

## ***Evne til innsats – Forsvarets nye strategiske konsept***

av  
Jacob Børresen

### **Innledning**

9. september forelå forsvarsminister Anne-Grethe Strøm-Erichsens nye strategiske konsept for Forsvaret, *Evne til innsats*. Midt i valgkampinnspurten var det ikke mange som la merke til begivenheten. Det skyldtes selvfølgelig at forsvars- og sikkerhetspolitikk var helt fraværende i valgkampen. Det skyldtes også at konseptet ikke inneholder så mye nytt. I realiteten er det snakk om en oppdatering av Bondevik II regjeringens forsvarskonsept *Styrke og relevans*.

At innholdet i de to konseptene langt på vei er sammenfallende er ikke tilfeldig. Det har vært stor grad av kontinuitet i forsvarspolitikken etter at Stoltenberg I regjeringens forsvarsminister Bjørn Tore Godal i la fram sin langtidsproposisjon for Forsvaret i februar 2001. Proposisjonen etablerte det nye mer sammensatte og uforutsigbare trusselbildet vi, med noen viktige endringer, fortsatt bekjenner oss til, og innledet prosessen med å omdanne den kalde krigens mobiliseringsbaserte invasjonforsvar til et stående innsatsforsvar. Prosessen ble videreført av hans etterfølger Krohn Devold og er nå langt på vei gjennomført av Strøm-Erichsen. De overordnede sikkerhetspolitiske mål er derfor identiske i de to konseptene. Det samme er, med enkelte nyanser, de forsvarspolitiske mål og Forsvarets oppgaver.

### **Forsvarsterskelen er borte**

Dermed består også det forhold at Forsvaret ikke lenger skal utgjøre noen troverdig forsvarsterskel. Det skal kun ha evne til å håndtere 'episoder anslag og begrensede kriser', fordi Forsvarets grunnleggende rolle knyttet til statsikkerheten ikke er like dominerende som under den kalde krigen. I *Styrke og relevans* var det for så vidt en slags logisk sammenheng i dette, ettersom trusselvurderingen som lå til grunn avviste tradisjonell mellomstatlig konflikt i vår del av verden som en eventualitet Forsvaret burde ha evne til å håndtere. For Norge bidro en omfattende bredde- og dybdeintegrasjon i store deler av den økonomisk mest utviklede delen av verden til trygge og stabile nærområder, het det.

*Evne til innsats* tegner et noe mer pessimistisk bilde. Her heter det at 'Stormaktsrivalisering kan sette den internasjonale stabilitet i fare, og vi ser tendenser til at enkelte stormakter søker å etablere innflytelsessfærer i sine nærområder.' Et annet sted heter det at 'Den geopolitiske utviklingen tilsier at mellomstatlige konflikter og klassisk realpolitikk igjen kan komme til å gjøre seg mer gjeldende.' *Evne til innsats* har med andre ord fortjenestefullt fått med seg det vi kritikere har mast på i årevis, nemlig at realpolitikken aldri forsvant og at mellomstatlig konflikt fortsatt er en mulighet som ikke kan utelukkes.

Konseptet tar allikevel ikke konsekvensen av den justerte trusselvurderingen ved å legge opp til at Forsvaret skal kunne utgjøre en forsvarsterskel, for eksempel i tråd med anbefalingen fra Forsvarspolitisk utvalg. I stedet videreføres, med noen få nyanser, de forsvarspolitiske mål og Forsvarets oppgaver fra *Styrke og relevans* som om ingen ting er hendt. Allikevel er kravet til utholdenhet og volum (s 62), som er en nødvendig forutsetning for en forsvarsterskel, tilbake igjen, hvor det i *Styrke og relevans* var nesten helt borte. Jeg velger å tolke det som et uttrykk for uro over at Forsvaret, selv etter at Hæren er styrket med en bataljon, er blitt for lite i forhold til forsvarsoppgavene. Problemet foreslås løst ved at Forsvaret skal opprettholde 'en viss basis for gjenoppbygging i tilfelle mer omfattende trusler mot norsk territorium skulle oppstå.' (s 52)

Å skulle gjenoppbygge Forsvaret i en situasjon der den sikkerhetspolitiske situasjonen er blitt så prekær at det plutselig er blitt politisk mulig å kanalisere de ekstra titalls milliardbeløp til Forsvaret som må til, er dessverre helt urealistisk, nærmest illusorisk. Om krigen kommer, vil den bli en *kom-som-du-er-krig*. Når den internasjonale krisen er kommet så langt at det blir politisk grunnlag i Stortinget for å reallokere penger fra sykehus og veier til kuler og krutt, eller for å ruste opp Forsvaret for oljefondsmidler, er det for sent. Selv om Forsvaret hadde hatt kapasitet og kompetanse til tidsnok å omsette økte bevilgninger i fornuftige kjøp, ville det ikke være våpensystemer på markedet å få

kjøpt. Og selv om det skulle lykkes å få tak i noe, ville det ikke være mulig tidsnok å frambringe personell med kompetanse til å ta det i bruk, eller tid til å innordne de nye systemene i velfungerende avdelinger. Dersom regjeringen tror at Norge vil kunne komme til å trenge et forsvar som skal kunne møte 'mer omfattende trusler not norsk territorium', må den anskaffe dette forsvaret nå.

### **Forsvar av norske verdier**

Nytt er også at i omtalen av de forsvarspolitiske mål og Forsvarets oppgaver er sikring og beskyttelse av norske verdier føyet til. Dette er for så vidt i tråd med siste langtidsproposisjon, st.prp. nr. 48, som nettopp har tittelen: Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier. Men i sitt forord går forsvarsministeren et hakk lengre, når hun framholder at 'Forsvaret er et avgjørende virkemiddel for å fremme norske verdier og interesser, hjemme så vel som ute.' Det tror jeg sant og si er et ytterst problematisk konsept. Å *beskytte* vår evne til å bygge vårt samfunn i henhold til våre verdier – ja muligens. Men å *fremme* verdiene – med militærmakt?? Nepe!

En av Forsvarets hovedoppgaver er å forsvare Norge. I den sammenheng kan jeg se at det kan hevdes at vi dermed både forsvare norske verdier mot anslag utenfra av folk med andre verdier enn våre, og at måten vi fører forsvarskampen på må være i tråd med disse verdiene. Men i vår del av verden vil krigen, om den kommer, antakelig i liten grad være ideologisk og dreie seg om verdier, slik den var under andre verdenskrig og den kalde krigen. Det vil i stedet være en krig om tilgang til og kontroll over ressurser. Jeg antar nemlig uten videre at konseptet, når det snakker om at Forsvaret skal forsvare norske verdier, f.eks ikke ser på politisk islam som en trussel i denne sammenheng. Men bare at denne assosiasjonen oppstår viser at bruk av militær makt for å forsvare verdier er problematisk.

Når det gjelder Forsvarets bidrag i internasjonale operasjoner ute blir det enda mer problematisk. Er det virkelig ledd i oppdraget ute å forsvare *norske* eller, for den saks skyld, vestlige verdier? Selv om Afghanistan åpenbart ikke styres i henhold til vestlige verdier, er disse av den grunn truet i Afghanistan? Nepe! Når USA i sin tid gikk inn i landet var det fordi amerikansk og vestlig *sikkerhet* var truet fra Afghanistan. Og når FN og NATO engasjerer seg er det for å forhindre at det skal skje igjen. Det er her jeg tror at forsvarsministeren uforvarende har trådt feil og blitt et offer for egen propaganda. Vi har jo så ofte fått høre at vi er i Afghanistan for å bringe demokrati og menneskerettigheter til landet, vestlige verdier som vi forsøker å fremme blant annet med væpnet makt. Som vi har fått erfare er utsiktene til å lykkes med det relativt små. Etablering av et folks verdier må komme innenfra. De kan ikke påtvinges dem av fremmede med våpen i hånd. Jeg mener derfor samlet sett at vi ville vært tjent med om henvisningen til militært forsvar av verdier, norske eller andre, ble droppet både i stortingsdokumenter og strategiske konsepter. Jeg tror kort sagt dette snakket om verdier i forsvarssammenheng er rester av tankegods fra George W. Bushs korstog mot terror som vi snarest bør legge bort.

### **Nordområdene**

*Evne til innsats* gir en oppdatert beskrivelse av sentrale globale utviklingstrekk med betydning for Norge. Det viktigste her er etter mitt skjønn åpningen av Arktis som ny sjøvei mellom Atlanterhavet og Stillehavet, som knytter Norge tettere til den sikkerhetspolitiske dynamikken i Asia. At det geopolitiske tyngdepunktet i verden samtidig forflytter seg mot Asia gjør denne nye dimensjonen ved Norges strategiske stilling særlig betydningsfull.

Nytt i *Evne til innsats* er også at dokumentet tar opp i seg regjeringens nordområdepolitikk, nordområdene som Norges viktigste strategiske satsingsområde, og i den sammenheng vektlegger betydningen av militær tilstedeværelse. Dette er viktig og bra. Konseptet anskueliggjør på en god måte hvordan Forsvaret med sin tilstedeværelse i vår nordlige landsdel og i de tilstøtende havområdene bidrar til å realisere regjeringens målsettinger i nord. Det slår betimelig fast at Norges langsiktige forsvarspolitiske utfordringer i forhold til utviklingen i nord er dimensjonerende for Forsvarets videre utvikling. *Evne til innsats* påpeker også at, i motsetning til hva andre mindre land i

Europa har gjort, kan ikke Norge rendyrke Forsvaret for innsats i internasjonale operasjoner mot ikke-statlige aktører, men må kunne ivareta begge disse oppgavene.

Konseptet derimot ikke aktivitetsøkningen i vernesonen nord for Svalbard og utvidelsen av kontinentalsokkelen i dette området, noe som, i takt med at isen i Arktis reduseres, vil bidra til en betydelig økning av Norges håndhevings- og forvaltningsoppgaver og forpliktelser nord for 80° nord både i volum og kompleksitet. Det må få konsekvenser enten i form av økte rammer for Forsvaret eller i form av en prioritetsforskyvning innenfor rammene i retning mot mer ressurser til kystvakt og militær tilstedeværelse i nordområdene og tilsvarende mindre til internasjonale operasjoner.

### **Flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner**

*Evne til innsats* løfter også i større grad enn *Styrke og relevans* fram betydningen og trenden i retning av tettere nasjonal og internasjonal samordning. Det har sammenheng med hva konseptet beskriver som 'trusselens desentraliserte og globale karakter' og innebærer samordning både mellom norske og allierte lands militære styrker og mellom forsvar og justis. Konkret kommer det til uttrykk i hva FN kaller flerdimensjonale og integrerte fredsoperasjoner, og som i NATO omtales som *Comprehensive Approach – helhetlig tilnærming* på norsk – hvor den militære innsats ses i sammenheng med politisk og økonomisk utvikling og humanitær bistand. Det er i stor grad Afghanistan som har vært "laboratorium" for utvikling av disse konseptene og Norge har tatt aktivt del i utviklingen. I denne sammenheng får vi vite at: 'Den "norske modellen", hvor Forsvaret med utgangspunkt i sine komparative fortrinn bidrar til løsningen av både militære og sivile utfordringer, vil bli viktig for at vi skal kunne løse hele spekteret av utfordringer i nord [Afghanistan].' Jeg hadde aldri hørt om "den norske modellen" og følte meg heller ikke sikker på hva Det norske forsvarets komparative fortrinn i denne sammenheng skulle være. Etter hvert har jeg funnet ut at "den norske modellen" er totalforsvarskonseptet og at det med Forsvarets komparative fortrinn menes kapasiteter Forsvaret har som de sivile aktørene ikke har. I neste utgave bør man forsøke å unngå denne typen kryptisk språkbruk.

NATOs operasjoner i Afghanistan har så langt ikke vært vellykket. Og som konsept har integrerte fredsoperasjoner en rekke innebygde svakheter ved seg. De er først og fremst knyttet til at det ikke er etablert noe omforent syn mellom de forskjellige sivile og de militære aktørene når det gjelder arbeids- og ansvarsfordelingen mellom dem, eller med hensyn til grensesnittet mellom politisk, militær, utviklingsmessig og humanitær virksomhet. *Evne til innsats* verken synliggjør eller problematiserer disse forhold og tar derfor heller ikke stilling til hva som er Norges standpunkt. Forsvarssjef Sverre Diesen gikk nylig ut og kunngjorde at den overordnede ledelsen både av sivil og militær innsats i slike operasjoner, etter hans syn, burde være militær. Slike utsagn lyttes det til i Forsvarets militære organisasjon. Det kunne vært nyttig og hensiktsmessig, og i tråd med målsettingen for dokumentet, om konseptet hadde gitt veiledning med hensyn til hvilke holdninger og synspunkter norske sivile og militære embets- og tjenestemenn skal gå inn i planleggingen av integrerte fredsoperasjoner med, hvor Norge er bidragsyter.

Rent allment synes jeg at konseptet, når det drøfter det utvidede sikkerhetsbegrep, litt klarere burde ha understreket Forsvarets primæransvar for statsikkerhet og dets støtterolle i forhold til de to andre aspektene av sikkerhet, samfunnsikkerhet og personsikkerhet. Hadde man det gjort ville det kanskje vært lettere å få øye på de mest hensiktsmessige grensesnitt mellom Forsvaret og de andre aktørene i integrerte fredsoperasjoner og hvorfor Forsvaret, ideelt sett, i slike operasjoner burde vært underlagt en overordnet sivil ledelse, slik det er det nasjonalt. Man hadde da kanskje også unngått noen av fallgruvene jeg synes konseptet havner i når det drøfter Forsvarets bidrag til å bekjempe terrorvirksomhet.

### **Kampen mot terror – planlegger vi for forrige krig?**

Terrortrusselen gis bredere omtale i *Evne til innsats* enn i *Styrke og relevans*. Det er kanskje naturlig etter ytterligere fem år som bidragsyter til USAs og NATOs krig mot terror i Afghanistan og i Middelhavet. På den annen side er det blitt stadig klarere at selve konseptet "krigen mot terror" var en strategisk blunder. Terror er en taktikk, en framgangsmåte. Man fører ikke krig mot en taktikk.

Derimot kan man føre krig mot den eller de som anvender taktikken, som står bak terroren, for å hindre dem i å benytte terror som taktikk. Det er noe annet. Krigene i Irak og Afghanistan har vist at dersom formålet med de militære operasjonene var å bekjempe terror har innsatsen vært totalt mislykket. Riktig nok har vi ikke sett noen gjentakelse av angrepene 11. september 2001. Men det skyldes først og fremst effektiv etterretning og politiinnsats. Om innsatsen av militær makt har oppnådd noe på dette området har det vært å produsere flere terrorister og øke terrortrusselen.

'Alvorlige terrorangrep mot vårt land kan også i sin ytterste konsekvens medføre et kollektivt militært svar fra alliansen' kan vi lese. Det er en truisme. Det hendte faktisk. Men det er samtidig et eklatant eksempel på at vi nok en gang går i den klassiske fella at vi planlegger for forrige krig. Det samme kan sies om påpekningen at dersom vi skulle stå overfor '... så alvorlige terrorhandlinger at de kan utløse en nasjonal sikkerhetspolitisk krise eller ha sikkerhetspolitiske implikasjoner, vil det kunne være aktuelt å sette inn hele bredden av Forsvarets ressurser. Slike terrorhandlinger kan sidestilles med et væpnet angrep i henhold til FN-paktens artikkel 51, som utløser selvforsvarsrett etter folkeretten, og det er Forsvaret som vil ha primæransvaret for å håndtere disse.' (s19) Dette er en presis beskrivelse av hva som skjedde i USA og NATO umiddelbart etter 11. september 2001, og som ble utløst av at man med det samme ikke helt forsto hva som skjedde. At administrasjonen i USA valgte å erklære "krig mot terror" var dertil en følge både av det politiske system i USA, av at USA var verdens sterkeste militærmakt og at Presidenten, *the Commander in Chief* for USAs væpnede styrker, derfor naturlig og nærmest instinktivt grep inn mot en ytre trussel med bruk av militær makt: Har du en stor hammer fortøner utfordringene seg fort som spiker. Det var også en konsekvens av at supermakten USA var blitt ydmyket og hadde behov for å gjenopprette respekten for amerikansk makt og handlekraft internasjonalt.

Ingen av disse faktorene er relevante for Norge. Jeg kan vanskelig forestille meg at Den norske regjeringen, i tilfelle Norge skulle bli utsatt for et massivt terrorangrep, ville velge å betegne det som et væpnet angrep og en nasjonal sikkerhetspolitisk krise og dermed Forsvarets ansvar og ikke politiets. Hva skulle det eventuelt tjene til annet enn å gi terroristene en fjær i hatten? Det som framfor alt skiller et terrorangrep fra et militært angrep er at terrorangrepet er en engangsforeteelse. Det skjer, og så er det over. Et militært angrep utspiller seg derimot over tid og i rom. Hovedinnsatsen mot terror må derfor for det første være forebyggende, å forhindre at det inntreffer. Her kan Forsvaret primært bidra med etterretninger. Resten er politiarbeid. Om anslaget allikevel skjer er oppgaven å begrense ettervirkningene. Her kan Forsvaret primært bidra med transportressurser, vakthold og sikring osv i den grad politiets ressurser ikke strekker til.

Det grelleste eksempelet på at Forsvaret planlegger for forrige krig er konseptets omtale av såkalte *renegade-situasjoner*, situasjoner der terrorister har kapret et sivilt passasjerfly og styrer det inn mot et terrormål på bakken, slik det skjedde i USA 11. september. Sannsynligheten for at det skal skje på denne måten i Norge er for det første mikroskopisk. (Cato Air-episoden der en forvirret person ville kapre flyet og styrte det for å ta livet av seg er noe helt annet, selv om det muligens kan ha vært inspirert av 9.11) Sannsynligheten for at norske politiske myndigheter i en slik situasjon skulle gi Forsvaret i oppdrag å skyte ned passasjerflyet og dermed ta livet av alle passasjerene om bord er om mulig enda mindre. (I Tyskland er det f eks grunnlovsstridig) Personikkerhet i fredstid, som er det arbeidet mot terror dreier seg om, er Politiets ansvar, uavkortet. Ønsker virkelig Regjeringen at Forsvaret skal ha: '... et *selvstendig* (min uthevelse) ansvar for å håndtere situasjoner som krever evne til etablering av kampflyberedskap og engasjering av luftmål for å hindre luftbårne terroranslag, fordi håndtering av slike situasjoner er tidskritisk og det kun er Forsvaret som besitter de nødvendige kapasiteter.'? En operasjon av denne art representerer store utfordringer når det gjelder nødvendig samspill mellom justis og forsvarsmyndighet knyttet til blant annet kort varslingstid og åpner for at rene militærtaktiske prioriteringer kan komme til å overstyre mer overordnede juridiske og politiske vurderinger. At Forsvaret skal ha kapasitet og kompetanse til å avskjære og engasjere luftmål for å hindre krenkelse av norsk luftrom eller væpnet angrep på Norge er en selvfølge. I sammenheng med terrortrusselen er det en avsporing. Vi bør snarest legge vekk tanker og eventuelle planer om "Renegade".

Det norske forsvarrets fokus på å bekjempe terror kom inn som en konsekvens av at vår nærmeste allierte USA gjorde krigen mot terror til en hovedoppgave for sine væpnede styrker etter 11. september. Ut fra erfaringene i ettertid, er det på tide å tone ned de terrorrelaterte oppgavene for Forsvarets del og gi dem den plass og det omfang de fortjener: Taktisk samvirke under ledelse av Politiet ved flykapringer på bakken, kapring av skip i norsk territorialfarvann, eller oljeinstallasjoner på norsk kontinentalsokkel og lignende, og ellers støtte til Politiet i form av etterretninger, transport, vakthold og sikring i etterkant av et terrorangrep osv.

### **Legalitet versus legitimitet**

*Evne til innsats* legger ulike større vekt på FN og folkeretten enn *Styrke og relevans*. Det understrekes at bruk av militær makt skal være folkerettslig forankret i et vedtak i FNs sikkerhetsråd, i FN-paktens artikkel 51 om retten til selvforsvar, eller i samtykke fra de berørte parter. Det er viktig, riktig og bra. Men når konseptet på s 67 entydig slår fast at: 'Når FNs sikkerhetsråd uttrykkelig har autorisert bruk av militærmakt, er maktbruken både legal og legitim.' blir det, etter mitt skjønn for unyansert. Hva som er legitimt avhenger av øynene som ser. På samme måte som med avskrekking er legitimitet *in the eyes of the beholder*. Og det som er legitimt for en gruppe mennesker vil ikke nødvendigvis være det for en annen. At en operasjon er legal er ikke det samme som at den er legitim. Det gjelder det samme her som på så mange andre av livets områder: At en handling er lovlig er ikke det samme som at den er etisk og moralsk forsvarlig, og dermed legitim. Spørsmålet om legitimitet ble godt behandlet på s 46 under overskriften *Rammer for militær maktbruk*. Og det er her det logisk hører hjemme, ikke i tilknytning til en diskusjon om folkerettslig legalitet.

### **Håndheving av suverenitet kontra utøvelse av myndighet**

I henhold til *Evne til innsats* har Forsvarets oppgave i forbindelse med suverenitetshevdelse og hevdelse av suverene rettigheter direkte hjemmel i folkeretten. De krever dermed ikke hjemmel i norsk lov og er derfor i liten grad hjemlet i lov, forskrift eller instruks. Her er konseptet på trygg grunn. Formuleringen er for eksempel helt i tråd med innstillingen til det tverrsektorielle Hemmer-utvalget, som ble oppnevnt i 2005, etter den såkalte Elektron-saken, for å avklare viktige prinsipielle og overordnede problemstillinger knyttet til ansvars- og oppgavefordelingen mellom Kystvakten, politiet og påtalemyndigheten. Spørsmålet er allikevel om dette er hensiktsmessig.

Ettersom jeg ikke er jurist skal jeg være forsiktig, men når det gjelder rammene for bruk av regulære militære enheter i ivaretagelse av suverene rettigheter er det mitt inntrykk at det fortsatt er en del ugjort. Det gjelder først og fremst grensesnittet mellom myndighetsutøvelse i henhold til norsk lov og suverenitetshevdelse og ivaretagelse av norske suverene rettigheter utenfor territoriet i medhold av folkeretten. Konkret, hvor grensen går for når Forsvaret, herunder Kystvakta i sin forsvarsrolle, kan settes inn i maktanvendelse på vegne av norske myndigheter i fredstid og uten spesifikk hjemmel i norsk lov.

Når jeg tar dette opp er det fordi maktanvendelse i grenseområdet mellom myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse for det første, nærmest pr. definisjon, vil være en ekstraordinære og uklare situasjon som det går år og dag mellom hver gang inntreffer. Sjansen er liten for at beslutningstakerne som står oppe i situasjonen vil kunne støtte seg til konkrete erfaringer fra liknende episoder. Hemmer-utvalget påpeker dertil at man heller ikke kan regne med at alle aktører vil ha samme syn på hvilke prinsipper som skal gjelde for håndteringen av slike situasjoner. Det vil antakelig heller ikke være tid til avklaringer etter at en situasjon har intrådt og mens den utspiller seg. Derfor er det viktig at ansvars- og beslutningsspørsmål er utvetydig avklart på forhånd.

Suverenitetshevdelse og ivaretagelse av suverene rettigheter, og dermed Forsvarets bruk av makt i medhold av folkeretten, er, slik det nå er definert, kun rettet mot statlige aktører. Som lekmann får jeg ikke dette til å rime med utviklingen av moderne folkerett hvor i økende grad også privatpersoner og ikkestatlige organisasjoner er blitt rettssubjekter under folkeretten. Jeg får det heller ikke til å stemme med formuleringene annet steds i konseptet om Forsvarets primæransvar for å håndtere terrorhandlinger som har sikkerhetspolitiske implikasjoner. Dersom det ikke dreier seg

om statsterrorisme er det i så fall private aktører vi har å gjøre med. Jeg reiser derfor spørsmål om gjeldende definisjon av suverenitetshevdelse avgrenset til statlige aktører lenger er hensiktsmessig.

Jeg reagerer også på utsagnet om at fordi suverenitetshevdelse er hjemlet i folkeretten, krever den ikke hjemmel i norsk lov. Om jeg har forstått det riktig, og jeg er fortsatt ikke jurist, praktiserer ikke Norge, i motsetning til f eks USA, et såkalt *monistisk system* der folkeretten uten videre gjelder som del av landets rett. Norge praktiserer i stedet et *dualistisk system* der norsk lov som hovedregel går foran folkeretten men der loven skal forsøkes fortolket slik at motstrid med folkeretten unngås, den såkalte *presumpsjonsregelen*. Det er dertil en viss presedens for at Forsvarets suverenitetshevdelse faktisk er regulert ved lov og forskrifter: Jeg tenker da på den såkalte *Plakaten på veggen*, kgl.res. av 10. juni 1949 som pålegger væpnet motstand ved militært angrep på Norge, og på den kalde krigens anløpsforskrifter.

Dagens situasjon er preget av et sammensatt og uforutsigbart trusselbilde hvor både statlige og ikkestatlige aktører kan utgjøre en trussel mot norsk sikkerhet og norske interesser. Det har blant annet ført til formuleringen av det utvidede sikkerhetsbegrep med fokus både på stats- samfunns- og personsikkerhet, og som illustrerer behovet for mer effektivt samvirke mellom sivile og militære aktører i krise og konfliktsituasjoner både ute og hjemme. Jeg synes på denne bakgrunn at det er grunn til å vurdere om ikke Forsvarets bruk av makt over hele konfliktspekteret, og ikke bare begrenset til myndighetsutøvelse i fredstid, burde forankres i norsk lov.

### **Avslutning**

*Evne til innsats* er blitt et nyttig dokument. Det er nyttig fordi det i et stort sett letlest språk gir en samlet framstilling og mulighet for en felles og helhetlig forståelse av Forsvarets roller, oppgaver og innretning, akkurat slik forsvarsministeren bebuder i sitt forord. Det er også viktig fordi det illustrerer sammenhengen mellom regjeringens politiske mål og Forsvarets militære midler, hvordan Forsvarets militære makt kan omsettes i politiske resultater. Ikke minst er *Evne til innsats* viktig fordi det bidrar til å sette på dagsorden, og gir anledning til å drøfte, problemstillinger som de som er tatt opp i denne artikkelen.