



FORSVARSAKADEMIET

Mikkel Storm Jensen, red.



# NORDISK FORSVARSSAMARBEJDE 2016

## Vilkår og muligheder



FORSVARET



FOLKETINGET

Danmarks Riges delegation til Nordisk Råd

## 3.

# Hvordan revitalisere NORDEFCO?

En statusrapport og noen konkrete tiltak  
for å styrke samarbeidet i hverdagen

Håkon Lunde Saxi

Nordisk forsvarssamarbeid har en lang historie. Samarbeidet bygger i stor grad på de sterke historiske, politiske, kulturelle og lingvistiske likhetstrekkene som eksisterer mellom de nordiske landene, samt deres geografiske nærhet. Det eksisterer en sterk grunnleggende gjensidig tillit mellom landene, og nordisk samarbeid har solid folkelig og politisk støtte. Samtidig står de nordiske landene ofte overfor mange lignende utfordringer, noe som *kan* gi grobunn for felles løsninger. Et forsøk på å finne felles løsninger på felles utfordringer var det nære nordiske forsvarssamarbeidet, NORDSUP/NORDEFECO, som ble initiert i andre halvdel av 2000-tallet. Målsetningen var å løse de nordiske forsvarsmaktenes store økonomiske og strukturelle utfordringer. Dette kapittelet vil gi en oversikt over hvordan det har gått med samarbeidet siden oppstarten i 2006, og gi noen anbefalinger om hvordan samarbeidet kan styrkes og videreutvikles i dag.

Hovedkonklusjonen i kapittelet er at visjonen om et funksjonelt militært samarbeid om felles styrkeproduksjon har vist seg umulig å realisere. Denne ambisjonen er reelt sett blitt oppgitt. Samtidig har den sikkerhetspolitiske situasjonen i Norden forverret seg merkbart de siste ti årene. Denne utviklingen har på den ene siden redusert forsvarsmaktenes økonomiske utfordringer, da de har ført til økte forsvarsbevilgninger. På den andre siden har utviklingen samtidig økt behovet for et mer *sikkerhetspolitisk* samarbeid mellom de nordiske landene for å møte den voksende utfordringen i de nordiske nærområdene. Et revitalisert nordisk forsvarssamarbeid må derfor i mye større grad enn tidligere bygge på sikkerhetspolitiske målsetninger. Aktiviteten bør derfor konsentreres om tiltak som dekker fagmilitære behov, men som samtidig signaliserer til potensielle motstandere (les: Russland) at NATO-landene Norge og Danmark og de militært alliansefrie landene Sverige og Finland er forberedt på å samarbeide tett også i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Slik kan nordisk forsvarssamarbeid bli et verdifullt supplement til NATO og EU samt andre multilaterale og bilaterale samarbeid.

### **Norsk-svensk forsvarssamarbeid 2006-07: startskuddet**

Sommeren 2007 la det norske og svenske forsvaret i fellesskap frem resultatene fra en felles studie om mulighetene for et forsterket norsk-svensk forsvarssamarbeid.<sup>165</sup> Hovedutfordringen for forsvarsmaktene i begge land var at «enhetsprisen for nye generasjoner enheter og avdelinger» stadig økte,

---

(165) Forsvarssjef Sverre Diesen og Överbefälhavare Håkan Syrén, *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete* (Stockholm: Forsvarsmakten, 2007).

noe som førte til at man kontinuerlig måtte redusere kvantiteten. Resultatet var at kvantiteten i mange kategorier av enheter og våpensystem nå var i ferd med å nå et nedre nivå man betegnet som «kritisk masse». Under dette nivået ville det ikke lenger være verken mulig eller hensiktsmessig å beholde alle dagens strukturelementer i forsvarsmaktene.

Årsaken til den kvantitative nedbyggingen av den norske og svenske forsvarsmakten var en årlig underliggende kostnadsvekst utover inflasjon i forsvarssektoren. Den inkluderte både en generell driftskostnadsvekst og en teknologisk fordyrelse av nytt forsvarsmateriell. Forsvarsmaktens kjøpekraft kunne bare holde tritt med denne kostnadsveksten om forsvarsbudsjettene økte i takt med veksten i bruttonasjonalproduktet (BNP). Det hadde den i imidlertid ikke gjort siden 1990, verken i Norge eller i Sverige, og dette var en hovedårsak til at forsvarsmaktene stadig krympet i størrelse.<sup>166</sup> I Norge anslo Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) i 2006 at Forsvarets kjøpekraft var blitt redusert med 40 prosent siden 1990.<sup>167</sup>

I Sverige pekte Högkvarteret i sin flerårige perspektivstudie på denne «økonomiske utfordringen» som særdeles krevende for forsvarsmakten i fremtiden.<sup>168</sup> I Norge argumenterte den norske forsvarssjefen general Sverre Diesen i *Forsvarsstudie 2007*, som utgjorde hans militærfaglige råd til langtidsplanen for 2009–12, at det nasjonale forsvaret nå i realitetene sto overfor en avvikling. Dersom fremtidige budsjetter ikke holdt tritt med kostnadsutviklingen i forsvarssektoren, ville «det moderne forsvaret vi nå har etablert» komme til å «forsvinne i løpet av to til tre tiår – med merkbare effekter allerede etter 4–6 år».<sup>169</sup> Diesen, en kjent polemiker, var usedvanlig konkret i sine råd om hva konsekvensen burde være om budsjettene forble

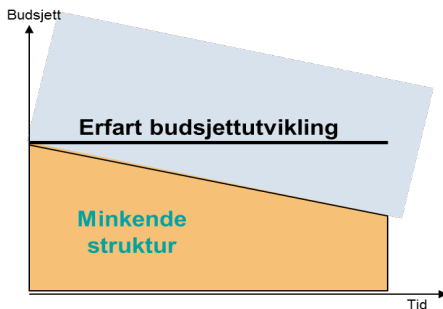
(166) To andre grunner som også ble nevnt var at (1) forsvarsmaktene, særlig i Norge, allerede var underfinansiert da den kalde krigen sluttet i 1990, samt (2) omstillingen fra et kvantitativt omfattende invasjonforsvar til et mer kvalitativt krevende innsatsforsvar innebar høyere enhetskostnader.

(167) Tore Vamraak og Espen Berg-Knutsen, *Makroøkonomiske trender – Forsvaret i en makroøkonomisk ramme 1960–2040*, FFI/Rapport -2006/00003 (Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, 2006), 17–18, 23; Espen Berg-Knutsen, Per Kristian Johansen, og Sverre Kvalvik, «Forsvar koster», *FFI-Fokus*, nr. 1 (September 2007).

(168) Högkvarteret, *Försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument – delrapport 2: «Konsekvenser av olika militärstrategiska inriktningar»*. Rapport från perspektivplaneringen 2007 (Stockholm: Försvarsmakten, 2007). 34–41; *Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet* (Stockholm: Försvarsmakten, 2007), 63–71.

(169) Forsvarssjefen, *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007: Sluttrapport* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2007), 4.

statiske: i løpet av de neste 20 år ville man måtte kraftig nedskalert den nasjonale kommandostrukturen, nedlegge Heimevernet, få en hær uten artilleri, stridsvogner, stormpanservogner eller luftvern, en marine uten ubåtvåpen, samt ha et luftforsvar med en sterkt redusert kampflystyrke.<sup>170</sup>



Figur 1: Forholdet mellom budsjettutvikling og forsvarsstruktur. Kilde: Forsvarssjefen, *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007,4*.

Da forsvarsbudsjetter som holdt tritt med veksten i det norske og svenske BNP likevel syntes politisk usannsynlig i både Norge og Sverige, landet Diesen og hans svenske motstykke, överbefälhavare general Håkan Syrén, på en annen løsning: *flernasjonalt samarbeid*. Etter å ha undersøkt interessen for et slikt samarbeid blant flere av sine europeiske kolleger fant de to toppoffiserene hverandre.<sup>171</sup> Den norsk-svenske mulighetsstudien fra 2007 ble dermed startskuddet på det som i løpet av kort tid skulle utvikle seg til et *nordisk* forsvarssamarbeidsinitiativ.

Ideen for samarbeidet var relativt enkel: gjennom et tett norsk-svensk samarbeid om styrkeproduksjon og logistikk kunne dybden og bredden i de nasjonale operative kapasitetene bibeholdes. For å få dette til var det nødvendig å etablere en stor grad av *systemlighet* (f.eks. i form av utdannelsessystemer og materiell) i de to landene. Å oppnå en slik systemlighet ville igjen kreve en nær koordinering av de to landenes forsvarsplanlegging. Mulighetsstudien inneholdt derfor en svært konkret, og muligens noe politisk naiv, anbefaling til «det norske og svenske forsvarsdepartement om å snarest mulig iverksette et arbeid for å initiere en koordinert utvikling av respektive lands forsvar».<sup>172</sup>

(170) Ibid., 57–61.

(171) Sverre Diesen, samtaler, Oslo Militære Samfund, 5. og 15. mars 2010.

(172) Diesen og Syrén, *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*: 1–3.

## Det norsk-svenske samarbeidet blir trilateralt, 2007-08

I juni 2008 presenterte en felles norsk-svensk-finsk arbeidsgruppe en oppfølgingsstudie til mulighetsstudien. Rapporten identifiserte 140 mulige bilaterale og trilaterale samarbeidsområder, hvorav et 40-tall ble anbefalt påbegynt eller iverksatt allerede i løpet av 2009. Det ble også foreslått å opprette en ny struktur for dette forsvarssamarbeidet, kalt *Nordic Supportive Defence Structures* (NORDSUP). Den skulle komplementere de eksisterende nordiske samarbeidsordningene for deltagelse i internasjonale militæroperasjoner (NORDCAPS) og rustningssamarbeid (NORDAC).<sup>173</sup>

At Finland nå kom med i samarbeidet, skyldtes landets store forsvarsøkonomiske utfordringer. Situasjonen var om mulig enda mer krevende enn i Norge og Sverige. Det finske forsvaret var etter den kalde krigens slutt blitt bygget mindre ned enn det norske og svenske. Da det norsk-svenske initiativet kom, var Finland i slutfasen av en forsvarsreform som ville gi landet en krigsstruktur på intet mindre en 350.000 soldater.<sup>174</sup> Denne strukturen var man klar over at man ikke kunne bevare. Alt i 2001 var det tydelig at det finske forsvarets «krigsmaterielen föråldras [...] snabbare än det med nuvarande medel är möjligt att anskaffa ersättande ny materiel».<sup>175</sup> Den finske forsvarsmakten ville derfor krysse ytterligere. Som den finske overbefälhavaren, admiral Juhani Kaskeala, uttrykte det i januar 2009:

Under nästa årtionde kommer många tunga materielsystem att fasas ut. Därför kommer vi att vara tvungna att skära ner vår krigsorganisation. Vi står inför samma bekymmer som våra nordiska kamrater och därigenom är det nordiska samarbetet så viktigt för oss. Allt som ökar effektiviteten, alla möjligheter till synergier och skalfördelar intresserar oss.<sup>176</sup>

---

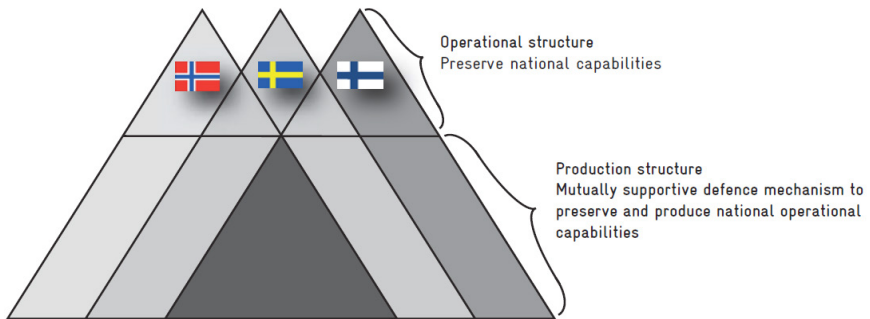
(173) Norwegian Ministry of Defence, Swedish Armed Forces Headquarters, and Defence Command Finland, *Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP) - Progress Report* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2008).

(174) Statsrådets kansli, *Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2001: Statsrådets redogörelse till riksdagen 13.06.2001* (Helsingfors: Statsrådets kansli, 2001); *Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2004: statsrådets redogörelse till riksdagen 24.09.2004* (Helsingfors: Statsrådets kansli, 2004), 97-129.

(175) *Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2001: Statsrådets redogörelse till riksdagen 13.06.2001: Försvarets materiel*.

(176) Juhani Kaskeala. «Ömsesidigt förstärkande strukturer – ett finskt perspektiv: Anförande inför Oslo Militära Samfund, den 12. januari 2009». Oslo: Oslo Militära Samfund, 2009.

Diesen, Syrén, og Kaskeala argumenterte først og fremst for samarbeid som en løsning som kunne skape økonomisk og strukturell balanse i forsvarsmakten. I tillegg ville samarbeidet også produsere noen sikkerhetspolitiske gevinster. Et slikt samarbeid, ble det understreket, var likevel kun et *komplement* og ikke en *konkurrent* til organisasjoner og allianser som EU og NATO. Valget sto mellom «att avveckla förmågor inom vissa områden eller att etablera ett ömsesidigt förstärkande samarbete med andra länder». <sup>177</sup> Samtidig skulle samarbeidet bevare nasjonal handlefrihet: man ville fortsatt ha full nasjonal kontroll over nasjonale militære styrker. Hensikten var ikke å generere *felles styrker* men å ha en *felles styrkeproduksjon*. Dette skulle oppnås gjennom å integrere styrkeproduksjonen i landene, definert som «hvordan vi anskaffer, organiserer, trener og vedlikeholder militære kapasiteter». <sup>178</sup>



Figur 2: NORDSUP-visjonen, 2008. Kilde: Norwegian MoD, Swedish and Finnish HQs, *NORDSUP - Progress Reeport*, 4.

### Samarbeidet blir nordisk og mer politisk, 2008-09

I november 2008 møttes de fem nordiske forsvarsministrene på Bornholm, der de undertegnet en *Memorandum of Understanding* (MoU) som etablerte NORDSUP som samarbeidsstruktur. <sup>179</sup> Et år senere, i Helsingfors, ble NORDSUP, NORDCAPS, og NORDAC kombinert i en ny enhetlig struktur, som fikk navnet *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFECO). <sup>180</sup> Det bi- og trilaterale samarbeidet var nå blitt et pan-nordisk samarbeid.

(177) Sverre Diesen, Juhani Kaskeala og Håkan Syrén, «Nytt steg för Nordens försvar». *Svenska Dagbladet*, 18. juni 2008.

(178) Sverre Diesen, *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020* (Oslo: Cappelen Damm, 2011), 148.

(179) NORDSUP, *Memorandum of Understanding on Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP)* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2008).

(180) NORDEFECO, *Memorandum of understanding on Nordic Defence Cooperation* (Oslo: Norwegian MoD, 2009).

En avgjørende årsak til den raske fremdriften var at forsvarssjefenes initiativ ble ønsket velkommen fra politisk hold.<sup>181</sup> I 2007 karakteriserte typisk nok den norske forsvarsministeren det norsk-svenske samarbeidet som et vinn-vinn-vinn-initiativ: det ville gi større operativ evne, styrke nordisk samhörighet og muliggjøre bedre bidrag til FN-, NATO- og EU-innsatser.<sup>182</sup> Befolkningen i de nordiske landene var også overveldende positivt innstilt til et tettere nordisk samarbeid.<sup>183</sup> Samtidig ønsket de nordiske regjeringene å styrke den *politiske dimensjonen* i det, inntil da, forsvarsdrevne samarbeidsinitiativet. I juni 2008 ba de nordiske utenriksministrene derfor den norske statsmannen Thorvald Stoltenberg om å komme med konkrete forslag for å styrke det nordiske samarbeidet om utenriks- og sikkerhetspolitikk. Denne såkalte «Stoltenberg-rapporten» ble overlevert utenriksministrene i februar 2009.

I rapporten ble det foreslått å fordype det nordiske samarbeidet ytterligere, blant annet på felter som utenriktjenesten, havovervåkning, satellitter, arktiske spørsmål, katastrofeberedskap samt etterforskning av krigsforbrytelser. Forsvars- og sikkerhetspolitikk var likevel i hjertet av rapporten. Mest oppsiktsvekkende var forslag 13 om en felles «nordisk solidaritetserklæring» som «på en forpliktende måte» skulle klargjøre «hvordan de [nordiske landene] vil reagere dersom et nordisk land blir utsatt for et ytre angrep eller for utilbørlig press».<sup>184</sup> Stoltenberg argumenterte for at en slik sikkerhetspolitisk avklaring var nødvendig for å lykkes med et fordypet forsvarspolitisk samarbeid i Norden. Slik han så det, ville det bli vanskelig å bygge militære kapasiteter i fellesskap om det på politisk nivå ikke var avklart hvordan disse skulle brukes i en krisesituasjon. Samtidig ville et styrket sikkerhetspolitisk samarbeid i Norden bidra til å drive fremover et tettere forsvarssamarbeid.<sup>185</sup> En slik erklæring, om den kom, ville være historisk: den ville gi det teknisk-militære samarbeidet som da var påbegynt, en helt ny sikkerhetspolitisk dimensjon.

(181) Se for eksempel Thorvald Stoltenberg, «Indledning», i *En for alle, alle for en: nyt nordisk forsvarssamarbejde?*, redigert av Michael Funch og Jesper Schou-Knudsen (København: Nordisk Ministerråd, 2009), 10–11.

(182) Anne-Grete Strøm-Erichsen, «Nytt nordisk forsvar», *Verdens Gang*, 30. mai 2007.

(183) Oxford Research, «Undersøgelse af den nordiske befolknings kendskab og holdning til Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd og et særligt forstærket nordisk samarbejde» (København: Nordisk ministerråd, oktober 2010).

(184) Thorvald Stoltenberg, *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk* (Oslo: Utenriksdepartementet, 2009).

(185) Stoltenberg, «Indledning».



## Den islandske og danske eksepsjonalismen

Selv om NORDSUP/NORDEFECO i prinsippet var et nordisk samarbeid, fortsatte det i realiteten hovedsakelig som et trilateralt norsk-svensk-finsk prosjekt. *Island* var i praksis forhindret fra å delta, da landet ikke hadde noen forsvarsmakt. Landet deltok derfor kun i den politiske delen av samarbeidet.<sup>186</sup> I motsetning til Island hadde *Danmark* gode muligheter til å delta i det militære samarbeidet, og landet ble sett på som en attraktiv partner i Norge og Sverige. Likevel ble danskene oppfattet som å være lite interessert og involvert.<sup>187</sup> Den norske utenriksministeren skrev for eksempel i 2008 at han «[ikke] oppfattet den danske regjeringen som særlig målrettet når det gjelder fordypning av det nordiske samarbeidet».<sup>188</sup>

Dette hadde både sikkerhetspolitiske og økonomiske årsaker. Siden 2003 hadde det danske forsvaret primært to hovedoppgaver i dansk utenriks- og sikkerhetspolitikk: totalforsvar i Danmark (primært mot terrorisme) og deltagelse med robuste «helstøtte styrkebidrag» i høyintensive USA- og NATO-ledede koalisjonsoperasjoner langt fra dansk territorium.<sup>189</sup> Danmark var i enda større grad enn de andre nordiske NATO-landene orientert mot de vestlige stormaktene, USA og Storbritannia, i forsvarspolitikken. Politikken ble av og til beskrevet som «super-atlantisisme».<sup>190</sup> Symptomatisk for dette var at Danmark, som det eneste nordiske landet, deltok både i den britisk-amerikanske invasjonen av Irak i 2003 og inngikk i NATOs tilstedeværelse i det urolige Sør-Afghanistan etter 2006.<sup>191</sup>

Danmark var også spesielt i den forstand at landet hadde valgt å løse sine forsvarsøkonomiske utfordringer på en annen måte. Der Norge, Sverige og Finland hadde forsøkt å beholde tradisjonelle «balanserte» forsvar hadde

---

(186) For en oversikt over NORDEFECOs organisering ved oppstarten i desember 2009, se Håkon Lunde Saxi, *Nordic Defence Cooperation after the Cold War*, Oslo Files on Defence and Security no. 1 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, mars 2011), 18-21.

(187) Intervjuer gjort av forfatteren i Norge og Sverige i 2010. Se *ibid.*, 33-53, 59, 71, 76-79.

(188) Jonas Gahr Støre, Å gjøre en forskjell: Refleksjoner fra en norsk utenriksminister (Oslo: Cappelen Damm, 2008), 34-35.

(189) Udenrigsministeriet, *De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik* (Copenhagen: Udenrigsministeriet, august 2003), 20-36.

(190) Hans Mouritzen, «Denmark's super Atlanticism», *Journal of Transatlantic Studies* vol. 5, no. 2 (2007).

(191) Om forskjellen på særlig norsk og dansk politikk i Irak og Afghanistan, se Håkon Lunde Saxi, *Norwegian and Danish defence policy: A comparative study of the post-Cold War era*, Defence and Security Studies nr. 1 (Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2010), 47-60.

Danmark valgt å bygge et «nisjeforsvar» innrettet mot deltagelse i ekspedisjonære koalisjonsoperasjoner. I 2004 besluttet Danmark å nedlegge sitt gjenværende territorial- og mobiliseringsforsvar samt ubåtvåpenet, i 2009 å avskaffe artilleri og bakkebasert luftvern.<sup>192</sup> Fokuset på å rendyrke færre og mer «helstøbte» kapasiteter gjorde at utfordringene knyttet til «kritisk masse», som var så sentral i mulighetsstudien fra 2007, ikke gjorde seg gjeldende i samme grad i Danmark.

Samtidig syntes et tett nordisk samarbeid å være en potensiell utenriks- og sikkerhetspolitisk distraksjon fra det mer vesentlige: å bevare den transatlantiske alliansen samt å bekjempe «nye» transnasjonale og asymmetriske sikkerhetstrusler. Som en tidligere dansk utenriksminister uttrykte det mange oppfattet som det rådende danske synet i 2009: «Nøglen til et tettere nordisk samarbejde ligger inden for rammerne af et større samarbejde i NATO og EU [...] glem alt om mini NATO».<sup>193</sup>

### **Samarbeid om trening, øvelser og operasjoner**

Det som viste seg enklest og raskest å få til i NORDEFECO, var et nært praktisk-militært samarbeid om øvelser og trening. Fra 2008-09 var for eksempel et norsk-svensk-finsk øvelsessamarbeid etablert på luftsiden mellom kampflybasene i Bodø, Kallax og Rovaniemi. Norske F-16 Fighting Falcons, Svenske JAS 39 Grippen, og Finske F/A-18 Hornets jagerfly kunne dermed trene sammen på en ukentlig basis. Treningen ga en stor merverdi, i form av bedre øvelser, uten betydelige merkostnader. Fra 2010 ble også den norskledede fellesoperative NATO-øvelsen «Cold Response», som ble avholdt hvert annet år, gjennomført delvis på svensk territorium. Sverige stilte i tillegg med den største ikke-norske kontingenten i øvelsen. Resultatet var større og mer omfattende øvelser. Fellestrekkene for disse «cross border training»-initiativene var at de utnyttet geografisk nærhet til å skape større og bedre arenaer for øvelser og trening med tiltak som krevde minimale innputt av ekstra ressurser.<sup>194</sup> Den norske forsvarsministeren Espen Barth Eide karakteriserte kampflysamarbeidet slik:

(192) Forsvarsministeriet, *Aftale om forsvarets ordning 2005–2009* (København: Forsvarsministeriet, 10. juni 2004), 9; *Forsvarsforlig 2010–2014* (København: Forsvarsministeriet, 24. juni 2009), 23.

(193) Uffe Ellemann-Jensen og Mette Fugl, «Det nordiske område kan blive en farlig skueplads», i *En for alle, alle for en: nyt nordisk forsvarssamarbejde?*, redigert av Michael Funch og Jesper Schou-Knudsen (København: Nordisk Ministerråd, 2009), 19, 21.

(194) Saxi, *Nordic Defence Cooperation after the Cold War*, 41–42.

Vi oppnår en stor treningsgevinst, uten å bruke en krone ekstra, ingen må deployeres til noe annet sted og alle trekker på sine eksisterende treningsbudsjetter.<sup>195</sup>

Felles trening av noen marginale personellkategorier ble også etablert. For eksempel øvde de små nasjonale eksplosivryddermiljøene (EOD) i Norge, Sverige og Danmark mye sammen, noe som gjorde det mulig å vedlikeholde kompetansen til tross for at svært mange fra disse miljøene var deployert til Afghanistan. Man øvde også dykkere, en svært liten personellkategori, i fellesskap.<sup>196</sup> Man opprettholdt også et kurssamarbeid som forberedte nordiske og ikke-nordiske soldater på deltagelse i fredsstøttene utenlandsoperasjoner. Samarbeidet var kostnadseffektivt, da det reduserte unødvendig duplisering, men hadde eksistert lenge før NORDEFECO.<sup>197</sup>

I utenlandsoperasjoner ga samarbeidet også noen raske innsparinger og økt militær kapasitet. Fra 2010 gjennomførte Norge, Sverige og Finland ukentlig felles logistikk- og transportflyvninger til Afghanistan, noe som ga økonomiske besparelser. Man gjennomførte også felles trening av nordisk personell som skulle fungere som mentorer (OMLT) for den afghanske hæren. I tillegg deployerte Sverige teknisk personell til Afghanistan for å støtte det norske helikopterelementet i Meymaneh. Dette muliggjorde videreføring av helikopterelementet, til tross for at det lille norske helikoptertekniske miljøet var i ferd med å bli overbelastet. De norske helikoptrene kunne dermed fortsette å støtte både det norske og svenske «Provincial Reconstruction Team» (PRT) i Nord-Afghanistan med medisinsk evakuering.<sup>198</sup> I Afrika koordinerte de nordiske landene sin felles innsats for militær kapasitetsbygging, særlig konsentrert om å støtte oppbyggingen av Eastern Africa Standby Forces (EASF). Her inntok Danmark en lederrolle, støttet av Norge og Finland.<sup>199</sup>

Nordisk samarbeid ga også en forbedret situasjonsoversikt. Sverige og Finland ønsket, med norsk og baltisk støtte som sponsorer, å få innpass i

---

(195) Espen Barth Eide. «Avgjørende valg for et fremtidsrettet Forsvar: Foredrag i Oslo Militære Samfund mandag 9. januar 2012». Oslo: Oslo Militære Samfund, 2012.

(196) NORDEFECO, *Annual Report 2010* (Oslo: Norwegian Armed Forces, February 2011), 31; Saxi, *Nordic Defence Cooperation after the Cold War*, 42.

(197) NORDEFECO, *Annual Report 2011* (Oslo: The Swedish chairmanship of the Nordic Military Coordination Committee, February 2012), 8.

(198) *Annual Report 2010*: 9–10.

(199) Se for eksempel *Annual Report 2012* (Copenhagen: The Danish chairmanship of the Nordic Military Coordination Committee, February 2013), 7.

NATOs Air Situation Data Exchange (ASDE) program. Utveksling av et felles luftsituasjonsbilde mellom NATO, Sverige og Finland ville gi alle parter bedre situasjonsoversikt, uten å generere noen vesentlig økte kostnader. Sverige, Finland og Danmark utvekslet også etter hvert, sammen med de baltiske landene, Polen og Tyskland, et felles maritimt situasjonsbilde i Østersjøen (SUCBAS). Her ønsket imidlertid ikke Norge å delta på grunn av kostnadene med en slik deltagelse.<sup>200</sup>

### Felles utvikling og anskaffelser av materiell

Samarbeid om trening, øvelser og operasjoner var «lavhengende frukter».<sup>201</sup> Disse initiativene ga raske resultater og kunne, med noen tilpasninger, gjennomføres uten større inngripen i nasjonale utdanningssystemer eller materiellanskaffelsesprosesser. Det identifiserte potensial for betydelige innsparinger, samt for å bibeholde dybden og bredden i de nasjonale forsvarsstrukturene, krevde en langt mer gjennomgripende form for integrasjon. Her var en stor grad av *systemlighet* påkrevd. På dette mye mer krevende feltet viste NORDEFECO-samarbeidet seg å være langt mindre vellykket.

Allerede før NORDEFECO hadde de nordiske landene en lang historie med mindre enn vellykkede felles materiellanskaffelsesprosjekter. Gjennom NORDAC forsøkte man lenge å anskaffe et felles standardhelikopter for de nordiske landene. Dette forsøket mislyktes da Danmark, som ønsket et felles transport- og redningshelikopter, i 2001 valgte AgustaWestland EH101. Norge, Sverige og Finland valgte på sin side NHIndustries NH90.<sup>202</sup> De landene som valgte NH90 kjøpte også høyst ulike varianter av helikopteret. Norge bestilte det maritime helikopteret (NFH), Sverige og Finland hovedsakelig det taktiske transporthelikopteret (TTH).

Utviklingen og anskaffelsen av en felles nordisk ubåt, «Prosjekt Viking», var i enda mindre grad en suksess. Finland, som ikke har hatt ubåter etter andre verdenskrig, deltok aldri fullt ut i prosjektet. Det viste seg også svært vanskelig for Norge, Sverige og Danmark å bli enige om behovene. Norge, som skulle operere ubåter i Atlanteren og Barentshavet, ønsket seg ubåter

(200) Saxi, *Nordic Defence Cooperation after the Cold War*: 43.

(201) Begrepet «lavhengende frukter» var mye brukt i samarbeidet. Se for eksempel NORDEFECO, *Annual Report 2012*: 2.

(202) Björn Hagelin, «Hardware politics, 'hard politics' or 'where, politics?': Nordic defence equipment cooperation in the EU context», i *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, redigert av Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf, og Bengt Sundelius (Oxford: Oxford University Press, 2006), 170.

som kunne gå dypere samt ha større fart og utholdenhet, enn det Sverige og Danmark hadde behov for. I 2003 ble Norge observatør, og i 2004 trakk Danmark seg fra prosjektet da landet avvirket sin ubåtkapasitet. Sverige ble da stående alene igjen.<sup>203</sup> Da Norge i april 2016 annonserte favorittene til å erstatte landets Ula-klasse-ubåter var svenske Saab Kockums A26-klassen ikke en kandidat. Valget sto i stedet mellom franske og tyske ubåttyper.<sup>204</sup> Helikopter- og ubåtprosjektene svært begrensede suksess var et forvarsel om de utfordringene som skulle komme på materiellsiden i NORDEFKO. Allerede da NORDSUP-prosessen var i sin spede begynnelse, kom det første opplevde tilbakeslaget på materiellsamarbeidssiden: valg av nye kampfly.

Både Norge og Danmark sto i andre halvdel av 2000-tallet foran en beslutning om å erstatte sine F-16-kampfly, som var blitt anskaffet tidlig på 1980-tallet. I november 2008 annonserte Norge at landet ville anskaffe det amerikanske F-35. Det svenske JAS-39 Gripen NG var den andre kandidaten. F-35 ble av norske myndigheter vurdert som operativt, teknisk og prismessig bedre enn Gripen NG.<sup>205</sup> Selv om den norske kampflyanskaffelsen aldri hadde vært en del av NORDSUP-prosessen,<sup>206</sup> utløste beslutningen frustrasjon i Sverige. Særlig påstanden om at F-35 skulle være billigere enn Gripen, ble kritisert. Statsminister Fredrik Reinfeldt uttalte at han var «skuffet og overrasket», og karakteriserte valget som «et tilbakeslag for våre ambisjoner om å utvikle nordiske løsninger». Forsvarsminister Sten Tolgfors uttalte at «det hadde vært svært viktig for det svensk-norske forsvarsarbeidet om Norge hadde valgt Gripen».<sup>207</sup> I 2014 trakk Sverige seg fra konkurransen om å erstatte de danske F-16-kampflyene, og i mai 2016 annonserte som ventet den danske regjeringen at også Danmark ønsket å anskaffe F-35.<sup>208</sup> Beslutningene var ikke bare et tilbakeslag for svensk våpenindustri, men også for det som kunne blitt et nært nordisk kampflysamarbeid.

---

(203) Ibid; Forsvarets Forum, «Nordisk ubåt-samarbeid i fare», *Forsvarets Forum* (1. juni 2004).

(204) Rune Thomas Ege, «Vraker svenskene - igjen», *Verdens Gang*, 8. april 2016.

(205) Forsvarsdepartementet, *Nye kampfly til Forsvaret*, Stortingsproposisjon nr. 36 (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2008–09), 1, 7.

(206) Sverre Diesen og Håkan Syrén, Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete - *Slutrapport* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2007), 6.

(207) Odd Inge Skjævesland, «Svenskene: Tilbakeslag for samarbeidet», *Aftenposten Morgen*, 21. november 2008.

(208) Jacob Svendsen, «Sverige opgiver at sælge kampfly til Danmark», *Politiken*, 21. juli 2014; Jacob Svendsen og Kristian Klarskov, «Regeringen vil købe 27 F-35 kampfly», *Politiken*, 11. mai 2016.

Kampflybeslutningene var likevel ikke veldig overraskende: her spilte sikkerhetspolitikken og det sentrale forholdet til USA en avgjørende rolle.<sup>209</sup> På sjøsiden var også de geografisk betingede behovene svært ulike. Mer oppsiktsvekkende var derfor de betydelige problemene som oppsto med anskaffelser av felles artilleri og kjøretøyer til det norske og svenske landforsvaret. Det norsk-svenske forholdet utgjorde «hovedaksen» i det nordiske våpeneksportmarkedet: landene var hverandres viktigste nordiske handelspartnere når det gjaldt våpen og militært utstyr.<sup>210</sup> Om man skulle lykkes med felles anskaffelser mellom to eller flere nordiske land, syntes dette å gi et godt utgangspunkt. Felles anskaffelser til landforsvarene i de to landene syntes å være en gyllen mulighet for samarbeid, da den norske og svenske hæren allerede benyttet mye av det samme utstyret.<sup>211</sup>

Et «flaggskipsprosjekt» for NORDSUP rund 2007-08 var ideen om å standardisere landforsvarets utrustning. Dette skulle hovedsakelig oppnås gjennom å utvikle en standardisert mekanisert bataljon: MekB 2020. Visjonen skulle realiseres gjennom felles nyanskaffelser samt koordinerte midtlivsoppdateringer (MLU) på eksisterende utstyr. Stridsvogner og stormpanservogner skulle gjennomgå felles MLU, og et felles nytt artillerisystem anskaffes. Dette ville gi store effekter, både når det gjaldt kostnadseffektivitet og økt operativ evne. Merkbare gevinster fra samarbeidet var forventet alt i 2019 (MekB) og 2013 (artilleri). Norge og Sverige ledet an i denne prosessen, med Finland som en særlig interessert og involvert tredjepart.<sup>212</sup>

I mai 2007 undertegnet Norge og Sverige en avtale om å utvikle artillerisystemet Archer i fellesskap. Forventningene var høye. Avtalen ble beskrevet som «et betydelig gjennombrudd for det praktiske militære samarbeidet

---

(209) Etter at NORSUP-samarbeidet ble lansert i juni 2008, skrev den amerikanske ambassadøren i Oslo, Benson K. Whitney, i et brev til sine overordnede i Washington D.C. at USA burde «minne Norge på hvor landets sikkerhetsgaranti kommer fra». At Norge kunne komme til å velge et svensk heller en et amerikansk kampfly, var en sentral bekymring for den amerikanske ambassadøren. Anbjørg Bakke et al., «USA bør minne Norge på hvor landets sikkerhetsgaranti kommer fra», *Aftenposten Morgen*, 20. desember 2010.

(210) Hagelin, «Hardware politics, 'hard politics' or 'where, politics?'», 167-169.

(211) Saxi, *Nordic Defence Cooperation after the Cold War*: 51.

(212) Juhani Kaskeala, «Ömsesidigt förstärkande strukturer - ett finskt perspektiv» (Oslo: Oslo Militære Samfund, 12. januar 2009); NORDSUP, *Memorandum of Understanding on Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP)*: 6-7, A:6-A:8; Diesen og Syrén, *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar*: 10-14.

mellom Norge og Sverige».<sup>213</sup> «Vi kommer til å få det samme materiellet og den samme kompetansen», uttalte en representant for Forsvarsdepartementet i Norge. «Det betyr store besparelser ved at vi har ett apparat istedenfor to.»<sup>214</sup> Norge og Sverige planla i 2009 å anskaffe 24 Archer 155 mm hjulgående og selvdrevne artilleriskyts hver.<sup>215</sup> Daværende forsvarsminister Espen Barth Eide oppsummerte i 2012 de enda vedvarende ambisjonene rundt systemlikhet knyttet til det felles prosjektet:

Dette er et godt og konkret eksempel på smart defense. Når vi kjøper et slikt system sammen, kan vi dele på utgiftene. Men like viktig er det av vi kan trene sammen og utvikle systemet videre sammen. På sikt er målet å kunne stille et felles bidrag til internasjonale operasjoner.<sup>216</sup>

Eide beskrev i 2012 Archer som «en spydspiss» i det nordiske samarbeidet. Overraskelsen var derfor stor i mange kretser da Norge i desember 2013, etter å ha investert NOK 500 millioner, brøt kontrakten til en verdi av NOK 2 milliarder og trakk seg fra prosjektet. Begrunnelsen var at systemet ikke oppfylte den norske Hærens behov.<sup>217</sup> Omtrent samtidig kom nyheten om at den felles norsk-svenske bestillingen av 1000–2000 spesiallastebiler fra tyske MAN Rheinmetall, til rundt NOK 7 milliarder, var utsatt på ubestemt tid. Årsaken var anklager i *Svenska Dagbladet* om uryddigheter i anbudsprosessen i Sverige. Prosjektet skulle vært et mønstereksempel på mulighetene for å spare penger gjennom felles anskaffelser. Nå gikk Norge videre med prosjektet, foreløpig uten Sverige.<sup>218</sup>

Over en tiårsperiode hadde to eller flere nordiske land gjentatte ganger mislyktes med å anskaffe felles våpen og utstyr, inkludert helikoptre, ubåter, kampfly, artilleri og lastebiler. Det var ikke dermed sagt at det ikke også

---

(213) Forsvarsdepartementet, «Norsk-svensk samarbeid om fremtidens artilleri – invitasjon til signering av avtalen» (Oslo: Forsvarsdepartementet, 30. mai 2007).

(214) Oberst Trond Lundberg, sitert i NTB, «Norske og svenske soldater skal kjempe sammen», *Norsk Telegrambyrå*, 30. mai 2007.

(215) Forsvarsdepartementet, *Om investeringar i Forsvaret*, Stortingsproposisjon nr. 70 (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2008–09), 3.

(216) «Første gang på norsk jord» (Oslo: Forsvarsdepartementet, 21. mars 2012).

(217) Sveinung Berg Bentzrød, «Sverige beholder, Norge kaster», *Aftenposten Morgen*, 8. desember 2013.

(218) Siri Gedde-Dahl og Sveinung Berg Bentzrød, «Smell for militært samarbeid», *Aftenposten Morgen*, 19. desember 2013.

hadde vært vellykkede prosjekter.<sup>219</sup> Men disse anskaffelsene av lignende utstyr ledet ikke til noen tett integrasjon av styrkeproduksjonen i de nordiske landene. Når nordiske land kjøpte lignende utstyr, var dette også i all hovedsak et resultat av nasjonale planleggingsprosesser som identifiserte nasjonale militære behov. Noen koordinert utvikling av forsvarene, og harmonisering av militære behov, ble aldri realisert.

### **Den militære oppslutningen om samarbeidslinjen eroderer**

Initiativet til et forsterket nordisk forsvarssamarbeid kom opprinnelig fra forsvarssjefene i Norge, Sverige og Finland på midten av 2000-tallet. I alle de tre landene ble imidlertid forsvarsmaktenes tro på nordisk samarbeid spesielt, og flernasjonale løsninger generelt, svekket etter avgangen til disse opprinnelige grunnleggerne. Istedenfor å se til flernasjonalt samarbeid som den primære løsningen på forvarsøkonomiske utfordringer, satset man i økende grad på økte bevilgninger. Norge kan her tjene som eksempel.

Etter Diesens avgang i 2009 fulgte hans direkte etterfølger, general Harald Sunde, først lojalt opp de pågående prosessene.<sup>220</sup> I sitt Militærfaglige råd 2011 til langtidsplanen for 2012-16 anbefalte han «at flernasjonalt samarbeid styrkes og prioriteres sterkere i fremtiden», og at det nordiske samarbeidet i særdeleshet ble videreutviklet. Samarbeid om «felles løsninger» skulle enda ha «høy prioritet».<sup>221</sup> Til tross for dette var Sunde merkbart mindre aktiv som en pådriver for samarbeid enn sin forgjenger. En forklaring var nok at han ikke delte sin forgjengers økonomiske pessimisme. Sunde anså tvert imot at det eksisterende budsjettnivået ga «et godt grunnlag for Forsvarets videre utvikling».<sup>222</sup> Med overgangen til admiral Haakon Bruun-Hanssen i 2013 ble samarbeidslinjen ytterligere svekket.

Ulikt Sunde, men i likhet med Diesen, var Bruun-Hanssen overbevist om at det norske Forsvaret «ikke lar seg videreføre innenfor gjeldende økonomiske rammer».<sup>223</sup> Samtidig gjorde han i sitt Militærfaglige råd, lagt frem i 2015,

(219) I løpet av 2000-tallet hadde for eksempel Sverige, Norge, Danmark, og Finland anskaffet ulike varianter av den svenske stormpanservognen CV90. Finland hadde også kjøpt det norske NASAM bakke-til-luft-missilsystemet.

(220) For en oppsummering av Diesens tanker rundt behovet for flernasjonalt forsvarssamarbeid, se f.eks. Diesen, *Fornyelse eller forvitring?*, 147-154.

(221) Forsvarssjefen, *Forsvarssjefens fagmilitære råd* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2011), 10-11.

(222) *Ibid.*, 5.

(223) *Et forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2015), 8.



det klart at den norske forsvarsledelsen nå ikke lenger anså flernasjonalt samarbeid som løsningen på Forsvarets økonomiske utfordringer:

Gjennom de siste tiårene har Forsvaret erfart at ulike mål, industrielle interesser og behovet for å bevare suverenitet, setter grenser for hvor langt samarbeidet kan trekkes. Forsvaret ser *ingen umiddelbare nye gevinster innenfor flernasjonalt samarbeid*, med mindre det er større politisk vilje til å løse denne typen utfordringer.<sup>224</sup>

I stedet for flernasjonalt samarbeid satset Bruun-Hanssen nå på det som Diesen hadde sett på som politisk usannsynlig: å få mere penger. I dette fikk han drahjelp av den forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen i Norges nærområder.

Russland okkupasjon av Krim og militære intervensjon i Øst-Ukraina i 2014 ble i Norge oppfattet som «en vesentlig endring av den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa». Man sto nå overfor et «mer aggressivt» Russland som «har en klar vilje til å bruke makt overfor naboland».<sup>225</sup> Den norske forsvarsministeren karakteriserte nå Norges «geopolitiske omgivelser» som «varig endret».<sup>226</sup> Bruun-Hanssens militærfaglige råd inneholdt en anbefaling om å øke forsvarsbevilgningene med totalt NOK 175 milliarder de neste 20 årene. Dette ville ifølge forsvarssjefen være tilstrekkelig til å etablere et sikkerhetspolitisk påkrevd «førstelinjeforsvar for NATO» som ville kunne møte et væpnet angrep i påvente av allierte forsterkninger. Forsvarets viktigste rolle var å ha en «avskrekkende effekt».<sup>227</sup>

I 2016 fulgte den norske regjeringen langt på vei forsvarssjefens råd. Langtidsplanene la opp til å øke bevilgningene med NOK 165 milliarder de neste 20 år. Denne økningen av forsvarsbudsjettet ville komme i tillegg til den allerede planlagte tilleggsfinansieringen for anskaffelsen av F-35-kampfly. Fra NOK 43,8 milliarder i 2015 skulle forsvarsbudsjettet økes til NOK 53 milliarder i 2020. Av særlig betydning var at planen for første gang tok hensyn til den særegne kostnadsutviklingen i forsvarssektoren, og tok mål av

---

(224) Ibid., 30-31. Uthevning tillagt.

(225) Etterretningstjenesten, *FOKUS 2015: Etterretningstjenestens vurdering* (Oslo: Forsvaret, 2015), 3.

(226) Ine Eriksen Søreide, *Ny langtidsplan for forsvarssektoren – anmodning om forsvarssjefens tilråkning om den videre utviklingen av Forsvaret* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 1. oktober 2014), 2.

(227) Forsvarssjefen, *Et forsvar i endring*: 4, 16-17, 68.

seg til å kompensere fullt ut for denne.<sup>228</sup> Den manglende kompensasjonen for denne særlige kostnadsveksten hadde tidligere vært hoveddrivkraften bak det norsk-svenske forsvarssamarbeidsinitiativet i 2006-07. Nå ble denne drivkraften merkbart redusert.

I Sverige og Finland så man også, som i Norge, en økende desillusjonering når det gjaldt det nordiske forsvarssamarbeidets økonomiske innsparingspotensial. I oktober 2013 ble en utredning om Sveriges internasjonale forsvarspolitiske samarbeid lagt frem av den erfarne svenske diplomaten Tomas Bertelman. Konklusjonene i den såkalte «Bertelman-utredningen» var nedslående:

Den övergripande slutsatsen av denna utredning är emellertid att ingen del av vårt internationella försvarssamarbete under nuvarande förutsättningar kan ge sådana effektivitetsvinster eller förmågehöjande effekter att det på något avgörande sätt påverkar svensk försvarsekonomi eller svensk försvarsförmåga [...] i de större sammanhangen förblir effekterna marginella.<sup>229</sup>

Årsaken til den manglende effekten var at det var en stor avstand mellom positiv retorikk og reell politisk vilje når det gjaldt nordisk forsvarssamarbeid. Alle de nordiske forsvarsmaktene var ifølge Bertelman enige om at den politiske viljen til å ta vanskelige valg, som var en nødvendig forutsetning for å lykkes, ikke i tilstrekkelig grad var til stede.<sup>230</sup> I Finland hadde for eksempel Kaskela etterfølger, general Ari Puheloinen, i mars 2013 gjort det klart at NORDEFECO så langt ikke hadde ført til økonomiske innsparinger av betydning for Finland. Ifølge Puheloinen ville samarbeid heller ikke kunne løse det finske forsvarrets økonomiske utfordringer i fremtiden.<sup>231</sup>

Som i Norge ble den forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen Forsvarsmaktens redning i Sverige. I 2012, i kjølvannet av Georgia-krigen og russisk opprustning i Sveriges nærområder, hadde Syrén's etterfølger, general Sverker Göranson, introdusert begrepet «*enveckasförsvaret*» i den svenske

---

(228) Forsvarsdepartementet, *Kampkraft og bærekraft: Langtidsplan for forsvarssektoren*, Prop. 151 S (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2015-16), 38-43.

(229) Utredningen om Sveriges internasjonella försvarspolitiska samarbete, *Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet*, Fö 2013:B (Stockholm: Forsvarsdepartementet, 2013), 9.

(230) *Ibid.*, 30.

(231) Finnish Defence Forces (FDF). «Commander warns not to expect too much of Nordic cooperation at this stage». (Helsinki: FDF), 2013.

offentligheten. Han fortalte pressen at Sverige kun kunne forsvare seg «ungefår en vecka på egen hand» om man ble angrepet. Göranson var tydelig på at Försvarsmakten trengte økte bevilgninger.<sup>232</sup> Etter starten av «ukrainakrisen» i mars 2014 fulgte den svenske regjeringen opp. I Försvarsbeslutet 2015 noterte den svenske regjeringen at «den ryska ledningen har visat att den är beredd att använda den militära förmågan för att uppnå sina politiska mål. Den försämrade säkerhetspolitiska situationen innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan».<sup>233</sup> For å styrke forsvarsmaktens operative evne besluttet regjeringen å øke en allerede vedtatt opptrapping av forsvarsbevilgningene med ytterligere SEK 10,2 milliarder i perioden 2016–20. Fra SEK 42 milliarder i 2016 skulle forsvarsbudsjettet økes til SEK 50 milliarder i 2020.<sup>234</sup>

For første gang siden 1990 skulle forsvarsbudsjettets andel av BNP nå øke i Norge og noenlunde stabilisere seg i Sverige og Finland.<sup>235</sup> Den nærmest eksistensielle frykten for at forsvarerne kunne forvitte i takt med deres synkende kjøpekraft, som hadde vært så utbredt i Norge, Sverige og Finland på midten av 2000-tallet, syntes nå i litt mindre grad tilstedeværende. Forsvarsmaktens økte kjøpekraft, og deres tapte tiltro til at et tett flernasjonalt samarbeid kunne gi store økonomisk innsparinger, reduserte interessen for å integrere produksjonen av militærmakten i de nordiske landene. Initiativet i samarbeidet flyttet seg derfor over fra de militære til de politiske ledelsene i landene.

### **Et mer sikkerhetspolitisk nordisk forsvarssamarbeid**

Til tross for de mange tilbakeslagene på materiellsiden, var det helt klart sikkerhetspolitikken som lenge utgjorde den største utfordringen for NORDEFCO. På den ene siden var NATO-medlemmene Norge, Danmark og Island skeptiske til alt som kunne tenkes å underminere NATOs sentrale posisjon: de ønsket ikke noe «mini-NATO».<sup>236</sup> Som den norske utenriksministeren uttrykte det i 2009: «den fundamentale sikkerhet for oss, den eksistensielle

---

(232) Mikael Holmström, «Försvar med tidsgräns», *Svenska Dagbladet*, 30. desember 2012.

(233) Försvarsdepartementet, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, Prop. 2014/15:109 (Stockholm: Försvarsdepartementet, 23. april 2015), 1.

(234) *Ibid.*, 61–62.

(235) Alessandro Marrone, Olivier de France og Daniele Fattibene, *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Developments, Trends and Drivers* (Rome: Istituto Affari Internazionali, januar 2016), 12–15.

(236) Ellemann-Jensen og Fugl, «Det nordiske område kan blive en farlig skueplads», 21.

statsikkerhet, avhenger av NATO, og jeg vil aldri gå inn for at vi skal ha en annen type erklæring, som bidrar til å erstatte den». <sup>237</sup> På den andre siden var de militært alliansefrie, tidligere nøytrale, landene Sverige og Finland. <sup>238</sup> De var forsiktige med å inngå samarbeidsavtaler som kunne underminere deres militære alliansefrihet.

Sverige hadde beveget seg lengst i retning av å utveksle forpliktende sikkerhetspolitiske garantier med andre nordiske land. I 2009 erklærte den svenske regjeringen at landet ikke ville «förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat [EU-] medlemsland eller nordiskt land», og at Sverige «förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas». <sup>239</sup> Likevel, som den svenske Forsvarsberedningen konkluderte i 2014, Sveriges forsvars- og sikkerhetssamarbeid med andre land «begränsas ytterst av att vi inte åtar oss försvarsförpliktelser». <sup>240</sup> «Berelman-utredningen» konkluderte i 2013 med at det tett sammenvevede militære samarbeidet som var blitt forespeilet i NORDSUP-prosessen, ikke kunne realiseres uten en «gemensam säkerhetspolitisk ram för de nordiska länderna». En slik felles ramme ble kun betraktet som tenkelig om Sverige og Finland gikk med i NATO. <sup>241</sup>

De sikkerhetspolitiske begrensningene kom til uttrykk på flere måter. I april 2011 ble man kun enige om en meget vagt formulert «nordisk solidaritets-erklæring». De nordiske landene skulle løse utenriks- og sikkerhetspolitiske utfordringer «i solidarisk ånd», og, om et av de nordiske landene skulle rammes av «natur- eller menneskeskapte katastrofer, digitale angrep og terrorangrep» skulle de andre, om de ble forespurt, bistå med «relevante midler». Samtidig ble det igjen slått fast at det nordiske samarbeidet kun skulle komplementere det europeiske og euroatlantiske samarbeidet. <sup>242</sup> Op-

(237) Jonas Gahr Støre og Bjørn Hansen, «Nye horisonter for moderne nordisk historie», i *En for alle, alle for en: nyt nordisk forsvarssamarbejde?*, redigert av Michael Funch og Jesper Schou-Knudsen (København: Nordisk Ministerråd, 2009), 51. Oversatt fra dansk til norsk.

(238) Siden EU-medlemskapet i 1995 ble begrepet *nøytralitet* erstattet med *militær alliansefrihet*.

(239) Forsvarsdepartementet, *Ett användbart försvar*, Prop. 2008/09:140 (Stockholm: Forsvarsdepartementet, 19. mars 2009), 29.

(240) Forsvarsberedningen, *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20 (Stockholm: Forsvarsdepartementet, 15. mai 2014), 86.

(241) Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete, *Försvarspolitiskt samarbete*, 25.

(242) Utenriksdepartementet, «Den nordiske solidaritetserklæringen» (Oslo: Utenriksdepartementet, april 2011).

pfølgingen av Stoltenberg-rapportens forslag om å etablere et felles nordisk ansvar for luftpatruljering (*air policing*) over Island illustrerte også begrensningene. I februar 2014 deployerte norske, svenske og finske jagerfly for første gang til Island på en felles øvelse. Likevel sto de norske flyene alene for NATOs jagerflyberedskap (QRA) på Island under øvelsen. En av årsakene var motforestillinger fra flere NATO-land mot å la ikke-medlemmer ta del i alliansens kjernefunksjoner, som QRA-beredskapen.<sup>243</sup>

Det som bidro til vesentlig å heve det sikkerhetspolitiske ambisjonsnivået for nordisk forsvarssamarbeid, var økende bekymring knyttet til russiske intensjoner. I april 2015 publiserte de fire nordiske forsvarsministrene og den islandske utenriksministeren en felles kronikk i den norske avisen *Aftenposten*. I den karakteriserte de den russiske opptreden i Ukraina i 2014 som årsaken til at sikkerhetssituasjonen i det nordiske nærområdet nå var blitt merkbart forverret. Ministrene argumenterte for at man nå sto overfor en ny normalsituasjon: «vi må konstatere at det ikke lenger er *business as usual*». Ministrene gjorde klart at de nordiske landene ønsket å møte denne situasjonen med et fordypet nordisk forsvarssamarbeid, både multilateralt og bilateralt.<sup>244</sup>

Den nye sikkerhetspolitiske situasjonen var en viktig faktor i det fordypede bilaterale forsvarssamarbeidet som ble etablert mellom Sverige og Finland fra 2013. Dette samarbeidet var i hovedsak drevet av sikkerhetspolitiske behov snarere enn forsvarsøkonomi.<sup>245</sup> Som den fremtidige svenske forsvarsministeren Peter Hultqvist uttrykte det i mars 2014, «nu handlar det på det nordiska planet om att gå från projekt, utbildning, övning och samarbete i internationella operationer till mer av skarpt ansvarstagande för vårt eget närområde».<sup>246</sup> Det ble etter hvert signalisert fra regjeringene i Stockholm og Helsingfors at samarbeidsdiskusjonene mellom forsvarsmaktene også

---

(243) Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete, *Försvarspolitiskt samarbete*, 28.

(244) Ine Eriksen Søreide et al., «Vi må forholde oss til Russlands handlemåte, ikke Kremles retorikk», *Aftenposten Morgen*, 10. april 2015.

(245) Finnish Defence Forces and Swedish Armed Forces, *Final reports on deepened defence cooperation between Finland and Sweden* (Stockholm: Swedish Armed Forces, 2015).

(246) Peter Hultqvist, «Försvara Sverige i Sverige är viktigast», *Vårt Försvar*, nr. 1 (mars 2014), 22. Hultqvist ble forsvarsminister i oktober 2014.

kunne ta for seg hvordan man kunne operere sammen i krise- og krigstid.<sup>247</sup> Målsetningen syntes å være økt avskrekkende effekt vis-à-vis Russland.

Også det multilaterale arbeidet i NORDEFECO ble nå preget av den forverrede sikkerhetspolitiske situasjonen. Under det norske formannskapet i 2014 var det et hovedmål å utvikle NORDEFECO som et «forum for sikkerhetspolitisk dialog» mellom de nordiske landene.<sup>248</sup> «Det at vi har en så lik forståelse av hvordan det sikkerhetspolitiske landskapet rundt oss ser ut, er en styrke» uttalte den norske forsvarsministeren.<sup>249</sup> Den økte kontakten mellom de forsvarspolitiske beslutningssentrene i Norden var en konsekvens av NORDEFECO-samarbeidet. I tillegg til møter på politisk nivå hadde samarbeidet også ført til regelmessige møter mellom statssekretærer, departementssjefer og høyere embetsmenn i de nordiske forsvarsdepartementene.<sup>250</sup>

I det påfølgende året, under det svenske formannskapet, var det sterkt fokus på å utvikle sikre kanaler for kommunikasjon mellom de nordiske hovedstedene i krisetider, både på strategisk og militært nivå. Tekniske løsninger for en slik sikker kommunikasjon skulle være ferdig etablert i løpet av 2016. Et bedre nordisk samarbeid om luftovervåkning, som ville gi bedre situasjonsoversikt, var også høyt prioritert.<sup>251</sup> Det danske formannskapet i 2016 la vekt på å arbeide mot å åpne de nordiske landenes luft-, sjø- og landterritorium opp for hverandres forsvarsmakter i fredstid.<sup>252</sup> Forbildet var en svensk-dansk avtale fra januar 2016 som ga landene bedre militær tilgang til hverandres luft- og sjøterritorium samt forbedret utveksling av luft- og sjøovervåkningsdata.<sup>253</sup> Fellesnevneren for alle disse tiltakene var at de i stor grad var ment å være et nordisk svar på Russlands stadig mer uforutsigbare adferd og økte militære aktivitet i Østersjø-området. Mønsteret i

(247) Charly Salenius-Pasternak og Karlis Neretnieks, *Svensk-finskt militärt samarbete: Vad talar vi om?* (Stockholm: Frivärld, april 2016).

(248) NORDEFECO, *Annual Report 2014* (Oslo: The Norwegian chairmanship of NORDEFECO, February 2015), 2, 7, 10.

(249) Ine Eriksen Søreide, sitert i NTB, «Søreide roser nordisk forsvarssamarbeid», *Norsk Telegrambyrå*, 10. november 2015.

(250) Nordisk Ministerråds sekretariat, *Nordens tid er nu: Nyt Norden 2.0 – næste fase af reformarbejdet* (København: Nordisk Ministerråd, 2016), 64.

(251) NORDEFECO, *Annual Report 2015* (Stockholm: Swedish Ministry of Defence, January 2016), 5.

(252) Forsvarsministeriet. «Nordiske forsvarsministre enige om et styrket forsvarssamarbejde» (København: Forsvarsministeriet, 2016).

(253) Danish and Swedish Ministry of Defence, *Memorandum of understanding on the Enhanced Defence Cooperation within the Air and Maritime Domain* (Copenhagen and Stockholm: Danish and Swedish MoD, 2016).

NORDEFKO i 2016 var derfor blitt ganske annerledes enn da NORDSUP-prosessen startet i 2006. Fokuset var tematisk endret, fra forsvarsøkonomi til sikkerhetspolitikk. I tillegg hadde det geografiske tyngdepunktet beveget seg nærmere Østersjøen, fra å være norsk-svensk til å bli svensk-finsk og til og med svensk-dansk.

### **Hvordan revitalisere forsvarssamarbeidet?**

Ti år etter offentliggjøringen av den norsk-svenske mulighetsstudien synes det klart at man ikke har lyktes i å etablere noen felles militær styrkeproduksjon i de nordiske landene. Det har ikke blitt til noen koordinert utvikling av de nordiske landenes forsvar, og ingen intendert systemlikhet har oppstått. Som et resultat av dette har de økonomiske og operative gevinstene man så for seg, ikke blitt realisert. Hvilken lærdom kan man så trekke frem etter ti år med samarbeid?

De største fiaskoene i samarbeidet har vært å finne innenfor felles materiel-lanskaffelsesprosjekter. Det har vist seg svært vanskelig å komme frem til felles militærfaglige behov. I tillegg har tunge nasjonale sikkerhetspolitiske og industripolitiske interesser lagt sterke føringer på prosessene. Til og med prosjekter hvor man har gått sammen for i fellesskap å kjøpe inn militær «hylleware» utenfor Norden, har mislyktes. Lærdommene synes å være at ambisjonen om flernasjonale fellesanskaffelser som en hovedregel bør oppgis, noe som allerede i praksis har skjedd. Anskaffelse av felles materiell var en viktig forutsetning for å realisere den ønskede systemlikheten, som igjen skulle lede til en felles styrkeproduksjon. Det er i dag enighet om at den politiske viljen til å ta de grep som kreves for å realisere visjonen om felles styrkeproduksjon i Norden, ikke er til stede.

De mest vellykkede delene av samarbeidet er å finne innenfor området felles øvelser, trening, operasjoner og i mindre grad utdannelsen. Innhøsting av slike «lavthengende frukter»

gir langt mindre besparelser enn felles styrkeproduksjon, men er enklere og raskere å realisere. Her er det unison enighet om at det tette nordiske samarbeidet som har oppstått her, gir god effekt i form av større og mer realistiske øvelser, og at felles trening av en del personellkategorier og felles kursavholdelse er både ressursbesparende og kvalitetshevende. En viss samordning av de nordiske landenes bidrag i internasjonale operasjoner, særlig innen felles logistikk og felles pre-deployeringstrening, har også gitt økt operativ effekt og økonomiske besparelser.

Et tett samarbeid om militære øvelser har også en viktig sikkerhetspolitisk signaleffekt i Nordens nærrområder. Det signaliserer at de nordiske landene mener alvor når de sier at de står sammen om å møte utfordringen fra et revisjonistisk Russland. Nordens europeiske og nordamerikanske allierte og partnere, særlig USA, både støtter og forventer at de nordiske landene står samlet. Den felles erklæringen fra det nordisk-amerikanske toppmøte i mai 2016 nevner spesielt amerikansk støtte til nordisk forsvarssamarbeid, og signaliserer USAs ønske om å delta i «trening og øvelser» innenfor denne rammen.<sup>254</sup>

Prosesen som ledet frem til NORDSUP/NORDEFECO, tok utgangspunkt i funksjonelle forsvarsøkonomiske behov, mens den langt på vei neglisjerte eller ignorerte utenriks- og sikkerhetspolitikken. En slik tilnærming var tenkelig i det langt **gunstigere** europeiske og nordiske sikkerhetspolitiske klimaet på midten av 2000-tallet, men det er ikke lenger fruktbart i dag. Tvert imot bør nordisk forsvarssamarbeid konsentreres om områder hvor det er sterk vekselvirkning mellom forsvarsøkonomi og sikkerhetspolitikk: man bør prioritere samarbeidsformer som gir både sikkerhetspolitiske, operative, og økonomiske gevinster.

Kanskje kan det fordypede bilaterale svensk-finske forsvarssamarbeidet tjene som modell for NORDEFECO i fremtiden? Samarbeidet har beveget seg mot en målsetning om å etablere militær evne og beredskap til å operere sammen i krise og krig. Samtidig innebærer det, til forskjell fra en militærallianse, ingen forpliktelse til å gjøre det.<sup>255</sup> En slik konstruktiv ambiguitet representerer ytterpunktet for hva som er sikkerhetspolitisk mulig å oppnå uten svensk og finsk medlemskap i NATO. I fravær av formelle sikkerhetspolitiske garantier må et slikt samarbeid i stor grad bygge på de nære politiske relasjonene og den omfattende graden av tillit som eksisterer mellom de nordiske landene. Som en tidligere islandsk utenriksminister uttrykte det: «Det er lidt ligesom familierelationer. Man er jo ikke altid enig med sin familie, men hvis noget hænder, så er den der».<sup>256</sup> Et nært nordisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid av denne typen vil stille potensielle

---

(254) The White House Office of the Press Secretary, *U.S.-Nordic Leaders' Summit Joint Statement* (Washington D.C.: The White House, 13 May 2016).

(255) Se for eksempel Mika Kari, «Towards active cooperation in defence», *Baltic Rim Economies*, no. 1 (29 February 2016), 8.

(256) Ingibjörg Sólrún Gísladóttir og Bogi Ágústsson, «Et spesialisert udenrigspolitisk samarbejde», i *En for alle, alle for en: nyt nordisk forsvarssamarbejde?*, redigert av Michael Funch og Jesper Schou-Knudsen (København: Nordisk Ministerråd, 2009), 41.



sikkerhetspolitiske utfordrere (les: Russland) overfor et mer uforutsigbart, komplekst og sammensatt militært situasjonsbilde i Norden. Det vil øke terskelen for å bruke militærmakt mot de nordiske landene.

Et slikt sikkerhetspolitisk drevet samarbeid bør utvides til i større grad også å inkorporere de utsatte og sårbare baltiske landene. Det innebærer også å knytte sterkere bånd vestover og sørover, til tunge europeiske NATO-land som Storbritannia og Tyskland, samt Nederland og Polen. Den britisk-initierte grupperingen «Northern Group» bringer sammen de nordiske og baltiske landene samt disse fire nøkkellandene i en gruppering for likesinnede nasjoner. NORDEFECO bør etterstrebe å være en tettere integrert undergruppering av denne større gruppen. De nordiske landene bør vurdere å koordinere sin deltagelse i det tyske «rammenasjon»-initiativet og i det britiskledede «Joint Expeditionary Force». Alle disse grupperingene er komplementerende til det bredere europeiske og transatlantiske samarbeidet innen EU og NATO. Til sist bør de nordiske landene i større grad involvere USA i sine samarbeidsinitiativer, særlig når det gjelder øvelser. Dette vil gi større og bedre øvelser, sikkerhetspolitiske gevinster, og gjøre at de felle-snordiske aktivitetene blir prioritert opp av de nordiske forsvarsmaktene.

### Konklusjon

Det nordiske forsvarssamarbeidet har mange fordeler vis-à-vis større og mer heterogene samarbeidsfora som NATO og EU: politiske, kulturelle og lingvistiske likheter, geografisk nærhet, samt en relativt stor grad av militær kompatibilitet både organisatorisk og materiellmessig. Det er fullt mulig å kapitalisere på disse fordelene til tross for de grunnleggende sikkerhetspolitiske ulikhetene mellom de nordiske landene. Det er en stor fordel at samarbeidet ikke er politisk kontroversielt i noen nordiske land.<sup>257</sup> Det blir tvert imot oppfattet «som en selvfølge».<sup>258</sup> Det eksisterer også en grunnleggende tillit blant landene.

Samtidig er tiden forbi der et rent teknisk-militært samarbeid, grunnet i behovet for forsvarsøkonomiske innsparinger, kunne forfølges uavhengig av den bredere utenriks- og sikkerhetspolitikken. Etter ti år må det slås fast at forsøket på å etablere et upolitisk og funksjonelt samarbeid om felles styrkeproduksjon har slått feil. Samtidig har den sikkerhetspolitiske

---

(257) Oxford Research, «Undersøgelse af den nordiske befolknings kendskab og holdning ...».

(258) Gísladóttir og Ágústsson, «Et spesialisert udenrigspolitisk samarbejde», 41.

situasjonen i de nordiske landenes nærområde blitt alvorlig forverret. De nordiske landenes forsvarsmakter er begrenset i størrelse, noe som gjør at man har begrenset kapasitet for internasjonalt samarbeid. Om et nordisk forsvarssamarbeid skal bli prioritert, må det ideelt sett generere både sikkerhetspolitiske, operative og økonomiske gevinster.

En modell for et sikkerhetspolitisk fundert nordisk samarbeid er felles øvelser og andre militære samarbeidsformer som sikter mot å etablere evnen til å operere sammen i krise og krig. Et slikt samarbeid vil øke terskelen for å utfordre de nordiske landene militært «hjemme», og samtidig også gi landene økt evne til å bidra i globale krisehåndteringsoperasjoner «ute». Et slikt samarbeid vil være både utenriks- og innenrikspolitisk utfordrende, da det bygger på en bevisst ambiguitet mellom flere land der noen, men ikke alle, inngår i en forpliktende militærallianse med hverandre. Samtidig synes alternativet å være at den multilaterale NORDEFECO-rammen blir redusert til et «forum for sikkerhetspolitisk dialog». Det sikkerhetspolitiske drevne samarbeidet i Norden vil da forflytte seg nedover til bilaterale settinger (f.eks. det svensk-finske samarbeidet). Om NORDEFECO skal revitaliseres og fylles med nytt innhold, må samarbeidet få en enda sterkere sikkerhetspolitisk tyngde. Stikkordene i 2006-07 var «felles styrkeproduksjon» og «systemlighet». I dag bør fokuset kanskje i større grad være på å skape en bedre «felles evne til militær krisehåndtering og krig» i Nordens nærområder?

## Bibliografi

- Bakke, Anbjørg, Andreas Bakke Foss, Stine Barstad, Rune Christophersen, Jan Gunnar Furuly, Simen Granviken, Per Anders Johansen, *et al.* «USA bør minne Norge på hvor landets sikkerhetsgaranti kommer fra». *Aftenposten Morgen*, 20. desember 2010.
- Bentzrød, Sveinung Berg. «Sverige beholder, Norge kaster». *Aftenposten Morgen*, 8. desember 2013.
- Berg-Knutsen, Espen, Per Kristian Johansen og Sverre Kvalvik. «Forsvar koster». *FFI-Fokus*, nr. 1 (september 2007), 1–12.
- Danish and Swedish Ministry of Defence. *Memorandum of understanding on the Enhanced Defence Cooperation within the Air and Maritime Domain*. Copenhagen and Stockholm: Danish and Swedish MoD, 2016.
- Diesen, forsvarssjef Sverre og överbefälhavare Håkan Syrén. *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete*. Stockholm: Försvarsmakten, 2007.
- Diesen, Sverre. *Fornyelse eller forvitring? Forsvaret mot 2020*. Oslo: Cappelen Damm, 2011.
- Diesen, Sverre, Juhani Kaskeala og Håkan Syrén. «Nytt steg för Nordens försvar». *Svenska Dagbladet*, 18. juni 2008.
- Diesen, Sverre og Håkan Syrén. *Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete – Slutrapport*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2007.
- Ege, Rune Thomas. «Vraker svenskene – igjen». *Verdens Gang*, 8. april 2016.
- Eide, Espen Barth. «Avgjørende valg for et fremtidsrettet Forsvar: Foredrag i Oslo Militære Samfund mandag 9. januar 2012». Oslo: Oslo Militære Samfund, 2012. <http://www.oslomilsamfund.no/archive/2012> [13. september 2016].
- Ellemann-Jensen, Uffe og Mette Fugl. «Det nordiske område kan blive en farlig skueplads». I *En for alle, alle for en: nyt nordisk forsvarssamar-*

*bejde?*, redigert av Michael Funch og Jesper Schou-Knudsen. København: Nordisk Ministerråd, 2009.

Etterretningstjenesten. *FOKUS 2015: Etterretningstjenestens vurdering*. Oslo: Forsvaret, 2015.

Finnish Defence Forces (FDF). «Commander warns not to expect too much of Nordic cooperation at this stage». Helsinki: FDF, 2013. <http://www.puolustusvoimat.fi/fi/> [24 October 2013].

Finnish Defence Forces and Swedish Armed Forces. *Final reports on deepened defence cooperation between Finland and Sweden*. Stockholm: Swedish Armed Forces, 2015.

Forsvarets Forum. «Nordisk ubåt-samarbeid i fare». *Forsvarets Forum* (1. juni 2004).

Forsvarsdepartementet. «Første gang på norsk jord». Oslo: Forsvarsdepartementet, 21. mars 2012.

——. *Kampkraft og bærekraft: Langtidsplan for forsvarssektoren*. Prop. 151 S. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2015–16.

——. «Norsk-svensk samarbeid om fremtidens artilleri – invitasjon til signering av avtalen». Oslo: Forsvarsdepartementet, 30. mai 2007.

——. *Nye kampfly til Forsvaret*. Stortingsproposisjon nr. 36. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2008–09.

——. *Om investeringar i Forsvaret*. Stortingsproposisjon nr. 70. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2008–09.

Forsvarsministeriet. *Aftale om forswarets ordning 2005–2009*. København: Forsvarsministeriet, 10. juni 2004.

——. *Forsvarsforlig 2010–2014*. København: Forsvarsministeriet, 24. juni 2009.

——. «Nordiske forsvarsministre enige om et styrket forsvarssamarbejde». København: Forsvarsministeriet, 2016. <http://www.fmn.dk/nyheder/>

[Pages/nordiske-forsvarsministre-enige-om-et-styrket-forsvarssamarbejde.aspx](#) [13. september 2016].

Forsvarssjefen. *Et forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2015.

———. *Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2011.

———. *Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007: Sluttrapport*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2007.

Försvarsberedningen. *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid*. Ds 2014:20. Stockholm: Forsvarsdepartementet, 15. mai 2014.

Forsvarsdepartementet. *Ett användbart försvar*. Prop. 2008/09:140. Stockholm: Forsvarsdepartementet, 19. mars 2009.

———. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. Prop. 2014/15:109. Stockholm: Forsvarsdepartementet, 23. april 2015.

Gedde-Dahl, Siri og Sveinung Berg Bentzrød. «Smell for militært samarbeid». *Aftenposten Morgen*, 19. desember 2013.

Gísladóttir, Ingibjörg Sólrún og Bogi Ágústsson. «Et spesialisert udenrigspolitisk samarbejde». I *En for alle, alle for en: nyt nordisk forsvarssamarbejde?*, redigert av Michael Funch og Jesper Schou-Knudsen. København: Nordisk Ministerråd, 2009.

Hagelin, Björn. «Hardware politics, ‘hard politics’ or ‘where, politics?’: Nordic defence equipment cooperation in the EU context». I *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, redigert av Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf og Bengt Sundelius. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Holmström, Mikael. «Försvar med tidsgräns». *Svenska Dagbladet*, 30. desember 2012.

Hultqvist, Peter. «Försvara Sverige i Sverige är viktigast». *Vårt Försvar*, nr. 1 (mars 2014): 22–24.

- Högkvarteret. *Försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument – delrapport 2: “Konsekvenser av olika militärstrategiska inriktningar”*. Rapport från perspektivplaneringen 2007. Stockholm: Försvarsmakten, 2007.
- . *Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*. Stockholm: Försvarsmakten, 2007.
- Kari, Mika. «Towards active cooperation in defence». *Baltic Rim Economies*, no. 1 (29 February 2016): 8.
- Kaskeala, Juhani. «Ömsesidigt förstärkande strukturer – ett finskt perspektiv: Anförande inför Oslo Militära Samfund, den 12. januari 2009». Oslo: Oslo Militære Samfund, 12. januar 2009. <http://www.oslomil-samfund.no/archive/2009> [13. September 2016].
- Marrone, Alessandro, Olivier de France og Daniele Fattibene. *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Developments, Trends and Drivers*. Rome: Istituto Affari Internazionali, januar 2016.
- Mouritzen, Hans. «Denmark’s super Atlanticism». *Journal of Transatlantic Studies* vol. 5, no. 2 (2007): 155–167.
- NORDEFECO. *Annual Report 2010*. Oslo: Norwegian Armed Forces, February 2011.
- . *Annual Report 2011*. Oslo: The Swedish chairmanship of the Nordic Military Coordination Committee, February 2012.
- . *Annual Report 2012*. Copenhagen: The Danish chairmanship of the Nordic Military Coordination Committee, February 2013.
- . *Annual Report 2014*. Oslo: The Norwegian chairmanship of NORDEFECO, February 2015.
- . *Annual Report 2015*. Stockholm: Swedish Ministry of Defence, January 2016.
- . *Memorandum of understanding on Nordic Defence Cooperation*. Oslo: Norwegian MoD, 2009.

- Nordisk Ministerråds sekretariat. *Nordens tid er nu: Nyt Norden 2.0 – næste fase af reformarbejdet*. København: Nordisk Ministerråd, 2016.
- NORDSUP. *Memorandum of Understanding on Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP)*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2008.
- Norwegian Ministry of Defence, Swedish Armed Forces Headquarters, and Defence Command Finland. *Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP) – Progress Report*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 2008.
- NTB. «Norske og svenske soldater skal kjempe sammen». *Norsk Telegrambyrå*, 30. mai 2007.
- . «Søreide roser nordisk forsvarssamarbeid». *Norsk Telegrambyrå*, 10. november 2015.
- Oxford Research. «Undersøgelse af den nordiske befolknings kendskab og holdning til Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd og et særligt forstærket nordisk samarbejde». København: Nordisk ministerråd, oktober 2010.
- Salonius-Pasternak, Charly, og Karlis Neretnieks. *Svensk-finskt militärt samarbete: Vad talar vi om?* Stockholm: Frivärld, april 2016.
- Saxi, Håkon Lunde. *Nordic Defence Cooperation after the Cold War*. Oslo Files on Defence and Security no. 1. Oslo: Institutt for forsvarsstudier, mars 2011.
- . *Norwegian and Danish defence policy: A comparative study of the post-Cold War era*. Defence and Security Studies nr. 1. Oslo: Institutt for forsvarsstudier, 2010.
- Skjævesland, Odd Inge. «Svenskene: Tilbakeslag for samarbeidet». *Aftenposten Morgen*, 21. november 2008.
- Statsrådets kansli. *Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2004: Statsrådets redogörelse till riksdagen 24.09.2004*. Helsingfors: Statsrådets kansli, 2004.
- . *Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2001: Statsrådets redogörelse till riksdagen 13.06.2001*. Helsingfors: Statsrådets kansli, 2001.

- Stoltenberg, Thorvald. «Indledning». I *En for alle, alle for en: nyt nordisk forsvarssamarbejde?*, redigert av Michael Funch og Jesper Schou-Knudsen. København: Nordisk Ministerråd, 2009.
- Stoltenberg, Torvald. *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet, 2009.
- Strøm-Erichsen, Anne-Grete. «Nytt nordisk forsvar». *Verdens Gang*, 30. mai 2007.
- Støre, Jonas Gahr. Å gjøre en forskjell: Refleksjoner fra en norsk utenriksminister. Oslo: Cappelen Damm, 2008.
- Støre, Jonas Gahr og Bjørn Hansen. «Nye horisonter for moderne nordisk historie» I *En for alle, alle for en: nyt nordisk forsvarssamarbejde?*, redigert av Michael Funch og Jesper Schou-Knudsen. København: Nordisk Ministerråd, 2009.
- Svendsen, Jacob. «Sverige opgiver at sælge kampfly til Danmark». *Politiken*, 21. juli 2014.
- Svendsen, Jacob og Kristian Klarskov. «Regeringen vil købe 27 F-35 kampfly». *Politiken*, 11. mai 2016.
- Søreide, Ine Eriksen. *Ny langtidsplan for forsvarssektoren – anmodning om forsvarssjefens tilråkning om den videre utviklingen av Forsvaret*. Oslo: Forsvarsdepartementet, 1. oktober 2014.
- Søreide, Ine Eriksen, Nicolai Wammen, Carl Haglund, Gunnar Bragi Sveinsson og Peter Hultqvist. «Vi må forholde oss til Russlands handlemåte, ikke Kremles retorikk». *Aftenposten Morgen*, 10. april 2015.
- Udenrigsministeriet. *De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik*. København: Udenrigsministeriet, august 2003.
- Utenriksdepartementet. «Den nordiske solidaritetserklæringen». Oslo: Utenriksdepartementet, april 2011.



Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete. *Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suverenitet*. Fö 2013:B. Stockholm: Försvarsdepartementet, 2013.

Vamraak, Tore og Espen Berg-Knutsen. *Makroøkonomiske trender – Forsvaret i en makroøkonomisk ramme 1960–2040*. FFI/Rapport 2006/00003. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, 2006.

The White House Office of the Press Secretary. *U.S.-Nordic Leaders' Summit Joint Statement*. Washington D.C.: The White House, 13. mai 2016.

# **NORDISK FORSVARSSAMARBEJDE 2016**

Vilkår og muligheder

Red. Mikkel Storm Jensen

Forsvarsakademiet  
2016

Nordisk forsvarssamarbejde - vilkår og muligheder

Redaktør: Mikkel Storm Jensen

© Forsvarsakademiet

Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog eller dele heraf er kun tilladt i overensstemmelse med aftaler mellem Forsvaret og Copy-Dan. Enhver anden udnyttelse uden Forsvarsakademiets eller forfatterens skriftlige samtykke er forbudt i følge gældende lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser.

København 2016

Forsvarsakademiet

Ryvangs Allé 1

DK-2100 København Ø

Danmark

Tlf.: 728 17000

Ansvarshavende redaktør: Anja Dalgaard-Nielsen, Chef for Institut for Strategi

Omslagsfoto: "Waterphoto ..." viser personel fra den svenske flåde indsat i anti-pirateri operation under EUNAVFOR Operation Atlanta i 2013.

Kilde: Svensk forsvar.

"Nordiske jagerfly" viser en norsk F-16, en svensk Gripen og en finsk F-18 på øvelse Arctic Challenge i 2015. Kilde: Ilmavoimat (Finsk forsvar)

"Panserinfanter..." viser et infanterikampkøretøj fra dansk panserinfanteribataljon på øvelse i Sydsverige 2016. Kilde: Dansk forsvar

Layout: Bent-Ole Kure

Trykkeri: Rosendahls A/S

ISBN: 978-87-7147-166-3

# Indhold

<b>Indledning</b> .....	3
Norden i verden .....	3
Norden i nærområdet.....	4
Norden i hverdagen .....	4
<b>1. Nordiske kapaciteter i FN's fredsbevarende missioner</b> .....	9
<i>Kristoffer Nilaus Tarp</i>	
De nordiske lande i FN's fredsbevarende missioner .....	11
En nordisk tilbagevenden til FN's fredsbevarende missioner? .....	14
Gamle og nye dynamikker i FN's fredsbevarende missioner .....	16
FN's behov for kapaciteter .....	21
Nordiske kapaciteter og komparative fordele.....	22
Tværgående muligheder, begrænsninger og tilgange.....	34
Opsummering .....	35
<b>2. Ett nytt normalläge: rysk aggression och nordisk respons i Östersjön ..</b>	<b>37</b>
<i>Ann-Sofie Dahl</i>	
Hybridkrig, "snap exercises", A2/AD, gröna män och ryska troll. ....	38
Rysk maktkamp – regionalt och globalt .....	39
Rysk militär aggression i vårt närområde .....	41
Tillbaka till Östersjön.....	45
Hybridhotet från öst .....	53
Vägen fram: några förslag och rekommendationer .....	56
<b>3. Hvordan revitalisere NORDEFKO?</b> .....	<b>61</b>
<i>Håkon Lunde Saxi</i>	
Norsk-svensk forsvarssamarbeid 2006-07: startskuddet .....	62
Det norsk-svenske samarbeidet blir trilateralt, 2007-08 .....	65
Samarbeidet blir nordisk og mer politisk, 2008-09.....	66
Den islandske og danske eksepsjonalismen .....	68
Samarbeid om trening, øvelser og operasjoner .....	69
Felles utvikling og anskaffelser av materiell.....	71
Den militære oppslutningen om samarbeidslinjen eroderer .....	75
Et mer sikkerhetspolitisk nordisk forsvarssamarbeid.....	78
Hvordan revitalisere forsvarssamarbeidet?.....	82
Konklusjon .....	84

<b>Bibliografi .....</b>	<b>86</b>
<b>Sammenfatning af debatterne efter oplæggene .....</b>	<b>93</b>
Debatten efter Kristoffer Nilaus Tarps oplæg, Norden i verden .....	93
Debatten efter Ann-Sofie Dahls oplæg, Norden i nærområdet .....	94
Debatten efter Håkon Lunde Saxis oplæg, Norden i hverdagen.....	95
Den afsluttende debat .....	97
<b>Bilag 1: De nordiske lande i FN's fredsbevarende missioner .....</b>	<b>99</b>
<b>Bilag 2: Top-20 over troppebidragsydende lande .....</b>	<b>103</b>
<b>Bilag 3: Sikkerhedsrådsresolution om multidimensionale missioner.....</b>	<b>104</b>

## **Nordisk forsvarssamarbejde 2016 - vilkår og muligheder**

I 2016 var Danmark en oplagt vært for at mødes og tale om forsvarssamarbejde i Norden. En dansker, Henrik Dam Kristensen, var præsident for Nordisk Råd, Danmark havde formandskabet i Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO) og den danske minister for nordisk samarbejde, Peter Christensen, var samtidig forsvarsminister.

Forsvarsakademiet fik derfor til opgave på vegne af Nordisk Råd og Folketinget at sætte rammerne op for et møde mellem nordiske forskere og beslutningstagere med henblik på at give dem lejlighed til at diskutere, hvor nordisk forsvarssamarbejde står i dag, og hvordan samarbejdet kan udvikles i fremtiden. Det blev til en konference på Kronborg Slot med deltagere fra hele Norden.

Konferencen var bygget op omkring tre nordiske forskere, Kristoffer Nilaus Tarp, Ann-Sofie Dahl og Håkon Lunde Saxi. Under overskrifterne Norden i verden, Norden i nærområdet og Norden i hverdagen analyserede de vilkårene for nordisk forsvarssamarbejde, og hvordan det samarbejde kan udvikles.

Bogen er lavet af Forsvarsakademiet på vegne af Nordisk Råd og Folketinget.