilling var tre år som sjef for Etterretningsbataljonen. Han har også tjenestegjort tre kontingenter i Afghanistan.

Referanser

Arstad, S. (2021, 8. januar). Til vanlig jobber de med militære scenarier – denne gangen var det en naturkatastrofe. *Forsvarets forum*. <https://www.forsvaretsforum.no/etterretning-gjerdrum-haeren/til-vanlig-jobber-de-med-militaere-scenarier---denne-gangen-var-det-en-naturkatastrofe/176567>

- Aurlien, K. (2019, 15. mars). Også vi som ikke har noe å skjule bør være bekymret for den nye etterretningsloven. *Morgenbladet*. <https://www.morgenbladet.no/ideer/debatt/2019/03/15/ogsa-vi-som-ikke-har-noe-a-skjule-bor-vaere-bekymret-for-den-nye-etterretningsloven/>
- Bakke-Jensen, F. (2020, 28. august). Vi ønsker alliert aktivitet i Norge. *Nordnorsk debatt*. <https://www.nordnorskdebatt.no/vi-onsker-alliert-aktivitet-i-norge/o/5-124-9364>
- Ballari, A. (2014, 20. september). Forsvaret refses for journalist-overvåking. *NRK*. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/forsvaret-refses-for-overvaking-1.11942997>
- Beredskapsloven. (1950). *Lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold* (LOV-1950-12-15-7). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7?q=beredskap>
- Beredskapssystem for forsvarssektoren. (2015).
- Bergaust, J. C. & Sellevåg, S. R. (2024). Improved conceptualising of hybrid interference below the threshold of armed conflict. *European Security*, 33(2), 169–195. <http://doi.org/10.1080/09662839.2023.2267478>
- Bistandsinstruksen. (2017). *Instruks om Forsvarets bistand til politiet* (FOR-2017-06-16-789). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789?q=Instruks%20om%20Forsvarets%20bistand%20til>
- Bogen, O. & Håkenstad, M. (2015). *Balansegang. Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Dreyer.
- Borg, L. C. (2022). *Reduced analytic uncertainty through increased analytic rigour: Effects of using structured analytic techniques in estimative intelligence* [Doktorgradsavhandling]. Brunel University.
- Dahl, A. W. (2019). Forord. I S. Simonsen, *Til forsvar av landet: rettslige rammer og gråsoner i fred, krise og krig* (s. 5–7). Fagbokforlaget.
- Diesen, S. (2018). *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt* (FFI-rapport 18/00080). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Etterretningstjenesteloven. (2020). *Lov om Etterretningstjenesten* (LOV-2020-06-19-77). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2020-06-19-77>
- Forsvaret. (2013). *Forsvarets etterretningsdoktrine*. Forsvarssjefen.
- Forsvaret. (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Forsvarsstaben. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2631948/FFOD%202019%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Forsvaret. (2021). *Forsvarets etterretningsdoktrine*. Forsvarssjefen. <https://regelverk.forsvaret.no/fileresult?attachmentId=25336663>
- Forsvaret. (2022, 10. januar). Amerikansk ubåt til Grøtsund. <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/presse/pressemeldinger/amerikansk-ubat-til-grotsund>
- Forsvaret. (2025). *Om etterretningsfaget*. <https://www.etterretningstjenesten.no/om-etterretning>
- Forsvaret. (u.å.). *Trusselvurdering Fokus: Etterretningstjenestens åpne vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer for Norge*. <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus>
- Hæren. (2021). *Stabshåndbok for Hæren – Plan- og beslutningsprosessen*. Hærens våpenskole.
- Høiback, H. (2023). *Krigføring: Hvordan kriger planlegges, utføres og vinnes*. J. M. Stenersen.
- Johansen, E., Hansen, P. & Straumsnes, M. (2024, 20. januar). 2000 allierte soldater i Norge: – Vi har en nabo som har skapt stor usikkerhet. *NRK*. https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/forsvaret_-stor-okning-i-utenlandske-allierte-soldater-i-norge-1.16723506
- Lie-Gjeseth, T. (2020, 11. juni). Nå starter masseovervåkingen. *Dagbladet*. <https://www.dagbladet.no/kultur/na-starter-masseovervakingen/72557366>
- Malerud, S., Hennem, A. C. & Toverød, N. (2021). *Situasjonsforståelse ved sammensatte trusler – et konseptgrunnlag* (FFI-rapport 21/00246). Forsvarets forskningsinstitutt.
- Meld. St. 10 (2021–2022). *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20212022/id2908167/>
- NATO. (2022). *NATO Standard ATP-3.2.1: Conduct of land tactical operations, Edition C, Version I*. NATO Standardization Office (NSO).

- Prop. 87 S (2023–2024). *Forsvarsløftet – for Norges trygghet: Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-87-s-20232024/id3032217/>
- Regjeringen. (2022, 31. oktober). *Regjeringen styrker Forsvarets beredskap i Norge* [Pressemelding]. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-styrker-forsvarets-beredskap-i-norge/id2942769/>
- Sikkerhetsloven. (2018). *Lov om nasjonal sikkerhet (LOV-2018-06-01-24)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>
- Sivilforsvarsforskriften. (2022). *Forskrift om sivilforsvar (FOR-2022-02-14-253)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-02-14-253?q=sivilforsvarsforskriften>
- Svedal, M. G. (2022, 15. oktober). Her er militære fly og skip i aksjon på sokkelen. *NRK*. https://www.nrk.no/vestland/forsvaret-aukar-beredskapen_-orion-fly-og-kystvaktskip-patrujlerer-sokkelen-1.16140413
- Unneberg, E., Jansen, P. T. & Trønnes, O. (Red.). (2024) *Etterretningsanalyse i politiet*. Universitetsforlaget.
- UK Army. (2018). *Army Field Manual: Warfighting tactics: Part 2. Corps and divisional tactics*. British Ministry of Defence.

KAPITTEL 10

Spesialstyrker som middel for strategisk fleksibilitet i Arktis¹

Nicholas Mahdavi Forsvaret, Norge

Susanne Blydt Paulsen Forsvaret, Norge

Abstract: The Norwegian Special Operations Command (FS) is an important strategic resource for the Norwegian authorities' future military approach in the Arctic. Increased rivalry between great powers and a changed geopolitical threat landscape have once again brought a global power struggle in the north to the fore. The special forces' ability to conduct low-signature operations and gather strategic information makes them well-suited for military operations in the Arctic. Their operational experience from the war on terror has been central to the development of the forces in recent decades. The challenges of military operations in the Arctic against a technologically equal state actor differ from those in the War on Terror. The chapter argues that the FS must undergo a mental and structural transformation to maintain its relevance in Arctic military operations. This includes, among other things, specialization in Arctic-relevant capabilities and adapting doctrines. The special forces' biggest challenge will be to prioritize resources in an increasingly complex and ever-growing mission portfolio. With a comprehensive and targeted strategy, the FS can help complement other military and political instruments in a security-sensitive area such as the Arctic.

Keywords: Norwegian Special Operations Command, Arctic, strategy

¹ Dette kapittelet er en videreutvikling av bacheloroppgaven *Spesialstyrker i Arktis*, levert i 2023 av artikkelforfatterne på Forsvarets høyskole.

Innledning

Forsvarets spesialstyrker (FS) vil som en strategisk ressurs kunne spille en sentral rolle i norske myndigheters fremtidige militære tilnærming i Arktis. Spesialstyrker er lette og presise styrker som kan brukes i militære operasjoner mot mål av strategisk verdi og i politisk sensitive områder. Med oppdragsspesifikk organisering, seleksjon og trening brukes spesialiserte teknikker og metoder for å gjennomføre operasjoner hvor viljen til å ta militær og politisk risiko er høyere enn ved bruk av konvensjonelle styrker (Forsvaret, 2019, s. 132; NATO, 2019, s. I–19). Evnen til å operere selvforsynt for kortere oppdrag, ferdigheter og treningsstandard til å gjennomføre lavsignaturoperasjoner bak fiendens linjer og mulighet for fordekt innsetting er noen av egenskapene som gjør norske spesialstyrker til en relevant militærstrategisk ressurs i Arktis. Samtidig står FS overfor flere utfordringer de må overkomme for å øke sitt potensial som relevant kapasitet ved krigføring i arktiske miljø.

Den historiske utviklingen til norske spesialstyrker har skjedd som respons på samtidens aktuelle militære og sikkerhetspolitiske utfordringer. Det kan sies at norske spesialstyrker har gjennomgått fire hovedfaser eller *paradigmer*: ukonvensjonell krigføring mot okkupasjonsmaktene under andre verdenskrig fulgt av rekognosering og utvikling av måldata under den kalde krigen, deretter støtte til innenrikssikkerhet som verktøy mot kontraterror i 1970-, 1980- og 1990-årene og avslutningsvis utenlandsoperasjoner til støtte for norsk utenrikspolitikk (Johansen & Gråtrud, 2018, s. 16–18). Etter to tiår med deltakelse i den globale krigen mot terror er norske spesialstyrker nå i ferd med å gjennomgå et nytt paradigmeskifte. Interessekonflikter mellom autoritære stater og Vesten blir tydeligere, og den sikkerhetspolitiske spenningen i Arktis øker (Etterretningstjenesten, 2024, s. 5). Norges geostrategiske rolle med grense til Russland kombinert med medlemskap i forsvarsalliansen NATO gjør landet til en sentral aktør i det sikkerhetspolitiske maktspillet i nord. Regjeringen må tilpasse seg NATOs interesser i Arktis og samtidig balansere egne behov for regional stabilitet.

Potensialet ved bruk av spesialstyrker i Arktis er betydelig, men ikke uten utfordringer. To tiår med søkelys på opprørsbekjempelse i Midtøsten har gjort spesialoperasjoner tilnærmet synonymt med antiterroroperasjoner mot ikke-statlige aktører (Kristiansen et al., 2024, s. 188). Dette er et resultat av den siste epokens tilnærmet ensrettede bruk av spesialstyrker som verktøy i den globale krigen mot terror, hvor motstanderen primært

har vært teknologisk underlegne opprørsgrupper. For å være relevant i arktiske klima mot en teknologisk likeverdig statlig aktør må det skje et skifte i operasjonsmetoder og -prosedyrer. Det er nødvendig med en helhetlig tilnærming, der flere forsvarsgrener og allierte styrker er involvert i større grad enn i den globale krigen mot terror (Kristiansen et al., 2024., s. 184). Spesialstyrker har verken kapasitet til eller til hensikt å dekke over oppdragsporteføljen til konvensjonelle styrker, men skal ha en komplementerende rolle for å løse overordnede strategiske og operasjonelle mål.

FS skal kunne løse oppdrag i fred, krise og krig, opprettholde nasjonal og global krisehåndteringsberedskap og samtidig utvikles for å kunne løse fremtidens komplekse og ukjente problemer (Prop. 87 S (2023–2024), s. 75). Krav til stående beredskap må tilfredsstilles samtidig som organisasjonen må utvikles i tråd med prognoser for fremtiden. En slik balanse tvinger frem en rigid prioritering av ressurser, hvor endringer må iverksettes i dag for at styrkene skal forbli relevante i morgen. Dette kapitlet undersøker følgende problemstilling: *Hvilke utfordringer og endringer står Forsvarets spesialstyrker overfor i dag, som må adresseres og løses for at spesialstyrkene skal forbli en relevant strategisk ressurs for norske myndigheter i Arktis?*

«Arktis» defineres som alle hav- og landområder nord for polarsirkelen. Når vi bruker begrepet i dette kapitlet, vil det primært gjelde området som omtales som «det europeiske Arktis», som er området nord for polarsirkelen avgrenset til Grønland i vest, Nordpolen i nord og Russland øst til Uralfjellene (Wegge, 2023, s. 11).

Kapitlet begynner med å introdusere vestlig spesialstyrketeori og FS' historiske utvikling, og redegjør deretter for hvilke forutsetninger spesialstyrker har for å lykkes ved krigføring i arktiske operasjonsområder. Med dette som bakteppe diskuteres videre hvordan FS og det norske NATO-medlemskapet kan påvirke det militærstrategiske handlingsrommet i Arktis for norske beslutningstakere. NATO-medlemskapet er en grunnleggende nødvendighet i det norske forsvarskonseptet samtidig som det forplikter Norge til å bruke strategiske ressurser som spesialstyrker i tråd med alliansens målsettinger. Analysen viser videre at måten FS er strukturert på og planlagt brukt, kan måtte endres for å øke deres relevans i overgangen til et nytt paradigme. Avslutningsvis belyses viktigheten av FS' rolle i alliert samarbeid og i bilateralt samarbeid med USA i Arktis. Kapitlet konkluderer med at FS' største utfordring er hvordan ressurser skal prioriteres i en omfattende og voksende oppdragsportefølje. For å kunne dekke det brede spekteret av militære oppgaver konvensjonelle styrker ikke er egnet

til eller tiltenkt å løse, må en tydelig og holistisk strategi for utvikling ligge til grunn. Det er spesielt som tilrettelegger for konvensjonelle styrker gjennom strategisk informasjonsinnhenting og strategiske raid på dypet at FS vil kunne spille en viktig rolle ved konflikter i Arktis. I tillegg vil spesialstyrkenes rolle som lokale eksperter og veiledere for allierte spesialstyrker fortsatt være viktig.

Spesialstyrker: «Jack of all trades, master of none»

Rasjonalet for spesialstyrker er å løse militære oppgaver som ikke kan løses av konvensjonelle styrker. Slike oppgaver kalles i militær sammenheng for spesialoperasjoner. Spesialoperasjoner skal dekke hele spekteret av militære oppgaver som faller utenfor definisjonen av konvensjonelle oppdrag (Searle, 2017, s. 14). På den måten er spesialstyrker en slags forsikring for å kunne løse militære oppgaver som krever et metodesett utenfor repertoaret til konvensjonelle styrker. Dette kan være i politisk sensitive områder, isolert fra andre egne styrker og etterforsyningskjeder og ofte med operasjonelle eller militærstrategiske målsettinger (Ljøterud, 2016, s. 222). Beskrivelsen over viser at *hva* spesialstyrker og spesialoperasjoner er, vil være relativt til hva som defineres som konvensjonelle militære styrker og operasjoner.

Spesialstyrker er ikke nødvendigvis *bedre* enn konvensjonelle styrker, men bør heller ses som *forskjellige*. Seleksjon og grunnutdanning av spesialsoldater gjør at ferdighetsnivået generelt er høyere enn hos den enkelte soldat i konvensjonelle militære styrker (Ljøterud, 2016, s. 222). I kombinasjon med et omfattende støttesystem, tilgang til toppmoderne utstyr og tett kobling til militære og sivile etterretningsmiljø muliggjøres en fleksibel og kreativ tilnærming i oppdragsløsning (Alvarez et al., 2015, s. 1-1; Spulak Jr., 2007, s. 16). Konvensjonelle militære operasjoner kjennetegnes til sammenlikning ofte av store manøvre som må synkroniseres med tilstøtende militære avdelinger i tid og rom. Dette begrenser handlingsrom og fleksibilitet i oppdragsløsning. Evne, mulighet og handlefrihet til å tilpasse oppdragsløsning til endring i oppdragets forhold, i tillegg til de ovennevnte kvalitetene og kapasitetene som spesialstyrker og specialsoldater gjerne besitter, er noen av forutsetningene som sammenliknet med andre militære enheter gjør spesialstyrker egnet til å løse et bredere spekter av oppgaver (Spulak Jr., 2007, s. 16–19).

NATO definerer tre prinsipielle former for spesialoperasjoner: direkte aksjoner (DA), spesiell rekognosering (SR) og militær assistanse (MA) (NATO, 2019, s. I-19). Direkte aksjoner er offensive oppdrag med begrenset omfang og målsetting, kjennetegnet av presisjon, ukonvensjonelle taktikker og risikovilje (Forsvaret, 2019, s. 134). Gjennom spesiell rekognosering innhentes gjerne målrettet og tidskritisk informasjon til støtte for strategiske beslutningstakere eller operasjonelle sjefer i alle faser av en konflikt. Militær assistanse innebærer trening, rådgivning, mentorering, partnering og tverrsektoriell støtte til vennligsinnede partnere og sikkerhetsstyrker for å heve prestasjonsnivå eller påvirke lokalt, regionalt og nasjonalt lederskap (Forsvaret, 2019, s. 134–135). Spesialstyrker skal være forberedt på å løse oppdragsformene med kort responstid og – når nødvendig – høy vilje til egenrisiko.

Måten spesialstyrker organiseres på, varierer med den overordnede størrelsen på nasjonens forsvar. Til forskjell fra NATOs inndeling i oppdragsformer er amerikansk spesialstyrkedoktrine mer oppgaveorientert, med en inndeling i tolv ulike aktiviteter (Alvarez et al., 2015, s. 1-6; Rjaanes & Kristiansen, 2024, s. 3). Mindre nasjoner som forholder seg til definisjonen med fordeling i tre oppdragsformer, vil fortsatt kunne være kapable til å utføre et bredt spekter av spesialstyrkeaktiviteter. Forskjellen er at nasjoner med store militære styrker i større grad vil kunne spesialisere enhetene og fordele oppgavene deretter (Solli, 2021, s. 89). For FS innebærer dette en dragnig i forskjellige retninger, noe som for å være en fleksibel ressurs forutsetter «evne til å løse oppgaver i nasjonalt forsvar, til å støtte totalforsvaret mot hybride trusler og til å løse oppgaver utenlands» (Johansen & Gråtrud, 2018, s. 59). Små militære spesialstyrker må beherske et bredt spekter av kapabiliteter og må i større grad forbli generalister enn spesialister for å dekke hele oppdragsporteføljen.

Spesialoperasjoner kan gjennomføres for å komplementere konvensjonelle styrker i fellesoperasjoner (Ljøterud, 2016, s. 221). Spesialstyrkene vil da operere integrert i en større kampanje hvor målet er å oppnå strategisk effekt. Fellesoperasjoner med konvensjonelle styrker stiller strenge krav til koordinering og planlegging på tvers av forsvarsgrenene (Hammersmark, 2010, s. 21–22). En sentral fordel med fellesoperasjoner er utnyttelsen av de ulike forsvarsgrenenes komparative fortrinn. Ulike taktiske komponenter synkronisert i tid og rom vil øke fleksibiliteten til å påvirke fienden i flere domener og dermed øke handlingsrommet til de militære beslutningstakerne (Vego, 2008, s. 113). I slike militære operasjoner kan spesialstyrker brukes som styrkemultiplikator for konvensjonelle styrker (Ljøterud, 2016, s. 223).

Det er ikke nødvendigvis spesialoperasjonen i seg selv som avgjør utfallet av slaget, men den kan muliggjøre en taktisk fordelaktig situasjon for en sidestilt enhet.

I motsetning til konvensjonelle styrker vil spesialstyrker sjelden ha styrkeforholdstall i sin favør. Dette gjør dem lite egnet i store og langvarige slag, men bedre egnet i hurtige kinetiske angrep med bruk av dødelig makt eller i ikke-kinetiske operasjoner skjult fra fienden (Solli, 2021, s. 88). I offensive operasjoner søker spesialstyrker å oppnå relativ overlegenhet, en tilstand hvor en numerisk mindre, angripende styrke tilkjemper seg en avgjørende fordel over en numerisk større, forsvarende styrke (McRaven, 1993, s. 2). Denne fordelene oppnås ved å bruke prinsippene enkelhet, overraskelse og aggressivitet i den offensive manøveren. Høy treningsstandard, ukonvensjonelle metoder og god etterretning ligger til grunn for å oppnå relativ overlegenhet. Størrelsen på enhetene gir gode forutsetninger for å operere skjult og er avgjørende i enkelte spesialoperasjoner. I andre situasjoner kan det være hensiktsmessig med åpenhet for å oppnå en avskrekkende effekt mot andre aktører i operasjonsområdet (Melien, 2012, s. 12). Samtidig må spesialstyrker være bevisst sårbarheten som følger av det å være numerisk liten. I operasjoner på dypet, isolert fra andre egne enheter, vil fiendtlig kompromittering føre til høy risiko for styrkene.

Norske spesialstyrker

Forsvarets spesialstyrker har gjennomgått omfattende endringer siden andre verdenskrig, der utviklingen har ført til dagens Forsvarets spesialkommando (FSK), Marinejegerkommandoen (MJK), Special Operations Aviation Squadron (SOAS) og Forsvarets spesialstyrker stab (FSST). FS er spesialisert på operasjoner som krever høy grad av presisjon, fleksibilitet og tilpasningsevne både nasjonalt og internasjonalt. Forsvarets spesialstyrker har sitt utspring fra samarbeidet med britiske spesialstyrker under andre verdenskrig, da de ble benyttet til innsetting bak fiendens linjer for å drive rekognosering og sabotasjeoppdrag med lite fotavtrykk og lav eksponering (Melien, 2012, s. 30–31, 85–86). Spesialstyrkenes egenskaper gjorde dem til en godt egnet ressurs. Situasjonsforståelsen de tilegnet seg om fienden, ble videreformidlet til hær- og luftstyrker for videre målangivelse og angrep (Melien, 2012, s. 167).

Trusselen om sovjetisk invasjon under den kalde krigen gjorde nasjonalt forsvar til en hovedprioritet for Norge. Etterretning, sabotasjeplanlegging,

beredskap og beskyttelse av kritisk infrastruktur ble de primære satsingsområdene for norske spesialstyrker helt frem til slutten av 1990-årene, i den hensikt å styrke Norges samlede forsvarsevne og avskrekking mot Sovjetunionen. En endret sikkerhetssituasjon i 1990-årene tvang frem en endring i hvordan spesialstyrkene var organisert. Strenge krav til moderne krigføring og nye innenrikspolitiske trusler aktualiserte behovet for nye avanserte kapasiteter og dypere kompetanse innen ulike fagfelt. De norske spesialstyrkenes kampkraft og kompetanse ble styrket mens de trente på samvirke i en fellesoperativ kontekst. Behovet for norske spesialstyrker økte, spesielt innen kontraterror, til tross for at den kalde krigen var over (Melien, 2012, s. 269). Fra 1999 dreiet de norske spesialstyrkene søkelyset mot internasjonal innsats, en utvikling forsterket av krigen mot terror etter angrepet mot USA 11. september 2001. NATO og Norge manglet relevante militære kapasiteter for å møte det nye komplekse trusselbildet. Kvalitet ble foretrukket over kvantitet – også for konvensjonelle styrker – samt evnen til å operere isolert med lite fotavtrykk. Videre var reaksjonsevne og muligheten til hurtig deployering avgjørende for å skape strategisk effekt i militære bidrag i utlandet (Hammersmark, 2015, s. 44–46). Spesialstyrkenes unike kapasiteter og egenskaper gjorde dem godt egnet som fleksibel ressurs i det nye og ukjente trusselbildet.

Den operasjonelle prioriteringen har gjennom to paradigmeskifter beveget seg fra kaldkrigsoppdrag til den globale krigen mot terror etter 11. september 2001 og deretter tilbake til stormaktrivalisering (Johansen & Gråtrud, 2018, s. 16–18). Russlands fullskala invasjon av Ukraina i 2022 forsterket økt prioritering av nasjonalt forsvar for vestlige og norske myndigheter og har ført til økt oppmerksomhet på overvåkning, beredskap og alliert samhandling i Arktis. Parallelt med denne utviklingen må FS være i stand til å løse oppdrag nasjonalt og globalt. I Norge har de et særskilt ansvar for tverrsektoriell støtte til politiet ved nasjonal kontraterror, og globalt har de et utøvende ansvar for håndtering av gisselredningsoperasjoner på vegne av norske myndigheter. På kort tid skal de kunne bistå i operasjoner under svært krevende forhold. FS skal også bidra til alliert tilstedeværelse i Norge gjennom samvirke med allierte spesialstyrker i fred, krise og krig; et samvirke som er viktig for Norges egen og NATOs samlede forsvarsevne (Prop. 1 S (2022–2023), s. 34–35). De spesifikke oppgavene til FS gjenspeiles i Stortingets retningslinjer for de overordnede oppdragene: «forsvar av Norge, operasjoner i utlandet, og støtte til andre sektorer» (Prop. 14 S (2020–2021), s. 107). Videre påpekes spesialstyrkenes

avgjørende rolle for internasjonale militære bidrag og ikke minst for Norges forsvarsevne (Prop. 14 S (2020–2021), s. 107). Siden opprettelsen har norske spesialstyrker opparbeidet seg omfattende erfaring fra operasjoner i konfliktområder som Afghanistan og Irak i tillegg til fra fredsbevarende oppdrag og beredskap i norske nærområder.

Det arktiske operasjonsmiljø

Utfordringene ved militære operasjoner i arktiske miljø er mange. De klimatiske forholdene kan være brutale; vinteren kjennetegnes av uforutsigbart vær og kaldt klima med lange perioder i totalt mørke. Om sommeren er muligheten til å operere i skjul av mørket ikke-eksisterende på grunn av midnattssol. Mellomsesongene byr på våte myrdrag og utfordrende fremkommelighet. Miljøet stiller høye krav til treningsstandard og utstyr, og stridsutholdenhet i de ugjestmilde arktiske forholdene vil være en vel så stor utfordring som å møte motstanderen (Rjaanes & Kristiansen, 2024, s. 14). De topografiske forholdene og enorme avstandene gjør at militære operasjoner i Arktis vil kunne kreve forflytning langt unna egne styrker og uten mulighet for etterforsyning. Operasjoner med tungt oppsatte styrker, avhengig av tett logistisk støtte, kan derfor måtte vike for selvstendige små enheter (Kjørstad, 2023, s. 129). De nevnte faktorene kan hinte mot at spesialstyrker er en egnet ressurs, men på lik linje med andre regulære militære enheter vil også spesialstyrkenes operasjoner kunne begrenses av mangel på etterforsyninger. Derimot oppnås stor fleksibilitet gjennom hvor hurtig og skjult styrkene kan posisjoneres over lange avstander (Hammersmark, 2010, s. 21–22). Spesialstyrkers evne til skjult innsetting gir også beslutningstakere betydelig fleksibilitet i utnyttelsen av deres kapasiteter.

Økt militærstrategisk handlingsrom

Evne til militær påvirkning er ett av flere verktøy som øker handlingsrommet til politiske beslutningstakere. Nivået denne påvirkningen ledes fra, omtales som «militærstrategisk nivå». Dette er grensesnittet mellom politisk ledelse og operasjonell militær myndighet, hvor militære ledere utøver kommando over sine styrker (Forsvaret, 2019, s. 63). På militærstrategisk nivå skapes forutsetningene for at militære sjefer ved bruk av militære midler kan handle i tråd med politisk intensjon (Forsvaret, 2019, s. 64). En stats

maktinstrumenter kan beskrives ved hjelp av følgende dimensjoner (forkortet «DIMEFIL»): diplomatiske, informasjonsmessige, militære, økonomiske, finansielle, etterretningsmessige og juridiske virkemidler (Rodriguez et al., 2020, s. 121–122). En vellykket militærstrategi forutsetter at politiske målsettinger tydeliggjøres i form av oppgaver som kan løses med militære midler. Først når de politiske målene har blitt omgjort til strategiske mål, kan militære ledere analysere hvordan militære virkemidler kan brukes.

NATOs operasjonserfaring fra de siste tiårene underbygger påstanden om at det kreves samstemt innsats fra flere virkemidler fra både sivil og militær sektor for effektiv internasjonal krisehåndtering: en helhetlig tilnærming (Ekhaugen & Hansen, 2016, s. 127; Forsvaret, 2019, s. 35). For å lykkes med en helhetlig tilnærming til krise og krig i Arktis er det behov for internasjonalt samarbeid på politisk og strategisk nivå. Norges medlemskap i forsvarsalliansen NATO gir flere militære fortrinn og dermed økt militærstrategisk handlingsrom. Imidlertid må Norge selv bidra med egne kapasiteter, noe som kan innebære at ressurser allokert til andre områder, må kunne omdisponeres for å imøtekomme alliansens fremtidige strategi i Arktis.

Forsvarets rolle er å bidra til både samfunns- og statssikkerheten i Norge, herunder som en direkte aktør innen statssikkerhet, i motsetning til samfunnssikkerhet der Forsvaret etter anmodning skal være en støttende ressurs for politi og sivile myndigheter (Prop. 14 S (2020–2021), s. 81). Ved suverenitetskrenkelser fra en motstående og overlegen stormakt vil stater med relativt færre militære ressurser ha mindre militærstrategisk handlingsrom (Nilsen, 2011, s. 202). Norges NATO-medlemskap har likevel en avskrekkende effekt overfor andre militært overlegne stater gjennom truselen om massiv militær respons fra alliansens medlemsland og følgelig økt grad av tilgjengelige militære midler (Tamnes, 2019, s. 53). Det er i tillegg andre faktorer og forhold som kan gi en småstat større militærstrategisk handlingsrom. Anskaffelse og utvikling av sentrale verktøy og kapasiteter, som spesialstyrker, øker handlingsrommet for militær respons. Godt trente og velutrustede spesialstyrker kan gjennom sin fleksibilitet øke det militære handlingsrommet i situasjoner hvor konvensjonelle styrker ikke er egnet. FS vil i slike situasjoner trolig benyttes som ren strategisk tilrettelegger, og de vil «i mindre grad operere som elitesoldater med taktiske oppdrag» i det Johansen og Gråtrud (2018, s. 58–59) beskriver som «det femte spesialoperasjonsparadigmet». Det kan innebære aktiv bruk av FS som verktøy for å oppnå innflytelse og andre utenriks- og sikkerhetspolitiske mål (Nilsen, 2011, s. 204).

Prinsipielle oppdragsformer: økt politisk handlingsrom

Norge og verden står overfor alvorlige endringer i den globale sikkerhetspolitiske verdensordenen. For å forbli et relevant verktøy for politiske myndigheter må utvikling av Forsvaret derfor følge utvikling av Norges utenrikspolitiske målsettinger. Det politiske handlingsrommet påvirkes dermed av muligheter og begrensninger på det militærstrategiske nivået (Lykke Jr., 1989, s. 183). FS' relevans som strategisk ressurs kan dermed måles ut fra fleksibiliteten i handlingsalternativer de kan tilby norske beslutningstakere (Forsvaret, 2019, s. 132). Kjerneoppdragene SR, DA og MA vil måtte tilpasses den nye sikkerhetspolitiske konteksten for at FS skal forbli et relevant verktøy i Arktis.

Spesiell rekognosering er en viktig oppdragsform hvor FS kan bidra til å skape strategisk fleksibilitet for Norge og NATO i Arktis. Informasjonspotensialet gjennom SR er enormt og vil ha avgjørende effekt for beslutningstakere på strategisk og operasjonelt nivå (Johansen & Gråtrud, 2018, s. 48). I alle fasene av en konflikt, både før, under og etter, er god informasjonstilgang nødvendig for å utvide militært handlingsrom. Med god lokalkunnskap samt ferdigheter og utstyr til å takle arktiske forhold vil FS kunne settes inn på terskelen til krig for å bidra med beslutningstøtte i tidlige faser av en konflikt (Tuinman & Schwarzbauer, 2022, s. 153). En fysisk vurdering på bakken vil styrke militære beslutningstakers vurderingsgrunnlag for hvilke ressurser som er egnet ved påfølgende operasjoner. Videre vil en fysisk oppklaring av fiendtlige installasjoner og stillinger gi bedre grunnlag for å vurdere trusselen fienden utgjør, og deretter hvilken respons som er mest hensiktsmessig. Selv for FS vil strategisk informasjonsinnhenting i Arktis bli utfordrende. Lokalkunnskap og ferdigheter tilegnet i de nordlige nærområdene vil ikke være tilstrekkelig; utvikling og tilpasning av nye kapabiliteter må settes i system for å forbli aktuelle ved en konflikt mot teknologisk likeverdige motstandere i Arktis (Taft et al., 2019, s. 14).

Kapasiteten FS kan bidra med i Arktis, er potensielt betydelig for den strategiske situasjonsforståelsen til NATO. Under krigen mot terror ble informasjonen fra SR omgjort til målpakker for offensive raid mot fiendtlige aktører, noe som videre førte til økt informasjonstilfang i en slags vedvarende informasjon–angrep–syklus. SR i Arktis vil i større grad brukes for å skape bedre forståelse av motstående aktørers intensjoner og for å synliggjøre muligheter

og begrensninger for egne styrker på slagmarken (Brands & Nichols, 2020, s. 6). Beslutningsstøtten FS bidrar med gjennom SR, vil primært brukes for å støtte overordnet nasjonal og alliert strategi i Arktis.

Informasjonstilgang er en av de viktigste faktorene for strategisk situasjonsforståelse i Arktis. I likhet med USA og andre allierte øker Norge den militære aktiviteten i Arktis, herunder i form av tilstedeværelse i alle domener for å drive overvåkning og etterretning (Prop. 14 S (2020–2021), s. 25). Norge har sementert sin unike rolle som NATOs «øyne og ører» i nord med det moderniserte radarsystemet GLOBUS, som overvåker vårt nasjonale interesseområde, og som har mulighet til å kartlegge russisk satellittaktivitet i Arktis (Etterretningstjenesten, 2022; SpaceWatch Global, 2018). Med Sveriges og Finlands innrulling i NATO står forsvarsalliansens posisjon i Arktis enda sterkere.

DA i Arktis vil hovedsakelig være relevant når terskelen til krig er brutt, eller når avskrekking har feilet og terskelen er nær å bli brutt (Tuinman & Schwarzbauer, 2022, s. 154). Offensive operasjoner for å ta ut strategisk luftvern og kritisk infrastruktur eller for å sette motstanderens ledelselement midlertidig eller permanent ute av spill vil i slike scenarier være svært viktige oppgaver (Forsvaret, 2019, s. 135). Spesialoperasjoner vil sjelden oppnå strategisk effekt alene. Det samme gjelder for offensive operasjoner som FS kan gjennomføre i Arktis. Isolert vil de kunne oppnå taktisk effekt, men på grunn av kompleksiteten man må forvente ved eventuelle åpne stridigheter med en peer- eller nær-peer-konkurrent, vil spesialoperasjoner først nå sitt fulle potensial når de gjennomføres innenfor rammen av fellesoperasjoner (Kristiansen et al., 2024, s. 190; Long, 2016, s. 36). Bruken av FS i Arktis burde derfor være rettet mot hvordan de kan tilrettelegge for konvensjonelle og allierte styrker i militære fellesoperasjoner eller muliggjøre påvirkning med andre politiske virkemidler.

Offensive militære operasjoner mot en teknologisk likeverdig og potensielt numerisk overlegen motstander vil, i et komplekst operasjonsmiljø som Arktis, innebære høy militær risiko. FS' erfaring og kompetanse fra trening og øving i arktiske forhold, med evnen til å gjennomføre operasjoner med lav signatur, bidrar til å redusere denne risikoen og øke spesialstyrkenes relevans som egnet verktøy (Brands & Nichols, 2020, s. 9; Tuinman & Schwarzbauer, 2022, s. 154). Likevel er det lite sannsynlig at den taktiske «udødeligheten» FS har erfart i krigen mot terror, vil kunne adapteres i konflikt mot en annen stats militærmakt ved arktisk krigføring (Kristiansen et al., 2024, s. 189). En av konsekvensene ved å være en liten militær styrke

er sårbarheten ved å gå på tap i strid. FS har ferdighetene og kunnskapen til å spille en viktig rolle i innledende faser av en arktisk konflikt, men som numerisk små styrker vil deres stridsmessige utholdenhet være begrenset i konfrontasjon mot en kapabel motstander.

Modellen for militær assistanse i Arktis kan måtte endres sammenliknet med hvordan MA har blitt gjennomført i krigen mot terror. I krigen mot terror har MA vært en av de viktigste oppgavene FS har gjennomført. Gjennom denne innsatsen har Norge vist seg frem som en viktig bidragsyter til NATO innenfor en alliert ramme. Ved stormaktrivalisering i Arktis vil måten spesialstyrker gjennomfører militær assistanse på, måtte tilpasses nye aktører, miljø og situasjoner; det blir en prinsipielt annen måte å drive mentorering og partnering på (Kristiansen et al., 2024, s. 190). Fra oppretning av lokale partnerstyrker til samtrening og erfaringsutveksling med allierte vil FS' rolle fortsatt være viktig. Som regionale eksperter med omfattende erfaring med operasjoner i arktisk klima vil FS spille en viktig rolle i å forme allierte spesialstyrkers tilnærming til krigføring i Arktis (Johansen & Gråtrud, 2018, s. 51; Rjaanes & Kristiansen, 2024, s. 10). Fra å ha vært en av hovedoppgavene for FS under krigen mot terror, må den konseptuelle tilnærmingen til MA i Arktis endres for å opprettholde relevans i lys av paradigmeskiftet mot stormaktrivalisering.

Spesialstyrker driver i dag alliert trening og øving i Arktis, inkludert i internasjonalt farvann for å demonstrere evne til å sikre egne og alliertes interesser (Carey, 2024; Hegna & Kaalaas, 2024). Samtrenting og erfaringsutveksling med amerikanske og britiske spesialstyrker under øvelser som Nordic Response og Joint Viking er nødvendig for å opprettholde og øke ferdighetene i det arktiske klimaet (Brubakk, 2023; Joint-forces, 2023; Wegge, 2020, s. 366). Vintertrening med allierte spesialstyrker i Norge styrker både integreringen og øker interoperabiliteten mellom avdelingene. I tillegg muliggjør det testing av nye taktikker og militær teknologi tilpasset arktiske forhold, der FS er i en særskilt posisjon til å bidra med relevant kunnskap. FS og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) samarbeider med den amerikanske spesialstyrkekommandoen (USSOCOM) i utviklingen av ny teknologi og innovasjon for spesialstyrker i Arktis, med mål om å øke operabiliteten til styrkene (Hofoss, 2023). Fra norsk side har god koordinering med amerikanske myndigheter når det gjelder forsvarsrelaterte aktiviteter i Arktis, vært svært viktig, noe det også vil forbli i det bilaterale samarbeidet fremover (Regjeringen & U.S. Department of State, 2022, s. 3–4; Prop. 14 S (2020–2021), s. 25). Oppdragsspesifikk trening, lokal veiledning

og samtrening *før* en konflikt bryter ut er avgjørende for å sikre effektiv interoperabilitet med partnere og allierte i militære operasjoner i Arktis.

Sikkerhetspolitiske rammer for bruk av spesialstyrker i Arktis

Norges geografiske beliggenhet som en arktisk stat med nærhet til Kolahalvøya medfører et betydelig ansvar for informasjonsinnhenting på NATOs nordlige flanke (Prop. 14 S (2020–2021), s. 25; Wegge, 2022, s. 104). Dette fremkommer også av forventningene NATO og USA har til Norge som alliert, og det er videre i tråd med Norges identifiserte fokusområder (Prop. 14 S (2020–2021), s. 25; U.S. Department of Defense, 2024, s. 5). Den geostrategiske beliggenheten og det arktiske klimaet gjør Norge til en unik tilrettelegger for samarbeid og aktivitet på tvers av nasjoner. Økende alliert tilstedeværelse og trening i norske nærområder demonstrerer vilje til å styrke forsvaret av Norge og kan bidra til viktig situasjonsforståelse for alliansen (Forsvaret, 2023, s. 17). Den politiske gevinsten ved å bidra til det kollektive ansvaret fremmer nasjonalt og internasjonalt samarbeid og kan således øke Norges handlingsrom.

Norge har siden andre verdenskrig hatt tett sikkerhetspolitisk samarbeid med USA, et samarbeid knyttet til amerikansk interesse for norske nærområder og det europeiske Arktis (Regjeringen & U.S. Department of State, 2022, s. 3; Tamnes, 2019, s. 53). I juni 2024 presenterte USA landets nye nasjonale arktisstrategi, som i likhet med strategien for 2022 tilkjenner at de spesielle utfordringene i Arktis krever bedre og mer skreddersydde kapasiteter for å kunne operere i regionen (U.S. Government, 2022, s. 8; U.S. Department of Defense, 2024, s. 1). Styrket amerikansk forsvars- og sikkerhetspolitisk oppmerksomhet på Arktis gir anledning til styrking av det bilaterale forholdet på forsvarssiden (U.S. Department of Defense, 2024, s. 8, 12). Det øker videre muligheten til å få amerikanske avdelinger til Norge for å øve sammen med Norges egne og andre alliertes spesialstyrker. Bedre tilgang til allierte ressurser og kapasiteter kombinert med samhandling gjennom teknologisk utvikling av arktiske kapasiteter kan dermed bidra til økt strategisk fleksibilitet for norske myndigheter.

Skillet mellom bruk av spesialstyrker i fred, krise og krig kan være utfordrende i en tid der hybrid krigføring er mer utbredt enn tidligere. Det kan vanskeliggjøre en legitim respons, ettersom bruken av sivile og militære maktmidler må vurderes grundig for å sikre proporsjonal og ønsket

effekt. En helhetlig tilnærming balansert mellom integrert avskrekking og det eskalerende potensialet ved projeksjon av militærmakt vil være viktig (Kristiansen et al., 2024, s. 184). Det kan ses på som økt internasjonal provokasjon å velge spesialstyrker til å påvirke Norges strategiske fleksibilitet i operasjoner og konfliktsenarioer, kontra bruk av konvensjonelle styrker. Anvendelse av en operasjonell og strategisk ressurs som FS i Arktis har en betydelig politisk signaleffekt og kan by på diplomatiske utfordringer. Den offensive bruken spesialstyrker er forbundet med, kan oppfattes som eskalerende og således være motsigende for beroligelsesaspektet. FS kan derfor være mindre egnet til å gi norske myndigheter økt strategisk fleksibilitet i enkelte scenarier. Imidlertid kan bruk av spesialstyrker være et risiko-reducerende tiltak grunnet deres unike kapabiliteter, høye grad av presisjon, lavsignatur tilnærming og evne til å operere isolert (Hammersmark, 2015, s. 46–47). Bruken av spesialstyrker vil også være i tråd med nasjonale sikkerhetspolitiske interesser som vektlegger balansen mellom avskrekking og beroligelse. Samtidig er det viktig å ta hensyn til at spesialstyrker i større grad er utsatt ved at de opererer i små enheter, gjerne isolert og langt vekk fra andre styrker. Derfor er det viktig å ta en vurdering i forkant av operasjoner av hvorvidt andre enheter enn spesialstyrkene er kapable til å gjennomføre samme oppdrag. Dersom vurderingen er at andre styrker har de rette kapabilitetene, er det ikke nødvendigvis hensiktsmessig å øke maktanvendelsen ved bruk av spesialstyrker, da de er en begrenset ressurs (Hammersmark, 2010, s. 23, 2015, s. 33; Ljøterud, 2016, s. 224). Til tross for at anvendelse av FS i Arktis kan gi Norge økt handlingsrom og fleksibilitet, kan slik anvendelse skape politiske utfordringer og bør vurderes opp mot andre kapasiteter for å unngå regional eskalering.

Norge vil måtte balansere internasjonale strategiske prioriteringer opp mot nasjonale og regionale interesser. Opprettholdelse av norsk innflytelse på egne områder og nærområder i Arktis er sentralt for Norge som småstat. I 2005 ble norske spesialstyrker mobilisert for å bidra til å løse to svært sensitive situasjoner: «Elektron»-saken ved Svalbard og Bjørnøya-saken i Barentshavet. Begge operasjonene demonstrerte betydningen av beredskapsvevne i situasjoner der rettidighet og presisjon er avgjørende. Til tross for at spesialstyrkene fikk politisk godkjenning til å gjennomføre begge oppdragene, ble begge situasjoner senere løst uten bruk av spesialstyrker (Engebretsen-Skaret, 2012, s. 30–31, 37–40). Hendelsene illustrerer norske myndigheters vilje til å benytte spesialstyrker for å håndheve suverenitet i

Arktis, og de belyser samtidig ulike operasjonelle aspekt som kan påvirke slike beslutninger. Signaleffekten det ville gitt å bruke norske spesialstyrker i slike spente og komplekse situasjoner, kunne potensielt forverret det sikkerhetspolitiske forholdet mellom Norge og Russland.

Forsvarets spesialstyrker i fremtiden: konklusjon og veien videre

For at FS skal forbli en relevant strategisk ressurs for norske myndigheter i Arktis, må det skje en mental og strukturell omstilling til hvordan styrkene opererer. Sammenliknet med de to siste tiårene i den globale krigen mot terror vil en regional maktkamp i Arktis by på mer komplekse utfordringer. Spesialstyrker generelt har de riktige forutsetningene for å lykkes i Arktis, men selv FS mangler spesifikk trening. Det er for sent å bygge nødvendig kompetanse etter at en trussel inntreffer. FS må derfor være proaktive og tilpasse seg en realitet der den dimensjonerende sikkerhetspolitiske trusselen mot Norge er symmetrisk i en konflikt mot en teknologisk likeverdig aktør. Strukturelle endringer og nødvendige omprioriteringer fra krigen mot terror må anerkjennes (Brands & Nichols, 2020, s. 10), og en spesialisering mot regionalt relevante kapabiliteter kan måtte prioriteres fremfor bredde til å løse oppdrag i hele konfliktspekteret. Samtidig kommer FS til å måtte opprettholde andre strategisk viktige militære oppgaver, som Norges militære beredskapsressurs for global krisehåndtering. Prioritering av oppgaver i en omfattende og ressurskrevende oppdragsportefølje vil kunne bli en av FS' største hindringer med tanke på å øke deres relevans som strategisk verktøy i fremtidige konfliktszenarioer i Arktis.

Økt oppmerksomhet på grunnleggende ferdigheter, tilpasning av doktriner og anskaffelse og etablering av arktiske kapabiliteter blir viktig for FS i det strategiske maktspeilet i Arktis. Militære virkemidler alene er ikke nok for å løse de komplekse politiske utfordringene spesialstyrkene kan møte. Norske beslutningstakere må sette klare mål som kommuniseres tydelig, for at militære ledere skal kunne omsette militære ressurser og midler for å nå overordnede politiske målsettinger. En helhetlig tilnærming hvor militærstrategi anvendes i samråd med statens øvrige maktinstrumenter, DIMEFIL, er nødvendig for å lykkes. Med en tydelig og klar strategi, styrt på en hensiktsmessig måte, vil spesialoperasjoner kunne dekke gapet mellom konvensjonell militær påvirkning og andre politiske virkemidler.

Spesialstyrker vil kunne løse ukonvensjonelle militære oppdrag i Arktis med høyere grad av presisjon enn andre landbaserte militære styrker og, når nødvendig, fordekt og skjult fra motstående aktører. Dette gjør FS til et fleksibelt alternativ for beslutningstakere.

Det er spesielt som strategisk tilrettelegger og styrkemultiplikator for andre nasjonale og allierte ressurser, både militære og sivile, at FS har stort potensial i Arktis. Informasjonsinnhenting gjennom SR vil kunne gi strategisk innsikt som understøtter andre former for etterretning, og den vil kunne være en viktig måte å tilrettelegge på for allierte fellesoperasjoner. Spesialstyrker kommer ikke til å ha en like fremtredende rolle i Arktis som under den globale krigen mot terror. For å maksimere det synergiske utbyttet spesialstyrkene kan gi konvensjonelle styrker, er det viktig å vurdere om det er andre militære styrker som er mer hensiktsmessige å bruke. FS er en begrenset ressurs som bør prioriteres til oppdrag med strategisk effekt, eller der det er mulig å mitigere risiko ved bruk av ukonvensjonelle metoder. Nøytralisering av fiendens strategiske luftvern på dypet ved bruk av organiske effektorer eller målangivelse og ildstyring av langtrekkende presisjonsild vil være noen av de viktigste måtene FS kan oppnå strategisk effekt på ved en konflikt i Arktis.

Videreutvikling av eksisterende spesialstyrkesamarbeid med allierte vil fortsatt være sentralt for FS fremover. Samtrening og øving i fred er essensielt for å lykkes tidlig med integrering av allierte spesialstyrker i krig. FS vil ha en fremtredende rolle ved en konflikt i Arktis på grunn av deres kompetanse og erfaring med operasjoner og øvelser i arktiske miljøer. Gjennom lokal veiledning av allierte spesialstyrker kan FS spille en sentral rolle i en fremtidig konflikt i Arktis.

Forfatterbiografier

Nicholas Mahdavi er en krigsskoleutdannet hæroffiser med både nasjonal og internasjonal erfaring. Vinteren 2022 var han assistent for den norske militærrådgiveren i Sikkerhetsrådet ved Norges faste delegasjon til FN i New York.

Susanne Blydt Paulsen er offiserutdannet ved Luftkrigsskolen. Høsten 2022 var hun assistent for den norske militærrådgiveren i Sikkerhetsrådet ved Norges faste delegasjon til FN i New York.

Referanser

- Alvarez, J., Nalepa, R., Wyant, A.-M. & Zimmerman, F. (Red.). (2015). *Special operations forces reference manual* (4. utg.). JSOU Press.
- Brands, H. & Nichols, T. (2020, 1. august). Special operations forces and great-power competition in the 21st century. *JSTOR*. <https://www.jstor.org/stable/resrep25369>
- Brubakk, P. S. H. (2023, 13. januar). *Et viktig møte for de norske og amerikanske spesialstyrkene*. Forsvaret. <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/aktuelt/et-viktig-mote-for-de-norske-og-amerikanske-spesialstyrkene>
- Carey, M. (2024, 12. mars). *400+ allied, joint special operations forces secure the Arctic*. America's Navy. <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/3705504/400-allied-joint-special-operations-forces-secure-the-arctic/>
- Edström, H. & Ydstebø, P. (2011). Mot en strategisk renessanse?. I H. Edström & P. Ydstebø (Red.), *Militærstrategi på norsk – en innføring* (s. 15–35). Abstrakt.
- Ekhaugen, L. & Hansen, B. T. (2016). Comprehensive Approach – NATOs tilnærming. I M. Andersen & G. Ødegaard (Red.), *Militære fellesoperasjoner – en innføring* (s. 127–140). Abstrakt.
- Engebreetsen-Skaret, S. S. (2012). *Bruk av norske spesialstyrker i krisehåndtering – utfordringer og muligheter* [Masteroppgave]. Forsvarets høyskole. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/196524>
- Etterretningstjenesten. (2022, 10. juni). Oppgradering av GLOBUS-systemet. <https://www.etterretningstjenesten.no/aktuelt/aktuelt/oppgradering-av-globus-systemet>
- Etterretningstjenesten. (2024). *Fokus 2024: Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. <https://kudos.dfo.no/documents/76908/files/37122.pdf>
- Forsvaret. (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Forsvarsstaben. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2631948/FFOD%202019%20.pdf>
- Forsvaret. (2023). *Trygghet i usikre tider: Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023*. https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fagmilitaert-rad/bilder-og-video/Forsvaret-FMR-2023.pdf/_attachment/inline/c9147b67-7913-48ef-ac78-e61a2805f9a0:fd23bf41d3431040024613dfb377c033d84e2796/Forsvaret-FMR-2023.pdf
- Hammersmark, J. I. (2010). *Utviklingen av norske spesiastyrker: symbolikk eller militær nytteverdi?* [Masteroppgave]. Forsvarets stabsskole. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/99868>
- Hammersmark, J. I. (2015). Norske spesialstyrker: fra skjult ressurs til politisk spydspiss. Forsvarets stabsskole. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/284450>
- Hegna, K. B. & Kaalaas, S. B. (2024, 17. mai). Norske spesialsoldater trente på polarisen med ubåt. *Forsvarets forum*. <https://www.forsvaretsforum.no/arktisk-canada-danmark/norske-spesialsoldater-trente-pa-polarisen-med-ubat/378347>
- Hofoss, E. (2023, 6. november). USA og Norge samarbeider om ny teknologi til spesialstyrker. *Forsvarets forskningsinstitutt*. <https://www.ffi.no/aktuelt/nyheter/usa-og-norge-samarbeider-om-ny-teknologi-til-spesialstyrker>
- Johansen, I. & Gråtrud, H. (2018). *Fra taktisk elite til strategisk tilrettelegger – hvordan Forsvarets spesialstyrker kan møte fremtidens utfordringer* (FFI-Rapport 18/01435). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/fra-taktisk-elite-til-strategisk-tilrettelegger-hvordan-forsvarets-spesialstyrker-kan-mote-fremtidens-utfordringer>
- Joint-forces. (2023, 8. mars). *New UK commandos Arctic operations base*. <https://www.joint-forces.com/uk-news/62479-new-uk-commandos-arctic-operations-base>
- Kjørstad, O. (2023). Narvik 1940 – et historisk eksempel på krigføring under arktiske forhold. I N. Wegge (Red.), *Sikkerhetspolitikk og militærmark i Arktis* (s. 125–151). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.183>

- Kristiansen, M., Hoem, N. & Blanken, L. (2024). Special operations forces in the Arctic: From heroes to zeroes?. I L. Strauss & N. Wegge (Red.), *Defending NATO's Northern flank* (s. 183–202). Routledge.
- Ljøterud, S. (2016). Spesialstyrker. I M. Andersen & G. Ødegaard (Red.), *Militære fellesoperasjoner – en innføring* (s. 221–229). Abstrakt.
- Long, A. (2016). The limits of special operations forces. *Prism*, 6(3), 34–47. <https://www.jstor.org/stable/26470463>
- Lykke Jr, A. F. (1989). Defining military strategy = E + W + M. *Military Review*, 69, s. 183–186.
- McRaven, W. H. (1993). *The theory of special operations* [Avhandling]. Naval Postgraduate School. <https://www.afsoc.af.mil/Portals/86/documents/history/AFD-051228-021.pdf>
- Melien, T. J. (2012). *Våre hemmelige soldater: norske spesialstyrker 1940–2012*. Spartacus.
- NATO. (2019). AJP-3.5. *Allied Joint Doctrine for Special Operations*. Brussel: NATO.
- Nilsen, J. T. (2011). Strategi og politiske prosesser. I H. Edström & P. Ydstebø (Red.), *Militærstrategi på norsk – en innføring* (s. 199–243). Abstrakt.
- Prop. 14 S (2020–2021). *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-20202021/id2770783/>
- Prop. 1 S (2022–2023). *For budsjettåret 2023 under Forsvarsdepartementet. Utgiftskapitler: 1700–1791. Inntektskapitler: 4700–4799*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931374/>
- Prop. 87 S (2023–2024). *Forsvarsløftet – for Norges trygghet: Langtidsplan for forsvarssektoren 2025–2036*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-87-s-20232024/id3032217/>
- Regjeringen & U. S. Department of State. (2022). *Supplementary defense cooperation agreement between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the United States of America*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0a7035b6c001426daf41e6158e8f9b4c/sdca-english-version.pdf>
- Rjaanes, M. & Kristiansen, M. (2024). Campaigning with partners in the fourth age of SOF – the case of Norwegian – U.S. High North Collaboration. *Comparative Strategy*, 43(6), 702–719. <https://doi.org/10.1080/01495933.2024.2409043>
- Rodriguez, C. A., Walton, T. C. & Chu, H. (2020). Putting the «FIL» into «DIME»: Growing joint understanding of the instruments of power. *Joint Force Quarterly*, 97, s. 121–128.
- Searle, T. (2017). *Outside the box: A new general theory of special operations* (JSOU-rapport 17-4). Joint Special Operations University.
- Solli, B.-E. (2021). The essence of special operations: What you need to know about special operations while serving at the joint operation level. *Three Swords Magazine*, (37), 84–90. https://www.jwc.nato.int/application/files/6216/3281/0331/issue37_20.pdf
- SpaceWatch Global. (2018, 23. november). Arctic space: GLOBUS radar in Norway for Arctic SSA; Space Norway targets military contracts. <https://spacewatch.global/2018/11/arctic-space-globus-radar-in-norway-for-arctic-ssa-space-norway-targets-military-contracts/>
- Spulak Jr., R. G. (2007). *A theory of special operations. The origin, qualities and use of SOF* (JSOU-rapport 07-7). Joint Special Operations University. https://archive.org/details/JSOU_Report_07_7/page/n43/mode/2up?view=theater
- Taft, J., Gormisky, L. & Mariani, J. (2019). *Special operations forces and great power competition: Talent, technology, and organizational change in the new threat environment* (Rapport). Deloitte Center for Government Insights. https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/4980_special-operations-forces/DI_special-operations-forces.pdf
- Tamnes, R. (2019). Småstatsrealisme i 70 år. *Internasjonal politikk*, 77(1), 49–59. <https://doi.org/10.23865/intpol.v77.1617>
- Tuinman, J. M. & Schwarzbauer, M. J. (2022). *The strategic utility of SOF in great power competition: A NATO perspective* [Avhandling]. Naval Postgraduate School. <https://hdl.handle.net/10945/71557>

- U.S. Government. (2022). *National strategy for the Arctic region*. The White House. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>
- U.S. Department of Defense. (2024). *2024 Arctic strategy*. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>
- Vego, M. N. (2008). Major joint/combined operations. *Joint Force Quarterly*, (48). <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA516642.pdf>
- Wegge, N. (2020). Arctic security strategies and the North Atlantic states. *Arctic Review on Law and Politics*, 11, 360–282.
- Wegge, N. (2022). The strategic role of land power on NATO's Northern flank. *Arctic Review on Law and Politics*, 13, 94–113. <https://doi.org/10.23865/arctic.v13.3428>
- Wegge, N. (2023). Introduksjon: sikkerhetspolitikk og militærmakt i Arktis. I N. Wegge (Red.), *Sikkerhetspolitikk og militærmakt i Arktis* (s. 9–15). Cappelen Damm Akademisk.

Det foregår i dag en betydelig strategisk konkurranse mellom stormaktene i internasjonal politikk. Dette er en konkurranse som handler om å få økt innflytelse, økonomiske fortrinn, informasjonsoverlegenhet og andre sikkerhetspolitiske, teknologiske og militærstrategiske fordeler. Konkurransesituasjonen gjør seg også gjeldene i Arktis hvor trusselbildet både er preget av tradisjonelle, men også og nye sikkerhetsutfordringer i det som kan fremstå som en «gråson» mellom dyp fred og åpen krig. I denne gråsonen ser vi stater bruke ulike typer sammensatte virkemidler for å nå politiske mål, hvor blant annet etterretningsfaget, kapasitet til å konstruere og spre fordelaktige narrativer, spesialstyrker og ny teknologi er viktig for å skaffe informasjonsoverlegenhet, innflytelse og evne til maktprojeksjon.

Målgruppen for denne boken er forskere og studenter i statsvitenskap, historie, jus og militære fag som «war studies». I tillegg vil boken være spennende for den allment sikkerhetspolitisk interesserte leser, som er opptatt av morgendagens utfordringer i en tid hvor spillereglene i det internasjonale statssystemet blir mindre klare.

Redaktør for boken, Njord Wegge, er professor i statsvitenskap ved Krigsskolen/ Forsvarets høgskole og professor II ved UiT Norges arktiske universitet.

ISBN 978-82-02-88765-0



www.cda.no