



FORSVARET
Forsvarets høgskole

**Norges medlemskap og rolle i Strategic Airlift
Capability (SAC) – Basert på egne valg, eller styrt
av omstendighetene?**

Åsmund André Nåvik

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
vår 2022

Forord

Det har på flere måter vært et privilegium å få muligheten til å være elev ved Forsvarets stabsskole, og skrive en masteroppgave med valgfritt tema. Denne valgfriheten har vært en mulighet til å fordype seg i noe jeg er interessert i, men det har for min del samtidig medført mang en diskusjon med meg selv om hva jeg faktisk kunne tenke meg å skrive om. Nå er denne prosessen ved veis ende, og oppgaven foreligger i sin endelige form, dog skulle jeg ønske at Forsvaret hadde valgt en annen måte å gjennomføre selve skriveperioden av masteroppgaven ved stabsstudiet på.

Når man så er ved veis ende er det selvfølgelig også en glede å få rette en takk til min veileder, Håkon Lunde Saxi, for særdeles god oppfølging, gode råd og ikke minst konstruktive diskusjoner underveis i arbeidet. Det er utfordrende nok å få til progresjon og fremgang i tanke- og skrivearbeidet når man jobber fulltid ved siden av, og hadde det ikke vært for den gode oppfølgingen fra Håkon hadde jeg sannsynligvis gitt opp på et tidlig stadium. En rettmessig takk rettes også til respondentene som stilte velvillig opp til intervju. Deres kjennskap til, og innsikt i, temaet har vært uvurderlig for oppgaven. Tross all god hjelp, gode innspill og støtte står innholdet i oppgaven kun for min egen regning.

Aller sist har det vært en hard prioritering fra min side å forsøke å unngå å bruke fritid og familiens samlede tid til arbeidet med denne masteroppgaven. Dog har det dessverre vist seg tvingende nødvendig, særlig de siste månedene, og jeg må derfor rette en stor takk til min kone og mine barn for deres tålmodighet og for at jeg har fått lov til å prioritere dette arbeidet, selv om jeg vet at det har gått utover dere.

Håper oppgaven også vil kunne gi noe merverdi for andre enn kun meg selv. Takk for nå!

Åsmund André Nåvik

Forsvarets Stabsskole 12. mai 2022

Sammendrag

Norge var en av mange europeiske nasjoner som hadde tatt ut «fredsdividenden» etter den kalde krigens slutt. Dette hadde medført mangler i det norske forsvaret, både innenfor kapabiliteter og struktur. Med den økonomiske ressurstildelingen til Forsvaret tidlig på 2000-tallet hadde Norge heller ikke mulighet til å anskaffe alle nødvendige kapabiliteter på egen hånd. Flernasjonalt samarbeid var derfor ansett som en mulighet til å få tilgang på kapabiliteter utover det man kunne anskaffe selv. Norge involverte seg derfor i arbeidet med opprettelsen av SAC, og skrev i 2008 under SAC MoU. SAC har siden 2009 levert strategisk løftekapasitet til de 12 medlemsnasjonene i programmet. Programmet er ansett som en suksess, og har opprettholdt sine leveranser selv i en tid med skiftende sikkerhetspolitisk kontekst. Med bakgrunn i de sikkerhetspolitiske endringene er det interessant å se nærmere på hvordan Norge har forholdt seg til programmet og benyttet kapabiliteten, og om dette har blitt påvirket av endringene i den sikkerhetspolitiske konteksten eller ikke. Ved bruk av kvalitativ metode, basert på litteraturstudier og intervju, forsøker oppgaven å besvare følgende problemstilling: *Har endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa siden opprettelsen av SAC påvirket Norges medlemskap og rolle i programmet?*

Problemstillingen er videre brutt ned i tre forskningsspørsmål. *Det første* diskuterer og analyserer Norges rolle i programmet siden opprettelsen i 2008, og om eventuelle endringer kan relateres til endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen. *Det andre* diskuterer og analyserer Norges bruk av SAC, og om eventuelle endringer kan relateres til endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen. *Det tredje* beskriver og analyserer SAC-programmets relevans for Norge i dag, gitt dagens sikkerhetspolitiske kontekst.

Analysene viser at det er noe utfordrende å konkludere entydig, men det kan synes som at de sikkerhetspolitiske endringene i mindre grad har vært den drivende faktoren for endringene i Norges rolle og medlemskap i programmet. Funn i oppgaven indikerer at det kan synes som at de økonomiske aspektene ved programmet i større grad har vært styrende for Norges rolle i de styrende organene. Det synes videre som at bruken av kapabiliteten i stor grad har vært preget av stivhengighet. Dette virker å ha medført at Norge ikke har klart å utnytte potensialet i programmet, men heller forholdt seg til de eksisterende begrensningene. Allikevel synes det å være en kollektiv oppfatning av at programmet fortsatt er relevant for Norge, gitt dagens sikkerhetspolitiske kontekst.

Summary

In 2008 Norway signed the SAC MoU and became a member of the program alongside nine other NATO, and 2 PfP nations. Since 2009 the SAC program has continuously provided strategic airlift to its 12 member nations. The SAC program is considered a successful multinational cooperation and has provided essential air lift support to its member nations even in times of changes in the security situation in Europe. With regards to these contextual changes this thesis provides a qualitative study of Norway's governance and usage of the SAC program from its origin until today. The thesis seeks to answer the following research question: *Have the changes in the security situation in Europe since the origin of the SAC program affected Norway's governance and membership of the program?*

The thesis provides an overview of the SAC program, and the governance structure. It also describes the major events and changes in the security situation in Europe since the early 2000s. Furthermore, the analysis provides indications that the primary trigger for the changes in Norway's governance of the program could seem to be economical aspects, rather than changes in the security situation in Europe. It also indicates that the usage of the capability primarily can be characterized by path dependence. It seems that Norway has not been able to utilize the full potential of the program. Nevertheless, there appears to be a collective perception that the program is still relevant for Norway.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 BAKGRUNN	1
1.2 PROBLEMSTILLING	2
1.3 DISPOSISJON	5
2 Historisk og metodisk utgangspunkt	7
2.1 SAC – OPPRETTELSE OG BESLUTNINGSDYNAMIKK	7
2.2 SIKKERHETSPOLITISK UTVIKLING	10
2.3 METODISKE AVVEININGER	13
2.4 KILDETLIFANG	15
2.5 GJENNOMFØRING AV INTERVJU	16
2.6 GJENNOMFØRING AV LITTERATURSØK OG STUDIER	17
2.7 EGEN ERFARING OG ROLLE SETT OPP MOT FORSKNINGSARBEIDET	17
2.8 TIDLIGERE RELEVANT FORSKNINGSARBEID OM TEMAET	18
3 Er Norges rolle i SAC programmet endret?	21
3.1 NORGE I SAC	21
3.2 NORGE OG FLERNASJONALT SAMARBEID I SAMTIDENS SIKKERHETSPOLITISKE KONTEKST	24
3.3 OPPSUMMERING	30
4 Er det endring i Norges bruk av kapabiliteten?	31
4.1 BEHOVET FOR STRATEGISK LØFTEKAPASITET	31
4.2 SAC C-17 TIL STØTTE FOR NORGE	32
4.3 OPPSUMMERING	37
5 Er SAC fortsatt relevant for Norge?	38
5.1 ENDRINGER I FORUTSETNINGENE OG DEN SIKKERHETSPOLITISKE KONTEKSTEN	38
5.2 DET ØKONOMISKE ASPEKTET	39
5.3 DET STRUKTURELLE ASPEKTET	41
5.4 OPPSUMMERING	43
6 Konklusjon	45
6.1 NORGES ROLLE OG BRUK ENDRET, ELLER IKKE?	45
6.2 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNINGSARBEID OM TEMAET	48
Vedlegg A - Forkortelser	49
Vedlegg B – Litteraturliste	51
Vedlegg C - Respondentoversikt	56
Vedlegg D – Intervjuguide	57
Vedlegg E – Samtykkeerklæring	59
Vedlegg F – Godkjenning NSD	63
Vedlegg G – Godkjenning Forsvarets Forskningsnemnd	65

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Slutten på den kalde krigen markerte begynnelsen av en unipolar maktsituasjon i verden, en unik situasjon man ikke tidligere hadde sett i internasjonal politikk. USA stod igjen som den enerådende supermakten uten noen reelle utfordrere. Som et resultat av dette var årene etter den kalde krigens slutt preget av nedrustning blant alle NATO-landenes forsvar. Minkende forsvarsbudsjetter og nedbygging av kapabiliteter skulle vise seg å by på utfordringer både for de enkelte nasjonene, men også for NATO som en kollektiv sikkerhets- og militærallianse. Denne systematiske nedbyggingen og nedprioriteringen medførte etter hvert en signifikant nedgang i de militære kapabilitetene og kapasitetene i Europa. Med bakgrunn i de nye sikkerhetspolitiske omgivelsene og nedprioriteringen av egne forsvarskapasiteter oppstod det blant mange NATO allierte et større behov, og interesse for, å se på mulighetene for samarbeid og felles drift av kapabiliteter innenfor ulike prioriterte områder, samt områder hvor man identifiserte felles behov.

Daværende generalsekretær i NATO, Anders Fogh Rasmussen, lanserte for første gang begrepet Smart Defence på sikkerhetskonferansen i München i 2011, og under NATOs toppmøte i Chicago 2012 ble Smart Defence etablert som en felles policy for NATO (Jensen, 2014). Dette blant annet som et tiltak for å bedre NATOs samlede militære evne. Dog var tankesettet bak Smart Defence ikke noe revolusjonerende nytt, men hadde allerede eksistert i mange år, også i NATO. Dette kan blant annet eksemplifiseres gjennom NATO Airborne Early Warning & Control Force (AEW&CF) programmet, kanskje bedre kjent som NATO Airborne Warning and Control System (AWACS), som var operativt allerede i 1982. Samtidig hadde NATO allerede etablert konseptet NATO Defence Capabilities Initiative (DCI) i 1999 (Heier, 2006; NATO, 1999), og fulgt opp med Prague Capabilities Commitment (PCC) i 2002 (Jensen, 2014; Kugel, 2003).

Også i Norge førte den gunstige sikkerhetspolitiske situasjonen etter den kalde krigen til en «fredsdividende» hva angikk den økonomiske satsningen på forsvaret utover 1990- og 2000-tallet (Johansen & Værholm, 2010). Utviklingen gikk likevel i forsiktig revers fra slutten av 2000-tallet som et resultat av Russlands tilbakekomst som militær stormakt kombinert med landets stadig mer revisjonistiske utenrikspolitiske agenda. For Norge sin del kan man se en tydelig endring utover 2010-tallet, både som følge av det uttalte nærområdeinitiativet frontet av den norske regjeringen etter Russlands angrep på Georgia i 2008 (Haraldstad, 2014), men ikke minst etter Russlands annektering

av Krim i 2014 (NATO, 2019). Dog hadde bortimot 20 år med nedprioritering av det norske Forsvaret medført til dels store konsekvenser for både personell-, styrke- og basestrukturen. De økonomiske begrensningene som preget denne 20-års perioden satte sitt preg på den forsvarspolitiske tenkningen i Norge. Man innså både i Forsvaret og på politisk nivå at det for en småstat ikke var mulig å holde seg med et forsvar inneholdende alle nødvendige kapabiliteter og at samarbeid med andre nasjoner i en del tilfeller var eneste løsning. Dette var for så vidt heller ikke noe nytt i norsk militær sammenheng, og her kan eksempelvis F-16 European Participating Air Forces (EPAF) samarbeidet nevnes (Diesen, 2013).

En kapabilitet Norge hadde behov for var strategisk lufttransport, hvilket var et av de definerte satsningsområdene i NATOs PCC. Strategisk lufttransport ble også etter hvert en etterspurt ressurs for opprettholdelse og etterforsyning av spesielt operasjonene i Afghanistan. Norge var ikke alene om dette behovet i Europa, og det ble iverksatt flere initiativ for å dekke denne etterspørselen. Norge gikk blant annet inn i det strategiske lufttransport samarbeidet, som først var kjent som Strategic Air Lift Interim Solution (SALIS). Dette samarbeidet endret senere navn til Strategic Air Lift International Solution (SALIS) (NATO, 2021a; SALCC, u.å.). SALIS baserer seg på innleide sivile ukrainske Antonov strategiske transportfly. Man så dog også et videre behov for en mer langsiktig og permanent løsning, hvilket medførte at Norge og 9 andre NATO-land, samt 2 Partnership for Peace (PfP) nasjoner, etablerte Strategic Airlift Capability (SAC) i 2008 (SAC, 2022). SAC var basert på felles anskaffelse og drift av tre amerikanske C-17 strategiske transportfly.

Det «unipolare øyeblikket» etter den kalde krigen, preget av fraværet av noen direkte trussel mot det euroatlantiske området og amerikansk makthegemoni (Krauthammer, 1990), medførte at NATO, dets medlemsland, og samarbeidsnasjoner valgte å engasjere seg i operasjoner utenfor alliansen egne grenser. Herunder også naturlig nok i Afghanistan etter terrorangrepet på USA i 2001. For det norske Forsvaret ble etter hvert fokuset på ekspedisjonære operasjoner veldig stort, og den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa tidlig på 2000- tallet tillot samtidig dette. Det skulle dog vise seg at den nye realiteten etter slutten på den kalde krigen ikke skulle vare evig. Europa skulle flere ganger utover 2000-tallet og frem til i dag få erfare skiftende sikkerhetspolitiske omgivelser.

1.2 Problemstilling

I de 14 årene SAC har eksistert har den sikkerhetspolitiske situasjonen i verden og Europa endret seg fra en unipolar situasjon etter den kalde krigens slutt, til at vi i dag har en bipolar situasjon med USA

og Kina som de rådende maktene i internasjonal politikk (Tunsjø, 2018). I det globale perspektivet eksemplifiseres dette gjennom den stadig mer konfliktfylte supermaktrivaliseringen mellom USA og Kina, et Kina som er i stadig utvikling. For Europa kan man spesielt peke på forholdet til Russland som en av de primære driverne for endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen siden midten av 2000-tallet, dog er det også andre aspekter som har vært med å påvirke. Russland har gjentatte ganger i perioden fra 2008 til i dag vist vilje og evne til å påvirke den sikkerhetspolitiske situasjonen med militærmakt, noe NATO og de europeiske nasjonene gjentatte ganger har fordømt.

Som tidligere omtalt oppstod idéen om SAC tidlig på 2000-tallet hvor det i datidens kontekst, og særskilt etter 11.september 2001, utviklet seg et sterkt fokus på ekspedisjonære operasjoner utenfor NATOs primære interesseområde. Dette medførte at det oppstod et behov blant de europeiske nasjonene som deltok i operasjonene i Afghanistan for tilgang på kapabiliteter innenfor strategisk lufttransport. Dette for å kunne opprettholde etterforsyning samt rotasjon av egne styrker og materiell. Dagens sikkerhetspolitiske situasjon er derimot en helt annen, og NATOs, og Norges, fokus er i vesentlig grad igjen rettet mer hjemover mot territorialforsvar og forsvar av NATOs nærområde. Det er helt åpenbart at endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa har påvirket NATO-medlemslandene og samarbeidsnasjonene, men det har ikke lyktes å finne eksisterende forskning på om denne endringen har påvirket SAC, og eventuelt i hvilken grad. Denne oppgaven ønsker derfor å se nærmere på nettopp dette.

Man kan med bakgrunn i det ovenstående med rimelighet påstå at den sikkerhetspolitiske situasjonen som var forutsetningen for opprettelsen av SAC har endret seg. Dette påvirker også konteksten SAC opererer i og potensielt hvordan medlemsnasjonene forholder seg til programmet og benytter kapabiliteten. En slik tilnærming er interessant med tanke på å forsøke å kunne si noe om hvordan endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen vil kunne påvirke flernasjonale militære samarbeidsprogrammer mellom nasjoner som er medlem av, eller samarbeidsnasjon til, samme militærpolitiske allianse. Herunder kan det synes relevant å se på om en endring i en nasjons sikkerhetspolitiske standpunkt også medfører endring i hvordan nasjonen innretter seg i samarbeidsprogrammer nasjonen deltar i, eller om det ikke er mulig å finne en slik sammenheng. Med bakgrunn i de ovenstående betraktningene er følgende problemstilling valgt for denne oppgaven:

Har endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa siden opprettelsen av SAC påvirket Norges medlemskap og rolle i programmet?

For å kunne beskrive eventuell påvirkning og endring av SAC-programmet, og Norges rolle i programmet, vil det være særdeles relevant å beskrive prosessen rundt opprettelsen av programmet samt konteksten programmet ble opprettet i så nøyaktig som mulig. Dette innebærer at det er viktig å beskrive både hvorfor programmet ble opprettet, den sikkerhetspolitiske konteksten i tiden før opprettelsen samt ved opprettelsen, og hvordan de styrende organene i programmet er organisert. Oppgaven vil med bakgrunn i dette begrense seg til å primært omfatte perioden fra tidlig 2000-tallet til og med 2021. Denne avgrensningen kommer som en naturlig konsekvens av at arbeidet med denne oppgaven ble påstartet høsten 2021, og levert forsommeren 2022. Samtidig er det viktig å påpeke at Russlands invasjon av Ukraina vinteren 2022 har medført en ny endring av den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa, hvilket ville vært interessant å inkludere i oppgaven. Eventuelle endringer i SAC som vil følge som en konsekvens av Ukraina-krigen antas allikevel å komme med en viss forsinkelse, og vil derfor uansett ikke være tilgjengelig for analyse innenfor tidsperspektivet for denne oppgaven. Det ble derfor vurdert som for ambisiøst, samt uhensiktsmessig, og også skulle inkludere og analysere situasjonen etter Russlands invasjon av Ukraina vinteren 2022. Eventuelle endringer som en følge av Russlands krigføring i Ukraina vil derfor måtte analyseres i et nytt, eller påfølgende, arbeid til denne oppgaven.

Oppgavens problemstilling åpner for muligheten til å undersøke et stort antall faktorer og aspekter vedrørende den sikkerhetspolitiske situasjonens potensielle påvirkning på Norges medlemskap og rolle i SAC programmet. For å kunne svare ut problemstillingen basert på forutsetningene og rammene for denne oppgaven er det derfor vurdert at det er behov for å konkretisere problemstillingen ytterligere. Med bakgrunn i dette er det utledet tre forskningsspørsmål som søkes besvart, disse er:

- (1) Har Norge endret sin rolle i programmet siden opprettelsen i 2008? Kan disse endringene relateres til endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen?
- (2) Ser man en endring i bruken av kapabiliteten for Norge sin del? Kan denne relateres til endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen?
- (3) Er SAC fortsatt relevant for Norge i dag, gitt dagens sikkerhetspolitiske situasjon?

Som helhet vurderes disse tre forskningsspørsmålene å kunne besvare problemstillingen på en relevant og god måte. I *det første* forskningsspørsmålet ønsker oppgaven å se spesifikt på om Norge har endret sin rolle i de overordnede beslutningsforaene i SAC-programmet og om en eventuell slik endring kan relateres til den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen eller ikke. Samtidig vil oppgaven også søke å finne svar på om Norge har endret sin politiske holdning til SAC programmet i

tidsperioden. *For det andre* forskningsspørsmålet vil oppgaven forsøke å finne ut om det er endringer i hvordan Norge har benyttet C-17 kapabiliteten i SAC programmet siden opprettelsen. Her vil ikke oppgaven dykke ned i detaljer på de enkelte oppdrag eller summen av disse, men undersøke eventuelle overordnede endringer i oppdragsporteføljen eller føringer om dette fra operasjonelt nivå i Forsvaret eller forsvarspolitisk nivå i Forsvarsdepartementet (FD). Videre vil oppgaven diskutere om eventuelle slike endringer kan være relatert til den endrete sikkerhetspolitiske situasjonen eller ikke. *Det tredje* forskningsspørsmålet tar utgangspunkt i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa henholdsvis ved utgangen av 2008 og 2021. Med utgangspunkt i dette vil oppgaven diskutere om SAC fortsatt er like relevant for Norge i dag som den gang, gitt en endret sikkerhetspolitisk situasjon i Europa. Her vil relevansen primært vurderes i kontekst av hvordan den vurderes av primærkildene til denne oppgaven, deretter basert på eventuelle funn i sekundærkilder. Dette for å kunne si noe om endringen eventuelt har påvirket Norges rolle i programmet gjennom endret relevans for deltakelsen.

1.3 Disposisjon

Denne oppgaven består av seks hoveddeler som er forsøkt satt sammen for å gi leseren en så logisk sammenhengende fremstilling av det omdiskuterte temaet som mulig. Kapittel 2 tar for seg det historiske og metodiske utgangspunktet for oppgaven, herunder gis en beskrivelse av organiseringen av SAC samt utviklingen i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa fra tidlig 2000 og frem til i dag. Videre beskriver kapittelet de metodiske valg og betraktninger som er gjort i dette forskningsarbeidet for å best mulig kunne besvare oppgavens problemstilling. Kapittel 3 diskuterer og analyserer funnene som er gjort om Norges rolle i SAC og diskuterer om endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen har påvirket dette. Fokus rettes mot Norges rolle fra styringsperspektivet samt Norges rolle i de styrende organene i SAC-programmet. Kapittel 4 analyserer funnene som er gjort vedrørende Norges bruk av SAC og diskuterer om endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen har påvirket dette. Oppgaven ser her på de overordnede føringene for bruk av kapabiliteten, og hvordan dette eventuelt har utviklet seg. Kapittel 5 beskriver og analyserer funnene som er gjort om SAC-programmets relevans for Norge i dag. Her diskuteres relevans med bakgrunn i det strukturelle og økonomiske aspektet. Herunder vil blant annet forhold som alliansetilhørighet, tilgjengelighet på C-17 som kapabilitet og det reelle behovet for strategisk løftekapasitet i dagens sikkerhetspolitiske situasjon adresseres. Kapittel 6 vil avslutningsvis oppsummere og konkludere oppgaven, samt fremme forslag til eventuelt videre forskningsarbeid

omhandlende temaet. Her oppsummeres funn og analyser kort og oversiktlig for å gi leseren en god forståelse for de slutninger som trekkes.

2 Historisk og metodisk utgangspunkt

2.1 SAC – Opprettelse og beslutningsdynamikk

Man kan med rimelighet påstå at initiativet for å opprette SAC har en mangesidet årsaksforklaring. På den ene siden hadde NATO etter toppmøtet i Washington i 1999 lansert konseptet kjent som DCI. Tilslutningen og oppfølgingen fra NATOs medlemsnasjoner til dette initiativet var varierende og det viste seg utfordrende å gjennomføre, og ga dermed ikke den ventede effekten (Kugel, 2003). NATO forsøkte derfor å forsterke dette arbeidet på toppmøtet i Praha 2002, gjennom implementeringen av PCC, riktignok igjen uten at dette nødvendigvis medførte ønsket effekt (Jensen, 2014; Kugel, 2003). Disse initiativene er med å definere den opplevde sikkerhetspolitiske konteksten på denne tiden; det var dyp fred, forsvarsevnen til medlemslandene i NATO var nedadgående og man opplevde etter hvert at fokuset dreide bort fra eget interesseområde og i større grad mot områder utenfor NATOs og medlemsnasjonenes egne grenser.

Norge var en av nasjonene som hadde et klart definert behov for strategisk lufttransport og valgte derfor i første omgang å bli med i SALIS samarbeidet. SALIS hadde i utgangspunktet til hensikt å være en midlertidig løsning inntil en eventuell permanent løsning var på plass (Kvalvik, 2022; Vasilescu, 2011, s. 72). SALIS har dog visst seg å være en fleksibel og tilgjengelig løsning for strategisk lufttransport, og med bakgrunn i dette eksisterer samarbeidet fortsatt i beste velgående. Men siden SALIS i utgangspunktet var tiltenkt en midlertidig eksistens var det behov for å få på plass noe permanent og mer langsiktig. I så måte kan SAC tilskrives å skulle utgjøre den mer permanente løsningen for tilgang på strategisk lufttransport for Norge. Etter noen år med innledende sondering og samtaler kom det konkrete arbeidet med SAC Memorandum of Understanding (MoU) i gang i 2006, etter at 13 nasjoner hadde signert et Letter of Intent (LOI) (SAC, 2022).

Helt i starten var det hele 16 nasjoner som var interessert i å delta i samarbeidsprogrammet, men etter hvert som forhandlingene skred frem valgte noen av nasjonene å hoppe av, samt at Finland kom til (Kvalvik, 2022; NATO, 2006). Dette medførte at det i 2008 var 12 nasjoner som underskrev SAC MoU (SAC, 2022). Årsaken til at man endte opp med akkurat de 12 nasjonene man gjorde kan nok tilskrives mange faktorer, men basert på funn i kildematerialet synes det åpenbart at en av de relevante faktorene for noen av nasjonene var å «vise flagg», og på denne måten fremheve at de bidro til alliansen (Gohn-Hellum, 2022; Kvalvik, 2022; Sundvoll, 2022).

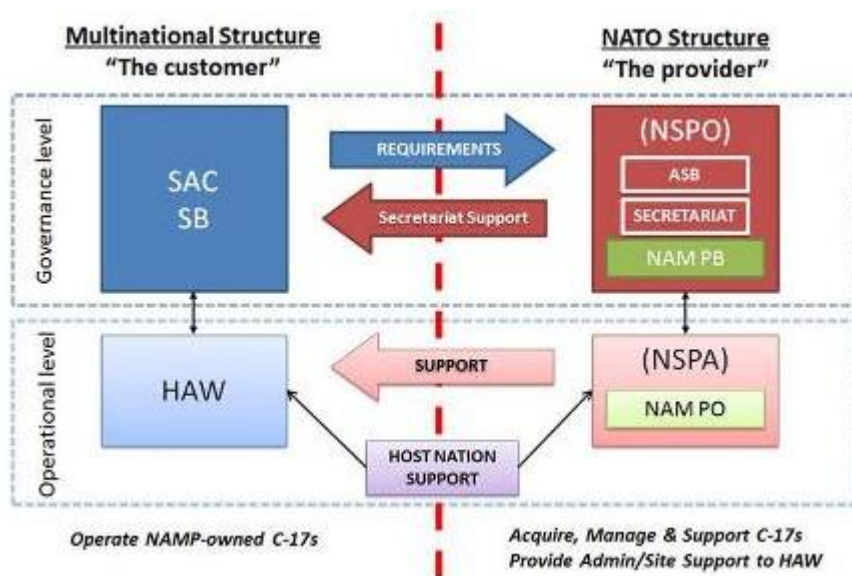
To interessante aspekter som endret seg fra det initielle arbeidet med opprettelsen av programmet begynte, og før SAC MoU ble signert, var at man i utgangspunktet så for seg at programmet skulle anskaffe A400M transportfly, samt at programmet var tenkt underlagt NATO kommando (Kvalvik, 2022). Kommandoforholdet ville i så fall vært likt slik det er for NATO AWACS, og dette ville definitivt påvirket dynamikken i programmet på en annen måte enn den løsningen man endte opp med. Grunnet utfordringene i den tidlige fasen av utviklingen av A400M ble man enige om å se etter en allerede fungerende løsning, og her kunne USA tilby C-17 transportfly. Dette medførte at man ikke lenger fikk tilgang på de forespeilede gjenkjøpsavtalene som A400M ville kunne gi, og Frankrike, selv om de ikke hadde meldt interesse for å delta i SAC, ville derfor ikke tillate at SAC programmet ble opprettet under NATO kommando (Kvalvik, 2022). Resultatet er derfor at SAC er underlagt kommando av de 12 medlemsnasjonen, mens det i praksis er sjef Heavy Airlift Wing (HAW) som utøver kommandoen over den operative enheten og oppdragsporteføljen gjennom å ha fått delegert operasjonell kontroll (OPCON¹) over HAW (SAC, 2021a). HAW er den operative avdelingen i SAC, det vil si at det er HAW som flyr alle oppdragene. Kommandoforholdet til sjef HAW og medlemsnasjonenes mulighet til å holde tilbake eget personell fra spesifikke oppdrag er detaljert beskrevet i både SAC MoU (SAC, 2021a) og SAC Concept of Operations (CONOPS) (SAC, 2021b).

Da det ble klart at SAC ikke ville godkjennes lagt under NATO kommando gjorde i tillegg kravet fra USA om at de ikke tillot å selge amerikansk militært utstyr og materiell til en gruppe nasjoner seg gjeldende (Kvalvik, 2022). USA krevde å ha én kjøper å forholde seg til, hvilket medførte at North Atlantic Council (NAC) i 2008 opprettet NATO Airlift Management Organisation (NAMO), senere omorganisert til NATO Management Airlift Programme (NAMP) (SAC, 2021a, 2022). NAMP eier formelt flyene på vegne av de 12 medlemsnasjonene og ivaretar også konfigurasjonskontroll samt luftdyktighetsaspektene for programmet (SAC, 2021a). Dette har medført at man har endt opp med en noe komplisert arkitektur hva angår programmets styrende organer, se figur 1 under.

Den operative delen av SAC, HAW, består av det militære personellet i programmet. HAW ledes av en offiser med oberst grad, og vedkommende utøver på vegne av de 12 medlemsnasjonene OPCON over personellet i HAW og operasjonene (SAC, 2021a). HAW består i sin helhet av militært personell fra de 12 medlemsnasjonene i SAC programmet. Den administrative delen av SAC, NAMP, ledes av en sivil programdirektør, hvor den første programdirektøren var en nordmann. NAMP er i motsetning til HAW en NATO-enhet. Dette betyr også at de tilsatte i NAMP kan være fra alle NATOs medlemsland og ikke bare de 12 medlemsnasjonene i SAC programmet. Det styrende organet for den operative

¹ Se NATO AJP-3 (C) for utfyllende informasjon om hva OPCON innebærer.

søylen heter SAC Steering Board (SAC SB) og ledes på rotasjonsbasis av en valgt kandidat fra en av de 12 SAC medlemsnasjonenes deltakere i SAC SB. På den administrative siden er det styrende organet NAM Programme Board (NAM PB) og dette ledes også på rotasjonsbasis av en valgt kandidat fra en av de 12 SAC medlemsnasjonenes deltakere i NAM PB.



Figur 1: Oversikten viser ansvarsforholdet mellom SACs utøvende og styrende organer (SAC, 2022)

Møter i de to styrende organene gjennomføres jevnlig og innebærer alltid såkalte *combined sessions* der SAC SB og NAM PB møtes sammen for å diskutere saker som angår begge. På en forenklet måte kan man beskrive dynamikken mellom de to organene som at SAC SB definerer kravene og NAM PB er ansvarlige for å oppfylle disse kravene (SAC, 2022). Med andre ord kan man si at NAM PBs ansvar er å ressurs-sette kravene satt av SAC SB. I begge disse foraene sitter det normalt representanter fra de 12 medlemsnasjonenes forsvarsdepartement eller tilsvarende. For Norge sin del er det representanter fra FD ved Avdeling for investering, Seksjon for ressurs-, materiell- og industrisamarbeid (FD VI 3) som deltar i disse møtene.

SAC-programmet eier, forvalter og opererer altså tre C-17 strategiske transportfly på vegne av medlemsnasjonene. Disse tre flyene skal kunne levere inntil 3165 flytimer årlig, basert på en fordeling avhengig av den enkelte nasjons bidrag til programmet. Dette er regulert i SAC MoU (2021a), og omfatter både økonomiske ressurser samt personell til HAW. Den enkelte medlemsnasjon står fritt til å disponere sine kravstilte timer slik de ønsker, men for å kunne oppnå en mest mulig hensiktsmessig fordeling av de tre flyene er det etablert en prioritetsliste som HAW forholder seg til når de utarbeider flyprogrammet (SAC, 2021b). Bestilling av oppdrag til HAW gjøres

gjennom såkalte National Single Point of Contacts (NSPOC). Hver av de 12 deltakernasjonene har identifisert en gruppe personer som innehar denne rollen for sin nasjon. Det er kun NSPOC'er som tillates å bestille nye oppdrag eller endre allerede bestilte oppdrag på vegne av sin respektive nasjon. Dette håndheves særdeles hardt for å til enhver tid opprettholde orden og kontroll på oppdragsporteføljen. Dette medfører forutsigbarhet og forenkler koordineringen for HAW, men påfører samtidig den enkelte NSPOC et stort koordineringsansvar mot egen nasjon. Dette systemet har dog vist seg å være et av suksesskriteriene for at det har vært mulig å ta ut så store effekter gjennom produksjon av flytimer i SAC-programmet. For Norge sin del ivaretas dette ansvaret av Transportoperasjonssenteret (TOS) i Forsvarets Logistikkorganisasjon (FLO), lokalisert på Luftforsvarets base Gardermoen.

2.2 Sikkerhetspolitisk utvikling

Den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa fra slutten av den kalde krigen frem til midt på 2000-tallet var i all hovedsak relativt avklart. Russland var betydelig svekket etter oppløsningen av Sovjetunionen og hadde åpenbare interne utfordringer langt utover forsvarssektoren som gjorde at de ikke ble oppfattet som en reel trussel for noen av landene i Europa. I samme periode var NATO på søken etter måter å opprettholde sin egen eksistens på som en relevant og slagkraftig politisk og militær allianse. NATO var også betydelig svekket etter år med systematisk nedbygging av både den felles kommandostrukturen i NATO, men og de enkelte medlemsnasjonenes egne militære styrker. USA var enerådende og kunne i utgangspunktet opprettholde sin globale maktposisjon på egenhånd, uten hjelp fra NATO eller noen av de øvrige europeiske nasjonene. Dog hadde USA et tydelig fokus på at de ønsket å få med seg allierte for å bidra, både i de pågående operasjonene og byrdefordelingen i NATO. Konfliktene i Bosnia og Kosovo belyste de åpenbare utfordringene til både NATO og dets medlemsnasjoner, og ble i så måte en viktig tankevekker.

Fra å under den kalde krigen være en allianse med fokus på kollektivt forsvar av eget territorium, og ha én klart definert fiende å forholde seg til, hadde NATO allerede i 1991 vedtatt et nytt strategisk konsept som i større grad fokuserte på alliansens evne til mobilitet og fleksibilitet fremfor mer statiske styrker og fasiliteter (Græger, 2009, s. 43). I 1999 vedtok NATO nok et nytt strategisk konsept. Dette strategiske konseptet sidestilte *out-of-area* operasjoner med forsvar av alliansens eget territorium (Græger, 2009, s.43). Dette skjedde riktignok ikke uten interne stridigheter i NATO, hvor Norge var ett av landene som var skeptiske til denne utvidelsen av porteføljen.

Terrorangrepet på USA i september 2001 kan på mange måter beskrives som starten på en ny æra i NATOs historie. Alliansen definerte en ny, dog noe mer udefinert, fiende alliansen måtte forholde seg til. Kampen mot terror ble etter hvert både USAs og NATOs, med dets medlemslands, felles mål. Dette medførte et stadig økende fokus på militære operasjoner utenfor eget territorium, og ekspedisjonære operasjoner ble det primære operasjonsmønsteret. Dette førte igjen til et behov for å tilpasse NATOs kommandostruktur og kapabiliteter så vel som medlemsnasjonenes. For Norge sin del førte etter hvert fokuset på internasjonale operasjoner utenfor NATOs kjerneområde til at man hadde beveget seg et godt stykke bort fra den kalde krigens fokus på territorialforsvar. Riktignok var fortsatt forsvar av eget territorium og egen krisehåndtering blant kjerneoppgavene til det norske forsvaret, men det var en opplevelse av at fokuset på internasjonale operasjoner i stor grad var det som ble prioritert. I lys av dette er det interessant å nevne i hvilken retning Danmark innrettet sitt forsvar i den samme perioden, hvor ekspedisjonære operasjoner formelt ble særdeles høyt prioritert (Saxi, 2011). I den samme epoken hadde Norge systematisk bygd ned Forsvaret over tid, samtidig som det ble tydelig at Norge hadde signifikante kapabilitetsmangler for også å tilstrekkelig kunne understøtte operasjoner utenfor egne landegrenser.

I samme tidsperiode ble det åpnet for en kraftig utvidelse av NATO gjennom innlemmelse av en rekke nye medlemsland. Særlig fikk man se en utvidelse østover, og en rekke av de tidligere sovjetstatene ble innlemmet som medlemmer av alliansen. Den største ekspansjonen ble gjennomført i 2004 hvor hele syv nye nasjoner ble innlemmet i NATO, og seks av disse hadde tidligere enten vært en del av Sovjetunionen eller medlem av Warszawapakten (Rice, 2016). Dette medførte at mange av nasjonene i det som Putin i senere tid har betegnet som buffersonen til Russland, plutselig var mye nærmere knyttet til USA gjennom NATO enn de hadde vært tidligere. I tillegg jobbet NATO tett mot blant annet Ukraina for å se på muligheten for innlemmelse i NATO, og det er sågar dokumentert at NATO har uttalt at de ikke skal ekspandere videre østover enn øst for det nåværende Tyskland. Riktignok har NATO i ettertid bortforklart disse lovnadene med at dette kun var uttalelser fra enkeltpersoner og at det ikke er gjort et vedtak i alliansen som sier dette. Russland hadde etter Sovjetunionens fall vært en falmende stormakt med glansdagene bak seg, og på stadig søken etter samarbeid med andre europeiske nasjoner. Utvidelsen av NATO skulle dog vise seg å være en av aspektene som bidro til å skape en begynnende kløft mellom Russland og Europa. Det var stadig høytstående og betydningsfulle personer i Russland som fortsatt opprettholdt tankesettet om at Russland igjen skulle hevde seg som en stormakt og ikke la seg skubbe på nesen av NATO, Europa eller USA. Dette synet understrekes i Putins legendariske tale ved The Munich Security Conference

(MSC) i 2007 (Putin, 2007), som i ettertid skulle vise seg å være en del av et sammensatt grunnlag for blant annet opptakten til konflikten i Georgia i 2008.

Etter flere år med en felles etablert oppfatning av at man stod foran en relativt varig fred i Europa, og et ensidig fokus på *out-of-area* operasjoner for NATO, kan man i ettertid peke på flere indikatorer som tydet på at dette ikke ville vare evig. USAs forhold til Russland hadde gradvis blitt mer anspent i årene etter 2000, samtidig som NATO utvidet sin medlemsportefølje og stadig utvidet lengre østover. Sågar hadde NATO også gitt klare indikasjoner på at de ønsket Georgia og Ukraina inn i alliansen (Mearsheimer, 2016). Hva angår Russlands rolle i, og betydning for, europeisk sikkerhetspolitikk utover 2000-tallet indikerte enkelte prognoser allerede tidlig på 2000-tallet at landet ville kunne innta en mer revisjonistisk posisjon og utvise mindre vennlighet mot vesten og dets verdigrunnlag (RANE, 2000; RANE, 2005). I august 2008 brøt det altså ut militær væpnet konflikt i regionen Sør-Ossetia i Georgia, mellom Georgia og Russland. Dette var på mange måter en vekker for NATO og de øvrige europeiske landene, og et bevis på at Russland var villige til å benytte militærmakt for å sikre sine interesser. Som en reaksjon på den utviklingen man hadde sett lanserte Norge i 2008 nærrområdeinitiativet på NATOs uformelle forsvarsministermøte (Haraldstad, 2014). Dette var et forsøk på å få NATO til å igjen fokusere tyngre på utfordringer innenfor alliansens grenser og tilstøtende områder, etter en lengre periode med fokus på *out-of-area* operasjoner. Efstad (2022), som på denne tiden var ekspedisjonssjef i Sikkerhetspolitisk avdeling i FD, beskriver i intervjuet at han tidlig la merke til endringer på russisk side gjennom de regelmessige samtalene med den russiske generalstaben, men at det var mange som ikke ville innse dette.

I perioden mellom 2008 og 2014 opplevde man en stadig økende politisk avstand mellom Vesten og Russland. Samtidig opprettholdt NATO fokuset på operasjoner utenfor alliansens eget territorium, og ga begrenset oppmerksomhet til kollektivt forsvar og eget nærrområde. Dette skulle vise seg å snu drastisk med den russiske invasjonen og annekteringen av Krim i 2014. Igjen hadde Russland utøvd militær makt mot en annen selvstendig nasjon, men denne gangen enda nærmere NATOs kjerneområde og i en utstrekning man ikke tidligere hadde sett. Russlands annektering av Krim medførte for alvor endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa, og førte til at de europeiske landene igjen løftet frem territorielt forsvar som den høyest prioriterte oppgaven for sine militære styrker. NATO på sin side erfarte også at kollektivt forsvar igjen ble satt på dagsorden, og påbegynte en større revisjon av både struktur og planverk. Samtidig så man at Russlands annektering av Krim for mange europeiske nasjoner ble en vekker med tanke på satsning på eget forsvar og kollektiv sikkerhet. Den store forskjellen mellom situasjonen før 2014 og etter, kan riktignok sies å være de europeiske nasjonenes oppfatning av Russlands intensjoner. Fra å ha en

virkelighetsoppfatning av at Russland fortsatt var svekket og ikke tilstrekkelig i stand til å utøve makt mot andre selvstendige nasjoner hadde man nå fått det virkelige beviset på hva som lå bak Russlands intensjon og vilje til makthevdelse.

En unison fordømmelse av annekteringen av Krim skulle ikke vise seg å ha spesiell betydning for Putins videre visjoner og ambisjoner for Russland. Annekteringen av Krim endret den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa radikalt, og begrep som avskrekking, territorielt forsvar og kollektiv sikkerhet ble igjen særdeles viktige. For Norge sin del medførte dette for første gang siden slutten på den kalde krigen en økt økonomisk satsning på Forsvaret og dets kjerneoppgaver (Hilde, 2020). Under NATOs toppmøte i Wales 2014 ble det inngått enighet om at de landene som hadde et forsvarsbudsjett som overgikk 2% av BNP skulle opprettholde dette, mens de som hadde forsvarsbudsjetter som var mindre enn 2% av BNP skulle sikte mot å øke sine forsvarsbudsjetter til 2% innen ti år (NATO, 2014). Norge var en av nasjonene som hadde redusert sine forsvarsbudsjetter målt mot BNP betraktelig, og var på det laveste under 1,5% av BNP (NATO, 2012, 2019).

Presset på NATOs medlemsland om å nå 2% målet ble ytterligere forsterket da Trump administrasjonen tok over presidentskapet i USA i 2017. USA hadde helt siden NATOs opprinnelse hatt fokus på byrdefordeling i alliansen og at de europeiske medlemslandene skulle bidra med sin del, men det globale sikkerhetspolitiske bildet utover 2010-tallet bidro ytterligere til at USA forsterket dette budskapet. Med et Kina i vekst var det naturlig at USA ikke lengre ene og alene kunne fokusere på Europa, men at man også måtte rette oppmerksomhet østover mot Kina og farvannene rundt. Dette betydde på det tidspunktet at USA nøye vurderte sine styrkebidrag i Europa, selv om man allerede hadde sett en signifikant reduksjon utover 2000-tallet (Allen et al., 2022). Det var ingen tvil om at endringene i den globale sikkerhetspolitiske situasjonen også påvirket den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa. Og det var åpenbart at de europeiske nasjonene måtte ta større ansvar for egen sikkerhet. Dette var en situasjon som også vedvarte frem til 2022, da man igjen fikk nok et bevis på Russlands vilje til å benytte militær makt mot en selvstendig nasjon med invasjonen av Ukraina i februar.

2.3 Metodiske avveininger

Denne oppgaven har en kvalitativ tilnærming hvor innsamlingen av data har foregått ved bruk av litteraturstudier og intervju. En kvalitativ tilnærming til problemstillingen ble valgt da det syntes å være best egnet for å utforske problemstillingen og forskningsspørsmålene, og ville kunne gi et mer

nyansert og utdypende resultat (Jacobsen, 2015, s. 64). Denne tilnærmingen har også gitt økt fleksibilitet i forskningsopplegget, som dermed bedre har kunnet justeres etter opplysninger som har tilkommet underveis i arbeidet. Det har vært helt nødvendig å gjennomføre intervju da tilgangen på litteratur og dokumenter som direkte diskuterer en eventuell sammenheng mellom den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og SAC ikke har vært mulig å oppdrive. Intervjuene ble derfor særdeles viktige kilder til informasjon for å kunne gi større dybde og flere detaljer til funnene fra litteraturstudiene. Intervjuene ble gjennomført med et semistrukturert preg. Dette for å best mulig kunne ivareta både eventuelt oppdukkende tema løftet frem av intervjuobjektene underveis i intervjuet, men samtidig også for å gi intervjuer muligheten til å stille oppfølgende spørsmål avhengig av informasjonen som kom frem (Jacobsen, 2015, s. 149 – 152). Samtidig er det etablert en intervjuguide, se vedlegg D, med en del forhåndsdefinerte spørsmål, men denne er mer å anse som en veileder for å sikre at intervjuet dekket de ønskede tema enn som konkrete spørsmål som var tiltenkt stilt i en styrt, kronologisk rekkefølge.

Oppgaven bærer med bakgrunn i dette stort preg av å være en utforskende studie hvor hensikten har vært å forsøke å gi innsikt og forståelse for temaet uten at det har vært hensiktsmessig å frembringe konkrete målbare resultater (Jacobsen, 2015, s. 64). Dette er også et bevisst valg da temaet for oppgaven er komplekst og dermed utfordrende å analysere i sin helhet, hvilket betyr at det er vanskelig å konkretisere valide kvantitativt målbare parametere. Et forsøk på å utarbeide slike parametere kunne også medført at man i mindre grad kunne beskrevet de sidene ved temaet som kom til underveis i arbeidet, hvilket synes å være en signifikant begrensning for dette arbeidet.

Oppgaven har et intensivt design, hvilket ble valgt fordi det er en velegnet metode for å kunne gi et så detaljert og grundig forskningsgrunnlag for problemstillingen som mulig (Jacobsen, 2015, s. 133). Det å benytte kun SAC som en tilfellestudie er også et bevisst valg selv om dette i utgangspunktet gjør det utfordrende å generalisere funnene i denne oppgaven. Dog er dette en ønsket tilnærming da hensikten ikke nødvendigvis er å generalisere, men forsøke å forklare de potensielle årsakssammenhengene for SAC spesifikt (Busch, 2021, s. 55 – 56). Likevel kan det være grunnlag for å generalisere mot eventuelle andre internasjonale militære samarbeidsprogram som er opprettet under de samme forutsetningene som SAC. Dette vil oppgaven komme tilbake til i konklusjonen i kapittel 6.

2.4 Kildetilfang

Kildetilfanget på deler av oppgavens tema har vært mer utfordrende enn for andre deler. Herunder har det vært størst utfordring å få tilgang på kilder som omtaler SAC programmet, samt SAC interne dokumenter, herunder SAC MoU og SAC CONOPS. Det har dessverre ikke latt seg gjøre å få frigitt møtetreferater eller beslutningsnotater fra møter i de styrende organene i SAC. Dette kan potensielt ha vært noe begrensende for å kunne etterprøve uttalelser fra respondentene om Norges rolle i programmet, men samtidig vurdert til å ikke være av avgjørende betydning for resultatene av analysene i oppgaven. Dette anses derfor ikke som en signifikant svakhet sett opp mot hva tilgang til disse dokumentene ville kunne bidratt med. Videre har det ikke lyktes å finne sekundærkilder som direkte omtaler den sikkerhetspolitiske situasjonens mulige påvirkning, eller mangel av påvirkning, på SAC-programmet. Det har derfor vært helt uvurderlig for denne oppgaven å få tilgang til primærkilder gjennom intervju av personer som har jobbet med eller i SAC, samt tilgang på SAC MoU og SAC CONOPS.

Den primære kildetilgangen for informasjon om den eventuelle dynamikken mellom SAC og den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa har vært gjennom intervju av personell som på ulike måter er, eller tidligere har vært, knyttet til SAC programmet (Busch, 2021, s. 57). Det er med bakgrunn i dette essensielt å ta inn over seg muligheten for at denne informasjonen kan være påvirket av den enkeltes knytning til programmet. Det er derfor særdeles viktig at informasjonen vurderes kritisk og ikke nødvendigvis trenger å være representativ som et uhildet perspektiv. Dog har oppgaven intervjuet et representativt utvalg respondenter som har, eller har hatt, fra liten til veldig nære knytninger til SAC. I tillegg har de som er, eller har vært, knyttet til SAC veldig ulike roller. På denne måten synes oppgaven å ha kunnet ta høyde for denne problematikken gjennom å vurdere informasjonen fra de ulike intervjuobjektene mot hverandre. I tillegg er informasjonen fra intervjuene avstemt mot sekundærkilder så langt dette har vært mulig. Det er samtidig naturlig at det forekommer noe ulik oppfatning mellom respondentene på en og samme situasjon da den enkeltes oppfatning til enhver tid vil avhenge av hvilken rolle i programmet man innehar når situasjoner oppstår eller pågår. For en del situasjoner kan det derfor være helt riktig at beskrivelsen av en og samme opplevelse er ulik, gitt posisjonen man observerer den fra.

Med det sagt har det samtidig vært rikholdig tilgang på kilder og informasjon vedrørende den sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa siden tidlig på 2000-tallet, samt de teoretiske aspektene som trekkes frem i oppgaven. Dette har gjort det nødvendig å være grundig og selektiv i utvelgelsen av referanselitteratur, da det til tider har vært overveldende mange treff og kilder tilgjengelig på

gjennomførte litteratursøk. Samtidig har denne tilgjengeligheten på kilder medført at det har vært overkommelig å kunne danne seg et godt bilde av den sikkerhetspolitiske konteksten og endringene av denne.

2.5 Gjennomføring av intervju

Som beskrevet tidligere i kapittelet er intervju benyttet som en essensiell primærkilde i denne oppgaven. Det er totalt gjennomført fem individuelle intervju, og disse er gjennomført i perioden februar – mars 2022. Opprinnelig var det planlagt gjennomført seks intervjuer, men ett intervjuobjekt falt fra på grunn av uforutsette oppdukkende forhold. Dessverre lot det seg ikke gjøre å finne et nytt passende tidspunkt for gjennomføring av intervjuet. I tillegg ble det identifisert et mulig syvende intervjuobjekt i løpet av perioden, men vedkommende har ikke respondert på forespørselen om å delta i prosjektet. Disse to er ikke vurdert å være kritiske for gjennomføringen av prosjektet, men ville kunne bidratt med relevant tilleggsinformasjon. De kunne også potensielt bidratt til å øke oppgavens reliabilitet gjennom å ha tilgang på flere personers utsagn og uttalelser, og dermed kunne sammenlikne eller sette disse opp mot et større antall primærkilder. Den overordnede vurderingen er dog at de fem intervjuobjektene som har vært respondenter til oppgaven utgjør et relevant, nyansert og representativt utvalg respondenter til denne oppgaven.

Det ble tidlig i arbeidet gjort en vurdering vedrørende om intervjuene skulle gjennomføres som individuelle intervjuer eller gruppeintervjuer. Konklusjonen ble at det var ønskelig å gjennomføre individuelle intervjuer. Dette hovedsakelig av to årsaker; *for det første* fordi dette ble ansett å skape en bedre dynamikk mellom intervjuer og respondent, og *for det andre* at individuell gjennomføring ekskluderer muligheten for at intervjuobjektene påvirker hverandre i intervjusituasjonen (Jacobsen, 2015, s. 146 – 165). I tillegg ble det vurdert som noe enklere å administrere tidsbruken samt holde seg til temaet ved individuell gjennomføring kontra gruppeintervju. Vurderingen ble også gjort basert på personlige erfaringer fra tidligere gjennomførte intervju samt etablerte preferanser for gjennomføring av fremtidige intervju. Samtidig var det kjent at antallet respondenter kom til å bli relativt lavt, og at det dermed ville være overkommelig å gjennomføre individuelle intervju (Jacobsen, 2015, s. 146).

Intervjuene er i hovedsak gjennomført på den digitale samhandlings plattformen Microsoft Teams på en av Forsvarets Sikre Plattformen (FSP), nemlig Forsvarssektorens Office 365-løsning (FO365). Dette med unntak av ett intervju som grunnet tekniske årsaker hos respondenten ble gjennomført over

mobiltelefon. Etter samtykke fra hver av respondentene ble det gjort lydopptak av alle intervju på intervjuers FO365 klient. Det er ikke gjennomført transkripsjon av intervjuene, men det ble lagt til hendelsesmarkering i lydfilene, samt ført notater, for å lettere identifisere de delene av intervjuene som var direkte relevante for bruk i oppgaven. Dette har fungert etter sin hensikt og medført at det har vært lett å navigere i lydfilene for å hente ut relevant informasjon.

2.6 Gjennomføring av litteratursøk og studier

Litteraturstudiene er gjennomført over en periode på 8 måneder, fra tentativt september 2021 til april 2022. Primære søkeverktøy har vært åpne søkemotorer på internett, herunder EBSCO, JSTOR og Google Scholar, samt Oria med innlogging på egen bruker. Utover dette har det vært gjennomført søk etter offisielle stortingsdokumenter på regjeringen.no, og det har også vært nødvendig å søke til FD om innsyn i SAC interne dokumenter, herunder SAC MoU og SAC CONOPS. I tillegg har det for noen dokumenter også vært behov for å be om tilgang via biblioteket ved FHS. I all hovedsak er det benyttet elektroniske kilder, men også noen få utvalgte papirpubliserte kilder i form av bøker. Det er gjennomført en strukturert utvelgelse av relevante kilder basert på en helhetlig vurdering av dokumentets relevans for oppgaven, dokumentets kredibilitet og troverdighet samt en vurdering av dokumentets relevans innenfor eget fagfelt. Ved gjennomlesing av dokumentene er det nedfelt notater samt innført markering i teksten der dette har vært mulig. Dette for å lette arbeidet med å gå tilbake i kildene ved behov. Dette har også forenklet arbeidet med føring av referanser, samt for referering ved sitering og parafrasering.

2.7 Egen erfaring og rolle sett opp mot forskningsarbeidet

Bevissthet rundt egen bakgrunn og tidligere tjenestegjøring i både Forsvaret og SAC har vært et viktig aspekt i vurderingene av tilnærmingen til oppgaven. Tidlig i prosessen kjente jeg på et ønske om å forske på SAC, selv om jeg var fullt klar over at en for stor nærhet til eget forskningsarbeid kunne medføre forskningsetiske utfordringer. For stor egen nærhet til forskningsarbeidet er noe som gjennom undersøkelseeffekter kan påvirke påliteligheten (Jacobsen, 2015, s. 132). Det har derfor vært viktig å finne en problemstilling som har gjort det mulig for meg å distansere meg fra min egen erfaring i, og med, SAC, men samtidig opprettholde bevisstheten rundt egen rolle. Jeg føler at jeg har lyktes med denne tilnærmingen i denne oppgaven. Dette med bakgrunn i at denne oppgaven bruker

SAC som utgangspunkt for forskningsarbeidet, men samtidig omhandler et tema jeg ikke var i inngripen med i løpet av min tjeneste ved avdelingen. Således opplever jeg at jeg har klart å skape den nødvendige avstanden for å så uholdt som mulig kunne drive objektiv forskning på SAC innenfor rammene av denne oppgaven.

Når det er sagt har jeg kjennskap til flere av intervjuobjektene både gjennom min tjeneste i Luftforsvaret, men også spesifikt gjennom tjenesten i SAC. Det har derfor også vært særdeles viktig for meg å være bevisst på dette og ikke legge ord i munnen på intervjuobjektene under gjennomføringen av intervjuene. I tillegg til dette har jeg foretatt en grundig gjennomgang av opptakene i etterkant av alle intervjuene i et forsøk på å identifisere eventuelle tilfeller hvor det kollegiale kjennskapet kan ha påvirket svarene. Slik oppgaven fremstår tør jeg påstå at dette har vært en kjent men samtidig håndterbar risiko, og har ikke påvirket forskningsresultatene.

Et annet aspekt ved intervjuobjektene er at de fleste har, eller tidligere har hatt, tilknytning til SAC-programmet i en eller annen form. Dette vil kunne påvirke deres syn på programmet og vurderingene rundt de forholdene som diskuteres i denne oppgaven. Spesielt vil dette kunne ha betydning for graden av kritisk refleksjon på spørsmål vedrørende aspekter det enkelte intervjuobjekt er, eller har vært, i direkte inngripen med. Det er derfor viktig å ha et bevisst forhold til dette slik at man ikke ukritisk fremlegger den enkelte respondentens syn uten at dette kan verifiseres mot andre respondenter eller kilder. Dersom det ikke er mulig å verifisere uttalelser mot andre respondenter eller kilder kan uttalelsen allikevel være pålitelig, men man må være bevisst at den kan være påvirket av konteksten.

2.8 Tidligere relevant forskningsarbeid om temaet

I arbeidet med denne oppgaven er det identifisert flere forskningsarbeid som på ulike måter omhandler temaene Smart Defence og norsk sikkerhetspolitikk, enten i kombinasjon eller separat. Det er ikke relevant å trekke frem alle, men jeg ønsker å kort beskrive seks av arbeidene som synes å ha stor relevans for arbeidet med denne oppgaven.

Heiers (2006) doktorgradsavhandling omhandler Norges sikkerhets- og forsvarspolitik i perioden 1998 – 2004, og ser på hvordan Norge forholdt seg til de styrkekravene USA fremmet gjennom NATO i denne perioden. Avhandlingen søker videre å belyse hvordan en småstat som Norge tilpasser seg disse kravene for å sikre opprettholdelse av det politiske handlingsrommet. I så måte er

avhandlingen relevant for denne oppgaven fordi den er med på å bidra til å skape et bilde av hvordan Norge forholdt seg til USA og NATO i datidens sikkerhetspolitiske situasjon. Dette kan også være med å bidra til å forstå hvorfor Norge ble med i SAC, samt hvordan Norge har forholdt seg til programmet etter opprettelsen.

Zwaanswijks (2011) masteroppgave problematiserer aspekter omhandlende manglende tillit og suverenitet i flernasjonale militære samarbeid. Oppgaven analyserer innledningsvis hvordan aspekter rundt tillit og suverenitet ivaretas for ni utvalgte samarbeidsprogrammer, inkludert SAC, og diskuterer videre hvilken effekt tillit og suverenitet har på flernasjonale militære samarbeidsprogrammer. Dette er direkte relevant for denne oppgaven, da tillit og suverenitet er avgjørende dynamikker ved endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen.

Molands (2013) masteroppgave adresserer politiske interessers påvirkning på utvikling og anvendelse av NATO AWACS. Oppgaven belyser hvordan de ulike medlemslandenes politiske interesser har påvirket både bruk og utvikling av kapabiliteten de senere årene. Selv om Moland ikke adresserer sikkerhetspolitiske aspekter direkte, vil dette samtidig være en del av en nasjons overordnede politiske vurderinger. Riktignok tar Molands oppgave for seg et annet samarbeidsprogram med et annet kommando- og styringskonsept, men dette er allikevel relevant da det fortsatt er snakk om flernasjonalt militært samarbeid.

Jensen (2014) og Skjærseths (2015) masteroppgaver omfatter begge NATOs Smart Defence initiativ, dog med noe ulike inngangsverdier. Jensen spør seg i sin oppgave om hva tidligere erfaringer kan indikere om sannsynligheten for at NATOs Smart Defence initiativ når sine fastsatte mål, mens Skjærseth adresserer hvordan Norge på best mulig måte bør praktisere Smart Defence til det beste for nasjonen, samt hvem vi bør samarbeide med. Skjærseths oppgave er i så måte et av få bidrag jeg har funnet som direkte adresserer Norges rolle i Smart Defence. Dette er således et interessant grunnlag for denne oppgavens fokus på Norges rolle i SAC. Jensens oppgave synes relevant i form av at den diskuterer utfordringer vedrørende å lykkes med flernasjonale samarbeid, herunder aspekter omhandlende internasjonal politikk.

Andersens (2021) masteroppgave søker å beskrive fordeler og ulemper med Norges deltakelse i flernasjonale samarbeid. Oppgaven diskuterer som en del av analysen sikkerhetsdilemmaet i allianser og aspekter rundt suverenitet. Oppgaven beveger seg også inn på hvordan Norge følger opp samarbeidsprogrammene på styringsnivå. Dette er aspekter som også denne oppgaven vil ta for seg, men der Andersens oppgave tar for seg fire ulike programmer, og kun overfladisk belyser hver av disse, vil denne oppgaven gå mer i dybden på ett, nemlig SAC.

Disse seks forskningsarbeidene er med å bidra til å bygge et godt grunnlag og forståelse for tematikken i denne oppgaven. Det å i en større kontekst bygge forståelse for hvordan Norge forholder seg til vedtatte initiativ, policyer og styrkemål i NATO, det være seg fremlagt av USA eller NATO selv, samt flernasjonalt militært samarbeid er et godt utgangspunkt for videre analyse mot denne oppgavens tema og problemstilling.

3 Er Norges rolle i SAC programmet endret?

3.1 Norge i SAC

Dette kapitlet vil adressere og drøfte Norges rolle i SAC-programmet, om denne har endret seg og om eventuelle endringer kan relateres til endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen. Som et utgangspunkt er det naturlig å beskrive Norges rolle i SAC fra oppstarten av programmet, og benytte det som utgangspunkt for den videre drøftingen med hensyn til om det er endringer. Når vi i denne oppgaven omtaler Norges rolle i SAC-programmet er det den overordnede styringen fra Norge inn i SAC-programmets styrende organer som søkes adressert. Herunder vil det være relevant å se om Norge har, eller tidligere har, inntatt en aktiv rolle på styringsiden, eller om det har vært mer tilbakeholdenhet å spore. Videre vil diskusjonen og analysen legge eventuelle endringer, eller fravær av slike, til grunn og vurdere disse mot de sikkerhetspolitiske endringene i Europa.

Norge er sammen med USA, Sverige og Nederland definert som én av de fire store nasjonene i SAC-programmet. Dette er nasjoner som hver for seg har gjort krav på mer enn 10% av de totalt 3165 flytimene som er fordelt i programmet. Dette gir tilgang på muligheter i programmet som de øvrige medlemsnasjonene ikke har. Et eksempel på dette er at utvalgte lederstillinger i HAW kun tilfaller disse fire nasjonene på rotasjonsbasis (SAC, 2021b). På et overordnet nivå skulle dette kunne antyde at de øvrige åtte nasjonene med en viss grad av sannsynlighet vil forholde seg til synspunkter og betraktninger fremlagt av de fire største nasjonene. SAC er samtidig også en organisasjon basert på prinsippet om enstemmighet, og det å være stilltiende tilsvarer at man gir sitt samtykke (SAC, 2021a). Dette betyr at alle de 12 medlemsnasjonene har like stor makt og mulighet til å kunne påvirke utfallet av en beslutning uavhengig av deres størrelse i programmet regnet i antall kravstilte flytimer. På samme måte som at man kan benytte en slik posisjon aktivt kan det også medføre tilbakeholdenhet fordi man ikke ønsker å sette seg i en posisjon der man står alene mot alle de andre nasjonene. Dette kan oppleves som et krysspress man kan velge å stå i eller ikke, og kan også medføre at enkeltnasjoner velger å ikke fronte sin uenighet da de ikke ønsker den mulige negative oppmerksomheten, eller føler det ubehagelig å stå alene mot de 11 andre nasjonene. En slik beslutningsdynamikk medfører gjerne stabilitet og forutsigbarhet, men samtidig kan det være vanskelig å endre etablerte sannheter eller styrende dokumenter (Gohn-Hellum, 2022).

Man kan tenke seg at en slik situasjon kan være enklere for en av de fire store nasjonene å stå i ettersom de også rent økonomisk bidrar mest til programmet, og på den måten har en mer eller mindre formell lederrolle i programmet. Kanskje spesielt gjelder dette for USA som både på grunn av

sin status og posisjon i den globale og europeiske maktbalansen, men også i form av å bidra med 33% av ressursene til programmet, har en særegen maktposisjon. Det kan på mange måter synes å være en fordel at USA er med i SAC, hvilket også flere av respondentene peker på (Gohn-Hellum, 2022; Kvalvik, 2022; Rognum, 2022). Dog kan det også synes å gi enkelte utfordringer i beslutningsdynamikken og rollen til de mindre nasjonene i programmet. Den nasjonen som har det minste bidraget i programmet kan alene stoppe, eller utsette, en beslutning alle de øvrige medlemsnasjonene er enige om. Men samtidig kan det synes utfordrende for en av de mindre nasjonene å utfordre USAs standpunkt. Dette gjelder ikke bare isolert sett i SAC-programmet, men også i en større bi- og multinasjonal kontekst, og ikke minst i en NATO-kontekst. Selv om SAC er et samarbeidsprogram der nasjonene har gått sammen på frivillig basis, er det naturlig å tenke seg at stormakts dynamikker og internasjonale politiske hensyn allikevel spiller inn på rollen til den enkelte nasjon i programmet. Et annet aspekt er at de 12 medlemsnasjonene sannsynligvis gikk inn i programmet med høyst ulike inngangsverdier, og derfor har ulik oppfatning av hva man ønsker å oppnå både i og med programmet. Det er derfor naturlig å tenke seg at disse dynamikkene kan finne sted også internt i SAC all den tid 10 av nasjonene er NATO medlemmer, og de to siste har ett særdeles tett samarbeid med NATO. Norge sin hensikt og intensjon i programmet synes i utgangspunktet dog å ha vært, og fortsatt være, å bidra til programmets beste, selv om dette i enkelte tilfeller kan gå på tvers av det Norge isolert sett stiller seg bak og er enige i (Gohn-Hellum, 2022). Det kan tyde på at dette fra Norges side har vært et bevisst valg over tid, og ikke kun isolert for SAC-programmet. Samtidig har USA vært en særdeles viktig bilateral samarbeidspartner for Norge etter den andre verdenskrig (Efjestad, 2022; Gohn-Hellum, 2022), og dette forholdet har sannsynligvis også påvirket Norges rolle i SAC-programmet.

I intervjuet med Kvalvik (2022) beskriver han en beslutningssituasjon hvor Norge til slutt valgte å gi etter. Dette på tross av at Norge i utgangspunktet kanskje var den nasjonen i programmet som var mest uenig. I dette tilfellet var det snakk om anskaffelse av en C-17 simulator. Dette var en relativt stor økonomisk anskaffelse for programmet, og det var i utgangspunktet flere nasjoner som var kritiske til beslutningsgrunnlaget. Det var i begynnelsen et knippe nasjoner som stilte seg kritiske til denne anskaffelsen, men de øvrige gav etter hvert etter. Kvalvik (2022), som på det tidspunktet var Norges representant i NAM PB, beskriver at det da ble vanskelig å stå alene mot resten, og at man måtte hatt særdeles tungtveiende argumentasjon for å fortsatt stå på sine krav i en slik situasjon. Akkurat dette eksempelet løftes også frem av flere av respondentene, da dette har vist seg å bli et tid-, ressurs- og kostnadskrevenende anskaffelsesprosjekt for SAC-programmet, som fortsatt ikke er realisert. Kanskje var den norske skepsisen betimelig, og muligens sågar riktig. Foreløpig er ikke

sluttresultatet kjent i dette tilfellet, og det kan potensielt ende opp med å ikke bli til det beste for Norge isolert sett. Konklusjonen for SAC kan allikevel med overveiende sannsynlighet bli at denne anskaffelsen var til det beste for programmet i et helhetlig perspektiv. Det er gjerne slike avveininger som gjør at flernasjonalt samarbeid kan være utfordrende og vanskelig. I SAC-programmet må Norge være forberedt på å ikke nødvendigvis få det slik man isolert sett ønsker eller er best tjent med, men være villig til å ofre deler av egen gevinst til fordel for fellesskapet.

I den større sikkerhetspolitiske konteksten kan man videre tenke seg at det ikke bare er interne dynamikker mellom medlemsnasjonene i SAC som påvirker hvordan Norge forholder seg til programmet. Det er rimelig å anta at også den enkelte nasjons oppfatning av den eksterne trusselen mot egen nasjon, uavhengig av SAC-programmet, vil kunne virke inn på rollen nasjonen inntar i programmet. En slik tankerekke følger resonnementene og dynamikkene i Walts (1987) *Balance of Threat* teori omhandlende opprinnelsen av, og dynamikken i, allianser. Selv om medlemsnasjonene i SAC allerede er medlemmer i, eller nære samarbeidsnasjoner til, NATO synes det naturlig at man vil kunne finne en viss grad av tilsvarende dynamikker innad i en såpass stor og heterogen allianse som NATO. Walt argumenterer for at dersom en stat eller koalisjon opplever en trussel eller ubalanse i trusler «*states will form alliances or increase their internal efforts in order to reduce their vulnerabilities*» (Walt, 1987, s. 263). Åpenbart indikerer det norske nærområdeinitiativet fra 2007 at Norge opplevde en endret trussel fra Russland på den tiden. Denne opplevelsen ble videre forsterket etter Russlands militære angrep på Georgia i 2008. Samtidig synes det ikke som NATO som helhet i like stor grad delte denne endrete oppfatningen av trusselen. Dette kan relateres til spesielt to faktorer Walt peker på i sin teori, nemlig (1) geografisk nærhet og (2) aggressive intensjoner eller ambisjoner (Walt, 2010, s. 21 – 26). Norges særegne geopolitiske beliggenhet og nærhet til Russland var definitivt en medvirkende faktor til at Norge opplevde samtidens hendelser som en større trussel enn hva kanskje mange andre NATO-nasjoner gjorde. Samtidig hadde Russland åpenbart utvist vilje til å benytte militære virkemidler ovenfor en annen selvstendig stat. Det synes ikke å være grunnlag for å hevde at Russland på dette tidspunktet signifikant hadde økt sin totale makt basert på faktorene i Waltz' (2010) *Balance of Power* teori og denne synes derfor ikke å være like relevant som grunnlag for betraktningene i denne oppgaven. For Norge i SAC kan man tenke seg at et mulig utfall av en opplevd økt trussel kan medføre at man velger å rette fokus mot andre områder. Dette kan forsterkes av at SAC-programmets opprinnelse på mange måter kan tilskrives tiden før det endrete trusselbildet, og at Norge finner det mer relevant å rette fokus mot andre samarbeid som vil kunne gi større forventet effekt i lys av den nye konteksten.

3.2 Norge og flernasjonalt samarbeid i samtidens sikkerhetspolitiske kontekst

I rammen av denne oppgavens problemstilling er det interessant å se på hvordan Norges syn på flernasjonalt samarbeid eventuelt har endret seg siden man initierte arbeidet med SAC og frem til i dag. Dette vil også kunne være med å underbygge forståelsen for hvilken rolle Norge har inntatt i SAC, og kan sammen med de sikkerhetspolitiske endringene skape et bilde av hvorfor Norge har inntatt den rollen de har. Det virker åpenbart at Norge tidlig på 2000-tallet var søkende etter flernasjonale militære samarbeid. Ikke bare innenfor strategisk løftekapasitet, som Norge riktignok hadde et etablert mål om, men også innenfor andre områder. Det virket på det tidspunktet å være stor appetitt for samarbeid om kapabiliteter, noe som synes å ha endret seg de senere årene, hvor operative samarbeid kan synes å ha kommet mer i fokus (Efjestad, 2022).

Som et utgangspunkt for å prøve å forstå dette er det interessant å se nærmere på langtidsplanene for forsvarssektoren for den omtalte tidsperioden. Stortingsproposisjon nummer 42 (St.prp. nr. 42) var gjeldende for perioden 2005 – 2008 (St.prp. nr. 42 (2003-2004)), og er interessant fordi det var i denne perioden arbeidet med SAC ble initiert og sluttført. Langtidsplanen synes å vie stort fokus til flernasjonalt samarbeid og det som omtales som flernasjonale løsninger. I kapittel 1.4 står det blant annet at «bare gjennom et tett internasjonalt samarbeid, og en økt satsning på flernasjonale løsninger sammen med allierte, kan vi makte å opprettholde et moderne forsvar, både hva gjelder kompetanse, teknologi og ressursbruk» (St.prp. nr.42 (2003-2004), s. 12). I proposisjonens kapittel 3.6.7 med tittelen «Flernasjonalt samarbeid» omtales den nære alliansen til USA spesifikt, samtidig som den peker på at det er «naturlig for Norge å søke et utdypet flernasjonalt militært samarbeid med europeiske allierte vi har et særlig nært forhold til» (St.prp.nr. 42 (2003-2004), s. 31). Igjen understrekes altså den nære relasjonen til USA, hvilket kan synes å forsterke oppfatningen om at USAs involvering og deltakelse i SAC var av betydning for Norge. Dette trekkes også frem som en faktor av flere av intervjuobjektene til oppgaven (Efjestad, 2022; Gohn-Hellum, 2022; Kvalvik, 2022; Rognmo, 2022). Den sikkerhetspolitiske situasjonen i denne perioden var fortsatt preget av fraværet av reelle militære trusler i Europa, og dermed fokuset på internasjonale operasjoner. NATOs fokus på kapabilitetssamarbeid var fortsatt stort, og Norge hadde så smått begynt å høste erfaringer fra operasjonene i Afghanistan. Norge beskrives som å ha hatt en relativt aktiv rolle i forarbeidet til SAC, hvilket nok kan forklares med bakgrunn i fraværet av trusler i nærområdet, og et stort fokus på å arbeide for å holde NATO samlet, samt vise at man fortsatt var relevant for alliansen. Norge stilte industripolitiske krav i den initiale fasen av arbeidet med opprettelsen av SAC, herunder krav om

gjenkjøpsavtaler (Kvalvik, 2022). Riktignok frafalt Norge til slutt dette kravet, både grunnet at valget falt på C-17 og ikke A400M, og at det var et sterkt ønske om, og behov for, å få programmet på plass raskest mulig. Avgjørelsen om å droppe kravet om gjenkjøpsavtaler til fordel for å raskt få etablert kapabiliteten kan også være et mulig resultat av en oppfatning av at det viktigste var å få på plass et samarbeid, uten at Norge nødvendigvis fikk oppfylt alle sine krav.

I den påfølgende langtidsplanen, St.prp. nr. 48, som var gjeldende for perioden 2009 – 2012, er fokuset på flernasjonalt samarbeid ytterligere forsterket fra foregående langtidsplan (St.prp. nr. 48 (2007-2008)). I kapittel 3.3.2 kan man blant annet lese at «av både politiske, militære og økonomiske årsaker er det formålstjenlig at stadig flere militære kapasiteter dekkes gjennom flernasjonale løsninger innenfor eller utenfor allianserammen» (St.prp. nr. 48 (2007-2008), s. 28). Videre vies det mye spalteplass til flernasjonalt samarbeid, hvilket kan synes å gjenspeile datidens kontekst hvor mange av medlemslandene i NATO hadde bygd ned sine forsvar over lengre tid. Samtidig kunne man ane Russlands gryende revisjonistiske holdning etter Putins tale under sikkerhetskonferansen i München i 2007. Norge lanserte derfor også i 2008 nærområdeinitiativet og hadde til en viss grad erkjent at fornyelse og gjenoppbygging måtte til, men at den anstrengte forsvarsøkonomiske situasjonen vanskeliggjorde dette uten å inngå samarbeid med andre. NATO som helhet synes for øvrig ikke å foreta store endringer basert på dette, men opprettholdt i stor grad sitt fokus på *out-of-area* operasjoner og kapabilitetsstyrking gjennom samarbeid. SAC MoU ble signert 23. september 2008, og programmet var dermed et faktum (SAC, 2022). Det synes ikke å være grunnlag for å hevde at Norge endret sin rolle fra arbeidet med opprettelsen av programmet og i den tidlige fasen av programmet. Riktignok var dette tidlig i programmets levetid og de prinsipielle avklaringene vedrørende driften var avklart ved opprettelsen samtidig som det tunge fokuset på operasjonene i Afghanistan ble opprettholdt i hele denne perioden. Fokuset til programmet var i stor grad å etablere seg, samt bygge opp hele organisasjonen mot full operativ kapabilitet (FOC) i 2012.

For perioden 2013 – 2016 var det Proposisjon 73 S (Prop. 73 S (2011-2012)) som var gjeldende. I Prop. 73 S finner man kapittel 5.7 som er dedikert til «Prioriteringer av Forsvarets deltakelse i flernasjonalt kapabilitetssamarbeid» (Prop. 73 S (2011-2012), s. 59). Dette kapittelet fremhever viktigheten av flernasjonalt samarbeid på en tydelig måte, og beskriver konkrete eksempler på eksisterende og mulige samarbeid. Prop. 73 S er også den eneste av de fem langtidsplanene referert til i denne oppgaven som benytter begrepet Smart Defence, sannsynligvis som en direkte konsekvens av innføringen av begrepet i NATO i 2012. Prop. 73 S synes på mange måter å kulminere Norges fokus på flernasjonalt samarbeid, og kanskje spesielt kapabilitetssamarbeid, hvilket nok ikke er unaturlig med tanke på at det var i denne langtidsperioden Russlands annektering av Krim inntraff.

Man kan på mange måter si at Europa i denne perioden erfarte et sikkerhetspolitisk paradigmeskifte, og at situasjonen slik den hadde vært siden slutten av den kalde krigen definitivt var endret. Det hadde over tid vært klare signaler på at en endring var på gang, men det ble brutalt eksemplifisert med Russlands annektering av Krim i 2014. For Norge hadde denne endringen eksistensielle implikasjoner, og fokuset mot eget nærområde og nordområdene spesielt kom igjen inn på den sikkerhetspolitiske agendaen til NATO.

NATO avsluttet i 2014 International Security Assistance Force (ISAF), og erstattet den med Resolute Support Mission (RSM) (Leraand, 2020). Norge hadde allerede kraftig nedskalert sitt bidrag til ISAF fra 2012 og fortsatte et begrenset militært bidrag til RSM (NOU 2016: 8). For SAC som helhet medførte dette for så vidt ingen dramatiske endringer på kort sikt, da mange av nasjonene fortsatt opprettholdt sine engasjement i Afghanistan. Samtidig innså medlemsnasjonene i SAC at operasjonene i Afghanistan etter hvert ville gå mot slutten og nasjonene ble derfor enige om å opprette et initiativ for å se på fremtiden til programmet (Gohn-Hellum, 2022). Det ble opprettet en arbeidsgruppe kalt Strategic Planning Working Group (SPWG), hvor alle medlemsnasjonene ble oppfordret til å delta. For Norge derimot forsvant kanskje litt av den grunnleggende drivkraften for medlemskapet i programmet bort, og man inntok en noe mer avventende rolle i programmet. Blant annet inntok Norge en passiv rolle i nevnte SPWG, og virket ikke å ha noen annen mening enn å være enig med USA (Gohn-Hellum, 2022). SAC var kanskje ikke like viktig lengre på samme måte som det hadde vært i begynnelsen. Norge var fornøyd med styringen av programmet og stilte seg i hovedsak også bak USA hva angikk beslutninger i de styrende organene i programmet. Gohn-Hellum (2022) opplevde ikke i sin tid som nestkommanderende og sjef for HAW at Norge var særlig interessert i å utvikle SAC eller kapabiliteten for å oppfylle egne interesser eller behov. Noe av årsaken til dette kan være relatert til styringsmodellen i SAC-programmet, som kan oppleves som komplisert og noe uoversiktlig. Dette kan medføre at man får en oppfatning av at det å få gjennom endringer er krevende og til dels kanskje ikke mulig. Det kan også være en kombinasjon av den noe kompliserte styringsmodellen og den manglende kjennskapen til programmet. Herunder kan manglende kjennskap til disse dynamikkene i både FD og Forsvaret som helhet være en forklarende faktor. Mangelen på kunnskap om programmet og hvilke muligheter som finnes synes å kunne være en begrensende faktor for Norges involvering i programmet i en tid med kontekstuelle endringer. Så lenge SAC-programmets fokus var rettet mot Afghanistan gikk operasjonene og den overordnede styringen av programmet nærmest av seg selv, men det krever noe mer av nasjonene å endre og tilpasse programmet til en ny kontekst.

Dersom man legger langtidsplanene til grunn synes det som at en æra med stort fokus på flernasjonalt samarbeid i form av kapabilitetssamarbeid, frem til og med Prop. 73 S, var over. Allerede i den påfølgende langtidsplanen, Prop. 151 S, som var gjeldende for perioden 2017 – 2020 finner man ikke et eget kapittel dedikert til flernasjonalt forsvarssamarbeid (Prop. 151 S (2015-2016)). Riktignok er det et underkapittel med tittelen «Styrke bilateralt og flernasjonalt samarbeid» (Prop. 151 S (2015-2016), s. 19), som er vesentlig kortere og i mindre grad retter fokus mot kapabilitetssamarbeid, men mer mot øvrige former for samarbeid. I dette underkapittelet finner man også formuleringen «flernasjonalt samarbeid er krevende og støter ofte på flere hindringer og motforestillinger» (Prop. 151 S (2015-2016), s. 60). En lignende formulering er ikke funnet i noen av de øvrige analyserte langtidsplanene og synes å medføre en form for akseptert reservasjon mot utvidelse av porteføljen for flernasjonale samarbeidsprosjekter. Det er naturlig å tenke seg at en slik oppfattelse av flernasjonalt samarbeid også vil kunne gjenspeile hvilken rolle Norge inntar i allerede etablerte samarbeidsprogrammer. Det er noe vanskelig å dra en direkte slutning mellom dette funnet i langtidsplanen og rollen til Norge i SAC, men Norge ble i alle fall opplevd å ikke innta en særlig aktiv rolle i SAC-programmet i denne perioden. Det faktum at Norge ikke lengre hadde et stort og tungt militært bidrag i en utenlandsoperasjon kan muligens delvis også være med å forklare dette. Samtidig hadde man dreid fokuset mot beredskap og forsvar av egne territorielle grenser, og dette var noe SAC i utgangspunktet ikke var tiltenkt for. Det kan derfor synes naturlig at interessen for å inneha en aktiv rolle i programmet dalte noe. Samtidig fortsatte Norge å bruke sine kravstilte flytimer, så man kan ikke si at fokuset dalte på den operative siden, dog syntes det prinsipielt viktigere å bruke opp flytimene enn hva de faktisk ble brukt til. Det kan virke som man var i en situasjon hvor man ikke helt så mulighetene for videreutvikling av kapabiliteten, men at det samtidig var viktig å bruke kapabiliteten til noe for å forsvare ressursbruken.

Betraktningene fra Prop. 151 S rundt flernasjonalt samarbeid videreføres i hovedsak i nåværende langtidsplan, Prop. 14 S, gjeldende for perioden 2021 – 2024 (Prop. 14 S (2020-2021)). Igjen ser man at fokuset ligger på operative samarbeid, samt at styrkesamarbeid i beredskapsøyemed vektlegges. Herunder trekkes Framework Nations Concept (FNC) og Joint Expeditionary Force (JEF) frem for å eksemplifisere dette. En annen interessant sikkerhetspolitisk betraktning er at begrepet regelstyrt verdensorden er trukket frem i konteksten «betydningen av å støtte opp under en regelstyrt verdensorden og alliansens kollektive evner må følges opp med tydelig prioriterte samarbeid med utvalgte allierte og partnere samt regionale sikkerhetssamarbeid» (Prop. 14 S (2020-2021), s. 87). Dette begrepet finnes ikke igjen i noen av de øvrige langtidsplanene gjennomgått i denne oppgaven, men følger allikevel en kontinuitet i norsk sikkerhetspolitisk tilnærming helt tilbake til før første

verdenskrig (Tamnes, 2019). Fokuset på dette kan synes drevet frem av primært to krefter i den internasjonale politikken. For det første USAs rolle i den regelbaserte internasjonale orden, slik Tamnes (2019) beskriver at «gradvis begynte USA å abdisere for deretter, under president Donald Trump, å motarbeide viktige ordninger» (Tamnes, 2019, s. 56). For det andre en mindre stabil stormakts situasjon i det globale perspektivet. Dette eksemplifiseres med et Kina i stadig vekst og et revisjonistisk Russland, som i utgangspunktet ikke deler det som anses å være innenfor den vestlige verdens oppfattelse av demokratiske verdier.

Uttrekningen fra Afghanistan ble fullført høsten 2021, en operasjon SAC var tungt involvert i. Dette virker å ha vært et samlende oppdrag for programmet, der programmet igjen ble benyttet til det som var kjernen i oppdragsporteføljen ved opprettelsen, nemlig strategisk lufttransport til og fra Afghanistan. Samtidig innses man i programmet at fremtidens portefølje er noe uklar og nåværende sjef HAW har derfor nylig henvendt seg til alle medlemsnasjonene med en forespørsel om hva de planlegger å benytte SAC til nå når operasjonene i Afghanistan er over (Sundvoll, 2022). Dette er et arbeid Norge tidligere ikke har vist særlig interesse for. Med den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen, og den endrede oppdragsporteføljen til NATO og medlemsnasjonene i SAC, tvinger det seg nå i enda større grad enn tidligere frem et behov for at den enkelte medlemsnasjon må ta et standpunkt til dette. Utredningen av denne forespørselen er for tiden et pågående arbeid og det lar seg derfor ikke beskrive i denne oppgaven, men det blir interessant å se hvilken rolle Norge inntar i dette arbeidet. Basert på Norges rolle i programmet frem til i dag er det rimelig å forvente at Norge enten opprettholder den noe tilbakeholdne rollen de har hatt, eller inntar en mer aktiv rolle. Rasjone for å innta en mer aktiv rolle må i så fall være at Norge ser et behov for å bedre tilpasse kapabiliteten til dagens kontekst og nåværende behov. En slik tilnærming kan komme som en naturlig konsekvens av et mulig fremtidig arbeid med forlengelse av programmet utover dets nåværende fastsatte levetid på 30 år.

En av de aspektene Sundvoll (2022) trekker frem, som synes å ha fått noe økt oppmerksomhet den siste tiden, er den økonomiske styringen av programmet. Det kan se ut som at det er større interesse fra nasjonene for å utfordre SAC-programmet på kostnadsområdet nå enn tidligere. Dette kan synes å være for å sikre fortsatt forsvarlig økonomisk drift. På dette området har Norge den senere tiden også vært aktiv, og har stilt kritiske spørsmål til blant annet de økte kostnadene for anskaffelse av simulator og inngåelse av ny vedlikeholdskontrakt med Boeing. Den stabilt gode økonomiske håndteringen av SAC-programmets midler har vært en av forutsetningene for programmets foreløpige suksess, og synes å være et viktig premiss for å opprettholde tilliten mellom medlemsnasjonene og den administrative ledelsen i SAC-programmet. I lys av dette er det i en større

kontekst interessant å se Espenes (2022) nylige bidrag på Stratagem.no med tittelen «Det konjunkturbestemte Forsvarets problem», og replikken fra Diesen (2022), hvor han debatterer Espenes konklusjoner. Av relevans for denne oppgaven er det interessant å se hvordan man argumenterer for utviklingen av Forsvaret etter den kalde krigen, og hva som har vært det drivende premisset for denne utviklingen. Diesen hevder i sin replikk at «Forsvarets omstilling har i hele perioden etter den kalde krigen vært praktisk talt ensidig drevet av økonomiske faktorer, uten skråblikk til sikkerhetspolitikken» (Diesen, 2022). Med dette som bakteppe kan det kanskje synes naturlig at Norge var aktive i initieringsfasen av SAC-programmet inntil man fikk etablert en fornuftig og forsvarlig økonomisk driftsprofil. Dette fordi forsvarsbudsjettene rundt opprettelsen av SAC-programmet var trange, og Norge ville sikre seg at programmet ikke gikk utover de forventede rammene. Deretter erfarte man tidlig i programmet at den økonomiske styringen ble håndtert på en god måte, og at det ikke lenger var nødvendig å føre så tett kontroll. Dette betyr ikke nødvendigvis at SAC ble en mindre viktig kapabilitet for Norge, men at man var trygg på at programmet ble driftet forsvarlig rent økonomisk. Dette inntil man nylig har erfart at beslutninger i programmet potensielt kan utfordre det økonomiske heltetsbildet, og man igjen ser behovet for mer aktiv involvering i styringslinjen. Det kan argumenteres for at dette er en rasjonell reaksjon fra en småstat som Norge, med begrensede ressurser, som ønsker å få mest mulig effekt ut av de økonomiske investeringene man gjør.

Selv om det kan synes som at Norges rolle og involvering i SAC-programmet over tid har vært noe varierende er oppfølgingen av såkalte *caveats* et område hvor Norge har vært konsistente og aktive (Gohn-Hellum, 2022). Dette er reservasjoner den enkelte nasjon kan innføre for eget personells deltakelse på spesifikke oppdrag eller oppdrag til spesifikke områder. For SAC er denne reservasjonsmuligheten regulert gjennom SAC MoU (2021a), men erfaring tilsier at denne muligheten i veldig liten grad har blitt benyttet i programmet. Norge har generelt vært lite restriktive og ønsker at norsk personell skal kunne bidra, men vil kunne holde tilbake eget personell dersom nødvendig. Det oppleves som positivt at det er få *caveats* i SAC-programmet da dette gjør kapabiliteten mer anvendbar. Man ser eksempler fra andre programmer, der det eksisterer flere *caveats*, at dette til en viss grad vanskeliggjør bruken av kapabilitetene (Kvalvik, 2022). Det oppleves å være et bevisst valg fra politisk hold i Norge å legge seg på denne linjen. Det kan altså synes som at Norge har opprettholdt sin oppfølging av dette aspektet uavhengig av den sikkerhetspolitiske utviklingen, noe som kanskje kan tilskrives Norges grunnleggende ønske om å kunne være en bidragsyter til NATO og samarbeidsprogrammene de deltar i.

3.3 Oppsummering

I perioden før og rundt opprettelsen av SAC inntok Norge en aktiv rolle i programmet, og var tydelig involvert i prosessene. Den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa på den tiden krevde ikke at Norge måtte vie oppmerksomhet til eksterne trusler, og det er derfor naturlig at Norge inntok en aktiv rolle i SAC. Det kan også forklares med et behov for å sikre økonomisk forsvarlig drift av programmet, og så fort dette var etablert synes Norge å innta en noe mer tilbakeholden rolle. En medvirkende årsak kan også være den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen med et Russland som fremsto stadig mer revisjonistisk og ble opplevd å utvise en økt trussel mot Norge. Dette kan sees i lys av *Balance of Threat* teorien hvor det forventes at stater som opplever en økt trussel vil iverksette tiltak for å minske sine sårbarheter. Riktignok har Norge de senere årene inntatt en noe mer aktiv rolle i SAC-programmet, og dette kan virke å ha direkte sammenheng med behovet for å ha kontroll på den økonomiske styringen. Den sikkerhetspolitiske endringen og dreiningen av NATOs fokus har også medført endringer i oppdragsporteføljen til SAC. SAC-programmet har derfor identifisert et behov for å involvere medlemsnasjonene i et arbeid for å se på fremtiden til programmet. Dette arbeidet har Norge ikke deltatt aktivt i. Et av områdene Norge har opprettholdt aktiv styring på er oppfølgingen av *caveats* for eget personell. Norge ønsker å ha oversikt, men har ikke tradisjon for å legge mange begrensninger på sitt personell i flernasjonale samarbeidsprogrammer.

4 Er det endring i Norges bruk av kapabiliteten?

4.1 Behovet for strategisk løftekapasitet

Dette kapitlet vil adressere og drøfte Norge sin bruk av kapabilitetene i SAC-programmet, om dette har endret seg og om eventuelle endringer kan relateres til endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen. Som et utgangspunkt er det naturlig å beskrive Norge sin bruk av kapabilitetene i SAC fra oppstarten av programmet, og benytte det som utgangspunkt for den videre drøftingen med hensyn til om det er endringer. Hva angår bruk av kapabiliteten vil oppgaven ikke gå inn i detaljer om hvor stor andel av Norges flytimer som benyttes til hvilke oppdrag, men overordnet diskutere den strategiske prioriteringen vedrørende bruken av kapabiliteten. Det er derfor ikke relevant for denne oppgaven å presentere statistikk som viser detaljer for bruk, men heller belyse respondentenes utsagn og funn i referanselitteraturen hva angår Norges overordnede plan og føringer for bruk av kapabiliteten. Videre vil diskusjonen og analysen legge eventuelle endringer, eller fravær av slike, til grunn og vurdere disse mot de sikkerhetspolitiske endringene i Europa.

Mange kilder til denne oppgaven peker mot at det rundt årtusenskiftet var et reelt behov for strategisk løftekapasitet blant de europeiske nasjonene, både NATO-medlemmer og de øvrige. USA hadde gjennom arbeidet med DCIs påpekt dette ovenfor NATO, og fått det på dagsorden i alliansen. Når så operasjonene i Afghanistan ble innledet, og Norge valgte å bidra i disse, ble det for alvor tydelig at Norge også hadde behov for strategisk løftekapasitet for å kunne understøtte alle aspekter av egne operasjoner i utlandet. Sågar hadde Norge også allerede adoptert et styrkemål om å etablere en kapasitet for såkalt *oversized cargo* (Rognmo, 2022). Norge søkte derfor etter muligheter for å få tilgang på en slik kapabilitet, men innså samtidig at det ville bli for dyrt å anskaffe på egenhånd. Norge valgte derfor i første omgang å bli med i SALIS samarbeidet for å dekke behovet midlertidig, og på kort sikt, inntil en mer permanent løsning kunne være på plass.

Behovet for strategisk løftekapasitet til de europeiske NATO-nasjonene ble, som tidligere beskrevet, formalisert allerede gjennom implementeringen av DCI under NATO toppmøtet i Washington i 1999. Senere ble dette behovet også uthevet og videre understreket i forbindelse med arbeidet mot, og implementeringen av, PCC under NATO toppmøtet i Praha i 2002 (NATO, 2002). Dette kan på mange måter være med på å forklare behovsgrunnlaget, også for Norge sin del. Det synes allikevel som at det faktum at Norge involverte seg i operasjonene i Afghanistan, og de erfaringene man gjorde seg i en tidlig fase av disse, var med å bidra til å utgjøre det praktiske grunnlaget for behovet. Dersom man følger et slikt resonnementet, kan nettopp Norges involvering i operasjonene i Afghanistan ha vært

én av de avgjørende faktorene for Norges valg om å delta i SAC-programmet. Det vil riktignok være feil å definere dette premisset som den eneste avgjørende faktoren, da slike beslutninger er basert på en rekke faktorer i et komplekst mylder av vurderingskriterier. Dog synes det i dette tilfellet relevant å trekke inn betraktninger relatert til Snyders (1984) vurderinger omhandlende dynamikkene ved *entrapment* og *abandonment*.

Den sikkerhetspolitiske situasjonen tidlig på 2000-tallet innebar en generell oppfatning av fravær av reelle trusler i Europa for USA og NATO. Samtidig var NATO på søken etter en ny identitet i en ny tidsalder. Dette kan forsterke frykten for *abandonment* dersom man ikke inntar en aktiv rolle i alliansen. Videre kan en slik dynamikk være med å forklare Norges aktive engasjement rundt flernasjonalt samarbeid og fokus på samhold i alliansen. Dette som et resultat av en søken etter å vise seg relevant for alliansen og dermed unngå å marginaliseres eller oppleves som irrelevant. Videre kan det synes rimelig å hevde at man erfarte en viss grad av *entrapment* i forbindelse med initieringen av operasjonene i Afghanistan. Norge har helt siden andre verdenskrig opprettholdt et nært bilateralt samarbeid med USA, i tillegg til felles medlemskap i NATO. Det er rimelig å anta at dette bilaterale forholdet medførte noe politisk dynamikk rundt vurderingene av deltakelse eller ikke, uavhengig av NATOs standpunkt. Dette danner et noe bedre fundamentert grunnlag for å hevde at Norges deltakelse i operasjonene i Afghanistan var med på å bidra til å ytterligere øke behovet for en strategisk løftekapasitet, som igjen gjorde seg utslag i at Norge valgte å bli med i SAC. Koblingen mellom den sikkerhetspolitiske situasjonen og alliansedynamikk synes derfor å i stor grad ha bidratt til at Norge ble med i SAC. Det er ikke vanskelig å se for seg at Norge ville kunne blitt medlem av SAC selv uten at man hadde involvert seg i operasjonene i Afghanistan, da det faktiske behovet for strategisk løftekapasitet i NATO fortsatt ville ligget til grunn. Dog kan man kun spekulere i om man uten SAC ville endt opp med en annen form for samarbeid om strategisk løftekapasitet, eller ikke.

4.2 SAC C-17 til støtte for Norge

Med bakgrunn i betraktningene ovenfor er det interessant se på hvilke overordnede retningslinjer for bruk av kapabilitetene i SAC programmet man burde kunne forvente fra Norge. Det er naturlig at fokuset tilbake i 2009 var transport av personell og materiell til og fra Afghanistan. Dette var et fokus som var felles for alle nasjonene i SAC-programmet de første årene, og medførte at SAC C-17 i hovedsak fløy oppdrag mellom Europa og Afghanistan. Det var også dette Norge hadde behov for å benytte denne strategiske lastekapasiteten til da det ikke var andre større pågående aktiviteter i

utlandet, eller internasjonale operasjoner, Norge var involvert i på den tiden. På mange måter kan man si at dette behovet var drevet av den sikkerhetspolitiske situasjonen ettersom det var en generell opplevelse av fravær av militære trusler i Europa. Når det er sagt så synes det ikke som Norge har, eller har hatt, etablerte kriterier for hva Norges andel av flytimer i SAC-programmet skal brukes til. Dette synes derimot å være litt tilfeldig, dog selvfølgelig i utgangspunktet innenfor rammen av taktisk eller strategisk lufttransport. Riktignok påpeker flere av respondentene at SAC C-17 er en ressurs som er tilgjengelig og vil kunne være en «ekstra hest å spille på» ved behov (Gohn-Hellum, 2022; Rognmo, 2022; Sundvoll, 2022). Til å løse oppdragsporteføljen innenfor lufttransport har Norge i tillegg også benyttet blant annet både SALIS-programmet, innleid charterkapasitet samt egne C130J. Delvis som en tvingende nødvendighet fordi antall flytimer Norge har gjort krav på i SAC-programmet ikke har vært tilstrekkelig for å dekke alle behov, og delvis avhengig av tilgjengeligheten på de ulike kapabilitetene når behovene har oppstått. Muligens kan valget også være gjort basert på en vurdering av at risikobildet i områdene man har fraktet materiell og personell til og fra har vært av en slik karakter at det ikke har vært forsvarlig å benytte ubeskyttede sivile kapabiliteter.

Som en direkte konsekvens av endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen etter 2008, og Norges endrede prioriteringer, ble fokuset mot Afghanistan etter hvert mindre. Som omtalt tidligere reduserte Norge fra 2012 sine bidrag til operasjonene i Afghanistan betraktelig (NOU 2016: 8). For SAC har man derfor sett en gradvis endring av porteføljen. Medlemsnasjonene har i stadig større grad hatt behov for å benytte kapabiliteten til andre operasjonsområder, og da kanskje spesielt Afrika, men også til kortere og mer taktiske oppdrag. Dette har medført endret belastning for HAW, men også til dels noe endret dynamikk for nasjonenes tilgang på kapabiliteten. Flere oppdrag med kortere varighet har gjort at den enkelte nasjon må bestille et større antall oppdrag for å bruke opp de kravstilte timene sine i programmet. Dette har igjen medført behov for en noe strammere styring av planleggingen av oppdrag for å sikre at alle nasjonene får dekket sine behov så langt det lar seg gjøre. Foreløpig synes dette å ha fungert godt, selv om det medfører at enkelte nasjoner til tider må akseptere å forskyve sine oppdrag til det felles beste for alle. Det er en generell oppfatning i programmet om at dette er noe man ønsker for å opprettholde den gode dynamikken og tilliten mellom medlemsnasjonene, selv om noen av de største nasjonene i programmet tidvis må rettledes.

Forrige kapittel tok for seg Norges rolle i programmet og endringen av denne. Her ble det blant annet diskutert at Norge har forholdt seg noe passive hva angår å utvikle programmet mot fremtidens behov, men samtidig har sørget for å benytte sine kravstilte flytimer. Et fremstøt Norge har gjort mot SAC-programmet hva angår utvikling og tilpasning mot egne behov er å opprette et samarbeid mellom HAW og norske spesialstyrker om taktisk dropp av noe av deres materiell (Gohn-Hellum,

2022; Hallingstorp, 2021; Sundvoll, 2022). Med det sagt var dette riktignok ikke et samarbeid som ble opprettet etter en formell henvendelse fra Norge gjennom styringslinjen, men etter et direkte initiativ fra de norske spesialstyrkene til HAW. Kvalvik (2022) uttrykker også at en av årsakene til at Norge ikke initierte dette tidligere muligens kan være at brukerne ikke var kjent med kapabiliteten. Dette er også interessant da en slik kapabilitet kan være av både beredskapsmessig og strategisk interesse for Norge. Man skulle tro at et slikt initiativ kanskje burde kommet gjennom formelle kanaler fra Norges representanter i SAC-programmets styringsorganer. Dette gjenspeiler det overordnede inntrykket av at Norge ikke hadde, eller har, en klar overordnet plan for bruken av SAC C-17 som en del av de totale kapabilitetene til det norske forsvaret. På den andre siden kan man peke på at luftdropp allerede er en del av den etablerte porteføljen av oppdragstyper SAC kan utføre, og at det dermed ikke er behov for å koordinere dette på høyere nivå i Norge før man tar det i bruk. Dog synes allikevel signaleffekten av et samarbeid mellom SAC og de norske spesialstyrkene å burde være av interesse for både den operative ledelsen og toppledelsen i Forsvaret, noe det er rimelig å forvente at Norge naturlig burde ha et mer bevisst forhold til.

Andersen (2021, s. 34 - 35) omtaler i sin masteroppgave to eksempler på utfordringer av denne typen mangel på kjennskap til, og involvering i, programmet. Begge eksemplene omhandler for så vidt beredskap, løftekapasitet og medisinsk evakueringskapasitet. I det første eksempelet henviser Andersen (2021) til Prop. 14 S hvor det står at «den eksisterende avtalen med SAS går ut i 2021 på grunn av at selskapet skal bytte flytype. Regjeringen arbeider med å finne en ny løsning for strategisk luftevakuering» (Prop. 14 S (2020-2021), s. 82). Her nevnes ikke SAC, eller for øvrig heller ikke Multinational Multi Role Tanker Transport Fleet (MMF), som potensielle muligheter selv om begge disse programmene har medisinsk evakuering som en del av sin kapabilitetsportefølje. SAC har for øvrig blitt benyttet til strategisk evakuering av personell og materiell ved flere anledninger (SAC, 2022). Det andre eksempelet omhandler Aftenpostens artikkel etter skredulykken på Svalbard i 2016 (Bentzrøed, 2016). På journalistens spørsmål om hvilke kapabiliteter Forsvaret vil kunne stille med ved større hendelser nevnes ikke SAC som en mulig kapabilitet. En forespørsel om bruk av SAC C-17 til en slik hendelse ville kvalifisert som et oppdrag med høyeste prioritet ifølge den etablerte prioritetslisten i programmet (Andersen, 2021, s. 35). Gohn-Hellum (2022), tidligere sjef HAW, uttaler også at SAC C-17 vil kunne være i Norge på få timer dersom et reelt behov oppstår. Det synes derfor noe merkelig at dette ikke engang vurderes nevnt av Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) i en slik kontekst.

Samtidig medfører fordelingsdynamikken i programmet at ingen nasjon nødvendigvis har sikker tilgang på ressursen akkurat når man trenger den. Dette avhenger av oppdragets natur samt hvor

tidskritisk det er, og følger som sagt prioriteringsregimet som er fastsatt i SAC CONOPS (SAC, 2021b). Dette kan kanskje også være noe av grunnen til at Norge ikke i større grad planlegger eller baserer seg på kapabilitetene i SAC for beredskap eller medisinsk evakuering. Det kan synes som at Norge i stort har benyttet SAC som et «flytransportselskap» (Gohn-Hellum, 2022; Sundvoll, 2022), og dermed kanskje ikke utnyttet det fulle potensialet i programmet. Dog kan dette igjen kobles tilbake til vurderingene omkring manglende kjennskap til, og kunnskap om, programmet som diskutert tidligere.

Basert på informasjon fra de gjennomførte intervjuene synes det å eksistere en mer eller mindre forankret oppfatning i Norge av at SAC er noe tilsvarende et sivilt fraktfirma uten at mange har forutsetninger for å ta innover seg at det i dag er, og i fremtiden kan bli, langt mer enn det. Også det faktum at det er mulig å påvirke en eventuell utvikling dersom man ønsker synes det å være noe manglende forståelse for. Det er medlemsnasjonene som eier SAC, og dermed de som utvider eller begrenser handlingsrommet for kapabiliteten basert på enstemmighet i de overordnede styrende organ. Det kan synes som at Norges bruk av kapabiliteten er drevet av et narrativ om at SAC er og forblir det samme som det var da det ble opprettet, og at man foreløpig ikke har klart å ta innover seg de kontekstuelle endringene og sett hvilke muligheter programmet har for tilpasning til dagens kontekst. En slik utvikling, eller kanskje manglende utvikling, av en organisasjon er ikke et ukjent fenomen innenfor organisasjonsteorien. Christensen et al (2013) skriver i sin bok om det organisasjonskulturelle begrepet sti-avhengighet. De omtaler sti-avhengighet som at «det går ut på at de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende og formative år, vil ha stor betydning for de utviklingsveiene den følger siden» (Christensen et al, 2013, s. 62). Videre omtales en av utfordringene ved sti-avhengighet som at «de typene mål man etablerer fra begynnelsen i en offentlig organisasjons liv, vil kunne ha stor betydning for utviklingen videre og er ikke lette å forandre, selv når omgivelsene og konteksten endrer seg» (Christensen et al, s. 62). Sydow et al (2009) argumenterer videre for at utviklingen av sti-avhengighet i organisasjoner er oppdelt i tre faser, og dermed er en prosess. Det er ingen tvil om at det å inngå flernasjonale samarbeid er en kompleks og til tider uoversiktlig prosess, hvilket krever mye av de nasjonene som involverer seg. Når man så lykkes både med opprettelsen, driften og leveransene, slik man har gjort med SAC, er det ikke usannsynlig at det kan etablere seg en selvhevdende tanke om at det man har gjort fungerer godt, og det ikke synes nødvendig å foreta endringer. Pollitt (2008, s.44) peker i sin bok på flere mekanismer som har blitt forsøkt koblet til utviklingen av sti-avhengighet, uten at noen har lykkes med å etablere disse med generell gyldighet. Herunder nevnes *sunk-cost* som en mulig faktor, hvilket også synes å kunne være en relevant faktor for Norge i SAC-programmet da man har

forpliktet seg til en relativt stor økonomisk utgift over en forholdsvis lang tidsperiode ved å delta i programmet.

Der den overordnede styringen av bruken av SAC for Norge kan synes å være preget av stivhengighet, kan ikke dette sies å gjelde for den operative bruken av programmet. Som tidligere omtalt bruker Norge de kravstilte timene sine hvert år, selv om det kanskje synes viktigere å bruke opp timene enn hva de faktisk blir brukt til. Denne dualiteten i SAC som organisasjon er interessant, og viser samtidig at den fleksibiliteten i kapabilitetsporteføljen, og prosessen for bestilling av oppdrag, som ble vedtatt ved etableringen av programmet var en essensiell forutsetning for at programmet skulle kunne lykkes. Etter hvert som medlemsnasjonene har endret sine behov har HAW tilpasset sitt operasjonsmønster basert på dette. Dette betyr i praksis at HAW flyr de oppdragene som nasjonene til enhver tid har behov for, så lenge det ligger innenfor det etablerte mulighetsrommet nedfelt i SAC MoU. HAW har siden opprettelsen av SAC erfart en stor endring i oppdragsporteføljen. Spesielt kan man se en dreining bort fra Afghanistan og mot andre geografiske områder, herunder spesielt Afrika (Kvalvik, 2022). Samtidig er det også grunnlag for å hevde at SAC de senere årene har blitt mindre brukt til strategisk transport, men hyppigere til oppdrag av mer taktisk karakter samt flytransport over kortere distanser. Dette synes å kunne være en naturlig utvikling basert på både den sikkerhetspolitiske konteksten og porteføljen av internasjonale operasjoner medlemsnasjonene i SAC i dag er involvert i. Endret bruksmønster medfører også endret belastning og slitasje på flyskrogene. Hyppigere avganger og landinger er mer belastende for utsatte deler av flykroppen enn lange flyoppdrag med mange timer i lufta. Dette er også et aspekt man burde kunne forvente at medlemsnasjonene i SAC viste noe større interesse for. Foreløpige beregninger tilsier allikevel at levetiden til SACs tre C-17 vil være langt utover den nåværende definerte perioden for varigheten på programmet. Med bakgrunn i dette kan det også synes noe merkelig at Norge ikke har en klar prioritering av hva kapabilitetene i SAC skal brukes til. Det ville vært naturlig å forvente at Norge på et overordnet nivå har gjort seg opp noen tanker om hva en såpass kostbar kapabilitet ønskes prioritert benyttet til for å få mest mulig igjen for de ressursene man bruker på programmet.

Dagens sikkerhetspolitiske kontekst har gjort det nødvendig å etablere gode mekanismer og kapabiliteter for beredskap i tilfelle krise og krig. Dette er aspekter som SAC-programmet i dag ikke har gode etablerte mekanismer for å ivareta. Ingen av medlemsnasjonene kan, slik programmet er innrettet i dag, planlegge på sikker tilgang på en SAC C-17 kapabilitet ved behov. Det gjør at det også er vanskelig å planlegge på bruk av SAC C-17 i beredskapsøyemed. Dette gjelder både for nasjonal beredskap, men også eksempelvis beredskap for NATO. NATOs etablerte beredskapsstyrke, NATO

Response Force (NRF), består av militære bidrag fra flere ulike NATO- og partnernasjoner på rotasjonsbasis (NATO, 2022). Norge bidrar jevnlig til disse styrkene, og enkelte bidrag vil ha behov for betydelig løftekapasitet. Her kunne Norge sett på muligheten for å fremme slike behov i SAC, for å se på muligheten for å tilpasse programmet bedre til dagens sikkerhetspolitiske kontekst. Dette forutsetter riktignok at Norge etablerer en tydelig prioritering for bruken av SAC på overordnet nivå, og ikke bare benytter de kravstilte timene uten noen overordnet plan for hva de brukes til.

4.3 Oppsummering

Norges behov for strategisk løftekapasitet kan knyttes til flere faktorer, men det synes rimelig å hevde at Norges deltakelse i operasjonene i Afghanistan var en viktig faktor for at Norge valgte å bli med i SAC. Analysen peker mot at Norges nære tilknytning til USA kan ha medført en opplevelse av å befinne seg i en situasjon hvor man balanserte mellom *abandonment* og *entrapment*. Dette kan beskrives gjennom frykten for å være irrelevant for NATO og USA, hvilket igjen medførte et behov for å bidra der man følte det nødvendig uten å alltid kunne styre det selv. Utvilsomt benyttet Norge primært SAC til operasjonene i Afghanistan de første årene. Etter hvert som Norge har trappet ned eget bidrag til disse operasjonene, har kapabiliteten gradvis blitt benyttet til oppdrag øvrige steder. Det oppleves dog å være noe manglende kunnskap og kompetanse om SAC-programmet i Forsvaret. Dette har medført at Norge ikke har evnet å utnytte det fulle potensialet til programmet. Analysen tyder på at Norges bruk av kapabiliteten bærer preg av sti-avhengighet, og at endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen ikke i særlig grad har påvirket bruken av SAC. Dette kan hovedsakelig begrunnes med at det i dagens sikkerhetspolitiske kontekst ville vært naturlig å se på mulighetene for å i større grad bruke SAC i beredskapsøyemed. Foreløpig er det ingen funn i oppgaven som tyder på at Norge systematisk ser på en slik mulighet.

5 Er SAC fortsatt relevant for Norge?

5.1 Endringer i forutsetningene og den sikkerhetspolitiske konteksten

I de to foregående kapitlene har oppgaven beskrevet, analysert og diskutert Norges rolle i SAC og bruken av kapabiliteten. Dette kapitlet vil bygge videre på disse diskusjonene, men rette seg mot en helhetlig vurdering av relevansen av SAC i dag sett opp mot situasjonen ved opprettelsen av kapabiliteten. Relevans er for så vidt i seg selv et begrep som kan ha mange betydninger og fortolkninger, men denne oppgaven vil se på SACs relevans for Norge innenfor det økonomiske og strukturelle aspektet. Det levnes liten tvil om at forutsetningen for opprettelsen av SAC var et reelt behov for strategisk løftekapasitet blant de europeiske nasjonene rundt årtusenskiftet og tidlig på 2000-tallet. Den sikkerhetspolitiske situasjonen, med lav spenning og fraværet av militære trusler i Europa medførte at fokuset ble rettet mot operasjoner utenfor NATOs egne territoriale grenser. Samtidig må man i datidens kontekst inkludere resultatet av en lengre periode med minkende forsvarsbudsjetter og nedbygging av mange nasjoners forsvarskapasiteter etter den kalde krigens slutt. Den beskrevne situasjonen rundt årtusenskiftet har tilsynelatende lite til felles med dagens sikkerhetspolitiske situasjon. I dagens kontekst er fokuset på, og viljen til å satse på og bevilge ressurser til, forsvar igjen gryende. Norge er blant annet en av nasjonene i Europa og NATO, som de seneste årene gradvis har økt bevilgningene til forsvarssektoren (Hilde, 2020). Riktignok kan man allikevel ikke hoppe bukk over fortiden, og må erkjenne at etterslepet etter årevis med andre prioriteringer ikke er mulig å hente inn. Samtidig er kostnadene på avansert militært materiell stadig økende (Diesen, 2013). Kostnadsøkningene er betydelige og det synes ikke til at denne utviklingen vil stoppe i nær fremtid. Dette medfører at man med budsjetter som over tid ikke justeres for denne kostnadsøkningen vil tape kjøpekraft, og at det må ytterligere bevilgninger til for å kunne utlikne prisveksten på militært materiell. Dette er også med på å sette rammene for relevansen av flernasjonalt samarbeid i dag og betydningen av allerede inngåtte kapabilitetssamarbeid.

I dagens sikkerhetspolitiske virkelighet er NATOs *out-of-area* fokus fra tidlig 2000-tallet så godt som forsvunnet og fokuset på avskrekking og forsvar av alliansens eget territorium har igjen høyeste prioritet på agendaen (NATO, 2021b). Med avslutningen av operasjonene i Afghanistan høsten 2021, betyr dette at behovene for strategisk løftekapasitet er annerledes enn hva de var da SAC ble opprettet i 2008. På den ene siden kan man argumentere for at en stor del av grunnlaget for SAC er borte og man ikke lengre har behov for en slik kapasitet. På den andre siden kan det derimot med

rimelighet hevdes at selv om operasjonene i Afghanistan er et foreløpig avsluttet kapittel er det fortsatt stort behov for strategisk løftekapabilitet, om enn til å løse en litt annen oppdragsportefølje enn tidligere. Riktignok vil dette slå forskjellig ut for alle de 12 medlemsnasjonene i SAC-programmet, og med bakgrunn i dette er det interessant å se hvordan Norge vurderer den videre relevansen av SAC. Som det ble påpekt i forrige kapittel benytter Norge stadig sine kravstilte flytimer til det fulle, og sågar tidvis også mer enn dette. Dette må kunne tolkes til at Norge har et stadig behov for denne typen kapabilitet. Samtidig synes det rimelig å anta at dagens økte fokus på territorialforsvar og beredskap vil kunne medføre endrede behov for bruk av SAC C-17 for Norge. Kanskje spesielt innenfor beredskap og beredskapsplanlegging er det i dag et vesentlig økt fokus. Det er i dag ikke etablert et rammeverk i SAC for å ivareta denne problematikken. Dog synes dette særdeles relevant gitt dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Selv om C-17 har en betydelig kapasitet er allikevel SAC en begrenset ressurs med sine tre C-17 fly. Dette vil kunne skape utfordringer dersom det oppstår samtidighetsproblematikk og kritiske behov som overgår SACs kapasitet. Det kan synes som at et slikt aspektet er et tema som bør fremmes i SACs styrende organer, for å kunne stå bedre forberedt dersom behovet skulle oppstå. Uavhengig av dette løftes det frem fra alle intervjuobjektene at SAC fortsatt er relevant for Norge i dag, men kanskje på en annen måte enn ved opprinnelsen (Efjestad, 2022; Gohn-Hellum, 2022; Kvalvik, 2022; Rognmo, 2022; Sundvoll, 2022). Dette tyder på at Norge er godt fornøyd med det man har fått ut av programmet frem til nå, og føler seg trygge på at Norge vil ha behov for denne kapabiliteten også fremover. En slik oppfatning bygger oppunder SAC-programmets eget narrativ om at programmet inntil videre er en ubetinget suksess.

5.2 Det økonomiske aspektet

Den økonomiske situasjonen til Forsvaret tidlig på 2000-tallet var utfordrende. Samtidig var det et reelt behov for fornyelse av betydelig materiell, samt anskaffelse av nye kapabiliteter. Norge, som en småstat, innså at det ikke var mulig å holde seg med et Forsvar inneholdende alle kapabiliteter man hadde behov for på egenhånd. Samarbeid med andre var derfor et nødvendig og realiserbart alternativ for å kunne få tilgang på kapabiliteter Norge ikke hadde økonomi til å anskaffe på egenhånd. Hva angår anskaffelse av militære fly er dette generelt kostbart, og kapabiliteter til lufttransport er intet unntak (Owen, 2018). Norges anskaffelse av fire C-130J var i 2007 kostnadsberegnet til 3 660 millioner kroner (St.prp. nr. 78 (2006-2007), s. 5). Utover dette tilkommer de årlige driftskostnadene, både for drift og vedlikehold av flyene, men også kostnader for personellet som skal operere og vedlikeholde kapabiliteten. C-17 er et betydelig større fly, og prisen for anskaffelsen av tre C-17 til

SAC var ca. \$750 millioner (SAC, 2021a). Dette inkluderer ett fly gitt av USA som en *contribution in kind* med en verdi på ca. \$250 millioner (Kvalvik, 2022; SAC, 2021a). Dette levner liten tvil om at en eventuell anskaffelse av en kapabilitet som C-17 på egenhånd ville påført Forsvaret store kostnader, og ikke ville vært bærekraftig hverken i et anskaffelses- eller levetidsperspektiv. Norges kravstilte behov til SAC-programmet på 400 flytimer årlig ville heller ikke forsvart å anskaffe C-17 på egenhånd. Dette med bakgrunn i at man i SAC-programmet beregner en flytimeproduksjon på ca. 1000 timer årlig per fly. Samtidig ville det ikke vært bærekraftig å anskaffe kun ett fly, da dette kunne medført at Norge i lengre perioder ikke hadde tilgang på kapabiliteten grunnet vedlikehold, samtidig som driftskostnadene ville vært uforholdsmessig store. Kostnadene for Norges deltakelse i SAC-programmet er allikevel betydelig. I St.prp. nr. 55 står det at «den tilrådte kostnadsramma for prosjektet på kapittel 1760, post 45 er 728 mill. kroner. Årlege kostnader til drift og vedlikehold vil vere om lag 100 mill. kroner, og vil bli dekte over driftsbudsjettet til Forsvaret» (St.prp. nr. nr 55 (2007-2008), s. 3). I SAC MoU (2021a, s. 65 – 66) finner man at den totale kostnadsrammen for programmets varighet for Norge er beregnet til et kostnadstak på \$654 millioner. Det er ingen tvil om at dette er en betydelig økonomisk investering og forpliktelse, men samtidig en vesentlig lavere total kostnad enn om man skulle anskaffet kapabiliteten selv. SAC er derfor en måte å få tilgang til en særdeles nødvendig kapabilitet man på egenhånd ikke hadde hatt råd til å anskaffe (Gohn-Hellum, 2022; Rognmo, 2022; Sundvoll, 2022).

De årlige driftskostnadene til SAC-programmet har siden opprettelsen vært gradvis økende. Dette har riktignok vært forventet, men samtidig kan det være en utfordring at Norge ikke har full kontroll på denne utviklingen (Gohn-Hellum, 2022). Dette kan også være noe av årsaken til at man ser en noe tiltakende tendens til et behov for sterkere styring av økonomien fra medlemsnasjonenes side (Sundvoll, 2022). Samtidig oppleves programmet å fortsatt være drevet på en forsvarlig økonomisk måte. Selv om forsvarsbudsjettene i Norge har økt signifikant siden 2008 er det fortsatt grunnlag for å hevde at det heller ikke i dag ville vært hensiktsmessig eller bærekraftig å anskaffe C-17 på egenhånd. Det å drifte en så omfattende kapabilitet er noe en småstat som Norge på egenhånd ikke synes å ha ressursgrunnlag for. Samtidig er det gjort en grundig analyse av den gjenstående levetiden til SACs C-17 fly. Denne viser at det vil være grunnlag for å kunne forlenge programmets varighet godt utover 2038. Dette viser at Norge i dette tilfellet, dersom man ønsker å forlenge deltakelsen i programmet, vil kunne få mer igjen for anskaffelseskostnadene enn man beregnet i utgangspunktet.

Norge er samtidig en av de nasjonene som fortsatt i stor grad bruker opp sine kravstilte flytimer i SAC-programmet. Dette viser at Norge er bevisst sine kostnader til programmet, og ønsker å benytte seg av den tilgjengeligheten man har betalt for. Det synes derfor ikke å være noen grunn til å hevde

at Norges medlemskap i SAC-programmet basert på de økonomiske aspektene er mindre relevant i dag enn det var ved opprettelsen. Det er i denne sammenheng også viktig å ta innover seg den endrede sikkerhetspolitiske konteksten, og om dette ville medført andre prioriteringer for Norges ressursbruk. Det synes dog ikke å være grunnlag for å hevde dette, da det fortsatt synes å være stort behov for strategisk løftekapasitet. Norges medlemskap i SAC oppleves derfor å fortsatt være god ressursbruk tatt konteksten i betraktning. Flere av respondentene uttaler også at Norge ville blitt medlem av SAC i dag, dersom programmet ble opprettet i dagens kontekst (Gohn-Hellum, 2022; Rognmo, 2022; Sundvoll, 2022). Efjestad (2022) peker videre på at SAC-programmet muligens ville fått en noe annen innretning dersom det ble opprettet i dag, eksempelvis muligens knyttet til beredskapsplanlegging på en bedre måte. Dette er aspekter Norge kan bringe inn i de styrende organene i SAC dersom behovene tilsier det.

5.3 Det strukturelle aspektet

De strukturelle ubalansene i de europeiske NATO medlemmenes militære kapabiliteter rundt årtusenskiftet var betydelige. Årevis med økonomisk og materiell nedprioritering hadde satt mange nasjoner i en posisjon hvor hverken struktur eller materiell lengre var bærekraftig. I tillegg gjorde arven etter den kalde krigens territorialforsvar at mange nasjoner på kort sikt ikke hadde mulighet eller evne til å tilpasse seg NATOs nye operasjonsmønster. Kravene til mobile, fleksible og dynamiske enheter, samt kostbart høyteknologisk materiell, var en radikal endring fra fortidens statiske invasjonsforsvar. Norge var intet unntak, og en av de store kapabilitetshullene for å kunne være rustet til den nye situasjonen var strategisk løftekapasitet. Norges aldrende flåte av taktiske transportfly, C-130H, nærmet seg raskt slutten av levetiden, og ble fra 2008 erstattet med fire C-130J (St.prp. nr. 78 (2006-2007), s. 4). Selv om dette riktignok var en signifikant fornyelse og oppgradering av den nasjonale taktiske løftekapabiliteten er det ikke hensiktsmessig å bruke C-130J til strategiske transportoppdrag over lange distanser. Med medlemskapet i SAC fikk Norge tilgang på en slik strategisk kapabilitet. Dette var et viktig bidrag for å kunne understøtte egne styrker i operasjonen i Afghanistan, men også eventuelle andre operasjonsområder. Det var ingen tvil om relevansen av å få en slik kapabilitet tilgjengelig for å kunne understøtte denne type operasjoner. I tillegg var en slik anskaffelse med på å samle noen av nasjonene i alliansen og styrke den samlede militære evnen til NATO. For USA kan man ikke si at SAC utgjorde den store forskjellen, men for de mindre nasjonene i programmet utgjorde programmet et viktig premiss for å kunne opprettholde eget engasjement i operasjonene i Afghanistan.

I dag synes knapt noen av de ovenstående kontekstbeskrivelsene fra tidlig 2000-tallet å være gjenkjennbare. NATOs fokus på operasjoner utenfor alliansens territoriale grenser er betydelig redusert, med avslutningen av operasjonene i Afghanistan høsten 2021 som det kanskje tydeligste eksempelet på dette. Et revisjonistisk Russland har gjentatte ganger vist vilje til å initiere militære operasjoner mot selvstendige nabostater, og avskrekking og beroligelse er igjen høyaktuelt. Flere av NATO nasjonene har de senere årene økt sine forsvarsbudsjetter og gått til anskaffelse av nytt og moderne materiell. For Norge sin del kan dette eksemplifiseres med blant annet anskaffelsene av F-35, P-8 og nye ubåter. Listen over allerede anskaffet, samt besluttet anskaffet, nytt materiell til det norske forsvaret er betydelig, riktignok uten at dette har løst alle de strukturelle utfordringene. Det som riktignok kan være sammenliknbart med 2000-tallets situasjon er ubalansen i strukturen sammenliknet med dagens sikkerhetspolitiske kontekst. Også i Norge gikk man langt i å tilpasse Forsvaret til operasjoner i utlandet, og den kalde krigens tankegang rundt beredskap og territorialforsvar var relativt godt glemt. Riktignok hevder Diesen (2022) at denne utviklingen og nedskaleringen av Forsvaret ikke skyldtes en tilpasning til den sikkerhetspolitiske konteksten, men heller hovedsakelig var økonomisk betinget. Uansett er det også i dag strukturelle mangler sett opp mot de oppgavene Forsvaret er satt til å løse og den endrete sikkerhetspolitiske konteksten. I et slikt perspektiv synes SAC fortsatt å være en relevant kapabilitet for Norge, ikke nødvendigvis på grunn av rekkevidden til C-17 flyene, men derimot lastekapasiteten. Også HAWs evne til å raskt kunne støtte oppdukkende kritiske behov fra medlemsnasjonene synes i dag å være enda mer relevant enn tidligere. Samtidig er SAC, som det blir nevnt av flere av intervjuobjektene, en ressurs som er tilgjengelig og øker mulighetsrommet dersom behovet skulle oppstå (Gohn-Hellum, 2022; Rognmo, 2022; Sundvoll, 2022).

Et annet viktig aspekt med flernasjonale kapabilitetssamarbeid er suverenitet og autonomi. I perioden da SAC ble opprettet virker Norge å ha hatt stor vilje til å inngå flernasjonale samarbeid. Det var politisk aksept for at en strategisk løftekapasitet kunne opprettes gjennom flernasjonalt samarbeid og utenfor nasjonal kontroll (St.prp. nr. 78 (2006-2007), s. 3). Dette kan være problematisk dersom man har et sterkt nasjonalt behov for å ha tilgang til, og kontroll på, bruken av kapabiliteten til egne behov. Norge hadde i denne perioden stort fokus på å bidra til, og støtte alliansen, og det kan med rimelighet hevdes at Norges egne behov på mange måter var synonyme med NATOs behov. Dette gjenspeiler at behovet for nasjonal kontroll på en strategisk løftekapasitet ikke var noe man prioriterte høyt. Dagens sikkerhetspolitiske kontekst tilsier muligens at det i større grad er ønskelig med nasjonal kontroll. Dette kan også være med å forklare at fokuset i dag hovedsakelig er på operative samarbeid i motsetning til kapabilitetssamarbeid. SAC-programmet er

ikke satt opp med effektive metoder eller prinsipper for å ivareta den enkelte medlemsnasjons beredskapsbehov. Dette kan være mulig å få til, men vil kreve en betydelig innsats fra nasjonene. Dog erfarer man at de fleste nasjonene flyr de kravstilte timene sine, selv om det innebærer helt andre oppdragstyper enn hva man så for noen år tilbake. Norge er, som omtalt tidligere, blant de nasjonene som flyr sine kravstilte timer selv om operasjonene i Afghanistan er avsluttet. Disse timene benyttes riktignok til andre formål, og det synes som at det er viktigere for Norge å bruke opp de kravstilte timene enn hva de faktisk brukes på. Dette er en fleksibilitet i programmet som ble implementert allerede fra starten av, og har de senere årene vist seg å være særdeles verdifullt. Dette har gjort at selv om medlemsnasjonene ikke har nasjonal kontroll over kapabiliteten har SAC evnet å dekke nasjonenes endrede behov gjennom årene og frem til i dag. Dette synes å være en styrke ved SAC-programmet som gjør at man har klart å opprettholde relevansen for nasjonene.

Man kan også spørre seg om det ved behov ikke er mulig å basere seg på leie av sivile kapabiliteter for strategisk løftekapasitet. Norge benytter seg av dette, både for strategisk løftekapasitet, gjennom SALIS, men også for transport av personell, gjennom sivile charter selskaper. Dette synes å ha fungert veldig bra, men dekker samtidig ikke alle Norges behov når det kommer til flytransport. En av utfordringene med ikke-militære kapabiliteter er at de gjerne begrenser seg til å operere i områder uten betydelig sikkerhetsrisiko. Dette kan i mange operasjoner være tilfelle, men samtidig er det sårbart dersom man skulle ha behov for å operere i et område med høyere risiko. Da er man avhengig av militære kapabiliteter med kapasitet til egenbeskyttelse. SAC tilbyr dette, både gjennom at C-17 flyene har militære spesifikasjoner og egenbeskyttelsesutstyr, men også i form av at HAW har eget sikkerhetspersonell som kan sendes med på oppdrag for å beskytte besetningene og flyet. I tillegg er sivile selskaper gjerne begrenset innenfor transport av enkelte typer materiell, og da kanskje spesielt spesifikke kategorier av farlig last. Disse aspektene medfører at tilgangen på SAC er verdifull for Norge også i dag, da man aldri kan vite hvilken krise som treffer oss i morgen.

5.4 Oppsummering

Analysen i dette kapittelet har vist at SAC fortsatt synes relevant for Norge gitt dagens sikkerhetspolitiske situasjon. Det påpekes fra flere av respondentene at det nok er relevant på en annen måte, men at Norge fortsatt har behov for tilgang på strategisk løftekapasitet gjennom SAC. Selv om Norge har økt sine forsvarsbudsjetter de seneste årene, gir medlemskapet i SAC tilgang på en kapabilitet det ikke ville vært hensiktsmessig å anskaffe på egenhånd. Riktignok har man forpliktet

seg til en betydelig anskaffelses- og løpende kostnad. Denne kostnaden vurderes allikevel å være forsvarlig sett i lys av alternativet, som er å måtte anskaffe en tilsvarende kapabilitet alene. I lys av det strukturelle aspektet vurderes også SAC å fortsatt være relevant for Norge. Selv om NATO har endret fokus og Norge i dag er involvert i vesentlig færre, og mindre, operasjoner utenlands benytter Norge sine kravstilte timer. Samtidig kan SAC utføre oppdrag og fly last som en sivil kontraktør ikke nødvendigvis kan. Dette er med på å understreke viktigheten av å ha tilgang på en slik kapabilitet, da det øker mulighetsrommet for Norge.

6 Konklusjon

6.1 Norges rolle og bruk endret, eller ikke?

Som oppgaven innledningsvis beskriver, ble arbeidet med opprettelsen av SAC-programmet initiert i en tidsperiode der den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa var preget av dyp fred og fraværet av militære trusler. Samtidig hadde mange nasjoner tatt ut den såkalte «fredsdividenden» etter den kalde krigen, hvilket hadde medført fallende forsvarsbudsjetter og forvitring av materiell. NATOs operasjonsmønster hadde også i særdeles stor grad dreid mot *out-of-area* operasjoner, hvilket medførte endrede behov for alliansemedlemmenes militære styrker. Norges deltakelse i operasjonene i Afghanistan understreket for alvor Norges behov for strategisk løftekapasitet, og man valgte derfor, som en midlertidig løsning, å gå inn i SALIS samarbeidet. Den mer permanente løsningen skulle dog la vente på seg til 2008, da 12 nasjoner, inkludert Norge, signerte SAC MoU, og SAC-programmet var et faktum.

SAC-programmet er et flernasjonalt samarbeidsprogram som operer tre C-17 strategiske lastefly på vegne av de 12 medlemsnasjonene. Kapabiliteten er ikke underlagt NATO-kommando, men ledes av sjef HAW som på vegne av de 12 medlemsnasjonene utøver OPCON over den militære og operative delen av programmet. Eierskapet og den administrative oppfølgingen ivaretas av NAMP, som er en NATO-enhet. Denne organiseringen har medført at man har endt opp med en noe komplisert arkitektur hva angår programmets styrende organer, med SAC SB som det operativt styrende organet, og NAM PB som det administrativt og økonomisk styrende organet. Dette løses i praksis ved at man gjennomfører såkalte *combined sessions* hvor SAC SB og NAM PB møtes sammen for å diskutere saker som angår begge. Flernasjonalt samarbeid synes å være krevende, og SAC er intet unntak. Den kompliserte organiseringen av de styrende organene kan medføre at man ikke nødvendigvis evner å se mulighetene til å utvikle eller endre programmet i den retningen man ønsker eller har behov for.

Hensikten med denne oppgaven har derfor vært å se nærmere på Norges medlemskap og rolle i SAC, og om de sikkerhetspolitiske endringene i Europa siden opprettelsen av programmet har påvirket dette. Overordnet kan det synes som at SAC-programmet har vist seg levedyktig, og har gjennom sin operative fleksibilitet i stor grad klart å oppfylle medlemsnasjonenes behov i en tid med endrede sikkerhetspolitiske forutsetninger. Det kan allikevel synes som at dette er oppnådd gjennom den fleksibiliteten i porteføljen nasjonene kom til enighet om i arbeidet med SAC MoU ved opprettelsen av programmet, snarere enn at det er gjort større grep underveis for å tilpasse seg den endrede

konteksten. Norge synes heller ikke å aktivt ha forsøkt å påvirke programmet underveis, men har i stor grad forholdt seg relativt inaktive eller i mange tilfeller vært enige med USA.

For Norge sin del viser oppgaven at det synes som man inntok en aktiv rolle i arbeidet med opprettelsen av SAC, samt i de første årene etter opprettelsen. En slik fremtreden samsvarer også med funn fra de gjeldende langtidsplanene for Forsvaret på den tiden, som aktivt promoterer viktigheten av flernasjonalt kapabilitetssamarbeid. I tillegg medførte den sikkerhetspolitiske situasjonen at man kunne fokusere på slikt arbeid, da man ikke opplevde at det var noen eksterne trusler. Samtidig kan den aktive rollen også forklares med et behov for å sikre økonomisk forsvarlig drift av programmet, hvilket med bakgrunn i de pressede forsvarsbudsjettene på den tiden synes rasjonelt.

Så fort programmet var etablert, og man erfarte at den økonomiske styringen av programmet var under kontroll synes Norge å ha inntatt en noe mer tilbakeholden rolle. En medvirkende årsak til dette kan også ha vært den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen med et Russland som fremsto stadig mer revisjonistisk, og derfor krevde større oppmerksomhet. SAC-programmet synes ikke å ha blitt ansett som mindre viktig, men grunnet en etablert forsvarlig økonomisk forvaltning i programmet og noe endret sikkerhetspolitisk fokus kan en slik endring muligens forklares. Det økonomiske fokuset fra Norge kan også beskrives med et eksempel fra en beslutningsprosess vedrørende anskaffelse av C-17 simulator til SAC-programmet. Dette var noe Norge i utgangspunktet stilte seg kritiske til, men endte opp med å stå alene med sitt syn, og ga derfor til slutt etter. Denne anskaffelsen har drøyd ut i tid, og er fortsatt ikke ferdigstilt. Dette eksempelet viser også en av utfordringene med flernasjonalt samarbeid. Det er ikke alltid man kan kontrollere hva som skjer, eller får det slik man ønsker eller har behov for. De senere årene har kostnadene til programmet økt, hvilket var forventet, men dog vanskelig å kontrollere. Norge synes med dette å igjen ha inntatt en mer aktiv rolle i styringen av SAC-programmet. Det kan med bakgrunn i denne betraktningen muligens synes som at det økonomiske aspektet, i større grad enn det sikkerhetspolitiske, er den faktiske driveren bak Norges endring av roller i SAC-programmets styrende organer siden opprettelsen i 2008.

Videre har oppgaven analysert og diskutert Norges bruk av kapabilitetene i SAC, og om det har vært noen endringer i bruken. Utvilsomt benyttet Norge primært SAC til operasjonene i Afghanistan de første årene av programmets levetid. Etter hvert som Norge trappet ned eget bidrag til disse operasjonene, har kapabiliteten gradvis blitt benyttet til oppdrag øvrige steder. Det oppleves dog å være noe manglende kunnskap og kompetanse om SAC-programmet i Forsvaret, som har gjort at

Norge ikke har evnet å utnytte det fulle potensialet til programmet. Analysen tyder på at Norges bruk av kapabiliteten bærer preg av sti-avhengighet, og at endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen ikke i særlig grad har påvirket bruken av SAC. Dette kan hovedsakelig begrunnes med at det i dagens sikkerhetspolitiske kontekst ville vært naturlig å se på mulighetene for å i større grad bruke SAC i beredskapsøyemed. Foreløpig er det ingen funn i oppgaven som tyder på at Norge systematisk ser på en slik mulighet. Riktignok benytter Norge i stor grad sine kravstilte timer årlig, men det synes prinsipielt viktigere å bruke opp flytimene enn hva de faktisk benyttes til.

Oppgaven har videre analysert SACs relevans for Norge gitt dagens sikkerhetspolitiske kontekst. Alle respondentene til oppgaven fremhever at SAC fortsatt er relevant for Norge i dag, riktignok påpekes det fra flere at programmet nok er relevant på en annen måte. Gitt dagens endrede sikkerhetspolitiske situasjon, NATOs søkelys på kollektivt forsvar samt Norges behov for kapabiliteter til territorialforsvar og beredskap synes fortsatt tilgang på strategisk løftekapasitet gjennom SAC å være viktig. Selv om den økonomiske situasjonen til Forsvaret er bedret er det heller ikke i dag forsvarlig eller bærekraftig å skulle gå til anskaffelse av en tilsvarende kapabilitet på egenhånd. I lys av det strukturelle aspektet synes Norges vedvarende bruk av sine kravstilte timer å underbygge argumentet om at SAC fortsatt er relevant. I tillegg er det viktig å påpeke at SAC kan utføre oppdrag, og fly last, som eventuelle sivile kontraktører ikke nødvendigvis kan. Viktigheten av å ha tilgang på en slik kapabilitet understrekes av flere av respondentene, nettopp for å øke mulighetsrommet og kunne ivareta eventuelle oppdukkende behov.

Oppsummert tegner det seg et noe delt bilde av hva som har påvirket Norges medlemskap og rolle i SAC-programmet. Det er derfor noe utfordrende å konkludere entydig, men det kan synes som at de sikkerhetspolitiske endringene i mindre grad har vært den drivende faktoren for endringene i Norges rolle og medlemskap i programmet. Funnene i oppgaven indikerer at det kan synes som at de økonomiske aspektene ved programmet i større grad enn endringene i den sikkerhetspolitiske konteksten har vært styrende for Norges rolle i SAC-programmet. Det synes videre som at bruken av kapabiliteten i stor grad har vært preget av etablerte oppfatninger fra programmets opprinnelse. Dette synes å ha medført at Norge ikke har klart å utnytte potensialet i programmet, men heller forholdt seg til de eksisterende begrensningene. Allikevel synes det å være en kollektiv oppfatning av at programmet fortsatt er relevant for Norge, gitt dagens sikkerhetspolitiske kontekst. Norges medlemskap i SAC-programmet synes derfor å fortsatt være godt fundamentert og forankret.

Til sist er det nødvendig med en vurdering om funnene i denne oppgaven vil kunne generaliseres eller ikke. Basert på konklusjonen i Andersens (2021, s. 57) masteroppgave, hvor han påpeker at «de

ulempene Norge faktisk erfarer, stammer helst fra svak nasjonal forvaltning», kan det synes som at Norges forvaltning av flernasjonale samarbeid muligens følger et mønster. Riktignok påpeker han at han ikke har gått i dybden på noen av de fire samarbeidsprogrammene hans oppgave omhandler, og at det derfor ikke er grunnlag for å generalisere. Denne oppgaven har riktignok gått i dybden på Norges rolle og medlemskap i SAC-programmet, men siden oppgaven kun tar for seg én enhet synes dette dog ikke som et tilfredsstillende grunnlag for å generalisere funnene. For å verifisere om noen av funnene i denne oppgaven også er relevante for andre militære flernasjonale samarbeidsprogrammer synes det hensiktsmessig å foreslå at det gjennomføres et prosjekt som tar for seg tilsvarende problemstilling for et utvalg flernasjonale samarbeidsprogrammer Norge deltar i. Et slikt arbeid vil kunne bekrefte eller avkrefte om funnene i denne oppgaven er gjeldende også for flere samarbeidsprogrammer, og om det dermed er grunnlag for å generalisere funnene eller ikke. Samtidig ville et slikt arbeid også kunne kommet frem til andre eller utdypende faktorer som man senere kunne benytte i et nytt prosjekt rettet mot SAC.

6.2 Forslag til videre forskningsarbeid om temaet

Hva med fremtiden til flernasjonalt samarbeid nå som vi har en endret global sikkerhetssituasjon, større fokus på indre anliggende og NATO har trukket seg ut av Afghanistan? Dette kan være en spennende og potensiell vinkling på et mulig fremtidig arbeid omhandlende flernasjonale militære samarbeidsprogrammer på generell basis, eller noen spesifikt utvalgte samarbeidsprogrammer. Mer spesifikt rettet mot SAC kan man eksempelvis tenke seg at spørsmålet «*Vil SAC oppleve en eksistensiell krise?*» raskt kan bli en aktuell problemstilling. Her kan både videre aspekter rundt endret rolle for kapabiliteten, eventuelt en endring av medlemsnasjonene og en diskusjon vedrørende behovet for å forlenge programmet utover 2038 være interessante og aktuelle parameter å se nærmere på. Jeg vil anta at disse spørsmålene også vil bli diskutert internt i SAC de nærmeste årene, og det kan godt hende de allerede gjør det. Dette vil være naturlig ettersom en avgjørelse vedrørende om man ønsker å forlenge programmet utover 2038, eller ikke, sannsynligvis må fattes innen få år, og en slik beslutning vil kreve at alle medlemsnasjonene stiller seg bak. Dette forskningsarbeidet har ikke beveget seg inn i fremtidsdomenet og utforsket disse potensielle spørsmålene, men de synes definitivt interessante å forske på i et eventuelt videre forskningsarbeid omhandlende SAC, enten ledet av undertegnede eller noen andre med interesse for programmet eller temaet som sådan.

Vedlegg A - Forkortelser

CONOPS – Concept of Operations

DCI – Defence Capabilities Initiative

EPAF – European Participating Air Forces

FD – Forsvarsdepartementet

FHS – Forsvarets Høgskole

FLO – Forsvarets Logistikkorganisasjon

FMA - Forsvarsmateriell

FO365 – Forsvarssektorens Office 365-løsning

FOC – Full Operational Capability / Full operativ kapabilitet

FOH – Forsvarets Operative Hovedkvarter

FSP – Forsvarets Sikre Plattform

FST - Forsvarsstaben

HAW – Heavy Airlift Wing

ISAF – International Security Assistance Force

LOI – Letter of Intent

MMF – Multinational Multi Role Tanker Transport Fleet

MoU – Memorandum of Understanding

MSC – Munich Security Conference

NAC – North Atlantic Council

NAMO – NATO Airlift Management Organization

NAMP – NATO Airlift Management Programme

NAM PB – NAM Programme Board

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NATO AEW&CF – NATO Airborne Early Warning & Control Force

NATO AWACS – NATO Airborne Warning and Control System

NSPOC – National Single Point of Contact

OPCON – Operational Control / Operativ kontroll

PCC – Prague Capabilities Commitment

PfP – Partnership for Peace

RSM – Resolute Support Mission

SAC – Strategic Airlift Capability

SAC CONOPS – SAC Concept of Operations

SAC MoU – SAC Memorandum of Understanding

SAC SB – SAC Steering Board

SALCC – Strategic Air Lift Coordination Cell

SALIS – Strategic Air Lift Interim/International Solution

SPWG – Strategic Planning Working Group

St.prp. – Stortingsproposisjon

TOS - Transportoperasjonssenteret

Vedlegg B – Litteraturliste

- Allen, M. A., Machain, C. M. & Flynn, M. E. (2022). The US military presence in Europe has been declining for 30 years – the current crisis in Ukraine may reverse that trend. *The Conversation*. Hentet 12.04.2022, fra <https://theconversation.com/the-us-military-presence-in-europe-has-been-declining-for-30-years-the-current-crisis-in-ukraine-may-reverse-that-trend-175595>
- Andersen, O. L. (2021). *Fordeler og ulemper ved flernasjonalt samarbeid* [Masteroppgave, Forsvarets Høgskole, FHS]. <https://hdl.handle.net/11250/2832101>
- Bentzrød, S. B. (2016, 25. april). Forsvaret måtte ha 24 timer for å stille fly. Norwegian ble redningen. *Aftenposten.no*. <https://www.aftenposten.no/norge/i/wEgzd/forsvaret-maatte-ha-24-timer-for-aa-stille-fly-norwegian-ble-redningen>
- Busch, T. (2021). *Akademisk skriving: For bachelor- og masterstudenter* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2013). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Diesen, S. (2013). Towards an Affordable European Defence and Security Policy? The case for Extensive European Force Integration. I J. H. Matlary & M. Petersson (Red.), *NATO's European Allies* (s. 57 - 70). Palgrave Macmillan.
- Diesen, S. (2022). Hvor Udgangspunktet er galest, blir Resultatet tidt originalest. *Stratagem.no*. Hentet 02.05.2022, fra <https://www.stratagem.no/hvor-udgangspunktet-er-galest-blir-resultatet-tidt-originalest/>
- Efjestad, S. (2022, 10. februar). *Norges medlemskap og rolle i Strategic Airlift Capability (SAC) - Basert på egne valg, eller styrt av omstendighetene?* [Intervju].
- Espenes, Ø. (2022). Det konjunkturbestemte Forsvarets problem. *Stratagem.no*. Hentet 02.05.2022, fra <https://www.stratagem.no/det-konjunkturbestemte-forsvarets-problem/>
- Gohn-Hellum, B. (2022, 9. mars). *Norges medlemskap og rolle i Strategic Airlift Capability (SAC) - Basert på egne valg, eller styrt av omstendighetene?* [Intervju].
- Græger, N. (2009). NATOs tilpasning til nye rammebetingelser - militær omstilling og politiske utfordringer. I P. Rieker & W. Carlsnæs (Red.), *Nye utfordringer for europeisk sikkerhetspolitikk* (s. 35 - 49). Universitetsforlaget.
- Hallingstorp, L. (2021). *Norges ukjente lastekjempe*. Forsvaret.no. Hentet 19.04.2022 fra <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/aktuelt/norges-ukjente-lastekjempe>

-
- Haraldstad, M. (2014). Embetsverkets rolle i utformingen av norsk sikkerhetspolitikk: Nærområdeinitiativet. *Internasjonal politikk*, (4), s. 431 - 451.
<https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1891-1757-2014-04-02#sec-2>
- Heier, T. (2006). *Influence and marginalization: Norway's adaption to US transformation efforts in NATO, 1998-2004* [Doktorgradsavhandling, Universitet i Oslo]. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/284818>
- Hilde, P. S. (2020). *Norske forsvarsutgifter – en oversikt* (IFS Insights 10/2020). Institutt for Forsvarsstudier. https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2688690/IFS%20Insight%2010_2020%20Endelig%20versjon.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Jensen, S. A. (2014). *NATO and the Smart Defense Initiative: An analysis in the context of post-Cold War capability initiatives in NATO* [Masteroppgave, Universitet i Oslo].
<http://urn.nb.no/URN:NBN:no-44977>
- Johansen, P. K. & Værholm, M. (2010). *Makroøkonomiske trender : forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv* (FFI-rapport 2010/00391). Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/makrookonomiske-trender-forsvarsokonomisk-utvikling-i-et-historisk-og-internasjonalt-perspektiv>
- Krauthammer, C. (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 70(1), s. 23 - 33.
<https://doi.org/10.2307/20044692>
- Kugel, J. P. (2003). *NATO's Prague Capabilities Commitment: origins and prospects* [Masteroppgave, Naval Postgraduate School]. Calhoun.
https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/6182/03Dec_Kugel.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kvalvik, T. (2022, 16. mars). *Norges medlemskap og rolle i Strategic Airlift Capability (SAC) - Basert på egne valg, eller styrt av omstendighetene?* [Intervju].
- Leraand, D. (2020, 15. januar). International Security Assistance Force (ISAF). I *Store Norske Leksikon*.
[https://snl.no/International_Security_Assistance_Force_\(ISAF\)](https://snl.no/International_Security_Assistance_Force_(ISAF))
- Mearsheimer, J. (2016). Defining a new security architecture for Europe that brings Russia in from the cold. *Military review*, 96(3), s. 27 - 31.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=mth&AN=116216439&site=ehost-live>

-
- Moland, F. (2013). *It's a kind of magic? Flernasjonalt samarbeid om militære styrker: en studie av NATO AWACS* [Masteroppgave, Forsvarets Høgskole]. Oslo.
<http://hdl.handle.net/11250/100082>
- NATO. (1999). *Washington Summit*. NATO. Hentet 08.03.22 fra
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27443.htm
- NATO. (2002). *Prague Summit Declaration*
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_19552.htm
- NATO. (2006). *C17 airlift capability for NATO displayed*. Hentet 22.03.22 fra
<https://www.nato.int/docu/update/2006/11-november/e1127a.htm>
- NATO. (2012). *Defence expenditures of NATO countries (1990-2011)*
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2012_04/20120413_PR_CP_2012_047_rev1.pdf
- NATO. (2014). *Wales Summit Declaration*
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2019). *Defence expenditure of NATO countries (2013-2019)*
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf
- NATO. (2021a). *Strategic airlift*. Hentet 22.03.2022 fra
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50107.htm
- NATO. (2021b). *Brussels Summit Communiqué*
https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm
- NATO. (2022). *NATO Response Force*. Hentet 20.04.2022 fra
https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm
- NOU 2016: 8. (2016). *En god alliert - Norge i Afghanistan 2001-2014*. Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-8/id2503028/>
- Owen, R. C. (2018). Air Mobility. I J. A. Olsen (Red.), *Routledge Handbook of Air Power* (s. 118 - 129). Routledge.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=1714916&site=ehost-live>
- Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. OUP Oxford.
<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=e000xww&AN=242315&site=ehost-live>

-
- Prop. 14 S (2020-2021). *Evne til forsvar - vilje til beredskap: Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-20202021/id2770783/>
- Prop. 73 S (2011-2012). *Et forsvar for vår tid*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-73-s-20112012/id676029/>
- Prop. 151 S (2015-2016). *Kampkraft og bærekraft: Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-151-s-20152016/id2504884/>
- Putin, V. (2007). *Speech delivered at The Munich Security Conference 2007*. <https://www.youtube.com/watch?v=hQ58Yv6kP44>
- RANE. (2000). *Decade Forecast: 2000 - 2010*. Hentet 01.04.2022 fra <https://worldview.stratfor.com/article/decade-forecast-2000-2010>
- RANE. (2005). *Decade Forecast: 2005 - 2015*. Hentet 01.04.2022 fra <https://worldview.stratfor.com/article/stratfor-decade-forecast-2005-2015>
- Rice, M. J. (2016). NATO's New Order: The Alliance After the Cold War. *ORIGINS: Current Events in Historical Perspective*, 9(7). <https://origins.osu.edu/article/natos-new-order-alliance-after-cold-war>
- Rognmo, M. (2022, 9. februar). *Norges medlemskap og rolle i Strategic Airlift Capability (SAC) - Basert på egne valg, eller styrt av omstendighetene?* [Intervju].
- SAC. (2021a). *SAC Memorandum of Understanding (Amendment Two)*. NSPO Sekretariat.
- SAC. (2021b). *SAC Concept of Operations (REV 10)*. NSPO Sekretariat.
- SAC. (2022). *Strategic Airlift Capability*. Hentet 03.02.2022 fra <https://www.sacprogram.org/en/Pages/default.aspx>
- SALCC. (u.å). *SALIS - SALCC*. Hentet 08.03.22 fra <http://mcce-mil.com/salcc/>
- Saxi, H. L. (2011). Norsk og dansk forsvarspolitikk etter den kalde krigen: Mellom geopolitikk og strategisk kultur. *Internasjonal politikk*, 69(1), s. 37 - 57. <https://doi.org/https://www.idunn.no/doi/10.18261/ISSN1891-1757-2011-01-03>
- Skjærseth, G. A. (2015). *På tide å tenke smart?* [Masteroppgave, Forsvarets Høgskole]. Oslo. <http://hdl.handle.net/11250/297416>
- Snyder, G. H. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, 36(4), s. 461 - 495. <https://www.jstor.org/stable/2010183>
- St.prp. nr. 42 (2003-2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-42-2003-2004-/id208939/>

-
- St.prp. nr. 48 (2007-2008). *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-48-2007-2008-/id504783/>
- St.prp. nr. 55 (2007-2008). *Om investeringar i Forsvaret*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-55-2007-2008-/id510858/>
- St.prp. nr. 78 (2006-2007). *Om investeringar i Forsvaret*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-78-2006-2007-/id468330/>
- Sundvoll, R. (2022, 17. februar). *Norges medlemskap og rolle i Strategic Airlift Capability (SAC) - Basert på egne valg, eller styrt av omstendighetene?* [Intervju].
- Sydow, J., Schreyögg, G. & Koch, J. (2009). Organizational Path Dependence: Opening the Black Box. *The Academy of Management Review*, 34(4), s. 689 - 709. <https://www.jstor.org/stable/27760032>
- Tamnes, R. (2019). Småstatsrealisme i 70 år. *Internasjonal politikk*, 77(1), s. 49 - 59. <https://doi.org/10.23865/intpol.v77.1617>
- Tunsgjøl, Ø. (2018). *The Return of Bipolarity in World Politics: China, the United States, and Geostructural Realism*. Columbia University Press.
- Vasilescu, C. (2011). Strategic Airlift Capability: From Theory to Practice. *Journal of Defense Resources Management*, 2(2), s. 67 - 76. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=tsh&AN=66933752&site=ehost-live>
- Walt, S. M. (1987). *The origins of alliances*. Cornell University Press.
- Waltz, K. N. (2010). *Theory of international politics*. Waveland Press Inc. (Opprinnelig utgitt 1979).
- Zwaanswijk, A. G. (2011). *International defence cooperation: trust, sovereignty and their implications*. [Masteroppgave, Forsvarets Høgskole]. Oslo. <http://hdl.handle.net/11250/100012>

Vedlegg C - Respondentoversikt

Svein Efjestad er sikkerhetspolitisk direktør i avdelingen for sikkerhetspolitikk og operasjoner i FD, en stilling han har innehatt siden 2013. Efjestad har særdeles lang fartstid innenfor sikkerhetspolitisk arbeid for Norge, og har i løpet av karrieren bekledd flere nøkkelstillinger relatert til sikkerhetspolitisk arbeid. I perioden 1995 – 2013 var han ekspedisjonssjef i Sikkerhetspolitisk avdeling i FD, og i perioden 1986 – 1990 tjenestegjorde han ved den norske delegasjonen til NATO. Efjestad har representert Norge i et utall arbeidsgrupper og komitéer hvor det har vært adressert ulike sikkerhetspolitiske utfordringer.

Morten Rogmo er avdelingsdirektør i seksjon for ressurs-, materiell- og industrisamarbeid i FD. Han har bred erfaring fra tjeneste i NATO og FD. Rogmo har inngående kjennskap til SAC programmet gjennom at han i mange år har vært, og fortsatt er, Norges representant i SAC SB og NAM PB.

Rune Sundvoll er oberstløytnant og jobber i seksjon for ressurs-, materiell- og industrisamarbeid i FD. Han har blant annet tidligere tjenestegjort ved NATO AWACS, og sitter nå som Norges representant i SAC-programmets komité for Policy & Finance (PFC).

Bjørn Gohn-Hellum er oberst og jobber i J-10 avdelingen i Forsvarsstaben (FST). Han tjenestegjorde i perioden 2015 – 2019 som nestkommanderende og sjef for HAW, den operative delen av SAC-programmet. Gohn-Hellum har blant annet tidligere tjenestegjort som sjef for 333 skvadronen, en stilling som gir godt innblikk i, og erfaring med, håndhevelse av norsk sikkerhetspolitikk i nordområdene. Han tjenestegjorde også i Luftoperativt Inspektorat (LOI) da arbeidet med å finne en erstatning for Luftforsvarets C130H pågikk.

Tore Kvalvik er oberst og sjef Investeringsavdelingen i Forsvarsmateriell (FMA). Han har gjennom sin tidligere tjeneste vært involvert i SAC-programmet helt fra idéfasen og frem til nylig. Han har blant annet vært valgt som leder av NAM PB, og i en årrekke sittet som Norges representant i samme fora. Kvalvik er sannsynligvis den personen i Norge med absolutt best kjennskap til, og historisk kompetanse på, SAC-programmet og dets opprinnelse.

Vedlegg D – Intervjuguide

Intervjuet innledes med en kort gjennomgang av generell informasjon om oppgaven, den praktiske gjennomføringen av intervjuet samt utfyllelse og signering av samtykkeerklæring. Utvidet informasjon om oppgaven er beskrevet i samtykkeerklæringen, vedlegg E.

Respondentens tittel, navn og bakgrunn:

Avgrensning av intervju

Intervjuet fokuserer på Norges rolle og deltakelse i SAC programmet, og hvordan endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa fra opprettelsen av SAC programmet eventuelt har påvirket dette.

Innledende overordnede spørsmål (10 min):

1. Spørsmål om hvordan endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa har påvirket Norge.
2. Spørsmål om hvordan endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen har påvirket de øvrige medlemsnasjonene i SAC.

Utdypende spørsmål (30 – 40 min):

3. Hva er viktigst for Norge ved inngåelse av flernasjonale samarbeid?
 - a. Hva oppleves å være den drivende faktoren for at Norge velger å inngå flernasjonale samarbeid?
 - b. Hvorfor ble Norge med i SAC?
4. Opplever du at SAC programmet har endret fokus siden opprettelsen, og på hvilken måte?
 - a. Hva oppleves å være den primære driveren for dette?
5. Har Norges rolle i SAC programmet endret seg siden opprettelsen?
 - a. Hva opplever du har vært den drivende faktoren for denne endringen?
 - b. Dersom du ikke opplever at det har vært en endring, hva opplever du å være den viktigste årsaken til det?
6. Opplever du at rollen til noen av de øvrige medlemslandene i SAC har endret seg som følge av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa?
7. Hva oppleves å være den drivende faktoren for bruken av kapabilitetene i SAC for Norge sin del?
8. Har Norges bruk av kapabilitetene i SAC endret seg siden programmet ble etablert?

-
9. Hvordan stiller Norge seg til andre nasjoners ønske om å benytte kapabilitetene i SAC i situasjoner/konflikter der Norge ikke har sikkerhetspolitiske interesser?
 10. Hvor viktig er det for Norge å opprettholde suverenitet og autonomi over kapabiliteter som gir Norge evne til å håndtere nasjonale aspekter som beredskap, krisehåndtering og konflikt/krig?
 11. Sett i lys av grunnlaget for opprettelsen av SAC, hvor relevant synes programmet å være for Norge i dag?
 - a. Hva er den største endringen, eventuelt den største kontinuitetsfaktoren?

Avsluttende spørsmål (5 min):

12. Gitt dagens sikkerhetspolitiske situasjon; Ville Norge blitt medlem av SAC i dag?
13. Andre forhold av relevans for oppgaven?

Avslutning og oppsummering (5 min).

Takk for bidraget!

Mvh

Åsmund André Nåvik
Student FSTS
Masterstudiet 20 – 22

Vedlegg E – Samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet

Norges medlemskap og rolle i Strategic Airlift Capability (SAC) – Basert på egne valg, eller styrt av omstendighetene?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke om endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa siden opprettelsen av SAC har påvirket programmet og Norges rolle i det. I dette skrevet vil jeg gi deg informasjon om målene for prosjektet og hva eventuell deltakelse i prosjektet vil innebære for deg.

Formål

Formålet med denne masteroppgaven er å undersøke om endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa siden opprettelsen av SAC har påvirket Norges rolle, eller bruk av kapabiliteten, i programmet. Flernasjonalt samarbeid har de senere år blitt fremhevet som en mulig løsning på kutt i forsvarsbudsjetter samt mangelen på viktige og etterspurte kapabiliteter. SAC er i så måte en del av denne mulige løsningen og har bidratt med å gi Norge muligheten til å benytte strategisk lufttransport uten å måtte gå til innkjøp av en egen kapabilitet. Man kan med rimelighet påstå at den sikkerhetspolitiske situasjonen som var forutsetningen for opprettelsen av SAC har endret seg. Dette påvirker også konteksten SAC opererer i og potensielt hvordan medlemsnasjonene forholder seg til programmet og benytter kapabiliteten. En slik tilnærming er interessant med tanke på å forsøke å kunne si noe om hvordan endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen potensielt vil kunne påvirke samarbeidsprogrammer mellom nasjoner. Intervjuet vil omhandle alle de tre forskningsspørsmålene i oppgaven.

Problemstillingen er: *Har endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa siden opprettelsen av SAC påvirket Norges medlemskap og rolle i programmet?*

Forskningsspørsmål:

- (1) Har Norge endret sin rolle i programmet siden opprettelsen i 2008? Kan disse endringene relateres til endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen?

-
- (2) Ser man en endring i bruken av kapabiliteten for Norge sin del? Kan denne relateres til endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen?
- (3) Er SAC fortsatt relevant for Norge i dag, gitt dagens sikkerhetspolitiske situasjon?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets Høgskole (FHS)/Forsvarets Stabsskole (FSTS) er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Respondentene er valgt med bakgrunn i kunnskap om, og erfaring fra, Norges deltakelse i SAC. 4 til 6 respondenter velges ut, hovedsakelig fra Forsvarsdepartementet, Forsvarsstaben og Luftforsvaret.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjekter, innebærer det å delta i et intervju ca. 1-1,5 timer. Intervjuet er semistrukturert og inneholder åpne spørsmål om den endrede sikkerhetspolitiske situasjonens påvirkning på SAC og Norges rolle i programmet siden opprettelsen. Intervjuet vil bli tatt opp og lagret digitalt i henhold til FHS sine retningslinjer for datalagring og behandling.

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 grunn. Alle dine personopplysninger samt opptak av intervju 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 skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Undertegnede og veileder ved FHS vil ha tilgang til dine opplysninger.
- Personopplysninger og lydopptak vil kun lagres og behandles i Forsvarets skylagringstjeneste i FO365 (OneDrive), med bruk av Feide og to-faktorautentisering (iht. «Retningslinjer for bruk av datamaskin/lagringseenhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter og studentoppgaver ved Forsvarets høgskole», 20. oktober 2020).
- Respondentene vil kunne gjenkjennes i oppgaven ved navn, bakgrunn og de opplysningene som gis til undertegnede i intervjuet. Den enkelte kan reservere seg mot dette, hvilket vil

medføre at respondentene anonymiseres i oppgaven. Etter sensur publiseres oppgaven på <https://fhs.brage.unit.no>.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene (lydopptak og eventuell transkribering) slettes når prosjektet er avsluttet og sensur for oppgaven foreligger. Etter planen vil sensur foreligge innen 01. juli 2022.

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
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Du vil få mulighet til å lese gjennom besvarelsen før innlevering og endre, rette eller slette det du finner nødvendig.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra FHS har Norsk senter for forskningsdata AS (NSD) 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/FSTS ved førsteamanuensis Håkon Lunde Saxi (veileder).
Telefon: +4723095934, e-post: hsaxi@mil.no.
- FHS/FSTS ved Åsmund André Nåvik (student).
Telefon: +4795024961, e-post: anavik@mil.no.
- Vårt personvernombud: Rolf Eldevik, reldevik@mil.no.

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

- NSD, på epost (postmottak@sikt.no) eller telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig

Håkon Lunde Saxi

Student

Åsmund André Nåvik

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Norges medlemskap og rolle i «Strategic Airlift Capability (SAC) – Basert på egne valg, eller styrt av omstendighetene?»*, 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 etter at oppgaven publiseres

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

(Signatur prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg F – Godkjenning NSD

28.02.2022, 07:49

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



Vurdering

Referansenummer

945575

Prosjekttittel

Norges medlemskap og rolle i Strategic Airlift Capability (SAC) – Basert på egne valg, eller styrt av omstendighetene?

Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets Høgskole / Forsvarets stabsskole

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Håkon Lunde Saxi, hsaxi@mil.no, tlf: 99278704

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Åsmund André Nåvik, anavik@mil.no, tlf: 95024961

Prosjektperiode

01.01.2022 - 01.07.2022

Vurdering (1)

23.02.2022 - Vurdert

OM VURDERINGEN

Personverntjenester har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket.

Personverntjenester har nå vurdert den planlagte behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at behandlingen er lovlig, hvis den gjennomføres slik den er beskrevet i meldeskjemaet med dialog og vedlegg.

TILLATELSER

Vi forutsetter at det innhentes tillatelse fra Forsvarets forskningsnemnd før datainnsamlingen starter.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til den datoen som er oppgitt i meldeskjemaet.

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/61e7e6b4-252e-464e-9e08-1f2ba9f89790>

1/2

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

Personverntjenester 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 behandles 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: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen 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

Personverntjenester 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).

Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemact. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilken type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>
Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Vedlegg G – Godkjenning Forsvarets Forskningsnemnd



FORSVARET
Forsvarets høgskole

1 av 2

Vår saksbehandler

Audun Benjamin Bengtson, aubengtson@mil.no
+47
FHS/FAGSTAB/SEK FOU ADM

Vår dato

2022-03-21

Vår referanse

2022/012110-002/FORSVARET/ 919

Tidligere dato

Tidligere referanse

Til

Åsmund Andre Nævik

Kopi til

FST/S DIV/J10/M-SEK/Jon Peder Engan

Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål

1 Bakgrunn

Forsvarets høgskole (FHS) har mottatt din søknad av 9. mars 2022 om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål. Prosjektet det skal innhentes data til er en masteroppgave, og følgende problemstillinger er oppgitt: «Har endringene i den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa siden opprettelsen av SAC påvirket programmet og Norges rolle i det?». Det skal gjennomføres intervju med 4-6 respondenter i FD, FMA og FST og tillatelse er innhentet ved Jon Peder Engan.

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 1. juli 2022.

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

Postadresse Postboks 800 Postmottak 2617 Lillehammer Norge	Besøksadresse Oslo mil/Akershus 0015 OSLO Norge	Sivil telefon/telefaks /	Epost/ Internett postmottak@mil.no www.forsvaret.no	Vedlegg 1
		Militær telefon/telefaks 99/0500 3699	Organisasjonsnummer NO 986 105 174 MVA	

Sven Gabriel Holtmark

Leder forskningsnemnda

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