



Forsvarssamarbeid mellom Norge, Sverige og Finland – også i krise og konflikt?

av Joakim Erma Møller

Hovedpunkter

- Forsvarssamarbeidet mellom Norge, Sverige og Finland påvirkes negativt av at de to sistnevnte ikke er medlemmer av NATO. Denne splittelsen gjør at særlig utveksling av informasjon, samt koordinering på politisk og militært nivå, blir utfordrende.
- Samtidig har de to NATO-partners tilnærming til alliansen i stor grad gjort dem NATO-standardiserte. Dette har hatt en positiv innvirkning på andre faktorer som påvirker samarbeidet, som kommunikasjon og tekniske løsningsers kompatibilitet.
- Til tross for deres uttalte alliansefrihet, har Finland og Sverige de siste årene lagt til rette for å kunne motta militær assistanse fra Norge og andre NATO-land i en krisesituasjon, gjennom avtaler med alliansen og nasjonale lovendringer.
- Likevel har nylige tiltak om tilgang til hverandres territorier og deling av informasjon blitt begrenset til kun å gjelde i fredstid, og må dermed følges opp for å gjelde også i tilfelle krise og konflikt.

Norge, Sverige og Finland har signalisert en vilje til å utvide forsvarssamarbeidet til også å gjelde i tilfelle krise og konflikt. I denne insikten drøftes ulike aspekter som påvirker effektiviteten ved samarbeidet. Erfaringer fra Arctic Challenge, en flernasjonalt militærøvelse som gjennomføres annet hvert år i de tre landene, brukes for å illustrere utfordringene ved det trilaterale samarbeidet.

Den 13. november 2018 signerte de nordiske forsvarsministrene sin felles [visjon for videreutviklingen av det nordiske forsvarssamarbeidet fram mot 2025](#). Dette dokumentet viste en tydelig vilje til å samarbeide tett også i tilfelle krise og konflikt. Selv om viljen er der, er spørsmålet – har de evnen?

Det siste tiåret har det skjedd en betraktelig økning i felles trening og øvelser mellom de nordiske landene, noe som har hatt en positiv innvirk-

ning på deres militære samarbeidsevne. Dette gjelder særlig Norge, Sverige og Finland, som gjennom *Cross Border Training*-konseptet har drevet ukentlig øvingsaktivitet på tvers av landegrensene siden 2009. Som en del av dette initiativet har også *Arctic Challenge Exercise* (ACE), en større grenseoverskridende øvelse, blitt arrangert i de tre landene annet hvert år siden 2013. Selv om Danmark deltar i det [nordiske forsvarssamarbeidet \(NORDEFECO\)](#), har de vært mindre interessert og engasjert enn de tre landene i nord. Island deltar også, men har ingen egne militære styrker. Det har dermed utviklet seg et trilateralt forsvarssamarbeid innenfor det bredere nordiske forsvarsprosjektet.

De tre landenes sprikende alliansetilhørighet gjør likevel at de i utgangspunktet ikke utgjør en naturlig enhet for forsvarssamarbeid i en fremtidig krise. Til tross for deres manglende medlemskap, har både Finland og Sverige blitt stadig tettere knyttet til NATO gjennom aktiv deltakelse i både operasjoner og øvelser, som den nylig avholdte NATO-øvelsen i Norge, *Trident Juncture*. Dersom en krise skulle eskalere i den nordiske regionen vil samarbeidet mellom Norge, Sverige og Finland dermed sannsynligvis foregå innenfor en bredere NATO-ramme, selv om ikke alle tre er medlemmer av alliansen. Formålet med denne artikkelen er å vurdere de tre landenes evne til effektivt samarbeid og samvirke, med andre ord deres *interoperabilitet*, på tross av dette formelle skillet.

Artikkelen vil starte med å se litt på hva interoperabilitet betyr, samt hvordan det bør vurderes, før samarbeidsevnen mellom Norge, Sverige og Finland diskuteres mer eksplisitt.

INTEROPERABILITET

Betydningen av begrepet interoperabilitet avhenger av kontekst, og har ikke en entydig definisjon. For denne artikkelens formål er det mest naturlig å ta utgangspunkt i NATOs definisjoner av militær- og styrkeinteroperabilitet, og dermed forstå begrepet som «evnen til militære styrker fra to eller flere nasjoner til å trene og operere effektivt

sammen i utøvelsen av gitte oppdrag og oppgaver». Effektivitet er med andre ord kjernen når samarbeidsevne skal vurderes. Likevel er det problematisk å se på effektivitet, og da også interoperabilitet, som slutttilstander, da enkeltelementer som påvirker samarbeidet alltid kan forbedres ytterligere. Med andre ord når man aldri en tilstand der man er fullt ut effektive eller interoperable. Fokuset i en interoperabilitetsvurdering bør derfor være hvordan enkeltelementer hemmer eller fremmer videreutviklingen av effektiviseringen.

Spørsmålet videre er hvilke aspekter og elementer som er mest relevante å vurdere. Selv om det finnes mange ulike forsøk på å systematisere dette (se f.eks. [NATOs fellesoperative doktrine](#)), kan det være mest hensiktsmessig å se på dette sekvensielt, i form av hovedelementene som påvirker interoperabiliteten i de ulike fasene av en krise:

- I en tidlig fase er det essensielt at *politiske og legale hindringer* ikke står i veien for flernasjonalt samarbeid i en konflikt. Dette kan f.eks. handle om tilgang til hverandres territorier eller viljen til å støtte hverandre militært. Dette er på mange måter en flaskehalsfaktor, i den forstand at slike hindringer kan sette en tidlig stopper for samarbeidet, hvilket gjør resten av interoperabilitetsfaktorene irrelevante.
- I neste fase vil det være avgjørende å etablere felles situasjonsforståelse basert på *informasjonsutveksling* mellom de deltakende nasjonene i en koalisjon, og at denne opprettholdes mens krisen utvikler seg. Dette er også basert på samarbeid om overvåkning og rekognosering før konflikten bryter ut.
- Videre er det essensielt at man raskt får på plass velfungerende *kommando*, som viser til ansvaret og fullmakten en sjef har over sine tildelte styrker, og *kontroll*, som knyttes til de strukturene og rammene som muliggjør utførelse av en operasjon i samsvar med sjefens intensjon. Dette kompliseres i en flernasjonal operasjon, da de ulike bidragene ofte avgis med nasjonale begrensninger og føringer med hensyn til kommando og kontroll (K2).



- Når det gjelder samarbeid mellom de operative styrkene *per se* er det mange enkeltelementer som har noe å si for samarbeidsevnen, men mange av disse kan samles innenfor ytterligere tre K'er, nemlig *kommunikasjon, kompatibilitet og kultur*. Både evnen til å forstå hverandre, samsvar mellom tekniske løsninger, samt utjevning av kulturelle forskjeller er i stor grad knyttet til graden av standardisering på tvers av de deltagende landene i en koalisjon.
- Det vil også være avgjørende at gode systemer for transport, forsyninger og etterforsyninger er på plass, med andre ord de *logistiske aspektene* ved det flernasjonale samarbeidet. Dette handler blant annet om mobilitet på tvers av landegrenser, infrastrukturelle standarder, samt involvering av sivile aktører.

POLITISKE OG LEGALE HINDRINGER

Selv om Norge, Sverige og Finland har vært militært inne på hverandres territorium i forbindelse med øvelser, er det ikke gitt at man får tilsvarende tilgang i en krisesituasjon. En interessant utvikling i den forbindelse, er at både Finland og Sverige har iverksatt tiltak de senere årene med det formål å legge til rette for å kunne motta eller yte militær assistanse på tvers av landegrenser. I forbindelse med NATO-toppmøtet i september 2014, inngikk begge landene såkalte [vertslandsstøtteavtaler med NATO](#). Disse gjorde det potensielt mulig for NATO å anvende finsk og svensk territorium, ikke bare under øvelser, men også i forbindelse med en potensiell krise eller konflikt. Selv om dette ikke innebar en ubegrenset tilgang, da enhver slik avgjørelse ville kreve et eksplisitt samtykke, er det liten tvil om at avtalene tok vekk et hinder for flernasjonalt samarbeid i en krisesituasjon.

Det tok imidlertid flere år før de nødvendige legale endringene knyttet til mottak av militær støtte ble foretatt i de respektive landene. I Sverige ble [lovendringene](#) foretatt først i forbindelse med at avtalen ble

gjort gjeldende i juli 2016 etter en votering i Riksdagen. I Finland tok det ytterligere et år før liknende [lovendringer knyttet til militær assistanse](#) var på plass. Til tross for disse endringene er det ikke gitt at utenlandske styrker får tilgang til de to landenes territorier, da enhver krisesituasjon må vurderes individuelt. Likevel tilsier de at de to landene ville åpne for mottak av militær støtte hvis en væpnet konflikt skulle bryte ut, og behovet for assistanse var presserende. I tillegg er en ny [lov om militær støtte mellom Sverige og Finland](#) under utarbeidelse. Denne skal etter planen tre i kraft 1. juli 2019. Intensjonen er å gi regjeringen større makt til å ta beslutninger når det gjelder å gi eller motta militær støtte, og slik sett korte ned prosessen fra det anmodes om militær assistanse til de faktiske styrkene er på plass. Med andre ord har de to landene aktivt lagt til rette for å raskt kunne hjelpe hverandre, samt få støtte fra Norge og andre NATO-land, hvis en krise skulle bryte ut på deres territorium.

Når assistansegarantier foreløpig ikke er på plass, kan likevel politiske hensyn vanskeliggjøre et tett flernasjonalt samarbeid i regionen. Vil f.eks. Finland, med sin 1340 km lange grense til Russland, være villig til å risikere full konfrontasjon med sin store nabo i øst ved å assistere Norge, som i form av å være NATO-medlem burde få støtte fra sine allierte i en krise? Er Norge, eller andre kjerneland i NATO som USA, Storbritannia og Tyskland, villige til å assistere Finland og Sverige i en eventuell krise når de har valgt å formelt stå utenfor alliansen? Dette kompliseres ytterligere med faren for hybrid krigføring, der konvensjonelle og irregulære virkemidler kombineres, og skillet mellom krig og fred ofte tilsløres. Vil assistanse bli gitt hvis det er usikkerhet omkring hva som egentlig foregår?

Til tross for disse usikkerhetene har sannsynligheten for at man får på plass et samarbeid mellom de tre landene i en krise økt betraktelig gjennom avtaler, lovendringer og mer generelt en kraftig økning i felles trening og øvelser. Samarbeid bortenfor fredstid er også eksplisitt uttrykt i den nevnte visjonen for videreutviklingen av samarbeidet. Det er dermed mer trolig at Norge, Sverige og



Finland vil samarbeide tett også i en krise, enn at politiske hensyn setter en tidlig stopper for deres samvirke. Dette gjør det relevant å vurdere elementer som påvirker effektiviteten i dette samarbeidet videre.

INFORMASJONSUTVEKSLING

I en tidlig fase av en krise er det avgjørende at nasjonene som skal samarbeide oppnår en felles situasjonsforståelse. I den forbindelse er det verdt å merke seg at de nordiske landene har fått på plass et gradert kommunikasjonsnettverk gjennom NORDEFEO. Dette muliggjør ikke bare god og aktiv dialog mellom landene i fredstid, men legger også til rette for etableringen av rask og sikker kommunikasjon på politisk nivå i en eventuell krisesituasjon. Dette vil igjen bidra til en felles forståelse for hva som foregår, samt hvordan man sammen kan håndtere den krevende situasjonen. På militært nivå, derimot, er utvekslingen av informasjon mellom land innenfor og utenfor NATO mer begrenset. Dette kan potensielt være til hinder for effektivt samarbeid mellom Norge, Sverige og Finland.

Selv om Finland og Sverige ikke har fullt innsyn i informasjon og etterretning som NATO-land besitter, er det i nyere tid satt opp systemer som gir NATO-partnere et visst innblikk. Et slikt system er det såkalte *Air Situation Data Exchange* (ASDE), som ble satt opp spesifikt for å gjøre informasjon delbart til partnere gjennom en filtreringsprosess. ASDE-avtalen mellom Norge, Sverige, Finland og NATO, som ble implementert i 2014, utjevnet dermed noe av forskjellen mellom NATO-medlemmer og land utenfor alliansen innenfor dette avgjørende aspektet for flernasjonalt samarbeid.

Gjennom ASDE er informasjonsutvekslingen likevel begrenset til informasjon på lavt graderingsnivå. Selv om dette er bedre enn ingenting, har det blitt tydelig i forbindelse med øvelser at dette ikke fungerer godt nok. Øvingsleder for øvelsen [Arctic Challenge Exercise 2017 \(ACE 17\)](#) påpekte begrensningene ved dette i forbindelse med øvelsen, og hevdet videre at det ville være langt fra godt

nok i en operasjon. Selv om innføringen av dette systemet var viktig for samarbeidsevnen i sin tid, har det ikke utviklet seg i takt med den økte øvingsaktiviteten ellers, hevdet han. Begrenset informasjonsutveksling, som igjen kan skape ulik situasjonsforståelse, kan dermed virke å være et hinder for de tre landenes samarbeidsevne.

Siden denne øvelsen ble avholdt har det imidlertid skjedd en viss utvikling på dette området. I juni 2017 inngikk Finland og Sverige en bilateral avtale om utveksling av overvåkningsinformasjon, kalt *Air Picture Exchange* (APE). Dette var et supplement til andre systemer for overvåking og deling av data, som SUCBAS (*Sea Surveillance Cooperation Baltic Sea*), og skulle dermed bidra til at de to NATO-partnerne i hvert fall seg imellom skulle ha en så god oversikt over sitt nærområde som mulig, og dermed lettere kunne samarbeide.

Et snaut halvår senere, inngikk de to landene en lignende avtale, men denne gangen også med Norge og Danmark. Den såkalte NORECAS (*Nordic Cooperation for Air Surveillance Information Exchange*)-avtalen hadde som formål å skape et felles informasjons- og kommunikasjonssystem, som videre skulle forbedre deres felles situasjonsforståelse. Likevel har også dette systemet for informasjonsutveksling begrensninger både med hensyn til sensitivitetsnivå på informasjonen som deles, og det geografiske området det deles om. En ytterligere begrensning i NORECAS-avtalen er knyttet til typen situasjoner avtalen gjør seg gjeldende i, da den spesifiserte at bestemmelsene kun vil gjelde i fredstid. Utfordringene vil med andre ord være de samme i en eventuell krise, selv om en bedre situasjonsforståelse i fredstid åpenbart skaper et mer solid grunnlag for samarbeid også i en krisesituasjon.

NORECAS-avtalen uttrykte likevel en ambisjon om at neste steg ville være å utvide samarbeidet til å gjelde alle situasjoner. Ordleggingen i den nevnte visjonen for videreutviklingen av samarbeidet, med et eksplisitt ønske om forbedret situasjonsforståelse gjennom informasjonsutveksling i fred, krise og konflikt, bygger opp under denne intensjonen. Den norske forsvarsministeren var



klar på at en slik utvidelse av avtalen var svært ønskelig fra norsk side da de nordiske forsvarsministrene møttes i Sälen i januar for å delta på den svenske [Rikskonferensen 2019](#). For at dette hinderet for effektivt flernasjonalt samarbeid skal kunne fjernes, må ambisjoner, visjoner og ønsker likevel følges opp med konkret handling der de tre landene klarer å enes på tvers av det noe krevende og splittende NATO/ikke-NATO skillet.

KOMMANDO OG KONTROLL (K2)

Aspekter knyttet til kommando og kontroll (K2) kompliseres når flere nasjoner er involvert. Dette gjelder ikke bare de nevnte nasjonale føringene som ofte legges ved, men kan også bero på kulturelle forskjeller, som kan skape uenighet om hvordan ting bør gjøres, f.eks. i form av kommunikasjon vertikalt i kommandokjeden. Som vil bli diskutert mer inngående senere, er likevel Norge, Sverige og Finland såpass like kulturelt at den typen utfordringer ikke ser ut til å gjøre seg gjeldende i en nordisk sammenheng. En større utfordring virker å være integreringen av ulike K2-komponenter på tvers av NATO/ikke-NATO-skillet.

Et viktig element for NATO i så måte, er bruken av såkalte [AWACS \(Airborne Warning and Control System\)](#). AWACS fungerer som et mobilt hovedkvarter og overvåkningssystem, og betegnes ofte som NATOs «eye in the sky», da de produserer et detaljert og kontinuerlig oppdatert situasjonsbilde. Deres mobilitet gjør dem også mindre sårbare mot fiendtlige angrep enn stasjonære militære installasjoner. Skulle f.eks. de mer sårbare bakkeradarene bli tatt ut i en konflikt, kan AWACS fortsette å produsere detaljerte overvåkingsbilder for de bakkebaserte K2-sentrene. Anvendelse av AWACS er med andre ord en stor fordel, og vil trolig spille en sentral rolle i en NATO-ledet operasjon. Gitt at Sverige og Finland ikke får ubegrenset tilgang til informasjon gjennom NATO kan bruken av AWACS likevel potensielt bli et problem i en operasjon som også involverer partnerland.

Da er det verdt å merke seg at nettopp partnerlands deltakelse i ACE 17 var en av

grunnene til at AWACS ikke ble involvert i øvelsen, noe som ga de stasjonære K2-sentrene i Norge og Sverige en større rolle. Selv om det svenske luftforsvaret disponerer tre såkalte AEW&C (Aerial Early Warning & Control)-fly, og slik sett innehar en form for AWACS-kapasitet, er det ikke det samme som at alle deltakende land i en koalisjon kan dra fordel av den mer omfattende AWACS-kapasiteten som NATO-landene besitter. Vegring mot bruk av AWACS virker dermed å være et hinder for effektivt samarbeid, som igjen bygger på den manglende viljen til informasjonsutveksling til NATO-partnere.

Et annet eksempel på utfordringer knyttet til kommando og kontroll var spørsmålet knyttet til lokaliseringen av det såkalte *Control and Reporting Centre* (CRC), med andre ord hovedsenteret for K2, under ACE 17. I utgangspunktet var tanken å plassere dette i Finland, da Finland var vertsland for øvelsen dette året, men bl. a. på grunn av restriksjonene knyttet til informasjonsutveksling gikk man etter hvert bort fra de opprinnelige planene. Med andre ord vurderte man det som uheldig å ha hovedsenteret for K2 i et partnerland. Hvordan vil dette slå ut i en krise der både medlemmer og partnere av alliansen samarbeider?

Videre var det enkelte utfordringer knyttet til integreringen av K2-systemet til det amerikanske marinekorpset, det såkalte *Tactical Air Operations Centre* (TAOC). Dette er et mobilt K2-senter som gjennom kontinuerlig overvåking blant annet bidrar med navigeringsassistanse for fly. Selv om man til slutt fikk de ulike K2-komponentene til å fungere sammen, illustrerer dette kompleksiteten knyttet til å få på plass vel fungerende kommando og kontroll i en flernasjonal operasjon.

Selv om eksemplene over er nært knyttet til én spesifikk øvelse, gir de et tydelig bilde av at man må gå for løsninger som ikke er optimale med hensyn til kommando og kontroll når mange ulike land deltar i en koalisjon, og særlig når ikke alle deltakende nasjoner er med i samme forsvarsallianse. Samtidig er det større rom for alternative løsninger innenfor dette interoperabilitetsaspektet, enn f.eks. med hensyn til deling av høygra-



dert informasjon og den felles situasjonsforståelsen man søker å oppnå gjennom dette.

KOMMUNIKASJON, KOMPATIBILITET OG KULTUR

For at flere nasjoner skal kunne samarbeide militært, er en viss grad av standardisering nødvendig innen flere ulike aspekter. Dette har dermed stått sentralt i NATO i lang tid, og gradvis blitt videreutviklet gjennom diverse standardiseringsavtaler, eller såkalte *STANAGS*. Som et av NATOs opprinnelige medlemmer har Norge dermed fulgt denne utviklingen. Etter hvert som Finland og Sverige har blitt stadig tettere knyttet til alliansen har de også blitt en del av denne standardiseringsprosessen, og dermed blitt gradvis mer NATO-standardisert.

Basert på evalueringsrapporter og intervjuer gjort i forbindelse med nylig avholdte øvelser, virker ikke kommunikasjon, i form av utilstrekkelige engelskkunnskaper, å være noe hinder for effektivt samvirke mellom de tre nordiske landene. Likevel viser de samme intervjuene at det bare siden det nevnte *Cross Border Training*-konseptet ble lansert i 2009, med ukentlig øvingsaktivitet på tvers av landegrensene i Norge, Sverige og Finland, har evnen til å kommunisere på engelsk blitt vesentlig bedre, bl. a. som resultat av et generasjonsskifte. Selv om individuelle misforståelser nok fortsatt kan oppstå, er ikke kommunikasjon på engelsk lenger en generell utfordring for det trilaterale samarbeidet.

Likevel hjelper tilstrekkelige evner i et felles arbeidsspråk lite hvis misforståelser oppstår, enten pga. tekniske løsninger som ikke korresponderer eller kulturelle ulikheter.

Kompatible kommunikasjonssystemer, samt kulturell konvergens, er dermed vel så viktig. Selv om det er bortenfor denne artikkelens omfang å analysere hver eneste tekniske løsning, er det mye som tyder på at dette heller ikke er en hovedutfordring for samarbeidet mellom Norge, Sverige og Finland. Sett i en bredere nord-europeisk NATO-kontekst derimot, som tross alt er en mer plausibel konstellasjon i en krise, kan imidlertid både manglende kompatibilitet og kulturforskjel-

ler skape problemer for samarbeidet.

Et eksempel fra ACE 17 er utfordringene knyttet til bruken av såkalt Link-16, som er et nettverk for utveksling av data. I den forbindelse dukket det opp enkelte utfordringer, da alle deltakende nasjoner ikke hadde denne kapasiteten i sine respektive jagerfly. Selv om Norge, Sverige og Finland alle deltok med ulike flytyper i øvelsen, hhv. hovedsakelig F-16 Fighting Falcon, JAS 39 Gripen og F/A-18 Hornet, var ikke kommunikasjon gjennom Link-16 nettverket noe problem for disse, da alle hadde denne kapasiteten, og slik sett var compatible. Da var det verre for de tre nordiske landene å kommunisere med andre deltakende nasjoner som ikke kunne knyttes til Link-16 nettverket. Den hyppige norsk-svensk-finske øvingsaktiviteten ser dermed ut til å ha tvunget fram løsninger som gjør dem mer compatible seg imellom, enn med enkelte andre NATO-lands militære utstyr.

Tilsvarende mønster kan identifiseres med hensyn til kultur. Øvingslederen for ACE 17 trakk fram nettopp sammenfallende kultur som en av hovedgrunnene til at samarbeidet mellom Norge, Sverige og Finland er så godt, og påpekte videre at kulturelle ulikheter oftere skapte utfordringer i forbindelse med samarbeid med land utenfor den nordiske regionen. F.eks. har de tre landene et tilnærmet likt syn på hvordan overordnede skal adresseres, samt spørsmål knyttet til rolle og rang, mens dette ikke alltid samsvarer med praksis hos andre samarbeidspartnere i NATO. Hyppig øvingsaktivitet, kombinert med diverse andre likhetstrekk, virker dermed å ha skapt en felles forståelse mellom de tre nordiske landene for hvordan ting skal og bør gjøres.

LOGISTISKE ASPEKTER

Selv om logistiske aspekter står sentralt i enhver militær operasjon, får dette en ytterligere dimensjon når flere nasjoner er involvert. F.eks. vil det bli et spørsmål om tillatelse til å bruke andre lands nasjonale systemer for transport og forsyninger, og slik sett effektivisere forflytningen av styrkene, samt unngå unødvendig duplisering. I forkant av



ACE 17 ble det bl.a. gjort mye papirarbeid for at de deltagende landene skulle kunne bruke hverandres tankfly, ikke bare under øvelsen, men også i fremtidige operasjoner. Selv om dette var et effektiviserende tiltak, kompliseres det flernasjonale samarbeidet av at ulike fly trenger ulikt drivstoff, og ikke alltid er kompatible med hensyn til koblingsstykker, tankesystem etc.

Ikke overraskende påpekte øvingslederen for ACE 17 de logistiske fordelene ved at alle deltagende nasjoner i en koalisjon hadde brukt samme type fly. Selv om like jagerfly på et tidspunkt var en reell mulighet for de tre landene i nord, ble Norges valg av amerikanske Lockheed Martin F-35 framfor svenskproduserte Saab Gripen på mange måter spikeren i kista for denne tanken. Selv om begge flytypene vurderes av Finland til å erstatte deres aldrende F/A-18 fly, er det vanskelig å se for seg at Sverige går bort fra egenproduserte fly til fordel for amerikanske. Ser man bort ifra de logistiske fordelene med like fly, derimot, er det likevel heller en styrke med ulike fly som har ulike kapasiteter i en operasjon, da de kan komplementere hverandre. Så lenge de ulike flyene er kompatible, og logistiske aspekter dermed kan samkjøres, er det slik sett heller en fordel enn en ulempe. Standardisering står med andre ord svært sentralt også her.

Det flernasjonale samarbeidets effektivitet er også avhengig av at elementer som bremser forflytningen av militære styrker og forsyninger i størst mulig grad elimineres. Et sentralt element i så måte er tilgang til hverandres territorier, jf. diskusjonen av legale hindringer ovenfor. I tillegg til de lovendringene som har blitt gjort i Sverige og Finland, inngikk de nordiske landene en såkalt [Easy Access-avtale](#) mot slutten av 2016. Denne var drevet fram av ambisjonen om å sikre enestående tilgang til hverandres landområder, luftrom og territorialfarvann, slik [de nordiske forsvarsministrene formulerte det i en felles kunngjøring i forbindelse med signeringen](#). I likhet med *NORECAS*-avtalen var likevel også denne begrenset til kun å gjelde i fredstid. Også her kan imidlertid ordvalget i den nylig signerte visjonen åpne for en framtidig utvidelse av avtalen.

Senere samme år signerte de tre landene, sammen med Danmark, en teknisk avtale som gjorde det såkalte [NORTAT \(Nordic Cooperation on Tactical Air Transport\)-prosjektet](#) operativt. Målet med prosjektet har vært å utnytte de nordiske landenes lufttransportressurser på en bedre måte. Selv om en slik avtale kan være nyttig for forflytning av de tre landenes styrker til et felles innsatsområde, som da systemet ble anvendt for å frakte nordiske styrker til FN-operasjonen i Mali (MINUSMA), ansees ikke NORTAT å være like relevant ved en eventuell krise i den nordiske regionen. Dette er særlig knyttet til at hvert av de tre landene har svært begrenset transportflykapasitet, og vil dermed ønske å ha sine egne fly disponible når de selv er truet. Samtidig synliggjør den manglende kapasiteten et stort behov for å samle og dele ressurser nettopp i en krise eller konflikt på deres territorium. I lys av visjonen for videreutviklingen av samarbeidet, som bl.a. etterlyser økt logistisk samarbeid for å støtte nasjonale behov i tilfelle krise og konflikt, er det sannsynlig at man forsøker å opprette et tilsvarende system som er mer rettet mot transportsamarbeid i en krise.

For at logistiske aspekter som transport skal bli effektivt, er det vel så viktig at sivile aktører involveres, og at det sivil-militære samarbeidet fungerer. Det har dermed blitt lagt økt vekt på det såkalte totalforsvarsprinsippet i de nordiske landene, hvilket innebærer en mer helhetlig tilnærming til krisehåndtering som også involverer andre deler av samfunnet enn det militære. I den forbindelse har Forsvaret nylig inngått en rekke avtaler med både offentlige og private aktører, f.eks. med [Statens Vegvesen om bl.a. reservebro-beredskap](#), og med [transportfirmaene Bring og Martinsen om frakt av materiell og forsyninger](#). *Trident Juncture*, den store NATO-øvelsen i Norge, ansees som en test av totalforsvarskapabiliteten generelt, og slike avtaler spesielt. Sverige på sin side skal avholde en stor totalforsvarsøvelse i 2020, mens Finland planlegger en tilsvarende øvelse i 2021.

Til tross for det økte fokuset på totalforsvar innad i de nordiske landene, har det vært lite samarbeid mellom de tre landene i



så måte. [Den svenske totalforsvarsutredningen](#), som kom i desember 2017, slo likevel fast at det både er et behov og en mulighet for å utvikle samarbeidet med Norge og Finland, og etterlyste videre at man så på mulighetene for trilateralt samarbeid også innenfor dette aspektet. Tilsvarende presenterte visjonen for videreutviklingen av det nordiske forsvarssamarbeidet økt samarbeid innen totalforsvar som et eksplisitt fokusområde fram mot 2025. Selv om de nasjonale initiativene stadig effektiviserer de logistiske aspektene, vil et slikt samarbeid øke de tre landenes interoperabilitet ytterligere.

VILJE, MEN EVNE?

Til tross for at Finland og Sverige ikke har tatt det siste steget inn i NATO, og slik sett blitt fullverdige medlemmer av alliansen, har de to landene blitt en så integrert del av vestlige forsvarsstrukturer at det er vanskelig å se for seg at samarbeidet ikke vil være tett også i en eventuell krise. Like fullt skaper nettopp dette skillet enkelte utfordringer for samarbeidet mellom de tre landene i nord innenfor en bredere NATO-ramme, da særlig når det gjelder informasjonsutveksling og aspekter knyttet til kommando og kontroll.

Samtidig har de to landenes aktive NATO-partnerskap gjort dem i stor grad NATO-standardiserte, hvilket har påvirket interoperabiliteten mellom Norge, Sverige og Finland i positiv retning, særlig innen kommunikasjon og når det gjelder tekniske løsnings

kompatibilitet. Kulturelt er også de tre landene så like, at det vanskelig kan betraktes som noen hindring for interoperabiliteten, heller tvert imot.

Finland og Sverige har også vært aktive i å legge til rette for muligheten til å motta militær assistanse, i form av vertslandsstøtteavtaler med NATO samt nasjonale lovendringer, til tross for deres uttalte alliansefrihet. Likevel har nyere nordiske tiltak, som *Easy Access*-avtalen om tilgang til hverandres territorier og *NORECAS*-avtalen om informasjonsutveksling, blitt begrenset til å kun gjelde i fredstid. Dette kan synes merkelig når alle andre piler peker mot et tett samarbeid mellom de tre landene også *utover* fredstid. Muligens vil den nye visjonen fungere som en katalysator for å utvide avtaler til også å gjelde i tilfelle krise og konflikt.

Sammen med økt trilateralt samarbeid om aspekter knyttet til totalforsvarstanken, virker dermed dette å være veien videre for å øke samarbeidsevnen mellom Norge, Sverige og Finland ytterligere, da en søknad om NATO-medlemskap fra de to sistnevnte ikke virker å være nært forestående. Neste Arctic Challenge-øvelse vil kunne gi noen svar på om samarbeidsevnen mellom de tre landene har forbedret seg, da den kommende øvelsen vil bli både mer realistisk og helhetlig ved at scenario og kompleksitet videreutvikles ytterligere. Da vil også Danmark delta for første gang, hvilket vil gjøre det mulig å bruke øvelsen som basis for å foreta en mer helhetlig vurdering av den nordiske samarbeidsevnen.



IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO
E-post: info@ifs.mil.no
ifs.forsvaret.no

OM FORFATTEREN

Joakim Erma Møller arbeider som forsker i forskningsprogrammet Security in Northern Europe (SNE). Teksten er en del av hans forskningsprosjekt *Nordisk samarbeid og samvirke i møte med kriser*.

SECURITY IN NORTHERN EUROPE (SNE)

Security in Northern Europe (SNE) er et forskningsprogram ved IFS som utforsker muligheter og utfordringer for sikkerhets- og forsvarssamarbeid i Nord-Europa. SNE finansieres av Forsvarsdepartementet og gjennomføres i samarbeid med internasjonale partnere. Programmet organiserer åpne seminarer og workshops med ekspertmiljøer, og publiserer forskningsbaserte studier, analyser og kommentarer.

Forsidefoto: Flyøvelsen Arctic Fighter Meet, AFM15

Kilde: Helene Nyberg / Försvarmakten

