

# Norden i felt: På oppdrag for FN og NATO

**Bengt Holmen og Ståle Ulriksen**



## Innholdsfortegnelse

<b>DEL I Bakgrunn</b>	5
Innledning	5
Rapportens tilblivelse og struktur	7
<b>DEL II Norden i felt</b>	9
Historisk bakgrunn	9
Nordisk militært samarbeid i internasjonale operasjoner	10
NORSAMFN	10
DANOR	10
UNPREDEP	11
NORDBAT II	12
IFOR/SFOR	12
Nye nordiske samarbeidsinitiativ	13
NORDCAPS	13
SHIRBRIG	15
Fellesnordiske øvelser og utdanning	17
Nordiske fellestrekk	18
En felles nordisk identitet og samhörighet	18
Et nordisk sikkerhetspolitisk fellesskap	19
Felles sikkerhetspolitiske målsetninger	21
Fellesnordiske erfaringer	21
Kommunikasjon	22
Kommando og kontroll	24
Doktriner og strategi	28
Logistikk	29
Personalpolitikk	31
Politiske målsetninger, sikkerhetspolitisk tilknytning og tillit	34
NORPOL-brigaden, en vurdering	38
Oppsummering del II	39
<b>Del III Norden som militær region?</b>	43
Innledning	43
Norske utfordringer	43
De nordiske land som partnere	45
Danmark	46
Forsvarspolitikken	46
Danske militære reformer	48
Potensial for materiellsamarbeid	49
Konklusjon Danmark	49
Finland	50
Forsvarspolitikken	50
Finske militære reformer	53
Potensial for materiellsamarbeid	54
Konklusjon Finland	55
Sverige	56
Forsvarspolitikken	56
Svenske militære reformer	58
Potensial for materiellsamarbeid	59

4	Konklusjon Sverige	60
	Framtidig nordisk samarbeid: en konklusjon	60
	Postskript: Alternative partnere	62
	<b>Referanser/kilder</b>	65
	Sammendrag	65
	Forfatterne	66

# Del I. Bakgrunn

## Innledning

Det nordiske samarbeidet i fredsstøttende operasjoner har i løpet av det siste tiåret hatt en rask utvikling. Den kanskje viktigste årsaken er den felles målsetningen som landene har i forhold til sin internasjonale fredsstøttende deltakelse. De nordiske landene har alle en uttrykt målsetning om å hjelpe der man kan, og ser sin innsats i fredsstøttende operasjoner som et uttrykk for solidaritet med uskyldige ofre for krig og konflikt.

Videre har den sikkerhetspolitiske utviklingen etter den kalde krigen ført til at fredsstøttende operasjoner har blitt en mer sentral og profilert oppgave enn hva som tradisjonelt var vanlig i Norden. Med redusert politisk spenning mellom øst og vest ble de nordiske landene mindre bundet av supermaktsinteresser. Sikkerhetspolitikk i Norden har som en følge fått en mer sammenfallende dagsorden, og aktivitetene har blitt mer koordinerte. Under den kalde krigen kunne nordisk samarbeid bare i begrenset omfang omfatte sikkerhetspolitiske spørsmål. Nå er denne begrensningen borte, og de halvårlige forsvarsministermøtene har som et eksempel derfor blitt en viktig koordinerende og samordnende arena.

Bortfallet av det tradisjonelle bipolare paradigmet, hvor en gjerne tolket lokale og subregionale konflikter inn i en øst–vest-konflikt, medførte at en kunne oppnå konsensus om å intervenere i langt flere konflikter enn før. Dette medførte at det på 1990-tallet raskt ble langt flere fredsstøttende operasjoner enn noen gang tidligere. Dette økte omfanget medførte nødvendigvis at nye stater måtte stille med mannskaper i FN-operasjoner. Blant annet avga USA for første gang i historien militært personell til en FN-ledet operasjon. En bataljon amerikanske soldater ble underlagt den nordisk dominerte FN-styrken, UNPREDEP, i Makedonia.<sup>1</sup>

Konfliktene på 1990-tallet var også “nye” i den forstand at de gjerne var konflikter som utspant seg i en stat eller det som nettopp hadde vært en stat. Partene var ikke lenger klare og definerte, men heller skiftende og diffuse. Disse “nye” konfliktene medførte at fredsoperasjonene ble mer komplekse. Bortfallet av det bipolare paradigmet åpnet samtidig opp for at nye virkemidler kunne introduseres i fredsstøttende operasjoner. I stedet for tradisjonelle fredsbevarende, såkalt førstegenerasjonsoperasjoner, kunne en introdusere en hel rekke med virkemidler for å avverge, redusere eller stoppe konflikter med makt.

---

<sup>1</sup> Det har vært satt spørsmålsteget ved om den amerikanske bataljonen i realiteten var avgitt, men formelt var dette første gang amerikanske soldater operasjonelt var underlagt en annen nasjons kommando. Bataljonen ble satt inn sommeren 1993 i det som da var kalt UNPROFOR Macedonian Command. Operasjonen ble skilt ut med egen SRSG i 1995, og ble da kalt United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP).

Samtidig med at konfliktene var blitt mer komplekse og virkemidlene mer mangfoldige, muliggjorde bortfallet av den kalde krigen at stormaktene for alvor kunne interessere seg for fredsstøttende operasjoner. Deres engasjement medførte at den relative evnen for små nasjoner til å markere seg ble sterkt begrenset. Disse utviklingstrekkene stilte nye krav til nordisk deltakelse. Der de nordiske landene tidligere var representert med styrker opp til bataljonsstørrelse, var det nå avgjørende at en kunne bidra med enheter i brigadeforband. Alene kunne ingen av de nordiske landene mønstre en avdeling av slik størrelse. Særlig vanskelig ville det være for enkeltstående stater å opprettholde styrken over tid. Så langt har løsningen på målsetningen om framtidig deltakelse i krisehåndterende operasjoner blitt økt nordisk samarbeid, hvor en har slått sammen de begrensede militære ressursene i Norden.

Norden har tradisjonelt vært aktivt engasjert innen humanitært og fredsbevarende arbeid. Det var således forventet at Norden også i framtiden skulle markere seg på disse områdene. I tillegg var det politisk ønskelig at også små land deltok slik at stormaktene ikke ble for dominerende på dette området. En anser at operasjonens legitimitet og upartiskhet styrkes av at også de små nasjoner deltar.

En utvidet tolkning av sikkerhetsbegrepet og de nye sikkerhetstruslene dette avstedkommer, medførte at landene i Norden omdefinerte sine sikkerhets-politiske utfordringer.<sup>2</sup> Det har blitt viktigere for de nordiske landene å hindre konflikter i verden generelt. Og skulle konflikter bryte ut, oppstår det ofte et moralsk imperativ for å hjelpe. Disse utfordringene er av internasjonal karakter og fordrer dermed økt internasjonalt samarbeid. Det forventes i større grad i dag at en stiller opp og tar sin del av det internasjonale ansvaret for fred og stabilitet. En utenrikspolitisk troverdighet blir også oftere knyttet opp til evnen til å delta i internasjonale operasjoner. Dette forholdet understrekes i Stortingsmelding 38 (1998–99), hvor en snarlig forbedret norsk innsats i slike operasjoner anses som avgjørende for vår utenrikspolitiske profil og derfor trekkes fram som årsak til at meldingen er utarbeidet.<sup>3</sup>

Formålet med denne rapporten har vært å bidra til en evaluering av det pågående nordiske samarbeidet i fredsstøttende operasjoner. Selv om det ofte har vært politisk vilje til å samarbeide i en nordisk kontekst, er det ikke gitt at dette samarbeidet alltid er effektivt og ønskelig fra både politisk og militært hold. Det er heller ikke gitt at det er Norden som er den mest egnede samarbeidspartneren. Når, hvor og hvilken form dette samarbeidet kan ha, er viktige forhold en bør ha vurdert før en multinasjonal operasjon iverksettes.

---

<sup>2</sup> Se St. meld. nr. 30 (1996–97): “Nordisk samarbeid”.

<sup>3</sup> St. meld. nr. 38 (1998–99): “Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner”, s. 6.

## Rapportens tilblivelse og struktur

Denne rapporten er kommet til etter en rekke intervjuer med personer i nøkkelstillinger i forskjellige organisasjoner i Norge som har praktisk erfaring med nordisk samarbeid i militære fredsstøttende operasjoner, samt personer som tjenestegjør i slike operasjoner.

Det har videre vært foretatt en forskningsreise til en pågående operasjon, SFOR i Bosnia, hvor det nordiske samarbeidet har vært tett.<sup>4</sup> Det ble gjennomført samtaler med personell som tjenestegjorde i SFOR-hovedkvarteret i Sarajevo, staben i den nordisk-polske brigaden (NPBDE) i Doboj, den norske bataljonen i Modrica og til sist det felles nordiske forsyningselementet i Pecs, Ungarn. Det ble foretatt intervjuer med personell fra ulike nivåer i SFOR-organisasjonen og representanter for samtlige nordiske land. Hovedvekten av intervjuene var imidlertid lagt på norsk personell. Reisen til operasjonsområdet ble gjentatte ganger utsatt på grunn av et besøksforbud som var innført på bakgrunn av den spente situasjonen i Kosovo. Fordi prosjektet i stor grad er orientert mot de praktiske erfaringene med nordisk samarbeid, forsinket dette studien noe.

I prosjektet var det også planlagt en studiereise til den felles nordiske avdelingen i Makedonia (UNPREDEP). Men fordi besøksforbudet gjaldt fram til avdelingen ble nedlagt 1. april 1999, ble ikke avdelingen besøkt. De betraktninger som omfatter denne misjonen, er derfor basert på samtaler med repatriert personell i Norden, UNPREDEP-erfaringsrapporter og arbeidserfaring som tjenestegjørende offiserer i avdelingen har høstet.

Temaet i første del av denne rapporten har ikke tidligere vært studert av utenforstående forskere. Det nærmeste er en studie fra FOA, som omhandler nordiske fredsbevarende operasjoner fram til begynnelsen av 1990-tallet.<sup>5</sup> Hovedkildene har, foruten intervjuene, derfor vært offentlige dokumenter og forskningsrapporter som omhandler nordisk sikkerhetspolitisk samarbeid og internasjonale fredsstøttende operasjoner på mer generelt plan.

Prosjektet er finansiert av Forsvarsdepartementet (FD), som også velvillig har stilt opp til samtaler omkring emnet nordisk samarbeid i fredsstøttende operasjoner.

Rapporten innleder med en kort gjennomgang av det nordiske sikkerhetspolitiske samarbeidet. Dernest følger en historisk gjennomgang av de internasjonale operasjonene hvor nordiske styrker har samarbeidet. Rapportens hovedmål er å redegjøre for de konkrete erfaringene som en har høstet fra dette samarbeidet. Det foretas derfor en drøfting av hvorvidt dette samarbeidet er effektivt og formålstjenlig.

Rapportens siste del drøfter potensialet for nordisk militært og sikkerhetspolitisk samarbeid på et mer generelt grunnlag. Her tas det for det første utgangspunkt i de nordiske lands ulike tilknytninger til NATO og EU/VEU, og hvilke praktiske utfordringer dette innebærer. For det andre skisseres de

---

4 NPBDE ble avviklet 1. november 1999.

5 Se Egner, Eskil, NORDEN OCH FN:S FREDSBEVARANDE OPERATIONER, Nordiska insatser igår, idag och imorgen, FOA Rapport A 10037-1.4, Sundbyberg, oktober 1992.

nordiske lands planer for organisering av militærapparatene. Denne skissen danner utgangspunkt for en drøfting av felles behov og muligheter for samarbeid.



## Del II. Norden i felt

### Historisk bakgrunn

De nordiske land sto i svært ulike sikkerhetspolitiske posisjoner under den kalde krigen. Dermed var nordisk sikkerhetspolitisk samarbeid blokkert av konflikten mellom supermaktene. Likevel vokste det fram et militært samarbeid innen fredsbevarende operasjoner. De nordiske landene var sterkt involvert i opprettelsen av FN. I mellomkrigstiden hadde de nordiske landene inntatt en stadig mer unnvikende holdning til den såkalte militærparagrafen i Folkeforbundet (Ørvik 1960/61). I skarp kontrast til dette ble det i etterkrigstiden nordisk praksis å bidra med relativt store styrker til FNs fredsoperasjoner.

Alle de nordiske landene ble dermed tidlig involvert i FNs fredsbevarende operasjoner.<sup>6</sup> FNs svenske generalsekretær, Dag Hammarskjöld, bidro sterkt til utviklingen av konseptet, som ikke er omtalt i FN-charteret som sådant. Den kalde krigen la begrensninger på hvilke land som kunne delta i FN-oppdrag i områder som Midtøsten, Kypros og Afrika. Supermaktene var også langt på vei forhindret fra å delta grunnet gjensidige mistanker om hverandres motiver. Norden framsto derfor sammen med land som Østerrike, Nederland, Irland, Canada, New Zealand, Australia og visse land i den tredje verden som nærmest ideelle bidragsyttere til denne type FN-innsats. Over 222 000 nordiske kvinner og menn har i årenes løp tjenestegjort i ulike fredsoperasjoner.<sup>7</sup>

Norden har siden 1948 deltatt i over 30 fredsstøttende operasjoner verden over. Et typisk trekk ved denne innsatsen er den globale orienteringen. Denne utviklingen ser imidlertid ut for å endre seg etterhvert som regionale sikkerhetsorganisasjoner, som NATO og OSSE, har begynt å involvere seg. Trenden innen fredsoperasjoner ser ut til å gå i retning av en regionalisering av operasjonsansvaret. Et typisk tegn på dette var den norske debatten under og etter operasjonene i Somalia. Et argument som var gjennomgående i debatten, var at norske soldater ikke var trent eller hadde særskilte forutsetninger for å operere i et så fremmedartet miljø som i Somalia. Som en konsekvens burde en derfor konsentrere innsatsen i områder og miljøer som favoriserte den norske militære kompetansen som var opparbeidet etter trening i Nord-Norge.

---

<sup>6</sup> Norge, Sverige, Finland og Danmark har alle bidratt med militære FN-styrker til en rekke ulike FN-oppdrag. Island, som ikke selv har militære styrker, har deltatt med medisinsk personell i andre nordiske lands avdelinger. I det følgende vil vi bruke de nordiske land som en samlebetegnelse selv om ikke alle observasjonene er gyldige for Island.

<sup>7</sup> Bidragene fra de ulike land fordeler seg slik iflg. hvert lands hjemmesider: Danmark: mer enn 37 000, Finland 50 000, Norge 55 000, Sverige 80 000.

### **Nordisk militært samarbeid i internasjonale operasjoner**

Det nordiske engasjementet i internasjonale fredsoperasjoner har som nevnt vært karakterisert av en global orientering. I tillegg har Danmark og Norge utmerket seg med sin evne til å opprettholde styrkene over tid. Dette har i mindre grad vært tilfellet for svensk og finsk deltakelse. Sverige og Finland har deltatt i flere operasjoner, men over kortere tid. Lenge var det liten grad av samarbeid mellom de nordiske styrkene. Gradvis, og særlig de siste årene, har det gått mot et tettere nordisk samarbeid, og første steg var NORSAMFN.

### **NORSAMFN**

Etter et initiativ fra daværende generalsekretær i FN, Dag Hammarskjöld, etablerte de nordiske landene i 1964 en FN-beredskapsstyrke. Denne skulle sørge for en nær operativ og administrativ koordinering av det nordiske FN-samarbeidet. Styrken var således ingen stående avdeling, men basert på rekruttering av personell med avtjent førstegangstjeneste som frivillig inngikk kontrakt.<sup>8</sup> Kjernen i samarbeidet var to årlige forsvars-minister-møter, og opprettingen av ulike utdanningssentre i regi av Den nordiske samarbeidsgruppen om militære FN-spørsmål (NORDSAMFN).

NORDSAMFN utviklet en nordisk spesialisering på utdanningssiden der Norge sto for utdanningen innen logistikk, Finland utdannet militære observatører, Danmark militærpoliti og Sverige stabsoffiserer. I tillegg kom noe samarbeid om teknisk opplæring på visse typer kjøretøy så som den finske pansrede personellvognen "Sisu". Fram til 1990-tallet var det særlig fredsoperasjonen i Libanon, United Nations Interim Force Lebanon (UNIFIL), som fikk sitt personell fra denne FN-beredskapsstyrken. Sammen med Sverige og Finland har Norge deltatt med personell i UNIFIL fra starten i 1978, og mye av grunnlaget for det samarbeidet vi ser i dag, er hentet fra denne operasjonen.

Til tross for samarbeidet i NORSAMFN og store nordiske styrkebidrag til de internasjonale fredsoperasjonene, deltok likevel de nordiske landene i utgangspunktet hver for seg. Det nordiske personellet fant imidlertid raskt uformelt sammen ute i felt. Det første forsøket på et mer formalisert nordisk samarbeid i felt fant sted i Suez så tidlig som i 1956.

### **DANOR**

I forbindelse med Suez-krisen i 1956 var alle de nordiske landene i utgangspunktet villige til å støtte FN-operasjonen med militært fredsstøttende personell. Samtlige ville først og fremst sende infanterister, men etter hvert ble det også aktuelt å støtte operasjonen med et feltsykehus.

---

<sup>8</sup> Forsvarssjefen i Danmark kunne på visse betingelser beordre vernepliktige til FN-tjeneste. I henhold til St. prp. 1996:61 var det også i Norge en mulighet for å beordre vernepliktige til tjeneste. Dette var en mulighet som Stortinget åpnet for såfremt det ikke var nok frivillige søkere til å fylle opp avdelingene.

I forbindelse med en styrkereduksjon ønsket FN en fellesnordisk bataljon i UNEF I. Finland besluttet etter kort tids deltakelse i UNEF I å trekke seg fra operasjonen. Hovedårsaken var ikke ressursmangel, men heller bekymringer for å kunne havne i en situasjon der en ville støte Sovjetunionen.<sup>9</sup>

Sverige var negativ til ideen om en felles nordisk FN-bataljon og ønsket ikke å delta i dette samarbeidet. Landet opprettholdt likevel sitt bidrag til UNEF I, men på nasjonal basis. Årsaken til denne lunkne holdningen overfor nordisk militært samarbeid var dels at Sverige var betenkt over ideen om å samarbeide med to NATO-land. En var redd et slikt samarbeid kunne svekke den svenske nøytralitetslinjen. Dessuten var det en fagmilitær skepsis til å opprette en multinasjonal bataljon med tre nasjonale kompanier. Ut fra svensk syn ville dette bli en administrativt tungrodd avdeling som ville være vanskelig å samordne fordi de tre landene hadde ulike regler og prosedyrer.

Norge og Danmark besluttet da bilateralt, på bakgrunn av oppfordringen fra FN, å stille en felles bataljon som ble kalt DANOR-bataljonen. Denne bataljonen ble etter avtale med Sverige byttet ut med en rent svensk avdeling i april 1967.

Foruten å samarbeide i denne dansk-norske infanteribataljonen hadde Norge i tillegg ansvaret for å sette opp og drive et feltsykehus. Dette engasjementet ble opprettholdt fram til 1963 da Norge etter eget ønske, grunnet rekrutteringsproblemer, overlot driften til Sverige og senere Danmark.

### UNPREDEP

Den neste fellesnordiske FN-avdeling var den svenske, norske og finske *Nordic Battalion*, NORDBAT I, i Makedonia, som i utgangspunktet utgjorde en del av FN-styrken *United Nations Protection Force*, UNPROFOR. I slutten av mars 1995 ble UNPROFOR omorganisert til UNPF (*United Nations Peace Forces*) og delt opp i tre selvstendige enheter: UNCRO (Croatia), UNPROFOR (Bosnia-Hercegovina) og UNPREDEP (Makedonia). NORDBAT I ble imidlertid opprettholdt som den var, og utgjorde omtrent halvparten av styrkebidragene til UNPREDEP.

På det meste talte det norske bidraget i UNPREDEP over 200 soldater og befal. Da engasjementet i Bosnia-Hercegovina krevde større innsats, ble dette gradvis redusert til rundt 25. Samlet stilte Norden på det meste rundt 700 soldater.<sup>10</sup> Sommeren 1993 ble denne styrken forsterket med 300 amerikanske soldater som ble overført fra Berlin.

Det amerikanske bidraget hadde først og fremst til hensikt å øke det militære maktpotensialet og underbygge avskrekkingseffekten til FN-styrken i Makedonia for å hindre en potensiell serbisk aggresjon. Øverstkommanderende for styrken var hele tiden nordisk, og dette var således

<sup>9</sup> Jf. Egner 1992.

<sup>10</sup> Styrken var satt opp med et geværkompani hver fra Norge, Sverige og Finland samt et dansk støttekompani. Det danske støttekompaniet ble senere erstattet med et fellesnordisk støttekompani.

første gang USA avgå kommando over egne tropper til ikke-amerikanere. Danmark, Norge, Finland og Sverige har alle innehatt stillingen som Force Commander i Makedonia. Amerikanerne har aldri hatt denne stillingen i UNPREDEP. Amerikanernes villighet, i dette ene tilfellet, til å avgå styrker til ikke-amerikansk kommando må ses i lys av mulighetene for kompetanseoverføring fra nordiske til amerikanske styrker. Det er bredt akseptert på amerikansk side at man har lært mye om fredsbevarende teknikker fra de nordiske styrkene, ettersom Norden har betydelig lengre erfaring innen feltet. Imidlertid kan en stille spørsmål om den amerikanske styrken i realiteten var underlagt FN.

### **NORDBAT II**

Også i Bosnia-Hercegovina utviklet det seg et bredt samarbeid mellom de nordiske landene innenfor NORDBAT II (Nordic Battalion II) i UNPROFOR. NORDBAT II fikk base i byen Tuzla og besto fra 1993 av en dansk stridsvogneskadron, en svensk infanteribataljon med fire kompanier og et norsk feltsykehus, et Movement Control-element norske ingeniørtropper og en norsk helikopterving (NorAir). Det danske stridsvognbidraget var et viktig militært virkemiddel for UNPROFOR og bidro sterkt til at danskene oppnådde betydelig respekt i regionen, noe som også i noen grad smittet over på de øvrige nordiske bidragene.<sup>11</sup> Årsaken til denne synergieffekten kan både tilskrives at den nordiske bataljonen var samlokalisert og at enkelte lokale aktører hadde problemer med å skille de nordiske bidragene fra hverandre. Høsten 1994 besluttet Norge å sende en forsyningsbataljon til Bosnia. Den felles nordiske avdelingen ble som en konsekvens splittet opp i nasjonale enheter.

### **IFOR/SFOR**

Ved overgangen fra FN- til NATO-kommando i Bosnia-Hercegovina i 1995 og etableringen av IFOR-styrken (Implementation Force) ble det nordiske samarbeidet i den tidligere sektor nordøst videreført i en nordisk-polsk brigade (NPBDE, Nordic-Polish Brigade) innenfor den amerikanskledede Multinational Division North. I tillegg til de tre skandinaviske landene som allerede hadde utgjort NORDBAT II, innbefattet NPBDE finske, polske og baltiske enheter, samt visse amerikanske støtteelementer. I tillegg til NPBDE ble det etablert en felles nordisk-polsk forsyningsenhet, Nordic Support Group (NSG), i den ungarske byen Pecs. Ved siden av en liten felles administrativ enhet bestod NSG av et nasjonalt støtteelement (NSE) fra hvert av deltakerlandene.

Fra norsk side var det viktig, i tillegg til å støtte regional fred og stabilitet, å se det norske bidraget i en sikkerhetspolitisk kontekst. Gjennom norsk deltakelse skulle en signalisere vilje til aktiv støtte til NATOs endrede rolle i

---

<sup>11</sup> I en trefning i 1994 skjøt danske Leopard I stridsvogner 72 granater mot bosnisk-serbiske stillinger. Dette var den største trefningen mellom BSA og internasjonale styrker inntil NATO angrep på sensommeren 1995. Se Jakobsen 1998.

Europa. IFOR/SFOR ble sett som “en prøvestein” på de nye sikkerhetspolitiske utfordringene en opplevde som sentrale. Særlig ble betydningen av det flernasjonale samarbeidet sett som viktig i forhold til NATOs utvikling, NATOs forhold til Russland og utviklingen innen nordisk militært samarbeid.<sup>12</sup>

NPBDE, som har en felles nordisk-polske brigadestab, var først ledet av en dansk brigadesjef, brigader Finn Særmark-Thomsen. Han ble etterfulgt av en svensk, norsk og finsk brigadesjef. Sjefsstillingen roterte hver sjette måned, og var koblet opp mot nasjonal tildeling av nestkommanderende og stabssjef. I tillegg var de enkelte seksjonssjefstillingene også nasjonalt definert. Den siste NPBDE-sjefen ble den norske brigaderen Kjell Grandhagen.

Et felles brigadehovedkvarter ble lokalisert til byen Doboj. Foruten en nordisk ledelsesgruppe og et felles nordisk-polsk militærpolitikompani, assisterte et multinasjonalt stabskompani brigadeledelsen. Stabskompaniet var i henhold til Annex A i Memorandum of Understanding (MOU) et dansk ansvar. Danmark hadde også såkalt “Lead Nation”-ansvar for brigadehovedkvarteret som sådant. “Lead Nation”-ansvaret medførte blant annet ansvar for å framskaffe og vedlikeholde nødvendig materiell til de i MOUen angitte enheter. Videre var en ansvarlig for investeringer i ikke-forbruksmateriell, samt fornyelse av nødvendig utstyr ved behov. Norge hadde et slikt “Lead Nation”-ansvar for det felles nordiske MP-kompaniet og den felles nordisk-polske forsyningsenheten (NSG) i Pecs. Sverige hadde tilsvarende ansvar for det svenske sanitetskompaniet, og Finland for et sivil-militært samarbeidsprosjekt, det såkalte “CIMIC-houses”.

Det var totalt rundt 2700 menn og kvinner som til enhver tid tjenestegjorde i NPBDE. Norge stilte med opptil 800 soldater i eller som støtte til denne brigaden, og var med det en av de største bidragsyterne.

Det ble også etablert en egen styringsgruppe, kalt Nordic Coordination Group (NCG), for det nordiske samarbeidet i SFOR-styrken. Minst fire ganger i året samlet denne gruppen brigadesjefen, stabssjefen eller fungerende seksjonssjef for brigadestaben,<sup>13</sup> de nasjonale militære representantene (NCC) og de berørte avdelingene ved de nordiske nasjonale militære overkommandoene. Møtene gikk på rundgang mellom de nordiske hovedstedene. I tillegg var Bosnia-Hercegovina hyppig på dagsordenen i møter mellom de nordiske forsvarsdepartementene, men det ble ikke etablert noen egen arbeidsgruppe for dette formålet.

## Nye nordiske samarbeidsinitiativ

### NORDCAPS

På bakgrunn av erfaringene fra NORSAMFN og det faktum at de nordiske landene i etterkrigstiden har vært blant hovedbidragsyterne i internasjonale

<sup>12</sup> Se St. prp. nr. 1, Tillegg 8 (1996–1997).

<sup>13</sup> Acting Chief of Section (ACOS).

fredsoperasjoner, framkom et ønske om å etablere nye nordiske samarbeidsinitiativ. På det nordiske forsvarsministermøtet 7.–8. oktober 1996 i Kalmar ble det på tidligere forsvarsminister Jørgen Kosmos initiativ framført et norsk forslag om å fortsette utviklingen av det nordiske samarbeidet om internasjonale fredsoperasjoner. På det nordiske forsvarsministermøtet på Grønland våren 1997 sluttet de nordiske forsvarsministrene seg til et konkret forslag om hvordan samarbeidet skulle utvikles. Dette samarbeidet skulle nå organiseres innen rammen av Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support (NORDCAPS), og ville på mange måter erstatte det tidligere samarbeidet innenfor NORDSAMFN. Det konstituerende møtet i NORDCAPS' styringsgruppe, det øverste organ innen dette samarbeidet, ble avholdt i Oslo 24. juni 1997. Samarbeidet inkluderer det politiske, departementale og fagmilitære nivå. Under NORDCAPS' styringsgruppe er det etablert en militær koordineringsgruppe, som igjen har etablert andre undergrupper som behandler ulike deler av samarbeidet.

Hensikten med å etablere NORDCAPS var å tilpasse og videreutvikle eksisterende fora for internasjonale fredsoperasjoner til de nåværende behov for politiske og militære konsultasjoner og samarbeid. NORDCAPS er et dynamisk, pragmatisk samarbeid, basert på fora som utelukkende har et koordinerende mandat. Det legges ikke opp til en utvikling mot et felles nordisk "hjemmeforsvar", men til et tettere nordisk forsvarssamarbeid på områder der man allerede er aktive. De enkelte nordiske land vil derfor melde de enheter som er aktuelle for bruk i internasjonale fredsoperasjoner, til et styrkeregister. Det er likevel opp til de enkelte statene å beslutte i hvert enkelt tilfelle om styrkene skal bli brukt. På lengre sikt kan det bli aktuelt å tilpasse de enkelte lands bidrag for å oppnå en balansert nordisk styrke, en styrke som er tenkt å være på størrelse med en brigade. Dette er ikke tenkt å være en stående nordisk brigade, men et fleksibelt alternativ i en situasjon der de formelle og strukturelle utfordringene har blitt større. Den nordiske brigaden er kun ment som ett av flere alternativer en kan velge å trekke på når forholdene ligger til rette for det. Det utelukker derfor ikke eventuelle andre koalisjons- eller samarbeidsløsninger.

Fra norsk side er det ytret ønske om årlige nordiske øvelser, og man håper at Nordic Peace-øvelsene som ble arrangert i Norge i 1997, i Sverige i 1998 og Finland i 1999, vil bli et ankerfeste for det nordiske samarbeidet. En ser for seg en ny sekvens med fellesøvelser etter at alle de fire deltakerne i NORDCAPS har gjennomført en Nordic Peace-øvelse. Innen denne rammen vil det være naturlig å øve enheter som er innmeldt i NORDCAPS-styrkeregisteret. Kontakt og samarbeid mellom enheter som logisk vil passe sammen i en militær fredsoperasjon, vil være naturlig i øvelsesøyemed. Det er et nasjonalt ansvar at innmeldte styrker holder den nødvendige treningsmessige standard. Et viktig aspekt ved disse øvelsene vil være å forbedre evnen til å operere sammen gjennom å utvikle felles prosedyrer, kommando-, kommunikasjons- og kontrollsystemer, samt et tettere ledelsessamarbeid.

Innenfor NORDCAPS skal det også arbeides for å utvikle en kapasitet for hurtig innsetting av styrker, som for eksempel skal kunne tilknyttes det danske SHIRBRIG-initiativet (Stand-by High-Readiness International Brigade). Arbeidet med den fellesnordiske brigaden er et ledd i denne

satsingen. Fordelene med en slik avdeling er evnen til å reagere raskt, samt eksistensen av et etablert og trent kommandoapparat. På tross av disse ambisiøse målene er det ikke snakk om en stående styrke. De deltakende statene vil ha nasjonalt, eller for NATO-landene kollektivt forsvar, som sin primære oppgave. Det er heller ikke hensikten å erstatte nasjonale beslutningssystemer eller rapporteringsveier. Innsparingen i reaksjonstid kommer som en følge av at en har gått opp en del spor og etablert sentrale strukturer som gjør en eventuell implementering raskere.

### **SHIRBRIG**

SHIRBRIG er en multinasjonal brigade som er tenkt brukt i et konfliktområde i en tradisjonell fredsbevarende rolle, det vil si operasjoner i henhold til FN-paktens kapittel VI.<sup>14</sup> Det vil si at det kun er med samtykke fra de stridende partene at det vil være aktuelt for FN å benytte styrken. Ideen bak er å opprette en multinasjonal brigade som på henvendelse fra FNs generalsekretær, med mandat fra FNs sikkerhetsråd og på kort varsel (15–30 dager) skal kunne reise ut for innsats i perioder opp til 6 måneder. Brigaden vil videre være selvforsynt opp til 90 dager, være relativt god bevæpnet og pansret slik at den kan forsvare seg selv og om situasjonen krever det, også kunne trekke seg ut av konfliktsonen ved egen hjelp.

Bakgrunnen for initiativet var at en opplevde reaksjonstiden FNs medlemsland har for krisehåndtering som uforholdsmessig lang. Den lange innsettingstiden i Rwanda var et tegn på at FN manglet en slik kapasitet. Brigaden skal etableres innen rammen av de styrker FNs medlemsland i dag allerede har meldt inn til FNs Stand-by System. Selv om det er et dansk initiativ som støttes av andre nordiske og baltiske land, er deltakelse åpen for alle som kan bidra med kvalifisert personell på relativt kort varsel. Videre er de innmeldte styrkebidragene dominert av nederlandske og danske avdelinger. Det er med andre ord ikke et rent nordisk prosjekt. Likevel stod Norden sentralt som en idébank ved etableringen. Brigaden gjenspeiler på mange måter det nordiske samarbeidet og de nordiske landenes tradisjonelt sentrale rolle innen fredsbevarende operasjoner. Deltakelse i brigaden rokker heller ikke ved prinsippet om nasjonal beslutning forut for deltakelse i internasjonale fredsoperasjoner. Det er med andre ord ikke et sterkt forpliktende samarbeid, men bygger på en intensjon om å samarbeide.

Initiativet til å etablere SHIRBRIG ble tatt av Danmark i august 1995. En internasjonal arbeidsgruppe ble da etablert for å se om det var mulig å nyttiggjøre seg allerede eksisterende ordninger innen FN-rammen. En rekke land har vært involvert i det forberedende arbeidet under dansk ledelse, noen har falt fra underveis, mens andre har kommet til.<sup>15</sup> En gruppe land skrev under på en intensjonserklæring på ministernivå i desember 1996, og våren 1997

---

14 Underkapitlet om SHIRBRIG er basert på innlegg fra brigadegeneral F. Særmark-Thomsen, Commanding Officer, SHIRBRIG, i rapporten Nordic/UN Peacekeeping Senior Management Seminar, Final Report, Department of Peacekeeping Operations Training Unit, Copenhagen – New York 1–12 September 1997.

15 I arbeidsgruppen deltok representanter fra Argentina, Belgia, Canada, Danmark, Finland, Nederland, New Zealand, Norge, Polen, Sverige, Den tsjekkiske republikk og Østerrike.

ble det inngått et “Memorandum of Understanding” (MOU) for en multinasjonal styringskomité.<sup>16</sup> Komiteen hadde sitt første møte juni 1997 med representanter fra de respektive lands forsvarsdepartementer og militære overkommandoer. Argentina, Danmark, Canada, Italia, Nederland, Norge, Polen, Sverige og Østerrike har i tillegg underskrevet et MOU for Planelementet, som ble offisielt åpnet i Danmark av FNs generalsekretær Kofi Annan 2. september 1997. Planelementet er den faste militære stab i brigadesamarbeidet, og er ansvarlig for å utarbeide et planverk etter det rammeverket Styringskomiteen har blitt enig om. I tillegg er Planelementet ansvarlig for å tilrettelegge og gjennomføre begrensede kaderøvelser for brigaden.

Fra norsk side hadde man siden initiativet ble tatt, hatt en relativ tilbakeholden innstilling med tanke på deltakelse i SHIRBRIG i lys av at konseptet har blitt ansett som lite egnet i forhold til det rammeverk Norge tradisjonelt har basert sine utenlandsengasjementer på. En tar sikte på å etablere en forbindelseslinje mellom NORDCAPS og SHIRBRIG. Opprettelsen av NORDCAPS gjorde sitt til at Norge revurderte en konkret deltakelse i SHIRBRIG. Det er ennå ikke avklart fra norsk side hva slags enhet en vil stille med, men politisk er det stor vilje til å legge forholdene til rette for et styrkebidrag.

Selv om det for Norge, Sverige og Danmark eksisterer en kobling mellom NORDCAPS og SHIRBRIG, er det viktig å understreke at det dreier seg om to adskilte initiativer. Den mest åpenbare forskjellen er at SHIRBRIG-samarbeidet også består av en rekke land utenfor Norden. Videre er SHIRBRIG i motsetning til NORDCAPS primært et instrument for meget hurtig innsetting av styrker i internasjonale konflikter. SHIRBRIG-samarbeidet vil også i større grad enn NORDCAPS foregå innenfor et formalisert avtaleverk, blant annet med et etablert Planelement i Danmark, som vil fungere som brigadens permanente hovedkvarter. Verken NORDCAPS eller for den saks skyld en eventuell nordisk brigade er ment å ha noen permanente etablerte ledelesestrukturer slik som i SHIRBRIG. I tillegg er det som nevnt tradisjonelle kapittel VI-operasjoner for FN en tar sikte på i SHIRBRIG-sammenheng, mens det i NORDCAPS åpnes opp for å operere på bakgrunn av enten FN- eller OSSE-mandat, og da over hele spekteret av mulige mandater. NORDCAPS-samarbeidet kan også munne ut i styrker som ut fra mandat fra FN eller OSSE kan operere innen rammen av NATO.

Verken NORDCAPS eller SHIRBRIG vil imidlertid rokke ved prinsippet om at hvert enkelt land på selvstendig nasjonal basis tar stilling til deltakelse i en konkret fredsoperasjon. Det vil heller ikke bli avgitt kontroll over nasjonale styrkebidrag utover det som er vanlig i internasjonale fredsoperasjoner.

---

<sup>16</sup> Argentina, Canada, Danmark, Finland, Italia, Nederland, Norge, Polen, Romania, Spania, Sverige og Østerrike er ved utgangen av 1999 medlemmer av styringskomiteen. Formannskapet i denne komiteen går på omgang mellom disse medlemmene. Irland, Portugal, Slovenia og Den tsjekkiske republikk er observatører.



## Fellesnordiske øvelser og utdanning

Innen rammen av nordisk militært samarbeid og Partnerskap for fred (PFP) har det i løpet av de siste årene vært tilrettelagt og avholdt flere felles nordiske militærøvelser. Øvelsene “Nordic Peace”, “Co-operative Bear 99” og “Barents Peace 1999” er alle eksempler på det nye nordiske militære samarbeidet.

Den multinasjonale årlige øvelsen “Nordic Peace” inngår i PFP-samarbeidet hvor hensikten er å øve på multinasjonale fredsstøttende operasjoner og videreutvikle det nordiske samarbeidet. Dette må sies å være et viktig signal om satsningen på det nordiske militære samarbeidet. Selv om øvelsen til nå har omfattet forholdsvis små militære avdelinger, har den vært relativt kompleks ut fra antallet stater som deltar, de mange sivile organisasjonene som det samarbeides med og antall øvingsmomenter som deltakerne er igjennom.

Under øvelsen “Nordic Peace” i 1997 var det første gang sivile humanitære organisasjoner øvde sammen med de militære. Det sivile samarbeidet er kanskje noe av det mest spennende med denne øvelsen, og er karakteristisk for Norden. I felt er det ofte et nærmere samarbeid mellom nordiske humanitære organisasjoner og de respektive nordiske militære avdelingene enn mellom tilsvarende organisasjoner fra andre deler av verden. Årsaken til dette kan nok tilskrives den markert mindre kulturelle avstanden mellom sivile humanitære organisasjoner og de militære i Norden i forhold til hva som er tilfellet i de fleste andre land. Dette henger kanskje sammen med at de nordiske landene ennå ikke har et fullt ut profesjonelt forsvar, og videre er det mange tidligere militære som rekrutteres inn i de humanitære organisasjonene. Dermed er det ofte individuelle relasjoner mellom NGO- sektoren og det militære. Også øvelsen “Barents Peace 1999” hadde som en av målsetningene å øve militære og sivile hjelpeorganisasjoner samt politi til å samarbeide i fredsstøttende operasjoner. I øvelsen deltok de nordiske landene med både politi og militære mannskaper.<sup>17</sup>

Et annet viktig øvelsesmoment under øvelsen “Nordic Peace” har vært å prøve ut kommando- og ledelsesapparatet i en multinasjonal avdeling. Målet har vært å forbedre styringssystemene gjennom å harmonisere prosedyrene og kommando-, kontroll- og kommunikasjonssystemene. For at den militære organisasjonen skal fungere, må kommunikasjonen foregå på et språk alle forstår. Under “Nordic Peace” er det offisielle øvelsesspråket engelsk. Oberst Leif A. Ljøkjell, sjef for den multinasjonale avdelingen under øvelsen, mente nettopp at språket har vært en stor, men overkommelig utfordring.<sup>18</sup> Under øvelsen “Co-operative Bear 99”, hvor ett av momentene var et fellesnordisk medisinsk samarbeid om luftevakuering av syke og sårede, mente deltakerne at det språklige fellesskapet i Norden var en av årsakene til at samarbeidet fungerte.<sup>19</sup>

---

17 I tillegg deltok militære styrker fra Polen, Tyskland, Frankrike, Nederland, Storbritannia, USA og Østerrike. <http://www.mil.no/pressesenter/artikkel/990802.html>

18 Forsvarets Forum, s. 2, nr. 11, 1997.

19 Finland deltok ikke i øvelsen. <http://www.mil.no/pressesenter/artikkel/19991001a.html>

## Nordiske fellestrekk

### En felles nordisk identitet og samhörighet

Hvorfor har det på mange områder utviklet seg et felles nordisk samarbeid og hvorfor er det ønskelig at en skal fortsette å samarbeide i en nordisk kontekst? Ofte blir en felles nordisk identitet og opplevd samhörighet trukket fram som svar på dette. Det er flere forhold som gjør det hensiktsmessig å snakke om en felles nordisk identitet og samhörighet.

De historiske båndene mellom de nordiske landene er mange og sammenvevd. Man kan godt snakke om en “nordisk historie”. For selv om hvert land naturlig nok har ulike erfaringer, er det likevel mulig å peke på svært mange historiske fellestrekk. Felles geografisk plassering er også opplagt viktig. Selv om globalisering og nye kommunikasjonsmidler bidrar til å gjøre betydningen av geografisk avstand mindre, har lokalisering fremdeles en avgjørt viktig betydning for en felles opplevelse av samhörighet. Danmark er for eksempel en pådriver innen det baltiske samarbeidet. Finland har foretatt en utenrikspolitisk adopsjon av Estland, som de føler seg ekstra knyttet til blant annet på bakgrunn av felles språklig opphav. Danmark følger på sin side utviklingen i Litauen tett. En framtidig plassering av Kastrup Lufthavn som et nordeuropeisk kommunikasjonsnav står sentralt i dansk utenrikspolitikk. Den geografiske plasseringen gjør at Danmark er særlig egnet til å bli et slikt nordisk-baltisk sentrum. Gjennom mange tiår har også den nordiske passunionen og felles arbeidsmarked og tollavtaler bidratt til å binde de nordiske landene tettere sammen.

Det er videre en kjensgjerning at et felles språk er en sentralt faktor for identitetsformasjon. Utenom finsk, og til dels islandsk, er de øvrige språk i Norden relativt like. Men også i Finland og Island forstår mange et skandinavisk språk enten på bakgrunn av undervisning i svensk/dansk eller nære historiske, politiske og økonomiske bånd til andre stater i Norden. Det er for eksempel seks prosent etniske svensker i Finland, og svensk er et av landets offisielle språk. I tillegg er engelsk det fremmedspråket som de fleste får opplæring i. Utdannelsens lengde og innhold er også forholdsvis like, noe som gjør at nivået på det fremmedspråket som tilegnes, grovt sett blir det samme. De nordiske engelskkunnskapene opprettholdes og forsterkes av en tilnærmet like utstrakt bruk av engelsk innen handel, Internett, fjernsyn, musikk og film. På en eller flere måter kan man derfor kommunisere relativt enkelt med hverandre i Norden.

Felles religion blir i mange sammenhenger trukket fram som en viktig identitetsfaktor. Den lutherske protestantismen ble innført omtrent på samme tid i hele Norden. Det er også nære bånd mellom stat og kirke i alle landene, samtidig som alle statene er forholdsvis liberale i religiøse spørsmål. Det er i dag få i Norden som er lidenskapelig opptatt av religion. I gjennomsnitt er det bare fem prosent av den samlede befolkning som går regelmessig på religiøse tilstelninger. Dette er den minste andelen i hele den kristne verden. Likevel er den moralske innflytelsen fra den lutherske kirke stor over hele Norden. Likhhet, nøysomhet, punktlighet og relativt sterkt fokus på hardt, ærlig arbeid er karakteristiske trekk for store lag av den nordiske befolkning.

Det politiske system og organiseringen av samfunnet er også relativt lik i hele Norden. Alle har en lang demokratisk tradisjon hvor rettsstaten og maktfordelingsprinsippene står sterkt i folket. Det politiske system i hele Norden preges videre av et utstrakt kommunalt selvstyre. Alle har en blandingsøkonomi med generøse velferdsstatsordninger, og statene er basert på menneskeverd og likhet. Likhetstanken står sterkt i hele Norden. Det aksepteres i liten grad sosiale forskjeller, og det anses gjerne som upassende å vise sin rikdom. Velferdsstaten er kanskje det mest slående ved det nordiske likhetsidealet. Det er ingen andre steder i verden hvor offentlige tjenester er så allment allestedsnærværende og utbredt som i Norden. For å kunne yte så generøse offentlige tjenester er skattetrykket på personinntekt blant de høyeste i verden. I Danmark er den høyeste skatteraten på hele 60 prosent. Et annet illustrerende trekk ved det nordiske likhetsidealet er likestillingen mellom kjønnene. De nordiske landene har for eksempel den høyeste andelen av kvinnelige representanter i parlamentene og i de enkelte regjeringene av alle demokratiske regimer i verden.

Sammen bidrar det ovennevnte til at felles identitet og samhørighet har utviklet seg i Norden. Men selv om en kan snakke om en viss grad av fellesskapsfølelse i Norden, har de enkelte landene også gått egne veier, og da særlig når det gjelder utenriks- og sikkerhetspolitiske veivalg.

### **Et nordisk sikkerhetspolitisk fellesskap**

Allerede på 1950-tallet brukte Karl Deutsch (1957) Norden som selve kron-eksempelet på et *sikkerhetsfellesskap*. Et sikkerhetsfellesskap mellom en gruppe land eksisterer dersom ingen av medlemmene venter at de andre vil bruke væpnet makt i en eventuell konflikt dem imellom. Norden har i økende grad blitt betraktet som en utenriks- og sikkerhetspolitisk aktør. Den såkalte "nordiske balansen", som lenge preget Nordens sikkerhetspolitikk, er nå erstattet av et nordisk-europeisk samarbeidsnettverk som har mange forgreininger tross ulike institusjonelle tilknytninger. Eksempler på det nordisk samarbeidet inkluderer både NATO og PFP, ved siden av EU, Europarådet og OSSE. Betydningen av forskjellene i de nordiske lands sikkerhetspolitiske tilknytning er redusert. I forhold til de nye sikkerhetspolitiske utfordringene kan ingen land stille seg nøytral.

Hele Nordens sikkerhetspolitikk har vært og er til en viss grad ennå preget av den geografiske nærheten til den tidligere supermakten Sovjetunionen og Russland. Landene i Norden har dermed i flere tiår stått overfor tilnærmet de samme sikkerhetspolitiske utfordringene. Nordens geografiske beliggenhet gjorde at sikkerhetspolitikken i disse landene lenge var sterkt preget av å være i en randsone mellom to supermakter. Internt i Norden vurderte mange av statene sine nordiske naboer som såkalte bufferzoner i tilfelle en landmilitær invasjon. Det foregikk derfor et uformelt samarbeid mellom NATO-landet Norge og det alliansefrie/nøytrale Sverige, hvor for eksempel norske jagerfly trente på å benytte svenske flyplasser for nødlanding.

I dag har samtlige land i Norden erkjent at deres trusselvurderinger har blitt endret dramatisk. Selv om Russland fremdeles utgjør en militær stormakt i Europa, har landets militære tyngdepunkt blitt forskjøvet

nordover, med dagens sentrum rundt Leningrad militærdistrikt og Kolahalvøya. Dette har bidratt til at Sverige og Danmark nå føler en redusert trussel. Danmark går lengst ved å erkjenne at Danmark for tiden ikke har noen direkte trusler mot dansk suverenitet og nasjon: *“Redegørelsens hovedkonklusjon er, at det vurderes, at der inden for en tidshorisont på mindst ti år ikke er eller vil opstå en konventionel, militær trussel rettet mod Danmark eller Danmarks allierede i NATO's Centralregion.”*<sup>20</sup> Ut fra danske vurderinger er den gjenværende resttrusselen av indirekte karakter. Det vil si en ukonvensjonell trussel i form av organisert kriminalitet, elektronisk krigføring, emigrasjon og spredning av masseødeleggelsesvåpen.

Samtidig som Sverige og Danmark erfarer en redusert sikkerhetstrussel, strever Norge og Finland med å holde fokuset i NATO på det som oppfattes som en relativt stor resttrussel i nordområdene. Selv om også Norge og Finland erkjenner at den generelt store russiske nedrustningen etter den kalde krigen har medført en redusert konvensjonell trussel, argumenteres det med at det gjenstår betydelige russiske ressurser i nord. At nordområdene også er av betydning for Russland, understrekes av russiske krav om å endre CFE-avtalens begrensninger i tidligere flankeområder.<sup>21</sup> Det russiske målet er å få aksept for en relokalisering av tyngre militært materiell til nordområdene. Dette vil i så fall endre den militære materielle balansen mellom Norge og Finland på den ene siden og Russland på den andre. Den norsk-finske uroen overfor Russland som nabo i nord forsterkes av at det er et økende velstandsgap mellom de rike, små statene i Norden og det stadig fattigere nordlige Russland. Det argumenteres dermed for at det er en økende ikke-konvensjonell indirekte trussel fra Russland. Både organisert kriminalitet og ulovlig emigrasjon vurderes som sannsynlige utviklingstrekk i forholdet mellom Russland og Norden.

I dag er samtlige land i Norden på forskjellig vis knyttet til enten NATO og/eller EU. Det har dermed skjedd en politisk forskyvning i Norden hvor alle, dog innenfor ulike sektorer, er avhengige av politisk støtte fra store, toneangivende sentraleuropeiske land. Alle vil på ett eller annet vis bli berørt av en felles europeisk politikk selv om de ikke er medlem av en eller begge organisasjonene.

Det stadig økende økonomiske samarbeidet mellom de nordiske landene bidrar også til å styrke den felles nordiske sikkerhetspolitiske fellesnevneren. Store bank- og bedriftsfusjoner har kommet som en følge av økt internasjonal konkurranse. Store industriforetak har også sluttet seg sammen, enten med en nordisk eller europeisk basis. Fordi de nordiske landene bygger sitt nasjonale forsvar rundt totalforsvarskonseptet, innebærer disse utviklingstrekkene også økt gjensidig sikkerhetspolitisk avhengighet i Norden. En fusjon mellom Telia og Telenor ville ha vært av stor betydning for begge lands totalforsvar, og det var ikke sikkerhetspolitiske hensyn som veltet den. Norden har også en sikkerhetspolitisk fellesnevner gjennom sine

---

20 Forsvarskommissionen af 1997: Fremtidens forsvar. Bilag 1:11, København 1998.

21 Man må dog merke seg at disse russiske kravene også er knyttet til den sørlige delen av flankeområdet. Russland har behov for et større antall av avtaleregulert materiell (treaty limited equipment, TLE) i Kaukasus.

etterhvert store politiske og økonomiske interesser i det baltiske området. Særlig har Danmark, Finland og Sverige fokusert forholdsvis sterkere på dette området enn Norge. Norge altså har en mer indirekte interesse i området enn de andre nordiske land. Dette gjelder spesielt Finland, som etterhvert har knyttet tette bånd til Estland. Etter at Sovjetunionen ble oppløst, har dermed Norden i økende grad fått et sikkerhetspolitisk ansvar overfor de tre baltiske republikkene. Norden har tatt på seg oppgaven med å knytte de baltiske statene tettere til Vest-Europa. Etter at NATO tok inn de tre sentraleuropeiske statene Polen, Tsjekkia og Ungarn, har Baltikum i større grad blitt et område hvor NATO og Russland har konkurrerende interesser. Baltisk sikkerhet og stabilitet er dermed knyttet tettere opp til nordisk sikkerhet enn tidligere.

### **Felles sikkerhetspolitiske målsetninger**

Nøytralitetspolitikken, som lenge har preget Sverige og Finland, er nå i praksis nærmest oppgitt. Begge har orientert seg nærmere Europa i sikkerhetspolitiske spørsmål, både med EU-medlemskap, observatørstatus i VEU og ganske intimt partnerskap med NATO (PFP). På tross av dette er det ennå ikke aktuelt å søke om fullt medlemskap i NATO. Det har derfor vært spekulert i at Sverige og Finland som et alternativ burde samarbeide tettere også utenom det etterhvert tradisjonelle samarbeidet i fredsstøttende operasjoner.

Et alternativ til en slik svensk-finsk tilnærming har vært å øke det nordiske samarbeidet innenfor rammen av PFP. For Finlands del unngår man på denne måten å knytte seg for tett og ensidig opp til svensk sikkerhetspolitikk, noe som kan være et hinder for eventuelle medlemskapsforhandlinger med NATO. Sverige oppnår om mulig enda tettere bånd til NATO gjennom å formalisere et samarbeid med de to NATO-landene Danmark og Norge.

Norge og Finland har begge interesse av å trekke NATOs og EUs fokus opp mot nordområdet. Det har blitt stadig vanskeligere for Norge å få internasjonal oppmerksomhet om situasjonen i dette området, og ikke minst få demonstrert betydningen av det norsk-finske arbeidet for sikkerheten her. Norge har derfor ivret sterkt for å arrangere militære multinasjonale øvelser i Nord-Norge, og ser i så måte PFP-rammen som særlig egnet.

Selv om det her er listet noen områder hvor nordisk sikkerhetspolitikk konvergerer, er det utvilsomt også mange nasjonale særtrekk å finne. Ofte er det nasjonale særtrekk som til sist er avgjørende for det enkelte lands sikkerhetspolitiske vurderinger, så også blant de nordiske.

### **Fellesnordiske erfaringer**

De nordiske landene er blant de landene i verden med mest erfaring med tradisjonelle fredsbevarende operasjoner. Norden er, i forhold til landenes befolkningsstørrelse, i verdenstoppen med hensyn til å stille personell og ressurser til rådighet for oppdrag for FN. I løpet av de siste årene har også det nordiske militære samarbeidet i fredsoperasjoner blitt gitt høy politisk prioritet. Ikke bare nordisk militært samarbeid, men flernasjonale militære

operasjoner mer generelt vurderes nå som et framtidrettet satsingsområde. Stortingsmelding nr. 38 (1998–99) trekker for eksempel fram tre sentrale elementer hvor en vurderer flernasjonale militære avdelinger som noe positivt og en viktig framtidrettet virksomhet.<sup>22</sup>

- a) Felles operasjoner knytter bånd mellom stater og organisasjoner.
- b) Flernasjonalitet kan ha en legitimerende effekt fra en utenrikspolitisk synsvinkel.
- c) En militær synergieffekt kan oppnås ved kunnskapsoverføring mellom militære organisasjoner, samt en mulig bedre utnyttelse av begrensede militære ressurser.

I denne delen er det de konkrete erfaringene med nordisk samarbeid samt de mulige militære synergieffekter som ønskes nærmere belyst. Selv om det kun foreligger en forholdsvis kort periode med tett integrerte fellesnordiske militære avdelinger, har en allerede høstet mange verdifulle erfaringer av dette samarbeidet.

Ut fra samtaler med tjenestegjørende personell i nøkkelposisjoner samt dimittert personell som har tjenestegjort innen en nordisk integrert avdeling, er særlig seks forhold som berører det nordiske samarbeidet, belyst i denne rapporten. Dette utvalget sammenfaller til en viss grad også med prinsippene for operativ flernasjonalitet listet i Stortingsmelding nr. 38 (1998–99).<sup>23</sup> Dette er ikke ment som en uttømmende liste, men tar snarere sikte på å berøre de mest sentrale områdene der man har erfaring med nordisk samarbeid:

- ☐–Kommunikasjon
- ☐–Kommando og kontroll
- ☐–Doktriner og strategi
- ☐–Logistikk
- Personalpolitikk (disiplinært, velferd osv.)
- Politiske målsetninger, sikkerhetspolitisk tilknytning og tillit.

### **Kommunikasjon**

Innen alle organisasjoner er effektiv og klar kommunikasjon noe en stadig søker å forbedre. I militære operasjoner er god kommunikasjon sett som særlig avgjørende. Kvaliteten på kommunikasjonen kan i ekstreme tilfeller være det som skiller mellom liv og død. Som en hovedregel kan en hevde at kommunikasjon blir viktigere jo mer intensivt miljøet operasjonen foregår i er. Det er med andre ord forholdene i teateret, i operasjonsområdet, som avgjør viktigheten av god kommunikasjon. Et eksempel på dette er den negative reaksjonen til general Wiktorin, daværende svenske Överste

<sup>22</sup> St. meld. nr. 38 (1998–99) “Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner”, s.21.

<sup>23</sup> Se St. meld. nr. 38 (1998–99) “Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner”, s.20.

Befalingsmann (ÖB), med hensyn til forslaget om å opprette en svensk-finsk samarbeidsbataljon i Kosovo. Han begrunnet dette synet med at en svensk bataljon ville fungere bedre i en krigssituasjon – blant annet av språklige årsaker.<sup>24</sup> God kommunikasjon er også viktig for de interne sosiale prosessene i en organisasjon. Selv om forholdene i operasjonsområdet er forholdsvis rolige, kan dårlig kommunikasjon være en belastning på den generelle trivselen blant personellet. Det er normalt liten mulighet for at personellet som deltar i fredsoperasjoner, kan ta med seg sin familie til operasjonsområdet. Den sosiale omgangskretsen blir ofte på grunn av militære restriksjoner og oppgavens art begrenset til arbeidskolleger. Et felles språk er opplagt avgjørende for om en kan bygge opp gode sosiale relasjoner innen organisasjonen. Klarer man ikke dette, kan mistriivsel lett føre til lavere effektivitet, isolasjon og endog disiplinære problemer.

Tidligere bataljonssjef for NORDBATT i UNPREDEP, oberst Ljunggren, har uttalt at en av de største utfordringene ved nordisk samarbeid var nettopp kommunikasjon.<sup>25</sup> Særlig utfordrende var det å samarbeide med finnene. På grunn av varierende kunnskaper i finlandssvensk var hovedspråket i den nordiske bataljonen i Makedonia engelsk, men også engelskkunnskapene varierer. Norsk befal i LOGCOY i UNPREDEP fortalte at omlag halvparten av de finske soldatene i styrken ikke snakker engelsk på et tilstrekkelig høyt nivå.<sup>26</sup> Det samme, om enn i mindre grad, gjaldt for soldater fra de øvrige landene. Språkferdighetene synes imidlertid å bli bedre på høyere offisersnivå.

Også i rent skandinaviske avdelinger har de språklige utfordringene vært anmerket.<sup>27</sup> Selv om dagligspråket her har vært skandinavisk, måtte alle være klare til å skifte til engelsk om situasjonen skulle tilsi dette. En anså faren for å misopfatte viktige meldinger som så stor at en derfor helst uttrykte seg på et fellesspråk, som da ble besluttet å være engelsk. Fordelen med denne løsningen er at man i sosiale sammenhenger enkelt kan føre en dialog på sitt eget “morsmål”, mens man i en tilspisset situasjon kan føre og følge den faglige kommunikasjonen på en nøyaktig og effektiv måte. Denne tospråklige løsningen forutsetter imidlertid at man har et høyt utdannelsesnivå hvor en er godt kjent med standard fagterminologi på et fremmedspråk. NATOs rutiner og terminologi bør legges til grunn for videre arbeid her.

Selv om språk er ett av flere sentrale utvalgsriterier for militær utenlandstjeneste, er det et gjennomgående trekk at kunnskapene burde ha vært bedre. Forskriftene til den nye norske fredstjenesteloven understreker nettopp betydningen av gode språkkunnskaper. I henhold til § 6 i disse forskriftene bør alt personell som skal tjenestegjøre i internasjonale operasjoner, beherske engelsk både skriftlig og muntlig.

24 Dagens Nyheter, 18. mars 1999.

25 <http://www.mil.no/pressesenter/artikkel/990226c.html>

26 Under erfaringsbrief 28. mai 1999 anmerket nestkommanderende/stabssjef NORDBATT/UNPREDEP, oberstløytnant Stig Nordsveen, at manglende språkkunnskaper var en stor utfordring. Sjef transporttropp/Logcoy NORDBATT, løytnant Morte Holden, forteller i et intervju med Forsvarets Forum at over halvparten av de finske soldatene hans ikke kan snakke engelsk.

27 Intervju med Maj Gøtsche, sjef for Scanint, som er et felles skandinavisk samarbeidsprosjekt i Bosnia.

Dårlig evne, og i enkelte tilfeller manglende evne, til å kommunisere innen en fellesnordisk avdeling har mange åpenbart negative konsekvenser. Det meste har imidlertid latt seg løse ved tilpasninger i felt. Så lenge tids- og sikkerhetsaspektet tillater det, anser de fleste at kommunikasjonen innen felles nordiske avdelinger er et overkommelig problem. Det har imidlertid vært anmerket at manglende kommunikasjon innen svært finskdominerte avdelinger har gått ut over sosialt integrasjon og trivsel for ikke finsktalende mannskaper.<sup>28</sup>

### **Kommando og kontroll**

Innen fagmilitære kretser er det allment akseptert at multinasjonale militære avdelinger byr på ekstra utfordringer når det gjelder kommando og kontroll. På samme tid er multinasjonalitet i internasjonale fredsoperasjoner ofte sett som en viktig legitimerende faktor for operasjonen som helhet.<sup>29</sup> Ofte er multinasjonalitet derfor politisk ønskelig, men samtidig militært betenkelig. Fra militært hold hevdes det at det er konteksten eller eventuelt stridsmiljøet som avgjør hvor små enheter som faktisk kan bestå av styrker fra ulike land. Jo mer intensivt og krevende operasjonsmiljøet er, desto mer homogent sammensatte enheter kreves.

En tidligere nestkommanderende i SFOR, generaløyntnant Sir Hew Pike, hevdet at når en skulle operere i det mest krevende stridsmiljø, hvor en gjerne benyttet seg av såkalt “manøverkrigføring”, burde ikke multinasjonale enheter finnes på lavere nivå enn divisjon. I slike situasjoner er det ekstremt viktig å beholde maksimal effektivitet så vel som tilstrekkelig kommando og kontroll.<sup>30</sup> Selv om arbeidsspråket i SFOR rent formelt er engelsk, er virkeligheten annerledes – alt må oversettes fra de ulike nasjonale språk til engelsk. Dette forsinker prosessene og produserer ofte uklare meldinger som uunngåelig fører til misforståelser. Pike anbefaler derfor at en bør være svært forsiktig med å presse multinasjonalitet for langt ned i organisasjonen. Samme syn forfektes blant annet av den svenske forsvarsledelsen. Talsmannen for ÖB, Peter Larsson, sier den generelle innstillingen i Sverige er at det i fredsopprettende operasjoner er “lämpligast med en nationell bataljon som består av tre stridande kompanier”.<sup>31</sup>

Sir Hew Pike understreker imidlertid at det er viktig å skille mellom “koalisjonskriger” og “koalisjonsoperasjoner”. Koalisjonsoperasjoner kan bare virke i forholdsvis lavintensive stridsmiljøer, slik som i Bosnia. Det vil si et relativt statisk militært miljø, med klart avgrenset ansvarsområde og mandat, hvor det er lagt mindre vekt på fleksibilitet. NORCAPS er ment å være et arrangement for SFOR-lignende oppdrag. Dette var ikke klart da organisasjonen ble etablert, men på grunnlag av erfaringene fra felten har

28 Dette er anmerket av personell som tjenestegjorde i NORDBAT i UNPREDEP, i den tiden da bataljonen hovedsakelig var finsk, men med et felles skandinavisk kompani.

29 St. meld. nr. 38 (1998–99) “Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner”, s.21, samt vektlagt av Engels, politisk rådgiver til sjef SFOR, 25. juli 1999.

30 Jane’s Defence Weekly, 27. mai 1998, s. 32–33.

31 Dagens Nyheter, 18. mars 1999.



SFOR dannet en slags standard for det videre samarbeidet.<sup>32</sup> Den politiske gevinsten ved høy grad av multinasjonalitet i SFOR er regnet som stor, og styrkens omdømme som en legitim og nøytral part avhenger av at mange nasjoner er representert.<sup>33</sup>

Ved etableringen av NPBDE i IFOR var det ikke klart hvilket stridsmiljø styrken ville operere i. Den NATO-dominerte IFOR-styrken hadde i Dayton-avtalen fått et offensivt mandat, og selv om fredsavtalen forelå, visste en ikke hvordan det ville utvikle seg mellom de tidligere stridende partene. Erfaringene fra UNPROFOR viste imidlertid at miljøet i Bosnia ville stille store krav til organisasjonens evne til å reagere hurtig, og dens evne til mobilitet og slagkraft var vurdert som avgjørende. Tilliten til at partene ville overholde en avtale var som følge av erfaringer fra tidligere avtaler svært begrenset. En kunne derfor ikke utelukke at den NATO-styrte operasjonen måtte drive begrenset “manøverkrigføring” i et høyintensivt stridsmiljø. Fra militært hold var mange derfor umiddelbart tilbakeholdne overfor en fellesnordisk militær styrke på brigadenivå som skulle operere i Bosnia. En anså faren som betydelig for at interoperabiliteten, det vil si den evnen militære styrker fra ulike nasjoner hadde til å operere sammen, ville bli sterkt begrenset. Det var imidlertid et politisk ønske om å videreføre allerede tilførte ressurser som ble styrende for etableringen av det felles nordiske samarbeidsprosjektet i Bosnia på tross av de fagmilitære betenkingene angående svekket kommando og kontroll.

Den første sjefen for NPBDE, general Finn Særmark-Thomsen, hevdet at nettopp på grunn av avdelingens multinasjonale sammensetning var oppgaven med å lede den svært komplisert. General William Nash, sjefen for Multinational Division North, divisjonen hvor NPBDE inngår, beskrev avdelingen som “a microcosm of multi-nationality at brigade level”.

*He (Særmark-Thomsen) claims to have a more difficult job than I do to get nations together. I only have to deal with three. If it weren't for the professionalism of those nations and those soldiers, he would have had problems. We had to put these nations together on the ground. It's not like the forces here in Bosnia had trained together before (general William Nash).<sup>34</sup>*

NPBDE har løst mange av de mulige utfordringene forbundet med å operere i en multinasjonal avdeling gjennom å etablere relativt nasjonalt homogene mekaniserte infanteribataljoner. Disse avdelingene er gitt en høy grad av oppdragsautonomi. Det vil si at brigadeledelsen gir oppdrag til underavdelingene, og så er det i stor grad opp til bataljonsledelsen hvordan oppdraget skal løses. Bataljonen er i NPBDE normalt regnet som den minste taktiske enheten. De fem bataljonene i NPBDE får dermed oppgavene definert av brigaden, men løser dem på hver sin måte. Dette fikk man tidlig

---

32 Samtale med formannen i NORCAPS militære koordineringsgruppe, kommandør Jo Gade, 22. mars 1999.

33 Intervju med Engels, politisk rådgiver til sjef SFOR, 25. juli 1999.

34 Jane's Defence Weekly, juni 1996, s. 29–30.

aksept for fra divisjonsledelsen. *“It’s hard work to make things work and we also understand there is more than one way of doing a job and we have to accommodate that to the mission”* (general William Nash).<sup>35</sup>

Sjef for den norske bataljonen i NPBDE, oberst Hagtvedt, mener det er høy grad av fristilling av de nasjonale bataljonene som gjør at den multinasjonale brigaden fungerer så godt. *“Brigadesjefen må overlate styring til bataljonene som på grunn av en multinasjonal brigadestruktur er på oberstnivå. En multinasjonal brigade er OK så lenge intensiteten er lav, og der operasjonen preges av en relativt lav grad av interaksjon med hverandre”* (oberst Hagtvedt).<sup>36</sup>

Størrelse på bataljonen betyr imidlertid lite i forhold til kommando og kontroll. Forholdet mellom brigade og bataljonsnivå vil normalt være det samme uansett størrelse på bataljonene.<sup>37</sup> Sjefen for NPBDE, brigader Kjell Grandhagen, ser det også som viktig at den bataljonen som opererer ute, må være samlet og nasjonalt ensartet. Oberst Hagtvedt vektlegger imidlertid at man ikke ønsker stridsoppdrag under bataljonsnivå. Problemer kan da oppstå når de minste bataljonene har bundet store deler av sine ressurser opp i ulike vaktoppdrag. En vil da ha vansker med å løse de oppdragene som brigaden gir innen eget ansvarsområde. NPBDE har løst problemet med små bataljoner som skal operere samlet ved å overføre støtte til vakthold fra større bataljoner. Logikken bak dette ligger i at det er lettere å hente inn mannskaper fra andre nasjoner til statiske vaktoppdrag enn å inkludere dem i mer eller mindre kompliserte bataljonsoperasjoner. Dette reduserer imidlertid avdelingenes fleksibilitet og kompliserer utførelsen av operasjonene noe.<sup>38</sup> Det ville derfor vært ønskelig med større bataljoner som skal kunne ivareta faste oppdrag, så som eget vakthold, selv med store deler av bataljonen ute.

Selv om den primære taktiske enheten er de nasjonale bataljonene, spiller likevel brigadeleddet en viktig rolle. NPBDE fungerer som et bindeledd og filter mellom de utøvende bataljonene og divisjonsledelsen. En av erfaringene fra å arbeide innen en amerikansk divisjon har vært at brigadestaben i stor grad har skjermet bataljonene fra en uvanlig høy grad av detaljstyring fra divisjonsnivået. Problemet med slik såkalt “micro-management” fra amerikanernes side ble ofte trukket fram av nordiske militære. De nordiske avdelingene var slikt sett kanskje de som hadde mest til felles ved at beslutninger normalt fattes på lavest mulig nivå innen nordiske militære avdelinger, med liten grad av detaljstyring.<sup>39</sup>

MOUen regulerer ansvars- og kommandoforholdene innen NPBDE. En skiller her mellom full kommando, operasjonell kommando og operasjonell

35 General William Nash, tidligere sjef for Multinational Division North i IFOR.

36 Intervju i Camp Modrica, Bosnia, 27. juli 1999.

37 Brigader Kjell Grandhagen, Doboj, 26. juli 1999.

38 Erfaringsrapport NORBN, NPBDE/SFOR, kontingent IV. Rapporteringsperiode 27. september 98–24. mai 99.

39 Til tross for at amerikanerne stadig signaliserer ønsker om større innslag av oppdragstaktikk, er fremdeles det amerikanske systemet sterkt preget av detaljstyring fra toppen og av at det er disiplin i stedet for ansvar som formidles nedover i systemet. Oppdragstaktikk er en ledelsesfilosofi der sjef formidler sin hensikt, men der underordnede står ganske fritt i hvordan de vil oppnå dette.

kontroll, hvor den første er den mest omfattende.<sup>40</sup> I henhold til MOUen har ikke sjefen for NPBDE full kommando over de tildelte nordisk-polske avdelingene. Bortsett fra ønskemålet om at bataljonene, som når de operere ute bør være relativt samlet og nasjonalt homogene, har sjefen for NPBDE få operasjonelle bindinger. Det er ifølge brigader Grandhagen kun en binding i forhold til å inneha full operasjonell kommando. Den norske BN har en lokaliseringspreferanse til kun å operere innenfor Multinational Division North sitt ansvarsområde.<sup>41</sup> Finnene ønsker så langt det er mulig ikke å delta i offensive operasjoner. Brigadesjefen har videre heller ikke anledning til å gi nye overordnede oppdrag til de nasjonale bataljonene. Han kan kun gi oppdrag innenfor deres på forhånd definerte ansvarsområde. Han kan videre ikke stykke opp bataljonene på ordre. Disse begrensningene ser brigader Grandhagen ikke som av vesentlig betydning, og selv om en har et militært ønske om bedre styring, er dette ikke politisk ønskelig. Det må her bemerkes at disse forholdene antakelig ville ha vært langt mer problematiske i et mer intensivt scenario.

Multinasjonalitet står ofte sentralt ved etablering av tradisjonelle fredsbevarende operasjoner i FN-regi. En flernasjonalt styrke er ofte sett som mer legitim og upartisk enn operasjoner dominert av frittstående nasjoner. Et ekstremt eksempel på en koalisjonsoperasjon er den felles nordiske bataljonen i UNPREDEP. Force Commander, oberst Strømberg, merket seg at alt tok mye lengre tid innen den multinasjonale nordiske bataljonen NORDBAT.<sup>42</sup> Nestkommanderende og stabssjef i NORDBATT, oberstløytnant Stig Nordsveen, mente at den multinasjonale bataljonen var en stor utfordring. *“Det ble vanskelig så snart det ble utenom normale ting. Det ville ha vært enklere med rene nasjonale bataljoner.”*<sup>43</sup> Dette aspektet var imidlertid ikke avgjørende for operasjonens totale målsetning, fordi miljøet avdelingen opererte i, stort sett var forenlig med den politiske målsetningen om at flere nasjoner var representert i operasjonen.

Erfaringene har vist at det er situasjonen i operasjonsområdet som avgjør om multinasjonale avdelinger er egnet. Internasjonale fredsoperasjoner er normalt lagt til politisk svært ustabile områder. UNPROFOR/MC og senere UNPREDEP i Makedonia er kanskje det eksemplet hvor betingelsene for multinasjonalt samarbeid har ligget best til rette. Det som er karakteristisk, er imidlertid faren for at en latent eller manifest konflikt kan eskalere ut av kontroll. Dermed vil betingelsene for en eventuell fredsstyrke endres radikalt. Det fantes ingen garanti for at dette ikke kunne ha skjedd i Bosnia eller Makedonia. Det er derfor svært vanskelig å trekke generaliserbare erfaringer ut fra eksemplene på Balkan. Det sentrale er at eventuelle uklarheter i forbindelse med kommandomyndighet over andre nasjoners styrker er avklart på forhånd. En god MOU er avgjørende for at samarbeidet skal fungere mest mulig knirkefritt. Så langt er det lite som tyder på at de

---

40 Memorandum of Understanding (MOU), Regarding the Nordic-Polish Brigade and Its Supporting Elements, 2nd edition, 11 November 1998.

41 Se annex C-2, MOU, samt bekreftelse i intervju med brigader Kjell Grandhagen 27. september 1999.

42 Erfaringsbrief UNPREDEP, Sessvollmoen, 28. mai 1999.

43 Erfaringsbrief UNPREDEP, Sessvollmoen, 28. mai 1999.

felles nordiske avdelingene ikke har kunnet løse de kommando- og kontrollmessige utfordringene som har kommet som en følge av multinasjonalitet.

### **Doktriner og strategi**

Tett integrerte multinasjonale avdelinger vil ofte erfare at det finnes ulike nasjonal praksis for hvordan forskjellige oppgaver skal løses i gitte situasjoner. En vil derfor ofte erfare at jo mer i inngrep med hverandre militære avdelinger fra ulike nasjoner er, desto større er muligheten for at en vil erfare de utfordringene ulike doktriner og prosedyrer medfører. Tiden fra man identifiserer prosedyreulikheter til man får etablert en felles praksis vil være en kritisk fase for samarbeidet. Denne fasen kan gjøres kortere ved å etablere gode omforente planverk, identifisere ulikheter gjennom multinasjonale øvelser, samt sette opp og øve de multinasjonale avdelingene sammen før deployering i operasjonsområdet.

Stabssjef ved NPBDE, oberst Mats Wigselius, mente at målt i militærtekniske termer var ikke nordisk samarbeid et problem. Dersom kompatibilitetsspørsmålet er løst gjennom en god Memorandum of Understanding (MOU), kan man samarbeide militært med hvem som helst. Løse koblinger mellom brigade- og bataljonsnivået er imidlertid en forutsetning for at et slikt multinasjonalt samarbeid skal fungere effektivt. Det er stort sett bare et lite antall brigadeoffiserer som trenger samøving, noe som ikke behøver å bli så kostnadskrevenende. Ser man på de amerikanske avdelingene, er det der tette nasjonale bånd hele veien. Dette gjør samarbeidet med dem vanskeligere enn hva tilfellet er i Norden.

Ifølge nestkommanderende i NPBDE, oberst Jussi Saressalo, var det få avdelinger i SFOR som internt fulgte NATO-prosedyrene. De aller fleste benyttet nasjonale standarder i sitt daglige virke. NPBDE var i så måte et unntak hvor man nettopp vektla å følge en felles linje, det vil si NATO-standard. Gitt den sterkere orienteringen mot NATO-strukturer fra alle ikke-NATO-medlemmene som var representert i NPBDE, var dette naturlig. Samarbeidet i Bosnia er dermed vurdert av disse landene som en mulighet for å få praktisk erfaring med alliansen, etter "learning by doing"-prinsippet. En av hovedmotivasjonene for den sterke svenske satsingen på det nordiske samarbeidet er tilskrevet nettopp denne synergieffekten. Gjennom å samarbeide med de to nordiske NATO-landene ønsker man å øke svensk interoperabilitet i forhold til fremtidige NATO-operasjoner. Et samarbeid mellom relativt likeverdige partnere hva gjelder størrelse og ressurser kan gjøre denne NATO-tilpasningen enklere for ikke-medlemslandene.

Oberst Saressalo mente at selv om det har vært mindre samkjøringsproblemer i det nordisk-polske samarbeidet, har disse problemene vært løst på smidigst mulig måte uten at det har gått ut over effektiviteten til avdelingen. NPBDE hadde imidlertid en fordel av at det nordiske samarbeidet var forsøkt i andre avdelinger i Bosnia og Makedonia, slik at de største utfordringene allerede var avklart. I tillegg var mange av mannskapene som gikk inn i den nye nordisk-polske brigaden, erfarne soldater fra

UNPROFOR-tiden. Effekten av denne kunnskapsoverføringen var ikke ubetydelig og bidro til at den kritiske samordningsfasen ble kortere.<sup>44</sup> I framtidige operasjoner kan en ikke påregne å ha denne fordelene forut for etablering. Det vil da bli stilt større krav til hva en har lært fra IFOR/SFOR og andre fellesoperasjoner slik at en unngår å gjenta feilene. Flere innen det nordiske samarbeidet poengterte at såkalt “lessons learned” var avgjørende for om det nordisk samarbeid skal utvikle seg videre. Dette er en for dårlig til i dag. En starter på nytt med å etablere rutiner og prosedyrer hver eneste gang en etablerer et samarbeid.

Tidligere sektorsjef i UNPROFOR, general Haukeland, mener imidlertid det er forholdsvis få problemer med hensyn til de ulike doktrinene som benyttes i Norden.<sup>45</sup> Erfaringene fra mer tradisjonelle fredsbevarende operasjoner i FN-regi er mange, og mye av det som er høstet av erfaringer opp gjennom årene, er tatt med i den nordiske taktiske manual for fredsoperasjoner.<sup>46</sup> I tillegg foregår det et utstrakt samarbeid om utdanning for fredsoperasjoner mellom de nordiske land. NORDCAPS-organisasjonen har for eksempel tatt opp i seg utdanningssamarbeidet i det tidligere NORSAMFN. I tillegg til direkte kursing om forhold vedrørende internasjonale operasjoner finnes det mange utvekslingsordninger mellom de ulike høyere militære institusjonene i Norden. Disse kontaktene er med på å etablere en forståelse av hvordan det tenkes innen de ulike militære organisasjonene i Norden. Sammen med en rekke fellesnordiske øvelser hvor en har identifisert hvor ulikhetene er størst, har en dermed redusert effekten av de ulike militære doktriner og strategier. De felles nordiske øvelsene er likevel ikke formelt knyttet opp mot NORDCAPS-samarbeidet, noe som svekker effekten av “lessons learned” fra disse øvelsene.

Ulik sikkerhetspolitisk tilknytning har vært en av årsakene til at det i Norden over tid har utviklet seg særegenheter innen de respektive militære organisasjonene.<sup>47</sup> En må derfor ha forståelse for at det kan eksistere kulturforskjeller mellom ulike militære systemer. Selv om forskjellene er forholdsvis små og tiltak for å begrense betydningen av disse forskjellene har vært iverksatt, er kanskje det viktigste tiltaket for at samarbeidet skal gå lettere å heve bevisstheten om at de eksisterer. Det er dessuten langt lettere å forholde seg til ulike prosedyrer og arbeidsmetoder når en på forhånd er klar over at disse kan eksistere.

### Logistikk

En av hovedforskjellene mellom operasjonene i regi av FN og NATO er forsyningssystemet. Etter en kort overgangsperiode overtar normalt FN

---

44 Espen Barth Eide og Per Erik Solli, *From blue to green : the transition from UNPROFOR to IFOR in Bosnia and Herzegovina*, Oslo: NUPI, 1995.

45 Samtale med sjef FOKIV, general Hagrup-Haukeland, Sessvollmoen 31. mars 1999.

46 Nordic UN Tactical Manual for Peace Keeping Operations.

47 Likevel er kanskje de kulturelle og institusjonelle ulikhetene mellom de nordiske militærapparatene mindre enn tilsvarende forskjeller mellom mange NATO-land som har hatt liten kontakt seg imellom. Det har f.eks. vært relativt liten kontakt mellom mindre NATO-land på henholdsvis nord- og sørflanken.

forsyningsansvaret for personell i FN-tjeneste.<sup>48</sup> Innen NATO er logistikk et nasjonalt ansvar under hele operasjonen. I NPBDE har man gått sammen om å etablert en felles forsyningsenhet lokalisert til Pecs i Ungarn. Denne enheten, Nordic Support Group (NSG), består av personell fra de fem hovedsamarbeidslandene som deltar i NPBDE.

NSG-samarbeidet har vært trukket fram av SFOR-ledelsen som et av de mest vellykkede eksempler på multinasjonalt samarbeid i operasjonen.<sup>49</sup> Ved å effektivisere støttefunksjonene kunne man i større grad opprettholde den operative delen av operasjonen til tross for en generell nedbemanning av styrken. Sjefen for SFOR mente derfor at flere av de deltakende statene i SFOR burde inngå et tilsvarende samarbeid. Som et konkret eksempel på denne rasjonaliseringen har forholdstallet mellom antall soldater i støttefunksjoner og operative enheter blitt trukket fram. Erfaringene fra SFOR i Bosnia har vist at dette forholdstallet er lavest innen NPBDE. Der det i amerikansk kontingenter er tre soldater i støtteavdelinger for hver soldat i operative avdelinger, har en i NPBDE kommet ned til et forhold rundt en til en. En stor del av denne effekten kan imidlertid også tilskrives at nordiske ikke-profesjonelle soldater ofte bringer med seg en sivil tilleggskompetanse. Dette er med på å redusere behovet for støttepersonell.<sup>50</sup>

Stordriftsfordelene innen NSG-samarbeidet fordeler seg først og fremst på såkalt "*common use items*". Det vil i første rekke si forbruksvarer som alle nasjonene bruker likt, så som vann, fersk mat og drivstoff. Ved å inngå store felles innkjøpsavtaler har en kunnet presse prisene ned. I tillegg er det etablert en database hvor alle kontraktene som etableres nasjonalt mellom leverandører og bruker, er oppført. Denne basen kan alle land i NPBDE benytte seg av for å finne innsparingsmuligheter der andre har oppnådd gode og rimelige kontrakter. Særlig er det uformelle samarbeidet om kontraktene viktig. Det holder kostnadene nede og fører de samarbeidende enhetene tettere sammen. Dette har en oppnådd som en følge av samlokaliseringen av alle de nasjonale støtteenhetene (NSE) i Pecs. Norge er det eneste unntaket her. Hoveddelen av den norske NSE er ikke lokalisert sammen med NSG, men i stedet lagt til den norske bataljonsleiren i Modrica. Dette har ført til at det norske NSE har vært litt på siden av det nordiske samarbeidet, og dermed ført til redusert rasjonaliseringsgevinst.<sup>51</sup> Transportkapasiteten har også blitt bedre utnyttet i NSG-samarbeidet gjennom å samkjøre forsyningstransportene til brukende avdeling. Særlig gjelder dette transport av "*common use items*".

Et problem med felles logistikk innen multinasjonale operasjoner er ofte stor materiellvariasjon. Stor variasjon mellom avdelingenes utrustning

48 Normalt overtar FN forsyningsansvaret etter en 2 måneders oppsettingsperiode.

49 Mr. Engels, politisk rådgiver til sjef SFOR, bekreftet i møte 25. juli 1999 at nestkommanderende i SFOR hadde uttalt dette. Videre har ACOS Spt SFOR, Brigadier General J. Lair, i brev form til sjefen for NSG, oberst Jørn Buø 23. november 1998, bevitnet dette.

50 Det må her skytes inn at amerikanske avdelinger som regel deployeres med tanke på "worst-case"-scenarier, og at de derfor bringer med seg større logistikkenheter enn det strengt tatt er bruk for i en fredsbevarende operasjon. Forholdstallet som er nevnt, skyldes delvis derfor ulike doktriner, ikke nødvendigvis bare grad av effektivitet.

51 Samtale med sjef norsk NSE, major Eriksen, Modrica, 28. juli 1999. Årsaken til noen ulik norsk løsning på støtte elementet (NSE) var begrunnet med at den samme avdelingen også måtte støtte Telemarkskompaniet i Sarajevo, i tillegg til nasjonal avdeling i NPBDE.

krever en mer spesialisert og komplisert forsyningstjeneste og begrenser muligheten for stordriftsfordeler. Lagerbeholdningene blir uforholdsmessig store, noe som fordyrer operasjonen. I NPBDE er både NATO, alliansefrie og tidligere Warszawapaktland representert. Denne spredningen i tidligere alliansetilknytning, og dermed i materiell, medfører stor variasjon i utrustning. Det finske pansrede personellkjøretøyet, SISU, som er mye benyttet i fredsoperasjoner, er ett av unntakene. Hovedtrenden er likevel variasjon snarere en materiellighet. Et av hovedproblemene innen NSG har dermed vært en manglende kompatibilitet på materiellet. Siden de deltakende nasjonene ikke har samme materiell, har en ikke kunne benytte samme type reservedeler og forbruksmateriell, og lagerbeholdningen blir tilsvarende større. Et annet eksempel på manglende kompatibilitet er kommunikasjonsmateriellet. Radioutrrustning er for det meste basert på nasjonale løsninger og kan derfor ikke uten videre fungere sammen med materiell basert på andre løsninger. I tillegg benyttes ulike reservedeler, og det må ofte ekstra opplæring til for å kunne vedlikeholde nye typer avansert utrustning. Disse forholdene virker kostnadsdrivende på det multinasjonale samarbeidet.

Da den multinasjonale avdelingen har vært etablert utenfor konfliktområdet, har det multinasjonale samarbeidet vært mulig uten at det har gått på bekostning av sikkerheten til menneskene. Ved å lokalisere forsyningsselementet utenfor konfliktområdet, men i umiddelbar nærhet til operasjonen, har en også begrenset kostnadene. I stedet for å transportere mye materiell fra de nordiske landene har en gjort store lokale innkjøp i et lavkostnadsland. Dermed har en både redusert kostnadene, samtidig som innkjøpene gir positive lokale ringvirkninger.

Det overordnede inntrykket etter erfaringene fra NSG i Pecs er imidlertid at det multinasjonale samarbeidet har bidratt til å høyne bevisstheten om kostnadene ved deltakelse. Fordi alle beslutningene som vedrørte større utbetalinger bare kunne bli tatt etter at konsensus mellom nasjonene var etablert, var dette med på å holde utgiftene nede. I tillegg har en sett flere eksempler på stordriftsfordeler. Disse innsparingene kunne ha vært større om en hadde større grad av materiellighet og samlokalisert de ulike nasjonenes NSE. For å lette samarbeidet burde de enkelte NSE-avdelingene også ha vært av noenlunde lik størrelse. En viktig tilleggseffekt ved siden av rasjonaliseringsgevinsten er at samarbeidet om logistikk har bidratt til å forbedre relasjonene mellom nasjonene i NPBDE. Dette er viktig fordi løsningen med frittstående infanteribataljoner i NPBDE i liten grad bidrar til målsetningen om bedre relasjoner mellom nasjonene.

### **Personalpolitikk**

Ulik kultur og ulike militære tradisjoner kan gi seg utslag i ulik personalpolitikk, noe som i verste fall kan føre til disiplinære problemer. Særlig store er forskjellene mellom profesjonelle soldater og personell som er rekruttert for kortere tidsrom, slik tilfellet er med de nordiske. Konsekvensene av disiplinærstraff etter brudd på militære eller sivile lover og regler er normalt større for en person som ønsker en karriere som soldat enn for personell som har en annen utdanning og et annet yrke å falle tilbake

på. Dette vil være forhold som både befal og soldater vil ta i betraktning og som derfor påvirker behandling og reaksjon på disiplinære brudd.

Et annet skille går mellom det personellet som er beordret til tjeneste og de som har søkt seg frivillig til internasjonal tjeneste. Motivasjonen for tjenesten vil normalt variere alt etter om personellet er innbeordret i en internasjonal stilling eller frivillig har søkt seg til tjeneste for en tidsbegrenset tid. Mulighet for såkalt "recap", det vil si kontraktsfornyelse, vil for sistnevnte kategori ofte være en motiverende faktor. Samtidig er det ofte slik at stater med profesjonelle styrker har en hurtigere rotasjon av mannskapene enn avdelinger basert på frivillighet. Ulik rotasjon innen integrerte avdelinger vil kunne ha flere negative sider, så som dårligere samtrening og koordinasjon.

Normalt vil en forsøke å tilstrebe lik behandling av like disiplinære brudd innen samme avdeling. En slik praksis kan imidlertid ramme skjevt om en avdeling er satt opp med personell som både er profesjonelt og vernepliktig vervet. Om en derimot behandler personellet ulikt i forhold til soldatens bakgrunn, vil det lett kunne oppfattes som urettferdig.

En vanlig form for refselse for mindre alvorlige brudd er trekk i lønn. I en multinasjonell avdeling kan det være store ulikheter for hvilke godtgjørelser en soldat tilstår. Godtgjørelsene varierer ofte også mellom direkte utbetalinger, skattefordeler, reduserte importavgifter og bonus etter fullført tjeneste. Dermed kan prinsippet om lik avstraffelse for lik forseelse innen en avdeling i form av trekk i lønn oppleves som urettferdig.

En tett integrert avdeling sammensatt av personell med ulik rekrutteringsbakgrunn kan ut fra de ovennevnte forholdene erfare et dilemma i forhold til hvilken reaksjonsform som velges i disiplinærsaker. Oppleves reaksjonene som urettferdige blant personalet, kan det bidra til å forsterke eventuelle disiplinærproblemer.

Selv om det i alle de nordiske landene er en debatt om hvilken rolle verneplikten skal spille innen forsvaret, har alle så langt opprettholdt en eller annen form for verneplikt. Den danske semi-profesjonelle rekrutteringen er den i Norden som avviker klarest fra prinsippet om allmenn verneplikt. Andelen i det danske forsvaret som ser for seg et livsløp som militært ansatt, er dermed høyere enn i de øvrige nordiske landene. På tross av at det fra dansk hold har vært hevdet at danske soldater er mer profesjonelle enn de øvrige nordiske, er det lite som tyder på at ulikt rekrutteringssystem i Norden skal ha ført til vesentlige problemer innen de aktuelle multinasjonelle avdelingene.

Til forskjell fra de statene som sender profesjonelle soldater i internasjonale fredsoperasjoner, er de nordiske avdelingene i all hovedsak sammensatt av frivillige mobiliseringssoldater. Det betyr at de i tillegg til militær opplæring også normalt har erfaring fra et sivilt yrke. Dette særtrekket ved nordiske militære avdelinger bidrar til at en kan redusere støttefunksjonene for de operative avdelingene.<sup>52</sup> I så måte er de nordiske

---

52 Force Commander UNPREDEP, brigader Bo Wrancker, Jane's Defence Weekly, 18. juni 1997.



avdelingene mer anvendelige enn hva en kan forvente av en profesjonell avdeling.

Muligheten til å beordre militært personell til internasjonal tjeneste er ulik innen Norden. I Sverige og Finland er deltakelse i fredsoperasjoner basert utelukkende på frivillighet. Selv om en også i Norge og Danmark forutsetter frivillighet, har en her i tillegg en mulighet til å beordre personell til slik tjeneste.<sup>53</sup> Den 1. januar 1999 trådte en ny lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner i kraft i Norge. Loven begrenser muligheten til å beordre vernepliktige til internasjonale fredsoperasjoner ved at det kun er personell som har inngått skriftlig kontrakt som kan bli beordret til slik tjeneste. Unntaket er om det ikke oppnås tilfredsstillende antall kvalifiserte frivillige søkere. Da kan Kongen beordre yrkesbefal til å gjøre tjeneste i internasjonale fredsoperasjoner.<sup>54</sup> Det er for tiden også en debatt i Sverige om å innføre en tilsvarende ordning som åpner opp for beordring av svensk befal til internasjonal fredstjeneste.<sup>55</sup> Dermed kan en forvente at lovverket innen store deler av Norden vil bli harmonisert på dette feltet. Finland er likevel et unntak. Foreløpig er de finske styrkene som avgis til internasjonale operasjoner, rent formelt ikke engang en del av det finske forsvaret.

National Contingent Commander (NCC) er ansvarlig for alt personell som tjenestegjør i de enkelte operasjonene i utlandet. Sjefen for NPBDE har dermed ikke disiplinærmyndighet over styrkene han har operativ kommando over. Selv om brigadesjefen ikke har refselsesmyndighet, kan han anmode kontingentsjefene om eventuelt å fjerne vedkommende. Dette er et såvidt kraftig virkemiddel at sjefen for NPBDE, brigader Grandhagen, ikke har sett behov for ytterligere myndighet.<sup>56</sup>

Fungerende NCC for de norske styrkene i Bosnia og Ungarn, oberstløytnant Trygve Johansen, bemerket at det var en tendens til at det var flere personellproblemer innen de mest integrerte multinasjonale avdelingene. En alternativ forklaring på at det er et multinasjonalt samarbeidsproblem, er at arbeidsoppgavene til de multinasjonale avdelingene i NPBDE er forskjellige fra de mer homogent nasjonalt sammensatte avdelingene. Det er særlig innen brigadens støttefunksjoner at en har multinasjonale avdelinger på lavt nivå, det vil si multinasjonale tropper og lag. Slikt personell har ofte flere individuelle oppgaver som stiller krav til den enkelte soldat og ofte medfører større grad av individuelt ansvar. Ved at soldatene opptrer i mindre grupper, ofte alene, bidrar det til å redusere den interne gruppekohesjonen som normalt virker disiplinerende. I tillegg er den største multinasjonale avdelingen lokalisert til Pecs i Ungarn, altså utenfor selve konfliktområdet, hvor restriksjonene etter den daglige tjeneste er mindre omfattende. Det er altså ikke nødvendigvis flere disiplinære problemer fordi det er en multinasjonal avdeling, men det er tjenestens art og

53 Se St. prp. nr. 1964:64 , “Norske beredskapstyrker til disposisjon for De Forente Nasjoner” og Ot. prp. nr. 1994–95:56, “Om lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner”.

54 Lov om tjenestegjøring i internasjonale fredsoperasjoner, samt tilhørende forskrifter.

55 Se f.eks. intervju med den nylig tiltrådte ÖB Johan Hederstedt, “Möt Sveriges nye ÖB Johan Hederstedt” [www.mil.se.nyheter/artikkel\\_ob.htm](http://www.mil.se.nyheter/artikkel_ob.htm). Hederstedt er for innføring av obligatorisk utetjeneste for befal.

56 Intervju i Bosnia 27. juli 1999.

lokaliseringen som skaper disse forskjellene. Sammen kan disse to faktorene forklare noe av forskjellene i antall disiplinærproblemer mellom de nasjonale og de multinasjonale avdelingene.

Lønns- og godtgjørelsesnivået er til dels forskjellig i de nordiske landene. Dette medfører at likt arbeid avlønnes forskjellig, noe som kan gå ut over trivsel og miljø i en tett integrert avdeling. Forskjellene i avlønning mellom de nordiske landene er imidlertid så små at dette ikke har vært et problem. Hovedforskjellen i avlønning av personellet går mellom de nordiske landene og Polen. I tett integrerte multinasjonale avdelinger kan dette bidra til å skape et sosialt skille mellom personell fra ulike stater. Velferdsordninger er, blant annet som en følge av forskjellig avlønning, holdt som et nasjonalt ansvar i internasjonale operasjoner. Nivået blir i de multinasjonale avdelingene da tilpasset det minste felles multiplum. Resten må tas av nasjonale midler.

Det er også en del kulturelle forskjeller med hensyn til velferd. Bruk av bil til velferdsformål er i så måte et typisk kulturelt velferdsproblem. Norge er langt mer positiv til slike ordninger enn blant annet Sverige. Det er imidlertid få indikasjoner på at en har erfart dette som et stort problem i de to operasjonene som er belyst i denne rapporten. Det er likevel flere som kunne ønsket flere felles midler til velferdstiltak for å bedre integrasjonen mellom de samarbeidende nasjonene. Særlig gjelder dette når en inngår i et samarbeid med ressursvake nasjoner, slik som Polen i NPBDE.

De nordiske landenes soldatmasse er som et hovedinntrykk mer lik enn forskjellig. Soldatenes relativt like bakgrunn bidrar dermed positivt til integrasjon av fellesnordiske avdelinger. Den norske forsvarssjefen, general Frisvold, understreket dette og hevdet at soldatene i en integrert avdeling bør ha så lik bakgrunn som mulig.<sup>57</sup> På en rekke områder tilpasses de nordiske landene til i større grad enn tidligere å prioritere internasjonale fredsoperasjoner. Svensk og finsk NATO-tilpasning er i så måte typisk. Derfor er inntrykket at forskjellene mellom de nordiske soldatene framover heller blir mindre enn større.

### **Politiske målsetninger, sikkerhetspolitisk tilknytning og tillit**

Tradisjonelle fredsoperasjoner har lenge utelukkende vært gjennomført i FN-regi, hvor de mest sentrale stormaktene avstod fra å delta. Fredsoperasjoner var dermed overlatt til stater som sikkerhetspolitisk var forholdsvis nøytrale til den konflikten en deltok i. Etter at regionale sikkerhetsorganisasjoner, så som NATO, OAU, OSSE, VEU og EU, har involvert seg i fredsoppdrag, har dette forholdet endret seg. Selv om trenden er at regionale sikkerhetsorganisasjoner tar på seg fredsstøttende roller, har en likevel opprettholdt ønsket om bredest mulig deltakelse. I Bosnia har derfor langt flere enn bare NATOs medlemsland deltatt i den NATO-dominerte IFOR/SFOR-styrken. NPBDE er betegnende i så måte med bidrag ikke bare

---

<sup>57</sup> Innlegg ved felleskonferansen 1999, Internasjonale Operasjoner – En utfordring for Forsvaret, Akershus festning, 30. oktober 1999.

fra de nordiske land og Polen, men også fra Baltikum.<sup>58</sup> De sikkerhetspolitiske interessene varierer derfor innen brigaden.

Den største forskjellen går mellom de av deltakerne som er medlemmer av NATO, og de som ikke er det. Skillet er likevel ikke helt entydig og klart. Sverige er internasjonalt i en særstilling i forholdet til NATO. Selv om Sverige har opprettholdt sin nøytralitetslinje, har samarbeidet med NATO i praksis vært svært tett. NATO har derfor ut fra alle praktiske forhold lagt forholdsvis få begrensninger på svensk deltakelse i forskjellig samarbeid med NATO-medlemmer. Denne sikkerhetspolitiske forskjellen har derfor først og fremst preget forholdet til de ikke-skandinaviske deltakerlandene. Etter at Polen ble medlem av NATO, står Finland og de baltiske landene lengst utenfor NATO-samarbeidet. Dette forholdet avhjelpest imidlertid ved at alle ikke-NATO-medlemmene deltar i Partnerskap for fred.

Enighet om å etablere en internasjonal fredsoperasjon er en selvfølgelig forutsetning for et nordisk samarbeid. Det er videre en stor fordel at de landene en samarbeider med, også deler det sikkerhetspolitiske grunnsynet for deltakelse i de internasjonale operasjonene. Det ville blant annet være utenkelig å inngå et tett militært samarbeid med ikke-demokratiske regimer, og med stater hvor respekten for menneskerettighetene er begrenset. I tillegg vil det også være fordelaktig om de man samarbeider med, ser på internasjonale fredsoperasjoner som en sentral del av egen sikkerhetspolitikk. Den norske regjering trekker fram dette som en av forutsetningene for flernasjonalt samarbeid.<sup>59</sup> Stabssjefen i NPBDE, oberst Wigselius, understreket poenget om at det er avgjørende for om multinasjonale avdelinger skal fungere at de deltakende statene har sammenfallende prinsipper for virksomheten, både politisk og militært. Flere i ledelsen i NPBDE mente den sikkerhetspolitiske tilknytningen var mindre viktig for tilliten mellom de utøvende enhetene i en internasjonal operasjon. Det er gjennom et vedvarende flernasjonalt samarbeid at man bygger broer og skaper tillit som muliggjør militært samarbeid mellom ulike nasjoner, også dersom en har en ulik sikkerhetspolitisk tilknytning. En eventuell autorisasjon eller sikkerhetsklarering fra en nasjonal sikkerhetsstab skaper ikke alene den nødvendige tillit.

Det kan settes spørsmålsteget ved om det forelå et sammenfallende sikkerhetspolitisk grunnsyn blant de deltakende nasjonene i NPBDE. Finsk politikk i Bosnia var for eksempel lenge preget av et ønske om å holde en lavest mulig profil innen IFOR/SFOR-operasjonen. Den danske linjen var derimot langt mer offensiv. Danskene ønsket gjennom sin deltakelse i IFOR/SFOR å vise handlekraft og styrke. Sikkerhetspolitisk hadde Danmark noen år tidligere erkjent at landet ikke lenger sto overfor en invasjonstrussel og derfor omdefinert forsvarets rolle. Danmark var således først ute i Norden med å definere internasjonale fredsoperasjoner som en av forsvarets hovedoppgaver. Det kan derfor synes som om Danmark ønsket å benytte seg

---

<sup>58</sup> Tropper fra BALTBAT, en avdeling sammensatt av styrker fra Estland, Latvia og Litauen, har regelmessig vært integrert i nordiske bataljoner.

<sup>59</sup> Se St. meld. nr. 38 (1998–99), "Tilpasning av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner".

av anledningen i IFOR/SFOR til å profilere seg utenrikspolitisk, samt å signalisere sin nye sikkerhetspolitiske linje. Ved etableringen av det nordisk-polske samarbeidet i Bosnia var det fra finsk og polsk side ikke hovedsakelig internasjonal fred og stabilitet som var hovedmotivet for engasjementet. Ønsket om en tettere integrasjon med NATO har vært en sterkere drivkraft for denne etableringen. De andre nordiske landene har imidlertid startet prosessen med å endre de militæres rolle i takt med den nye sikkerhetspolitiske situasjonen. Det har ført til en harmonisering av nordiske sikkerhetspolitiske prioriteringer. Siden det er lettere å samarbeide om en har de samme målsetningene og tanker bak fredsoperasjonene, vil dette kunne ha en positiv effekt for nordisk militært samarbeid.

I NPBDE fikk man raskt konkret erfare hvordan ulike politiske målsetninger skapte utfordringer innen samarbeidet. NPBDE løste disse uforenlige målsetningene for deltakelsen til de nordiske statene ved å ha en så løs brigadestruktur som mulig. Ved å gi bataljonene svært frie rammer for å løse sine oppdrag åpnet en opp for at nasjonene som hadde ulike motiver og interesser for å delta, likevel kunne samarbeide i en felles avdeling. Ulempen var at en fikk til dels betydelige forskjeller mellom hvordan oppdragene ble tolket. Hvor dansk politikk var en robust tilnærming til partene og hvor en tolket mandatet vidt, var finnene langt mer tilbakeholdne i sitt ansvarsområde og hadde en snevrere tolkning av styrkens mandat. Dette var også med på å begrense handlefriheten til sjefen for NPBDE. Særlig når sjefen for styrken ønsket å foreta seg noe som krevde en koordinert innsats fra hele brigaden, ville han måtte ta hensyn til og disponere styrken i henhold til hvilke politiske målsetninger og føringer de nasjonale bidragene hadde med seg til Bosnia. Dermed er det klart at slike hensyn begrenser den flernasjonale avdelingens fleksibilitet og handlekraft i perioder med endring i situasjonen i operasjonsteateret. Samarbeidet i NPBDE muliggjorde en brigadeoverbygning på ellers nasjonale bataljonsbidrag. Overbygningen hadde som nevnt en positiv effekt i forhold til å filtrere omfanget av såkalt "micomanagement", og bidro til å justere påleggene fra den amerikanskledede divisjonen. En tilleggs effekt av denne brigadeoverbygningen var at den muliggjorde nordisk representasjon på høyt nivå innen IFOR/SFOR-kommandokjeden. Sammen ble de deltakende nasjonene i NPBDE representert på forholdsvis høyt nivå, noe en enkeltvis ikke ville ha oppnådd. En brigadesjef vil også mye lettere få tilgang til ledelsen for hele operasjonen enn en bataljonssjef. Det blir altså lettere å få plassert egne syn og ønsker på dagsordenen.

Ved overgangen fra IFOR til SFOR økte den relative nordiske innflytelsen i operasjonen fordi den samlede styrken ble redusert samtidig som Norden opprettholdt det meste av sitt styrkebidrag. Denne effekten kunne blitt enda større etter siste reduksjon av SFOR. Politisk rådgiver for SFOR-sjefen mente at omorganiseringen var en unik mulighet for små nasjoner, som de i Norden, til å få innflytelse og topposisjonene innen organisasjonen.<sup>60</sup> I stedet har noen av deltakerne, og her peker Norge seg ut, valgt å konsentrere den militære innsatsen i fredsoperasjoner til det mer

---

60 Intervju med Mr. Engels, politisk rådgiver for sjefen for SFOR, 25. juli 1999.

aktuelle KFOR i Kosovo. Danmark og Polen har valgt å opprettholde det meste av sine bidrag, og vil sammen etablere en felles såkalt "stridsgruppe", det vil si en autonom avdeling mellom bataljon og brigade.<sup>61</sup> De øvrige samarbeidspartnerne i NPBDE vil bidra med noen mindre enheter i den dansk-polske styrken. Denne omorganiseringsprosessen illustrerer hvordan utenrikspolitiske omprioriteringer av nasjonale styrkebidrag til multinasjonale avdelinger har konsekvenser for alle de deltakende statene. Samarbeidet avhenger av tillit mellom de samarbeidende statene. Samarbeidet reduserer imidlertid statenes frihet og fleksibilitet til å disponere de begrensede militære ressursene der den umiddelbare politiske gevinsten kan synes størst. Det ligger en fare for at en kan miste tillit hos partnerne i den flernasjonale styrken dersom en velger å foreta unilaterale omdisponeringer for å prioritere andre innsatsområder.

Ofte blir effekten av at mange stater er representert, trukket fram som positivt for legitimiteten til en internasjonal fredsoperasjon. Samtidig kan enkelte av de samarbeidende statene ha politiske preferanser for enkelte av partene i konfliktområdet. Dette er med på å svekke legitimiteten og den ønskede persepsjonen av å være nøytral, enten i forhold til mandatet eller partene. Innen de to fellesnordiske operasjonene i Bosnia og Makedonia har sammensetningen av nasjoner med ulike sikkerhetspolitiske koblinger positivt vært med på å balansere inntrykket av å være en nøytral styrke. Selv om det har vært anmerket at enkelte stater har hatt en partisk holdning til enkelte av partene, kan det samlede inntrykket ha vært oppfattet som mer nøytralt enn hva tilfellet ville vært om en hadde operert enkeltvis. Dette forholdet gjelder bare så lenge det er likeverdige bidrag som er representert i en felles styrke. Om de nasjonale bidragene er asymmetriske, vil nødvendigvis den dominerende styrken også legge sterkest føring på den politiske orienteringen. Som et eksempel var ikke alle deltakende nasjoner i den finsk-dominerte NORDBATT enige i den politisk linje som ledelsen i avdelingen la opp til.

### *Etterretning*

Betydningen av en god etterretningstjeneste sies å øke i perioder med store nedskjæringer på de militære budsjettene. Alle de nordiske landene understreker betydningen av ukonvensjonelle trusler etter den kalde krigen. Det skandinaviske etterretningssamarbeidet er derfor et viktig element innen internasjonale operasjoner. Gjennom å samarbeide i internasjonale fredsoperasjoner skapes det tillit mellom organisasjonene. Dette samarbeidet har imidlertid vært begrenset til de skandinaviske delene av det nordiske militære samarbeidet. Teoretisk kan en komme i en situasjon hvor deler av den felles nordisk-polske ledelsen ikke får samme tilgang på gradert informasjon. Særlig betenkelig er det når sjefen for NPBDE ikke får full tilgang

---

61 Den nordisk-polske kampgruppen teller rundt 1000 personer, hovedsaklig fra Danmark og Polen, men med innslag fra Baltikum. Sommeren 2000 består den av en multinasjonal stab, et multinasjonalt stabskompani, to polske infanterikompanier, en dansk stridsvogneskadron, en dansk og en baltisk oppklaringsenhet, en multinasjonal koordineringsgruppe for logistikk og et logistikkompagni. Det danske bidrag er på omkring 400 personer. (<http://www.fmn.dk/udlandet/exjugo.htm>).

på informasjon fra de underlagte avdelingene. Den finske nestkommanderende i NPBDE, oberst Jussi Saressalo, mente at dette likevel ikke utgjorde noe problem. Han hadde full tillit til at det tette nordisk-polske samarbeidet medførte at også finsk personell fikk tilgang på den informasjonen som var nødvendig for å kunne fatte riktige beslutninger.

Det overordnede inntrykket fra de to tett integrerte fellesnordiske operasjonene på Balkan er overveiende positivt. Såfremt det er politisk vilje til samarbeid og det gis rom for nasjonale særtrekk og ulike målsetninger, kan en forene ulike politiske interesser i multinasjonale avdelinger. Dette forutsetter at en i rimelig grad har et felles politisk grunnsyn, hvor felles demokratiske prinsipper og respekt for menneskerettigheter ligger som grunnlag for samarbeidet. Videre forutsetter samarbeidet at deltakerne så langt det er praktisk mulig står løpet ut når de først har inngått et multinasjonalt samarbeid. Det vil være vanskeligere å starte et nytt samarbeid seinere om den gjensidige tilliten mellom deltakerne er svekket etter erfaringer fra tidligere fellesnordiske avdelinger.

Det er også viktig å understreke at de to operasjonene som er studert i dette arbeidet, ikke inkluderte større, intense kamphandlinger som ville ha stilt store krav til koordinering av brigaden i strid. Slike hendelser ville ha satt flerenasjonaliteten på en langt hardere prøve.

### **NORPOL-brigaden, en vurdering**

NPBDE hadde en okkupasjonsrolle. Den var satt sammen hovedsaklig av infanteribataljoner og logistikkavdelinger. Bataljonene hadde stor autonomi overfor brigaden, noe som var nødvendig for at brigaden skulle kunne fungere som flerenasjonal styrke. De fleste oppdrag var av en slik art og hadde et slikt omfang at de kunne løses av bataljonene. Brigadens funksjon i en slik rolle bestod i relativt løs koordinering av bataljonene. Hensikten med en brigade blir i denne sammenheng å ha et organisatorisk mellomledd mellom bataljon og divisjon, i hovedsak for å gjøre administrasjonen av et gitt territorium håndterlig. Slik sett ser det ut til at NPBDE fungerte bra. I Bosnia var en av brigadens funksjoner i praksis også å skjerme de nasjonale kontingentene mot detaljstyring fra den amerikansk-ledede divisjonen. Også dette synes å ha fungert godt.

I krig er en av hensiktene med brigadenivået å utvikle synergieffekter mellom ulike våpenarter. Dette kan oppnås både på brigadenivå og divisjonsnivå. Divisjon eller brigade kan etter behov fordele kampstøtte (Combat Support – CS) som artilleri, ingeniører o.l. og andre støttetjenester som logistikk, sanitet osv. (Combat Service Support – CSS) til bataljoner eller sammensatte kampgrupper. Skal slik synergieffekt oppnås, kreves stor grad av koordinert samhandling mellom manøverenhetene, CS-enhetene og CSS-enhetene. Svak koordinering av og liten evne til samhandling mellom disse vil svekke brigadens operasjonstempo, og øke risikoen for “blue on blue”-episoder (ild mot egne styrker).

Gitt den lave graden av samhandling mellom brigadens ulike bestanddeler i NPBDE, vil det være vanskelig å bruke denne som modell for enheter i teatre med risiko for større trefninger. NPBDE-modellen vil ikke egne seg for avdelinger som faktisk skal utkjempe slag. En modell der hver

av de nasjonale bataljonene organiseres som kampgrupper, med organisk CS og CSS, kan i noen grad bøte på disse problemene. En slik modell vil være bedre egnet i teatre der man kan risikere trefninger med høy intensitet, men i mindre skala og av kortere varighet.<sup>62</sup> Multinational Brigade Centre i KFOR, der den norske kontingenten deltar, er i noen grad organisert på denne måten. Den norske KFOR-styrken er f.eks. utstyrt med middelstunge bombekastere, panservern og pansrede ingeniøravdelinger. Dette er en langt mer robust avdeling enn den lett utrustede infanteribataljonen i SFOR.

Den hærstyrken som er skissert i St.meld. 38, vil med 2100 befal og soldater (full styrke) være enda bedre egnet til å gå inn i en løs brigade som er relativt autonom kampgruppe. Det må da skytes inn at denne styrken, målt i antall hoder, er større enn de mekaniserte brigadene US Army planlegger å bruke i den framtidige Division XXI. (Da er en ingeniørbataljon inkludert i brigaden, mens annen CS og all CSS er lagt under divisjonen.)

## Oppsummering del II

Det fellesnordiske militære samarbeidet har på mange områder blitt styrket i løpet av det siste tiåret. Erfaringene og tradisjonene med en sterk nordisk innsats i fredsoperasjoner er videreført i en tid hvor fredsoperasjoner har hatt en kraftig utvikling både i innhold og omfang. Tidligere var Norden ledende innen tradisjonelle fredsoperasjoner i regi av FN. Nå har en fått en situasjon hvor konkurransen om å markere seg internasjonalt i fredsoperasjoner har blitt langt hardere. Alle tegn, både fra politisk og militært hold, går i retning av at internasjonale fredsoperasjoner normalt vil ha et element av flernasjonalt i seg. Dette er viktig både med hensyn til operasjonens legitimitet og de begrensede ressursene en har til rådighet. Særlig vil små stater være mer avhengige av å inngå militære koalisjoner for i det hele tatt å kunne delta. Det er med andre ord ikke et spørsmål om en skal ha multinasjonale avdelinger, men på hvilket nivå de skal være. Samtidig stiller multinasjonale avdelinger i internasjonale fredsoperasjoner de militære organisasjonene overfor en rekke utfordringer en ikke har sett tidligere.

Den viktigste erfaringen en kan trekke så langt, er at det er situasjonen i operasjonsområdet som bestemmer hvor velegnede flernasjonale avdelinger er og på hvilket nivå den nasjonale avdelingen fungerer tilfredsstillende. En bør være forsiktig med å presse de politiske målene om flernasjonalt ned på for lavt nivå av hensyn til avdelingens evner til kommunikasjon, kommando og kontroll. Selv om situasjonen i konfliktområdet ved etableringen av en fredsoperasjon synes å være rolig, og dermed forenlig med multinasjonalitet på bataljonsnivå, har man ingen garanti mot at isolerte hendelser kan stille styrken på harde prøver hvor multinasjonale avdelinger ikke er tilstrekkelig effektive. I tillegg kan konflikter, særlig med dagens ønske om å reagere hurtig og i enkelte tilfeller endog foreta preventive

---

<sup>62</sup> Men merk at selv slike enheter ikke vil være godt egnet for oppdrag i store og konsentrerte forband som gjennomfører manøverkrig i høyt tempo over store områder, slik den amerikanske og britiske panserdivisjonen gjorde under Golfkrigen. Koreakrigen ga også eksempler på sårbarheten til små flernasjonale enheter i et stort felttog.

deployeringer, raskt utvikle seg fra lav intensitet til svært voldelige, uoversiktlige konflikter. Erfaringer fra bl.a. Somalia, Bosnia og Kosovo har vist at selv om den første deployeringen på bakken kan gå relativt greit, kan det seinere oppstå større politisk og militær friksjon som kan føre til eskalering av konfliktnivået og trekke inn den internasjonale styrken. Det moralske imperativ for å gjøre noe i slike konflikter vil gjøre det vanskelig å trekke feildimensjonerte styrker ut i tide. Dette kan i verste fall medføre at sikkerheten til det personellet som sendes ut, settes unødig på spill.

Til tross for noen innledende problemer med manglende felles rutiner og prosedyrer er hovedinntrykket at NPBDE fungerte tilfredsstillende som en multinasjonal avdeling. Brigaden har gjennomgående fått gode tilbakemeldinger fra divisjonsledelsen. Intervjuene med personell som har tjenestegjort i en fellesnordisk styrke, viser i all hovedsak at det nordiske samarbeidet fungerer godt. Flere stabsoffiserer har gjennom samarbeidet fått erfaringer fra internasjonalt samarbeid på høyere nivå. Gjennom å være representert med en brigade har nordiske og polske offiserer kunnet kreve stabstillinger på høyere nivå innen SFOR-strukturen. Videre har det også funnet sted en viss kompetanseoverføring mellom de nordiske militære styrkene. Særlig har samarbeidet med logistikk gjennom NSG-ordningen fungert godt. Det fantes imidlertid et potensial for ytterligere rasjonalisering både via en standardisering av materiell og ved samlokalisering av alle NSE.

Erfaringer fra dagens komplekse og multifunksjonelle fredsoperasjoner viser at jo større styrke en bidrar med, jo større innflytelse får en på operasjonens gang. Hver for seg har ikke de nordiske landene kunne stille med annet enn små og mellomstore bidrag. Alene ville en dermed i større grad vært prisgitt at de store bidragsyterne tok hensyn og viste forståelse for de nordiske mål og ønsker. Ved at de nordiske landene har stått sammen i NPBDE, har en kunne stille med en brigade og dermed unngått å bli "fotnoteland". Erfaringene fra IFOR og SFOR har vist at brigadenivået har skjermet de nordiske bataljonene mot amerikansk "micromanagement", det vil si detaljstyring ned til laveste nivå. Brigadens "bufferrolle" har gjentatte ganger vært trukket fram som en av de mange positive erfaringene fra det nordiske samarbeidet. Løsningen med relativt autonome nasjonale bataljoner under en fellesnordisk brigadeoverbygning har gitt rom for fleksibilitet uten at dette ser ut til å ha gått på bekostning av mannskapenes sikkerhet, nasjonenes ulike målsetninger for deltakelse og operasjonens effektivitet.

Det bør så langt det er mulig utarbeides en standard MOU med tanke på framtidige fellesnordiske avdelinger. Etter at noen justeringer ble foretatt, har MOUen som ble benyttet i NPBDE, virket godt og kan derfor fungere som et grunnlagsdokument for eventuelle framtidige fellesnordiske avdelinger. For framtiden bør imidlertid fellesnordiske styrker ha avklart eventuelle restriksjoner på bruk av mannskapene *før* deployering til konfliktområdet. Ideelt sett bør de samarbeidende statene oppnå en konsensus for hvilke prinsipper bruken av styrkene skal styres etter. For å kunne løse oppdrag og ikke minst oppdukkende oppgaver bør brigadesjef eller tilsvarende ideelt sett ha full tilgang på bruk av sine underlagte avdelinger. Den øverste fellesnordiske militære avdelingssjefen bør derfor ha full såkalt operasjonell kommando over de styrkene som er avgitt.



Multinasjonale avdelinger har behov for samtrening forut for deployering. Særlig gjelder det hvor operasjonsområdet er preget av høy intensitet og hvor en robust styrke med offensivt mandat er påkrevd. Både for å etablere tillit og for å bedre kommando, kontroll og kommunikasjon behøver særlig personell som skal inn i ledende stillinger, samtrening. Fellesnordiske øvelser forut for deployering til operasjonsområdet vil ofte være for kostnadskrevenende å gjennomføre avdelingsvis. Et godt alternativ er derfor å kaderøve det personellet som skal bekle stillinger i fellesnordiske tett integrerte avdelinger.

Internasjonale fredsoperasjoner er i dag ofte preget av store koalisjoner med overveldende overmakt. Dette vil antakelig ikke være tilfellet i forsvaret av små nasjoner så som de nordiske. Erfaringene fra internasjonale operasjoner er derfor ikke nødvendigvis i sin helhet overførbare til egne hjemlige forsvarsoppgaver.

Skillet mellom politioppgaver og militære oppgaver i fredsoperasjoner er blitt mindre. Politioppgaver er derfor noe som en må regne med i større grad enn tidligere. Dette er oppgaver som ikke er forenlige med det en tradisjonelt i Norge og i Norden utdanner soldatene til, hvor nettopp skillet mellom sivil og militær myndighet understrekes. En må derfor regne med noe tilleggsutdanning for de soldatene en i framtiden vil sende ut i enkelte typer fredsoperasjoner.

Den militære synergieffekten av å ha soldater i internasjonale fredsoperasjoner vil derfor være noe mindre enn hva det umiddelbart kan se ut for. En kan likevel ikke få vektlagt nok betydningen av å få trent personell, og helst hele avdelinger, i å operere i en multinasjonal kontekst med reelle trusler mot egen og andres sikkerhet. Dette er erfaringer en ikke vil kunne tilegne seg gjennom tradisjonelle øvelser i fredstid. På bakgrunn av allmenne nedskjæringer i bevilgningene til det militære kan en ikke lengre regne med større allierte fellesøvelser i Norge. Internasjonale fredsoperasjoner vil derfor være en kjærkommen anledning til multinasjonal samtrening i større forband.



# Del III. Norden som militær region?

## Innledning

Dette kapitlet drøfter den sikkerhetspolitiske og militære utviklingen i Norden med tanke på hvordan denne kan påvirke Norges framtidige forsvarspolitik. Det kan argumenteres for at Norge står overfor et strategisk valg av en eller flere nære militære partnere som et supplement til alliansetilknytningen.

I tiden rundt 1990 fryktet mange i NATO en renasjonalisering av forsvarspolitikken i Vest-Europa. Men kutt i forsvarsbudsjetter samtidig med en ny akselerasjon i kostnadene ved å holde et moderne forsvar, sammen med nye strategiske og politiske vurderinger, gjorde at samarbeidet økte heller enn å minske. I stedet for renasjonalisering har man fått en *regionalisering*, en framvekst av desentraliserte nettverk der to eller flere stater samarbeider om konkrete militære eller forsvarsindustrielle prosjekter.<sup>63</sup> Selv om alle samarbeider med nesten alle andre innenfor dette nettverket, finnes det også klare regionale tyngdepunkt. Til en viss grad har stater utenfor NATO og til og med utenfor EU også blitt trukket inn i dette samarbeidet.

Norge har langt på vei valgt å stå utenfor de nye strukturene både hva angår deltakelse i flernasjonale styrker og når det gjelder anskaffelse av militært materiell. Norge deltar bare i styrker direkte underlagt SACEUR eller SACLANT, altså styrker der så godt som alle NATO-land deltar. Norge har valgt nasjonale løsninger når det gjelder de største materiellinnkjøpene, som fregatter. Man kunne tenkt seg at Norge hadde gått sammen med andre land om utvikling av nye fregatter. Gitt at Norge anskaffet F-16 i et innkjøpssamarbeid med tre andre land, kunne denne modellen også ha vært brukt i det planlagte, men nå kansellerte kjøpet av nye jagerfly. Nå har Norge til en viss grad deltatt i nordisk samarbeid både om nye styrker og om anskaffelse av materiell. Spørsmålet er i hvilken grad et utvidet nordisk samarbeid kan fylle Norges framtidige behov.

## Norske utfordringer

En rekke utviklingstrekk peker i retning av at Norge bør velge seg en eller flere strategiske partnere som en samarbeider ekstra tett med både i sikkerhets- og forsvarspolitikken og når det gjelder selve styrkene.

Man kan skille mellom generelle utfordringer som peker i denne retningen, altså slike problemer som er felles for de fleste europeiske stater, og mer spesifikke norske problemstillinger. Internasjonalt er sikkerhetspolitikken i en fase der perspektiver, konsepter og praksis redefineres og omprøves. Resultatene av denne prosessen vil berøre alle stater. Enhver stat har derfor interesse av at dens

---

63 Se Ulriksen 1996.

spesielle behov blir ivaretatt. For å sikre dette trenges innflytelse i de fora der denne store sikkerhetspolitiske debatten foregår. Først og fremst dreier dette seg om NATO og EU. Norge har tapt innflytelse i de viktigste sikkerhetspolitiske fora i løpet av det siste tiåret.

De generelle utfordringene er bl.a.:

- a) Utviklingen i NATO. Kravene til mer fleksible, mobile og utholdende (sustainable) styrker som er nedfelt i DCI.<sup>64</sup> Norge er sent ute med å etablere slike styrker og har spesielle problemer fordi norsk forsvar i mer enn hundre år har vært ensidig forkusert på territorielt forsvar.
- b) Utviklingen av en forsvarsdimensjon i EU. Etableringen av et militært krisehåndteringapparat er antakelig bare første skritt i prosessen. Dette krever en tilpasning som kan bli vanskelig for alle berørte stater. Siden Norge står utenfor EU, er likevel Norges stilling spesielt vanskelig.
- c) Den teknologiske utviklingen og utviklingen av nye doktriner. Her er det allerede et gap mellom USA og Europa. Er man avhengig av et nært samarbeid med USA, må man kunne følge den amerikanske utviklingen i hvert fall et stykke på vei. På grunn av naboskapet til Russland er Norge kanskje den NATO-stat som er mest avhengig av amerikansk støtte på hjemmebane.
- d) Teknologisk fordyrelse. Kostnadene ved anskaffelse av forsvarsmateriell akselerer langt raskere enn den generelle prisstigningen. Dermed får de fleste stater problemer med å opprettholde et noenlunde tidsmessig forsvar. Norge har det ekstra vanskelig fordi forrige generasjons våpensystemer, som nå skal erstattes, ble kjøpt inn med meget omfattende amerikansk hjelp.

Dette er utfordringer de fleste europeiske stater sliter med. Men Norge har altså ekstra store vansker med alle disse fire utfordringene. I tillegg må Norge også forholde seg til noen faktorer som deles med få andre europeiske land.

- e) Norge er en strategisk viktig energiproducent. Det er produksjonen av gass og olje til havs som gir Norge geostrategisk betydning. De fleste stater i Europa, og en rekke andre stater, har interesser knyttet til norsk energi-produksjon som konsumenter eller konkurrerende leverandører. Dersom tilgang til energi blir en del av et europeisk sikkerhetskonsept, vil det umiddelbart berøre norske vitale interesser. Det at så mange europeiske stater er avhengige av leveranser av norsk energi, kan både være en fordel og en risiko for Norge. I en situasjon der Norge ikke selv kan sikre disse leveransene mot en gitt trussel, kan man tenke seg scenarier der mottakerlandene tvinges til å gjøre dette selv, med eller mot norsk samtykke. Derfor er det meget viktig å etablere apparater og rutiner som kan håndtere dette på forhånd. Da trenger Norge innflytelse.
- f) Norge kontrollerer havområder som er sju ganger større enn landarealet. Norsk økonomi er meget avhengig av maritime næringer; offshore-produksjon av olje og gass, fiske, havbruk, skipsfart osv. Det er grunn til å tro at avhengigheten vil øke etter som ny teknologi åpner opp for et spekter av nye produkter. Norge har helt spesielle interesser knyttet til deler av folkeretten

---

<sup>64</sup> Defence Capabilities Initiative, et NATO-dokument som trekker opp mål for utviklingen av medlemslandenes styrker.

med betydning for kontroll og bruk av havområder. Dette skiller Norge fra de fleste europeiske land. Man kan også tenke seg at man vil komme i sterke interessekonflikter med allierte og partnere. Da vil Norge trenge innflytelse i organer der slike saker kan drøftes.

- g) Norges grense til Russland representerer fremdeles en sikkerhetspolitisk utfordring. Uavklarte grensespørsmål er alltid et problem. Russland har nylig demonstrert vilje til å spille en viktig rolle i internasjonal politikk samtidig som landet har vist at det har sterke markeringsbehov. Den geniale og overraskende overføringen av styrker fra Bosnia til Kosovo i juni 1999 viste dette til fulle. Russland har også demonstrert at landet ikke viker unna for meget omfattende bruk av militær makt. De to siste krigene i Tsjetsjenia, ført med hensynsløs brutalitet, har vist dette. Så lenge det ikke finnes et sikkerhetsfellesskap mellom Russland og Norge, dvs. at krig mellom de to land blir utenkelig, vil Norge være tvunget til å ta spesielle hensyn til Russland i sin sikkerhetspolitikk. En klassisk invasjonstrussel er nok meget usannsynlig, mens andre, ikke-eksistensielle konflikter kanskje er mer sannsynlige enn tidligere. Dette skiller også Norge fra de fleste stater i NATO.

I hvilken grad kan samarbeid med de nordiske land, hver for seg eller samlet, avhjelpe denne situasjonen? Man kan tenke seg ulike grader av samarbeid.

- 1) Pragmatisk samarbeid om støttefunksjoner, slik som anskaffelse, forvaltning og vedlikehold av materiell, utdanning på felles våpensystemer, utdanning til internasjonale operasjoner o.l. Det finnes allerede en rekke slike prosjekter i Norden.
- 2) Operativt samarbeid i fredsoperasjoner. Forberedelse av felles innsatsstyrker, samøving osv. Også her foregår det, som vi har sett i del I og II, en god del nordisk samarbeid.
- 3) Et omfattende samarbeid som dekker både de to ovennevnte kategoriene og forsvars- og krisehåndteringsoppgaver i nærområdene og innenfor statenes egne territorier.

Hva er det å hente i Norden? Nedenfor skisseres utviklingen i de nordiske landenes sikkerhets- og forsvarspolitik det siste tiåret. Man skal dog merke seg at uforpliktende sikkerhetspolitiske erklæringer er som festtaler, de må tas med en klype salt. Skal man sjekke gehalten i sikkerhets- og forsvarspolitikken, må man gå nærmere inn på utformingen av militærvesenet, se hvordan pengene blir brukt, hvilke kapasiteter man velger å prioritere, og hvilke som sjaltes ut.

### **De nordiske land som partnere**

Ingen av de nordiske land deltar for fullt i kjernen av den pågående sikkerhetspolitiske utviklingen i Europa. Når Vestunionen (VEU) integreres i EU, vil bare land som har medlemskap både i NATO og EU, være inne i denne kjernen. Danmark, som er medlem i både NATO og EU, men som valgte observatørstatus framfor medlemskap i VEU, har også dermed valgt å distansere seg fra denne kjernen. Med tanke på det omfattende bi-, tri- og flernasjonale militære samarbeidet i Vest-Europa (Ulriksen 1996), har Danmark deltatt langt mer aktivt enn de andre nordiske land. Danmarks eneste hærdivisjon er f.eks. en del av det såkalte Multinational Corps North-East (MNC-NE) sammen med en tysk og en polsk divisjon. NATO-medlemmet Norge står utenfor EU, og er bare assosiert

medlem i Vestunionen. Norge preges likevel av EU gjennom EØS og andre assosieringsordninger. De såkalte alliansefrie land Finland og Sverige er medlemmer av EU, begge med observatørstatus i VEU. Både Finland og Sverige deltar aktivt og omfattende i NATOs Partnerskap for fred. Inne i EU har Sverige og Danmark valgt å stå utenfor Den økonomiske og monetære union, mens Finland har sluttet seg til denne.

**Tabell 1: Utenrikspolitisk tilknytning**

<i>Org/stat</i>	<i>Danmark</i>	<i>Finland</i>	<i>Norge</i>	<i>Sverige</i>
NATO	<i>Medlem</i>	Svært aktiv i PFP	<i>Medlem</i>	Svært aktiv i PFP
VEU	Observatør	Observatør	Assosiert medlem	Observatør
EU	<i>Medlem</i>	<i>Medlem</i>	Nær tilknytning gjennom EØS	<i>Medlem</i>
ØMU	Avventer	<i>Medlem</i>	Kan ikke delta	Avventer

Samlet sett synes det som om alle de nordiske land, hvert på sin måte, i dag står noe på sidelinjen av utviklingen av europeisk sikkerhetspolitikk.

## Danmark

Danmark og Norge har samarbeidet i flere internasjonale operasjoner på 1990-tallet. Ved siden av NPBDE er kanskje samarbeidet under Golfkrigen mest framtrødende. Da tjente det norske kystvaktskipet Andenes som støtteskip for den danske korvetten Olfert Fischer. Samtidig har Norge og Danmark i sikkerhetspolitisk forstand glidd fra hverandre på grunn av omstruktureringer i NATO. I 1990 var Norge og Danmark begge underlagt AFNORTH. Senere valgte Danmark AFCENT, mens Norge valgte AFNORTHWEST. Når Danmark og Norge igjen forenes i det nye AFNORTH, har det utviklet seg store ulikheter i dansk og norsk forsvarspolitik, særlig med tanke på vektleggingen av internasjonale operasjoner.

## Forsvarspolitikken

Dansk forsvarspolitik på 1980-tallet ble ofte omtalt som "fotnotepolitikken". Danmark ble sett på som et av NATOs problembarn (Petersen 1987). På 1990-tallet var Danmark imidlertid raskt ute med omfattende militære og forsvarspolitiske reformer. Fokuset for forsvaret ble flyttet fra territorialforsvar til internasjonale operasjoner (Clemmesen 1993).

Danmarks forhold til opprettelsen av en større innsatsstyrke under EU er problematisk. Danmarks forbehold til det forsvarssamarbeid som ble lagt inn i Maastrichttraktaten, gjelder fortsatt. Forsvarsminister Hans Hækkerup (2000) slår dette fast: "*Forsvarsforbeholdet betyr, at Danmark ikke vil delta i konkrete beslutninger med indvirkning på forsvarsområdet. Vi vil ikke tilmelde danske styrker til EU-ledede militære operasjoner eller delta i sådanne operasjoner.*" Dette forbeholdet kan ikke endres uten en ny folkeavstemning, og foreløpig ser det ikke ut til at forsvarsforbeholdene vil bli berørt av folkeavstemningen om ØMU i september 2000. Danmark vil likevel delta i diskusjonene rundt utviklingen av EU-styrken, og vil ikke bruke veto for å hindre bruk av styrken.

Statsminister Poul Nyrup Rasmussen (S) mente i desember 1999 at Danmark kanskje kan delta i enkelte rene nødhjelpsoperasjoner.<sup>65</sup> Regjeringen har flertall for dette synet i Folketinget, men minst fire partier synes å mene at selv denne beskjedne deltakelse er et brudd med forsvarsforbeholdet fra 1993.<sup>66</sup>

I Danmark ble Sant Malo tolket som at de danske forbeholdene overfor EU var kommet under nytt sterkt press, og da særlig på grunn av den britiske snuoperasjonen.<sup>67</sup> Desto større ble presset seinhøstes 1999 da de fire største medlemslandene la fram planen om en styrke på 60 000 soldater med tilhørende luft- og sjøstyrker.<sup>68</sup> Debatten om de danske forbehold vil helt sikkert prege tiden fram til en eventuell ny folkeavstemning om forbeholdet. Man kan dog regne med at forsvarsdebatten foreløpig vil bli overdøvet av debatten om ØMU.

De danske forbehold i EU må ikke feiltolkes. Danmark er uten sammenlikning det militært mest aktivistiske av de nordiske land. Danske styrker har vært mer robust utstyrt i fredsoperasjoner enn de øvrige nordiske styrkene. Danskene har også vært villige til å bruke tungt skyts i slike operasjoner. Danmark har også vært villig til å stå solidarisk med europeiske partnere i militær forstand. Danmark var, ved siden av Belgia, det eneste nordeuropeiske land som deltok i Operasjon Alba i 1997. Men tross denne militære aktivismen er den danske regjeringen bundet av unntakene fra Edingburgh. Det ironiske er at dersom italienerne hadde lyktes med å få Alba-operasjonen kjørt i regi av VEU eller EU, ville danskene sannsynligvis ikke ha deltatt.

#### *Militære relasjoner*

Danmark har satset mye på å beholde og utvikle NATO-hovedkvarteret i Karup, på samme måte som Norge har satset på Jåtta ved Stavanger. Når disse to hovedkvarterene våren 2001 sender et felles Joint Combined Task Force-hovedkvarter til Kosovo, illustrerer dette verdien, både nasjonalt og internasjonalt, av å ha slike hovedkvarterer. På dette nivået ligger forholdene godt til rette for samarbeid innenfor alliansens rammer. På lavere militære nivåer er potensialet for sterkt utvidet samarbeid antakelig mindre.

Danmark var fra starten knyttet opp mot det nettverk av flernasjonale enheter som kom til å prege europeisk styrkestruktur på 1990-tallet. Det dansk-tyske korpset (LANDJUT) ble opprettet i 1962 og var i 30 år det eneste flernasjonale korpset i NATO.<sup>69</sup> I 1995 ble den 6. tyske pansergrenaderdivisjon i Schleswig-Holstein lagt ned og erstattet i LANDJUT med 14. divisjon, som hører hjemme i den nordlige delen av det tidligere DDR. I 1999 ble korpset utvidet med den 12. polske divisjon, flyttet til Stettin i Polen og omdøpt til Multinational Corps North-East (MNC-NE).

Dermed ble Danmark allerede fra 1995 involvert i NATOs utvidelse østover. Danske militære fikk en helt annen nærhet til omveltningene i Sentral-Europa enn sine nordiske kolleger. MNC-NE, som omfatter storparten av den mobili-

65 Jyllandsposten, 3. desember 1999.

66 Sosialdemokratene og Radikale Venstre er i regjering. De tre EU-vennlige partier Venstre, Centrumsdemokratene (CD), og de Konservative sluttet opp om ovennevnte tolkning. Enhedslisten, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Folkeparti (SF) og Pia Kjærsgaards Dansk Folkeparti mente regjeringens tolkning var for vid. Se "Forsvarsforbehold i brug", Jette Elbæk Maersa, Jyllandsposten, 3. desember 1999.

67 Jyllandsposten, 6. desember 1998.

68 Jyllandsposten, 1. desember 1999.

69 For mer informasjon se det polske forsvarsets hjemmesider under "MULTINATIONAL CORPS NORTHEAST" <http://www.wp.mil.pl/sczecinstr.html>

serte danske hær, har gitt Danmark nære militære bånd til de to store naboene Tyskland og Polen. Men samtidig ble Danmarks tilknytning til de flernasjonale styrkene en ren NATO-tilknytning. Det dansk-tyske korps ble ikke gitt den europeiske dimensjonen som mange andre, nyere flernasjonale styrker fikk. Korpset var en del av NATOs hovedforsvarsstyrker og hadde ingen rolle i de internasjonale operasjonene som har preget europeisk sikkerhetspolitikk. Og som nevnt hadde korpset en klar rolle i utvidelsen av NATO østover.

Man skal merke seg at det tidligere nevnte dansk-polske samarbeidet i Bosnia etter nedleggelsen av NPBDE i januar 2000 kan oppfattes som en utbygging av et allerede eksisterende dansk-polsk samarbeid i NATO. Danmark og Polen har på mange måter allerede et mer utstrakt militært samarbeid enn Danmark og Norge.

Det dansk-polsk-tyske korpset, som har en stab med rundt 350 personer, vil kunne bli et viktig sikkerhetspolitisk instrument i framtiden. Kommandanten, den danske generaløytnant H.H. Ekman, ser det som meget mulig at korpset, dvs. staben og hovedkvarteret, vil bli gitt oppgaver i internasjonale operasjoner i framtiden.<sup>70</sup> Korpset kan for eksempel danne kjernen i en oppfølgingstyrke i framtidige internasjonale operasjoner på samme måte som LANDCENT og Euro-Corps har vært oppfølgingstyrker for ACE Rapid Reaction Corps (ARRC) i Bosnia og Kosovo. Da vil Danmark være sentralt i to enheter egnet for slike formål, nemlig hovedkvarteret på Karup og MNC-NE. Foreløpig har ikke korpset hatt en høy profil i dansk forsvarsdebatt. Der har MNC-NE blitt helt overskygget av den danske internasjonale brigade (DIB).

DIB ble vedtatt opprettet i 1993 etter en debatt der det fra mange hold ble lagt vekt på å opprettholde en viss balanse mellom internasjonale operasjoner og territorialforsvar.<sup>71</sup> Brigaden ble med sine 4500 befal og soldater den største reaksjonsstyrke i Norden. DIB ble øremerket for og ARRC knyttet opp mot 1. britiske panserdivisjon. DIB er ingen stående styrke. I en situasjon uten oppdrag vil 80% av den totale styrken stå i sivil beredskap, bare 20% er stående styrker.

Det danske sjøforsvaret stiller, som Norge, fartøyer til NATOs stående eskorte- og mineryddingsstyrker. Luftforsvaret stiller, som Norge, F-16 jagerfly til IRF (Air). Her har ikke Danmark bygd ut bilaterale forbindelser på samme måte som for Hæren. Dermed finnes et visst potensial for et pragmatisk ressursbesparende samarbeid her. I forhold til DCI vil både Danmark og Norge ha behov for å bygge ut støttefunksjoner for å sikre større utholdenhet (sustainability) for styrker i felt. Til sjøs kan dansk-norske skvadroner av mineryddere og/eller kystkampfartøyer være en opsjon. I luften kan felles skvadroner/winger redusere hvert av landenes utgifter til støttepersonell og teknikere.

### Danske militære reformer

Den danske regjeringen har nylig lagt fram et nytt forsvarsforlik for perioden 2000–2004. Dette preges av en ytterligere oppgradering av evnen til internasjonal deltakelse på bekostning av territorialforsvaret.<sup>72</sup> Mens Hærens og Luftforsvarets evner til å delta i skarpe internasjonale operasjoner klart styrkes, blir det

70 Intervju med generaløytnant H.H. Ekman i Værnskontakt nr. 5 1999: "Korpshovedkvarter med store oppgaver".

71 Se Forsvarsministeriet (1993) for debatten rundt vedtaket.

72 Forsvarsministeriet 1999.



en sterk reduksjon i *Søværnets* tilsvarende evner. Her vil man bl.a. kutte antallet fartøyer øremerket for NATOs reaksjonsstyrker fra 22 til 12 fartøyer. Dansk forsvarspolitik har allerede gjennomgått store reformer, og det nye forsvarsforliket synes bare å være en konsekvens av tidligere vedtak selv om danske militære gjerne skulle ønske seg større budsjetter. Det er for eksempel et problem at antallet flytimer med F-16 skal ned samtidig som antallet oppgaver for NATO øker fra bare luftforsvar til luftforsvar, offensive operasjoner og rekognosering.

### Potensial for materiellsamarbeid

Det danske forsvaret har mange av de samme våpensystemer som det norske. Her kan nevnes F-16 jagerfly, C-130 Hercules transportfly, Lynx og Sea King helikoptre, Kobben-klasse ubåter, Leopard 1 stridsvogn<sup>73</sup>, ulike varianter av M-113 panservogner, M-109 selvdrevne og M-114 tauete haubitser, MRLS rakettkastere, TOW panservernmissil. Dette betyr at den norske og den danske hær vil ha behov for å skifte ut en rekke større våpensystemer omtrent samtidig. Dermed skulle det være mulig i det minste å gjøre felles innkjøp.<sup>74</sup>

Norge og Danmark har lenge samarbeidet, sammen med Belgia og Nederland, om anskaffelse og seinere modernisering av F-16. Både Danmark, Nederland og Norge følger det amerikanske Joint Strike Fighter-prosjektet på nært hold med tanke på erstatning av F-16 rundt 2015.

Norge, Danmark og Sverige samarbeider om utviklingen av en ny ubåt i det såkalte Viking-prosjektet. Danmark har her størst behov for nye ubåter. Samtlige nordiske land deltar i enhetshelikopterprosjektet. Man skulle tro at Danmarks behov i begge disse prosjektene lå nær opp til de norske. De danske ubåtene vil ha behov for lang rekkevidde i og med at de vil få oppdrag internasjonalt. Og siden Danmark planlegger en serie på inntil seks nye fartøyer, skulle man tro at danskene ville få bruk for maritime helikoptre. Merkelig nok har ikke disse behovene kommet fram i de nordiske forhandlingene. Danmark ønsker en mindre ubåt enn Norge, og har heller ikke signalisert behov for maritime helikoptre for de planlagte fartøyene.<sup>75</sup> Årsaken kan være den stramme budsjett-situasjonen. Det danske forsvaret legger muligens opp til en taktikk overfor politikerne der prosjektkostnadene framstilles som så lave som mulig, for så å legge til ekstrakostnader senere. Uansett årsak gjør dette Danmark til en mindre attraktiv samarbeidspartner for Norge enn landet kunne ha vært.

### Konklusjon Danmark

Et mer omfattende dansk-norsk samarbeid kunne ha lettet situasjonen for begge land, både generelt og i konkrete situasjoner. For eksempel ville det vært mulig å redusere antallet støttemannskaper betraktelig om Danmark og Norge hadde stilt en felles F-16 skvadron under Kosovokrigen.

73 Danmark har allerede valgt å anskaffe et femtital brukte Leopard 2 stridsvogner, men hovedstyrken består fremdeles av Leopard 1a5.

74 For danske materiellbehov se "Rapport fra Utvalget vedrørende forsvarets materiel", Forsvarsministeriet 1998 ([www.finn.dk/html](http://www.finn.dk/html))

75 Det første av de danske skipene, et såkalt fleksibelt støtteskip, vil være ferdig omtrent samtidig med de første nye norske fregattene omkring 2006.

Som militær samarbeidspartner for Norge er Danmark, med noen unntak, dessverre ikke særlig attraktivt utover det nåværende samarbeidsnivå. Politisk har Danmark faktisk større vansker med å tilpasse seg utviklingen av en forsvarspolitisk dimensjon i EU enn Norge. Norge kan tross alt stille styrker og delta i operasjoner i EU-regi. Danmark kan ikke det i dag.

Militært har Danmark satset på flere prosjekter og relasjoner til stater utenfor Norden. DIB-ens oppknytning mot 1. (UK) Division, Den danske divisjons deltagelse i MNC-NE og satsingen på SHIRBRIG vil antakelig binde opp storparten av den danske hærens kapasitet.

Det burde imidlertid kunne legges til rette for et utvidet samarbeid mellom danske og norske luft- og sjøstridskrefter.

## Finland

Det militære samarbeidet mellom Norge og Finland er begrenset til forberedelse for og gjennomføring av fredsoperasjoner. Med tanke på begge lands grenser mot Russland finnes et meget stort potensial for norsk-finsk sikkerhetspolitisk samarbeid. Det ligger imidlertid store reelle politiske hindringer i veien for dette.

## Forsvarspolitikken

Finsk forsvarspolitikk dreier seg i hovedsak om forsvar av finsk territorium. Den finske alliansefriheten bygger på et troverdig og selvstendig forsvar. Det at Finland står utenfor allianser, betyr ikke at Finland er avskåret fra å be om hjelp om landet blir angrepet. Finnene refererer til artikkel 51 i FN-pakten og holder denne opsjonen åpen. I lys av at denne opsjonen ofte nevnes i finsk politikk, kan motstanden mot forpliktende samarbeid i en allianse for utenforstående oppfattes negativt. Finland åpner for å motta hjelp, men vil ikke hjelpe selv nære partnere om de angripes. Finsk virkelighet er naturligvis mer komplisert enn det. Hovedmotstanden mot medlemskap i allianser går på frykt for å bli brukt i et stormaktsspill og frykt for å bli trukket inn i internasjonale operasjoner mot sin vilje. Det refereres ofte til Kosovokrigen som et eksempel på sistnevnte.<sup>76</sup> Finland har lenge lagt stor vekt på utviklingen av et sterkt FN. Særlig etter Kosovo-krigen har finnene vært bekymret for at FN har blitt svekket. Det finske synet på NATO preges av dette.

### *NATO-debatten*

Finland er blant de viderekomne deltakerne i Partnerskap for fred. Man kan hevde at Finland har gått inn i et så omfattende samarbeid som den finske nøytralitetslinjen tillater. Tidligere forsvarsminister Anneli Taina provoserte fram en debatt i desember 1998 da hun sa at Finland var forlovet med NATO, men at datoen for bryllupet ennå ikke var bestemt.<sup>77</sup> Både kjøpet av amerikanske jagerfly og samarbeidet med NAMSA (NATO Maintenance and Supply Agency), som Finland fikk en avtale med i 1999,<sup>78</sup> kan tolkes som tilpasning til NATO. Finlands deltakelse i operasjonene på Balkan kan også tolkes i samme retning. Dette betyr imidlertid *ikke* at Finland uten videre er i ferd med å gli inn i NATO.

<sup>76</sup> Se f.eks. leder i *Virtual Finland* 25. mars 1999, "If we were members now".

<sup>77</sup> *Virtual Finland*, 30. desember 1998.

<sup>78</sup> *Virtual Finland*, 7. august 1999.

I forkant av presidentvalget utfordret avisen Helsingin Sanomat alle kandidatene til å utdype sitt syn på alliansemedlemskap. Dette kom bl.a. etter et utspill fra tidligere president Mauno Koivisto der han tok kraftig avstand fra tanken om finsk medlemskap i NATO.<sup>79</sup> Tarja Halonen (1999), daværende utenriksminister, sosialdemokratisk kandidat og nåværende president, så ikke for seg en snarlig endring av Finlands status. Hun mente likevel at Finland måtte forholde seg åpent til utviklingen i EU og NATO. Halonen understreket at finsk medlemskap i NATO ikke var en sak for Finland alene, men en beslutning som ville påvirke alle nabolandene.

Tidligere statsminister Esko Aho (1999) fra Centern, det største opposisjonspartiet, gikk imot medlemskap i allianser, delvis fordi han mente de var irrelevante i forhold til nye trusler og utfordringer. Aho mente likevel at Finland selv sto fritt til å velge. Esko Aho var forøvrig den kandidaten som la mest vekt på nordisk samarbeid.<sup>80</sup> Riitta Uosukainen (1999) fra Samlingspartiet, nå det nest største regjeringspartiet, holdt mulighetene for framtidig medlemskap åpne. Også hun framholdt at Finland selv sto fritt til å velge. Elisabeth Rehn, tidligere forsvarsminister og kandidat for Det svenske folkepartiet, et av de små regjeringspartiene, ønsket at Finland skulle veie for og mot medlemskap i NATO og ta stilling til spørsmålet i 2002.<sup>81</sup> Denne ideen ble støttet av hennes partifelle, forsvarsminister Jan-Erik Enestam. Av de noe større partiene har Det svenske folkepartiet vært mest positivt til NATO.<sup>82</sup> Heidi Hautala (1999), de grønnes kandidat, var negativ til NATO på grunn av USAs dominans, men holdt mulighetene for en felles, vervet EU-hær åpne. De grønne var et av de små partiene i regjeringen. Bare Risto Kuisma (1999), det marginale Reformpartiets kandidat, gikk åpent inn for medlemskap.

Opinionens holdning til medlemskap i NATO har variert voldsomt. I oktober 1998 og tidlig i mars 1999 sa 32% ja til NATO-medlemskap. Man fikk da inntrykk av at finske politikere lette etter en “unnskyldning” for å melde Finland inn i NATO.<sup>83</sup> Men Kosovokrigen ga oppslutningen om NATO en knekk. Andelen som var for medlemskap, sank fra 31% i januar til 21% i mai 1999. I oktober 1999 sa bare 16% ja og hele 73% nei. Dette var den laveste oppslutningen siden mai 1993 da 17% ønsket finsk medlemskap i NATO.<sup>84</sup> Likevel, i mai-juni 1999 *trodde* 55% av finnene at landet kom til å være medlem av NATO i 2010.<sup>85</sup>

Målinger fra november 1999 bekrefter en sterk motstand mot medlemskap. Da svarte 40% at Finland burde stå utenfor NATO selv om Sverige og de baltiske land ble med. Høsten 1998 var tilsvarende tall 30%.<sup>86</sup> Samtidig sank troen på at Finland likevel ville bli medlem av NATO i framtiden til 48%. En samtidig undersøkelse (høsten 99) viser bare 23% for medlemskap. Hele 64% var imot, opp fra 50% i oktober 1998.<sup>87</sup>

---

79 *Hufvudstadsbladet*, 20. september 1999.

80 *Virtual Finland*, 6. september 1999.

81 Helsingin Sanomaat, 11. november 1999.

82 Se også Elisabeth Rehn i *Virtual Finland*, 10. juni 1999, “Finland keen to be a EU player”.

83 Se *Virtual Finland*, 30. desember 1998, “Finland and NATO”.

84 Helsingin Sanomaat, 5. november, 1999.

85 Helsingin Sanomaat, 24. september 1999.

86 Helsingin Sanomaat, 2. desember 1999.

87 Helsingin Sanomaat, 9. desember 1999.

Meningsmålingene viser fremdeles at en mye større andel av finnene er for finsk medlemskap i NATO dersom også Sverige går inn i alliansen. Sveriges valg vil altså være viktig. Anneli Taina, forsvarsminister i den forrige regjeringen, mente at Finland måtte vurdere medlemskap i NATO på nytt dersom Sverige og/eller de baltiske land ble medlemmer.<sup>88</sup>

### *Utviklingen i EU*

Betydningen av det finsk-svenske samarbeidet ble også understreket da de to land i forkant av Amsterdamtraktaten foreslo å legge en militær kapasitet for krisehåndtering under EU. Seinere inntok utenriksministrene i de to land i en kronikk i desember 1998 en felles posisjon overfor den videre utviklingen av en slik kapasitet.<sup>89</sup> Hovedtrekkene i denne felles posisjonen var følgende: EU/VEU bør ikke duplisere NATO, og dermed heller ikke påta seg en rolle i territorialforsvaret. Finland og Sverige vil bare bidra til EU-operasjoner etter en nasjonal beslutning og med mandat fra FN og OSSE. Forsvarsminister Enestam understreket også at alle de nøytrale EU-landene var imot en full fusjon mellom EU og VEU, altså en fusjon der VEUs artikkel fem ble brakt inn i EU.

NATO-medlemskap er som vist ovenfor, ikke særlig populært i Finland. Noen finske analytikere anser også NATO-medlemskap som langt mer provoserende for Russland enn finsk deltakelse i et europeisk forsvarssamarbeid.<sup>90</sup> Finnene har da som nevnt også arbeidet for at dette europeiske forsvarssamarbeidet skal gå på eksternt krisehåndtering, ikke territorielt forsvar.<sup>91</sup> Et problem for finnene i denne sammenheng har vært at den finske forståelsen av hva forsvarspolitikken faktisk er, skiller seg sterkt fra den vesteuropeiske hovedstrømmen.<sup>92</sup> For finnene er hensikten med å ha et forsvar først og fremst territorialforsvaret. Det betyr videre at finsk forsvarstenking er sterkt fokusert på Russland.

Medlemskapet i EU har gitt Finland større tyngde overfor Russland. Finland har kommet i en posisjon der landet kan fungere som Vestens hovedforhandler med naboen i øst. Det var daværende president Marri Ahtisaari som sammen med Victor Chernomyrdin fant nøkkelen til løsningen av Kosovokonflikten. Finland hadde trukket Russland med. Men Finland kan også representere Vesten i Moskva. Høsten 1999 ledet daværende utenriksminister Tarja Halonen en EU-delegasjon til Russland for å påvirke landets krigføring i Tsjetsjenia. Som EUs representant advarte hun Russland og truet nærmest landet med isolasjon.<sup>93</sup> Slik finsk språkbruk overfor Russland ville vært utenkelig tidligere.

Nyere meningsmålinger viser at finnene er sterkt positive til at EU skal opprette en kapasitet for militær krisehåndtering. Hele 76% sluttet opp om ideen i oktober-november 1999, bare 17% var imot. Ikke mindre enn 45% var positive

88 Virtual Finland, 13. januar 1999.

89 Kronikken ble publisert samtidig, 5. desember 1998, i Helsingin Sanomat og Dagens Nyheter. Se også Virtual Finland samme dato.

90 Virtual Finland, 30. desember 1998.

91 Se Virtual Finland 14. april 1999, "Ahtisaari Speaks On EU's Own Crisis Handling Capacity", og 27. mai 1999, "EU's Neutrals To Block Full EU-WEU Union", 3. juni 1999, "Crisis Management Good, EU Joint Defence Bad". Finland håper likevel på fullt medlemskap i West European Armaments Group (WEAG), der landet har vært observatør siden 1997, i siste halvdel av 2000 (HS, 23. november 1999).

92 Se f.eks. forsvarssjef Hägglund i VF, 15. juni 1999, "Hägglund: No Agreement in EU on Joint Defence Policy".

93 Artikler i Helsingin Sanomaat, 8. og 13. oktober 1999.

til en felles forsvarspolitik i EU, noe flere enn motstanderne. Samtidig var bare 38% positive til en utvidelse av EU, mens 24% var imot dette.<sup>94</sup>

Finsk deltakelse i internasjonale operasjoner har vært begrenset til fredsbevaring. Deltakelse i fredsopprettende/fredsskapende operasjoner er forbudt. Det ligger an til en lovendring som kan åpne for noe mer maktbruk. I hovedsak er denne endringen likevel å betrakte som en teknisk justering slik at kommandanter i felt skal slippe å sitte med ansvaret for å tolke loven. Loven kan også bli endret slik at Finland kan delta i humanitære operasjoner på forespørsel fra underliggende FN-organisasjoner som UNHCR, og ikke bare etter mandat fra Sikkerhetsrådet. Bakgrunnen var at Finland fikk nettopp en slik forespørsel da Kina nektet å forlenge mandatet for FN-operasjonene i Makedonia.<sup>95</sup> Da måtte Finland si nei pga. sin egen lovgiving.

#### *Militære relasjoner*

Finsk forsvarspolitik dreier seg som sagt i hovedsak om forsvar av finsk territorium. Og selv om det har skjedd endringer de seinere år, står fremdeles internasjonale operasjoner noe på siden av forsvarspolitikken. For eksempel administreres de finske styrkene som deltar i internasjonale operasjoner, av Forsvarsdepartementet, men de er strengt tatt ikke en del av det finske forsvaret.<sup>96</sup> Mens de andre nordiske land har åpnet for at deres styrker kan, eller skal kunne, delta i fredsopprettende operasjoner, vil de finske styrkene fremdeles være begrenset til deltakelse i fredsbevarende operasjoner. Først etter en lang og opphetet debatt fikk man enighet om å delta i den nordiske styrken i Bosnia på slutten av 1995; da gikk finnene fra meget strenge regler for våpenbruk til såkalt "utvidet fredsbevaring". En reaksjonsstyrke på linje med Telemark bataljon ble nedstemt i Riksdagen tidligere samme år; først på vårparten 1996 ble det vedtatt å opprette en slik styrke.<sup>97</sup>

#### **Finske militære reformer**

Finland vedtok en forsvarsutredning i 1997. Denne dekker perioden fram til 2008. I Finland preges forsvarskonseptet fremdeles nesten utelukkende av territorial tenking. Endringene i konseptet går i hovedsak på reaksjonstid. Man antar at framtidige kriser kan komme raskt, og dermed også at et klassisk mobiliseringsforsvar vil være lite egnet til å møte dem.

Et hovedpunkt i den nye forsvarsmodellen er oppbygging av en reaksjonsstyrke som raskt kan settes i høy beredskap. De enhetene som går inn i denne styrken, blir prioritert med tanke på utstyr. Særlig to prosjekter bør nevnes. For det første har Finland gjennom kjøpet av amerikanske F/A-18 jagerfly sikret seg kjernen i et potensielt meget slagkraftig luftforsvar. I hvilken grad denne investeringen virkelig vil gi uttelling, avhenger av investeringer i våpensystemer til flyene. For det andre har finnene valgt ut tre hærbrigader som skal gjøres til reaksjonsbrigader med relativt høy beredskap og høy mobilitet. Mobilitet skal oppnås ved innkjøp av et større antall transporthelikoptre. For full uttelling er

94 Helsingin Sanomaat, 30. november 1999.

95 Helsingin Sanomaat, 5. november 1999.

96 Se Försvarsministeriets hjemmesider [www.vn.fi/plm/sykytyj.htm](http://www.vn.fi/plm/sykytyj.htm), vår utskrift gjort 9. januar 2000.

97 Se Aftenposten, 21. desember 1995, Jane's Defence Weekly, 14. oktober 1995 og 15. mai 1996.

også dette konseptet avhengig av nye investeringer, spesielt i form av angreps-helikoptre som kan støtte innsetting av styrker fra luften. Tanken er at en av disse tre reaksjonsbrigadene også skal ha ansvar for Finlands bidrag til internasjonale operasjoner. I prinsippet skulle det være relativt lett for finnene å bygge opp en reaksjonsstyrke fra Luftforsvaret basert på de nye jagerflyene.

Reaksjonsbrigadene og kampflyene vil sluke storparten av investerings-budsjettet i lang tid framover. Likevel forsøker Finland å opprettholde et masseforsvar av samme type som under den kalde krigen. Antallet brigader i krigsstrukturen reduseres bare marginalt, fra 27 til 23. I tillegg blir en kystbrigade overført fra Hæren til Sjøforsvaret. Av de 22 gjenværende brigadene i Hæren er de tre luftmobile reaksjonsbrigadene allerede nevnt. De øvrige er to panserbrigader, med eks-sovjetisk materiell, seks jegerbrigader og 11 regionale brigader. Denne mobiliseringshæren er meget stor i forhold til folketall og forsvarsbudsjett. Den har nesten like mange brigader som den mobiliserte tyske hær, og flere enn alle de andre nordiske hærene til sammen. Det finske forsvarsbudsjettet er bare på rundt 60% av det norske, dog har finnene klart å bruke en større andel av sitt budsjett på investeringer i materiell (43% i 1996). I nesten et helt tiår har kjøpet av 64 amerikanske F-18 Hornet jagerfly slukt storparten av Forsvarets investeringsmidler. Dette innebærer at Hæren har fått få investeringsmidler og at det nye materiellet bare rekker til å modernisere en liten del av Hæren. Nå prioriteres de tre reaksjonsbrigadene. Det er grunn til å tro at disse tre brigadene vil bli de eneste som vil holde tilnærmet NATO-standard hva angår materiell.

Etter samlingen av Tyskland kjøpte Finland storparten av Volksarmés mest moderne materiell for en meget billig penge. Dette sovjetiske materiellet fra 1970- og 1980-tallet kan kanskje gjøre det økonomisk mulig for Finland å opprettholde en massehær i enda et tiår. Det må likevel understrekes at den finske hæren ikke er en moderne styrke, og man kan spørre seg om den er militært troverdig. I Norge og Sverige har man valgt å redusere antallet større manøverenheter dramatisk. Sverige kunne mobilisere 29 brigader i 1988, nå planlegges det for å beholde seks. Den norske hæren kunne mobilisere 13 brigader i 1990, i dag er bare seks tilbake. Av de seks planlagte svenske brigadene er bare fire fullverdige enheter, men disse brigadene vil ha både flere og bedre stridsvogner og stormpanservogner enn hele den finske hæren på 22 brigader.

Til tross for de store kvantitative ulikhetene i styrkestruktur kan man spørre seg hvor reelle forskjellene egentlig er. Som Sverige og Norge prioriterer Finland luftforsvaret og noen få brigader. Mens de to førstnevnte har valgt å kutte ut de øvrige styrkene når treningstandard og kvaliteten på materiellet synker under et visst nivå, har finnene beholdt disse avdelingene i krigsstrukturen. Et argument her kan være at det ikke koster spesielt mye å opprettholde rene mobiliseringsavdelinger så lenge man likevel utdanner de fleste vernepliktige. I Norge er det f.eks. det store administrasjonsapparatet og ikke mobiliseringsenhetene som står for de store driftsutgiftene. Som vi skal komme tilbake til, vil imidlertid en slik tankegang bare ha mening dersom en tallmessig stor krigsstruktur faktisk representerer militær troverdighet.

### **Potensial for materiellsamarbeid**

Både Norge og Sverige har allerede blitt store brukere av finske Sisu hjulgående panservogner. Også enkelte andre finske produkter kan være interessante for det norske forsvaret. Patria har utviklet et tårn med en semi-automatisk torørs bombekaster som kan monteres både på Sisu, CV-90 og Stridsbåt-90, alle syste-

mer som finnes i det norske forsvaret. Amos, som systemet kalles, kan også brukes til direkte ildgivning. Siden Hägglunds, som også har en fabrikk i Norge, er inne i et samarbeid med Patria om disse produktene, kan forholdene ligge godt til rette for nordisk samarbeid og felles innkjøp av dette systemet. Et slikt system, montert på de nevnte plattformene, vil kunne øke ildkraften til kamp- og kampstøtteavdelinger vesentlig. Gitt at systemet allerede er utprøvd på stridsbåt, åpner det også for helt nye taktiske muligheter for de nye kystforsvarsavdelingene.

Finland vil i løpet av våren 2000 teste ut et antall selvdrevne artillerisystemer. Finnene planlegger kjøp av et begrenset antall for de to panserbrigadene. Også Danmark, Norge og Sverige bør investere i nytt selvdrevet rørartilleri i løpet av neste tiårsperiode. Her ville et innkjøpssamarbeid vært naturlig. Gitt at Finland nå går videre på egen hånd, representerer dette kanskje en tapt anledning for ressursbesparende materiellsamarbeid for alle de nordiske land.

Forøvrig vil den finske hæren i løpet av et tiår ha behov for å skifte ut en rekke større og mindre våpensystemer. Det er et åpent spørsmål hvor mye det finske forsvaret vil få råd til.

### Konklusjon Finland

Loven om fredsbevarende operasjoner vil antakelig snart bli endret, men sannsynligvis vil forbudet mot deltakelse i fredsopprettende operasjoner bli opprettholdt. Stortinget har vedtatt at Norge skal kunne delta i slike operasjoner. Dermed vil det ikke være mulig å skape nordiske fellesstyrker som inkluderer Finland for alle eventualiteter.

Finlands offisielle forsvarspolitiske mål er å opprettholde et troverdig og selvstendig militært forsvar og dermed opprettholde landets status som nøytral i krig. Man får inntrykk av at de fleste finner er stolte av sitt forsvar og anser det som troverdig. Også svært mange utlendinger er imponerte over den finske forsvarsviljen og størrelsen på det finske forsvaret målt i antall hoder i krigsstrukturen. Det spørs likevel om ikke Risto Kuisma traff spikeren på hodet da han hevdet at "dette offisielle målet er ikke troverdig, selv om det er besluttet av Riksdagen. I rent økonomiske termer er det helt umulig å nå et slikt mål" (Kuisma 1999, min oversettelse).

Det som eventuelt gjør den finske hær troverdig hva gjelder det territoriale forsvar av Finland, er først og fremst finnenes *ry som krigere*. Kommentatorer som påpeker Finlands militære styrke, regner implisitt eller eksplisitt med at finnene faktisk vil slåss om de blir angrepet. Man regner med at det finske samfunn av i dag vil være i stand til å bære tap av samme størrelsesorden som under Vinterkrigen og Fortsettelseskrigen. Dette er sakens kjerne; når man opprettholder en massehær og et forsvarskonsept som minner mer om forsvar anno 1939 enn anno 2000, må man også regne med å bli påført og tåle minst like store tap som i 1939. For en potensiell angriper som tenker innenfor samme militære paradigme, vil nok et forsvar som det finske virke avskrekkende, men bare så lenge han faktisk tror at finnenes kollektive vilje er til stede. For en angriper som tenker innenfor nyere militære paradigmer, vil det finske forsvaret være et ønskemål. De fleste konsepter innenfor RMA-paradigmet vil ha nesten optimal effekt mot et forsvar som det finske.

Potensialet for utvidet militært samarbeid er meget stort om de politiske forholdene blir lagt til rette for det. Imidlertid er det mye som taler for at Finlands og Norges interesser i forhold til ESDI i økende grad kan komme til å divergere.

Finsk nøytralitet retter seg mot NATO, i mindre grad mot EU. En modell der ESDI bare er løst tilknyttet NATO, vil være mer attraktiv for finnene enn en modell med nære bånd mellom EU og NATO. Det er dermed risiko for at Norge og Finland kan komme til å stå på hver sin side i denne debatten.

## Sverige

Sverige og Norge har allerede et godt utviklet samarbeid om militært materiell. Det foregår en rekke felles aktiviteter knyttet til felles materiell, og det kan helt klart være både naturlig, mulig og ønskelig å utvide slikt samarbeid i årene som kommer. På den annen side bærer norsk-svenske prosjekter alltid i seg en viss risiko for fullstendig skjæring gitt potensialet for at visse irrasjonelle, men svært reelle politisk-symbolske faktorer blåses opp. Nordmenn og svensker har en evne til å få fram det verste i hverandre. Sammenbruddet i fusjonen mellom Telia og Telenor viste dette for all verden. Derfor har norsk-svensk samarbeid antakelig bedre vilkår i en større nordisk ramme.

Strategisk sett er den skandinaviske halvøy en enhet. Norsk og svensk sikkerhet kan ikke diskuteres uavhengig av hverandre på en meningsfylt måte. Svenske forsvarspolitiske beslutninger angår Norge og omvendt. Disse faktorene er i seg selv tilstrekkelig til at man uten videre kan slå fast at Sverige bør være en av Norges viktigste sikkerhetspolitiske samarbeidspartnere.

## Forsvarspolitikken

Det svenske forsvarsdepartementet karakteriserer fremdeles alliansefriheten som den harde kjerne i svensk sikkerhetspolitikk. Fremdeles tas det sikte på å opprettholde et sterkt forsvar slik at Sverige kan være nøytralt i krig.<sup>98</sup> Forsvaret beskrives som et "anpassningsforsvar", et forsvar som kan tilpasses trusselen. Dette betyr f.eks. at dersom Sverige igjen skulle føle seg truet, skal Forsvaret i løpet av ett år kunne bygges kraftig opp igjen. Denne doktrinen sliter med troverdigheten. Både hva angår anskaffelse av materiell og oppbygging av kompetanse er ett år et ganske så kort tidsrom. Sverige har innført et utvidet sikkerhetsbegrep. Denne doktrinen er da også i forandring, en omfattende omstrukturering av Forsvaret er i gang. I mange andre stater brukes dette begrepet retorisk, i Sverige er man i ferd med å konkretisere det gjennom en ombygging av Totalforsvaret. Hensikten er å skape et Totalforsvar som også er relevant i fredstid.

### *Debatten om nøytraliteten*

Den nåværende runden med forsvarsendringer er et resultat av forhandlinger mellom Sosialdemokraterna og Centern. Moderaterna, Sveriges høyreparti, har lenge vært åpne for endringer i fundamentet i svensk sikkerhetspolitikk, formuleringen om at Sverige er militært alliansefritt i fred for å kunne være nøytralt i krig. Moderaterna ser for seg et framtidig medlemskap i NATO og full deltakelse i den forsvarspolitiske dimensjon i EU. I den utenrikspolitiske debatten i februar 2000 kom det fram at selv Centern, som lenge har vært en av nøytralitetens viktigste voktere, var villig til å sløyfe formuleringen om nøytralitet.

---

98 Se <http://www.forsvar.regeringen.se/fragor/sakerhetspolitik.htm>



Utenriksminister Anna Lindh stod imidlertid på det gamle. *“Det [nøytraliteten] styrker sikkerheten i vår del av Europa och därmed vår egen säkerhet.”*<sup>99</sup>

Anna Lindhs påstand er høyst diskutabel. For det første er et slikt krigs-scenario lite relevant i dag. Gitt EU-medlemskap og tilpasning til NATO, vil det for det andre fra utsiden fortone seg som høyst usikkert om Sverige virkelig vil forbli nøytralt i krig. Slik usikkerhet om tilknytning har ikke skapt internasjonal sikkerhet tidligere, og det er lite sannsynlig at den vil gjøre det i framtiden. Lindh måtte da også medgi at det var lite sannsynlig at Sverige ville benytte seg av muligheten til å være nøytral i en krise i nærområdene. Tidligere var det ganske aparte å foreslå svensk medlemskap i allianser. Dagens Nyheter slo fast at det nå var forsvarerne av nøytraliten som hadde et forklaringsproblem.<sup>100</sup>

Sosialdemokraterna har i det hele tatt et stort problem med sin NATO-politikk. Folkpartiet har gått inn for svensk medlemskap i NATO i neste utvidelsesrunde.<sup>101</sup> I et tilsvar til dette ga Viola Furubjelke og Tone Tingsgård, sosialdemokratiske ledere for henholdsvis utenrikskomiteen og forsvarskomiteen, et intervju i januar 2000.<sup>102</sup> Her avdekkes en rekke forestillinger om NATOs gjøren og laden som for en nordmann fortoner seg mildt sagt merkvordige. Ifølge Furubjelke er NATOs viktigste funksjon å beskytte medlemmene mot en russisk invasjon. NATO står videre for massiv militær innsats etter at en konflikt har brutt ut, mens Sverige skal føre en preventiv politikk for å hindre at konflikter bryter ut. *“Det finns ingen diskussion inom NATO om tidlig krishantering,”* sier Furubjelke. NATOs tiltak for opprettelse av PFP og EAPC, samt det mylder av politiske programmer som er organisert innenfor alliansens videre rammer, overses fullstendig. I neste omgang priser Tingsgård det nye NATO, og varsler fortsatt intimt samarbeid om fredsbevarende og kanskje også fredsopprettende operasjoner. Inntrykket man sitter igjen med, er av et parti som bare har vage forestillinger om hva NATO er og om hva man selv vil i sikkerhetspolitikken.

Sosialdemokraterna fikk ca. 36% av stemmene ved Riksdagsvalget i 1998 og 131 av de 349 representantene i Riksdagen. Vänsterpartiet (12%, 43 repr.) og Miljöpartiet (4,5%, 18 repr.), som nå fungerer som støttepartier (i budsjettet) for den sosialdemokratiske regjeringen, avviser svensk medlemskap i NATO, VEU, WEAG og er imot Sveriges medlemskap i EU. Centern (5,1%, 18 repr.), som har vært regjeringens støttespiller i forsvarspolitikken, holder fremdeles strengt på alliansefriheten i sitt program. Dagens Nyheter aner imidlertid som nevnt en viss glidning. Disse fire partiene, som alle står på status quo, har altså 210 av 349 representanter i Riksdagen.

Folkpartiet, som går åpent inn for medlemskap, fikk bare 4,7% av stemmene og 17 representanter. Moderaterna, som altså har satt døren på gløtt for NATO-medlemskap, fikk 23% og 82 representanter. Kristdemokraterna (12%, 42 repr.) vil ikke ha store endringer i sikkerhetspolitikken nå, men vil bevare Sveriges handlingsfrihet i disse spørsmålene.

Slik den parlamentariske situasjonen ser ut i dag, synes det ikke som om medlemskap i NATO er nær forestående. Endringer i alliansepolitikken krever relativt omfattende politiske endringer i sentrale partier og/eller store maktforskjvninger mellom partiene. Gitt den tilsynelatende negative innstillingen til et

99 Dagens Nyheter, 10. februar 2000.

100 Ibid.

101 AiP, 7. januar 2000.

102 Ibid.

annet internasjonalt spørsmål, Den økonomiske og monetære union i EU, synes en slik endring lite sannsynlig.

Konklusjonen er at det må et såkalt “eksternt sjokk” til for at Sverige skal endre sin alliansepolitikk, og gitt svenske tradisjoner, kan et slikt sjokk slå begge veier.

#### *Militære relasjoner*

Bortsett fra tilknytningen til NORDCAPS og SHIRBRIG har ikke Sverige noen kjente, permanente militære bånd til andre stater. Det har imidlertid vært en svært interessant utvikling innenfor forsvarsindustrien. Sverige, og svenske bedrifter, har vært de mest aktive i Norden i forhold til omstruktureringen og integrasjonen av europeisk forsvarsindustri. Den svenske forsvarsindustrien er den klart dominerende i Norden. Svensk nøytralitet bygde langt på vei på egen produksjon av våpensystemer, om enn med en del amerikansk assistanse.<sup>103</sup> I løpet av få år har imidlertid store deler av denne industrien blitt kjøpt opp av britiske og tyske selskaper, eller gått inn i sammenslåinger med slike selskaper.<sup>104</sup> Dette er nok en trend som klart synes å knytte Sverige sikkerhetspolitisk til Vest-Europa. Den 6. juli 1998 skrev Sverige under en intensjonsavtale om omstrukturering av forsvarsindustrien med de fem største statene i Vest-Europa.<sup>105</sup> På det forsvarsindustrielle området er altså Sverige for en stormakt å regne, landet spiller i en helt annen divisjon enn Danmark, Finland og Norge. Gitt at utviklingen på feltet er drevet fram av stormaktene, leverandørene, kan svenske interesser raskt komme i konflikt med interessene til de øvrige nordiske land.

#### **Svenske militære reformer**

Sveriges nåværende planer, som ble vedtatt 30. mars 2000, vil sikre et fortsatt sterkt svensk luftforsvar.<sup>106</sup> Det svenske forsvaret skiller seg ut med sin meget sterke vektlegging av jagerflyvåpenet. Flyvåpenet var etter den andre verdenskrig det tredje største i Europa, etter Sovjetunionens flyvåpen og Royal Air Force. Fremdeles er Sveriges flyvåpen blant de tallmessig sterkeste i Europa.

De svenske planene vil gi få, men meget robuste og velutrustede hæravdelinger med stor direkte ildkraft, taktisk mobilitet og beskyttelse. Felthæren vil stå igjen med en divisjonskommando med støttetropper, fire mekaniserte brigader (16 mek. bataljoner) med høy prioritet og to infanteribrigader (6 inf. bn.) med noe lavere prioritet. I tillegg kommer en amfibiebrigade med tre bataljoner. Feltartilleriet synes å ha blitt lavt prioritert, mens det synes som mer vekt har blitt

103 For eksempel er motorene til jagerflyene Viggen og Gripen amerikanske.

104 Marineverftet Kockums, som også eier deler av BMV i Bergen, har blitt slått sammen med det tyske Howaldtswerke (HDV), verdens største produsent av konvensjonelle ubåter (JDW 29.9.99). HDV vil dominere selskapet. Fra norsk side er det interessant å merke seg at HDV, som leverte ULA-klassen ubåter til Norge og Kockums, som har det industrielle lederskapet i utviklingen av en nordisk ubåt, Viking-prosjektet, som Norge deltar i, nå har blitt ett og samme selskap. Dette kan gjøre det vanskeligere å få til konkurranse om neste generasjons ubåter til den norske marinen. British Areospace, Europas største våpenprodusent, har kjøpt opp 35% av SAAB, som bl.a. bygger Gripen jagerfly. Etter dette har SAAB kjøpt opp Celsius (JDW 24.11.99), som er det største svenske selskapet i forsvarsindustrien. Alvis, en stor britisk produsent av bl.a. pansrede kjøretøyer, har kjøpt opp Hägglunds. Hägglunds, som eier Hägglund Moelv i Norge, har levert stormpanservogner og bandvogner til det norske forsvaret.

105 Sverige vil også, som Finland, antakelig tas opp som medlem av WEAG høsten 2000.

106 Forsvarsdepartementet 1999.

lagt på luftvernet.<sup>107</sup> I tillegg vil territoriale forsvarsstyrker ha 14 infanteribataljoner og noen sikringsbataljoner.

Den svenske hæren er i ferd med å anskaffe seg 120 nye og 160 brukte Leopard 2 stridsvogner av høy kvalitet, samt 5-600 ulike varianter av CV-90 stormpanservogner. Den svenske utgaven av Leopard 2 er den mest avanserte stridsvogn i Europa med tanke på kommando- og kontrollsystemer. CV-90 er også definitivt blant de beste stormpanservogner i verden.<sup>108</sup> De svenske planene er altså meget ambisiøse på materiellsiden. Man skal dog legge merke til at den store forskjellen mellom f.eks. Danmark og Sverige på materiellsiden foreløpig ikke reflekteres i de to landenes evne til å bidra med styrker internasjonalt. Her kan Danmark yte langt mer enn Sverige. Det er med andre ord ikke det teknologiske nivået det kommer an på, i hvert fall ikke over et visst nivå, men snarere den politiske viljen. Det er et åpent spørsmål hvor effektiv den nye svenske hærordningen, som altså fremdeles vil basere seg på vernepliktige, vil være for internasjonal innsats.

Den svenske flåten vil også bli sterkt redusert. I 1990 hadde den svenske flåten bl.a. 12 ubåter og 31 missilfartøyer. Så seint som i 1998 planla man for 16 missilfartøyer og sju ubåter samt to flotiljer med mineryddingsfartøyer.<sup>109</sup> I de siste planene er det bare fem ubåter, 12 missilfartøyer og en flotilje mineryddere tilbake.<sup>110</sup> I prinsippet skal også disse fartøyene være i stand til å delta i internasjonale operasjoner, men gitt at det ikke er planlagt for nye støttefartøyer, kan særlig de svenske overflatefartøyene synes å være for små til at slik deltakelse er særlig realistisk utenfor Nord-Europa. Dette kan dog avhjelpes med samarbeid med land som disponerer slike støttefartøyer.<sup>111</sup>

### Potensial for materiellsamarbeid

Norge og Sverige har allerede et utstrakt materiellsamarbeid innenfor forsvarssektoren. Dette samarbeidet har gjort Norge til en av svensk forsvarsindustri aller viktigste kunder. Fellesprosjekter som ubåtsprosjektet Viking og artillerilokaliseringsradaren ARTHUR er eksempler på hvordan utviklingskostnader kan fordeles. Andre svenske systemer i bruk i det norske forsvaret er Stridsbåt 90, stormpanservogn CV-90, luftvernmissilet Robot-70, beltevogn BV-202 og BV-206 og Scania lastevogner. Gitt at det i Sverige utvikles stadig flere varianter av

107 Svenskene vil kutte ut det moderne selvdrevne 120mm skytset i det mobile kystartilleriet. Hæren beholder bare fire bataljoner med FH-77B, et tauet artilleriskyts. Såvidt vites ligger ikke divisjonsartilleri i form av rakettkastere som MRLS, som Norge og Danmark har kjøpt, inne i de umiddelbare svenske planene. Dermed vil den svenske hæren ha begrenset ildkraft over lange avstander (mer enn 20–30km). På den annen side styrkes brigadenes evne til å levere indirekte ild over korte avstander med innkjøpet av minst 68 selvdrevne, automatiske 120mm bombekastere.

108 Til sammenlikning har danskene bare kjøpt inn rundt 50 brukte Leopard 2 samtidig som de bruker relativt gamle stormpanservogner (ombygde M-113, som også Norge har). Norge har foreløpig bare tentative planer om å anskaffe et femtital brukte Leopard 2, dog er 104 CV-90 stormpanservogner under levering.

109 Forsvarsmakten 1998:39.

110 JDW 16.07.99, Forsvarsministeriet 1999: bilaga 3.

111 Norge har i dag KNM Horten, som er støtteskip for MTB-er og ubåter, og som også har vært brukt som kommandofartøy for NATOs mineryddingsstyrker. Også minerydderne KNM Vidar og Vale kan egne seg for slike oppdrag. KV Andenes av Nordkapp-klassen tjente som forsyningskip for en dansk korvett under Golf-krigen. Det finnes i dag tre slike kystvaktsskip. I tillegg vil et enda større kystvaktsskip, KV Svalbard, komme til om noen år. Danmark planlegger nye fleksible støtteskip som antakelig også vil kunne fylle slike roller, disse vil komme i tjeneste fra 2006.

de nevnte plattformene, spesielt CV-90 og BV-er, og at en oppgradering av den norske hæren vil kreve større mekanisering, er det nærliggende at Norge fremdeles vil være blant svensk industris viktigste kunder. Et fortsatt samarbeid på dette nivå kan også gi rom for utvidet samarbeid om forvaltning av og utdanning på dette materiellet. Dette vil naturligvis også gjelde for Viking-prosjektet, støtte- og eventuelle angrepshelikoptre om det lykkes å etablere felles innkjøp av disse.

Sverige har som nevnt behov for anskaffelse av selvdrevet artilleri for felt-hæren. Også her burde felles innkjøp være en opsjon.

### **Konklusjon Sverige**

Under den kalde krigen var Norge avhengig av en bestemt svensk forsvarspolitik. Uten et sterkt svensk forsvar ville det ikke være mulig for Norge å konsentrere storparten av forsvarsinnsatsen i Nord-Norge. Også i framtiden vil svensk forsvarspolitik være en viktig inngangsfaktor i norsk forsvarsplanlegging. Mye taler for et utvidet svensk-norsk forsvarssamarbeid. I rene penger er Sverige og Norge de to nordiske land som satser mest på forsvaret. Nordisk materiellsamarbeid har best forutsetninger om både Norge og Sverige deltar.

Imidlertid kan man ikke forvente at Sverige kan fylle rollen som en av Norges viktigste strategiske partnere i forsvarspolitisk forstand så lenge Sverige står utenfor NATO og så lenge det er usikkert hvor langt Sverige vil gå i utviklingen av en europeisk forsvarsdimensjon. Norge kan ikke forvente at Sverige vil eller kan tale Norges sak i EUs ordskifter om forsvarsspørsmål. Gitt at Norge virkelig har behov for en europeisk strategisk partner i nær framtid, kan ikke Sverige fylle en slik rolle.

### **Framtidig nordisk samarbeid: en konklusjon**

Hvordan kan nordisk samarbeid avhjelpe Norges arbeid for å møte de utfordringene som ble skissert innledningsvis i del III?

De nordiske land er små stater. De har felles interesser i å opprettholde folkeretten, og å bygge ut et internasjonalt samfunn basert på lov og forutsigbarhet. Men så lenge de ikke kan representere en samlet blokk, verken i NATO eller i EU/VEU, kan man ikke forvente at statene vil stå samlet om å hevde slike interesser annet enn i interne møter. Dem er det antakelig svært få andre som bryr seg særlig om.

Nordisk samarbeid er bare delvis egnet til å møte de nye kravene og *utfordringene fra NATO*. Årsaken er først og fremst manglende finsk og svensk medlemskap i NATO og vilje til deltakelse i fredsopprettende operasjoner. Det vil være lite kostnadseffektivt å satse mye på et operativt militært samarbeid bare rettet mot fredsbevaring.

Nordisk samarbeid er lite egnet til å fremme Norges sak innenfor den *forsvarspolitiske dimensjonen i EU*. Danmark har større problemer på dette feltet enn Norge, selv om landene har like interesser her. Sverige er ubestemt. Det er en viss mulighet for at Finland vil gjøre seg til talsmann for et forsvarssamarbeid i EU som er mer frakoblet NATO. I så fall vil dette være i direkte konflikt med norske interesser.

Utfordringen fra den *teknologiske utviklingen og utviklingen av nye doktriner* kan vanskelig avhjelpes *bare* med et nordisk samarbeid. Likevel, gitt at utviklingen drives fram av en supermakt med enorme ressurser og ditto ambisjoner, vil

ikke alle løsninger som passer for USA, også passe for Norge. Imidlertid kan små nordiske miljøer stimulere hverandre, og løsninger som er tilpasset små land, kan kanskje være enda mer innovative og fleksible enn de som er tilpasset supermaktens behov. De omstillingene som er underveis i de andre nordiske land, har produsert en rekke spennende løsninger. Derfor er samarbeid med de nordiske land om utvikling av teknologiske løsninger og doktriner en attraktiv tanke. En forutsetning må være at et slikt nordisk samarbeid er kompatibelt med tilsvarende i NATO.

Materiellsamarbeid i Norden er meget godt egnet som instrument for å møte utfordringene fra den *teknologiske fordyrelse*. Et fortsatt og utvidet pragmatisk og ressursbesparende samarbeid om militært materiell kan derfor anbefales. Men dersom man søker en annen strategisk partner i Europa, kan inngangsbilletten til et slikt partnerskap for Norge nettopp ligge i et intimt materiellsamarbeid. Da vil det ikke være i norsk interesse at handlefriheten begrenses gjennom et strengt formalisert nordisk samarbeid.

Hva angår mer spesifikke norske interesser, må løsninger på sikkerhetsproblemene knyttet til *energiproduksjonen* løses på europeisk eller euro-atlantisk nivå. Det er vanskelig å se at nordiske løsninger kan være relevante her. Norge kan heller ikke regne med stor nordisk interesse for problemstillinger knyttet til *de store norske havområdene*. Både Danmark, Finland og Sverige er sterkt fokusert på Østersjøen. Det er heller ikke nødvendigvis slik at de nordiske land vil ha felles interesser knyttet til kontroll og bruk av havområder. Problematikken angående fiskerivernsonen rundt Svalbard er et eksempel på dette.

I forhold som angår naboskapet til et lite forutsigbart Russland, har Norge mer til felles med sine nordiske naboer enn med de allierte i NATO. Her burde det være mye å hente i nordisk samarbeid. Slik er det imidlertid ikke i dag. Alle problemstillinger som kan assosieres med artikkel fem, er svært vanskelige for Finland og Sverige.

I dag samarbeider Norge med andre stater fra sak til sak for å dekke bestemte behov knyttet til hvert enkelt saksfelt. Det nordiske samarbeidet gir liten synergieffekt mellom de ulike saksfeltene i dag. På noe lengre sikt kan man tenke seg at felles materiell kan lette logistikkbyrden i fredsoperasjoner. Felles materiell kan også gjøre det mulig for hvert enkelt land å bidra med mindre "byggeklosser" til en deployering, og dermed minske trykket på hvert enkelt land. For eksempel var NORAIR i Bosnia en stor belastning for det lille norske helikoptermiljøet. Gitt et nordisk enhetshelikopter, ville det vært ganske uproblematisk å hente inn piloter og teknisk personell fra andre nordiske land.

Det er fremdeles rom for utvidelse av det nordiske forsvarssamarbeidet på visse felter. Dette gjøres kanskje best som et pragmatisk og ressursparende samarbeid om materiell og enkelte internasjonale operasjoner. Det er ikke hensiktsmessig for Norge å flagge det nordiske forsvarssamarbeidet som et politisk-symbolisk hovedsatsingsområde.

Et mer omfattende forsvarssamarbeid om mer hjemlige problemstillinger er ikke politisk mulig i dag. Likevel kan teoretiske diskusjoner rundt doktriner og praktisk samhandling i felt som følge av samarbeid om materiell og internasjonale operasjoner legge forholdene til rette for et mer utstrakt militært samarbeid om de politiske forhold skulle endre seg.

I dag er ingen av de nordiske land ideelle forsvarspolitiske partnere for Norge. Alle sliter med politiske forbehold og begrensninger som i beste fall kompliserer samarbeidet. I verste fall kan flere av de nordiske landene ende opp

med standpunkter som står i motsetning til Norges interesser i den euro-atlantiske sikkerhets- og forsvarspolitiske debatten.

I forhold til krisehåndtering i nærområdene kan som nevnt et nordisk samarbeid omtrent på nåværende nivå gi visse gevinster i en endret politisk situasjon. Men et nordisk samarbeid kan bare føre til bedre samhandling i Norden, ikke til tilførsel av flere styrker eller flere "flagg" som kan gi større politisk vekt. Dette kan bare søkes utenfor Norden.

Dagens situasjon er på mange måter merkelig. Norden er tettere integrert enn noen gang tidligere. Sannsynligvis har de eksterne forutsetningene for et utvidet og gjensidig forpliktende nordisk militært samarbeid ikke vært bedre på mange hundre år. Samtidig har alle de nordiske landene behov for militært partnerskap for en rekke formål. Et nordisk forsvarspolitisk regionalt samarbeid innenfor rammene av vestlige organisasjoner uten noen former for politiske begrensinger ville kunne åpne for en lang rekke nye løsninger. Likevel ligger det en rekke politiske hindre i veien for etableringen av et omfattende nordisk sikkerhetspolitisk, forsvarspolitisk og militært samarbeid.

For de fleste nordmenn er det nok en ganske absurd tanke at Norge er forpliktet til å delta i forsvaret av Tyrkia om landet skulle bli angrepet, mens det samme *ikke* er tilfelle for Finland og Sverige. Det hele blir desto merkeligere i og med at Vesten, Norge inkludert, nesten helt sikkert ville satt himmel og jord i bevegelse for å forsvare Finland og Sverige mot et væpnet angrep. Om Vesten er villig til å gripe til våpen for Kuwait, Bosnia og Kosovo, skulle ikke NATO og EU ville stille opp for forsvaret av to av sine egne?

Men slik er altså politikken. Og inntil Sverige og Finland eventuelt kan melde seg inn i NATO, Norge melde seg inn i EU, og Danmark kvitte seg med sine militære forbehold, vil Norden på det forsvarspolitiske området aldri kunne nå sitt potensial. Dessverre.

### **Postskript: Alternative partnere**

Norge har et svært nært samarbeid med USA. Norge og USA er svært ulike partnere. Samarbeidsmønsteret er basert på norsk avhengighet av USA. USA har fordeler av samarbeidet, men er ikke på noen måte avhengig av det. De norske bidragene i partnerskapet, særlig etterretning mot Russland/Sovjetunionen, har også blitt mindre verdt etter slutten på den kalde krigen. Det plasserer Norge i et slags klientforhold til USA og gjør landet svært sårbart for amerikansk press. Det er også grenser for hvor mye drahjelp et Norge utenfor EU kan få fra USA i forbindelse med den sikkerhets- og forsvarspolitiske utvikling i EU.

Gitt at Norge trenger en strategisk partner innenfor EU og NATO, og gitt at denne partneren til en viss grad bør dele Norges maritime interesser og være i stand til å kunne gi reell og substansiell militær assistanse, er det bare en stat som kan dekke Norges behov. Denne staten er Storbritannia.

Det tidligere svært nære samarbeidet med Storbritannia blomstret opp igjen på 1990-tallet som følge av opprettelsen av AFNORTHWEST. Da ble Norge og Storbritannia plassert i samme kommando i NATO. Den 3.mars 2000 ble AFNORTHWEST lagt ned. Uten at det nødvendigvis er en sammenheng, kan man samtidig erfare at Royal Marines uteblir fra vinterøvelser i Norge for første gang på svært lenge. Samtidig foregår det et nært samarbeid mellom Storbritannia og Norge i Kosovo.

Om man ser bort fra USA, er det i NATO bare Storbritannia og Frankrike som har evne til å iverksette større kombinerte sjø-luft-land-operasjoner langt

hjemmefra. *Frankrike* har sitt strategiske fokus rettet klart sørover. Norges militære samarbeid med *Tyskland* har aldri vært høyt besunget, men har likevel vært relativt omfattende. En tysk artilleribataljon inngår i NCF. Det tyske forsvarsbudsjettet er ikke stort nok til å opprettholde gjeldende strukturplan over tid. Samtidig har tyskerne gått inn i forpliktende samarbeid i en rekke fleretasjonale korps, divisjoner og brigader. Tyskland bidrar med en divisjon hver til ARRC, Euro-Corps, det tysk-nederlandske korps og MNC-NE (tysk-dansk-polsk), og det foreligger ordninger for opprettelse av to tysk-amerikanske korps i større kriser. En tysk brigade er øremerket MND-C, og landet bidrar med halvparten av den tysk-franske brigaden. Det er derfor grunn til å tro at Tyskland allerede har strukket seg vel langt hva gjelder kapasitet med tanke på bi- og multilateralt samarbeid med gamle og nye allierte. Storbritannia er altså den eneste allierte stat som i noen grad kan fungere som et alternativ til USA i kriser der Norges territorium eller nærområder er truet.

Det britiske forsvaret er inne i en fase med kraftig modernisering. RAF vil snart få de første av flere hundre Eurofighters. Royal Navy har fått et nytt helikopterhangarskip for amfibiske operasjoner, to dokklandingskip med avanserte kommandofasiliteter er under bygging og flåten av transportskip øker fra to til seks store ro-ro-skip. RN anskaffer seg nå meget moderne EH-101 helikoptre for både ubåtjakt og ambibiske operasjoner. Ubåtene har fått kryssermissilkapasitet. Flåten vil også få 12 nye, store luftforsvarsjagere. Den britiske hæren har nylig fått nytt avansert rørartilleri, MRLS, nye stridsvogner og svært avanserte angrepshelikoptre. Sett i forhold til alle andre har det britiske forsvaret antakelig ikke vært sterkere på mange tiår.

Skal et utvidet og fornyet strategisk samarbeid med Norge være attraktivt for britene, må Storbritannia få noe igjen. Her kan kanskje et fortsatt samarbeid i fredsoperasjoner etter modell fra Kosovo være ett bidrag. Norske skip og kanskje amfibistyrker øremerket for den britisk-nederlandske amfibistyrken kan være et annet. En troverdig norsk flåte av tilgjengelige og funksjonelle transportskip kan være et tredje. Likevel vil det sterkeste norske kortet definitivt være muligheter for samarbeid om, eller direkte kjøp av, militært materiell. Det norske luftforsvaret tvinges nå til å utsette kjøp av nye jagerfly i de nærmeste år. Eurofighter ville antakelig ha vært den sterkeste kandidat i det planlagte jagerflykjøpet. Eurofighter er svært viktig for britene. Et norsk kjøp ville derfor styrke Norges politiske aksjer i Storbritannia.

Dersom Luftforsvaret gjør en vurdering av jagerflykjøpet basert på eksisterende budsjetter og militære vurderinger av Norges bidrag til internasjonale operasjoner, vil antakelig anbefalingen være å utsette hele flykjøpet til rundt 2010. Isolert sett er det mange grunner til å være enig i en slik vurdering. Men rent politisk vil Norge i så fall kanskje gå glipp av et partnerskap som kan vise seg å være inngangsbilletten til et nært sikkerhets- og forsvarspolitisk samarbeid med EU.





## Referanser/kilder

### Litteratur

- Aho, Esko (1999): "Finland should not ally itself militarily", *Helsingin Sanomat, International Edition* 1.12.
- Alfheim P.B. og Eric Baad-Heimer (2000): *Nordiskt försvarsmaterielsamarbete – politisk vilja, industriella intressen, eller militäre behov?* Studie ved Forsvarets Stabsskole, Oslo.
- Clemmesen, Michael H. (1993): "Efterkoldkrigstidens danske forsvarspolitik", i *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1992*, DUPI, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Deutsch, Karl W. et al. (1957): *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton: Princeton University Press.
- Dörfer, Ingemar (1996): "*Sverige är inte neutralt längre*", Stockholm: Timbro.
- Egner, Eskil (1992): *Norden och FN:s fredsbevarande operationer, Nordiska insatser igår, idag och imorgen*, FOA Rapport A 10037–1.4, Sundbyberg, oktober.
- Ekdal, Niklas og Paul Degerlund (1997): "Klämtar klockan för den allmänna värnplikten?", *Försvar i nutid* nr. 5–6.
- Halonen, Tarja (1999): "Joining NATO is not simply a Finnish matter", *Helsingin Sanomat, International Edition* 1.12.
- Hautala, Heidi (1999): "A salaried army for the EU is a possibility", *Helsingin Sanomat, International Edition* 3.12.
- Hækkerup, Hans (2000): "Militærsamarbejde med forbehold", kronikk i *Jylland-posten* 19.01.
- Jakobsen, Peter Viggo (1998) "The Danish Approach to UN Peace Operations after the Cold War: A New Model in the Making?" *International Peacekeeping*, Vol. 5, No. 3.
- Kuisma, Risto (1999): "NATO membership is preparation for the worst", *Helsingin Sanomat, International Edition* 31.10.
- Neumann, Iver B. og Ståle Ulriksen (red.) (1996): *Sikkerhetspolitikk. Norge i maktriangelet mellom EU, Russland og USA*, Oslo: TANO Forlag.
- "Norden stabiliserer sikkerhetspolitiske situationen i nordvästra Europa", *Politik i Norden*, desember 1998.
- Petersen, Nikolaj (1987): *Denmark and NATO 1949–1987*, Forsvarsstudier 2, Oslo: IFS.
- Skjöld, Nils (1990): *I fredens tjänst, Sveriges medverknad i Förenta Nationernas fredsbevarande styrka i Mellanösten 1956–67*, Stockholm: Norstedts Tryckeri.
- Thomsen, Jesper S. (1999): *Fremtiden for det danske forsvaret, Forsvarkommis-sionens betænkning: Fremragende beskrivelse uden kritisk nytænkning*, Udenrigs nr. 2, Tema: Kosovo, s. 93–96, København.
- Ulriksen, Ståle (1996): *Desentralisert militær integrasjon? Forsvarspolitik i Vest-Europa etter den kalde krigen*, NUPI-rapport nr. 208.
- Ulriksen, Ståle (1997): "I samlet tropp? Forsvarspolitikken i et flerhastighets-Europa", i Jon Bingen og Arne Melchior (red.): *Flerhastighets-Europa – konsekvenser for Norge*, Oslo: NUPI/Europaprogrammet.

- Ulriksen, Ståle (1999): *Aspekter ved bruk av militær integrasjon som ledd i forsvarspolitisk strategi*, Arbeidsnotat for Det forsvarspolitiske utvalg (FPU), november.
- Uosikainen, Riitta (1999): "It is never wise to tie one's hands", *Helsingin Sanomat, International Edition* 30.11.
- Værnø, Grete, FHSFS Prosjektgruppe "sikkerhet i Norden", Nordiske sikkerhetsinteresser, Felles interesser – felles politikk?, Hefte nr. 2/1996 Forsvarets høgskoleforening, Oslo.
- Ørvik, Nils (1960/61): "Sikkerhetspolitikken 1920–1939 – fra forhistorien til 9. april 1940", Bind I "Solidaritet eller nøytralitet?", Bind II "Vern eller vakt", Oslo: Tanum Forlag.

## Dokumenter

### Danmark

- Forsvarsministeriet (1993) *Forsvarslovene m.v. 1993*, Schultz grafikk, København.
- Forsvarsministeriet (Danmark) (udatert): "Aftale om forsvarets ordning 1995–1999", København.
- Forsvarsministeriet (Danmark) (udatert): "Aftale om forsvarets ordning 2000–2004", København.

### Finland

- Statsrådets redogørelse till Riksdagen 17.3.1997 (Finland): "Säkerhetsutvecklingen i Europa och Finlands försvar".

### FN

- Nordic/UN Peacekeeping Senior Management Seminar, Final Report, Department of Peacekeeping Operations Training Unit, Copenhagen –New York, 1–12 September 1997.

### NATO

- NATO: The Alliance's Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999. NAC-S(99)65. 24 April 1999.
- NATO: Defence Capabilities Initiative, NAC-S(99)69. 25 April 1999.

### Norge

- Consolidated Exercise Report – Exercise "Nordic Peace" 97*, Headquarters Joint Task Force North Norway.
- St. meld. nr. 30 (1996–97): Nordisk samarbeid.
- St. meld. nr. 30 (1997–98): Nordisk samarbeid.
- St. meld. nr. 22 (1997–98): Hovedretningslinjer for Forsvarets virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002, Forsvarsdepartementet.
- St. meld. nr. 38 (1998–99) Tilpassing av Forsvaret til deltagelse i internasjonale operasjoner, Forsvarsdepartementet.
- St. prp. nr. 1, Tillegg 8 (1996–1997) for budsjetterminen 1997, Om endringer i bevilgningen under forsvarsbudsjettet for 1997 i forbindelse med norsk

deltakelse i en NATO-ledet post-IFOR styrke i Bosnia-Hercegovina, Forsvarsdepartementet.

### *Sverige*

Försvarsmakten, Högkvarteret (Sverige) (1998): "Försvarsmaktens underlag till den säkerhetspolitiske kontrollstationen 1999", 12. oktober, Stockholm.

Försvarsdepartementet (Sverige) (1999): "Regeringens proposition 1999/2000: 30: Det nya Försvaret", 18. november, Stockholm.

SOU 1999:29: Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans, Betänkande av Samordnaren av utbildning för internationella innsatser.

Sveriges Regjering Budget Proposition 1999/2000:1 Utgiftsområde 6: Totalförsvaret.

## **Internettadresser og forkortelser**

### *Elektroniske databaser*

Det danske forsvars hjemmesider (<http://www.fko.dk>)

Det danske forsvarsdepartementets hjemmeside (<http://www.fmn.dk>)

Det finske forsvars hjemmesider (<http://www.mil.fi>)

Det finske forsvarsdepartementets hjemmeside (<http://www.vn.fi>)

Det norske forsvars hjemmesider (<http://www.no>)

Det norske forsvarsdepartementets hjemmeside (<http://www.odin.dep.no/fd/>)

Det svenske forsvars hjemmesider (<http://www.mil.se>)

Det svenske forsvarsdepartementets hjemmeside

(<http://www.forsvar.regeringen.se>)

Den svenske riksdagens hjemmeside (<http://www.riksdagen.se>)

Moderaternas (Sverige) hjemmeside (<http://www.moderat.se>)

Folkpartiets (Sverige) hjemmeside ([www.folkpartiet.se](http://www.folkpartiet.se))

Nyhetsbase, Finland: <http://virtual.finland.fi/news>

## **Aviser og tidsskrifter, forkortelser brukt i referanser**

AIP Online (Aktuelt i Politiken, Sos. dem. partiorgan), internettavis, Sverige ([www.aip.sap.se](http://www.aip.sap.se))

DN: Dagens Nyheter, Sverige ([www.dn.se](http://www.dn.se))

DEN: Defense News, USA

HB: Hufvudstadsbladet ([www.hbl.fi](http://www.hbl.fi)) Finland

HS: Helsingin Sanomat, internasjonal utgave ([www.helsinki-hs.net](http://www.helsinki-hs.net)) Finland

JB: Jyllandsposten ([www.jb.dk](http://www.jb.dk)) Danmark

JDW: Jane's Defence Weekly, Storbritannia

VF: Virtual Finland ([www.virtual.finland.fi](http://www.virtual.finland.fi)).

## Sammendrag

Rapporten fokuserer på ulike sider ved nordisk forsvarssamarbeid. Introduksjonen i del I gir bakgrunnen for rapporten. Del II inneholder en kort historisk gjennomgang av nordisk samarbeid i fredsstøttende operasjoner. Hovedfokuset i denne delen er likevel på den nordisk-polske brigaden i Bosnia (NPBDE). NPBDE var satt sammen av nordiske, polske og baltiske kontingenter og underlagt en amerikansk divisjon. Brigaden var operativ fra seint i 1995 til 1999. Rapporten drøfter i hvilken grad samarbeidet var effektivt, og hvordan den organisatoriske strukturen påvirket samarbeidet. Konklusjonen er positiv selv om man skal være forsiktig med å generalisere fra NPBDE til alle framtidige operasjoner og scenarier. Brigaden fungerte godt i forhold til de konkrete oppdrag den var pålagt selv om den altså var sammensatt av tropper fra mange ulike land. Det antas at kulturell likhet mellom de nordiske land spesielt bidro til dette. Brigaden skjermet de nasjonale kontingentene fra svært byråkratisk detaljstyring fra den amerikanske divisjonen. Dermed kunne hver av de nasjonale bataljonene utføre oppdrag i henhold til egne doktriner. Det logistiske samarbeidet ble svært vellykket og var mer kosteffektivt enn hva separate nasjonale logistiske kontingenter kunne ha vært. Dette reduserte kostnadene ved operasjonene. Da den norske logistiske operasjonen var noe frakoblet de øvrige, fikk ikke Norge fullt utbytte av samarbeidet. Den norske operasjonen ble dermed forholdsvis dyrere enn f.eks. den svenske.

Bataljonene ble tildelt konkrete oppgaver og oppdrag og relativt stor autonomi i valg av tilnæringsmåter til oppgavene. Gitt at området var relativt rolig og at potensielle trefninger og gnisninger ville vært av begrenset størrelse, var også bataljonene i stand til å ta seg av de fleste scenarier på egen hånd. I en situasjon der man kunne forvente større trefninger, ville antakelig infanteribataljonene i NPBDE hver for seg ha vært for svake, og man måtte ha regnet med at mer friksjon, flere misforståelser og større treghet i systemet på grunn av multinasjonaliteten ville ha gitt negative utslag. Vi konkluderer med at nasjonale kampgrupper som også inkluderer egne støttevåpen med direkte og indirekte ildkraft, bør være byggeklossene i framtidige operasjoner med usikkerhet om konfliktnivået. Men selv slike enheter vil være uegnet for høyintensive fredsopprettende operasjoner i større skala.

Del III ser på forsvarspolitikken og på nåværende og planlagte forsvarsstrukturer i Danmark, Finland og Sverige med tanke på framtidig samarbeid mellom Norge og disse statene. Konklusjonen her er at selv om det finnes mange felter der samarbeidet kan og bør økes, har nordisk samarbeid klare begrensninger. Nordisk samarbeid kan ikke dekke alle norske sikkerhetsbehov. Det faktum at både Sverige og Finland står utenfor NATO og at framtidig medlemskap fortsatt er politisk sensitivt, blokkerer og legger klare begrensninger på samarbeidet. Danmarks ikke-deltakelse i den europeiske forsvars- og sikkerhetspolitikk (ESDP) og Norges utenforskap i forhold til EU er også slike begrensende faktorer. Nordisk samarbeid på forsvarsområdet kan bare utvikles i små skritt, ikke i store og omfattende visjoner. Svensk og finsk sensitivitet i forhold til NATO kan lede til at disse statene innenfor EU vil arbeide for en ESDP med en viss avstand til NATO. Dette er i direkte konflikt med uttalte norske interesser. Nordisk forsvarssamarbeid kan ikke nå sitt fulle potensial før alle fire nordiske stater er medlemmer av både NATO og ESDP.

## Forfatterne

**Bengt Holmen** har som vernepliktig befal arbeidet på ulike engasjement i Forsvaret både nasjonalt og internasjonalt. Hans forskning har vært fokusert på håndteringen av de ulike konfliktene på Balkan. Holmen har ved siden av sitt arbeid som forsker ved NUPI også hatt flere oppdrag på Balkan, bl.a. for OSSE. Holmen er statsviter fra Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen. For tiden arbeider han som stedlig representant for Norsk Folkehjelp i Beograd, der demokratistøttende prosjekter står sentralt.

**Ståle Ulriksen** har arbeidet ved NUPI siden 1992 på en rekke ulike prosjekter som har forsvarspolitik og militære spørsmål som fellesnevner. Han arbeider med en doktorgrad på vesteuropeisk forsvarspolitik etter den kalde krigen og et større prosjekt om norsk forsvarspolitik. Ulriksen er statsviter fra Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen. Han foreleser jevnlig på flere av Forsvarets høyere skoler og har vært fast foreleser på Forsvarets stabsskole siden 1995.