

GJERMUND FORFANG RONGVED

PER MARTIN NORHEIM-MARTINSEN (red.)

TOTALFORSVARET I PRAKSIS



GYLDENDAL

TOTALFORSVARET I PRAKSIS

GJERMUND FORFANG RONGVED OG
PER MARTIN NORHEIM-MARTINSEN (RED.)

TOTALFORSVARET I PRAKSIS



© Gyldendal Norsk Forlag AS 2022

1. utgave, 1. opplag 2022

ISBN 978-82-05-56687-3

Omslagsdesign: Kristin Berg Johnsen

Layout: Bøk Oslo AS

Sats: HAVE A BOOK

Brødtekst: Minion Pro 10,5/15 pkt

Papir: Amber graphic 90 g

Trykk: Opolgraf, Polen 2022

Alle henvendelser om boken kan rettes til

Gyldendal Akademisk

Postboks 6730 St. Olavs plass

0130 Oslo

www.gyldendal.no/akademisk

akademisk@gyldendal.no

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Alle Gyldendals bøker er produsert i miljøsertifiserte trykkerier.

Se www.gyldendal.no/miljo

Forord

Totalforsvaret – den gjensidige støtten og samarbeidet mellom sivil og militær sektor for å utnytte samfunnets totale ressurser ved en stats- eller samfunnssikkerhetskrise – synes å få økt relevans for hver dag som går. Tidlig på 2000-tallet, da det nye totalforsvarskonseptet ble lansert, hadde den sikkerhetspolitiske situasjonen i en periode virket rolig, men med det nye trusselbildet etter terrorangrepene i USA i 2001 ble det igjen aktuelt å styrke samfunnssikkerheten. Siden gikk det slag i slag med tsunamikatastrofen i Sørøst-Asia i 2004, stadig mer alvorlige konsekvenser av ekstremvær og naturkatastrofer, og terrorangrepet mot regjeringskvartalet og på Utøya i 2011. Disse hendelsene synliggjorde behovet for bedre organisering, samhandling og planlegging mellom sivil og militær sektor, men da i større grad enn i det gamle totalforsvaret rettet mot kriser i fredstid. Det nye totalforsvaret ble altså fra starten av hovedsakelig innrettet for å ivareta samfunnssikkerheten og var i mindre grad et forsvar mot den totale krig, slik det hadde vært under den kalde krigen. Behovet for bedre samarbeid mellom sivil og militær sektor var også en konsekvens av den økonomiske utviklingen siden 1980-tallet. Privat overtakelse av statlig infrastruktur og andre viktige samfunnsfunksjoner, en mer markedsstyrt og globalisert økonomi og en tiltakende digitalisering på alle samfunnets områder har gjort det nødvendig å tenke nytt.

Imidlertid har det de siste 15 årene også vært tiltakende spenning på den internasjonale arenaen, med betydelige konsekvenser for sikkerhetspolitikken, noe som har økt betydningen av totalforsvaret til anvendelse i tilfelle krig. Et uttrykk for den økte spenningen er konfliktnivået mellom Kina og USA, som har steget i takt med Kinas fremvekst som en militær og økonomisk utfordrer til USAs post-kaldkrigs-hegemoni. Men den tradisjonelle trusselen fra Russland vendte også tilbake, og Russland har tatt stadig mer plass på den internasjonale arenaen, også gjennom økt konfrontasjon med Vesten. Russland har vist fornyede stormaktsambisjoner fra

2000-tallet, der de har vært villige til å bruke maktmidler for å gjenopprette Moskvas innflytelse i gamle sovjetstater som har forsøkt å vriste seg ut av det russiske grepet og gå i en mer vestlig og demokratisk retning, og som har ønsket å slutte seg til NATO. Startskuddet gikk med krigen i Georgia i 2008, men utviklingen ble tydeliggjort da Russland annekterte ukrainske områder i 2014. I denne konflikten ble det tatt i bruk digitale krigsmidler, noe som bidro til at gråsonekonflikter og betydningen av et motstandsdyktig sivilsamfunn for et lands forsvar fikk mer oppmerksomhet.

Som vi vet, stoppet det ikke i 2014. Siden denne boken ble påbegynt høsten 2019, har ikke verden bare gjennomgått en koronapandemi som i skrivende stund har vart i to år. Russland gikk i februar 2022 også til en fullskala angrepskrig mot Ukraina. Dette er hendelser som har hatt og vil få enorme konsekvenser – også for det norske totalforsvaret.

Denne boken er en oppfølger til *Det nye totalforsvaret*, som kom ut i 2019, og som var den første boken som behandlet det moderniserte totalforsvaret, trakk opp historiske linjer, skisserte noen sentrale emner og la grunnlaget for ny teori om fagfeltet. Boken står seg i dag som en nyttig innføring i det norske totalforsvarets revitalisering og utvikling etter den kalde krigen. Imidlertid gjorde bredden, kompleksiteten og tematiske omskiftninger i totalforsvaret det tydelig at vi måtte gå mer i dybden av det moderniserte totalforsvaret.

Utgangspunktet for denne boken er derfor totalforsvarets praksis. Men skillet mellom teori og praksis er ikke klart og entydig, særlig ikke for et så dynamisk fagfelt som totalforsvaret. Det som først og fremst skiller denne boken fra *Det nye totalforsvaret*, er at vi går dypere inn i temaene, og at vi derigjennom har klart å komme tettere på totalforsvarets praktiske sider.

Da vi startet arbeidet med boken, planla vi å innlede med et scenario fra FFIs dyktige scenarioutviklere. De skisserte en krise i den nedre delen av krisespekteret som utviklet seg til å bli en sikkerhetspolitisk krise, og de påfølgende «praksiskapitlene» skulle ha det som utgangspunkt. Men like etter at de første kapitelskissene var levert, skylte koronapandemien inn over landet. Den nye situasjonen gjorde at det ble lite hensiktsmessig å forfølge denne ideen – nå satt vi jo med en reell internasjonal og nasjonal krise som hadde stor betydning for totalforsvaret. Istedenfor utnyttet vi koronapandemiens erfaringer i flere av kapitlene.

Da vi på nyåret 2022 satt med et mer eller mindre ferdig manus, brøt krigen i Ukraina ut. Selv om denne hendelsen åpenbart vil få stor betydning for utviklingen av både det norske og andre lands totalforsvarskonsepter på kort og lang sikt, var

det lite hensiktsmessig å skrive om kapitlene nok en gang. I stedet har redaktørene i samarbeid med forfatterne tatt inn noen refleksjoner over Ukraina-krigen i de kapitlene der det har vært særlig relevant.

Opprinnelig skulle boken redigeres av Sigrid Redse Johansen, Per Martin Norheim-Martinsen og Gjermund Forfang Rongved. Men utnevnelsen av Johansen som ny generaladvokat gjorde at hun ikke kunne være redaktør. Imidlertid har hun bidratt med et viktig kapittel om totalforsvarets juridiske sider, slik hun også gjorde i *Det nye totalforsvaret*. Også Norheim-Martinsen skiftet beite i oppstarten av arbeidet med denne boken, da han ble viserektor ved OsloMet. Det meste av det praktiske arbeidet med boken ble derfor gjort av Rongved ved Institutt for forsvarsstudier (IFS), Forsvarets høyskole.

Det er mange som har bidratt i arbeidet. Først og fremst vil redaktørene takke forfatterne som har jobbet iherdig, langsiktig og tålmodig, og som – akkurat som det ideelle totalforsvaret – har vært omstillingsdyktige i en tid med raske endringer. Redaktørene vil også takke fagfelle Tore Nyhamar ved FFI som har lest gjennom boken i en tidlig fase og kommet med gode tilbakemeldinger til kapitlene. Vi vil takke direktør Kjell Inge Bjerga ved IFS som har lagt til rette for at Gjermund kunne jobbe med boken innimellom andre oppgaver på ulike prosjekter finansiert av Forsvarsdepartementet, og vi ønsker da også å takke Forsvarsdepartementet. Magnus Håkenstad måtte prioritere doktorgradsarbeidet og kunne dessverre ikke skrive et eget kapittel til boken, men han har vært svært behjelpelig og bidratt med gode faglige innspill, samt kommentert enkelte av kapitlene. Til slutt vil vi takke Gyldendal for godt samarbeid og da særlig redaktør Ellen Krystad, som har gjort en fantastisk jobb for å gjøre boken til det den er i dag.

Siste ord er ikke sagt om totalforsvaret. Det vil definitivt fortsette å utvikle seg i tråd med den sikkerhetspolitiske situasjonen, krav fra alliansepartnere, hjemlige samfunnsforhold, teknologisk utvikling, globaløkonomiske utfordringer, juridiske behov og finanspolitiske imperativ – blant annet. Men boken du holder i hånden – eller leser på skjermen – er ikke bare en vurdering av hvordan totalforsvaret har utviklet seg siden den kalde krigen, den er også et tidsbilde av hvordan enkelte viktige sider ved det vi i 2022 kaller totalforsvaret, fungerer i praksis, og hva forfatterne ser for seg vil være hovedutfordringene for dette fagfeltet i årene som kommer.

Drammen/Hamar, april 2022

Per Martin Norheim-Martinsen og Gjermund Forfang Rongved

Innhold

| | |
|---|----|
| KAPITTEL 1 NOEN INNLEDENDE BETRAKTNINGER OM TOTALFORSVARETS PRAKSIS | 13 |
| <i>Janita Bruvoll og Gjermund Forfang Rongved</i> | |
| Hva er totalforsvaret? | 15 |
| Det uforberedte Norge | 20 |
| Hva om man hadde opplevd en statssikkerhetskrise? | 23 |
| Konklusjon | 26 |
| | |
| KAPITTEL 2 TOTALFORSVARET LOKALT OG REGIONALT – STATUS OG UTFORDRINGER | 28 |
| <i>Jan Helge Kaiser</i> | |
| Regional og lokal samordning i dag | 29 |
| En beskrivelse av aktørene i det lokale og regionale totalforsvaret | 32 |
| Kommunene | 32 |
| Statsforvalteren | 34 |
| Fylkeskommunen | 36 |
| Politiet | 37 |
| Sivilforsvaret | 39 |
| Heimevernet | 40 |
| Næringslivet og frivillige organisasjoner | 41 |
| Regionale utfordringer – noen nye og gamle erfaringer | 43 |
| Mangel på ressurser | 44 |
| Mangelfull informasjon | 45 |
| Mangelfull samordning av råd og vedtak | 47 |
| Konklusjon | 49 |

| | |
|--|-----|
| KAPITTEL 3 DEN ØKONOMISKE BEREDSKAPENS GJENOPPSTANDELSE? | 51 |
| <i>Gjermund Forfang Rongved</i> | |
| Økonomisk beredskap i det gamle totalforsvaret | 53 |
| Totalforsvaret i sosialøkonomenes æra | 54 |
| Oppbyggingen av et apparat for økonomisk beredskap – opprettelsen av Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap | 56 |
| Hvorfor forsvant den økonomiske beredskapen? | 58 |
| Nedleggelsen av Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap | 58 |
| Forvirringen – økonomisk beredskap i en ny tid | 61 |
| Økonomisk beredskap i det nye totalforsvaret | 63 |
| Organisatoriske utfordringer og samordningsproblematikk | 64 |
| Kommersialisering og markedsbruk | 66 |
| Erfaringer med økonomisk beredskap under koronakrisen | 68 |
| Konklusjon: Veien videre for økonomisk beredskap | 71 |
| | |
| KAPITTEL 4 LEGEMIDDELBEREDSKAP I DET MODERNE | |
| TOTALFORSVARET | 73 |
| <i>Preben Thaur</i> | |
| Legemiddelberedskapens utvikling | 74 |
| Legemiddelforsyningens utfordringer | 76 |
| Sårbare produksjons- og forsyningslinjer | 77 |
| Hva kan forårsake legemiddelmangel? | 78 |
| Koronapandemien – et eksempel fra Norge | 79 |
| Legemiddelberedskap i et norsk perspektiv | 81 |
| Hva slags beredskap er nødvendig når Forsvaret mobiliserer? | 81 |
| Den doble koordineringsutfordringen | 83 |
| Legemiddelberedskap i praksis | 87 |
| Offentlig styring og kontroll | 87 |
| Praktiske løsninger | 90 |
| Konklusjon | 92 |
| | |
| KAPITTEL 5 DE SIVILES ROLLE I SAMMENSATT KRIGFØRING | 93 |
| <i>Gunhild Hoogensen Gjørsv, Jardar Gjørsv, Ørjan N. Karlsson, Marte Aasen og Gjermund Forfang Rongved</i> | |
| Sivilbefolkningens sårbarhet for sammensatte trusler | 94 |
| Faser og virkemidler i sammensatte trusler | 96 |
| Desinformasjon som virkemiddel | 98 |
| Sivil motstandsdyktighet og tillit i totalforsvaret | 101 |
| Konklusjon: Individuell sikkerhet og sivile i dagens sammensatte trusselbilde | 105 |

| | |
|---|-----|
| KAPITTEL 6 OPPGJØRETS TIME – STRAFFESAKER I KRIG | 106 |
| <i>Sigrid Redse Johansen</i> | |
| Sivil, ikke militær, straffesaksbehandling | 108 |
| Enten fred eller krig i lovens forstand | 110 |
| Militære straffesaker – og andre saker | 111 |
| Brudd på krigføringsreglene som militær straffesak | 113 |
| Særtrekk ved krigsforbrytersaker | 115 |
| Landssvik og spesiallovgivning | 117 |
| Krigsskueplass, forenklete rettergangsregler og straffesaksbehandling ved mottak av allierte styrker | 119 |
| Straffesaksbehandling i praksis – hvor trykker skoen? | 122 |
| Konklusjon: Kanskje ikke særregler, men særskilt beredskap | 125 |
| | |
| KAPITTEL 7 DET MARITIME TOTALFORSVARET – EN STYRKEMULTIPLIKATOR FOR SJØ OG LAND | 127 |
| <i>Åse Gilje Østensen og Ståle Ulriksen</i> | |
| Det maritime Norge | 128 |
| Forsvarets strategiske rammeavtaler | 131 |
| Forsvarets rekvisisjonssystem | 133 |
| Beredskapsavtalen med Rederiforbundet og Nortraship-ledelsen | 135 |
| Hvordan forholder de tre ordningene seg til hverandre? | 137 |
| Hva kan det maritime totalforsvaret brukes til? | 137 |
| Alliert forsterkning av Europa | 138 |
| Mobilitet til væpnede styrker | 139 |
| Etterforsyning av Forsvaret og av sivilbefolkning | 139 |
| Reparasjoner og berging | 140 |
| Andre funksjoner | 140 |
| Hvilke begrensninger har det maritime totalforsvaret? | 141 |
| Krigens folkerett | 141 |
| Operasjonssikkerhet | 142 |
| Konklusjon | 143 |
| | |
| KAPITTEL 8 NATO OG TOTALFORSVARET | 145 |
| <i>Jo Georg Gade og Paal Sigurd Hilde</i> | |
| Historisk tilbakeblikk | 146 |
| NATOs standarder – NATOs krisehåndteringssystem | 148 |
| NATOs standarder – syv grunnleggende forventninger | 151 |
| Vertslandsstøtte | 153 |
| Allierte forsterkningsstyrker og vertslandsstøtteavtaler | 156 |
| Vertslandsstøtte og totalforsvaret | 159 |
| Konklusjon | 161 |

| | |
|--|-----|
| KAPITTEL 9 FREMTIDENS TOTALFORSVAR – GJENSIDIGHET ELLER GJENSTRIDIGHET? | 163 |
| <i>Monica Endregard og Gjermund Forfang Rongved</i> | |
| Gårdagens forsvarskonsept og utviklingen frem mot dagens totalforsvar | 164 |
| Totalforsvarets utfordringer i dag | 169 |
| Fremtidig utvikling av totalforsvaret | 171 |
| Konklusjon | 177 |
| | |
| KAPITTEL 10 TOTALFORSVARET I PRAKSIS – NOEN AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER OG VEIEN VIDERE | 179 |
| <i>Gjermund Forfang Rongved</i> | |
| Praktiske erfaringer | 182 |
| Fra lærdommer til løsninger | 185 |
| | |
| REFERANSER | 187 |
| STIKKORD | 205 |
| OM FORFATTERNE | 211 |