

Norges säkerhets- och försvarspolitiska dilemman efter valet

Zigne Edström

Den ökande stormaktsrivaliteten i närområdet har ställt Norges säkerhets- och försvarspolitiska avvägningar på sin spets, och splittringar framträder i den norska debatten. Samtidigt resulterade det norska valet hösten 2021 i ett nytt parlamentariskt läge. Detta memo ämnar belysa de dilemman som Norges nya regering och Storting behöver hantera framöver.

Säkerhets- och försvarspolitiken i Norge kännetecknas av breda överenskommelser och samförstånd. Historiska erfarenheter har format en gemensam strategisk kultur och en, i regel, samfäll inställning till hur det norska försvaret bör se ut. Den ökande stormaktsrivaliteten i landets närområde och nya strategiska förutsättningar har dock tvingat fram en förändring. I skuggan av en liten stats dilemman inför geopolitikens återkomst omvärderar Norge – likt Sverige – sina traditionella avvägningar. Detta berör å ena sidan tyngdpunkten i balansgången mellan förtroendeskapande åtgärder gentemot Ryssland och den avskräckning landets försvarssamarbeten med USA och Nato medför. Å andra sidan behöver Norge bedöma huruvida en vidareutveckling av landets försvar kan ge tillräcklig förmåga att möta det försämrade omvärldsläget, och vilken grad av amerikanskt stöd som bör tilldelas det norska försvaret.

Samtidigt som skilda uppfattningar ger sig till känna har Norge efter höstens val ett nytt parlamentariskt läge och en ny regering som behöver sätta kursen för landet genom samtidens oroliga vatten. Detta memo syftar till att belysa ut vilka oenigheter som framträder i norsk säkerhets- och försvarspolitisk debatt, och därmed vilka frågor och dilemman som regeringen och Stortinget kommer hantera framöver. Memot fokuserar på försvarssamarbeten och Norges relation med Ryssland, samt vilka prioriteringar som förespråkas för landet försvar. En genomgående ambition är att identifiera längs med vilka partipolitiska gränser och andra skiljelinjer som splittringar kan komma att uppstå.

DET NYA POLITISKA LÄGET

Den 13:e september 2021 stod det klart att ett norskt regeringsskifte väntade. Vänsterblocket med socialdemokratiska Arbeiderpartiet i spetsen fick en majoritet av platserna i Stortinget. Samtidigt gick Senterpartiet – som

de senaste decennierna har samarbetat med vänstern vid norska regeringsbildningar – ur valet som den stora segraren. Det marxistiska partiet Rødt gjorde också ett starkt val genom att ta sig över fyraprocentsspärren och knipa åtta mandat. Erna Solbergs Høyre, som styrte Norge i åtta år, blev valets förlorare. Efter förhandlingar med Socialistisk Venstre gick Arbeider- och Senterpartiet vidare som minoritetsregering, och Jonas Gahr Støre, tidigare utrikesminister under Stoltenberg II-regeringen, blev Norges nya statsminister i oktober 2021.

Regeringen presenterade sin gemensamma politik i den s.k. Hurdalsplattformen: en avsiktsförklaring som sätter säkerhets- och försvarspolitiska frågor högt på dagordningen. Detta förklaras inte enbart av en oförutsägbar omvärldssituation. Utöver den nya statsministerns utrikespolitiska bakgrund går Anniken Huitfeldt från att leda Stortingets utrikes- och försvarskommitté till utrikesministerposten. Även den nya miljö- och klimatministern Espen Barth Eide har erfarenhet som både utrikes- och försvarsminister i Jens Stoltenbergs regeringar. Försvarsministerposten tillföll dock Senterpartiets Odd Roger Enoksen som därmed kommer ha tre starka ministrar från Arbeiderpartiet med intresse för försvarspolitiska frågor som kollegor. Såväl Enoksen som Huitfeldt kommer också behöva förhålla sig till före detta försvars- och sedermera utrikesministern Ine Eriksen Søreide från Høyre som tar över ledningen för utrikes- och försvarskommittén i Stortinget.

Därutöver har Norge en ny försvarschef som tillträtt posten bara ett år tidigare: Eirik Kristoffersen, tidigare chef för hemvärnet och armén. Den norska försvarschefen har en betydande roll för utformningen av Norges försvarspolitik, främst genom förpliktelsen att inkomma med ett omfattande militärt råd inför kommande försvarsbeslut. Tidigare försvarschefer har tolkat sin roll i relation till den

politiska nivån på olika sätt.¹ Detta har inneburit att vissa har beskrivit vilket försvar politikerna kan få utifrån tilldelade budgetmedel, medan andra har satt en prislapp på försvaret de anser behövs utifrån regeringens målsättningar. Vilken position försvarschef Kristoffersen kommer att ta återstår att se inför hans första råd i samband med försvarsbeslutet 2024. Han har dock, i likhet med sin företrädare Haakon Bruun-Hanssen, redan varit noterbart öppen med sina önskemål för Norges försvar.

NORGE MELLAN STORMAKTER

Norges dominerande försvarsdilemma bottnar i landets geografiska läge. I händelse av konflikt har Ryssland ett intresse av att skydda den ryska Nordflottan och den ubåtsbaserade nukleära andraslagsförmågan som är baserad på den Norge närliggande Kolahalvön. Norge oroar sig för att detta kan innebära ett framskjutet försvar på norskt territorium, vilket skulle placera Norge bakom fiendens linjer och hota de transatlantiska förstärkningar som landet är beroende av. USA vill i sin tur hålla dessa möjligheter öppna och har, givet att ryska kärnvapen kan nå det amerikanska fastlandet, incitament att närvara i regionen. Stormaktsrivaliteten i närområdet ökar i takt med att Arktis ekonomiska och militärstrategiska betydelse gör detsamma, och Norge är placerat i mitten av den stegrande maktkampen. Den norska debatten kretsar därför kring i vilken utsträckning Norge bör prioritera sin egen militära förmåga respektive bädda för allierad närvaro och förstärkning. Parallellt diskuteras huruvida ökad allierad verksamhet i närområdet bidrar till att avskräcka Ryssland, eller orsakar en rustningsspiral som hade kunnat undvikas genom att Norge tar ett större ansvar för sitt eget försvar.

Det finns en bred enighet om att Nato utgör grundpelaren i norsk säkerhetspolitik, och att USA är landets garant för ett trovärdigt försvar. Höstens valresultat innebär dock, i och med vänsterkantpartiernas framgångar, en ökad skepsis i Stortinget mot såväl den transatlantiska länken som ett tilltagande beroende av USA. Därutöver framträder skilda uppfattningar om tyngdpunkten i den norska balansgången mellan avskräckning och förtroendeskapande gentemot Ryssland. Solberg-regeringen har de senaste mandatperioderna, som en följd av rysk upprustning och uppträdande, låtit pendeln tippa mot avskräckning genom att verka för en utökad amerikansk närvaro. Den nya regeringen menar att huvudlinjerna i säkerhetspolitiken ligger fast, men har också formulerat en målsättning



om förbättrade bilaterala relationer med Ryssland. Søreide, med Høyre i ryggen, har dock ställt sig kritisk till regeringens ambitioner utifrån hur allierade kan uppfatta önskan om säkerhetspolitiska diskussioner med Ryssland.²

Försvarschef Kristoffersen har också framfört att kommunikation är avgörande för att förbättra det ansträngda förhållandet med Ryssland. Han har samtidigt poängterat att samtal inte alltid löser problem, och att god beredskap för en kris- eller konfliktsituation därför är nödvändig.³ Förbättrade bilaterala relationer har å andra sidan ett övergripande stöd från Norges nordkommuner som upplever en ökad stormaktsrivalitet som särskilt problematisk. Områdets militärstrategiska vikt och regionens resursrikedom har gjort Nordnorge till en brännpunkt för den säkerhets- och försvarspolitiska debatten. För befolkningen har den närliggande gränsen medfört ett intresse för förtroendeskapande åtgärder. Deras önskemål om dialog och samarbete bottnar dock inte enbart i försvars- och säkerhetspolitiska överväganden, utan också i värnandet om nordområdenas ekonomiska potential.

Samtidigt som ambitioner om avspänning har formulerats måste regeringen och Stortinget hantera relationen med den västliga stormakten. Ett samarbetsavtal med USA som tillkännagavs i april 2021 har tydligt illustrerat interna norska motsättningar.⁴ Tillägget – som ger USA garanterad tillgång till s.k. avtalade områden på fyra norska militärbaser – har mött kritik från Socialistisk Venstre och Rødt. Vänsterkantpartierna anser att det bryter mot den norska baspolitikens kärnprincip om att i fredstid inte öppna baser för utländska styrkor på norskt territorium – ett viktigt led i ett förtroendeskapande uppträdande gentemot Ryssland. Huruvida tilläggsavtalet ska träda

1 För vidare läsning se Jakob Gustafsson 2020. *Norskt militärt råd inför försvarets långtidsplan 2021-2024*. FOI Memo 7025.

2 Aftenposten 2021. Søreide mener regjeringen gjør amerikanerne usikkre. – Forutsigbart, svarer Huitfeldt.

3 Norsk rikskringkasting (NRK) 2021. Forsvarssjefen om Russland: Et utfordrende sikkerhetsbilde.

4 För vidare läsning om avtalet se Jakob Gustafsson & Zigne Edström. 2021. "Norsk ombalansering?" *Vårt Försvar* Nr. 4.

i kraft beslutas av Stortinget våren 2022. Det kommer troligtvis inte möta ett omfattande motstånd från varken regeringen eller högerblocket. Däremot kan vänsterkantens gynnsamma valresultat innebära att Norges beroende av USA och norsk baspolitik tilldelas mer utrymme i offentliga debatter framöver.

Solberg-regeringen presenterade därutöver en särskild nordområdessatsning, bl.a. genom just fördjupade försvarssamarbeten.⁵ Kritiker ansåg att den dåvarande regeringen därigenom signalerade en mer aktiv roll för Norge i försvaret av Europa vilket riskerade att göra Nordnorge till ett viktigare militärt mål i händelse av konflikt. Detta har skapat en oro för att intensifierad allierad verksamhet utgör ett riskfyllt vågspel som innebär att Nordnorges befolkning får ta konsekvenserna av en ökad betoning på avskräckning. Regeringspartierna, som har starka fästen i den nordnorska väljarbasen, måste därför balansera mellan de farhågor som framförs av nordnorska aktörer – inklusive de egna partikollegorna i norr – och sin egentligen positiva inställning till allierad samverkan. Oppositionspartierna har således en möjlighet att kapitalisera på det missnöje som regeringen inte lyckas åtgärda. Socialistisk Venstre, i egenskap av stödparti till en minoritetsregering, har särskilda förutsättningar att skapa huvudbry i Arbeider- och Senterpartiets avvägningar för försvarssamarbeten.⁶

EN GIV FÖR SJÄLVESTÄNDIGHET ELLER BEROENDE?

Vid millennieskiftet påbörjade Norge en ombalansering av invasionsförsvaret till ett insatsförsvaret. Även om Norge inte gick lika långt som Sverige i sin omställning innebar anpassningen såväl reduktioner i kvantitet som höjningar i kvalitet, parallellt med en centralisering och internationalisering av det norska försvaret.⁷ Idag hänvisas därför till en vidareutveckling av det norska försvaret för att kunna möta de krav som den nya omvärldssituationen medför. De norska partierna och den militära ledningen är eniga om att det nationella försvaret behöver växa och höja sin förmåga, och ambitionerna fram till 2024 har formulerats i den långtidsplan för försvarssektorn som Stortinget enades om 2020.

Solberg-regeringens försvarspropositioner var dock föremål för omfattande diskussioner. Både de dåvarande oppositionspartierna och tidigare försvarschef Bruun-Hanssen kritiserade det senaste förslaget för att

inte vara tillräckligt konkret, och för att endast uppfylla den lägsta rekommendationsnivån i det militära rådet. Regeringens reviderade långtidsplan accepterades efter en uppgörelse med Arbeiderpartiet. Senterpartiet ansåg dock att satsningarna var undermåliga, och valde att ställa sig utanför försvarsbeslutet.⁸ De nuvarande regeringspartierna skiljer sig i grunden inte avsevärt i sin försvarspolitik, men Senterpartiet förankrar denna i landsbygdspolitiken och kampen mot ett centraliserat försvar. Detta har genererat partipolitiska stridigheter gällande vilka resurs- och strukturförändringar som behövs, men också skillnader i hur konkreta partiernas målsättningar är.

Försvarsminister Enoksens Senterparti förespråkar ett försvar som är närvarande i hela Norge, och vill se betydande satsningar på armé och hemvärn. Inför valet presenterade partiet bl.a. målsättningar om att bevara Andøya som flygbas i syfte att motverka en fortsatt centralisering och att upprätta en ny brigad i södra Norge. Men redan i samband med regeringsbildningen gav Senterpartiet upp försöket att stoppa nedläggningen av flygbasen eftersom Arbeiderpartiet inte delade samma målbild. Beslutet mötte, utöver intern upprördhet och vissa anmärkningar från den militära nivån, stark kritik från Socialistisk Venstre som också motsatt sig en avveckling.⁹ Vänsterkantens ställningstagande är däremot delvis grundat i inköpen av de nya F-35-stridsflygen – som låg bakom nedläggningen – eftersom de bidrar till en s.k. ”amerikanisering” av försvaret i och med de krav som följde anskaffningen.

Senterpartiet och Socialistisk Venstre utmärker sig således i förhållande till Arbeiderpartiet och högerblocket: båda vill se mer omfattande satsningar på ett nationellt försvar – men av olika anledningar. Senterpartiet eftersträvar ett försvar som är decentraliserat och närvarande i hela Norge, ofta utifrån jobbskapande hänsyn, medan Socialistisk Venstre vill minska Norges beroende av USA. Senterpartiets plats i regeringen krävde däremot svåra kompromisser med Arbeiderpartiet. Detta är något som Socialistisk Venstre kan utnyttja för att främja sin målbild om reducerad amerikansk bundenhet, framförallt genom att kliva fram när Senterpartiet inte lyckas uppfylla sina vallöften. Samtidigt har nuvarande och tidigare försvarschef varit tydliga med att Norge med sin befintliga förmåga är avhängigt allierat stöd. Prislappen för ett

5 Ine Eriksen Søreide. ”Mennesker, muligheter og norske interesser i nord – en ny giv for nordområdepolitikken.” *Internasjonal Politikk*. 78(4):456-460.

6 För vidare läsning se Ingeborg Bjur, Karen-Anna Eggen & Paal Sigurd Hilde. 2020. Mellom varmebølge og isfront: nordområdene, sikkerhet og storpolitikk. *Internasjonal politikk*. 78(4):478-489.

7 För vidare läsning se Olav Bogen & Magnus Håkenstad. 2015. *Balansegang. Forsvaret omstilling etter den kalde krigen*. Dreyer: Oslo; Karsten Friis. 2021. Tilbake til fortiden: Forsvarspolitikken og norsk identitet. *Internasjonal Politikk* 79(2):218-228.

8 Instilling fra utenriks- og forsvarskommittén om Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren. (Innst. 87 S 2020-2021).

9 Norsk rikskringkasting (NRK) 2021. SV tvinger Senterpartiet til å stemme mot en av sine største prestisjesaker.

minskat beroende är ansenlig, och det förutsätter större investeringar än vad tidigare regeringar och Stortinget har varit villiga att betala för.

I samband med den senaste försvarspropositionen gick också Försvarsforum Nord ut med särskilda omskrivningskrav.¹⁰ De nordnorska politikerna begärde bl.a. större satsningar på Norges enda brigad – Brigad Nord – och sjöförsvaret i norr, samt att arméns helikoptrar skulle återplaceras på nordnorska baser.¹¹ Den konkurrens mellan norra och södra Norge om försvarets resurser som det gemensamma dokumentet illustrerar är ingen ny företeelse. Fordringarna grundades i ovan beskrivna strategiska hänsyn och önskemål om ett självständigt försvar i norr. Samtidigt spelar även näringspolitiska och jobbskapande incitament in i bedömningen. Vidareutvecklingen av försvaret har även eldat på en liknande konkurrens om resurser mellan försvarsgrenarna. Som en följd av omställningen mot ett insatsförsvar genomgick framförallt den norska armén omfattande personal- och stukturändringar vid millennieskiftet. Efter de senaste anskaffningarna av F-35 till flygvapnet och ubåtar till marinen finns nu en känsla av att det är arméns tur.

Långtidsplanens reviderade målbild om ett förstärkt landförsvar i Finnmark och en fullt mekaniserad Brigad Nord togs således väl emot av såväl nordkommunerna som armén. Men satsningarna har också utgjort en grogrund för ytterligare oenighet. Tidigare försvarschef Sverre Diesen, nu forskare på Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), har påpekat att försvarsstrategin i norra Norge inte är anpassad efter dagens hotbild.¹² Det koncept som går ut på att kontrollera terräng med tunga förband är, mot bakgrund av den teknologiska utvecklingen, maktanvändningens politiska syften och styrkeförhållandena mellan Ryssland och Norge, enligt Diesen utdaterat och irrelevant. Därför bör högteknologiska och långräckviddiga förmågor snarare än ett statiskt landförsvar prioriteras. Samtidigt innebär Diesens förslag ett mindre armétungt

försvar och att försvarsgrenen därmed berövas sin köllapp i vidareutvecklingen – något som inte landar väl hos alla.¹³

FRAMTIDENS VÄGVAL

Norges nya regering och Stortinget behöver hantera en rad frågor där samstämmighet inte alltid råder. Detta berör framförallt bedömningar vad gäller försvarsstruktur och resurser, samt vilka försvarsgrenar och geografiska områden som bör prioriteras. Därutöver kommer regeringen tvingas göra avvägningar i den alltmer komplicerade relationen till den ryska grannen, samt utvärdera i vilken utsträckning landet bör knyta sig närmare allierade stormakter. USA:s omprioritering mot Asien, med konsekvenser för bl.a. amerikanskt engagemang i Norges närområde, försvårar ekvationen.¹⁴ Den parlamentariska sammansättningen innebär därtill att de två vänsterkanspartier får utökad utrymme i debatten, och att regeringen – som säkrar sitt parlamentariska stöd genom Socialistisk Venstre – behöver balansera viljor och besvara kritik från både höger och vänster.

Även om det råder konsensus om den bredare kursen framåt kan den inrikespolitiska situationen och det oförutsägbara omvärldsläget således leda till att en rad svåra dilemman ställs på sin spets. Vilken betoning ska läggas på avskräckning och förtroendeskapande åtgärder i relationen med Ryssland? I vilken grad bör Norge verka för ökad allierad närvaro i närområdet, och hur beroende kan det nationella försvaret vara av amerikanskt stöd? Vad bör prioriteras i vidareutvecklingen av landets försvar för att säkerställa tillräcklig förmåga att möta samtids hotbild? Sverige, som också påverkas av stormaktsrivaliteten, känner av liknande trängsmål. Frågan de nordiska länderna nu tvingas ställa sig är i vilken utsträckning de själva kan möta det försämrade säkerhetspolitiska omvärldsläget, och vilken tyngd de bör tilldela nordiska, europeiska respektive transatlantiska försvarssamarbeten för att klara av framtidens utmaningar. ■

Zigne Edström har en Politices kandidatexamen och var praktikant vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik under höstterminen 2021.

10 Försvarsforum Nord består av Troms och Finnmark fylkeskommun, åtta försvarskommuner samt fyra regionråd. Samtliga är representanter från Arbeiderpartiet och Senterpartiet.

11 Försvarsforum Nord. *Troverdig styrke. Troverdig Forsvar. Ett styrket nasjonalt forsvar – med forsterket tyngde i nord.*

12 Sverre Diesen. 2020. *Hvordan kan Nord-Norge forsvares? En betenkning knyttet til dagens forsvarsplaner.* Civita-notat Nr. 21.

13 Norge behöver också förhålla sig till Natos styrkemål som bl.a. består av en fullt mekaniserad brigad, vilket innebär att den svåra avvägningen mellan nationell respektive allierad förmåga finns närvarande även här.

14 För vidare läsning om Norges avvägningar mot bakgrund av ökad osäkerhet kring det amerikanska engagemanget, se Jakob Gustafsson (red.), Robert Dalsjö, Eva Hagström Frisell & Anna Matheijs. 2021. *Transatlantiska tvivel. Söker våra grannländer efter en Plan B?* FOI-R--5188--SE.