



**FORSVARET**  
Forsvarets høgskole

**Norsk-svensk-finsk intensjonserklæring  
om dypere operativt samarbeid**

*Hensyn bak avtalen og følger for norsk sikkerhetspolitikk*

**Petter Kjøsnes**

Masteroppgave  
Forsvarets høgskole  
vår 2021

---

---

# Forord

To år ved Forsvarets stabsskole nærmer seg slutten med denne oppgaven som et foreløpig punktum i min militære akademiske karriere. Ett år som heltidsstudent og nybakt tobarnsfar/bleieskiftarbeider, og det siste som deltidsstudent i en tilværelse sterkt preget av koronapandemiens begrensninger. Jeg vil rette en stor takk til min arbeidsgiver Luftforsvaret, og spesielt til mine nærmeste foresatte Laila Kvammen-Lie og Per-Egil Lindqvist, for å ha lagt til rette på en meget god måte for at kombinasjonen arbeid og studier skulle la seg gjennomføre det siste året.

Oppgavens tema har jeg lenge interessert meg for. En spire til inspirasjon ble sådd da jeg skrev en artikkel om emnet sammen med Simon Källman, min gode finske kollega på stabsskolen. Det var likevel uklart hva tema og problemstilling for masteroppgaven skulle være da fristen nærmet seg for innmelding i mars 2020. I samarbeid med veileder kom jeg omsider frem til temaet og problemstillingen, som denne oppgaven endte opp med, høsten 2020. Jeg vil derfor rette en spesielt stor takk til min særdeles kompetente veileder Ida Maria Oma for veldig profesjonell veiledning, meget gode skriftlige og muntlige tilbakemeldinger, samt gode råd og motiverende ord når arbeidet lugget.

Jeg vil også rette en stor takk til øvrige bidragsytere til oppgaven, især gjelder dette intervjuobjektene fra FD, svensk FD, FST, FOH og FHS, som bidro med sine innsikter rundt avtalen og hva den kan bety for norsk sikkerhetspolitikk. En takk sendes også til ansatte ved FHS, som har stått på for å finne løsninger i en utfordrende hverdag for oss studenter.

Til slutt vil jeg takke min kjære samboer, Siri, som har stått på for å holde småbarnshjemmet i gang under de tyngste skriveperiodene og for sine motiverende ord når prosjektet virket for stort for meg. Dette hadde ikke gått uten din støtte. Takk også til Oskar og Oline for fine tegninger på mine utskrifter, notater og kontorplass – om det ikke høynet kvaliteten på arbeidet, så bedret det i alle fall humøret.

Petter Kjørnes

Rygge, mai 2021.

---

# Sammendrag

Siden 2014 har det vært en ny giv og retning i det nordiske forsvarssamarbeidet som følge av den nye sikkerhetspolitiske normalsituasjonen etter Russlands anneksjon av Krim. De nordiske land har knyttet tettere sikkerhetspolitiske bånd og innført flere tiltak for å øke integrasjonen mellom landenes forsvar. NORDEFCOs visjon for 2025 fra 2018 var det første uttalte skrittet mot mulig forsvarssamarbeid også i krise og konflikt. Det siste tilskuddet i dette sikkerhetsdrevne samarbeidet er en trilateral intensjonserklæring mellom Norge, Sverige og Finland. Avtalen er et konkret tiltak for å styrke det operative samarbeidet mellom de tre landene – og målet med den er å legge til rette for økt forsvarsevne gjennom å muliggjøre koordinering av militære operasjoner i krise og konflikt.

Denne oppgaven analyserer hensynene bak avtalen og mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av den for Norge. Gjennom bruk av kvalitative metoder har studien gått i dybden av avtalen som det sentrale fenomen, ved bruk av både skriftlige primær- og sekundærkilder, samt egeninnhentede primærdata gjennom intervjuer med respondenter og informanter. Det ble etablert et analytisk rammeverk som tar for seg utviklingen og påvirkende forhold i det nordiske forsvarssamarbeidet, forklarer begrepene avskrekking og beroligelse, og utdyper og problematiserer grunntrekk og utviklingslinjer i den norske tilnærmingen til disse. Problemstillingen har blitt undersøkt og besvart gjennom forskningsspørsmål og ved hjelp av hypoteser utledet av rammeverket.

Oppgaven viser at ambisjonen med avtalen er å etablere mer effektive forsvar gjennom koordinering av operasjonsplaner, med den sentrale hensikt å øke avskrekkings- og forsvarsevnen til de tre landene. Felles sikkerhetsinteresser har drevet den frem, med bakgrunn i felles trusseloppfatning og geografi. Forskjellige sikkerhetsinteresser, særlig forbundet med landenes ulike alliansetilknytning, har lagt noen begrensninger på avtalen. Selv om sikkerhetsinteressene har vært viktigst, har også andre hensyn og forhold som en «nordisk identitet» og «funksjonell integrasjon» virket inn. For Norge har avtalen potensial til å styrke avskrekkingslinjen. Det handler dels om at det er muligheter for å fylle et gap i gråsonesituasjoner der overmakten blir stor og alliert støtte er usikkert, og dels om en styrket tilnærming til det nord-europeiske rom som et strategisk hele. Avtalen vil ikke i seg selv styrke beroligelseslinjen, men den kan legge til rette for at de nordiske land i større grad samordner beroligende tiltak i fremtiden.

---

# Summary

Since 2014, there has been a new direction in Nordic defence cooperation that can to a large extent be linked to the new security situation because of Russia's aggressive actions against Ukraine. In the period up to now, the Nordic countries have forged closer security policy ties and introduced several measures to increase integration between the countries' defences. NORDEFECO's vision for 2025 from 2018 was the first stated step towards possible defence cooperation also in crisis and conflict. The latest addition is a trilateral letter of intent between Norway, Sweden, and Finland. The agreement is a concrete measure to strengthen operational cooperation between the three countries – and it aims to facilitate increased defence capability by enabling the coordination of military operations in crisis and conflict.

This thesis analyses the considerations behind the agreement and possible security policy consequences of it for Norway. Through qualitative methods, the study has gone in depth of the agreement as the central phenomenon, using both written primary and secondary sources, as well as self-obtained primary data through interviews with respondents and informants. An analytical framework was established that addresses the development and influencing factors in Nordic defence co-operation, explains the concepts of deterrence and reassurance, and elaborates and problematizes basic features and evolution in the Norwegian approach to deterrence and reassurance. The problem has then been answered in the analysis through research questions, along with associated hypotheses derived from the theoretical framework.

The thesis shows that the ambition with the agreement is to establish more effective national defence through increased coordination of operational plans, with the central intention of increasing the deterrence and defence capability of the three countries. Common security interests rooted in the perceived threat from Russia and shared geography have characterized the agreement. Different security interests, especially differing alliance affiliations, have placed restrictions on the agreement. Even though common security interests have been most important for developing the agreement, other considerations such as a “Nordic identity” and “functional integration” seem to have been relatively important enabling factors as well. For Norway, the agreement has the potential to strengthen deterrence. It is partly about a potential to fill a possible gap in “gray zone” situations where the outside pressure is too large and allied support is uncertain, and partly about a strengthened approach to the northern European region as one strategic space. The agreement will not strengthen reassurance towards Russia, but there is, however, among other things, a potential for the Nordic countries to coordinate reassuring measures to a greater extent in the future.

---

# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER .....	2
1.2 FORMÅL OG RELEVANS .....	2
1.3 OPPGAVENS OPPBYGGING .....	3
<b>2 Metode</b> .....	<b>4</b>
2.1 FORSKNINGSSTRATEGI .....	4
2.2 KILDER OG DATAINNSAMLING .....	4
2.2.1 Intervju .....	4
2.2.2 Utvalg .....	5
2.2.3 Personvern og dokumentasjon .....	6
2.3 METODE FOR ANALYSE .....	6
2.4 ETISKE BETRAKTNINGER .....	7
2.5 VURDERING AV FORSKNINGSDESIGNETS VALIDITET OG RELIABILITET .....	7
<b>3 Analytisk rammeverk</b> .....	<b>10</b>
3.1 NORDISK FORSVARSSAMARBEID .....	10
3.1.1 1945–2006 – Avståelse .....	10
3.1.2 2007–2009 – Vekst og integrasjonsambisjoner .....	11
3.1.3 2010–2013 – Forsvarspolitisk havari .....	12
3.1.4 2014–i dag – Ny giv og retning for samarbeidet i en endret situasjon .....	13
3.1.5 Sammenfatning av påvirkende forhold .....	15
3.1.6 Hypoteser .....	16
3.2 NORSK AVSKREKKING OG BEROLIGELSE .....	16
3.2.1 Avskrekking og beroligelse .....	16
3.2.2 Grunntrekk og utviklingslinjer i den norske tilnærmingen .....	18
3.2.3 Strategiske utviklingstrekk og utfordringer .....	20
3.2.4 Hypoteser .....	23
<b>4 Analyse – Avtalen og påvirkende hensyn</b> .....	<b>24</b>
4.1 HVA ER AVTALENS OVERORDNEDE AMBISJON, TILTAK OG RAMMER? .....	24
4.2 HVILKE HENSYN HAR PÅVIRKET AVTALENS TILBLIVELSE OG UTFORMING? .....	28
4.2.1 H1: Felles sikkerhetsinteresser har påvirket avtalen .....	28
4.2.2 H2: Ulike sikkerhetsinteresser har påvirket avtalen .....	33
4.2.3 H3: Andre hensyn har påvirket avtalen .....	36
4.2.4 Delkonklusjon .....	40
<b>5 Analyse – Hva er mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av avtalen for Norge?</b> .....	<b>41</b>
5.1 H4: AVTALEN HAR ET POTENSIALE TIL Å STYRKE AVSKREKKINGSLINJEN I NORSK SIKKERHETSPOLITIKK .....	41
5.2 H5: AVTALEN HAR ET POTENSIALE TIL Å STYRKE BEROLIGELSESLINJEN OG FREMME EN GOD BALANSE MELLOM AVSKREKKING OG BEROLIGELSE I NORSK SIKKERHETSPOLITIKK .....	50
5.3 DELKONKLUSJON .....	54
<b>6 Konklusjon</b> .....	<b>55</b>
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>58</b>
<b>Vedlegg 1 – Intervjuguide</b> .....	<b>1</b>
<b>Vedlegg 2 – Informasjonsskriv og samtykkeskjema</b> .....	<b>2</b>
<b>Vedlegg 3 – NSDs vurdering av prosjektet</b> .....	<b>5</b>
<b>Vedlegg 4 – Tillatelse fra Forsvarets forskningsnemd</b> .....	<b>8</b>
<b>Vedlegg 5 – Liste over informanter og respondenter</b> .....	<b>10</b>

---

# 1 Innledning

Siden 2014 har det vært en ny giv og retning i det nordiske forsvarssamarbeidet. Dette kan i stor grad knyttes til Russlands okkupasjon og annektering av Krimhalvøya og påfølgende intervensjon i de østlige deler av Ukraina det samme året. Ifølge den norske Etterretningstjenesten betød disse handlingene en «vesentlig endring av den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa», og at Norge «nå stod overfor et mer aggressivt Russland som har en klar vilje til å bruke makt overfor naboland» (Etterretningstjenesten, 2015, s. 8). De nordiske forsvarsministrene erklærte i en felles kronikk publisert i april 2015 at Russlands handlinger skapte mindre sikkerhet i vår region og at det var en ny normalsituasjon (Haglund, Hultqvist, Sveinsson, Søreide & Wammen, 2015).

Kronikken kan oppfattes som et opprop om felles nordisk solidaritet, og begynnelsen på den sikkerhets- og operativt-orienterte utviklingen som siden da har preget det nordiske forsvarssamarbeidet. Som respons på «den nye normalsituasjonen» gikk hovedfokuset fra økonomisk motivert til mer sikkerhetsdrevet samarbeid mellom de nordiske landene (Saxi, 2018), med formål om å «øke evnen til å agere sammen i krisesituasjoner» og skape «økt sikkerhet i vår region» (Haglund et al., 2015). Stadig flere tiltak for disse formål har kommet til, for eksempel sikre kommunikasjonskanaler for sikkerhetspolitiske konsultasjoner og et bedre samarbeid om luftovervåkning (Saxi, 2018). I 2018 underskrev de nordiske forsvarsministrene en ny visjon for Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO), som stadfester at landene skal opprettholde en nær sikkerhets- og forsvarspolitisk dialog og styrke forsvarssamarbeidet i fred, krise og konflikt (Regeringskansliet, 2019).

Det siste store tilskuddet er en trilateral intensjonserklæring (heretter kalt intensjonsavtalen/avtalen) mellom Finland, Norge og Sverige, underskrevet i september 2020. Avtalen er et konkret tiltak for å styrke det operative samarbeidet mellom de tre landene – og målet med den er å legge til rette for økt forsvarsevne gjennom å muliggjøre koordinering av militære operasjoner i krise og konflikt (Forsvarsdepartementet, 2020b).

Oppgaven vil utforske hvilke hensyn som har påvirket nevnte avtale, men også mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge spesielt. Det sistnevnte er interessant fordi nordisk samarbeid vies mer oppmerksomhet enn tidligere i debatten om norsk sikkerhetspolitikk. I en tid med global maktforskyvning og et transatlantisk samarbeid under press, kan strategiske partnerskap i Norden og Nord-Europa ifølge Tamnes (2019, s. 49–50) bli viktigere som supplement og på lang sikt – et mulig alternativ – til amerikanske garantier. Samtidig, fremhever han,

---

[...] kan det bli formålstjenlig å se avskrekking og beroligelse ikke bare som et norsk, men nordisk prosjekt. I en ny tid med nærmere nordisk forsvarssamarbeid og avskrekking i fellesskap, vil det være like rimelig å tenke seg at beroligende tiltak blir et felles anliggende. (Tamnes, 2019, s. 59)

## 1.1 Problemstilling og avgrensninger

Den overordnede problemstillingen er som indikert over: «Hvilke hensyn har påvirket avtalen, og hva er mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av den for Norge?»

Problemstillingen undersøkes gjennom følgende forskningsspørsmål:

1. Hva er avtalens overordnede ambisjon, tiltak og rammer?
2. Hvilke hensyn har påvirket avtalens tilblivelse og utforming?
3. Hva er mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av avtalen for Norge?

Som kapittel 3 vil vise, undersøkes forskningsspørsmålene gjennom hypoteser som utledes av det analytiske rammeverket for oppgaven. Med grunnlag i eksisterende forskning og begreper om nordisk forsvarssamarbeid og norsk sikkerhetspolitikk legger undersøkelsen av forskningsspørsmål to særlig vekt på felles og ulike nasjonale sikkerhetsinteresser. Undersøkelsen av forskningsspørsmål tre legger særlig vekt på hvorvidt avtalen har et potensial til å styrke norsk avskrekking og beroligelse.

Opgaven er avgrenset gjennom problemstillingens formulering. Den viser til intensjonserklæringen, som er avgrenset til Norge, Sverige og Finland og samarbeid om koordinering av operasjoner i fred, krise og konflikt. Undersøkelse av avtalens sikkerhetspolitiske konsekvenser er avgrenset til Norge.

## 1.2 Formål og relevans

Nordisk forsvarssamarbeid innenfor og utenfor NORDEFECO-rammen (Nordic Defence Cooperation) har blitt viet mye oppmerksomhet i tidligere studier, særlig forsøk på større integrasjon av styrkeproduksjon og felles anskaffelser i perioden fra 2006 til 2013 (se for eksempel (Dahl, 2014; Forsberg, 2013; Saxi, 2018)). Det trusseldrevne samarbeidet som har utviklet seg siden 2014 er mindre godt belyst, men har fått økt oppmerksomhet i senere tid (se for eksempel (Bredesen, 2020; Bredesen & Friis, 2019; Friis & Saxi, 2018; Møller, 2019; Saxi, 2019)). FFIs arbeid med prosjektet Globale Trender mot 2040 har også avstedkommet interessante rapporter om mulig fremtidig og tettere nordisk forsvarssamarbeid (Nyhamar, 2019a, 2019b).

Der det tidligere har vært mye fokus rettet mot økonomisk motivert samarbeid med ambisjoner om å kutte investerings- og driftskostnader, og deretter manglende evne til å gjennomføre dette, er fokuset i



---

dag som sagt rettet mot samarbeid basert på en felles trusselpersepsjon. Den trilaterale intensjonsavtalen tilsier at det trusseldrevne samarbeidet har tatt et viktig skritt videre – fellesoperativ planlegging med de tre landenes forskjellige militære kapasiteter med formål om økt forsvarsevne og avskrekking. De tre landene ønsker å samordne sine forsvarsplaner med mål om felles innsats i krise og konflikt. Dette er i seg selv interessant for videre undersøkelse.

Det at avtalen først ble inngått i september 2020 innebærer at den er for fersk til å ha blitt grundig analysert, hvilket gjør det spesielt interessant å vie den oppmerksomhet i denne studien. Videre er temaet relevant for den bredere diskusjonen om norsk sikkerhetspolitikk, der flere tar til orde for et mer integrert forsvarssamarbeid mellom landene i Norden og Nord-Europa som et supplement til NATO og Norges nære bilaterale forhold til USA (Diesen, 2020b, 2020c, 2020d; Hammerstad, 2020; Saxi, 2017; Tamnes, 2019).

### **1.3 Oppgavens oppbygging**

Kapittel 2 redegjør for og vurderer de metoder og kilder som er lagt til grunn for arbeidet med oppgaven.

Kapittel 3 beskriver det analytiske rammeverket for studien. Det har gitt retning til datainnsamlingen, og for analysen i kapittel 4 og 5, der problemstillingens forskningsspørsmål blir drøftet i lys av hypoteser identifisert gjennom redegjørelsen i kapittel 3. Redegjørelsen i det analytiske rammeverket tar for seg utviklingen og påvirkende forhold i det nordiske forsvarssamarbeidet, forklarer begrepene avskrekking og beroligelse, og utdyper og problematiserer grunntrekk og utviklingslinjer i den norske tilnærmingen til avskrekking og beroligelse.

I kapittel 4 analyseres forskningsspørsmål én om avtalens overordnede ambisjon, tiltak og rammer og forskningsspørsmål to om hensyn som har påvirket avtalen. I kapittel 5 analyseres det tredje forskningsspørsmålet om mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av avtalen for Norge. Kapittel 6 oppsummerer, konkluderer, og vurderer studiens funn.

---

## 2 Metode

### 2.1 Forskningsstrategi

Oppgaven har en eksplorerende problemstilling. Formålet er å undersøke avtalen og hvilke hensyn som ligger bak den, og analysere hvordan den vil kunne påvirke avskrekkings- og beroligelseslinjen og balansen mellom dem i norsk sikkerhetspolitikk. Dette er et tilfelle avgrenset i tid og rom. Studien kan dermed betraktes som et enkeltcase-studie, der tilnærmingen skal kunne gi en god innsikt og få frem en «virkelighetsnær» beskrivelse (Jacobsen, 2016, s. 99). Hensikten er å kunne gå i dybden i dette tilfellet for å skape en bedre forståelse av intensjonserklæringens opphav og mulige effekter for norsk sikkerhetspolitikk. Dette krever et intensivt undersøkelsesopplegg ved bruk av kvalitative metoder. Fordelen med denne forskningsstrategien er at den gir mulighet til å belyse avtalen fra flere vinkler gjennom innhenting og triangulering av data fra ulike kildetyper. I tillegg til foreliggende skriftlige kilder var det nødvendig for denne studien å supplere datamaterialet gjennom intervjuer (Jacobsen, 2016, s. 106).

### 2.2 Kilder og datainnsamling

Datainnsamlingen for denne studien tok utgangspunkt i det analytiske rammeverket i kapittel 3, og er basert på to hovedkategorier kilder: dokumenter og intervju. Primærdata ble hentet inn gjennom intervju med informanter og respondenter som har god kjennskap både til nordisk forsvarssamarbeid, herunder intensjonserklæringen, og til norsk sikkerhetspolitikk generelt. Offisiell informasjon hentet fra de tre regjeringenes nettsteder og kronikker forfattet av forsvarsministrene i Norge, Sverige og Finland om avtalen er også viktige primærkilder for oppgaven. Viktige sekundærdata til undersøkelsen er skriftlige kilder som vitenskapelige artikler, kronikker og debattinnlegg om nordisk samarbeid og norsk sikkerhetspolitikk.

#### 2.2.1 Intervju

Individuelle intervju egner seg godt som metode når det er få enheter som undersøkes, og når «vi er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen» (Jacobsen, 2016, s. 181). Den foretrukne intervjuformen er ansikt-til-ansikt, ved personlig oppmøte. Denne metoden er god for å etablere tillit og åpenhet mellom intervjuer og intervjuobjekt, og intervjuer får bedre kontroll på intervjusituasjonen (Jacobsen, 2016, s. 148). Siden denne oppgaven ble skrevet under koronapandemiens restriksjoner ble alle intervjuene gjennomført som telefonintervju gjennom Skype og Teams. Denne intervjumetoden kan være mindre tillitsbyggende, men dette avhjelpes gjennom bildeoverføring (Jacobsen, 2016, s. 148). Fordelen med denne typen intervju er at det er enklere og

---

billigere å gjennomføre, og ikke minst tidsbesparende, sammenlignet med ansikt-til-ansikt intervjuer. Intervjuene var semi-strukturerte, med tema og spørsmål i fast rekkefølge, men med åpne svaralternativer. Denne strukturen egner seg godt til intervjuer med fagekspertter og tillater en naturlig dialog mellom intervjuer og respondent. En intervjuguide ble utformet, som utgangspunkt for samtalen, se vedlegg 1. Intervjuguiden ble delt med intervjuobjektene i forkant slik at de hadde en mulighet til å forberede sine svar.

### **2.2.2 Utvalg**

Ifølge Jacobsen (2016, s. 180) er «valg av kriterier for utvalg av respondenter tett knyttet til problemstillingen» og dermed er «utvalget i kvalitative metoder formålsstyrt». Det ble benyttet en kombinasjon av utvalgs-kriterier: *informasjon, bredde og variasjon* og *snøballmetoden* (Jacobsen, 2016). Informasjon var det mest sentrale utvalgs-kriteriet i studien. Intervjuobjekter ble bestemt ut fra deres kjennskap til og befatning med undersøkelsens fokus. Et slikt utvalgs-kriterium kan være utfordrende, da det forutsetter at den som skal foreta utvalget kjenner godt til hvor gode informasjonskilder de ulike intervjuobjektene er (Jacobsen, 2016, s. 181). Med bakgrunn i egen kjennskap til relevante nivåer i forsvarssektoren og foreliggende forskning på området, samt tips fra veileder, ansatte i Forsvaret og intervjuobjekter, ble det for det første valgt å sikte mot Forsvarsdepartementets (FD) sikkerhetspolitiske avdeling, som har ansvaret for sikkerhetspolitiske spørsmål, departementets internasjonale virksomhet og relasjoner på det sikkerhetspolitiske området. For det andre ble det vektlagt å intervju forskermiljøet ved Institutt for forsvarsstudier (IFS), med tradisjon for forskning innen nordisk samarbeid og norsk sikkerhetspolitikk, også det basert på utvalgs-kriteriet informasjon. For det tredje ble det vurdert som viktig å få perspektiver og innspill fra det strategiske beslutningsnivået i Forsvaret, representert ved Forsvarsstaben (FST), og det operasjonelle planleggingsnivået, representert ved Fellesoperativt hovedkvarter (FOH) basert på utvalgs-kriteriene informasjon samt bredde og variasjon. Snøballmetoden ble blant annet benyttet for å innhente informasjon om mulige intervjuobjekter i Sverige og Finland.

Jeg gjennomførte intervjuene basert på to forskjellige utvalg med informanter og respondenter, se vedlegg 5. Jacobsen skiller slik mellom begrepene: Respondenter er «personer med direkte kjennskap til et fenomen» gjennom deltagelse i en hendelse eller ved at de er «medlemmer av en spesiell gruppe» (Jacobsen, 2016, s. 178), mens informanter ikke er medlemmer i gruppen, men likevel har god kunnskap om fenomenet som undersøkes (Jacobsen, 2016, s. 178). Utvalg 1 ble intervjuet først, og bestod av informanter fra IFS. Hensikten var at informasjonen fra disse intervjuene skulle bidra til datagrunnlaget for analysen og til å spisse intervjuguiden til intervju med utvalg 2. Informantene i dette utvalget er kjente forskere som har publisert vitenskapelige rapporter, artikler og bøker om nordisk forsvarssamarbeid og/eller norsk sikkerhetspolitikk. Utvalg 2 bestod av respondenter fra FD,

---

svensk FD, FST og FOH. Respondentene i utvalg 2 sitter i beslutningsnivåene i sine respektive avdelinger og har nær kjennskap til prosessene som ledet frem til avtalen og om mulige konsekvenser av den.

### **2.2.3 Personvern og dokumentasjon**

Før undersøkelsen startet ble det søkt om godkjenning til å innhente og behandle personlige opplysninger hos Norsk senter for forskningsdata (NSD). Se vedlegg 3 for NSDs vurdering av prosjektet. Det ble i tillegg søkt om tillatelse til å innhente informasjon om Forsvaret til forskningsformål fra Forsvarets forskningsnemd. Se vedlegg 4 for forskningsnemdas godkjenning av prosjektet. Intervjuene ble som nevnt gjennomført per Skype og Teams. Intervju på Teams ble gjennomført på Forsvarssektorens ugraderte løsning FO365 og på FisBasis. Det ble gjort opptak av intervjuene både på Teams og på en egen diktafon for å underlette transkribering. Opptak på diktafon ble slettet rett etter referatføring. Video-opptak ble lagret på privat område i FO365 i henhold til retningslinjer for databehandling utgitt av Forsvarets høgskole, disse slettes ved prosjektets slutt. Det ble skrevet ut detaljerte transkripsjoner fra hvert enkelt intervju for å få et godt utgangspunkt for dataanalysen, og for å legge seg så nært opp til idealet for dokumentasjon som mulig (Jacobsen, 2016, s. 200-201).

## **2.3 Metode for analyse**

Metoden som ble benyttet for analyse av datamaterialet basert på dokumenter og intervjuer, kan betegnes som «innholdsanalyse». Innholdsanalyse baseres på en antakelse om at det som fremkommer i for eksempel et intervju kan reduseres til overordnede og meningsfylte kategorier (Jacobsen, 2016, s. 207). Kategorisering av data handler om å bryte et tema, det som er gjennomgående for hele undersøkelsen og bestemt av problemstillingen, ned i mindre enheter (Jacobsen, 2016). Innholdselementer fra datamaterialet ble systematisert og dels guidet av det analytiske rammeverket og hypotesene, men også gjennom kategorier som «viste seg» gjennom undersøkelsen og som fremstod sentrale i å svare på problemstillingen. Kategoriseringen ble basert på gjennomlesning av samtlige innsamlede data, markering av relevante svar opp mot de enkelte delene av problemstillingen, og kartlegging av poenger og argumenter for og imot hypotesene som ligger til grunn for analysen. Det ble ikke benyttet et databasert analyseprogram for innholdsanalysen, det kunne ha vært med på å bedre systematiseringen av innsamlede data. Selv om det innsamlede datamaterialet var ganske omfattende var det likevel mye hjelp i en gjennomgående struktur og retning fra rammeverket og intervjuguiden, noe som bidro til å systematisere og analysere dataene på en god måte.

---

## 2.4 Etiske betraktninger

Som forsker skal man alltid gjøre etiske betraktninger og vurdere gevinster som oppnås gjennom forskningen opp mot eventuelle problemer intervjuobjekter kan oppleve. Dette er basert på Kants grunnleggende humanistiske perspektiv om at man ikke skal skade andre eller ville dem vondt. Det er tre grunnleggende krav som gjelder for forholdet mellom forsker og dem det forskes på: informert samtykke, krav på privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt. Informert samtykke vurderes på komponentene kompetanse, frivillighet, full informasjon og forståelse (Jacobsen, 2016, s. 46-47). Informantene og respondentene i undersøkelsen er i kraft av utdanning, erfaring og posisjon fullt i stand til å vurdere egen deltagelse. Før intervjuene ble hver enkelt forespurt om samtykke til å delta i undersøkelsen. Et eget informasjonsskriv med samtykkeskjema (se vedlegg 2) ble utformet for å gi deltagerne overordnet informasjon om studiens hensikt, problemstilling og hvordan innhentede data ville bli sikkert lagret, brukt og slettet ved studiens avslutning.

Fenomenet som studien tar for seg er i seg selv ikke kontroversielt eller inntrengende på den enkeltes privatliv. Det er et saklig anliggende om en samarbeidsavtale og dens betydning for norsk sikkerhetspolitikk. Siden deltagerne i undersøkelsen representerer ekspertise og høyere beslutningsnivå i FD og Forsvaret, var det videre ønskelig at deres synspunkter ikke ble anonymisert da dette kunne bidra til å redusere troverdigheten av studiens primærdata. Det ble likevel gitt åpning for at deltagerne kunne delvis anonymiseres ved at deres navn ikke kommer frem i oppgaven. Gitt at det var et lite antall deltagere fra relativt små miljøer i hvert utvalg ville full anonymisering være umulig å garantere. Dette ble håndtert gjennom studiens informasjonsskriv og samtykkeskjema. Da samtlige intervjuobjekter samtykket til bruk av fullt navn og stilling ble det ikke nødvendig å anonymisere kildematerialet.

Krav til å bli korrekt gjengitt er i denne oppgaven særlig knyttet til direkte sitater fra intervjuobjektene. Det som er viktig med hensyn til sitering er at uttalelsene settes inn i riktig kontekst, og ikke tas ut av sin naturlige sammenheng, da dette kan fordreie den opprinnelige meningen (Jacobsen, 2016, s. 51). Der direkte sitater ble benyttet i analysen fikk den det angår mulighet til å lese gjennom og godkjenne bruken av sitatene før innlevering.

## 2.5 Vurdering av forskningsdesignets validitet og reliabilitet

Validitet handler om at empirien skal være gyldig og relevant, med det menes at det innsamlede datagrunnlaget faktisk gir svar på de spørsmålene som er stilt. Det skilles mellom intern og ekstern gyldighet. Intern gyldighet innebærer at det skal være dekning i innhentede data til de konklusjonene

---

som trekkes (Jacobsen, 2016, s. 16–17). Kildematerialet baserer seg på både skrevne kilder og egeninnhentet datamateriale fra intervjuer, der analysen i stor grad baserer seg på dataene innhentet fra intervju. Tilgang på egnede intervjuobjekter er dermed veldig viktig for vurdering av dataenes gyldighet i rammen av denne oppgaven. Ifølge Jacobsen (2016, s. 229–232) vil data fra kilder med god kunnskap om emnet, nærhet til fenomenet som undersøkes, kilder uten motivasjon for å lyve og flere uavhengige kilder i stor grad bygge opp under argumentet om at informasjonen fra dataene er gyldig. Gjennom utvalgskriteriene har undersøkelsen fått med den viktigste førstehåndskilden på norsk side for å få en mest mulig virkelighetsnær beskrivelse av avtalen og de hensynene som ligger bak den, dette bekreftes også av informasjon fra intervjuene med andre informanter og respondenter. Videre er det en god bredde i kildene som bidrar til flere perspektiver. Spesielt med tanke på hvilke konsekvenser den kan ha for norsk sikkerhetspolitikk, men som også gjennom mange likheter i svarene må kunne sies å bidra til en virkelighetsnær beskrivelse av avtalen, hva som ligger bak og hva den kan bety. Likevel kan det tenkes at gyldigheten påvirkes negativt av at jeg av tidshensyn endte med et valg om å kun intervju kandidater fra norsk og svensk FD, og at det dermed mangler førstehåndsdata på sikkerhetspolitisk nivå fra det tredje landet i den trilaterale avtalen. Dette oppveies i noen grad ved bruk av andre kilder som beskriver det finske perspektivet, men det er en metodisk svakhet med mulig betydning for den delen av oppgaven som angår hvilke hensyn som ligger bak avtalen. Undersøkelsens gyldighet ville også ha blitt styrket ved innhenting av data fra militærstrategisk nivå i Sverige og Finland.

At oppgaven er ugradert og kun basert på åpne kilder, kan på den ene side ha ledet til at intervjuobjektene har lagt bånd på egne svar for å ikke gå på akkord med krav til informasjonssikkerhet. Dette kan ha en betydning for den interne gyldigheten. På den annen side kan funnene gjøres allment tilgjengelige og etterprøvbare. Overordnet var dessuten min vurdering at tilgang til graderte kilder ikke var nødvendig for å belyse forskningsspørsmålene i denne oppgaven på en god måte.

Gyldigheten påvirkes også av min egen tolkning og bruk av dataene gjennom utelatelse av detaljer, forenklinger og systematisering. Dette er en naturlig del av analysearbeidet, men det er også en fare for at forståelsen av hva som er relevante data er påvirket av egne meninger og fordommer (Jacobsen, 2016, s. 233). Dette er forsøkt motvirket gjennom skriving av gode og detaljerte referater fra intervjuene, deling av referater og brukte sitater med respondenter og informanter, samt flere runder med kritisk gjennomgang av datamaterialet sett opp mot analysen.

---

Den eksterne gyldigheten handler om overførbarhet – hvorvidt resultatene fra denne undersøkelsen er gyldige også i andre sammenhenger (Jacobsen, 2016, s. 16–17). Case-studier som denne har i utgangspunktet begrenset overførbarhet, men det er heller ikke denne studiens ambisjon å kunne generalisere funnene. Funnene kan imidlertid ha relevans for både forskning og praksis, noe som tas opp til vurdering i konklusjonskapittelet.

Reliabilitet handler om at empirien skal være pålitelig, og følgelig om nøyaktighet i undersøkelsesmetodene (Jacobsen, 2016, s. 16–17). Ifølge Jacobsen (2016, s. 242) kan undersøkeren påvirke den som intervjues, kalt intervjuereffekt eller undersøkereffekt. Alle samtaler formes av partene som deltar både i stil og innhold. Det har vært tilfeller i intervjusituasjonen der jeg antageligvis har påvirket informanten eller respondenten gjennom å stille ledende spørsmål eller vise til andre intervjuobjekters svar, som igjen har ledet til at intervjuobjektet modererte sitt eget svar. Dette ble rettet opp til de neste intervjurundene etter tilbakemelding fra veileder, og data som kan ha blitt utsatt for denne intervjueffekten har bevisst blitt utelatt fra analysen. Nøyaktige referater fra intervjuene bidrar generelt til økt reliabilitet for undersøkelsen.

Endelig er det verdt å kommentere at det å undersøke egen organisasjon kan ha både fordeler og ulemper. Som ansatt i Forsvaret var det naturlig å undersøke noe som har betydning for min egen arbeidsplass, siden jeg kjenner organisasjonen godt og har god tilgang på kilder. Selve temaet og fenomenet som undersøkes er i seg selv ikke noe som vil sette organisasjonen i et dårlig lys, og det ligger ikke tett på min egen arbeidshverdag. Det er derfor nærliggende å tro at det skal være mulig å nærme seg problemstillingen uten å havne i fallgruver som manglede kritisk distanse.

Studiens metodikk kan ikke gi et uttømmende og ufeilbarlig bilde av virkeligheten.

Forskningsdesignet skulle til tross for kommenterte svakheter likevel utgjøre et godt grunnlag for å svare på oppgavens forskningsspørsmål og problemstilling.

---

## 3 Analytisk rammeverk

Dette kapitlet skal gi en historisk og strategisk kontekst for problemstillingen, der hovedhensikten er å etablere et analytisk rammeverk som skal gi retning til datainnsamlingen og analysen.

### 3.1 Nordisk forsvarssamarbeid

Ifølge Saxi (2018) kan det nordiske forsvarssamarbeidet i nyere tid beskrives i fire faser: 1945–2006; 2007–2009; 2010–2013; og 2014–til i dag. Her redegjør jeg kort for hva som har kjennetegnet og påvirket samarbeidet i de ulike fasene, som igjen danner grunnlag for noen hypoteser for undersøkelse knyttet til forskningsspørsmål to: Hvilke hensyn har påvirket avtalens tilblivelse og utforming?

#### 3.1.1 1945–2006 – Avståelse

Perioden var i hovedsak preget av avståelse fra forsvarspolitisk samarbeid, med unntak av et mislykket forsøk på å skape et skandinavisk forsvarsforbund i 1948–49. Dette hadde sin bakgrunn i forskjellige sikkerhetspolitiske veivalg (Saxi, 2018, s. 90). Først etter den kalde krigen muliggjorde de sikkerhetspolitiske endringene en «forsiktig forsvarspolitisk integrasjon mellom de nordiske landene» (Saxi, 2018, s. 92).

Avståelsen fra militært samarbeid under den kalde krigen kom som et resultat av de nordiske landenes svært forskjellige erfaringer under andre verdenskrig, og ikke minst den nye bipolare verdensordenen som fulgte. De forskjellige erfaringene gjorde seg utslag i det feilede forsøket på å skape et skandinavisk forsvarsforbund etter krigen. Samtlige land forholdt seg i utgangspunktet nøytrale, men ble på hver sin måte involvert i verdenskrigen, og bare Sverige klarte å holde på nøytraliteten sin. Finland som kjempet på tysk side mot Sovjetunionen ble pålagt store sikkerhetspolitiske begrensninger gjennom en påtvunget vennskapsavtale med Sovjet i 1948. Norge og Danmark opplevde begge å bli okkupert, og de valgte sammen med Island å vende seg vestover. Alle tre ble med i NATO, som opprinnelige medlemmer (Dahl, 2014, s. 67-68).

Norges geografiske plassering gjorde det naturlig å se vestover fremfor østover for militært samarbeid. Den implisitte garantien fra den forhenværende maritime stormakten Storbritannia, ble erstattet med en formalisert allianse med eksplisitte sikkerhetsgarantier fra USA, den nye ubestridte supermakten i vest (Hilde, 2014, s. 95). En felles trusseloppfatning var hoveddriveren for å skape et skandinavisk forsvarsforbund. De forskjellige sikkerhetspolitiske standpunktene knyttet til allianse med stormakter versus allianse med nordiske småstater for å bevare regional lavspenning bidro til at det skandinaviske alternativet ikke ble noe av (Saxi, 2019). Den gang var det med andre ord et spørsmål om å velge enten NATO eller Norden. Nordisk militært og sikkerhetspolitisk samarbeid under den kalde krigen



---

var dermed offisielt en ikke-sak, med unntak av samarbeid om FNs fredsbevarende operasjoner og etterretningssamarbeid mellom Danmark, Norge og det nøytrale Sverige, der etterretningssamarbeid med NATO-landene ble sterkt preget av hemmelighet i Sverige (Saxi, 2018, s. 91).

Sovjetunionens sammenbrudd gjorde det mulig for Finland å reforhandle vennsapsavtalen med Russland, og med det fri seg fra sikkerhetspolitiske begrensninger fra den kalde krigen. Dette muliggjorde at både Sverige og Finland kunne søke medlemskap i EU og NATOs samarbeidsprogram Partnership for Peace (PfP). Dette var en vesentlig endring av Sverige og Finlands sikkerhetspolitiske posisjon, og begrepet «nøytral» ble erstattet med «militær alliansefrihet» for å beskrive deres sikkerhetspolitikk. Felles nordisk innsats i det NATO-ledede fredsopprettende oppdraget i Bosnia ble starten på en forsiktig nordisk sikkerhetspolitisk integrasjon (Saxi, 2018, s. 91-92). Denne integrasjonen ble formelt uttrykt gjennom opprettelsen av Nordic Armaments Cooperation (NORDAC) for felles utvikling og anskaffelser av materiell i 1994 og Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support (NORDCAPS) for et bredere samarbeid om internasjonale operasjoner i 1997 (Saxi, 2018, s. 92).

### **3.1.2 2007–2009 – Vekst og integrasjonsambisjoner**

Uttak av fredsdividenden gjennom kutt i forsvarsbudsjettene etter den kalde krigens slutt, ledet til en mulighetsstudie utgitt i 2007 om forsterket forsvarssamarbeid, etter initiativ fra forsvarssjefene Syrén og Diesen fra henholdsvis Sverige og Norge. Samarbeidet var ment å være et komplement til landenes respektive tilknytning til EU og NATO. I 2008 sluttet Finland seg til dette initiativet. Det var ifølge forsvarssjefene nødvendig for «å utvikle våre respektive lands forsvar i langsiktig økonomisk og strukturell balanse» (Saxi, 2018, s. 92). Den viktigste driveren var altså reduserte forsvarsbudsjetter og et ønske om å oppnå økonomiske besparelser gjennom å integrere større deler av styrkeproduksjonen, og inngå flernasjonale anskaffelser for å kunne oppnå stordriftsfordeler. Ifølge Diesen var ikke små nasjoner lenger i stand til å «[...] bære de sterkt voksende kostnadene ved et komplett militært forsvar alene» (Saxi, 2018, s. 92).

Initiativet ble godt mottatt på politisk nivå i de respektive landene, og nordisk forsvarssamarbeid fikk dermed en ny politisk giv. I 2008 formaliserte de nordiske forsvarsministrene den nye samarbeidsordningen under navnet Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP). Året etter, i 2009, ble NORDSUP, NORDCAPS og NORDAC formelt samlet i fellesordningen NORDEFECO (Saxi, 2018, s. 92).

I forbindelse med opprettelsen av NORDEFECO ble Thorvald Stoltenberg gitt i oppdrag å undersøke mulighetene for et enda dypere nordisk sikkerhetssamarbeid. Blant Stoltenberg-rapportens 13 forslag

---

var det formuleringen om en gjensidig og forpliktende «nordisk solidaritetserklæring», som vakte mest oppsikt og kritikk, det ble blant annet beskrevet «[...] som et forsøk på å etablere et nordisk «mini-NATO»» (Saxi, 2018, s. 92). Rapportens foreslåtte tiltak gikk dermed lengre enn det som var den opprinnelige intensjonen. En slik solidaritetserklæring var ansett som en nødvendighet for at de nordiske landene skulle lykkes med et tettere samarbeid (Saxi, 2018, s. 92). Det kom riktignok ut en nordisk solidaritetserklæring i 2011, men den var vag og uforpliktende i sin formulering (Saxi, 2018, s. 94).

### **3.1.3 2010–2013 – Forsvarspolitisk havari**

Det nordiske forsvarssamarbeidet utviklet seg i realiteten videre med de tre nasjonene Norge, Sverige og Finland, da Island ikke har et militært forsvar og Danmark den gang var uinteressert i det nordiske fellesprosjektet (Saxi, 2018, s. 93). Det økonomisk motiverte samarbeidet mellom de tre landene viste seg å fungere dårlig. Lite ble oppnådd på grunn av byråkratiske hindre, forskjellige investeringsprosesser og nasjonale industripolitiske interesser (Friis & Saxi, 2018). Flere prosjekter gikk ikke som planlagt. Spesielt det norske valget om å anskaffe F-35 i stedet for svenskenes JAS Gripen og Norges beslutning om å trekke seg fra den svensk-norske anskaffelsen av feltartilleri, Archer-samarbeidet, var sterkt medvirkende til at det økonomiske samarbeidet havarerte (Saxi, 2018, s. 94). Ifølge Bredesen og Friis (2019) var oppfatningen i svensk forsvarssektor at Norge mistet både tillit og troverdighet som partner etter sin sene uttrekning fra Archer-prosjektet. Det fikk også konsekvenser for det politiske samarbeidet mellom Norge og Sverige – erfaringen ledet til en forståelse av at nordmenn og svensker har distinkt forskjellige måter å tilnærme seg bilateralt samarbeid (Bredesen & Friis, 2019, s. 91). Mer spesifikt peker Bredesen og Friis (2019, s. 89) på at det var forskjellige tilnærminger til prosjektet på individnivå i de nasjonale anskaffelsesmyndighetene, preget av ulik forståelse av prosjektmålet og institusjonelle egeninteresser på tvers av de overordnede politiske mål, som medførte at Archer-samarbeidet gikk i oppløsning. Den svenske Bertelman-rapporten fra 2013 pekte isteden på at utbyttet av nordisk materiellsamarbeid var marginalt grunnet for stor avstand mellom positiv politisk retorikk og faktisk politisk vilje til å ta de nødvendige, men vanskelige beslutningene for å endre «det store bildet» og få samarbeidet til å fungere (Saxi, 2019, s. 670).

Den mislykkede strategien om felles styrkeproduksjon og anskaffelser ledet til at Norge, Sverige og Finland avskrev økonomisk samarbeid som en farbar vei videre for det nordiske forsvarssamarbeidet. Dette kan illustreres med daværende forsvarssjef Bruun-Hanssens konklusjon i 2015:

---

Gjennom de siste tiårene har Forsvaret erfart at ulike mål, industrielle interesser og behovet for å bevare suverenitet, setter grenser for hvor langt samarbeidet kan trekkes. Forsvaret ser ingen umiddelbare gevinster innenfor flernasjonalt samarbeid. (Saxi, 2018, s. 95)

### **3.1.4 2014–i dag – Ny giv og retning for samarbeidet i en endret situasjon**

Russlands annektering av Krim og påfølgende aggresjon i Øst-Ukraina i 2014 ledet til en endret sikkerhetspolitisk virkelighet. Russlands evne og vilje til folkerettsstridig maktbruk medførte som nevnt innledningsvis en ny og felles trusseloppfatning i Norden. Siden den gang har det blitt tatt flere grep for å øke forsvarsmessig integrasjon mellom landene. Særlig i forholdet mellom Sverige og Finland har det vært en stor utvikling med flere tiltak som har ført landenes forsvar tettere sammen.

I følge Petersson (2021, s. 2) ledet det kjøligere forholdet mellom Norge og Sverige til at svenskene vendte seg mot finnene. Et fordypet samarbeid mellom Sverige og Finland i en mer krevende sikkerhetssituasjon, har også sammenheng med deres felles alliansefrie status. Dette utviklet seg fra 2014 med en handlingsplan for hvordan samarbeidet kunne styrkes, og i den svenske langtidsplanen 2016–2020 la svenske myndigheter særskilt vekt på at et tettere knytning med Finland var nødvendig på grunn av den rådende sikkerhetssituasjonen. Dette skulle blant annet omfatte operativ planlegging og felles utnyttelse av sivile og militære ressurser i ulike situasjoner (Petersson, 2021, s. 2), inkludert en intensjon om samarbeid i krise og krig (Saxi, 2019, s. 673). Sommeren 2018 undertegnet landene et omforent memorandum (MOU) som klargjorde at formålet med samarbeidet var å styrke landenes forsvarsevne og at økt operativ evne skulle oppnås gjennom felles anvendelse av militære ressurser, interoperabilitet og evne til å agere sammen (Petersson, 2021).

Det svensk-finske samarbeidet omfatter i dag bilateral operasjonsplanlegging; øvingssamarbeid; sammensatte styrker; etablering av sikker kommunikasjon; gjensidig utnyttelse av maritim infrastruktur; forsvarsmaterielsamarbeid; alternative landingsplasser; og utveksling av personell (Petersson, 2021, s. 2–3). Det er også gjennomført lovendringer i de to landene som gir regjeringene muligheten til å beslutte militær støtte til hverandre ved behov, uten at dette må tas opp i respektive lands parlament (Petersson, 2021; Saxi, 2019). Landene har altså integrert sine forsvarsmakter betydelig de siste årene, men det foreligger fortsatt ingen gjensidige forpliktelser i avtaleverket. Den sikkerhetspolitiske handlefriheten med hensyn til alliansefrihet står fortsatt sterkt. For eksempel er den bilaterale fellesoperative planen ansett for å være et komplement til landenes nasjonale planverk (Petersson, 2021, s. 3).

Finland og Sverige har også gjort betydelige tiltak for å knytte seg nærmere NATO og de sterkeste vestmaktene, spesielt USA, siden 2014 (Saxi, 2019, s. 674). Landene ble Enhanced Opportunity Partners (EOP) i NATO i forbindelse med NATO-toppmøtet i Wales 2014, og i løpet av de neste to

---

årene inngikk de vertlandsstøtteavtaler med NATO, som muliggjør at NATO-allierte styrker kan deployere til Sverige og Finland i tilfelle en krise (Saxi, 2019, s. 674). Ekspertgruppen for forsvaret av Norge beskrev i «Et felles løft» at Finland og Sveriges forhold til NATO har «blitt så omfattende at det må kunne betegnes som en semi-allianse – et funksjonelt forsvarsfelleskap uten den gjensidige garantien» (Tamnes et al., 2015). I tillegg har begge knyttet seg nærmere London og Berlin gjennom bilaterale avtaler og meldt seg inn i det britiskledede Joint Expeditionary Force (JEF) og det tysklede Framework Nations Concept (FNC). Endelig har Finland og Sverige inngått en trilateral intensjonsavtale med USA med formål om å styrke forsvarssamarbeidet landene imellom (Finland, Sverige & USA, 2018; Saxi, 2019, s. 674). Disse tiltakene gjør landene i større grad til funksjonelt allierte i NATO, men det er fortsatt en hindring for det nordiske samarbeidet som sådan at Sverige og Finland ikke er medlemmer av alliansen (Møller, 2019).

NORDEFECO har tilsvarende endret fokus fra økonomisk til sikkerhetsdrevet samarbeid. På tross av tidlige nedturer har Karason og Wilson (2020) funnet at samarbeidet har kommet langt i å oppnå ambisjonene fra NORDEFECOs Visjon 2020, målsetningsdokumentet fra desember 2013. Visjon 2020 presenterte syv målsetninger, hvor de fem som angår det interne samarbeidet har hatt mest fremgang, herunder: Cross border training/øvelser/overvåkning og deployeringssamarbeid; kapabilitetssamarbeid; militær utdanning; sikre kommunikasjonslinjer og sikkerhetspolitisk dialog (Karason & Wilson, 2020, s. 16–17). Det bilaterale forholdet mellom Sverige og Norge forbedret seg også markant fra 2016, som en konsekvens av sikkerhetssituasjonen (Engvall, Frisell & Lindström, 2018, s. 21).

Overordnet har de nordiske landene styrket den sikkerhetspolitiske dialogen. Som eksempel ble scenario-baserte diskusjoner rundt krisesituasjoner introdusert under finsk formannskap i 2017. Videre har det blitt etablert sikkert samband mellom de nordiske forsvarsdepartementene og militære hovedkvarter for å øke informasjonsdeling i krisesituasjoner. Det utveksles stabsoffiserer, og det er inngått en avtale om «Easy Access» for å utvikle mulighetene for å utnytte hverandres luft-, land-, og havområder og militære baser i fredstid (Engvall et al., 2018, s. 29–32). Fremgang innenfor luftsamarbeidet er spesielt verdt å trekke frem: Cross border training (CBT) mellom jagerflyskvadronene i Bodø, Kallax og Rovaniemi har gitt regelmessig samtrening over flere år. Dette samarbeidet har bidratt til opprettelsen av Arctic Challenge Exercise (ACE), en multinasjonal biårlig luftøvelse som fikk status som flaggøvelse i 2019 (Engvall et al., 2018, s. 35–36), samt inngåelse av avtalen om deling av radardata i fredstid, Nordic Enhanced Cooperation Air Surveillance (NORECAS) i 2017 (Engvall et al., 2018, s. 44). På landsiden har landene bidratt i hverandres øvelser, særlig i den norske øvingsrekken Cold Response (Engvall et al., 2018, s. 56) og under svenskenes øvelse Northern Wind 2019 i Nord-Sverige deltok hele Brigade Nord (Karlsen, 2019). Under NATOs

---

artikkel 5-øvelse Trident Juncture i 2018 i Norge bidro Sverige og Finland med en kombinert brigadestyrke (Engvall et al., 2018, s. 56).

NORDEFCOs samarbeidsvisjon under norsk formannskap fra 2018 var det første uttalte signalet om at samarbeidet kunne gjøre seg gjeldende også i krise og krig (Saxi, 2019). Dette retningsskiftet er til forveksling lik situasjonen Norden var i rett etter andre verdenskrig. Igjen er driveren den felles trusselen mot statssikkerheten fra stormakten i øst. Denne gangen er det imidlertid ikke et valg om å velge NATO eller nordisk samarbeid, men et valg om å styrke eksisterende allianser (Saxi, 2019).

### **3.1.5 Sammenfatning av påvirkende forhold**

Kort oppsummert kan utviklingen i nordisk forsvarssamarbeid forklares med interne og eksterne drivere. Eksempler på interne drivere fra redegjørelsen over er økonomi, kultur og felles identitet, samt enkeltindivider, byråkratiske hindre og innenrikspolitik. Eksterne drivere kan deles i to typer; trusler og allianseforhold (Ringsmose, 2021). Forsøket på integrasjon etter andre verdenskrig var trusseldrevet, men avståelsen som preget hele perioden under den kalde krigen skyldtes i hovedsak allianseforholdene som umuliggjorde tettere samarbeid av hensyn til supermaktnaboen Sovjetunionen. Samarbeidet frem til «forsvarspolitisk havari» var påvirket av interne drivere med økonomi som den dominerende og den ble drevet frem «bottom-up» av spesielt forsvarssjefene som tydelige enkeltaktører. Siden 2014 har samarbeidet fått en sikkerhetspolitisk dimensjon og en forverret sikkerhetssituasjon med Russland som strategisk hovedutfordring har vært den dominerende driveren for dypere militært samarbeid. Samtidig har de nordiske land i stadig større grad integrert seg i det Ringsmose kaller den «Euro-atlantiske pol», USA og de øvrige europeiske stormaktene, gjennom bilaterale avtaler og deltagelse i de forskjellige forsvarssamarbeidene som for eksempel JEF, FNC og NATOs partnerskapsprogram. Det er vesentlig for nordisk samarbeid at Finland og Sverige har blitt trukket nærmere det militære samarbeidet i NATO, og at USA støtter tettere nordisk integrasjon. Dette har muliggjort tettere nordisk samarbeid (Ringsmose, 2021).

Sikkerhetsinteressene har altså brakt Norge, Sverige og Finland nærmere et dypere forsvarssamarbeid, men det er likevel noen begrensninger med hensyn til allianseforhold som holder samarbeidet tilbake. Det kan antas at dette også gjelder for intensjonsavtalen; den representerer et veiskille med hensyn til at den eksplisitt tar inn integrasjon i det ytterste av konfliktspekteret, men samtidig har den noen innbakte begrensninger. Det kan også være at det er andre hensyn som har påvirket avtalen.

---

### 3.1.6 Hypoteser

Dette leder frem til følgende hypoteser for videre undersøkelse for å kunne besvare problemstillingens forskningsspørsmål 2:

H1: Felles sikkerhetsinteresser har påvirket avtalen

H2: Ulike sikkerhetsinteresser har påvirket avtalen

H3: Andre hensyn har påvirket avtalen

Hypotesene gir retning til datainnsamling og analyse, men operasjonaliseres ikke nærmere for å sikre åpenhet for informasjon med relevans for å besvare problemstillingen. Redegjørelsen og oppsummeringen belyser imidlertid mulig relevante forhold.

## 3.2 Norsk avskrekking og beroligelse

Siden inngangen til den kalde krigen har den norske strategien overfor naboen i øst vært en balansegang mellom avskrekking og beroligelse. Dette delkapittelet redegjør kort for begrepene og den norske tilnærmingen. Deretter problematiseres den norske tilnærmingen i lys av strategiske utviklingstrekk som leder til hypoteser for videre undersøkelse.

### 3.2.1 Avskrekking og beroligelse

Avskrekking og beroligelse er begge strategier med formål å unngå (trusler om) et angrep fra en potensiell motstander – som regel en annen stat.

Avskrekking skal overbevise en motpart om at et angrep ikke vil lønne seg, fordi kostnader ikke står i forhold til gevinsten. Dette involverer innsats for å hindre eller straffe uønskede handlinger (Mazarr, 2020, s. 15). Ifølge Mazarr handler all avskrekking om anstrengelser for å påvirke hvordan en potensiell motstander tenker (Mazarr, 2020, s. 14), der hans persepsjon er den avgjørende variabelen for om avskrekking vil fungere eller ikke (Mazarr, 2020, s. 21). Viktige krav for at avskrekking skal fungere er attribuering; troverdige og proporsjonale trusler; signalering og eskalasjonshåndtering. Attribusjon handler om å tilordne ansvar for en handling til en aggressor. Troverdighet er knyttet til hvordan motstanderen oppfatter evnen og viljen til å agere; troverdige trusler er avgjørende for at avskrekking skal fungere som tilsiktet. Trusler som er proporsjonale med det som utløser avskrekkingstiltaket er mer troverdige enn uproporsjonale avskrekkingstiltak. Signalering er kommunikasjonsprosessen som underbygger ens vilje og evne til å agere, hvis formål er å overbevise motstanderen (Sweijts & Zilincik, 2020, s. 133). Det ligger i dette at avskrekkingstrategien må skreddersys den enkelte situasjon for at den skal fungere som tiltenkt.

---

Det er tradisjonelt to tilnæringer til avskrekking. Avskrekking ved *nektelse* søker å forhindre en handling ved å gjøre det usannsynlig at den vil lykkes. Nektelse handler dermed om å vise vilje og evne til å *forsvare* seg mot en aggressiv motpart. Tradisjonelt har dette handlet om å forsøke å skape en balanse eller likevekt mellom de militære styrkene i et omstridt område (Mazarr, 2020, s. 15). Guttelvik og Hennem (2019, s. 9) understreker at nektelsestilpasningen handler om å nekte en motstander å oppnå sine mål gjennom troverdig evne til å møte motstanderens aggresjon; en rekke virkemidler kan benyttes for å oppnå dette, men det er dermed også viktig å vite hva motstanderens mål er for at den skal være effektiv.

Avskrekking ved *straff* er en trussel om at motstanderen vil bli hardt straffet ved eskalering, i ytterste konsekvens ved bruk av atomvåpen, hvis de velger å angripe (Mazarr, 2020, s. 16). Langtrekkende konvensjonelle presisjonsvåpen gjør det også mulig for ikke-atommakter å nytte en slik strategi ved å true med å ta ut fiendtlige strategiske mål (Guttelvik & Hennem, 2019, s. 9). Formålet med straff er å forhindre at motstanderen utfører en bestemt handling gjennom å true med store kostnader (Guttelvik & Hennem, 2019, s. 8). Straffen innebærer at den angrepne part ikke bare vil forsvare det aktuelle konfliktområdet, men utnytte alle midler for å ramme motstanderen også på deres eget territorium, og dermed øke kostnaden betraktelig (Mazarr, 2020, s. 16).

Videre skilles det mellom *direkte* og *utvidet* avskrekking der direkte avskrekking er anstrengelser en nasjonalstat gjør for å unngå angrep på eget territorium, mens utvidet avskrekking handler om å forhindre angrep mot allierte eller partnere (Mazarr, 2020, s. 16). Tradisjonelt har vi knyttet utvidet avskrekking til små staters allianser med atommakter, som Norges medlemskap i NATO, men det kan også oppnås ved at småstater inngår i fellesskap for å drive konvensjonell avskrekking, som de nordiske landene i økt grad tilstreber i møte med trusselen fra Russland (Guttelvik & Hennem, 2019, s. 9). Enten man snakker om avskrekking i smal forstand, det vil si trussel om militært svar, eller bred forstand ved bruk av andre midler, for eksempel økonomiske sanksjoner, handler avskrekking om å påvirke kost-nytte-kalkylen til motstanderen ved bruk av trusler (Børresen, 2017). Men avskrekking alene vil ofte ikke være en egnet strategisk tilnærming med henblikk på å unngå et væpnet angrep.

For å fraråde en motstander fra å angripe må det ofte også sannsynliggjøres at det er mer å vinne på å beholde freden. For mye vekt på avskrekking ved bruk av trusler kan lede til at motstanderen oppfatter at væpnet konflikt er mer uunngåelig enn det egentlig er, ved at handlinger gjort for å styrke egen evne til å avskrekke provoserer frem en overilt handling fra motstanderen (Mazarr, 2020, s. 22). Beroligelse er en strategi som baserer seg på at motstanderen har aggressive intensjoner, på samme vis som ved avskrekking, men en aggresjon motivert av frykt og usikkerhet i stedet for egen vinning. Teorien bygger på Jervis' (1976) «spiralmodell», som tar sitt utgangspunkt i Herz' (1950)

---

«sikkerhetsdilemma», der en nasjons defensive tiltak for å øke egen sikkerhet blir mistolket som truende av andre stater. Dette leder igjen til styrkeoppbygging på motsatt side og utløser en spiral av mistro, tiltak og mottiltak. Beroligelse skal altså redusere frykt og usikkerhet som drivere for aggresjon. Eksempler på beroligende tiltak er selvpålagte begrensninger på militære styrkers kapasitet og aktivitet, etterlevelse av uformelle normer og formelle avtaler som regulerer forhold mellom statene, samt i bred forstand dialog og samarbeid (Lebow, 2018).

### **3.2.2 Grunntrekk og utviklingslinjer i den norske tilnærmingen**

Ifølge Tamnes og Eriksen (1999) er det fem grunnsetninger som ble lagt til grunn for norsk forsvarsplanlegging som følge av erfaringene fra andre verdenskrig:

1. Norge ville bli trukket med dersom det skulle komme en ny stormaktskrig.
2. Som småstat ville Norge trenge militær hjelp utenfra.
3. Hjelpen måtte søkes hos vestmaktene.
4. Den måtte forberedes i fred for å bli effektiv i krig.
5. Norge trengte selv et sterkt og moderne forsvar som kunne holde ut til hjelpen kunne ankomme. (s. 9)

NATO ble opprettet som følge av frykt for sovjetisk press og ekspansjon, i et maktsystem sterkt preget av det bipolare maktforholdet mellom supermaktene USA og Sovjetunionen (Tamnes, 2015). Norges målsetning med inntreden i alliansen i april 1949 var nettopp å avskrekke Sovjetunionen fra å gå til angrep på norsk territorium ved å binde vestmaktene til forsvaret av landet. Videre var det en ambisjon om å beholde en tilstand av lavspenning i Norden ved å ikke provosere Sovjetunionen i unødig grad, «baseerklæringen» fra februar samme år er et eksempel på dette. Samtidig var det et utenrikspolitisk hensyn å opprettholde nasjonal suverenitet og et innenrikspolitisk hensyn å ivareta en bred oppslutning om forsvars- og sikkerhetspolitikken (Børresen, Gjeseth & Tamnes, 2004, s. 374). For å best ivareta disse hensynene ble Norges forhold til Sovjetunionen preget av en balansegang mellom avskrekking og beroligelse, mens politikken overfor NATO og vestmaktene som et speilbilde kan beskrives som en «spenning mellom *invitasjon* og *integrasjon* på den ene siden, og *avskjerming* på den andre» (Børresen et al., 2004, s. 374).

Gjennom den kalde krigen og i tiden etterpå har norsk balansepolitikk vært preget av en *dialektikk*. I perioder med mindre alliert interesse har norske myndigheter invitert stormaktene til større engasjement med mål om å styrke avskrekking. Samtidig har gjerne større engasjement igjen ledet til avskjermingstiltak med mål om å styrke beroligelse (Tamnes, 2019). Et eksempel er da norske myndigheter jobbet aktivt for større alliert engasjement når flankeforsvaret ikke var høyt prioritert på



---

70-tallet. Da NATO økte sitt engasjement mot slutten av 70-tallet, som følge av sovjetisk oppbygging av strategiske kapasiteter på Kola-halvøyen, skapte dette motreaksjoner og den norske avskjermingsprofilen ble skjerpet (Børresen, Gjeseth, Tamnes, 2004, s. 374). I en større nordisk ramme var det også under den kalde krigen en forestilling om at *nordisk balanse* gjennom de nordiske landenes forskjellige sikkerhetspolitiske tilpasninger, allianse, nøytralitet og vennsapsavtale, bidro til å beholde lavspenning i regionen (Brundtland, 1966).

Det norske forsvaret var innrettet mot defensive oppgaver, en nektelsesstrategi, der holdetid var et kjerneelement i forsvarskonseptet. Forsvarets oppgave var da, med en stor mobiliseringsbasert landmakt støttet av tilpassede luft- og sjøstyrker, å forsinke en invasjon fra Sovjetunionen og stoppe den i Indre Troms, og deretter holde ut inntil alliert hjelp kunne settes inn. Offensive operasjoner for å avskrekke Sovjetunionen måtte ivaretas av andre stater, med USA som den viktigste garantisten (Tamnes, 2015, s. 386–387). Beroligelse av Sovjetunionen ble søkt ivaretatt gjennom et sett med selvpålagte begrensninger i fredstid, med basepolitikken, atompolitikken og restriksjoner på alliert virksomhet i Nord-Norge som de mest sentrale (Tamnes, 2015, s. 386). Invitasjonspolitikken på 70-tallet var fundert i at alliert hjelp måtte være mer forpliktende og håndfast, med dedikerte styrker før krigen brøt ut – og Norges strategiske posisjon ledet til en større grad av alliert forpliktelse, spesielt gjennom amerikansk forhåndslagring av materiell. Målet var troverdig avskrekking ved avtaler som muliggjorde tidlig støtte og en tydeligere binding til støttemaktene (Tamnes, 2015, s. 388). Basepolitikken ble justert flere ganger for å sikre det overordnede mål om å legge til rette for alliert innsats i tilfelle krise og krig.

Da Sovjetunionen gikk i oppløsning og USA gjenstod som supermakt i en ny unipolar maktstruktur fikk Norge redusert strategisk betydning, og NATO endret fokus fra kollektivt forsvar til krisehåndtering «out of area» (Tamnes, 2015, s. 388). Selv om noen ordninger for alliert militær assistanse i en artikkel 5-situasjon besto, ble mange avvirket eller forvitret på få år (Tamnes, 2015, s. 388). På grunn av restusikkerheten fra Russland ble ikke invasjonsvorsvaret strukturelt avvirket før de store omstillingene fra begynnelsen av 2000-tallet (Rottem, 2007, s. 71). For Norge «hvilte alliansegarantien på engasjement ute», og omstillingen av Forsvaret til et moderne og fleksibelt innsatsforsvar med høy kvalitet og reaksjonsevne, men betydelig mindre volum, skulle understøtte dette (Tamnes, 2015, s. 388). Russland ble i langtidsplanene på 2000-tallet ansett for å ikke utgjøre en militær trussel mot Norge, men stormakten var fortsatt en viktig rammefaktor for utforming av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik (Rottem, 2007, s. 71).

Fra 2007–2008 begynte det Tamnes (2015) kaller en varsom retro-tendens. De baltiske statene og Polen var bekymret for Vladimir Putins stormaktsambisjoner, og Norge lanserte

---

«Nærområdeinitiativet» som argumenterte for en bedre balanse mellom innsats utenfor alliansens kjerneområde og kollektivt forsvar hjemme (Tamnes, 2015, s. 389). Ansporet av russisk militær modernisering, aggresjon mot Georgia i 2008 og ikke minst mot Ukraina i 2014, har NATO oppdatert sine beredskapsplaner, etablert nye reaksjonsstyrker og gjennomfører igjen storskala artikkel 5-øvelser (Tamnes, 2015, 2019). Avskrekking gjennom kollektivt forsvar ble igjen et hovedanliggende for NATO, og begrepet ble også gjeninnført i langtidsplanen for forsvarssektoren i 2016, der det ble stadfestet at Forsvarets hovedoppgave var å «sikre troverdig avskrekking med basis i NATOs kollektive forsvar» (Saxi, 2021). Rapporten «Et felles løft» understreket at Russland vil være den viktigste faktoren i norsk forsvarsplanlegging i overskuelig fremtid (Tamnes et al., 2015, s. 94). Den anbefalte en oppbygging av nasjonal militær evne og at det måtte legges bedre til rette for mottak av alliert støtte for å kunne etablere troverdig avskrekking mot Russland – med vekt på å binde USA til forsvaret av Norge (Tamnes et al., 2015, s. 95). Rapporten argumenterte også for at naboskapet med Russland måtte «forvaltes klokt og springe ut av våre felles interesser» og at «den doble politikken med grensesetting og aktivt samarbeid» fortsatt står seg i en ny tid (Tamnes et al., 2015, s. 95).

Norske myndigheter har fulgt opp slike anbefalinger gjennom for eksempel styrking av forsvarsbudsjettet og anskaffelse av strategiske kapasiteter, samt gjennom sterkere tilknytning til alliansen og særlig USA. Amerikanske styrker på tilnærmet fast rotasjon, amerikanske bombefly på øvelse stasjonert på Ørland (Lorentzen, Kolseth, Stranden & Wilsgård, 2021) og amerikansk anløp med atomubåt i Tromsø (Malmo, Sveen & Åsali, 2021) er eksempler på tilstedeværelse som har ledet til reaksjoner i form av protester og muntlige trusler fra Russland (Nilsen, 2021; Staalesen, 2020). Også innenriks har dette ført til debatt der det advares mot at det legges for mye vekt på avskrekking og for tett knytning til USA, og at dette må oppveies med beroligende tiltak, Tormod Heier er en representant for dette synet (Heier, 2019), men også den politiske venstresiden har advart om det samme. Uten å ta stilling til den «rette balansen» mellom avskrekking og beroligelse som er minst en masteroppgave i seg selv, synes det tydelig at det har blitt lagt økt vekt på avskrekking, og at beroligelseskomponenten er ganske uklar selv om det vises til at restriksjoner som basepolitikken og en rekke beroligende mekanismer ligger fast (Forsvarsdepartementet, 2020a, s. 22).

### **3.2.3 Strategiske utviklingstrekk og utfordringer**

Det er USA som er garantisten for NATOs artikkel 5 og i overskuelig fremtid har «[...] evnen til å sikre troverdig avskrekking og forsvar i nord» (Tamnes, 2019, s. 57). Samtidig råder det usikkerhet om hvor USA går på lengre sikt. USA retter et større fokus mot den økende konkurransen fra Kina, og det geopolitiske sentrum har flyttet seg fra Europa til Asia (Tamnes, 2019). Maktforskyvningen i det internasjonale system har ført med seg en tiltakende stormaktsrivalisering mellom Kina og USA på den ene siden, og NATO/USA og Russland på den andre siden (Posen, 2015; Tamnes, 2019; Tunsjø,

---

2018). Tunsjø (2018, s. 166–168) hevder at forskyvningen kan undergrave NATOs utvidede avskrekking og han peker på følgende mulige årsaker: NATOs utvidelser mot øst med flere militært svake nasjoner, store kutt i forsvarsbudsjettene i NATO (som nå er i ferd med å sne), reduksjonen av amerikanske styrker i Europa og usikkerheten knyttet til Trump-administrasjonens forpliktelse til alliansen. Konsekvensen av dette er at de europeiske NATO-medlemmene må ta mer ansvar for egen sikkerhet.

Biden-administrasjonen har uttrykt tydelig støtte til NATO, men samtidig kan vi ikke forvente at det amerikanske utenrikspolitiske fokuset vil endre seg i tiden fremover. USA vil fortsatt være mest opptatt av konkurransen med Kina, og for øvrig kan Bidens regjering ventes å vende blikket innover for å sikre innenrikspolitisk stabilitet (McFaul, 2021, 3. februar, s. 3:50). Andre peker på at NATO har beveget seg mot å være mer en samarbeidsorganisasjon for sikkerhet, og at de europeiske nasjonene samler seg i mindre allianser, uformelle og formelle, basert på felles sikkerhetsinteresser og trusselpersepsjon (Guttelvik & Hennum, 2019, s. 9). NATO-styrker er dessuten begrenset i antall. Samlet gir dette usikkerhet om den allierte evnen og viljen til å komme Norge til unnsetning i tide dersom en større krise skulle oppstå.

På den annen side har USA «sterke strategiske interesser i Norge og den nordlige region», som økt militær tilstedeværelse de siste årene vitner om (Tamnes, 2019, s. 57). I en alvorlig konflikt kan amerikansk engasjement til støtte for Norge regnes med, siden Russlands kjernefysiske kapasitet i nordområdene utgjør en trussel mot USA. Terskelen for hjelp er imidlertid uklar ved kriser og anslag i en gråsoner mellom fred og krig.

Russland er den mest sannsynlige statlige aktøren som direkte kan true norsk suverenitet og handlefrihet. Dette underbygges blant annet av Forsvarssjefens militærfaglige råd 2019 og Etterretningstjenestens FOKUS-rapport 2020 som begge peker på økt russisk førsteslagsevne gjennom moderniseringen av russisk militærmakt. Spesielt fremheves langtrekkende konvensjonelle presisjonsvåpen og såkalte hybride virkemidler i gråsonen som trusler. Videre er russisk vilje til å bruke militærmakt mot sine naboland demonstrert. Dette leses som at det i russisk forståelse ikke eksisterer et klart skille mellom krig og fred (Etterretningstjenesten, 2020, s. 43).

Ifølge Adamsky (2020, s. 162) har Moskva en særegen forståelse av avskrekking (à la Ruse), som innebærer bruk av trusler, noen ganger med begrenset bruk av makt, for å opprettholde status quo (avskrekking), for å forandre det (tilskrekking<sup>1</sup>), for å forme det strategiske miljøet der interaksjonen

---

<sup>1</sup> Tilskrekking er norsk benevnelse for compellence – å tvinge en motstander til å gjøre noe han ellers ikke ville gjort (Haga & Maaøe, s. 62)

---

skjer, for å forhindre eskalasjon og for å de-eskalere. Terminologien brukes for å beskrive signalering og aksjoner både opp mot og under militær konflikt, og spenner over alle krigens faser. Dette er i tråd med den nye russiske konseptuelle tenkningen rundt bruk av makt, der en miks av kinetiske og ikke-kinetiske maktmidler benyttes på tvers av flere domener, med andre ord en koordinert bruk av statens militære, diplomatiske og økonomiske midler (Adamsky, 2020, s. 168). Ifølge Gerasimov-doktrinen handler russisk avskrekking om å ha et sett av sammenhengende påvirkningsoperasjoner på tvers av alle domener i samsvar med russisk forståelse av krig, og de benytter alle statens midler til rådighet, i fred, krise og krig (Adamsky, 2020, s. 170). Det er en kontinuerlig «kamp» uten skille mellom fred og krig, og kampen kan føres på eget territorium, internasjonale farvann eller på motstanderens hjemmebane (Adamsky, 2020, s. 172). Russland har dermed et pragmatisk og fleksibelt syn på bruk av militærmakt for å oppnå sine mål. Mazarr (2020, s. 25–26) peker også på at Russlands strategi i gråsoner-kampanjer er å drive «salami slicing» gjennom en lang serie med lavintensitets aggresjoner for å endre situasjonen på bakken uten å gjøre noe så alvorlig at det rettferdiggjør et større svar. Dette gjør de for å sette motstanderen i et dilemma, ved å unnlate å svare på alle små overtramp, svekkes den strategiske viljen til motstanderen over tid. Endelig vil russisk evne til å drive lavintensitets hybride operasjoner utfordre både stats- og samfunnsikkerheten. For å kontre dette må man evne å koordinere og samordne statens beredskapsressurser på tvers av departementer og fagetater (Diesen, 2018, s. 46-47).

Russlands lokale styrkeovertak og evne til sammensatt virkemiddelbruk under terskelen for konvensjonell krig, sett i sammenheng med usikkerhet knyttet til rettidig og tilstrekkelig alliert støtte, utfordrer norsk tilnærming til avskrekking basert på alliert støtte, forberedt bistand og en begrenset egen evne til militær nektelse (Oma, 2021, s. 390). Gjennom koordinert innsats med Finland og Sverige er det grunn til å tro at norsk avskrekking kan styrkes gitt at Norden kan betraktes som ett operasjonsområde, et forhold jeg vil vende tilbake til. Som påpekt av Tamnes (2019, s. 59), kan kanskje også beroligende tiltak ses i nordisk sammenheng. Den tiltakende stormaktskonkurransen i norske nærområder i nord utfordrer Norges mål om å bevare lavspenning i regionen, samtidig som det er lite Norge kan få utrettet alene i å påvirke totalaktiviteten. Kanskje kan påvirkning sikres bedre i en større nordisk ramme, mellom små land med særlig interesse i å bevare lavspenning i regionen.

---

### 3.2.4 Hypoteser

Dette leder frem til følgende hypoteser for videre undersøkelse for å kunne besvare problemstillingens forskningsspørsmål 3:

H4: Avtalen har et potensiale til å styrke avskrekkingslinjen i norsk sikkerhetspolitikk.

H5: Avtalen har et potensiale til å styrke beroligelseslinjen og fremme en god balanse mellom avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk.

Hypotesene gir retning til datainnsamling og analyse, men operasjonaliseres ikke nærmere for å sikre åpenhet for informasjon med relevans for å besvare problemstillingen. Redegjørelsen over belyser imidlertid mulig relevante forhold.

---

## 4 Analyse – Avtalen og påvirkende hensyn

### 4.1 Hva er avtalens overordnede ambisjon, tiltak og rammer?

Den finsk-norsk-svenske intensjonsavtalen må ses som en del av operasjonaliseringen av NORDEFCOs visjon for 2025. Dette underbygges tydelig i kildematerialet (Finland, Norge & Sverige, 2020; Forsvarsdepartementet, 2020; R. Tamnes, intervju, 10. februar 2021<sup>2</sup>; S. Efjestad, intervju, 23.februar 2021<sup>3</sup>). Ifølge visjonen vil de nordiske landene:

[...] improve our defence capability and cooperation in peace, crisis, and conflict. We ensure a close Nordic political and military dialogue on security and defence. Acknowledging our different security affiliations, we pursue an agenda based on joint security perspectives, efficient and cost-effective cooperation to strengthen our national defences and the ability to act together. (Finland, Norge & Sverige, 2020)

I pressemeldingen som fulgte intensjonsavtalen uttalte forsvarsminister Frank Bakke-Jensen at «denne avtalen er et konkret tiltak for å virkeliggjøre visjonen» (Forsvarsdepartementet, 2020b). Dette bekreftes også gjennom intervjuene med blant andre Svein Efjestad, sikkerhetspolitisk direktør i FD, og Rolf Tamnes, professor ved FHS/IFS. Tamnes sier at «[...] man [må] se den siste avtalen i sammenheng med visjonen, som ble laget i 2018 under norsk formannskap», og videre at «essensbegrepet i visjonen er jo dette med *konflikt* [min kursiv], hvor du drar dette et stykke videre. Da bereder du gjennom visjonen grunnlaget for intensjonserklæringen» (Tamnes, 2021). Likeledes bekreftes dette av Efjestad, som poengterer at man nå «[...] arbeider etter Visjonserklæringen for 2025» og at den operativt innrettede avtalen er «ett element i et mye større bilde» (Efjestad, 2021). Avtalen må altså ses som en del av en større helhet i det nordiske samarbeidet, og en utvikling særlig basert på NORDEFCOs visjon fra 2018.

Den overordnede ambisjonen med avtalen er i tråd med visjonen «to be able and ready to conduct operations in crisis and conflict» (Finland et al., 2020), med formål om å gjøre landenes forsvar mer effektive. Dette synet har solid støtte i kildematerialet (Efjestad, 2021; Finland et al, 2020; Forsvarsdepartementet, 2020; H. L. Saxi, intervju, 11. februar 2021<sup>4</sup>). I avtalens målsetning står det blant annet “we are determined to take combined measures *aiming at enhancing and improving our ability to conduct military operations* [min kursiv]” (Finland et al., 2020). Videre uttalte forsvarsminister Bakke-Jensen følgende i forbindelse med at avtalen ble signert: «Som et resultat av

---

<sup>2</sup> Heretter forkortet (Tamnes, 2021)

<sup>3</sup> Heretter forkortet (Efjestad, 2021)

<sup>4</sup> Heretter forkortet (Saxi, 2021a)

---

samarbeidet forventer vi forbedret samvirke mellom våre militære styrker. Det styrker muligheten til å gjennomføre felles militære operasjoner» (Forsvarsdepartementet, 2020b).

Intensjonsavtalen har et høyt ambisjonsnivå i en nordisk sammenheng, og inneholder flere konkrete tiltak som skal bidra til praktisk realisering (Finland et al., 2020):

1. Form a trilateral policy steering group with representatives from the Ministries of Defence.
2. Task the military authorities to form a trilateral strategic planning group.
3. Conduct discussions based on common security concerns in the region.
4. Discuss relevant national operations plans between Finland, Norway, and Sweden in areas of common concern and with reciprocity in order to be able to coordinate national operations plans.
5. Conduct exercises and TTDs based on requirements from current planning and plans.
6. Explore the possibility to coordinate future national operations planning in areas of common concern.
7. Explore the possibility for common operations planning in certain areas.

Tiltak nummer én og to er allerede fulgt opp og iverksatt ved at det er opprettet en trilateral politisk styringsgruppe på politisk-strategisk nivå, altså departementsnivå, og en trilateral militær-strategisk plangruppe på forsvarsstabsnivå. Den militær-strategiske plangruppen er gitt i oppdrag å operasjonalisere tiltak tre til syv i avtalen. Det er et pågående arbeid, som skal presenteres for det politiske beslutningsnivået mot slutten av 2021 (S. Krey, intervju, 1. mars 2021<sup>5</sup>; Y. Odlo, intervju, 26. februar 2021<sup>6</sup>).

Den ambisiøse kjernen i avtalen er koordinering av operasjonsplaner, som understreket av forsvarsministrene i deres felles uttalelse: «Målet er å gjøre det mulig å koordinere nåværende og fremtidige militære operasjonsplaner» (Bakke-Jensen, Hultqvist & Kaikkonen, 2020). Dette kommer til uttrykk i avtalens sjette tiltak. Dette kan lede til felles operasjonsplanlegging innenfor enkelte områder, noe som er et uttalt politisk mål (Bakke-Jensen et al., 2020), og kommer til uttrykk i avtalens syvende tiltak. Det er fremdeles for tidlig å si hvor langt en slik koordinering av operasjonsplaner kan eller vil gå. Det fremkommer av intervjuene at det på norsk side er knyttet litt forskjellige tolkninger til forståelsen av hvor langt det er mulig å koordinere nasjonale operative planer (Efjestad, 2021; Krey 2021; Odlo, 2021). Det er på den ene side naturlig i og med at de tre landene er i en tidlig fase av

---

<sup>5</sup> Heretter forkortet (Krey, 2021)

<sup>6</sup> Heretter forkortet (Odlo, 2021)

---

operasjonaliseringen av samarbeidet. Det gis på den annen side likevel et inntrykk av at det fra norsk politisk-strategisk nivå er et klart ønske om raskt å komme i gang med å koordinere operasjonsplanene for å få et mer effektivt forsvar, og at dette ikke anses for å være i strid med NATO-traktaten (Efjestad, 2021). Fra norsk militært nivå er det imidlertid en mer forsiktig tilnærming, et syn er for eksempel at koordinering ikke nødvendigvis innebærer «koordinerte operasjonsplaner», men at man øver sammen og derigjennom blir bedre i stand til å operere sammen (Odlo, 2021).

Selv om ambisjonsnivået fra politisk hold må sies å være høyt, er det flere rammer og begrensninger innbakt i avtalen. For det første må felles militære aksjoner som svar på en oppdukkende krise besluttes separat i de tre hovedstedene. Dette fremkommer av avtalens formulering om at «[a]ny military action will be subject to separate national political decision making processes» (Finland et al., 2020). Videre kan ikke avtalen forstås som en «en for alle, alle for en» type avtale (Odlo, 2021), på linje med Atlanterhavspakten, da den uttrykkelig sier at den «does not entail any mutual defence obligations» (Finland et al., 2020). Avtalen er dessuten ikke juridisk bindende i henhold til nasjonal eller internasjonal lov (Finland et al., 2020).

For det andre er avtalen i utgangspunktet avgrenset geografisk til samarbeid på Nordkalotten, selv om den åpner for en utvidelse:

A possible outcome is operations planning for areas of common concern, for example the northern parts of Finland, Norway and Sweden (North Calotte and expand to other areas as required). (Finland et al., 2020)

For det tredje har Norge fått med en formulering i avtalen som stadfester at landet vil overføre kommando til NATO i krise og krig: «Noting that Norway plans to transfer command to NATO in crisis and war» (Finland et al., 2020). En beslektet presisering er formuleringen om at “[t]his trilateral Statement of Intent [...] does not substitute for or invalidate any existing defence agreements, arrangements or memoranda of understanding among the participants” (Finland et al., 2020). Den dekker imidlertid alt eksisterende forsvarssamarbeid for de tre landene, ikke bare det norske NATO-medlemskapet.

Selv om det er lagt inn en del begrensninger i avtalen er det tydelig at det er et ønske fra politisk-strategisk nivå å utvide og utvikle avtalen videre. Forutsatt at det operative samarbeidet mellom Norge, Sverige og Finland, representert ved de syv tiltakene, modnes enda mer. I dag er samarbeidet avgrenset til disse tre landene, utenfor NORDEFECO-rammen og med geografisk fokus på



---

Nordkalotten. Dette bygger på det allerede eksisterende gode samarbeidet mellom de tre landene generelt og på Nordkalotten spesielt, og en tanke om at avgrensning i første omgang vil lette arbeidet med NORDEFCOs visjon 2025. At avtalen er trilateral og utenfor NORDEFCO-rammen henger nok sammen med geografien og at det er enklere å faktisk gjennomføre noe av verdi og få ønskede resultater når ganske få land med relativt likt fokus er involvert. Flaggkommandør Solveig Krey, fungerende sjef i FST operasjonsavdelingen, understreker dette (Krey, 2021):

Vi skal ikke undervurdere dette med geografien, det er lettere å fokusere på Nordkalotten enn å ta med hele Østersjøen for da får du så mange som er med på, inne i dette her. Det tror jeg er grunnen til at vi har med de tre og Nordkalotten i første omgang.

Det er et ønske i hvert fall fra norsk side om å utvide og utvikle dette samarbeidet. Ifølge Efjestad (2021):

[...] ønsker [vi] etter hvert å utvide dette samarbeidet om koordinering av operasjonsplaner til hele det nordiske området, vi ønsker å utvide til totalforsvarplanlegging og vi ønsker å flytte alt dette over i NORDEFCO. Nå har vi en trilateral sak ved siden av. Vi må få det inn i hovedrammen for det nordiske samarbeidet som gjør det administrativt enklere, det vil også gi mer substans til NORDEFCO selv.

I et lengre perspektiv kan det hende en større samordning innenfor samfunnssikkerhet blir aktualisert også i det nordiske samarbeidet. Bjarnason-rapporten anbefaler blant annet en større samordning i de nordiske land innenfor cybersikkerhet og at det bygges opp en evne til å forstå hybride trusler som angår dem kollektivt (Bjarnason, 2020, s. 14–19).

Samlet sett virker det som at det er et poeng i seg selv at avtalen omfatter disse tre landene og i utgangspunktet er avgrenset til et geografisk område der alle tre i dag har felles interesser, og positive erfaringer med operativt samarbeid – for eksempel Cross-Border-training på luftsiden og deltagelse i hverandres øvelser med store landstyrker. Ambisjonen er å oppnå mer effektive militære styrker som kan samarbeide i hele konfliktspekteret. Fremtidig utvidelse av det geografiske samarbeidsområdet er ønskelig, samt formalisering gjennom rammeverket til NORDEFCO, som vil kunne bidra til å styrke det samarbeidet. En mulig videreutvikling av samarbeidet mot totalforsvarsperspektivet tar også inn over seg den utfordringen som hybride eller sammensatte trusler representerer for småstaten. Det kan tolkes som at disse avgrensningene i intensjonserklæringen er gjort nettopp for å øke sannsynligheten for å lykkes med det potensielt banebrytende skrittet det er å koordinere operasjonsplanene mellom tre land som ikke er formelt allierte. Det kan ses på som et lite, men viktig skritt mot noe mer håndfast og

---

troverdig. Samtidig er avtalen i en tidlig fase av implementering, det er fortsatt en del ubesvarte spørsmål om handlingsrom og rammer, og hvordan den skal omsettes fra politisk til militært nivå.

## 4.2 Hvilke hensyn har påvirket avtalens tilblivelse og utforming?

### 4.2.1 H1: Felles sikkerhetsinteresser har påvirket avtalen

De tre landene ser på Russland som felles strategisk hovedutfordring. Det har skapt et sterkt incentiv for fordypet samarbeid. Det er solid støtte for dette i kildematerialet (Bakke-Jensen et al., 2020; Efjestad, 2021; Finland et al., 2020; Forsvarsdepartementet, 2020; Krey, 2021; P. S. Hilde, intervju, 9. februar 2021<sup>7</sup>; Odlo, 2021; Saxi, 2021a; S. Engeness, intervju, 3. mars 2021<sup>8</sup>; Tamnes, 2021). Avtalen nevner ikke Russland eksplisitt, men omtaler den forverrede sikkerhetssituasjonen: «In light of the security situation, cooperation and unity among likeminded nations is paramount» (Finland et al., 2020). Den legger med andre ord til grunn at det kreves samarbeid for å motstå de trusler som følger av sikkerhetssituasjonen, og som i stor grad kan tilskrives Russlands handlinger.

Efjestad bekrefter at landene har felles sikkerhetsinteresser: «[...] vi har jo kommet frem til at vi har grunnleggende felles sikkerhetsinteresser, det er jo det som er bakgrunnen for hele samarbeidet egentlig» (Efjestad, 2021). Generalløytnant Yngve Odlo, sjef FOH, er mer eksplisitt og peker spesifikt på Russland som en felles utfordring for de tre nasjonene og som bakgrunn for avtalen:

Det tror jeg er helt avgjørende. Vi står overfor en nabo som har vist endret adferd [...] [e]vne og vilje til å annektere annet lands territorium [...] vi står overfor et endret og felles trusselbilde, som vil treffe oss på en eller annen måte [...] men det er klart at felles sikkerhetsinteresser, med et stabilt Norden, det ligger der. (Odlo, 2021)

Håkon Lunde Saxi understreker betydningen av geografiske forhold for avtalen:

Det er klart at den bærer preg av at de nordiske landene generelt og særlig, Sverige, Finland og Norge spesielt har felles sikkerhetspolitiske interesser på grunn av geografi [...] de grenser til hverandre i nord og der står de overfor den samme utfordringen i den samme regionen. Da gir det eminent mening å samarbeide for å møte den felles utfordringen som de står overfor. (Saxi, 2021a)

---

<sup>7</sup> Heretter forkortet (Hilde, 2021)

<sup>8</sup> Heretter forkortet (Engeness, 2021)

---

Johan Lagerlöf, sikkerhetspolitisk direktør i svensk FD, peker også på at landene har en felles oppfatning av sikkerhetssituasjonen og sikkerhetstrusselen, og at landene på den bakgrunnen må samarbeide. Han fremhever også geografien som den viktigste enkeltfaktoren opp mot Russland som landene deler (J. Lagerlöf, intervju, 18. mars 2021)<sup>9</sup>. Dette underbygges av den svenske langtidsproposisjonen for Totalforsvaret, som peker på at Russlands atferd i nærområdet har ledet til den forverrede sikkerhetssituasjonen (Försvarsdepartementet, 2020, s. 33). Den finske sikkerhetspolitiske vurderingen legger også vekt på at Russlands atferd har ledet til en forverret sikkerhetssituasjon i landets nærområde (Uterikesministeriet, 2020, s. 23). Den norske langtidsplanen for forsvarssektoren – «Evne til forsvar – vilje til beredskap» – peker på at Russland «utgjør en større sikkerhetsutfordring for Norge og det vestlige sikkerhetsfelleskapet enn på flere tiår» (Forsvarsdepartementet, 2020a). Audun Halvorsen, statssekretær i Utenriksdepartementet utdyper Norges syn:

I våre umiddelbare nærområder står vi overfor et Russland som i de siste ti årene kraftig har økt sin militære evne, og som har kombinert dette med en mer selvhevdende og aggressiv atferd og retorikk. Jeg vil understreke at vi ikke oppfatter Russland som en direkte militær trussel mot Norge i dag. Samtidig er det ingen tvil om at landet utgjør en strategisk utfordring for NATO, og at det selvsagt også har betydelige konsekvenser for Norge. (Halvorsen, 2019)

Vi ser altså at samtlige land ser på Russland som en strategisk hovedutfordring, som igjen leder til et felles syn på sikkerhetsutfordringer. Det som binder dem sammen i denne fellesinteressen er geografien som landene deler, med felles grenser i nord, hvor også to av de tre landene deler grense med Russland. Samtidig er dette synet påvirket ikke bare av landenes egne syn, men også stormaktenes syn på Norden som helhet, der nordområdene og Østersjøområdet ses mer som et strategisk hele.

Norden oppfattes stadig mer som et enhetlig militærstrategisk operasjonsområde, og dersom det oppstår en krise eller konflikt i ett av landene vil de øvrige bli involvert på en eller annen måte. Dette synet har solid støtte i kildematerialet (Efjestad, 2021; Lagerlöf, 2021; Neretnieks, 2020; Saxi, 2021a). For eksempel tar Karlis Neretnieks, pensjonert generalmajor og forhenværende sjef for Forsvarshøgskolan, til orde for at Norden må ses på som ett felles operasjonsområde. Han argumenterer for at de nordiske land har tre felles grunnleggende militærstrategiske problem, der to er «tydelig geografiske», nemlig Østersjøen og Nordkalotten (Neretnieks, 2020). Det tredje omhandler evnen til å ta imot utenlandsk hjelp, som også må kunne sies å ha en geografisk dimensjon, men det er

---

<sup>9</sup> Heretter forkortet (Lagerlöf, 2021)

---

vanskelig å knytte dette problemet til ett spesifikt område (Neretnieks, 2020). Fra intervjuene er det flere som bekrefter synet på Norden som felles operasjonsområde, blant andre Efjestad (2021):

Så etter hvert som den sikkerhetspolitiske utviklingen har gått fremover, så har vi vel egentlig konkludert med at det er overveiende sannsynlig at det nordiske området vil bli sett på som ett operasjonsteater på mange måter, og at vi må legge til det til grunn i vår tenkning om krise og konflikt, for så vidt også avskrekking.

Fra svensk side har man også dette synet, ifølge Lagerlöf (2021):

Det er en innsikt at det er ett operasjonsområde fra Barentshavet, Norskehavet, Vesterhavet nedover til Østersjøområdet, ja, kanskje ned til Svartehavet betrakter vel russerne som ett operasjonsområde. Da må vi forholde oss til det på et vis. Det er vel en innsikt som jeg tror vi alle deler ved at vi har muligheten til å samarbeide der oppe.

Det er med andre ord sannsynligvis slik at stormaktene ser på hele det nordiske området som et strategisk hele, og dermed må Norge, Sverige og Finland tilpasse seg dette ved å samarbeide og kunne koordinere militære styrker på tvers av grensene. Saxi (2021a) underbygger også dette:

Den mulige motstanderen vil kanskje ikke bry seg så mye om grensene i nord og hvor de går. Motparten ser nok heller regionen som ett strategisk rom, og det gjør nok mange av våre allierte også. Amerikanerne ser nok også på det nordisk-baltiske område som ett strategisk rom.

Når både Russland og USA ser Norden som ett strategisk rom, er det i Norges, Sveriges og Finlands interesse å gjøre det samme. Med denne innsikten har det også blitt erkjent i Oslo, Stockholm og Helsinki at om det skulle oppstå en krise eller konflikt i det nordiske området så vil alle landene på et eller annet tidspunkt bli involvert. Denne erkjennelsen ble i Sverige første gang tatt opp i deres solidaritetserklæring, som følge av at de underskrev Lisboatraktaten i 2009:

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör ha förmågan att kunna ge och ta emot militärt stöd.  
(Wiktorin, 2010)

Solidaritetserklæringen representerte noe nytt i at den tok inn alle de nordiske land, selv de som ikke er medlemmer i EU (Wiktorin, 2010). Det er kanskje også spesielt Sverige, som ligger midt imellom de to geografiske problemområdene som Neretnieks identifiserer, som opplever det som vanskeligst å holde seg utenfor en eventuell krise eller konflikt i det nordiske området. Dette understøttes av Lagerlöf (2021): «Vi er midt i det, så vi må signalere at vi ikke kommer til å være passive, det er jo en

---

viktig del av vår politikk også». Saxi peker også på at det særlig i Sverige er flere som har landet på konklusjonen at landet vil bli involvert i en større konflikt i regionen av geografiske grunner: «Gotland er for eksempel så strategisk viktig i Østersjøen at det ville fort blitt besatt av den ene eller andre parten, sannsynligvis Russland» (Saxi, 2021a).

Et annet poeng som flere av intervjuobjektene peker på er viktigheten av å kunne utnytte hverandres territorier til å forsterke militær logistikk. For Norges del innebærer det blant annet å kunne utnytte svenske veier for å fremføre forsyninger og militært materiell til Finnmark. Dette er en problemstilling som særlig ble reist i debatten om Finnmarksspørsmålet sommeren 2020. Den store utfordringen for norsk landmakt i forsvaret av Finnmark er at hovedtyngden av Hæren befinner seg i Indre Troms, og må fremføres langs det kanalisierende Lyngendefileet, og dermed er avhengig av E6, den ene hovedaksen som går mellom Indre Troms og Finnmark (Diesen, 2020a). Efjestad fremholder at det er en fordel for Norge «å kunne bruke de svenske forsyningslinjene opp til Nord-Norge, men også de finske forsyningslinjene opp til Finnmark i visse situasjoner» (Efjestad, 2021).

Med bakgrunn i lik trusseloppfatning og geografiske forhold som understreker at sikkerhetsutfordringene må tilnærmes i fellesskap, har den sentrale felles interesse med avtalen oppstått og drevet den frem: styrket forsvarsevne og avskrekking. Dette er godt belagt i kildematerialet (Efjestad, 2021; Finland et al., 2020; Forsvarsdepartementet, 2020; Saxi, 2021a). I avtalens målsetning står det blant annet “we are determined to take combined measures *aiming at enhancing and improving our ability to conduct military operations* [min kursiv]” (Finland et al., 2020). Det står videre i avtalens omfangsbeskrivelse at:

In order to improve our interoperability and readiness to give military support between us we will undertake the necessary preparations, *aiming at enhancing our defence capability and serve as a deterrent from aggression* [min kursiv]. (Finland et al., 2020)

Videre uttalte forsvarsminister Bakke-Jensen følgende i forbindelse med at avtalen ble signert: «Som et resultat av samarbeidet forventer vi forbedret samvirke mellom våre militære styrker. Det styrker muligheten til å gjennomføre felles militære operasjoner» (Forsvarsdepartementet, 2020b). Efjestad (2021) gir videre belegg for at ambisjonen er å få mer forsvarsevne og økt avskrekkingsevne:

Intensjonen er da at hvis politikerne bestemmer det, hvis situasjonen ligger til rette for det, så skal vi være i stand til å operere på en koordinert måte fra første stund både i krise og konflikt. Dette har jo to hensyn, for det første gjør det Forsvaret mer effektivt. For det andre, så øker det avskrekkingens verdien. Så hvis noen skulle prøve seg på et nordisk land, så risikerer de å stå overfor alle nordiske land.

---

Dette synet bekreftes også av Saxi (2021a):

Sånn som jeg ser det er kjernen i avtalen å styrke de underskrevne landenes forsvarsevne og dermed bidra til avskrekking av potensielle motstandere, og i verste fall, hvis avskrekking skulle mislykkes, en bedre evne til å forsvare seg. Deterrence and defence, i den rekkefølgen er målsetningen.

En siste felles sikkerhetsinteresse som ligger til grunn for avtalen, er at alle tre landene vil styrke det transatlantiske forholdet, og at avtalens ambisjon om dypere operativt samarbeid kan bidra til økt byrdefordeling og tillempe støtte fra vestmaktene, spesielt USA (Bakke-Jensen et al., 2020; Efstestad, 2021; Saxi, 2021a). Dette underbygges av informasjon fra intervjuet med Efstestad (2021):

Det tredje [hensynet] er i forhold til våre allierte. Vi har jo en byrdefordelingsdebatt i NATO. Den går mye på penger, men den går også på de europeiske lands bidrag. Hvis vi kan etablere et tett samarbeid i Norden, så underletter det NATOs forsvarsoppgaver ganske betydelig. På mange måter, for eksempel ved at allierte fly og stridskrefter kan bevege seg fritt i hele det nordiske området.

Det støttes også indirekte av fellesuttalelsen fra den finske, norske og svenske forsvarsministeren i forbindelse med at avtalen ble signert, blant annet gjennom formuleringen «sammen har vi et *ansvar* [min kursiv] for å opprettholde fred og stabilitet i vår region. For å møte dette ansvaret, må vi styrke vår evne til å operere sammen militært» (Bakke-Jensen et al., 2020). Dette kan forstås som at landene ønsker å vise at gjennom dypere operativt samarbeid vil de kunne ta et større ansvar for egen sikkerhet, og derigjennom lette noe på byrden for de militært sterkere nasjonene i NATO, spesielt USA. Et mer generelt utsagn fra Saxi (2021a) kan også trekkes frem i denne sammenheng:

Så europeerne må gjøre det som amerikanerne sier og har sagt i lang tid, ta ansvar for egen sikkerhet [...] Det er mulig for europeerne å ta ansvar for sin egen sikkerhet. Så er det mange grunner til at vi ikke får det til likevel, og vi trenger nok amerikanerne, men vi må ta en større del av byrden og ivareta egen sikkerhet i Europa fordi amerikanerne har andre ting de er opptatt av. Så det er klart at det nordiske samarbeidet vil være en del av svaret på det, å ta ansvar for egen sikkerhet, sammen med det å bygge en tettere og sterkere relasjon til de viktigste europeiske NATO-landene; Storbritannia, Frankrike og Tyskland.

Samlet sett er det veldig mye som støtter opp under hypotesen om at felles sikkerhetsinteresser har påvirket avtalen. Landene har en felles oppfatning av Russland som strategisk utfordring. Stormaktenes syn på det nordiske området som ett operasjonsområde har bidratt til at Norge, Sverige og Finland har en felles interesse i å kunne koordinere militære operasjoner på tvers av egne landegrenser. Med bakgrunn i lik trusseloppfatning og geografiske forhold som gir felles

---

militærstrategiske utfordringer, er det viktigste hensyn som har påvirket avtalen styrket forsvarsevne og avskrekking. Et hensyn til bedre byrdefordeling opp mot våre allierte har også spilt inn.

#### **4.2.2 H2: Ulike sikkerhetsinteresser har påvirket avtalen**

Ulik alliansetilknypning og tilhørende prioriteringer har ikke vært et tilsvarende hinder som i tidligere tider, da hadde ikke avtalen kommet i stand, men det har likevel påvirket avtalens utforming. Det er for det første sannsynlig at Sveriges og Finlands alliansefrie status ligger til grunn for presiseringene knyttet til fravær av forpliktelser og nasjonale politiske beslutninger som forutsetning for felles militære operasjoner i krise og konflikt (Finland et al., 2020). Odlo (2021) peker på dette som uttrykk for Finlands og Sveriges alliansefrihet:

Den er ikke tilfeldig tror jeg. Det er der man ser at man har forskjellig ståsted og gitt at man ser et scenario der man har felles behov kan man beslutte å gjøre det [...] det er en reservasjon på at det er ikke besluttet at vi skal gjøre det, men if decided.

Selv om de har nærmet seg NATO betraktelig de seneste årene og samarbeider langt tettere med stormaktene i alliansen gjennom bi- og trilaterale avtaler vil de «fortsatt ønske å opprettholde muligheten for å ha et reelt valg ved krise og krig» (Tamnes, 2021), som er det grunnleggende rasjonale bak alliansefrihet som strategi. Intensjonsavtalen er uten reelle forpliktelser, den «[...] gir åpning for at man faktisk kan velge å si: Nei, det blir ikke sånn» (Odlo, 2021). Men samtidig som Finland og Sverige ønsker å opprettholde valgmuligheten om å kunne stå utenfor i en konfliktsituasjon kan det likevel «[...] diskuteres i hvilken grad de har en intensjon om det» (Saxi, 2021a). Dette hentyder til diskusjonen om Norden som et militærstrategisk hele og at det vil bli vanskelig å forholde seg nøytrale i en reell konflikt.

Norges prioriteringer gitt alliansemedlemskapet har også påvirket avtalens utforming. Som det ble redegjort for i del 4.1 inneholder avtalen formuleringen om at landet planlegger å overføre kommando til NATO i krise og krig. Denne presiseringen var ifølge Efjestad (2021) og Saxi (2021a) et sensitivt punkt for Sverige og Finland gitt mulig innenrikspolitisk oppfatning om og skepsis til tettere kobling til NATO, men Norge fikk gjennomslag for sitt syn, ifølge Efjestad (2021):

Norge argumenterte for å ta inn at vi har som hensikt på norsk side å overføre kommandoen til NATO tidlig i en konflikt. For vi kan jo ikke ha det slik at vi snakker med to tunger i en sånn sammenheng. Det er NATO som er hovedsporet vårt, men det er absolutt mulig å koordinere operasjonsplaner, selv om vi egentlig har NATOs planer i bakhodet. Så det var et eksempel på ting som vi ville ha med som satt litt langt inne hos de andre landene, men de aksepterte det til slutt.

---

Dette har sammenheng med betydningen av NATO-medlemskapet som selve fundamentet for norsk avskrekking og forsvar (Forsvarsdepartementet, 2020a, s. 11). Ifølge Efjestad (2021) er avtalen «[...] ikke i strid med NATO». Som vist tidligere var nevnte formulering noe som visstnok satt langt inne hos Finland og Sverige å akseptere, men de gjorde det (Efjestad, 2021). Ifølge Lagerlöf (2021) var det faktisk tiltak syv, om felles operativ planlegging, som skapte mest diskusjon. At dette punktet er med er uansett en påminnelse til de to andre landene om at Norge er fullt integrert i NATO-alliansen, og dermed at de nasjonale planene er bygd på NATOs strategiske planverk. Det er derfor åpenbart at dette kommer i spill på et eller annet tidspunkt hvis man går opp på konfliktskalaen. Ifølge Efjestad (2021) var dette noe som kunne oppfattes som at Sverige og Finland ble knyttet nærmere NATO enn det alliansefriheten egentlig tillater og dermed kunne være innenrikspolitisk sensitivt.

Norge har også et ønske om å være med og påvirke utviklingen av samarbeidet mellom de allierte vestmaktene og Sverige og Finland. Sverige og Finland har som tidligere nevnt knyttet seg nærmere Norges allierte. Fra norsk side handler problemstillingen om å unngå samarbeidsstrukturer der Norge ikke er med eller blir konsultert (Tamnes, 2021). Det at Sverige og Finland knyttet seg tettere til NATO, USA, og samarbeidsinitiativer som britisk-ledede JEF, det franske European Intervention Initiative (E2I) og det tyske FNC blir ansett som positivt, men for Norge blir det også viktig å ta grep og føre en mer aktiv politikk overfor våre nordiske naboer. Ifølge Efjestad (2021) var det viktig for Norge tidlig å aktivt engasjere seg i militært samarbeid med Sverige og Finland, for å unngå å bli sittende på sidelinjen, også i forhold til våre allierte. Det er altså i norsk egeninteresse å være en aktiv medspiller og være med å påvirke samarbeidet mellom USA og andre allierte og Sverige og Finland (Efjestad, 2021). Efjestad konkluderte også den gang at «vi fra norsk side må være forberedt på å håndtere en krise både med Sverige og Finland som aktive medspillere og i situasjoner hvor de ikke deltar» (Efjestad, 2021). Dette kan kanskje tolkes som et uttrykk for «fear of abandonment» fra Snyders (1984) allianseteori, frykt for å bli stående utenfor det nye samarbeidet mellom våre viktigste alliansepartnere og våre naboer.

Selv om det griper inn i implementering av avtalen fremfor tilblivelse og utforming, er det verdt å trekke frem at Norges NATO-tilhørighet gir noen begrensninger med hensyn til hvilken informasjon som kan deles om operative planer. Likevel virker det som at den generelle holdningen blant de intervjuede er å se hvor langt man kommer inntil grensen er nådd, i stedet for å trekke opp grensen på forhånd, før man har utforsket mulighetsrommet (Efjestad, 2021; Krey, 2021; Odlo, 2021). For eksempel uttalte Odlo (2021) følgende:



---

Vi har synkronisert vårt eget planverk med NATO [...] på et eller annet tidspunkt så ender vi jo opp i NATO. Hvordan den gråsonen skal håndteres, det får vi se, men i stedet for å begynne med problemet, la oss se hvor langt vi kan utvikle det vi gjør hver dag inn i en mulig krise.

Videre har de tre landene i utgangspunktet et historisk ulikt geografisk fokus. Norge med sin plassering mot Norskehavet og Barentshavet ser tradisjonelt nordover og vestover både med hensyn til trusselbilde og allierte (Hilde, 2014, s. 93). Sverige og Finland har naturlig nok sitt strategiske fokus mot Østersjøen og østover (Wivel, 2014, s. 89). Likevel kan avgrensningen til Nordkalotten leses som et svensk og finsk initiativ, ifølge Tamnes (2021):

Den siste avtalen gjelder jo bare tre land og den er i praksis knyttet til Nordkalotten. Og det er jo interessant i og for seg at Sverige og Finland tenkte slik, det var ikke nødvendigvis Norge som fant på at man skulle avgrense seg dit.

Efjestad (2021) og Lagerlöf (2021) bekrefter dette. Det er uklart hvor det opprinnelige initiativet kom fra, det ble diskutert under et ministermøte i Finland, og så ble initiativet fulgt opp fra svensk side (Efjestad, 2021). Det er interessant at Norge ikke var pådriver for å avgrense avtalen til Nordkalotten. Hilde forteller at da Norge forsøkte å trekke det nordiske samarbeidet mot nordområdene under arbeidet med Stoltenberg-rapporten, ble det tydelig at Sverige og Finland ikke var så interessert i det, den gang (Hilde, 2021). Dermed kan man kanskje også lese avgrensningen som en håndrekning til Norge.

Det at avtalen fokuserer på Nordkalotten er interessant i seg selv, men det er klart at det som kanskje er viktigst for Norge er at forbindelseslinjene over Atlanterhavet er åpne for alliert forsterkning. Da Sverige og Finland ikke har tilgang til Atlanterhavet, blir også det operative samarbeidet naturlig nok begrenset til luft- og landdomenet (Krey, 2021). Det skal likevel ikke underslås at også Sverige og Finland er opptatt av forbindelseslinjene over Atlanterhavet. Med det stadig tettere samarbeidet mellom disse landene og USA, kan man gå ut ifra at både Sverige og Finland er opptatt av muligheten for å få alliert forsterkning. Efjestad (2021) bekrefter blant annet dette som en felles interesse for de tre landene: «Den svenske forsvarsministeren sier at de skal forsvare seg i samarbeid med NATO, i samarbeid med USA, i samarbeid med Norge og Storbritannia, da er det også i svensk interesse å sikre forsyningslinjene vestover» og videre «vi har en felles interesse i å ha en stor NATO-kommando, med maritim kompetanse som har ansvar for våre områder». Slik sett kan våre geopolitiske utsyn være et uttrykk for både felles og ulike sikkerhetsinteresser.

Oppsummert er det solid støtte for at også ulike sikkerhetshensyn landene imellom har påvirket avtalen – spesielt de innbakte rammer og begrensninger. De forskjellige alliansetilknytningene

---

kommer til uttrykk i avtalen gjennom ulike presiseringer. For Sveriges og Finlands del kommer det sannsynligvis til uttrykk gjennom forbeholdet «if decided», mens for Norges del kommer det klart frem gjennom forbeholdet om overføring av kommando til NATO. Samtidig har ulik alliansetilknytning mindre å si enn tidligere, gitt Sveriges og Finlands tettere integrasjon i vestlig militært samarbeid. Ulikt geografisk fokus ser i liten grad ut til å ha påvirket avtalen, og kan ha sammenheng med en utvikling der Østersjøen og nordområdene ses mer i sammenheng og økt vekt legges på forsyningslinjene over Atlanteren.

### 4.2.3 H3: Andre hensyn har påvirket avtalen

En felles nordisk identitet har sannsynligvis vært med på å påvirke avtalen. Det er godt belegg i kildematerialet for å hevde det (Bakke-Jensen et al., 2020; Efjestad, 2021; Lagerlöf, 2021; Odlo, 2021; Saxi, 2021a). Det kommer konkret til uttrykk i selve avtalen: «[...] cooperation and unity among likeminded nations is paramount» (Finland et al., 2020). Dette kommer også konkret til uttrykk gjennom forsvarsministrenes felles uttalelse:

I den nåværende sikkerhetssituasjonen er samarbeid og enighet mellom likesinnede land av stor betydning. Den nordiske regionen er en av verdens mest integrerte samfunn. De nordiske landene har en lang historie og har økonomiske og sosiale modeller med store likhetstrekk. (Bakke-Jensen et al., 2020)

Felles historie, felles verdigrunnlag og godt integrerte samfunn på tvers av landegrensene gjør det enklere å inngå samarbeid: «Denne nordiske grunntanken står jo veldig sterkt i alle nordiske land. Så det at man fremhever dette som et nordisk samarbeid gjør det veldig lett å få det til [...] det preger arbeidet med denne avtalen» (Efjestad, 2021). I hvert fall politisk er nordisk samarbeid oppfattet som «veldig hensiktsmessig» og positivt: «Det er enorm politisk støtte til nordiske tiltak i alle land. Så hvis du har nordisk forbokstav på et eller annet prosjekt så er det politisk støttet nesten automatisk» (Efjestad, 2021). Også fra svensk side bekreftes dette synet: «Alle politikere er jo for nordisk samarbeid, ingen er liksom imot, det er naturlig da» (Lagerlöf, 2021). Saxi (2021a) fremhever at dette kan være et uttrykk for en ideologisk faktor som er til stede i nærmest alt nordisk samarbeid, en form for «nordisme»<sup>10</sup>. Det gjør at det gjerne blir mer samarbeid enn om den ideologiske faktoren ikke var til stede.

Dansk deltakelse i det nordiske kapabilitetssamarbeidet fra opprettelsen i 2006–7 kan brukes som eksempel for å forklare hva denne ideologiske faktoren betyr. Det var i utgangspunktet ikke i

---

<sup>10</sup> Bestrebelse for nordisk forståelse, samhold og samarbeid. Det norske akademis ordbok, <https://naob.no/ordbok/nordisme>.

---

Danmarks interesse å være med, men det ble etter hvert umulig for danske politikere å stå utenfor, og ble med uten egentlig å ha en plan om å delta aktivt (Saxi, 2021a). At den ideologiske grunnen er fremtredende hos nordiske politikere kan også skyldes at opinionen i veldig stor grad støtter nordisk samarbeid. I en spørreundersøkelse fra 2017 mente over 90% av deltagerne at nordisk samarbeid var enten viktig eller veldig viktig, og at det viktigste samarbeidsområdet var sikkerhet og forsvar (Bjarnason, 2020, s. 27). Betydningen av denne faktoren skal ikke overdrives, men den legger klart til rette for økt samarbeid. Det er lite å tape og mye å vinne politisk på å inngå samarbeid med de nordiske naboene, og det er nok tilfelle også for denne avtalen.

Et ønske om å oppnå kostnads- og ressurseffektivitet kan i noen grad ha medvirket til enighet om en slik avtale. Det er noe støtte for dette i kildematerialet (Efjestad, 2021; Krey, 2021; Tamnes, 2021). Et ønske om å oppnå økonomiske besparelser var den viktigste beveggrunnen for samarbeidet mellom disse landene i 2006–2014. Denne driveren er ikke like synlig i dag, men det vil nok alltid være en underliggende interesse å få mest mulig «bang for the buck» gjennom å drive rasjonelt i det nordiske samarbeidet (Saxi, 2021a). Ifølge Tamnes (2021) er «[...] det lite snakk om kostnadsbesparelser om dagen, men det er jo klart det ligger jo også i det implisitt når du snakker om samarbeid i Nord-Europa».

For tre små nasjoner med få ressurser, gjelder det å finne gode løsninger som reduserer kostnader, som fremhevet av Krey (2021):

Det er jo egentlig sånn der smart defence, finne smarte løsninger. Det var vi jo veldig opptatt av og det er jo egentlig det som har brakt frem Cross-Border Training, som Luftforsvaret har hatt, og se på hvordan man kan gjøre det på en enkel måte uten at det koster for mye.

Dette er i tråd med NATOs «Smart Defence Initiative» ved at man gjennom samarbeid oppnår kostnadseffektive løsninger, for eksempel gjennom bedre koordinering av ressurser (NATO, 2017). På den annen side sier Efjestad at et ønske om kostnadsbesparelser ikke har preget utarbeidelsen av akkurat denne avtalen så veldig mye, det viktige har vært å «opparbeide en mye større operativ effektivitet. Det vil være til hjelp for oss alle, ikke minst for våre allierte som skal forsterke oss i krise og krig» (Efjestad, 2021). Ifølge Lagerlöf har ikke økonomiske hensyn preget diskusjonen: «Jeg tror ingen har tenkt at man skal spare noe på dette» (Lagerlöf, 2021).

Avtalen kan ses som et uttrykk for funksjonell integrasjon ved at den bygger videre på eksisterende samarbeid og kan lede til mer samarbeid gjennom en form for spill-overeffekt på andre områder (Efjestad, 2021; Saxi, 2021a; Tamnes, 2021). Selve avtalen peker blant annet på landenes felles

---

erfaringer fra multinasjonale øvelser i nyere tid, herunder NATOs artikkel 5 øvelse Trident Juncture 2017, men også Cross-Border Training og Cold Response (Finland et al., 2020). I forsvarsministrenes uttalelse underbygges påstanden enda tydeligere:

Gjennom årene har vi alltid klart å finne pragmatiske og fleksible måter å samarbeide på. Forsvarssamarbeid mellom våre land har vært i stand til å utvikle seg uavhengig av forskjellene i sikkerhetspolitiske valg. Vi har samarbeidet godt i øvelser [...] Vi bygger nå på erfaringer fra disse øvelsene når vi utdypet vårt trilaterale operative forsvarssamarbeid. (Bakke-Jensen et al., 2020)

Tamnes omtaler avtalen som et utslag av funksjonell integrasjon «[...] hvor du begynner å ta område etter område, som peker i retning av at i krise og krig har lagt grunnlaget for å operere sammen på relativt kort varsel» (Tamnes, 2021). Ett eksempel er hvordan utviklingen i samarbeidet mellom landenes luftstyrker har gått fra å ikke kunne operere godt sammen til den interoperabiliteten som landenes jagerflyvåpen har i dag gjennom flere år med ukentlige øvelser: «Det er en ganske imponerende prosess [...] som den store offentlighet kanskje ikke er klar over, hvor mye som har skjedd i løpet av ganske få år når det gjelder graden av funksjonelt samarbeid» (Tamnes, 2021). Dette henger igjen sammen med at avtalen må ses som del av en større helhet og en utvikling over flere år.

For å oppnå den interoperabilitet som kreves i krise og konflikt må politiske og legale hindre for bruk av hverandres territorier være avklart. Det må etableres felles situasjonsforståelse gjennom informasjonsutveksling samt velfungerende kommando og kontroll (K2), og logistiske aspekter som systemer for transport, forsyning og etterforsyning må være på plass (Møller, 2019, s. 2–3). Videre må det være samsvar mellom kommunikasjon, kompatibilitet og kultur for samarbeidet de militære styrkene imellom. Dette handler om evnen til å forstå hverandre, samsvar mellom tekniske løsninger og utjevning av kulturelle forskjeller – altså graden av standardisering (Møller, 2019, s. 2–3). Ifølge Efjestad (2021) har interoperabiliteten mellom norske, svenske og finske styrker blitt veldig god allerede gjennom blant annet deltagelse i hverandres øvelser, ikke minst gjennom at Sverige og Finland har deltatt på norske øvelser sammen med NATO-allierte: «[D]ette var veldig viktig for at svenskene og finnene skulle få en form for interoperabilitet med NATO. Vi var jo egentlig en form for vertslandsnasjon for å støtte svenskene og finnene til å oppnå interoperabilitet» (Efjestad, 2021).

Gjennom koordinering av operasjonsplaner og mer samtrening vil det kunne dukke opp nye områder som krever en grad av funksjonell integrasjon. For eksempel kapabiliteter «[...] som vil være umulig for enkelte land å ha for seg selv» (Efjestad, 2021). Dette kan være kompliserte systemer som større ubemannede luftfarkoster (UAV). Ifølge Efjestad (2021) kan trolig fellesoperativ planlegging bidra til å «tilskynde samarbeid om den type kapasiteter. Da kan man kanskje bruke disse her på tvers av

---

landegrensene, på en annen måte enn før, bare som et eksempel». Efjestad (2021) nevner også flere områder som kan bli aktuelle samarbeidsområder, for eksempel utdanning, forskning, logistikk, samt muligens materiell og felles anskaffelser. Det kan tolkes som at det fra et norsk perspektiv betraktes slik at sikkerhetsdrevet operativt samarbeid er et bedre utgangspunkt for dypere samarbeid, også for den materielle siden, enn det tidlige forsøket på samarbeid om materiellanskaffelser. Endelig er det verdt å nevne at behovet for funksjonell integrasjon kan tilsi nettopp at avtalen vil bli utvidet og utviklet i fremtiden både med hensyn til geografi, deltagere og samarbeidsområder.

Til slutt kan det hevdes at innenrikspolitiske hensyn i Sverige og Finland trolig har vært medvirkende til avtalens utforming (Efjestad, 2021) – som nevnt under diskusjonen om ulike sikkerhetsinteresser. Det kommer frem i mangelen på forpliktelse i avtalen og knyttes til den alliansefrie statusen til de to landene. Finland vil unngå å provosere Russland, som vil se en utvidelse av NATO til den russiske grensen som en stor trussel. Samtidig er det ikke stor oppslutning om NATO-medlemskap i landet, selv om Finland har gått inn for en NATO-opsjon har de så langt ikke vist politisk vilje til å utnytte den muligheten med mindre krig skulle true landet. Den innenrikspolitiske motstanden knyttes hovedsakelig til den sosialdemokratiske venstresiden (Järvenpää, 2019). Samtidig er det mulig at finske krigserfaringer spiller inn. Disse kan oppsummeres med at småstaters standpunkt spiller liten rolle når stormaktsinteresser kolliderer, det finnes ingen garantier for at man får hjelp uavhengig av hvor mye omverdenen sympatiserer med deg, og til slutt at en sterk forsvarsmakt gir deg en viss handlefrihet selv i en stormaktskonflikt (Neretnieks, 2017). I Sverige er også den innenrikspolitiske motstanden hovedsakelig knyttet til den sosialdemokratiske venstresiden, men i desember 2020 fikk en borgerlig sammenslutning sammen med Sverige-demokratarna flertall for en NATO-opsjon i Riksdagen (Skjævesland, 2020). På tross av at landet ikke er nøytralt lenger, er det likevel slik at den historiske erfaringen gjennom to verdenskriger fortsatt påvirker både politikken og opinionen (Neretnieks, 2017). Dersom ett av landene skulle ta steget og melde seg inn i NATO, vil sannsynligvis det andre følge etter, men det er ikke veldig sannsynlig gitt dagens situasjon (Järvenpää, 2019).

Samlet er inntrykket at også andre hensyn i noen grad har vært med på å påvirke avtalen. Spesielt «den nordiske grunntanken» eller en felles identitet er det godt belegg for å hevde at har bidratt til avtalens tilblivelse. Det er også utsagn som tilsier at en viss innenrikspolitisk skepsis i noen grad har påvirket avtalens utforming. Når det gjelder økonomi så er ikke dette et viktig hensyn som har påvirket avtalen som sådan, det må mer betraktes som et generelt hensyn til grunn for alt nordisk samarbeid, selv om dette har blitt kraftig nedtonet i de senere år. Eksisterende samarbeid eller «funksjonell integrasjon» har lagt til rette for avtalen, og den vil trolig skape nye muligheter for økt interoperabilitet og evne til felles innsats i krise og konflikt. Selv om ingen av disse hensynene fremstår eksplisitte i selve avtalen, kan det oppsummeres med at de har medvirket til at den ble til.

---

#### **4.2.4 Delkonklusjon**

Analysen viser at det er flere hensyn som ligger til grunn for avtalens tilblivelse og utforming. Felles sikkerhetsinteresser har drevet den frem. Felles trusseloppfatning og geografi og et ønske om å stå sammen for å potensielt få økt avskrekkingsevne og forsvarsevne fremstår som hovedrasjonalet for selve avtalen. På den annen side er det lagt inn noen begrensninger, som kan tolkes som uttrykk for de tre landenes forskjellige alliansetilknøyninger og altså ulike sikkerhetsinteresser. Dette danner rammeverket som avtalen skal operasjonaliseres i, og vil kunne avgjøre hvor langt man lykkes med å oppnå formålet med koordinering av operasjonsplaner. Andre hensyn har også påvirket avtalen, der en felles nordisk identitet og eksisterende samarbeid eller funksjonell integrasjon fremstår som ganske sentrale muliggjørende faktorer.

---

# 5 Analyse – Hva er mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av avtalen for Norge?

## 5.1 H4: Avtalen har et potensiale til å styrke avskrekkinglinjen i norsk sikkerhetspolitikk

Det er flere mulige måter avtalen kan bidra til å styrke avskrekkinglinjen i norsk sikkerhetspolitikk. For det første har avtalen et potensiale til å bidra til å fylle et gap mellom hva landene kan klare å håndtere enkeltvis og situasjoner der støtte fra større allierte/partnere kan påregnes. Et mulig dilemma for Norge er risikoen for å bli stående alene uten alliert støtte enten i en bilateral sikkerhetspolitisk krise eller konflikt med Russland, ved at den holdes under terskelen for aktivering av artikkel 5 eller fordi en beslutning om støtte tar for lang tid (Beadle, Diesen, Nyhamar & Bostad, 2019, s. 189; Diesen, 2018, s. 20; Godzmirski, 2018; Nyhamar, 2019b; Svendsen, 2009, s. 63–72). Det kan være en sikkerhetspolitisk krise med Russland, der det ikke er åpenbart at allierte og alliansen har en interesse i å bistå Norge, for eksempel en situasjon der norsk ressursforvaltning på Svalbard er i konflikt med russiske interesser og der Russland legger press på norske myndigheter gjennom trussel om bruk av militære virkemidler (Svendsen, 2009, s. 70–72). Et annet eksempel er at Russland trapper opp en krise i nordområdene der de hevder at legitime interesser er truet. Situasjonen oppstår som følge av et motsetningsfylt forhold mellom Russland og Vesten i en krise i Midtøsten. Russland utnytter situasjonen til å trappe opp ved bruk av militære maktmidler under påskudd av å drive en militær øvelse i nærheten av norsk område. Dette i kombinasjon med bruk av hybride virkemidler, som fordekte cyberangrep, radar-jamming og bruk av spesialstyrker (Tamnes et al., 2015, s. 53). Dette er krevende situasjoner, både det å få en oversikt og fatte riktige beslutninger er vanskelig, og spesielt i siste eksempel – stadfeste overfor allierte at involvering er nødvendig innen rimelig tid. Situasjonene kan være eksempler på det man kaller en «krise for liten for NATO, men for stor for Norge» å håndtere alene. I begge tilfellene vil det være i russisk interesse å sørge for at krisen eller konflikten bilateriseres og holdes under terskelen for å utløse alliert hjelp (Odlo, 2021).

Dersom man lykkes med avtalens ambisjoner, vil Norge kunne få en mer troverdig evne til å forsvare seg, i samarbeid med Sverige og Finland, i tilfeller der støtte fra NATO lar vente på seg og situasjonen krever handling tidlig i en krise. Det vil i så fall styrke avskrekkingen. Det er et inntrykk at dette har vært diskutert i forbindelse med avtalen, for ifølge Lagerlöf kan man «tenke seg et scenario eller situasjon som ingen ønsker, der NATO ikke tar en beslutning, men man må likevel reagere selv på høyere konfliktnivå» (Lagerlöf, 2021). Dette underbygges av Saxi (2021a):

---

Hvis det i større grad lykkes å få på plass et koordinert planverk mellom de nordiske landene så vil det gi Norge økt sikkerhet. Vi vil da få en mer troverdig evne til å forsvare oss selv, og til å håndtere en krise i det nordisk-baltiske området, og den potensielle motstanderen vil vite det og ta det inn i sine kalkulasjoner når motstanderen eventuelt vurderer å eskalere en krise. Da vil de være klar over at vi har den evnen til å operere hurtig sammen med Sverige og Finland. Det vil gi en synergieffekt som vil gjøre de tre landene tryggere og forhåpentligvis avskrekke den potensielle motstanderen.

Rapporten «Three Future Scenarios for Nordic Military Operations» beskriver hvordan et relevant scenario i gråsonen mellom fred og konflikt kan utfolde seg gitt et tettere nordisk samarbeid: Norge blir satt under stadig økende press av Russland. Hensikten er uklar, men kan knyttes til alliert øving i Norge og et mulig russisk mål om at norske myndigheter skal bøye av for presset fra overmakten, som i neste omgang kan åpne opp for nye innrømmelser fra Norge. Med NATO ute av stand til å fatte en kollektiv beslutning, på grunn av et ønske om å ikke eskalere situasjonen unødvendig mye i nærheten av Russlands strategiske baser på Kola, og USA opptatt med en krise i Taiwanstredet, står Norge alene med utfordringen. De nordiske landene derimot, ut av en felles sikkerhetsinteresse om å ikke havne i en liknende situasjon med Russland, bidrar med luft- og landstyrker for å styrke den norske politiske signaleringen overfor Russland. Disse styrkene deployerer i forbindelse med en større øvelse på norsk og svensk territorium og blir igjen etter øvelsen er over. Dette følges opp av en felles nordisk deklarasjon om at nordre deler av Norge og Sverige vil være et felles luftrom på ubestemt tid og at de nordiske land vil stå sammen om å sikre norsk og svensk suverenitet. Dette støttes også opp ved at USA uttaler at de vil stå sammen med sine allierte. Dette gir norske styrker økt utholdenhet og mer troverdig forsvarsevne, som sammen gir mulighet til å svare på russiske forsøk på å krenke norsk suverenitet. Russland står dermed overfor en mulig fastlåst situasjon, og Norge har tatt tilbake initiativet ved å introdusere en nordisk militær front, en horisontal eskalasjon. Russland velger å redusere presset da det ikke var hensikten å eskalere over terskelen for ikke-kinetisk maktbruk (Nyhamar, 2019b, s. 15-21).

Eksempelet viser hvordan det kan tenkes at de nordiske land kan bistå hverandre i å avskrekke Russland gjennom å stå sammen og hurtig reagere med tilgjengelige styrker i en situasjon der større og sterkere allierte ønsker å holde seg utenfor, eller en beslutning om å støtte uteblir eller tar for lang tid. Dette beror videre på felles sikkerhetsinteresser forankret i en felles geografi. Dersom nordområdene og Østersjøen ses som to uavhengige strategiske rom, er det lite sannsynlig at de øvrige nordiske land vil ha en interesse av å støtte Norge i en bilateral krise med Russland (Nyhamar, 2019b, s. 10), men når de to områdene ses på som et helhetlig strategisk rom som tilfellet er i dag, vil en bilateral krise med Russland kunne oppfattes som en trussel mot alle (Nyhamar, 2019b).



---

For det andre er det derfor mulig at avtalen vil kunne bidra til at det nord-europeiske rom i enda større grad behandles som et militærstrategisk hele, og dette vil kunne styrke den norske avskrekkinglinjen overfor Russland. Tamnes har argumentert for at NATO, som del av en konkurrerende strategi mot Russland, må behandle hele det nord-europeiske rom fra Østersjøen til nordområdene som ett operasjonsteater for å underbygge at et isolert angrep mot et punkt i nord eller i Østersjøområdet vil utløse en bred vestlig respons (Tamnes, 2018). Forutsetningene for argumentet er at dette strategiske rommet ikke kommer av seg selv, men som følge av en villet politisk strategi og tro på at en slik politisk strategi faktisk er mulig (Nyhamar, 2019b; Tamnes, 2018). Sett i lys av dette kan avtalen dermed bidra til å skape og underbygge denne oppfattelsen i en nordisk kontekst, ved at politisk nivå i de tre landene har anerkjent at Nordkalotten og etter hvert muligens flere nordiske områder bør tilnærmes som et strategisk hele gjennom koordinerte operative planer. Efjestad (2021) som representant for norsk politisk-strategisk nivå underbygger dette:

Jeg tror på grunn av det nordiske samarbeidet, så vil også Norge bli omfattet av betydelige militære tiltak fra de vestlige stormaktene, hvis det blir uro i Østersjøområdet, som kanskje er et av stedene det er mest sannsynlighet for dette. Jeg tror hele Norge vil bli omfattet ganske tidlig og mer enn det vi tradisjonelt har tenkt. Det er jo et utslag av at hele dette området mer og mer oppfattes som ett operasjonsteater.

Ifølge Nyhamar er hovedargumentet for et enhetlig nordisk operasjonsteater at geografi og militære strategier binder sammen de strategiske brennpunktene. Nordområdene er viktig som utgangsposisjon for Russlands viktigste strategiske avskrekkingmiddel, de atomvåpenbærende ubåtene. Den russiske nordflåten befinner seg også der og utgjør en trussel mot åpne sjøveier over Nord-Atlanteren. Alliert forsterkning til de baltiske landene er avhengig av sjøkontroll i Østersjøen, som igjen avhenger av sjøkontroll i Nord-Atlanteren (Nyhamar, 2019b, s. 10). Det er altså mange kryssende interesser på tvers av landegrensene som gjør det formålstjenlig å se det norske, svenske og finske territoriet i sammenheng. I en mulig utvidelse kommer også Danmark med i dette bildet. På den ene siden handler dette om behovet for å sikre forsyninger og militære forsterkninger vestfra og inn til den Skandinaviske halvøy. Svensk oppbygging av to nye regimenter som skal sikre alliert forsterkning underbygger dette (Udgaard, 2020). For Norges del kan det for eksempel handle om tilgang på importhavnen i Gøteborg og supplerende forsynings- og transportlinjer nordover gjennom Sverige og Finland (Saxi, 2021a; Tamnes, 2021). På den andre siden handler det om muligheten for å benytte landområdene til å drive operasjoner mot Østersjøen og de baltiske land. Det amerikanske marinekorpsets forhåndslagring av materiell i Trøndelag er for eksempel ikke ensbetydende med at dette kun skal benyttes i operasjoner i Norge, det kan også benyttes til operasjoner i Østersjøområdet (Hilde, 2021). Likeledes kan amerikansk interesse for oppbygging av fasiliteter for det amerikanske flyvåpenet på Sola og Rygge flystasjoner representert ved den nylig inngåtte tilleggsavtalen om forsvarssamarbeid mellom Norge og USA (Utenriksdepartementet, 2021) ses i lys av amerikansk

---

behov for å projisere makt også til Østersjøområdet. Dette underbygges av Efjestad (2021): «[...] når USA ønsker å etablere forhåndslagring på Rygge er det neppe med tanke på operasjoner i Nord-Norge». Saxi (2021a) underbygger også påstanden:

[...] når de [amerikanerne] gjør sine disposisjoner i dette området så er de ikke nødvendigvis så opptatt av akkurat hvilket land de er i. Ikke sant, når de velger å investere tungt i Rygge, så har det jo fint lite med norsk sikkerhet å gjøre. Det er lengst mulig unna det mulige operasjonsområdet i Norge. Så det er klart at det mulige operasjonsområdet de tenker på, det er østover, og da over svensk luftrom.

Hvis avtalen bidrar til å binde sammen det geografiske Norden, som del av et nord-europeisk strategisk hele, vil det kunne styrke den norske avskrekkinglinjen, fordi det leder til at det blir vanskeligere for Russland å bilateralisere kriser eller isolere angrep mot ett av landene uten at det vil påvirke handlefriheten eller sikkerheten til de andre. Likeledes kan det hevdes at evnen til å se denne helheten vil kunne bidra til større fotavtrykk av allierte i Norge, representert ved amerikansk interesse for basefasiliteter i Sør-Norge, noe som også bidrar til å styrke avskrekkinglinjen.

For det tredje er det meget god støtte for å hevde at avtalen er ment å gi et signal til Russland om at Norge, Sverige og Finland har en intensjon om å stå sammen dersom ett av landene trues (Efjestad, 2021, Engeness, 2021; Hilde, 2021; Lagerlöf, 2021; Saxi, 2021a; Tamnes, 2021). Flere av intervjuobjektene har nevnt at det har vært en planlagt strategi, som for eksempel Tamnes (2021) poengterer: «Avtalen er jo åpen bevisst, som en del i en kommunikasjonsstrategi, på samme måte som ambisjonen er det». Fra svensk side bekreftes også dette synet (Lagerlöf, 2021):

Vi var jo alle enige om at denne avtalen skulle være et åpent dokument, den skulle finnes på internett og absolutt ikke være noen hemmelighet for våre venner eller noen annen at vi ønsker å samarbeide nærmere i nord, tvert om, det er et budskap som vi vil ha ut [...] At vi har ambisjonen å samarbeide nærmere og er beredt på å samordne våre planer og øvelser, det er et budskap man vil sende også.

At avtalen ble underskrevet av alle tre forsvarsministrene på Porsangmoen i Finnmark var da også en del av denne kommunikasjonsstrategien: «De gjør et poeng ut av det, ikke sant. De møttes i Alta [sic] for å skape blest om det. Det er jo kommunikasjon» (Tamnes, 2021). Lagerlöf (2021) bekrefter dette:

At vi møttes oppe i nord var viktig symbolsk også [...] det var også en mulighet å få media dit og få ut budskapet. Vi hadde med oss TV-team fra Sverige for eksempel, så det setter det inn i en helt annen kontekst enn om man skriver under på det i en hovedstad. Så det tror jeg var viktig for alle innblandede.

---

Hvorvidt denne kommunikasjonen når frem til den intenderte mottakeren er et åpent spørsmål, men Hilde (2021) fremhever at:

Hvis man sitter i Moskva og ser den avtalen og utviklingen i det nordiske samarbeidet, bør de tenke i alle fall at sannsynligheten for at alle nordiske land blir involvert dersom de skulle legge press mot en av dem. Den sannsynligheten er ganske stor.

Han poengterer videre at avtalen styrker norsk avskrekking fordi den tilfører en ny variabel i regnestykket og dermed gjør «beregningene for de lenger øst vanskeligere» (Hilde, 2021). Sverre Engeness, sjef operasjoner ved FOH, underbygger at denne tydelige kommunikasjonen kan være med på å gjøre russiske beregninger mer kompliserte (Engeness, 2021):

[...] når du da signaliserer en vilje til å samarbeide om disse tingene, så signaliserer du også en vilje til å stå sammen lenger enn bare akkurat et samarbeid i fredstid. Det er klart, det er også med på å sette scenen, som du eventuelt skal prøve å rokke ved hvis du står på andre siden av grensen til disse tre nasjonene.

Efjestad (2021) fremholder også at avtalen, sett i sammenheng med NORDEFECO-visjonen, gir et tydelig budskap om samhold:

Hvis vi ser på totaliteten her, for det første så gjør det at vi får mye større grad av nordisk solidaritet [...] Sånn som vi nå harmoniserer [...] den spisse sikkerhetspolitikken, de militærpolitiske sakene så betyr det at de nordiske land fremstår i stor grad med én stemme.

Oppsummert bidrar avtalen til tydelig kommunikasjon utad om en felles nordisk vilje til å stå sammen om ett av landene skulle bli utsatt for (trussel om) aggresjon, som mest sannsynlig vil påvirke en russisk kost-nytte-vurdering opp mot Norge, Sverige og Finland. Efjestad (2021) fremhever også at dette samholdet og evnen til å fremstå med én stemme gjør de nordiske land til en betydelig politisk og militær aktør, og at det nordiske territoriets strategiske betydning gjør landene til viktige partnere for vestmaktene. Samlet gir dette Norden en annen sikkerhetspolitisk tyngde internasjonalt. Dette gjelder også overfor Russland, ved at landene blir en «mer effektiv avskrekkingsfaktor sammen enn vi ville vært hver for oss» (Efjestad, 2021).

Videre gir avtalen mulighet for å koordinere ressurser, for eksempel luftstyrker. Det følger av avtalens utforming at et mål er samordning av de militære ressursene gjennom koordinering av operasjonsplaner. Dette vil kunne gi en større effekt av landenes samlede militære ressurser: «Det viktigste er jo at med en fellesinnsats så har dette en betydelig avskrekkende funksjon. Det er det som er det store rasjonalet, og det er det jo enighet om blant landene som er med» (Tamnes, 2021).

Koordinering av operasjonsplanene kan lede til økt effektivitet, ifølge Tamnes (2021):

---

[...] man flagger ganske tydelig at man skal gå lenger i retning av å koordinere den operative planleggingen og at man nå går rett inn på det ordentlige operative planverket. Det betyr jo da at man i større grad vil kunne respondere adekvat da, ganske raskt i en krisesituasjon på en helt annen måte enn før.

Som nevnt tidligere er avtalen i første omgang avgrenset til Nordkalotten, der det allerede er etablert et samarbeid på luftsiden, men også mellom landstyrkene i nord er det utviklet et godt samarbeid. Ifølge Karlis Neretnieks vil på den ene siden de sammenlagte militære styrkene til Finland, Sverige og Norge få en imponerende slagkraft, som vil kunne ha en mer troverdig avskrekkende effekt mot Russland i vår del av verden; på luft- og landsiden vil det omfatte ca. 200 jagerfly og ni brigader (Amundsen, 2018). På den annen side hevder han at disse mulige felles ressursene ikke nødvendigvis er tilgjengelige i nord på grunn av samtidige behov dersom en krise også slår ut i Østersjøområdet. Det gir en samtidighetsproblematikk, fordi både Sverige og Finland vil måtte prioritere landstyrkene til forsvar av Sør-Sverige og Sør-Finland (Amundsen, 2018). Neretnieks argumenterer for at det største potensialet for koordinering av ressurser handler om den samlede luftmaktskapasiteten, det er her han ser størst potensial for felles operasjoner (Amundsen, 2018). Det er flere som ser dette potensialet. Tamnes viser til at hvis man vurderer koordinerte nordiske operasjoner mot Russland, kan man «begynne å reflektere over russiske sårbarheter» (Tamnes, 2021), der han viser til at også russiske styrker har sårbare forsyningslinjer nordover mot Kolahalvøya, som vist under øvelse Zapad 17. Ifølge Tamnes (2021) kan:

[...] man kan godt se for seg det, hvis man går langt, at man kan tenke seg en koordinering av bruken av luftmaktsressurser i en slik sammenheng, og det er ganske betydelige luftmaktsressurser i de tre landene [...] vi snakker om at vi er så liten, men til sammen disse tre landene, hvis du har et kommando- og kontrollsystem som virker [...] så er det jo en formidabel ressurs.

Både Norge og Finland har anskaffet presisjonsvåpen som gjør det mulig å angripe mål over lengre rekkevidder, slik som Joint Strike Missile (JSM) og Joint Air to Surface Standoff Missile (JASSM). Finland skal også erstatte sine aldrende F/A-18 med enten F-35, JAS Gripen, Dassault Rafale, Eurofighter Typhoon eller en kombinasjon av F/A-18 Super Hornet og E/A-18 Growler (DefenseWorld.net, 2021). Uansett hvilken løsning Finland lander på, selv om enkelte opsjoner som F-35 eller JAS Gripen er mer fordelaktig for evne til nordisk samvirke, kan det hevdes at nye jagerfly med moderne kapabiliteter i seg selv vil kunne øke den avskrekkende effekten av koordinerte operasjoner mellom Norge, Sverige og Finland. Norge med sine lavsignaturs F-35 vil også kunne bryte gjennom luftvern på en helt annen måte enn tidligere – ifølge oberstløytnant Ole Marius Tørrisplass i Luftforsvaret vil «[...] dette legge til rette for at norske kampfly i langt større grad enn tidligere kan benyttes til å slå tilbake og påføre angriperen kostnad der det svir mest» (Tørrisplass,

---

2019, s. 32). Disse våpnene åpner dermed muligheten for at Norge i større grad kan drive en mer offensiv form for avskrekking, som å true med å angripe fasiliteter, infrastruktur eller strategisk luftvern inne på russisk område innenfor og utenfor rekkevidden til luftvernet dersom landet skulle bli angrepet (Tørrisplass, 2019). Det kan man også tenke seg at gjelder for koordinerte operasjoner med det svenske og finske flyvåpenet. På politisk-strategisk nivå understrekes de defensive hensikter med samarbeidet, for eksempel sier Lagerlöf (2021): «Vi har jo ingen offensive ambisjoner, det er nærmere et defensivt samarbeid». Det kan med andre ord være politisk sensitivt å fremheve en offensiv kapasitet i klartekst, men tydelig kommunikasjon om en evne og vilje til offensive operasjoner for en defensiv hensikt – avskrekking – kunne styrket en avskrekkende effekt.

Det er innenfor luftdomenet interoperabiliteten i dag er størst og det operative samarbeidet har modnet mest på taktisk nivå etter flere år med CBT og ACE (Engvall et al., 2018, s. 74). Det samlede inntrykket fra intervjuene er at det legges vekt på å utvikle dette luftsamarbeidet videre. Når landene fortsetter felles øvelser på dette området og kanskje inkluderer flere ressurser i mer kompleks øvingsvirksomhet, for eksempel at norske spesialstyrker leder finske fly med JASSM inn på mål (Källman & Kjøsnes, 2020), vil det i seg selv kunne gi en økt avskrekkende effekt: «[når] vi kan vise at vi kan operere jagerfly sammen og operere i hverandres luftrom og skytefelt så er det et ganske sterkt [...] signal til russerne» (Krey, 2021). Med tanke på å demonstrere troverdig evne og styrke avskrekking, er trolig utstrakt øvingsvirksomhet et svært viktig grep.

Luftmakt er «evnen til å bruke luftkapabiliteter for å påvirke aktører og hendelsers gang» (Haga & Maaø, 2018, s. 14). Den kjennetegnes ved kjerneegenskapene høyde, hastighet og rekkevidde som gir fleksibilitet og evne til hurtig reaksjon på lange avstander, og dette er nyttige verktøy for å kommunisere militær evne og tilstedeværelse i en hurtig oppstående krise. En viktig forutsetning for effektiv luftmaktsevne er sentralisert ledelse, og desentralisert utøvelse. Dette hviler igjen på et oppdatert og delt situasjonsbilde (Haga & Maaø, 2018). Manglende deling av gjenkjent luftbilde mellom Sverige og Finland og de øvrige NATO-nasjonene er et kritisk gap, og å lukke dette gapet vil være en fordel for hele regionen (Conley, Rathke & Melino, 2018). For å oppnå en større grad av integrasjon av luftmakten og derigjennom potensielt økt avskrekking, vil det derfor være nødvendig å fortsette samarbeidet som er etablert i forbindelse med NORECAS-avtalen hvis formål er å dele luftbildet mellom Finland, Norge og Sverige. Den gjelder foreløpig kun i fredstid, og det er begrensninger på hvilke data som deles, men den har så langt ledet til økt interoperabilitet på personellsiden gjennom utveksling av operatører og innføring av felles NATO-prosedyrer i de tre landene (Mathisen, 2020). Fra norsk side er det en forventning at også dette samarbeidet formaliseres og styrkes, ifølge Efjestad (2021):

---

[...] vi har sagt fra norsk side at hvis dette skal gjelde i krise og konflikt, noe som vi også ønsker, så ønsker vi at dette blir traktatfestet. I en traktat som blir godkjent av parlamentene. Vi kan ikke basere oss på en muntlig ordning om at vi tror vi får data i tilfelle krig, vi må ha dette formelt og skriftlig, både for egen del og på grunn av NATO.

Som nevnt tidligere er det et inntrykk at det norske militære nivået har en mer forsiktig tilnærming til hvor langt man faktisk kan koordinere operasjonsplanene, og det henger nok noe sammen med evnen og viljen til å forplikte seg til å dele nødvendig informasjon med hverandre i tilfelle konflikt, her eksemplifisert med NORECAS. Ifølge sjef FOH er dette helt sentralt (Odlo, 2021):

[...] med en gang du kommer inn på operasjonsbiten, det som er sentralt der og det som gjelder i den operative verden det er jo viljen til å dele informasjon og etterretning. Det er vel det som egentlig er lakmustesten, er vi villige til å dele recognized air, land og maritime pictures? Altså hvor langt går nå dette? På et eller annet tidspunkt så kommer du dit Stoltenberg sa at enten er du med eller så er du ikke med.

Dette samarbeidsområdet behøver derfor modning og en større grad av forpliktelse for å fullt ut oppnå potensialet som ligger der, ifølge Odlo (2021):

Det er mange handlingsrom og muligheter [for et dypere operativt samarbeid]. Uten at det nødvendigvis blir hvordan vi tre sammen kan operere i en krise i nord, det tror jeg ligger langt fremme. Å lage en fast plan på det tror jeg kan bli krevende. Men det er jo i dag, i 2023 kan det være helt annerledes.

Det er mulig å oppnå en større integrasjon, NATO hadde ingen motforestillinger da Norge, Sverige og Finland utredet deling av luftbilde (Efjestad, 2021) og Sverige og Finlands EOP status åpner for å diskutere en sterkere integrasjon for deling av sensorbilder gjennom eksisterende standarder. Det er nok i størst grad en begrensning at full deling av luftovervåkingsdata i krise og konflikt er politisk sensitivt i Sverige og Finland (Conley et al., 2018).

De samlede norske, svenske og finske styrkene vil kunne slå fra seg til en viss grad, men vil likevel være avhengig av ryggdekning fra sterkere allierte for å virkelig ha en troverdig avskrekkende effekt på stormakten Russland. Avhengigheten av alliert støtte vil uansett være der, selv om det kommer litt an på hvor på konfliktskalaen man befinner seg, og hva man faktisk skal avskrekke mot. Samtlige norske intervjuobjekter fremhever at avtalen må ses som et supplement til NATO, den har ikke til hensikt å erstatte den alliansen som Norge er full-integrert i. Målsetningen kan heller sies å være å øke avskrekkingseffekten i Norden inntil en artikkel 5-situasjon skulle oppstå (Odlo, 2021). Ifølge Tamnes (2021) tar du «[...] et skritt videre for å forberede deg sammen for å bygge opp en avskrekkingsskapasitet i Norden, men med vestmaktene som bakspiller». Selv om det er et vanskelig

---

spørsmål å besvare, er det likevel stor enighet blant intervjuobjektene om at avtalen kan styrke norsk avskrekking til en viss grad, som for eksempel Saxi (2021a) utdyper:

Den styrker nok norsk avskrekking, men jeg tror ikke vi skal overdrive hvor stor betydning den har. Det er snakk om marginale økninger, men sikkerhetspolitisk sender den veldig interessante signaler [...] jeg tror nesten den sikkerhetspolitiske symbolikken gir større effekt enn den praktiske militære nytten av den.

På et praktisk militært nivå gir avtalen en politisk aksept for at det norske, svenske og finske forsvaret i størst mulig grad kan utforske mulighetsrommet for samarbeid helt opp til de avgrensningene som er satt, og dette kan legge til rette for en økt evne til å agere sammen dersom politikerne bestemmer det, som Engeness (2021) utdyper:

Det er mange forhold dette vil gripe inn i potensielt. Og sånt kan være nyttig å ha avklart på forhånd. Det er klart at er det avklart på politisk nivå, en vilje og et ønske, så er det mye lettere å få det faktisk til å skje når behovet er der. Enn at du skal begynne å greie ut i disse tingene, som egentlig er relativt grunnleggende, men prinsipielt viktig når du først står i en sånn vanskelig situasjon. Så jeg tror dette egentlig er med på å styrke vår sikkerhetspolitiske situasjon.

Så er det til slutt et uavklart spørsmål - hvor langt strekker den politiske viljen? Avtalen er kun en intensjonsavtale, og som tidligere behandlet er mange rammer innbakt som gjør den lite forpliktende. Det er et tydelig ønske fra norsk side at avtalen etter hvert gjøres forpliktende (Efjestad, 2021; Tamnes, 2021), men det vil være utfordrende å få til gitt mulig innenrikspolitisk motstand i Sverige og Finland mot det som da vil bli i realiteten en allianse. For å få til en forpliktende avtale vil det kreve en god porsjon «constructive ambiguity»<sup>11</sup> (Tamnes, 2021), som Tamnes (2021) understreker: «Jeg tror at når vi begynner å bevege oss inn i dette med bindende avtaler, så vil det være mye politisk kreativitet knyttet til formuleringer». Samtidig er det veldig mange argumenter som støtter opp under at ingen av landene kan eller vil forholde seg passive dersom ett av de skulle komme under press fra Russland. Den nordiske solidariteten fremstår solid. Likevel vil den historiske erfaringen ligge i bakgrunnen og skape noe usikkerhet ved den politiske viljen til å trå støttende til dersom behovet skulle være der. Det er jo til syvende og sist i Sverige og Finlands interesse å holde seg utenfor konflikt dersom det er muligheter for nettopp det, gitt deres alliansefrie standpunkt (Pettersson, 2021, s. 4).

---

<sup>11</sup> Sikkerhetspolitisk term som tilskrives Henry Kissinger – the deliberate use of ambiguous language on a sensitive issue to advance some political purpose. Hentet fra: [https://en.wikipedia.org/wiki/Constructive\\_ambiguity](https://en.wikipedia.org/wiki/Constructive_ambiguity)

---

Det samlede inntrykket er at det er godt belegg for å hevde at avtalen har et potensiale til å styrke avskrekkingen i norsk sikkerhetspolitikk. Det handler dels om at det er et potensiale for å fylle et mulig gap i gråsonesituasjoner der overmakten blir stor og alliert støtte er usikkert, og dels om en styrket tilnærming til det nord-europeiske rom som et strategisk hele. Videre bidrar avtalen til et tydelig budskap om nordisk solidaritet og at Norge, Sverige og Finland har en intensjon om å stå sammen hvis ett av landene blir truet. Den åpner i tillegg opp for at landene kan samordne seg i størst mulig grad i fredstid og derigjennom oppnå interoperabilitet som vil kunne lede til økt forsvarsevne. Det største potensialet på militær side er kanskje en økt integrasjon av landenes flyvåpen, men der hindringer som for eksempel mangel på deling av informasjon gjenstår. Samlet gjør dette at russiske myndigheter må ta hensyn til dette i sine kost-nytte-betraktninger. Imidlertid er det nettopp mangelen på forpliktelse i avtalen som gjør at det kan stilles spørsmål ved om den politiske viljen oppfattes god nok for troverdig avskrekkende effekt. Det vil kunne undergrave noe av det avskrekkende potensialet en slik avtale kunne ha oppnådd.

## **5.2 H5: Avtalen har et potensiale til å styrke beroligelseslinjen og fremme en god balanse mellom avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk**

Informasjonen i mitt datamateriale er mer sprikende og tvetydig når det kommer til avtalens betydning for beroligelsesdimensjonen i norsk sikkerhetspolitikk. Saxi (2021) og Hilde (2021) hevder den ikke vil ha noen betydning fordi norsk tilnærming til beroligelse ofte innebærer selvpålagte nasjonale restriksjoner eller et ønske om å ikke provosere Russland, som ikke er et uttalt fokus i avtalen. Avtalen har først og fremst eksplisitt fokus på avskrekking av mulige motstandere. Ifølge Tamnes (2021) er avtalen:

[...] i utgangspunktet nøytral når det gjelder [beroligelse], for det er jo et rammeverk hvor avtalen i første omgang handler om å utvide det operative samarbeidet med sikte på å aksentuere avskrekkingen. Så det står jo ingenting i avtalen om at man skal ta hensyn til den andre dimensjonen, så jeg ser ikke bort fra at man etter hvert som man beveger seg fremover kan få nye intensjonserklæringer hvor man er seg bevisst at vi ikke skal bare fokusere på avskrekking og den operative dimensjonen, men begynner å tenke helhetlig.

At avtalen bidrar til å aksentuere avskrekking er jo ett av hovedformålene med den, og som Efjestad (2021) poengterer:

Det er jo ikke slik at Moskva behøver å bli beroliget på grunn av norske militære styrker. Det er ikke noen uro i Kreml på grunn av det [...] Det er ikke det at de er redd for angrep, for å si det sånn. Så det er ikke snakk om beroligelse egentlig, det er snakk om å oppnå stabilitet etter



---

mitt syn [...] Det viktigste her er, etter mitt syn, at vi ikke provoserer unødvendig med de operasjonene vi gjennomfører i forhold til Russland.

Imidlertid er det likevel noen poeng som kan støtte opp under hypotesen. Avtalen vil kunne bidra til at Russland opplever at de nordiske landene opptrer samlet og med det er tydelige i sin kommunikasjon. Som Efstad (2021) var inne på, samordner landene sin sikkerhetspolitikk og fremstår dermed i større grad med én stemme. Dette kan virke begge veier, både for avskrekking og beroligelse. Engeness (2021) fremholder blant annet at landene gjennom å være omforente om hvordan ting skal være skaper en tydelighet, og dette kan skape trygghet ved at Russland vet hva de faktisk kan forholde seg til, han utdyper:

Hvis vi tre klarer å være tydelige så kan det også bidra til å skape ro og orden i våre områder. Fordi vi sier at, nei, det er dette vi ønsker skal være situasjonen, det er dette vi jobber med å få til, også er det jo selvfølgelig da spørsmålet hvordan fungerer dette rent STRATKOM-messig og på en del andre områder når man driver og signaliserer som det fint heter i dag. Der tror jeg det er mye enklere for oss tre når vi står sammen, enn når vi står hver for oss. [...] Beroligelsesdimensjonen, den vil blant annet ligge i at du har tre nasjoner som for så vidt har uttalt den samme målsetningen. Det burde for eksempel berolige naboen vår i øst.

Videre vil avtalen kunne bidra til at Norge, Sverige og Finland i større grad også samordner seg med hensyn til beroligelsestiltak overfor Russland. Som nevnt i innledningen anbefaler Tamnes at Norge i større grad ser på avskrekking og beroligelse av Russland som et «nordisk prosjekt» (Tamnes, 2019), og det er allerede gjennomført minst ett eksplisitt beroligende tiltak i en nordisk sammenheng, ifølge Efstad (2021):

[...] de operasjonene som vi gjennomfører, de aller fleste er jo lavskala som ikke er så relevant, med unntak av Arctic Challenge Exercise. Der har vi jo mange fly, kanskje 100 fly, og der er det slik at vi fra norsk side har argumentert for å forhåndsvarsle Russland om dette, selv om vi ikke er avtaleforpliktet til det.

Ifølge Efstad (2021) har Sverige ingen tradisjon for å varsle Russland om større øvingsaktivitet, derfor måtte Norge argumentere for at det skulle gjøres i forbindelse med den fellesnordiske øvelsen. Varslingen er et eksempel på et nordisk beroligelsestiltak, ikke bare et nasjonalt tiltak (Tamnes, 2021). Dermed kan det tenkes at Norge i denne sammenhengen kan fremme sin tradisjonelle strategi om balansegang mellom avskrekking og beroligelse inn i det nordiske samarbeidet. Tamnes (2021) hevder at «[...] beroligelse må jo nå ikke bare ses på som et nasjonalt tiltak, men det må ses opp mot de allierte og svenskene i og med at vi integrerer». Det ligger implisitt i dette at «samtidig som landene gjennom denne utdypningen av det funksjonelle samarbeidet etablerer avskrekking, så blir det jo også nødvendig sammen å tenke beroligelse. At vi ikke bare gjør det i en nasjonal ramme, men vi gjør det også i en nordisk ramme» (Tamnes, 2021).

---

Tammes fremholder videre at det kan bli nødvendig å definere øvelsesmønstre for å ivareta hensynet til beroligelse, der notifikasjon og hvilken type våpen som brukes på øvelsen kan komme inn (Tammes, 2021). På den annen side fremholder Hilde (2021) at Finlands mottak av NATO-allierte fly i Rovaniemi under Trident Juncture 2017 til protester fra Russland kan være et eksempel på at det kanskje ikke blir den helt store samordningen innenfor beroligelsesaspektet. Det var vel da et finsk ønske å vise at de er villige til å ta imot allierte så nære den russiske grensen (Hilde, 2021).

Gjennom koordinering av posisjoner, kan landene potensielt ha større påvirkningskraft på alliert virksomhet i nord med sikte på en fornuftig kombinasjon av avskrekkende og beroligende tiltak i regionen. Efstad (2021) fremholder at de nordiske landene får mer gjennomslagskraft når de står sammen, dette kom blant annet frem under et nordisk forsvarsministermøte i Helsinki der den amerikanske forsvarsministeren Jim Mattis var til stede. Der ble det fremført synspunkter fra de fem nordiske landene som entydig pekte på hva de forventet av USA og hvilke reformer de ønsket i NATO. Dette hadde ifølge Efstad (2021) «stort gjennomslag». Efstad (2021) utdyper:

Hvis vi opptreer koordinert i fora der vi snakker med NATO, USA eller Storbritannia så vil vi ha større gjennomslag hvis vi er samlet, og det har vi for så vidt gjort da. Ikke nødvendigvis for å få mer beroligelse, men for å få gjennomført våre målsetninger [...] jeg er helt sikker på at vi kan ha mye større gjennomslag også på den måten man gjennomfører trening, øving og øvelser på hvis vi koordinerer dette.

Et beslektet poeng trekkes frem av Engeness (2021), som fremhever at hvis Norge, Sverige og Finland er omforente om operasjoner, øving og trening innenfor egne områder vil det synliggjøre overfor alle at de har et ønske om å ivareta egen sikkerhet «i så stor grad som de tre klarer i sum» (Engeness, 2021). Det vil kunne skape en tydelighet overfor Norges allierte også, men så må Norge, Sverige og Finland også evne å ha ressursene til å følge opp en sann utvikling for å kunne klare å drive det i den retningen. Det vil altså kunne være et tydelig signal, men det vil neppe forhindre stormaktene fra å signalisere mot hverandre, det handler om deres strategiske egeninteresser, men det kan likevel bidra i positiv retning for å sikre lavspenning. Engeness (2021) utdyper videre:

Ved at vi eventuelt jobber tettere sammen så er det klart – jo mer vi har orden i eget bo, fordi vi har ressurser å spille på, vi samarbeider om det, så vil det jo skape et tydelig signal til stormaktene. Enten de er på vestsiden eller østsiden av oss. Det tror jeg også vil ha en beroligende effekt. Også er jo spørsmålet, hvordan samarbeider vi med stormaktene rundt det? Noen vil vi samarbeide tett med, andre ikke tett med. Da tenker jeg som så at da kan vi likevel klare å dempe noe av den rivaliseringen mellom stormaktene i våre områder [...] det ligger et potensiale der.

---

Til slutt er det et potensiale for at avtalen kan oppfattes av Russland som at NATO-landet Norge drar Finland og Sverige nærmere et NATO-medlemskap, dette vil i så fall stå i motsetning til beroligelseslinjen. Ifølge Efjestad (2021) er russerne:

[...] veldig oppmerksomme på det nordiske samarbeidet og de er jo egentlig på besøk i alle våre land for å spørre om status og hva som skjer. Det er jo en mistanke om at vi og Danmark prøver å trekke Sverige og Finland inn i NATO gjennom det nordiske samarbeidet, som de misliker.

Samtidig fremholder han at det ikke er vanskelig å avvise fra norsk side, fordi Norge ikke blander seg opp i den svenske eller finske diskusjonen om NATO-medlemskap. Saxi (2021a) poengterer også at «[...] sett fra Moskvas perspektiv er det bedre at Norge, Sverige og Finland samarbeider tett, enn at for eksempel Norge samarbeider tett med USA», men det er likevel slik at dette samarbeidet ikke er til erstatning for samarbeid med USA, det kan heller sies å understøtte det. Ifølge Saxi (2021a) vil nok Russland heller reagere negativt på svensk og finsk deltagelse fordi det kan oppfattes som «et steg mot et potensielt NATO-medlemskap». Et siste poeng i dette med landenes forskjellige alliansetilknytning er at det fra Russlands perspektiv kan oppfattes som stabiliserende, nærmest som en allusjon til den kalde krigens forestilling om Nordisk balanse, selv om den nok er lite treffende i dag. Odlo poengterer blant annet at han ikke ser det som en nødvendighet at alle landene blir NATO-medlemmer for at samarbeidet skal få en effekt, fordi forskjellene i alliansetilknytning også kan være en styrke totalt sett (Odlo, 2021).

Oppsummert er det ikke veldig mye som støtter hypotesen om at avtalen i seg selv har et potensiale til å styrke beroligelseslinjen og fremme en god balanse mellom avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk. Som nevnt innledningsvis i delkapittelet er avtalen innrettet mot å styrke avskrekkingssiden. Det er likevel interessant at det er potensiale for at Norge sammen med Sverige og Finland i større grad kan samordne seg med hensyn til beroligelse, her eksemplifisert med norske myndigheters argumentasjon om notifikasjon i forbindelse med ACE. Dette behovet for samordning av både avskrekking- og beroligelsestiltak kommer naturlig som følge av økt integrasjon, som argumentert av Tamnes. Videre er det et poeng at koordinering mellom disse landene med grunnlag i et ønske om lavspenning i regionen i noen grad kan bidra til styrket innflytelse på alliert aktivitet i nord. Tydelig og samstemt nordisk kommunikasjon kan likeledes virke beroligende på Russland.

---

## 5.3 Delkonklusjon

Analysen viser at avtalen har flere mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge. Det er først og fremst et potensial for at avtalen kan bidra til økt norsk evne til avskrekking, selv om det naturlig nok er usikkert hvor stor den relative økningen er. Det handler dels om at det er et potensiale for å fylle et mulig gap i gråsonesituasjoner der overmakten blir stor og alliert støtte er usikkert, og dels om en styrket tilnærming til det nord-europeiske rom som et strategisk hele, hvilket er i Norges interesse med hensyn til alliert forpliktelse. Videre gir avtalen en tydelig kommunikasjon om nordisk solidaritet og at Norge, Sverige og Finland har en intensjon om å stå sammen hvis ett av landene blir truet. Den åpner i tillegg opp for at landene kan samordne seg i størst mulig grad i fredstid og derigjennom oppnå økt interoperabilitet som vil kunne lede til økt forsvarsevne. Her ligger det et potensiale for at Norge kan bli bedre forberedt på å møte utfordringer i gråsonen mellom fred og konflikt, og mulige russiske forsøk på bilateralisering av kriser og konflikter under terskelen for utløsning av artikkel-5-operasjoner. På militær side er det et større potensiale for økt integrasjon av landenes flyvåpen, men der hindringer som for eksempel deling av informasjon gjenstår. Samlet gjør dette at russiske myndigheter må ta hensyn til dette i sine kost-nytte-betraktninger. Imidlertid er det mangelen på forpliktelse i avtalen som gjør at det kan stilles spørsmål ved om den politiske viljen oppfattes sterk nok for troverdig effekt, noe som kan undergrave det avskrekkende potensialet i avtalen.

For det andre er det et potensiale for at Norge, som følge av økt integrasjon, i større grad samordner også beroligelseslinjen med sine nordiske naboer. Det er mer sannsynlig at Norge kan få større gehør hos allierte stormakter dersom de samme synspunkter fremmes fra nordiske naboer. Dette kan også ha en beroligende effekt mot Russland. Det er likevel ikke slik at avtalen i seg selv har et potensiale til å styrke beroligelseslinjen, og dermed fremme en god balanse mellom avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk. På sikt vil antageligvis behovet for samordning av både avskrekkings- og beroligelsestiltak komme naturlig som følge av økt integrasjon.

---

## 6 Konklusjon

Denne oppgaven tok utgangspunkt i utviklingen i det nordiske forsvarssamarbeidet siden 2014 og den nye intensjonserklæringen (forenklet til «avtalen») om styrket operativt samarbeid mellom Norge, Sverige og Finland. Oppgaven har hatt som mål å besvare problemstillingen: «Hvilke hensyn har påvirket avtalen, og hva er mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av den for Norge?»

Problemstillingen har blitt undersøkt gjennom følgende forskningsspørsmål:

1. Hva er avtalens overordnede ambisjon, tiltak og rammer?
2. Hvilke hensyn har påvirket avtalens tilblivelse og utforming?
3. Hva er mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av avtalen for Norge?

Ambisjonen med avtalen er å oppnå mer effektive militære styrker som kan samarbeide i hele konfliktspekteret fra fred til væpnet konflikt, og bygger på NORDEFCOs Visjon for 2025. Den har identifisert syv tiltak for å oppnå ambisjonen, der det mest ambisiøse er å undersøke mulighetene for å koordinere nasjonale operasjonsplaner og felles operasjonsplanlegging. Den er i første omgang avgrenset geografisk til Nordkalotten og inngått utenfor rammen av NORDEFECO. Disse avgrensningene kan dels ses som et ledd i å øke sannsynligheten for å lykkes med ambisjonen. Avtalen er videre uforpliktende for de tre landene som har inngått den. Det er uttrykt ønske om å utvide avtalen i fremtiden til å omfatte et større geografisk område og totalforsvarsperspektivet, samt en formalisering i NORDEFCOs rammeverk. Avtalen kan ses på som et lite, men viktig skritt mot noe mer håndfast og troverdig i det nordiske forsvarssamarbeidet. Samtidig er avtalen i en tidlig fase av implementering, det er fortsatt en del ubesvarte spørsmål om handlingsrom og rammer, og hvordan den skal omsettes fra politisk til militært nivå.

Oppgaven viser at det er flere hensyn som ligger til grunn for avtalens tilblivelse og utforming. Felles sikkerhetsinteresser har drevet den frem. En felles trusseloppfatning og et ønske om å stå sammen for å styrke avskrekking og forsvarsevne opp mot Russland fremstår som hovedrasjonale for avtalen. Begrensningene i avtalen kan tolkes som uttrykk for de tre landenes forskjellige alliansetilknøyninger og altså ulike sikkerhetsinteresser. Dette danner rammeverket som avtalen skal operasjonaliseres i, og vil kunne avgjøre hvor godt landene lykkes med å oppnå ambisjonen om koordinering av operasjonsplaner. Andre hensyn har også påvirket avtalen, der en felles nordisk identitet og eksisterende samarbeid eller funksjonell integrasjon fremstår som ganske sentrale muliggjørende faktorer for avtalens tilblivelse.

---

Oppgaven viser at avtalen har flere mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge. Det er først og fremst et potensial for at den kan bidra til økt evne til avskrekking av et angrep på Norge, selv om det er usikkert hvor stor den relative økningen er. Det handler dels om muligheter for å fylle gap i gråsonesituasjoner der overmakten blir stor og alliert støtte er usikkert, og dels om en styrket tilnærming til det nord-europeiske rom som et strategisk hele, hvilket er i Norges interesse med hensyn til alliert forpliktelse. Videre gir avtalen en tydelig kommunikasjon om nordisk solidaritet og at Norge, Sverige og Finland har en intensjon om å stå sammen hvis ett av landene blir truet. Den åpner i tillegg opp for at landene kan samordne seg i størst mulig grad i fredstid og derigjennom oppnå økt interoperabilitet som vil kunne lede til økt forsvarsevne. I dette ligger det muligheter for at Norge kan bli bedre forberedt på å møte utfordringer i gråsonen mellom fred og konflikt, og unngå mulige russiske forsøk på bilateralisering av kriser og konflikter under terskelen for alliert hjelp. Det er kanskje størst potensial for økt integrasjon mellom landenes flyvåpen, men der hindringer som for eksempel deling av informasjon gjenstår. I sum må russiske myndigheter ta hensyn til økt grad av nordisk militær samordning i sine kost-nytte-betraktninger. Mangelen på forpliktelser i avtalen gjør imidlertid at det kan stilles spørsmål ved om den politiske viljen oppfattes god nok for troverdig avskrekking.

Oppgaven viser at avtalen i seg selv ikke har et potensial til å styrke beroligelseslinjen, og dermed fremme en god balanse mellom avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk. Det er imidlertid mulighet for at Norge, som følge av økt integrasjon, i større grad samordner også beroligelseslinjen med sine nordiske naboer. Det er videre mer sannsynlig at Norge kan få større gehør hos allierte stormakter dersom synspunkter koordineres mellom landene. Tydelig og samstemt kommunikasjon kan også ha en beroligende effekt mot Russland. På sikt vil antageligvis behovet for samordning av både avskrekking- og beroligelsestiltak komme naturlig som følge av økt integrasjon.

Oppgavens funn har støtte i et godt kildegrunnlag, men det er likevel knyttet usikkerhet til funnene da deler av disse peker fremover og dermed hviler på forutsetninger som kanskje ikke oppnås. Siden avtalen er en del av en større helhet og en utvikling over tid, kan det dessuten være vanskelig å skille ut funnene om den fra den bredere utviklingen i det nordiske forsvarssamarbeidet de siste årene. En mulig svakhet ved oppgaven er at det norske perspektivet er dominerende, som følge av skjevheten i kildematerialet mot norske kilder. Det kunne vært gunstig å supplere intervjuene med en svensk kilde på militær-strategisk nivå og finske kilder på politisk- og militær-strategisk nivå for en mer balansert fremstilling av problemstillingens første del. En overvekt av norske kilder var imidlertid nødvendig gitt fokuset på sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge, og det ble prioriteringen gitt tilgjengelig tid til arbeid med denne oppgaven.

---

Funnene kan likevel ha nytte for videre forskning og praksis. For videre forskning kan det være interessant å undersøke hvilken effekt avtalen vil ha for nordisk militær integrasjon etter den er implementert og har virket noen år. Hvor godt vil man lykkes med koordinering av operasjonsplanene? Det vil likeledes være interessant å undersøke nærmere hva som kan oppnås gjennom formalisering i rammen av NORDEFECO, og derigjennom ta inn Danmark i det operative samarbeidet og utvide det geografiske spennet. Fremtidsstudien «Globale Trender mot 2040 – et oppdatert fremtidsbilde» peker frem mot en mulig nordisk «allianse», som et supplement til eksisterende allianser og sikkerhetspolitiske samarbeidsformer, der sammenfallende sikkerhetspolitiske interesser vil kunne overkomme ulikhetene når det gjelder NATO-medlemskap. Dette kan danne et førstelinjeforsvar og håndtere utfordringer som er «for stor for hvert enkelt land, og for små for NATO» (Beadle et al., 2019, s. 184). Mine funn om denne avtalen faller i et slikt lys inn i en mulig retning for den videre utviklingen av nordisk forsvarssamarbeid. I et lengre tidsperspektiv kan man også tenke seg med en mulig økt sikkerhetspolitisk og operativ integrasjon at den gamle målsetningen med felles anskaffelser og styrkeproduksjon vil kunne falle mer på plass – gitt at militært materiell blir stadig mer kostbart å re-anskaffe og drifte for små nasjoner (Beadle et al., 2019, s. 187).

For praksis vil en utvidelse av det operative samarbeidet i retning av et totalforsvarsperspektiv kunne gi en gevinst, et perspektiv som kan romme betydningen av russiske lavintensitetsoperasjoner for både stats- og samfunnsikkerheten. Det vil kunne lede til større motstandsdyktighet om landenes ressurser som sådan samordnes i større grad. Til slutt kan det nevnes at graden av forpliktelse i avtalen har en tydelig implikasjon for praksis. En større grad av forpliktelse vil kunne styrke avskrekking, da det vil gi mindre rom for tvil hos motparten om landene faktisk står sammen i krise og konflikt.

---

# Litteraturliste

- Adamsky, D. (2020). Deterrence à la Ruse: Its Uniqueness, Sources and Implications. I F. Osinga & T. Sweijts (Red.), *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020 – Deterrence in the 21st Century – Insights from Theory and Practice* (s. 161-175). The Hague: T.M.C. Asser Press. Hentet fra <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-94-6265-419-8.pdf>
- Amundsen, B. (2018, 10.11.2018). Kan Norge, Finland og Sverige sammen skremme Russland fra å angripe oss? Hentet 18.04.2021 fra <https://forskning.no/krig-og-fred/kan-norge-finland-og-sverige-sammen-skremme-russland-fra-a-angripe-oss/1258322>
- Bakke-Jensen, F., Hultqvist, P. & Kaikkonen, A. (2020). Finland, Norge og Sverige fordyper sitt trilaterale operative samarbeid. Hentet 17.03.2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/trilateralt-samarbeid/id2765734/>
- Beadle, A. W., Diesen, S., Nyhamar, T. & Bostad, E. K. (2019). *Globale trender mot 2040 – et oppdatert fremtidsbilde*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Hentet fra <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:5906/19-00045.pdf>
- Bjarnason, B. (2020). *Nordic Foreign and Security Policy 2020 - Climate Change, Hybrid & Cyber Threats and Challenges to the Multilateral, Rules-Based World Order*. Reykjavik. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/norden/nordicreport\\_2020.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/norden/nordicreport_2020.pdf)
- Bredesen, M. G. (2020). *The Shifting Boundaries of Nordic Defence Cooperation*. NUPI. Hentet fra <https://www.nupi.no/Publikasjoner/CRIStin-Pub/The-Shifting-Boundaries-of-Nordic-Defence-Cooperation>
- Bredesen, M. G. & Friis, K. (2019). Governance Entrepreneurs as Spoilers in Nordic Defence Cooperation. *Journal of Regional Security*, 14(2), 77-100. <https://doi.org/https://doi.org/10.5937/jrs14-19697>
- Brundtland, A. O. (1966). The Nordic Balance: Past and Present. *Cooperation and Conflict*, 1(4), 30-63.
- Børresen, J. (2017). Avskrekking. I *Store norske leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/avskrekking>
- Børresen, J., Gjeseth, G. & Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie. Bd. 5: Allianseforsvar i endring: 1970-2000* Eide Forlag A/S.
- Conley, H. A., Rathke, J. & Melino, M. (2018). *Enhanced Deterrence in the North – A 21st Century European Engagement Strategy*. Centre for Strategic & International Studies (CSIS). Hentet fra [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180119\\_Conley\\_EnhancedDeterrenceNorth\\_Web.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/180119_Conley_EnhancedDeterrenceNorth_Web.pdf)
- Dahl, A.-S. (2014). Security in the Nordic-Baltic Region, From Cold War to a unipolar world. I A.-S. Dahl & P. Järvenpää (Red.), *Northern Security and Global Politics - Nordic-Baltic strategic influence in a post-unipolar world* (s. 67-78). Oxon & New York: Routledge.
- DefenseWorld.net. (2021, 29.01.2021). Finland Seeks Best and Final Offer for HX Fighter Jets with April Deadline. Hentet 19.04.2021 fra [https://www.defenseworld.net/news/28862/Finland\\_Seeks\\_Best\\_and\\_Final\\_Offer\\_for\\_HX\\_Fighter\\_Jets\\_with\\_April\\_Deadline#.YH13o-gzY2w](https://www.defenseworld.net/news/28862/Finland_Seeks_Best_and_Final_Offer_for_HX_Fighter_Jets_with_April_Deadline#.YH13o-gzY2w)
- Diesen, S. (2018). *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt*. Kjeller: FFI. Hentet fra <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:4175/18-00080.pdf>
- Diesen, S. (2020a). *Hvordan kan Nord-Norge forsvares?* <https://www.civita.no/publikasjon/hvordan-kan-nord-norge-forsvares>:
- Diesen, S. (2020b, 15.08.2020). Innlegg: Avskrekking og forsvarssamarbeid. Hentet 16.05 2021 fra <https://www.dn.no/innlegg/forsvar/skandinavia/kalmarunion/innlegg-avskrekking-og-forsvarssamarbeid/2-1-857160>
- Diesen, S. (2020c, 06.08.2020). Kronikk: Norge blir et for lite land til å holde seg med et eget komplett forsvar. Hentet 16.05 2020 fra <https://www.dn.no/kronikk/forsvaret/okonomi/vapensystemer/kronikk-norge-blir-et-for-lite-land-til-a-holde-seg-med-et-eget-komplett-forsvar/2-1-851370>



- 
- Diesen, S. (2020d, 06.05.2020). Sterkt utvidet forsvarssamarbeid nødvendig. Hentet 16.05 2021 fra <https://www.dn.no/kronikk/koronadebatt/koronaviruset/forsvar/sterkt-utvidet-forsvarssamarbeid-nodvendig/2-1-802029>
- Engvall, J., Frisell, E. H. & Lindström, M. (2018). *Nordiskt operativt försvarssamarbete - Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter*. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Hentet fra <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--4628--SE>
- Etterretningstjenesten. (2015). *FOKUS 2015 – Etterretningstjenestens vurdering* Oslo: Etterretningstjenesten. Hentet fra [https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus%202015.pdf/\\_attachment/inline/4a07a5a6-9994-4e28-96ea-c22b7d364a00:4ea88245ef7a52d712a0ff850de0402918ed521a/Fokus%202015.pdf](https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus%202015.pdf/_attachment/inline/4a07a5a6-9994-4e28-96ea-c22b7d364a00:4ea88245ef7a52d712a0ff850de0402918ed521a/Fokus%202015.pdf)
- Etterretningstjenesten. (2020). *FOKUS 2020 – Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Oslo: Etterretningstjenesten. Hentet fra [https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus%202020.pdf/\\_attachment/inline/639faaf2-7009-4056-9e0d-6dc5a6c5519b:1b228e374a207c8f79b1d8a166d902d7c0edd5e1/Fokus%202020.pdf](https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus%202020.pdf/_attachment/inline/639faaf2-7009-4056-9e0d-6dc5a6c5519b:1b228e374a207c8f79b1d8a166d902d7c0edd5e1/Fokus%202020.pdf)
- Finland, Norge & Sverige. (2020). *Statement of intent on Enhanced Operational Cooperation among the MOD of the Republic of Finland and the MOD of the Kingdom of Norway and the MOD of the Kingdom of Sweden*. Finland, Norge og Sverige. Hentet fra <https://www.regeringen.se/4a7675/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/oi/trilateral-statement-of-intent-on-enhanced-operational-cooperation-200923.pdf>
- Finland, Sverige & USA. (2018). *Trilateral statement of intent among the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden*. Finland, Sverige og USA: MoD Finland, MoD Sweden, DoD USA Hentet fra [https://www.defmin.fi/files/4247/Trilateral\\_Statement\\_of\\_Intent.pdf](https://www.defmin.fi/files/4247/Trilateral_Statement_of_Intent.pdf)
- Forsberg, T. (2013). The rise of Nordic defence cooperation: a return to regionalism? *International Affairs*, 89(5), 1161-1181. Hentet fra [https://www.academia.edu/5192462/The\\_rise\\_of\\_Nordic\\_defence\\_cooperation\\_a\\_return\\_to\\_regionalism](https://www.academia.edu/5192462/The_rise_of_Nordic_defence_cooperation_a_return_to_regionalism)
- Forsvarsdepartementet. (2020a). *Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren (Prop. 14S (2020-2021))* Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/81506a8900cc4f16bf805b936e3bb041/no/pdfs/prp2020210014000dddpdfs.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2020b, 23.09.2020). Norge, Sverige og Finland vil samarbeide om operasjonsplanlegging. Hentet 1.11.2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/samarbeid-i-norden/id2765712/>
- Friis, K. & Saxi, H. L. (2018). *After Crimea. The future of Nordic Defence Cooperation*. Oslo: NUPI.
- Forsvarsdepartementet. (2020). *Totalförsvaret 2021-2025. (Regeringens prop. (2020/21:30))* Stockholm: Regeringen. Hentet fra <https://www.regeringen.se/4a965d/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsproposition-2021-2025/totalforsvaret-2021-2025-prop.-20202130.pdf>
- Godzmirski, J. (2018, 12.12.2018). Norges strategiske utfordring i nord: Hvordan minske faren for konflikt med Russland. Hentet 11.04. 2021 fra <https://www.highnorthnews.com/en/norges-strategiske-utfordring-i-nord-hvordan-minske-faren-konflikt-med-russland>
- Guttelvik, M. S. & Hennem, A. C. (2019). *Prinsipper for norsk avskrekking – en operasjonsanalytisk tilnærming*. Kjeller: FFI. Hentet fra <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/prinsipper-for-norsk-avskrekking-en-operasjonsanalytisk-tilnaerming>
- Haga, L. P. & Maaø, O. J. (2018). *Forsvarets doktrine for luftoperasjoner* (2. opplag, utg.). Trondheim: Forsvaret.
- Haglund, C., Hultqvist, P., Sveinsson, G. B., Søreide, I. E. & Wammen, N. (2015, 9. april 2015). Fem nordiske ministre i felles kronikk: Russisk propaganda bidrar til å så splid. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/wnao/fem-nordiske-ministre-i-felles-kronikk-russisk-propaganda-bidrar-til>

- 
- Halvorsen, A. (2019). *Sikkerhetspolitikk og stormaktsinteresser i Arktis*. Oslo: Regjeringen. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/politikk\\_arktis/id2627714/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/politikk_arktis/id2627714/)
- Hammerstad, O. (2020, 29.09.2020). Norge på vei mot en ny sikkerhetspolitisk strategi? Hentet 16.05 2021 fra <https://www.nordnorskdebatt.no/norge-pa-vei-mot-en-ny-sikkerhetspolitisk-strategi/o/5-124-7675>
- Heier, T. (2019). *Et farligere Norge?* (1. utgave. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Herz, J. H. (1950). Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, 2(2), 157-180. <https://doi.org/10.2307/2009187>
- Hilde, P. S. (2014). Nordic-Baltic security and defence cooperation: The Norwegian perspective. I A.-S. Dahl & P. Järvenpää (Red.), *Northern Security and Global Politics, Nordic-Baltic strategic influence in a post-unipolar world* (s. 93-107). Oxon and New York: Routledge.
- Jacobsen, D. I. (2016). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (bd. 3. utgave). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics: New Edition*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- Järvenpää, P. (2019, 22.04.2019). Finland and NATO: So Close, Yet So Far. Hentet 19.05 2021 fra <https://icds.ee/en/finland-and-nato-so-close-yet-so-far/>
- Karason, I. K. & Wilson, P. (2020). Vision accomplished? A decade of NORDEFCON. *Global Affairs*. <https://doi.org/10.1080/23340460.2020.1797520>
- Karlsen, J. (2019, 06.03.2019). Brigaden til storøvelse i Nord-Sverige. Hentet 18.05 2021 fra <https://forsvaretsforum.no/brigaden-til-storovelse-i-nord-sverige/104438>
- Källman, S. & Kjøsnes, P. (2020). Russia and the Nordic countries - The entanglement of tensions in the Arctic and the Baltic regions. A call for increased Nordic cooperation. *Sotilasaiakauslehti*, 990(2/2020), 68-73.
- Lebow, R. N. (2018). *Avoiding War, Making Peace* Palgrave Macmillan, Cham.
- Lorentzen, S., Kolseth, H. I. M., Stranden, I. L. & Wilsgård, R. (2021, 25.02.2021). Bombeflyene har landet på Ørlandet. Hentet fra <https://www.nrk.no/trondelag/amerikanske-bombefly-pa-vei-til-norge-1.15385640>
- Malmö, V. K., Sveen, E. H. & Åsali, S. (2021, 10.05.2021). Amerikansk atomubåt møtt av demonstranter i Tromsø: - Jeg frykter at Tromsø blir bombemål. Hentet 11.05 2021 fra <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/amerikansk-atomubat-mott-av-demonstranter-i-tromso-1.15490475>
- Mathisen, O. R. (2020). NORECAS - et nordisk forsvarssamarbeid. Hentet 19.04.2021 fra <https://www.stratagem.no/norecas-et-nordisk-forsvarssamarbeid/>
- Mazarr, M. J. (2020). Understanding Deterrence. I F. Osinga & T. Sweijts (Red.), *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020 – Deterrence in the 21st Century – Insights from Theory and Practice* (s. 13-28). The Hague: T.M.C. Asser Press. Hentet fra <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-94-6265-419-8.pdf>
- McFaul, M. (2021, 3. februar). *What will the Biden administration's policy towards Russia look like?* [Luftmaktseminaret videostream]. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/forskning/arrangementer/luftmaktseminaret-2021>
- Møller, J. E. (2019). Forsvarssamarbeid mellom Norge, Sverige og Finland - også i krise og konflikter? *IFS Insights*, (2/2019). Hentet fra <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2614399/IFS%20Insight%202019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- NATO. (2017). Smart Defence. Hentet 06.04.2021 fra [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_84268.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84268.htm)
- Neretnieks, K. (2017, 11.12.2017). Svensk och finskt militärt samarbete – möjligheter och begränsningar. Hentet 19.05 2021 fra <https://kkrva.se/svensk-och-finskt-militart-samarbete-mojligheter-och-begransningar/>
- Neretnieks, K. (2020). Norden, et felles operasjonsområde. *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/1n9GxG/norden-et-felles-operasjonsomraade-karlis-neretnieks>

- 
- Nilsen, T. (2021, 30.04.2021). Zakharova erupts in fury over Norway's military deal with the United States. Hentet 16.05 2021 fra <https://thebarentsobserver.com/en/security/2021/04/moscow-oslo-destroys-russian-norwegian-relations>
- Nyhamar, T. (2019a). *A future Nordic alliance? Prerequisites and possible operations*. Kjeller: FFI. Hentet fra <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:6452/19-00046.pdf>
- Nyhamar, T. (2019b). *Three Future Scenarios for Nordic Military Operations*. Kjeller: FFI. Hentet fra <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:6462/19-00447.pdf>
- Oma, I. M. (2021). Sikkerhetspolitikk på kjente stier. I H. Ø. Pharø, K. I. Bjerga, S. Engh, G. D. Hatlehol & K. Offerdal (Red.), *Historiker, strateg og brobygger – Festskrift til Rolf Tamnes 70 år*. Pax.
- Petersson, M. (2021). *FOI Memo: Svensk-finskt försvarssamarbete då och nu* (Northern European and Transatlantic Security). FOI. Hentet fra <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI%20Memo%207501>
- Posen, B. (2015). Emerging Multipolarity: Why Should We Care? I R. Jervis & R. J. Art (Red.), *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues, Global Edition* (s. 464-472). London: Pearson Education Limited.
- Regeringskansliet. (2019, 04.01.2019). Ny vision för försvarssamarbetet Nordefco. Hentet 09.05.2021 fra <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/nordiskt-forsvarssamarbete/ny-vision-for-forsvarssamarbetet-nordefco/>
- Ringsmose, J. (2021, 03.02). USA øker sin tilstedeværelse i nord, hvilke implikasjoner har det for nordisk samarbeid? *Luftmaktseminaret*: Luftkrigsskolen. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/forskning/arrangementer/luftmaktseminaret-2021>
- Rottem, S. V. (2007). Forsvaret i nord - avskrekking og beroligelse. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 48(1), 63-90. Hentet fra [https://www.idunn.no/tfs/2007/01/forsvaret\\_i\\_nord\\_-\\_avskrekking\\_og\\_beroligelse](https://www.idunn.no/tfs/2007/01/forsvaret_i_nord_-_avskrekking_og_beroligelse)
- Saxi, H. L. (2017, 27.03.2017). Norden må i stor grad ivareta sin egen sikkerhet på hjemmebane. Hentet 16.05 2021 fra <https://www.dagbladet.no/kultur/norden-ma-i-stor-grad-ivareta-sin-egen-sikkerhet-pa-hjemmebane/67035795>
- Saxi, H. L. (2018, 1.11.2020). Nordisk forsvarssamarbeid etter den kalde krigen: Fra avståelse til integrasjon og havari. I *Fortid* (bd. 1, s. 90-98). Oslo: Printhouse. Hentet fra <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2493010/SAXI2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Saxi, H. L. (2019). The rise, fall and resurgence of Nordic defence cooperation. *International Affairs*, 95(3), 659-680. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz049>
- Saxi, H. L. (2021, 08.04.2021). Avskrekking er tilbake! Men hva er avskrekking? Hentet fra <https://www.atlanterhavskomiteen.no/ukens-analyse/avskrekking-er-tilbake-men-hva-er-avskrekking>
- Skjævesland, O. I. (2020, 14.12.2020). Sverige: Skjerpet Nato-krangel. Hentet 19.05 2021 fra <https://forsvaretsforum.no/sverige-utenriks/sverige-skjerpet-nato-krangel/173424>
- Snyder, G. H. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, 36(4), 461-495. <https://doi.org/10.2307/2010183>
- Staalesen, A. (2020, 23.11.2020). Moscow lashes out against Oslo, but courts Norwegian population. Hentet 16.05 2021 fra <https://thebarentsobserver.com/en/security/2020/11/moscow-lashes-out-against-oslo-courts-norwegian-population>
- Svendsen, T. (2009). *Forsvarets rolle ved sikkerhetspolitiske kriser i nordområdene* (Masteroppgave). Forsvarets høgskole, Oslo. Hentet fra <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/99976/Svendsen%20Tore.pdf?sequence=1>
- Sweijts, T. & Zilincik, S. (2020). The Essence of Cross-Domain Deterrence. I F. Osinga & T. Sweijts (Red.), *NL ARMS Netherlands Annual Review of Military Studies 2020 – Deterrence in the 21st Century – Insights from Theory and Practice* (s. 129-154). The Hague: T.M.C. Asser Press 2020. Hentet fra <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-94-6265-419-8.pdf>
- Tamnes, R. (2015). Et lite land i stormaktspolitikken. *Internasjonal politikk*, 72(03), 384-393.

- 
- Tamnes, R. (2018). I. The High North: A Call for a Competitive Strategy. *Whitehall Papers*, 93(1), 8-22. <https://doi.org/10.1080/02681307.2018.1508955>
- Tamnes, R. (2019). Småstatsrealisme i 70 år. *Internasjonal politikk [elektronisk ressurs]*, 77, 49-59. Hentet fra <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/intpol/article/view/1617>
- Tamnes, R., Bundt, K. H., Grytting, T., Hoel, A. H., Matlary, J. H., Toje, A. & Wilhelmsen, J. (2015). *Ekspertgruppen for forsvaret av Norge - Et felles løft*. Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/2015-04-27-et-felles-loft-webversjon.pdf>
- Tamnes, R. & Eriksen, K. E. (1999). Norge og NATO under den kalde krigen. I C. Prebensen & N. Skarland (Red.), *NATO 50 år, Norsk sikkerhetspolitikk med NATO gjennom 50 år* (s. 7-38). Oslo: Den norske Atlanterhavskomiteé.
- Tunnsjø, Ø. (2018). *The return of bipolarity in world politics: China, the United States, and Geostructural Realism* Columbia University Press.
- Tørrisplass, O. M. (2019). F-35 - Om avskrekkelse, krisestabilitet og operasjonskonsept. *Luftled*, (3/2019), 30-33. Hentet fra <https://luftled.info/wp-content/uploads/2020/08/LUFTLED-3-2019.pdf>
- Udgaard, N. M. (2020, 08.12.2020). Felles nordisk forsvar "smyger seg frem". Hentet 17.05 2021 fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/i/aPGvWE/felles-nordisk-forsvar-smyger-seg-frem>
- Utenriksdepartementet. (2021). Undertegning av tilleggsavtale mellom Norge og USA og forsvarssamarbeid. Hentet 17.04.2021 fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kg/res\\_forsvarssamarbeid/id2845034/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kg/res_forsvarssamarbeid/id2845034/)
- Uterikesministeriet. (2020). *Statsrådets uterikes- och säkerhetspolitiska redogörelse* (Statsrådets publikationer 2020:31). Helsinki: Statsrådet. Hentet fra [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162514/VN\\_2020\\_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162514/VN_2020_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Wiktorin, J. (2010, 03.04.2021). Solidaritetsförklaringen och dets betydelse. Hentet fra <https://kkrya.se/solidaritetsforklaringen-och-dess-betydelse/>
- Wivel, A. (2014). Birds of a feather flying apart? Explaining Nordic dissonance in the (post-)unipolar world. I A.-S. Dahl & P. Järvenpää (Red.), *Northern Security and Global Politics - Nordic-Baltic strategic influence in a post-unipolar world* (s. 79-92). Oxon & New York: Routledge.

---

# Vedlegg 1 – Intervjuguide

## Introduksjon

Kort om meg og om oppgaven.

Overordnet problemstilling: «Hvilke hensyn har påvirket avtalen, og hva er mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av den for Norge?»

Den overordnede problemstillingen understøttes av følgende forskningsspørsmål:

1. Hva er avtalens ambisjoner og rammer?
2. Hvilke hensyn har påvirket avtalens tilblivelse og utforming?
3. Hva er mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge?

## Om respondent

- Kort om bakgrunn og erfaring med relevans for temaet for oppgaven (nordisk forsvarssamarbeid og norsk sikkerhetspolitikk)
- Kjennskap til avtalen, ev. rolle forbundet med utforming/implementering av den?

## Om avtalen

- Hva er kjernen i/ambisjonene med avtalen?
- Hvordan bygger den på eksisterende nordisk samarbeid?
- I hvilken grad og hvordan tilfører den noe substansielt nytt sett opp mot NORDEFCO-visjonen og eksisterende samarbeid – hvilke muligheter tilfører den?
- Hvilke begrensninger for fordypet operativt forsvarssamarbeid er innbakt i avtalen?

## Om faktorer som har påvirket avtalen

- Hva er i korte trekk din oppfatning av bakgrunnen for avtalen – i hvilken situasjon og basert på hvilke hensyn har den vokst frem?
- I hvilken grad og hvordan har felles sikkerhetsinteresser preget avtalen?
- I hvilken grad og hvordan har ulike sikkerhetsinteresser preget avtalen?
- I hvilken grad og hvordan har andre hensyn preget avtalen?

## Om mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge

- Hva er i korte trekk din oppfatning av mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av avtalen for Norge?
- I hvilken grad og hvordan gir avtalen et potensiale for styrke norsk avskrekking?
- I hvilken grad og hvordan gir avtalen et potensiale for å styrke norsk beroligelse?
- I hvilken grad og hvordan gir avtalen et potensiale for å fremme en god balanse mellom avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk?

---

# Vedlegg 2 – Informasjonsskriv og samtykkeskjema

## Vil du delta i forskningsprosjektet

### *«Ny nordisk intensjonserklæring om dypere forsvarssamarbeid – hvilke hensyn ligger bak, og hvilke sikkerhetspolitiske følger kan den ha for Norge?»*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvilke hensyn som ligger bak dypere nordisk forsvarssamarbeid og hvilke mulige sikkerhetspolitiske følger det har for Norge. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Oppgavens tema er nordisk forsvarssamarbeid og norsk sikkerhetspolitikk. Oppgaven tar tak i intensjonserklæringen (heretter benevnt «avtalen») om et dypere operativt nordisk forsvarssamarbeid inngått mellom Norge, Sverige og Finland i september 2020.

Den overordnede problemstillingen er: «Hvilke hensyn har påvirket avtalen, og hva er mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser av den for Norge?»

Problemstillingen undersøkes gjennom følgende forskningsspørsmål:

4. Hva er avtalens ambisjoner og rammer?
5. Hvilke hensyn har påvirket avtalens tilblivelse og utforming?
6. Hva er mulige sikkerhetspolitiske konsekvenser for Norge?

Forskningsspørsmål to legger særlig vekt på felles/ulike nasjonale sikkerhetsinteresser, og forskningsspørsmål tre legger særlig vekt på hvorvidt avtalen har et potensial til å styrke norsk avskrekking og beroligelse.

Hensikten med gjennomføring av intervjuer er å supplere skriftlig kildemateriale, oppnå en bedre forståelse og et godt datagrunnlag for å besvare oppgavens forskningsspørsmål og hovedproblemstilling.

Opplysningene fra denne undersøkelsen skal kun benyttes i denne masteroppgaven.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Forsvarets høgskole/Stabsskolen er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

---

Du forespørres om intervju på bakgrunn av din kunnskap om nordisk forsvarssamarbeid og norsk sikkerhetspolitikk og/eller basert på din rolle/stilling og relevante erfaring. Aktuelle respondenter og informanter har blitt valgt ut etter råd fra veileder og tips fra de som intervjues. Det blir gjennomført intervju med to utvalg. Utvalg 1 består av 2-3 informanter fra FHS' forskningsmiljø, utvalg 2 består av inntil 4-5 respondenter i relevante stillinger på strategisk (FD og FST) og operativt (FOH) nivå.

### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det at du deltar i et intervju med forventet varighet på 1 til 1,5 timer. Intervjuet vil baseres på en intervjuguide med åpne spørsmål knyttet til problemstillingen. Det er ønskelig å ta lydopptak av intervjuet for best mulig nøyaktighet i datainnsamlingen. Dersom intervjuet blir gjennomført ved videokonferanse kan det være aktuelt å ta opptak gjennom programmets opptaksfunksjon. Lyd- og/eller videoopptak blir lagret i godkjent og sikker løsning jf. FHS' retningslinjer for bruk av datamaskin/lagringseenhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter og studentoppgaver. Du vil bli forespurt om samtykke til opptak.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Studenten vil ha tilgang på data fra intervjuet (lyd- eller videoopptak og transkripsjon). Veileder vil ved behov og utelukkende for veiledningsformål ha tilgang på transkribert intervju
- Datamaterialet lagres på eget passordsikret område på FHS ugraderte FO365-løsning.

Datamaterialet vil benyttes i oppgaven. Du vil bli forespurt om samtykke til bruk av direkte sitater. Det er ønskelig at navn og stilling kan oppgis i oppgaven. Ved behov kan denne informasjonen anonymiseres (erstattes med en kode), men gitt utvalgets natur kan det være vanskelig å oppnå full anonymitet i praksis.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er ultimo juni 2020. Personopplysninger (navn og stilling) vil med ditt samtykke inkluderes i oppgavebesvarelsen. Lyd- og videoopptak fra intervjuer blir slettet ved prosjektslutt.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.



---

## Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra FHS/Stabsskolen har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

## Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- FHS/Stabsskolen ved Petter Kjøsnes (student), på epost [pkjosnes@fhs.mil.no](mailto:pkjosnes@fhs.mil.no) eller på mobiltelefon 92285240.
- FHS/Stabsskolen ved førsteamanuensis Ida Maria Oma (veileder), på epost [imoma@fhs.mil.no](mailto:imoma@fhs.mil.no).
- Vårt personvernombud: NSD – Norsk senter for forskningsdata AS.

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Ida Maria Oma  
(Veileder)

Petter Kjøsnes

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Ny nordisk intensjonserklæring om dypere forsvarssamarbeid – hvilke hensyn ligger bak og hvilke sikkerhetspolitiske følger kan den ha for Norge?*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes enten ved navn eller stilling/rolle

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)



---

# Vedlegg 3 – NSDs vurdering av prosjektet

## NSD sin vurdering

### Prosjekttittel

Ny nordisk intensjonserklæring om dypere forsvarssamarbeid - hvilke hensyn ligger bak og hvilke sikkerhetspolitiske følger kan den ha for Norge?

### Referansenummer

318643

### Registrert

21.12.2020 av Petter Kjøsnes - pkjosnes@gmail.com

### Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets Høgskole / Forsvarets stabsskole

### Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Ida Marie Oma, imoma@fhs.mil.no, tlf: 95293561

### Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

### Kontaktinformasjon, student

Petter Kjøsnes, pkjosnes@gmail.com, tlf: 92285240

### Prosjektperiode

14.12.2020 - 30.06.2021

### Status

18.02.2021 - Vurdert

## Vurdering (2)

### 18.02.2021 - Vurdert

NSD har vurdert endringen registrert 16.02.2021. Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 18.02.2021. Behandlingen kan fortsette. Tillatelse fra forskningsnemda ved Forsvarets Høgskole er lastet opp.

### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Kontaktperson hos NSD: Tore Andre Kjetland Fjeldsbø Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

---

## 29.12.2020 - Vurdert

### BAKGRUNN

NSDs vurdering forutsetter at det er innhentet tillatelse fra forskningsnemda ved Forsvarets Høgskole innen datainnsamlingen går i gang. Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 29.12.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-enderinger-i-meldeskjema> Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2021.

### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

### PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

---

## FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD

legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

## OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Kontaktperson hos NSD: Tore Andre Kjetland Fjeldsbø Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

# Vedlegg 4 – Tillatelse fra Forsvarets forskningsnemnd



**FORSVARET**  
Forsvarets høgskole

1 av 2

**Vår saksbehandler**  
Borghild Boye, bboye@mil.no  
+4723 09 57 55, 0510 5755  
FHS/FAGSTAB/SEK STUD STØ

**Vår dato** 2021-02-11  
**Vår referanse** 2021/005815-002/FORSVARET/ 002

**Tidligere dato** **Tidligere referanse**

**Til**  
Petter Kjosnes  
Forsvarets høgskole

**Kopi til**  
Forsvarets operative hovedkvarter  
Forsvarsstaben

## Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål

### 1 Bakgrunn

Forsvarets høgskole mottok din søknad om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål den 7. januar 2021. Godkjenning fra aktuelle avdelinger i Forsvaret ble mottatt med e-post av 6. februar 2021. Prosjektet det skal innhentes data til er en masteroppgave som omhandler nordisk samarbeid og norsk sikkerhetspolitikk. Det skal gjennomføres intervju med ansatte i ulike avdelinger som har kunnskap om feltet.

### 2 Drøfting

Vurdering av søknader om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål er regulert av *Bestemmelse om utlevering av personopplysninger til forskning og gjennomføring av spørreundersøkelser*, fastsatt av sjef HR-avdelingen i Forsvarsstaben 1. mai 2018.

I henhold til punkt 2.3 og 2.4 i denne bestemmelsen er det en forskningsnemnd oppnevnt av sjef FHS som har myndighet til å behandle søknader om tillatelse til datainnsamling i Forsvaret. Kriterier og rettsgrunnlag som skal legges til grunn for vurderingen er omtalt i punkt 4.1 og 4.2.

Forskningsnemnda har vurdert din søknad som tilfredsstillende i henhold til gjeldende krav.

### 3 Vedtak

Søknad om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål innvilges. Tillatelsen gjelder til prosjektslutt 30. juni 2021.

### 4 Vilkår for tillatelsen

Det er kun gitt tillatelse til innhenting av det datamaterialet som fremgår av søknaden. Data hentet fra Forsvaret skal ikke benyttes til andre formål enn den aktuelle masteroppgaven. Ved prosjektslutt skal alle data hentet fra Forsvaret slettes. Det skal sendes sluttmelding til FHS vedlagt masteroppgaven. Sluttmelding sendes til [fhs.datautlevering@mil.no](mailto:fhs.datautlevering@mil.no)

**Postadresse**  
Postboks 800 Postmottak  
2617 Lillehammer  
Norge

**Besøksadresse**  
Oslo mil/Akershus  
0015 OSLO  
Norge

**Sivil telefon/telefaks**  
/

**Militær telefon/telefaks**  
99/0500 3699

**Epost/ Internett**  
postmottak@mil.no  
www.forsvaret.no

**Organisasjonsnummer**  
NO 986 105 174 MVA

**Vedlegg**

Sven G. Holtmark  
professor  
leder av forskningsnemnda

*Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.*

---

## Vedlegg 5 – Liste over informanter og respondenter

### Utvalg 1

Navn	Stilling	Avdeling	Intervjuet dato
Hilde, Paal Sigurd	Førsteamanuensis	FHS/IFS	9/2-2021
Saxi, Håkon Lunde	Førsteamanuensis	FHS/FSTS	11/2-2021
Tammes, Rolf	Professor	FHS/IFS	10/2-2021

### Utvalg 2

Navn	Stilling	Avdeling	Intervjuet dato
Efjestad, Svein	Sikkerhetspolitisk direktør	FD II – avdeling for sikkerhetspolitikk og operasjoner	23/2-2021
Lagerlöf, Johan	Sikkerhetspolitisk direktør	Svensk FD – avdeling for sikkerhetspolitikk, relasjoner og analyse	18/3-2021
Krey, Solveig	Flaggkommandør, fungerende sjef operasjonsavdelingen	FST/O	1/3-2021
Odlo, Yngve	Generalløytnant, sjef Forsvarets operative hovedkvarter	FOH	26/2-2021
Engeness, Sverre	Kontreadmiral, sjef operasjonsstaben	FOH	3/3-2021