



FNI-RAPPORT 4 | 2023

ANDREAS ØSTHAGEN

# Sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene

Konflikteskalering og økt oppmerksomhet



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE



FNI-RAPPORT 4 | 2023

# Sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene

Konflikteskalering og økt oppmerksomhet

**Andreas Østhagen**

Fridtjof Nansens Institutt

ao@fni.no



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

---

## Abstract

In this report, I highlight some security and foreign policy challenges in the High North that Norway will have to deal with in the coming years. First, I look at the potential for conflict escalation in the north and associated measures to reduce tension. Here I roughly distinguish between three types: deterrence to avoid a large-scale conflict between NATO and Russia; control and coordinated presence to uncover small-scale intentional incidents in the High North; and the opportunity to de-escalate and/or avert unintended incidents that could lead to increased tension and, in the worst case, conflict. I then point to four areas where Norway would benefit from more openness and clarity both in the Arctic debate and vis-a-vis allied states: (1) the relationship with Russia in the North; (2) the attention dilemma regarding the High North/Arctic; (3) Svalbard's geopolitical role; and (4) need for knowledge about China's Arctic interests with regard to Norwegian High North.

## Sammendrag

I denne rapporten peker jeg på noen sikkerhets- og utenrikspolitiske utfordringer i nordområdene som Norge må håndtere i årene som kommer. Først ser jeg på eskaleringspotensialet i nord og tilknyttede tiltak for å redusere spenning. Her skiller jeg grovt mellom tre typer: avskrekking for å unngå en storskala konflikt mellom Nato og Russland; kontroll og koordinert tilstedeværelse for å avdekke småskala tilsiktede hendelser i nordområdene; og mulighet til å de-eskalere og/eller avverge utilsiktede hendelser som kan lede til økt spenning og i verste fall konflikt. Deretter trekker jeg frem fire områder hvor Norge ville være tjent med mer åpenhet og tydelighet både i nordområdedebatten og vis-a-vis allierte stater: (1) forholdet til Russland i nord; (2) oppmerksomhetsdilemmaet når det gjelder nordområdene/Arktis; (3) Svalbard sikkerhetspolitiske rolle; og (4) kunnskapsbehov om Kinas arktiske interesser med hensyn på norske nordområder.

© Fridtjof Nansens Institutt, Mai 2023

ISBN 978-82-7613-756-9

ISSN 1893-5486

FNI-rapport 4 | 2023

**Sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene**

Konflikteskalering og økt oppmerksomhet

Andreas Østhagen

Forsidebilde: Torbjørn Kjosvold / Forsvaret

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science and international law.

---

# Innhold

1.	Introduksjon.....	1
2.	Ulike veier til konflikt i nord .....	2
3.	Hvordan unngå eskalering og økt spenning? .....	4
3.1.	<i>Alliert oppmerksomhet nordover og avskrekking .....</i>	4
3.2.	<i>Kontakt med Russland.....</i>	7
4.	Tydelige utenrikspolitiske posisjoner i nordområdene anno 2023.....	9
5.	Konklusjon .....	11

---

# 1. Introduksjon

Den sikkerhetspolitiske situasjonen i nordområdene er forandret og uforandret på samme tid.<sup>1</sup> Selv om den økende spenningen mellom NATO/Vesten og Russland ikke har sin opprinnelse i nordområdene eller i Arktis mer generelt, er konsekvensene allerede synlige langs flere akser.

Russlands strategiske tilstedeværelse i regionen både militært og økonomisk betyr at nordområdene vil bli sentrale i tilfelle en ytterligere eskalering av den nåværende konflikten i Europa. Nato-medlemskapet til Finland og, snart, Sverige bidrar til økt sikkerhetspolitisk oppmerksomhet mot regionen. Nordområdene er også en arena hvor Russland kan ønske å teste Nato-lands evne til å overvåke og oppdage småskala hendelser og til å møte hybride trusler. Reaksjonen på slike hendelser kan også fortelle Russland noe om grensene for vestlig samhold. Krigen i Ukraina og Russlands økende sammenkobling med Kina har i tillegg gjort bekymringen knyttet til Kinas inntog i nord mer markant.

For Norge endrer den russiske angrepskrigen i Ukraina det nasjonale handlingsrommet i spennet mellom USA og andre vestlige stormakter på den ene siden, og Russland på den andre. Samtidig er Norges sikkerhetspolitiske utfordringer i nord relativt like det de var før 2022, selv om en rekke spørsmål knyttet til nordiske Nato-medlemskap og Russlands hybride virkemidler har blitt mer fremtredende. Norge er ikke handlingslammet, og kan – basert på agenda-setting, alliert koordinering og tydelige utenrikspolitiske standpunkter – ta større kontroll over den sikkerhetspolitiske situasjonen i nordområdene.

I denne rapporten<sup>2</sup> peker jeg på noen sentrale sikkerhets- og utenrikspolitiske utfordringer i nordområdene som Norge må håndtere i årene som kommer. Rapporten har ikke et tilbakeskuende blick på norsk nordområdepolitikk.<sup>3</sup> Formålet er å påpeke sentrale problemstillinger i dag som fortjener ytterligere søkelys og diskusjon. Jeg skisserer tre ulike mekanismer som kan lede til eskalering og mulig konflikt i nordområdene. Deretter viser jeg hvordan disse mekanismene baserer seg på ulike dynamikker og hvordan dette fordrer forskjellige tilnærminger og tiltak for å unngå økt spenning. Avslutningsvis trekker jeg frem fire områder hvor Norge ville vært tjent med mer åpenhet og tydelighet både i nordområdedebatten og vis-a-vis allierte stater.

---

<sup>1</sup> Merk at jeg gjør et skille mellom «nordområdene» og «Arktis». Det sistnevnte begrepet inkluderer hele det sirkumpolare området og åtte land. I denne korte rapporten dreier det seg kun om de norske nordområdene og det tilstøtende geografiske området (Barentshavet for øvrig, nordlige deler av Sverige og Finland, samt Nordvest-Russland).

<sup>2</sup> Takk til de som har gitt innspill til rapporten, da spesielt Gabriella Bolstad, Hilde Bye, Svein Efstestad, Ingvill Elgsaas, Paal Sigurd Hilde, Arild Moe, Svein Vigeland Rottem og Anna Valberg.

<sup>3</sup> Se heller fokusnummeret «Norge, Nordområdene og Utenrikspolitikk» i *Internasjonal Politikk* fra 2020 (Vol 78 Nr. 4): <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/intpol/issue/view/232>

---

## 2. Ulike veier til konflikt i nord

La oss starte med de ulike formene for konflikt som kan gjøre seg gjeldende i nordområdene. Det er spesielt tre måter konflikt kan utfolde seg på:

**Den første**, og mest katastrofale, er ringvirkningene fra en eskalering av konflikten lengre sør i Europa som involverer Nato-land og Russland. Nærheten Norge har til baseområdene for en stor andel av russiske kjernefysiske våpensystemer gjør oss sårbare ved en slik eskalering. Ulike diskusjoner om russiske forsvarskonsepter eksisterer,<sup>4</sup> men det er tydelig at en eller annen variant av tenkningen knyttet til «bastionforsvaret» er operasjonelt i dag. Russland ønsker å ha kontroll på de omkringliggende områdene til Nordflåten på Kolahalvøya, og i en krise- og konfliktsituasjon mellom Russland og Nato vil kontroll i dette området være sentralt. Samtidig vil Russland ønske å forstyrre forsynings- og kommunikasjonslinjene mellom Nord-Amerika og Europa over Nord-atlanteren, og – som omtalt i den nye russiske maritime doktrinen fra 2022 – sikre kontroll i Arktis.<sup>5</sup>

**Den andre** måten konflikt kan utvikle seg på dreier seg også om eskalering, men da basert på en tilsiktet hendelse i nordområdene. Vi må anta at Russland ikke er interessert i direkte konflikt med Nato eller noen av dets medlemmer i lys av de sannsynlige konsekvensene for Russland, også gitt tapene Russland har hatt i Ukraina. Av den grunn er det mer sannsynlig at en bevisst russisk handling er hybrid i form, og forblir under terskelen for direkte krigføring eller direkte konflikt. I stedet for å forsøke å initiere storskala konflikt eller kontrollere territorium (som i Ukraina), vil Russlands sannsynlige mål være å undergrave den politiske handlefriheten til andre arktiske stater, herunder Norge, eller å teste individuelle staters evne til å oppdage og svare på småskala utfordringer og samtidig opprettholde et visst nivå av troverdig benektelse.

**Den tredje måten** konflikt kan utfolde seg på er gjennom utilsiktet eskalering. Dette kan ha bakgrunn i en ulykke, spesielt om den involverer militært personell fra Nato-land og/eller Russland. Den relativt høye militære øvelsesaktiviteten<sup>6</sup> i nordområdene gjør at faren for ulykker er reell. En annen variant av utilsiktet eskalering kan oppstå i utøvelsen av norsk politimyndighet overfor russiske borgere. Den norske kystvakten inspiserer og tidvis bøtelegger russiske fiskere i norsk økonomisk sone eller Fiskevernsonen rundt Svalbard. Sysselmesteren har ansvar for at

---

<sup>4</sup> Se spesielt Forsvarskommissjonen av 2021, «NOU 2023: 14. Forsvarskommissjonen av 2021 — Forsvar for fred og frihet» (Oslo, 2023): kap. 2.3.5 og kap 10.10. Se også for eksempel Pål Torleif Rust, «Russisk Militær Doktrine, Sett i Lys Av Uttrekningen Fra Kherson», Stratagem, 2022; Ina Holst-Pedersen Kvam, «Bastionforsvaret Og Russlands Militærmakt, Et Utdatert Trusselbilde?» (Oslo, 2021); John Andreas Olsen, «NATO and the North Atlantic: Revitalising Collective Defence» (London, 2017), <https://rusi.org/publication/whitehall-papers/nato-and-north-atlantic-revitalising-collective-defence>; Alexander Sergunin and Valery Konyshev, «Russian Military Strategies in the Arctic: Change or Continuity?», *European Security* 26, no. 2 (2017): 171–89.

<sup>5</sup> Filippa Vale Frogner, «Putin Med Ny Maritim Doktrine: Arktis Høyere På Prioriteringslisten», *VG*, July 30, 2022, <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/5G92rb/putin-med-ny-maritim-doktrine-arktis-hoeyere-paa-prioriteringslisten>.

<sup>6</sup> E.g., Thomas Nilsen, «Three Exercises, One Scenario: Russia», *The Barents Observer*, March 5, 2023, <https://thebarentsobserver.com/en/security/2023/03/two-exercises-one-scenario-russia>.

---

norske lover følges i Barentsburg. Ved oppdagelsen av lovbrudd og en eventuell arrestasjon vil en sak kunne eskalere og få en stat-stat-dimensjon.<sup>7</sup>



*Fra High North News*

Flere utviklingstrekk har gjort disse konfliktscenariene mer aktuelle etter februar 2022. Det ene er politiseringen av hendelser i Russland, hvor russiske aktører både lokalt og nasjonalt kan se seg tjent med å hausse opp en relativt ubetydelig og utilsiktet hendelse for å få en innenriks-politisk gevinst. Dette kan være lokale fiskeriorganisasjoner i Murmansk, eller politikere i Dumaen i Moskva – som eksemplifisert i juli 2022 der debatt om forsyninger til Svalbard ble koblet til en mulig «oppsigelse» av Delelinjeavtalen fra 2010.<sup>8</sup> Russland er ikke alltid en enhetlig aktør, men består av flere ulike interesser som drar i ulike retninger og kan politisere eller «sikkerhetisere»<sup>9</sup> en sak.

Det andre trekket er økende russisk villighet til å ta militær risiko– både fordi landet allerede anser seg som i proxy-krig med Vesten og fordi straffemulighetene for småskala hendelser som å sabotere en rørledning eller en fiberoptisk kabel er begrensede. Samtidig vil kriser og handlinger fra Nato-land kunne tolkes inn i en annen kontekst, gitt den anspente sikkerhetssituasjonen i nord. Her er igjen troverdig benektelse et nøkkelbegrep, selv om bruken av ordet «troverdig» kan diskuteres.

---

<sup>7</sup> Andreas Østhagen, “Managing Conflict at Sea: The Case of Norway and Russia in the Svalbard Zone,” *Arctic Review on Law and Politics* 9 (2018): 100–123.

<sup>8</sup> Gunnhild Hokholt Bjerve, “UD: Utspillet Om Delelinjen Er Ikke Offisielt Russisk Standpunkt,” E24, July 8, 2022, <https://e24.no/internasjonaoekonomi/i/a7maOL/ud-utspillet-om-delelinjen-er-ikke-offisielt-russisk-standpunkt>.

<sup>9</sup> Per Egil Hegge, “Sikkerhetisering,” *Aftenposten*, November 22, 2015, <https://www.aftenposten.no/kultur/i/4Wo6/sikkerhetisering>.



---

## 3. Hvordan unngå eskalering og økt spenning?

Spenningen i nordområdene er knyttet til alt fra mulig kabelkutting utenfor Svalbard til nærgående russisk øvelsesaktivitet.<sup>10</sup> Selv om avskrekking er et helt sentralt element i å håndtere Russland i nord, og dermed også for norsk sikkerhetspolitikk generelt, er ikke avskrekking *målet* i seg selv. Målet er stabilitet, ro og fred i nordområdene. Avskrekking er ett av verktøyene som kan brukes for å oppnå dette målet. Regjeringen har kalt nordområdene «Norge viktigste fredsprosjekt»,<sup>11</sup> og dette har ikke blitt mindre sentralt etter Russlands krigføring i Ukraina – selv om måten dette kan oppnås på nok har endret seg.

I lys av 2022 kan vi sette spørsmålsteget ved hvor stor påvirkning Norge egentlig kan ha den ene eller andre veien for å bevare nordområdene som lavspenningsområde. Samtidig har behovet for spenningsreducerende tiltak aldri vært større i nyere tid. De ulike måtene konflikten kan utfolde seg på – som beskrevet ovenfor – krever ulike tiltak som baserer seg på ulike sikkerhetspolitiske dynamikker. Her skiller jeg grovt mellom to typer: (1) avskrekking, kontroll og koordinert tilstedeværelse for å avdekke og håndtere tilsiktede hendelser i nordområdene; og (2) mulighet til å de-eskalere og/eller avverge utilsiktede hendelser som kan lede til økt spenning og i verste fall konflikt.

### 3.1. Alliert oppmerksomhet nordover og avskrekking

Det er relativt lite Norge kan gjøre for å påvirke de sikkerhetspolitiske dynamikkene i andre deler av verden som igjen, i ytterste forstand, kan medføre at våre nordområder blir en del av en stormaktskrig.<sup>12</sup> Norge kan engasjere seg i militære operasjoner i land med grense mot Russland for å støtte opp under Nato og territorielt forsvar i utsatte land lengre sør, som eksemplifisert med Norges styrker i Litauen siden 2017. Der vi derimot har en større rolle å spille, er i å avskrekke Russland i nord og signalisere at vi – sammen med våre allierte – både har kontroll på, og er i stand til å håndtere, en eventuell militær opptrapping med tyngdepunkt i Nordflåten.

For å håndtere tilsiktede hendelser av hybrid karakter trengs det evne til å oppdage og avdekke disse. Her er nordområdene i en særstilling blant annet fordi russiske aktører har adgang til fiske-, forsknings- og næringsaktivitet både i Barentshavet og på Svalbard. Bevisbyrden for ulovlig virksomhet fra for eksempel russiske fartøyer i norske farvann (inkludert området rundt

---

<sup>10</sup> Benjamin Fredriksen et al., “Kabelmysteriene,” NRK, June 26, 2022, <https://www.nrk.no/nordland/xl/russiske-tralere-krysser-kabler-i-vesteralen-og-svalbard-for-brudd-1.16007084#intro-authors--expand>; Thomas Nilsen, “Russia Steps up Military Posturing in the Arctic Ahead of NATO’s Nuclear Drill,” *Barents Observer*, October 16, 2022, <https://thebarentsobserver.com/en/security/2022/10/russia-escalates-arctic-military-poseur-ahead-natos-nuclear-drill>.

<sup>11</sup> Norwegian Government, “Hurdalsplattformen: For En Regjering Utgått Fra Arbeiderpartiet Og Senterpartiet” (Hurdal, 2021), <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/>.

<sup>12</sup> Se for eksempel Njord Wegge, ed., *Sikkerhetspolitikk Og Militærmakt i Arktis* (Oslo: Cappelen Damm, 2023).

---

Svalbard) bæres av norske myndigheter.<sup>13</sup> Norske og allierte kapasiteter for overvåkning og respons, i tillegg til alliert samordning av informasjon, er nøkkelen i å håndtere denne typen trusler.

I etterkant av Russlands fullskala invasjon av Ukraina i 2022 ble derfor det norske behovet for å avskrekke Russland i nord mer akutt. Men allerede fra 2006 intensiverte Norge sine tradisjonelle forsøk på å trekke alliert oppmerksomhet nordover, for derigjennom å få støtte til å håndtere et Russland med stormaktambisjoner og gradvis mer aggressiv politikk.<sup>14</sup> Med Russlands krigføring i Øst-Ukraina og annektering av Krim i 2014 fikk territorielt forsvar også i Norge ny relevans, og Norge tilbød å være vertskap for den største Nato-øvelsen på fire tiår – Trident Juncture i 2018. Sentralt her står USA. I 2016 ble det etter forespørsel fra USA besluttet å etablere et øvingsopplegg for Marinekorpset i Norge som innebar en roterende tilstedeværelse,<sup>15</sup> og i perioden 2018-2021 kulminerer amerikansk interesse i nordområdene gjennom flere former for økt amerikansk tilstedeværelse.<sup>16</sup> Det er heller ikke bare USA som jevnlig viser militær tilstedeværelse i norske nordområder – også spesielt Storbritannia, Frankrike, Tyskland har vært aktive de seneste årene.<sup>17</sup>

Norge har fått gehør for betydningen av Nord-Atlanteren og nordområdene i Natos strategiske tenkning. Dette har samtidig kommet som konsekvens av den økte egeninteressen andre land har i å engasjere seg i nordområdene. Allierte både øver i, og uttaler seg i økende grad om norske nordområder. I Norge er den forsvars- og sikkerhetspolitiske debatten relativt omforent når det gjelder behovet for styrking av det norske forsvaret med spesielt hensyn på kapasiteter i nord.<sup>18</sup>

Samtidig har det vært en bærebjelke i norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk at militær aktivitet i nord ikke skal skape ytterligere spenning. Det økte søkelyset på samordning av alliert aktivitet i norske nordområder har sammenheng med dette. I kjølvannet av amerikansk og britisk marines såkalte «maritime security operations» i Barentshavet i nærheten av Nordflåtens hovedkvarter

---

<sup>13</sup> Svalbards farvann utenfor 12 nautiske mil er en spesielt følsom sak i lys av at Russlands ikke anerkjenner Norges jurisdiksjon til å inspisere og arrestere fartøyer i dette området. Ved å hevde at dette er internasjonalt farvann kan Russland også hevde at en inspeksjon eller påfølgende arrestasjon vil overskride Norges myndighet i området. Russland vil kunne velge å svare med å true med militærmakt, som på begynnelsen av 2000-tallet da russiske fiskefartøyer ble arrestert av den norske Kystvakten. Se for eksempel Anne-Kristin Jørgensen and Andreas Østthagen, "Norges Vern Av Suverene Rettigheter Rundt Svalbard: Russiske Persepsjoner Og Reaksjoner (Norway's Defence of Sovereign Rights around Svalbard: Russian Perceptions and Reactions)," *Internasjonal Politikk* 78, no. 2 (2020): 167–92, <https://doi.org/10.23865/intpol.v78.1838>.

<sup>14</sup> Da inviterte Norge for første gang allierte til å delta i den norsk-ledede øvelsen «Cold Response». I 2007 gjenopptok Russland sovjetpraksisen med å sende militærfly langs Norges grenser mot allierte lengre sør og vest. Året etter lanserte Norge nærområdeinitiativet i NATO, ment å skulle påminne alliansen om verdien av territorielt forsvar i en tid hvor det meste av fokus var på operasjoner langt fra NATO-landenes grenser. Paal S. Hilde and Helene F. Widerberg, "NATO's Nye Strategiske Konsept Og Norge [NATO's New Strategic Concept and Norway]," *Norsk Militært Tidsskrift*, no. 4 (2010): 10–20.

<sup>15</sup> Paal S. Hilde, "Forsvar Vår Dyd, Men Kom Oss Ikke for Nær. Norge Og Det Militære Samarbeidet i NATO [Defend Our Virtue, but Do Not Get Too Close. Norway and the Military Cooperation in NATO]," *Internasjonal Politikk* 77, no. 1 (2019): 68, <https://doi.org/10.23865/intpol.v77.1626>.

<sup>16</sup> I 2020 gjennomfører amerikansk marine såkalte «maritime sikkerhetsoperasjoner» i Barentshavet samtidig som amerikanske atomdrevne ubåter av Seawolf-klassen markerer tilstedeværelse utenfor Tromsø, og i 2021 opererer amerikanske B-1 bombefly i Norden ut fra Ørland flystasjon. Spesielt relevant er USAs Dynamic Force Employment fra 2018 med vekt på 'strategic predictable, but operational unpredictable' Tormod Heier, *En Randstat På Avveie? Norges Vei Inn i Den Nye Kalde Krigen, 2014–2021* (Oslo: Cappelen Damm, 2021)..

<sup>17</sup> Forsvarskommisjonen av 2021, «NOU 2023: 14. Forsvarskommisjonen av 2021 — Forsvar for fred og frihet» (Oslo, 2023): 155.

<sup>18</sup> Diskusjonen – eller mangel på denne – rundt Forsvarskommisjonens rapport i 2023 er et tegn på dette. Når ikke SV lengre vil melde seg ut av Nato gjenstår det i all hovedsak bare opposisjon til Nato fra Rødt.

---

våren 2020, oppstod det en debatt om effekten av alliert aktivitet i våre nær- og nordområder, med hensyn på «balansegangen» (avskrekking og beroligelse),<sup>19</sup> og hva som er hensiktsmessig alliert aktivitet i nærheten av russiske styrker.<sup>20</sup>

Det dreier seg om hvor stort handlingsrom Norge har mellom stormaktene.<sup>21</sup> Spørsmålet har ikke blitt mindre aktuelt etter den russiske invasjonen av Ukraina i 2022.<sup>22</sup> De sikkerhetspolitiske dynamikkene som definerer spenningsnivået i nordområdene er ikke skapt av Norge eller på grunn av handlinger i de samme områdene, men de kan forsterkes eller videreutvikles i nord. Her er det ikke umiddelbare motsetninger mellom norske og allierte interesser.<sup>23</sup> Det handler heller om i hvor stor grad allierte er samkjørte – da spesielt «de store» (USA, Storbritannia, Frankrike) som viser tilstedeværelse i nord utenom Nato- og Norge-ledede militærøvelser.

En ytterligere dimensjon av dette er Finland og Sveriges beslutning om å slutte seg til Nato, som forsterker skillelinjene mellom Vesten og Russland i nordområdene og Arktis.<sup>24</sup> Nordområdene vil således bli stadig mer sentralt i operativ forsvars- og sikkerhetspolitisk tenkning på tvers av Nato-medlemmene. Vi kan forvente fortsatt omfattende militær aktivitet i nordområdene etter som både Russland og Nato, signaliserer vilje og evne til å operere i regionen for å beskytte vitale interesser. For Russland er dette knyttet til forsvaret av den russiske andreslagsevnen som ligger i Nordflåten strategiske undervannsbåter; for Nato og Norge er de viktigste bekymringene nordiske territorier i nordområdene og kontroll over GIUK-gapet<sup>25</sup> og forsyningslinjer i Nord-Atlanteren.

Denne utviklingen ville vært aktuell selv om Finland og Sverige ikke hadde blitt med i Nato; jo større spenningen er mellom Nato og Russland, desto mer relevant blir nordområdene med tanke på avskrekking, overvåking og eventuell nektelse av russisk tilgang til Atlanterhavet. Disse trendene blir ytterligere forsterket av at Russland vil være nødt til å forholde seg til den nye 1340 km lange Nato-grensen med Finland. Noen kommentatorer forventer at det å føle seg mer «utrygg» i nord kan få Russland til å styrke sin kapasitet til å avskrekke både landbaserte og sjøbårne trusler i Barentsregionen.<sup>26</sup>

Samtidig kan finsk og svensk Nato-medlemskap også ha en stabiliserende effekt, og frata Russland en oppfattelse av en gråsoner som kan være gjenstand for mulige sikkerhets-

---

<sup>19</sup> Ingeborg Bjur, "Norsk Sikkerhetspolitikk Er En «balanse Mellom Avskrekking Og Beroligelse». Men Vet Noen Hva Det Betyr?," *Aftenposten*, February 28, 2021, <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/6zXbR3/norsk-sikkerhetspolitikk-er-en-balanse-mellom-avskrekking-og-beroligelse-men-vet-noen-hva-det-betyr>.

<sup>20</sup> Heier, *En Randstat På Avveie? Norges Vei Inn i Den Nye Kalde Krigen, 2014–2021*.

<sup>21</sup> Jonas Gahr Støre, "Statsministerens Tale På Respons – Norsk Utenrikspolitikk for En Ny Tid," Tale/innlegg, 2023, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministerens-tale-pa-respons-norsk-utenrikspolitikk-for-en-ny-tid/id2967875/>.

<sup>22</sup> Regjeringen skrev i oktober 2022 at «Interessa for nordområda vil auka både på russisk, kinesisk og vestleg side. På norsk side bør vi ha eit bevisst forhold til korleis vi ynskjer å handsama eit auka nærvær av militære kapasitetar i våre nærrområder. Den tryggingspolitiske utviklinga gjer at behovet for relevant nærvær, truverdig avskrekking og stabiliserande tiltak i nord aukar, også i fredstid. Difor er nordområda regjeringa sitt viktigaste strategiske satsingsområde. Den auka aktiviteten stiller store krav til Noreg si evne til å koordinera og overvaka aktiviteten i nord.» <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931374/?ch=2>

<sup>23</sup> Hilde-Gunn Bye, "Militært Møte På Grensa: – Viktig at Allierte Kjenner Til Norges Rolle Som Nato i Nord," *High North News*, March 10, 2023, <https://www.highnorthnews.com/nb/militaert-mote-pa-grensa-viktig-allierte-kjenner-til-norges-rolle-som-nato-i-nord>.

<sup>24</sup> Forutsatt at Sverige blir tatt opp ila kort tid.

<sup>25</sup> Grønland, Island, United Kingdom – gapet mellom disse landene i Nord-atlanteren.

<sup>26</sup> Sverre Diesen, "Norsk Og Nordisk Forsvar Etter Ukraina," *Stratagem*, 2022, <https://www.stratagem.no/norsk-og-nordisk-forsvar-etter-ukraina/>.

---

utfordringer. Nordisk samordning under Nato-paraplyen vil kunne være et ledd i nettopp dette økte behovet for koordinering og overvåkning som regjeringen beskrev høsten 2022.



Foto: Torbjørn Kjosvold / Forsvaret

### 3.2. Kontakt med Russland

Den forrige delen har beskrevet dynamikkene og situasjonen knyttet til å avskrekke og avdekke russisk aggresjon i nordområdene. For å håndtere *utilsiktet* eskalering som kan innebære en militær eller politisk dimensjon trengs det derimot andre tiltak enn de som er beskrevet over. Da er kontaktpunkt mellom Norge og Russland på både sivilt og militært nivå nødvendig, samtidig som formaliserte avtaler og/eller regelverk ofte er et alternativ i fravær av tillit.

Mekanismer som INCSEA-avtalen<sup>27</sup> mellom Norge og Russland, og «nødlinjen» på Skype mellom Forsvarets operative hovedkvarter og den russiske Nordflåten er ment å skulle redusere eskaleringspotensialet i utilsiktede hendelser som beskrevet.<sup>28</sup> Her spiller også Kystvaktens

---

<sup>27</sup> Forsvarsdepartementet, "Norge Og Russland Har Undertegnet Avtale Om Sikkerhet Til Sjø og i Lufta," Regjeringen.no, 2021, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-og-russland-har-undertegnet-avtale-om-sikkerhet-til-sjos/id2892991/>.

<sup>28</sup> Ingeborg Bjur, Paal S. Hilde, and Karen-Anna Eggen, "Mellom Varmebølge Og Isfront: Nordområdene, Sikkerhet Og Storpolitikk," *Internasjonal Politikk* 78, no. 4 (2020): 478–489.

---

samarbeid og dialog med russisk kystvakt over flere tiår inn: Det er lettere å håndtere en sint russisk fisker når du har et avklart forhold til den russiske statlige motparten.<sup>29</sup>

Dette er også den neglisjerte dimensjonen i debatten om norsk-russisk fiskerisamarbeid, russiske fiskefartøy og havneanløp.<sup>30</sup> Om fiskerisamarbeidet skulle bryte sammen og Norge ønsker å nekte russiske fiskere adgang til norske farvann, vil omfanget av situasjoner hvor utilsiktet eskalering kan forekomme i interaksjon mellom Kystvakten og russiske fiskefartøy øke – spesielt i farvannet rundt Svalbard hvor Russland ikke anerkjenner norsk jurisdiksjon (se fotnote 12).

I takt med økt militær aktivitet og konflikthfare i nordområdene også før 2022 ble det påpekt at bedre kommunikasjon, retningslinjer, og til og med dialog med Russland var nødvendig for å begrense konflikthfaren ytterligere.<sup>31</sup> Såkalt «track-two» dialog har blant annet blitt brukt i Sørøst-Asia for å håndtere økende grad av spenning mellom Kina og andre land i Sør-Kinahavet.<sup>32</sup> I 2023 ser det derimot utenkelig ut å skulle engasjere Russland i konstruktiv dialog, ettersom tillit er fraværende og Russland fortsetter med kamphandlinger og menneskerettighetsbrudd i Ukraina. Samtidig er det viktig å påpeke at Norge ikke kan unngå å forholde seg til Russland i en nordområdekontekst, spesielt på områder som atomsikkerhet, ressursforvaltning, klima- og miljøforskning, og kontakt over grensen Finnmark/Murmansk.

Etter at Norge overtok formannskapet i Arktisk råd fra Russland 11. mai, må Norge også ta ledelsen blant de syv arktiske landene foruten Russland for å vurdere om, og når, eventuelt samarbeid med Russland kan gjenopptas på prosjekt- og arbeidsgruppenivå. Kontaktflater på lavere nivå for å unngå utilsiktet konflikt eller eskalering har ikke bare en praktisk verdi her og nå, men kan også være med på å legge grunnlaget for den dagen vi må revitalisere dialogen med Russland i nord.

---

<sup>29</sup> Østhagen, "Managing Conflict at Sea: The Case of Norway and Russia in the Svalbard Zone."

<sup>30</sup> Beth Mørch Pettersen et al., "Spionskipene," *NRK*, April 19, 2023, <https://www.nrk.no/nordland/xl/fiskebater-og-andre-fartoy-fra-russland-kan-drive-spionasje-og-etterretning-i-norge-1.16371100#intro-authors--expand>.

<sup>31</sup> Duncan Depledge et al., "Why We Need to Talk about Military Activity in the Arctic: Towards an Arctic Military Code of Conduct," *Arctic Yearbook 2019* (2019): <https://arcticyearbook.com/arctic-yearbook/2019>; Hilde-Gunn Bye, "Amerikanske Og Norske Forsvarsministre Koordinerer Alliert Aktivitet i Nordområdene," *High North News*, November 19, 2021, <https://www.highnorthnews.com/nb/amerikanske-og-norske-forsvarsministre-koordinerer-alliert-aktivitet-i-nordomradene>.

<sup>32</sup> Desmond Ball and Kwa Chong Guan, eds., *Assessing Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific Region: A CSCAP Reader, Strategic & Defence Studies Centre* (Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, 2010).

---

## 4. Tydelige utenrikspolitiske posisjoner i nordområdene anno 2023

Samlet beskriver avsnittene ovenfor en situasjon hvor Norge sitter med noen, men ikke alle, nøklene til å påvirke russisk atferd i norske nordområder. Samarbeid og koordinering med allierte er de sentrale elementene for norsk sikkerhetspolitikk i nordområdene. Dette gjelder også for mykere former for utenrikspolitikk, som samarbeidet i Arktisk råd eller Barents-samarbeidet. Norsk overtakelse av lederskapet i Arktisk råd er tuftet på koordinering med de andre seks arktiske landene, foruten Russland. Barentssamarbeidet er nødt til å vri fokuset mot nordisk samarbeid i Barentsregionen.

Det er samtidig noen områder innen utenriks- og sikkerhetspolitikk i nordområdene hvor Norge vil være tjent med større klarhet og tydelig kommunikasjon. Norge kan skjerpe budskapet på områder hvor det er uenighet eller uklarhet for å unngå eller redusere unødvendig friksjon. Mottaker er således ikke Russland eller Kina, men heller allierte tredjeland. Dette inkluderer både andre arktiske stater, Nato-allierte og EU-medlemmer. Fire punkter i norsk nordområde- og utenrikspolitikk skiller seg ut:

- 1) **Det første angår Russland** og den norske dobbeltsidigheten i dette forholdet. Norges beslutning om å bevare kontaktflater og samarbeid innen noen enkeltområder – spesielt fiskeri – har blitt møtt med spørsmål og kritikk fra andre vestlige land.<sup>33</sup> Det er ikke alltid full forståelse for situasjonen i nord, hverken ressursforvaltningsmessig eller sikkerhetspolitisk. Her har norske myndigheter en jobb å gjøre i å være tydelig overfor allierte i å forklare kompleksitetene og nyansene i det uunngåelige bilaterale forholdet med Russland.
- 2) **Det andre angår oppmerksomhetsdilemmaet** når det kommer til alliert interesse for sikkerhetspolitikk og spenninger i nord. På tross av tiår med nordområdesatsing og tilhørende forskning viser det seg vanskelig å unngå overskrifter om «ressurskappløp» eller «Kald krig» i Arktis fra både internasjonale og norske journalister (og forskere).<sup>34</sup> Det er fortsatt lett å sammensause klimaendringer, ressurspotensial, russiske ubåter og isbjørner i Arktis. Spesielt internasjonalt er utfordringen fortsatt å forklare at det *ikke* er

---

<sup>33</sup> Rikke Albrechtsen and Veslemøy Hedvig Østrem, "Oppvaskmøte i EU Om Fiskerisamarbeid Med Russland: Flere Land Spør Om Norge Er Til å Stole På," *Altinget*, December 12, 2022, <https://www.alinget.no/artikkel/oppvaskmoete-i-eu-om-fiskerisamarbeid-med-russland-flere-land-spoer-om-norge-er-til-aa-stole-paa>; NTB, "Regjeringen Venter Med Havneforbud – Får Kritikk Fra Opposisjonen," *E24*, April 21, 2022, <https://e24.no/hav-og-sjoemat/i/Or9d0l/regjeringen-venter-med-havneforbud-faar-kritikk-fra-opposisjonen>.

<sup>34</sup> Dekningen av «Arktis» eller «High North» i store internasjonale medier er eksemplifiserende. Se blant annet:

- <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-10-20/russia-s-ukraine-war-prompts-arctic-rivalry-in-setback-for-climate-change>
- <https://www.hilltimes.com/story/2022/12/07/the-return-of-the-great-power-politics-in-the-arctic-and-renewed-threat-of-nuclear-war/357901/>
- <https://www.politico.com/news/magazine/2022/12/17/climate-change-arctic-00071169>
- <https://www.reuters.com/graphics/ARCTIC-SECURITY/zgvobmblrpd/>

---

et kappløp om ressurser eller en territorialkonflikt i Arktis/nordområdene,<sup>35</sup> samtidig som det er fare for russisk aggresjon – selv om faren er mindre enn lengre sør i Europa og Kaukasus. «Nordområdediplomatiet» som Norge utøver både ved ambassader og gjennom diverse prosjekt og satsninger må opprettholdes og fremmes.

- 3) **Det tredje angår Svalbard** og norsk suverenitet. Det eksisterer flere misoppfattelser om hvilke lover og regler som gjelder på Svalbard, og øygruppens status mer generelt, også blant nære allierte. Samtidig er Svalbard et hett tema. Det er nødvendig å fortsette å minne om at Svalbard ikke er demilitarisert (bestemmelsene i Artikkel 9 i Svalbardtraktaten er mindre omfattende);<sup>36</sup> at hverken Russland, Kina eller andre har offisielt utfordret norsk suverenitet over Svalbard; og at den pågående uenigheten mellom Norge og noen tredjeland knyttet til ressursforvaltning ikke gjelder hele øygruppen, men den geografiske utbredelsen av traktaten til havs. Tydelighet rundt disse spørsmålene vil tjene norske sikkerhetspolitiske interesser i nordområdene, og unngå feilslutninger blant allierte når det gjelder Svalbard.
  
- 4) **Det fjerde angår Kina** og samarbeid med Russland. Det er økende bekymring knyttet til Kinas «inntog» i nord, men ofte manglende forståelse av driverne bak kinesiske interesser og variasjonene i atferd på tvers av land og sektorer. Avtalen om samarbeid mellom russiske og kinesiske myndigheter om kystvaktoppgaver fra våren 2023,<sup>37</sup> samt russisk invitasjon til en «BRICS»-forskningsstasjon i Barentsburg,<sup>38</sup> er eksempler på hva som kan utgjøre en utfordring også for Norge i Arktis. Kunnskap om kinesiske interesser i nordområdene og konsekvensene av økt militært og politisk sino-russisk samarbeid blir for Norge de mest sentrale virkemidlene for å motvirke mulige negative konsekvenser i norske nordområder.

---

<sup>35</sup> Arild Moe, Andreas Østhagen, and Svein Vigeland Rottem, "Aftenposten Bommer Om Konfliktfaren i Arktis," *Aftenposten*, May 19, 2022, <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/G3E5Lq/aftenposten-bommer-om-konfliktfaren-i-arktis>.

<sup>36</sup> Artikkel 9: «...forplikter Norge sig til ikke å oprette eller tillate oprettet nogen flåtebasis i de egner som er nevnt i artikkel 1 eller anlegge nogen befestning i de nevnte egner som aldri må nyttes i krigsøiemed.»

<sup>37</sup> Thomas Nilsen, "Russia's Coast Guard Cooperation with China Is a Big Step, Arctic Security Expert Says," *Barents Observer*, April 28, 2023, <https://thebarentsobserver.com/en/security/2023/04/russias-arctic-coast-guard-cooperation-china-big-step-expert>.

<sup>38</sup> Astri Edvardsen, "Russia Wants to Cooperate With BRICS Countries on Research on Svalbard," *High North News*, April 14, 2023, <https://www.highnorthnews.com/en/russia-wants-cooperate-brics-countries-research-svalbard>.

---

## 5. Konklusjon

Diskusjonen over kan oppsummeres i noen punkter. For det første vil Arktis – spesielt de europeiske delene og de norske nordområdene – sannsynligvis stå høyere på sikkerhetspolitiske agendaer i fremtiden. Russiske sårbarheter, sensitiviteter og militære investeringer vil sentrere seg om Kolahalvøya, Barentshavet og den 1538 km lange Nato-Russland-grensen i Fennoskandia. Som resultat vil oppmerksomheten fra, og tilstedeværelsen av, Nato-land i nordområdene sannsynligvis forbli høy i årene som kommer.

For det andre er det usannsynlig at Russland kommer til å initiere direkte konflikt med Nato-land i Arktis eller nordområdene. Foruten konflikt som oppstår andre steder er bekymringer for konflikteskalering knyttet til to dimensjoner: mulige uhell og utilsiktede hendelser på grunn av økt militær aktivitet i regionen eller risikotaking fra russiske private aktører; og tiltenkte handlinger og eskalering (dvs. hybride operasjoner) som forblir under terskelen for direkte konflikt eller hvor russiske myndigheter i Moskva vil ønske å opprettholde en form for «troverdige» fornektelse.

Når det gjelder sistnevnte bekymring er det maritime domenet spesielt relevant og utfordrende i nordområdesammenheng på grunn av den uklare rollen til russiske fiske- og forskningsfartøy, og de iboende utfordringene med overvåking og kontroll til sjøs. Gitt Russlands tilsynelatende vilje til å ta risiko og engasjere seg i konflikteskalering, må småskalahendelser som involverer den russiske staten sees i et nytt lys. Selv om potensialet for konflikt i nordområdene i seg selv er begrenset, er det temaer hvor uenighet mellom Norge og Russland utgjør en sårbarhet.

Norske myndigheter – spesielt Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og Statsministerens kontor – burde møte disse utfordringene med åpen kommunikasjon og tydelige budskap. Dette gjelder den norske offentligheten, men i enda større grad når det kommer til dialogen med allierte og i den internasjonale nordområde- og Arktisdebatten.





FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Fridtjof Nansens vei 17 | P.O. Box 326 | NO-1326 Lysaker | Norway  
Telephone (+47) 67 11 19 00 | E-mail [post@fni.no](mailto:post@fni.no) | [www.fni.no](http://www.fni.no)