



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Fordeler og ulemper ved flernasjonalt samarbeid

Olav Løvland Andersen

Masteroppgave

Forsvarets Høgskole

Vår 2021

Forord

Det har vært et privilegium å få muligheten til å skrive en masteroppgave ved Forsvarets Høgskole. I forhold til min egen bakgrunn i Forsvaret, som hovedsakelig er operativ virksomhet, har det vært en mental omstilling å skulle gjennomføre en akademisk oppgave av denne størrelsen. Det har tidvis bydd på utfordringer, men også vært en positiv læringsprosess. Jeg har fått muligheten til å undersøke et tema dybden som jeg selv syntes er interessant og har ønsket å lære mer om. Da jeg tidligere har jobbet ved en flernasjonalt avdeling, og skal tilbake til den samme avdelingen etter dette studiet, stiller jeg nå med fornyet kunnskap og forståelse for hvordan nasjoner samarbeider.

Jeg vil også rette en stor takk til alle som har bidratt gjennom arbeidet med oppgaven. Jeg fikk mulighet til å intervju et bredt spekter av respondenter som velvillig stilte opp. Deres innsikt i temaet og utfordringene rundt flernasjonalt samarbeid har vært uvurderlig for oppgaven. Videre har både kolleger, venner og familie bidratt på hvert sitt felt med hjelp og innsikt når det har vært nødvendig. Min veileder, Håkon Lunde Saxi, har loset meg trygt gjennom oppgaven. Det ville vært vanskelig å gjennomføre studien uten hans inngående kunnskap om flernasjonalt samarbeid.

Til slutt vil jeg takke de som har betydd aller mest gjennom en periode med korona og masteroppgave, min kone og to døtre. Dere har motivert meg og samtidig vært tålmodige når jeg har sittet lange dager på hjemmekontoret. Stine, Selma og Oline; denne er til dere.

Sammendrag

Flernasjonalt samarbeid fremstod tidlig på 2010-tallet som en løsning på europeiske nasjoners synkende forsvarsbudsjett og mangel på relevante kapabiliteter. Som et svar på utfordringene introduserte NATO konseptet «smart defense», som fikk mye oppmerksomhet. Etter Russlands annekasjon av Krim i 2014 falt konseptet gradvis bort, og det ble isteden en dreining til økende forsvarsbudsjett innen hver enkelt nasjon. Få samarbeid ble opprettet, men felles anskaffelse og operativ drift av luftkapabiliteter kom til å utgjøre viktige unntak. Slike samarbeid fortsatte å etablere seg også etter skiftet i 2014. Oppgaven søker å analysere hvilke forhold som gjør at denne formen for samarbeid kan virke hensiktsmessig, og hvilke fordeler og ulemper en nasjon erfarer ved deltakelse i slike samarbeid. *Problemstillinger er: Hvilke fordeler og ulemper er det med Norges deltakelse i flernasjonalt samarbeid innen militære luftkapabiliteter?*

Problemstillingen er delt i tre forskningsspørsmål. Det første vil gi en teoretisk analyse av hvorfor det opprettes flernasjonale samarbeid innen luftkapabiliteter. De to siste vil analysere hvilke fordeler og ulemper Norge erfarer ved deltakelse i samarbeidene Strategic Airlift Capability (SAC), Multinational MRTT Fleet (MMF), NATO Airborne Warning and Control System (AWACS) og NATO Alliance Ground Surveillance (AGS). Oppgaven benytter kvalitativ metode med bruk av intervjuer og dokumentstudier. Fordeler kan knyttes til økonomiske, strukturelle og kollektive aspekter, og ulemper til sikkerhetsdilemma i allianser og avgivelse av suverenitet. Det første forskningsspørsmålet viser at samarbeid innen luftkapabiliteter kan være hensiktsmessig med bakgrunn i luftmaktsteori. Egenskaper ved luftmakt gjør at kapabilitetene enkelt kan deles på mellom nasjoner. I tillegg tilhører samarbeidene luftmaktens støtteroller, noe som gjør at medlemslandene kan anvende kapabilitetene gjennom et bredt spekter av muligheter. Analysen av de fire samarbeidene viser at Norges erfaringer i hovedsak samsvarer med den teoretiske bakgrunnen, men at det også finnes utfordringer ved alle aspektene. I hovedsak får Norge tilgang på kostbare kapabiliteter det er uhensiktsmessig å anskaffe nasjonalt (det økonomiske aspektet). Tilgangen på kapabilitetene betyr at Norge øker egen militær evne (det strukturelle aspektet), og samarbeidene gjør at Norge knytter nære bånd til allierte og erfarer økt interoperabilitet og standardisering (det kollektive aspektet). Videre viser det seg at sikkerhetsdilemma i allianser og avgivelse av suverenitet ikke nødvendigvis er ulemper da aspektene er lettere å håndtere når samarbeidene dreier seg om støttekapabiliteter fremfor kampstyrker. Analysen viser også at nasjonale forhold ved forvaltning av medlemskapene kan ha stor innvirkning på aspektene over. Norge har en relativ svak oppfølging av medlemskapene, noe som gjør at visse muligheter samarbeidene tilbyr, ikke benyttes til det fulle.

Summary

Following the economic crisis in 2008 and the general lack of relevant military capabilities among European states, NATO introduced the “smart defense” concept in 2012. This aimed to increase European access to capabilities and enhance military cooperation among nations. Following the 2014 Ukraine crisis there was instead a shift towards increased defense spending and “smart defense” gradually vanished as a concept. Despite this shift, defense cooperation among air capabilities seemed to endure. The thesis statement is therefore: *What pros and cons does Norway experience through the participation of multinational defense cooperation within air capabilities.*

The thesis will use a qualitative research design and will begin with an analysis of why air capabilities seem to be a sought-after form of cooperation. Airpower theory shows that air capabilities can be used effectively even when being shared between several nations. Further, established units belong to support roles within airpower, which means that nations can use the capabilities for a wide range of tasks. This means that cooperation within air capabilities can be viewed as reasonable and appropriate for nations seeking cooperation and access to capabilities.

Next, the thesis will analyze what pros and cons Norway experiences through participation in the Strategic Airlift Capability (SAC), the Multinational MRTT Fleet (MMF), the NATO Airborne Warning and Control System (AWACS) and the NATO Alliance Ground Surveillance (AGS). Pros and cons will be established through a theoretical framework. Pros can be viewed as economic, structural, and collective aspects, while cons are best analyzed through the security dilemma in alliances and loss of sovereignty. The study reveals that Norway gains access to expensive capabilities, that this access can be used to enhance our own military strength, and that cooperation among allies has positive effects. Further, it reveals that theoretical cons don’t necessarily have negative effects, as cooperation among air capabilities can more easily avoid such sensitive areas. However, poor national management within defense cooperation can lead to missed opportunities. To some degree, this seems to be the case for Norway with regard to the units involved in this study.

Innholdsfortegnelse

Forord	III
Sammendrag	IV
Summary	V
1 Innledning	1
1.1 BAKGRUNN OG HISTORIE	1
1.2 PROBLEMSTILLING, FORSKNINGSSPØRSMÅL OG AVGRENSNINGER	4
1.3 METODE.....	6
1.4 DISPOSISJON.....	9
2 Flernasjonalt samarbeid og luftmakt, en teoretisk fremstilling.	11
2.1 FLERNASJONALT SAMARBEID	11
2.2 SUVERENITET OG TYPOLOGI	12
2.3 TEORETISKE FORDELER OG ULEMPER	14
Teoretiske fordeler	14
Teoretiske ulemper	16
Oppsummering.....	17
2.4 HVORFOR ETABLERERS FLERNASJONALE SAMARBEID INNEN MILITÆRE LUFTKAPABILITETER?	18
Innledning.....	18
Luftmakt, egenskaper og roller.....	18
Sammenkobling av teorier	19
Det økonomiske aspektet.....	21
Det strukturelle aspektet	22
Det kollektive aspektet	24
Sikkerhetsdilemma i allianser.....	25
Suverenitet	26
Oppsummering.....	27
3 Fordeler og ulemper ved Norges deltakelse i flernasjonale samarbeid	29
3.1 INNLEDNING.....	29
3.2 NORGES MEDLEMSKAP I SAC OG MMF	29
Bakgrunn.....	29
Det økonomiske aspektet.....	31
Det strukturelle aspektet	33
Det kollektive aspektet	37
Sikkerhetsdilemma i allianser.....	38
Suverenitet	41
Oppsummering.....	43
3.3 NORGES MEDLEMSKAP I AWACS OG AGS.....	43
Bakgrunn.....	43
Det økonomiske aspektet.....	45
Det strukturelle aspektet	46
Det kollektive aspektet	48
Sikkerhetsdilemma i allianser.....	49
Suverenitet	51
Oppsummering.....	52
4 Konklusjon	53
Vedlegg A: Forkortelser	59
Vedlegg B: Litteraturliste	60
Vedlegg C: Respondentoversikt	65
Vedlegg D: Intervjuguide	66
Vedlegg E: Samtykkeerklæring	68

Vedlegg F: Godkjenning NSD.....	71
Vedlegg G: Godkjenning Forsvarets Forskningsnemd	74

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og historie

«A lot of factors have to align for structural pooling and sharing to succeed, which is why European cross-border defense integration will remain an exception rather than the rule.» (Valasek, 2011)

Europeiske stater ønsker samlet å være en internasjonal aktør og garantist for sikkerhet, både i og utenfor Europa (Council of the European Union, 2003). Realiteten har på den andre siden vist at Europa strever med å stille relevante kapabiliteter i konflikter, noe som har vist seg blant annet fra konfliktene på Balkan, Afghanistan og senest i Libya. Gjentakende eksempler fra de nevnte konfliktene er blant annet mangelen på strategiske transportfly og tankfly (Larrabee, et al., 2012; Valasek, 2011; Ek, 2007; Mueller, 2015). Etter erfaringene på Balkan har flernasjonalt samarbeid blant europeiske nasjoner blitt trukket frem som en mulighet for å redusere kostnader, redusere duplisering av materiell og øke tilgangen på kapabiliteter (Council of the European Union, 2003). En kapabilitet innebærer selve våpensystemet (f.eks. fly), personell til drift og alt tilhørende materiell (f.eks. våpen) (Luftkrigsskolen, 2018).

Bakgrunnen for den manglende evnen til å stille relevante kapabiliteter er kompleks. Noe av forklaringen finnes i overgangen fra den militære strukturen europeiske nasjoner hadde under den kalde krigen, til et økende fokus på styrker egnet for internasjonale operasjoner. For flere mindre europeiske nasjoner betydde det en overgang fra forsvar av eget territorium til multinasjonale operasjoner i Europas randsone eller på andre kontinenter. Det medførte at både måten krig ble ført på, og kapabilitetene som ble benyttet, kunne avvike stort fra hva europeiske nasjoner historisk var trent til å utføre og inneha. En annen del av forklaringen ligger i de gradvis synkende forsvarsbudsjettene som nådde et bunnpunkt i årene etter finanskrisen i 2008 (European Defence Agency, 2019). Lave forsvarsbudsjetter kombinert med høye drifts- og anskaffelseskostnader ble en utfordring for europeiske stater som ønsket å modernisere og fornye kapabiliteter i henhold til det sikkerhetspolitiske bildet, og til alliansens behov. Parallelt førte nasjonal forsvarsplanlegging og beskyttelse av egen forsvarsindustri til at nasjonale interesser ble satt foran kollektive. Dette gav ukoordinerte effekter som duplisering av noen kapabiliteter og nedleggelse av andre (Valasek, 2011; Diesen, 2013). Europas evne til å stille relevante kapabiliteter ble utfordret av aspektene nevnt ovenfor, og førte til det som i litteraturen populært kalles for «kapabilitetsgapet» (Yost, 2000).

Tradisjonelt har USA bidratt med kapabiliteter i Europa for å dekke dette gapet, men en konsekvens av USAs strategiske skifte mot Asia medfører at Europa nå må ta større ansvar for egen sikkerhet. Sett i sammenheng med de økonomiske utfordringene omtales dette som en «dobbel utfordring» for Europa (Zandee, Drent, & Hendriks, 2013, s. 5).

Tidligere tanker rundt flernasjonalt samarbeid innebar på det mest ambisiøse en sammenslåing av alle europeiske staters forsvar til en stor europeisk styrke. Dette har vist seg nær sagt umulig å gjennomføre, både fordi stater ønsker å bevare kontroll over egne militære styrker, men også fordi statene må enes om hva eller hvem som skal ha kontroll over en felles styrke. Det eksisterer ingen overnasjonale organ som kan benyttes til dette, og det er opp til statene selv å inngå samarbeid. Det mest nærliggende ville vært å opprette en felles EU-styrke eller en NATO-styrke, men dette har også vist seg å ikke være gjennomførbart. Både EU og NATO er konsensus organisasjoner, noe som kan gjøre det vanskelig å enes om felles sikkerhetspolitikk og utvikling av kapabiliteter.

Samarbeid materialiseres i hovedsak der stater finner felles muligheter og behov, og kalles gjerne «Clusters» (Zandee, Drent, & Hendriks, 2013), eller «Islands of Cooperation» (Valasek, 2011).

Insentivene bak denne formen for samarbeid kan være flere, og nasjoner kan ha forskjellige agendaer med medlemskapene. Her er det mulig å kategorisere noen av valgene nasjoner står overfor. For de første kan de velge å ikke samarbeide, de vil si at de dekker alle nødvendige kapabiliteter nasjonalt. For det andre kan deltakelse i samarbeid benyttes for å fremstå som samarbeidsvillige overfor en allianse eller nasjoner en samarbeider med, uten at samarbeidet gir nasjonen noe direkte nytte. Dette kalles populært for «window dressing». For det tredje kan samarbeid benyttes til å øke kapasiteten til en allianse, og til sist som direkte bidrag til egen nasjon.

NATOs «smart defense» konsept fra 2012 oppfordret alliansens medlemmer til å etablere flernasjonale samarbeid for å utvikle, anskaffe og operere kapabiliteter som støttet opp under alliansens behov (NATO, 2017). I forkant av dette hadde også EU lansert sitt «pooling and sharing» konsept der EUs medlemsland på tilsvarende måte ble oppfordret til å etablere flernasjonale samarbeid (European Defence Agency, 2013). Det var generelt et høyt fokus på flernasjonalt samarbeid i Europa på begynnelsen av 2010-tallet. Etter Russlands annektering av Krim i 2014, ble det på NATO-toppmøtet i Wales vedtatt at medlemslandene gradvis skulle øke sine forsvarsbudsjett mot 2%-målet (NATO, 2014). Dette samsvarer også med daværende president Trumps krav om mer rettferdig byrdefordeling innad i alliansen. Siden 2014 har det derfor vært en gradvis økning i europeiske forsvarsbudsjett (European Defence Agency, 2019). Samtidig har NATO og EU introdusert

nye samarbeids-konsepter¹ og det kan virke som at initiativ til opprettelsen av nye flernasjonale samarbeid gradvis har falt bort i takt med økende europeiske forsvarsbudsjetter. Betegnelsene «smart defense» og «pooling and sharing» er ikke lenger brukt av NATO og EU. Denne utviklingen bekreftes av en EU-studie som viser til at både EU og NATO mer eller mindre har gått bort fra flernasjonalt samarbeid. Studien konkluderer med europeiske nasjoners begrensede vilje til å avgi suverenitet innen samarbeid som en årsak til at flere prosjekter ikke har blitt realisert (Mölling, 2015).

I realiteten er det overraskende få eksempler på vellykkede samarbeid sett i lys av fokuset flernasjonalt samarbeid ble gitt på begynnelsen av 2010-tallet. I denne konteksten er det likevel et positivt skille mellom samarbeid innen luftdomenet og samarbeid innen land- og sjødomenet. I sin studie fra 2011 viser Tomas Valasek (2011) til en oversikt over etablert samarbeid i Europa. Innen luftdomenet vises det til Airborne Warning and Control System (AWACS)², Strategic Airlift Capability (SAC), European Participating Air Forces (EPAF) og European Air Transport Command (ETAC). Samtidig var Alliance Ground Surveillance (AGS) under utvikling på samme tidspunkt. Blant samarbeid innen sjødomenet vises det til felles trening, logistikk og vedlikehold blant de baltiske landene, og mellom Nederland og Belgia (BENESAM). Innen landdomenet vises det til diverse deployerbare hovedkvarter (f.eks. Eurocorps), og en fransk-tysk brigade (Valasek, 2011). I tillegg har Nederland integrert sine stridsvogner med Tyskland sine (Zandee, Drent, & Hendriks, 2013).

Et unikt aspekt ved samarbeidene SAC, AWACS og AGS er at de er luftkapabiliteter anskaffet og driftet i fellesskap av samarbeidenes medlemsland. I senere tid er også Multinational MRTT³ Fleet (MMF) opprettet, basert på samme konsept. Det finnes ingen tilsvarende samarbeid innen sjø- og landdomenet der slikt samarbeid gjøres på tilsvarende måte. SAC er et samarbeid innen strategiske transportfly, MMF er et samarbeid innen tankfly, AWACS er et NATO-samarbeid innen overvåkingsfly og AGS er et annet NATO-samarbeid innen overvåkingsdroner. Felles anskaffelse og drift av fly og droner later til å fungere som en hensiktsmessig måte å samarbeide på for europeiske nasjoner. Det interessante med denne formen for samarbeid er at det dreier seg om meget kostbare kapabiliteter, og samarbeid som varer over mange år⁴. En interessant observasjon her er at selv om MMF er et

¹ Eksempler på slike konsept innen NATO er «Framework Nations Concept» (FNC) og Joint Expeditionary Force» (JEF).

² Samarbeidet er populær omtalt som AWACS, men programmet heter NAEW&CF: NATO Airborne Early Warning and Control Force.

³ MRTT: Multi Role Tanker Transport. Betegnelsen på tankflyet produsert av Airbus, en militær versjon av A330.

⁴ EATC og EPAF samarbeidet innebærer ikke felles anskaffelse og drift av kapabiliteter, men grunnet størrelsen og suksessen fungerer det som et godt eksempel på andre former for samarbeid innen luftdomenet. Norge er ikke medlem av EATC.

resultat av initiativene som ble lansert på tidlig 2010-tallet, har oppslutningen om samarbeidet faktisk økt de senere år. Dette virker å gå imot den generelle trenden innen flernasjonale samarbeid. Fra å være et prosjekt mellom Nederland og Luxembourg om anskaffelse av to fly i 2016 (NATO, 2020b), har samarbeidet nå økt til 6 land, deriblant Norge, og omfatter anskaffelse og drift av totalt 9 fly (NSPA, 2020).

1.2 Problemstilling, forskningsspørsmål og avgrensninger

Bakgrunnen fremhever to sentrale forhold; for det første vises det til en negativ endring i fokus på flernasjonale samarbeid, noe som har oppstått i etterkant av 2014. For det andre fremkommer det at flernasjonale samarbeid innen luftkapabiliteter virker å være et foretrukket område for å etablere samarbeid, også etter 2014. Flernasjonalt samarbeid fikk et betydelig fokus på begynnelsen av 2010-tallet, etterfulgt av et taktskifte med nærmest oppgivelse av konseptet. Dette tyder på at det eksisterer positive og negative aspekter som påvirker nasjoners villighet til å etablere samarbeid. Videre kan den pågående opprettelsen av flere samarbeid innen luftkapabiliteter tyde på at det eksisterer en kobling mellom aspektene ved flernasjonalt samarbeid generelt, og operative samarbeid om luftkapabiliteter. Norge er medlem av samtlige samarbeid innen luftkapabiliteter som er opprettet gjennom felles anskaffelse og drift, og kan fungere som eksempel i oppgaven. Problemstillingen er derfor:

Hvilke fordeler og ulemper er det med Norges deltakelse i flernasjonalt samarbeid innen militære luftkapabiliteter?

Problemstillingen kan analyseres fra to aspekter: hvorfor oppstår samarbeid innen luftkapabiliteter, og hvilke fordeler og ulemper erfarer Norge ved slik deltakelse?

Den første delen er interessant å forske på da det eksisterer en positiv trend i opprettelsen av samarbeid innen luftkapabiliteter. I tillegg er kapabilitetene avanserte og kostbare, og nasjonene må stille med verdifulle ressurser i form av personell (f.eks. piloter og teknikere). Det kan derfor være av interesse å avdekke hvilke mekanismer som gjør at denne formen for samarbeid fortsatt viser seg å være formålstjenlig, og hvorfor samarbeid innen luftdomenet er spesielt populært. Clingendael Institute anbefalte for eksempel i 2013 å samarbeide bredt om transport- og tankfly, også kalt «enablers», men gav ingen videre forklaring på hvorfor akkurat denne formen for samarbeid egnert seg (Zandee, Drent, & Hendriks, 2013, s. 21).

Den andre delen dreier seg om hvilke fordeler og ulemper en nasjon erfarer ved deltakelse i slike flernasjonale samarbeid. Her vil Norge benyttes som eksempel. Norge er en småstat ved siden av en stormakt (Russland) og fører en sikkerhetspolitikk preget av dette. Sentralt i norsk sikkerhetspolitikk står nasjonal evne til å håndtere sikkerhetspolitiske kriser, og medlemskapet i NATO (Forsvarsdepartementet, 2020c, s. 11). Da Norge er medlem av de fire samarbeidene SAC, MMF, AWACS, og AGS, danner det et godt utgangspunkt for å studere problemstillingen. At Norge er en småstat og medlem av NATO, betyr også at problemstillingen kan ha relevans utover Norge. Forskningsspørsmålene er derfor:

Hvorfor etableres flernasjonale samarbeid innen militære luftkapabiliteter?

Hvilke fordeler og ulemper erfarer Norge ved deltakelse i de flernasjonale samarbeidene Strategic Airlift Capability (SAC) og Multinational MRTT Fleet (MMF)?

Hvilke fordeler og ulemper erfarer Norge ved deltakelse de flernasjonale samarbeidene NATO Airborne Warning and Control System (AWACS) og NATO Allied Ground Surveillance (AGS)?

For å besvare forskningsspørsmålene vil det først etableres et sett med teoretiske fordeler og ulemper. Dette gjøres med bakgrunn i teori innen flernasjonalt samarbeid. De tre forskningsspørsmålene vil så analyseres med bakgrunn i de utledete fordelene og ulempene. Gjennom hele oppgaven vil de fire samarbeidene, SAC, MMF, AWACS og AGS være sentrale i analysene.

Forskningsspørsmål 1 vil gi en teoretisk analyse. Her vil det gjøres en sammenkobling av teori innen flernasjonalt samarbeid og luftmaktsteori, før fordeler og ulemper analyseres i lys av potensielle bruksområder for de fire samarbeidene. Her vil det fremkomme en klar sammenheng mellom teoriene, gjennom både fordeler og ulemper, noe som kan gi en teoretisk forklaring på hvorfor luftkapabiliteter egner seg for samarbeid.

Forskningsspørsmål 2 og 3 vil besvares gjennom case-studier. Det er foretatt en inndeling av casene med bakgrunn i hvorvidt samarbeidene er i NATO regi eller ikke. AWACS og AGS er underlagt NATO, mens SAC og MMF er opprettet av samarbeidenes medlemsland. Analysene vil derfor følge denne inndelingen. Her vil fordeler og ulemper analyseres i lys av Norges forvaltning av medlemskapene. Et

aspekt kan være hvordan Norge operativt benytter tilgangen på felles kapabiliteter i lys av nasjonal sikkerhetspolitikk. Et annet aspekt kan være ikke-operative forhold som Norge erfarer ved slik deltakelse.

Oppgaven vil avgrenses til å gjelde flernasjonalt samarbeid innen felles anskaffelse og operativ drift av luftkapabiliteter, herunder SAC, MMF, AGS og AWACS. Dette vil ekskludere samarbeid som felles utvikling og anskaffelse (f.eks. F-35, NH-90 og A-400), operative samarbeid med nasjonale kapabiliteter (f.eks. FNC og JEF), industrisamarbeid og diverse former for felles utdanning og trening. Slike former for samarbeid vil allikevel benyttes for å eksemplifisere der det er nødvendig. Industrifordeler er viktig tema innen flernasjonalt samarbeid, men grunnet dets kompleksitet og separate fagområde, med tilknytning til industrisamarbeid, vil det kun omtales der det har relevans for oppgaven.

1.3 Metode

Her vil det vises til hvilke metodiske valg som er foretatt for å besvare problemstillingen, og hva de konkrete valgene kan bety for besvarelsen. Dette innebærer valg av forskningsdesign, innsamling av data og analyse. Avslutningsvis vil den valgte metoden diskuteres i lys av kvaliteten på undersøkelsen.

Oppgavens problemstilling søker å forstå et fenomen (deltakelse i flernasjonale samarbeid) ved å avdekke relevante variabler (fordeler og ulemper). I litteraturen er det skrevet mye om flernasjonalt samarbeid blant europeiske nasjoner, men en nasjons deltakelse i de fire samarbeidene er ikke utforsket, slik denne oppgaven søker gjøre. Jacobsen (2018, s. 80) viser til at eksplorerende problemstillinger kan benyttes for å avdekke kunnskap om et fenomen ved å konkretisere innholdet i fenomenet, herunder variablene. Oppgaven har således et eksplorerende preg når det gjelder studiene av de fire samarbeidene. Fra vitenskapsteorien skilles det mellom objektiv og subjektiv forståelse av virkeligheten. Kort sagt kan det sies at objektiv virkelighetsforståelse er basert på fakta, mens en subjektiv forståelse er basert på meninger. I forhold til oppgavens problemstilling betyr det at en subjektiv eller hermeneutisk tilnærming vil kunne benyttes for å tolke hva som menes med empirien som samles inn (Busch, 2018, s. 51). Her vil det være av interesse å studere fenomenet i dybden ved bruk av flere variabler, men få enheter. I dette tilfellet vil Norge være enheten som skal studeres og variablene, fordeler og ulemper, utredes fra et teoretisk grunnlag. Da man ønsker å studere fenomenet i dybden på denne måten medfører det et intensivt design (ibid, s. 52). Jacobsen

(2018, s. 133) fremhever at sammenhengen mellom subjektiv virkelighetsforståelse og intensivt design samsvarer med bruk kvalitativ metode, som derfor er valgt for oppgaven.

Valg av forskningsdesign påvirker operasjonaliseringen av problemstillingen og utredning av forskningsspørsmål. For det første vil teori innen flernasjonalt samarbeid benyttes for å konkretisere variablene. Et intensivt design taler som sagt for bruk av flere variabler, noe det teoretiske grunnlaget kan avdekke. I oppgavens første del vil det derfor utledes konkrete variabler innen fordeler og ulemper ved flernasjonalt samarbeid. Det medfører at oppgaven har en deduktiv tilnærming der forskningen gjennomføres fra teori til empiri (Busch, 2018, s. 51). Det første forskningsspørsmålet er en sammenkobling av teori innen flernasjonalt samarbeid og luftmaktsteori. Denne koblingen benyttes for å gi ytterligere dybde og kontekst til variablene, og gjør at de identifiseres med hoved-konteksten til oppgaven, samarbeid innen militære luftkapabiliteter. Forskningsspørsmål 2 og 3 går i dybden på fire aktuelle samarbeid der Norge er medlem. Her er det ønskelig å finne subjektive meninger om Norges forhold til samarbeidene, slik at de kan analyseres opp mot variablene som utredes i teorikapittelet. Denne tilnærmingen åpner for bruk av enkeltcase. Busch (2018, s. 56) viser til at case-studier er egnet til å studere en organisasjon, i tillegg til at de er målrettede og har et teoretisk utgangspunkt. Videre er enkeltcase studier egnet for teoretisk generalisering, noe som kan være hensiktsmessig å vurdere da flernasjonale samarbeid kan ha flere medlemmer som erfarer de samme fordelene og ulempene som Norge gjør.

Opgaven benytter både primærdata og sekundærdata. Dette er gjort ved en kombinasjon av semi-strukturerte intervju og dokumentstudier. Intervju er valgt som metode for datainnsamling da respondenter med inngående kjennskap til fenomenet vil kunne belyse variablene med subjektive meninger. Her har det vært gjort en avveining hvorvidt intervjuet skal være åpent eller inneha noe strukturering. Et åpent intervju vil gi respondentene mulighet til å bestemme informasjonen som formidles, mens strukturering av intervjuet kan medføre begrensinger som strider mot bruk av den kvalitative metoden (Jacobsen, 2018, s. 149). Med bakgrunn i den deduktive tilnærmingen vil det være hensiktsmessig å benytte noe struktur for å lede respondentene inn på temaet for oppgaven, og de konkretiserte variablene, samtidig som det ikke utelukker andre forhold. Det er derfor benyttet intervjuguide som respondentene fikk tilgang til i forkant av intervjuet (vedlegg D). Selv om intervjuguiden er lik for alle respondentene, har selve intervjuene endret karakter etterhvert som empiri har blitt avdekket. Det har medført en spissing av fokus mot de variablene som har avdekket nye og ukjente forhold, eventuelt at det er blitt avdekket nye variabler. Dette er et kjennetegn ved

en eksplorerende problemstilling, der forskningen utvikles etterhvert som empiri avdekkes. Intervjuene er gjennomført som digitale møter med opptak av samtalene, og mulighet for gjennomlesing av sitater anvendt i oppgaven. Respondentene er valgt utfra deres forutsetninger for å formidle subjektiv empiri om problemstillingen og forskningsspørsmålene (Busch, 2018, s. 57). De valgte respondentene har alle erfaringer fra Norges tilknytning til de fire flernasjonale samarbeidene. Erfaringene er i hovedsak knyttet til høyere lederstillinger innen samarbeidene, og funksjoner innen Forsvarets tilknytninger til samarbeidenes styringsorganer. Respondentene og deres bakgrunn fremkommer av vedlegg C. Alle respondenter har gitt skriftlig samtykke til publisering av sitater. Det er gjennomført fire samtale-intervju med til sammen 8 respondenter. Da forskningsspørsmål 2 og 3 belyser fire flernasjonale samarbeid, har det vært nødvendig å benytte flere respondenter i noen av intervjuene for å kunne få tilstrekkelig innsikt i Norges tilknytning til alle samarbeidene. Dokumentstudier er benyttet i tillegg til intervju for å belyse faktiske forhold tilknyttet Norges medlemskap i de flernasjonale samarbeidene, og faktiske forhold som omhandler selve samarbeidene. Dette omfatter offisielle dokumenter som stortings-proposisjoner, langtidsmeldinger og avtaleverk tilknyttet samarbeidene. En utfordring her har vært tilgang til ugradert informasjon, spesielt i forbindelse med samarbeidene tilknyttet NATO, og til forhold som berører norsk forsvarsplanlegging. Det er ikke gjennomført tidligere studier som berører oppgavens tema, noe som medfører begrenset tilgang på aktuell litteratur. De fleste studier som er gjennomført omhandler konseptet flernasjonalt samarbeid. Oppgaven kan således bidra til å avdekke ny empiri innen et felt det så vidt vites ikke er forsket på tidligere.

Dataanalysen gjennomføres ved å strukturere funnene i forhold til de utledede variablene innen fordeler og ulemper. En utfordring ved beskrivende problemstillinger er at de egner seg dårlig til analyse da de ikke beskriver et uløst problem (ibid, s33). Det har derfor vært nødvendig å gi forskningsspørsmål 2 og 3 ytterligere kontekst. Ved å analysere funnene opp mot mulige anvendelsesområder for Norge og de andre medlemslandene, kan utfordringer lettere identifiseres og belyses. Anvendelsesområder for denne oppgaven sees best i lys av en nasjons sikkerhetspolitikk. Videre kan det være andre ikke- operative forhold som også påvirker et medlemskap. Disse har vært vanskeligere å identifisere, men forskningsspørsmål 1 belyser en del særegne forhold knyttet til luftkapabiliteter, som også egner seg for analysen. Det har også vært nødvendig å angi hypotetiske scenarier der både faktagrunnlaget og innsamlet empiri ikke har vært dekkende nok. Dette dreier seg spesielt om scenarier som til nå ikke har oppstått innenfor rammen av samarbeidene, for eksempel en større konvensjonell krig i Europa der NATOs Artikkel 5 blir utløst.

Gjennomføringen av intervjuene har avdekket flere områder der respondentene deler de samme synspunktene, noe som taler for høy grad av intern gyldighet og pålitelighet. På den andre siden kan det også bety at det svak spredning blant respondentene. Dette kan være et resultat av at det er få personer med kjennskap til de aktuelle samarbeidene, og således gir et lite tilgjengelig utvalg av aktuelle respondenter. En annen svakhet kan være egen nærhet til temaet, noe som kan påvirke påliteligheten gjennom undersøkelseeffekter (Jacobsen, 2018, s. 132). Undertegnede har selv tjenestegjort ved en flernasjonalt avdeling som flyger. Dette har gitt god innsikt i operasjonsmønsteret til en flernasjonalt avdeling, men likevel begrenset forståelse av de forhold som eksisterer mellom en nasjon og et flernasjonalt samarbeid. Ved å forankre variablene i etablert teori kan forutinntatte holdninger om sensitive temaer omgås. Videre får oppgaven bredde ved at den dekker fire samarbeid. Med bakgrunn i mengden innsamlet data har det vært utfordrende å gjøre en fullstendig analyse innen oppgavens rammer, noe som også trekkes frem som en utfordring med kvalitativ metode (ibid, s. 131). Ved valg av færre «fenomen», kunne oppgaven vært gitt mer dybde fremfor bredde. På den andre siden kan bredden være forsterkende for den interne gyldigheten. Hvordan oppgaven scorer på ekstern gyldighet kan være vanskelig å bedømme. Da det kun er bruk en enhet, Norge, kan det være vanskelig å overføre funnene til andre nasjoner. For å kunne generalisere med bakgrunn i de valgte metodene, må det bety at de andre nasjonene må være relativt like Norge. I kontekst av oppgaven vil det bety små nasjoner som er medlem av NATO, som benytter flernasjonalt samarbeid av de samme grunnene som fremkommer i denne oppgaven. På den andre siden kan case-studiene fremheve sider ved deltakelse i de aktuelle samarbeidene som er egnet for generalisering.

1.4 Disposisjon

Opgaven deles inn i to hoveddeler som følger operasjonaliseringen av problemstillingen. Den første delen, kapittel 2, omhandler den teoretiske bakgrunnen og forskningsspørsmål 1. Her vil det først vises til relevant teori, samt gi en utredning av diverse typologier innen flernasjonalt samarbeid. Videre vil det etableres et sett med teoretiske fordeler og ulemper ved samarbeid, som danner grunnlag for den videre analysen av forskningsspørsmålene. I besvarelsen av forskningsspørsmål 1 vil det først vises til luftmaktsteori, før det gjøres en sammenkobling av luftmaktsteori og teori innen flernasjonalt samarbeid. Det vil deretter gjøres en analyse av flernasjonalt samarbeid innen

luftkapabiliteter opp mot de utledede fordelene og ulempene. Begge delkapitler vil avsluttes med en kort oppsummering.

Den andre delen, kapittel 3, vil omhandle case-studier som besvarer forskningsspørsmål 2 og 3. Her er analysen delt i to deler, en for å dekke SAC og MMF, og en for å dekke AWACS og AGS. Kapitlet gis en felles innledning. Videre vil hver del starte med bakgrunnsinformasjon om de aktuelle samarbeidene før det vises til organisasjon og operasjonskonsept. Hvert case vil så analyseres opp mot de utledede fordeler og ulemper. Hver del avsluttes med en kort oppsummering.

Til slutt gis det en samlet oppsummering av oppgaven og konklusjon av de funn som er gjort.

2 Flernasjonalt samarbeid og luftmakt, en teoretisk fremstilling.

2.1 Flernasjonalt samarbeid

Flernasjonalt samarbeid har fått mye oppmerksomhet, noe som også gjenspeiles i det teoretiske grunnlaget. Dette kapittelet vil gi en presentasjon av faktorer som påvirker samarbeid, relevante teorier og typologier av etablerte samarbeid.

For at flernasjonalt samarbeid skal kunne fungere som tiltenkt, er det visse kriterier som bør oppfylles. Det er gjennomført forskning på tidligere og etablerte samarbeid der felles egenskaper mellom nasjonene som samarbeider er blitt identifisert. Både Tomas Valasek og Clingendael Institute viser til kriterier som strategisk kultur, tillit og solidaritet, klarhet og seriøsitet over intensjon og tilsvarende størrelse på stater og styrker (Zandee, Drent, & Hendriks, 2016; Valasek, 2011). Clingendael Institute viser også til kriterier som antall medlemsland, geografi, historiske forbindelser mellom statene og utfordringer ved involvering av nasjoners parlament i beslutningsprosesser (Zandee, Drent, & Hendriks, 2016). En annen faktor som trekkes frem, er viktigheten av vedvarende lederskap, gjerne fra større stater som deltar i samarbeidet (Saxi, 2017). Videre er nasjoners suverenitet et viktig aspekt innen flernasjonalt samarbeid. Nasjoner ønsker suverenitet (nasjonal kontroll) og autonomi over kapabiliteter for å ha evne til oppdragsløsning, uten å gjøre seg avhengig av andre. I dagens Europa har ingen nasjoner full autonomi gjennom hele konfliktspekteret, og man søker derfor støtte i allianser og samarbeid. Flernasjonalt samarbeid gjøres da på bekostning av suverenitet og autonomi, men gir på den andre siden tilgang til et større spekter av ressurser som igjen kan øke forsvarsevnen. Clingendael Institute beskriver dette som suverenitet i lys av «ability to act»; det å få tilgang på en kapabilitet, gir mulighet for handlingsrom (Drent, 2014) (Zandee, Drent, & Hendriks, 2013).

Flernasjonalt samarbeid kan opprettes innen forskjellige områder, alt etter hva statene ønsker å oppå ved samarbeidet. Mens organisasjoner som EU og NATO oppfordrer til samarbeid generelt, viser teoretikere mer spesifikt til hvilke former for samarbeid som kan oppnå ønskede effekter som f.eks. økonomisk gevinst eller utvidelse av staters kapabiliteter. Et kjent begrep innen flernasjonalt samarbeid er «pooling & sharing», dette forklares av Tomas Valasek som en «catch all term», som dekker alle former for samarbeid (Valasek, 2011, ss. 13-14). Valasek viser herunder til tre

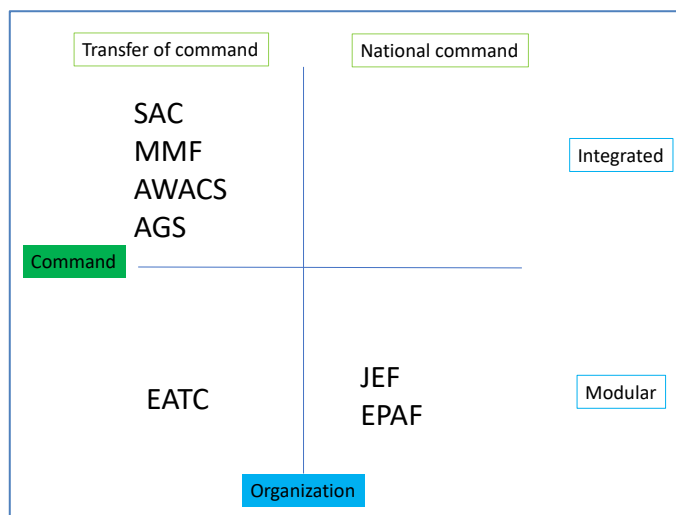
grunnleggende former for samarbeid, som alle kan gi en økonomisk gevinst og dermed dekke opp for lave forsvarsbudsjett. Den første formen innebærer felles anskaffelse av kapabiliteter. Den andre formen omhandler felles integrering av strukturelementer som trening og vedlikehold der stater innehar samme type kapabiliteter, eventuelt opprettelse av felles enheter. Den tredje formen er spesialisering, der stater konsentrerer seg om visse typer kapabiliteter og er gjensidig avhengig av andre for å kunne dekke et større spekter av kapabiliteter ved behov (ibid). Sverre Diesen (2013) viser til en tilsvarende inndeling med tre former for samarbeid. Hovedfokus er ivaretagelse og anskaffelse av kapabiliteter sett i lys av økonomiske utfordringer. Den første formen for samarbeid er strukturell sammenslåing og drift av felles kapabiliteter (integrering), her kalt «pooling and sharing» av Diesen. Den andre formen omfatter samarbeid rundt logistikk og trening der stater innehar samme type kapabiliteter. Til sist trekkes også her spesialisering frem (ibid). Clingendael Institute fokuserer på strukturelt operativt samarbeid. De viser til hvilke muligheter tilgang på kapabiliteter gir medlemslandene, selv når nasjoners suverenitet utfordres av samarbeidet. Clingendael deler samarbeid opp i modulbasert samarbeid, integrert samarbeid og spesialisering (Zandee, Drent, & Hendriks, 2013). Modulbasert samarbeid betyr at samarbeidet foregår som en felles styrke der hvert land stiller med egne kapabiliteter. Spesialisering og integrert samarbeid er som forklart av Valasek og Diesen. Forskjellene mellom de tre teoriene er små, og de adresserer i hovedsak de samme temaene. Oppsummert kan samarbeid derfor deles inn i strukturelt operativt samarbeid (integrert og modulært), samarbeid om trening, vedlikehold og logistikk, samarbeid om anskaffelse av kapabiliteter og til sist spesialisering. De fire samarbeidene oppgaven omhandler, SAC, MMF, AGS og AWACS, er en kombinasjon av felles anskaffelse og integrert strukturelt operativt samarbeid.

2.2 Suverenitet og typologi

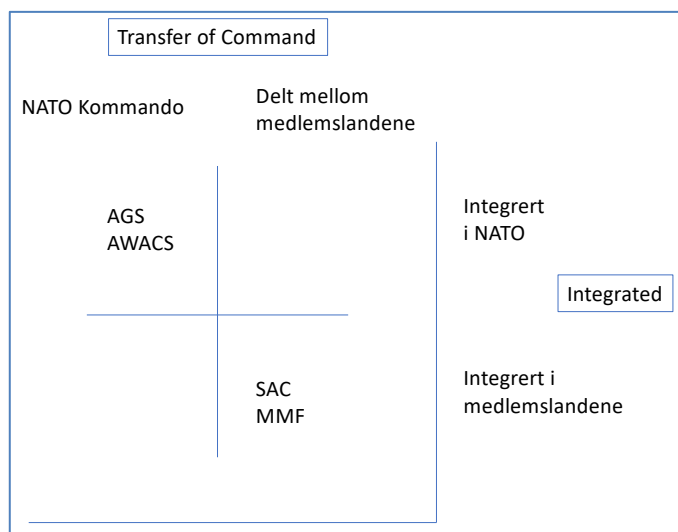
Et viktig skille i strukturelt operativt samarbeid som berører utfordringer knyttet til suverenitet, er hvorvidt kommando over en stats styrker eller kapabiliteter permanent avgis til et flernasjonalt samarbeid eller om det beholdes av hver enkelt stat. Avgivelse av kommando medfører at stater ikke kan diktere bruken av kapabiliteten eller personellet den avgir, men betyr på den andre siden at et flernasjonalt samarbeid kan operere mer effektivt (Zandee, Drent, & Hendriks, 2016, ss. 1,8). Avgivelse av kommando kan forekomme innen både integrert og modulært samarbeid. Innen luftkapabiliteter finnes det flere eksempler på samarbeidsformer med forskjellig grad av kommandoforhold mellom nasjonene og samarbeidet.

EPAF samarbeidet, som i hovedsak dreier seg om trening og vedlikehold av F-16, er innrettet slik at nasjoner beholder full kommando og nasjonal kontroll over egne kapabiliteter. Det samme gjelder for luftkapabiliteter som innlemmes i Joint Expeditionary Force (JEF). EATC setter som krav at nasjoner gir fra seg kommando over egne kapabiliteter, men har en klausul om at nasjoner kan trekke kapabiliteten tilbake. Dette er samarbeid der nasjonene stiller med egne fly og besetninger. EPAF, JEF og EATC er derfor modulære samarbeid. I SAC og MMF avgir nasjonene kommando over kapabilitetene til sjefen for den operative avdelingen i samarbeidet, og i AWACS og AGS avgir nasjonene kommando til NATO. Clingendael Institute definerer dette som «permanent transfer of command». Dette er integrerte samarbeid der flyene er anskaffet og eid i fellesskap, og nasjonene stiller med personell som inngår i internasjonale besetninger (Zandee, Drent, & Hendriks, 2016, ss. 6-8, 28).

Nedenfor gir *figur 1* en grafisk fremstilling av kommandoforhold og type samarbeid. *Figur 2* viser forskjellen på avdelinger underlagt NATO kommando og samarbeid der medlemslandene deler på kommando (grafene er et utsnitt av øvre venstre kvadrant fra den første grafen). Den grafiske fremstillingen tydeliggjør inndelingen av forskningsspørsmål 2 og 3.



Figur 1: Kommandoforhold og type samarbeid.



Figur 2: Forskjellen på NATO kommando og kommando delt mellom medlemslandene.

2.3 Teoretiske fordeler og ulemper

Teoretiske fordeler

Flernasjonalt samarbeid fremstår i teorien som en løsning på spesifikke problemer europeiske stater står overfor i lys av skiftende sikkerhetspolitiske utfordringer. Blant problemene som trekkes frem er lave forsvarsbudsjett, mangel på kapabiliteter og utfordringer ved å skape europeiske kollektive effekter. I lys av dette kan teoretiske fordeler utledes fra økonomiske, strukturelle og kollektive aspekter.

Det økonomiske aspektet er det bred teoretisk enighet om, og det er særlig to områder der samarbeid kan redusere kostnader som trekkes frem. Det første rettes mot reduksjon av nasjoners driftskostnader (overheads) for å frigi midler som så kan brukes til operativ drift og materiell-investeringer. Høye løpende driftskostnader for hver enkelt europeisk stat fører til at Europa samlet sett ikke kan benytte seg av effekten av storskalaøkonomi, slik for eksempel USA kan. Tomas Valasek (2011) viser hvordan europeiske nasjoner dupliserer sine militære aktiviteter innen områder som vedlikehold, logistikk, administrasjon og infrastruktur. Det gjør at Europa ikke kan oppnå den samme forsvarsevnen som USA, selv om Europa har flere styrker. Valaseks (ibid) tre grunnleggende former for samarbeid kan gi slike innsparinger, men det må treffe bredt over mange kapabiliteter for å ha en effekt.

Det andre området rettes direkte mot strukturell sammenslåing og felles drift av kapabiliteter. En utfordring når nye kapabiliteter skal anskaffes eller gamle erstattes, er høye kostnader. Grunnet

teknologisk utvikling øker anskaffelseskostnader mer enn generell inflasjon i økonomien (Diesen, 2013, s. 58) (Valasek, 2011, s. 12). Etter den kalde krigen står flere stater igjen med utdatert og lite anvendelig materiell som bør fornyes. Når kostnadene blir for høye, kan et alternativ være å legge ned kapabiliteten. Et annet alternativ er å anskaffe færre nye enheter innen visse kapabiliteter, for eksempel jagerfly. Utfordringen ved å redusere antall enheter er at driftskostnader for kapabiliteten i liten grad påvirkes av antallet, og fører til relativt høye driftskostnader i forhold til operativ gevinst. Dersom antallet enheter blir for lavt, når man en «kritisk masse» der kapabiliteten mister sin operative effekt og fortsatt drift er økonomisk uholdbart (Diesen 2013, s59). Samarbeid rettet mot deling av driftskostnader gjør at nasjoner kan ivareta kapabiliteter og unngå nedleggelse. Dersom samarbeidet også rettes mot deling av anskaffelseskostnader, åpner det for utvidelse av antall enheter, eventuelt anskaffelse av nye kapabiliteter en stat ikke har ressurser til å tilegne seg nasjonalt (ibid).

Det strukturelle aspektet omhandler fordelene ved å ha tilgang på kapabiliteter. Ved å inngå samarbeid om relevante kapabiliteter som er identifisert som mangler i Europa, bidrar det også til å dekke kapabilitetsgapet. Der det økonomiske aspektet viser til hvordan nasjoner kan få tilgang på kapabiliteter, vil dette aspektet vise hvordan nasjoner kan utnytte denne tilgangen. Clingendael Institute argumenterer for at fordelene ved tilgang på en kapabilitet langt overgår ulempene ved mangelen på nasjonal kontroll og autonomi (Zandee, Drent, & Hendriks, 2013) (Drent, 2014). Bakgrunnen for dette ligger i at ingen europeiske nasjoner har autonomi til å gjennomføre komplekse operasjoner, og må derfor uansett belage seg på støtte fra andre nasjoner for å få tilgang på nødvendige kapabiliteter. Samarbeidene må rettes der det gir mest hensikt for medlemslandene, og det er anbefalt å unngå områder der nasjonal kontroll er høy, som f.eks. ved kampanjer. Nasjoner kan da benytte tilgangen til nasjonale formål eller internasjonale forpliktelser, og det bidrar til å øke hvert enkelt medlemslands militære kapasitet (ibid).

Det kollektive aspektet adresserer Europas evne til å håndtere sikkerhet og stabilitet, både i eget nærområde og i en videre internasjonal setting. Tanken er at Europa stiller sterkere dersom alle nasjoner samarbeider om felles innretning av de militære ressursene fremfor et spredt ukoordinert nettverk av nasjonale styrker. Her bidrar strukturelt samarbeid ved at flere nasjoner anskaffer like kapabiliteter, og samtidig oppnår kollektive effekter ved felles operativ drift. Integrering og tettere samarbeid i fredstid fører til økt standardisering og interoperabilitet mellom de samarbeidende nasjonene, noe som gir en positiv effekt ved deltakelse i operasjoner i en alliert kontekst. (Zandee, Drent, & Hendriks, 2016, s. 6). EU og NATO har gjennom flere tiltak arbeidet målrettet for økt

militært samarbeid i Europa, både ved å adressere kapabilitetsgapet, men også ved å promotere og tilrettelegge for økt flernasjonalt samarbeid. NATO Defense Planning Process (NDPP) og European Defense Agency (EDA) Capability Development Plan (CDP) er prosesser som identifiserer og promoterer de kapabiliteter stater bør tilegne seg. Prosessene er samkjørt, men EDA kravsetter ikke sine føringer slik NATO til dels gjør (Drent, Zandee, & Casteleijn, 2014, ss. 17-19) (Drent, 2014). I tillegg tilbyr både NATO (gjennom NATO Support and Procurement Agency (NSPA)) og EU (gjennom EDA) administrativ støtte til anskaffelse og drift av tyngre kapabiliteter innen flernasjonale prosjekter, som f.eks. fly (Valasek, 2011, s. 38; NSPA, 2021; European Defence Agency, 2021)

Teoretiske ulemper

Stater tilstreber i hovedsak å innrette seg med de kapabiliteter de anser som nødvendige for å møte et nasjonalt sikkerhetspolitisk problem. Selv for en stat som er medlem av NATO, kan bilaterale konflikter eller krisehåndtering være oppgaver en stat må belage seg på å løse selv, med nasjonale ressurser. Når flernasjonalt samarbeid fremstilles som løsningen på uønskede problemer, som lave forsvarsbudsjetter og mangel på kapabiliteter, er det innforstått at løsningen kommer med visse forutsetninger. For en nasjon kan forutsetningene være direkte ulemper. Teoretisk fremstår to sentrale aspekter; sikkerhetsdilemma i allianser og suverenitet.

Sikkerhetsdilemma i allianser eksponerer stater for to mekanismer; «entrapment» og «abandonment»⁵. «Entrapment» viser til hvordan en stat kan bli dratt inn i uønskede konflikter der en annen part i alliansen ønsker å benytte seg av felles styrker. «Abandonment» er frykten for at alliansen ikke ønsker å bidra i en konflikt en av alliansens medlemmer er en del av (Snyder, 1984). Tomas Valasek (2011, s. 21) viser til at disse mekanismenes også kan være til stede i flernasjonalt samarbeid. Ulempen er uvissheten en stat opplever rundt egen tilgang på en delt kapabilitet, og hvordan samarbeidspartners bruk eventuelt utfordrer egen sikkerhetspolitikk. Tillit og solidaritet blant statene er forebyggende faktorer som demmer opp mot mekanismene i sikkerhetsdilemmaet (Zandee, Drent, & Hendriks, 2016, s. 4) (Valasek, 2011, s. 24). En stats ønske om suverenitet og autonomi er drivere for sikkerhetsdilemmaet (Larrabee, et al., 2012, s. 95).

Dynamikken mellom land som samarbeider kan føre til uenighet rundt anvendelse av en kapabilitet. Nasjoner i samarbeidet kan pålegge begrensninger «caveats» på personell eller materiell ved bruk i visse operasjoner eller deployeringer, eventuelt nekte at kapabiliteten benyttes ved å nedlegge veto (Advisory Council on International Affairs, 2012, s. 13). Dette gjøres for å unngå «entrapment», men

⁵ Free-ride er også et aspekt, men det omhandles ikke videre i oppgaven.

kan oppfattes som «abandonment» av staten som ikke får benytte kapabiliteten. Slike utfordringer kan komme til syne der en eller flere av statene i samarbeidet har forskjellig strategisk kultur. Strategisk kultur sier noe om risikoviljen til en stat og hvordan de ønsker å hevde suverenitet over egne ressurser der det anses som nødvendig (Zandee, Drent, & Hendriks, 2016; Valasek, 2011; Advisory Council on International Affairs, 2012). Dette kan komme ulikt til uttrykk avhengig av hva slags kapabilitet samarbeider handler om, og anvendelse av stridskapabiliteter kan ha en høyere terskel enn støttekapabiliteter. En forebyggende faktor er samarbeid blant stater med felles strategisk kultur (ibid). «Entrapment» innehar også et positivt element for en nasjon som ønsker å binde andre nasjoner til seg. Dette kan gi en form for sikkerhetsgaranti ved at de andre nasjonene må stille opp dersom en sikkerhetspolitisk situasjon oppstår. I denne oppgaven vil imidlertid kun de negative aspektene ved sikkerhetsdilemma analyseres.

Suverenitet omtales som både en fordel og en ulempe avhengig av hvordan det tolkes. Som diskutert tidligere kan en stats mulighet til handling tolkes positivt i forhold til en stats suverenitet. Suverenitet kan derfor sees på som en balanse mellom nødvendigheten av å utvide en stats militære handlingsrom og nødvendigheten av å bevare nasjonal autonomi og handlingsfrihet (Advisory Council on International Affairs, 2012, s. 13). Utfordringen ved suverenitet har noe å si i forhold til hvorvidt kapabiliteten kan gjøres tilgjengelig for nasjonene når et behov oppstår. Dette kan være på kort varsel for å håndtere nasjonale oppgaver som krisehåndtering og beredskap, eventuelt til bruk i situasjoner som utfordrer en nasjons sikkerhet. Jo mer autonomt selve samarbeidet gjøres, ved at deltakende stater frasier seg kommando over ressurser som personell og materiell, dess mindre kontroll kan statene selv føre over aktiv bruk av ressursen (Valasek, 2011, ss. 7-8). På den andre siden vil samarbeidet kunne operere mer effektivt når nasjonene avgir suverenitet og lar samarbeidet operere autonomt (Zandee, Drent, & Hendriks, 2016, ss. 1,8).

Oppsummering

Flernasjonalt samarbeid fremstilles som løsningen på et økonomisk og strukturelt problem, og det gir også nasjoner en mulighet for å tilegne seg nye kapabiliteter og søke samarbeid blant likesinnede stater. Økt samarbeid fører til et kollektivt sterkere Europa.

Ulempene er at nasjoner må gi avkall på autonomi og suverenitet, noe som betyr at kapabiliteten ikke alltid kan anvendes etter eget ønske fra medlemslandene. Videre vil aspektene «entrapment» og «abandonment» utfordre nasjonene i lys av type oppdrag kapabilitetene benyttes til. De

teoretiske fordelene og ulempene som her er utredet danner et grunnlag for den videre analysen av flernasjonale samarbeid.

2.4 Hvorfor etablerers flernasjonale samarbeid innen militære luftkapabiliteter?

Innledning

Som det blir vist til i foregående kapittel, er det ikke mangel på gode insentiver for å danne flernasjonalt samarbeid, men realiteten har vist at det ikke er så lett. Flernasjonale samarbeid innen luftkapabiliteter skiller seg positivt ut både i forhold til faktisk etablerte samarbeid, men også i forhold til etablering innen de andre domene (land og sjø). Forskningsspørsmålet vil søke å avklare hvilke mekanismer som gjør at samarbeid innen luftkapabiliteter er mer ettertraktet enn andre former for samarbeid. Den teoretiske sammenkoblingen vil vise til klare likheter mellom teoriene, som videre fremhever fordelene og ulempene presentert i forrige kapittel. Mer spesifikt vil det fremkomme at egenskaper innen luftmakt gjør samarbeid fordelaktig, og at det er støtteroller innen luftmakt som er den foretrukne formen for samarbeid, spesielt i lys av teoretiske ulemper.

Luftmakt, egenskaper og roller

Luftmakt beskrives best gjennom dets egenskaper og roller. Luftmaktens kjerne-egenskaper er høyde, hastighet og rekkevidde. Disse egenskapene gir unike muligheter for oppdragsløsning. Utnyttelse av høyde betyr at områder kan overvåkes fra større avstander. Hastighet betyr at fleksibiliteten til en ressurs øker da den fort kan komme seg til et område, og rekkevidde betyr at et område kan gjøres tilgjengelig over lengre avstander. (Luftkrigsskolen, 2018; NATO, 2019). Luftmakt har også en rekke andre egenskaper: de aktuelle for denne oppgaven er rask respons, allestedsnærvær, avhengighet av flybaser, stort logistisk apparat, kompetansebehov for tilhørende personell, anskaffelseskostnader, driftskostnader og allianseavhengighet (Luftkrigsskolen, 2018). Egenskapene betyr at luftmakt kan utføres innen visse roller. Kjerneroller består av kontra-luft, bekjempelse, ISR (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) og luftmobilitet. I tillegg er K2 (kommando og kontroll) en sentral funksjon som står i senter av kjernerollene. (Luftkrigsskolen, 2018; NATO, 2019). Avdelingene SAC og MMF tilhører luftmobilitet, AGS tilhører ISR og AWACS er i hovedsak en støttefunksjon under K2, men bidrar også som en ISR-plattform. Felles for disse samarbeidene er at de tilhører ulike former for støtteroller ved anvendelse av luftmakt.

Kontra-luft og bekjempelse utøves i hovedsak med stridskapabiliteter. Det finnes ingen eksempler på operative samarbeid innen stridskapabiliteter tilknyttet luftdomenet. EAPAF er som tidligere nevnt et samarbeid innen trening og vedlikehold, men nasjonene beholder suverenitet og autonomi over kapabiliteten. Som det blir vist til i teoridelen under teoretiske ulemper, kan anvendelse av stridskapabiliteter ha en høyere terskel enn støttekapabiliteter, og dermed føre til uenighet rundt bruk av kapabiliteten. Tidligere forsøk på denne formen for samarbeid har også vist seg vanskelig å gjennomføre, og utfordringen ligger, ifølge P.E Solli, i den overnasjonale styringen av slike enheter (Maaø, 2007). Forskjellen blant rollene stridskapabiliteter og støttekapabiliteter bekreftes også av Christian Anrig (2018, s. 266);

“While cooperative endeavours in the domain of force enablers have, once implemented, proven successful, fighter-bomber cooperation is a different matter.”. Med bakgrunn i dette vil den videre utredningen i hovedsak omhandle samarbeid innenfor luftmaktens støtteroller.

Sammenkobling av teorier

Fra teori om flernasjonalt samarbeid vises det til sammenhenger mellom økonomiske forhold og mangel på kapabiliteter (innen alle domener) blant europeiske nasjoner. Den konkrete mangelen på kapabiliteter kom særlig til syne under luftoperasjoner i konflikter som Balkan, Afghanistan og Libya, og omtales som en av grunnene til at europeiske nasjoner burde etablere samarbeid innen slike kapabiliteter.

Forholdet mellom økonomi og mangelen på kapabiliteter blant europeiske nasjoner viser seg også som et problemområde innen luftmaktsteori. Her eksisterer en sammenkobling mellom teoriene som har betydning for forskningsspørsmålet. Innen teori om flernasjonalt samarbeid pekes det på generelle utfordringer som Europas samlede evne til militær konfliktløsning, og hvordan Europa er avhengig av USA i form av å stille kapabiliteter til rådighet i operasjoner. Luftmaktsteori viser spesifikt hvordan kapabilitetsgapet påvirker europeiske nasjoners evne til å utføre operasjoner ved å vise til hvilke kapabiliteter som mangler, og hva de kunne bidratt med i operasjoner.

Bakgrunnen for at kapabilitetsgapet har gitt utfordringer innen luftmakt, kan forklares med måten USA endret doktrine for luftoperasjoner under «Desert Storm» i Irak 1991. Her ble det benyttet en «medium-altitude» doktrine for å gi bedre beskyttelse mot anti-luft artilleri, men også for å få bedre oversikt og større mulighet for å levere våpen på mål. Endringen gjorde operasjonene større og økte behovet for kapabiliteter tilknyttet støtteroller. I tillegg ble doktrinen videreført i fremtidige luftoperasjoner. Denne endringen gjorde det krevende for europeiske nasjoner å bidra med

relevante kapabiliteter i operasjonene. Dette både på grunn av konkrete mangler innen støttekapabiliteter, men også grunnet mangel på interoperabilitet og erfaring med deltakelse i slike operasjoner (Anrig, 2018).

Valasek viser for eksempel til at budsjettkutt fører til at nasjoner ender opp med «best case militaries» egnet for en stabil sikkerhetssituasjon, men ikke for å operere i fjerne strøk eller å stå imot et aggressivt Russland (Valasek, 2011, s. 3). Maaø (2007, s. 57) viser mer spesifikt til at budsjett-drevne kutt i luftmaktens støttekapabiliteter til fordel for skjerming av kampfly, har ført til en ubalanse mellom antall støttefly og kampfly i Europa. Kampfly alene vil gi en grad av nasjonal beskyttelse og suverenitetshevdelse, men i tilfelle konflikt med f.eks. Russland vil nasjoner også ha behov for kapabiliteter knyttet til støtterollen. Situasjonen blant flere europeiske nasjoner var derfor et luftforsvar med i hovedsak kampfly egnet for forsvar av eget territorium, og lav interoperabilitet i en kontekst av større multinasjonale operasjoner.

Innen større luftoperasjoner ansees det som at om lag halvparten av alle kapabiliteter tilhører støtteroller, noe som blant annet var tilfelle i «Desert Storm» i 1991 og «Iraqi Freedom» i 2003 (Maaø, 2007). Konsekvensene av budsjettkuttene nevnt tidligere, kombinert med måten europeiske stater tradisjonelt har innrettet sine luftstyrker på, gir et godt inntrykk av kapabilitetsgapet. Christian Anrig (2018) viser til USA som hovedleverandør av AAR-kapasitet i større luftoperasjoner. I operasjon Allied Force på Balkan stilte USA med mer enn 170 tankere mens Europa samlet stilte med 13 (Peters, Johnson, Bensahel, Liston, & Williams, 2001, s. 33). Videre kom Europas mangel på transportkapasitet til syne under konflikter geografisk plassert langt fra Europa, som f.eks. Afghanistan (Ek, 2007). Russland og USA utviklet på den andre siden store flåter av transportfly, som europeiske nasjoner til dels er avhengige av også i dag. (f.eks. SALIS) (Anrig, 2018; Maaø, 2007). Teorien viser ikke til liknende utfordringer rundt en eventuell mangel på ISR kapabiliteter. Dette kan ha flere grunner. For det første ble AWACS etablert på 80-tallet og fungerer som et godt eksempel på velfungerende flernasjonalt samarbeid innen rollene K2 og ISR (Anrig, 2018). Diskusjoner rundt opprettelsen av AGS startet på midten av 90-tallet, og det tok en stund før det ble enighet om hvilken kapabilitet AGS skulle operere (NATO, 2021b). Når AGS nå er etablert med høytflygende droner (RQ-4D, Phoenix), bidrar det til strategisk overvåking, en kapabilitet som er høyt verdsatt i lys av den negative utviklingen i forholdet mellom Russland og vestlige nasjoner. Videre er ISR kapabiliteter innen luftdomenet i de senere tids konflikter i hovedsak benyttet som støtte til bakkestyrker i kamp mot ikke statlig aktører, som f.eks. terrorister (Dyndaal, 2018). Dette er kapabiliteter noen av de større europeiske nasjoner innehar og har bidratt med i aktuelle operasjoner. Sammenliknet med det å kunne stille tunge kapabiliteter som transportfly og tankfly,

noe som faktisk muliggjør en nasjons evne til å delta i en operasjon, kan det virke som at ISR kapabiliteter ikke har fått samme fokus. På den andre siden har det vært en utfordring for mindre europeiske stater med lav tilgang på ISR kapabiliteter å skaffe seg relevant etterretningsinformasjon i operasjoner. Dette grunner i andre nasjoners skepsis til å dele på etterretningsinformasjon, selv i felles operasjoner (Anrig, 2018, ss. 267-277). Ved at det etableres samarbeid innen ISR kapabiliteter i en ramme av NATO-alliansen, medfører det at selv mindre nasjoner som ønsker å bidra, får tilgang på relevant etterretningsinformasjon (ibid). Dette viser at det likevel er hensiktsmessig å etablere samarbeid innen ISR ressurser. I denne sammenhengen er det mindre nasjoner som opplever utfordringer ved mangelen på ressurser, ikke nødvendigvis alliansen. De samme koblingene mellom teoriene gjøres gjeldende også her.

Sammenkoblingen viser at argumenter for opprettelse av flernasjonalt samarbeid, blant annet mangel på støttekapabiliteter, også har ført til en spesifikk utfordring innen anvendelse av luftmakt. Teoretisk betyr det at deler av grunnlaget for teori innen flernasjonalt samarbeid bygger på en reel mangel innen et viktig aspekt av luftmaktsteori; europeiske nasjoners begrensede ressurser knyttet til deler av luftmaktens kjerne roller. Denne koblingen er ikke gjengitt i teorien, men kan gi et viktig svar på hvorfor det er hensiktsmessig å etablere samarbeid innen støttekapabiliteter. Den videre diskusjonen vil vise hvordan koblingen mellom teoriene også gjør seg gjeldene i lys av fordeler og ulemper ved flernasjonalt samarbeid.

Det økonomiske aspektet

De økonomiske fordelene ved flernasjonalt samarbeid kommer tydelig frem sett i lys av luftkapabiliteter tilknyttet støtteroller som mobilitet og ISR. For det første er det høye anskaffelseskostnader, spesielt større flytyper som transportfly kan koste mye (Owen, 2018). Da er det helt klart en fordel å kunne dele på kostnaden ved innkjøp. Videre er driftskostnader, logistikk, opprettholdelse av baser og kostnader til utdanning av personell andre egenskaper fra luftmakten som gir kostnadsbesparelser ved samarbeid. Drift av ISR kapabiliteter krever et stort støtteapparat for å planlegge oppdrag og behandle innsamlet data (Dyndal, 2018). Derfor fremstår dette også som et godt eksempel på områder der samarbeid kan rettes. Oppsummert er det tydelig at samarbeid om kapabiliteter som anskaffes og driftes i fellesskap har store potensialer for økonomiske innsparinger. Det unike er at besparelser kan rettes mot alle aspekt av kapabilitetens livsløp, og således gi hvert medlemsland forutsigbare kostnader over et lengre tidsperspektiv. Mer spesifikt kan det også bety at medlemslandene får tilgang på kapabiliteter en nasjon sannsynligvis ikke ville anskaffet alene. Med

bakgrunn i anskaffelseskostnader, men også grunnet det store spekteret av ressurser som kreves for å drifte luftkapabiliteter, kan samarbeid være den eneste løsningen innen visse kapabiliteter.

Dette samsvarer godt med teoriene til Valasek og Diesen, der det pekes på at samarbeid må treffe bredt for å kunne gi reelle økonomiske fordeler (Diesen, 2013; Valasek, 2011).

På den andre siden kan medlemskap i et samarbeid i seg selv være svært kostbart. Samarbeidene har lange tidsrammer, der levetiden på selve flyene kan være den begrensede faktoren. Nasjoner binder seg da opp økonomisk for hele levetiden av programmet, i tillegg må nasjonene stille personell til samarbeidene. AWACS har som eksempel vært i kontinuerlig drift siden 80-tallet og vil være operativ til 2035 (NATO, 2021a).

Det strukturelle aspektet

Flernasjonale samarbeid om luftkapabiliteter adresserer konkrete mangler blant europeiske nasjoner, og er en bakgrunn for initiativene til flernasjonalt samarbeid (Anrig, 2018). Gjennom samarbeid kan nye typer kapabiliteter anskaffes, noe som igjen øker hver enkelt nasjons militære evne. Dette kan være kapabiliteter nasjoner tidligere kun fikk tilgang på gjennom leie eller som støtte fra større nasjoner ved spesielle behov. Som vist til i den teoretiske bakgrunnen omtaler Clingendael Institute dette som «ability to act» (Zandee, Drent, & Hendriks, 2016). Med bakgrunn i luftmaktens egenskaper vil diskusjonen også vise hvordan kapasitetene i seg selv er egnet for flernasjonalt samarbeid og gir nasjonene effektiv tilgang og utnyttelse av kapabilitetene.

«Ability to act» i lys av kjerne-rollene luftmobilitet og ISR gjør at en nasjon øker egen kapasitet over flere domener av forsvaret. Transportfly kan løse et bredt spekter av oppgaver. De vanligste rollene dreier seg om transport av personell og materiell, for eksempel til et operasjonsområde (intra-theatre). Dette innebærer at en nasjon kan stille med militære bidrag i internasjonale operasjoner, et relevant aspekt for europeiske NATO land som ønsker å bidra til byrdefordelingen. Videre kan luftslipp benyttes til innsetting av soldater i fiendtlige områder eller til å understøtte tropper i områder uten tilgang til relevant basestruktur. Til sist kan nevnes støtte til oppdukkende scenarioer, som evakuering av sårede fra områder rammet av konflikt eller naturkatastrofer (Owen, 2018).

Tilgang til denne typen kapabiliteter gir nasjoner muligheter for å håndtere både nasjonale og internasjonale oppgaver. Tilsvarende kan tankfly (AAR) enten benyttes til å etterfylle jagerfly slik at de kan repositioneres over lengre distanser (f.eks. fra Europa til Afghanistan), eller de kan innlemmes i en luftoperasjon til støtte for flere flytyper som deltar i operasjonen (ibid). I hovedsak øker tankfly effekten til de flyene de leverer drivstoff til. Kapabiliteter innen luftmobilitet kalles for «enablers», det betyr at de skaper muligheter. Sagt på en annen måte betyr det at de løser oppdrag for

medlemslandene kontinuerlig, enten det er fred, krise eller krig - nasjonene får noe tilbake for hver gang kapabiliteten blir brukt. Dette skiller seg ut fra f.eks. kampstyrker med formål om å avskrekke - styrken står klar til bruk, men det er ikke sikkert det er ønskelig å bruke den.

ISR benyttes til å skaffe situasjonsforståelse. Dette kan enten være i det daglige, for å skaffe en nasjon etterretning over mulige fiender, eller det kan benyttes til å understøtte beslutningstakere i militære operasjoner. I motsetning til luftmobilitet som bidrar til å utføre oppgaver, gir ISR i hovedsak informasjon (Dyndal, 2018).

Kjerneegenskapene høyde, hastighet, og rekkevidde kan gi en effektiv utnyttelse av kapabilitetene i en ramme av flernasjonalt samarbeid. Effektivitet kan i denne sammenheng forstås som at en kapabilitet driftes i henhold til avtalt intensjon, og at deltakende nasjoner får et positivt utbytte av anvendelsen.

Samarbeid gir en høy grad av anvendelighet for deltakende nasjoner da hastighet og rekkevidde gjør at et fly kan repositioneres for bruk til de forskjellige nasjonene relativt hurtig. SAC, MMF, AWACS og AGS er alle lokalisert forskjellige steder i Europa, men geografisk avstand trenger ikke å ha en negativ innvirkning på nasjonenes tilgang. Clingendael Institute (2016, s. 5) peker på geografisk nærhet som en betingelse for flernasjonalt samarbeid, da nabostater historisk oftere har samarbeidet, men at organisasjoner som AWACS og SAC viser at betingelsen ikke er absolutt. Hastighet og rekkevidde gjør videre at en kapabilitet raskt kan gjøres tilgjengelig igjen etter gjennomførte oppdrag. Innen luftmobilitet (SAC og MMF) betyr egenskapene at kapasiteten kan benyttes til å utføre oppdrag med lang avstand, f.eks. logistisk-støtte til Afghanistan eller Mali, for så returnere innen relativt kort tid og være tilgjengelig for videre oppdragsløsning for en annen nasjon. For ISR og K2 kapabiliteter blir samarbeidet effektivt sett i lys av større operasjoner der få enheter gir støtte til hele operasjonen. Informasjonen blir gjort tilgjengelig gjennom hele kommandokjeden fra politisk ledelse på topp til utøvede kampheter i strid. Fart, høyde og rekkevidde er igjen avgjørende for utførelse av oppdrag, og gjør at operasjonsområdet utvides. NATO kan anvende AWACS eller AGS på kort varsel, med høy utholdenhet og lang rekkevidde. Ved NATO operasjoner, som f.eks. Libya, kan AWACS gi støtte til kampheter over operasjonsområdet samtidig som de samler verdifull informasjon til beslutningstakere. Når nasjoner i tillegg kombinerer oppdrag for å nå felles mål, f.eks. frakt av gods til og fra et operasjonsområde, eller felles bruk av en ISR-ressurs, får man en felles synergi og effektiv utnyttelse.

Ved å vurdere effektivitet opp mot luftmaktens egenskaper, ser man at tilsvarende konsept innen sjø- eller landdomenet ikke får den samme utnyttelsesgraden. Et skip med ISR kapasitet kan ha lang rekkevidde, noe som gir utholdenhet, men mangelen på høyde og fart begrenser aksjonsradiusen. Diskusjonen bidrar til å forklare hvorfor luftfartøy er en egnet plattform for samarbeid.

Det kollektive aspektet

På grunn av de mange ressursene som behøves i luftoperasjoner, utøves de hovedsakelig i rammen av allianser. Små stater kan mangle flytyper til å dekke nødvendige roller, og store nasjoner kan ha behov for base- og støttestruktur hos allierte. Dette omtales som «allianseavhengighet» innen luftmaktens egenskaper (Luftkrigsskolen, 2018). Anrig understreker også det multinasjonale aspektet ved luftoperasjoner: *“A medium-altitude approach with all its necessary force enablers is – from a European perspective – inherently multinational”* (Anrig, 2018, s. 263). Det betyr at opprettelse av samarbeid bidrar til felles innretning og utvikling av luftkapabiliteter, noe som gjør europeiske nasjoner bedre rustet til å utføre operasjoner i en alliert kontekst. Flernasjonalt samarbeid om luftkapabiliteter kan også gi sterkere samhold blant allierte nasjoner. Tilknytning til allierte kan derfor ansees som en fordel under det kollektive aspektet.

Som nevnt tidligere var mangelen på interoperabilitet en faktor for lav europeisk deltakelse i luftoperasjoner, blant annet på Balkan. Behovet for samarbeid i luftoperasjoner øker også behovet for interoperabilitet mellom nasjonene (Anrig, 2018). Dette aspektet forsterkes av samarbeid innen luftkapabiliteter. Flyging og utøvelse av luftoperasjoner er underlagt et strengt regime av regelverk og prosedyrer, og det stilles høye krav til personell gjennom selektering og lang utdanning. Dette omtales som «kompetansebehov» innen luftmakt (Luftkrigsskolen, 2018). Opprettelsen av flernasjonale avdelinger fører til tettere samarbeid under felles regelverk og prosedyrer, og bidrar til standardisering mellom medlemsland. Clingendael Institute peker på interoperabilitet og standardisering som faktorer som leder til vellykket internasjonale samarbeid (Zandee, Drent, & Hendriks, 2016, s. 6). Kompetansebehov og standardisering er to faktorer som utfyller hverandre ved denne formen for samarbeid.

Ved at NATO og EU støtter opprettelsen og drift av flernasjonale samarbeid innen luftkapabiliteter, kan noen av de negative egenskapene til luftmakt adresseres. Egenskaper som anskaffelseskostnader, driftskostnader, og behov for logistikk og baser blir således håndtert av et profesjonelt apparat, i en alliert sammenheng. Dette kan senke terskelen for samarbeid, og medlemslandene kan konsentrere seg om operativ drift av selve kapabiliteten. NATO og EU kan på denne måten rette fokus mot kostbare kapabiliteter organisasjonene selv mener medlemslandene bør inneha, og at det blir jevn fordeling av hvilke kapabiliteter som adresseres. NATO omtaler dette som «High-end acquisition» (NATO, 2020a)

Sikkerhetsdilemma i allianser

En særegenhet ved flernasjonalt samarbeid om luftkapabiliteter er at flybesetningene er multinasjonale, oppsatt av alle medlemslandene, uten at det skilles mellom hvilke land en besetning utfører oppdrag for (Anrig, 2018, s. 265). Som eksempel kan en internasjonal besetning fly oppdrag på vegne av Norge uten at det er nordmenn om bord. «Entrapment» dreier seg derfor i hovedsak om hvorvidt en nasjons personell, som er avgitt til en flernasjonal avdeling, blir benyttet til å utføre oppdrag som utfordrer den nasjonens sikkerhetspolitikk. Et eksempel på dette er Tysklands valg om ikke å delta i Libya-operasjonen i 2011. Med bakgrunn i denne avgjørelsen valgte Tyskland å avstå fra bruk av egne besetningsmedlemmer tilknyttet AWACS sine operasjoner i Libya (Petersen, Eriksen, Braut-Hegghammer, & Dyndal, 2018, s. 38; Reuters, 2011).

Aspektene ved sikkerhetsdilemma kan lettere balanseres ved samarbeid tilknyttet støtteroller. Dette grunner i rollenes tiltenkte oppdrag, der kapabilitetene ikke nødvendigvis behøver å nyttes i stridshandlinger eller i sensitive operasjoner og områder. Ved å unngå innlemmelse i spesifikke operasjoner (intra-theatre), og kun benytte kapabiliteten for frakt til og fra et operasjonsområde (inter-theatre), omgås mulige utfordringene som ellers kunne oppstått ved å direkte ta del i operasjonen. ISR kapabiliteter er på den andre siden nødvendige ressurser i operasjoner, men kan utnytte luftmaktens egenskaper til fordelaktig posisjonering for å unngå sensitive områder. I tillegg kan bruk av droner heve terskelen for hva som blir ansett som sensitivt eller ikke. Mangelen på besetninger om bord på farkosten kan gjøre at man ikke trenger å anse personellet som involvert på samme måte som ved bemannede fly (Dyndal, 2018). Videre kan medlemsland benytte «red card» eller «caveats» for å hindre bruk av eget personell til spesifikke oppdrag som en nasjon mener gir uheldige følger (Anrig, 2018). I flernasjonale avdelinger med mange medlemsland og internasjonale besetninger, vil det fortsatt være besetninger tilgjengelige for å utføre slike oppdrag selv om en nasjon skulle reserverer seg.

På den andre siden er det egenskaper ved luftmakten som utfordrer nasjoners bekymring for «entrainment». For det første betyr allianseavhengighet at luftoperasjoner best utføres i en ramme av alliansen (Luftkrigsskolen, 2018). Tankfly vil for eksempel best kunne utøve sine roller ved at de er en del av større operasjoner der f.eks. jagerfly trenger drivstoffpåfylling i luften. For det andre gjør luftmakts-egenskapene allestedsnærvær og rask respons at det kan være krevende for medlemsland å følge med på hvor kapabilitetene og eget personell blir benyttet. Dette kan være en faktor når det oppstår konflikter i nye områder, og et av medlemslandene ønsker å benytte kapabiliteten.

«Abandonment» innen samarbeid om luftkapabiliteter dreier seg om hvorvidt et medlemsland får tilgang på kapabiliteten eller ikke. Det kan enten dreie seg om bruk av kapabiliteten i eget land, for eksempel ved en bilateral konflikt, eller ved bruk i andre interesseområder internasjonalt. Det er de

samme mekanismene som er til stede under «entrapment» som også gjør seg gjeldende her. Dersom de andre medlemslandene ikke ønsker å utsette eget personell for visse oppdrag, kan de kollektivt hindre bruk av kapabiliteten, eventuelt sette begrensninger. Et aspekt kan også være at en nasjon nedlegger veto på bruk av en kapabilitet, da rammes alle de resterende nasjonene. «Abandonment» kan kontrolleres ved at medlemslandene er klar over begrensningene ved samarbeidet, og respekterer de andre nasjonenes bekymringer rundt bruk i forbindelse med sensitive operasjoner.

Suverenitet

Som det vises til fra teori innen flernasjonalt samarbeid, har suverenitet mye å si i forhold til hvordan samarbeidet innrettes. Suverenitet kan forstås som hvem som fører kommando over en kapabilitet, noe som underforstått betyr hvem som bestemmer over bruken. Kommandoforhold kan derfor ha noe å si dersom det oppstår uenighet rundt anvendelsen av en kapabilitet, og hvilke muligheter medlemslandene har for å ilegge begrensninger dersom det strider mot egeninteresser. Da de fire avdelingene SAC, MMF, AWACS og AGS er integrerte samarbeid, kan ikke nasjonene trekke tilbake selve flyene da de er anskaffet og driftet i felleskap, noe som ville vært mulig innen modulære samarbeid. Det er også et viktig skille mellom avdelingene som kun kontrolleres av et «steering board» og avdelingene som er underlagt NATO, slik figur 1 og 2 tidligere viser.

I SAC og MMF beholder fortsatt medlemslandene delt kontroll over kapabiliteten. Som vist til tidligere er dette «enablers», og i lys av tilhørende roller kan nasjoner lettere avklare bruken for å unngå utfordringer innen alliansedynamikk. En utfordring som fortsatt vil gjøre seg gjeldende, er å kunne utnytte det fulle spekteret til kapabilitetene. Luftmakts-egenskapen rask respons gjør at luftkapabiliteter kan gjøres tilgjengelig på kort varsel, for eksempel ved beredskap eller ved naturkatastrofer (Luftkrigsskolen, 2018). Innen flernasjonale samarbeid er det ikke gitt at nasjoner kan benytte denne egenskapen da det kan legge beslag på planlagt aktivitet for andre nasjoner. En slik begrensning kan i verste fall oppfattes som abandonment. Clingendael Institute viser til hvordan operasjoner i lys av delt suverenitet må rettes der det gir mest hensikt; «*While sovereignty should guarantee the ability of a single nation to act immediately, shared sovereignty is more needed to sustain operations and to increase military power*» (Zandee, Drent, & Hendriks, 2013, s. 10).

AWACS og AGS er underlagt NATO kommando, noe som innebærer at utnyttelsen av kapabiliteten kontrolleres av NATO. Det betyr at verken NATOs medlemsland eller nasjonene som har avgitt personell til drift, kan kreve å benytte kapabiliteten til egne formål. Videre kan anvendelsen påvirkes av alle NATOs medlemsland med bakgrunn i konsensusprinsippet. Dette kan få betydning dersom det er ønskelig å innlemme kapabiliteten i en NATO-operasjon, siden alle NATO-land må være enige i

avgjørelsen. Nedleggelse av veto i NATO vil være et tungt virkemiddel da en nasjons valg i prinsippet får konsekvenser for resten av alliansen. Det finnes til nå ingen eksempler der nasjoner har nedlagt veto i slike tilfeller. I tillegg kan nasjoner som har avgitt personell til drift av kapabiliteten fortsatt benytte «red card» og «caveats» som diskutert tidligere. Dette medfører at kapabiliteter underlagt NATO kan pålegges flere begrensninger når hensikten opprinnelig var å oppnå mest mulig autonom drift. Dersom en nasjon pålegger begrensninger for å unngå «entrapment», kan det medføre en form for «abandonment» for resten av alliansen. Avgivelse av kommando til NATO får derfor en ekstra dimensjon ved at konsensusprinsippet gir samtlige medlemsland mulighet til å påvirke kapabiliteten. På den andre siden kan rollen ISR gjøre anvendelsen av kapabilitetene mer håndterbart i lys av innsigelser fra medlemsland. Overvåking kan utføres fra avstand uten at kapabiliteten tar direkte del i en konflikt. Bruk av AWACS som K2 plattform kan fortsatt by på utfordringer da det er hensiktsmessig å innlemme den i selve operasjonen, men utøvelsen av oppdraget kan foregå i mindre sensitive områder, igjen med bakgrunn i luftmaktens egenskaper.

Et annet argument for avgivelse av kommando til NATO ligger i den kollektive og fellesoperative verdien av kapabilitetene. AWACS utøver K2 og overvåking i luftoperasjoner i en alliert ramme, og AGS gir bidrag til situasjonsforståelse og etterretning. Når NATO iverksetter operasjoner er dette uvurderlige bidrag som best håndteres av alliansens egne apparater. ISR kapabiliteter krever store ressurser for å håndtere planlegging, utøvelse av oppdrag og håndtering av innsamlet informasjon (Dyndal, 2018). Det er hensiktsmessig at denne prosessen også foregår kollektivt i en ramme av NATO-alliansen.

Oppsummering

Den teoretiske sammenkoblingen mellom flernasjonalt samarbeid og luftmakt viser at det ikke bare er mangelen på spesifikke kapabiliteter som leder til samarbeid. Den viser også at luftkapabiliteter tilknyttet luftmaktens støtteroller er spesielt egnet for samarbeid. Ved å utføre en slik sammenkobling viser det seg at luftmaktens egenskaper gjør samarbeidene anvendelig i lys av de teoretiske fordelene. Tilknytningen til luftmaktens støtteroller gjør at samarbeidene lettere kan håndtere utfordringer ved de teoretiske ulempene. Denne teoretiske analysen viser hvorfor det etableres samarbeid innen militære luftkapabiliteter, og hvorfor dette later til å være mer hensiktsmessig enn andre former for flernasjonalt samarbeid. Analysen gir også en forklaring på hvorfor «enablers» egner seg for samarbeid, noe som ofte er brukt som et argument for at samarbeid kan være vellykkede.

Videre tegner det seg noen større skillelinjer blant de aktuelle samarbeidene SAC, MMF, AWACS og AGS. Det første er skillet mellom rollene luftmobilitet og ISR, den andre er kommandoforhold. SAC og MMF tilhører begge luftmobilitet og kommando er beholdt av medlemslandene i form av et «steering board». AWACS og AGS tilhører begge ISR og er underlagt NATO kommando. I den videre analysen av fordeler og ulemper ved flernasjonalt samarbeid vil det derfor være hensiktsmessig å studere casene etter en slik inndeling. Det teoretiske grunnlaget som nå er etablert, danner grunnlaget for å forstå hvilke fordeler og ulemper en nasjon faktisk erfarer ved deltakelse i de nevnte samarbeidene. Det neste kapittelet vil gi en analyse mellom teoretiske og faktiske forhold.

3 Fordeler og ulemper ved Norges deltakelse i flernasjonale samarbeid

3.1 Innledning

Flere sider ved norsk sikkerhetspolitikk har fulgt lange tidslinjer. Eksempler på dette er tilknytningen til NATO, balansegangen i Nord-Norge og evnen til å håndtere sikkerhetspolitiske kriser nasjonalt. Rolf Tamnes (2019, s. 49) kaller Norges tilnærming for «småstatsrealisme», og trekker frem forholdet mellom å søke beskyttelse av større makter, samtidig som man ikke ønsker å ha dem for nære. I Nord-Norge ønsker Norge lav alliert aktivitet for å kunne vise forutsigbarhet overfor Russland, noe som betegner beroligelse i balansegangen. Samtidig viser tilknytning til alliansen og et alliert nærvær andre steder i Norge mulighet til handlekraft, noe som gir et moment av avskrekking. I den senere tid har det vært flere eksempler på avskrekking ved bruk av allierte bombefly i øvelser i Norge (Bakke-Jensen, 2021). I hovedsak har den norske linjen beveget seg mer mot avskrekking og integrasjon enn beroligelse (Hilde, 2019, s. 60). Norges avhengighet av alliert støtte i tilfelle angrep på Norge betyr at man må gjøre seg aktuell hos de allierte i form av deltakelse i internasjonale operasjoner eller felles styrker, også kalt byrdefordeling. Da det sikkerhetspolitiske bildet er annerledes i dag enn under den kalde krigen, må Norge bidra mer til byrdefordelingen for å kunne regne med alliert støtte i tilfelle konflikt (Heier, 2019). Samtidig blir det fremhevet at Norge må være i stand til å ta større ansvar for egen sikkerhet i egne nærområder (Forsvaret, 2019). De forholdene som aktualiseres er derfor balansegang i nord, byrdefordeling og evne til nasjonal handlekraft. Med dette bakteppet er det derfor interessant å studere hvordan Norge forvalter sine medlemskap i de fire samarbeidene SAC, MMF, AWACS og AGS, og hvilke fordeler og ulemper dette gir Norge.

3.2 Norges medlemskap i SAC og MMF

Bakgrunn

Strategic Airlift Capability (SAC) er et flernasjonalt samarbeid mellom de 12 nasjonene Bulgaria, Estland, Finland, Ungarn, Litauen, Nederland, Norge, Polen, Romania, Slovenia, Sverige og USA. Samarbeidet ble etablert i 2008 og innebærer felles anskaffelse og drift av tre Boeing C-17 strategiske transportfly, lokalisert på «Papa Airbase» i Ungarn. Flyene eies av de 12 nasjonene gjennom NATO organisasjonen NATO Airlift Management Program (NAMP), og er registrert av Ungarn. Ifølge

avtaleverket er samarbeidet opprettet for å dekke medlemslandenes nasjonale behov for strategisk transportflykapasitet. C-17 kan utføre strategisk lufttransport, luftdropp av personell, motta drivstoff i lufta (AAR), utføre medisinsk evakuering og operere ut fra korte baner av redusert kvalitet (Strategic Airlift Capability, 2021).

Norge ble med samarbeidet fra opprettelsen i 2008. Dette var som følge av en studie over behovet for transportfly i Forsvaret, der konklusjonen var en delt løsning mellom strategiske og taktiske behov. Taktiske behov skulle ivaretas nasjonalt, og strategiske behov fremskaffes gjennom flernasjonalt samarbeid. Det var spesielt Norges deltakelse i Afghanistan som gav et konkret behov for både taktisk og strategisk lufttransport (Forsvarsdepartementet, 2007). Andelen flytimer i SAC er 400 i året, og utgjør ca. 13% av de 3165 årlige flytimene avdelingen har som mål å fly.

Multinational MRTT Fleet (MMF)⁶ er et flernasjonalt samarbeid mellom de seks nasjonene Belgia, Tsjekia, Luxemburg, Tyskland, Nederland og Norge. Samarbeidet ble etablert i 2016 og innebærer felles anskaffelse og drift av 9 Airbus A330 multirolle transport- og tankfly, lokalisert i Eindhoven i Nederland. I tillegg er en mindre fremskutt base etablert i Köln, Tyskland. Ifølge avtaleverket er samarbeidet opprettet både for å dekke nasjonale behov, og for å styrke europeisk samarbeid og tilgang på transport- og tankflykapasitet. Flyene eies av de seks nasjonene gjennom NSPA. A330 MRTT kan utføre luft-til-luft tanking, lufttransport og medisinsk evakuering (Multi Role Tanker and Transport Capability, 2019).

Norges deltakelse i samarbeidet ble begrunnet med et behov for å erstatte leie av tankfly fra andre aktører. Det var heller ikke aktuelt å anskaffe egne tankfly da dette ville overgå Norges behov, samtidig som det ville innebære opprettelsen av en ny organisasjon og høye kostnader til anskaffelse og drift (Forsvarsdepartementet, 2014). I 2017 ble Norge med i samarbeidet, og det ble vist til viktigheten av å ha tilgang på en kapabilitet som kunne støtte de nye kampflyene, F-35. Det ble også framhevet at dette var et europeisk initiativ for en kapabilitet etterspurt av NATO, og at det bidro til en jevnere byrdefordeling av kapabiliteter mellom USA og Europa (Forsvarsdepartementet, 2017). Norges andel i MMF er 100 flytimer i året av totalt 9900 timer⁷, noe som utgjør ca. 1% (Multi Role Tanker and Transport Capability, 2019).

Organisasjon og operasjonskonsept er relativt likt for SAC og MMF. Alle forhold rundt samarbeidene er nedfelt i respektive «Memorandum of Understanding» (MoU). Disse danner grunnlag for

⁶ MRTT: Multi Role Tanker and Transport.

⁷ Ifølge MoU er flytimetallet 8900 fordelt på 8 fly. I etterkant har flåten økt til 9 fly da Luxembourg ønsket å utvide med 1000 flytimer.

opprettelsen av et styre med representanter fra hvert medlemsland⁸. Styrene fungerer etter konsensusprinsippet der alle medlemmers stemme teller likt, uavhengig av andel flytimer. Videre er organisasjonene delt i en operativ avdeling for utøvelse av flyoppdrag, og en støtteavdeling som ivaretar administrative funksjoner og luftdyktighet. De operative avdelingene er henholdsvis Heavy Airlift Wing (HAW) og Multinational MRTT Unit (MMU). Administrativ støtte og luftdyktighet ivaretas av NSPA⁹. I de operative avdelingene blir det utnevnt en sjef som er tildelt «Operational Control» (OPCON) av medlemslandene. I praksis betyr det at sjefene kan utføre oppdragene innenfor rammene gitt av medlemslandene med de tilgjengelige ressursene. Varigheten for samarbeidet til SAC er satt til 30 år og MMF 35 år (Multi Role Tanker and Transport Capability, 2019; Strategic Airlift Capability, 2009).

Operasjonskonseptene er basert på at hvert medlemsland benytter sin andel flytimer til eget definert behov. En prioriterings-liste med hensyn til viktigheten av oppdragene benyttes for å unngå at det oppstår konflikter mellom landenes behov. Forskjellen mellom operasjonskonseptene til SAC og MMF ligger i hvorvidt fly og personell kan avgis til en operasjon eller en styrkesjef, og operere ut fra en annen base over lengre tid. SAC åpner ikke for denne muligheten i sitt avtaleverk, og det er spesifisert at HAW ikke skal deployere, men operere ut fra hovedbasen i Ungarn (Strategic Airlift Capability, 2019). Det innebærer at anvendelse av flytimer kun gjelder støtte til operasjoner og annen nasjonal aktivitet, ikke til involvering i selve operasjonene, eller at medlemsland kan benytte kapabiliteten til eget formål over lengre perioder. MMF åpner derimot for å avgi fly og personell både til operasjoner og til medlemslands nasjonale formål (Multinational MRTT Fleet, 2018). Det medfører at medlemslandene kan planlegge på bruk av kapabilitetene over lengre tidsperioder dersom det skulle bli aktuelt. Et eksempel kan være at en nasjon ønsker å innlemme et fly i en NATO-operasjon til støtte for nasjonale kapabiliteter, f.eks. jagerfly. MMF tillater også salg av flytimer til tredjeparter (Multi Role Tanker and Transport Capability, 2019).

Det økonomiske aspektet

Kapabilitetene som samarbeidene benytter, C-17 og A330 MRTT, er svært kostbare. Både anskaffelseskostnader og driftskostnader er for høye i forhold til hva som er hensiktsmessig for en småstat. Dette er kapabiliteter som i hovedsak anskaffes av større nasjoner. Som eksempel er England eneste europeiske nasjon som selv har anskaffet C-17 strategiske transportfly. Innen tankfly-kapasitet finnes det noen flere eksempler, men det er fortsatt i hovedsak store nasjoner som

⁸ SAC: SAC Steering Board (SAC SB). MMF: Multination Executive Board (MEB).

⁹ For SAC er NAMP opprettet som en egen underavdeling for å ivareta medlemskapet til Sverige og Finland.

England, Frankrike, Tyskland, Italia og Spania som har egne fly. Nederland er imidlertid et unntak, og har i tillegg vært pådriver for etableringen av MMF. Prisen for anskaffelsen av tre C-17 til SAC var satt til ca. 6 milliarder kroner (2007) (Strategic Airlift Capability, 2009)¹⁰. Norges andel av denne kostnaden var ca. 728 millioner kroner (Forsvarsdepartementet, 2008). Til sammenlikning var kostnadsrammen for anskaffelsen av 4 nye taktiske transportfly (C-130J Hercules) 3.66 milliarder kroner (Forsvarsdepartementet, 2007). Kostnadene for A330 MRTT knyttet til MMF er unntatt offentligheten, men en tilsvarende anskaffelse for Australia kostet rundt 2.2 milliarder kroner per fly (Lysberg, 2018). Dette viser tydelig at tilgangen på en kapabilitet gjennom samarbeid er kostnadseffektivt i forhold til nasjonal anskaffelse.

Fra den teoretiske bakgrunnen blir det først vist til flernasjonalt samarbeid som et tilsvarende for å demme opp for lave forsvarsbudsjett og høye driftskostnader. Verken SAC eller MMF kan sies å gi en slik effekt for Norge. I begge tilfellene er samarbeidene faktisk en utgift i seg selv da det dreier seg om nyanskaffelser av kapabiliteter, og samarbeid som varer over 30-35 år. Dersom Norge skulle oppnådd en større økonomisk effekt, burde samarbeidene erstattet nasjonale kapabiliteter, noe som ikke er tilfelle. Nederland derimot, erstatter sine aldrende nasjonale tankfly med deltakelse i MMF, noe som kan gi en større økonomisk effekt for dem. Det kan tyde på at operative integrerte samarbeid ikke gir nevneverdig økonomisk gevinst med mindre det erstatter en tilsvarende kapabilitet som driftes og opereres nasjonalt.

Videre ble det vist til økonomiske besparelser ved samarbeid innen anskaffelse og operativ drift av kapabilitetene, og at nasjoner kan få tilgang på en kapabilitet de ellers ikke kunne tatt seg råd til. Dette samsvarer med samtlige respondenters synspunkt på det økonomiske aspektet. I tilfellene med SAC og MMF er det snakk om kapabiliteter som er for dyre til at Norge kan anskaffe og drifte dem nasjonalt, men når det gjøres i fellesskap er det en lav kostnad for tilgang på avanserte systemer (Gohn-Hellum, 2021; Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021; Krone & Kjølle, 2021). Det kan derfor argumenteres for at Norge ikke søker denne formen for samarbeid med bakgrunn i potensielle budsjett-innsparinger, men som en økonomisk og praktisk løsning for å få tilgang på kapabiliteter. Et viktig aspekt er at opprettelsen av samarbeidene sammenfaller med faktiske behov for Norge. SAC ble for eksempel opprettet samtidig som Norge var engasjert i Afghanistan og manglet strategisk transportflykapasitet (Gohn-Hellum, 2021). Samarbeidene må gi effekt til Norge ved at de komplementerer evner Forsvaret har fra før, og at de kan benyttes over hele konfliktskalaen (Krone & Kjølle, 2021).

¹⁰ Inkluderer ett fly gitt gratis til samarbeidet av USA, verdi ca \$250 millioner.

En utfordring som har vist seg for Norge ved deltakelse i flernasjonalt samarbeid er å skaffe kvalifisert personell som kan besette Norges andel av stillinger. Personell tilknyttet luftoperasjoner krever lang og kostbar utdanning, i tillegg tar det tid å bygge opp erfaring. Innen luftmakt omtales dette som «kompetansebehov» (Luftkrigsskolen, 2018). Luftforsvaret er den avdelingen i Forsvaret det er mest relevant å rekruttere personell fra. Ifølge Luftforsvaret er det allerede utfordringer med å fylle eksisterende stillinger i egen struktur, noe som gjør det ekstra krevende å stille personell til stillinger i utlandet (Krone & Kjølle, 2021). Forsvarsdepartementet (FD) bekrefter denne utfordringen og viser til at det internt i Forsvaret faktisk er et ønske om å redusere stillinger i utlandet. I Forsvaret kan kunnskap og interesse for samarbeidene reduseres over tid, og da øker motviljen mot å avgi personell (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Erfaringer fra SAC, der personellbehovet øker, forsterker denne utfordringen. HAW er konstruert etter en amerikansk modell som innebærer en større andel personell til operativ drift enn det som er vanlig blant mindre europeiske nasjoner. En økning i personell kan derfor være ubetydelig og naturlig for en stor stat som USA, men utfordrende for de mindre nasjonene (Gohn-Hellum, 2021). Paradokset er at Norge anskaffer kostbare kapabiliteter, men sliter med å stille personell. Tilgang på personell burde ikke være et problem sammenliknet med kostnaden for medlemskapene (Krone & Kjølle, 2021).

Det strukturelle aspektet

Totalt tjenestegjorde 9000 nordmenn i Afghanistan i perioden 2001-2014 (NOU 2016:8, 2016). SAC begynte å fly til Afghanistan i 2009 og ble således en viktig kapabilitet for å understøtte det norske bidraget (NATO, 2009; NATO, 2014). Siden termineringen av ISAF i 2014 har Norge fortsatt å benyttet benytte C-17 til andre engasjementer i Afghanistan, i tillegg til bidrag i Midtøsten og i Mali. I henhold til prioriteringslisten til SAC er dette selve kjernen i typen oppdrag samarbeidet er ment å skulle utføre. Tilgangen på strategiske transportfly gjør at Norge kan ivareta internasjonale forpliktelser, noe som er en viktig del av norsk sikkerhetspolitikk. Et godt eksempel er Norges målsettinger for deltakelsen i Afghanistan, der det viktigste var å støtte USA og ivareta NATOs relevans (NOU 2016:8, 2016).

MMF er fortsatt i startfasen og har ikke begynt med operativ flyging enda. Luftforsvaret viser til at samarbeidet er viktig for Norges F-35 da luft-til-luft tanking øker jagerflyenes rekkevidde, et viktig aspekt både ved nasjonale og internasjonale operasjoner (Forsvaret, 2020). Her vises det til at det er de nasjonale kapabilitetene som kan benyttes internasjonalt for å støtte opp om norsk sikkerhetspolitikk, mens kapabiliteten fra det flernasjonale samarbeidet er med på å gjøre

operasjonene mulige å gjennomføre. Dette er selve hovedtanken bak betegnelsen «ability to act». I sammenhengen beskrevet ovenfor trenger ikke medlemslandene å ha nasjonal kontroll over transportflyet eller tankflyet når de kun bidrar i en støtterolle. Det sentrale er å ha muligheten til å ta i bruk de nasjonale kapabilitetene som et verktøy for egen sikkerhetspolitikk, enten det gjelder nasjonalt eller internasjonalt.

Det unike med denne formen for samarbeid er hvordan avdelingene kan operere autonomt fordi medlemslandene har avgitt suverenitet over kapabilitetene. Det medfører at medlemslandene kun behøver å innføre et system for å bestille flyoppdrag i henhold til samarbeidens prosedyrer. For transportoppdrag med SAC kan dette gjøres ved å gi ansvaret til et felles logistisk element i Forsvaret. For lufttanking med MMF kan koordinering for trening med jagerfly på tilsvarende måte avgis til det elementet i Luftforsvaret som vanligvis håndterer dette. På denne måten blir utnyttelse av andelen flytimer tillagt de rette miljøene og avendt i henhold til deres behov. Dette kan omtales som en fordel da samarbeidene drifter seg selv, og medlemslandene har et forutsigbart system. På den andre siden kan en slik innretting føre til at kapabilitetene kun anvendes til å utnytte deler av prioriteringslistene samarbeidene operere med, fremfor hele spekteret av muligheter. Dette er en ulempe som trekkes frem, og kan forklares med at Forsvaret utenfor miljøene direkte knyttet til samarbeidene har lite kjennskap til hvilke spekter av muligheter som finnes (Gohn-Hellum, 2021; Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Mer spesifikt kan det bety at personell med beslutningsmyndighet for iverksetting av operasjoner med behov for luftkapabiliteter ikke kjenner til avtaleverkene som tilhører avdelingene. Dette kan få konsekvenser for mulig anvendelsen av kapabilitetene. Paradokset her er avgivelse av suverenitet og «ability to act». Dersom medlemslandene ikke forstår avtaleverkene fullt ut, og de muligheter som finnes, så reduseres også evnen til handling. Som sjef for HAW kunne Gohn-Hellum oppleve at sjefen i Forsvaret anså SAC mer som en forpliktelse til NATO, ikke som en gripbar kapabilitet for Norge (Gohn-Hellum, 2021). En medvirkende årsak til dette kan være at avtaleverket (f.eks. MoU) ikke er allment tilgjengelig, det er informasjon som må oppsøkes. I tillegg kan det være vanskelig å forstå hva avtaleverkene faktisk innebærer. Sverige ønsket for eksempel å underlegge en C-17 til egen kommando over en tidsperiode i forbindelse med en øvelse, noe som ble avslått da det ikke var i henhold til MoU og operasjonskonseptet (ibid).

Et område Norge kunne benyttet kapabiliteten mer aktivt er ved krise og nødstilfeller, noe som gir prioritet over alle andre oppdrag. Norge har i dag fire C-130J taktiske transportfly og en avtale med flyselskapet SAS om å stille en Boeing 737 innen 24 timer. De fire C-130J benyttes ofte til

engasjement i utlandet, f.eks. i Mali, noe som kan bety redusert tilgjengelighet for nasjonale oppgaver, men skal kunne stille en C-130J innen 24 timer. Avtalen med SAS utgår i 2021, og Forsvaret har et pågående arbeid med hvordan dette skal videreføres (Forsvarsdepartementet, 2020c, s. 82). SAC og MMF er så langt ikke planlagt benyttet på dette feltet (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Begge samarbeidene tilbyr tilrettelagte fly for medisinsk evakuering, i tillegg kan de benyttes over lengre avstander og frakte betydelig mer personell og utstyr enn en C-130J eller en Boeing 737. Da MMF mottok sitt første fly sommeren 2020, kunngjorde FD dette ved en pressemelding, og viste blant annet til mulighetene innen medisinsk evakuering (Forsvarsdepartementet, 2020a). Det er uvisst hvorfor Norge ikke ønsker å benytte de flernasjonale samarbeidene, selv om mulighetene gjøres kjent av FD. Det vil være nærliggende å argumentere for at det er en kombinasjon av mangel på kunnskap, at Norge allerede har tilgang på andre ressurser (SAS avtalen) og at kapabilitetene ikke er underlagt nasjonal kontroll. SAS er heller ikke underlagt nasjonal kontroll, og det kan argumenteres for at Norge betaler ekstra for en tjeneste man faktisk har tilgang på gjennom SAC og MMF. I etterkant av skredulykken på Svalbard i 2016 utfordret Aftenposten Forsvaret Operative Hovedkvarter (FOH) på hvilke luftressurser Forsvaret kunne stille med ved større hendelser. SAC ble ikke nevnt som en mulighet her, selv om en slik hendelse ville kvalifisert til umiddelbar støtte i henhold til prioriteringslisten (Bentzrød, 2016). Nederland har benyttet denne muligheten ved flere anledninger og danner gode eksempler på hva som faktisk er mulig. I etterkant av at orkanen «Irma» traff St. Maarten i 2017, benyttet Nederland C-17 til å frakte personell og nød-utstyr til øygruppen så snart det var mulig å lande på flyplassen¹¹ (Gohn-Hellum, 2021). Selv om ikke kapabilitetene fra SAC og MMF kan underlegges nasjonal beredskap, vil de fortsatt være unike ressurser å benytte ved fremtidige kriser siden de gir bredde i tilgjengelige kapabiliteter. Dersom skredulykken på Gjerdrum julen 2020 hadde skjedd med tilsvarende omfang et mindre sentralt sted i landet, ville behovet for en slik bredde vært til stede.

Et annet forhold som angår MMF er betydningen av at Norge inngår avtale om kun 100 flytimer. Ifølge Forsvarsjefens Militærfaglige Råd (FMR) er Norges årlige behov for tankflytimer ved det laveste strukturalternativet (alternativ D) 500 timer (Forsvaret, 2019). Det kan legges til grunn at dette behovet representerer faktiske timer til lufttanking, ikke medregnet transport til og fra flybaser. Flytimene som vil være tilgjengelig fra MMF samarbeidet må da korrigeres for flytid til Ørlandet, hvor

¹¹ Flyplassen på St. Maarten ble lagt under vann da orkanen passerte, og fungerte kun som en provisorisk landingsstripe i ettertid for å ta imot nød-utstyr og frakte bort sivil befolkning. En sivil flymaskin ville sannsynligvis ikke operert under tilsvarende forhold.

trening med F-35 foregår¹². Luftforsvaret bekrefter at medlemskapet ikke dekker det faktiske behovet og at resten vil fortsatt leies, i hovedsak gjennom avtaler med USA (Krone & Kjølle, 2021). Videre ble det klart at NATO satte krav til norsk anskaffelse av tankfly gjennom NATO Defense Planning Process (NDPP), noe som kom frem etter at Klassekampen fikk innsyn i NATO dokumenter. Kravet gjelder to tankfly som må være klar til bruk i 2028 og 2029 (Lysberg, 2018). Et slik krav kan kun bestrides dersom Norge får medhold fra minst ett annet NATO-medlemsland, slik at nasjonen kravet gjelder for ikke kan nedlegge veto¹³. Norge fikk ikke medhold i at dette var et urimelig krav og må derfor overholde forpliktelsen (Krone & Kjølle, 2021; Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Luftforsvaret beskriver det norske bidraget til MMF som et nødalternativ, og FD som en mulighet til å få en fot innenfor samarbeidet. Det var viktig å være med på initiativet, og det ville vært fordelaktig om bidraget hadde vært større, men utfordringer ved å stille personell og kostnadene ved større deltakelse var styrende. MMF er heller ikke prioritert i inneværende langtidsplan (ibid). Luftforsvaret er inne i en periode med utskifting av flere kapabiliteter samtidig, noe som sannsynligvis er en medvirkende årsak til dette¹⁴. Det sentrale er at MMF er den beste løsningen for å dekke Norges behov for tankfly og NATOs krav om styrkemål (Krone & Kjølle, 2021; Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Norge har også mulighet til å utvide deltakelsen i samarbeidet på et senere tidspunkt (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Programmet har fortsatt opsjon på å anskaffe 2 fly til slik at totalen blir 11 fly (NATO, 2020b). Norge kan også leie tankflytimer av de andre nasjonene i MMF for å dekke eget behov dersom USA reduserer sin tilgjengelighet. I følge FMR var to tankfly det ønskede antallet for det høyeste strukturalternativet (alternativ A) (Forsvaret, 2019). Den beskjedne deltakelsen i MMF avdekker noen interessante forhold. For det første kan det virke som at dette er en kapabilitet Norge egentlig ønsker å leie, fremfor å eie. Den rimeligste løsningen er leie fra USA (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). NDPP kravet kan i tillegg virke som en byrde for Norge, og gir en ekstra kostnad både i anskaffelse og utvidelse av egen organisasjon, med bakgrunn i krav om å stille personell. Det er en stor forskjell på å leie 500 flytimer for å dekke eget behov, og å eie 2000 timer (tilsvarende to fly i MMF). Det er uvisst hvordan Norge i så fall ville anvendt de 1500 ekstra timene. Videre kan sammensetningen av medlemsland være en medvirkende faktor, noe som vil bli drøftet i de neste avsnittene.

¹² Som et eksempel kan et utgangspunkt være ett oppdrag til Ørlandet i måneden, med en total flytid på 8 timer. Da vil transport mellom Nederland og Ørland utgjøre 4 timer og faktisk tid til tanking 4 timer. Årlig vil dette utgjøre 96 flytimer, 48 timer til transport og 48 timer til tanking. (Utrekning basert på egen erfaring med tankflyoperasjoner).

¹³ Prosessen i NDPP omtales som «konsensus minus 1».

¹⁴ Forsvarets F-16 erstattes med F-35. P-3 Orion erstattes med P-8 og Sea King erstattes med AW-101 SAR Queen.

Det kollektive aspektet

Som det vises til i teoretisk bakgrunn og forskningsspørsmål 1, er det en tydelig kobling mellom de kollektive fordelene ved flernasjonalt samarbeid og luftmakt. Norges sterke tilknytning til NATO og behovet for å operere i en alliert kontekst, både hjemme i tilfelle krig, og i internasjonale operasjoner, gjør at deltakelse i SAC og MMF er viktige multilaterale forpliktelser. Et interessant aspekt som fremkommer her, er at det er viktig for Norge å vise vilje til deltakelse i flernasjonale samarbeid. Norge er grunnleggende positive til samarbeid, men ikke på bekostning av at kapabiliteten gir direkte nytte for Norge (Krone & Kjølle, 2021; Rognum, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021; Gohn-Hellum, 2021). Dette samsvarer også med bakgrunnen for medlemskapet i SAC, slik det ble beskrevet i stortingsproposisjonen, hovedformålet var behovet for strategisk transport (Forsvarsdepartementet, 2008). Samtidig viser Norge foreløpig begrenset interesse for deltakelsen i MMF. Dette er forhold som påvirker Norges nytte av medlemskapene i kollektiv forstand.

Den teoretiske bakgrunnen viser til hvordan medlemslandene kan dra nytte av samarbeidet på områder som standardisering og interoperabilitet. Det er naturlig at denne kompetansen tilegnes av personellet som tjenestegjør ved avdelingene, som så bringer den tilbake til egne nasjoner ved endt tjeneste. Her har Forsvaret en utfordring med å forvalte slik kompetanse. Begge samarbeidene omhandler operasjoner med avansert materiell og oppdragsløsning i en annen ramme enn hva som er vanlig i Norge. Flyoperasjoner er i tillegg forbundet med et bredt regime av sertifisering, regler og prosedyrer, omtalt som «kompetansebehov». At norsk personell eksponeres for ny kunnskap, bidrar til økt standardisering og forståelse for operasjoner i en flernasjonal ramme. Dette er viktige aspekter for Norge, som setter allianser og fellesløsninger høyt. Personellet får derfor en unik erfaring og kompetanse, som både personellet selv og Forsvaret kan dra nytte av senere i karrieren. Gohn-Hellum (2021) omtaler erfaringen personell får gjennom SAC deltakelse for «HAW University». Den kollektive ulempen ligger i at det ikke er noe system i Forsvaret som ivaretar den kompetansen personell tilegner seg i tjenesten ute. Personell som returnerer fra utlandet, blir ikke nødvendigvis gitt en stilling der de kan utnytte tilegnet kompetanse (Krone & Kjølle, 2021). Her kan det videre argumenteres for en sammenheng mellom forvaltning av personell og den generelt lave kunnskapen om SAC og MMF i Forsvaret, slik det er beskrevet tidligere. Igjen viser mangelen på oppfølging og forståelse for samarbeidene at Norge ikke evner å utnytte de fulle potensialene av medlemskapene.

Et annet forhold som utfordrer det kollektive aspektet, gjelder deltakelsen i MMF, der Norge trekkes både mot Europa og USA. FD viser til at den beskjedne andelen flytimer skaper et dilemma for Norge. Det er hensiktsmessig å støtte opp om europeiske initiativ som MMF da det både adresserer

kapabilitetsgapet og styrker den kollektive evnen til medlemslandene. Samtidig svekker den pågående leieavtalen med USA de samme aspektene (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Her er det uvisst hvorvidt Norges sterke bånd til USA er en del av regnestykket. Boeing har for eksempel gjort lobbyforsøk overfor Norge med formål om å tilby den amerikanske tankflyversjonen, Boeing KC-46 (ibid), men forsvaret har verken personell, organisasjon eller økonomiske rammer til å implementere en ny kapabilitet av denne typen (Krone & Kjølle, 2021). I teorien vektlegges viktigheten av at en stor nasjon tar ledelsen i samarbeidet, og at medlemslandene har noenlunde tilsvarende strategisk kultur. USA er ikke en del av MMF samarbeidet, og Tyskland er på nåværende tidspunkt det største medlemslandet. Det er velkjent at Tyskland har et anspent forhold til deltakelse i internasjonale operasjoner, noe Libya-krisen i 2011 viste (Anika Binnendijk, 2019, s. 9). Sett i lys av at operasjonskonseptet til MMF er mer ambisiøst enn SAC når det kommer til deltakelse i internasjonale operasjoner, er det naturlig for medlemslandene å vurdere mulige konsekvenser av sammensetningen av nasjoner. Dette aspektet vil bli diskutert i videre i avsnittet om sikkerhetsdilemma i allianser.

Med bakgrunn i aspektet «allianseavhengighet», og fordelene ved å knytte tettere bånd til allierte, kan det argumenteres for at det er lavere terskel for å støtte opp om initiativ der USA er representert. Dette gjelder også de tre andre samarbeidene SAC, AGS og AWACS. En av respondentene fra FD viser til at det også kunne ligge sikkerhetspolitiske aspekter bak Norges deltakelse i SAC, med bakgrunn i at det var et amerikansk initiativ, ikke bare Norges behov for transportfly (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Det kan tyde på at Norges forhold til USA er et viktig aspekt ved deltakelse i flernasjonale samarbeid. En fordel ved samarbeidene underlagt NATO er at USA alltid er involvert. Det samme er ikke en forutsetning ved samarbeid i «clusters», og kan være en årsak til at Norge setter behovet for kapabiliteten foran deltakelse i europeiske initiativ.

Sikkerhetsdilemma i allianser

Sikkerhetsdilemma i allianser berører de mest utfordrende aspektene ved flernasjonalt samarbeid. SAC har vært i drift i over 11 år, og støttet operasjoner i Afghanistan, Mali og Midtøsten. Dette gir et bredt grunnlag for å vise til mulige utfordringer i samarbeidet, noe Norge til nå ikke har erfart i større grad. «Caveats» har for eksempel kun vært brukt av nasjoner ved et fåtall ganger i HAW, uten konsekvenser for tillit og samhold i organisasjonen (Gohn-Hellum, 2021). MMF er fortsatt i startfasen og har ikke påbegynt operativ drift, det er derfor ingen konkrete erfaringer herfra. Aspektet må derfor også sees i lys av hypotetiske scenarioer som Norge og medlemslandene kan ende opp i, og analyseres i forhold til organisasjon og operasjonskonsept for de to avdelingene. Hypotetiske

scenarioer tilhører den øvre del av konfliktskalaen som bilateral konflikt og krig. I tillegg vil utfordringer ved daglig drift også trekkes frem.

Avtalen og operasjonskonseptet til SAC tillater ikke avgivelse av kapabiliteten til en operasjon eller styrkesjef. Det betyr at operasjonskonseptet følger samme operasjonskonsept uansett om det er i fredstid, bilateral konflikt eller krig. På den ene siden medfører det en sikkerhet mot å bli innblandet i uønskede konflikter, slik det blir beskrevet i forskningsspørsmål 1. Medlemslandene kan fortsatt benytte kapabiliteten for transport til et konfliktområde uten å involveres i den spesifikke operasjonen. Ved NATO operasjoner avgis de nasjonale styrkene til operasjonen først ved ankomst i operasjonsområdet (NATO, 2019, s. 66). Det betyr at SAC kan benyttes til intra-theatre operasjoner uten å være delaktig i den aktuelle konflikten. På den andre siden er kapabiliteten fortsatt et lovlig mål i henhold til folkeretten (Johansen, 2019). I de operasjonene SAC har støttet frem til nå, har ikke dette bydd på utfordringer da det i hovedsak dreier seg om asymmetriske konflikter. Dette kan endre karakter dersom kapabiliteten anvendes ved regulære konflikter. Transportfly kan være sårbare mål, noe som i den senere tid har vist seg i konflikten mellom Russland og Ukraina. I 2014 mistet Ukraina to militære transportfly til fiendtlig aktivitet (BBC, 2014).

Dersom Norge, eller et av medlemslandene, blir innblandet i en bilateral konflikt med en annen stat, kan det endre dynamikken for anvendelse av kapabiliteten. Et eksempel som trekkes frem av «Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge» er mulig bilateral konflikt mellom Norge og Russland (Tamnes, et al., 2015). I et slik scenario kan for eksempel Norge ønske å benytte SAC til å fly tropper til et sensitivt område. Dersom de andre medlemslandene ønsker å unngå innblanding, kan de avstå fra å støtte Norge i en slik situasjon. De andre nasjonene risikerer «entrapment» mens Norge risikerer «abandonment». Det samme scenarioet vil gjelde for Norge dersom andre medlemsland er innblandet i bilaterale konflikter. Om det er realistisk at medlemsland ønsker å benytte kapabiliteten ved slike scenarioer kan diskuteres. Fra den teoretiske bakgrunnen vises det til faktorer som tillit og solidaritet mellom medlemslandene. Underforstått kan det bety at medlemsland ikke benytter kapabiliteten i situasjoner som kan utfordre sikkerhetspolitikken til de andre medlemmene. På den andre siden kan det samme spørsmålet stilles dersom konflikten involverer flere av medlemslandene, f.eks. ved artikkel 5 operasjoner. I et slikt tilfelle kan felles strategisk kultur være styrende for hvor risikovillige nasjonene er. I begge scenarioer kan det uformelle lederskapet innad i samarbeidet, «lead nation», også ha innflytelse på hvordan nasjonene løser utfordringene. For Norges del vil en avgjørelse for eventuell deltakelse med norsk personell i sensitive operasjoner ligge på et høyt politisk nivå (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021).

Ved MMF tillater operasjonskonseptet avgivelse til internasjonale operasjoner, styrkesjefer og til medlemslandenes eget bruk. I tillegg presiserer MoU at medlemslandene må respektere hverandres behov, selv om det ikke politisk kan støttes av alle medlemslandene (Multi Role Tanker and Transport Capability, 2019). I lys av rollen til tankfly i luftoperasjoner er det hensiktsmessig at de innlemmes i operasjonene, og kan gjøres tilgjengelig for flere brukere. Som nevnt tidligere utøves luftmakt best i en ramme av alliansen. Det utvidete operasjonskonseptet i forhold til SAC kan potensielt by på flere utfordringer rundt alliansedynamikk, noe som også spesifiseres i forskningsspørsmål 1. Aspektet med kapabiliteter som blir lovlige mål ved deltakelse og støtte til konflikter vil også gjelde MMF, i tillegg vil kapabilitetene og de internasjonale besetningene ta direkte del i operasjonene og konfliktene. Dersom man tar utgangspunkt i det samme scenariet med bilateral konflikt, kan Norge i henhold til MoU få avgitt tankfly over en lengre periode for å understøtte egne jagerfly. Da Norge ikke stiller med flybesetninger i samarbeidet, betyr det at Norge fortsatt er avhengig av de andre medlemslandene for å gjennomføre slike oppdrag. Som avtalen sier skal de andre nasjonene respektere hverandres behov, og Norge er avhengig av tillit og solidaritet fra resten for at dette skal kunne gjennomføres. De største landene i samarbeidet, Tyskland og Nederland, stiller med så mange flybesetninger at de i praksis kan danne nasjonale besetninger og benytte flyene uten at de andre nasjonene involveres. En slik mulighet har ikke Norge. Hvorvidt Norge har planer om å innlemme MMF kapabiliteter i eget planverk for forsvar av Norge er uvisst, og vil være gradert informasjon. Utfordringen er om Norge får tilgang på kapabiliteten når det trengs, og unngår «abandonment». Igjen er dette et svært hypotetisk scenario, og det er uvisst hvordan Norge velger å forvalte medlemskapet ved en slik konflikt. Et mer realistisk scenario er også her konflikt som involverer flere av nasjonene. Med bakgrunn i operasjonskonseptet til MMF vil det medføre større nærhet til konflikten enn hva som er tilfelle i SAC da det vil være naturlig å underlegge kapabiliteten i de faktiske operasjonene.

Tillit og solidaritet, i tillegg til felles strategiske kultur, er også her viktige teoretiske faktorer som vil være avgjørende for at samarbeidet fungerer som tiltenkt. Med bakgrunn i Tysklands forhold til deltakelse i internasjonale operasjoner, vil det være naturlig å stille spørsmål ved deres rolle som «lead nation» i samarbeidet. I 2014 nedsatte Tyskland en kommisjon, «Rühe kommisjonen», for å undersøke Tysklands forhold til flernasjonalt samarbeid (Rühe, et al., 2015). I Tyskland må parlamentet godkjenne militære bidrag til internasjonale operasjoner, noe som gjør at den politiske opinionens mening kan overstyre regjeringens. Et slikt styresystem fremheves også i teorien for flernasjonalt samarbeid som et potensielt problemområde (Zandee, Drent, & Hendriks, 2016). Kommisjonen avdekket mangel på tillit blant allierte i forhold til Tysklands deltakelse i flernasjonale

samarbeid, der frykten er at Tyskland ikke vil godkjenne anvendelse av felles kapabiliteter (Rühe, et al., 2015, s. 21). Tiltakene kommisjonen foreslår er tettere dialog mellom regjeringen og parlamentet rundt mulig anvendelse av flernasjonale avdelinger, der parlamentet må godkjenne deltakelsen (ibid).

Her er det mulig å trekke noen paralleller til hvordan USA opptrer som «lead nation» i SAC. Erfaringer fra HAW viser hvor viktig det er at en stor nasjon tar lederskap i samarbeidet (Gohn-Hellum, 2021). Da de fleste medlemslandene har sterke tilknytninger til USA, er det enkelt å følge deres lederskap i avdelingen. På den andre siden kan det sterke lederskapet medføre at medlemsland ikke ønsker å utfordre visse avgjørelser. Selv om styret benytter konsensus, må innvendinger fortsatt forklares overfor resten, noe det kan være en høy terskel for å gjøre (ibid). I MMF er Tyskland og Nederland relativt likeverdige med tanke på andel flytimer (Multi Role Tanker and Transport Capability, 2019). Hvordan dynamikken blant medlemslandene arter seg når vanskelige avgjørelser skal tas er uvisst, men dersom sammensetningen fører til hyppigere bruk av veto og innsigelser kan, det ha en negativ effekt på tillit innad i organisasjonen. På den andre siden har Tyskland og Nederland lange tradisjoner med felles flernasjonalt samarbeid, der de positive effektene av dette bør kunne overføres til MMF. Teoretisk trekkes også historiske forbindelser frem som en viktig faktor ved samarbeid.

Et annet aspekt som omhandler tilgang på kapabilitet, er hvilket land som får prioritet dersom det oppstår et behov blant flere nasjoner samtidig, som f.eks. ved NATO artikkel 5 operasjoner. I henhold til MoU (SAC og MMF) er det de nasjonene som benytter flest flytimer som får prioritet, noe som medfører at Norge vil havne bakerst i rekkefølgen i MMF der bidraget kun er 1% (Multi Role Tanker and Transport Capability, 2019). Den samme utfordringen kan gjøre seg gjeldene dersom Norge ønsker å benytte MMF til medisinsk evakuering. Dersom en større internasjonal hendelse forekommer, som f.eks. tsunamien i 2004, og alle medlemslandene ønsker å benytte sin andel av programmet, vil Norge kunne havne bakerst. Respondenter fra både Luftforsvaret og FD viser til potensielle utfordringer rundt tilgang ved slike situasjoner (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021; Krone & Kjølle, 2021). En slik dynamikk går direkte imot tanken om at kapabiliteten skal kunne anvendes av Norge over hele konfliktskalaen.

Suverenitet

Diskusjonene over viser aspekter nasjoner må tas hensyn til ved vurdering av områder det er hensiktsmessig å inngå samarbeid om felles kapabiliteter på. Spesielt nasjonale sikkerhetspolitiske utfordringer er styrende for balansen mellom nasjonale kapabiliteter, og behov for felles

kapabiliteter. Norge trenger nasjonale kapabiliteter for å kunne håndtere situasjoner i nord, uten nødvendigvis å måtte involvere NATO (Gohn-Hellum, 2021). På den andre siden er Norge et lite land med begrensede ressurser til å dekke alle nødvendige kapabiliteter (Krone & Kjølle, 2021). Her er Norges balanse mellom nasjonale taktiske transportfly, og felles strategiske transportfly et godt eksempel. Det medfører at Norge fortsatt har autonomi over deler av konfliktskalaen, og kan anvende nasjonale kapabiliteter der felleskapabiliteter kan skape utfordringer for samarbeidene. Som teorien viser til, er nasjoners ønske om suverenitet og autonomi drivere for sikkerhetsdilemmaet i allianser. En slik balanse i kapabiliteter er derfor et viktig aspekt som skaper handlefrihet for et flankeland i NATO med grense til Russland. I intervjuet med respondenter fra FD fremkommer det at samarbeid som SAC og MMF har et aspekt av frivillighet (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). I hovedsak er det ingen andre forpliktelser annet enn nasjonalt behov som dikterer hvorvidt det er aktuelt å bli med i samarbeidet eller ikke. Denne logikken deles også av respondenter fra Luftforsvaret; samarbeidene må ha en anvendbar nytteverdi for Norge, og den må kunne benyttes over hele konfliktspekteret (Krone & Kjølle, 2021). Flernasjonalt samarbeid er nødvendig for Norge for å sikre bredde i den militære evnen, men det må være avklart hvilket formål samarbeidene skal treffe. Det negative aspektene ved avgivelse av suverenitet kan da lettere aksepteres og omgås, slik at samarbeidene operere autonomt, og ansees som nyttige for medlemslandene.

Suverenitet omhandler avgivelse av kommando til den flernasjonale avdelingen. Ved samarbeid i «clusters», der nasjonene danner et «steering board», er det nasjonene selv om avgjør anvendelsen av kapabiliteten gjennom etablering av MoU og «Concept of Operations» (CONOPS). Hvordan dette kan gi forskjellige utfall, er tydelig utfra forskjellene i operasjonskonsept mellom SAC og MMF. De fordeler og ulemper dette kan medføre er behørig diskutert i avsnittene over. Videre setter nasjonene selv begrensninger ved hvorvidt de ønsker å benytte det fulle spekteret av muligheter avtaleverket gir, eller om de vil begrense bruken til særskilte områder. For Norges vedkommende kommer det frem at lav kjennskap til avtalene kan være medvirkende årsaker til at Norge ikke fører et mer aktivt eierkapsforhold over f.eks. SAC. Mye tyder på at det samme vil gjelde for MMF, da på bakgrunn av den lave andelen flytimer. Norge har fått et større handlingsrom gjennom deltakelse i SAC og MMF, men utnytter ikke det fulle spekteret disse flernasjonale samarbeidene kan tilby. Spørsmålet blir da om Norge vektlegger fordelene ved «ability to act», eller ulempene ved avgivelse av suverenitet. Det første vil bety at kapabiliteten anvendes aktivt, mens det andre betyr at kapabiliteten ansees som et verktøy kun til spesielle formål. Dersom et medlemsland har en forutinntatt holdning til suverenitetsbegrepet, kan der virke som at det blir styrende for hvordan

kapabiliteten anvendes av nasjonen. For Norges tilfelle kan det late til at de tapte mulighetene egentlig er å finne i suverenitetsbegrepet, og at dette kan bidra til å forklare hvorfor det er lite kunnskap om samarbeidene. Norge hadde et tydelig behov for kapabilitetene da avtalene ble inngått, transport til og fra Afghanistan, men forutsetningene kan endres. Da må Forsvaret ha evne til å justere hensikten med medlemskapet slik at kapabiliteten fortsatt er relevant for Norge. Som vist til tidligere er dette langvarige forpliktelser.

Oppsummering

Analysen viser at Norges medlemskap i SAC og MMF i hovedsak følger de samme fordeler og ulemper som er utredet i kapittel 2. Allikevel fremstår det noen særegenheter, spesielt ved måten Norge forvalter medlemskapene på. For det første trekkes mangel på personell frem som en økonomisk ulempe, noe som er et paradoks i forhold til kostnadene som brukes på samarbeidene isolert sett. Videre fremkommer det at Forsvaret, utenfor miljøet direkte tilknyttet anvendelse av samarbeidene, har lav kjennskap til kapabilitetene og mulighetene de byr på. Dette får konsekvenser for hvorvidt kapabilitetene kan benyttes innen et større spekter av mulige bruksområder for Norge. I tillegg har Norge en særdeles lav andel flytimer i MMF, både i forhold til nasjonalt behov og til NATOs styrkemål. Forskjeller i operasjonskonsept mellom SAC og MMF, og sammensetning av medlemsland, kan også by på utfordringer. Dette kan være ved den øvre del av konfliktskalaen der MMF åpner for en mer aktiv anvendelse av kapabilitetene i operasjoner enn SAC. Samtidig er ikke USA medlem av MMF, noe som kan ha en innvirkning på Norges deltakelse i samarbeidet, gitt Norges nære sikkerhetspolitiske relasjoner med USA.

3.3 Norges medlemskap i AWACS og AGS

Bakgrunn

NATO Airborne Warning and Control System (AWACS) er et NATO-samarbeid mellom de 16 nasjonene Belgia, Tsjekkia, Danmark, Tyskland, Hellas, Ungarn, Italia, Luxembourg, Nederland, Norge, Polen, Portugal, Romania, Spania, Tyrkia og USA¹⁵. Samarbeidet ble etablert i 1978 og innebar felles

¹⁵ Da samarbeidet ble initiert på slutten av 1970-tallet var alle daværende NATO medlemsland deltakende, med unntak av England og Frankrike. Etter hvert som NATO har utvidet antall medlemsland har noen nasjoner i ettertid blitt involvert i samarbeidet. England deltar nå i samarbeidet ved at britiske AWACS stilles til disposisjon for NAEW&CF. Canada forlot samarbeidet i 2011.

anskaffelse og drift av 18 Boeing E-3A AWACS fly¹⁶, lokalisert i Geilenkirchen, Tyskland. I tillegg finnes det mindre fremskutte baser i Norge, Italia, Hellas og Tyrkia. AWACS eies og utøver oppdrag for NATO på vegne av samtlige NATO-medlemsland. Operativ drift ivaretas av de 16 medlemslandene. Samarbeidet ble etablert da NATO fikk et behov for å detektere trusselen fra lavtflygende sovjetiske jagerfly, noe som var et «*priority one requirement*» for NATO. AWACS kan detektere luftmål over land og sjøområder (ISR), og i tillegg bidra til kommando og kontroll (K2) over luftstyrker. Avtalen om drift av AWACS er foreløpig vedtatt å vare til 2035 (NATO, 2021a).

NATO Alliance Ground Surveillance (AGS) er et NATO- samarbeid innen anskaffelse og operativ drift av fem General Dynamics RQ-4D Phoenix, høytflygende droner. De 15 nasjonene Bulgaria, Canada, Tsjekia, Danmark, Estland, Tyskland, Italia, Latvia, Litauen, Luxembourg, Norge, Romania, Slovakia, Slovenia og USA har delt på anskaffelsen og vil stå for operativ drift. Flyene eies av NATO på vegne av samtlige NATO medlemsland, og er lokalisert på Sigonella i Italia. Samarbeidet ble etablert i 2009, men selve initiativet har pågått siden 90-tallet. AGS vil bidra med situasjonsforståelse til NATO og NATOs medlemsland gjennom overvåking av aktivitet på bakken eller på havoverflaten. Dette kan foregå fra stor høyde og lang avstand, uavhengig av værforhold og over lengre tid enn ved bemannede fly (NATO, 2021b). Avtalen om AGS samarbeidet varer i 30 år (NATO AGS, 2009).

AWACS og AGS bygger på samme organisasjonskonsept. AWACS er det første flernasjonale samarbeidet innen felles anskaffelse og drift av luftkapabiliteter, og har fungert som en standard for de andre samarbeidene oppgaven omfatter. For både AWACS og AGS danner respektive MoU grunnlaget for opprettelsen av et styre med representanter fra hvert av samarbeidenes medlemsland¹⁷. Styrene fungerer etter konsensusprinsippet, og alle medlemmers stemme teller likt, uavhengig av størrelsen på deltakelsen. Videre ivaretar operative avdelinger utøvelsen av oppdrag, mens anskaffelse, administrativ støtte og luftdyktighet ivaretas av diverse underavdelinger innen NATO, blant annet NSPA. Når det gjelder kommandoforhold er det et markant skille fra SAC og MMF til AWACS og AGS. Da avdelingen er underlagt NATO kommando, vil de operative underavdelingene motta oppdrag gjennom NATOs kommandokjede, ikke fra medlemslandene (NATO E-3A Cooperative Program, 1978; NATO AGS, 2009). Det innebærer at NATO direkte kontrollerer anvendelsen av kapabilitetene.

Operasjonskonseptene til AWACS og AGS, som beskrevet i respektive CONOPS, er gradert informasjon. Noe informasjon er likevel tilgjengelig i åpne kilder. AWACS har vært benyttet av

¹⁶ Antall operative fly er nå redusert til 14.

¹⁷ Styrene kalles for *Board of Directors* (BOD) i både AWACS og AGS.

alliansen i en årrekke, noe som gir et godt innblikk i operasjonskonseptet. AGS er fortsatt under etablering og har ikke begynt operativ flyging, det finnes derfor få eksempler på hvordan NATO planlegger å anvende kapabiliteten. I hovedsak skal kapabilitetene benyttes av NATO der alliansen har et behov. Dette kan være i form av NATO operasjoner der kapabiliteten underlegges en styrkesjef, eller som støtte til ikke-NATO operasjoner der allierte nasjoner er involvert. Eksempler på NATO-operasjoner er bruk av AWACS på Balkan, i Afghanistan og i Libya. Eksempler på støtte til ikke-NATO operasjoner er den pågående kampen mot ISIL i Syria, der AWACS overvåker luftrommet over Syria fra Tyrkia. I fredstid vil kapabilitetene gjøres tilgjengelig for medlemslandene ved utøvelse av luftromsovervåking, eventuelt deltakelse i trening og øvelser (NATO, 2021a; Tamnes, et al., 2015). AGS følger i hovedsak det samme operasjonskonseptet som AWACS ved at kapabilitetens egenskaper benyttes av NATO for å skaffe situasjonsforståelse på bakken. Et skille mellom AGS og AWACS er at AGS samler inn informasjon som analyseres etter at oppdragene er gjennomført. I et VG-intervju med den amerikanske sjefen for AGS, Phil Stewart, blir det opplyst at informasjonen som samles inn skal kunne gjøres tilgjengelig for alle NATOs medlemsland kort tid etter et oppdrag. I det samme intervjuet forklarer NATOs Generalsekretær, Jens Stoltenberg, at dronene også kan benyttes i f.eks. Barentshavet, og til å «se inn i» Russland (Johnsen, 2020). Det medfører at også NATOs medlemsland kan benytte kapabiliteten til å skaffe situasjonsforståelse i egne nærområder.

Det økonomiske aspektet

Som en småstat i NATO-alliansen er Norge grunnleggende tilhenger av fellesløsninger. Norge har deltatt i AWACS og AGS fra oppstarten av samarbeidene, og anser medlemskapene som nærmest obligatoriske forpliktelser til alliansen (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Her dreier samarbeidene seg også om særdeles dyre kapabiliteter. Rammen for anskaffelsen av 18 AWACS fly var ca. 1.8 milliarder dollar i 1977 (NATO E-3A Cooperative Program, 1978). Det er uvisst hva Norges del av dette var da kostnadsnøkkelen er gradert informasjon. Drift av AWACS dekkes i dag av NATOs fellesbudsjett (NATO, 2021c). For deltakelsen i AGS er Norges andel av kostnaden 3%, noe som utgjør ca. 39.9 millioner euro av den totale kostnadsrammen på 1,35 milliarder euro (2007). Denne kostnaden deles av de 15 medlemslandene, og dekker i hovedsak anskaffelse, administrasjon og driftskostnader for oppstartsfasen (NATO AGS, 2009). Når AGS er operativt, vil drift og vedlikehold dekkes av samtlige NATO-medlemsland gjennom fellesbudsjettet (Forsvarsdepartementet, 2020b). Da nasjonene ikke får direkte tilgang på kapabilitetene slik som er tilfelle i SAC og MMF, er industrifordeler en betydelig del av investeringskonseptet. Dette gir NATO-medlemsland incentiver til å delta i fellesløsninger. Med bakgrunn i Norges medlemskap i AGS har Kongsberg Defense levert

datasystemer for behandling av innsamlet data, også kalt SMARF (System Master Archival/Retrieval Facility) (Krone & Kjølle, 2021). Videre kan nasjonene dra nytte av tilførte midler i form av fellesinvesteringer. For Norges del har NATO blant annet gjort betydelige investeringer på Ørland flystasjon for å tilrettelegge for den fremskutte AWACS-lokasjonen (ibid).

Med bakgrunn i det teoretiske økonomiske aspektet, er ikke AWACS og AGS samarbeid som senker Norges forsvarsbudsjett. Videre er dette kapabiliteter Norge ikke kan ta seg råd til å anskaffe nasjonalt, men som man kan få tilgang til gjennom flernasjonalt samarbeid. Dette var også tanken da samarbeidet ble etablert, kapabiliteten var for kostbar til at NATO kunne forvente at enkeltnasjoner anskaffet dette selv (Tessmer, 1988). Dette samsvarer med den teoretiske bakgrunnen for flernasjonalt samarbeid. Videre fremkommer det at samarbeid om kapabiliteter tilknyttet alliansen anses som en obligatorisk forpliktelse, ikke en frivillig kostnad som SAC og MMF er. Det kan derfor argumenteres for at det økonomiske aspektet, for Norges del, ikke nødvendigvis handler om kapabilitetenes egenskaper, men at samarbeidet er fellesløsninger i en ramme av alliansen.

Mangel på kvalifisert personell er også et aspekt ved Norges deltakelse i AWACS og AGS. Norge har i senere tid redusert antall stillinger knyttet til AWACS fra 25 til 15, og det er utfordrende for Norge å stille kvalifisert personell til samarbeidet (Krone & Kjølle, 2021). De samme aspektene som drøftes for personell i SAC og MMF er også gyldige her.

Det strukturelle aspektet

Tilgang til en kapabilitet og «ability to act» arter seg noe annerledes ved kapabiliteter underlagt NATO. Medlemslandene har ikke direkte tilgang på kapabilitetene slik som er tilfelle for SAC og MMF, noe som medfører at anvendelse til egne formål blir noe begrenset. I tilfellene med AWACS og AGS er det derfor bieffekten av at kapabiliteten opererer i egne områder som gir en effekt. AWACS opererer jevnlig ut fra Ørland flystasjon, enten for å drive luftromsovervåking eller for å bidra til samtrening med egne styrker. I slike tilfeller får Forsvaret tilgang på luftbildet AWACS genererer, og kan benytte dette til å komplementere egne nasjonale systemer (Luftkrigsskolen, 2018, s. 50). Tilsvarende kan Norge benytte AGS operasjoner i nordlige områder til å få detaljerte oversiktsbilder som ikke kan tilegnes nasjonalt. Dette kan for eksempel være ved høy øvelsesaktivitet hos Russland, enten på fastland eller i internasjonalt farvann.

Sett i lys av den teoretiske bakgrunnen, bidrar begge samarbeidene til at europeiske nasjoner kan øke egen nasjonal kapasitet, selv om de ikke kan benytte kapabilitetene direkte. Her kan det trekkes

en parallell til forskningsspørsmål 1 og luftmaktens egenskaper. Ved at medlemslandene avgir all kontroll (suverenitet) over kapabiliteten, gir det AWACS og AGS samarbeidene friere hender enn det som gjelder for SAC og MMF. Det medfører at NATO kan utnytte det fulle spekteret av luftmaktens egenskaper da anvendelsen av kapabiliteten ikke skal tilfalle nasjonene som et visst antall flytimer til egen disposisjon, men brukes der NATO anser behovet som førende. Luftmaktens kjerneegenskaper gjør derfor at kapabilitetene relativt raskt kan støtte alle NATOs medlemsland. AWACS er for eksempel tilgjengelig på kort varsel dersom situasjoner skulle oppstå (Krone & Kjølle, 2021). Et eksempel kan være Kebnekaiseulykken i 2011, der en norsk C-130J styrtet i Sverige. Under søk og redningsaksjonen ble AWACS benyttet til å kontrollere de store luftressursene som søkte etter det savnede flyet¹⁸.

Gjennom Norges deltakelse i AGS fremkommer de samme utfordringene som ble avdekket for SAC og MMF, at Forsvaret har lite kjennskap til samarbeidet og til hvilke spekter av muligheter som finnes (Krone & Kjølle, 2021; Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Et eksempel som underbygger dette er at Forsvaret ikke involverte personell i AGS under kritiske faser som ved kontraktsinngåelser, selv om Norge er medlem av samarbeidet (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Dette forholdet skaper utfordringer for AGS- operasjoner i norsk luftrom, og for hvordan Norge kan anvende produktet AGS samler inn (ibid). Ingen åpne kilder beskriver hvilke muligheter Norge og Forsvaret får ved deltakelse i AGS, og det er uvisst hvordan Forsvaret har tenkt å benytte tilgang på kapabiliteten dersom NATO bruker den i Norge. På den andre siden har operasjoner med AWACS i Norge pågått i årtier uten å møte de samme utfordringene. Noe av svaret på dette kan ligge i tilknytningen til operative fagmiljø i Forsvaret. AWACS har en naturlig tilknytning til kontroll- og varslingsmiljøet i Luftforsvaret, og roterer jevnlig personell mellom AWACS og egen avdeling (Krone & Kjølle, 2021; Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). I tillegg benyttes AWACS i forskjellige typer operasjoner i Norge, noe som gjør at flere aktører blir eksponert for kapabilitetens egenskaper (Krone & Kjølle, 2021). Forsvaret opererer kun mindre droner, og har ikke inngående kjennskap til operasjoner med større droner slik AGS opererer. Derfor eksisterer det heller ikke et fagmiljø i Forsvaret som det vil være naturlig å koble kapabiliteten direkte til. Et forhold kan være at Norge kun anser kapabiliteten som en del av kostnadene ved NATO medlemskapet. Det betyr at man går glipp av mulighetene kapabiliteten tilbyr, men fortsatt bidrar til fellesskapet i en positiv forstand (Krone & Kjølle, 2021). Et interessant aspekt blir da forholdet mellom den aktive invitasjonspolitikken på ett området, og mangel på oppfølging av en spesifikk kapabilitet som kan bidra på et slikt område.

¹⁸ Basert på egne erfaringer som deltaker i søket.

Et tenkt bruksområde for AGS i Norge kan være overvåking av Russland, som Jens Stoltenberg formulerte det (Johnsen, 2020). En slik anvendelse kan skape et dilemma. Med bakgrunn i Norges balansegang overfor Russland, ønsker Norge at overvåking i nord utøves med nasjonale kapabiliteter (Bakke-Jensen, Norge er NATO i nord, 2018). Operasjoner med AGS vil da kunne utfordre den norske balansegangen. Videre er etterretningsinformasjon valuta blant nasjoner som har behov for informasjon innen særskilte områder (Krone & Kjølle, 2021). Det kan således være uhensiktsmessig for Norge om AGS overtar noen av disse oppgavene, og informasjonen blir tilgjengelig for alle 30 NATO medlemsland. På den andre siden er Norge kjent for å være veldig lojal overfor alliansen, og er avhengig av at alliansen fungerer godt (Eide, 2021). Dersom andre NATO-medlemsland med etablerte interesser i de samme områdene ønsker å benytte AGS der, kan det være vanskelig for Norge å motsette seg dette. Hvordan denne dynamikken vil arte seg i praksis er uvisst, men FD viser til viktigheten av oppfølging og forståelse for operasjonskonseptet til AGS (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Et konkret eksempel på en tilsvarende dynamikk har forekommet i forbindelse med AWACS operasjoner i Tyrkia de senere år. Med bakgrunn i at AWACS har mange avanserte sensorer, og kan overvåke et relativt stort område, er det ilagt begrensninger på hvilke områder over Tyrkia AWACS kan operere i. Tyrkia har ikke direkte kontroll på den informasjonen som AWACS samler inn, noe som kan være utfordrende i forbindelse med nasjonal aktivitet som foregår i de samme områdene. Bruk av felleskapabiliteter i slike situasjoner kan derfor være krevende (Eide, 2021).

Det kollektive aspektet

I forskningsspørsmål 1 vises det til sammenhengen mellom det teoretiske kollektive aspektet, og luftoperasjoner i en flernasjonalt ramme. Egenskapen «allianseavhengighet» viser at luftoperasjoner best utøves i en ramme av alliansen. Derfor er underleggelsen av AWACS og AGS til NATOs kommando unikt. AWACS omtales av alliansen selv som NATOs flaggskip (Eide, 2021). I tillegg ser NATO det som en fordel å vise tilhørighet til andre flernasjonale samarbeid, som SAC og MMF. Slike samarbeid viser vilje blant NATOs medlemsland til å bidra til fellesskapet og øker samtidig NATOs relevans (ibid). Dette styrker muligheten til å knytte tettere bånd mellom allierte ved deltakelse i flernasjonale samarbeid, selv om det gjøres utenfor alliansens kontroll. Det kollektive aspektet er således selve kjernen i samarbeidene AWACS og AGS. Begge kapabiliteter har som hovedhensikt å gi beslutningstakere økt situasjonsforståelse og kontroll over operasjoner. Når AWACS opererer som en K2-plattform i luftoperasjoner, er det selve navet som holder luftoperasjonen i gang. Likeledes vil AGS kunne gi beslutningstakere verdifull informasjon som styrker deres beslutningsgrunnlag når

krevende avgjørelser skal tas. Analysen fra det økonomiske aspektet viser at koblingen til NATO kan være det viktigste aspektet for Norge. Dette fremheves også av Brigader Gjermund Eide; «*det som er bra for NATO, er bra for Norge*» (Eide, 2021).

En viktig fordel ved AWACS samarbeidet er at det styrker europeisk samhold (Krone & Kjølle, 2021). Det viser at *allianseavhengighet* knytter nasjoner sammen gjennom de flernasjonale samarbeidene. Et eksempel er fordelen Norge får ved at AWACS har en fremskutt base på Ørland, og jevnlig opererer der med multinasjonale besetninger. I tillegg bidrar økt interoperabilitet og standardisering til mer effektiv utøvelse av multinasjonale luftoperasjoner. Kapabiliteter underlagt NATO har den fordelen at de kan eksponeres for alle alliansens medlemsland, noe som igjen bidrar til økt interoperabilitet blant nasjonene. AWACS' luftromsovervåking over Romania i etterkant av Russlands annektering av Krim i 2014 er et godt eksempel på dette. Romania var ikke vant til operasjoner med AWACS, noe som førte til flere utfordringer i begynnelsen. Det positive var at problemene raskt løste seg da Romania ble eksponert for den allierte aktiviteten, og fikk erfaring med bruk av allierte prosedyrer (Krone & Kjølle, 2021). Nasjonal tilrettelegging for alliert aktivitet er derfor et viktig aspekt for å fremme tilknytningen til alliansen. AWACS opererer ofte i Norge fordi det er tilrettelagt for operasjoner her, og norsk personell kjenner til operasjonsmønstre og prosedyrer. Hadde ikke Norge deltatt i operativ drift av AWACS, ville heller ikke AWACS operert regelmessig i Norge (Krone & Kjølle, 2021). Det viser hvor viktig interoperabilitet og tilrettelegging er ved allierte luftoperasjoner.

Her kan det trekkes en parallell til Norges utfordringer ved tilrettelegging og kunnskap om AGS-operasjoner. Dersom Norge ikke blir eksponert for AGS, vil Forsvaret miste muligheten til å bygge interoperabilitet mellom egne avdelinger og AGS. Gjermund Eide (2021) viser til at nasjonene enda ikke har forstått bredden av mulighetene AGS vil gi, men når dette blir erfart, kan det bli rift om anvendelsen av kapabiliteten. Dersom Norge ikke følger opp mulighetene, kan det føre til at Norge ikke prioriteres når AGS blir operativ (Krone & Kjølle, 2021).

Integrerte operasjoner med AGS kan for eksempel være nyttig i lys av det norske initiativet om et tydeligere alliert maritimt nærvær i Nord-Atlanteren, noe som er et ledd i en mer aktiv norsk invitasjonspolitik (Tamnes, 2019, s. 57).

Sikkerhetsdilemma i allianser

Med bakgrunn i avgivelse av kommando til NATO, vil sikkerhetsdilemma for AWACS og AGS arte seg noe annerledes enn beskrevet for SAC og MMF. «Abandonment» for kapabiliteter underlagt

alliansen kan forekomme dersom ett eller flere medlemsland ilegger restriksjoner for anvendelsen av kapabiliteten, slik at den ikke kan benyttes til et spesifikt oppdrag eller operasjon. «Abandonment» vil i så fall gjelde hele alliansen. Grunnlaget for en slik avgjørelse vil kunne stamme fra nasjoners frykt for «entrapment», ved å bli assosiert med en uønsket konflikt. En slik situasjon har til nå ikke forekommet, men som det er blitt vist til tidligere, er det erfaringer ved bruk av AWACS som berører dette temaet.

I forbindelse med AWACS' deltakelse i NATO-operasjonen i Libya, «Operation Unified Protector», var det bekymring for at Tyskland kunne blokkere anvendelsen av AWACS (Mueller, 2015, s. 20). Bekymringen var rettet mot Tysklands avgjørelse om å avstå fra å stemme for FN resolusjonen som åpnet for intervensjon i Libya (UNSCR 1973). Avgjørelsen førte til uttrekking av alt tysk militært personell involvert i operasjonen, inkluderte tyske besetningsmedlemmer på AWACS (Michel, 2014, ss. 117-118). Tyskland hadde allerede avstått fra deltakelse i AWACS operasjoner i Afghanistan, og grunnet antallet tysk personell involvert i samarbeidet, kunne dette nå påvirke samarbeidets evne til å utføre oppdraget i Libya. Utfordringen ble løst ved at Tyskland likevel valgte å benytte tyske besetningsmedlemmer for AWACS operasjoner i Afghanistan, noe som frigjorde andre nasjoners besetningsmedlemmer til bruk i Libya (Anika Binnendijk, 2019, s. 27; Moland, 2013)¹⁹. Denne situasjonen skapte i ettertid usikkerhet rundt medlemslandenes tilgang til felles kapabiliteter, dersom det skulle oppstå uenighet ved fremtidige konflikter (Michel, 2014, s. 118). På den andre siden kan NATOs mekanismer for å ta avgjørelser i «North Atlantic Council» (NAC) bidrar til å forhindre at abandonment forekommer i slike situasjoner. Gjermund Eide (2021) viser til fordelene ved at avgjørelser tas ved bruk av konsensus i NAC, man sier ikke «ja», ingen sier «nei». Gjennom konsensus av NATO deltakelsen i Libya ble operasjonen godkjent da ingen nasjoner motsatte seg den, inkludert Tyskland. Aksept trenger ikke bety at alle nasjoner ønsker å være med på operasjonen, men det vil være veldig spesielt om en nasjon i ettertid forhindrer bruk av en NATO-kapabilitet i en operasjon de allerede har gitt aksept for (ibid). Derfor er det liten sannsynlighet for at «abandonment» er et reelt aspekt ved kapabiliteter underlagt NATO. Som historien viser, ble AWACS benyttet i Libya-operasjonen. I forskningsspørsmål 1 trekkes faren for «entrapment» frem under aspektet «allianseavhengighet». Dette eksempelet viser at dynamikken rundt samarbeid kan endres når kapabiliteten deltar i internasjonale operasjoner, og at medlemsland faktisk kan være bekymret for «entrapment». Den negative effekten er tap av tillit i alliansen i forbindelse med tilgang på kapabiliteten ved fremtidige operasjoner.

¹⁹ Masteroppgaven *It's a kind of Magic?* av Freddy Moland, gir en detaljert beskrivelse av utfordringene knyttet til Tyskland og AWACS operasjoner i Afghanistan og Libya.

Koblingen til NAC og NATO-operasjoner er forhold som ikke påvirker operasjoner med SAC og MMF på tilsvarende måte. Likeledes går det an å trekke paralleller mellom godkjente NATO-operasjoner i NAC, og bruk av MMF. Det vil være krevende for samarbeidet dersom et medlemsland nedlegger veto i samarbeidets «steering Board» for bruk av en felles kapabilitet i en operasjon de stilltiende har gitt aksept for i NAC (Eide, 2021). Det er nettopp slike forhold den tyske «Rühe-kommisjonen» i etterkant av Libya har forsøkt å avklare, der kommisjonen ønsket å se på parlamentets medbestemmelsesrett ved bruk av tysk forsvarspersonell i utenlandsoperasjoner (Rühe, et al., 2015). Som diskusjonen viser er det tvilsomt at «abandonment» vil være et reelt alternativ ved fremtidige operasjoner. Men prosessene kan for eksempel føre til at det tar lengre tid før kapabilitetene gjøres tilgjengelig i de spesifikke operasjonene, eller at uenigheter i alliansen kommer tydeligere til syne. Internasjonale operasjoner er kun et speker på konfliktskalaen som kan ha betydning for anvendelsen av kapabilitetene. Dersom det skulle oppstå en mer krevende konvensjonell konflikt i Europa, som for eksempel utløser Artikkel 5, vil det være helt klart at kapabilitetene er tilgjengelige som NATOs verktøy.

Suverenitet

Med bakgrunn i teori om flernasjonalt samarbeid, er et viktig aspekt ved suverenitet balansen mellom nasjonale og felles kapabiliteter. Både AWACS og AGS kan komplementerer Norges behov, men deltakelsene ansees mer som en forpliktelse til alliansen, enn det faktiske behovet for en kapabilitet (Rognmo, Weber, Rike, & Sundvoll, 2021). Det kan således være vanskelig å bedømme suverenitetsaspektet når det gjelder kapabiliteter som gir best nytte når de er underlagt alliansens kommando, og når Norge anser medlemskapet som viktigere enn selve kapabiliteten.

Videre viser forskningsspørsmål 1 til potensielle utfordringer ved at kapabiliteter underlagt NATO kommando kan påvirkes av alle NATOs medlemsland. Med bakgrunn i analysene over kan det virke som om dette ikke er en reell utfordring. AWACS operasjoner i Libya ble ikke nevneverdig forhindret av Tysklands valg om å ikke støtte operasjonen. Bruk av «caveats» er en sikkerhetsfunksjon for medlemslandene som er inkludert i avtaleverkene, selv om bruken kan bli sett på som et onde av styrkesjefer (Diesen, 2013). Spørsmålet om tilgang på en kapabilitet i internasjonale operasjoner virker å være en større utfordring for NATOs evne til å gjennomføre oppdrag, enn en ulempe for medlemslandene generelt.

Det som er avgjørende for medlemslandene er tilgang på kapabiliteten i lys av kollektivt forsvar. Her vil AWACS og AGS være essensielle ressurser ved utøvelse av militære operasjoner i en alliert ramme.

Ved at NATO har kommando over kapabilitetene, gir det alliansen konkrete verktøy som kan benyttes over et bredt spekter av muligheter. Tyrkia har ved to anledninger mottatt støtte fra AWACS i forbindelse med Artikkel 4 konsultasjoner. Den første gangen var i forbindelse med Irak krigen i 2003, den andre gangen var i 2015, en operasjon som fortsatt pågår (NATO, 2015; NATO, 2003; NATO, 2017; NATO, 2019). Anvendelsen av AWACS ved slike situasjoner er et betydelig signal fra alliansen. Vissheten av at felleskapabiliteter kan stilles til disposisjon for alliansens medlemmer ved krevende situasjoner eller sikkerhetspolitiske kriser er en trygghet for alle medlemmer av alliansen.

I forhold til anvendelse av kapabiliteter ved den øvre delen av konfliktskalaen virker det som kapabiliteter underlagt NATO kommando kan gi høy grad av potensiell tilgjengelighet. Med det menes at alliansen allerede er forpliktet til kollektivt forsvar av dets medlemmer, og da vil NATOs egne kapabiliteter være sentrale ved gjennomføring av slike oppdrag. Dette er kapabiliteter NATO trenger, ikke nasjonene (Eide, 2021). For de to kapabilitetene, AWACS og AGS, kan suverenitet i lys av avgivelse til NATO derfor ansees som et positivt aspekt. Dette er en forskjell fra SAC og MMF, der anvendelsen av kapabiliteten ved den øvre delen av konfliktskalaen kan være mer utfordrende.

Oppsummering

Analysen av AWACS og AGS samsvarer også i stor grad med fordelene og ulempene utredet i kapittel 2, men grunnet tilhørigheten til NATO fremtrer en del av aspektene annerledes enn for SAC og MMF. Her kommer også en del av de samme momentene fra forrige analyse frem, som forvaltning av medlemskapene og utfordringer ved å stille personell. Dette er aspekter som påvirker Norges deltakelse i samarbeidene. Videre anser Norge medlemskap i samarbeidene mer som en forpliktelse til alliansen enn som et behov for en kapabilitet. I forhold til at NATO har kommando over kapabilitetene betyr det at nasjonene ikke kan benytte kapabilitetene direkte, noe som svekker det strukturelle aspektet for nasjonene. På den andre siden forsterkes det kollektive aspektet ved at NATO får større handlingsrom. Det kan også virke som om kapabiliteten har potensielt høyere grad av tilgjengelighet for NATOs medlemsland ved situasjoner tilknyttet den øvre del av konfliktskalaen, som ved konvensjonell krig der Artikkel 5 utløses.

4 Konklusjon

Som innledningen viser, virker flernasjonale samarbeid innen luftkapabiliteter å være et positivt unntak sett i lys av skiftet i fokus som kom etter 2014. Med bakgrunn i dette er oppgaven et forsøk på å belyse hvilke fordeler og ulemper Norge erfarer med deltakelsen i de fire samarbeidene SAC, MMF, AWACS og AGS.

Opgaven startet med å utlede fordeler og ulemper fra det teoretiske bakgrunns materialet innen flernasjonalt samarbeid. Her ble økonomi, tilgang på en kapabilitet (strukturelt aspekt) og samarbeid med andre nasjoner (kollektivt aspekt) trukket frem som fordeler. Sikkerhetsdilemma i allianser og spørsmål om suverenitet ble trukket frem som ulemper. Disse variablene dannet grunnlaget for den videre analysen i oppgaven. I forskningsspørsmål 1 ble variablene videre konkretisert ved å sammenkoble luftmaktsteori og teori innen flernasjonalt samarbeid. En slik sammenkobling gjør at fordelene og ulempene sette i kontekst med den videre analysen, samtidig som det fremhever noe av bakgrunnen for at luftkapabiliteter er spesielt egnet for flernasjonale samarbeid. I

Forskningsspørsmål 2 og 3 ble fordelene og ulempene analysert i forhold til Norges deltakelse i de fire aktuelle samarbeid, SAC, MMF, AWACS og AGS. Konklusjonen gir en sammenfatning av de tre forskningsspørsmålene i forhold til hver variabel, og vil på den måten gi et svar på oppgavens problemstilling i lys av den teoretiske bakgrunnen. I hovedsak viser det seg at funnene samsvarer med den teoretiske bakgrunnen, men at nasjonale forhold kan ha en negativ innvirkning på flere av aspektene. Et funn som er spesielt interessant er den relativt beskjedne interessen det norske Forsvaret viser for samarbeidene og de muligheter kapabilitetene byr på.

Det økonomiske aspektet viser til to potensielle former for innsparinger ved samarbeid, enten ved reduksjon av forsvarets totale driftskostnader, eller ved å få tilgang til nye kapabiliteter til en lavere pris. Luftmaktsteori fremhever her høye kostnader ved luftkapabiliteter, noe som gjør det økonomisk fornuftig å dele på kostnadene. Spesielt anskaffelseskostnader, driftskostnader og kompetansebehov trekkes frem som særegenheter ved luftmakt. Casene viser at Norge deltar i samarbeidene for å få tilgang på kapabiliteter Norge ellers ikke kunne tatt seg råd til nasjonalt. I tillegg fremkommer det at medlemskapene i AWACS og AGS er viktigere for Norges forhold til NATO enn behovet for de aktuelle kapabilitetene. Oppsummert betyr det at Norge har en økonomisk fordel av medlemskapene SAC og MMF da dette er ønskede kapabiliteter for Norge, mens medlemskapet i AWACS og AGS bærer et større preg av å vise velvilje overfor NATO. Medlemskap i kapabiliteter tilknyttet NATO gir på den andre siden økonomiske fordeler i lys av NATO-investeringer i Norge og industrifordeler. Videre blir tilgang på personell trukket frem som en utfordring under det økonomiske aspektet. Dette er ikke

dekket av teori innen flernasjonalt samarbeid, men aspektet fremheves av luftmaktsteori. Dette fremstår derfor som en nasjonal ulempe i forhold til hvordan Norge forvalter medlemskapene.

Det strukturelle aspektet viser til fordelene ved å ha tilgang på en kapabilitet, populært omtalt som «ability to act», selv om tilgangen medfører visse begrensninger. Luftmaktsteori viser her hvordan kapabiliteter tilknyttet luftmaktens støtteroller egner seg til bruk for medlemslandene ved at de er anvendbare over et stort spekter av oppgaver. Videre viser luftmaktens kjerneegenskaper hvordan luftkapabiliteter er særlig egnet for samarbeid da medlemslandene lettere kan dele på anvendelsen og tilgangen på kapabiliteten. Her fremkommer det noen forskjeller mellom casene, spesielt ved samarbeidene tilknyttet NATO. Medlemskapet i SAC og MMF viser hvordan Norge kan benytte en nasjonal andel av flytimene for å utføre nasjonale oppgaver. Ved AWACS og AGS er det derimot NATO som har kommando og kontrollerer anvendelsen av flytimer. Oppsummert betyr det at samarbeid der kapabiliteten fortsatt er underlagt medlemslandenes kontroll, som SAC og MMF, gir medlemslandene en fordel gjennom direkte tilgang på en kapabilitet. Dette aspektet scorer noe svakere ved samarbeid underlagt NATO da nasjonene ikke får en andel av flytimene, eller kan kontrollere anvendelsen iht. nasjonale behov. For kapabiliteter underlagt NATO blir fordelene større i lys av det kollektive aspektet. Videre fremkommer det også her et aspekt som ikke omhandles av teorien. Det dreier seg om Norges forvaltning av medlemskapene. Analysen viser at det er relativt liten interesse for samarbeidene i Forsvaret, noe som medfører at Norge går glipp av mulige bruksområder for kapabilitetene. For SAC og MMF betyr det mer spesifikt at Norge ikke utnytter mulighetene for bruk av kapabiliteten ved f.eks. kriser og medisinsk evakuering. For AGS betyr det at Norge ikke har tilrettelagt for operasjoner over norsk territorium, eller vurdert mulige nytteområder som tilgang på kapabiliteten gir. Videre fremkommer det også at Norges eierandel i MMF, 100 flytimer, er mindre enn nasjonalt behov og NATOs styrkemål. Slike forhold viser at Norge ikke utnytter alle fordelene ved det strukturelle aspektet. I tillegg viser det at nasjonal forvaltning av medlemskap er en viktig faktor som ikke er omtalt i teorien.

Det kollektive aspektet viser til hvordan samarbeid om kapabiliteter kan styrke nasjoners militære evne, og hvordan dette kan gjøre europeiske nasjoner bedre egnet til å møte felles sikkerhetsutfordringer. Innen luftmakt utøves luftoperasjoner hovedsakelig i en ramme av alliansen, noe som omtales som allianseavhengighet. Det å knytte seg nærmere allierte gjennom samarbeid ansees som en fordel da det fører til økt interoperabilitet og standardisering mellom nasjonene. Dette er et viktig aspekt som fremheves både innen teori for luftmakt og flernasjonalt samarbeid. Med bakgrunn i at luftoperasjoner utøves under et strengt regime av regelverk og prosedyrer, blir

det spesielt egnet for samarbeid. Gjennom samarbeid kan økt standardisering og interoperabilitet utfylle kompetansebehovet luftoperasjoner er avhengig av. Også her fremkommer det noen forskjeller mellom casene. Norge er hovedsakelig medlem av SAC og MMF fordi det er behov for kapabiliteten, ikke nødvendigvis fordi det gjøres i en kontekst av allierte nasjoner. Dette fremstår motsatt i forhold til AWACS og AGS der det er selve alliansen man ønsker å støtte, mens behovet for kapabiliteten ikke er like viktig. På den andre siden er det også en fordel at kapabiliteter som alliansen behøver er underlagt alliansens kommando, noe som forsterker det kollektive aspektet for AWACS og AGS, og dermed for alle NATOs medlemsland.

Videre fører Norges forvaltning av medlemskapene også til ulemper under det kollektive aspektet. Særlig blir det fremhevet at den kompetansen personell tilegner seg i utlandet ikke nødvendigvis utnyttes, noe som kan bety at kunnskapen ikke videreføres til Forsvaret. Et slik mønster kommer tydelig til syne ved Norges medlemskap i AGS, der Forsvaret har vist lav interesse for samarbeidet og ikke er forberedt på potensielle operasjoner med AGS i Norge. Dette skiller seg ut fra AWACS, som jevnlig opererer i Norge. Gjennom mange års operativ drift har kapabiliteten blitt en integrert del av Kontroll og Varslings i Luftforsvaret, noe som er en kollektiv fordel for Norge.

Det kollektive aspektet kan også ha noe å si for sammensetningen av medlemsland i samarbeidene. MMF er det eneste av samarbeidene der USA ikke deltar, og det kan virke som om Norge har et dilemma med å avklare hvorvidt tilknytningen til USA eller medlemskapet i MMF bør være styrende for tilgang på tankfly. Det som er avklart er at MMF kan dekke både Norges behov og NATOs krav om styrkemål. Oppsummert er det tydelig at det kollektive aspektet gir fordeler til Norge, men det er ikke alle fordelene som utnyttes. I forhold til SAC og MMF er tilgangen på kapabilitet viktigst, mens for AWACS og AGS er støtten til NATO viktigst. Mange av de kollektive fordelene tilegnes av personell som tjenestegjør ved avdelingene, og det kan derfor være deres mulighet til å anvende kunnskapen i ettertid som gir en fordel for Norge. Dette ha fungert for AWACS grunnet lang tids operativ drift, men det finnes ingen prosess som gjør at det samme kan gjelde for andre samarbeid.

Sikkerhetsdilemma i allianser omtales i hovedsak som en ulempe ved flernasjonalt samarbeid. Dynamikken beveger seg mellom faren for «entrapment» og frykten for «abandonment», der nasjoners ønske om suverenitet og autonomi er drivere for sikkerhetsdilemmaet. Gjennom analysen i forskningsspørsmål 1 viser det seg at kapabiliteter tilknyttet luftmaktens støtteroller kan gjøre det enklere å håndtere aspektene rundt sikkerhetsdilemmaet. Dette kan også være en forklaring på hvorfor teoretikere anbefaler samarbeid rundt «enablers». Analysen av de fire casene viser at forskjeller mellom samarbeidenes operasjonskonsept kan gi forskjellig utfall i lys av sikkerhetsdilemmaet. SAC tillater ikke avgivelse til operasjoner og følger samme operasjonskonsept

uansett om det er fred eller krig. MMF derimot, tillater avgivelse til operasjoner og nasjonale situasjoner. Dette medfører at MMF potensielt kan eksponere medlemslandene for flere konfliktsenarioer enn SAC. Videre er Tyskland «lead nation» i MMF, samtidig som landet behøver parlamentarisk godkjenning for bruk av styrker i internasjonale operasjoner. Dette kan potensielt by på utfordringer rundt tilgangen på kapabiliteten ved sensitive operasjoner, noe Tysklands avståelse fra deltakelse i Libya operasjonen viste. SAC har således et forutsigbart operasjonskonsept og har operert uten større utfordringer siden 2009. Med bakgrunn i luftmaktens støtteroller og operasjonskonseptet til SAC ansees det som lite sannsynlig at sikkerhetsdilemmaet vil være en utfordring ved Norges medlemskap der. MMF kan på den andre siden potensielt by på utfordringer både innen «abandonment» og «entrapment». Medlemskapet kan føre til ulemper for Norge dersom kapabiliteten ikke gjøres tilgjengelig ved nasjonalt behov, eller ved at allierte land ønsker å involvere norsk personell i operasjoner som ikke støttes av Norge. AWACS og AGS er allerede underlagt NATO, og det vil således være naturlig at kapabilitetene benyttes i NATO-operasjoner. Her medfører også bruk av konsensus i NAC en fordel når NATO-operasjoner skal etableres. Når en operasjon godkjennes ved konsensus, har alle nasjoner stilltiende godkjent den aktuelle operasjonen, og det vil være unaturlig å blokkere en felles kapabilitet i etterkant av dette. For Norges del er det i nasjonal interesse å støtte opp om NATO-operasjoner, og det virker derfor ikke som at sikkerhetsdilemmaet ved medlemskap i AWACS og AGS fører til ulemper for Norge.

Suverenitet i forbindelse med flernasjonalt samarbeid dreier seg om hvorvidt en nasjon får tilgang på en kapabilitet. Nasjoner står overfor et valg hvorvidt det er hensiktsmessig å beholde nasjonal kontroll og autonomi over kapabiliteter, eller å inngå samarbeid. Dynamikken mellom suverenitet og «ability to act» betyr at samarbeid som gir direkte tilgang på en kapabilitet får en fordel som potensielt er større enn ulempen tap av suverenitet medfører. Både SAC og MMF er tilknyttet luftmaktens støtteroller, noe som innebærer at det er hensiktsmessig å dele på kapabiliteten, i tillegg til at operasjonskonseptet kan avklares mellom medlemslandene for å unngå sensitive områder. Norge har et behov for tjenestene SAC og MMF utøver, men behovet er ikke absolutt, noe som betyr at autonomi ikke er en forutsetning her. SAC og MMF kommer i tillegg til nasjonale kapabiliteter, og Norge har allerede en viss autonomi gjennom konfliktspekteret. I lys av dette bør ikke avgivelse av suverenitet innen rollene SAC og MMF utøver medføre større ulemper for Norge. Det eneste aspektet kan være dersom Norge har et nasjonalt behov for MMFs tankfly og ikke får tilgang på kapabiliteten. Dersom SACs fly ikke gjøres tilgjengelig, kan transport fortsatt dekkes gjennom nasjonale kapabiliteter som C-130J. For Norge er derfor fordelene ved tilgang på en kapabilitet større enn ulempen ved å dele på den. Et begrensende moment er Norges forvaltning av medlemskapene,

der det kan virke som at mangelen på kunnskap i Forsvaret rundt de aktuelle samarbeidene medfører at kapabilitetene ikke utnyttes optimalt.

Suverenitetsaspektet får en noe annen dynamikk ved AWACS og AGS. På den ene siden medfører avgivelsen av kontroll til NATO at medlemslandene ikke får benytte kapabilitetene direkte. På den andre side er dette kapabiliteter som best kontrolleres av NATO, i en ramme av alliansen. Det medfører at kapabilitetene vil gjøres tilgjengelig for medlemslandene i tilfelle krig eller konflikt, noe som ikke nødvendigvis er tilfelle ved SAC og MMF. Suverenitetsbegrepet er således noe misvisende for kapabiliteter underlagt NATO da samarbeidene medfører en større mulighet for tilgang på kapabilitet ved den øvre delen av konfliktspekteret. For Norge er dette en fordel da NATO er den viktigste sikkerhetsgarantien Norge har.

Oppsummert tegner det seg et bilde av at flernasjonalt samarbeid innen luftkapabiliteter tilhørende støtteroller er spesielt egnet til samarbeid. Dette med bakgrunn i at luftmaktens egenskaper forsterker de teoretiske fordelene, mens luftmaktens roller reduserer effekten av ulempene til sikkerhetsdilemma i allianser og avgivelse av suverenitet. Sammenkoblingen av teoriene som leder til denne «harmonien» mellom samarbeid og luftkapabiliteter, åpner for et interessant spørsmål: Kan det være at teori innen flernasjonalt samarbeid i stor grad er basert på studier av suksessfulle samarbeid innen luftdomenet? AWACS, SAC, EATC og EAPAF var alle etablert da flere av studiene ble gjennomført, og blir gjerne benyttet som eksempler i studiene. Dersom det er korrekt, betyr det at teori innen flernasjonalt samarbeid har integrert et tungt preg av luftmaktsteori, gjerne ubevisst. Ingen tidligere studier har fokusert tilsvarende på luftmaktsteori som en forklaring på hvorfor akkurat denne formen for samarbeid er hensiktsmessig.

Videre viser oppgaven at Norge erfarer de samme fordelene som teorien viser til, men svak nasjonal forvaltning av medlemskapene kan hemme flere av aspektene som burde lede til fordeler. Norge erfarer ingen konkrete ulemper i forhold til de utledede variablene. Dette kan både være knyttet til fordelene ved luftmakt som er diskutert over, men også at fraværet av scenarioer fra den øvre del av konfliktskalaen til nå ikke har utfordret dynamikken i samarbeidene. De ulempene Norge faktisk erfarer, stammer helst fra svak nasjonal forvaltning. I forhold til valgene nasjoner kan stå overfor, som ble presentert i kapittel 1, tegner det seg et bilde av Norges forhold til flernasjonale samarbeid. SAC er et samarbeid som tydelig bidrar til nasjonale formål, mens AWACS og AGS tydelig dekker allierte formål. MMF virker å havne mellom to stoler; på den ene siden kan det bidra til nasjonale formål, men analysen viser også at det har et preg av «window dressing».

Til slutt er det naturlig å reflektere over om den valgte metoden har vært hensiktsmessig for å besvare problemstillingen. En svakhet ved metoden kan være at jeg kun har undersøkt «toppen av isfjellet», og unnlatt intervju av respondenter med større nærhet til den faktiske anvendelsen av kapabilitetene. En større dybde ville muliggjort et mer nyansert bilde av Norges erfaringer ved samarbeidene, men tilgjengelig tid og ressurser har ledet til avgrensinger. Oppgaven fremhever uansett forhold som ikke hører til det teoretiske grunnlaget, nemlig forvaltning av medlemskap. Dette åpner for videre forskning rundt Norges forhold til flernasjonale samarbeid, der spesielt nasjonal forvaltning kan fokuseres på. Oppgaven stiller også spørsmål ved om funnene lar seg generalisere. Case-studier kan være hensiktsmessige til dette formålet, mens få «enheter» også gjør det krevende. I dette tilfellet er det flere europeiske nasjoner som kan sammenliknes med Norge, der særlig størrelse, økonomi og sikkerhetspolitikk er felles faktorer. De teoretiske fordelene og ulempene som analyseres bør derfor være generaliserbare, mens forholdene som omhandler Norges forvaltning av medlemskapene sannsynligvis kun har intern gyldighet.

Vedlegg A: Forkortelser

AAR: Air to Air Refueling
AGS: Alliance Ground Surveillance
AWACS: Airborne Warning and Control System
BOD: Board of Directors
CDP: Capability Development Priorities
CONOPS: Concept of Operations
EATC: European Air Transport Command
EDA: European Defense Agency
EPAF: European Participating Air Forces
FD: Forsvarsdepartementet
FMR: Forsvarsjefens Militærfaglige Råd
FNC: Framework Nations Concept
FOH: Forsvarets Operative Hovedkvarter
HAW: Heavy Airlift Wing
ISR: Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
JEF: Joint Expeditionary Force
K2: Kommando og kontroll
MMF: Multinational MRTT Fleet
MMU: Multinational MRTT Unit
MoU: Memorandum of Understanding
MRTT: Multi Role Tanker Transport
NAC: North Atlantic Council
NAEW&CF: NATO Airborne Early Warning and Control Force
NAMP: NATO Airlift Management Programme
NDPP: NATO Defense Planning Process
NSPA: NATO Support and Procurement Agency
OPCON: Operational Control
SAC: Strategic Airlift Capability
SALIS: Strategic Airlift Interim Solution
SMARF: System Master Archival/Retrieval Facility information

Vedlegg B: Litteraturliste

- Advisory Council on International Affairs. (2012). *European Defence Cooperation; Sovereignty and the Capacity to Act*. The Hauge: Advisory Council on International Affairs.
- Anika Binnendijk, M. P. (2019). *An Attack Against Them All? Drivers of Decisions to Contribute to NATO Collective Defence*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Anrig, C. F. (2018). Air power in multinational operations. I J. A. Olsen, *Routledge Handbook of Air Power* (ss. 262-273). London and New York: Milton: Routledge.
- Bakke-Jensen, F. (2018, Mars 23). *Norge er NATO i nord*. Hentet fra Taler og innlegg av forsvarsminister Frank Bakke-Jensen: <https://www.regjeringen.no>
- Bakke-Jensen, F. (2021, Februar 17). *Bombefly og basepolitikk*. Hentet fra Taler og innlegg av forsvarsminister Frank Bakke-Jensen: <https://www.regjeringen.no>
- BBC. (2014, Juli 14). Ukraine military plane shot down as fighting rages. *BBC.com*. Hentet fra <https://www.bbc.com>
- Bentzrøed, S. B. (2016, April 25). Forsvaret måtte ha 24 timer for å stille fly. Norwegian ble redningen. *Aftenposten.no*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no>
- Busch, T. (2018). *Akademisk Skrivning. For Bachelor- og Masterstudenter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Council of the European Union. (2003). *A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy*. Brussels : European Union.
- Diesen, S. (2013). Towards an Affordable European Defence and Security Policy? The Case for Extensive European Force Integration. I J. Matlary, & M. Petersson, *NATO's European Allies Military Capability and Political Will* (ss. 57-70). London: Palgrave Macmillan.
- Drent, M. (2014). *Sovereignty, parliamentary involvement and European defence cooperation*. The Hauge: Clingendael.
- Drent, M., Zandee, D., & Casteleijn, L. (2014). *Defence Cooperation in Clusters Identifying the Next Steps*. The Hauge: Clingendael.
- Dyndal, G. L. (2018). Airborne intelligence, Surveillance and Reconnaissance. I J. A. Olsen, *Routledge Handbook of Air Power* (ss. 107-117). London and New York: Milton: Routledge.
- Eide, G. (2021, Februar 1). Fordeler og ulemper ved flernasjonalt samarbeid. (O. Andersen, Intervjuer)
- Ek, C. (2007). *CRS Report for Congress, NATO's Prague Capabilities Commitment*. The Library of Congress.
- European Defence Agency. (2013, January 30). *EDA's Pooling & Sharing*. Hentet fra EDA Factsheets: <https://eda.europa.eu>

-
- European Defence Agency. (2019). *DEFENCE DATA 2017-2018: KEY FINDINGS AND ANALYSIS*. Hentet fra Publications and Data: www.eda.europa.eu
- European Defence Agency. (2021). *What We Do*. Hentet fra <https://eda.europa.eu>
- Forsvaret. (2019). *Et styrket forsvar, Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019*. Oslo: Forsvaret.
- Forsvaret. (2020). Tankfly på deling - første levert. *Forsvarets Forum*. Hentet fra <https://forsvaretsforum.no>
- Forsvarsdepartementet. (2007). *Om investeringar i Forsvaret (St.prp. nr. 78 (2006-2007))*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2008). *Om investeringar i Forsvaret (St.prp. nr. 55 (2007-2008))*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2014). *Investeringar i Forsvaret (Prop. 84 S (2013-2014))*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2017). *Investeringar i Forsvaret og andre saker (Prop. 123 S (2016-2017))*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2020a, Juni 10). *Norge skal ha en andel av nye tank- og transportfly: Første tankfly levert*. Hentet fra Aktuelt: <https://www.regjeringen.no>
- Forsvarsdepartementet. (2020b). *FOR BUDSJETTÅRET 2021 (Prop. 1 S (2020-2021))*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2020c). *Evne til forsvar – vilje til beredskap Langtidsplan for forsvarssektoren (Prop. 14 S (2020-2021))*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Gohn-Hellum, B. (2021, Februar 11). Fordeler og ulemper ved flernasjonalt samarbeid. (O. Andersen, Intervjuer)
- Heier, T. (2019). *Et farligere Norge?* Bergen: Fargbokforlaget.
- Hilde, P. S. (2019). Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær. Norge og det militære samarbeidet i NATO. *Internasjonal Politikk, Skandinavisk tidsskrift for internasjonale studier*, 77(1), ss. 60-70.
- Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Johansen, S. R. (2019). Nød kjenner ingen rett? Totalforsvar, beredskapsrett og folkerett. I P. M. Norheim-Martinsen, *Det Nye Totalforsvaret* (ss. 117-133). Oslo: Gyldendal.
- Johnsen, A. B. (2020, Januar 19). NATOs nye spion-verktøy: Ser 200 km inn i Russland. *VG.no*. Hentet fra <https://www.vg.no>
- Krone, S., & Kjølle, J. E. (2021, Mars 1). Fordeler og ulemper ved flernasjonalt samarbeid. (O. Andersen, Intervjuer)

-
- Larrabee, S. F., Johnson, S. E., Gordon, J., Wilson, P. A., Baxter, C., Lai, D., & Trenkov-Wermuth, C. (2012). *NATO and the Challenges of Austerity*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Luftkrigsskolen. (2018). *Forsvarets Doktrine for Luftoperasjoner*. Forsvaret.
- Lysberg, M. (2018, Oktober 12). Nato presser Norge til å kjøpe tankfly for milliarder: Krever rådyre fly. *Klassekampen.no*. Hentet fra <https://klassekampen.no/utgave/2018-10-12/krever-radyre-fly>
- Maaø, O. (2007). Moderne luftmakt - ni observasjoner og fem paradokser. I *Kryssild* (ss. 47-75). Vigmostad & Bjørke AS.
- Mölling, C. (2015). *State of play of the implementation of EDA's pooling and sharing initiatives and its impact on the European defence industry*. Belgium: European Parliament Policy Department: Directorate-General for External Policies.
- Michel, L. G. (2014). NATO Decision-Making: The 'Consensus Rule' Endures Despite Challenges. I S. Mayer, *NATO's Post-Cold War Politics. The Changing Provision of Security* (ss. 107-123). Palgrave Macmillan.
- Moland, F. (2013). *It's a kind of Magic? Flernasjonalt samarbeid om militære styrker: en studie av NATO AWACS*. Oslo: Forsvarets Høgskole.
- Mueller, K. P. (2015). *PRECISION and PURPOSE: Airpower in the Libyan Civil War*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Multi Role Tanker and Transport Capability. (2019). *Memorandum of Understanding, Amendment #3. Multi Role Tanker and Transport Capability*.
- Multinational MRTT Fleet. (2018). *Concept of Operations, Version 6.2*. MMF Multinational Executive Board.
- NATO AGS. (2009). *PROGRAMME MEMORANDUM OF UNDERSTANDING. THE NATO ALLIANCE GROUND SURVEILLANCE PROGRAMME*.
- NATO. (2003, February 16). *NATO Support to Turkey within the Framework of Article 4 of the North Atlantic Treaty*. Hentet fra NATO Official texts: https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_20285.htm
- NATO. (2009). *First strategic flight in support of ISAF*. Hentet fra NATO Newsroom: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_57745.htm?selectedLocale=en
- NATO. (2014). *Wales Summit Declaration*. Hentet fra NATO Official texts: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm#def-exp
- NATO. (2015, July 25). *NATO to deploy defensive assistance to Turkey*. Hentet fra NATO News: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_19930.htm

-
- NATO. (2017, February 20). *Smart Defence*. Hentet fra NATO Topics:
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84268.htm
- NATO. (2019). *AJP-3 ALLIED JOINT DOCTRINE FOR THE CONDUCT OF OPERATIONS*. NATO Standardization Office.
- NATO. (2020a, October 22). *Multinational capability cooperation*. Hentet fra NATO Topics:
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_163289.htm
- NATO. (2020b, June). *Multi Role Tanker Transport Capability (MRTT-C)*. Hentet fra NATO Factsheets:
www.nato.int/factsheets
- NATO. (2021a, March 16). *AWACS: NATO's 'eyes in the sky'*. Hentet fra NATO Topics:
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48904.htm
- NATO. (2021b, February 23). *Alliance Ground Surveillance (AGS)*. Hentet fra NATO Topics:
https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48892.htm
- NATO. (2021c, January 4). *Funding NATO*. Hentet fra NATO Topics:
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm
- NATO E-3A Cooperative Program. (1978). *Multilateral Memorandum of Understanding, between NATO Ministers of defence, on The NATO E-3A Cooperative Program*. NATO E-3A Cooperative Program.
- NOU 2016:8. (2016). *En god alliert - Norge i Afghanistan 2001-2014*. Oslo: Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet.
- NSPA. (2020, September 28). *MULTINATIONAL MRTT FLEET GROWS TO NINE AIRCRAFT LUXEMBOURG INCREASED CONTRIBUTION TO FLYING HOURS*. Hentet fra NSPA News 2020:
<https://www.nspa.nato.int/news/2020/mrttp-fleet-grows-to-nine-aircraft>
- NSPA. (2021). *About us*. Hentet fra <https://www.nspa.nato.int/about>
- Owen, R. C. (2018). Air Mobility. I J. A. Olsen, *Routledge Handbook of Air Power* (ss. 118-129). London and New York: Milton: Routledge.
- Peters, J. E., Johnson, S., Bensahel, N., Liston, T., & Williams, T. (2001). *European Contributions to Operation Allied Force, Implications for Transatlantic Cooperation*. Santa Monica, CA: RAND.
- Petersen, J., Eriksen, C. C., Braut-Hegghammer, M., & Dyndal, G. L. (2018). *EVALUERING AV NORSK DELTAKELSE I LIBYA- OPERASJONENE I 2011, Rapport fra Libya-utvalget*. Oslo: Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet.
- Rühe, V., Arnold, Herdegen, Uhl, Kolbow, Davis, . . . Zeh. (2015). *Briefing by the commission to review and safeguard parliamentary rights when mandating Bundeswehr missions abroad*. Hentet fra <https://www.bundestag.de>

-
- Reuters. (2011, Mars 18). UPDATE 2-Germany mulls Afghan option after Libya abstention. *Reuters.com*. Hentet fra <https://www.reuters.com>
- Rognmo, M., Weber, S., Rike, T., & Sundvoll, R. (2021, Februar 17). Fordeler og ulemper ved flernasjonalt samarbeid. (O. Andersen, Intervjuer)
- Saxi, H. L. (2017). British and German initiatives for defence cooperation: the Joint Expeditionary Force and the Framework Nations Concept. *Defence Studies*, 17(2), ss. 171-197.
- Snyder, G. (1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, 36(4).
- Strategic Airlift Capability. (2009). *Memorandum of Understanding (Amendment One)*. Ministers of defence of participating countries.
- Strategic Airlift Capability. (2019). *Concept of Operations*. SAC STEERING BOARD.
- Strategic Airlift Capability. (2021). *The Strategic Airlift Capability (SAC)*. Hentet fra <https://www.sacprogram.org>
- Tamnes, R. (2019). Småstatsrealisme i 70 år. *Internasjonal Politikk, Skandinavisk Tidsskrift for Internasjonale Studier*, 77(1), ss. 49-59.
- Tamnes, R., Brundt, K. H., Grytting, T., Hoel, A. H., Matlary, J. H., Toje, A., & Wilhelmsen, J. (2015). *Et felles løft*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Tessmer, A. L. (1988). *Politics of Compromise NATO and AWACS*. Washington, DC: National Defence University Press.
- Valasek, T. (2011). *Surviving Austerity, The case for a new approach to EU military collaboration*. London: Centre for European Reform .
- Yost, D. S. (2000). The NATO Capabilities Gap and the European Union. *Survival*, 42(4), ss. 97-128.
- Zandee, D., Drent, M., & Hendriks, R. (2013). *Bold steps in multinational cooperation: taking European defence forward* . The Hague: Clingendael.
- Zandee, D., Drent, M., & Hendriks, R. (2016). *Defence cooperation models: lessons learned and usability*. The Hague: Clingendael.

Vedlegg C: Respondentoversikt

Individuelle intervju

Gjermund Eide er brigader i Hæren. På nåværende tidspunkt er han ansatt som militær rådgiver til NATOs Generalsekretær, Jens Stoltenberg. En stilling han har besittet siden 2014. Eide har bred erfaring fra nasjonal og internasjonal tjeneste som gir relevans for oppgavens tema. Tidligere har han jobbet med sikkerhetspolitikk i Forsvarsdepartementet, vært kontingentsjef i Afghanistan og besatt stillinger som militær rådgiver, både for Forsvarssjefen og Forsvarsministeren.

Bjørn Gohn-Hellum er oberst i Luftforsvaret og ansatt i Forsvarsdepartementet. Han har vært nestkommanderende og sjef for Heavy Airlift Wing i perioden 2016-2020, en stilling som er av høy relevans for oppgaven. Gohn-Hellum har også vært sjef for 333-Skvadron, en stilling som gir erfaring med norsk sikkerhetspolitikk i nordområdene.

Gruppeintervju Luftforsvaret:

Stig Krone er oberstløytnant i Luftforsvaret og ansatt ved Luftoperativt Inspektorat. Han har bred erfaring fra AWACS, både fra tjeneste ved avdelingen, og i tilknytning til Forsvarsdepartementet.

Jon Andre Kjølle er oberstløytnant i Luftforsvaret og ansatt ved Luftoperativt Inspektorat. Han har tidligere erfaring fra Forsvarsdepartementet, med tjeneste tilknyttet flere av de flernasjonale samarbeidene.

Gruppeintervju Forsvarsdepartementet (FD): Seksjon for ressurs-, materiell- og industrisamarbeid.

Morten Rognmo er Avdelingsdirektør i seksjon for ressurs-, materiell- og industrisamarbeid i FD. Han har bred erfaring fra tjeneste i NATO og Forsvarsdepartementet, i tillegg til inngående kjennskap til de flernasjonale avdelingene oppgaven omfatter.

Stein Weber er Avdelingsdirektør i seksjon for ressurs-, materiell- og industrisamarbeid i FD. Han har tilknytning til AGS og AWACS, og har tidligere tjenestegjort i Luftforsvaret.

Tarald Rike er Seniorrådgiver i seksjon for ressurs-, materiell- og industrisamarbeid i FD. Han har tilknytning til MMF og NSPA.

Rune Sundvoll er ansatt i seksjon for ressurs-, materiell- og industrisamarbeid i FD. Har tilknytning til SAC, og har tidligere tjenestegjort i luftforsvaret, bant annet på AWACS.

Vedlegg D: Intervjuguide

Generell informasjon om oppgaven, intervjuet og utfyllelse av samtykkeerklæring. Oppgaven er ugradert. Utvidet informasjon om oppgaven er beskrevet i samtykkeerklæring.

Respondentens Navn og bakgrunn:

Avgrensning av intervju:

Spørsmålene er i hovedsak rettet mot følgende flernasjonale samarbeid der Norge deltar; Strategic Airlift Capability (SAC), Multinational MRTT Fleet (MMF), NATO Airborne Early Warning and Command (NAEW&C) og Allied Ground Surveillance (AGS).

Innledende spørsmål rundt flernasjonale samarbeid og organiseringen av dem (10 min):

1. Spørsmål om Norges generelle forhold til flernasjonale samarbeid innen militære luftkapabiliteter, og bakgrunn for deltakelse i de nevnte samarbeidene.
2. Spørsmål om respondentens synspunkt på hvordan flernasjonale samarbeid innen luftkapabiliteter (tilknyttet støtteroller) stiller seg mot andre former for militært samarbeid.
3. Spørsmål om betydningen for Norge hvorvidt en flernasjonal avdeling underlegges NATO eller gruppen av medlemsland.

Spørsmål som går i dybden på fordeler og ulemper ved flernasjonale samarbeid:

4. Hvilke fordeler erfarer Norge ved deltakelse i de fire flernasjonale samarbeidene (20 min)?
 - Økonomi:
 - Hvilke økonomiske fordeler oppnår Norge ved deltakelse i de nevnte samarbeidene?
 - Er det andre fordeler/ ulemper knyttet til det økonomiske aspektet?
 - Er potensielle besparelser en årsak til at Norge blir med i flernasjonale samarbeid?
 - Tilgang på kapabiliteter (og produktet kapabiliteten leverer).
 - Hvordan kan Norge best utnytte tilgangen til kapabiliteter anskaffet gjennom flernasjonalt samarbeid?
 - Kan kapabiliteter anskaffet gjennom flernasjonalt samarbeid erstatte tilsvarende nasjonale kapabiliteter?
 - Hvilke utfordringer/ begrensninger opplever Norge ved bruk av de nevnte kapabilitetene?
 - Hvilke forskjeller opplever mellom avdelinger underlagt NATO, og medlemslandene?
 - Kollektive fordeler.
 - Hva er viktigst for Norge ved inngåelse av flernasjonale samarbeid; øke egen militær evne, eller alliansens militære evne?

-
- Hvor viktig er integrering og tettere samarbeid innen luftkapabiliteter for Norge?
 - Hva betyr de flernasjonale samarbeidene for NATO?
 - Andre fordeler ikke dekket av teori som avdekkes gjennom dokumentstudiet eller intervju?
5. Hvilke ulemper erfarer Norge ved deltakelse i de fire flernasjonale samarbeidene (20 min)?
- Alliansedynamikk (innen samarbeidene).
 - Hvordan stiller Norge seg til andre nasjoners/ NATOs ønske om å benytte en kapabilitet i situasjoner/ konflikter der Norge ikke innehar sikkerhetspolitiske interesser?
 - I hvilken grad er Norge forberedt på å benytte «caveats» eller «red card» når et oppdrag ikke er i henhold til Norges interesser?
 - Hvordan stiller Norge seg til andre nasjoners bruk av «caveats» eller «red card»?
 - Opplever Norge forhold som «Entrapment» eller «Abandonment» ved deltakelse i de nevnte samarbeidene?
 - Hvordan kan konsensusprinsippet i NATO påvirke utnyttelse av kapabiliteter underlagt NATO?
 - Suverenitet.
 - Hvor viktig er det for Norge å ha suverenitet og autonomi over kapabiliteter som gir Norge evne til å håndtere nasjonale aspekter som beredskap, krisehåndtering og konflikt/krig?
 - Hvilke fordeler/ ulemper der det ved integrering av kapabiliteter i NATO versus former for samarbeid utenfor alliansen? Kan typen kapabilitet ha noe å si for dette?
 - Andre ulemper ikke dekket av teori som avdekkes gjennom dokumentstudiet eller intervju.

Avsluttende spørsmål (5 min):

6. Hvordan bør Norge ta stilling til fremtidige flernasjonale samarbeid innen militære luftkapabiliteter?
7. Andre forhold av relevans for oppgaven

Avslutning og oppsummering (5 min).

Takk for bidraget

Mvh
Olav Andersen
Masterstudent FHS

Vedlegg E: Samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet *Fordeler og ulemper ved flernasjonale samarbeid innen militære luftkapabiliteter*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke fordeler og ulemper Norge erfarer ved deltakelse i flernasjonale samarbeid innen militære luftkapabiliteter. I dette skrevet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med denne masteroppgaven er å studere flernasjonale samarbeid innen militære luftkapabiliteter, og hvordan Norge erfarer deltakelsen i slike samarbeid. I Europa har flernasjonalt samarbeid de senere år blitt fremhevet som en mulig løsning på langvarige kutt i forsvarsbudsjetter og mangel på viktige kapabiliteter. Både NATO og EU oppfordrer og tilrettelegger for slikt samarbeid, og det teoretiske grunnlaget viser til en rekke fordeler nasjoner kan dra nytte av. I realiteten har det vist seg krevende for nasjoner å utføre dette i praksis, men innen militære luftkapabiliteter har man sett opprettelsen av flere avdelinger. Det er derfor av interesse å studere hvorfor militære luftkapabiliteter egner seg for flernasjonalt samarbeid, og hvorvidt Norge som deltakende nasjon drar nytte av dette. Svarene kan bidra til å øke forståelsen av komplekse tematikker nasjoner erfarer ved deltakelse i flernasjonale samarbeid. Intervjuet vil i hovedsak dreie seg om forskningsspørsmål 2 og 3.

Problemstillingen er: *Hvilken fordeler og ulemper er det med deltakelse i flernasjonalt samarbeid innen militære luftkapasiteter?*

Forskningsspørsmål:

1. Hvorfor etablerers flernasjonale samarbeid innen militære luftkapabiliteter? (teoretisk studie)
2. Hvilke fordeler og ulemper erfarer Norge ved deltakelse i de flernasjonale samarbeidene Strategic Airlift Capability (SAC) og Multinational MRTT Fleet (MMF)?
3. Hvilke fordeler og ulemper erfarer Norge ved deltakelse de flernasjonale samarbeidene NATO Airborne Early Warning and Control (NAEW&C) og Allied Ground Surveillance (AGS)?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvaret Høyskole/ Stabskolen er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Respondentene er valgt med bakgrunn i kunnskap og erfaring om Norges deltakelse i flernasjonale samarbeid, og hvordan Norge ønsker å dra nytte av medlemskapene. 3 til 4 respondenter velges ut, hovedsakelig fra Forsvarsdepartementet, Luftforsvaret, og norsk personell i NATO strukturen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjekter, innebærer det å delta i et intervju ca. 1-1,5 timer. Intervjuet er semistrukturert og inneholder åpne spørsmål om fordeler og ulemper ved Norges deltakelse i flernasjonale samarbeid innen militære luftkapabiliteter. Intervjuet blir tatt opp og lagret digitalt i henhold til Forsvarets Høyskole sine retningslinjer for datalagring.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Undertegnede og veileder ved FHS vil ha tilgang til dine opplysninger.
- Personopplysninger og lydopptak vil kun lagres og behandles i FHS sin skylagringstjeneste i Office365 (OneDrive), med bruk av Feide og to-faktorautentisering. (Iht: Retningslinjer for bruk av datamaskin/lagringsenhet ved behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter og studentoppgaver ved Forsvarets høyskole, 20. oktober 2020)
- Respondentene vil kunne gjenkjennes i oppgaven ved navn, bakgrunn og de opplysningene som gis til undertegnede i intervjuet. Oppgaven publiseres på <https://fhs.brage.unit.no> etter sensur.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene (lydopptak/ transkribering) slettes når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er juni 2021.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene.
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Du vil få mulighet til å lese gjennom besvarelsen før innlevering og endre, rette eller slette det du finner nødvendig.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Forsvarets Høyskole har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Forsvarets Høyskole / Stabskolen ved førsteamanuensis Håkon Lunde Saxi (veileder).
Telefon: +4723095934, e-post: haakon.saxi@fhs.mil.no
- Forsvarets Høyskole / Stabskolen ved Olav Løvland Andersen (student). Telefon:
+4792425274, e-post: olandersen@fhs.mil.no
- Vårt personvernombud: NSD

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no)
eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
Håkon Lunde Saxi

Student
Olav Løvland Andersen

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Fordeler og ulemper ved flernasjonale samarbeid innen militære luftkapabiliteter*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes etter at oppgaven publiseres

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg F: Godkjenning NSD

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

29.01.2021, 07:32



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Fordeler og ulemper ved deltakelse i flernasjonalt samarbeid innen militære luftkapabiliteter

Referansenummer

165089

Registrert

07.01.2021 av Olav Løvland Andersen - olandersen@fhs.mil.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets Høgskole / Forsvarets stabsskole

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Håkon Lunde Saxi, haakon.saxi@fhs.mil.no, tlf: +4723095934

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Olav Løvland Andersen, loevland@gmail.com, tlf: 92425274

Prosjektperiode

01.12.2020 - 25.06.2021

Status

19.01.2021 - Vurdert

Vurdering (2)

19.01.2021 - Vurdert

NSD har vurdert endringen registrert 14.01.2021.

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med

personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 19.01.2021. Behandlingen kan fortsette.

Tillatelsen fra forskningsnemda FHS har blitt lastet opp i meldeskjemaet.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Tore Andre Kjetland Fjeldsbø

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

12.01.2021 - Vurdert

BAKGRUNN

NSDs vurdering forutsetter at det innhentes tillatelse fra forskningnemda ved Forsvarets Høgskole for å hente data i og om Forsvaret innen datainnsamling går i gang. Vi minner om at tillatelsen skal ettersendes til NSD ved at den lastes opp i meldeskjemaet.

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 12.01.2021 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 25.06.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen

- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Tore Andre Kjetland Fjeldsbø

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg G: Godkjenning Forsvarets Forskningsnemnd



FORSVARET
Forsvarets høyskole

1 av 2

Vår saksbehandler
Borghild Boye, bboye@mil.no
+4723 09 57 55, 0510 5755
FHS/STAB/UTD FOU

Vår dato 2021-01-14
Vår referanse 2021/001912-002/FORSVARET/ 002

Tidligere dato **Tidligere referanse**

Til
Olav Løvland Andersen
.
..

Kopi til

Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål

1 Bakgrunn

Forsvarets høyskole (FHS) har mottatt din søknad av 13. januar 2021 om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål. Prosjektet det skal innhentes data til er en masteroppgave, og følgende problemstilling er oppgitt: «Hvilke fordeler og ulemper er det med deltakelse i flernasjonalt samarbeid innen militære luftkapasiteter?» Det skal gjennomføres intervju med personell i ulike avdelinger som har kunnskap og erfaring innen Norges tilknytning til flernasjonalt samarbeid.

2 Drøfting

Vurdering av søknader om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål er regulert av *Bestemmelse om utlevering av personopplysninger til forskning og gjennomføring av spørreundersøkelser*, fastsatt av sjef HR-avdelingen i Forsvarsstaben 1. mai 2018.

I henhold til punkt 2.3 og 2.4 i denne bestemmelsen er det en forskningsnemnd oppnevnt av sjef FHS som har myndighet til å behandle søknader om tillatelse til datainnsamling i Forsvaret. Kriterier og rettsgrunnlag som skal legges til grunn for vurderingen er omtalt i punkt 4.1 og 4.2.

Forskningsnemnda har vurdert din søknad som tilfredsstillende i henhold til gjeldende krav.

3 Vedtak

Søknad om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål innvilges. Tillatelsen gjelder til prosjektslutt 24. juni 2021.

4 Vilkår for tillatelsen

Det er kun gitt tillatelse til innhenting av det datamaterialet som fremgår av søknaden. Data hentet fra Forsvaret skal ikke benyttes til andre formål enn den aktuelle masteroppgaven. Ved prosjektslutt skal alle data hentet fra Forsvaret slettes. Det skal sendes sluttmelding til FHS vedlagt masteroppgaven. Sluttmelding kan sendes til bboye@mil.no

Postadresse Postboks 800 Postmottak 2617 Lillehammer Norge	Besøksadresse Akershus festning, bygn 14 0015 OSLO Norge	Sivil telefon/telefaks / Militær telefon/telefaks 99/0500 3699	Epost/ Internett postmottak@mil.no www.forsvaret.no Organisasjonsnummer NO 986 105 174 MVA	Vedlegg
--	--	---	--	----------------

Sven G. Holtmark
professor
leder av forskningsnemnda

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.