

Sjømaktseminar 7 (2000)

Hvordan anvender Norge Sjømakt sett fra et strategisk nivå av Viseadmiral Eivind Hauger-Johannessen, Stabssjef Forsvarets overkommando

1. september 2000

Innledning

Norsk anvendelse av sjømakt dreier seg om bruk av sjømilitære midler for å oppnå nasjonale interesser. Det strategiske nivået, det vil si det øverste politiske og militære nivå, skal tilrettelegge for dette, hvilket dreier det seg om å klarlegge mål, anviser oppgaver og fremskaffe nødvendige ressurser.

Forsvaret er i dag i ferd med å skifte innretning. Forsvarsstudien 2000 og innstillingen fra Forsvarspolitisk utvalg bebuder dette. Våre forsvarspolitiske mål, vårt forsvarskonsept og Forsvarets oppgaver er i ferd med å justeres. Dette må nødvendigvis også få innvirkning på det sjømilitære området – med andre ord hvorledes vi i fremtiden skal anvende sjømakt.

Jeg vil derfor ta utgangspunkt i de to nevnte innstillingene. Jeg vil se på Forsvarets fremtidige oppgaveportefølje, slik denne er beskrevet av Forsvarspolitisk utvalg, og se på hva dette betyr på det sjømilitære området. Så vil jeg støtte meg til Forsvarsstudien 2000, som angir hvilke sjømilitære kapasiteter det synes realistisk for oss å ha i fremtiden. Herved håper jeg å tegne et bilde av hvilke mål som er satt, og hva som vil være tilgjengelig for å utøve sjømakt i årene fremover.

Her må jeg med en gang få understreke at Forsvarsstudien ikke er Forsvarssjefens anbefalte militære struktur for fremtiden. Forsvarsstudien beskriver hvilket forsvar man kan få innenfor de rammebetingelsene, særlig de økonomiske rammebetingelsene, som studien bygger på. Skulle studien beskrevet militære behov i forhold til oppgavene, ville nok strukturen sett ganske annerledes ut.

La meg så begynne med de overordnede mål for forsvarspolitikken slik disse foreslås av Forsvarspolitisk utvalg.

Norsk forsvarspolitik skal bidra til:

- Å forebygge og møte utfordringer mot norsk sikkerhet
- Å ivareta norske rettigheter, interesser og forpliktelser
- Å løse andre samfunnsviktige oppgaver på utvalgte områder.

Dette er formuleringer som er vesentlig videre og mer generelle enn tidligere. Forsvarspolitisk utvalg anfører at "Målene fanger opp koblingen mellom sikkerhets- og forsvarspolitikken uavhengig av spesifikke utfordringer for norsk sikkerhet og Forsvaret. Dette gjør det mulig løpende å relatere de forsvarspolitiske mål til konkrete utfordringer som kan oppstå mot norsk sikkerhet, og hvor Forsvaret fremstår som et aktuelt virkemiddel". Når utvalget samtidig anfører at "Forsvaret er det mest sentrale virkemiddel norske myndigheter har til rådighet i sikkerhetspolitikken", signaliserer dette at Forsvaret må gjøres forberedt på å møte et vidt spekter av utfordringer, innenlands som utenlands. Forsvaret skal ikke innrettes mot bestemte

oppgaver, men skal ha kapasiteter som kan anvendes når og hvor de måtte trenge for å understøtte norsk sikkerhetspolitikk.

Så til forsvarskonseptet, slik dette foreslås av Forsvarspolitisk utvalg:

- Et nytt forsvar basert på fleksibilitet og kompetanse
- Alliert og internasjonalt militært samarbeid
- Verneplikt
- Sivilt-militært samarbeid.

Her er det vesentlige endringer fra tidligere. Til nå har konseptet vært tuftet på at vi skulle ha et nasjonalt balansert forsvar med et begrenset invasjonforsvar som den dimensjonerende oppgave. Dessuten skulle vi ha et totalforsvar som hviler på prinsippet om at samfunnets samlede ressurser skal kunne mobiliseres for forsvaret av Norge. Her følges det altså opp at det ikke er invasjonforsvar basert på mobilisering og et totalforsvar slik vi kjenner det i dag som skal være det fremtidige forsvarskonsept. Det er fleksibilitet og kompetanse for å løse nasjonale oppgaver, og internasjonalt engasjement og samarbeid, som skal være styrende for Forsvarets utforming. Dette legger nye føringer for Forsvarets utvikling.

Så til Forsvarets fremtidige oppgaver slik disse er forslått av Forsvarspolitisk utvalg, og hvilke sjømilitære kapasiteter vi kan ha til rådighet iht Forsvarsstudien. Tiden tillater ikke at dette kan bli noe annet enn overskriftspreget og nokså unyansert, men det kan forhåpentligvis likevel gi et bilde av norske ambisjoner og evner for utøvelse av sjømakt i fremtiden.

Militær tilstedeværelse i prioriterte områder

Så lenge vi har en nabo i øst som er Europas største militærmakt og hvor den indre politiske utvikling er usikker, vil våre nordområder være et prioritert område for militær tilstedeværelse. Hensikten vil være å bidra til stabilitet ved å demonstrere evne og vilje til å kunne møte et bredt spekter av utfordringer i vårt interesseområde. Dette betyr at vi må ha sjømilitære kapasiteter som kan være synlige og utholdende og som kan anvende gradert maktbruk tilpasset den situasjon som måtte oppstå. Kystvakten og fregatter gir denne type kapasiteter. Men dette betinger også at slike enheter opptrer i de aktuelle områder med tilstrekkelig regularitet slik at deres nærvær oppfattes som en naturlig tilstedeværelse. Det er derfor viktig at ikke bare fartøyer fra Kystvakten opererer i nordområdet, men at også fartøyer fra Marinen for eksempel anløper Svalbard og er tilstede i Barentshavet fra tid til annen. Denne kapasiteten vil vi kunne ha med det som foreslås i Forsvarsstudien 2000.

Etterretning og overvåkning av norske interesseområder

Overvåkning av norske interesseområder dreier seg om å demonstrere at vi har vilje og evne til å følge med i det som skjer innen områder av norsk interesse. Dette dreier seg i første rekke om norsk land-, sjø- og luftterritorium, men også om områder hvor Norge hevder suverene rettigheter, dvs norsk økonomisk sone, Fiskevernsonen omkring Svalbard og Fiskerisone rundt Jan Mayen. I tillegg har Norge sluttet seg til Schengen-konvensjonen. Vår grense mot Russland og hele norskekysten er yttergrense for Schengen-landene. Her har Norge forpliktet seg å øke grenseovervåkingen i forhold til dagens nivå. Overvåkning av sjøterritoriet krever et

utstrakt samarbeid mellom militære og sivile instanser. Kystradakjedene i Nord- og Sør-Norge er viktige bidragsytere. I Sør-Norge vil det bli etablert en Maritim overvåkningssentral på Haakonvern. Her vil man kunne sammenfatte informasjon fra en rekke forskjellige sivile og militære kilder. Overvåkning av de store havområdene hvor Norge har næringsinteresser må nødvendigvis bli sporadisk og selektiv. Flyovervåkning vil også i fremtiden være viktig, hvor vi har en betydelig kapasitet i våre Orion-maskiner. Fjernovervåkning fra satellitter vil bli et stadig viktigere supplement. Overvåkning i norske interesseområder supplerer vårt behov for etterretninger, men vår etterretningsvirksomhet har et helt annet formål. Med et sammensatt risiko- og trusselbilde, hvor norske sikkerhetsinteresser kan bli utfordret i løpet av relativt kort tid, er det avgjørende at norske myndigheter kan få tidsriktig og kvalifiserte vurderinger om situasjonen i våre nærområder. Vi er dessuten i en spesiell situasjon ved at vi er i geografisk nærhet til et område i nord som er preget av uforutsigbarhet. Vår evne til å følge utviklingen i dette området er viktig for vår egen sikkerhet, så vel som for våre allierte. I en maritim kontekst innebærer dette at vi må ha kapasiteter over, på og i sjøen for informasjonsinnhenting, og vi må ha nødvendige kapasiteter til å analysere og vurdere de informasjonene som bringes tilveie. Dette har vi i dag, og det vil bli videreført.

Suverenitetshevdelse og myndighetsutøvelse

Suverenitetshevdelse i fred innebærer å kontrollere at de som ferdes i norsk territorium har tillatelse til dette. I krise og krig innebærer det å kunne hindre uønskede fartøyer og fly adgang til norsk territorium. For å løse denne oppgaven kreves overvåkning som omtalt tidligere, samt evne til å reagere med tilpassede midler. I fred er det Kystvakten, og særlig den Indre kystvakt som benyttes til suverenitetshevdelse, supplert med Marinens fartøyer og fly. I krise og krig vil suverenitetshevdelse kunne være en hovedoppgave for Marinen. Med vår lange kyst kan dette bli krevende. Dette er et av det vanskelige områdene i avveiningen mellom behov og ressurser. I Forsvarsstudien 2000 nådde ikke MTB'er opp i prioritet i forhold til andre strukturelementer innen studiens økonomiske ramme. Dette fører til at Marinen får færre fartøyer, og evnen til suverenitetshevdelse vil reduseres i forhold til tidligere.

Når det gjelder myndighetsutøvelse, så er dette knyttet til oppsyn- og kontrollvirksomhet til sjøs der Norge hevder suverene rettigheter. Dette omfatter norsk økonomisk sone, Vernesonen ved Svalbard og i Fiskerisonen rundt Jan Mayen. I tillegg har vi innen rammen av den nordøstatlantiske fiskerikommisjonen fått et delt forvaltningsansvar for å overvåke fiskeressursene i de internasjonale farvannene Smutthullet og Smutthavet. Her har Kystvakten sin hovedoppgave. Evnen til myndighetsutøvelse til sjøs blir videreført og forsterket når KV Svalbard blir operativ i 2002.

Krisehåndtering i norske områder

Trusselen om en storkrig mellom Øst og Vest er erstattet av muligheten for begrensede regionale konflikter. Slike konflikter kan for eksempel ha sitt utspring i ressursmessige uoverensstemmelser, og kan oppstå på kort varsel. Vår evne til å møte slike konflikter med tilpasset makt vil i seg selv virke avskrekkende og kunne bidra til at kriser ikke utvikler seg til å bli alvorlige. Dessuten, skal vi kunne påregne støtte utenfra, må vi også vise evne til egeninnsats. For Marinen betyr dette at flere av våre fartøyer må være oppøvd, eller kunne gjøres operative på kortere varsel, enn tilfellet er i dag. Dette kan kreve et større innslag av fast tjenestegjørende personell om bord, og et annet tjenestemønster enn det vi har i dag. Marinens driftsutgifter vil øke, hvilket tilsier at andre kostnader må reduseres.

Forsvar av norske områder og sikring av vitale samfunnsfunksjoner

Forsvarspolitisk utvalg peker på at kriser kan utvikle seg til begrensede militære angrep mot norske områder. Dette kan innbefatte angrep mot vitale samfunnsfunksjoner som det nasjonale ledelsesapparatet, telekommunikasjoner og datasystemer, energiforsyninger og petroleumsvirksomheten.

I fred har Forsvaret en rolle i å støtte det sivile beredskap og de myndigheter som har ansvaret for slike funksjoner. Forsvaret er i stor grad alene om å ha kompetanse, ledelsesapparat og ressurser for å kunne håndtere slike situasjoner. Innen Sjøforsvaret har for eksempel spesialstyrker en oppgave i å støtte Politiet, blant annet i sikring av offshore installasjoner. Det er forventet at Forsvaret opprettholder slik kapasitet også i fremtiden.

Skulle det oppstå trussel for angrep mot norske områder, må vi ha evne til umiddelbart å kunne reagere med militær motstand der angrepet finner sted. I tillegg må vi kunne skape usikkerhet for at en angriper skal kunne lykkes i sitt foretak.

I sjømilitær sammenheng betyr dette å ha evne til å utfordre en angriper i kystnære farvann. Fregatter og undervannsbåter er egnede enheter i så måte. I Forsvarsstudien anbefales det også å erstatte det stasjonære Kystartilleriet med mobile enheter med slagkraft i kystsonen. Dette er en kapasitet som vil skape økt usikkerhet for en angriper. I tillegg bør vi ha evne til å kunne true en angriperes forsyningslinjer. I våre tilstøtende havområder vil undervannsbåter gi oss en slik kapasitet.

Tilrettelegge for å møte større utfordringer mot norsk sikkerhet sammen med allierte. Selv om vi i dag ikke ser noen militær trussel mot Norge, er det ikke gitt at dette vil vedvare. Skulle den sikkerhetspolitiske situasjonen endre seg, kan det hende at vi igjen blir helt avhengig av alliert støtte for å møte militære utfordringer i vårt område. Det er således avgjørende at vi opprettholder et nært samarbeid med våre allierte. Vi må oppfattes som kompetente, påregnelige og demonstrere evne til å støtte allierte forsterkninger til vårt område. Vi må ha evne til å operere med våre allierte i forskjellige sammenhenger. Vi må tilrettelegge for våre allierte å øve i våre interesseområder.

For Marinen betyr dette å ha fartøyer som kan operere i allierte samband med kapasiteter som anerkjennes. Vi har i så måte markert oss på en overbevisende måte i senere tid med våre mineryddingsfartøyer, eksempelvis under minerydding i Riga-bukten i fjor. Vår mangeårige fregatt-deltagelse i STANAVFORLANT er vel ansett, selv om våre nåværende fartøyer er tilårskomne. Med våre nye fregatter vil vi kunne videreføre og videreutvikle dette. Evne til å delta i ledelse av allierte sjømilitære operasjoner i våre nærområder er også av stor betydning. Dette krever at vi får tilgang for norske offiserer i allierte staber - for opplæring og for å vise at de behersker faget. Alt dette krever vedvarende deltagelse i alliert sammenheng, og er også helt avgjørende for at vi nasjonalt skal kunne opprettholde nødvendig kompetanse. Forsvarsstudien 2000 legger til rette for dette.

Internasjonalt engasjement

Forsvarets deltagelse i internasjonale operasjoner er en integrert del av norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Vi har i løpet av den senere tid sett en markant opptrapping på dette området, både i størrelse og intensitet. Vi har også ved flere anledninger sett at det har vært

ønskelig å gjøre norske styrker tilgjengelig for internasjonale operasjoner på kortere tid enn det vi har evnet.

Det er to konsekvenser vi kan trekke av dette. Vi makter ikke å ha ett forsvar for nasjonale formål, og et annet forsvar for internasjonale operasjoner. De enhetene vi har må i stor grad være egnet for begge formål. Fregatter, undervannsbåter og mineryddingsfartøyer dekker dette behovet. Derneft må våre enheter være tilgjengelig for internasjonale operasjoner på kort varsel, i likhet med det vi i fremtiden trenger for nasjonal krisehåndtering og forsvar av egne områder. Her er det i dag et klart skille mellom internasjonal og nasjonal innsats når det gjelder tilgjengelighet på personell. Deltagelse i internasjonale fredsoperasjoner krever for tiden frivillighet. Dette har ved et par anledninger forårsaket at vi har måtte holde fartøyer tilbake fra å delta i internasjonale forband, en situasjon som skaper nasjonal forlegenhet og som vi ikke kan akseptere for fremtiden. I klartekst betyr dette at Marinen i fremtiden må ha fartøyer som til enhver tid er oppøvd, og som på kort varsel er forberedt på å settes inn i nasjonale eller internasjonale operasjoner.

Annen samfunnsviktig bruk av Forsvaret

Forsvaret er primært innrettet for å løse oppgaver av forsvars- og sikkerhetspolitisk karakter. Vi har imidlertid oppgaver i fred som faller utenom denne rammen. Eksepler på dette er deler av Kystvaktens virksomhet, Redningstjenesten, miljøvern, mye av Sikkerhetstjenestens virksomheter, grensekontroll og bistand til Politiet. De ressursene vi rår over har i mange tilfeller kapasiteter til å støtte samfunnet også på andre områder, eksempelvis ved katastrofer, ulykker, leteaksjoner og sikring av materielle verdier. På flere av disse områdene vil det være samfunnsmessig uøkonomisk å bygge opp kapasiteter utenom Forsvaret. Det er også viktig for Forsvarets anseelse, at vi støtter samfunnet der forholdene ligger til rette for dette, og hvor vi ikke kommer i konkurranse med andre samfunnsressurser. Samtidig må det vises varsomhet i at vi ikke påtar oss oppgaver som går utover vår primærfunksjon. Som en hovedregel må nye oppgaver til Forsvaret ledsages av nødvendige ressurser. Dette er dessverre ikke alltid tilfellet, og er en av grunnene til at vi har dagens økonomiske ubalanse mellom oppgaver og ressurser. Forsvarspolitisk utvalg har sett denne problemstillingen klart. Utvalget advarer mot å tilføre Forsvaret oppgaver som svekker evnen til å utføre primærfunksjonen. Forsvaret må ikke benyttes som tilsynelatende billig arbeidskraft. Forsvaret bør ikke yte bistand der oppgavene tilligger sivile myndigheter, der oppgavene kan løses like godt av frivillige eller kommersielle aktører, eller der Forsvarets virksomhet kan bidra til å fortrenge kommersielle interesser.

Avslutning

Dette har vært en ganske flyktig gjennomgang av de oppgaver som Forsvarspolitisk utvalg foreslår at Forsvaret skal løse i fremtiden, med fokus på det sjømilitære området. Dette er sett opp mot hvilke ressurser Forsvarsstudien 2000 anviser for formålet.

Forsvarspolitisk utvalg foreskriver at Norge i fremtiden må kunne anvende differensiert makt til sjøs, både i nasjonal og internasjonal sammenheng. Forsvarsstudien anviser kapasiteter som gjør at Sjøforsvaret også i fremtiden vil kunne gjøre det. Samtidig er det åpenbart at Sjøforsvaret ikke vil kunne løse alle foreskrevne oppgaver like godt til enhver tid. Dette gjelder imidlertid ikke bare Sjøforsvaret, det gjelder hele Forsvaret, og er klart uttrykt i sluttrapporten fra Forsvarsstudien.

Spørsmålet som alltid vil henge der er hvor mye makt er nok, enten det gjelder landmakt, luftmakt eller sjømakt. Dette er ikke enkelt å besvare. Det som kanskje er viktigst er ikke om vi har nok makt, men at vi har evne og vilje til å bruke den makt vi rår over dersom våre nasjonale interesser blir truet, og at vi demonstrerer slik evne og vilje. I såfall dreier vårt behov for sjømakt ikke bare om antall og type enheter. Det dreier seg vel så mye om politisk ansvarlighet, strategisk forutseenhet, operasjonell ferdigheter og taktisk dyktighet, og gjennom hele denne kjeden å ha tro på det vi driver med.