

Forfatterens aksepterte manuskript (postprint)

Norge - en motvillig europeer i nord

Knutsen, B. O. & Steinveg, B.

Publisert i: Nytt Norsk Tidsskrift

DOI: 10.18261/nnt.40.1.2

Tilgjengelig online: 23 Mar 2023

Sitering:

Knutsen, B. O. & Steinveg, B. (2023). Norge - en motvillig europeer i nord. Nytt Norsk Tidsskrift, 40(1), 5-17. doi: 10.18261/nnt.40.1.2

Dette er et akseptert manuskript av en artikkel som ble publisert av Universitetsforlaget i Nytt Norsk Tidsskrift 23/3/2023. Tilgjengelig online: <https://www.idunn.no/doi/10.18261/nnt.40.1.2>

Norge – en motvillig europeer i nord

Bjørn Olav Knutsen
Sjefsforsker, Forsvarets forskningsinstitutt
Førsteamanuensis, Nord universitet
E-post: bjørn-olav.knutsen@ffi.no

Beate Steinveg
Førsteamanuensis, Nord universitet
E-post: beate.steinveg@nord.no

Sammendrag

Denne artikkelen spør hva Norge, som et lite land utenfor EU, kan gjøre for å styrke sin posisjon som en viktig aktør i nordområdene. Russlands angrep på Ukraina og tiltakende arbeidsdeling mellom EU og Nato for organiseringen av europeisk sikkerhet bidrar til en marginalisering av Norge. Årsaken er at landet ikke deler lik sikkerhetspolitisk status med de øvrige nordiske land, etter at Finland og Sverige søkte om Nato-medlemskap og Danmark opphevde sitt forsvarforbehold i EU.

Abstract

This article asks what Norway – as a small country outside the EU – can do to strengthen its position as a central actor in the Arctic. Russia's attack on Ukraine and enhanced EU–NATO cooperation for organising European security, contribute to a marginalisation of Norway. The reason is that Norway no longer shares the same security political status with other Nordic states, after Finland and Sweden applied for NATO membership and Denmark abandoned its opt-out from the EU's security- and defence policies.

Nøkkelord: Norge, EU, Nato, utenrikspolitikk, Nordområdene, Arktis, nyklassisk realisme.

Introduksjon

Det russiske angrepet på Ukraina 24. februar 2022 var ikke bare et angrep på Ukraina, men også på den europeiske sikkerhetsordenen som ble utviklet i årene etter Den kalde krigens slutt (Knutsen, 2022a, s. 165). Denne ordenen har tjent Norge godt, da den tar utgangspunkt i en internasjonal rettsorden med sterke institusjoner som Den europeiske union (EU) og Den nordatlantiske traktatorganisasjonen (Nato) som fundament for et transatlantisk sikkerhetsfelleskap. Vi definerer et slikt sikkerhetsfelleskap som et geografisk område av stater der det hersker stabile forventninger om fredelig konfliktløsning mellom disse statene (Adler & Barnett, 1998; Deutsch mfl., 1957; Keil, 2013; Lindgren & Græger, 2017). Basert på dette spør vi i denne artikkelen: *Hva kan Norge gjøre for å styrke sin posisjon som et lite land utenfor EU, men som er en sentral aktør i nordområdene?*¹

Vi undersøker det endrede grunnlaget for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik med utgangspunkt i at Norge står utenfor EU, men har vitale interesser i nordområdene og er avhengig av en internasjonal rettsorden. Det endrede grunnlaget for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik har blitt særlig aktuelt etter at Finland og Sverige søkte om medlemskap i Nato den 18. mai og danskene den 1. juni 2022 stemte for å ta del i EUs sikkerhets- og forsvarspolitik – politikkområder som Danmark har stått utenfor siden 1993. Dermed vil Danmark, Finland og Sverige dele lik sikkerhetspolitisk status, mens Norge forblir medlem av Nato, men står utenfor EU. Faktisk er det slik at EU i dag i stor grad setter rammebetingelsene for norsk utenriks-, sikkerhets-, og forsvarspolitik selv om dette samarbeidet ikke er en del av EØS-avtalen. I denne artikkelen argumenterer vi for at uten norsk deltakelse og involvering i dette samarbeidet, vil Norges mulighet til å påvirke denne utviklingen bli betydelig svekket (Bredlid, 2022, s. 2; se også Sjursen, 2014).

Endringene som nå skjer i Europa med et forsterket samarbeid mellom EU og Nato kommer i økende grad til å legge føringer for europeisk sikkerhet (Council of the EU, 2022; NATO, 2022). Det vil ha betydning for Norges målsetninger i nordområdene. For å belyse hvordan både Nato og EU har betydning for norsk sikkerhetspolitikk, sammenligner denne artikkelen Natos strategiske konsept med EUs strategiske kompass. Natos strategiske konsept har vært revidert i flere omganger, senest i juni 2022, og beskriver alliansens formål, oppgaver og sikkerhetspolitiske utfordringer, samt setter mål og prioriteringer for Natos virksomhet. På

¹ Begrepene «nordområdene» og «Arktis» brukes dels overlappende eller kontekstavhengig. På norsk brukes «Arktis» generelt for å referere til Polhavet og ubebodde områder i det høye nord. Nordområdene er et mer særegent norsk begrep, som refererer til beboelige og befolkede områder i Nord-Norge og Svalbard, samt til hav- og landområder i det europeiske Arktis (se Skagestad, 2010).

samme måte er EUs strategiske kompass en veiviser for utformingen av unionens sikkerhets- og forsvarspolitik. Kompasset definerer EUs strategiske målsettinger og skal styrke unionens rolle som sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør, herunder en handlingsplan med konkrete og tidfestede leveranser som forplikter medlemsstatene. Dokumentet peker fram mot 2030 og bygger på EUs Globale Strategi fra 2016 (Knutsen, 2022b).

Disse dokumentene er vesentlige også i norsk sammenheng, da de er del av den internasjonale rettsorden som beskrives som «Norges fremste forsvarslinje» (Meld. St. 15 (2008-2009), s. 38). Internasjonalt samarbeid og rettsorden er også et overordnet mål i nordområdepolitikken (Meld. St. 9 (2020-2021), s. 8). Samtidig er norske myndigheter bevisst på hvordan utviklingstrekk i andre deler av verden kan ha militære konsekvenser i nord som påvirker norsk og alliert sikkerhet (Ibid; Intervju, Utenriksdepartementet, 9. mai 2022). Den internasjonale rettsorden har ikke bare muliggjort Norges ambisjoner i nord, men har også gitt landet en privilegert posisjon i Europa, utenfor EU, men i nært partnerskap med unionen basert på EØS-avtalen og andre avtaler.

På bakgrunn av dette argumenterer vi for at krigen i Ukraina, og de påfølgende endringene i det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet, har store konsekvenser for nordisk sikkerhet og forskyver det strategiske styrkeforholdet i Natos og EUs favør, på bekostning av Russland. Russiske nytte- og risikokalkyler knyttet til militære fremstøt i Norden vil følgelig endres (Diesen, 2022). I denne artikkelen er vårt bidrag til forskningsdebattene å binde sammen utviklingstrekkene i nord med endringene som skjer i skjæringspunktene mellom EU og Nato, der EU får et større ansvar for europeisk sikkerhet. Artikkelen dekker slik et hull i forskningslitteraturen, som langt på vei har oversett hvordan europeisk sikkerhetspolitisk integrasjon påvirker sikkerhetspolitikk i nordområdene.

Artikkelen baserer seg på norske offentlige dokumenter, som stortingsmeldinger og nordområdestrategier, samt politiske redegjørelser og taler av statsministeren og utenriksministeren. I tillegg baserer artikkelen seg på intervjuer med beslutningstakere i det norske utenriksdepartementet i mai 2022 samt i Brussel og Berlin i september 2021 og i juni og juli 2022. Artikkelen anvender nyklassisk realisme som analytisk rammeverk, en teoriretning innenfor internasjonale relasjoner hvor det internasjonale systemet er uavhengig variabel, mens utenrikspolitiske beslutningstakeres trusseloppfatninger og statsstruktur er de to viktigste mellomliggende variablene i utformingen av et lands utenrikspolitikk. Gjennom vektleggingen av disse to forklaringsvariablene er nyklassisk realisme et spesielt godt egnet perspektiv for å besvare denne artikkelens problemstilling. Vi beskriver norske interesser og Norges posisjon i nord knyttet til Russland og EU, og vi undersøker senere tids utviklinger i

norsk sikkerhets- og forsvarspolitik. I lys av det teoretiske perspektivet argumenterer vi for at Norge risikerer en sikkerhetspolitisk marginalisering, ettersom europeisk sikkerhetspolitikk i økende grad blir utformet i skjæringspunktene mellom EU og Nato.

Hvorfor nyklassisk realisme?

Nyklassisk realisme betrakter en stats maktposisjon i det internasjonale systemet som den viktigste forklaringen på utformingen av landets utenrikspolitik. Et stats relative makt i det internasjonale systemet er derfor den viktigste uavhengige variabelen som forklarer internasjonal politikk (Rose, 1998, ss. 150-151). Samtidig spiller to mellomliggende variabler viktige roller. Den første er *beslutningstakeres (trussel)oppfatninger*. Den internasjonale maktfordelingen kan påvirke stateres handlinger bare gjennom å påvirke beslutningstakere, og det er derfor nødvendig å forstå hvordan disse oppfatter sin posisjon (Rose, 1998, ss. 157-158). Den andre er *statsstruktur*, som er opphavet til statsapparatets styrke og dets relasjon til samfunnet rundt (Rose, 1998, s. 161). Vektleggingen av *oppfatninger* er spesielt relevant. Det samme er nyklassisk realismes vektlegging av at:

... tradisjonelle og kulturelle særtrekk og sider ved en stats politiske system og beslutningsprosess vil ha innflytelse på hvordan en stat oppfatter og forholder seg til de internasjonale systemfaktorene. Med andre ord vil stater med interne ulikheter forventes å kunne reagere forskjellig på de samme internasjonale betingelsene (Melby, 2017, ss. 17–18).

Følgelig må vi undersøke endringer i norske myndigheters oppfatning av EU som sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør i samarbeid med Nato, utviklingen i nordisk sikkerhets- og forsvarspolitik og Norges status i Nord-Europa. Viktige faktorer er her forhold som Norges atlantiske sikkerhetspolitiske identitet og orientering.

Dette må ses i lys av andre viktige utviklingstrekk som direkte eller indirekte påvirker norsk sikkerhet, som den ustadige karakteren til amerikansk utenrikspolitik preget av økt innenlandsk polarisering og minkende internasjonal ledervilje, Kinas økende betydning og krav fra amerikansk side om at Europa må ta større ansvar for egen sikkerhet. Det sentrale poenget er at nyklassisk realisme antar at stater svarer på usikkerhetene knyttet til det internasjonale anarkiet gjennom å forsøke å kontrollere og forme sine eksterne omgivelser (Rose, 1998, s. 152). Denne tilnærmingen bidrar dermed til å besvare to viktige spørsmål. Det første er hvordan Norge skal svare på endringene i EU der unionen utvikler en sterkere

sikkerhetspolitisk profil. Det andre er hvilke utfordringer norske beslutningstakere står ovenfor i nordområdene og i forholdet til EU.

Norge som perifert land i Europa, men sentral i det globale nord

Nordområdemeldingen fra 2005 ble innledet med at «Nordområdene har i flere hundre år vært viktig for Norge» (Meld. St. 30 (2004-2005), s. 5), og i en tale på Universitetet i Tromsø 3. februar 2022 uttrykte statsminister Jonas Gahr Støre at nordområdene er Norges viktigste utenrikspolitiske interesse- og satsningsområde (Støre, 2022). Norsk nordområdepolitikk ligger fast langs de samme linjene – internasjonalt samarbeid og en internasjonal rettsorden. Mens den etablerte sikkerhetspolitiske ordenen er i oppløsning som følge av krigen i Ukraina, er heller ikke en ny på plass. Basert på innsikten fra nyklassisk realisme om at en stats maktposisjon i det internasjonale systemet er den viktigste forklaringen på et lands utenrikspolitikk, undersøker vi norske interesser og Norges posisjon i nordområdene.

Norske myndigheter vektlegger Arktis som en fredelig og stabil region hvor det ikke er behov for nye rettslige strukturer eller internasjonale mekanismer (Halvorsen, 2019).

Nordområdemeldingen fra 2020 vektlegger spesielt FNs havrettskonvensjon av 1982 som det folkerettslige rammeverket for alle havområder, også i Arktis (Meld. St. 9 (2020-2021), s. 20). Gjennom å vise til folkeretten og eksisterende samarbeidsstrukturer, som Arktisk råd, skal norske myndigheter arbeide for å korrigere et eventuelt inntrykk av at Arktis er et uregulert eller «lovtomt» område, samt oppfatningen av at ikke-arktiske stater har rett til å delta i forvaltningen av Arktis (Meld. St. 9 (2020-2021), s. 13). Dette er del av «de lange linjene» i norsk nordområdepolitikk, og det har vært viktig for norske myndigheter å inkludere ikke-arktiske land i *eksisterende* samarbeidsorganer for å unngå at de skulle opprette sitt eget arktiske råd eller forsøke å få igjennom en arktisk traktat i FN. Dette indikerer en bekymring fra norske beslutningstakeres side for at ikke-arktiske staters interesse for regionen kan svekke Norges posisjon.

Norges forhold til EU har også vært utfordrende i diskusjonen rundt behovet for en arktisk traktat (Wegge & Keil, 2018, s. 100), samt knyttet til forholdet mellom vekst og vern. Norge er ikke tjent med EUs restriktive syn på næringsutvikling i regionen dersom ressurspotensialet i Nord-Norge skal kunne realiseres (Gjerde & Fjærstad, 2013). Norge søker derfor å bidra til at «EUs politikk i størst mulig grad er basert på kunnskap og fakta om forholdene i nord» (Meld. St. 9 (2020-2021), s. 31). Det er også en utfordring for Norge at sikkerhet i Arktis framstår som et noe vagt teoretisk konsept for EU i en tid hvor det er behov for en strategisk revurdering av forholdet til Russland i nord (Raspotnik & Østhagen, 2022).

Norge har siden 1949 måtte avveie forholdet til Nato og Sovjetunionen/Russland i sin utenrikspolitikk, og balansen mellom *avskrekking og beroligelse* har vært kjernen i den norske strategien overfor Russland (Heier, 2021, s. 39). Russland skulle *avskrekkes* gjennom Nato-medlemskap, slik at kostnadene ved et angrep framsto så store at det var uaktuelt, og skulle *beroliges* gjennom at Norge la visse begrensninger på graden og omfanget av alliert militært nærvær i nordområdene (Kjølberg, 2015, s. 32). I tillegg førte Norge en balansepolitikk ovenfor Nato, med *integrasjon og avskjerming* (Tamnes, 1987). *Integrasjonspolitikken* besto av å knytte Nato og allierte til forsvaret av Norge gjennom kommandostrukturen, og *avskjerming* besto av å sikre størst mulig nasjonal kontroll over Natos kommandolinje og derigjennom planer og eventuelle operasjoner i Norge og norske nærområder (se også Hilde, 2019). Norge har fremmet samarbeid med Russland på Arktis-spesifikke anliggende, som fiskeriforvaltning, søk og redning, kystvaksamarbeid og Svalbard (Bekkevold & Offerdal, 2014, s. 826). Dermed har Norge manøvrert et fredelig naboskap til Russland, noe som har gjort erfaringene landet besitter relevant for USA (Grimstad mfl., 2022). Denne brobyggerrollen overfor Russland har nå mistet sin betydning – og dette svekker Norges posisjon internasjonalt.

En annen utfordring for Norge er at ikke bare Russland, men også andre land som har underskrevet Svalbardtraktaten, ikke er enig i Norges tolkning av traktaten for området utenfor territorialfarvannet. Dette spørsmålet fikk nytt liv som følge av Brexit, og «torskekonflikten» mellom EU og Norge om kvotefordelingen i Fiskevernsonen utenfor Svalbard for 2021 (Ellingsen, 2022). Selv om EU og Norge kom til enighet i april 2022, er Svalbard beskrevet som en «akilleshæl» i Norges forhold til allierte Nato-land (Wither, 2018). Det er uheldig for Norge som er knyttet til Russland gjennom Svalbardtraktaten – også en del av den internasjonale rettsorden som er i spill. Paradoksalt nok, tross fraværet av en reell debatt om norsk utenforskap i EU i norsk offentlighet, så er det en god relasjon til EU og EUs virkemidler, heller enn Natos, som trengs for å håndtere norske interesser i nordområdene relatert til Svalbard og fiskeri (Eriksen, 2022, s. 196).

EUs utvikling som sikkerhetspolitisk aktør

EU og Nato er svært ulike institusjoner med ulike medlemskap, ulik institusjonell oppbygging og vidt ulike formål. Mens Nato er en mellomstatlig forsvarsallianse som sikrer USA en politisk og militær forankring i Europa, er EU en overnasjonalt organisert union med en sterk sivil identitet der unionen råder over et bredt spektrum av virkemidler i sin utenrikspolitikk. EUs utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk er organisert under EUs råd for utenrikssaker som ledes av Høyrepresentanten for den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, som for tiden er

spanjolen Josep Borrell. Han er og visepresident i Europakommisjonen. Til støtte for arbeidet er det etablert en politisk og sikkerhetspolitisk komite som møtes minst to ganger ukentlig og består av medlemsstatenes ambassadører som er fast lokalisert i Brussel. Ved siden av disse er det etablert en hel rekke institusjoner under EUs utenriksstjeneste som tar seg av de ulike sivile og militære delene av EUs utenriks- og sikkerhetspolitikk. Blant disse er EUs militærkomite og militære stab som gir råd til den politiske og sikkerhetspolitiske komiteen. På tilsvarende vis er det på sivil side etablert en komite for de sivile aspektene ved krisehåndtering som og gir råd til den politiske og sikkerhetspolitiske komiteen.

Dessuten er det under utenriksstjenesten etablert et direktorat for sikkerhets- og forsvarspolitik og et direktorat for integrert tilnærming til sikkerhet og fred. Vi finner og kommandostrukturer som en Civilian Planning and Conduct Capability og en tilsvarende Military Planning and Conduct Capability. Hele den institusjonelle strukturen til EU på det sikkerhets- og forsvarspolitiske området skal sikre en sivilmilitær koordinering mellom EUs ulike innsatser. Slik er også EUs politikk på dette området forskjellig fra Nato som er en ren militær organisasjon. Likheten med Nato er at de aller fleste beslutninger på dette området fattes med enstemmighet i Rådet. Derfor blir dette saksområdet gjerne omtalt som den svakeste delen av den europeiske integrasjonsprosessen. Det blir likevel feil å betrakte denne politikken som et rent mellomstatlig anliggende siden den er integrert med de øvrige politikkområdene til EU som er overnasjonalt organisert.

Selv om sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU tradisjonelt har vært et samarbeid mellom regjeringene, ser vi nå en endring der sikkerhets- og forsvarspolitikken ikke lenger bare er «i hendene på medlemsstatene» (Riddervold & Rieker, 2021). Europakommisjonen har klare ambisjoner om å bli en aktør som setter premissene for utformingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitik (Haroche, 2020, s. 853; Håkansson, 2022) der denne utvikles i skjæringspunktene mellom det overnasjonale planet og EUs medlemsstater.

Krigen i Ukraina har utvilsomt skapt nye trekk ved EUs sikkerhets- og forsvarspolitik som bidrar til å utvikle EU som geopolitisk aktør. Det betyr en større grad av evne til å handle med troverdighet i forhold til andre stormakter i internasjonal politikk. Krigen viser faktisk EUs styrke som sikkerhetspolitisk aktør (Intervju, det kristeligdemokratiske partiet, Berlin, 29. juni og 7. juli 2022). Ett eksempel er EUs nyetablerte forsvarsfond for felles utvikling av europeiske militære kapasiteter. Ett annet er bruken av den såkalte European Peace Facility (EPF) der bidrag fra EUs medlemsstater nå brukes til støtte for ukrainernes militære kamp mot de russiske angriperne. Hensikten er å bidra til å forhindre konflikter, bygge fred og styrke internasjonal sikkerhet. Så langt er 2,5 milliarder euro bevilget fra EPF til Ukraina.

Styrkingen av EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske profil skjer i dag på grunnlag av det strategiske kompasset, der krigen i Ukraina setter rammer for utviklingen av EU som sikkerhetspolitisk aktør (EU, 2022). Kompasset presenterer konkrete forslag og tidsplaner for å forbedre EUs evne til å handle hurtig og besluttsomt i kriser og forsvare sin sikkerhet og sine egne borgere (EU, 2022). Det er basert på en felles trusselanalyse fra 2020, men som selvsagt har blitt oppdatert som følge av Russlands krigshandlinger mot Ukraina. Kompasset understreker videre at unionen skal gjøre full bruk av alle tilgjengelige virkemidler og tar sikte på å maksimere synergier og sammenhenger mellom intern og ekstern sikkerhet. Det betyr at vi må betrakte de sivile og militære dimensjonene av EUs felles sikkerhets- og forsvarspolitikk i sammenheng (EU, 2022). EU blir derfor gjerne omtalt som en «altomfattende sikkerhetspolitisk aktør», men der utfordringen ofte har vært manglende evne til å koordinere ulike virkemidler på en effektiv måte (Kaunert & Zwolski, 2013; Larsen, 2019; Intervju, Wilfried Martens Center for European Studies, Brussel, 8. september 2021).

Nato på sin side vedtok et nytt strategisk konsept på toppmøtet i juni 2022 (Nato, 2022). Som EUs strategiske kompass, er Natos dokument i betydelig grad preget av krigen i Ukraina og hvordan Nato bidrar til å styrke egen sikkerhet, men også bistå Ukraina uten å komme i direkte militær konflikt med Russland. Fra Natos side blir EU betraktet som en «essensiell partner» basert på et felles verdigrunnlag. De to institusjonene blir betraktet å være komplementære til hverandre og gjensidig styrkende (Nato, 2022). Målet er å styrke partnerskapet innenfor områder som militær mobilitet, cyber og hybride trusler og andre områder. Siden ikke alle europeiske Nato-land er EU-medlemmer, blir det forutsatt at disse blir best mulig involvert i EUs sikkerhetspolitikk. Unionens sikkerhets- og forsvarspolitikk skal derfor i størst mulig grad være kompatibel og gjensidig utfyllende med Nato. Følgelig skal en unngå unødvendig duplisering og heller fremme gjensidig forsterkende kapabiliteter.

Dette stadig tettere partnerskapet mellom de to institusjonene tydeliggjør det faktum at USA forventer at de europeiske allierte tar et større ansvar for egen sikkerhet. Dette vil sette større krav til Norge, men krever og nytenkning fra norsk side (Intervju, Utenriksdepartementet, 9. mai 2022; Intervju, Norges ambassade i Berlin, 12. juli 2022). En gjennomgang av taler og redegjørelser fra statsministeren og utenriksministeren, tegner imidlertid et bilde av en saksbasert – og mindre politisk – tilnærming til disse utviklingene i Europa. Hurdalsplattformen understreker at EØS-avtalen ligger fast, men varslet en utredning av erfaringene fra EØS-samarbeidet de siste ti årene. Utvalget som skal foreta denne utredningen skal ikke se på muligheten for norsk EU-medlemskap, men heller mot enda løsere tilknytninger til EU, slik som Sveits og Storbritannia har. Samtidig pågår det for tiden en utvikling av EU som

sikkerhetspolitisk aktør, med grunnlag i et stadig mer omfattende samarbeid mellom EU og Nato. Dette samarbeidet er blant de viktigste konsekvensene av krigen i Ukraina for det transatlantiske sikkerhetsfellesskapet. Fra norsk side erkjenner man også utviklingen som skjer i skjæringspunktet mellom EU og Nato, selv om Norge grunnleggende sett har en atlantisk orientering i sin sikkerhets- og forsvarspolitik.

I utenriksministerens EU-/EØS-redegjørelse til Stortinget 3. mai 2022 uttalte hun at «langvarige krigshandlinger i Ukraina der Natos direkte rolle begrenses for å unngå eskalering og spredning, vil tydeliggjøre den sikkerhetspolitiske arbeidsdelingen mellom Nato og EU» (Regjeringen, 2022). Dette synspunktet ble fulgt opp i hennes tale om sikkerhetspolitikk og nordområdene 10. mai, der hun understreket betydningen av at Nato og EU «arbeider sammen for å ivareta europeisk sikkerhet». Videre uttalte hun at de to «organisasjonene utfyller hverandre og samarbeider tettere enn noen gang» (Regjeringen, 2022). Samtidig understreket hun sammenhengen mellom krigshandlingene i Ukraina og utviklingstrekkene i nord ved å si at: «Ukraina-krigen vil prege nordområdepolitikken i lang tid fremover» (Regjeringen, 2022).

Hva kan Norge gjøre for å styrke sin posisjon som et lite land utenfor EU, men som er en sentral aktør i nord?

Vi spør i denne artikkelen hva Norge kan gjøre for styrke sin posisjon som en sentral aktør i nordområdene, men som et lite land utenfor EU, i en tid hvor EU får et større ansvar for europeisk sikkerhet, og hvor grunnlaget for norsk sikkerhets- og forsvarspolitik i nordområdene er i endring.

De lange linjene i norsk utenriks- og nordområdepolitikk ligger fast rundt en vektlegging av internasjonalt samarbeid. Norge er et lite land, med begrensede militærmaktressurser og derfor helt avhengig av en internasjonal rettsorden, internasjonale samarbeidsorganer, allianser og den bilaterale relasjonen til USA.

Norge søker åpenbart å være ledende på kunnskap og forskning på Arktis (Meld. St. 7 (2011-2012)), og en sentral ambisjon for den daværende Solberg-regjeringen var å bidra til bærekraftig internasjonal havforvaltning (Solberg, 2020) – hvor Norge har et komparativt fortrinn. Norge er og «har alltid vært» ikke bare en kystnasjon, men en *arktisk* sådan (Steinveg & Medby, 2020, s. 538). Denne identiteten og norske myndigheters søken etter å innta en internasjonal lederposisjon i arktiske anliggende står imidlertid i kontrast til hvordan Norge forholder seg til den europeiske integrasjonsprosessen. Det innebærer en ambivalent holdning til EU som sikkerhets- og forsvarspolitisk aktør. Dette svekker utvilsomt Norges

posisjon i en tid hvor EU framstår mer enhetlig med sanksjoner mot Russland og militærhjelp og annen bistand til Ukraina.

Faktisk er det slik at Norge siden 2015 har prioritert ned sitt sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid med EU. Paradokset er at dette har skjedd parallelt med at EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid har blitt styrket (Breidlid, 2022). Særlig har dette vært tilfellet etter det russiske angrepet på Ukraina. Norges deltar riktig nok nå i det europeiske forsvarsfondet (EDF) og det som blir omtalt som permanent strukturert samarbeid (PESCO). Deltakelsen i forsvarsfondet skjer faktisk mot Solberg-regjeringens anbefaling fra høsten 2020. Det var budsjettforhandlingene i Stortinget denne høsten som til slutt bidro til at Norge likevel sluttet seg til (Knutsen, 2021, s. 94). Ut ifra dette kan vi konkludere at jo mindre reell interesse og prioritering av EU-prosessen Norge utviser, i desto større grad vil Norge ha vansker med å ha store ambisjoner i nordområdene. Dette er særdeles viktig i en tid der den sikkerhetspolitiske ordenen i Europa er i spill.

I denne sammenhengen må vi derfor vurdere styrken til statsapparatet og dets relasjon til samfunnet (Rose, 1998, s. 161). Her må vi konkludere at Norges evne til å posisjonere seg internasjonalt blir begrenset av innenrikspolitiske utfordringer for regjeringen som spriker i hvordan Norge skal forholde seg til EU. Regjeringen har videre historisk lav oppslutning i befolkningen (Sand, 2022), og utenlandskablene og den europeiske kraftutvekslingen får mye av skylden for de høye strømprisene (Tørmoen, 2022). Videre er det gryende utfordringer for Norge i nord, som følge av at den internasjonale rettsorden er i spill og at forholdet til Russland er på et lavpunkt. Dermed kan vi si at beslutningstakernes oppfatninger av sine omgivelser (Rose, 1998, s. 161) påvirker Norges utenrikspolitiske handlingsrom i negativ retning.

Med bakgrunn i vår analyse konkluderer vi med at Norge – gitt de innenrikspolitiske forholdene – ikke har spesielt gode utsikter til å tilpasse seg den nye situasjonen i det nordlige Europa som har oppstått etter Russlands krig mot Ukraina. Norge er et land som i stor grad er seg selv nok, tross de dramatiske utviklingene på det europeiske kontinentet. Utvidelsen av Nato til å omfatte Finland og Sverige blir omtalt i Norge som en styrking av det atlantiske samarbeidet og bidrar slik til å bekrefte Norges atlantiske sikkerhetspolitiske identitet. Det er symptomatisk at opphevelsen av det danske forsvarsforbeholdet ikke har fått like stor oppmerksomhet som den finske og svenske tiltredelsen til Nato. Vi understreker at Nato-utvidelsene og opphevingen av det danske forsvarsforbeholdet mer er å anse som en europeisering av europeisk sikkerhetspolitikk, dog i nært samarbeid med USA. Dette har sin bakgrunn i at europeisk sikkerhetspolitikk fremover vil bli utviklet i skjæringspunktene mellom EU og Nato.

Denne problemstillingen er nesten fraværende i norsk politikk og offentlig debatt, hvor saksområder som omhandler EU – som i all hovedsak er et utenrikspolitisk spørsmål – får utslag på innenrikspolitiske konfliktlinjer. Et mulighetsvindu for Norge, selv om landet står utenfor EU, er imidlertid dersom unionen skulle utvikle en sterkere arktisk profil for å kunne håndtere Russland i nord. Norge må i så fall gripe denne muligheten og ta en aktiv rolle i en slik prosess, for å opprettholde – og styrke – sin posisjon som sentral aktør i nord.

Referanseliste

- Adler, E. og Barnett, M. (1998). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bekkevold, J. I. og Offerdal, K. (2014). Norway's High North Policy and New Asian Stakeholders. *Strategic Analysis*, 38(6), 825-840.
<https://doi.org/10.1080/09700161.2014.952934>
- Breidlid, E. (2022). *Hvor går Norges forsvarssamarbeid med EU?* IFS Insights 6/22:
https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmli/bitstream/handle/11250/2997671/IFS%20Insight%206%202022%20Breidlid_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Council of the EU. (2022, 21. mars). *A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. Council of the European Union.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>
- Departementene. (2017). *Nordområdestrategi: Mellom geopolittikk og samfunnsutvikling*. Oslo: Utenriksdepartementet & Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Deutsch, K. W., Burell, S. A., Kann, R. A., og Lee, M. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton University Press.
- Diesen, S. (2022). Norsk og nordisk forsvar etter Ukraina. Strategem.
<https://www.strategem.no/norsk-og-nordisk-forsvar-etter-ukraina/?fbclid=IwAR0S00ZVzrHMW1NHffwDXMqdmNE52tdISXBpBqjOdV8IUBWtjdEDKn0>
- Ellingsen, R. (2022, 29. april). Torskekrangelen ved Svalbard avsluttes – EU er enig med Norge. NRK. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/norge-og-eu-enig-om-fiske-i-fiskevernsone-ved-svalbard-og-i-de-nordlige-farvann-1.15947294>
- Eriksen, E. O. (2022). Demokratisk overskudd i Europa – hva med Norge? *Nytt norsk tidsskrift*, 39(3), 187-200. <https://doi.org/10.18261/nnt.39.3.3>
- Gjerde, K. L. & Fjæstad, K. (2013). «Det meste er nord»: Støres største satsing. *Internasjonal Politikk*, 71(3), 385–395
<https://www.idunn.no/doi/full/10.18261/ISSN1891-1757-2013-03-06>
- Grimstad, T., Os, L. og Skjeseth, H. T. (2022, 27. januar). *Her møtes Støre og Biden*. NRK. <https://www.nrk.no/urix/her-motes-store-og-biden-1.15830787>
- Halvorsen, A. (2019, 28. januar). *Sikkerhetspolitikk og stormaktsinteresser i Arktis*. Tale/innlegg av tidligere statssekretær Audun Halvorsen. Oslo.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/id115322/>
- Haroche, P. (2020). Supranationalism strikes back: A neo- functionalist account of the European defence fund. *Journal of European Public Policy*, 27(6). <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2019.1609570?journalCode=rjpp20>
- Haugevik, K. og Græger, N. (2017). Norsk utenrikspolitikk begynner i Europa: Arven etter Brende i europapolitikken. *Internasjonal Politikk*, 75(3/4), 220–229.
<http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v75.1124>
- Heier, T. (2021). *En randstat på avveie? Norges vei inn i den nye kalde krigen, 2014-2021*. Oslo: Cappelen Damm.
- Hilde, P. S. (2019). Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær. Norge og det militære samarbeidet i NATO. *Internasjonal politikk*, 77(1), 60-70.
<https://doi.org/10.23865/intpol.v77.1626>
- Kaunert, C. & K. Zwolski (2013). *The EU as a Global Security Actor. A Comprehensive Analysis beyond CFSP and JHA*. London: Palgrave Macmillan
- Keil, K. (2013). The Arctic: A new region of conflict? The case of oil and gas. *Cooperation and Conflict*, 49(2), 162-190.
<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010836713482555>

- Kjølberg, A. (2015). Norsk sikkerhetspolitikk og nordområdene. I T. Heier og A. Kjølberg (red.), *Norge og Russland. Sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene*, s. 27-40. Oslo: Universitetsforlaget.
- Knutsen, B. O. (2021). German–Norwegian relations in security and defence: What kind of partnership? *European View*, 20(1), 88–96.
<https://journals.sagepub.com/doi/epub/10.1177/17816858211001228>
- Knutsen, B. O. (2022a). A Weakening Transatlantic Relationship? Redefining the EU–US Security and Defence Cooperation. *Politics and Governance*. 10(2). 165–175.
<https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/5024/5024>
- Knutsen, B. O. (25. mars, 2022b). Vil EUs strategiske kompass vise retning for unionens felles sikkerhets- og forsvarspolitik? *Den norske atlantehavskomiteé*.
<https://www.atlantehavskomiteen.no/ukens-analyse/vil-eus-strategiske-kompass-vise-retning-for-unionens-felles-sikkerhets-og-forsvarspolitik>
- Larsen, J. (2019): The European Union as a Security Actor. Perspectives from the Maritime Domain. Danish Institute for International Affairs.
https://pure.diis.dk/ws/files/3090122/European_Union_Security_Actor_DIIS_Report_06_2019.pdf
- Lindgren, W. Y. og Græger, N. (2017). The Challenges and Dynamics of Alliance Policies: Norway, NATO and the High North. i Wesley, M (red.), *Global Allies: Comparing US Alliances in the 21st Century*.
<https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n2504/pdf/ch07.pdf>
- Melby, S. (2017). *USAs ledervilje svikter*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Meld. St. 30 (2004-2005). *Muligheter og utfordringer i nord*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 15 (2008-2009). *Interesser, ansvar og muligheter – Hovedlinjer i norsk utenrikspolitik*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 7 (2011-2012). *Nordområdene – Visjon og virkemidler*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Meld. St. 9 (2020-2021). *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- NATO. (2022, 29. juni). *NATO 2022 Strategic Concept*. NATO.
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf
- Raspotnik, A. og Østhagen, A. (2022). The EU must re-think its Arctic relationship with Russia. *Euractiv*. <https://www.euractiv.com/section/arctic-agenda/opinion/the-eu-must-re-think-its-arctic-relationship-with-russia/>
- Regjeringen (2022). *EU-/EØS-redegjørelsen for Stortinget 3. mai 2022*. Tale/innlegg til Stortinget av utenriksminister Anniken Huitfeldt. Oslo, Utenriksdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/eu-eos-redegjorelse/id2911181/>
- Rieker, P., & Riddervold, M. (2021). Not so unique after all? Urgency and norms in EU foreign and security. *Journal of European Integration*.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2021.1977293>
- Rose, G. (1988). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172. <https://www.jstor.org/stable/25054068>
- Sand, L.N. (2020). Nedtur 2.0. *NRK*. <https://www.nrk.no/ytring/nedtur-1.16070259>
- Sjursen, H. (2014). Demokrati eller handlingskapasitet? Paradokser i Norges tilknytning til EU på det utenriks- og sikkerhetspolitiske området. I E. O. Eriksen & J. E. Fossum (red.). *Det norske paradoks* (s. 174–193) Universitetsforlaget
- Skagestad, O. G. (2010). The ‘High North’ An Elastic Concept in Norwegian Arctic Policy. *FNI Report 10/2010*. <https://www.fni.no/getfile.php/131978-1469869945/Filer/Publikasjoner/FNI-R1010.pdf>
- Solberg, E. (2020). Vi satser i Nord. *High North News*.

- <https://www.highnorthnews.com/nb/kronikk-vi-satser-i-nord>
- Steinveg, B. og Medby, I. A. (2020). Nordområdenarrativer og identitetsbygging i nord. *Internasjonal Politikk*, 78(4), 535-544. <http://dx.doi.org/10.23865/intpol.v78.2380>
- Støre, J. G. (2022, 3. februar). *Statsministerens tale om nordområdepolitikken*. Tale/innlegg på UiT – Norges arktiske universitet av statsminister Jonas Gahr Støre. Tromsø. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministerens-tale-om-nordomarepolitikken/id2900162>
- Tamnes, R. (1987). Integration and screening: the two faces of Norwegian alliance policy, 1945–1986. I *Forsvarsstudier*, årgang VI, s. 59–100.
- Tamnes, R. (2018). The High North: A Call for a Competitive Strategy. I J. A. Olsen (red.), *Security in Northern Europe: Deterrence, Defence and Dialogue*, s. 8-22. New York: Routledge.
- Tørmoen, A. (2022, 26. august). Strømprisene: Her er folkets dom. *VG*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/nWIBqB/stroemkrisen-her-er-folkets-dom>
- Wegge, N. og Keil, K. (2018). Between classical and critical geopolitics in a changing Arctic. *Polar Geography*, 41(2), 87-106. <https://doi.org/10.1080/1088937X.2018.1455755>
- Wither, J. K. (2018). Svalbard. NATO's Arctic Achilles Heel. *The RUSI Journal*, 163(5), 28-37. <https://doi.org/10.1080/03071847.2018.1552453>