



Forsvars- og sikkerhetspolitiske utfordringer for Norge

av Mathilde Fasting, idéhistoriker og siviløkonom i Civita, og Jan Erik Grindheim, statsviter i Civita og professor ved Universitetet i Sørøst-Norge

I [Altinget](#) 4. oktober 2022 skrev den tidligere statsministeren og markerte EU-motstanderen Kjell Magne Bondevik at «Europa er i endring. Norden er i endring. Norge har gjennom EØS-avtalen en tilknytning til EU som har fungert godt. Men når forholdene rundt oss endrer seg, må vi drøfte om vårt forhold til EU bør endres».¹

Det er der vi er i dag. Forholdene rundt oss har endret seg. I en serie notater fra Civita vil vi derfor spørre om dagens tilknytning til EU er den beste. Eller om et norsk medlemskap i EU vil kunne være bedre.

Disse notatene er basert på 50 dybdeintervjuer vi har gjennomført med et utvalg av forskere, politikere og ansatte i offentlig forvaltning, interesseorganisasjoner og næringslivet, som har arbeidet med spørsmål knyttet til Norges forhold til EU.

Europa og EU er endret

Det EU Norge står overfor i dag, er noe helt annet enn det EU et knapt flertall av norske velgere stemte nei til i 1994. Da hadde det europeiske fellesskapet 12 medlemsland, i dag har det 27. Dessuten er samarbeidet langt tettere mellom disse 27 landene enn det var mellom de 12. Det understrekes også i de 50 intervjuene vi har gjennomført. Det gjelder uavhengig av om de vi har snakket med tilhører tilhengerne eller motstanderne av et eventuelt norsk EU-medlemskap.

På 30 år er EU-samarbeidet blitt betraktelig utvidet i bredden og dybden, og det er blitt langt viktigere for Norge og de andre europeiske landene enn tidligere. EU-landene er Norges primære handelspartnere, og EU er den viktigste internasjonale aktøren for utformingen av norsk og europeisk handels- og utenrikspolitikk.

EUs rolle er også blitt langt viktigere for Norge og de europeiske landene på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området. Dette skyldes primært et utvidet og tettere samarbeid mellom NATO og EU organisatorisk og politisk, og det faktum at Finland og Sverige er blitt medlemmer av NATO, samtidig som Danmark har forlatt sine reservasjoner i EU på det forsvars- og sikkerhetspolitiske området.

Det første spørsmålet vi tar opp i denne notat-serien, er om disse endringene i det nordiske forsvars- og sikkerhetspolitiske bildet vil kunne påvirke Norges posisjon i den sammenheng.

Norge er ikke blant de viktige landene

«Det er grunn til å være urolig, hvis båndet mellom USA og Europa blir svekket». Det sa statsminister [Jonas Gahr Støre](#) på NRKs Politisk kvarter 17. februar 2025. Bekymringen hadde sin umiddelbare bakgrunn i uttalelser fra USAs visepresident J. D. Vance på sikkerhetskonferansen i München helgen før, men også signaler fra Donald Trump og hans administrasjon etter deres første måned i Det hvite hus. Ikke minst i forholdet til Russland og spørsmålet om Ukrainas fremtid, hvor Trump ser ut til å ha innledet et solospill uten sine europeiske allierte i NATO i forhandlinger med Russlands president Vladimir Putin.

Dette fikk Frankrikes president Emmanuel Macron til å kalle inn til et krisemøte på ettermiddagen 17. februar med «Europas viktigste land», som Frankrikes utenriksminister Jean-Noël Barrot sa til [Politico](#).²

Norge var ikke blant disse landene, men Norge var representert gjennom Danmarks statsminister Mette Fredriksen.³ De som deltok var statslederne fra Danmark, Italia, Nederland, Polen, Spania, Storbritannia og Tyskland, foruten Frankrike, samt NATOs generalsekretær og lederne for EUs Europeiske råd og Europakommisjonen.

Partnerskapsavtale med EU uten politisk medbestemmelse

Spørsmålet vi stiller i dette notatet, er om denne situasjonen er den best mulige for Norge gitt det forsvarsminister Bjørn Arild Gram (Sp) uttalte i forbindelse med at Norge i mai 2024 skrev under en [partnerskapsavtale](#) med EU om et tettere forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid.

Intensjonen med avtalen er blant annet å styrke samarbeidet med EU om krisehåndtering, forsvarsindustri, samarbeid om cybersikkerhet, kritisk infrastruktur og hybride trusler. Gram grunnga avtalen slik: «Russlands fullskala invasjon av Ukraina har endret våre sikkerhetspolitiske omgivelser. NATO er og forblir ankerfestet for norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk. Samtidig tar EU i større grad initiativ til også å fylle roller som er viktige for NATO». Mens utenriksminister Espen Barth Eides (Ap) forklaring var at: «Med denne partnerskapsavtalen samler vi trådene i vårt samarbeid med EU. Dette gir oss et fundament for det samarbeidet vi allerede har, samtidig som vi peker på områder hvor vi er tjent med å samarbeide mer i fremtiden».⁴

Gjennom dette partnerskapet åpnes det for at Norge kan inviteres til ministermøter i EU, og det formaliserer en årlig dialog om sikkerhet og forsvar på politisk nivå. Men det gir ikke noen form for politisk medbestemmelse i utformingen av EUs felles forsvars- og sikkerhetspolitikk, selv om Norge deltar i de tre EU-initiativene: European Defence Agency (EDA), Det europeiske forsvarsfondet (EDF) og PESCO-prosjektet om militær mobilitet over landegrensene.

EDA ble opprettet i 2004 for å støtte EUs medlemsstater og det ene av EUs to lovgivende organer, Rådet, i arbeidet med å forberede EU-landenes forsvarskapasiteter innenfor krisehåndtering samt å understøtte EU-landenes felles forsvars- og sikkerhetspolitikk (ESDP).

EDF ble dannet i 2021 for å fremme et samarbeid om økt forsvarskapasitet gjennom utviklingen av ny teknologi, og er koblet til EUs forsknings- og utviklingsprogram Horisont Europa, hvor Norge også deltar. I begge tilfeller gjennom EØS-avtalen.

PESCO er et frivillig forsvarssamarbeid hvor alle EU-landene unntatt Danmark og Malta deltar. Det ble formelt opprettet i 2017 og legger til rette for en felles opplæring og bruk av forsvars-personell i NATO og EU ved behov for å «kunne flytte militære styrker og materiell over landegrensene i fred, krise og krig», som det heter på [Utenriksdepartementets](#) side.⁵

Dessuten bidrar Norge finansielt og med personell til EUs treningsmisjon av ukrainsk personell (EU MAM) og har besluttet å delta i nye EU-programmer for felles anskaffelse av ammunisjon (ASAP) og felles anskaffelse av forsvarskapasiteter (EDIRPA). Regjeringen arbeider også for deltagelse i EUs nye Space-program Secure Connectivity.

Men heller ikke på disse områdene har vi fra norsk side noen politisk innflytelse på utviklingen. Det er et forsvars- og sikkerhetspolitisk problem rent strategisk, men også uholdbart fra et demokratisk perspektiv.

Er NATO og FN-samarbeidet nok for Norge?

Det er likevel NATO som utgjør hjørnesteinen i norsk forsvarspolitik, og som organisasjonen Folk og forsvar kunne melde i en [spørreundersøkelse](#) fra oktober 2024, har medlemskapet i NATO stor støtte i befolkningen: hele 80 prosent svarte at medlemskapet i NATO bidrar til å trygge landet.⁶

Samtidig er små land som Norge også avhengige av at [FN-paktens](#) forbud mot krig respekteres av verdens stater, og, ifølge en undersøkelse som [Norsk utenrikspolitisk institutt](#) gjennomførte i 2020, støtter 81,4 prosent FN som en forkjemper for universelle regler i internasjonal politikk.

Ifølge denne undersøkelsen er de største truslene Norge står overfor cyberangrep fra andre land, klimaendringer, flyktninge- og migrantproblematikk, terroristorganisasjoner som ISIS og nasjonalisme og populisme i Europa og USA. I møte med disse utfordringene støtter et overveldende flertall et samarbeid med andre land. Kun 4,8 prosent vil at Norge skal løse disse problemene på egen hånd.⁷

FN og Folkeretten utfordres stadig oftere

NATO og FN er viktige for Norge. Men vi lever i en verden hvor stadig flere land utfordrer FN-paktens folkerettslige regler og FN-samarbeidet generelt.

Dessuten, som en rekke internasjonale sammenligninger av lands politiske utvikling viser, for eksempel [Economist Intelligence Unit](#), [Freedom House](#) og [Transparency International](#), er det flere land som i dag ser ut til å gå i ikke-demokratisk retning. Dette forsterker de utfordringene som det internasjonale rammeverket av avtaler og organisasjoner som NATO-samarbeidet og FN er en del av, og kan gå spesielt ut over små land som Norges sikkerhet og suverenitet.

Som forskningsinstituttet [PRIO](#) kunne melde i juni 2024, var det foregående året et av de voldeligste siden slutten på den kalde krigen. Med det høyeste antallet konflikter mellom stater siden 1946. I alt 59 slike konflikter ble registrert i 2023, mens antall land som var involvert i disse, riktignok sank fra 39 til 34 fra året før.⁸

EUs nye globale strategi

De fleste av disse konfliktene skjer i andre deler av verden enn Norges nærområder. Kun tre av dem regnes som tilknyttet Europa, med Aserbajdsjan, Russland og Ukraina involvert. Siden slutten av den kalde krigen (1946-1990) har likevel EU i økende grad arbeidet for å ivareta medlemslandenes sikkerhet og fremme stabilitet i Europas nærområder.

Det har skjedd gjennom etableringen av en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (CFSP) i 1993, en felles sikkerhets- og forsvarspolitik (CSDP) i 1999 og en felles utenrikstjeneste (EEAS) i 2010. Denne utviklingen har fått økt moment senere år, i første rekke gjennom EUs nye globale strategi (EUGS) fra 2016. Denne strategien skal styrke EUs evne til å ivareta europeiske sikkerhetsinteresser, og bygger på et prinsipp om såkalt strategisk autonomi.

Som tidligere forsvarspolitisk råd i Norges NATO-delegasjon [Eirik Breidlid](#) har påpekt, har begrepet strategisk autonomi ingen entydig definisjon. Det har derfor vært gjenstand for ulike fortolkninger, som i stor grad følger «transatlantiske» versus «pan-europeiske» holdninger. Men det har likevel ikke vært til hinder for utviklingen av et funksjonelt samarbeid mellom EU og NATO, og internt i disse to organisasjonene.⁹

En endret nordisk dimensjon i forsvars- og sikkerhetspolitikken

I april 2024 la et regjeringsoppnevnt utvalg frem en offentlig utredning (NOU) som skulle se på alternativer til EØS-avtalen og andre avtaler Norge har med EU. Men, ble det understreket, utvalget skulle ikke vurdere et norsk EU-medlemskap.

Her kom det blant annet frem at med Donald Trump som USAs neste president, øker usikkerheten i Europa og det blir usikkert hvilke utenrikspolitiske konsekvenser det kan få for EU-samarbeidet og enkelte europeiske landene.

Som det fremgår av utredningen, vil det kunne oppstå et behov for å knytte Norge nærmere opp til det forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i EU. Ikke minst fordi Finland og Sveriges medlemskap i NATO, og Danmarks opphevelse av sine restriksjoner mot EUs felles forsvars- og sikkerhetspolitikk, vil kunne endre det nordiske samarbeidet på dette området:

Med Finland og Sverige er 23 av EUs 27 medlemsstater også medlem i NATO. Samarbeidet mellom NATO og EU er kraftig forbedret i løpet av det siste tiåret. NATO inviteres og involveres i EUs sikkerhets- og forsvarspolitiske diskusjoner langt oftere enn tidligere, og koordineringen er styrket gjennom et stadig tettere samarbeid mellom sekretariatene for de to organisasjonene (NOU 2024: 7).

Det er ikke bare mellom de to organisasjonenes sekretariater at forholdet mellom NATO og EU er blitt tettere over tid. Som den siste [fremdriftsrapporten](#) om NATO-EU-samarbeidet fra juni 2024 viser, har spesielt den politiske dialogen og et felles budskap til omverdenen fra EU og NATO blitt styrket.¹⁰ Denne politiske dialogen er ikke Norge en del av.

Hvilke utfordringer står Norge overfor i denne sammenheng?

Verden er blitt mer utrygg de siste årene. Stadig flere land har gått i ikke-demokratisk retning og det er krig i Europas nærområder. Samtidig har valget av Donald Trump til president i USA skapt større grad av usikkerhet om det forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i NATO.

Internasjonale organisasjoner og regelverk er noe små land som Norge er helt avhengige av, og USAs eventuelle nedtoning av et multilateralt internasjonalt samarbeid vil kunne true Norges forsvarspolitiske sikkerhet.

Vi mener at det ikke er i Norges interesse å stå på utsiden av det politiske samarbeidet mellom NATO og EU. Det er av stor betydning for Norge å være med i de politiske prosessene som nå

skjer rundt forsvar og sikkerhet. Dersom NATO svekkes eller endres, vil de fleste av våre alliansepartnere være i EU.

De som mener at vi ikke bør være fullt ut medlem i EU, bør tydeliggjøre hva alternativet er. Et svekket NATO, hvor USA ikke melder seg ut, men skaper tvil om artikkel 5, er et NATO som ikke ivaretar Norges sikkerhets- og forsvarsbehov. De som hevder at vi bør satse på et nordisk samarbeid, må ta inn over seg at Norden i dag koordinerer seg i EU, ikke utenfor EU. De som hevder at det vil holde med avtaler med Storbritannia, vil måtte forklare hvordan de vil forholde seg til at Storbritannia nå søker seg mot EU for et tettere samarbeid.

Norges vurderinger av allianser og forsvars- og sikkerhetsbehov må endres. Etter bare et par måneder med Trump som president, er sikkerhets- og forsvarsanalysene for Norge og for EU i kraftig endring. Dette må Norge ta inn over seg.

Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsyttere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatterne på mathilde@civita.no, janerik@civita.no eller civita@civita.no.

Noter

- 1 Kjell Magne Bondevik (2022). «La oss ta en ny EU-debatt». *Altinget* 22. oktober 2022. Lastet ned 20.12.2024: <https://www.alinget.no/artikkel/kjell-magne-bondevik-la-oss-ta-en-ny-eu-debatt>.
- 2 Sitert i Aude van de Hove (2025). «France confirms emergency European summit Monday in Paris». *Politico* 16. februar 2025. Lastet ned 17.2.2025: <https://www.politico.eu/article/france-macron-emergency-european-summit-trump-defense-crisis-war-trump-putin-paris/>.
- 3 Referert i Ruben Grøndahl Utaker og Vemund Sveen Finstad (2025). «Kaller inn til krisemøte mellom europeiske ledere: - Ikke de viktigste spillerne». *Aftenposten* 17. februar 2025. Lastet ned 17.2.2025: <https://www.aftenposten.no/verden/i/731j3v/kaller-inn-til-krisemoete-mellom-europeiske-ledere-ikke-de-viktigste-spillerne>.
- 4 Pressemelding fra regjeringen (2024). «Norge og EU inngår avtale om forsvars og sikkerhetspolitisk samarbeid». *Regjeringen.no* 28. mai 2024. Lastet ned 5.1.2025: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-og-eu-inngar-avtale-om-forsvars-og-sikkerhetspolitisk-samarbeid/id3040958/>.
- 5 Utenriksdepartementet (2024). «Utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid». *Regjeringen.no* 8. november 2024. Lastet ned 19.1.2025: <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/utenriks-sikkerhetspolitisk-samarbeid/id684931/>.
- 6 Monica K. Mattsson Kämpe (2024). «Ny meningsmåling – Nordmenns syn på forsvar og sikkerhet». *Folk og Forsvar* 29. oktober 2024. Lastet ned 5.1.2025: <https://folkogforsvar.no/ny-meningsmaling-nordmenns-syn-pa-forsvar-og-sikkerhet/>.
- 7 Øyvind Svendsen og Asmund Weltzien (2020). Norwegian adaptng to a changing world. NUPI Report 9/2020. Lastet ned 8.1.2025: file:///Users/jangrindheim/Downloads/NUPI_Report_9_2020_Svendsen_Weltzien.pdf.
- 8 Siri Aas Rustad (2024). *Conflct Trends: A Global Overview, 1946-2023*. PRIO Paper. Oslo: PRIO. Lastet ned 8.1.2024: <https://www.prio.org/publications/14006>.
- 9 Erik Breidlid (2023). «NATO, Europa og norsk sikkerhet». *Minerva* 20. juni 2023. Lastet ned 30.12.2024: <https://www.minerva.no/eu-europa-NATO/NATO-europa-og-norsk-sikkerhet/428119>.
- 10 Den europeiske delegasjon til Norge (2022). «EU-NATO-samarbeid: 7. fremdriftsrapport». 24. juni 2022. Lastet ned 8.1.2025: https://www.eeas.europa.eu/delegations/norway/eu-NATO-samarbeid-7-fremdriftsrapport_nb.