



FHS Krigsskolen

Bacheloroppgave

Nordisk operativt samarbeid

Vil NORDEFCO i større grad handle om operativt samarbeid i fremtiden?

Av

Bendik Lundeland og Stian Jacobsen

Lvert som en del av kravet til graden:

BACHELOR I MILITÆRE STUDIER MED FORDYPNING I

LEDELSE OG LANDMAKT

Antall ord: 14491

Innlevert: April 2021

Godkjent for offentlig publisering

Publiseringsavtale

En avtale om elektronisk publisering av bachelor/prosjektoppgave

Kadetten(ene) har opphavsrett til oppgaven, inkludert rettighetene til å publisere den.

Alle oppgaver som oppfyller kravene til publisering vil bli registrert og publisert i Bibsys Brage når kadetten(ene) har godkjent publisering.

Oppgaver som er graderte eller begrenset av en inngått avtale vil ikke bli publisert.

Jeg (Vi) gir herved FHS Krigsskolen rett til å gjøre denne oppgaven tilgjengelig elektronisk, gratis og uten kostnader	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nei
Finnes det en avtale om forsinket eller kun intern publisering? (Utfyllende opplysninger må fylles ut)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Hvis ja: kan oppgaven publiseres elektronisk når embargoperioden utløper?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Plagiaterklæring

Jeg (Vi) erklærer herved at oppgaven er mitt eget arbeid og med bruk av riktig kildehenvisning. Jeg (Vi) har ikke nyttet annen hjelp enn det som er beskrevet i oppgaven.

Jeg (Vi) er klar over at brudd på dette vil føre til avvisning av oppgaven.

Dato: 19 – 04 – 2021

Kadett Bendik Lundeland

Kadett, signatur

Kadett Stian Jacobsen

Kadett, signatur

Forord

Interessen for nordisk forsvars- og sikkerhetspolitikk har motivert oss til å benytte bacheloroppgaven til å tilegne oss en dypere forståelse for tematikken. Kunnskapen run nordisk forsvarssamarbeid blant kadettene på krigsskolen er etter vår oppfattelse begrenset, på tross av det relativt omfattende arbeidet som foregår i Norden.

Arbeidsprosessen har vært svært lærerik, og vi har tilegnet oss mye ny kunnskap rundt kompleksiteten knyttet til nordisk sikkerhetspolitikk.

Vi ønsker å takke Njord Wegge for veiledning. Videre vil vi takke alle venner og medkadetter vi har diskutert med underveis i prosessen for gode innspill.

Oslo, Krigsskolen, 19-04-2021

SAMMENDRAG

Litteraturstudien tar for seg sikkerhets- og forsvarspolitik i Norden. Annekteringen av Krim og den senere tids russiske fremferd har endret bilde av Russland til en regional trussel (Pynnöniemi, Katri & Sinikukka Saari, 2017, s. 2-8). Studien utforsker hva og hvordan samarbeidsstrukturen Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO) påvirkes av ytre og indre faktorer. På bakgrunn av et endret sikkerhetspolitisk klima utforsker vi også hvilke muligheter og begrensninger som finnes innenfor Nordic Defence Cooperation. Problemstillingen vi søker å besvare er: Vil NORDEFECO i større grad handle om operativt samarbeid i fremtiden? NORDEFECO vil bli revitalisert med hovedfokus på operativt samarbeid. Både outside-in forces og inside-out forces fasiliterer dette. På internasjonalt nivå foreligger det omfattende avtaleverk mellom NATO og de alliansefrie kjernenasjonene Finland og Sverige. Enhanced Opportunities Partners (EOP), Partnership Interoperability Initiative (PII) og European Intervention Initiative (EI2) øker kjernelandenes interoperabilitet ved krisehåndtering. I tillegg fasiliterer Host Nation Support-avtalene (HNS) for militær og sivil støtte til NATO-styrker, i svensk og finsk territorium, i fred, krise og krig. Samtidig resulterer den regionale trusselen Russland utgjør, at medlemslandene ser etter muligheter for å fordype nordisk samarbeid. Aktive russiske tiltak virker heller ikke begrensende på NORDEFECOs mulighet til økt operativt samarbeid. På nasjonalt politisk nivå er den uttalte politiske viljen ikke hindret av nasjonale interesser, slik som ved felles styrkeproduksjon, anskaffelse og vedlikehold av materiell. På byråkratisk nivå gjør positive erfaringer gjennom trening og øving, graden av interoperabilitet ved militær problemløsning, samt manglende reelle utfordringer på byråkratisk nivå, at operativt samarbeid er ønskelig.

Innhold

Figurliste.....	1
1. Introduksjon.....	1
1.1. Bakgrunn.....	1
1.2. Mål og problemstilling.....	1
1.3. Avgrensing.....	1
1.4. Disposisjon.....	2
2. Metode.....	2
3. Teori.....	4
4. Redegjørelse.....	7
4.1. Struktur.....	8
4.2. Historie.....	9
4.3. Hva har fungert og hva har ikke fungert?.....	11
4.4. Analyse av faktorer tilknyttet oppnåelsen av NORDEFECO visjon 2020.....	12
4.4.1. Outside-in Pull: Internasjonalt nivå.....	13
4.4.2. Outside-in Push: Internasjonalt nivå.....	15
4.4.3. Outside-in Resistance: Internasjonalt nivå.....	16
4.4.4. Inside-out Pull: Nasjonalpolitisk.....	17
4.4.5. Inside- out Resistance: Nasjonalpolitisk.....	17
4.4.6. Inside out Pull: Byråkratisk nivå.....	19
4.4.7. Inside out Resistance: Byråkratisk nivå.....	20
4.4.8. Oppsummering.....	21
5. Vil NORDEFECO i større grad handle om operativt samarbeid i fremtiden?.....	21
5.1. Outside-in Pull: Internasjonalt nivå.....	23
5.2. Outside-in Push: Internasjonalt nivå.....	25
5.3. Outside-in Resistance: Internasjonalt nivå.....	27
5.4. Inside-out Pull: Nasjonalpolitisk.....	29
5.5. Inside-out Resistance: Nasjonalpolitisk.....	33
5.6. Inside-out Pull: Byråkratisk nivå.....	33
5.7. Inside out Resistance: Byråkratisk nivå.....	39
5.8. Oppsummering.....	40
6. Konklusjon.....	43
7. Litteraturliste.....	44

Figurliste

Figur 1: Forces shaping Nordic Defence Cooperation

Figur 2: NORDEFCOs struktur

Figur 3: Outside-in og inside-out forces som påvirket NORDEFCO visjon 2020

Figur 4: Outside-in og inside-out forces som påvirker operativt samarbeid NORDEFCO

1. Introduksjon

1.1 Bakgrunn

Annekteringen av Krim og den senere tids russiske fremferd har endret bilde av Russland til en regional trussel (Pynnöniemi, Katri & Sinikukka Saari, 2017, s. 2-8). De siste årene har det vært stor utvikling innen nordisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid. Mye av utviklingen er utenfor allmennviten. Hybrid krigføring, stormaktsrivalisering og politiske interesser åpner for nye muligheter og sårbarheter. Denne studien tar opp et dagsaktuelt tema innen sikkerhets- og forsvarspolitikk. I et endret sikkerhetspolitisk klima utforsker vi hvilke muligheter og begrensninger som finnes innenfor Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO).

1.2 Mål og problemstilling

Vil NORDEFCO i større grad handle om operativt samarbeid i fremtiden?

1.3 Avgrensning

Vi vil ikke redegjøre for hva som gir mest gevinst av operativt samarbeid, integrasjon av enkelte komponenter og materielt samarbeid. Vi vil heller ikke diskutere hvordan partipolitikk påvirker retningen til NORDEFCO. Covid-19 har og vil påvirke verden tungt i årene som kommer. Hvilke sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser pandemien vil ha for om NORDEFCO i større grad vil handle om operativt samarbeid, har vi ikke tatt stilling til.

1.4 Disposisjon

Oppgavens struktur vil ta utgangspunkt i en klassisk oppbygning med kapitler og underkapitler. Kapittel en inneholder sammendrag, forord, introduksjon, bakgrunn, mål og problemstilling, avgrensning og disposisjon. Kapittel to tar for seg metoden. I dette kapitlet blir fremgangsmåte for valg av metode og teoretisk grunnlag redegjort for. Kapittel tre omhandler teori. Kapittel fire omfatter redegjørelse av NORDEFECO som samarbeidsstruktur, samt i hvilken grad samarbeidet har lyktes. Kapittel fem er drøfting, der teorien benyttes for å problematisere og predikere NORDEFECOs fremtid. Avslutningsvis vil kapittel seks inneholde konklusjon.

2. Metode

Oppgaven er designet som en kvalitativ litteraturstudie. Studien består av en systematisk gjennomgang av data fra primær- og sekundærkilder som vitenskapelige artikler og rapporter (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s.103). Den systematiske gjennomgangen bestod av å søke etter aktuelle kvalitative studier i søkemotoren Google Scholar. På bakgrunn av at problemstillingens omfang inkluderer nordiske land bestod søkene av flerspråklig litteratur, herunder norsk, svensk, finsk, dansk og engelsk. Her ble søkeord som NORDEFECO, nordisk sikkerhetssamarbeid, strategy of Nordic countries, russian strategy og forsvarspolitisk samarbeid benyttet. Deretter benyttet vi tekster som Norden, suverenitet, politisk handlefrihet, interoperabilitet, sikkerhets- og forsvarspolitikk, annual report, partnership og hybrid threats. Deretter systematiserte vi litteraturen i kategorier som NORDEFECO struktur, historie og bakgrunn, bilaterale-, trilaterale- og multilaterale avtaler, stormaktsrivalisering, interoperabilitet og kultur. Deretter benyttet vi kategoriene outside-in og inside-out for å strukturere litteraturen (Johannessen et al., 2016, s.105).

Fremgangsmåten benyttet for å sikre en bred forståelse for problemstillingens omfang heter kvalitativ metaanalyse. Metoden tillater oss å sikre et godt vurdert kildegrunnlag å bygge studien på videre. Den kvalitative metaanalysen har bestått av formulering av problemstilling og søkestrategi, etterfulgt av ekskludering av kildemateriale i den hensikt å identifisere relevante primærkilder (Johannessen et al., 2016, s. 104-105). Videre ble relevans og kvalitet vurdert gjennom dypere undersøkelse av kildematerialet. Herunder ble utvalgt pensum lest systematisk i den hensikt å identifisere underkategorier som besvarer problemstillingen (Johannessen et al., 2016, s. 106). Det utvalgte pensumet som ble inkludert

i studien på bakgrunn av sin relevans og kvalitet, ble satt i sammenheng. Hensikten med å utforske sammenhengen mellom primær- og sekundærkildene er å identifisere fellestrekk knyttet til problemstillingen. Dette tillater oss å danne forståelse for hvilken kontekst det eksisterende teoretiske grunnlaget er skrevet i, med de forutsetningene teorien bygger på (Johannessen et al., 2016, s. 107-108).

Bakgrunnen for valg av metoden litteraturstudie, er at dette er et godt alternativ til å gjennomføre empiriske studier på bachelornivå, fordi metoden sikrer en godt strukturert analytisk tilnærming. Litteraturstudier kan gjennomføres ved mange forskjellige fremgangsmåter. Kravene som stilles til en litteraturstudie er følgende; problemstilling og formål, søk, gjennomgang, analyse og diskusjon av materialet (Johannessen et al., 2016, s. 104).

En kvalitativ metode er hensiktsmessig fordi studien bygger på et grundig teorigrunnlag med opprinnelse i tidligere forskning og rapporter. Teorigrunnlaget belyser nordisk sikkerhetssamarbeid og NORDEFCO fra flere perspektiver. Dette er et godt alternativ til å gjennomføre empiriske studier. Vi oppfatter dette som den beste måten å kunne belyse tematikken. Resultatene fra litteraturstudien har overføringsverdi for akademikere og forskere i form av videre forskning innen nordisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid. Videre har resultatene overføringsverdi for militær profesjonsutøvere og politisk sektor, gjennom å skape forståelse for hvilke prosesser som påvirker nordisk samarbeid.

Med bakgrunn i at studien er basert på eksisterende studier og undersøkelser innen sikkerhets- og forsvarssamarbeid i Norden, styrkes denne litteraturstudien i form av etterprøvbarehet. Litteratur er hentet fra anerkjente forfattere innen fagområdet, og styrker derfor validiteten på litteraturstudien. Med bakgrunn i dette har studien pålitelig data med høy reliabilitet knyttet til kildebruk og teorigrunnlag (Johannessen, et. al., 2016, s. 103).

Svakheter ved metoden kan være at feilaktige resultater forekommer. Litteraturstudie analyserer eksisterende teori, i motsetning til kvantitativ og kvalitativ metode som brukes i den hensikt å oppdage eller utforske ny kunnskap. Feilaktige resultater kan derfor forekomme hvis utdaterte studier og litteratur benyttes. Feiltolkning av sentral teori og litteratur kan også forekomme på bakgrunn av at litteraturen hovedsakelig er skrevet på engelsk (Johannessen et al., 2010).

3. Teori

Den mest brukte teorien for å beskrive sikkerhetsdynamikken i regioner er Regional Security Complex Theory (RSCT) (Friis, 2021, s. 2). I denne konteksten er en av svakhetene til RSCT at metoden er designet for større regioner som Europa, Asia eller Midtøsten. Det gjør det nødvendig med et eget analysenivå for å forstå hvilke faktorer som påvirker subregioner slik som Norden (Friis, 2021, s. 2). Dette analytiske rammeverket er ment for å gi en dypere forståelse for den sikkerhetspolitiske utviklingen i subregioner, ikke i seg selv forklare utviklingen (Friis, 2021, s. 7)

Metoden benyttet for å drøfte om NORDEFECO i større grad vil handle om operativt samarbeid i fremtiden er hentet fra Karsten Friis' analyse av NORDEFECO. Metoden er utledet fra Henrik Breitenbauchs teori, som opprinnelig er en videreutvikling av RSCT. Dette metodiske rammeverket bygger på Breitenbauchs forståelse om at "A security region' (...) is shaped by external power relations and represents an exogenously given possibility for internal, regional cooperation. A 'political region,' in contrast, is the exploitation of such a possibility and the space provided by a security region" (Breitenbauch, 2015, s. 114). Med andre ord legges det til grunn at det politiske handlingsrommet i en region utvikles som et resultat av at regionens sikkerhetssituasjon tillater dette. Bakgrunnen for dette er at "as the security region is shaped outside-in, the states involved are 'thrown' into their spatial context. It is an inseparable condition of their geopolitical being" (Breitenbauch, 2015, s. 118).

Breitenbauch impliserer ved dette at politisk handlingsrom og den politiske utviklingen er et produkt basert utelukkende på sikkerhetssituasjonen i regionen, altså outside-in.

I kontrast til outside-in teorien, argumenterer sammenligningen mellom Europas svake respons på Russlands invasjon av Georgia, og sterke reaksjon på annekteringen av Krim, det motsatte. Politiske reaksjon på hendelser utenfor en region er ikke et resultat kun basert på "...Space provided by the security region", altså outside-in. Empirien viser at politikken utvikles inside-out, og at hovedgrunnene til politiske endringer ligger i regionen selv. Denne teorien utelukker ikke at ytre krefter legger til rette for å skape eller begrense politisk handlingsrom, men at regionens indre er selve drivkraften (Friis, 2021, s. 6). Dette understøttes også av forskning basert på Norge, Sverige, Danmark og Finland. De nordiske landenes reaksjon på terrorangrepet rettet mot USA 11. september 2001, Russlands invasjon av Georgia og aggresjon mot Ukraina, samt oppstandelsen av ISIL, viser at det er en kombinasjon av outside-in forces og inside-out forces (Edstrøm, Gyllensporre & Westberg, 2019), (Edstrøm & Westberg, 2020c).

På den ene siden konkluderer de med at nordisk forsvarsstrategi påvirkes betydelig av ytre krefter, på den andre siden opprettholdes politisk handlingsrom. Forskningen konkluderte med at Norge, Sverige, Danmark og Finland valgte ulik respons basert på tilknytningen til NATO, i tillegg til relevante faktorer som historisk erfaring, militære kapasiteter og opplevelsen av trusselen (Friis, 2021, s. 7). Det kan derfor påstås at “...states’ strategies for influence and security are affected by power asymmetries between small states, middle powers, great powers, and superpowers” (Edstrøm & Westberg, 2020a, s. 8). Derfor tar dette analytiske rammeverket utgangspunkt i at småstaters sikkerhets- og forsvarspolitik er formet av både outside-in og inside-out krefter. Påvirkningskraften i begge kategorier kan ha både positiv og negativ innvirkning på NORDEFCOs operative samarbeid (Friis, 2021, s. 7). Videre i drøftingen vil dette rammeverket benyttes til å kategorisere outside-in forces og inside-out forces, i den hensikt å svare på hvorvidt NORDEFCO i større grad vil handle om operativt samarbeid i fremtiden. Original terminologi beholdes i den hensikt å øke presisjonen i det analytiske rammeverket. I den sammenheng vil derfor relevant terminologi redegjøres for.

Hovedkategorien outside-in, består av tre følgende underkategorier:

1. Outside- in Pull forces
2. Outside- in Push forces
3. Outside- in Resistance forces

Outside- in pull forces omhandler de internasjonale ytre krefter som fasiliterer for politisk handlingsrom i den Nordiske regionen. Herunder de dominerende organisasjonene EU og NATO. Outside- in push forces innebærer ytre påvirkning som kan ha negativ innvirkning på det politiske handlingsrom. I hovedsak vil dette ha en begrensende og innskrenkende effekt på nordiske staters evne til politisk handlefrihet. Det er likevel mulig at denne type ytre påvirkning gir grobunn for nye sikkerhets- og forsvarspolitiske initiativ. Outside-in resistance forces består av bi-, tri- og multilaterale avtaler som foreligger utenfor den nordiske regionen. Dette er politiske avtaler som har til hensikt å motarbeide Nordisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid (Friis, 2021, s. 7).

Hovedkategorien inside-out, består av to følgende underkategorier:

1. Inside- out Pull forces
2. Inside- out Resistance forces

Inside-out pull forces innebærer den indre påvirkningskraft i den nordiske region, som stimulerer til operativt samarbeid i NORDEFECO. Denne underkategorien inkluderer blant annet faktorene felles kultur og uttalt politisk vilje. Den indre påvirkningskraften kan også være konkrete rapporter eller avtaler som oppmuntrer til økt operativt samarbeid. Inside-out resistance forces dreier seg om påvirkningskraft innad i regionen som aktivt begrenser NORDEFECOs evne og vilje til operativt samarbeid (Friis, 2021, s. 7).

Videre deler vi inn kategoriene i tre analysenivåer. Outside-in forces analyseres på internasjonalt nivå. Dette analysenivået berører utelukkende kun ekstern påvirkning. Inside-out forces studeres gjennom det nasjonal politiske nivå, og det byråkratiske nivå. Alle tre analysenivåer kan berøre både sivile og militære kilder til ytre og indre påvirkning. I figur 1, er dette analytiske rammeverket visualisert for å fremstille hovedkategoriene og underkategoriene i et system. I kapittel fem drøftes det hvorvidt NORDEFECO i større grad vil handle om operativt samarbeid i fremtiden. Hensikten bak figur 1 er å forstå dynamikken og utviklingen knyttet til NORDEFECO. Det skal videre presiseres at figur 1 er en systematisk tilnærming som ikke er en teori, men et verktøy. Det er av den grunn essensielt å kombinere verktøyets opprinnelige funksjonalitet med en konsis og tydelig drøfting (Friis, 2021, s. 7).

	OUTSIDE- IN FORCES IMPACTING THE NORDIC DEFENSE COOPERATION		
	PULL	PUSH	RESISTANCE
INTERNATIONAL LEVEL			



NORDEFCO

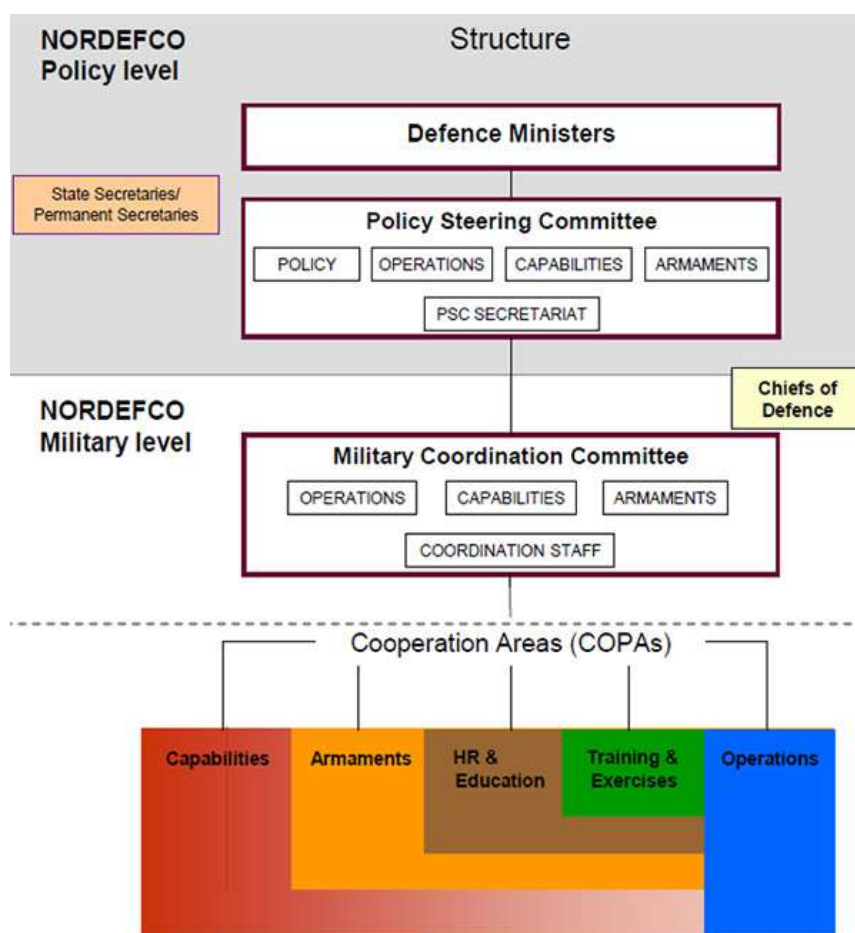


	INSIDE-OUT IMPACTING THE NORDIC DEFENSE COOPERATION	
	PULL	RESISTANCE
NATIONAL POLITICAL LEVEL		
BUREAUCRATIC LEVEL		

4. Redegjørelse

4.1 Struktur

NORDEFECO består i dag av Norge, Sverige, Finland, Danmark og Island. Strukturen deles i to hoveddeler, den politiske og den militære. Den øverste delen av strukturen består av de nordiske forsvarsministrene. Det militære ledelsesnivået i NORDEFECO består av en strategisk plangruppe med hovedansvar for operasjoner, kapabiliteter og kapasiteter. Herunder en ledelsesstab med hensikt å koordinere fem samarbeidsområder: kapabiliteter, våpen, HR og utdanning, trening og øving, samt operasjoner. Norge, Sverige og Finland utgjør kjernelandene i samarbeidet. Island mangler en reell militær styrke og Danmark prioriterer samarbeid med større NATO-allierte (Saxi, 2011, s. 13). Figur 2 visualiserer NORDEFECOs nåværende organisatoriske struktur.



Figur 2: NORDEFECO struktur (<https://www.nordefco.org/the-basics-about-nordefco>)

4.2 Historie

Nordisk forsvarssamarbeid er ikke en ny ide. I årene etter andre verdenskrig var det samtaler rundt en nordisk forsvarsunion, men forhandlingene brøt sammen (Sverdrup, 1996, s. 303–341). Norge, Danmark og Island endte opp som en del av NATO og Sverige valgte alliansefrihet (Saxi, 2011, s. 15). Finland endte opp i en Vennskaps-, Samarbeids-, og Bistandspakt med Sovjetunionen (Eriksen and Pharo, 1997, s. 72). Selv om ideen om en nordisk forsvarsunion brøt sammen, fantes det samarbeid på tross av forskjellige sikkerhetsaffiliasjoner innad i Norden. Eksempelvis gjennom tidlig samarbeid mellom de hemmelige tjenestene i Norge, Sverige og Finland (Eriksen and Pharo, 1997, s. 73). I motsetning til det mislykkede fremstøtet innenfor sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid, bar samarbeid innen andre sektorer frukter. Eksempler er passunionen etablert i 1958 og det felles nordiske arbeidsmarkedet innført i 1951 (Eriksen, 1999, s. 139-142). Uformelt militært samarbeid eksisterte også innen luftoperasjoner og etterretning (Eriksen, 1999, s. 142-145). I tillegg bidro nordiske stater sterkt i FN operasjoner med rundt 25% av personellet som tjenestegjorde i FN operasjoner under den kalde krigen (Jakobsen, 2006, s. 10-45). Ved Sovjetunionens fall kunne derfor nordiske stater bygge videre på allerede uformelt samarbeid (Saxi, 2011, s. 15). I tillegg førte Sovjetunionens fall med seg større handlefrihet for Sverige og Finland. Tabuet mot å snakke om sikkerhetspolitikk i Nordisk Råd forsvant og Sverige og Finland melde seg inn i NATO ledede Partnership For Peace (PfP) (Saxi, 2011, s. 16). Formelt militært samarbeid ble dermed gjenopptatt med dannelsen av Nordic Armament Cooperation (NORDAC) i 1994 og Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support (NORDCAPS) i 1997 (Saxi, 2011, s. 16). Førstnevnte for felles utvikling og anskaffelse av materiell og den sistnevnte for å samkjøre trening til fredsbevarende FN operasjoner. I tillegg støtte kapasitetsbygging og utvikling i sikkerhetssektoren i svake stater (Saxi, 2011, s. 16). Den reelle effekten av disse organene for samarbeid var begrenset. Felles innkjøp av helikoptre ble eksempelvis forsøkt. Danmark valgte imidlertid et annet helikopter enn resterende, Norge valgte en maritim versjon, og Finland og Sverige valgte en transportversjon. I realiteten ble det dermed ikke et standardisert nordisk helikopter (Saxi, 2016, s. 71). Forsøket på å anskaffe en felles ubåt mislyktes også. Finland var ikke med fra start, da de hadde lagt ned sitt ubåtvåpen etter den andre verdenskrig. Danmark la ned sitt ubåtvåpen og Norge trakk seg ut (Saxi, 2016, s. 71-71). Norge valgte heller ikke å ta med det svenske ubåt-alternativet, men fokuserte heller på franske og tyske alternativer da en i 2016 annonserte favoritter til å erstatte Ula-klassen (Saxi, 2016, s. 72). NORCAPS ga, som

tidligere redegjort for, heller ikke de ønskede resultatene. Målene presentert for NORCAPS frafalt i 2006 etter at samarbeidet ble vurdert overflødig grunnet nordisk deltagelse i andre multinasjonale styrker (Saxi, 2011, s. 16-17). Effekten av at NORDCAPS var overflødig og NORDAC begrenset, var at det nordiske samarbeidet begrenset seg til trening, kapasitetsøkning og sikkerhetssektorreform i Afrika, på Balkan og i Ukraina (Ulriksen, 2007b, s. 556–557). På tross av at samarbeid ved innkjøp av materiell tidligere ikke hadde lyktes gjorde økte kostnader knyttet til samtidens militærteknologi det nødvendig å utforske muligheten for nordisk samarbeid videre (Saxi, 2011, s. 16-17). Utfordringen for forsvarssektoren var et økende misforhold mellom ambisjoner, økonomi og struktur. “Kostnadsberegninger indikerer at driftskostnadene i et 20-årsperspektiv kommer til å utgjøre hele forsvarsbudsjettet, dersom dagens bevilgning nivå videreføres og dagens ambisjonsnivå og struktur opprettholdes” (Diesen & Syren, 2007, s. 4). Fenomenet beskriver en tendens ved nytt moderne militært materiell og har eksistert siden begynnelsen av det 20. århundre (Saxi, 2011, s. 7). Begrepet “techflation” beskriver en gradvis økning i kostnader som følge av at avansert teknologisk utvikling ligger 2-6 prosent over vanlig inflasjon. Konsekvensen er dermed at ved et statisk budsjett, vil det reelle budsjettet synke (Kvalvik and Johansen, 2008, s. 51-57). Det er tre langsiktige tilnærminger på dette problemet. Redusere antall styrker, kutte ut komponenter fra strukturen og minimere kostnader ved å kjøpe “hyllevarer” alene eller sammen med andre (Kvalvik and Johansen, 2008, s. 51-57). Diesen og Syren pekte på verdien av felles støtteressurser som en måte å effektivisere de økonomiske rammene. På denne måten ville man øke operativ effekt gjennom økt kostnadseffektivitet som kunne ivareta kritisk masse og kvalitet (Diesen & Syren, 2007, s. 9). En rapport som kartla 140 samarbeidsmuligheter mellom Norge, Sverige og Finland kom i 2008 som en videreføring av mulighetsstudie av 2007 (Saxi, 2011, s. 17). Etter at Stoltenberg rapporten ble presentert i 2009 gikk de allerede deltagende landene sammen med Danmark og Island og etablerte Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP) (Saxi, 2011, s. 18). Dette for å implementere de skissert mulighetene, da som et tillegg til eksisterende samarbeid gjennom NORDAC og NORDCAP. For å rydde opp og samle de parallelle samarbeidsstrukturer under en felles paraply, ble NORDEFECO opprettet i 2009 (Saxi, 2011, s. 19).

Hensiktsformuleringen ved NORDEFECO var å styrke deltakernes nasjonale forsvar, utforske felles synergier og fasilitere effektive fellesløsninger (Memorandum of Understanding Nordic Defence Cooperation, 2009, s. 3). I så måte skulle man videreføre det tidligere arbeidet under

paraplyen til et felles rammeverk for samarbeid. Målene for dette samarbeidet var ved opprettelsen som følger:

1. A comprehensive, enhanced, and long-term approach to defense related issues.
2. Identify, discuss, and strive for a common understanding of defense related strategic and policy issues of common interest.
3. Increase operational effect and quality of the armed forces.
4. Strive for an optimum resource allocation and cost efficiency in defense related areas.
5. Enhance interoperability within existing standards and the capability to act jointly.
6. Develop cooperation in the area of multinational operations, defense related security sector reform and capacity building in support of international peace and security.
7. Achieve technological benefits.
8. Promote the competitiveness of the defense industry; and
9. Strengthen cooperation on any other possible future area of cooperation.

(Memorandum of understanding Nordic defense cooperation, 2009, s. 3). I årsrapporten for 2010 skriver formannen i den militære koordinerings-komiteen at grunnen til at NORDEFECO eksisterer er å produsere nasjonale militære kapasiteter på en mer kostnadseffektiv måte (NORDEFECO, 2011, s. 4). Kommentarene viser at hensikten med opprettelsen var økonomisk begrunnet.

4.3 Hva har fungert og hva har ikke fungert?

For å kunne predikere fremtiden vil vi først vise til hva som har fungert ved NORDEFECO-samarbeidet og hva som ikke har det. Vi kommer til å ta utgangspunkt i visjon 2020 da målene presentert skulle vært nådd pr dags dato. Visjonen kan kategoriseres på følgende vis:

1. NORDEFECO som fasilitator for nordiske bidrag i internasjonale operasjoner
2. Kapasitetsbygging for nordiske bidrag i internasjonale operasjoner
3. Samarbeid om trening og øving, overvåking og hurtig deployerings kapabiliteter
4. Dypere samarbeid innen kapabiliteter
5. Militær utdanning, trening og behandling av veteraner
6. Secured lines of Communications
7. Regulær dialog vedrørende sikkerhets og forsvarspolitik

(Wilson & Karason, 2020, s. 7-8)

Målene kan videre kategoriseres i to forskjellige grupper, indre prosesser og ytre prosesser. Indre prosesser refererer i dette tilfellet til de prosessene en ønsker utviklet internt i samarbeidsstrukturen, mens ytre refererer til prosessen ønsket utviklet der effekten er eksternt. Målene rettet mot de ytre prosessene er innen kategori 1 og 2. De indre prosesser er innenfor kategori 3-7 og samlet sett har det vært mest framgang innenfor disse (Wilson & Karason, 2020, s. 16-17). Det er samtidig store forskjeller innenfor de indre prosessene. De viktigste og største fremskrittene er gjort innen Cross border training, øvelser, overvåkning (3), sikre kommunikasjonslinjer (6) og regulær dialog vedrørende sikkerhets og forsvarspolitik (7) (Wilson & Karason, 2020, s. 16-17). Også innenfor militær utdanning, trening og behandling av veteraner (5) er det gjort noe fremskritt. Derimot har samarbeid innen kapabiliteter (4) gitt lite resultater.


Videre skal vi utforske hvilke faktorer som har spilt inn på hva som har fungert og hva som ikke har det.

4.4 Analyse av faktorer tilknyttet oppnåelsen av NORDEFECO visjonen 2020

	OUTSIDE- IN FORCES IMPACTING THE NORDIC DEFENSE COOPERATION		
	PULL	PUSH	RESISTANCE
INTERNATIONAL LEVEL	*Bilaterale mellom Sverige og NATO, samt Finland og NATO *Bilaterale avtaler EU og Norge	* Stormaktsrivalisering *Russisk militært/politisk	* Russiske «aktive tiltak» for å beholde strategisk viktig geopolitisk rolle



NORDEFECO



	INSIDE-OUT IMPACTING THE NORDIC DEFENSE COOPERATION	
	PULL	RESISTANCE
NATIONAL POLITICAL LEVEL	<ul style="list-style-type: none"> *Stoltenberg rapporten *Samarbeidskultur *Bilaterale avtaler *Erklæring i 2011 	<ul style="list-style-type: none"> *Allianseforpliktelser, alliansefrihet *Politisk handlefrihet og politisk suverenitet *Nasjonale industrielle hensyn
BUREAUCRATIC LEVEL	<ul style="list-style-type: none"> *Forsvarsledelsens initiativer *Muligheter og behov knyttet til felles militær trening og øving 	<ul style="list-style-type: none"> *Anskaffelse, tradisjoner og investeringssyklus, samt tradisjoner i kontekst av krav, behov og forventninger.

4.4.1 Outside-in Pull forces: internasjonalt nivå

Flere forhold har siden den kalde krigen brakt Norden tettere knyttet til NATO. PfP brakte Finland og Sverige nærmere NATO i henholdsvis 1994 og 1997 (Saxi, 2011, s. 16). I tillegg sees svensk og finsk medlemskap i EU på som en sikkerhetspolitisk dreining vestover. Norges avtaler med EU er også en faktor som muliggjør samarbeid. Bilaterale avtaler mellom Sverige og NATO samt Finland og NATO styrker også nordisk samarbeid. Økt nordisk samarbeid sees ikke på som en trussel av USA, men heller en måte å knytte de ikke-allierte tettere til USA og NATO (Friis, 2021, s. 13). Avtalene mellom NATO og Sverige samt NATO og Finland er mer omfattende enn det som kanskje er allment kjent. Avtaleverket i Partnership Interoperability Initiativ (PII) ble opprettet i 2014 og viderefører den kompetansen allierte og partnere har opparbeidet seg gjennom operasjoner de siste 20 årene (NATO, 2020). Gjennom

disse operasjonene har partnere blitt bedre kjent med prosedyrer og doktriner til NATO, og denne forståelsen må bevares og utvikles videre (NATO, 2020). PII er en erkjennelse av at interoperabilitet med andre aktører innen internasjonal krisehåndtering er viktig (NATO, 2020). Derfor ble PII opprettet som et verktøy for å hjelpe partnere med å knytte seg tettere til NATOs krisehåndteringssystemer. Sverige og Finland er blitt tilbudt spesielle muligheter for dypere integrasjon i krisehåndtering, gjennom Enhanced Opportunities Partners (EOP) (NATO, 2020). Dette betyr at Sverige og Finland jevnlig vil bli konsultert vedrørende sikkerhetssaker, i tillegg til økt inkludering innen programmer rettet mot interoperabilitet og NATO-øvelser. I tillegg får de tatt del i informasjonsdeling og deling av læringsutbytte alliansen har hatt i forskjellige operasjoner (NATO, 2020). Partnerne vil også være tettere tilknyttet NATO i tilfelle krise og planlegging av operasjoner. Interoperabilitet i krisehåndtering krever også at partene har tilgang til daglige NATO-aktiviteter (NATO, 2020). Finland og Sverige deltar derfor i forskjellige komiteer og arbeidsutvalg der det tas opp saker innen spesifikke ressurser slik som kommando og kontrollsystemer, utdanning, trening, øving og logistikk (NATO, 2020). Også på ministernivå foregår det møteaktivitet for å gå igjennom progresjon, nye utviklingsområder og utfordringer. I tillegg til PII og EOP har Sverige og Finland underskrevet Host Nation Support agreements (HNS) med NATO. (NATO, 2020)

Siden den kalde krigen har sikkerhets- og forsvarspolitikken blitt en større del av EU-samarbeidet. European Defence Agency (EDA) ble opprettet i 2004 for å støtte medlemsstater og Det Europeiske Råd innenfor en rekke felter. EDA skulle støtte arbeidet med å bedre europeiske kapabiliteter innenfor krisehåndtering, fremme og styrke europeisk samarbeid rundt bevæpning, styrke European Defence Industrial and Technological Base (DTIB), skape et konkurransedyktig europeisk marked innen forsvarsmateriell, og fremme forskning rettet mot å bli ledende i strategiske felter for fremtidige forsvars- og sikkerhetskapasiteter (The Council of the European Union, 2004, s. 2). Politisk ambisjon og forsøk på økt multilateralt militært samarbeid mellom medlemslandene gjorde sakte progresjon grunnet en stor heterogen organisasjon (Saxi, 2013, s. 69). NATO slet med samme utfordring og oppmuntret som EU, medlemmer til å forme "cluster groups" (Saxi, 2013, s. 69). Begrepet referer til mindre grupper av medlemsnasjoner som går sammen om integrering i mindre forband. På denne måten fasiliterte EU og NATO NORDEFECO-samarbeidet og virket positivt inn på visjon 2020.

4.4.2 Outside-in Push: Internasjonalt nivå

I de fleste tilfeller medfører denne faktoren en begrensende og innskrenkende effekt på nordiske staters politisk handlefrihet. Det er likevel mulig at denne type ytre påvirkning gir grobunn for nye sikkerhets- og forsvarspolitiske initiativ (Friis, 2021, s. 7). I begynnelsen av det nordiske samarbeidet etter den kalde krigen var ikke outside-in push force på internasjonalt nivå en vesentlig påvirkning. Imidlertid, er denne faktoren sentral i kontekst av NORDEFECO-visjonen 2020. I perioden visjonen 2020 har vært gjeldende, 2013-2020, har outside-in push force på internasjonalt nivå formet nordisk sikkerhetssamarbeid. Gjenoppvåkningen av et aggressivt Russland presset frem reaksjoner fra nordiske land, og har i så måte påvirket evnen og viljen til å utvikle det sikkerhetspolitiske samarbeidet i Norden (Friis, 2021, s. 11). Russlands annektering av Krim førte til en forsterkning av ytre påvirkning på NORDEFECO, i form av økt usikkerhet innad i det sikkerhetspolitiske klima. Politiske ledere i Norden, i tillegg til resten av Europa, reagerte sterkt på Russlands operasjon i Ukraina. Annekteringen i 2014 brøt blant annet med Helsinki Final Act avtalen fra 1973, samt FN-pakten. Russlands ytre påvirkning på NORDEFECO i denne perioden var først og fremst de geopolitiske ringvirkningene av maktdemonstrasjonen, samt den utviste villigheten til bruk av militære midler for å oppnå egne målsetninger. Relasjonen mellom Russland og NORDEFECOs medlemsland ble ytterligere forverret gjennom den systematiske anti-vestlige retorikken, uforutsigbare militære aktiviteter i nordområdene, samt aggressive luftoperasjoner over det Baltiske hav. I samme periode var Sverige og Finland utsatt for hybrid krigføring i form av desinformasjons kampanjer. Den ytre påvirkningen fra Russland var i denne perioden enorm, og ga grobunn for nye sikkerhets- og forsvarspolitiske initiativer. Den tidligere omforente betraktningen av Russland som partner ble svekket. Det ble tydelig for NORDEFECOs medlemsland at Russlands rolle som partner innen det sikkerhetspolitiske aspektet var over (Frear, Thomas, Kulesa Łukasz & Ian Kearns, 2014, s. 2-10).

NORDEFECO visjonen 2020 har i ett av sine mål fokus på regulær dialog innen sikkerhets- og forsvarspolitikk (Wilson & Karason, 2020, 7-8). På bakgrunn av oppblomstringen av sikkerhetspolitiske utfordringer og et mer uforutsigbart Russland, utfordres det nordiske handlingsrom innen forsvarspolitikk. I så måte hadde dette også innvirkning på oppnåelsen av NORDEFECO visjonen 2020. Russlands påvirkning på NORDEFECO, førte til en nærere

relasjon mellom NORDEFCOs medlemsland, samt tettere dialog vedrørende sikkerhet- og forsvarspolitikk (Friis, 2021, s. 11).

4.4.3 Outside-in Resistance: Internasjonal nivå

Russiske aktive tiltak for å beholde sin strategisk viktige geopolitiske rolle, er en av faktorene som har formet veien mot å nå NORDEFCO visjonen 2020. Helt siden 2012-2014 har russiske ledere ansett Russland til å være i krig med USA og vesten. Krigen utspilles i gråsonen mellom fred og krig, ved bruk av både sivile og militære virkemidler (Jonsson, 2019, s. 6). Hybrid krigføring ble først adressert av Finland, som en av de viktigste sikkerhetspolitiske utfordringene knyttet til Russland. Denne utstrakte bruken av sivile og militære virkemidler benyttes til å undergrave og utfordre politisk handlingsrom. I så måte har det anstrengte forholdet problematisert opprettholdelsen av en Finsk- Russisk konstruktiv bilateral relasjon (Pynnöniemi, Katri & Sinikukka Saari, 2017).

Empirien viser at outside-in resistance force i nyere tid utarter seg som hybride trusler. Aktive tiltak i denne kontekst faller derfor inn under NATOs definisjon av hybride trusler: “Hybrid threats combine military and non-military as well as covert and overt means, including disinformation, cyber-attacks, economic pressure, deployment of irregular armed groups and use of regular forces. Hybrid methods are used to blur the lines between war and peace, and attempt to sow doubt in the minds of target populations. They aim to destabilise and undermine societies” (NATO, 2021).

Som et resultat av et moderne komplekst sikkerhetspolitisk klima, kreves det aktive tiltak av en mer sofistikert og effektiv art enn tidligere. Russisk tilnærming til hybrid krigføring baserer seg både på “pisk og gulrot”. Med andre ord er dynamikken og de aktive tiltakene tosidig, mens intensjonen kan være den samme. Av NORDEFCOs medlemsland er Finland og Sverige de statene som i størst grad utsettes for slike aktive tiltak.

Det er likevel varierende i hvilken grad Russlands aktive tiltak har lyktes. Russiske informasjonskampanjer, samt påvirkning av folkeopinionen i Finland mislyktes. Finland håndterte den hybride trusselen med åpenhet overfor offentligheten. Likevel har Russland lyktes i å utnytte strategiske ressurser til det fulle gjennom geo-økonomiske aktive tiltak. Hybride trusler innen det geo-økonomiske aspektet kan utarte seg i salg av energi i bytte mot politiske fordeler, samt mer ekstreme tiltak som midlertidig stans av livsviktig energi. Imidlertid opplever Norden et større trykk av indirekte hybride trusler, som for eksempel

tilsynelatende harmløse og fordelaktige forretningsmessige avtaler. Avtalene har til hensikt å øke russisk innflytelse. I så måte byr økt avhengighet mellom Norden og Russland på et sikkerhetspolitisk problem. Økt avhengighet gir økt effekt av russiske aktive tiltak (Pynnöniemi et al., 2017).

4.4.4. Inside-out Pull: Nasjonalpolitisk nivå

Stoltenberg-rapporten viser til 13 konkrete samarbeidsområder med mulighet for ytterligere samarbeid mellom de nordiske landene (Stoltenberg, 2009, s. 7-34). I flere år etter at Stoltenberg rapporten ble skrevet var den fremdeles brukt som et nøkkeldokument for videre samarbeid innen sikkerhets- og forsvarssektoren (Friis, 2021, s. 10). Engasjementet rundt rapporten og mulighetene rapporten pekte på la i så måte til rette for samarbeidet. I tillegg er det verdt å merke seg det historiske bakteppet ved nordisk samarbeid. Det er bred erfaring knyttet til formalisert samarbeid på en rekke andre felter som arbeidsliv og infrastruktur. Sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid er som tidligere vist, ikke en nyvinning i nordiske politiske kretser. I tillegg inneholder visjon 2020 en felles uttalelse fra de nordiske forsvarsministrene som sier at de mener at samarbeid gjennom NORDEFECO vil gi muligheter innen utvikling, vedlikehold og militær evne (NORDEFECO, 2013). En kan dermed si at det er en uttalt positiv innstilling til videre samarbeid.

4.4.5 Inside-out Resistance: Nasjonalpolitisk nivå

Inside-out Resistance forces på nasjonalt politisk nivå kan deles inn i tre kategorier: allianse-tilhørighet, nasjonal handlefrihet og suverenitet, og nasjonale industrielle interesser. (Saxi, 2019, s.1) De forskjellige sikkerhets-tilhørighetene innad i Norden utgjør den største utfordringen for det samarbeidet som ble forespeilet i visjon 2020. En forutsetning for samarbeid er en felles erklæring som presiserer at nordiske land vil intervensere om noe skulle skje med andre nordiske land (Stoltenberg, 2009, s. 34). I stedet gikk regjeringene i Norden ut med en vag erklæring i 2011 som ikke garanterer støtte i en krise eller krig (Regjeringen, 2011), (Saxi, 2016, s. 20). Relasjonen til NATO er sentralt i å forklare hvorfor denne erklæringen er så vag og at det dermed ikke vil være mulig å integrere styrkene. Sverige og Finland er fortsatt alliansefrie mens Danmark, Island og Norge inngår i NATO. Generelt sett kan en slå fast at de allierte ikke ønsker å svekke alliansen og de alliansefrie ønsker å holde på sin alliansefrihet (Saxi, 2016, s. 78).

Divergerende sikkerhetspolitiske fokusområder regionalt er en avgjørende inside-out resistance force på nasjonal politisk nivå (Saxi, 2011, s. 31-39). Årsakene til de divergerende sikkerhetspolitiske fokusområdene er å finne i geografisk plassering og vektingen av globale opp mot regionale sikkerhetsutfordringer (Saxi, 2011, s. 31-39). Vi kan skille mellom 3 hovedretninger i regionalt fokus blant de nordiske landene: Arktis, Østersjøen og globalt. De vest-nordiske landene Island og Norge har en dreining mot Arktis. Sverige fokuserer på østersjøområdet. Finlands hovedfokus er på grensen østover mot Russland med Østersjøen som en viktig Sea line of Communications. Danmark er på sin side mer rettet mot globale trusler mot handel og er i så måte mer opptatt av å bevare global stabilitet (Saxi, 2011, s. 31-39). En videre utdypning av disse fokusområdene vil danne et klart bilde av kompleksiteten og vise til hvorfor dette er en resistance force. Norske utfordringer retter seg inn mot grensen mot Russland, vern av suverenitet over de store havressursene i Norskehavet og arktisk (Saxi, 2011, s. 31-39). Grunnet grensen mot Russland er det et stort fokus på territoriell lokal sikkerhet. Island deler det arktiske fokuset lokalt. For Sverige, med fokus på Østersjøen, er de baltiske landene er en viktig buffer for videre russisk trussel mot svenske interesser i området. Finland er primært fokusert østover mot den russiske grensen, men ser som redegjort for tidligere på østersjøen som en viktig SLC. Hovedfokusområde med tanke på sikkerhet fortsetter å være Russland. Danmark er ikke territorielt truet på samme vis som under den kalde krigen siden østersjøområdet nå i stor grad er eid av allierte og har derfor et mindre lokalt territorial fokus. Militære styrker er statens ultimate maktmiddel og er en eksistensiell sikring. Det ligger derfor betydelige nasjonale interesser i å opprettholde suverenitet over alle aspekter ved nasjonens militære styrker. De foreslåtte endringene ved Diesens og Syrens mulighetsstudie av 2007 foreslår en omfattende integrasjon av støttestrukturen for å beholde operative kapasiteter (Diesen & Syren, 2007, s. 7-16) . En slik integrasjon vil begrense nasjonal suverenitet og er dermed en faktor som spiller inn på nasjonal politisk vilje til å gjennomføre en slik integrasjon (Saxi, 2019, s. 679). Forskjellig primære fokusområder innad i Norden fører til at risikoen for innskrenket handlingsrom, hemmer viljen til å avgi suverenitet (Saxi, 2019, s. 679).

I analysen av hvilke faktorer som har påvirket oppnåelse for visjon 2020, er nasjonal forsvarsindustri en faktor under resistance på nasjonalt politisk nivå. Forsvarsindustri er annerledes enn annen industri på bakgrunn av at den ofte er klassifisert som en vital del av nasjonal sikkerhet (Saxi, 2011, s. 65). Effekten av dette er at staten ofte ønske å verne om egen forsvarsindustri eksempelvis med å kjøpe produktene den nasjonale industrien

produserer samt inngå fordelaktig avtaler for egen industri, ved internasjonale avtaler. Nasjonale forsvarsindustrielle strategier har ikke vært synkronisert med, og har i noen tilfeller gått på tross av visjonen (Saxi, 2011, s. 65). Tre utfordringer ved den nordiske forsvarsindustrien er spesielt verdt å merke seg (Saxi, 2011, s. 65). Først gjør svensk industris størrelse at de mindre nasjonale industriene er redd for å bli dominert av den. Den andre utfordringen er at det er forskjellige eierskapsformer. Norske og finske bedrifter har eksempelvis sterkt statlig eierskap, mens svenske og danske i større grad er privat eid (Saxi, 2011, s. 66). Danske selskaper var bekymret for at nordisk samarbeid, disproportjonalt ville favorisere statseide selskaper. En tredje utfordring er at det ikke eksisterer et internt nordisk marked, da 70-80 prosent av materiell er importert fra andre områder. Et slikt marked kan heller ikke kalles realistisk (Saxi, 2011, s. 67). Intra-nordisk våpenhandel er på bakgrunn av dette ikke nødvendigvis prioritert (Saxi, 2011, s. 67). Dermed er industrielle interesser en inside-out resistance force på nasjonalt politisk nivå for mål rettet mot felles nordiske løsninger innen materiell og vedlikehold.

4.4.6 Inside-out Pull: Byråkratisk nivå

Mulighetsstudien av 2007 samt den påfølgende utredningen i forkant av etableringen av NORDSUP 2008, presenterer en rekke samarbeidsfelter med mulighet for forbedring (Saxi, 2011, s. 17), (Diesen & Syren, 2007, s. 9-16). Videre er graden av interoperabilitet mellom NORDEFCOs militære styrker en faktor som har påvirket resultatet av NORDEFCO visjonen 2020. Resultatet av de nordiske statenes økende grad av initiativ knyttet til økt interoperabilitet, førte til nye bilaterale, trilaterale og multilaterale avtaler innad i NORDEFCO. Avtaler som har hatt påvirkning på NORDEFCO visjonen 2020, er Sea Surveillance Cooperation Baltic Sea, Air Situation Data Exchange og Air Picture Exchange (Møller, 2019, s. 4).

Sea Surveillance Cooperation Baltic Sea, også kjent som SUCBAS, er en multilateral avtale formelt underskrevet i 2009, av Finland, Sverige, Danmark, Tyskland, Estland, Litauen, Latvia og Polen. Avtalen har til hensikt å øke evnen til overvåking og deling av data (Møller, 2019, s. 4). Dette avtaleverket er isolert sett en outside-in force, men kategoriseres som en inside-out påvirkning på bakgrunn av utvidelsen av avtalen i 2017.

NORDEFCOs visjon 2020 hadde som mål å forbedre samarbeid innen trening og øving, overvåking og hurtig deployerings kapabiliteter. Utvidelsen av SUCBAS i 2017, gjennom

Finlands og Sveriges bilaterale avtale Air Picture Exchange (APE) førte til økt interoperabilitet innen informasjonsutveksling. Senere samme år ble en tilsvarende avtale mellom Finland, Sverige, Norge og Danmark skrevet under. Nordic Cooperation for Air Surveillance Information Exchange (NORECAS), har ført til at visjonen 2020 i større grad er oppnådd. NORECAS har ført til økt felles situasjonsforståelse, og økt interoperabiliteten innad i NORDEFECO i form av et felles informasjons- og kommunikasjonssystem (Møller, 2019, s. 4). I tillegg ga cross border training tidlig gode resultater og pekte dermed i retning økt samarbeid spesielt innenfor dette (Saxi, 2016, 69).

4.4.7 Inside-out Resistance: Byråkratisk nivå

Inside-out resistance på byråkratisk nivå omhandler anskaffelser, tradisjoner og investeringssykluser, samt tradisjoner i kontekst av krav og forventninger. Siden opprettelsen av NORDEFECO i 2009 har gjentatte forsøk på felles anskaffelser mislykkes. Hovedsakelig på bakgrunn av divergerende industrielle interesser, samt ulikhet på byråkratisk nivå. På den ene siden ble NORDEFECO visjonen 2020 hemmet av det byråkratiske nivå i oppnåelsen av et dypere samarbeid innen kapabiliteter. I denne konteksten har det byråkratisk nivå bidratt til at anskaffelser av nye kapabiliteter ikke har lyktes. Faktorer som mangel på et koordinert rapporteringssystem, innkjøpstillatelser og planlegging, samt divergerende forventninger og krav om spesifikasjoner bremsede NORDEFECOs mål om et dypere samarbeid innen kapabiliteter (Friis, 2021, s. 14). De forskjellige nasjonene har forskjellige krav til utstyret på bakgrunn av sine unike geografiske forhold (Saxi, 2019, s. 663). Oppsummert kan det derfor hevdes at byråkratiets evne til å oppfylle politisk ønskelige mål var ikke proporsjonal overfor kravene en slik felles anskaffelsesprosess krevde. Dette eksemplifiseres blant annet gjennom det norsk-svenske samarbeidsprosjektet om felles anskaffelse av artilleriet, Archer. Selv med sterk politisk uttalt vilje og ambisjoner for det som skulle bli NORDEFECOs spydspiss, trakk Norge seg fra prosjektet kun tre år etter lanseringen i 2010 (Friis, 2021, s. 14). Archer oppfylte ikke hærens behov (Saxi, 2016, s. 74). På bakgrunn av dette kategoriseres anskaffelser av kapabiliteter som en resistance force på byråkratisk nivå. En felles forståelse mellom Norge og Sverige, etter gjentatte mislykkede forsøk på felles anskaffelser, førte til at samarbeid av slik art ikke lenger var en målsetning. I årene frem mot 2020 har forsvarsministre i NORDEFECOs medlemsland i økende grad søkt selvstendighet fremfor avhengighet (Friis, 2021, s. 14). Ovennevnte faktorer argumenterer for at NORDEFECO

visjonens måloppnåelse vedrørende dypere samarbeid innen kapabiliteter ble begrenset av byråkratiet som en inside-out resistance force.

4.4.8 Oppsummering

Vektingen av forces som er presentert har vært at de nordiske politiske myndighetene har valgt nasjonal handlefrihet og nasjonal suverenitet over økonomisk effektivitet (Saxi, 2019, s. 659). Samtidig er samarbeid innen forsvarsøkonomi gjennom integrering av styrkeproduksjon og felles innkjøp av materiell fortsatt delen av samarbeidet som vil gi flest besparelser. For at denne type forsvarsøkonomiske samarbeidet skal fungere later det til at samtlige nordiske land må være NATO-medlemmer (Bertelman, 2014, s. 25). Selv om det har eksistert omfattende tiltak for økt interoperabilitet mellom alliansen og partnere, har dette ikke gitt uttelling på bakgrunn av nasjonale politiske interesser. Samtidig må det være politisk vilje og evne til å ta de vanskelige politiske valgene som begrenser nasjonal suverenitet over aspekter av, og handlefrihet ved anvendelsen av militær makt. I tillegg må det være politisk vilje til å prioritere nordiske løsninger over eksterne, samt være politisk vilje til å ta tap i forholdet andre partnere. Årsaken til at målene rettet mot cross border training, øvelser, overvåkning (3), sikre kommunikasjonslinjer (6) og regulær dialog vedrørende sikkerhets og forsvarspolitik (7) i større grad har lyktes er i så måte begrunnet i at de samme begrensede nasjonalpolitiske og byråkratiske faktorene ikke gjelder den delen av samarbeidet.

5. Vil NORDEFECO i større grad handle om operativt samarbeid i fremtiden?

I søken etter å besvare hvorvidt fremtidens NORDEFECO vil preges av operativt samarbeid, benyttes verktøyet nedenfor som en systematisering av indre og ytre påvirkningskrefter. For å kunne predikere fremtiden vil drøftingen i tillegg vektlegge den indre og ytre påvirkningens grad av relevans. Oppsummert vil drøftingen fokusere på politisk vilje og hvorvidt et operativt samarbeid er mulig. Det er av spesielt stor relevans å vurdere den indre påvirkning på nasjonalt politisk nivå, og om dette fasiliterer eller begrenser politisk handlingsrom i NORDEFECO, til å satse på operativt samarbeid. Deretter vil det drøftes hvorvidt graden av interoperabilitet mellom NORDEFECOs militære styrker fasiliterer eller begrenser operativt

samarbeid. Interoperabilitet knyttet til militære operasjoner vil herunder falle inn under byråkratisk nivå, og underkategorien pull. Gjennom å drøfte essensielle faktorer relevant for et militært operativt samarbeid, kan en konstatere hvorvidt et operativt samarbeid er mulig, gitt de forutsetninger NORDEFECO-rammen består av i dag. Ved å oppsummere og konkludere med tegn og trender innen det operasjonelle og politiske aspektet kan en argumentere for hvorvidt et økt operativt samarbeid er sannsynlig eller ikke.

	OUTSIDE-IN IMPACTING THE OPERATIONAL NORDEFECO		
	PULL	PUSH	RESISTANCE
INTERNATIONAL LEVEL	*NATO avtaler med Sverige og Finland *EU bilaterale avtaler med Norge	*Kald krig & stormaktsrivalisering, *Russisk militært/politisk	*Russiske «aktive tiltak» for å beholde strategisk viktig geopolitisk rolle



**VIL NORDEFECO I STØRRE GRAD HANDLE OM OPERATIVT SAMARBEID I
FREMTIDEN?**



	INSIDE-OUT IMPACTING THE OPERATIONAL NORDEFECO	
	PULL	RESISTANCE
NATIONAL POLITICAL LEVEL	*Politisk vilje: NORDEFECOs visjon 2025, *Intensjonserklæringen, Kultur, Stoltenberg rapporten,	*Allianseforpliktelser
BUREAUCRATIC LEVEL	*Interoperabilitet knyttet til felles militær trening og øving.	*Anskaffelse og investerings regler, samt tradisjoner i kontekst av krav, behov og forventninger.

5.1 Outside-in Pull: Internasjonalt nivå

Relasjonen mellom Norden, og EU og NATO har de siste årene utviklet seg betraktelig. EUs initiativer for økt sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid har sett deltagelse fra alle kjernelandene i NORDEFECO der dette er mulig. NATO har også siden den kalde krigens slutt styrket samarbeidet med viktige ikke-allierte partnere som Sverige og Finland. Flere av disse avtalene kan være med på å predikere hvorvidt det skapes handlingsrom, fra outside-in pull internasjonale forces, for NORDEFECOs kjerneland til økt grad av operativt samarbeid.

EU anerkjenner at europeere må ta større ansvar for egen sikkerhet (EU, 2016, s. 22). Sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i EU er hovedsakelig knyttet til to pilarer, European Defence Fund (EDF) og Permanent Structured Cooperation (PESCO) (Brudzinska & Zabrowski& Kudzko, 2020, s. 4). EDF skal dekke forskning og delfinansiere prosjekter knyttet til utvikling av kapasiteter (Brudzinska et al., 2020, s. 4). PESCO er satt sammen av villige medlemsland som forplikter seg til å utvikle militære kapasiteter sammen (PESCO, 2020). Samarbeidet er prosjektbasert der deltagere bestemmer om de vil være med på

prosjektene eller ikke (Brudzinska et al., 2020, s. 4). I tillegg til disse pilarene er EDA, hvis rolle er redegjort for tidligere. Innvirkningen disse strukturene har hatt på nordisk samarbeid kan sees i lys av hvordan Norge som tredjepart samt Sverige og Finland som medlemsnasjoner, stiller seg til disse strukturene. Hvorvidt samarbeidet åpner opp for ikke-medlemmer og om dette åpner opp for eller begrenser nordisk samarbeid. PESCO åpner opp for tredjeparts deltagelse så lenge denne tredje partens deltagelse bringer signifikant merverdi til det aktuelle samarbeidsprosjektet (Brudzinska et al., 2020, s. 4). I tillegg må denne tredjeparten dele verdiene til EU. Norge er i så måte stand til å delta på prosjekter som en tredjepart så lenge det bringer med en avgjørende fordel for prosjektet (Brudzinska et al., 2020, s. 6) Norges forhold til EDA er beskrevet i et Memorandum of Understanding fra 2006 (MoU Norway). MoU Norway gir Norge innsyn i de aktivitetene som er av interesse for Norge og gir mulighet til å delta på prosjekter ved interesse hos begge parter (Solana & Strøm-Erichen, 2006). Norge er tett integrert i EDA, med deltagelse i flere prosjekter og har også en liaison i organisasjonens hovedkvarter. (Brudzinska et al., 2020, s. 6) Norge er per dags dato en del av EDF (Forsvarsdepartementet, 2020, vedtak 137). En viktig presisering som kan spille inn på i hvilken grad dette peker for eller mot europeisk innvirkning på NORDEFECO er at samarbeidet gjennom EDF og PESCO er nytt og det er således vanskelig å predikere om dette vil føre til at nordisk samarbeid innen materiell er overflødig. Samtidig har tidligere forsøk på multilateralt samarbeid vist at store heterogene organisasjoner er tungroddede. På den måten kan cluster groups fortsatt kan ha en plass i det bredere europeiske og vestlige samarbeidet (Saxi, 2013, s. 68-69). I tillegg fokuserer EF, EDA og PESCO primært på utviklingen av kapasiteter og industri (Brudzinska et al., 2020, s. 6). Denne formen for multinasjonalt samarbeid stiller krav til partenes vilje og evnen til å ta politisk vanskelige valg da motstridene nasjonale interesser kan gjøre at ingen får det helt som de vil. I så måte er PESCOs frivillige tilnærming til prosjekter en god ting. Samtidig kan en spørre seg om økt samarbeid rundt anskaffelse og materiell gjør deler av NORDEFECO's visjon 2025 overflødig.

Det finnes også andre multilaterale samarbeid som kan legge til rette for nordisk operativt samarbeid. Det franske European Intervention Initiative (EI2) er et slikt samarbeid. EI2 er et samarbeid som kan skape en felle strategisk kultur mellom deltakerlandene.

Samarbeidsområdene beskrives som strategisk situasjonsanalyse, scenarioutvikling, planlegging, støtte til innsatser og doktrineutvikling (Regjeringen, 2020, s. 10), (Ministere des armees, 2020). Regulær samhandling mellom nordiske offiserer og byråkrater på departementsnivå, også i europeiske fora, kan i så måte øke interoperabilitet i krisehåndtering.

Eksempelvis kan samarbeidet på europeisk nivå gjennom strategisk situasjonsanalyse hjelpe til med å utvikle et felles språk vedrørende sikkerhetsanalyse. En kan dermed argumentere for at dette samarbeidet er en katalysator for interoperabilitet ved planleggingen og gjennomføringen av militære operasjoner. Samtidig kan denne typen samarbeid begrense nordisk samarbeid. De nordiske landene har et begrenset antall offiserer som kan delta i internasjonale samarbeidsfora (Saxi, 2011, s. 68). Denne typen europeiske initiativ kan i så måte legge press på samarbeid innad i Norden, i første omgang ved å legge beslag på ressurser i form av kyndig personell. I tillegg kan det stilles spørsmål ved hvorvidt samarbeidet på EU nivå er komplementært eller om det gjør nordisk samarbeid overflødig. Når det er sagt, motsier de seneste trendene den problemstillingen. EI2 har hatt deltagelse fra de tre kjernelandene i NORDEFECO siden 2019 (Regjeringen, 2020, 10). På tross av den deltakelsen gikk forsvarsministrene i 2020 sammen om en intensjonserklæring som peker i retning nordisk operativt samarbeid (Bakke-Jensen & Hultqvist & Kaikkonen, 2020). Selv om det er en overlapp mellom EI2 og NORDEFECO, er det ikke i en slik grad at nordisk samarbeid nedprioriteres.

NATO trekkes ofte frem som en hovedfaktor for hvorfor nordisk samarbeid ikke når sitt fulle potensialet (Saxi, 2013, s. 69-79). Det er derfor interessant å se hvor nært samarbeidet mellom de alliansefrie landene og NATO egentlig er, og om dette gir handlingsrom til videre nordisk samarbeid. NATO har en rekke avtaleverk som skal øke interoperabilitet i krisehåndtering mellom NATO-organisasjonen, medlemsland og partnere. Som tidligere skissert er disse avtalene omfattende. Både Finland og Sverige har gjennom EOP skreddersydde avtaler med NATO som utforsker aspekter ved landenes nasjonale krisehåndteringssystemer. Disse systemene kan utvikles slik at de legges tettere opp mot NATOs mekanismer (NATO, 2020). Disse avtalene gjør at Sverige og Finland er tett integrert i NATOs prosesser. HNS-avtalen mellom NATO, og Sverige og Finland åpner for omfattende samarbeid både i krise, konflikt og fred (NATO, 2020). Det åpner for at NATO kan lagre materiell inne i Finland og Sverige også i fredstid med samtykke. HNS, EOP og PII er så omfattende at det kan argumenteres for at Sverige og Finland er ikke-allierte allierte. Air Situation Data Exchange (ASDE), ble i 2014 implementert av Norge, Sverige, Finland og NATO. Hensikten med avtalen var å øke graden av interoperabilitet innen data og informasjonsutveksling, gjennom å utjevne forskjellen mellom NATO-alliansen og land utenfor alliansen. Dette eksemplifiserer den dype interoperabiliteten som blir utviklet mellom partnerne og NATO (Møller, 2019, s. 4).

5.2 Outside-in Push: internasjonalt nivå

Målsetningene NORDEFECO skal nå innen 2025, påvirker outside-in push forces på internasjonalt nivå. Mobilitet knyttet til forflytning av militære styrker, overføring av informasjon og datadeling i sanntid, samt videreutvikling av samarbeidet med Estland, Latvia og Litauen er eksempler på politisk sensitive målsettinger som sender sterke signaler. For det første er dette et spørsmål om risiko, knyttet til Finlands og Sveriges rolle utenfor NATO. Å møte kravene sikkerhetssituasjonen i Norden stiller til NORDEFECO, utfordrer relasjonen mellom et mer NATO-vennlig Sverige og Finland, og Russland. For det andre er samarbeidet med Estland, Latvia og Litauen også en bidragsyter som presser et Finland som i utgangspunktet fremstår nøytralt, til å risikere konfrontasjon med Russland (Møller, 2016, s. 3). Dette politiske aspektet kan karakteriseres som en outside-in push force på internasjonalt politisk nivå. Fra et perspektiv kan det derfor argumenteres for at Russland som en ekstern outside-in push force innskrenker og begrenser det politiske handlingsrom. I klartekst belyser dette at NORDEFECOs politiske vilje til operativt samarbeid kan begrenses av Russland.

Imidlertid argumenterer NORDEFECOs tettere samarbeid som et resultat Russlands annekteringen av Krim for at en outside-in push force ikke nødvendigvis fører til noe negativt. Outside-in push forces kan i utgangspunktet være negativ, men kan også gi grobunn for et utvidet operativt samarbeid i Norden (Friis, 2021, s. 7). Herunder argumenterer nordiske lands trusselvurderinger for hvilke ytre faktorer som kan påvirke NORDEFECOs evne og vilje til operativt samarbeid i fremtiden.

“Kombinasjonen av ulike virkemidler - sivile og militære, åpne og fordekte, fysiske og digitale - gjør trusselbildet i 2021 utfordrende og sammensatt” (Røseth, 2021). Det moderne trusselbilde i Norge og Norden består av sektorovergripende og tverrsektorielle trusler. Trusselen fra statlige aktører er høyst relevant og utfordrer et sikkerhetspolitisk klima preget av økt stormaktsrivalisering og svekket internasjonalt samarbeid. NATO-alliansen fører for Norge og Danmark sin del med seg økt rivalisering mellom egen suverenitet og et militært modernisert Russland. En forverret relasjon mellom USA og Russland vil frem mot 2025 kunne påvirke Norges politiske handlingsrom, og i så måte forme Nordens sikkerhets- og forsvarspolitik. Vestlige interesser og verdier regionalt vil i fremtiden også utfordres av et økt russisk-kinesisk samarbeid. På bakgrunn av de overnevnte faktorer, samt Norges problematiske forhold til Russland, kan det argumenteres for at fremtidens sikkerhetspolitikk i Norden i stor grad vil formes av Russland (Røseth, 2021).

FOKUS 2021, Etterretningstjenestens årlige rapport, peker på at rustningskontroll og internasjonalt samarbeid er svekket og at dette fører til økt stormaktsrivalisering. Stormaktene utvikler et spekter av ukategoriserte våpen som ikke omfattes av eksisterende regelverk, og i så måte utfordrer sikkerhetspolitikkenes stabiliserende lover og regler. I 2019 ble en ny type avanserte stridshoder, også kjent som hypersoniske glidefarkoster (HGV), og luft-leverte kontinentale missiler utplassert av Russland (Etterretningstjenesten, 2021, s. 37). Gjennom sin kapasitet og kapabilitets demonstrasjon søker Russland å “[...] preserve geostrategic status quo, which is identified with a security order minimizing NATO presence in the region” (Kragh og Åsberg, 2017, s. 808). På en side kan det basert på ovennevnte grunner, argumenteres for at Russlands behov for å markere sin geopolitiske status påvirker hvorvidt NORDEFECO ønsker å satse på operativt samarbeid i fremtiden. Videre vil dette i stor grad handle om hvilken risiko NORDEFECOs medlemsland utsetter seg for ved å øke hyppigheten av operativt samarbeid. “Russland betrakter vestlig militær aktivitet i Nordområdene som en trussel mot de militære basene på Kolahalvøya og russisk sikkerhet” (Etterretningstjenesten, 2021, s. 46).

Russlands betraktninger om vestlig militær aktivitet i Nordområdene vitner om at det er en korrelasjon mellom økt operativt samarbeid og økt risiko for konfrontasjon. Dette stiller krav til det operative samarbeidet i form av trening og øving, samt belyser viktigheten av NORDEFECO som en forutsigbar aktør i Norden.

Ovennevnte trusselvurderinger argumenterer for at Russland vil sette premissene for store deler av NORDEFECOs sikkerhetspolitiske fremtid. Den geopolitiske statusen Russland aktivt jobber for å beholde er ressurskrevende. Det kan derfor argumenteres for at Russlands økonomiske konsekvenser knyttet til blant annet fall i oljeinntekter vil kunne påvirke hvorvidt Russland evner å påvirke et økt nordisk operativt samarbeid (Etterretningstjenesten, 2021, s. 44). I 2020 stod Russland i den dypeste resesjonen siden finanskrisen i 2008, og bruttonasjonalprodukt (BNP) falt nærmere fem prosent. Økonomiske utfordringer vil med sine ettervirkninger føre til at Russlands økonomi ikke når 2019-nivå på flere år (Etterretningstjenesten, 2021, s. 44). Russlands svake økonomi, samt fravær av fremtidig økonomisk tilvekst i nær fremtid, vil dermed hemme muligheten til å påvirke et økt operativt samarbeid i NORDEFECO. I så måte vil det være et større politisk handlingsrom til operativt samarbeid nå, enn tidligere.

5.3 Outside-in Resistance: Internasjonal nivå

Outside-in resistance force omhandler de aktive tiltak fra stater utenfor Norden som søker å undergrave et tettere sikkerhetssamarbeid, og i så måte svekke NORDEFECOs evne og vilje til operativt samarbeid. I nyere tid har kombinasjonen av sivile og militære virkemidler endret det sikkerhetspolitiske klimaet, og Norden utfordres av russisk hybrid krigføring. “From the Baltic region to the Black Sea and beyond, Russia is using both carrots and sticks, often unofficially and indirectly, to exert influence and to signal the potential for more negative policies” (Pynnöniemi et al., 2017).

Ytre påvirkning i form av russisk politikk har de senere årene utfordret flere av NORDEFECOs medlemsland. Problematikken knyttet til et mer og mer NATO-vennlig Sverige og Finland, så vel som et økt geostrategisk fokus på nordområdene, har ført til en økt spenning mellom Russland og NORDEFECO. Etter 2014, og Russlands annektering av Krim, ble handel og samarbeid med vestlige land byttet ut med sanksjoner. Sverige og Finland ble i så måte enda tettere med NATO, i form av et kjøligere sikkerhetssamarbeid med Russland (Jonsson, 2019, s. 2). Senere har det blitt avdekket at Russiske politikere og diplomater aktivt har søkt å påvirke Sveriges innenrikspolitik (Kragh & Åsberg, 2017, s. 774). Slike aktive tiltak har til hensikt å begrense politisk handlingsrom. I så måte kan det argumenteres for at slike russiske operasjoner hemmer NORDEFECOs vilje og evne til økt operativt samarbeid. Et begrenset politisk handlingsrom i et av NORDEFECOs medlemsland vil påvirke samarbeidet som helhet.

Kragh og Åsberg avdekker i teksten “Russia’s Strategy for Influence through Public Diplomacy and Active Measures: The Swedish Case” en rekke russiske aktive tiltak, som for NORDEFECO kan føre til at terskelen for utvidet operativt samarbeid blir høyere. Et spekter av både ikke- statlige og statlig organiserte ikke-statlige organisasjoner er i dag aktive i Sverige. Kragh og Åsberg skriver: “In social media, troll armies are targeting journalists and academics, including the ‘hijacking’ of Twitter accounts. Disinformation on NATO and suspected intrusions by foreign submarines have appeared in Swedish media, themes which were picked up by Sputnik, RT and other sources of Russian public diplomacy and broadcast to an international audience” (Kragh & Åsberg, 2017, s. 774).

Videre argumenter Russlands aktive tiltak beskrevet ovenfor at outside-in resistance force i betydelig grad innskrenker Sveriges politiske handlingsrom. På en side kan dette hemme NORDEFECOs evne og vilje til operativt samarbeid, på bakgrunn av at politisk handlingsrom er en forutsetning for økt operativt samarbeid. Videre må dette forstås i kontekst av Russlands

politiske målsetting i Sverige om å “[...] preserve geostrategic status quo, which is identified with a security order minimizing NATO presence in the region” (Kragh & Åsberg, 2017, s. 808). For øvrig kan det likevel diskuteres hvor stor grad et begrenset politisk handlingsrom i Sverige, reelt kan hemme NORDEFCOs samlede evne og vilje til operativt samarbeid.

Videre tyder en økende trend knyttet til russisk systematisk oppkjøp av strategisk viktig eiendom, på at russiske aktive tiltak også utfordrer Finlands sikkerhetspolitikk (Friis, 2021, s. 12). De finske øyene i Archipelago, bedre kjent som Skjærgårdshavet, med sin sørvestlige posisjon mellom Finland og Sverige er et strategisk lende. Russisk eid eiendom med “nine piers, a helipad, a swimming pool draped in camouflage netting and enough housing—all of it equipped with satellite dishes—to accommodate a small army”, eksemplifiserer hvordan russiske aktive tiltak kan utarte seg i søken etter å utvide politisk handlingsrom (Higgins, 2018). I kontrast til Russlands outside-in push force på internasjonalt nivå, i Sverige og Finland, utfordres Norges politiske handlingsrom i større grad på bakgrunn av rollen som NATOs vakthund (Wilhelmsen, 2021, s. 2) I så måte vil graden av russisk påvirkning på NORDEFCOs evne og vilje, baseres på Sveriges og Finlands grad av innskrenket politisk handlefrihet. I tillegg til statenes forpliktelse til operativt samarbeid og forpliktelsens art. Denne konklusjonen legger til grunn at outside-in resistance force faktisk innskrenker politisk handlingsrom.

Imidlertid, argumenterer forskningen til Edstrøm, Gyllensporre, og Westberg i sin forskning at selv om en ytre faktor i sin natur virker begrensende, opprettholdes det politiske handlingsrom (Edstrøm, et. al., 2019), (Edstrøm, et al., 2020c) At politisk handlingsrom opprettholdes underbygges av Sveriges og Finlands tydelige vilje til økt operativt samarbeid gjennom NORDEFCO visjonen 2025. Videre har Sverige og Finland også utvidet sin tilknytning til NATO, gjennom HNS og EOP. Dette er empiriske eksempler som beviser at politisk handlingsrom opprettholdes, selv under påvirkning fra outside-in resistance forces.

5.4 Inside-out Pull: Nasjonal politisk nivå

NORDEFCO visjonen 2025 signert av Forsvarsministeren i Norge, Danmark, Finland, Sverige og Islands Utenriksminister, 13. November 2018, viser hvilke ambisjoner det nordiske samarbeidet har (NORDEFCO, 2018). Videre finnes det tegn og trender som antyder at NORDEFCO vil rette seg mer inn mot operativt samarbeid i fremtiden i de nyeste politiske avtalene, i tillegg til NORDEFCO-visjonen 2025:

“We will improve our defense and capability and cooperation in peace, crisis and conflict. We ensure a close Nordic political and military dialogue on security and defense. Acknowledging our different security affiliations, we pursue an agenda based on joint security perspectives, efficient and cost-effective cooperation to strengthen our national defenses and the ability to act together.” (NORDEFECO, 2018)

Det nordiske forsvarssamarbeidet ytrer et ønske om samarbeid i fred, krise og krig. Samarbeidet bygger på felles sikkerhetsperspektiver og forsvarsøkonomisk tankegang. Videre har NORDEFECO visjonen 2025 16 målsetninger vedrørende hva det nordiske sikkerhetssamarbeidet skal ha oppnådd innen 2025.

1. Minimale begrensninger vedrørende forflytning og oppbevaring av militære styrker og utstyr, mellom og gjennom nasjoner under nasjonale og multinasjonale aktiviteter, operasjoner og deployeringer.
2. Økt samarbeid knyttet til totalforsvaret, militær etterforsyning og sivil-militært samarbeid.
3. Økt regional og generell situasjonsforståelse i fred, krise og konflikt, i alle relevante domener, gjennom informasjonsoverføring i sanntid og datadeling.
4. Forbedret NORDEFECO som plattform for krisehåndtering og etablering av mekanismer relevant i den sammenheng.
5. Forbedret reaksjonstid og økt bærekraft i den hensikt å øke evnen til samhandling.
6. Koordinert relevant trening og øving mellom nordiske land, og forbedret interoperabilitet.
7. Videreutviklet transatlantiske relasjoner gjennom tettere samarbeid i trening, øving og andre aktiviteter, samt forbedre samarbeidet med relevante europeiske partnere.
8. Videreutviklet dialogen og samarbeidet med Estland, Latvia og Litauen.
9. Økt resiliens knyttet til hybride trusler og økende trusler innen cyberdomenet.
10. Koordinerte internasjonale operasjonene med fokus på nasjonale bidrag, kommando og kontroll, samt logistikk der det er mulig.
11. Økt engasjement innen kapasitetsgivende innsats for å sikre stabilitet og sikkerhet i konfliktområder.
12. Etablert logistikk samarbeid der mulig og ønskelig, med likeverdig innsats for å møte nasjonale behov i krise og konflikt.
13. Etablert en strategisk dialog for å forbedre kapabilitets utviklingen, i den hensikt å møte kravene dagens sikkerhetssituasjonen krever av oss.

14. Være en aktiv og fleksibel partner innen nordisk forsvarsindustri, knyttet til utviklingen av kapabiliteter og nyskapende våpen- og ammunisjon- løsninger. I tillegg full utnyttelse av mulighetene innad i det foreslåtte Europeiske Forsvars Fondet, og andre relevante fora.
15. Etablere muligheter for felles utdanning og trening i den hensikt å maksimere effektiviteten og tilgjengeligheten i alle nordiske utviklings og anskaffelsesprogrammer.
16. Videreutviklet våpen og ammunisjons samarbeid.

(NORDEFECO, 2018)

På den andre siden kan man argumentere for at den politiske viljen er sterkt til stede med fokus på operativt samarbeid. Intensjonserklæringen, undertegnet den 23. september 2020, er et tegn på dette. Den trilateral avtalen mellom Norge, Sverige og Finland manifesterer på mange måter retningen for nordisk forsvarssamarbeid videre. Intensjonserklæringen er et tydelig signal på hvordan et fremtidig nordisk operativt samarbeid vil se ut i fremtiden, selv om erklæringen ikke inkluderer Island og Danmark. Det nære nordiske samarbeidet vil sørge for at Danmark og Island blir informert jevnlig, og derfor styrke NORDEFECO i sin helhet. Bakgrunnen for intensjonserklæring er eksplisitt å styrke Norges, Sveriges og Finlands militære samarbeid. Kunngjøringen fastslår og setter ord på en felles ambisjon om evne og beredskap til å utføre koordinerte militære operasjoner i krise og konflikt. Landenes mål er å kunne koordinere både de nåværende og fremtidige militære operasjonsplaner (Bakke-Jensen & Hultqvist & Kaikkonen, 2020). Satt i perspektiv med utfordringene nevnt tidligere knyttet til divergerende alliansetilhørighet, er dette et tydelig steg nærmere et tettere militært operativt samarbeid mellom de nordiske landene. At Finland og Sverige har signert en intensjonserklæring som eksplisitt inneholder ordne “felles evne og beredskap til å gjennomføre koordinerte militære operasjoner i krise og konflikt” (Bakke-Jensen & Hultqvist & Kaikkonen, 2020), sender et tydelig signal til verdenssamfunnet og de sentrale aktørene som påvirker våre felles interesseområder. Signalet etterlater liten tvil om at den politiske viljen er til stede.

Intensjonserklæringen er et initiativ i tråd med flere av NORDEFECO-visjonens mål. Blant annet, “increased cooperation in total defence, military security of supply and civil-military cooperation” og “improved regional and common situational awareness in peace, crisis and

conflict, in all relevant domains, through real-time information- and data sharing” (NORDEFECO, 2018). Erklæringen skal føre til etablering av en felles strategisk plangruppe for landene, som skal muliggjøre gjennomføring av scenariobaserte øvelser. Som et resultat av dette, forventes økt interoperabilitet mellom deres militære styrker i det trilaterale samarbeidet (Bakke-Jensen & Hultqvist & Kaikkonen, 2020). Herunder kan vi se på hvorvidt scenariobaserte øvelser og samtrenting er operasjonelt mulig, og hva NORDEFECO- visjonen 2025, samt intensjonserklæring vil kreve av Norge, Sverige og Finland. Den trilaterale avtalen peker på tidligere operativ erfaringer fra Arctic Challenge Exercise, Cold Response, Cross Border Training, Northern Wind og Trident Juncture som grunnlaget det trilaterale samarbeidet skal videreutvikle det operative ut ifra. Disse erfaringene signaliserer at nordisk operativt sikkerhetssamarbeid understøttes av en politisk vilje til å opprettholde fred og sikkerhet, samt møte sikkerhetsutfordringene i våre felles interesseområder (Bakke-Jensen & Hultqvist & Kaikkonen, 2020).

Hensikten med intensjonserklæringen er å evne å gjennomføre operasjoner i krise og krig. Den trilaterale avtalen argumenterer for at Finland og Sverige i større grad nå, eller tidligere, fasiliterer for et samarbeid med NATO, med bakgrunn i at erklæringen inkluderer faktumet at Norge i krise og krig vil overføre kommandoen til NATO. Den trilaterale avtalen argumenterer i favør av at et nordisk forsvarssamarbeid vil være i stand til å gjennomføre koordinerte operasjoner. Dette underbygges av Norge, Sverige og Finlands sin forpliktelse til å gjøre alle nødvendige forberedelser, for å være en avskrekkende og troverdig aktør i nordområdene. Intensjonserklæringen beskriver metoden gjennom 7 nøkkelpunkter, som er essensielle for å oppnå et forsterket militært operativt samarbeid. (Bakke-Jensen & Hultqvist & Kaikkonen, 2020).

1. Forme et trilateralt politisk styringsgruppe med forsvarsministrene fra respektive land
2. Etablere en militær strategisk plangruppe
3. Diskutere felles sentral sikkerhetsproblematikk
4. Diskutere relevante nasjonale operasjonelle planer mellom Finland, Norge og Sverige i områder av felles interesse, i den hensikt å kunne koordinere nasjonale operative planverk
5. Gjennomføre felles øvelser basert på den nåværende og fremtidig situasjon og planverk
6. Utforske muligheten for et felles koordinert og operativt planverk i områder av felles interesse

7. Utforske muligheten for felles operasjonsplanlegging i enkelte områder (Bakke-Jensen & Hultqvist & Kaikkonen, 2020).

Punktene Norge, Sverige og Finland har forpliktet seg til argumenterer for en sterk politisk vilje til operativt samarbeid i krise og krig. En felles politisk styringsgruppe, i samråd med den militærstrategiske plangruppen vitner om et mer NATO-vennlig Sverige og Finland. Sikkerhetsproblematikk knyttet til nordområdene i Norge, Sverige og Finland er en uunngåelig felles faktor som i stor grad samler de tre nordiske landene. Dette forsterker den felles politiske viljen og inspirerer til å diskutere relevant operasjonelt planverk. Videre signaliserer forpliktelsene vilje til felles operasjonsplanlegging og koordinering av operativt planverk. På bakgrunn av dette kan man derfor hevde at den politiske viljen innad i NORDEFECO taler for at et mer hyppig operativt samarbeid i fremtiden (Bakke-Jensen & Hultqvist & Kaikkonen, 2020).

5.5 Inside-out Resistance: Nasjonal politisk nivå

Inside-out resistance forces på nasjonal politisk nivå vil ha en stor effekt på om nordisk samarbeid vil lykkes eller ikke. Motstand på bakgrunn av prioritering av nasjonal handlefrihet over effektivitet, har ført til at felles nordiske løsninger ikke har vært realiserbare (Saxi, 2019, s.1). Eksempelvis er den manglende viljen til å komme med en felles sikkerhetsgaranti mellom de nordiske landene hemmende for samarbeid som krever formelle garantier. Samarbeid som har vist seg avhengig av dette er artilleri-anskaffelsesprosjektet Archer der Sverige ikke ville gi Norge en garanti på ammunisjon i krise eller krig (Saxi, 2011, s. 46-47). På den andre siden kan forholdet mellom NATO og de alliansefrie landene i Norden motvirke noe av problematikken knyttet til forskjellig sikkerhetstilhørighet. PII og EOP har brakt Finland og Sverige tett opp til NATO og har i så måte begrenset noe av problematikken knyttet til alliansetilhørighet sett opp operativt samarbeid.

5.6 Inside-out Pull: Byråkratisk nivå

Inside-out pull force på det byråkratiske nivå omhandler interoperabilitet i rammen av operativt samarbeid. For å predikere hvorvidt NORDEFECO i større grad vil handle om operativt samarbeid i fremtiden, undersøkes i hvor stor grad et operativt samarbeid er mulig. Herunder er det i tillegg relevant å undersøke i hvilken grad gevinsten av operativt samarbeid utfyller de politiske målsetningene. Joakim Erma Møller forklarer i teksten

“Forsvarssamarbeid mellom Norge, Sverige og Finland - også i krise og konflikt?” at den operative erfaringen NORDEFECO visjonen 2025 legger til grunn, har vært preget av friksjon (Møller, 2019, s. 1-8). Hvorvidt et mer utbredt operativt samarbeid er hensiktsmessig, må derfor ses i lys av interoperabilitet og i hvilken grad tidligere friksjon har ført til økt interoperabilitet. Videre er det viktig å presisere at interoperabilitet ikke kan ses på som en slutttilstand, dette fordi det alltid vil være enkeltelementer med påvirkningskraft som kan utbedres. Det er derfor problematisk å søke en tilstand der en er fullt ut interoperabel. Av den grunn bør dette heller være et mål om å være så interoperabel som mulig. Fokuset knyttet til utfordringer i rammen av det nordiske operative forsvarssamarbeidet bør derfor fremheve i hvilke grad enkeltfaktorer forhindrer eller styrker graden av interoperabilitet (Møller, 2019, s. 2).

På den ene siden har NORDEFECO-samarbeidet vært preget av utfordringer under det nordiske samarbeidets utvikling i årene som har gått. Dette har på den andre siden også ført til positive tilskudd til et mer forbedret samarbeid. Herunder er faktorene informasjonsutveksling, kommando og kontroll, kommunikasjon, kompatibilitet, kultur og logistikk eksempler hvor samarbeidet har utviklet seg i positiv retning. De positive tilskuddene argumenterer for at NORDEFECO har økt evnen til å gjennomføre øvelser, trening og operasjoner. Denne formen for samarbeid viser imidlertid til langt mindre økonomiske besparelser enn fra et styrkeproduksjons og forsvarsøkonomisk perspektiv, men er i gjengjeld langt enklere og raskere å realisere (Saxi, 2016, s. 23).

Informasjonsutveksling er et område det nordiske forsvarssamarbeidet møter utfordringer, og en faktor som i stor grad påvirker både felles, og den enkelte stats evne til militær krisehåndtering og krig. Felles situasjonsforståelse er avgjørende for militære operasjoner og politisk samarbeid. Gjennom felles innsats på områder som overvåkning og rekognosering før en eventuell konflikt eskalerer, kan informasjonsutveksling mellom deltagende land påvirke evnen til å håndtere en krise. Herunder vil det også være essensielt at informasjonsutvekslingen opprettholdes, samtidig som situasjonen utvikler seg (Møller, 2019, s. 2). Imidlertid på denne fronten har de nordiske landene etablert et gradert nettverk for kommunikasjon innad i NORDEFECO (Møller, 2019, s. 4). I tillegg til at kommunikasjonsnettverket gir anledning til god og aktiv dialog mellom medlemslandene i fredstid, legger det til rette for sikker kommunikasjon på politisk nivå i krise og krig. Dette står i kontrast til mulighetene til informasjonsutveksling mellom Sverige og Finland, og NATO. For det første er kommunikasjonen mellom NATO, Sverige og Finland langt mer

begrenset, og kan potensielt være et hinder for samarbeidet innad i NORDEFECO i situasjoner der NATO er involvert. Avtaler som forbedrer evnen til utveksling av informasjon mellom Finland og Sverige, og NATO- allierte land er derfor av stor betydning for evnen til krisehåndtering og krig. Herunder ligger det blant annet en multilateral avtale til grunn innenfor dette spesifikke område. Air Situation Data Exchange (ASDE) avtalen, implementert i 2014, mellom Norge, Sverige, Finland og NATO. ASDE-avtalen har bidratt til å utjevne divergensen mellom NATO-medlemsland og Sverige og Finland (Møller, 2019, s. 4).

På den andre siden viste avtalen seg imidlertid å ikke være optimal og ble i 2017 kritisert av øvingsleder for Arctic Challenge Exercise 2017, heretter referert til som ACE 17, for å ikke være tilstrekkelig god nok (Møller, 2019, s. 4). Selv om ACE 17 innebar deltagelse av totalt 12 nasjoner og inkluderte land utenfor Norden, illustrerer øvelsen mange av de utfordringene et nordisk forsvarssamarbeid står ovenfor. Dette på bakgrunn av øvelsens geografiske plassering, deltakende land i og utenfor NATO-alliansen, samt hovedhensikten om å forbedre interoperabilitet mellom landene i en militær kontekst (Nilsen, 2017). For å bedre informasjonsutvekslingen mellom landene ytterligere, signerte Finland og Sverige en bilateral avtale om utveksling av overvåkningsinformasjon. Avtalen, kjent som Air Picture Exchange (APE), ble inngått som et tillegg til allerede eksisterende avtaler knyttet til overvåking og deling av data, slik som Sea Surveillance Cooperation Baltic Sea (SUCBAS) avtalen fra 2009. Senere i 2017 ble den bilaterale avtalen mellom Finland og Sverige, APE, til Nordic Cooperation for Air Surveillance Information Exchange (NORECAS) som også inkluderte Norge og Danmark. Hensikten bak denne avtalen var å etablere et system for felles informasjons- og kommunikasjonssystem for å sikre økt situasjonsforståelse. Likevel, i likhet med tidligere systemer, har også dette systemet begrensninger knyttet til informasjonsutveksling. Problematikken omhandler begrensninger med hensyn til informasjonens sensitivitetsnivå, samt geografiske utfordringer gitt området systemet deles om.

Avtalene nevnt ovenfor vitner om at interoperabilitet knyttet til informasjonsutveksling er en sentral utfordring i et nordisk forsvarssamarbeid. Det kan likevel understrekes at NORECAS signaliserer en ambisjon om at avtalen ønskes utvidet og dermed skal bidra til forpliktelse fra samtlige land i alle situasjoner (Møller, 2019, s. 4). Utviklingen knyttet til informasjonsutveksling er sterkt relatert til NORDEFECOs visjon for 2025. Målet om regional og generell situasjonsforståelse i fred, krise og konflikt, i alle relevante domener, gjennom informasjonsoverføring i sanntid og datadeling, er direkte knyttet opp mot ønsket om

utvidelse av den nåværende avtalen. Faktoren informasjonsutveksling argumenterer for at et operativt samarbeid er mulig, med bakgrunn i avtalene som skaper økt interoperabilitet på tvers av alliansetilhørighet og landegrenser. Videre danner dette et godt grunnlag for å oppfylle NORDEFCOs målsetting om økt resiliens i forbindelse med hybride trusler og trusler innen cyberdomenet (NORDEFCO, 2018).

Kommando og kontroll (K2) er en avgjørende faktor for å stimulere til høy grad av interoperabilitet i det politiske og militære samarbeidet. K2 er derfor en utfordring knyttet til de strukturene og rammene som ligger til grunn for utførelsen av en operasjon, og herunder sørger for at utførelsen korrelerer med sjefens intensjon (Møller, 2019, s. 2). Kommando og kontroll kompliseres ytterligere i kontekst av et flernasjonalt samarbeid. I hvilken grad nåværende K2-systemer stimulerer til interoperabilitet kan i stor grad problematiseres. Det er derfor legitimt å bringe K2 opp som en av hovedutfordringene knyttet til nordisk forsvarssamarbeid.

De konkrete utfordringene innen K2 i denne konteksten omhandler integreringen av komponenter mellom land innenfor og utenfor NATO-alliansen. Denne problematikken kom til syne på ACE 17, der Sverige og Finlands begrensede tilgang på informasjon fra NATO førte til at NATO ikke benyttet den særdeles unike AWACS (Airborne Warning and Control System) kapabiliteten. Det mobile hovedkvarteret, som bærer et svært lukrativt potensial innen overvåkning og informasjonsdeling, er i utgangspunktet en selvfølgelighet når NATO gjennomfører operasjoner av denne dimensjon. Kapabiliteten, som ofte betegnes som “eye in the sky”, vil ikke kunne utnytte sitt fulle potensial som støtte i rammen av nordisk forsvarssamarbeid, med mindre Sverige og Finland får ubegrenset tilgang til informasjon. På en side kan man derfor argumentere for at alliansetilhørighet er en faktor som hemmer handlingsrommet knyttet til operativt samarbeid. Denne utfordringen er strategisk ufordelaktig, fordi de nordiske landene utenfor NATO i større grad enn tidligere, inngår tettere samarbeid med NATO-alliansen. På bakgrunn av denne begrensingen benyttet Sverige egne AEW&C (Aerial Early Warning & Control)- kapabiliteter. AEW&C skilter forsåvidt med en form for AWACS-kapasitet, men er langt mindre omfattende sammenlignet med NATOs kapasitet på dette området. Denne utfordringen er åpenbart forbundet med informasjonsutveksling, men rammer kommando og kontroll hardt. De påfølgende bristene knyttet til begrensninger innen informasjonsutveksling rammer også andre aspekt vedrørende K2. Geografisk plassering av Control and Reporting Centre (CRC), ble under ACE 17 problematisk å plassere i Finland, altså vertsnaasjonen, på grunn av Finlands begrensede

informasjonstilgang. Videre ble K2 rammet av samme informasjonsutvekslings problematikk, gjennom integreringen av det amerikanske marinekorpsets Tactical Air Operation Centre (TAOC). Dette eksempelet også illustrerer problematikken knyttet til K2. Utfordringene har sitt opphav i divergerende alliansetilørighet og tilgang til informasjon. Med bakgrunn i den operative erfaringen ovenfor kan man argumentere for at K2 er en enkeltfaktor som per i dag reduserer graden av interoperabilitet i NORDEFECO. Ved å ramme det nordiske forsvarssamarbeidet på denne måten, problematiseres et operativt samarbeid. K2 er derfor en utfordring som innehar stort potensial til å stimulere ytterligere til interoperabilitet, og dermed øke evnen til krisehåndtering og krig (Møller, 2019, s. 5). I NORDEFECOs visjon 2025 er en av målsetningene å forbedre NORDEFECO som plattform for krisehåndtering og etablering av relevante mekanismer i denne sammenheng. Herunder vil kommando og kontroll være en sentral mekanisme å forbedre i det nordiske forsvarssamarbeidet (NORDEFECO, 2018).

NORDEFECO kan vise til at enkelte spesifikke områder i samarbeidsstrukturen har lyktes med økt interoperabilitet innen K2. Blant annet gjennom felles tekniske systemer. I tilknytning til utfordringer knyttet til informasjonsutveksling mellom Sverige og Finland, er det gjort tiltak for å kontre denne utfordringen på lavere nivå. Hyppig øvingsaktivitet, bestående av militære styrker fra Norge, Sverige og Finland, har tvunget frem løsninger som i realiteten gjør Norge mer compatible med Sverige og Finland, enn med flere andre NATO-land. Link 16 nettverket er et eksempel på dette, og muliggjør blant annet at jagerfly fra alle tre nasjoner i større grad kan operere sammen. Systemet er godt implementert hos de tre nasjonene, og ACE17 viser til at systemet spiller en avgjørende rolle i operativt samarbeid (Møller, 2019, s. 6). Dette viser til en positiv utvikling innen kommando og kontroll, og et potensiale til å nå NORDEFECOs målsetning om å forbedre interoperabiliteten mellom nordiske land (NORDEFECO, 2018).

Utfordringer innen kommunikasjon, kompatibilitet og kultur handler hovedsakelig om å forstå hverandre på tvers av landegrensene, formlighet og standardiserte tekniske løsninger. I tillegg til kulturelle forskjeller. Kilden til utfordringene i dette aspektet er oftest knyttet til hvilken grad av felles etablerte standarder de deltakende landene har opparbeidet. Denne problematikken kan relateres tilbake til alliansetilørighet. Nordisk forsvarssamarbeid har ikke standarder tilsvarende NATOs STANAGS (Standardization agreements), som skaper felles standard for administrasjon og logistikk. Hvert NATO-land ratifiserer og tar i bruk STANAG i deres militære operasjoner og bidrar til konformitet i alliansen. Selv om utfordringer også preger kommunikasjon, kompatibilitet og kultur, er det likevel også lyspunkter på denne fronten som peker på at Finland og Sverige gradvis utvikles i retning av å

bli mer NATO-standardisert (Møller, 2019, s. 2). Kultur en faktor som argumenterer for at et operativt samarbeid er både mulig og naturlig, basert på likhetstrekk. Evalueringer utført i forbindelse med de siste årenes fellesøvelser innad i NORDEFECO, viste at engelskkunnskaper utgjorde stor fordel i samvirke på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. Undersøkelsen fremhever at Norge, Sverige og Finland har lyktes med et solid trilateralt samarbeid på alle nivåer gjennom fokus på trening og øving på bransjespråket. Grunnleggende kommunikasjon og engelskkunnskaper må i denne sammenheng ses på som en ferdighet som må gjennomsyre nordiske militære utdanninger og øvingsarenaer, for å skape økt interoperabilitet. At kommunikasjon ikke lenger oppleves som en generell utfordring muliggjør at NORDEFECO kan fokusere på effektivt operasjonelt samarbeid (Møller, 2019, s. 6).

Kommunikasjon i form av språk er i sin helhet den essensielle egenskapen som muliggjør at det nordiske sikkerhetssamarbeidet oppnår formlikhet og forståelse for den militære profesjon på tvers av landegrenser. Formlikhet og forståelsen i alliansen er også preget av en sammenfallende kultur, og trukket frem av den militære ledelsen under ACE17 som en av hovedgrunnen til den positive utviklingen de siste årene. Norge, Sverige og Finland peker på at kulturelle forskjeller ofte skaper utfordringer utenfor Norden. Innad i NORDEFECO inspirerer felles kulturell forståelse på tvers av landegrenser til utvidelser av standardiserte tekniske løsninger. Kultur er en av årsakene til felles tekniske løsninger som øker interoperabiliteten. Videre handler dette om grunnleggende ting som forståelsen av sin egen rolle og rang. Herunder fremkommer det også at de nordiske militære styrkene i større grad evner å forstå sin rolle i striden, under samtrening og felles operasjoner. Dette grunnlaget, med tydelige nordiske likhetstrekk innenfor den militære profesjon, i tillegg til hyppig øvingsaktivitet, fører til økt felles forståelse for utøvelsen av militærmakt i rammen Norden og NORDEFECO (Møller, 2019, s. 6). Kulturelle likheter argumenterer derfor i favør av at et operativt samarbeid i tråd med NORDEFECOs visjon for 2025, er operasjonelt mulig.

Logistikk-aspektet er svært sentralt i kontekst av NORDEFECOs funksjon. Logistikk som presterer i henhold til de krav som stilles i en multinasjonal ramme, er en av forutsetningene som ligger til grunn for å felles evne å planlegge og gjennomføre operasjoner. Velfungerende og koordinerte systemer innen transport, forsyninger og etterforsyninger er en essensiell del av operasjonsplanlegging og gjennomføring, og må vektlegges innen operativt samarbeid. Det logistiske aspektet blir enda mer komplekst i rammen av et flernasjonalt samarbeid, der både sivile og militære aktører muliggjøre mobilitet på tvers av landegrenser og infrastrukturrelaterte standarder (Møller, 2019, s. 3). NORDEFECOs visjon for 2025 stiller

strengt krav til logistikken. Målsetningen om minimale begrensninger vedrørende forflytning og oppbevaring av militære styrker og utstyr, er i praksis en svært krevende operasjon. Logistikk aspektet ved denne målsetningen sier noe om hvilken ambisjon som ligger til grunn. I lyset av deployering til nasjonale og multinasjonale aktiviteter, skal NORDEFECO øke evnen til militær etterforsyning. Videre vil også målsettingen om forbedret reaksjonstid, være avhengig av en veletablert logistikk for at NORDEFECO skal lykkes (NORDEFECO, 2018). Med andre ord er det ingenting som tilsier at logistikk blir en mindre viktig ressurs i fremtidens nordiske forsvarssamarbeid.

En kan vise til at NORDEFECO tilstreber å opprettholde en solid logistikk ressurs. I 2016 etablerte NORDEFECO Nordic Cooperation on Tactical Air Transport (NORTAT). Hensikten med avtalen var å utnytte lufttransport ressurser de nordiske landene besitter. Easy Access avtalen tilrettela videre for bruk av hver nasjons territorium. Imidlertid fikk ikke avtalen ønsket effekt, på bakgrunn av landenes svært begrensede transportfly-kapasitet. Dette gjør avtalen mindre relevant i krise og konflikt enn først tiltenkt. Derimot er Easy Access-avtalen og NORTAT et signal på NORDEFECOs økte oppmerksomhet opp mot totalforsvarskonseptet. Et eksempel på sivil-militært samarbeid er det norske forsvarrets avtaler med Statens Vegvesen, samt transportfirmaene Bring og Martinsen. På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at effektene av et operativt samarbeid innen logistikk vil forsterkes av en stadig økende interoperabilitet innad i NORDEFECO (Møller, 2019, s. 7). Denne utviklingen er i tråd med visjonens etterlysning av økt logistisk samarbeid (NORDEFECO, 2018)

Inside-out pull faktorene belyst ovenfor belyser at interoperabilitet mellom militære styrker innad i NORDEFECO, muliggjør operativt samarbeid. utfordringer knyttet til alliansetilhørighet påvirker åpenbart interoperabiliteten til en viss grad, i form av aspekter knyttet til informasjonsutveksling og kommando og kontroll. Likevel kan en argumentere for at Sverige og Finland over flere år har blitt en så integrert del av NATOs forsvarssamarbeid at et nært operativt samarbeid i fred, krise og konflikt i økende grad oppleves som en selvfølgelighet (Møller, 2019, s. 8). Oppsummert kan det konkluderes med at gitt de forutsetningene NORDEFECO-rammen tillater i dag, fasiliterer graden av interoperabilitet for operativt samarbeid.

5.7 Inside-out Resistance: byråkratisk nivå

Inside-out resistance force på byråkratisk nivå er også en faktor som vil være tilstede i årene fremover. Per i dag er felles anskaffelse fortsatt en utfordring. Et av fokusområdene i NORDEFECO visjonen 2025 er utvidelse av tilgjengeligheten til de nordiske utviklings og anskaffelsesprogrammer. I tillegg etablere en strategisk dialog for å forbedre kapabilitetsutvikling (Friis og Saxi, 2018, s. 3). Som nevnt tidligere førte problematikken ved felles anskaffelser til at NORDEFECO visjonen 2020 ikke nådde alle mål. I hvilken grad felles anskaffelse som en inside-out resistance force vil være avgjørende for hvorvidt NORDEFECO i større grad vil handle om operativt samarbeid i fremtiden, er usikkert. Imidlertid vil den etablerte gjensidige forståelsen mellom NORDEFECOs medlemsland om at et slikt samarbeid ikke lenger er en prioritet, føre til et større fokus på de operative mulighetene i samarbeidet. Det økte fokuset på selvstendighet har gjort medlemslandene mindre avhengig av hverandres kapasiteter (Friis, 2021, s. 14). På bakgrunn av dette kan en derfor argumentere for at felles anskaffelser ikke vil være en betydelig prioritering, og i så måte fasilitere for økt operativt samarbeid.

5.8 Oppsummering drøfting

Outside-in force og inside-out force som er drøftet ovenfor setter premissene for hvorvidt NORDEFECO i større grad vil handle om operativt samarbeid i fremtiden. For å oppsummere er det politisk handlingsrom som muliggjør et økt operativt samarbeid i NORDEFECO. Videre vil de enkelte påvirkningskreftenes relevans i samspill med andre krefter, både begrense og fasilitere for det politiske handlingsrom. Det er på bakgrunn av ovennevnte sammenheng mellom operativt samarbeid og politisk handlingsrom, at grunnlaget for å konkludere legges.

Outside-in pull force på internasjonalt nivå fasiliteter for nordisk operativt samarbeid i form av Finlands og Sveriges tettere tilknytning til NATO. Samarbeidsavtaler mellom landene og alliansen åpner for omfattende samarbeid i fred, krise og krig. Herunder lagring av materiell, deling av data og informasjonsutveksling i sanntid, og krisehåndteringssystemer. Fra USA sin side oppfattes økt operativt samarbeid i rammen av NORDEFECO som en mulighet til å knytte de alliansefrie tettere til USA og NATO (Friis, 2021, s. 13). I tillegg fasiliterer EU for operativt samarbeid gjennom oppmuntring til opprettelse av “cluster groups” (Saxi, 2013, s. 69), og integrering i mindre forband. Avslutningsvis styrker avtalene Host Nation Support (HNS), Enhanced Opportunities Partners (EOP), Partnership Interoperability Initiative (PII) og European Intervention Initiative (EI2) NORDEFECOs evne til operativt samarbeid.

Outside-in push force på internasjonalt nivå belyser utfordringene nordisk operativt samarbeid står ovenfor. Finlands tettere forhold til NATO medfører økt spenning (Møller, 2016, s. 3). Russland begrenser NORDEFCOs vilje til operativt samarbeid gjennom å begrense Finlands politiske handlefrihet. I fremtiden kan Russland forventes å beholde sin posisjon som en troverdig aktør i Norden. Målet om å “[...] preserve geostrategic status quo, which is identified with a security order minimizing NATO presence in the region” (Kragh og Åsberg, 2017, s. 808). Russland vil derfor påvirke for nordisk operativt samarbeid i fremtiden.

Outside-in resistance force på internasjonalt nivå påvirker nordisk operativt samarbeid gjennom aktive tiltak med hensikt å undergrave sikkerhets- og forsvarssamarbeid i Norden. “From the Baltic region to the Black Sea and beyond, Russia is using both carrots and sticks, often unofficially and indirectly, to exert influence and to signal the potential for more negative policies” (Pynnöniemi et al., 2017). Russland forsøker å begrense Finlands og Sveriges politiske handlefrihet gjennom hybrid krigføring. Russiske politikere og diplomater aktivt har søkt å påvirke Sveriges innenrikspolitik (Kragh & Åsberg, 2017, s. 774). Allikevel ser vi et tettere samarbeid mellom NATO, og Finland og Sverige. I så måte har Russlands aktive tiltak motsatt effekt, og dermed fasiliterer for økt vilje til operativt samarbeid i NORDEFCO.

Inside-out pull force på nasjonalpolitisk nivå fasiliterer for at NORDEFCO i større grad vil handle om operativt samarbeid i fremtiden. NORDEFCO visjonen 2025 vitner om at det er sterk politisk vilje til økt operativt samarbeid. Herunder mål nr. 5 om å gjennomføre felles øvelser basert på den nåværende og fremtidige situasjon, mål nr. 6 om koordinert relevant trening og øving mellom nordiske land, og forbedret interoperabilitet, samt mål nr. 10 om koordinerte internasjonale operasjonene med fokus på nasjonale bidrag, kommando og kontroll og logistikk (NORDEFCO, 2018). Intensjonserklæringen forplikter kjernelandene til en felles ambisjon om evne og vilje til å gjennomføre koordinerte militære operasjonsplaner i krise og konflikt (Bakke-Jensen & Hultqvist & Kaikkonen, 2020). Vi kan derfor konstatere at den politiske viljen til økt operativt samarbeid i NORDEFCO er stor.

Inside-out resistance force på nasjonalpolitisk nivå viser utfordringene knyttet til manglende vilje til å inngå formelle sikkerhetsgarantier. Prioritering av nasjonal handlefrihet fremfor effektivitet, medfører at felles løsninger mellom de alliansefrie og Norge, Danmark og Island er utfordrende. Artilleri prosjektet, Archer, eksemplifiserer dette ved at Sverige ikke ønsket å forplikte seg til ammunisjonsgaranti til Norge i krise og krig. Problematikken begrenses

likevel av PII og EOP avtalen mellom Finland og Sverige og NATO. Oppsummert kan vi derfor si at inside-out resistance force på nasjonalpolitisk nivå ikke hindrer et operativt samarbeid.

Inside-out pull force på byråkratisk nivå fasiliterer for operativt samarbeid i form av høy grad av interoperabilitet mellom medlemslandenes militære styrker. NORDEFCOs grad av interoperabilitet innen kommunikasjon, kompatibilitet og kultur muliggjør et operativt samarbeid. Imidlertid belyser utfordringene knyttet til informasjonsutveksling og kommando og kontroll om potensialet innen interoperabilitet. NORECAS, Easy Access- avtalen og NORTAT vitner om at fremtiden ligger i operativt samarbeid. Oppsummert innehar Nordens militære styrker en høy grad av interoperabilitet som argumenterer for at NORDEFCO i større grad vil handle om operativt samarbeid i fremtiden.

Inside-out resistance force på byråkratisk nivå viser til utfordringene knyttet til NORDEFCOs målsetting om utvidelse av tilgjengeligheten til de nordiske utviklings og anskaffelsesprogrammer. I tillegg, etableringen av en strategisk dialog for å forbedre kapabilitetsutvikling. At fokuset på felles anskaffelser tidligere har vist seg problematisk, er ikke å anse som en begrensende faktor for et operativt samarbeid. Økt fokus på selvstendighet sikrer derimot et godt grunnlag for videre satsing på operativt samarbeid (Friis, 2021, s. 14).

6. Konklusjon

NORDEFECO vil mest sannsynlig bli revitalisert med hovedfokus på operativt samarbeid. Både outside-in forces og inside-out forces fasiliterer dette. På internasjonalt nivå foreligger det omfattende avtaleverk mellom NATO og de alliansefrie kjernenasjonene Finland og Sverige. Enhanced Opportunities Partners (EOP), Partnership Interoperability Initiative (PII) og European Intervention Initiative (EI2) øker kjernelandenes interoperabilitet ved krisehåndtering. I tillegg fasiliterer Host Nation Support-avtalene (HNS) for militær og sivil støtte til NATO-styrker, i svensk og finsk territorium, i fred, krise og krig. Samtidig resulterer den regionale trusselen fra Russland at medlemslandene ser etter muligheter for å fordype nordisk samarbeid. Aktive russiske tiltak virker heller ikke begrensende på NORDEFECOs mulighet til økt operativt samarbeid. På nasjonalt politisk nivå er den uttalte politiske viljen ikke hindret av nasjonale interesser, slik som ved felles styrkeproduksjon, anskaffelse og vedlikehold av materiell. På byråkratisk nivå gjør positive erfaringer gjennom trening og øving, graden av interoperabilitet ved militær problemløsning, samt manglende reelle utfordringer på byråkratisk nivå, at operativt samarbeid er ønskelig.

7. Litteraturliste

Bakke-Jensen & Hultqvist & Kaikkonen. (2020, 23. sept). Finland, Norge og Sverige fordyper sitt trilaterale operative forsvarssamarbeid. Hentet fra Finland, Norge og Sverige fordyper sitt trilaterale operative forsvarssamarbeid - regjeringen.no

Bakke-Jensen & Hultqvist & Kaikkonen, (2020). STATEMENT OF INTENT ON ENHANCED OPERATIONAL COOPERATION. Hentet fra: trilateral-statement-of-intent-on-enhanced-operational-cooperation-200923.pdf (regeringen.se)

Bertelman, Tomas. (2014). Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suverenitet (utg). Stockholm: Elanders Sverige AB.

Breitenbauch, Henrik. (2015). Geopolitical Geworfenheit: Northern Europe after the Post-Cold War. *Journal of Regional Security* 10 (2): 113–33.

Brudzińska, Kinga & Zaborowski, Marcin & Kudzko, Alena. (2020). Third country participation in EU defence integration initiatives: How it works and how it is viewed by EU member states. Hentet fra https://www.globsec.org/wp-content/uploads/2020/10/GLOBSEC_Third-country-participation-in-EU-defence-integration-initiatives.pdf

Diesen, Sverre & Syren, Håkan. (2007). ömsesidigt förstärkade försvarslöningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fd/dokumenter/svensk-norsk_mulighetsstudie_1.pdf

Edström, Håkan, Dennis Gyllensporre, and Jacob Westberg. 2019. *Military Strategy of Small States—Responding to External Shocks in the 21st Century*. Abingdon: Routledge.

Edström, Håkan, and Jacob Westberg. (2020a). *Military Strategy of Middle Powers: Competing for Security, Influence and Status in the 21st Century*. Abingdon: Routledge.

———. 2020c. “Between the Eagle and the Bear: Explaining the Alignment Strategies of the Nordic Countries in the 21st Century.” *Comparative Strategy* 39 (2): 191–208.

ERIKSEN, KNUT EINAR. (1999). Norge og Norden - Samarbeid og kollisjon. In NATO 50 år: Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år, edited by C. P. a. N. Skarland. Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.

ERIKSEN, KNUT EINAR, AND HELGE ØYSTEIN PHARO. 1997. Kald krig og internasjonalisering 1949–1965. Vol. 5, Norsk utenrikspolitikks historie. Oslo: Universitetsforlaget

Etterretningstjenesten. (8. februar, 2021). FOKUS 2021 (FOKUS nr.13). Utgivelsessted: Forsvaret. Hentet fra https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus2021-web.pdf/_/attachment/inline/b9d52b53-0abe-4d1c-9c51-bf95796560bf:8dd66029b7efb38aab37d13e8b387d2e6ed0bd05/Fokus2021-web.pdf

Forsvarsdepartementet. (2020). Evne til forsvars- vilje til beredskap.Langtidsplan for forsvarssektoren (prop 14s). Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=81559>

Forsvarsmakten. (2021, 26. februar). Sweden is facing a complex threat situation. Hentet fra <https://www.forsvarsmakten.se/en/news/2021/02/sweden-is-facing-complex-threat-situation/>

Frear, Thomas, Kulesa Łukasz, and Ian Kearns. 2014. Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters between Russia and the West in 2014. London: European Leadership Network. Dangerous-Brinkmanship.pdf (europeanleadershipnetwork.org)

Higgins, Andrew. 2018. "On a Tiny Finnish Island, a Helipad, 9 Piers—and the Russian Military?" New York Times, October 31.

Joakim Erma Møller. (2018). Forsvarssamarbeid mellom Norge, Sverige og Finland – også i krise og konflikt? (utg.). Oslo: Norwegian Institute of Defence Studies.

Jonsson, Oscar. (2019). The Russian Understanding of War: Blurring the Lines between War and Peace. Washington, DC: Georgetown University Press.

Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2010). Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode (4. utg). Oslo: Abstrakt forlag AS.

Järvenpää, P. (2017). NORDEFECO: " Love in a cold climate" (ISSN 2228-2076). Tallinn: International Centre for Defence and Security. URL: https://icds.ee/wp-content/uploads/2017/ICDS_Analysis-NORDEFECO-Pauli_Jarvenpaa-April_2017.pdf

Johannessen, Asbjørn & Tufte, Per Arne & Christoffersen, Line. (2018). Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode. (utg. 5). Oslo: Abstrakt forlag.

Friis, Karsten. (2021). Analyzing Security Subregions: Forces of Push, Pull and Resistance in Nordic Defence Cooperation. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI). Norge

Kragh, Martin, and Sebastian Asberg. (2017). Russia's Strategy for Influence through Public Diplomacy and Active Measures: The Swedish Case. *Journal of Strategic Studies* 40 (6): 773–816.

Krister Bringeus & Carl Magnus Eriksson. (2016). *Säkerhet i ny tid*. Stockholm: Elanders Sverige AB

Kvalvik, Sverre Ruud & Johansen, Per Kristian. (2008). Enhetskostnadsvekst på forsvarsinvesteringer. (E: ISBN 978-82-464-1400-3, 2008/01129). Hentet fra <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:3448/08-01129.pdf>

Ministere des armees. (2020, 17. 04.). European Intervention Initiative. Hentet fra <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/l-iei/l-initiative-europeenne-d-intervention>

NATO. (2020, 20. april). Interoperability: Connecting NATO forces. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_84112.htm

NATO. (2021, 16 mars). NATO's response to hybrid threats. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm

NORDEFECO. (2009). Memorandum of understanding between the Ministry of Defence of the Kingdom of Denmark, and the Ministry of Defence of the Republic of Finland, and the Ministry of Foreign Affairs of Iceland, and the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway, and the Government of the Kingdom of Sweden on Nordic Defence Cooperation. Hentet fra <http://www.nordefco.org/Files/nordefco-mou.pdf>

NORDEFECO. (2011). Military level annual report 2010. Norwegian Armed Forces Media Centre. Hentet fra <https://www.nordefco.org/Files/AR2010.pdf>

NORDEFECO. (2020, 14. april). The Basics about NORDEFECO. Hentet fra About NORDEFECO - Nordefco

- NATO. (2020, 03. november). Partnership Interoperability Initiative. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132726.htm
- NATO. (2021, 7. april). Relations with Finland. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49594.htm
- NATO. (2020, 15.april). Projecting stability through cooperation. Hentet fra NATO - Topic: Partnerships: projecting stability through cooperation
- NATO. (2021, 15.april). Relations with Sweden. Hentet fra NATO - Topic: Relations with Sweden
- Nilsen, T. (2017, 16. mai). Arctic Challenge 2017 set for take off. Hentet fra: <https://thebarentsobserver.com/en/security/2017/05/arctic-challenge-2017-set-take>
- NORDEFCO. (2018). NORDIC DEFENCE COOPERATION VISION 2025
- Pynnöniemi, Katri, and Sinikukka Saari. (2017). "Hybrid Influence: Lessons from Finland." NATO Review, June 28 hentet fra <http://www.nato.int/docu/review/articles/2017/06/28/hybrid-influence-lessons-fromfinland/index.html>. The Future of
- Regjeringen. (2020). Internationella Försvarssamarbeten. Stockholm. Hentet fra <https://www.regeringen.se/4af5ce/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/skrivelser/internationella-forsvarssamarbeten-skr-20202156webb.pdf>
- Regjeringen. (2011). Nordic declaration on solidarity. Oslo: Norwegian Government. hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordisk-samarbeid/the_nordic_declaration_on_solidarity.pdf
- Røseth, T. (2021, 19. mars). Etterretningstjenestens trusselvurdering og Russland som kapabel statlig aktør. Hentet fra <https://www.atlanterhavskomiteen.no/ukens-analyse/etterretningstjenestens-trusselvurdering-og-russland-som-kapabel-statlig-aktor?fbclid=IwAR23IeOhDutpMISCwbzW9KJCebeM3DuKyTbKHiXmgNS3ssluyOPkjgdR>
- uss
- SVERDRUP, JAKOB. 1996. Norsk utenrikspolitisk historie. Bind 4: Inn i storpolitikken 1940–1949. Oslo: Universitetsforlag
- Saxi, Håkon Lunde. (2011). Nordic Defence Cooperation after the Cold War. NUPI. Oslo

Saxi, Håkon Lunde. (2018). NORDISK FORSVARSSAMARBEID ETTER DEN KALDE KRIGEN: Fra avståelse til integrasjon og havari. Tidsskrifttittel i kursiv, årgang(heftenr), 90-98. <http://hdl.handle.net/11250/2493010> ·

Saxi, Håkon Lunde. (2019). The rise, fall and resurgence of Nordic defence cooperation. *International Affairs*, 95(3), 659-680. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz049>

Saxi, Håkon Lunde. (2016). Nordisk forsvarssamarbeid etter den kalde krigen. 91-98. SAXI2018.pdf (unit.no)

Säkerhetspolisen. (2021, 13. april). Breaches of data security part of extensive influence campaign. Hentet fra <https://www.sakerhetspolisen.se/en/swedish-security-service/about-us/press-room/current-events/news/2021-04-13-breaches-of-data-security-part-of-extensive-influence-campaign.html>

Solana, Javier & Strøm-Erichsen, Anne-Grete. (2006). Administrative Arrangement between the European Defence Agency and the MINISTRY of Defence of the Kingdom of Norway. Hentet fra <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/aa---eda---mod-norway-07-03-06.pdf>

Stoltenberg, Thorvald. (2009). Nordisk samarbeid om utenrik- og sikkerhetspolitikk. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordiskrapport.pdf>

Wilhelmsen, Julie. 2021. "Spiraling toward a New Cold War in the North? The Effect of Mutual and Multifaceted Securitization." *Journal of Global Security Studies* 6 (3): ogaa044.