

Nya förutsättningar för Norge i det nordiska försvarssamarbetet

Rapport till *Forsvarskommisjonen* 1 september 2022

Magnus Petersson, Professor i internationella relationer, Stockholms universitet

1. Inledning

Finlands och Sveriges samtidiga NATO-ansökningar i maj 2022 skapar nya förutsättningar för det nordiska försvarssamarbetet. Ansökningarna innebär att de nordiska ländernas försvars- och säkerhetspolitik samt militära planering i högre grad än tidigare inte bara kan koordineras utan också integreras. Det finns i skrivande stund fortfarande farhågor om att Turkiet kan fördröja Finlands och Sveriges NATO-medlemskap, men knappast några bedömare tror att Turkiet i längden kan hindra Finland och Sverige från att bli medlemmar. Intill detta skett finns det dock starka skäl att tänka över, och planera för, hur ett framtida integrerat nordiskt försvarssamarbete kan te sig och på vilka områden Norge har bäst förutsättningar att stärka det.

Det är självfallet alla de nordiska ländernas ansvar att stärka det nordiska försvarssamarbetet, men syftet med denna rapport, som initierats av *Forsvarskommisjonen*, är att göra en bedömning av hur just Norge kan stärka det nordiska försvarssamarbetet med hänsyn till de nya förutsättningarna. Först ges en bakgrund till det nordiska försvarssamarbetet (avsnitt 2 och 3). Sedan beskrivs de militärpolitiska konsekvenserna av det ryska storfallet på Ukraina den 24 februari 2022 (avsnitt 4). Därefter diskuteras hur Norge kan stärka det nordiska försvarssamarbetet på politik-strategisk, operativ-taktisk och teknisk-logistisk nivå utifrån de nya förutsättningarna (avsnitt 5–7). Avslutningsvis presenteras slutsatser (avsnitt 8).

2. Historisk bakgrund – det kalla kriget

Då det kalla kriget ”bröt ut” på allvar våren 1948 initierade Sverige idén om ett neutralt skandinaviskt försvarsförbund. Finland var vid den tidpunkten på väg att tvingas in i den så kallade Vänskaps- samarbets- och biståndspakten (VSB-pakten) med Sovjetunionen, och Danmark och speciellt Norge visade intresse för det som under våren 1949 skulle bli Atlantpakten, sedermera NATO. Utifrån svensk horisont skulle ett danskt och norskt alliansmedlemskap med de västliga stormakterna leda till minskad svensk säkerhet genom att Sovjetunionen ytterligare stärkte sitt grepp om Finland, att stormaktsmotsättningarna skulle flyttas in i Norden och att Sveriges utsikter att stå utanför ett nytt världskrig skulle minska avsevärt.¹

Andra världskriget hade visat att stormakterna inte bara var intresserade av att neka andra stormakter att kontrollera det skandinaviska territoriet, utan också att själva kontrollera detta territorium. Detta gällde främst den norska kusten och Östersjösunden. Det ansågs vara svårt, eller omöjligt, för något av de skandinaviska länderna att hålla sig utanför ett nytt storkrig om det skulle ske en stormaktskapplöpning om dessa områden. Sovjetunionen, som var den klart starkaste militära parten under denna period, ansågs vilja ockupera åtminstone den nordnorska kusten och kontrollera Östersjösunden för att få tillgång till Nordatlanten och kunna bekämpa amerikanska förstärkningar till Västeuropa.²

Den slutsats som drogs i de militära utredningarna under de skandinaviska försvarsförbundsförhandlingarna var således att Nordkalotten och Östersjösunden var de

¹ Wilhelm Carlgren: ”Strängt förtrolig översikt över utrikesdepartementets dokumentation över de skandinaviska försvarsförbundsförhandlingarna 1948-1949 med nyskriven kort presentation” i Magnus Petersson (red): *1948–1949 – Nordiska ödesår? Tre uppsatser om de skandinaviska försvarsförbundsförhandlingarna 1948-1949* (Försvårshögskolan: Stockholm, 1999).

² Rolf Tamnes: *The United States and the Cold War in the High North* (Ad Notam: Oslo, 1991).

militärstrategiska brännpunkterna i Skandinavien. Och eftersom båda dessa områden låg i gränstrakterna mellan länderna så skulle det bli svårt, eller omöjligt, för något av länderna att hålla sig utanför ett nytt storkrig. Om länderna däremot etablerade ett gemensamt neutralitetsförsvar, utan kopplingar till någon av stormakterna, skulle det bli svårare för stormakterna att skaffa sig kontroll över dessa områden. Deras farhågor om att bli angripna från dessa områden skulle också minska om de skandinaviska länderna kontrollerade dem.³

De skandinaviska försvarsförbundsförhandlingarna bröt emellertid samman i januari 1949, främst på grund av olikartade erfarenheter av det andra världskriget, och Danmark och Norge anslöt sig till Atlantpakten den 1 april samma år. Men det ändrade inte de militärstrategiska realiteterna. Under hela kalla kriget ansågs Nordkalotten och Östersjösunden vara de strategiska brännpunkterna i Skandinavien och denna strategiska sammanflätning riskerade att dra in alla tre länder i ett nytt storkrig, oavsett om de var medlemmar av en allians – som Danmark och Norge – eller förde neutralitetspolitik – som Sverige. Detta gav upphov till ett relativt omfattande hemligt skandinaviskt försvarssamarbete, trots de olikartade säkerhetspolitiska vägvalen.⁴

För Sverige var detta nordiska militärpolitiska samarbete en mycket känslig fråga, eftersom samarbetet kunde kompromettera neutralitetspolitiken. Samarbetet omfattade en lång rad områden, men var mest utvecklat när det gällde underrättelseutbyte, luftförsvar och ömsesidig delgivning av militära dispositioner och avsikter.⁵

3. Samtida bakgrund – det nordiska försvarssamarbetet efter det kalla kriget

När det kalla kriget tagit slut och Sovjetunionen kollapsat lösgjorde sig Finland från Sovjetunionen/Ryssland och både Finland och Sverige kunde slå in på en ny säkerhetspolitisk linje som innebar öppen politisk, ekonomisk och militär integration i förhållande till väst. Förutom att länderna anslöt sig till EU 1995, anslöt de sig också tidigt till NATO:s Partnerskap för fred (PfP). Därmed började de anamma NATO:s planeringsverktyg och standarder och – inte minst – delta med omfattande bidrag till de stora NATO-ledda operationer som genomfördes på Balkan och i Afghanistan under 1990- och 2000-talen.⁶

Under denna period var det lite fokus på operativt försvarssamarbete rörande försvar av det nordiska territoriet, men det faktum att Finland och Sverige deltog i PfP och i NATO:s operationer tillsammans med Danmark och Norge ökade interoperabiliteten mellan ländernas stridskrafter. Mot bakgrund av successivt minskade satsningar på försvaret började dock ett intresse för samarbete kring försvarsekonomiska och -organisatoriska frågor att gradvis växa fram, något som år 2009 skulle resultera i samarbetsstrukturen *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFCO). Logiken bakom NORDEFCO var alltså inte i första hand operativt inriktad utan försvarsekonomisk. Tanken var att små stater inte längre själva kunde bära de växande

³ Kent Zetterberg: "Skandinavisk samverkan? 'N-D-S 1945–49.' En studie i militärpolitiskt samarbete, strategisk analys och den säkerhetspolitiska prövningen av ett skandinaviskt försvarssamarbete mellan krigsslutet och Atlantpaktens bildande" i Kent Zetterberg (red): *Hotet från Öster: Tre studier om svensk säkerhetspolitik, krigsplanläggning och strategi i det kalla krigets första fas 1945–58* (Försvarshögskolan: Stockholm, 1997).

⁴ Olof Kronvall och Magnus Petersson: *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945–1991* (Santéus Academic Press: Stockholm, 2021).

⁵ Wilhelm Agrell: *Den stora lögnen: Ett säkerhetspolitiskt dubbelspel i allt för många akter* (Ordfront, Stockholm 1991); Magnus Petersson: *"Brödrarnas väl": Svensk-norska säkerhetsrelationer 1949–1969* (Santéus, Stockholm, 2003); *Life-Line Lost: The Rise and Fall of 'Neutral' Sweden's Secret Reserve Option of Wartime Help from the West* (Santéus Academic Press, Stockholm 2006); Mikael Holmström: *Den dolda alliansen: Sveriges hemliga Nato-förbindelser* (Atlantis: Stockholm, 2011).

⁶ Magnus Petersson: "NATO's 'Neutral' Partners Post ISAF. Back to the Future?" i Johann Frank and Walter Matyas (red): *Strategie und Sicherheit 2013. Chancen und Grenzen europäischer militärischer Integration* (Böhlau Verlag: Wien, Köln Weimar, 2013).

kostnaderna för ett komplett militärt försvar och att de därför nödgades samarbeta kring materielanskaffning, underhåll och så vidare om de ville behålla en allsidig försvarsstruktur.⁷

Det ”ekonomidrivna” NORDEFECO blev dock inte så lyckat. I slutet av 2012 stoppades de två största och viktigaste norsk-svenska gemensamma materielprojekten, artillerisystemet Archer och upphandlingen av tunga lastbilar, som just var tänkta att ge de ekonomiska, tekniska och operativa vinster som samarbetsparterna sade sig eftersträva. Detta skapade ett dåligt samarbetsklimat mellan Norge och Sverige, men i gengäld fortsatte och fördjupades det finsk-svenska militärpolitiska samarbetet.⁸

Rysslands alltmer aggressiva uppträdande i närområdet från 2014 drev ytterligare på och fördjupade det svensk-finska försvarssamarbetet genom gemensam operativ planläggning och möjligheter att uppträda gemensamt i integrerade förband. I takt med att de säkerhetspolitiska spänningarna ökade i närområdet förändrades också gradvis det nordiska samarbetet mer generellt, från att ha varit ekonomidrivet till att bli mer och mer fokuserat på försvar av det nordiska territoriet. Stora gemensamma övningar hölls på finländskt, norskt och svenskt territorium under slutet av 2010-talet och Finland och Sverige signalerade tydligt att länderna var intresserade av gemensam operativ planläggning också med Danmark och Norge (och även med fler för länderna viktiga NATO-länder), trots olikartade säkerhetspolitiska linjer.

Ett genombrott när det gäller gemensam operativ planläggning kom i september 2020 då Finland, Norge och Sverige undertecknade en gemensam avsiktsförklaring (*Statement of Intent*) rörande operativt samarbete på Nordkalotten. I avsiktsförklaringen sägs att ambitionen är att koordinera nationella försvarsplaner och att undersöka möjligheterna att integrera försvarsplanläggningen (”Explore the possibility of common operations planning in certain areas”). En motsvarande avsiktsförklaring undertecknades i september 2021 mellan Danmark, Norge och Sverige gällande Kattegat, Skagerakk, Östersjön, Nordsjön och Östersjösunden. Avsiktsförklaringarna var inte bindande, men de gav en tydlig signal om att det nordiska försvarssamarbetet hade gått in i en ny fas där ambitionen var integrerad operativ planläggning.

När så det ryska storanfallet på Ukraina kom den 24 februari 2022 hade den nordiska försvarsintegrationen kommit en bra bit på väg. I tillägg hade samtliga länder kraftigt ökat sina försvarssatsningar och de skandinaviska länderna börjat omställningen från ”insatsförsvar” till ”territorialförsvar”. Dessutom hade flera gemensamma politiska uttalanden gjorts om läget i Ukraina och oron över Rysslands agerande, något som signalerade koordinerad – om inte integrerad – säkerhetspolitik.

4. Det ryska storanfallet 24 februari 2022 och dess konsekvenser

En av konsekvenserna av det ryska storanfallet på Ukraina den 24 februari 2022 var att Finland och Sverige ändrade sin säkerhetspolitiska doktrin. Detta var både logiskt och överraskande, speciellt som Sverige sedan Napoleonkrigen i början av 1800-talet i nästan helt konsekvent stått utanför stormaktsallianser. Det finns här inte utrymme för att beskriva processen i detalj, men det stod tidigt klart att Finland var på glid mot ett NATO-medlemskap och att man på finländsk sida förväntade sig att detta skulle ske tillsammans med Sverige. Den svenska socialdemokratiska regeringen var alltså utsatt för *extern press* från Finland och säkerligen också från centrala NATO-medlemmar.⁹

Till skillnad från situationen i februari 2014, då Ryssland anföll Ukraina och annekterade Krimhalvön, var den svenska regeringen också utsatt för stark *intern press*, då alla de borgerliga

⁷ Magnus Petersson: ”Komplement eller konkurrent? Några reflexioner kring det nordiska militärpolitiska samarbetet” i *Internasjonal Politikk*, 2:2010.

⁸ Håkon Lunde Saxi: ”Nordisk forsvarssamarbeid etter den kalde krigen: Fra avståelse til integrasjon og havari”, *Fortid*, 1:2018.

⁹ Exakt hur det politiska-diplomatiska spelet kring Finland och Sverige väg till NATO gick till kan inte klarläggas med nuvarande källäge, men kommer att bli en intressant uppgift för framtida historiker.

partierna och Sverigedemokraterna var för ett svenskt NATO-medlemskap. Det fanns alltså en stor majoritet i Sverige riksdag för ett svenskt NATO-medlemskap. Socialdemokraterna, som aldrig hade varit för ett NATO-medlemskap, bytte i detta läge ståndpunkt, vilket i sin tur öppnade vägen för en svensk NATO-ansökan. Finlands och Sveriges koordinerade ansökan i maj 2022 följdes upp vid NATO:s toppmöte i Madrid i slutet av juni samma år och länderna fick då status som inbjudna medlemmar. Det som nu återstår är att alla NATO:s 30 medlemsländers parlament måste ratificera ansökningarna. Hur lång tid detta kommer att ta är i skrivande stund oklart, men klart är att det inte längre är en fråga *om* Finland och Sverige kommer att bli medlemmar utan *när*.

Detta skapade nya förutsättningar för det nordiska försvarssamarbetet. Samarbetet kommer nu att fullt ut kunna ske i en NATO-ram med ömsesidiga säkerhetsgarantier och det finns i teorin inte längre några gränser för hur långtgående samarbetet kan bli. Samarbetet har i och med detta bättre förutsättningar att bli mer effektivt – politiskt, ekonomiskt och militärt. Vad kan då Norge göra för att stärka samarbetet?

5. Bidrag på politisk-strategisk nivå – välvilja, ödmjukhet, tillit

Norge, och vi viss mån Danmark, agerade under det kalla kriget som en slags förbindelseänk mellan Sverige och NATO, det vill säga såg till att Sverige fick viktig information om NATO:s utveckling och på motsvarande sätt vidarebefordrade information från Sverige in i NATO.¹⁰

Sedan Finland och Sverige blivit NATO-partners har detta behov minskat, men trots att Finland och Sverige under lång tid samarbetat nära med NATO, och utifrån NATO:s perspektiv har setts som ”NATO:s bästa partners”, har länderna inte djuplodande kännedom om NATO:s ”inre liv”. Länderna har inte fått delta i viktiga beslut, de har inte fått delta i den gemensamma operativa planläggningen och de har inte kunskap om de olika spänningar som finns inom alliansen. De har – kort sagt – begränsad djupkunskap om NATO:s funktionssätt. Här kan Norge, med sin över 70-åriga erfarenhet som NATO-medlem, förbereda Finland och Sverige inför ett fullvärdigt NATO-medlemskap både på politisk och militär nivå, vilket skulle gagna det nordiska försvarssamarbetet.

Vidare har Norge i stor utsträckning varit ”NATO i nord” sedan alliansen bildades. Så kommer det inte längre att vara med Finland och Sverige i NATO. De nya medlemmarna kommer att konkurrera med Norge om uppmärksamheten på vad som sker i nord och – framför allt – förskjuta NATO:s uppmärksamhet i riktning mot Östersjön. Här kommer det att behövas en stor grad av ödmjukhet och respekt från norska aktörer för finländska och svenska intressen och synpunkter. En stark ”dragkamp” i NATO rörande Nordatlanten eller Östersjön skulle inte gagna det nordiska försvarssamarbetet, utan det är viktigt att försöka se området som en helhet som alla har ansvar för – om än på olika sätt.

För det tredje har Norge hittills varit måttligt intresserat av verkligt djupgående nordiskt försvarssamarbete. Ett av skälen har varit att Norge av historiska skäl – men också avsaknaden av svensk alliansanknytning – inte fullt ut litat på Sverige. Kriget lämnade efter sig en känsla av svenskt svek ”när det gällde”, och i viss mån även nonchalans gentemot den norska Londonregeringen.¹¹ Tillit är något som tar lång tid att bygga upp och kort tid att rasera. Med Sverige som fullvärdig medlem i NATO finns det nu en möjlighet för norska politiska och militära aktörer att bygga upp en ny sorts tillit till Sverige, något som skulle gagna det nordiska försvarssamarbetet.

¹⁰ Petersson 2003.

¹¹ Olav Riste: ”Forholdet mellom den norske og den svenske regjering under krigen”, *Nordisk Tidskrift*, 1:1989.

6. Bidrag på operativ-taktisk nivå – ökad försvarsförmåga, integrerad planläggning

Danmarks, Norges och Sveriges försvar är historiskt svaga. Det försvar som finns är modernt, effektivt och har en hög beredskap. Problemet är dock att volymen är så liten att försvarerna inte tål förluster, inte har någon uthållighet och inte kan strida i flera riktningar samtidigt. Norge hade exempelvis 13 armébrigader under det kalla kriget och Sverige 29. Nu har Norge en och Sverige har två (på papperet). Finland har fortfarande ett mycket stort och uthålligt försvar som kan strida i flera riktningar, men Finland kan inte förväntas fortsätta att ta ett så oproportionerligt stort ansvar för det gemensamma försvaret av Norden i det långa loppet. En ökad norsk (dansk och svensk) försvarsförmåga generellt skulle därför gagna det nordiska försvarssamarbetet.

Speciellt skulle en ökad norsk försvarsförmåga vara värdefull för det nordiska försvarssamarbetet i de områden som redan definierats som prioriterade områden för gemensamt försvar och integrerad försvarsplanläggning. Det skulle konkret betyda en ökad norsk militär närvaro med flyg och arméstridskrafter på Nordkalotten och flyg och marinstridskrafter i Skagerrak, Kattegatt och Östersjösunden. Här handlar det också om att skydda fartygstrafiken till och från Göteborgs hamn, som är Nordens största hamn och som alla de nordiska länderna är beroende av att den fungerar som den ska.

Norskt skydd av transporter av truppförstärkningar och förnödenheter från hamnar på norska västkusten till Sverige och landvägen vidare österut vore också värdefullt för det nordiska försvarssamarbetet. Under det kalla kriget räknade Sverige exempelvis med att få in olja från Trondheim om Sovjetunionen skulle spärra Skagerrak. Sverige byggde till och med ett oljelager vid Trondheimsfjorden, som nu har avvecklats.¹² Att säkra trygga transporter från hamnar på den norska västkusten och österut skulle också kräva relativt omfattande infrastruktursatsningar på norsk sida med förbättrade väg- och järnvägsförbindelser.

7. Bidrag på teknisk-logistisk nivå – försvarssystem, logistik och kunskapsöverföring

Som redan berörts krävs ett stort mått av tillit för att stärka det nordiska försvarssamarbetet. Här har sedan länge gemensam anskaffning och underhåll av försvars- och logistiksystem varit en stark önskan i det nordiska försvarssamarbetet (jämför diskussionen om NORDEFKO ovan). Ett sådant samarbete skulle kunna ge stora vinster både ekonomiskt och militärt. Problemet har dock hela tiden varit att strategiska intressen, industripolitik och inte minst brist på tillit har hindrat en rationell process. Nu när Finland och Sverige blir NATO-medlemmar kan måhända Norge driva på för att försöka förverkliga dessa tankar igen. Det kommer att bli mycket svårt även med Finland och Sverige i NATO, men det är värt ett försök.

Norge kan också lära Finland och Sverige väldigt mycket när det gäller hur man tar emot allierade förstärkningar, så kallat värdlandsstöd (*Host Nation Support*). Detta är något som Norge har en 70-årig erfarenhet av som kan överföras till Finland och Sverige. Detsamma gäller förhandslagring av tung materiel, som Norge haft erfarenhet av sedan 1980-talet.

Utbildning, forskning och utveckling är också ett område som borde ha högre samarbetspotential med Finland och Sverige i NATO. Även om behovet av officerare nu kommer att öka, är länderna så små att det inte är rationellt att bedriva "samma" utbildning i alla fyra länder. Detsamma gäller forskning och utveckling av exempelvis koncept och doktriner. Det borde gå att skapa någon form av synergi, eller i alla fall systematisk kunskapsöverföring mellan länderna, och här kan Norge verka för att så ska ske.

¹² Rune Martin Akselsen: *Trondheimsleden – Den svenske olje- og forsyningsbasen i Trondheimsfjorden 1950-1970* (Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo, høsten 1996).

8. Slutsatser

Syftet med denna rapport, som initierats av *Forsvarskommisjonen*, har varit att göra en bedömning av hur Norge kan stärka det nordiska försvarssamarbetet med hänsyn till de nya förutsättningarna med finländskt och svensk NATO-medlemskap. I bakgrundsteckningen konstaterades att de strategiska brännpunkterna som identifierades i slutet av 1940-talet – Nordkalotten och Östersjösunden – medförde ett relativt omfattande hemligt försvarssamarbete mellan de skandinaviska länderna under det kalla kriget. Det konstaterades också att det nordiska försvarssamarbetet drevs på av försvarsekonomiska faktorer snarare än tankar om ett gemensamt försvar av Norden efter det kalla krigets slut och fram till Rysslands angrepp på Ukraina och annektering av Krimhalvön 2014. Därefter har det nordiska samarbetet successivt återgått till att handla om gemensamt försvar av det nordiska området.

Rysslands storanfall på Ukraina den 24 februari 2022 ändrade förutsättningarna för ett verkligt förtroendefullt och djupgående nordiskt försvarssamarbete, eftersom både Finland och Sverige ändrade sina säkerhetspolitiska doktriner och sökte NATO-medlemskap. Även om ratificeringsprocessen av ländernas medlemskap ännu inte är avslutad kan man redan nu tänka kring, och planera, hur man kan uppnå ett stärkt nordiskt försvarssamarbete inom en NATO-ram. Det är alla nordiska länders ansvar att stärka det nordiska försvarssamarbetet, men i denna rapport har just Norges roll i denna process lyfts fram. Slutsatserna är att Norge kan stärka det nordiska försvarssamarbetet genom:

- 1) Ökad välvilja, ödmjukhet och tillit på politisk-strategisk nivå. Här handlar det om att ”lotsa in” Finland och Sverige i det ”riktiga” NATO och inte bara ”partnerskaps-NATO”, om att acceptera att finländska och svenska intressen och prioriteringar kommer att få konsekvenser för alliansförsvaret ”i nord”, och om att våga lita på Finland och kanske speciellt Sverige i en säkerhetspolitisk och militär kontext.
- 2) Ökad egen försvarsförmåga generellt och ökad förmåga och vilja till gemensam, integrerad försvarsplanläggning i geografiska områden där de militärpolitiska intressena möts (främst Nordkalotten och Östersjösunden) på operativ-taktisk nivå.
- 3) Vilja till att på teknisk-logistisk nivå öppna för tillitsfull gemensam anskaffning av försvars- och logistiksystem efter många år av misstänksamhet; vilja att lära Finland och Sverige hur värdlandsstöd och förhandslagring går till i praktiken; samt öppenhet för att pröva nya lösningar när det gäller utbildning, forskning och utveckling.

Detta kommer inte att bli lätt, men det är värt ett försök eftersom det skulle kunna leda till ett verkligt förtroendefullt, djuplodande och effektivt nordiskt försvarssamarbete för första gången någonsin.