

På hvilke områder har Norge best forutsetninger for å bidra til å styrke det nordiske forsvarssamarbeidet?

Kristin Haugevik
Seniorforsker, NUPI
kmh@nupi.no

1. Introduksjon

De ytre rammene for norsk og nordisk sikkerhets- og forsvarspolitikken endret seg våren 2022. Putin-regimets angrepskrig i Ukraina har gjort stor skade på relasjonen mellom Russland og vestlige land. Krigen har også skapt høyspenning i Russlands nabolag og endret dynamikken innad i og mellom de to sentrale institusjonene i den euroatlantiske sikkerhetsarkitekturen: NATO og EU. I den løpende debatten om og analysen av nordiske lands sikkerhets- og forsvarspolitikken, er det rimelig å snakke om et «før» og et «etter» 24. februar 2022. Når denne rapporten skrives, fire måneder etter krigens begynnelse, er langvarige sikkerhets- og forsvarspolitiske linjer tilbakelagt for flere av de nordiske landene. I mai 2022 søkte Finland og Sverige om NATO-medlemskap. I juni besluttet Danmark, etter folkeavstemning, å avvikle sitt langvarige unntak fra deltakelse i EUs sikkerhets- og forsvarssamarbeid. For Norge og Finland fremstår ambisjonen om godt naboskap og konstruktiv dialog med Russland mer urealistisk enn på lenge. Disse omveltningene påvirker ikke bare de nordiske landenes individuelle sikkerhets- og forsvarspolitikken, men også mulighetsrommet for nordisk samarbeid på dette feltet.

På invitasjon fra forsvarskommisjonen vil denne rapporten reflektere rundt følgende spørsmål: *På hvilke områder har Norge best forutsetninger for å bidra til å styrke det nordiske forsvarssamarbeidet fremover?* Jeg begynner med en kort gjennomgang av relevant faglitteratur og noen hovedtrekk i utviklingen av nordisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid. Deretter peker jeg på noen mulige konsekvenser av at Norden (sannsynligvis) samles i NATO, før jeg til sist reflekterer rundt hvordan Norge kan bidra til å styrke nordisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid fremover. Rapporten bygger på egen og andres forskning på

Takk til Karsten Friis, Per Erik Solli, Øyvind Svendsen og Julie Wilhelmsen for kommentarer og innspill. Alle synspunkter, feil og mangler står for forfatterens regning.

nordisk sikkerhets- og forskningspolitikk de siste årene, bakgrunnssamtaler med embetsverk og forskere, og gjennomgang av kommentarer og analyser i norske aviser våren 2022.

2. Faglitteraturen om nordisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid

Faglitteraturen om nordisk sikkerhets- og forsvarspolitik favner over et stort spekter av bidrag. Disse berører både *de enkelte nordiske lands* preferanser for og deltakelse i transatlantisk, europeisk og nordisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid, og drivkrefter og milepæler i utviklingen av *samarbeidet som sådan*. Historisk viktige bidrag fremmet ideer om «den nordiske balansen» (Brundtland, 1966) og «finlandiseringen» av nordiske lands sikkerhets- og forsvarspolitik under den kalde krigen (Mouritzen, 1988). Bidrag av nyere dato har blant annet studert nordisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid som et uttrykk for regional eksepsjonalisme (Brommeson, 2018), differensiert integrasjon (Bengtsson, 2020), subregionalisering (Friis, 2021) og aktiv identitetsbygging (Browning & Joenniemi, 2013). På den ene siden er de nordiske landene relativt like, med en felles, uttalt ambisjon om å styrke sitt sikkerhets- og forsvarspolitiske samarbeid. På den andre siden har landene ulike handlingsrepertoar på sikkerhets- og forsvarsfeltet, og nisjeidentiteter og spisskompetanser de er sterkt knyttet til (Haugevik & Sending, 2020). For eksempel har Island i de senere år rendyrket identiteten som arktisk småstat, Norge er «NATO i nord», Sverige er en sterk aktør i forsvarsindustrien, Danmark er «superatlantisisten» og Finland leder an i utviklingen av totalforsvaret. Dette er eksempler på spisskompetanse som kan være til gjensidig nytte og merverdi, men som også kan gi opphav til friksjon og intern rivalisering.

Den teoriorienterte litteraturen får følge av et stort omfang policyrettede utredninger og rapporter. Stoltenberg-rapporten – levert på oppdrag av de nordiske utenriksministrene i 2009 – anbefalte å styrke nordisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid på tretten konkrete punkter (Stoltenberg, 2009). En gjennomgang utført av de nordiske utenrikspolitiske forskningsinstituttene ti år senere, fant at flere av tiltakene var igangsatt, men at de nordiske landene generelt har en preferanse for uformelle og fleksible samarbeidsstrukturer, og er opptatt av å unngå dupliserende oppsett (Haugevik & Sverdrup, 2019). Andre nyere bidrag har vist hvordan mulighetsrommet for nordisk operativt forsvarssamarbeid begrenses av formell alliansetilhørighet (Engvall et al., 2018), kartlagt Norden og det utvidete nabolagets avhengighet av og slitesterke bånd til USA (Gustafson, 2021) og vist den økende konvergensen mellom de nordiske landenes sikkerhets- og forsvarspolitiske debatter (Haugevik et al., 2022).

3. Utviklingen i nordisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid

Sikkerhets- og forsvarssamarbeid ligger utenfor de nordiske samarbeidsinstitusjonene Nordisk Råd (1952) og Nordisk Ministerråd (1971). Under den kalde krigen gjorde nettopp den nordiske balansen i sikkerhetspolitiske tilnærminger – Finlands vennskapspakt med Sovjetunionen, svensk nøytralitet og dansk, norsk og islandsk NATO-medlemskap – at nordisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid ikke kunne institusjonaliseres. Den politiske appetitten var dessuten manglende (Bengtsson, 2020). I 1992 spådde sågar forsker Ole Wæver slutten på «Norden» som en relevant subregional og politisk enhet. Han mente isteden at fremtiden ville ligge i et utvidet nordisk-baltisk fellesskap (Wæver, 1992). Selv om Wæver fikk rett i at oppmerksomheten rundt nordisk-baltisk samarbeid har økt, har Norden forblitt en sterk kjerne, også på det sikkerhetspolitiske feltet. De siste årene har sikkerhets- og forsvarspolitisk integrasjon og samarbeid klatret stadig høyere opp på den nordiske politiske agendaen. Danmark, tradisjonelt den minst dedikerte «nordisten» av de fem, har vendt blikket mot nærområdene og Arktis og fått fornyet interesse for nordisk samarbeid (Dahl, 2021). Finland og Sverige har over lengre tid nærmet seg NATO og USA, også via det nordiske «vinduet». Sett bort fra NATO- og EU-medlemskap, er dessuten de nordiske landene med i det samme lappeteppet av minilaterale samarbeidsstrukturer – som de britisk-initierte Northern Group og Joint Expeditionary Force (JEF), det tysk-ledede Framework Nation Concept (FNC) og det fransk-initierte European Intervention Initiative (EI2). I tillegg kommer bi- og trilaterale samarbeidsavtaler med enkeltstater. De siste årene har alle de nordiske landene inngått bilaterale forsvarsavtaler med USA, og avtaler eller felles erklæringer med Storbritannia. De nordiske landene har også inngått flere bi- og trilaterale avtaler om sikkerhets- og forsvarssamarbeid med hverandre, herunder avtaler mellom Finland, Norge og Sverige (2020) og Danmark, Norge og Sverige (2021).¹

NORDEFECO – den nordiske strukturen for politisk og militært forsvarssamarbeid i fredstid – ble opprettet mot bakteppet av finanskrisen i 2009, med økonomisk innsparing og «smart forsvar» som drivkrefter (Dahl, 2014). Etter Russlands annektering av Krim i 2014 fikk samarbeidet fornyet motivasjon og kraft (Saxi, 2019; Dahl, 2021). Forskere har likevel påpekt at nordisk samarbeid på sikkerhets- og forsvarsfeltet generelt har vært preget av at det er et supplement mer enn en nødvendighet (Græger, 2018). Institusjonelle barrierer har lagt begrensninger på hvor langt man kunne gå i felles planlegging for krigssituasjoner.

¹ For en utfyllende gjennomgang, se Saxi (2022).

Mulighetsrommet har hatt sin grense der NATO-samarbeidet begynner, og svensk og finsk alliansefrihet kommer i spill (Dahl, 2021). Derfor har også NORDEFECO forblitt en sekundær struktur i nordisk sikkerhets- og forsvarspolitik (Bengtsson, 2020: 105). Andre utfordringer har vært knyttet til manglende administrativ kompatibilitet og ulike forsvarsindustrielle interesser (Bredesen & Friis, 2019). Det skapte også intern friksjon da Norge, Danmark og Finland landet på å kjøpe amerikanske F35 jagerfly fremfor svenske JAS Gripen. Første fase av Covid 19-pandemien avdekket forbedringspotensial i nordisk beredskapssamarbeid i krisetid, herunder informasjonsutveksling og politisk samordning (Creutz et al., 2021). Nordiske forsvarsbyråkrater mener imidlertid samordning og kommunikasjon mellom de nordiske forsvarsinstitusjonene ville fungert bedre i en sikkerhetspolitisk krise, fordi strukturene er mindre komplekse enn de er på samfunnssikkerhetsfeltet.²

4. Mot nordisk samling i NATO

Finland og Sveriges NATO-søknader representerer et formelt brudd med landenes langvarige, alliansefrie linje i sikkerhetspolitikken. Tempoet på prosessen har overrasket både politikere og forskere, selv om beslutningene følger naturlig i forlengelsen av begge lands allerede tydelige orientering mot den transatlantiske sikkerhetsarkitekturen. Det siste tiåret har tendensen vært økende nordisk konvergens i sikkerhets- og forsvarspolitikken. De nordiske landene ser til hverandre som referansepunkt, vektlegger de samme utfordringene og bruker lignende ordlyd (Haugevik et al., 2022). Om vi legger til grunn at Norden i nærmeste fremtid vil samles i NATO, vil det påvirke både NATO og nordisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid:

- **NATO blir en større organisasjon** – antallet medlemsland vil øke fra 30 til 32. I dette ligger det både muligheter og utfordringer. På den ene siden vil innlemmelsen av Finland og Sverige gjøre NATO bedre rustet – materielt, logistisk og politisk – i møte med eksterne utfordringer. På den annen side vil to ekstra stemmer rundt bordet kunne komplisere den interne dynamikken. NATO fatter beslutninger etter konsensusprinsippet. Tyrkias kritiske utspill rundt finsk og svensk medlemskap viser at det ikke er automatikk i at medlemslandene kommer til enighet. En konsekvens kan være at subregionale «klubber» og koalisjoner av «likesinnede», vokser seg sterkere.
- Med finsk og svensk inntreden blir **den nordeuropeiske grupperingen av stater i NATO større**. Finland og Sverige vil i mange saker dele sikkerhetspolitisk grunnsyn og interesser

² Rundebordsdiskusjon, 12. oktober 2021, under Chatham House Rule.

med atlantisk orienterte land som USA, Storbritannia, Nederland, Tyskland, Danmark og Norge. Også de baltiske landene inngår ofte i slike grupperinger. Med Finland og Sverige i NATO vil for eksempel de to britisk-ledede foraene Northern Group og JEF,³ bestå utelukkende av NATO-medlemmer.

- Dynamikken mellom **NATO og EU** vil også kunne påvirkes av fins og svensk NATO-medlemskap. Antallet felles medlemmer vil øke fra 21 til 23. Dette, sammen med at Danmarks forsvarsforbehold i EU nå er borte, vil kunne gi EU-landene en tydeligere stemme i NATO. Samtidig vil det også kunne gi atlantisk-orienterte stater en sterkere stemme i EUs sikkerhets- og forsvarspolitik – avhengig av hvilken linje Danmark, Finland og Sverige velger å legge seg på. To sentrale spørsmål i fortsettelsen vil være arbeidsdelingen mellom NATO og EU, og implikasjonene for forsvarsindustrien.
- Med Finland og Sverige i NATO, og den pågående krigen i Ukraina, vil også **NATOs politiske tyngdepunkt og geografiske oppmerksomhet trekkes mot nord**. Dette er en reorientering Norge har ønsket velkommen siden nærområdeinitiativet i forkant av NATOs uformelle forsvarsministermøte i London i 2008 (Hilde & Widerberg, 2010). Samtidig vil også mer av NATOs oppmerksomhet trekkes mot Østersjøen, som i praksis vil bli et «NATO-innhav» (Diesen, 2022).

5. Norge og nordisk forsvarssamarbeid mot 2040

Norges tilnærming til og handlingsrom innenfor nordisk sikkerhets- og forsvarspolitik formes av geopolitikk, historiske erfaringer, institusjonelle medlemskap og alliansevalg. I tillegg kommer eksterne hendelser og ulike faktorer knyttet til hjemlig politikk og samfunnsutvikling. I forlengelsen finner vi slitesterke selvbilder og narrativer om hvem Norge er og bør være på den internasjonale arena, og hvilket handlingsrom som finnes (Leira, 2007). Mange av disse selvbildene og narrativene er relasjonelle – de knytter seg til eksterne forhold og forholdet til viktige andre aktører. I dokumenter og taler fra regjeringshold, beskrives for eksempel Norge som en *kyststat*, en *maritim nasjon*, en *arktisk stat* og nærmeste *nabo til Nordområdene*. Norge er *NATO i nord*, *NATOs øyne og ører i nord* og en *strategisk viktig partner* for USA og Storbritannia. Samtidig ønsker Norge å være en *stabil og forutsigbar nabo* for Russland. Norge

³ JEF består av Danmark, Estland, Finland, Island, Latvia, Litauen, Nederland, Norge, Storbritannia og Sverige. Northern Group har de samme deltakerne, pluss Tyskland og Polen.

er også EUs nærmeste samarbeidspartner i sikkerhets- og forsvarspolitikken, og en pådriver for nordisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid som supplement til NATO.⁴

Endringene i de sikkerhetspolitiske omgivelsene og i nordiske lands veivalg påvirker også disse selvbildene og relasjonene. Hvem kan og vil Norge være i relasjon til Russland, USA, NATO, EU og nordiske naboland i årene som kommer? Hvordan kan disse identitetene videreutvikles og gis merverdi inn mot en nordisk kontekst?

- Med Finland og Sverige i NATO må bildene av Norge som «NATO i nord» og «NATOs øyne og ører i nord», dels utvides, dels spesifiseres i tiden som kommer. Norden vil bli det nye NATO i nord, og de nordiske landene vil i felleskap bli NATOs observatører og lytteposter – eventuelt måtte avklare en arbeidsdeling mellom seg.

Norge kan styrke det nordiske forsvarsfelleskapet ved å dele av egne erfaringer som NATO-land i nord med grense mot Russland, og ved å invitere til felles refleksjon omkring de enkelte nordiske landenes nisjeidentiteter i relasjon til en mer overordnet identitet knyttet til Norden som «NATO i nord».

Norge kan videreutvikle sin egen spisskompetanse i Norden og NATO som kyststat, maritim nasjon og nærmeste nabo til Nordområdene.

- Med Finland i NATO vil ikke Norge lenger ha NATOs eneste yttergrense mot Russland i nord. Finland har en lengre grense til Russland –1340 km – noe som vil ventelig få mye oppmerksomhet innenfor NATO og i den offentlige debatten (selv om finsk samarbeid med NATO og NATO-land ikke er et nytt fenomen). Forholdet til Putins Russland er nå på et bunnpunkt og vil neppe bedres med det første. I likhet med Norge har Finland mye russlandskompetanse, og lang erfaring med dialog, diplomati og beroligelse som virkemidler i forholdet til Russland. Denne kompetansen vil bli viktig fremover.

Norge kan styrke det nordiske forsvarsfelleskapet ved å dele erfaringer og identifisere møtepunkter med særlig Finland i russlandspolitikken. Denne stemmen vil være viktig både innenfor nordisk samarbeid og i NATO, når forholdet til et fremtidig Russland en gang i fremtiden skal meisles ut.

⁴ Se f.eks. FD (2020); Huitfeldt (2022).

- Geografisk vil USA og NATOs oppmerksomhet trekkes mer mot nord – som er i Norges interesse så lenge hensynet til fortsatt lavspenning er ivaretatt i den daglige interaksjonen. Samtidig vil NATOs fokus kunne vendes mer mot Østersjøen, og bort fra Nordområdene.

Norge kan styrke det nordiske forsvarsfelleskapet ved å ta til orde for en fellesnordisk tilnærming, hvor Arktis, Nordområdene og Østersjøen koples sammen og gis strategisk prioritet – med vekt på fortsatt lavspenning.

- NATO vil få et sterkere fotavtrykk i Norden, men Norden vil også få et sterkere fotavtrykk i NATO.

Norge kan tilrettelegge for aktiv nordisk dialog om viktige sikkerhetspolitiske spørsmål, og bruke fora som NORDEFECO, Northern Group og JEF til å identifisere og avstemme nordiske syn og posisjoner. De nordiske landene har god erfaring med slik utveksling og samordning fra andre institusjoner, som FN.

- Som strategisk viktig plassert NATO-land i nord, har Norge ofte hatt direkte, til dels eksklusiv tilgang til USA. Danmark har også hatt nære bånd og god tilgang til beslutningstakere i Washington, DC. Finland og Sverige har lenge vært orientert mot USA, tross sin alliansefrie politikk. De nordiske landene vil kunne bli konkurrenter om USAs oppmerksomhet innenfor NATO.

Norge kan ta initiativ til jevnlig fellesnordiske møter med viktige allierte, som USA, etter modell av det amerikansk-nordiske toppmøtet i Washington, D.C. i 2016

- Finsk og svensk NATO-medlemskap og dansk avskaffelse av forsvarsforbeholdet, gjør at Norge og Island blir stående igjen som de nordiske landene med størst institusjonelle «særuntak» i sikkerhetspolitikken.

Norge kan søke dialog med de andre nordiske landene om tilnærminger til og mulighetsrommet innenfor EUs sikkerhets- og forsvarspolitik, og relasjonen mellom EU og NATO.

- Finland og Sverige er ledende i utviklingen av totalforsvaret, et område som vil bli viktigere for alle de nordiske landene fremover.

Norge kan styrke det nordiske forsvarsfelleskapet ved å være en drivkraft for forsterket nordisk samarbeid om samfunnssikkerhet og beredskap, og videreutviklingen av totalforsvarskonseptet.

Økt nordisk konvergens – i vurderingen av den sikkerhetspolitiske konteksten, i alliansetilknytning og i synet på hvilken rolle Norden kan og bør spille – kan skape rom for ytterligere nordisk samordning og en felles stemme i sikkerhets- og forsvarspolitikken. Om Finland og Sverige blir NATO-medlemmer, vil nordisk sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid i stor grad komme under NATO-paraplyen. Samtidig vil de nordiske landene få en sterkere, felles stemme innenfor NATO og, med Danmarks fulle deltakelse, i EUs sikkerhets- og forsvarssamarbeid. Men også det nordiske sikkerhets- og forsvarssamarbeidet vil kunne få et mer avklart handlingsrom, nå når den største institusjonelle barrieren blir borte.

Referanseliste:

- Bengtsson, R (2020). Nordic security and defence cooperation: Differentiated integration in uncertain times, *Politics and Governance*, 8 (4), 431-440.
- Bredesen, MG & K Friis (2019). Governance Entrepreneurs as Spoilers in Nordic Defence Cooperation. *Journal of Regional Security*, 14 (1), 77–100.
- Browning, C & Joenniemi, P (2013). From fratricide to security community: Re-theorising difference in the constitution of Nordic peace. *Journal of International Relations and Development* 16 (4): 483–513.
- Brundtland, AO (1966). The Nordic balance: Past and present. *Cooperation and Conflict*, 1(4), 30-63.
- Creutz, K, S Berglund, TB Kalacan, A Giacometti, K Haugevik, NN Sørensen, MW Meijer & ALares (2021). Nordic Cooperation amid Pandemic Travel Restrictions. *FIIA Report 68*. Helsinki: FIIA.
- Norges forsvarsdepartement (2020). Evne til forsvar – vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren. Prop. 14 S (2020 –2021).
- Dahl, A (2014). NORDEFECO and NATO: ‘Smart defense’ in the North?, Research Paper No. 101. NATO Defence College.
- Dahl, A (2021). Back to the Future: Nordefco’s First Decade and Prospects for the Next. *Scandinavian Journal of Military Studies*, 4 (1), 172–182.
- Diesen, S (2022). Nye Nato i nord, kronikk, *Dagens Næringsliv*, 1. juni.
- Engvall, J, ES Frisell & M Lindström (2018). Nordiskt operativt försvarssamarbete. Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter. FOI-rapport 4628. Stockholm: FOI.
- Friis, K (2021). Analysing security sub-regions: Forces of push, pull and resistance in Nordic Defence Cooperation, *Journal of Global Security Studies*, 6 (4).
- Græger, N (2018).) Need to have or nice to have? Nordic cooperation, NATO and the EU in Norwegian foreign, security and defence policy, *Global Affairs*, 4 (4-5), 363-376.

- Gustafsson, J (red.). Transatlantiska tvivel. Söker våra grannländer efter en Plan B? FOI-rapport 5188. Stockholm: FOI.
- Haugevik, K & OJ Sending (2020). The Nordic Balance Revisited: Differentiation and the Foreign Policy Repertoires of the Nordic States, *Politics and Governance*, 8 (4).
- Haugevik, K & U Sverdrup (Eds.). (2019). Ten years on: Reassessing the Stoltenberg report on Nordic cooperation. Reykjavik: University of Iceland.
- Haugevik, K, Ø Svendsen, K Creutz, MR Olesen, AL Regnér & JL Schmidt (2022). Security debates and partnership choices in the Nordic states: From differentiation to alignment. NUPI-rapport 1/22. Oslo: NUPI.
- Hilde, PS & HF Widerberg (2010). NATOs nye strategiske konsept og Norge. *Norsk Militært Tidsskrift*, 4: 10–20.
- Huitfeldt, A (2022). Utenrikspolitisk redegjørelse til Stortinget, Oslo, 22. mars
- Leira, H (red.) (2007). Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk. NUPI-rapport. Oslo: NUPI.
- Mouritzen, H (1988). *Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics*. Aldershot: Avebury.
- Saxi, HL (2019). The rise, fall and resurgence of Nordic defence cooperation, *International Affairs*, 95 (3), 659–680.
- Saxi, HL (2022). Alignment but not Alliance: Nordic Operational Military Cooperation *Arctic Review on Law and Politics*, 13, 53–71
- Stoltenberg, T (2009). Nordic cooperation on foreign and security policy. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers, Oslo, 9. februar.
- Wæver, O (1992). Nordic nostalgia: Northern Europe after the Cold War. *International Affairs*, 68 (1), 77–102