

Niels Byrjalsen &
Kristian Søby Kristensen

DEN NORDISKE UDVIDELSE AF NATO

Forsvars- og sikkerhedspolitiske
implikationer for Danmark

DJØF FORLAG
I SAMARBEJDE MED
CENTER FOR MILITÆRE STUDIER

Den nordiske udvidelse af NATO

Forsvars- og sikkerhedspolitiske
implikationer for Danmark

Niels Byrjalsen &
Kristian Søby Kristensen

Den nordiske udvidelse af NATO

Forsvars- og sikkerhedspolitiske
implikationer for Danmark



Djøf forlag
i samarbejde med
Center for Militære Studier
2024

*Niels Byrjalsen &
Kristian Søby Kristensen*
Den nordiske udvidelse af NATO
– Forsvars- og sikkerhedspolitiske
implikationer for Danmark

© 2024 af Djøf Forlag og Center for Militære Studier

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf
er ifølge gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt
uden forlagets skriftlige samtykke eller aftale med CopyDan.

Publikationen er fagfællebedømt

Omslag: Kelly Chigozie K. Arazu

Print: Ecograf

Printed in Denmark 2024

ISBN 978-87-574-6125-1

Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K

Telefon: 39 13 55 00
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Redaktørens forord

Denne udgivelsesrække indeholder ny forskning om forsvars- og sikkerhedspolitiske emner, som er relevante for især danske beslutningstagere og den danske offentlighed.

Udgivelsesrækken viderefører de studier, der hidtil har været udgivet som CMS-rapporter. Den udgør dermed en væsentlig del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Center for Militære Studier er omfattet af Københavns Universitets retningslinjer for forskningsbaseret myndighedsbetjening, herunder forskningsfrihed og armlængdeprincippet. Analyserne er udført uafhængigt og er ikke udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Rapporterne fokuserer på at tilvejebringe akademisk holdbar og anvendelsesorienteret viden. Udgivelsesrækkens analyser har gennemgået ekstern fagfællebedømmelse, og alle analyser afsluttes med anbefalinger til danske beslutningstagere. Det er mit håb, at vi med disse udgivelser både kan informere og styrke dansk politikformulering såvel som den demokratiske debat om forsvars- og sikkerhedspolitik i Danmark.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Læs mere om centret, dets aktiviteter og andre udgivelser på: <https://cms.polsci.ku.dk/>.

København, marts 2024
Kristian Søby Kristensen

Indholdsfortegnelse

Oversigt over tekstbokse, figurer og tabeller	9
Resumé og anbefalinger	11
Anbefalinger	12
Abstract and recommendations	15
Recommendations	16
1. Indledning – en ny nordisk virkelighed for Danmark som NATO-medlem	21
2. Norden efter Ukrainekrigen	27
2.1. Det nordiske sikkerhedspolitiske rum	27
2.2. Rekonstitueringen af nordisk sikkerhed	35
3. Sammen hver for sig? De nordiske lande i NATO	43
3.1. Sverige og Finland i NATO	43
3.2. Norge, Island og Danmark i NATO	52
3.3. Norden som gruppe i NATO	58
4. NATO-udvidelsens nordiske implikationer	63
4.1. Forsvarssamarbejde	64
4.2. Diplomatisk samarbejde	70
4.3. Norden i NATO's politik og strategi	75
5. Nye udfordringer for Danmark	81
5.1. Anbefalinger	85
Litteraturliste	89

Overzicht over tekstboks, figurer og tabeller

Tekstboks 1: Det nordiske rum i historisk perspektiv	28
Tekstboks 2: Sveriges og Finlands vej ind i den vestlige alliance	45
Figur 1: Rapportens argumentstruktur	23
Figur 2: Norden i Østersøregionen	30
Figur 3: NATO i Europa og Norden	33
Tabel 1: De nordiske landes forsvarsudgifter i pct. af BNP samt forventet indfrielse af NATO's 2-pct.-mål	55

Resumé og anbefalinger

Sveriges og Finlands medlemskab af NATO forandrer dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. NATO-udvidelsen fremmer dansk sikkerhed og giver nye muligheder for nordisk forsvarssamarbejde. Samtidig udfordres Danmark af det fundamentale skifte, som udvidelsen indebærer for NATO og de nordiske lande.

Norden forandres i militærstrategisk henseende med et bedre udgangspunkt for NATO's kollektive forsvar, men også med ændrede sårbarheder og krav til de nationale forsvar. Der er både behov og rum for at finde nye forsvars- og sikkerhedspolitiske tilgange i, og balancepunkter mellem, Arktis, Nordatlanten, Skandinavien og Østersøregionen, herunder i relation til øget operativt samarbejde.

Også i NATO's politiske spil forandres de nordiske landes position. Med Sverige og Finland som medlemmer kan de nordiske lande koordinere indsatser og tale med større vægt i alliancen. Omvendt har de en interesse i ikke at bidrage til regionalisering og blokdannelse. Dertil kommer den indvirkning, som udvidelsen har på de enkelte nordiske landes rolle i NATO og den dertilhørende risiko for konkurrence om status og indflydelse. Særligt for Danmark er det en omvæltning ikke længere at være det vigtigste nordiske NATO-medlemsland i Østersøregionen.

Samlet har NATO-udvidelsen vidtrækkende implikationer. Rapporten udfolder disse implikationer på otte områder: nordisk forsvarsplanlægning, udvikling og anskaffelse af militære kapabiliteter, værtnationsstøtte og resiliens, alliancedynamikker, samspillet mellem NATO, EU og andre internationale institutioner, NATO's skifte mod nord, konflikten med Rusland samt NATO's prioritering af regionale og globale problemstillinger.

På baggrund af analyserne fremhæves de væsentligste udfordringer for Danmark, som følger af NATO-udvidelsen. Dansk forsvar skal udvikles, så det er kompatibelt med NATO's nye strukturer og planer, så det bedst muligt spiller sammen med de nye nordiske allierede, og så det kan løse de forskelligartede opgaver, der fra politisk side ønskes varetaget – både nationalt, i Norden, i NATO, i EU-regi og andetsteds. Behovet

for prioritering i dansk forsvarspolitik bliver kun større af NATO-udvidelsen, herunder hvad angår det nordiske samarbejde. Norge, Sverige og Finland knyttes tættere sammen af NATO-udvidelsen, og Danmark risikerer i forsvars- og sikkerhedspolitisk sammenhæng at blive mere perifer i Norden. Der er en forventning om, at Danmark mere aktivt tager stilling til nordisk samarbejde. På samme tid udfordres Danmark i det alliancepolitiske spil i NATO, fordi den danske rolle i Østersøregionen nu er i forandring. Heri ligger dog også muligheder for at fremme centrale danske interesser, herunder NATO's sammenhængskraft og det tætte danske forhold til USA.

Anbefalinger

Rapportens overordnede anbefaling er, at Danmark aktivt tager stilling til og søger at påvirke udviklingen af det nordiske forsvarssamarbejde, herunder med mere eksplicit formulerede danske policy-positioner i en NATO-kontekst. I forlængelse heraf præsenterer rapporten følgende konkrete anbefalinger vedrørende forsvarspolitik, nordisk samarbejde og alliancepolitik:

Dansk forsvarspolitik

- Muligheder for nordisk samarbejde og arbejdsdeling samt risici for overlap og duplikering bør være et selvstændigt parameter, som der systematisk tages højde for i udviklingen af dansk forsvar.
- Hvis man fra politisk side ønsker det, kan den nye situation i Europa og Norden anvendes som et grundlag for at foretage en større forandring af dansk forsvars rolle i NATO-regi. Regeringen kan derfor med fordel analysere og formidle, hvordan den anskuer NATO-udvidelsens implikationer for Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser og prioriteter i Arktis, Nordatlanten og Østersøregionen.
- I forbindelse med det analysearbejde, der understøtter udformningen af delaftaler under forsvarsforliget (2024-2033), kan man systematisk inddrage nordiske samarbejdspartnere, som kan give opdateringer vedrørende den forsvarspolitiske udvikling i de andre nordiske lande. Det gøres med henblik på at øge kvaliteten og relevansen af de danske forsvarspolitiske beslutninger.

Nordisk samarbejde

- Intensiveringen af det nordiske operative samarbejde kan både styrkes og styrkes gennem klarere danske politiske målsætninger. Dette arbejde kan med fordel sættes i gang i forbindelse med Danmarks formandskab i NORDEFSCO i 2024.
- Regeringen kan igangsætte en kortlægning af aktuelle nordiske forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejder på tværs af sektorer, myndigheder og niveauer med henblik på at identificere nye samarbejdsmuligheder, som kan indtænkes i implementeringen af forsvarsforliget (2024-2033).
- Politiske og militære samarbejder kan styrkes ved at udvikle og foreslå faste procedurer for udveksling af nordiske embedsmænd og/eller officerer til ministerier og højere stabe.
- Danmark kan styrke sit forsvarsdiplomati i Norden og udnævne danske forsvarsattachéer til Finland og Norge (i øjeblikket dækkes alle tre lande fra Sverige).
- Danmark kan tage initiativer, der skal fremme en fælles nordisk offentlig debat om forsvar og sikkerhed. Regeringen kan foreslå, at der årligt afholdes et offentligt arrangement (en konference eller et seminar) i relation til NORDEFSCO-møder i forsvarsministerkredsen. Regeringen kan også foreslå, at de nordiske regeringsledere samles til en rundbordssamtale om Nordens forsvar og sikkerhed, der transmitteres i alle de nordiske lande.
- Danmark kan tage initiativ til at styrke det fællesnordiske public diplomacy-engagement, f.eks. i form af oprettelsen af fællesnordiske profiler på sociale medier samt koordinerede medieindsatser, bl.a. for at modgå desinformation.
- Folketinget kan – for at sikre en stærkere forankring af forsvarspolitikken i samfundet – tage initiativ til besøg i de andre nordiske lande med deltagelse af relevante interessenter fra stat, kommuner, virksomheder og civilsamfund. Desuden kan øget parlamentarisk samarbejde styrke vidensudveksling og vidensniveauet blandt parlamentarikere om, hvordan man bedst fastholder demokratisk og parlamentarisk kontrol med de omfattende forsvarsinvesteringer i Norden.

Alliancepolitik

- Initiativer – bilaterale såvel som nordiske – der fastholder det tætte danske forhold til USA, bør prioriteres i lyset af den nordiske

NATO-udvidelse. Det kan f.eks. indebære investeringer i kapaciteter, der efterspørges af USA, samt en aktiv positionering som brobygger i NATO. Samtidig kan Danmark udvikle strategier, der tydeliggør Danmarks bidrag til alliancen, såsom fortsat finansiering af og støtte til Ukraines forsvar mod Rusland, bidrag til at udvikle NATO's infrastruktur samt bidrag til indsatser uden for alliancens geografiske ansvarsområde.

- Danmark bør arbejde aktivt for at modvirke regionaliseringstendenser i NATO. Regeringen kan derfor tage initiativ til en fællesnordisk strategisk dialog om, hvordan man fra nordisk side kan støtte NATO's 360-graders-koncept og derved bidrage til NATO's sammenhængskraft.
- For at opdyrke danske styrkepositioner kan Danmark i endnu højere grad integrere Kina-politikken, teknologipolitikken og klimapolitikken i den måde, hvorpå man går til alliancesamarbejdet i NATO. Norden og den nordiske gruppe i NATO kan fungere som platform for at dagsordensætte og udvikle danske styrkepositioner.

Abstract and recommendations

Sweden's and Finland's membership of NATO is changing Danish security and defence policy. The NATO enlargement increases Danish security and provides new opportunities for Nordic defence cooperation. At the same time, Denmark is challenged by the fundamental shift that the enlargement entails for NATO and the Nordic countries.

The Nordic region is changing in terms of military strategy. The conditions for NATO's collective defence are improving, but the changed European and Nordic security situation also elicits new vulnerabilities and defence requirements. There is a need as well as an opportunity to reconsider Nordic security and defence policies and re-balance priorities in the Arctic, the North Atlantic, Scandinavia, and the Baltic Sea region.

The position of the Nordic countries in NATO's political dynamics is also changing. With Sweden and Finland as members, the Nordic countries can coordinate efforts and assert themselves more forcefully in discussions within the alliance. However, they also have an interest in avoiding further regionalisation and bloc formation. In addition, the enlargement will likely influence the position of each of the Nordic countries in NATO and imply a risk of competition for status and influence. Significantly, for Denmark, it is a major shift to no longer be the most important Nordic NATO member state in the Baltic Sea region.

Overall, the Nordic NATO enlargement has far-reaching implications. The report discusses these implications in eight areas: Nordic defence planning, development and acquisition of military capabilities, host nation support and resilience, alliance dynamics, the interaction between NATO, the EU and other international institutions, NATO's shift towards its northern flank, the conflict with Russia, and NATO's prioritisation of regional and global issues.

Based on the analysis, the report highlights the most important challenges for Denmark brought about by the NATO enlargement. Danish defence needs to be compatible with NATO's new structures and plans in order to cooperate effectively with the new Nordic allies and to be

able to handle the diverse set of tasks decided at the political level – both in national defence, with Nordic allies, in NATO, in the EU, and elsewhere. The need for prioritisation in Danish defence policy will only increase with the NATO enlargement, also in relation to Nordic cooperation. Norway, Sweden, and Finland will be more closely linked by the NATO enlargement, and Denmark risks becoming more peripheral within the Nordic region. Denmark is expected to take a more active stance on Nordic cooperation. At the same time, the shifting Danish role in the Baltic Sea region challenges Denmark's position as a core ally. However, this challenging shift is also an opportunity to promote key Danish interests, including NATO's cohesion and the close bilateral relationship with the US.

Recommendations

The report's overall recommendation is that Denmark actively takes a position on and seeks to influence the development of Nordic defence cooperation, including through more explicitly formulated Danish policy positions in a NATO context. Building on this, the report presents the following recommendations regarding defence policy, Nordic cooperation, and alliance policy:

Danish defence policy

- In the development of Danish defence, opportunities for Nordic cooperation and divisions of labour as well as risks of Nordic overlaps and duplication should be an independent parameter to be considered systematically.
- If there is political will and support, the new security situation can be used as a basis for changing the role of Danish defence within NATO. Accordingly, the government could analyse and communicate how it views the implications of the NATO enlargement for Danish security and defence interests and priorities in the Arctic, the North Atlantic, and the Baltic Sea region.
- In connection with the comprehensive analyses that will support the formulation of partial agreements under the framework defence agreement (2024–2033), Nordic partners can be systematically involved to provide updates on defence policy developments in the

other Nordic countries. This should be done to improve the quality and relevance of Danish policy decisions.

Nordic cooperation

- Increased Nordic operational cooperation can be managed and strengthened by clearer Danish political objectives. This work can begin during Denmark's NORDEFECO presidency in 2024.
- The government can initiate a mapping of current Nordic security and defence cooperation initiatives across sectors, authorities, and governance levels in order to identify new opportunities for cooperation that can be incorporated into the implementation of the defence agreement.
- Political and military cooperation can be strengthened by developing and proposing fixed procedures for the exchange of Nordic civil servants and/or military officers.
- Denmark can strengthen its defence diplomacy in the Nordic region and appoint Danish defence attachés to Finland and Norway (currently, all three countries are covered from Sweden).
- Denmark can take initiatives to promote a joint Nordic public debate on security and defence. The government can propose an annual public event (a conference or seminar) in relation to NORDEFECO meetings. The government can also propose that the Nordic heads of government gather for a roundtable on Nordic security and defence to be broadcast in all the Nordic countries.
- Denmark could take the initiative to strengthen joint Nordic public diplomacy, e.g., by creating joint Nordic social media profiles and coordinated media efforts to counter disinformation.
- To ensure a stronger anchoring of defence policy in society, the Danish Parliament can initiate visits to the other Nordic countries with the participation of relevant stakeholders from the state, municipalities, businesses, and civil society. Furthermore, increased parliamentary cooperation could strengthen knowledge-sharing and the level of knowledge among parliamentarians on how to maintain democratic and parliamentary control of defence investments in the Nordic region.

Alliance policy

- In light of the Nordic NATO enlargement, Denmark should prioritise initiatives – bilateral as well as Nordic – that maintain the close Danish relationship with the US. This could, e.g., involve investments in defence capabilities that the US finds relevant and efforts to position Denmark as a bridge builder within NATO. Further, Denmark could develop strategies that demonstrate Denmark's contributions to the alliance, such as continued funding and support for Ukraine's defence against Russia, contributions to the development of NATO's infrastructure, and contributions to activities outside the alliance's geographical area of responsibility.
- Denmark should work actively to counter regionalisation tendencies within NATO. The government could therefore initiate a joint Nordic strategic dialogue on how the Nordic countries could support NATO's 360-degree approach and thereby contribute to the alliance's cohesion.
- In order to cultivate Danish advantages, Denmark could integrate China policy, technology policy, and climate policy to an even greater extent in its approach to alliance cooperation within NATO. The Nordic region and the Nordic group in NATO could serve as a platform for agenda-setting and developing Danish positions of strength.

TAK

Stor tak til den anonyme bedømmer for skarpe og konstruktive kommentarer og forslag til rapporten. Også mange tak til vores CMS-kollegaer, der på et internt reviewmøde ligeledes bidrog med hjælpsomme spørgsmål og forslag. Endelig en stor tak til de anonyme eksperter og praktikere, der generøst har delt deres viden med os til rapporten.

1

Indledning – en ny nordisk virkelighed for Danmark som NATO-medlem

Sveriges og Finlands indtrædelse i NATO udgør en historisk ændring af den europæiske sikkerhedsarkitektur. I lyset af Ruslands krig mod Ukraine – den afgørende årsag til de svenske og finske beslutninger om at melde sig ind i alliancen – har NATO-udvidelsen enorm betydning for europæisk, nordisk og dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Sveriges og Finlands militære alliancefrihed har siden Anden Verdenskrig været et grundvilkår i Norden og i forbindelse med transatlantisk sikkerhed. Denne kontinuitet er nu brudt.

NATO skal gentænke og omorganisere sit forsvar af Østersøregionen, Skandinavien, Nordatlanten og Arktis, og de to nye medlemmer skal integreres i alliancens mange strukturer og processer. Samtidig forandres forudsætningerne for de nordiske landes udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik og for det nordiske forsvarssamarbejde fundamentalt. Danmarks traditionelle position som centralt Østersøland og som det eneste nordiske land med medlemskab af både NATO og EU forandres. Selv om omkalfatringen af NATO i Norden og Norden i NATO kun lige er gået i gang, er det afgørende at forsøge at forstå de store forandringer og deres implikationer.

Denne rapport undersøger derfor, hvordan svensk og finsk NATO-medlemskab påvirker de nordiske landes forsvars- og sikkerhedspolitiske situation og samarbejde. Det gøres med et dobbelt analytisk fokus på de strategiske rammebetingelser i Norden samt konsekvenserne af, at alle de fem nordiske lande er medlemmer af NATO. Rapporten

viser, hvad forandringerne betyder for de nordiske lande – og udfolder på den baggrund de politiske balancegange og valg, som Danmark skal forholde sig til.

Fra politisk og militær side samt blandt mange iagttagere er der i høj grad positive forventninger til den nordiske NATO-udvidelse. Sveriges og Finlands medlemskab forventes at øge nordisk, europæisk og transatlantisk sikkerhed, at gøre det nemmere for alliancen at forsvare sig i Østersøen og Arktis, at styrke samspillet mellem NATO og EU og at forbedre det nordiske samarbejde.

Udviklingen må imidlertid også forventes at skabe nye problemer og konflikter. Integrationen af de to nye medlemmer foregår parallelt med omstruktureringen af NATO's forsvars- og afskrækkelsesprofil. Der skal træffes svære valg om alt fra kommandostrukturens organisering til prioriteringer af opgavetyper og allierede bidrag. Alle bliver næppe lige tilfredse. I alliancens politiske spil kan gruppedynamikker ændres, og magtbalancer forskydes. Den nordiske gruppe styrkes, men skal også forholde sig til nye konfliktpotentialer. Der kan være gode grunde til at søge mere nordisk samarbejde, men man må tage højde for, at de nordiske lande har forskellige militære og politiske kulturer og systemer – og forskellige nationale interesser.

For Danmark indebærer NATO-udvidelsen dermed nye udfordringer. Nogle af Danmarks styrkepositioner bliver mindre fremtrædende med flere "gode nordiske allierede i klassen". Man kan blive nødt til i højere grad at indrette dansk forsvar ud fra, hvad andre lande kan og gør, for ikke at underminere Danmarks position i alliancen. Dette kan give udfordringer internt i det danske forsvarspolitiske spil. Det bliver samtidig tydeligere, når Danmark – som en relativt rig, nordisk stat – ikke lever op til allianceforpligtelserne. Dermed kan der være et stigende behov for at fremskynde forsvarsinvesteringer og anskaffelsen af kapaciteter, eller alternativt et behov for at finde nye alliancepolitiske kompensationsstrategier. Endelig er der en risiko for, at Danmark bliver mere perifer i Norden, hvor tyngdepunktet rykker mod nordøst, og de andre nordiske lande på nogle områder har sammenfaldende interesser, der ikke fuldt ud overlapper med danske prioriteter.

Omvendt udgør NATO-udvidelsen også et mulighedsrum for Danmark. Det handler om at kunne levere i relation til ændrede behov og nye forventninger i Arktis og Østersøen, hvor Danmark har kerneinteresser. Det handler om at finde ud af, hvad Danmark vil med det nordiske for-

svarssamarbejde i NORDEFECO, og om man kan få det til at ræsonnere med de andre nordiske landes ambitioner for samarbejdet. Og det handler om at udnytte de store forandringer til at finde tidssvarende måder, hvorpå man fra dansk side kan sikre de vitale bånd til store allierede.

NATO-udvidelsen bør med andre ord ses og håndteres som en afgørende udvikling for Danmark. Det gælder i forsvarspolitikken, hvor den løbende udmøntning af forsvarsforliget for 2024-2033 giver rig mulighed for at forholde sig til, hvordan dansk forsvar skal justeres i lyset af NATO-udvidelsen. Det gælder også i udenrigspolitikken, hvor den nye situation i NATO rejser spørgsmål om, hvordan Danmark skal placere sig i transatlantiske diskussioner og varetage centrale danske interesser, ikke mindst over for USA.

Metode og kapiteloversigt

Rapportens analyse og konklusioner er til dels baseret på semistrukturerede interviews med 11 praktikere fra NATO's nationale repræsentationer og i alliancens internationale stab. Interviewene blev foretaget i Bruxelles i januar 2023 og er af hensyn til researchprocessen anonymiserede. Dertil kommer et *desk study* af akademisk litteratur og analyser fra forskningsinstitutioner og tænketanke vedrørende småstater, nordisk sikkerhed, nordisk forsvarssamarbejde og alliancepolitikken i NATO. Endelig har vi i arbejdet med rapporten også trukket på en række uformelle samtaler med eksperter fra både forsknings- og policysektoren, herunder i forbindelse med seminarer i København og Stockholm i henholdsvis december 2022 og maj 2023.

Figur 1. Rapportens argumentstruktur



Rapporten er inddelt i fem kapitler, inklusive dette introkapitel, og argumentets komponenter og logik fremgår af figur 1. Kapitel 2 ser nærmere på, hvordan Norden som følge af Ukrainekrigen og NATO-udvidelsen rekonstrueres som sikkerhedspolitisk rum. Selv om mange af grundkomponenterne i Norden – fraværet af stormagter, indlejringen i konfliktforholdet mellem Rusland og Vesten samt de nordiske landes særlige selvforståelser og vilkår – fortsat er gældende, indebærer udviklingen en ny sikkerhedsgeografi. NATO får adgang til, men også ansvar for, forsvaret af hele Norden. Både på vestlig og på russisk side må trusselsopfattelserne relateret til Norden, ikke mindst hvad angår Kolahalvøen og Barentshavet samt Kaliningrad og Østersøen, forventes at ændre sig. Disse forandringer kan, som vi diskuterer i kapitlets sidste afsnit, på en ny måde sætte balancen mellem Arktis og Østersøen i spil i nordisk og transatlantisk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Kapitel 3 analyserer, hvordan NATO-udvidelsen stiller de nordiske lande som medlemmer af alliancen. De nordiske landes position og situation i NATO hænger, som det fremgår af figur 1, sammen med det forandrede sikkerhedspolitiske rum i Norden. Kapitlet sammenligner først de nye medlemmer Sverige og Finland. Hvor Sverige – på godt og ondt – kommer ind i alliancen som et nordisk omdrejningspunkt, er Finland en utvetydig frontlinjestat med en særegen forsvarstradition. De to "nye" ses som stærke tilføjelser til alliancen, og det skaber et forventningspres. Kapitlet undersøger også, hvad udvidelsen i alliancepolitisk forstand betyder for Norge, Island og Danmark – og for den samlede nordiske gruppe. Udvidelsen skaber rum for samarbejde og synergi, men øger også sammenligningsgrundlaget for de "gamle" nordiske lande og kan skabe konkurrence om status og opmærksomhed samt bidrage til øget regionalisering i NATO.

Kapitel 4 diskuterer på baggrund af de foregående analyser de implikationer, som den nye forsvars- og sikkerhedspolitiske situation efter NATO-udvidelsen har for de nordiske lande. Det gøres på de otte områder, der i arbejdet med rapporten har vist sig som de mest afgørende i en nordisk NATO-kontekst. De otte områder er (I) forsvarsplanlægning, (II) udvikling og anskaffelse af militære kapabiliteter, (III) værtsnationsstøtte og resiliens, (IV) alliancepolitiske dynamikker, (V) NATO, EU og det bredere institutionelle landskab, (VI) NATO's skifte mod nord, (VII) det russiske problem samt (VIII) NATO's regionale og globale dimensioner.

Endelig opridser kapitel 5 undersøgelsens vigtigste konklusioner ved at fremhæve tre sæt af udfordringer for Danmark og dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. De vedrører henholdsvis forsvarspolitikken, det nordiske samarbejde og alliancepolitikken. For hver af de tre sæt af udfordringer kommer vi med en række anbefalinger til danske beslutningstagere. En central, tværgående pointe er, at den nye sikkerhedspolitiske situation fordrer, at Danmark mere aktivt forholder sig til og søger at påvirke udviklingen af samarbejdet på forsvarsområdet – i Norden såvel som i NATO.

2

Norden efter Ukrainekrigen

Krigen i Ukraine har afgørende betydning for Norden. Ruslands aggression og de vestlige landes reaktionsmønstre understreger Nordens særlige sikkerhedsgeografi og placering i den transatlantiske sikkerhedsarkitektur. Samtidig forandres centrale elementer af nordisk forsvars- og sikkerhedspolitik i lyset af det ændrede trusselsbillede og ikke mindst Sveriges og Finlands beslutninger om at melde sig ind i NATO. Både kontinuiteten og forandringerne rammesætter nordisk forsvars- og sikkerhedspolitik.

Dette kapitel giver først en karakteristik af Norden som sikkerhedspolitisk rum. Derudfra undersøger vi, hvordan dette rum rekonstitueres i lyset af Ukrainekrigen. Analysen ser nærmere på de primære militærstrategiske og sikkerhedspolitiske forandringer, som følger af Ruslands ageren og af svensk og finsk NATO-medlemskab.

2.1. Det nordiske sikkerhedspolitiske rum

Den nordiske region kan forstås som et sikkerhedspolitisk rum.¹ På den ene side har regionen ingen stormagter, hverken i global eller europæisk sammenhæng. Den kan derfor ses som en arena for eksterne aktørers interessevaretagelse og politiske konflikter. Af samme grund er de nordiske landes sikkerhed uløseligt forbundet med deres relationer til stormag-

1. Denne forståelse baseres på Breitenbauchs analyse af Norden som sikkerhedspolitisk rum – en analyse, der kombinerer såkaldt *Regional Security Complex Theory* med integrations-teorier. Se Henrik Breitenbauch, "Geopolitical *Geworfenheit*: Northern Europe After the Post-Cold War", *Journal of Regional Security* 10, nr. 2 (2015): 113-133.

terne. Det indebærer en grundlæggende afhængighed af USA og NATO i varetagelsen af national og regional sikkerhed i Norden.²

På den anden side er regionen også et rum, som de nordiske lande er med til at udforme og udfylde. Deres geografisk vigtige placering, deres interne relationer og deres status i Vestens politiske hierarki giver dem muligheder for at påvirke den sikkerhedspolitiske udvikling i Norden.³ Det gør de med udgangspunkt i hver deres nationale trusselopfattelser, geografier, alliancetilhørsforhold og historiske erfaringer med konflikt, krise og krig. Som Edström et al. f.eks. viser, er de fire nordiske lande ensartede hvad angår "strategisk udsathed" (*strategic exposure*), kapaciteter og nationale interesser, men de har ikke desto mindre forskellige udgangspunkter for deres forsvarsstrategier.⁴

Boks 1. Det nordiske rum i historisk perspektiv

Som småstater er de nordiske lande indlejrede i stormagtspolitikken. Under Den Kolde Krig var denne indlejring forskelligartet på tværs af Norden. Danmark, Norge og Island blev medlemmer af NATO, da alliancen blev dannet i 1949. Det gjorde det transatlantiske forhold til hjørnestenen i dansk, norsk og islandsk forsvars- og sikkerhedspolitik, herunder i forsvarsplanlægningen, forsvarsindustripolitikken og angående bidrag til internationale missioner. I hver sin konkrete udformning valgte Sverige og Finland alliancefrihed. Alligevel var der, ikke mindst for Sverige, en vestlig kobling under Den Kolde Krig.⁵ Den geografiske nærhed til Sovjetunionen betød

2. Denne afhængighed varierer på tværs af de nordiske lande, med Island (mest afhængig) og Finland (mindst afhængig) som yderpunkter. Afhængigheden har også varieret over tid, i lyset af både skiftende relationer til Sovjetunionen/Rusland, udviklingen i egen forsvarsevne og forandrede alliancepolitiske relationer.
3. Karsten Friis, "Analyzing Security Subregions: Forces of Push, Pull, and Resistance in Nordic Defence Cooperation", *Journal of Global Security Studies* 6, nr. 4 (2021); Pål Røren og Anders Wivel, "King in the North: evaluating the status recognition and performance of Scandinavian countries", *International Relations* 37, nr. 2 (2023): 298-323.
4. Håkan Edström, Dennis Gyllensporre og Jacob Westberg, *Military Strategy of Small States: Responding to External Shocks of the 21st Century* (London: Routledge, 2019). Se også Håkan Edström og Jacob Westberg, "Between the eagle and the bear: Explaining the alignment strategies of the Nordic countries in the 21st century", *Comparative Strategy* 39, nr. 2 (2020): 191-208.
5. Mikael Nilsson, "Amber Nine: NATO's Secret Use of a Flight Path over Sweden and the Incorporation of Sweden in NATO's Infrastructure", *Journal of Contemporary History* 44,

samtidig, at de nordiske lande – især Norge og Finland – udviklede en udenrigspolitisk balancegang, som koblede forsikrende tiltag, der skulle mindske konfliktniveauet, med afskrækkende tiltag, der skulle afholde Sovjetunionen fra at bruge militær magt.

Efter Den Kolde Krigs afslutning forandrede trusselopfattelsen sig. Truslen fra øst blev ikke længere set som stor eller akut. Det muliggjorde samarbejde med Rusland i Arktis, der nu udgjorde et lavspændingsområde. Nordens forsvars- og sikkerhedspolitiske forbindelse til Europa voksede også, særligt i kraft af at Sverige og Finland blev NATO-partnere i 1994 og medlemmer af EU i 1995. Samtidig blev de nordiske lande indlemmet i den USA-ledede globale sikkerhedspolitiske dagsorden, som handlede om krisestyring, terrorbekæmpelse, stabiliseringsindsatser og demokratifremme. Dette indebar – i forskellig grad – en omstilling af de nordiske landes forsvar til at kunne bidrage til operationer “out of area”, bl.a. på Balkan, i Afghanistan og i Irak samt i forbindelse med forskellige indsatser på det afrikanske kontinent.⁶ Dansk forsvar gik længst i denne omstilling, særligt med forsvarsforligene i 00’erne. I samme periode fik det nordiske samarbejde om forsvar og sikkerhed nyt momentum, ikke mindst med dannelsen af NORDEFSCO i 2009.

Med Ruslands annektering af Krim i 2014 forhøjedes det sikkerhedspolitiske konfliktniveau i Europa. NATO påbegyndte en reorientering mod forsvar og afskrækkelse som de primære opgaver. Det satte nye rammer for de nordiske lande, herunder med målsætningen om at anvende 2 pct. af BNP på forsvar, der blev aftalt på alliancens topmøde i Wales i 2014. Samtidig blev trusselsbilledet mere kompliceret, da bl.a. udfordringer med cyberdomænet, terrorisme, energisikkerhed og hybrid krigsførelse skulle håndteres ved siden af mere konventionelle sikkerhedspolitiske problemer.⁷ Sverige og Finland fik en endnu tættere kobling til hinanden, til NATO

nr. 2 (2009): 287-307; Aryo Makko, “Sweden, Europe, and the Cold War: A Reappraisal”, *Journal of Cold War Studies* 14, nr. 2 (2012): 68-97; Robert Dalsjö, “The Hidden Rationality of Sweden’s Policy of Neutrality during the Cold War”, *Cold War History* 14, nr. 2 (2014): 175-194.

6. Edström et al., *Military Strategy of Small States*.

7. Henrik Ø. Breitenbauch et al., *Orden og afskrækkelse: Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim* (København: Center for Militære Studier, 2017).

og til USA. Også de øvrige nordiske lande forstærkede samarbejdet med større vestlige allierede, både bilateralt og multilateralt, herunder bl.a. i EU-regi, hvor forsvars- og sikkerhedspolitikken gradvist fyldte mere.⁸ I 2010'erne blev Norden dermed i nogen grad tættere forbundet i sikkerhedspolitikken – både med hensyn til de interne nordiske relationer og gennem forbindelserne til det øvrige Europa og til USA. Denne udvikling kulminerede foreløbigt efter Ruslands invasion af Ukraine i 2022.

Figur 2. Norden i Østersøregionen



8. Kristian Soby Kristensen og Niels Byrjalsen, *Aktiv afventning: Nordiske perspektiver på europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde* (København: Center for Militære Studier, 2020).

En særlig sikkerhedsgeografi

Det nordiske rum er kendetegnet ved en særlig sikkerhedsgeografi (se figur 2 og 3). I kraft af norsk og især finsk territorium har Norden lange, direkte grænsestrækninger ind mod Rusland. Norges landegrænse til Rusland er ca. 195 kilometer, mens den finsk-russiske landegrænse er ca. 1.340 kilometer. Både norsk, finsk og svensk territorium ligger tæt på den strategisk vigtige Kolahalvø samt Barentshavet. Dertil kommer, at Østersøregionen udgør en betydelig kontaktflade mellem de nordiske lande og Rusland (se figur 2). Det skyldes dels Kaliningrad-eksklaven, dels den maritime adgangsvej til den vigtige russiske storby Sankt Petersborg.

Rusland har vigtige militære kapabiliteter i de nordlige områder, og regionen er af stor betydning for landets strategiske positionering og evne til at projicere magt, ikke mindst i Nordatlanten og Arktis.⁹ Den russiske Nordflåde, som besidder en væsentlig del af Ruslands søbaserede atomvåben, har primært base på Kolahalvøen.¹⁰ Derudover har Rusland A2/AD-kapabiliteter (*Anti-access/Area denial*) i Arktis og Østersøregionen, herunder i form af missilsystemer placeret i Kaliningrad (bl.a. S-400, Bastion og Iskander), som er designet til luftforsvar, kystforsvar og angreb på landbaserede mål.¹¹ Dertil kommer bl.a. forskellige typer af kamp- og bombe-fly, ubåde og antiubåds-kapabiliteter samt kapabiliteter til cyberkrigsførelse og elektronisk krigsførelse.¹² Ifølge gængs strategisk tænkning gør disse kapabiliteter det vanskeligere for NATO og andre vestlige aktører at få adgang til visse geografiske områder – og til at handle og manøvrere frit i dem.¹³

9. Fredrik Westerlund og Susanne Oxenstierna, red., *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2019* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2019); Colin Wall og Njord Wegge, "The Russian Arctic Threat: Consequences of the Ukraine War", Center for Strategic & International Studies, januar 2023.
10. Jørgen Staun, "Finsk og svensk medlemskab af NATO kan øge spændingerne i Østersøregionen", Dansk Institut for Internationale Studier, februar 2023.
11. Robert Dalsjö et al., *Bursting the Bubble – Russian A2/AD in the Baltic Sea Region: Capabilities, Countermeasures, and Implications* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2019).
12. Anna Wieslander et al., "How allied Sweden and Finland can secure Northern Europe", Atlantic Council, januar 2023.
13. Andrew F. Krepinevich og Barry Watts, *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge* (Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2003). Debatten om russiske A2/AD-kapabiliteter er blevet mere nuanceret i de seneste år. Se bl.a. Michael Kofman, "It's time to talk about A2/AD: Rethinking the Russian military challenge", *War on the*

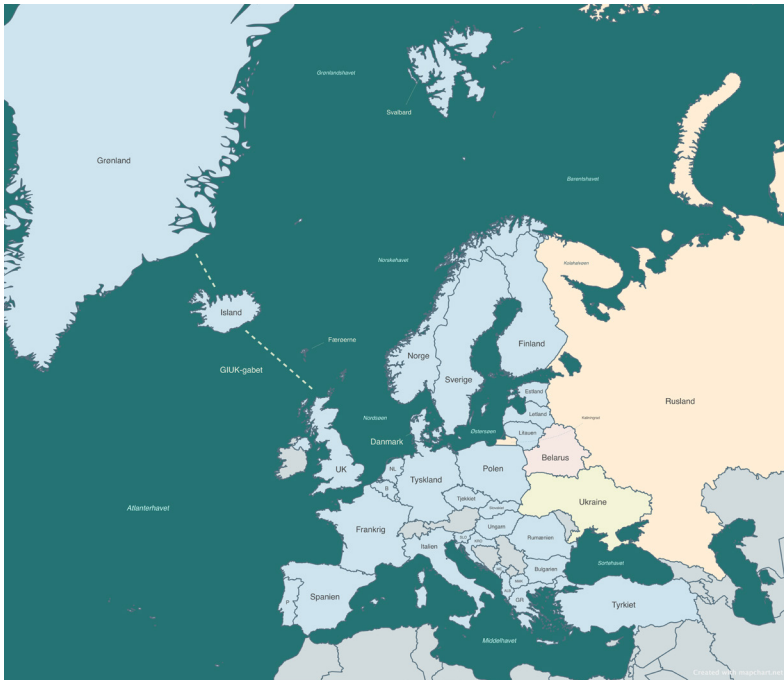
Det er i lyset af den igangværende krig i Ukraine vanskeligt at vurdere Ruslands reelle militære slagkraft. Ikke desto mindre udgør Suwalki-korridoren, som adskiller Kaliningrad fra Belarus (en tæt russisk allieret), fortsat et sårbarhedspunkt i Østersøregionen – og dermed for Norden og NATO.¹⁴ Korridoren giver principielt Rusland mulighed for at afskære de baltiske allierede fra den kontinentaleuropæiske del af NATO. Dette øger betydningen af sømilitære adgangsveje i Østersøen og af de nordiske landes evne til at fungere som base- og opmarchområde for NATO-styrker, der skal forstærke de baltiske lande og Polen i et konfliktscenarium.

I forlængelse heraf er det væsentligt, at den nordiske sikkerhedsgeografi omfatter flere vigtige maritime regioner, når det angår den russiske trussel mod NATO. Det gælder Østersøen, som ikke mindst for Finland og de baltiske lande er en altafgørende transportvej og livsnerve. Omkring 80 pct. af Finlands eksport og 90 pct. af landets import transporteres gennem Østersøen.¹⁵ Det gælder også Nordatlanten – inklusive GIUK-gabet fra Grønland (G) over Island (I) til Storbritannien (UK), som adskiller Nordsøen og Norskehavet fra Atlanterhavet og havene i Arktis (se figur 3). Disse maritime regioner har stor strategisk betydning for forsvaret af USA, Canada og de nordiske lande, herunder især Danmark (i forbindelse med Rigsfællesskabet), Island og Norge. Samtidig udgør regionerne adgangsveje, der i et konfliktscenarium skal sikre, at amerikanske forstærkninger hurtigt kan flyttes til Europa.

Rocks, 5. september 2019; Michael Jonsson og Robert Dalsjö, red., *Beyond Bursting Bubbles – Understanding the Full Spectrum of the Russian A2/AD Threat and Identifying Strategies for Counteraction* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2020); Robin Häggblom, "Myth 5: 'Russia creates impenetrable 'A2/AD bubbles'", bidrag til "Myths and misconceptions around Russian military intent", Chatham House, 14. juli 2022.

14. Viljar Veebel og Zdzislaw Sliwa, "The Suwalki Gap, Kaliningrad and Russia's Baltic Ambitions", *Scandinavian Journal of Military Studies* 2, nr. 1 (2019): 111-121.
15. Matti Pesu og Tuomas Iso-Markku, "Finland as a NATO ally: First insights into Finnish alliance policy", Finnish Institute of International Affairs, december 2022.

Figur 3. NATO i Europa og Norden



Nordisk identitet og samarbejde

Det nordiske rum udgøres af en gruppe stater og samfund med nogle specifikke karakteristika og relationer. De er alle velstående europæiske småstater med stærkt forankrede demokratiske systemer. Det indebærer både forsvars- og sikkerhedspolitiske begrænsninger (f.eks. med hensyn til evnen til at forsvare sig på egen hånd mod en stormagt) og handlemuligheder (f.eks. med hensyn til at levere relevante alliancebidrag).¹⁶

I den akademiske litteratur har man traditionelt sondret mellem forskellige tilgange til, hvordan nordiske småstater kan udfylde Norden som sikkerhedspolitisk rum. Disse indebærer bl.a. balancering (hvor de nordiske landes forskellige eksterne relationer medvirker til at hol-

16. Om de nordiske småstater i international politik, se f.eks. Laust Schouenborg, *The Scandinavian International Society: Primary institutions and binding forces, 1815-2010* (London: Routledge, 2013); Clive Archer, "The Nordic states and security", i *Small States and International Security: Europe and beyond*, red. Clive Archer, Alyson J.K. Bailes og Anders Wivel (London: Routledge, 2014), 95-112.

de konfliktniveauet i regionen nede),¹⁷ integration (hvor de nordiske lande integreres tættere, i relation til eller i modsætning til en bredere europæisk integration)¹⁸ og internationalisering (hvor de nordiske lande anvender og eksporterer nordiske politiske og militære “modeller” ude i verden)¹⁹ samt udenrigspolitikker drevet af en søgen efter status eller ly (*shelter*).²⁰

Dertil kommer forestillinger om en særlig nordisk identitet eller “nordiskhed”.²¹ Nordisk identitet er knyttet til de samfundsformer og værdier, som gør sig gældende i Norden, herunder idéer om en distinkt nordisk kultur og historie, en stærk lighedsnorm samt en høj grad af social og politisk tillid. Den afspejler sig også i et sikkerhedspolitisk selv- og verdensbillede, som bl.a. indebærer et fokus på multilateralt samarbejde, forestillingen om at være gode borgere i det internationale samfund (*good international citizens*), en udenrigspolitisk balancegang mellem pragmatisme/interesser og idealisme/værdier samt nærhed til især USA og Storbritannien.²² Disse opfattelser og tilgange er fælles for de nordiske lande, men manifesterer sig på forskellig vis.²³

-
17. Arne Olav Brundtland, “The Nordic Balance: Past and Present”, *Cooperation and Conflict* 1, nr. 4 (1966): 30-63; Kristin Haugevik og Ole Jacob Sending, “The Nordic Balance Revisited: Differentiation and the Foreign Policy Repertoires of the Nordic States”, *Politics and Governance* 8, nr. 4 (2020): 441-450.
 18. Nils Andréén, “Nordic Integration and Cooperation – Illusion and Reality”, *Cooperation and Conflict* 19, nr. 4 (1984): 251-262; Anne Elizabeth Stie og Jarle Trondal, “Introducing the Study of Nordic Cooperation”, *Politics and Governance* 8, nr. 4 (2020): 1-10.
 19. Hans Mouritzen, “The Nordic Model as a Foreign Policy Instrument: Its Rise and Fall”, *Journal of Peace Research* 32, nr. 1 (1995): 9-21; Anders Wivel, “What Happened to the Nordic Model for International Peace and Security?”, *Peace Review* 29, nr. 4 (2017): 489-496.
 20. Peter Viggo Jakobsen et al., “Prestige-seeking small states: Danish and Norwegian military contributions to US-led operations”, *European Journal of International Security* 3, nr. 2 (2018): 256-277; Pål Røren, “Status Seeking in the Friendly Nordic Neighborhood”, *Cooperation and Conflict* 54, nr. 4 (2019): 562-579; Baldur Thorhallsson, red., *Small States and Shelter Theory: Iceland’s External Affairs* (London: Routledge, 2019).
 21. Ole Wæver, “Nordic Nostalgia: Northern Europe after the Cold War”, *International Affairs* 68, nr. 1 (1992): 77-102; Christopher S. Browning, “Branding Nordicity: Models, Identity and the Decline of Exceptionalism”, *Cooperation and Conflict* 42, nr. 1 (2007): 27-51; Douglas Brommesson, “‘Nordicness’ in Swedish Foreign Policy – from Mid Power Internationalism to Small State Balancing?”, *Global Affairs* 4, nr. 4-5 (2018): 391-404.
 22. Anders Wivel, “Fra pragmatisk til ideologisk atlantisme? Danmark i den amerikanske verdensorden”, *Samfundsøkonomen*, nr. 4 (2015): 32-37; Niklas H. Roszbach, *Whither Transatlantic Security? Values, Interests and the Future of US-European Relations* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2019).
 23. Se også Edström et al., *Military Strategy of Small States*.

Dette er bl.a. tilfældet i forbindelse med udviklingen af det nordiske forsvarssamarbejde, både bi- og trilateralt og i regi af NORDEFECO. Hvor det nordiske forsvarssamarbejde var begrænset under Den Kolde Krig (med FN's fredsbevarende missioner som en delvis undtagelse), betød forandringerne i 90'erne og 00'erne, at samarbejdsmulighederne voksede.²⁴ Dannelsen af NORDEFECO i 2009 var drevet af en fælles forståelse af, at nordisk samarbejde gav mening – både fordi det muliggjorde effektiviseringer og stordriftsfordele i en tid præget af besparelser og på grund af det fællesnordiske udgangspunkt.²⁵ Det institutionaliserede forsvarssamarbejde gav et vist momentum, herunder i forhold til træning, øvelser og operationer, samt tættere drøftelser mellem de politiske og militære ledelser i Norden.²⁶ Samarbejdet var imidlertid begrænset af fortsatte interesseforskelle, hvilket f.eks. kom til udtryk i stridigheder vedrørende materielanskaffelser (se også kapitel 4). Med Ruslands annektering af Krim i 2014 konvergerede de nordiske trusselopfattelser, og samarbejdet fik endnu en gang nye rationaler og ny energi.²⁷ Nordisk forsvarssamarbejde er – med de muligheder, begrænsninger og konflikter, det indebærer – blevet en del af Nordens sikkerhedspolitiske rum.

2.2. Rekonstitueringen af nordisk sikkerhed

Svensk og finsk NATO-medlemskab er banebrydende for Norden som forsvars- og sikkerhedspolitisk region – og for NATO's position i regionen. Alliancens udvidelse ændrer de militærstrategiske realiteter i regionen og har særlig betydning for den forsvars- og sikkerhedspolitiske balance mellem Arktis og Østersøen.

24. Tuomas Forsberg, "The rise of Nordic defence cooperation: a return to regionalism?", *International Affairs* 89, nr. 5 (2013): 1161-1181.

25. Håkon Lunde Saxi, "The Rise, Fall and Resurgence of Nordic Defence Cooperation", *International Affairs* 95, nr. 3 (2019): 659-680.

26. Paul Järvenpää, "NORDEFECO: 'Love in a Cold Climate'", International Centre for Defence and Security, april 2017.

27. Ann-Sofie Dahl, "Back to the Future: Nordefco's First Decade and Prospects for the Next", *Scandinavian Journal of Military Studies* 4, nr. 1 (2021): 172-182.

Den militærstrategiske forandring

Sveriges og Finlands indlemmelse i NATO medfører en stor militærstrategisk forandring. Den skandinaviske landmasse samles i én strategisk region. Dette får bl.a. indflydelse på alliancens militære mobilitet, herunder behovet for udbygning af infrastrukturen i Norge, Sverige og Finland, som traditionelt har været udformet i nord-syd-retning, men nu i højere grad også skal kunne anvendes på øst-vest-aksen. Det gælder også placeringen af forskellige kapabiliteter og baser samt NATO's øvelsesaktiviteter (f.eks. afspejlet i, at øvelsen *Cold Response* har skiftet navn til *Nordic Response*). Samtidig forøges NATO's strategiske dybde i Østersøområdet. Sverige og Finland kan bidrage med betydelige forsvarskapabiliteter (se også kapitel 3). Det indebærer bl.a. et stærkere nordisk luftvåben, som står over for at blive integreret yderligere (der sker med udvidelsen mere end en fordobling af antallet af nordiske 4./5.-generationskampfly i NATO). Det nordiske luftvåben bidrager både til patruljeringer, afvisningsberedskab og efterretnings-, overvågnings- og rekognosceringsopgaver (ISR) og vil i en konfliktsituation være en betragtelig kapabilitet for NATO.²⁸ Udvidelsen betyder også, at Østersøen bliver en slags "NATO-indsø" med medlemslande på næsten alle sider.²⁹ Dette øger alliancens operative muligheder i regionen og skaber et vanskeligere strategisk udgangspunkt for Rusland.³⁰ Det bliver alt andet lige mere realistisk at kunne forsvare de baltiske lande gennem NATO's fremskudte tilstedeværelse eller et kommende "fremskudt forsvaret" (*forward defence*).³¹ Endelig forstærkes NATO også i de arktiske egne, ikke mindst på Nordkalotten og i det omkringliggende luftrum.³²

I NATO er der da også enighed om, at man i militærstrategisk forstand står stærkere med de to nordiske lande som medlemmer. Ifølge

28. Zachary Selden, "Will Finland and Sweden joining NATO deepen the alliance's problems?", *War on the Rocks*, 31. maj 2022.

29. For en kritisk diskussion af idéen om Østersøen som en "NATO-indsø", se John R. Deni, "Is the Baltic Sea a NATO Lake?", Carnegie Endowment for International Peace, 18. december 2023.

30. Michael Jonsson og Robin Häggblom, "Cooperation can make the NATO lake a reality", *War on the Rocks*, 19. august 2022.

31. Wieslander et al., "How allied Sweden and Finland can secure Northern Europe".

32. Robin Forsberg et al., "Finland's Contributions to NATO: Strengthening the Alliance's Nordic and Arctic Fronts", Wilson Center, 8. november 2022; Heather A. Conley og Sophie Arts, "NATO's Policy and Posture in the Arctic: Revisiting Allied Capabilities and Command Plans", The German Marshall Fund of the United States, 5. juli 2023.

Ben Hodges, den tidligere øverstkommanderende for de amerikanske styrker i Europa, har både Sverige og Finland “meget gode, dygtige og moderniserede” militære styrker.³³ En NATO-embedsmand omtaler udvidelsen som “en substantiel styrkelse af alliancen – politisk, militært og økonomisk”.³⁴

Udvidelsen skaber et nyt udgangspunkt for forsvarsplanlægningen i NATO. Den direkte frontlinje over for Rusland og Belarus er forlænget betydeligt og går nu fra Kolahalvøen i Nord til Sortehavet i Syd. Dertil kommer, at Sverige og Finland ikke længere er i en situation, hvor det er uklart, hvorvidt NATO-lande – og i så fald hvilke – vil undsætte dem i tilfælde af en russisk aggression. NATO’s planlægning indebærer nu forsvaret af svensk og finsk territorium uden nogen form for tvetydighed.

Situationen kalder dermed på nye forsvarsplaner for Norden og hele den nordøstlige del af Europa.³⁵ De nye planer udvikles som del af en bredere omkalfatring af NATO i lyset af Ukrainekrigen og det nye strategiske koncept, som blev vedtaget på Madrid-topmødet i juni 2022.³⁶ Forandringerne indebærer bl.a. implementeringen af den nye styrkestruktur – hvor der skal være 800.000 tropper til rådighed, herunder 300.000 på 10-30 dages beredskab – og diskussioner om kommandostrukturen, om luft- og missilforsvar,³⁷ om opgavefordelingen i Østersøen, Nordatlanten og Arktis, om tilstedeværelsen af allierede tropper i de nordiske lande, om værtnationsstøtte, om resiliens og beskyttelse af kritisk infrastruktur, om præpositioneret udstyr og meget andet.³⁸ Den aktuelle udformning af forsvarsplanerne blev vedtaget på Vilnius-topmødet i juli 2023,³⁹ men det er i skrivende stund fortsat uklart, hvordan NATO præcis vil konstituere sig i Norden.

33. Frank Gardner, “Is NATO’s Nordic expansion a threat or a boost to Europe?”, *BBC*, 8. maj 2022.

34. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

35. Paul Poast, “What NATO Needs to Do Before Finland and Sweden Join”, Carnegie Endowment for International Peace, 7. juni 2022.

36. NATO, “NATO 2022 – Strategic Concept”, juni 2022.

37. I februar 2023 tilsluttede Danmark og Sverige sig European Sky Shield Initiative, som blev indledt i oktober 2022, har amerikansk deltagelse og koordineres af Tyskland. Initiativet, som både Norge og Finland var med i fra starten, sigter bl.a. mod at styrke NATO’s integrerede luft- og missilforsvar. Se også NATO, “European Sky Shield Initiative gains two more participants”, 15. februar 2023.

38. Vi går mere i dybden med disse spørgsmål i kapitel 3 og 4.

39. NATO, “Vilnius Summit Communiqué”, 11. juli 2023 (opdateret 19. juli 2023).

Endelig handler den militærstrategiske forandring også om, hvordan Rusland reagerer. I NATO og blandt mange analytikere er vurderingen, at den russiske trussel mod nord både forandres og vokser.⁴⁰ F.eks. har den russiske ledelse besluttet at genetablere "Leningrad Militærdistrikt" og signaleret, at NATO-udvidelsen vil blive besvaret med nye militære enheder i Karelen-området og andre dele af det nordvestlige Rusland.⁴¹ Selv om Rusland i øjeblikket primært orienterer sig mod Ukraine, er der således gode grunde til at antage et øget fokus på Norden på længere sigt. Én logik er, at svensk og finsk NATO-medlemskab øger den russiske strategiske sårbarhed. En anden logik er, at den forværrede relation mellem Vesten og Rusland øger betydningen af de russiske kapabiliteter, der har storpolitisk betydning – dvs. de kapabiliteter, der retter sig mod Nordamerika, Nordatlanten og Arktis. En tredje logik er, at Rusland vil øge sit aktivitetsniveau i Norden for at aflede opmærksomheden fra eller kompensere for stagnation eller tilbageslag i Ukraine.

Et større russisk fokus mod nord indebærer, at Norden og Arktis – som ellers har været forbundet med forsøg på at sikre lokal og regional lavspænding – sandsynligvis i højere grad bliver en del af hård sikkerhedspolitik.⁴² Nordatlanten og Arktis var allerede før Ruslands aggression i 2022 blevet mere centrale på NATO's dagsorden, bl.a. med oprettelsen af hovedkvarteret JFC Norfolk i 2018.⁴³ Det militære tyngdepunkt kan nu rykke yderligere mod nordøst, især med en voksende flådetilstedeværelse i havene nord for Nordnorge. Samtidig er det forventeligt, at Rusland vil agere mere konfrontatorisk over for de nordiske lande. Det kan f.eks. komme til udtryk i form af hybride trusler, herunder sabotage af kritisk infrastruktur, desinformationskampagner, cyberangreb, militære provokationer samt i form af en mere truende retorik. Der kan opstå en

40. Se f.eks. Nicholas Lokker et al., "How Finnish and Swedish NATO Accession Could Shape the Future Russian Threat: A Report of the Transatlantic Forum on Russia", Center for a New American Security, januar 2023.

41. Staun, "Finsk og svensk medlemskab af NATO kan øge spændingerne i Østersøregionen"; Yle News, "Putin: Russia will concentrate more military units near Finland", 17. december 2023.

42. Kathryn Urban, "NATO's Nordic Expansion Will Shake Up the Arctic", *The National Interest*, 15. maj 2022; Andreas Østhagen, "The Arctic in 2022: From Cooperation to Conflict", i *Stronger Together – Sweden and Finland on the Road Toward NATO*, red. Katarina Tracz (Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2022), 101-132.

43. Kristian Soby Kristensen og Lin Alexandra Mortensgaard, *Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks* (København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2022).

form for nordisk “gruppoeffekt”, hvor en ny russisk opmærksomhed på Sverige og Finland også vil ramme Danmark, Norge og Island.

En ny konfiguration af nordisk forsvar og sikkerhed i Arktis og Østersøen

I relation til de overordnede militærstrategiske forandringer bliver spørgsmålet om NATO’s og de nordiske landes forsvars- og sikkerhedspolitiske prioritering af henholdsvis Arktis og Østersøen vigtigere, men samtidig mere kompliceret.

Selv om der synes at være en fælles forståelse af, at alliancens tyngdepunkt rykker mod nord, er betydningen af dette skifte ikke entydig. Fra ét perspektiv er de vigtigste implikationer af NATO-udvidelsen – på grund af Sveriges og Finlands geografiske placering – i Østersøen. Fra et andet perspektiv er det mest afgørende nye, at Rusland nu er udfordret på en helt anden måde omkring Kolahalvøen og med hensyn til dets strategiske interesser. Samtidig kan de russiske vanskeligheder ved at operere i Østersøen gøre det mere attraktivt for Rusland at fokusere på Arktis.⁴⁴ Dette taler for et primært NATO-fokus på Arktis og Nordatlanten. Bagved denne forskel ligger en mere fundamental transatlantisk debat om, hvorvidt det egentlige skifte for NATO er i østlig retning (hvor Østersøen udgør den nordlige dimension),⁴⁵ eller hvorvidt det snarere er i nordlig retning (bl.a. fordi der allerede er sket en reorientering mod øst efter annekteringen af Krim i 2014).⁴⁶ Man kunne selvfølgelig indvende, at det ikke er *enten* nord *eller* øst, men begge dele.⁴⁷ I praksis er diskussionen dog vigtig, fordi den er med til at rammesætte afvejningen af politiske og militære hensyn i henholdsvis Arktis og Østersøen.

44. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

45. Se f.eks. David Hutt, “Central and Eastern Europe want more security clout. Will increased spending be enough?”, *Euronews*, 14. februar 2023; Chels Michta, “NATO’s new center of gravity”, *Politico*, 21. februar 2023; Göran Swistek og Michael Paul, “Geopolitics in the Baltic Sea Region”, Stiftung Wissenschaft und Politik, februar 2023.

46. Se f.eks. Salvador Sánchez Tapia, “Sweden and Finland: some reflections on further NATO enlargement”, Universidad de Navarra, juni 2022; Luca Cinciripini, “From East to North: New Frontiers for the EU-NATO Arctic Defense”, *Transatlantic Policy Quarterly*, marts 2023.

47. Se også Anna Wieslander og Elin Schiffer, “Securing Northern Europe: Toward A Comprehensive Approach”, Atlantic Council, juni 2019.

Arktis betyder ikke nødvendigvis det samme for alle de nordiske lande.⁴⁸ For Norge er den arktiske udfordring multidimensionel, men givet den lange norske kyststrækning og Svalbards placering er den maritime dimension fremtrædende. For Sverige og Finland handler det arktiske mest om land- og luftdomænerne, med den geografiske nærhed til det nordvestlige Rusland. For Island handler det om suverænitetbeskyttelse og maritim sikkerhed samt muligheden for at virke effektivt som base for USA's og NATO's aktiviteter i Arktis. For Danmark handler det først og fremmest om forsvar og sikkerhed i Grønland og på Færøerne. Det indebærer nogle specielle politiske dynamikker knyttet til Rigsfællesskabet, som er unikke i en nordisk kontekst, og nogle særegne militære opgaver, der binder Danmark til USA og Canada og til NATO i det hele taget.⁴⁹ Dertil kommer uenigheder i den bredere transatlantiske alliance om NATO's rolle mod nord, som gør selve begrebet "Arktis" kontroversielt og indebærer, at nogle foretrækker at tale om "Det Høje Nord" (*the High North*).

Med forandringerne i Europa og den transatlantiske alliance sættes Arktis i spil på en ny måde i nordisk sikkerhedspolitik. Mulighedsrum for samarbejde opstår, f.eks. mellem Norge, Sverige og Finland om Nordkalotten. Omvendt kan der også opstå nordiske uenigheder om, hvor og hvordan der skal prioriteres, både i Arktis og mellem Arktis og andre (sub)regioner – uenigheder, som måske tidligere har været latente, men som nu kan blive politiserede. Dette kan f.eks. handle om ansvarsfordelingen mellem de nordiske lande som *NATO-medlemmer* i spørgsmål om patruljering og overvågning samt eftersøgning og redning i de enorme arktiske regioner.

Også i Østersøen er der forskelle mellem de nordiske lande, som forskubbes i kraft af den nye situation. Finland er uomtvisteligt en frontlinjestat og er med indlemmelsen i NATO nu medlem af en alliance, der befinder sig i et politisk-strategisk konfliktforhold med Rusland – og landet har tilmed den klart længste direkte landegrænse med Rusland af alle NATO-lande. Danmark er fortsat et nøglepunkt for adgangen til og fra Østersøen samt opmarchområde og transitland for nordamerikanske

48. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

49. Sidstnævnte kommer f.eks. til udtryk i samarbejdet mellem Arktisk Kommando og NATO's maritime kommando, som blev indgået i 2020. Se Allied Maritime Command, "NATO begins cooperation with Danish Joint Arctic Command in Greenland", oktober 2020.

og europæiske styrker. En lignende rolle kan gælde for Sverige, selv om nærheden til Finland og de baltiske lande (og selve Rusland) gør de svenske muligheder og sårbarheder i regionen anderledes. Norge, der ellers traditionelt har fokuseret på sine nordlige egne og Svalbard, foranlediges til i højere grad også at orientere sig mod syd på grund af det ændrede trusselsbillede i Østersøen og forventningen om nordisk samarbejde om opgavehåndteringen i regionen (se også kapitel 3 og 4).⁵⁰

Paradoksalt nok gør den større forsvars- og sikkerhedspolitiske ensartethed – med samme alliancetilhørsforhold og nogenlunde ens trusselsvurderinger – det tydeligere, hvor forskelligartede de nordiske landes geografiske “nordiskhed” egentlig er. De tvinges alle på hver deres måde til at se både mod nord (Arktis) og mod syd/øst (Østersøen). Selv om de nordiske identiteter har forandret sig siden Den Kolde Krig, er de i denne sammenhæng vigtige, dels fordi det “at være nordisk” fortsat indebærer forventninger i og uden for Norden om, at man kan agere og bidrage i begge regioner, dels fordi landene på ny skal forholde sig til deres egen forståelse og andres forståelser af, hvad “nordiskhed” reelt betyder i geografisk og forsvars- og sikkerhedspolitisk forstand.

Omvendt giver ensartetheden også et andet udgangspunkt for nordisk samarbejde. F.eks. kan der samarbejdes tættere på det militære niveau, når alle er med i NATO og har de samme (klassificerede) oplysninger, som medlemskabet giver adgang til. Danmarks indtrædelse i EU’s forsvarssamarbejde styrker ligeledes samarbejdsmulighederne for de nordiske lande, særligt hvad angår militær mobilitet og fælles kapacitetsudvikling i PESCO-regi.⁵¹ Dertil kommer fornyede muligheder for at tale med en stærkere nordisk stemme, både fordi man bedre kan koordinere og dagsordensætte, og fordi der antagelig vil være en vis lyd-hørhed, ikke mindst hos vigtige allierede som USA og Storbritannien. At USA’s præsident Biden i forlængelse af NATO-topmødet i Vilnius i juli 2023 prioriterede at deltage i et nordisk-amerikansk topmøde i Helsinki er et eksempel på disse muligheder.

Det er dog et åbent spørgsmål, hvor langt det nordiske samarbejde vil række, og i hvilke formater det kan udvikles. Det er ikke givet, at det i

50. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

51. PESCO er EU’s Permanente Strukturerede Samarbejde om forskellige projekter på forsvarsområdet, herunder kapacitetsudvikling. Danmark er efter afskaffelsen af forsvarsforbeholdet trådt ind i samarbejdet.

alle tilfælde er muligt eller fordelagtigt at stå tæt sammen som en nordisk gruppe. Forandringen af det sikkerhedspolitiske rum i Norden er med andre ord tæt forbundet med de nordiske landes forandrede position som allierede i NATO.

3

Sammen hver for sig? De nordiske lande i NATO

Dette kapitel undersøger den situation, som de nordiske lande står i som medlemmer af NATO. Det gøres med analytisk blik for de forskellige rationaler og logikker, der driver de nordiske landes tilgange til NATO. Både nationale interesser, fællesnordiske interesser og alliancehensyn vægter. Det samme gør værdipolitik og ambitioner om at opnå status og indflydelse.

Først undersøges forskelle og ligheder i Sveriges og Finlands position i relation til alliancen. Dernæst ser vi nærmere på, hvor NATO-udvidelsen og den nye sikkerhedspolitiske situation stiller Norge, Island og Danmark. Endelig fremhæves nogle af de spørgsmål, som forandringerne rejser med hensyn til de nordiske lande som gruppe i NATO.

3.1. Sverige og Finland i NATO

Sverige og Finland har i en årrække bevæget sig tættere på NATO – og på hinanden (se boks 2). Alligevel var det for mange overraskende, at de to lande efter Ruslands invasion af Ukraine så hurtigt tog skridtet og ansøgte om medlemskab i maj 2022.⁵² Allerede inden ansøgningen var det svensk-finske samarbejde med NATO blevet intensiveret, baseret på alliancens såkaldte “Modalities for Strategic Interaction”. Sverige og Finland blev inkluderet i de fleste møder i NATO-regi, herunder vedrø-

52. Se f.eks. Stephen M. Walt, “What Are Sweden and Finland Thinking?”, *Foreign Policy*, 18. maj 2022.

rende Ukrainekrigen. Man gik uden om den konventionelle proces med udformningen og implementeringen af en såkaldt “Membership Action Plan”. Med selve ansøgningen blev spørgsmålet dog politiseret, og særligt Tyrkiets og Ungarns modstand underminerede det svensk-finske parløb. På et overordnet strategisk-politisk plan har *hele* NATO, som indikeret i kapitel 2, stærke interesser i både svensk og finsk medlemskab, men det alliancepolitiske spil forsinkede og besværliggjorde alligevel processen. Kontroversens kulmination kom i starten af april 2023, da Finland opnåede fuldt medlemskab, mens Sverige blev fastholdt i sin *invitee*-status. Efterfølgende blev svenskernes ansøgning dog godkendt i forbindelse med Vilnius-topmødet i juli 2023, og i marts 2024 blev Sverige officielt medlem af NATO.

Både Sverige og Finland står i de kommende år over for en stor opgave med at blive kompetente allierede og fuldt ud integrerede i alliancen.⁵³ I kraft af svenske og finske kapabiliteter samt det tætte NATO-partnerskab, der gik forud, kan de to lande i nogen grad “plugges ind” rent militært.⁵⁴ De to landes forsvarsplanlægning skal dog lægges om, og deraf følger ændringer i landenes militære strukturer og processer. Dertil kommer den læringsproces, som skal sikre, at Sverige og Finland kan gebærde sig i NATO’s komplekse system. Det indebærer alt fra, at man har de nødvendige officerer og embedsmænd, der skal besætte positioner i NATO’s mange hovedkvarterer, til det mere fundamentale mentalitets-skifte, som det er at gå fra at være alliancefri til at være allieret. Særligt for svensk forsvar, der skal indstille sig på en helt ny funktion – at udgøre et base- og opmarchområde samt være transitland for NATO-styrker – er skiftet stort.⁵⁵

På trods af den fælles ansøgning har Sverige og Finland forskellige forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser og udfordringer i forbindelse med NATO-medlemskabet. Det er sandsynligt, at forskellene bliver tydeligere nu, accentueret af det lys, som indlemmelsen i NATO kaster på de to lande.

53. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

54. F.eks. kunne Finland i december 2022 træffe beslutning om anskaffelse af både kort- og langtrækkende missiler fra Israel – en beslutning, som blev implementeret gennem NATO Support and Procurement Agency (NSPA), hvor Finland allerede var tilknyttet via NATO-partnerskabet. Se Pekka Vantinen, “Finnish Defence Ministry procurement strengthens nation’s defence”, *Euractiv*, 12. december 2022.

55. Jacob Westberg, *Svenska säkerhetsstrategier: Från neutralitetspolitik till ansökan om Natomedlemskap*, tredje oplag (Lund: Studentlitteratur, 2023).

Boks 2. Sveriges og Finlands vej ind i den vestlige alliance

1994: Sverige og Finland bliver NATO-partnerlande i alliancens nyoprettede partnerskabsprogram, "Partnership for Peace".

1997-1998: Sverige og Finland udpeger deres første NATO-ambasadører.

1990'erne-: Sverige og Finland deltager i NATO-ledede missioner i Bosnien-Hercegovina (begge), Kosovo (begge), Afghanistan (begge), Irak (begge) og Libyen (kun Sverige).

2014: Sverige og Finland bliver "partnere med udvidede muligheder" (*enhanced opportunity partners*) i NATO-regi.

2014: Sverige og Finland underskriver en bilateral handleplan om intensiveret samarbejde på forsvarsområdet.

2014: Finland underskriver og ratificerer aftale om værtsnationsstøtte (*host nation support*) med NATO.

2014-: Sverige og Finland deltager i flere NATO-øvelser og øger gradvist interoperabiliteten med NATO-landenes militære styrker.

2016: Sverige ratificerer aftale om værtsnationsstøtte med NATO efter en længere parlamentarisk proces.

2018: Sverige, Finland og USA underskriver en trilateral hensigtserklæring om styrket samarbejde på forsvarsområdet.

2019: Sverige og Finland underskriver et fælles militærstrategisk koncept.

2022: Sverige og Finland ansøger sammen om NATO-medlemskab.

2023 (april): Finland bliver medlem af NATO.

2023 (juli): NATO-landene bliver enige om svensk medlemskab i forbindelse med alliancens topmøde i Vilnius.

2023 (december): Sverige og Finland underskriver hver især bilaterale forsvarssamarbejdsaftaler med USA, der bl.a. giver amerikanske styrker adgang til udvalgte svenske og finske militærbarer.

2024 (marts): Sverige bliver medlem af NATO.

Sverige – nordisk omdrejningspunkt

Sverige er på flere måder det mest centrale land i spørgsmålet om Norden og NATO-udvidelsen. Det er det største nordiske land, ligger geografisk i midten af Norden og fremstår for mange uden for regionen (herunder mange NATO-allierede) som det mest arketypiske nordiske land med en fremtrædende værdipolitisk profil. Sverige kan blive en motor for nordisk samarbejde i NATO-regi, men er samtidig et afgørende sam-

menlighedsgrundlag, som de andre nordiske lande kan spejle sig i, lægge sig opad eller tage afstand fra i de alliancepolitiske beslutningsprocesser og positioneringskampe.

Som en del af NATO vil Sverige forandre alliancens manøvrerum i Østersøområdet.⁵⁶ Sveriges luftvåben (med bl.a. omkring 100 kampfly) og flåde (med bl.a. 7 korvetter og 4 ubåde samt en beslutning om at anskaffe yderligere 2 af sidstnævnte) øger alliancens relative styrke over for Rusland i regionen.⁵⁷ Samtidig skal den svenske hær ifølge de fagmilitære råd fra den svenske forsvarschef fra november 2023 udvikles i retning af at have tre mekaniserede brigader, en reduceret infanteribrigade, en kampgruppe på Gotland samt en kommando på divisionsniveau.⁵⁸ Det kan forbedre Sveriges muligheder for at bidrage med deployerbare brigader til NATO's missioner og operationer. Sverige er også et centralt transitland til og fra Norge og til Finland samt et potentielt baseområde, herunder for USA's og andre NATO-allieredes luftvåben. Gøteborg fremhæves som den måske vigtigste logistiske *hub* i Norden.⁵⁹ Der er imidlertid fortsat uklarhed om, hvordan Sverige præcis skal indgå i alliancen, herunder hvad angår kommandostrukturspørgsmålet, placeringen af baser, styrker og materiel samt deltagelse i NATO's fremskudte tilstedeværelse og forsvar i de østlige frontlinjestater.

Sverige investerer (ligesom Danmark) kraftigt i sit forsvar, bl.a. for at leve op til NATO's 2-pct.-mål, hvilket for svenskernes vedkommende forventes nået i 2024 (se også tabel 1 nedenfor). Det giver imidlertid også – ligesom for Danmark – et betydeligt rum for forsvarspolitiske prioriteringer og strategiske valg. Den svenske regering har nedsat en kommission (Försvarsberedningen) med parlamentarikere, som i lø-

56. I en tale i januar 2023 med titlen "Sveriges roll i Nato" fremhævede den svenske statsminister Ulf Kristersson seks svenske styrker: geografien, forsvarskapabiliteterne, økonomien, forsvarsindustrien, værdierne og den nationale enighed. Talen kan tilgås via følgende link: <https://www.regeringen.se/tal/2023/01/sveriges-roll-i-nato/> (set 12. juni 2023).

57. John R. Deni, "Sweden would strengthen NATO with fresh thinking and an able force", Atlantic Council, 18. maj 2022; Elisabeth Braw, "It's time for Sweden's navy to grow", *Politico.eu*, 11. december 2023.

58. Försvarsmakten, "ÖB:s militära råd till regeringen", 6. november 2023.

59. Karlis Neretnieks, "Burden Sharing and Specialization after Sweden and Finland's NATO Accession", i *Stronger Together – Sweden and Finland on the Road Toward NATO*, red. Katarina Tracz (Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2022), 25-40; Eric Adamson og Minna Ålander, "What would happen if Sweden and Finland split up their NATO bids?", Atlantic Council, 7. februar 2023.

bet af 2023 og 2024 i en række rapporter identificerer udfordringer og behov for svensk forsvar.⁶⁰ I de føromtalt militærfaglige råd til udviklingen af svensk forsvar frem mod 2035 understregede den svenske forsvarschef bl.a. vigtigheden af nordisk forsvarssamarbejde i forbindelse med NATO-udvidelsen: “De nordiske lande har dermed en historisk mulighed og et ansvar for at opbygge fælles og forbedrede forsvarskapaciteter, som kommer hele alliancen til gode.”⁶¹ I december 2023 underskrev den svenske regering ydermere en bilateral samarbejdsaftale med USA, som bl.a. giver amerikanerne adgang til 17 svenske basefaciliteter og træningsområder, herunder store svenske luftbaser.⁶²

Svensk forsvar forstærkes altså i en afvejning af nationale hensyn og de forventninger, der nu kommer fra NATO. De to ting er et stykke hen ad vejen forenelige. Sveriges væbnede styrker anbefaler således, at landet “etablerer sig selv som baseområde for allierede land-, luft- og flådestyrker”.⁶³ Man skal kunne beskytte infrastruktur og sikre kommunikationslinjer og adgangsveje til frontlinjestater. Dette kræver nye kapaciteter, herunder i forhold til luftforsvar, svenske basers kompatibilitet med F-35-kampfly (Sverige anvender, i modsætning til Norge, Finland, Danmark og mange andre allierede, svensk-producerede Gripen-kampfly) samt den svenske flådes evne til bl.a. minerydning og antiubådskrigsførelse.⁶⁴ Samtidig kan der være ønsker og krav fra NATO’s side, som ikke flugter med svenske forestillinger om transitionen ind i alliancen. F.eks. går en væsentlig svensk bekymring på, om NATO-medlemskabet kan skabe dilemmaer i Sverige, hvad angår valg af materielleleverandører og industrisamarbejdspartnere. Den store svenske forsvarsindustri giver muligheder – med et vækstpotentiale i lyset af NATO-medlemskabet og de generelt stigende forsvarsudgifter – men kan også give alliancepolitiske knaster, f.eks. hvis Sverige skal vælge mellem at købe svensk eller købe

60. Den første hovedrapport blev publiceret i juni 2023. Se Forsvarsdepartementet, *Allvarstid: Forsvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023* (Stockholm: Regeringskansliet, 2023).

61. Forsvarsmakten, “ÖB:s militära råd till regeringen”. Citatet er fra side 5 i bilag 2.

62. Government Offices of Sweden, “Defense Cooperation Agreement with the United States”, 6. december 2023.

63. Refereret i Wieslander et al., “How allied Sweden and Finland can secure Northern Europe”.

64. Neretnieks, “Burden Sharing and Specialization”.

af en allieret og dermed opnå større interoperabilitet og alliance-goodwill.⁶⁵

I det politisk-diplomatiske spor skal Sverige tilvænne sig NATO's dynamikker. Det gælder på den ene side alliancens konsensuskultur og på den anden side et toneangivende USA, som alle processer og beslutninger kredser om. Erfaringerne fra EU, hvor Sveriges økonomiske styrke og værdibaserede udenrigspolitik har givet svenske ledere og forhandlere et godt udgangspunkt, kan kun til dels udnyttes i det anderledes NATO-spil. Samtidig kommer Sverige – på godt og ondt – ind i alliancen med en række forventninger, ikke mindst at man vil tage opmærksomhed og markere sig i forbindelse med værdipolitiske dagsordener.⁶⁶ Det skal svenske NATO-diplomater og NATO-officerer arbejde med og mod. Den svenske håndtering af især Tyrkiets modstand mod NATO-udvidelsen understreger, at Sverige går til NATO-medlemskabet med pragmatisme og ydmyghed. Ikke desto mindre er der forventninger, nok delvist i kraft af en slags “det største land tager opmærksomheden”-dynamik, hvor generelle opfattelser af de nordiske lande projiceres over på Sverige som det arketypiske eksempel. Forventningerne kommer dog også af Sveriges faktiske tilgang, herunder landets historisk betingede ry for internationalisme og selvfremsstillingen som en “moralisk supermagt”, bl.a. med idéen om “feministisk udenrigspolitik” under regeringen i 2014-2019.⁶⁷ Disse aspekter af Sveriges internationale position er kun i begrænset omfang koblet til forsvarspolitikken og betones stadig mindre, men de kan fortsat være med til at forme de forventninger, som Sverige vil blive mødt med i NATO.

Finland – pragmatisk frontlinjestat

Finland adskiller sig fra Sverige på flere måder. Det gælder geografien, forsvarrets styrker og svagheder, den strategiske kultur og tilgangen til diplomati. Finland er kendt for at have fastholdt et stort konventionelt forsvar i årtierne efter Den Kolde Krigs afslutning – og levede allerede

65. Interviews i Bruxelles, januar 2023. Se også TT, “Nya utmaningar för vapenexport som Natomedlem”, *Tidningen Näringslivet*, 17. maj 2022; Gerard O'Dwyer, “Swedish defense industry bosses eye NATO business dividend”, *Defense News*, 18. januar 2023.

66. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

67. Ann-Sofie Dahl, “Sweden: Once a Moral Superpower, Always a Moral Superpower?”, *International Journal* 61, nr. 4 (2006): 895-908; Karin Aggestam og Annika Bergman-Rosamond, “Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics, Politics, and Gender”, *Ethics & International Affairs* 30, nr. 3 (2016): 323-334.

ved optagelsen i NATO i 2023 op til 2-pct.-målet (se tabel 1 nedenfor).⁶⁸ Landets forsvar er designet til at håndtere truslen fra Rusland og kan i krigstid mobilisere omkring 280.000 tropper fra reserven med 30 dages varsel. Dertil kommer yderligere omkring 900.000, som har relevant grundtræning og kan udfylde forskellige funktioner og erstatte tab. Det finske forsvar er også højteknologisk, og i 2022 besluttede Finland at købe 64 F-35-kampfly, som forventes indfaset fra 2026.⁶⁹ I december 2023 underskrev Finland – ligesom Sverige og Danmark – en bilateral forsvarsaftale med USA, der bl.a. giver amerikanerne adgang til udvalgte finske baser og områder.⁷⁰

Finland ses som en frontløber i forsvars- og sikkerhedspolitikken. Mens mange finner længe har opfattet Sverige som en "storebror" i det bilaterale forhold, var det i Finland, at man hurtigst indså Ukraine-krigens implikationer og tog teten med hensyn til NATO-ansøgningsprocessen – og dermed også var med til at fremprovokere Sveriges nye tilgang. Finland var på forkant med udviklingen, og i NATO mener mange, at andre kan lære af finnerne, ikke mindst i forhold til konventionelt forsvar og robusthedsdagsordenen.⁷¹ F.eks. viste en spørgeskemaundersøgelse blandt danske eksperter foretaget af Center for Militære Studier i 2023, at hele 11 pct. mener, at Finland bør være foregangsland for Danmark på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område (en stigning fra 2 pct. i 2021).⁷²

Omvendt betyder NATO-medlemskabet også, at Finland er i begyndelsen af en læringsproces. Finsk forsvar skal reorienteres fra primært at være et nationalt territorialforsvar til også at være en del af alliancens

68. Finlands forsvarsudgifter forventes at være omkring 2,38 pct. i 2023 og ligge på ca. 2 pct. i 2024 og 2025. Se Statsrådet, "Finland och Nato", 4. april 2023.

69. Michael Jonsson, "Finland's Military Capability 2020", Totalforsvarets forskningsinstitut (FOI), september 2021; John R. Deni, "Finland and Sweden in NATO: Looking Beyond Madrid", Atlantic Council, november 2022.

70. Ministry of Foreign Affairs of Finland, "Defence Cooperation Agreement with the United States (DCA)", december 2023.

71. Interviews i Bruxelles, januar 2023. Se også Elisabeth Braw, "We Can All Learn from the Finnish Approach to Defence", *Financial Times*, 9. februar 2023. Fra finsk side fremhæves det imidlertid, at indlemmelsen i NATO er så stor en opgave for det nationale politiske og militære system, at det på kort sigt bliver vanskeligt for Finland at agere som en form for foregangsland i alliancen.

72. Kun USA (32 pct.), Tyskland (15 pct.), Norge (13 pct.) og Storbritannien (11 pct.) lå højere eller på samme niveau. Se figur 15 (s. 14) i Kristian Soby Kristensen et al., *Sikkerhedspolitisk barometer 2023 – Krig i Europa* (København: Center for Militære Studier, 2023).

kollektive forsvar.⁷³ NATO vil antagelig planlægge ud fra, at Finland med sin geografiske placering fortsat skal fokusere på eget territorium og umiddelbare nærområde. Alligevel er det et fundamentalt skifte, at alle beslutninger nu skal tages med det udgangspunkt, at man er en del af en alliance og skal bidrage til denne.⁷⁴ Finske ledere har indikeret, at de ønsker at gå ind i alliancen uden forbehold. Det er i skrivende stund stadig uklart, hvordan den igangværende integration konkret kommer til at se ud, herunder med hensyn til allieret tilstedeværelse (baser, tropper, kapaciteter mv.) på finsk jord.

Bagved de konkrete beslutninger står Finland over for at finde nye sikkerhedspolitiske balancepunkter, herunder i forhold til Rusland-relationen.⁷⁵ Finland har et stort videns- og erfaringsgrundlag vedrørende strategiske relationer til Rusland, som NATO nu får gavn af. Samtidig skal Finland redefinere, hvordan man *som allieret* på sigt kan få en så stabil relation som muligt til Rusland. Her ser finnerne i høj grad mod Norge, der i årtier har tænkt og praktiseret "beroligelse" (*reassurance*) som en central del af politikken over for Rusland.⁷⁶

Også i NATO's gruppedynamikker er Finland i en særlig position. Fra finsk side skal man afbalancere sin identitet som nordisk NATO-land over for sin identitet som nordøstlig frontlinjestat.⁷⁷ Selv om udviklingen siden 2022 bringer de nordiske lande tættere sammen, er det ikke utænkeligt, at Finland i nogle tilfælde vil ligge tættere på de baltiske lande og Polen end på en vesteuropæisk position. Finland har her en mu-

73. Som en praktiker beskrev det, har Finland som mangeårigt partnerland "god forståelse for to af NATO's tre kerneopgaver: krisestyring og kooperativ sikkerhed". Kollektivt forsvar er derimod en ny opgave at lære for finnerne, jf. interviews i Bruxelles, januar 2023.

74. Heljä Ossa og Tommi Koivula, "What Would Finland Bring to the Table for NATO?", *War on the Rocks*, 9. maj 2022; Staun, "Finsk og svensk medlemskab af NATO kan øge spændingerne i Østersøregionen".

75. Interviews i Bruxelles, januar 2023. Se også Pesu og Iso-Markku, "Finland as a NATO ally"; David Arter, "From Finlandisation and post-Finlandisation to the end of Finlandisation? Finland's road to a NATO application", *European Security* 32, nr. 2 (2023): 171-189.

76. Ole Martin Stormoen, "Beroligelse 2.0: Teori, praksis og rammevilkår i en ny tid", *Internasjonal Politikk* 81, nr. 2 (2023): 158-187. Det finske fokus på Norge siden Ruslands invasion af Ukraine i 2022 er interessant nok blevet spejlet i den norske forsvars- og sikkerhedspolitiske debat. De to lande har med direkte grænsestrækninger til Rusland i det allernordligste Europa fælles sikkerhedspolitiske realiteter og interesser, og dette særlige udgangspunkt er blevet endnu mere fremtrædende efter Finlands indlemmelse i NATO.

77. I en tale til Nordisk Råd i november 2022 sagde Sauli Niinistö f.eks., at Norden udgør Finlands "tætteste vennekreds og internationale referencegruppe", men også at man deler "sikkerhedsmiljø med de baltiske lande". Se Nordisk Råd, "Speech by President of Finland, Sauli Niinistö", 1. november 2022.

lig rolle som brobygger. Det gælder også i spørgsmålet om NATO og EU. Finland har fra starten (og i højere grad end Sverige) set EU-medlemskabet i et sikkerhedspolitisk lys og vil efter alt at dømme fortsat arbejde for, at EU skal have en betydelig rolle i europæisk forsvar og sikkerhed, særligt med hensyn til at understøtte og komplementere samarbejdet i NATO.

Tre fællestræk for de to nye

Opsummerende er det værd at fremhæve tre fællestræk for Sveriges og Finlands indtræden i NATO. For det første har de to lande en række styrker til fælles. Efter en del år med privilegeret partnerskabsstatus har både Sverige og Finland høj grad af interoperabilitet med NATO-styrker. De har stærke luftvåben, deres militære resiliens og samfundsmæssige robusthed er højt udviklet sammenlignet med de fleste NATO-allieredes, og de har veludviklede kapabiliteter til arktisk krigsførelse, herunder særligt på landjorden.⁷⁸ I NATO er det især disse faktorer, der gør, at man ser Sverige og Finland som “et aktiv” (*asset*).⁷⁹ Dertil kommer en allerede veludviklet fornemmelse for det alliancepolitiske spil – bedst illustreret med den betydelige svenske og finske fleksibilitet i forhold til at imødekomme de tyrkiske krav.

For det andet tilslutter Sverige og Finland sig NATO med et forventningspres. Forståelsen er, at de er kapable allierede – dvs. at de er *net contributors*, som kommer til at “producere sikkerhed” (snarere end kun at aftage den). Spørgsmålet er, hvor meget Sverige og Finland skal tilpasse sig til NATO, og hvor meget NATO omvendt skal tilpasse sig de to nye medlemmer. Som én ekspert påpeger, har Sverige og Finland “betydelige finansielle og militære ressourcer med til bordet og vil sandsynligvis bruge dette forhold til at styrke deres forhandlingsposition i NATO’s politiske diskussioner”.⁸⁰ Synet på de to lande som stærke, nye brikker i NATO-puslespillet kan dermed give dem mulighed for hurtigere at få indflydelse, end hvad der typisk har været gældende for nye medlemmer. Sverige kan spille på styrken af den svenske forsvarsindustri og den forbedring af NATO’s muligheder i Østersøregionen, som svensk medlemskab indebærer. Finland kan spille på landets udsatte strategiske

78. Deni, “Finland and Sweden in NATO”; Daniel S. Hamilton, “NATO’s Nordic opportunity is multidomain”, *Defense News*, 8. august 2022.

79. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

80. Selden, “Will Finland and Sweden joining NATO deepen the alliance’s problems?”.

position og betydelige evne til individuelt og kollektivt selvforsvar i tråd med artikel 3 i Den Nordatlantiske Traktat (noget, som de fleste andre europæiske lande ikke kan matche).

For det tredje bliver Sverige og Finland medlemmer af en alliance, der selv er i forandring. Det skyldes dels den kraftige opdatering af NATO's forsvars- og afskrækkelsesprofil som reaktion på Ukrainekrigen, dels bredere tendenser i retning af som amerikansk-ledet forsvarsalliance at kunne indgå i den globale strategiske konkurrence. Forandringerne i NATO skaber et svensk-finsk mulighedsrum for at påvirke alliancen inden for vigtige dagsordener, herunder udviklingen af NATO's kommandostruktur, implementeringen af nye forsvarsplaner (især for Nordeuropa) samt alliancens resiliensdagsorden.

3.2. Norge, Island og Danmark i NATO

NATO-udvidelsen påvirker Norges, Islands og Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik – og deres positioner i alliancen. Generelt er opfattelsen, at svensk og finsk NATO-medlemskab er godt nyt for de andre nordiske lande.⁸¹ NATO's bedre betingelser i Nordeuropa og Arktis har en direkte positiv effekt på norsk, islandsk og dansk sikkerhed, og Sveriges og Finlands medlemskab kan fremme fællesnordiske interesser. Samtidig – og inden for en generelt sikkerhedsfremmende ramme – betyder udvidelsen dog også, at Norge, Island og Danmark stilles anderledes på nogle måder og i en vis grad skal tilpasse deres egen politik og tilgang.⁸² Her er der både ligheder og forskelle for de tre "gamle" nordiske NATO-medlemmer.

Norges militærstrategiske situation ændres betydeligt af svensk og finsk medlemskab. Den maritime dimension og Nordnorge vil fortsat være essentielle i norsk forsvarspolitik. Det øgede konfliktniveau med Rusland forventes at indebære en større maritim NATO-synlighed nord for Skandinavien og en intensiveret norsk og allieret tilstedeværelse på

81. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

82. Dette gælder også for andre allierede, særligt for stater som Holland og Canada, der er sammenlignelige med Sverige og Finland, når det kommer til kapabiliteter og status. For et eksempel på en sådan diskussion af NATO-udvidelsens betydning i det canadiske tilfælde, se Murray Brewster, "Sweden says it's set to hit NATO's defence spending target — unlike Canada", *CBC*, 3. december 2022.

Nordkalotten.⁸³ Samtidig forandres Norges traditionelle rolle som base og udgangspunkt for NATO's øvelser og aktiviteter i den nordlige del af Skandinavien, fordi der nu er tre om buddet – og nogle aktiviteter vil mere naturligt være organiseret i Sverige eller Finland.⁸⁴ Norge bliver en hybrid af en frontlinjestat (med den direkte grænse til Rusland) og et transitland. Forsvarssamarbejdet mellem Norge, Sverige og Finland gøres imidlertid også lettere, herunder i relation til luftforsvar, luftovervågning og landmilitære aktiviteter. De tre landes forsvarsministre underskrev i november 2022 en hensigtserklæring om at styrke deres trilaterale forsvarssamarbejde med fokus på operativ planlægning og interoperabilitet på Nordkalotten.⁸⁵ Den norske forsvarschef har desuden anbefalet et styrket samarbejde om bl.a. uddannelse, logistik og infrastruktur samt totalforsvar.⁸⁶

Island er i en særegen sikkerhedspolitisk situation. Uden et selvstændigt forsvar er islandsk sikkerhed fuldstændigt knyttet op på sikkerhedsgarantien i NATO og amerikansk beskyttelse. Svensk og finsk NATO-medlemskab har dermed først og fremmest betydning for Island i kraft af den måde, hvorpå det ændrer alliancen. Fra et islandsk perspektiv er det centrale spørgsmål derfor, hvordan den nye situation forskubber NATO's balancer mellem det, der foregår inde på det europæiske kontinent, og det, der foregår i Nordatlanten og Arktis.⁸⁷ Alliancens voksende fokus på sidstnævnte gør Island vigtigere i strategisk øjemed, og USA har efter en mangeårig nedskalering igen forøget sin tilstedeværelse, særligt omkring Keflavikbasen.⁸⁸ Denne udvikling var allerede undervejs for 2022, men forventes forstærket som følge af NATO-udvidelsen. Sverige og Finland har i en årrække bidraget til NATO's luftpatuljeringsmission i Island, som koordineres af den islandske kystvagt (landets vigtigste forsvarsmyndighed). Dette samarbejde kan nu forankres direkte i NATO.

83. Hilde-Gunn Bye, "Sweden and Finland's Accession to NATO Fundamentally Changes How We Think About the Defense of Norway", *High North News*, 9. marts 2023.

84. Hamilton, "NATO's Nordic opportunity is multidomain".

85. Government Offices of Sweden, "Defence Ministers of Finland, Norway and Sweden signed an updated trilateral Statement of Intent", november 2022.

86. Forsvaret, "Trygghet i usikre tider: Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023", juni 2023.

87. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

88. Kristian Soby Kristensen og Lin A. Mortensgaard, *Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvikling i Arktis og Nordatlanten mellem konflikt og samarbejde frem mod 2035* (København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2023).

Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitiske position påvirkes umiddelbart mere af NATO-udvidelsen end Islands – og til dels på en anden måde end Norges. Sverige, Finland og Norge udgør fremadrettet en mere sammenhængende nordisk trekløver, der har sammenfaldende interesser i den nordlige del af Skandinavien. I denne nordiske kontekst risikerer Danmark at blive en mere perifer stat, som i nogle sammenhænge ses som tættere på Storbritannien og de kontinentale naboer mod syd. Det kommer f.eks. konkret til udtryk, når Danmark ikke nødvendigvis medtænkes som en relevant nordisk samarbejdspartner med hensyn til initiativer, der angår aktiviteter på Nordkalotten.⁸⁹ Det er også en problemstilling i bredere diskussioner, f.eks. om placeringen af de nordiske lande i NATO's kommandostruktur og alliancens indsatser i Arktis.

Ligesom for Norge betyder NATO-udvidelsen også, at Danmarks traditionelle rolle som transitland forandres. Når noget af trafikken (både i fredstid og i en konfliktsituation) går gennem Sverige (ikke mindst Gøteborg), skal havne, militære faciliteter og infrastruktur i Danmark indrettes på en ny måde, så man kan levere den værtnationsstøtte og de bidrag til forsvarsplanerne, der efterspørges af NATO. Udvidelsen giver også NATO mulighed for at rykke rundt på kapaciteter i Nordeuropa, og den kan dermed få konsekvenser for, hvor alliancen ønsker, at danske hærenheder, skibe og fly skal indsættes. På den ene side kan især Sveriges indlemmelse i NATO betyde, at Danmark og dansk forsvar aflastes, fordi man kan dele nogle af opgaverne i Østersøregionen. På den anden side kan det også medvirke til at skabe en intern nordisk konkurrence om ressourcer, status og "alliancepolitiske point". Det gælder f.eks. i spørgsmålet om størrelsen af de enkelte landes forsvarsbudgetter. Tabel 1 viser de nordiske landes forsvarsudgifter i pct. af BNP i henholdsvis 2015, 2020 og 2023 samt årstallet for den planlagte indfrielse af NATO's 2-pct.-mål.

89. Atle Staalesen, "NATO will make us stronger, says Nordic defense chiefs," *The Barents Observer*, 3. marts 2023. Det trilaterale samarbejde mellem Sverige, Finland og Norge har en lang historik og var allerede blevet intensiveret før 2022. F.eks. underskrev de tre landes forsvarsministre i 2020 en hensigtserklæring om forstærket operativt samarbejde (forløberen til den forømtalte erklæring i 2022). Sverige, Norge og Danmark underskrev i 2021 en tilsvarende hensigtserklæring.

Tabel 1. De nordiske landes forsvarsudgifter i pct. af BNP samt forventet indfrielse af NATO's 2-pct.-mål⁹⁰

	Forsvarsudgifter i pct. af BNP i 2015	Forsvarsudgifter i pct. af BNP i 2020	Forsvarsudgifter i pct. af BNP i 2023	Planlagt indfrielse af 2-pct.-målet (per januar 2024)
Norge	1,58	1,97	1,67	2026
Danmark*	1,11	1,38	2,0	2023
Finland	1,45	1,53	2,45	2023
Sverige**	1,07	1,15	1,3	2024
Island***	-	-	-	-

Note: Alle tal er estimater. Data er indsamlet i januar 2024.

* Danmark tæller midler under Ukraine-fonden med i beregningen af midler til forsvar og sikkerhed som pct. af BNP.

** Tallene for Sverige er for 2015 og 2020 fra Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) og for 2023 fra OECD. De er dermed ikke nødvendigvis direkte sammenlignelige med de øvrige tal.

*** Island har ikke et militært forsvar. Landet afsætter dog midler til forsvarsrelaterede udgifter. Ifølge "Udenrigsministerens betænkning om udenrigs- og internationale anliggender" fra marts 2023 (se figuren "Økonomiske bidrag til forsvaret på budgettet", s. 83) anvendte Island i 2022 3,654 milliarder islandske kroner (svarende til ca. 0,1 pct. af Islands BNP) på projekter inden for forsvar og sikkerhed, hvoraf ca. 650 millioner islandske kroner blev anvendt på forsvarsrelaterede projekter i Ukraine.

90. NATO, "Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2023)", https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf (set 22. januar 2024); Ministry of Foreign Affairs Iceland, "Skýrsla utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál 2022", marts 2023, <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/2023/03/16/Skyrsla-utanrikisradherra-um-utanrikis-og-althjodamal/> (set 22. januar 2024); Regjeringen, "Et styrket forsvarsbudsjett i en krevende tid", 6. oktober 2023, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsvarsbudsjettet-okker-med-20-prosent/id2997543/> (set 22. januar 2024); Finansministeriet, "Faktaark – Løft af Danmarks forsvarsudgifter, herunder til Ukraine-fonden i 2025-2027 og forsvarsforliget i 2028-2029", 7. november 2023, https://fm.dk/media/27333/faktaark_loeft-af-danmarks-forsvarsudgifter-herunder-til-ukraine-fonden-i-2025-2027-og-forsvarsforliget-i-2028-2029.pdf (set 22. januar 2024); Andreas Krog, "Regeringen vil nå Nato-mål seks år tidligere end planlagt", 7. november 2023, <https://www.altinget.dk/artikel/regeringen-vil-varigt-naa-maal-for-hojere-forsvarsudgifter-seks-aar-tidligere-end-planlagt> (set 22. januar 2024); Government Offices of Sweden, "Military budget initiatives for 2024", 22. september 2023, <https://www.government.se/articles/2023/09/military-budget-initiatives-for-2024/> (set 22. januar 2024); SIPRI, "SIPRI Military Expenditure Database", <https://www.sipri.org/databases/milex> (set 22. januar 2024); OECD, "Sweden", OECD Economic Outlook, Volume 2023, Issue 2: Preliminary Version, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7a5f73ce-en/1/3/2/45/index.html?itemId=/content/publication/7a5f73ce-en&csp_ff-1338015957b6cc89df6710d74ff9f1&itemIGO=oecd&itemContentType=book (set 22. januar 2024).

Samarbejde, sammenligninger og kampen om opmærksomhed

Tidligere var der naturlige begrænsninger på, hvor meget Norge, Island og Danmark kunne samarbejde med Sverige og Finland. Man havde ikke adgang til samme information, sad ikke med ved de samme møder og havde forskellige institutionelle interesser. Disse hindringer – mellem de nordiske hovedstæder og i selve NATO-systemet i Bruxelles – er nu væk. Fra norsk, islandsk og dansk side har man da også understøttet indlemmelsen af Sverige og Finland, både i den politiske signalgivning (bl.a. med meget hurtige ratificeringsprocesser efter den officielle ansøgning i maj 2022) og i forhold til den praktiske integration i et komplekst alliancesystem.⁹¹ Som den norske statsminister, Jonas Gahr Støre, udtrykte det i forbindelse med NATO-topmødet i Madrid i 2022: Svensk og finsk medlemskab styrker de nordiske landes “fælles tilgang til sikkerhed og samarbejde inde i NATO.”⁹²

Det diplomatiske samarbejde skifter med andre ord karakter. Før var Norge, Island og Danmark bindeled til NATO for Sverige og Finland, mens det modsatte var gældende for EU's forsvarspolitik. Den funktions- og arbejdsdeling gælder nu kun den ene vej, og det kan for Norge og Island blive et tiltagende problem at stå som de eneste med prekære institutionelle relationer, uden medlemskab af EU. Det gælder ikke mindst i en situation, hvor NATO og EU skal koordinere indsatser i et ændret sikkerhedspolitisk Europa, og hvor de to organisationer udvikler parallelle politikker på flere dagsordener, herunder resiliensspørgsmålet, den forsvarsteknologiske udvikling og den strategiske konkurrence med Kina. I stedet for et samarbejde betinget af svensk og finsk NATO-“udenforskab” kan de fem nordiske lande nu arbejde sammen om at få indflydelse i NATO-regi.

Selv om det kan være en fordel for de “gamle” nordiske medlemmer, at Sverige og Finland kan gå forrest i nogle NATO-diskussioner og øge den styrke, som fællesnordiske interesser artikuleres med, kan det også skabe nye brudlinjer. Den mest åbenlyse problematik er, at sammenligningsgrundlaget bliver tydeligere, jf. tabel 1 ovenfor. Særligt 2-pct.-målet har skabt en benchmarking-kultur i NATO, som også er blevet tydelig

91. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

92. Lili Bayer, “Norway says NATO’s northern expansion will aid Nordic defense plans”, *Politico*, 30. juni 2022.

i spørgsmålet om donationer til Ukraine. For mange i NATO-systemet og blandt de store allierede virker det oplagt at sammenligne de nordiske lande. Med Sverige og Finland som en del af sammenligningsgrundlaget kan det for Norge og Danmark øge presset med hensyn til forsvarsinvesteringer og villighed til at stille deployerbare brigader og andre kapabiliteter til rådighed for NATO. Det bliver ganske enkelt lettere for NATO at identificere og problematisere, hvis nogle af de nordiske lande sakker bagud i forhold til de andre.⁹³

I forlængelse heraf kan der komme et element af “skønhedskonkurrence” om opmærksomhed og status mellem de nordiske lande. Man aner en slags nordisk konkurrence om at være den “forreste frontløber”, der bidrager med mest militært udstyr og økonomisk støtte til Ukraine.⁹⁴ Samtidig har Norge og Danmark været indflydelsesrige på resiliensdagsordenen, men risikerer nu at blive overgået af Sverige og Finland.⁹⁵ Konkurrenceproblematikken nedtones af de fleste praktikere.⁹⁶ Den bør dog ikke undervurderes, da det kan forventes, at det aktuelle forsvars- og sikkerhedspolitiske momentum og den folkelige opbakning til store forsvarsinvesteringer i Norden på et tidspunkt mindskes.

Norge står relativt stærkt i alliancen og har i en årrække været i stand til at dagsordensætte norske interesser ud fra en klar prioritering af Det Høje Nord og koblingen til USA. Danmark har et vanskeligere afsæt, både på grund af de haltende forsvarsinvesteringer og fordi dansk forsvarspolitik (og dermed dansk forsvar) er spændt ud mellem et bredere sæt af forventninger til indsatser, fra Arktis over Østersøen og nærområdet til danske bidrag i Afrika og Mellemøsten. Island konkurrerer ikke på de samme vilkår som de øvrige nordiske lande. Alligevel skal også islandske diplomater forsøge at positionere sig i en større nordisk gruppe, hvor flere tager opmærksomhed.

93. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

94. Se f.eks. Regjeringen, “Joint statement by the Ministers of Defence of NORDEFCO”, 22. november 2022; Gwladys Fouche, “Norway plans \$7 bln in aid to Ukraine over five years”, *Reuters*, 6. februar 2023; Government Offices of Sweden, “Sweden’s support to Ukraine”, marts 2023; Udenrigsministeriet, “Dansk støtte til Ukraine”, opdateret 1. juni 2023.

95. Peter Bennesved, Jenny Ingemarsdotter og Anna McWilliams, *How does NATO membership affect civil defence? Perspective from Norway and Denmark* (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2024).

96. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

3.3. Norden som gruppe i NATO

På trods af de interne forskelle er det tydeligt, at de nordiske lande opfatter sig selv og af andre bliver set som en naturlig gruppe i NATO-sammenhæng.⁹⁷ Det gælder både i forhold til de forsvarsmæssige og strategiske implikationer af svensk og finsk medlemskab og i relation til det politiske spil i Bruxelles. De nordiske lande skal fremover forholde sig til denne gruppelogik.

Ét aspekt vedrører den nordiske gruppes samarbejde. Med Sverige og Finland i NATO vokser Nordens samlede styrke – militært, økonomisk og politisk. Hvis de nordiske lande arbejder sammen og *pooler* deres ressourcer, vil de kunne varetage en væsentlig del af alliancens opgaveportefølje i Østersøregionen, Nordatlanten og Arktis. Selv om der kan være forskellige opfattelser af, i hvilke geografiske områder og inden for hvilke militære domæner de nordiske landes bidrag bør prioriteres (sammenlignet med andre allieredes bidrag), vil der fra NATO's side uden tvivl være forventninger om, at de nordiske lande tager fælles ansvar.

Omvendt må den stærkere nordiske gruppe også forventes at få større gennemslagskraft i NATO-debatter. Det skyldes dels den politiske indflydelse, der i en forsvarsalliance følger med militær kunnen, dels det nordiske *brand*, der også handler om de nordiske samfundsmodeller, den pragmatiske tilgang til diplomati samt de nordiske landes ry for at være professionelle og "gode allierede".⁹⁸ Flere centralt placerede NATO-praktikere fremhæver, at den nordiske gruppe vil have et stærkt udgangspunkt for at præge alliancen i diskussioner om Nordatlanten, Arktis, klimasikkerhed, resiliens, kritisk infrastruktur og undersøisk sikkerhed.⁹⁹ Især i forsvarsministerierne og forsvarerne i de nordiske lande er det imidlertid en mindst lige så vigtig målsætning, at den nordiske gruppe får indflydelse på debatterne om den "hårde" ende af sikkerhedspolitikken, bl.a. forsvarsplanlægning (for Nordeuropa), organisering, fordeling og opstilling af kapaciteter samt øvelsesaktiviteter og kapabilitetsudvikling.

97. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

98. Browning, "Branding Nordicity". Forsvarspolitik ses logikken f.eks. i forbindelse med træningsmissioner, hvor nordiske soldater til tider fremstilles og anvendes som særligt kompetente instruktører.

99. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

Det er med andre ord ikke givet, at man i de nordiske lande ser ens på muligheden for at tale med større vægt i NATO i den nye situation. Et væsentligt spørgsmål er her, om man i den nordiske gruppe kan blive enige om, hvorvidt nordisk forsvarssamarbejde og NORDEFECO videreudvikles *i et parallelt spor*, der skal komplementere NATO, eller om det i højere grad skal redefineres som noget, der foregår *i regi af NATO*.

Derudover fremkalder muligheden for en nordisk gruppe også den bekymring for blokdannelse og regionalisering, som er til stede i store dele af NATO-systemet. Ingen ønsker et "NATO inden for NATO", og det officielle narrativ er, at den konsensusdrevne alliance ikke har regionale blokke.¹⁰⁰ Paradoksalt nok tilskyndes der samtidig til tættere samarbejde i grupper, som alt andet lige er geografisk afgrænsede. Nogle advokerer ligefrem for en form for regionalisering i Nordeuropa, hvor de nordiske og baltiske lande intensiverer samarbejdet med Storbritannien, Tyskland og Polen.¹⁰¹ Det er med andre ord uklart, hvor stor bekymringen for en nordisk gruppedannelse egentlig er. Fra flere sider understreges det, at Sverige og Finland støtter NATO's såkaldte 360 grader-tilgang (hvor trusler fra alle alliansens flanker håndteres kollektivt), og at de nordiske lande er kendt for at bidrage og tage andre allieredes perspektiver og trusselvurderinger alvorligt.¹⁰²

Muligvis handler bekymringen mest om, hvad en nordisk gruppedannelse kan komme til at betyde for andres styrkepositioner og for eksisterende skillelinjer i NATO. F.eks. kan Storbritannien, der arbejder tæt sammen med den nordiske gruppe, komme til at stå stærkere i alliansespillet, herunder gennem britisk-ledede formater som Joint Expeditionary Force (JEF) og Northern Group (begge inkluderer alle fem nordiske lande). De baltiske landes og Polens position i alliancen kan også forbedres, fordi flere i alliancen nu fokuserer på og taler for at prioritere NATO's forsvars- og afskrækkelsespositur i Østersøregionen i forhold til andre udfordringer.

Omvendt er det uklart, hvordan en nordisk gruppedannelse påvirker dynamikken mellem Central- og Østeuropa på den ene side og Vesteuropa på den anden side – særligt givet de fortsatte forskelle i synet på, hvor-

100. Interviews i Bruxelles, januar 2023. Se også Christina Guldstad, "Stoltenberg advarer mod en nordisk blok i NATO", *Altinget*, 3. november 2023.

101. Se f.eks. Wieslander et al., "How allied Sweden and Finland can secure Northern Europe".

102. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

dan man fremadrettet skal håndtere truslen fra Rusland.¹⁰³ De nordiske lande opfattes langt hen ad vejen som vesteuropæere og har på trods af en vis konvergens i de senere år fortsat anderledes strategiske kulturer og tilgange end deres central- og østeuropæiske allierede.¹⁰⁴ Som nævnt ovenfor er Finland i en slags midterposition. Dertil kommer den potentielle problematik, at medlemmer i alliancens sydlige del muligvis kan se et øget behov for at gruppere sig og tale egne interesser op som en form for svar på en ny nordisk gruppe. Det er netop sådanne scenarier, der vækker bekymring i NATO – ikke mindst i en tid, hvor der er behov for at vise enighed og hurtigt skabe konsensus om beslutninger, der ikke kan vente, f.eks. angående støtten til Ukraine.

103. Se f.eks. Frank Langfitt, “After the Ukraine war, what comes next? NATO allies don’t agree”, *NPR*, 23. februar 2023.

104. Heiko Biehl et al., red., *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent* (Wiesbaden: Springer, 2013).

4

NATO-udvidelsens nordiske implikationer

Ovenfor analyserede vi, hvordan Norden forandres som sikkerhedspolitisk rum (kapitel 2), og hvordan udviklingen i de nordiske landes alliancepolitiske position i NATO kan anskues (kapitel 3). På denne baggrund diskuterer vi i dette kapitel forandringernes vigtigste implikationer for de nordiske lande og deres forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde i en NATO-kontekst. Dette gøres inden for otte konkrete problemfelter:

- I. Forsvarsplanlægning
- II. Udvikling og anskaffelse af militære kapabiliteter
- III. Værtsnationsstøtte og resiliens
- IV. Alliancepolitiske dynamikker
- V. NATO, EU og det bredere institutionelle landskab
- VI. NATO's skifte mod nord
- VII. Det russiske problem
- VIII. NATO's regionale og globale dimensioner

Disse problemfelter er centrale i en nordisk NATO-kontekst. For overblikkets skyld opdeles problemfelterne nedenfor i tre hovedområder: de nordiske landes forsvarssamarbejde (I-III), det diplomatiske samarbejde (IV-V) og Nordens rolle i NATO's politik og strategi (VI-VIII).

4.1. Forsvarssamarbejde

De ændrede perspektiver for nordisk forsvarssamarbejde er en af de vigtigste konsekvenser af NATO-udvidelsen. Det nordiske samarbejde får nu “bedre forudsætninger på grund af den fælles sikkerhedspolitiske overbygning”.¹⁰⁵ Denne vurdering deles af mange forskere og analytikere. Nogle argumenterer ligefrem for, at et stærkere nordisk forsvarssamarbejde kan blive en katalysator for en mere grundlæggende transformation af forsvar og sikkerhed i hele det nordatlantiske område.¹⁰⁶

I. Forsvarsplanlægning

I kraft af den nordiske udvidelse skal NATO fremover planlægge forsvar og afskrækkelse for et væsentligt større område i Nordeuropa. For de nordiske lande er det afgørende at finde ud af, hvordan et tættere nordisk forsvarssamarbejde inden for en fælles NATO-ramme skal organiseres.

Forsvarsplanlægning har traditionelt været bundet op på nationale systemer og processer – og er det stadig. Forhandling og udmøntning af forsvarsbudgetter, udarbejdelse og implementering af forsvarsplaner, udvikling af kapabiliteter og samarbejde mellem militære og civile myndigheder er organiseret på forskellige måder i forskellige lande.¹⁰⁷ Det gælder også i Norden. De nordiske lande har nu principielt mulighed for at styrke koordineringen af deres planlægningsprocesser, men det vil kræve strukturelle ændringer. Det er blevet foreslået, at der skal nedsættes en fællesnordisk forsvarskommission forankret i de nordiske parlamenter.¹⁰⁸ Samtidig har de nordiske regeringer taget initiativ til at øge koordinationen. I skrivende stund arbejdes der på en opdateret vision for NORDEFECO på politisk niveau samt et nyt nordisk forsvarskoncept

105. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

106. Se f.eks. Robbin Laird, “NATO expansion should be accompanied by a Nordic defense reset”, *Breaking Defense*, 26. august 2022.

107. Magnus Håkenstad og Kristian Knus Larsen, *Long-Term Defence Planning: A Comparative Study of Seven Countries* (Oslo: Institutt for Forsvarsstudier, 2012); Henrik Breitenbauch og André Ken Jakobsson, “Defence Planning as Strategic Fact: Introduction”, *Defence Studies* 18, nr. 3 (2018): 253-261.

108. Johanna Alskog, “Foreslår nordisk forsvarskommission”, *Altinget.no*, 9. januar 2023; Annette Lind et al., “Nordisk forsvarskommission skal koordinere forsvaret af Norden”, *Berlingske*, 11. marts 2023. Det er (endnu) ikke specificeret, hvilken rolle en sådan kommission præcis skulle spille med hensyn til forsvarsplanlægningen.

på militært niveau.¹⁰⁹ På trods af disse initiativer er det ikke givet, at der blandt beslutningstagere i de nordiske lande er opbakning til at indføre et ekstra nordisk lag at forholde sig til i forsvarsplanlægningen, når der allerede både er nationale politiske processer (f.eks. forhandlinger mellem forsvarsministerier og finansministerier) og NATO's formelle forsvarsplanlægningsproces at tage hensyn til.

De nordiske lande har med NORDEFECO et stort institutionelt *setup* at bygge på. De skal dog afklare, hvordan formatet nu skal videreudvikles, herunder om det skal drives parallelt med NATO (med de nye muligheder, der nu åbner sig), eller om (og i så fald hvordan) det skal ændres til et format, der forankres direkte i NATO (i stil med det tysk-forankrede Framework Nations Concept (FNC), der også samler allierede lande i samarbejdende klynger).¹¹⁰

De igangværende forandringer kan også få konsekvenser knyttet til mere afgrænsede og domænespecifikke forsvarssamarbejder. F.eks. traf de nordiske landes luftvåben (koordineret med NATO Air Command) i foråret 2023 beslutning om øget samarbejde – med en ambition om at skabe ét samlet nordisk luftforsvar.¹¹¹ Spørgsmålet er, om dette og lignende samarbejder udvikles med henblik på øget *integration* (og i givet fald på hvilket niveau i styringskæderne) eller med henblik på øget *specialisering* og *arbejdsdeling*. Førstnævnte er, som det f.eks. kendes i EU-debatten, kontroversielt, fordi det kan rykke ansvar og beslutningskraft væk fra det nationale niveau. Sidstnævnte er også kontroversielt, fordi specialisering kan underminere nationale forsvars evne til at kunne håndtere de mest grundlæggende opgaver selv.

I praksis skal de nordiske lande finde en balance mellem integration og specialisering. Den tidligere norske forsvarschef Sverre Diesen fremhæver, at integration udfordrer “traditionelle forestillinger om national autonomi i forsvarspolitikken”, men dog er mindre kontroversielt end specialisering og samtidig kan imødekomme amerikanske forventninger om øget fællesnordisk forsvarevne.¹¹²

109. Forsvarsministeriet, “Norden vil styrke sit militære samarbejde”, 21. juni 2023.

110. Håkon Lunde Saxi, “British and German Initiatives for Defence Cooperation: The Joint Expeditionary Force and the Framework Nations Concept”, *Defence Studies* 17, nr. 2 (2017): 171-197.

111. Forsvaret, “Nordiske air chiefs: Vi skal have ét samlet luftforsvar”, 24. marts 2023.

112. Sverre Diesen, “Norsk og nordisk forsvar etter Ukraina”, *Stratagem*, 19. juni 2022.

NATO-udvidelsen kan med andre ord gøre afgrænsede forsvarssamarbejder i mindre nordiske konstellationer mere attraktive. At Sverige, Finland og Norge f.eks. arbejder tættere sammen om bl.a. operativ planlægning i den nordlige del af de tre lande kan tolkes som en positiv udvikling for nordisk samarbejde. Når der kommer flere af denne slags klubber inden for den nordiske klub, gør det dog også det nordiske forsvarssamarbejde mere differentieret. Dette skaber forskelle mellem landene og kan komplicere det bredere nordiske samarbejde.

Ud over det interne samarbejde rejser der sig også spørgsmål om, hvordan de nordiske lande – sammen og hver for sig – vil spille ind i NATO's planlægning. Sverige og Finland skal *plugges ind* i NATO, men det kan gøres på mange måder – og organiseringen vil, selv når de indledende beslutninger er truffet, ikke være støbt i beton, da trusselsbilledet og udbuddet af kapaciteter ændrer sig løbende. Der er med sandsynlighed et betydeligt rum for, at de nordiske lande kan søge at påvirke og forme NATO's planer for regionen. Det er disse lande, der har de stærkeste interesser i regionen, og de besidder afgørende viden og kompetencer, særligt hvad angår geografi, terræn, placering af kapaciteter, operative betingelser, lokal infrastruktur mv. Samtidig kan de nordiske lande forsøge sammen at præge alliancens beslutninger i forbindelse med mere strukturelle og politiserede spørgsmål – hvilket f.eks. er blevet forsøgt med de nordiske forsvarschefers fælles anbefaling om, at Norden samles under den samme NATO-kommando i stedet for at blive splittet op.¹¹³

NATO kommer ikke kun med nye ønsker og krav til Sverige og Finland, men også til Norge, Island og Danmark. For de tre sidstnævnte kan udvidelsen frigøre ressourcer, fordi Sverige og Finland kan bidrage og aflaste i forhold til nogle allianceopgaver, f.eks. angående den fremskudte tilstedeværelse i de baltiske lande. Omvendt er det også udfordrende

113. Ole Magnus Rapp, "Jobber for ny Nato-kommando", *Klassekampen*, 13. juli 2023. Særligt Norge har været fremtrædende i diskussionen om omorganiseringen af NATO's kommandostruktur, bl.a. med et forslag om, at en ny nordisk kommando kan placeres i den nordnorske by Bodø. Fra norsk og nordisk hold er der dog samtidig opmærksomhed på vigtigheden af ikke at være for frembrusende i kommandostrukturspørgsmålet, bl.a. for ikke at sætte Sverige og Finland i en vanskelig position som nye medlemmer, jf. interviews i Bruxelles, januar 2023. Også blandt iagttagere spekuleres der i, hvad der giver mening i forhold til en ny kommandostruktur. F.eks. er det blevet foreslået at genoplive den tidligere NATO-kommando Allied Forces Northern Europe (AFNORTH), som blev nedlagt i 1994, med et udvidet ansvarsområde, jf. Neretnieks, "Burden Sharing and Specialization".

for de tre “gamle” nordiske medlemmer at skulle gentænke deres egen forsvarsplanlægning, og hvordan de kan levere efterspurgte bidrag til NATO (se også kapitel 5).

I denne sammenhæng er det væsentligt at holde øje med, hvorvidt de nordiske lande kan blive enige om at opstille *fælles* (eller koordinerede) bidrag til NATO's opgaver og missioner. Dette kan vedrøre aktiviteter i eller tæt på egne territorier som f.eks. luftrumsovervågning og operationsplanlægning i luftrummet (de nordiske luftvåben arbejder bl.a. på at etablere et fælles Nordic Air Operations Center, som potentielt kan integreres i NATO's kommandostruktur)¹¹⁴ eller maritim overvågning (hvor NATO's overordnede maritime kommando MARCOM bl.a. udbygger sine strukturer i Østersøregionen).¹¹⁵ Der er med andre ord styrkede muligheder for nordisk samarbejde på operativt niveau i NATO-regi – herunder sammen med USA, Storbritannien og de øvrige allierede østersølande – angående aktiviteter, der ligger under tærsklen for artikel 5 i Den Nordatlantiske Traktat og sigter mod at øge afskrækkelsen, styrke beredskabet og forhindre konflikteskalering. Fællesnordiske aktiviteter kan også gælde NATO's indsatser for krisestyring og partnerskaber, herunder i Middelhavet, Mellemøsten og Afrika.

At alle de nordiske lande er med i NATO vil alt andet lige gøre det lettere at koordinere og effektivisere fælles bidrag til NATO's planer. Det kræver dog, at der er ensartede forståelser i Norden af, hvordan man kan og bør bidrage. Her er det særligt vanskeligt at skabe en sammenhængende nordisk strategisk forståelse af Arktis/Det Høje Nord og Østersøen – og forbindelsen mellem og vægtningen af de to.¹¹⁶ En sådan forståelse er betingelsen for at kunne planlægge et NATO-forankret nordisk forsvar, som på den mest hensigtsmæssige måde kan levere i begge regioner.

114. Peter Felstead, “Nordic Air Forces Plan to Operate as a Single Air Arm”, *European Security & Defence*, 27. marts 2023. Se også Wieslander et al., “How allied Sweden and Finland can secure Northern Europe”.

115. Hamilton, “NATO's Nordic opportunity is multidomain”.

116. Balanceringen mellem Østersøen og Arktis/Det Høje Nord er særligt prekær for Norge, jf. interviews i Bruxelles, januar 2023. I den sammenhæng er det bemærkelsesværdigt, at den norske forsvarschef allerede har indikeret, at et fællesnordisk luftoperationscenter på sigt også kan udvikle sig til at fokusere på Arktis, jf. Felstead, “Nordic Air Forces Plan to Operate as a Single Air Arm”.

II. Udvikling og anskaffelse af militære kapabiliteter

Tæt forbundet med nordisk samarbejde i forsvarsplanlægningen er diskussionen om tilvejebringelsen af militære kapabiliteter. De nordiske landes muligheder for at *poole* ressourcer forbedres med svensk og finsk NATO-medlemskab, dels fordi hele Norden nu er en del af alliansens forsvarsplanlægningsproces, dels fordi der samtidig investeres kraftigt i forsvar. Dertil kommer, at afskaffelsen af Danmarks forsvarsforbehold forbedrer mulighederne for koordination i EU-regi, både i det løbende samarbejde i European Defence Agency (EDA) og i konkrete samarbejdsprojekter i EDF (den europæiske forsvarsfond) og PESCO.¹¹⁷

En væsentlig beslutning handler om, hvor i kapabilitetsudviklingskæden man vil sætte ind: i fælles forskning og udvikling (af f.eks. nye militære teknologier), i fælles produktion (af f.eks. ammunition), i fælles anskaffelse (af f.eks. våbensystemer produceret i ikke-nordiske lande), i fælles kompetenceudvikling og træning (af f.eks. officerer og specialister med særlige teknologiske kompetencer) eller i fælles vedligehold og videreudvikling (af f.eks. militær infrastruktur). Samarbejde i forskellige led i kæden involverer forskellige aktører, herunder forskningsinstitutioner, erhvervsliv, ministerier og forsvarenes egne underorganisationer og personalegrupper. Dette er i sig selv udfordrende. Samtidig kommer samarbejde i hvert led med forskellige fordele og ulemper for de nordiske lande. F.eks. udgør de nordiske lande sammen en større og dermed mere attraktiv kunde i anskaffelsesleddet. I samme led kan der dog også være nationale industriinteresser i spil, hvis nordiske virksomheder konkurrerer direkte med de givne udenlandske leverandører.¹¹⁸

Med forsvarspolitikker, der fortsat først og fremmest er nationale, kan det blive vanskeligt at nå til nordisk enighed om, hvad der er behov for at udvikle eller anskaffe.¹¹⁹ Dette skyldes ikke mindst industripolitiske interesseforskelle. Den relativt store svenske forsvarsindustri giver

117. Norge har en samarbejdsaftale med EDA og kan som "tredjeland" indgå i PESCO-projekter.

118. Se også Henrik Breitenbauch og Jens Vesterlund Mathiesen, *Små stater og store våben: Materielanskaffelse i europæiske småstater* (København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2023).

119. En grundlæggende problematik handler desuden om den basale politiske og militære vilje til at indgå i fælles kapabilitetsudvikling. Det gælder ikke mindst i Finland, hvor der har været en vis tilbageholdenhed og skepsis med hensyn til denne form for samarbejde. Se f.eks. Rasmus Hindrén, "What Finland will bring to NATO – and how it might change the alliance", *Breaking Defense*, 19. maj 2022.

Sverige et andet udgangspunkt, og den svenske kalkule for, hvornår konsortiedannelse og internationale virksomhedssamarbejder giver mening, kan se anderledes ud end i de øvrige nordiske lande. Sveriges langvarige forsøg på at få de andre nordiske lande til at købe svenske kampfly slog fejl. Det fælles skandinaviske ubådsprojekt "Viking" stagnerede ligeledes, da Danmark i 2004 afskaffede ubådsvæsenet. Især Sverige og Norge har desuden en konfliktfyldt nyere historik på området, som også kan besværliggøre samarbejde. I 2013 trak Norge sig ud af både et fælles svensk-norsk artilleriprojekt og et fælles indkøb af tyskproducerede militærkøretøjer.¹²⁰ Det kan derudover skabe problemer, at de nordiske lande anvender beslutninger om udvikling og anskaffelse til at føre udenrigspolitik, bl.a. for at styrke forbindelsen til USA.¹²¹

III. Værtsnationsstøtte og resiliens

Med rekonstitueringen af det sikkerhedspolitiske rum i Norden vokser værtsnationsstøtte som opgave for alle de nordiske lande. Det samme gælder resiliensdagsordenen, fordi landene skal sikre, at NATO kan operere i regionen i tilfælde af en intensiveret konflikt, og fordi Rusland må formodes at øge sine aktiviteter under tærsklen for krig.

De nordiske landes håndtering af værtsnationsstøtte og resiliensdagsordenen vil til en vis grad være nationale, da det fortrinsvis handler om indsatser på eget territorium og vedrører sikkerheden for egne befolkninger, institutioner, infrastrukturer mv. Ikke desto mindre betyder den interne forbundethed i Norden og lighederne i trusselsbilledet, at resiliens også i højere grad tænkes regionalt – og dermed bliver et område med potentiale for øget samarbejde.¹²² De nordiske lande skal alle bidrage til værtsnationsstøtten i regionen, om end på forskellig vis som henholdsvis transitlande og frontlinjestater. Det indebærer muligheder for gensidig læring, for at koordinere indsatser og måske endda for at *poole* ressourcer, så der samarbejdes i forbindelse med selve "leveringen" af værtsnationsstøtte.¹²³ Sidstnævnte vil dog kræve nye politiske rammer, da et sådant samarbejde også handler om arbejdspladser, lokal-

120. Dahl, "Back to the Future".

121. Breitenbauch og Mathiesen, *Små stater og store våben*.

122. Se også Bennesved et al., *How does NATO membership affect civil defence?*.

123. Det kunne f.eks. handle om fælles ledelses- og mandskabsressourcer i forbindelse med større modtageopgaver i nordiske havnebyer. Se også Alexander Høgsberg Tetzlaff, *Danmark som*

udvikling samt nordiske byers og regioners rolle og ansvar med hensyn til at understøtte et resilient kollektivt forsvar – og dermed om indenrigspolitik.

De nordiske lande står derudover over for den samme type problemer med russisk hybridkrig og diverse subversive aktiviteter – problemer, der er vanskelige at inddæmme for højt digitaliserede og åbne samfund.¹²⁴ Det gælder f.eks. kritisk infrastruktur til havs, herunder bl.a. sårbarheder vedrørende energiforsyning og kommunikationslinjer.¹²⁵ I denne sammenhæng er nordisk samarbejde vanskeliggjort af forskelligartede myndigheds- og styringsstrukturer på tværs af de nordiske lande, bl.a. på beredskabsområdet.¹²⁶ Dette blev – for Sveriges og Danmarks vedkommende – tydeligt i forbindelse med hændelsen, der førte til gaslækager fra Nord Stream 2 i efteråret 2022. Det kan være uklart, hvilke myndigheder i de nordiske lande der skal håndtere problemer, bl.a. fordi problemerne er hybride og ofte går på tværs af både ressortområder og landegrænser. Resiliens er dog højt placeret på NATO's dagsorden, og med et styrket samarbejde kan de nordiske lande konsolidere deres position som foregangslande på området.

4.2. Diplomatisk samarbejde

NATO er en forsvarsalliance, men også en stor og kompleks multilateral organisation. Særligt arbejdet i NATO-hovedkvarteret i Bruxelles og de mange militære kommandoer i Europa og Nordamerika – samt forbindelsen mellem Bruxelles og medlemsstaternes hovedstæder – er rammesættende for forsvars- og sikkerhedspolitikken i de nordiske lande. NATO-udvidelsen har derfor betydelige implikationer for de nordiske lande, når det kommer til diplomatisk samarbejde.

transitland i NATO: Enablement-dagsordenen i et dansk perspektiv (København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, kommende udgivelse).

124. Henrik Breitenbauch og Niels Byrjalsen, "Subversion, Statecraft and Liberal Democracy", *Survival* 61, nr. 4 (2019): 31-41.

125. Christian Bueger og Tobias Liebetrau, "Critical maritime infrastructure protection: What's the trouble", *Marine Policy* 155 (2023).

126. Henrik Breitenbauch og Alexander Høgsberg Tetzlaff, *Samfundssikkerhed i Danmark – Det robuste og sikre samfund i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed* (København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2022).

IV. Alliancepolitiske dynamikker

Sverige og Finland har med deres langvarige NATO-partnerskaber gode forudsætninger for at træde ind i alliancen. Ikke desto mindre er det en stor praktisk opgave at blive en del af NATO. Det kræver tid og ressourcer. Nationale systemer skal omorganiseres, så de kan integreres med alliancens systemer. Man skal finde det nødvendige mandskab, man skal tilvænnes de formelle procedurer, og man skal lære de uformelle normer og sociale koder.

En særlig udfordring vedrører NATO's konsensuskultur. Sverige og Finland er vant til EU-systemet, hvor dynamikkerne er anderledes, både fordi medlemslandene er nogle andre, og fordi man anvender kvalificeret eller simpelt flertal i forbindelse med langt størstedelen af Det Europæiske Råds beslutninger. Med konsensusystemet og USA's ledende rolle foregår politikudvikling og forhandlinger på en anden måde. Især for mindre stater betyder det, at man kan øge sin relevans ved at bidrage til at fremme konsensus i alliancen. Omvendt skal man også vælge sine kampe, da en for skarp og højtråbende tilgang i kontroversielle spørgsmål kan underminere konsensusdannelsen.¹²⁷ Dertil kommer, at mange NATO-beslutninger er relativt tekniske og ikke har meget trækraft i de hjemlige politiske debatter. At der nu er flere nordiske lande til at arbejde for konsensus kan være en fordel for den nordiske gruppe som helhed.

Sveriges og Finlands erfaringer fra EU-systemets forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde er imidlertid også en fordel: Den nordiske gruppe i NATO tilføres viden og *knowhow* med hensyn til EU's ageren på området. Det kan være værdifuldt, herunder i spørgsmålet om relationen mellem de to organisationer (se også nedenfor). Erfaringen og de etablerede diplomatiske netværk kan potentielt anvendes til at mægle og finde enighed på områder, hvor der er uenigheder mellem ikke mindst USA, Storbritannien, Tyskland og Frankrig, herunder byrdedeling og NATO's rolle uden for Europa.¹²⁸

Hensynet til konsensus skal dog kontinuerligt afvejes mod at sikre egne (nationale eller nordiske) interesser i NATO-spillet. Det er et fundamentalt spørgsmål, hvordan man indretter sin forhandlingsstrategi, så

127. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

128. Selden, "Will Finland and Sweden joining NATO deepen the alliance's problems?"; Hinderén, "What Finland will bring to NATO".

man sikrer egne interesser i en alliance, der bygger på solidaritet og byrdedeling. Der kører altid mange parallelle forhandlingsspor i NATO-regi, og det muliggør studehandler. I spørgsmålet om forsvarsplanlægning kan det f.eks. handle om at forsøge at sikre, at egne kapabiliteter forbliver på eget territorium og i eget nærområde i stedet for at skulle “ud” – samt at man får de “rigtige” eksterne styrker “ind”, dvs. fra de allierede lande, som man helst vil have tætte relationer med. Mere generelt handler det om at sikre prioritering af nordisk og national sikkerhed i interne NATO-kampe om vægtning af forskellige geografier og problemstillinger.¹²⁹

Endelig er det for hele Norden centralt at forholde sig til, *hvordan* man arbejder sammen som gruppe i NATO. På den ene side får man mere forhandlingspolitisk pondus ved at stå sammen i en nu større gruppe, og ved at kunne arbejdsdele og koordinere indsatser. Benelux-landenes samarbejde fremhæves bl.a. som et eksempel på, at “det kan øge effektivitet og efficiens at gå sammen i en mindre gruppe inden for alliancen”, hvilket i sidste ende er “godt for alliancen”.¹³⁰ På den anden side er det risikofyldt at virke for partiske og “regionaliserende” – især i den aktuelle situation, hvor nogle medlemmer er skeptiske over for beslutninger, som flytter NATO’s fokus *for* meget mod nord. De nordiske lande kan have en interesse i at gå “lidt ekstra langt” for at modgå en sådan opfattelse blandt de andre medlemslande – og for ikke at fremstå, som om de har “nok i sig selv”.¹³¹

NATO-udvidelsen rejser dermed også spørgsmål om, hvordan de nordiske lande samarbejder med en bredere palet af ikke-nordiske NATO-medlemmer. Det gælder de baltiske lande og Polen, der i relativt høj grad deler de nordiske trusselsopfattelser og alliancepolitiske prioriteringer. Det kan også handle om lande, der måske har divergerende geografiske og militærstrategiske fokuspunkter, men som deler de nordiske perspektiver på dagsordener som f.eks. klimaforandringer, udfordringen fra Kina og alliancens nukleare profil. F.eks. har Danmark søgt en rolle som foregangsland i NATO’s diskussioner om klimaforandringer og

129. Det er her værd at bemærke, at NATO-udvidelsen kan være med til at *deconflicte* nogle af de spørgsmål, som før har været politiserede i konkurrencen mellem de nordiske lande, f.eks. fordelingen af øvelser, jf. interviews i Bruxelles, januar 2023.

130. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

131. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

klimasikkerhed.¹³² Sådanne initiativer kan nu på nye måder – og i nye lande-konstellationer – tænkes som en del af det diplomatiske spil i alliancen.

V. NATO, EU og det bredere institutionelle landskab

De nordiske lande vægter alle NATO og det transatlantiske forhold som den mest afgørende søjle i deres sikkerhedspolitik. Alliancen vil dog heller ikke fremover være det eneste sted, hvor de samarbejder om forsvar og sikkerhed. Selv om det sjældent anerkendes fra officielt hold, synes der særligt i forhold til EU at være problemer med institutionelle overlap, ressourcespild samt konkurrence om politisk opmærksomhed fra de europæiske landes side.¹³³

Man kan anlægge det perspektiv, at 2022 – som et generelt negativt år – var godt for forholdet mellem NATO og EU, fordi de to organisationers arbejdsdeling og forskellige kompetencer og styrkepositioner blev tydelige for alle. Ukrainekrigen har understreget, at forsvar og afskrækkelse er NATO's domæne, mens EU har bedre muligheder i den politisk-økonomiske sfære med hensyn til både sanktionssporet, energipolitikken og diskussionerne om øget europæisk integration (bl.a. i form af ukrainsk EU-medlemskab).¹³⁴ Hvis man ser på den bredere portefølje af emner, som NATO forholder sig til, er overlappet med EU og tve-

132. Se f.eks. Forsvarsministeriet, "Forsvarsministeriets grønne handleplan 2021-2025", maj 2021; NATO, "NATO continues to adapt to rapid environmental changes", 5. maj 2022. Se også Maria Mälksoo og Jens Wenzel Kristoffersen, *Climatising Security Policy: A Panorama and Implications for Denmark* (København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, 2022).

133. Denne problemstilling overlapper med spørgsmålet om alliancepolitiske dynamikker, og én bekymring går på, at NATO-udvidelsen – netop fordi den understreger den europæiske sikkerhedsafhængighed af USA – kan forværre de interne spændinger i alliancen mellem dem, der fokuserer på europæisk strategisk autonomi, og dem, der fokuserer på at sikre det tættest mulige transatlantiske bånd. Se Selden, "Will Finland and Sweden joining NATO deepen the alliance's problems?".

134. Ét synspunkt er i denne sammenhæng, at EU ligefrem "svækkes" forsvars- og sikkerhedspolitik af NATO-udvidelsen (særligt i forlængelse af Brexit), hvilket også kan ses i den måde, hvorpå EU "framer sig selv geopolitisk", nemlig med fokus på energi- og forsyningsikkerhed, vaccineproduktion og andre emner, "der ikke overlapper meget med NATO's kompetencer", jf. interviews i Bruxelles, januar 2023. Omvendt er der i EU et *push* for øget integration – drevet af EU's medlemsstater – på forsvarsområdet, bl.a. med det nye "strategiske kompas", anvendelsen af den såkaldte European Peace Facility til levering af våbenstøtte til Ukraine samt udviklingen af et fælles forsvarsinvesteringsprogram. Se Daniel Fiott, "In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine", *Journal of European Integration* 45, nr. 3 (2023): 447-462.

tydigheden om styrkepositioner og ansvar i de to organisationer dog større – og kan på grund af internationale tendenser og amerikansk pres stige i de kommende år. Det gælder kapabilitetsudvikling (og problematikker vedrørende konkurrerende forsvarsindustrier i Europa og USA), resiliensdagsordenen, kriseforebyggelse og krisestyring (*crisis prevention and management*), terrorbekæmpelse, håndteringen af klimaforandringerne samt udfordringen fra Kina. For de nordiske lande er det svært at prioritere mellem NATO-sporet og EU-sporet på disse dagsordener, både fordi det er et spørgsmål om prioritering af knappe bureaukratiske, økonomiske og militære ressourcer, og fordi valgene kan have uønskede implikationer. Den volatile situation i amerikansk indenrigspolitik er et usikkerhedsmoment i det transatlantiske forhold, som komplicerer problemet yderligere.

De nye institutionelle tilknytninger rejser med andre ord nye spørgsmål om, hvordan de nordiske lande vil tilgå henholdsvis NATO og EU, når det gælder forsvars-, sikkerheds- og udenrigspolitikken. Nogle vil se NATO-udvidelsen som en mulighed for i højere grad at bruge EU som et forum til at fremme dagsordener, fordi man nu kan tale med én samlet stemme på tværs af de to organisationer.¹³⁵ Dette kan særligt blive relevant, hvis EU styrker sin industripolitiske rolle i at understøtte NATO's evne til forsvar og afskrækkelse.¹³⁶ Andre vil omvendt mene, at man nu kan fokusere på NATO-diplomatiet og få mere "realisme" ind i debatten om EU's (mangelfulde) forsvars- og sikkerhedspolitiske dimension.¹³⁷ Denne uenighed kan findes på tværs af hele Norden – og er til dels et spørgsmål om forskellige opfattelser i forskellige ministerier og myndigheder internt i hvert af de nordiske lande.

Mere generelt er det et åbent spørgsmål, om de nordiske lande vil gentænke deres diplomatiske samarbejde i forskellige og ofte overlappende internationale formater. Rationalet for den hidtidige indretning af det diplomatiske samarbejde var delvist bundet op på de nordiske landes varierende "udenforskab". Dette rationale er nu væk i NATO-sammenhæng og reduceret i EU-regi. Der kan således være gode grunde til at effektivisere og *streamline* det nordiske samarbejde (f.eks. i forbindelse

135. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

136. Luis Simón, "The Ukraine War and the Future of the European Union's Security and Defense Policy", Center for Strategic and International Studies, 30. januar 2023.

137. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

med nordiske formøder til internationale topmøder), så man skaber de bedste forudsætninger for at fremme fælles dagsordener og undgå diplomatisk dobbeltarbejde. Omvendt er der en politisk logik i at have flere formater, fordi det kan gøre det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde mere fleksibelt og synligt – og dermed også mere nyttigt for regeringer med forskelligartede dagsordener.¹³⁸

4.3. Norden i NATO's politik og strategi

Det sidste hovedområde handler om Nordens rolle i NATO's politik og strategi – både som aftager og som bidragsyder. Kombinationen af den russiske trussel, NATO-udvidelsen samt de langsigtede forandringer af alliancens position og betydning i global stormagtspolitik skaber nye brudflader, som de nordiske lande skal navigere i forhold til.

VI. NATO's skifte mod nord

NATO's voksende fokus på Nordeuropa og Det Høje Nord bydes velkommen i de nordiske lande. Det giver et bedre grundlag for forsvar og afskrækkelse, og det styrker ikke mindst den amerikanske og britiske interesse for og tilstedeværelse i Østersøregionen, Skandinavien, Nordatlanten og Arktis. Med forskydningen mod nord kan de nordiske lande udbygge de tætte bånd til USA.

Det er imidlertid uklart, om man i Norden kan nå til enighed om en konkret politisk linje i forhold til NATO's skifte mod nord, ikke mindst angående Arktis/Det Høje Nord. Norge – og muligvis også Sverige og Finland – vil sandsynligvis arbejde for, at NATO prioriterer tilstedeværelse og sikkerhed omkring Barentshavet. Island og Danmark er mere orienteret mod alliancens tilstedeværelse længere mod vest i Nordatlanten samt i og omkring Grønland. Forskellige vægtninger og syn på, hvor balancepunkterne skal ligge, indebærer et konfliktpotentiale i alliancen og blandt de nordiske lande. Dette skal håndteres, men kan også udnyttes af de nordiske lande som grundlag og katalysator for fællesnordiske forslag og løsninger. Dertil kommer uenigheder om, hvilken form for tilstedeværelse man ønsker, herunder om det er kapaciteter og aktivite-

138. Interviews i Bruxelles, januar 2023.

ter, der af Rusland opfattes som offensive og truende eller som defensive og stabiliserende.¹³⁹ Danmark har her en særsomt udfordring, da der kan være interne uenigheder i Rigsfællesskabet om, hvilke typer af fly, flådefartøjer og øvrige alliancekapaciteter man ønsker i Nordatlanten og Arktis.¹⁴⁰

I bredere forstand er der vanskeligheder relateret til alliancens prioriteringer af Østersøen vis-a-vis Arktis – og i det store billede i forhold til Middelhavet, Sortehavet og hele Europas østlige flanke. Diskussionen om NATO's kommandostruktur understreger kompleksiteten. Det kan være i de nordiske landes interesse at blive placeret sammen under JFC Norfolk, da det vil forbedre forudsætningerne for nordisk forsvarssamarbejde samt styrke forbindelsen til USA og Storbritannien. En beslutning om at placere alle de nordiske lande under JFC Norfolk vil trække de nordiske landes NATO-opkobling i en nordlig og arktisk retning. Samtidig er især Sverige, Finland og Danmark dog også orienteret mod forsvar og sikkerhed i Østersøregionen, som i den eksisterende struktur primært falder under kommandoen i Brunssum i Holland. Det er da også denne kommando, som Finland og Sverige i første omgang er blevet placeret under, selv om forventningen er, at der er en omstrukturering undervejs.¹⁴¹ De nordiske lande skal i denne sammenhæng afveje hensyn til deres egne nationale forsvarsmæssige prioriteter, til nordisk samling, til USA-båndet, til samarbejdet med de andre NATO-lande i Østersøregionen (Tyskland, Polen, Estland, Letland og Litauen) og til alliancens generelle sammenhængskraft.¹⁴²

Problematikken omkring NATO's sammenhængskraft skal ikke undervurderes. Fra et nordisk perspektiv kan skiftet mod nord virke logisk og naturligt, men der kan være andre perspektiver andre steder i alliancen. F.eks. vil mange i Central- og Østeuropa af gode grunde mene, at NATO's primære skifte i de kommende år bør være i østlig retning, fordi

139. Nogle eksperter taler for, at der oprettes en fremskudt tilstedeværelse (*enhanced forward presence*) i Finland, jf. Wieslander et al., "How allied Sweden and Finland can secure Northern Europe". Det er dog ikke givet, at hverken finnerne selv eller andre allierede synes, at en sådan konstruktion vil være den bedste løsning.

140. Kristensen og Mortensgaard, *Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks*.

141. Yle News, "Finland joins Nato's Brunssum HQ in the Netherlands", *Yle*, 24. maj 2023.

142. Et synspunkt er dog også, at man ikke skal overdrive betydningen af kommandostrukturspørgsmålet. Man indgår uanset organiseringen i samlede og koordinerede forsvarsplaner, jf. interviews i Bruxelles, januar 2023.

det er her, den russiske trussel er mest fremtrædende. Selv hvis alliancens tyngdepunkt rykker mod nord, indebærer det kollektive forsvar, at de nordiske lande også forpligter sig til at forsvare de østlige og sydlige medlemmer, herunder Tyrkiet – og planlægger ud fra, at de skal kunne bidrage til håndteringen af *alle* NATO's opgaver.

Med det store pres, som NATO's nye strategiske koncept lægger på forsvarsevnen hos de europæiske (inklusive nordiske) allierede, kan der hurtigt opstå nye diskussioner om, hvordan man som en "god allieret" kompenserer for mangelfulde bidrag – og dermed understøtter byrde- delingen og tilfredsstillende amerikanske ønsker. Støtten til Ukraine er en yderst relevant kompensationsstrategi, men ingen ved, hvor længe den forbliver aktuel. Hvis de nordiske lande på sigt skal skabe opbakning i NATO om en nordisk tyngdepunktsforskydning, kræver det derfor, at de samtidig interesserer sig for de trusler og perspektiver, som vægtes af andre allierede.

VII. Det russiske problem

Rusland udgjorde allerede inden 2022 et betydeligt sikkerhedsproblem for NATO og de nordiske lande.¹⁴³ Efter den russiske invasion af Ukraine er der ingen indikationer på, at trusselsbilledet skulle ændre sig markant på kort og mellemlangt sigt. Tværtimod er Vesten og Rusland nu trådt ind i en aktions-reaktions-spiral præget af sikkerhedsdilemma-logikker, sammenbrud af fælles institutioner og aftaler samt oprustning og konsolidering af fjendebilleder.¹⁴⁴

NATO-udvidelsen gør det samlede Norden til en del af konflikten med Rusland. De nordiske lande er – i varierende grad – udfordret af at ligge tæt på Ruslands territorium og operationsområder. Problemerne kan vokse, når først NATO får organiseret sin tilstedeværelse i Norden, og når en afslutning eller nedskalering af krigen i Ukraine frisætter russiske kapabiliteter, der kan flyttes mod nord. De nordiske lande kan på sigt stå over for et mere aggressivt Rusland med større tilstedeværelse i Nordeuropa og Arktis – og på en anderledes måde end under Den Kolde Krig, hvor finsk og svensk militær alliancefrihed (og et mindre frem-

143. Breitenbauch et al., *Orden og afskrækkelse*.

144. Ivo H. Daalder og James Goldgeier, "The Long War in Ukraine: The West Needs to Plan for a Protracted Conflict With Russia", *Foreign Affairs*, 9. januar 2023.

kommeligt Arktis) skabte en anden strategisk situation. Den russiske trussel og sikkerhedsdynamikkerne med NATO's øgede tilstedeværelse i Norden skaber nye sårbarheder og usikkerheder, og der skal findes nye måder, hvorpå man kan øge stabiliteten og arbejde for lavspænding. De nye balancer i Rusland-relationen vil til dels blive afgjort nationalt på grund af forskelle i omstændigheder og historier. Balancerne i forholdet til Rusland er dog også fællesnordiske, europæiske og transatlantiske, og de kan ikke tænkes i rent nationale termer, når det gælder f.eks. allieret troppetilstedeværelse, baserettigheder eller den nukleare afskrækkelse.¹⁴⁵

De nordiske lande indlejres i NATO's generelle politik og strategi over for Rusland. Det kan skabe spændinger, fordi man skal løse opgaver og påtage sig visse risici, man ikke tidligere har gjort – f.eks. i forbindelse med nye militære strukturer og systemer, der udgør potentielle mål for både hybride og direkte militære angreb. Dette er i varierende grad en omvæltning i den kollektive bevidsthed i de nordiske lande, både i de politiske eliter og i befolkningen. Der er desuden historiske fortillfælde, hvor denne slags problemstillinger, som har deres oprindelse i en strategisk og på mange måder teknisk diskussion i NATO, bliver stærkt politiserede og får store konsekvenser. F.eks. ledte dobbeltbeslutningen om placeringen af amerikanske atomvåben i europæiske NATO-lande i slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne til stor folkelig modstand – og i Danmark til fodnotepolitikken.¹⁴⁶ Den danske debat om eventuelle indkøb af mere eller mindre "offensive" våbensystemer relateret til truslen fra Kaliningrad kan også tolkes i dette lys.¹⁴⁷

Endelig er det værd at bemærke, at de nordiske lande har en mulighed for at spille ind i NATO's bredere debat om håndteringen af og relationen til Rusland. Især Finland kommer med en særlig viden og særlige kompetencer. Samtidig kan der i dele af alliancen være et ønske om at

145. Se også Hans Mouritzen, "Del og hersk? Rusland og Norden", Dansk Institut for Internationale Studier, november 2018; Hans Mouritzen, "Fire nordiske Ruslands-relationer. På vej mod en fællesnordisk Ruslands-politik efter Krim og Trump?", *Internasjonal Politikk* 77, nr. 2 (2019): 197-222.

146. Rasmus Mariager, "Ostpolitikens anden fase: Socialdemokratiet og sikkerhedspolitikken 1975-88", *Historisk Tidsskrift* 115, nr. 1 (2015): 69-116; Susan Colbourn, *Euromissiles: The Nuclear Weapons That Nearly Destroyed NATO* (Ithaca: Cornell University Press, 2022).

147. Se også Cornelia Baci, Kristian Søby Kristensen og Alexander Høgsberg Tetzlaff, "Danmarks våbenindkøb kan påvirke atombalancen i Østersøen", *Berlingske*, 13. juni 2023.

fremme balancerede stemmer i de strategiske diskussioner om Rusland, og her kan de nordiske lande have en fordel.

VIII. NATO's regionale og globale dimensioner

Der er en grundlæggende spænding angående NATO's rolle i henholdsvis regional og global sikkerhedspolitik. Denne spænding er ikke ny, men den sættes for de nordiske lande i spil med det aktuelle skifte i alliancen. Umiddelbart rykker NATO i retning af et mere regionalt fokus og den type opgaver, som de nordiske forsvar traditionelt har været mest bekendt med. På samme tid er der dog i NATO også en modsatrettet bevægelse som konsekvens af den stadig vigtigere strategiske rivalisering mellem USA og Kina.¹⁴⁸

De nordiske lande skal placere sig i disse fundamentale debatter om NATO's formål og funktion. Der kan udefra være en forventning om, at man fra nordisk side vil forsøge at fremme NATO som en værdibåret alliance, der globalt forsvare idealer om liberalt demokrati. De nordiske lande er dog ikke nødvendigvis enige om, hvor meget NATO skal prioritere andre udfordringer end den russiske trussel. F.eks. har Finland som frontlinjestat en naturlig interesse i et stort NATO-fokus på forsvar mod og afskrækkelse af Rusland. Danmark har omvendt i de seneste år placeret sig tæt på den amerikanske linje, hvor NATO også skal fokusere på udfordringen fra Kina. Også internt i de nordiske lande kan der være store uenigheder, f.eks. på tværs af ministerier og mellem politiske og militære aktører. Kan man i NATO-regi koble Nordens aktivistiske udenrigspolitikker med forsvarspolitikker, der ikke spænder forsvaret ud over en for bred opgaveportefølje?

Spørgsmålet om det regionale og globale handler til dels om udenrigspolitisk signalgivning. Men det har også direkte konsekvenser på det forsvarspolitiske niveau, fordi det handler om at kunne planlægge, investere i og indrette sit forsvar og hele statens maskineri på en måde, så man kan bidrage til centrale NATO-dagsordener. Problemstillingen intensiveres af de nordiske landes selvforståelser som demokratiske "værdikæmpere", der bidrager til den liberale orden. Det har dog store praktiske implikationer, hvis man fra politisk hold beslutter at forfølge en forsvarspolitik, som kræver, at de nordiske forsvar i fremtiden skal kunne

148. Lili Bayer, "NATO chief to Europe: Time to talk China", *Politico*, 18. februar 2023.

bidrage mere til globale dagsordener (snarere end kun at koncentrere sig om forsvar i Norden og bidrag til de østeuropæiske frontlinjestater).

Omvendt er den regionale/globalt spænding også en åbning for at være proaktiv. De nordiske lande kan investere i de kapabiliteter, der forventes at give det største alliancemæssige *payoff*. Særligt når det kommer til Arktis og på resiliens- og cyberdagsordenerne, er der oplagte muligheder for at bidrage til den globale dimension af NATO's politik og strategi.

5

Nye udfordringer for Danmark

Ukrainekrigen og NATO-udvidelsen er et epokegørende skifte for Norden og NATO. På et fundamentalt plan forøges nordisk sikkerhed, fordi NATO stilles bedre med hensyn til at forsvare Østersøen, Skandinavien, Nordatlanten og Arktis. De nordiske lande bliver dog også mere direkte indlejret i den intensiverede konflikt med Rusland. Der er således et behov for at tilpasse sig den ændrede militærstrategiske situation og modgå et potentielt voksende pres fra Rusland på Norden. Dette skal gøres med øje for de ret forskellige geografiske, militære og politiske udgangspunkter, som de nordiske lande agerer ud fra.

Samtidig ændres dynamikkerne internt mellem de nordiske lande og i de alliancepolitiske relationer i NATO. Der åbnes mulighedsrum for samarbejder, der før har været for besværlige, omkostningstunge eller irrelevante. Det handler f.eks. om kapabilitetsudvikling, opgaveløsning i relation til det kollektive forsvar og dagsordensættelse af udvalgte indsatsområder i NATO's politiske spil. Omvendt skal man i Norden prioritere mellem de nye muligheder for samarbejde, afsætte ressourcer til dem, nå til enighed om dem, koordinere og implementere dem i praksis mv. Alt dette skal gøres inden for rammerne af en alliance, der selv er i hastig udvikling, hvor der hurtigt kan opstå nye problemer og konflikter, og hvor man fra nordisk side skal balancere hensynet til NATO's samhørighed over for hensynet til egne relationer til specifikke allierede, ikke mindst USA.

For Danmark har NATO-udvidelsen derfor større implikationer, end man måske umiddelbart skulle tro. Konkret indikerer analyserne ovenfor, at Danmark står over for tre sæt af udfordringer. De handler om henholdsvis dansk forsvarspolitik, nordisk samarbejde og alliancepolitik.

Dansk forsvarspolitik

Den første hovedudfordring er at justere dansk forsvarspolitik i lyset af en ændret sikkerhedspolitisk situation. Det er en central opgave at udvikle forsvaret – hvad angår både materiel, mandskab og organisation – så det kan levere efterspurgte bidrag og er kompatibelt med NATO's nye strukturer og planer for Norden. Dette kan indebære en gentænkning af Danmarks alliancepolitiske rolle i henholdsvis Arktis og Østersøregionen, når både trusselsbilledet og udbuddet af allierede kapaciteter i de to regioner forandres.

Udfordringen handler også om at forholde sig til, hvad svensk og finsk medlemskab betyder for de respektive danske værns aktuelle udviklingsspor. Hvilken rolle skal Hæren spille i Baltikum (eller andre østlige frontlinjestater) fremover, når der nu er andre nordiske enheder til rådighed og ændrede behov for tilstedeværelse i Nordens nordligste egne? Hvilke danske tilpasninger kræver det, hvis de nordiske luftvåben skal integreres yderligere? Hvordan udvikles Flåden i en mulig revideret balance mellem opgaver i Nordatlanten, i arktiske havområder, i Østersøen samt i globale brændpunkter, og hvilke hensyn skal man i den sammenhæng tage til de andre nordiske landes flådekapaciteter? Er det nødvendigt at justere udviklingen af cyberforsvar, efterretningsvirksomhed og beredskab i lyset af et muligt øget russisk fokus på Norden, herunder Danmark?

Dertil kommer den udfordring, der ligger i at beslutte og løbende justere, hvor meget henholdsvis NATO og EU skal fylde i forsvarspolitikken. EU-forsvarsforbeholdet er væk, men man har samtidig øgede NATO-muligheder i Norden. Hvis Danmark vil leve op til sine allianceforpligtelser, inklusive i Norden, men også vil bidrage til militære operationer i EU-regi – hvilket partierne bag det nye rammeforsvarsforlig indikerer, at Danmark vil – kræver det selvsagt, at man indretter forsvaret herefter. NATO-udvidelsen forstærker altså den generelle tendens til, at presset på dansk forsvars- og sikkerhedspolitik stiger. Der er flere muligheder for at bidrage og samarbejde og flere forskelligartede og ressourcetunge opgaver at løse på samme tid, og de sikkerhedspolitiske logikker fylder mere på tværs af alle policy-sektorer. Konsekvenserne af NATO-udvidelsen kan med andre ord ikke håndteres isoleret, men skal derimod holdes op mod konsekvenserne af andre, samtidige udviklinger.

Nordisk samarbejde

Den anden hovedudfordring er at finde Danmarks plads i et forandret nordisk samarbejde om forsvar og sikkerhed. De nordiske lande kan nu samarbejde mere gnidningsfrit. Dertil kommer, at kombinationen af en forværret strategisk situation, en akut følelse af usikkerhed og voksende forsvarsinvesteringer skaber både en efterspørgsel på fælles løsninger og en vilje til at støtte og finansiere dem. Der er, som beskrevet i rapporten, flere initiativer undervejs, bl.a. om et fælles luftforsvar og en videreudvikling af NORDEFECO. Samtidig kan der i de nordiske lande og fra NATO's side komme forslag om konkrete militære samarbejder på forskellige niveauer (f.eks. med hensyn til hærbrigader og hærdivisioner) og på nye områder (f.eks. med hensyn til beskyttelse af kritisk infrastruktur og værtnationsstøtte i forlængelse af de nyligt indgåede svenske, finske og danske bilaterale aftaler med USA). Særligt samarbejde med Finland er mindre kendt terræn for Danmark, og nye samarbejdsmuligheder kan afsøges.

Omvendt kommer der med de nye muligheder også krav om danske prioriteringer, om tilvalg og fravalg. De nordiske landes forskellige geografier, forsvarsindustriinteresser og forsvarsmæssige styrker og svagheder kan skabe uenigheder om, hvordan der skal prioriteres i nordisk forsvarssamarbejde. Mens én form for dansk "udenforskab" er fjernet med afskaffelsen af EU-forsvarsforbeholdet, risikerer Danmark at ende med en ny form for "udenforskab". Sverige, Finland og Norge får med NATO-udvidelsen og Ukraine krigen mere ensartede interesser og prioriteter med hensyn til Nordkalotten, Kolahalvøen og Barentshavet, og det kan i nogle sammenhænge sætte Danmark på sidelinjen.¹⁴⁹ Samtidig kan uenigheder i spørgsmålene om Arktis og Østersøen – hvad er truslerne og opgaverne, hvordan skal de håndteres og sammen med hvem? – skabe benspænd for dansk interessevaretagelse i forbindelse med nordisk forsvarssamarbejde.

Problemstillingen hænger sammen med et mere grundlæggende spørgsmål om Danmarks rolle i nordisk forsvarssamarbejde. Danmark opfattes ofte som lidt tilbageholdende på området. Regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi fra maj 2023 understreger dog, at Danmark skal have "en central placering" i udviklingen af det nordiske

149. Diesen, "Norsk og nordisk forsvar etter Ukraina".

sikkerhedspolitiske og militære samarbejde, mens rammeforsvarsforliget fra juni 2023 nævner, at der er “nye samarbejdsmuligheder med vores nordiske naboer” i kraft af NATO-udvidelsen.¹⁵⁰ Selv om alle detaljer ikke kan komme med i den slags strategidokumenter, er det værd at hæfte sig ved, at NORDEFECO ikke er nævnt i nogen af de to dokumenter. Det nye momentum skaber imidlertid et øget pres fra de andre nordiske lande om dansk stillingtagen og positionering, når det kommer til nordisk samarbejde på forsvarsområdet.

Alliancepolitik

Den tredje hovedudfordring er at forny Danmarks alliancepolitik med henblik på at sikre danske interesser. Set fra et allianceperspektiv er Danmark ikke nødvendigvis længere det vigtigste nordiske Østersøland. Danske styrkepositioner bliver mindre fremtrædende, bl.a. med hensyn til resiliens og det maritime område. Dertil kommer, at mulighederne for at få “alliancepolitiske point” gennem deltagelse i operationer *out-of-area* (som man f.eks. har gjort i Afghanistan og Irak) mindskes, når fokus lægges på forsvar og afskrækkelse i Europa og det nordatlantiske område.

Der er derfor et behov for at overveje, hvordan Danmark kan udvikle både nye og gamle styrkepositioner og levere bidrag, som efterspørges i alliancen. Særligt Arktis vokser i betydning, dels fordi regionen præges af sikkerhedspolitisk konflikt, dels fordi Danmark i kraft af Rigsfællesskabet her har unikke muligheder, unikt ansvar og unikke alliancerelationer. Der er med andre ord alliancepolitiske perspektiver i fra dansk side at opprioritere Arktis i forsvars- og sikkerhedspolitikken. Samtidig øges NATO's fokus på stormagtskonkurrencen og dermed ikke mindst på Kina og teknologiudviklingen. Placeringen af NATO's nye kvantecenter i København understreger, at man fra dansk side har forskellige veje at gå for at fastholde en central position i alliancen.

Udviklingen øger dog dermed også behovet for strategiske overvejelser om, hvad NATO-udvidelsen betyder for Danmarks rolle i alliancens politiske spil. Den danske rolle er til tider at være brobygger mellem forskellige stater og grupperinger i NATO på en måde, som de større stater, qua deres magtkapabiliteter og position, har sværere ved. Danmark vil

150. Se Regeringen, “Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi”, maj 2023: 12; Forsvarsministeriet, “Vilje og evne til at tage ansvar – Dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033”, 28. juni 2023: 7.

med sandsynlighed fortsat lægge sig tæt op ad USA og Storbritannien – og derfra arbejde “udad” og forsøge at fremme både egne interesser og konsensusdannelsen. Det er i den sammenhæng værd at bemærke, at der i den nye situation potentielt kan være nye danske muligheder for at blive politisk bindeled mellem “det nordiske Norden” (dvs. de andre nordiske lande) og kontinentaleuropæiske positioner i NATO-debatter. Samtidig kan Danmark dog ufrivilligt få ændret sin position på grund af de ændrede gruppedynamikker relateret til “den nordiske gruppe”. For Danmark er det centralt at undgå uønsket gruppedannelse og regionalisering. Omvendt har man også interesse i at fremme fællesnordiske interesser og dagsordener.

5.1. Anbefalinger

Med Finland og Sverige i NATO er et mulighedsrum åbnet. Rapportens overordnede anbefaling er derfor, at Danmark endnu mere aktivt tager stilling til og søger at påvirke udviklingen af det nordiske forsvarssamarbejde, herunder med mere eksplicit formulerede danske policy-positioner i en NATO-kontekst.

Rapportens konkrete anbefalinger skal ses i lyset heraf. De relaterer sig til de tre ovennævnte hovedudfordringer og falder således under kategorierne *dansk forsvarspolitik*, *nordisk samarbejde* og *alliancepolitik*. Anbefalingerne er rettet mod danske politiske beslutningstagere og vedrører Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitiske organisering og positionering.

Dansk forsvarspolitik

Krigen i Ukraine har igangsat en omfattende omorganisering af dansk forsvar. Den omorganisering påvirkes i betydelig grad af de to nye nordiske NATO-medlemmer.

- Sveriges og Finlands NATO-medlemskab ændrer behovet for danske militære kapabiliteter i både Østersøen og Arktis. Det kræver nye prioriteringer af opgaver, udstyr og geografisk fokus for dansk forsvar. Både muligheder for nordisk samarbejde og arbejdsdeling samt risici for overlap og duplikering bør være et selvstændigt parameter, som der systematisk tages højde for i udviklingen af dansk forsvar.

- NATO-udvidelsen er en mulighed for at gentænke Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitiske balancering mellem udfordringer og opgaver i henholdsvis Arktis, Nordatlanten og Østersøregionen. Hvis man fra politisk side ønsker det, kan den nye situation i Europa og Norden anvendes som et grundlag for at foretage en større forandring af dansk forsvars rolle i NATO-regi, herunder i form af at udvikle dansk forsvar med henblik på øget integration og/eller arbejdsdeling med de andre nordiske lande. Regeringen kan derfor med fordel analysere og formidle, hvordan den anskuer NATO-udvidelsens implikationer for Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitiske interesser og prioriteter i Arktis, Nordatlanten og Østersøregionen.
- I forbindelse med det analysearbejde, der understøtter udformningen af delaftaler under forsvarsforliget (2024-2033), kan man systematisk inddrage nordiske samarbejdspartnere, der kan give opdateringer vedrørende den forsvarspolitiske udvikling i de andre nordiske lande. Det gøres med henblik på at øge kvaliteten og relevansen af de danske forsvarspolitiske beslutninger.

Nordisk samarbejde

Danmark skal forholde sig til stigende forventninger om øget nordisk samarbejde fra de andre nordiske lande, fra øvrige NATO-allierede såvel som fra indenrigspolitisk hold i Danmark.

- Operativt samarbejde intensiveres i øjeblikket fra neden mellem nordiske militære stabe. Den proces kan både styres og styrkes gennem klarere politiske målsætninger for dansk forsvars nordiske samarbejde. Dette arbejde kan med fordel sættes i gang i forbindelse med Danmarks formandskab i NORDEFKO i 2024.
- Regeringen kan igangsætte en kortlægning af aktuelle nordiske forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejder på tværs af sektorer, myndigheder og niveauer med henblik på at identificere nye samarbejds muligheder, som kan indtænkes i forbindelse med implementeringen af forsvarsforliget (2024-2033). Mulige nye samarbejdsområder kunne f.eks. vedrøre:
 - Øget arbejdsdeling i forbindelse med varetagelsen af opgaver inden for NATO's kollektive forsvar (herunder i relation til den fremskudte tilstedeværelse i de baltiske lande)

- Nordiske initiativer for et styrket samspil mellem NATO og EU
- Styrket fællesnordisk efterretningsmæssigt fokus på Rusland
- Øget udveksling af erfaringer og identifikation af *best practices* hvad angår resiliens og værtnationsstøtte
- Udvidet nordisk samarbejde om forsyningssikkerhed og beskyttelse af kritisk infrastruktur
- Styrket samarbejde om militære lagerbeholdninger og logistikopgaver
- Politiske og militære samarbejder kan styrkes ved fra dansk side at udvikle og foreslå faste procedurer for udveksling af nordiske embedsmænd og/eller officerer til ministerier og højere stabe.
- Danmark kan styrke sit forsvarsdiplomati i Norden og udnævne danske forsvarsattachéer til Finland og Norge (i øjeblikket dækkes alle tre lande fra Sverige).
- Danmark kan tage initiativer, der skal fremme en fælles nordisk offentlig debat om forsvar og sikkerhed. Regeringen kan foreslå, at der årligt afholdes et offentligt arrangement (en konference eller et seminar) i relation til NORDEFSCO-møder i forsvarsministerkredsen. Regeringen kan også foreslå, at de nordiske regeringsledere samles til en rundbordssamtale om Nordens forsvar og sikkerhed, der transmitteres i alle de nordiske lande.
- Danmark kan tage initiativ til at styrke det fællesnordiske public diplomacy-engagement, f.eks. i form af oprettelsen af fællesnordiske profiler på sociale medier samt koordinerede medieindsatser, bl.a. for at modgå desinformation.
- Øget nordisk parlamentarisk samarbejde på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område kan sikre stærkere forankring af forsvarspolitikken i samfundet. Folketinget kan tage initiativ til besøg i de andre nordiske lande med deltagelse af relevante stakeholders fra stat, kommuner, virksomheder og civilsamfund. Desuden kan øget parlamentarisk samarbejde styrke vidensudveksling og vidensniveauet blandt parlamentarikere om, hvordan man bedst fastholder demokratisk og parlamentarisk kontrol med de omfattende forsvarsinvesteringer i Norden.

Alliancepolitik

Den nordiske NATO-udvidelse forandrer Danmarks position i alliancen. Det kræver en strategisk indsats at pleje centrale danske allian-

cerelationer. Samtidig har Danmark interesse i at bidrage til at styrke Nordens position i NATO, uden at det leder til uønsket regionalisering og blokdannelse.

- Et tæt dansk-amerikansk forhold ses som kernen i dansk sikkerhedspolitik. Initiativer – bilaterale såvel som nordiske – der fastholder det tætte danske forhold til USA bør prioriteres i lyset af den nordiske NATO-udvidelse. Det kan f.eks. indebære investeringer i kapaciteter, der efterspørges af USA, samt en aktiv positionering som brobygger i NATO. Samtidig kan Danmark udvikle strategier, der tydeliggør Danmarks bidrag til alliancen såsom fortsat finansiering af og støtte til Ukraines forsvar mod Rusland, bidrag til at udvikle NATO's infrastruktur samt bidrag til USA's og andre allieredes indsatser uden for alliancens geografiske ansvarsområde.
- Danmark bør arbejde aktivt for at modvirke regionaliseringstendenser i NATO. Regeringen kan derfor tage initiativ til en fællesnordisk strategisk dialog om, hvordan man fra nordisk side kan støtte NATO's 360-graders-koncept og derved bidrage til NATO's sammenhængskraft.
- Danmarks forandrede position i NATO betyder, at man fra dansk side har en interesse i på ny at opdyrke sine styrkepositioner. Danmark bør bl.a. i endnu højere grad integrere Kina-politikken, teknologipolitikken og klimapolitikken i den måde, hvorpå man går til alliancesamarbejdet i NATO. Norden og den nordiske gruppe i NATO kan fungere som platform for at dagsordensætte og udvikle danske styrkepositioner.

Litteraturliste

- Adamson, Eric og Minna Ålander. 2023. "What would happen if Sweden and Finland split up their NATO bids?", Atlantic Council, <https://www.atlantic-council.org/blogs/new-atlanticist/what-would-happen-if-sweden-and-finland-split-up-their-nato-bids/> (set 9. august 2023).
- Aggestam, Karin og Annika Bergman-Rosamond. 2016. "Swedish Feminist Foreign Policy in the Making: Ethics, Politics, and Gender". *Ethics & International Affairs* 30, nr. 3: 323-334.
- Allied Maritime Command. 2020. "NATO begins cooperation with Danish Joint Arctic Command in Greenland", <https://mc.nato.int/media-centre/news/2020/nato-begins-cooperation-with-danish-joint-arctic-command-in-greenland> (set 10. juni 2023).
- Alskog, Johanna. 2023. "Foreslår nordisk forsvarskommisjon". *Altinget.no*, 9. januar, <https://www.alinget.no/artikkel/foreslaar-nordisk-forsvarskommisjon> (set 10. august 2023).
- Andrén, Nils. 1984. "Nordic Integration and Cooperation – Illusion and Reality". *Cooperation and Conflict* 19, nr. 4: 251-262.
- Annette Lind, Annette, Erkki Tuomioja, Heléne Björklund, Jorodd Asphjell, Oddný G. Harðardóttir og Peter Hultqvist. 2023. "Nordisk forsvarskommission skal koordinere forsvaret af Norden". *Berlingske*, 11. marts, <https://www.berlingske.dk/laesere/nordisk-forsvarskommission-skal-koordinere-forsvaret-af-norden> (set 10. august 2023).
- Archer, Clive. 2014. "The Nordic states and security". I *Small States and International Security: Europe and beyond*, redigeret af Clive Archer, Alyson J.K. Bailes og Anders Wivel, 95-112. London: Routledge.
- Arter, David. 2023. "From Finlandisation and post-Finlandisation to the end of Finlandisation? Finland's road to a NATO application". *European Security* 32, nr. 2: 171-189.
- Baciu, Cornelia, Kristian Soby Kristensen og Alexander Høgsberg Tetzlaff. 2023. "Danmarks våbenindkøb kan påvirke atombalancen i Østersøen". *Berlingske*, 13. juni, <https://www.berlingske.dk/kommentarer/danmarks-vaabenindkoeb-kan-paavirke-atombalancen-i-oestersoegen> (set 7. februar 2024).

- Bayer, Lili. 2022. "Norway says NATO's northern expansion will aid Nordic defense plans". *Politico*, 30. juni, <https://www.politico.eu/article/norway-says-natos-northern-expansion-will-aid-nordic-defense-plans/> (set 15. juni 2023).
- Bayer, Lili. 2023. "NATO chief to Europe: Time to talk China". *Politico*, 18. februar, <https://www.politico.eu/article/nato-jens-stoltenberg-europe-china/> (set 11. august 2023).
- Bennesved, Peter, Jenny Ingemarsdotter og Anna McWilliams. 2024. *How does NATO membership affect civil defence? Perspective from Norway and Denmark*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), <https://www.foi.se/rappor/tsammanfattning?reportNo=FOI%20Memo%208419> (set 18. januar 2024).
- Biehl, Heiko, Bastian Giegerich og Alexandra Jonas, red. 2013. *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Wiesbaden: Springer.
- Braw, Elisabeth. 2023. "We Can All Learn from the Finnish Approach to Defence". *Financial Times*, 9. februar, <https://www.ft.com/content/7c8cebc4-8107-45d8-8f58-2382277fdd0c> (set 14. juni 2023).
- Braw, Elisabeth. 2023. "It's time for Sweden's navy to grow". *Politico.eu*, 11. december, <https://www.politico.eu/article/its-time-for-swedens-navy-to-grow/> (set 22. januar 2024).
- Breitenbauch, Henrik. 2015. "Geopolitical *Geworfenheit*: Northern Europe After the Post-Cold War". *Journal of Regional Security* 10, nr. 2: 113-133.
- Breitenbauch, Henrik og Niels Byrjalsen. 2019. "Subversion, Statecraft and Liberal Democracy". *Survival* 61, nr. 4: 31-41.
- Breitenbauch, Henrik Ø., Niels Byrjalsen, Mark Winther og Mikkel Broen Jakobsen. 2017. *Orden og afskrækkelse: Vestens håndtering af Rusland efter annekteringen af Krim*. København: Center for Militære Studier, <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/orden-og-afskraekkelse/> (set 9. maj 2023).
- Breitenbauch, Henrik og André Ken Jakobsson. 2018. "Defence Planning as Strategic Fact: Introduction". *Defence Studies* 18, nr. 3: 253-261.
- Breitenbauch, Henrik og Jens Vesterlund Mathiesen. 2023. *Små stater og store våben: Materielanskaffelse i europæiske småstater*. København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/smaa-stater-og-store-vaaben---materielanskaffelse-i-europaeiske-smaastater/> (set 29. november 2023).
- Breitenbauch, Henrik og Alexander Høgsberg Tetzlaff. 2022. *Samfundssikkerhed i Danmark – Det robuste og sikre samfund i en ny sikkerhedspolitisk virkelighed*. København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, <https://cms.polsci.ku.dk/>

- publikationer/samfundssikkerhed-i-danmark---det-robuste-og-sikre-samfund-en-ny-sikkerhedspolitisk-virkelighed/ (set 11 august. 2023).
- Brewster, Murray. 2022. "Sweden says it's set to hit NATO's defence spending target — unlike Canada". *CBC*, 3. december, <https://www.cbc.ca/news/politics/sweden-nato-russia-micael-byd%C3%A9n-1.6673160> (set 15. juni 2023).
- Brommesson, Douglas. 2018. "‘Nordicness’ in Swedish Foreign Policy – from Mid Power Internationalism to Small State Balancing?". *Global Affairs* 4, nr. 4-5: 391-404.
- Browning, Christopher S. 2007. "Branding Nordicity: Models, Identity and the Decline of Exceptionalism". *Cooperation and Conflict* 42, nr. 1: 27-51.
- Brundtland, Arne Olav. 1966. "The Nordic Balance: Past and Present". *Cooperation and Conflict* 1, nr. 4: 30-63.
- Bueger, Christian og Tobias Liebetrau. 2023. "Critical maritime infrastructure protection: What's the trouble". *Marine Policy* 155, artikel nr. 105772.
- Bye, Hilde-Gunn. 2023. "Sweden and Finland's Accession to NATO Fundamentally Changes How We Think About the Defense of Norway". *High North News*, 9. marts, <https://www.highnorthnews.com/en/sweden-and-finlands-accession-nato-fundamentally-changes-how-we-think-about-defense-norway> (set 26. juli 2023).
- Cinciripini, Luca. 2023. "From East to North: New Frontiers for the EU-NATO Arctic Defense". *Transatlantic Policy Quarterly*, marts, <http://turkishpolicy.com/article/1186/from-east-to-north-new-frontiers-for-the-eu-nato-arctic-defense> (set 10. juni 2023).
- Colbourn, Susan. 2022. *Euromissiles: The Nuclear Weapons That Nearly Destroyed NATO*. Ithaca: Cornell University Press.
- Conley, Heather A. og Sophie Arts. 2023. "NATO's Policy and Posture in the Arctic: Revisiting Allied Capabilities and Command Plans". The German Marshall Fund of the United States, 5. juli, <https://www.gmfus.org/news/natos-policy-and-posture-arctic-revisiting-allied-capabilities-and-command-plans> (set 26. juli 2023).
- Daalder, Ivo H. og James Goldgeier. 2023. "The Long War in Ukraine: The West Needs to Plan for a Protracted Conflict With Russia". *Foreign Affairs*, 9. januar, <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/long-war-ukraine-russia-protracted-conflict> (set 11. august 2023).
- Dahl, Ann-Sofie. 2006. "Sweden: Once a Moral Superpower, Always a Moral Superpower?". *International Journal* 61, nr. 4: 895-908.
- Dahl, Ann-Sofie. 2021. "Back to the Future: Nordefco's First Decade and Prospects for the Next". *Scandinavian Journal of Military Studies* 4, nr. 1: 172-182.

- Dalsjö, Robert. 2014. "The Hidden Rationality of Sweden's Policy of Neutrality during the Cold War". *Cold War History* 14, nr. 2: 175-194.
- Dalsjö, Robert, Christofer Berglund og Michael Jonsson. 2019. *Bursting the Bubble – Russian A2/AD in the Baltic Sea Region: Capabilities, Countermeasures, and Implications*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--4651--SE> (set 9. maj 2023).
- Deni, John R. 2022. "Sweden would strengthen NATO with fresh thinking and an able force". Atlantic Council, 18. maj, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/sweden-would-strengthen-nato-with-fresh-thinking-and-an-able-force/> (set 22. januar 2024).
- Deni, John R. 2022. "Finland and Sweden in NATO: Looking Beyond Madrid". Atlantic Council, november, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/finland-and-sweden-in-nato-looking-beyond-madrid/> (set 14. juni 2023).
- Deni, John R. 2023. "Is the Baltic Sea a NATO Lake?". Carnegie Endowment for International Peace, 18. december, <https://carnegieendowment.org/2023/12/18/is-baltic-sea-nato-lake-pub-91263> (set 11. januar 2024).
- Diesen, Sverre. 2022. "Norsk og nordisk forsvar etter Ukraina". *Stratagem*, 19. juni, <https://www.stratagem.no/norsk-og-nordisk-forsvar-etter-ukraina/> (set 9. januar 2024).
- Edström, Håkan, Dennis Gyllensporre og Jacob Westberg. 2019. *Military Strategy of Small States: Responding to External Shocks of the 21st Century*. London: Routledge.
- Edström, Håkan og Jacob Westberg. 2019. "Between the eagle and the bear: Explaining the alignment strategies of the Nordic countries in the 21st century". *Comparative Strategy* 39, nr. 2: 191-208.
- Felstead, Peter. 2023. "Nordic Air Forces Plan to Operate as a Single Air Arm". *European Security & Defence*, 27. marts, <https://euro-sd.com/2023/03/news/30648/nordic-air-forces-plan-to-operate-as-a-single-air-arm/> (set 21. juni 2023).
- Fiott, Daniel. 2023. "In every crisis an opportunity? European Union integration in defence and the War on Ukraine". *Journal of European Integration* 45, nr. 3: 447-462.
- Forsberg, Robin, Aku-M. Kähkönen og Jason C. Moyer. 2022. "Finland's Contributions to NATO: Strengthening the Alliance's Nordic and Arctic Fronts". Wilson Center, 8. november, <https://www.wilsoncenter.org/article/finlands->

- contributions-nato-strengthening-alliances-nordic-and-arctic-fronts (set 26. juli 2023).
- Forsberg, Tuomas. 2013. "The rise of Nordic defence cooperation: a return to regionalism?". *International Affairs* 89, nr. 5: 1161-1181.
- Forsvaret. 2023. "Nordiske air chiefs: Vi skal have ét samlet luftforsvar", 24. marts, <https://www.forsvaret.dk/da/nyheder/2023/nordiske-air-chiefs-vi-skal-have-et-samlet-luftforsvar/> (set 20. juni 2023).
- Forsvaret. 2023. "Trygghet i usikre tider: Forsvarssjefens fagmilitære råd 2023", juni, <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fagmilitaert-rad> (set 9. august 2023).
- Forsvarsministeriet. 2021. "Forsvarsministeriets grønne handleplan 2021-2025", maj, <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/strategi/miljo/-forsvarsministeriets-groenne-handleplan-2021-2025-.pdf> (set 19. juni 2023).
- Forsvarsministeriet. 2023. "Norden vil styrke sit militære samarbejde", 21. juni, <https://www.fmn.dk/da/nyheder/2023/norden-vil-styrke-sit-militare-samarbejde/> (set 10. august 2023).
- Forsvarsministeriet. 2023. "Vilje og evne til at tage ansvar – Dansk forsvar og sikkerhed 2024-2033", 28. juni, <https://www.fmn.dk/da/arbejdsomraader/forlig-og-okonomi/forsvarsforlig/> (set 16. august 2023).
- Fouche, Gwladys. 2023. "Norway plans \$7 bln in aid to Ukraine over five years". *Reuters*, 6. februar, <https://www.reuters.com/world/europe/norway-plans-7-billion-aid-ukraine-over-five-years-2023-02-06/> (set 19. juni 2023).
- Försvarsdepartementet. 2023. "Allvarstid: Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023", <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departements-serien-och-promemorior/2023/06/ds-202319/> (set 9. august 2023).
- Försvarsmakten. 2023. "ÖB:s militära råd till regeringen", 6. november, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2023/11/obs-militara-rad-till-regeringen/> (set 7. december 2023).
- Friis, Karsten. 2021. "Analyzing Security Subregions: Forces of Push, Pull, and Resistance in Nordic Defence Cooperation". *Journal of Global Security Studies* 6, nr. 4.
- Gardner, Frank. 2022. "Is NATO's Nordic expansion a threat or a boost to Europe?". *BBC*, 8. maj, <https://www.bbc.com/news/world-europe-61369963> (set 6. juni 2023).
- Government Offices of Sweden. 2022. "Defence Ministers of Finland, Norway and Sweden signed an updated trilateral Statement of Intent", november, <https://www.government.se/press-releases/2022/11/defence-ministers-of-finland-nor>

- way-and-sweden-signed-an-updated-trilateral-statement-of-intent/ (set 9. august 2023).
- Government Offices of Sweden. 2023. "Sweden's support to Ukraine", marts, https://www.government.se/contentassets/b5ee5a7272ba4b60870f91587d555f86/faktablad_sverigesstod_ukraina_eng.pdf (set 19. juni 2023).
- Government Offices of Sweden. 2023. "Defense Cooperation Agreement with the United States", 6. december, <https://www.government.se/government-policy/military-defence/defense-cooperation-agreement-with-the-united-states/> (set 7. december 2023).
- Guldstad, Christina. 2023. "Stoltenberg advarer mod en nordisk blok i NATO". *Altinget*, 3. november, <https://www.altinget.dk/forsvar/artikel/stoltenberg-advarer-mod-en-nordisk-blok-i-nato> (set 29. november 2023).
- Hamilton, Daniel. S. 2022. "NATO's Nordic opportunity is multidomain". *Defense News*, 8. august, <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2022/08/08/natos-nordic-opportunity-is-multidomain/> (set 14. juni 2023).
- Haugevik, Kristin og Ole Jacob Sending. 2020. "The Nordic Balance Revisited: Differentiation and the Foreign Policy Repertoires of the Nordic States". *Politics and Governance* 8, nr. 4: 441-450.
- Hägglöf, Robin. 2022. "Myth 5: 'Russia creates impenetrable 'A2/AD bubbles'", bidrag til "Myths and misconceptions around Russian military intent", Chatham House, 14. juli, <https://www.chathamhouse.org/2022/06/myths-and-misconceptions-around-russian-military-intent/myth-5-russia-creates-impenetrable> (set 9. maj 2023).
- Hindrén, Rasmus. 2022. "What Finland will bring to NATO – and how it might change the alliance". *Breaking Defense*, 19. maj, <https://breakingdefense.com/2022/05/what-finland-will-bring-to-nato-and-how-it-might-change-the-alliance/> (set 10. august 2023).
- Hutt, David. 2023. "Central and Eastern Europe want more security clout. Will increased spending be enough?". *Euronews*, 14. februar, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/02/14/central-and-eastern-europe-want-more-security-clout-will-increased-spending-be-enough> (set 22. juni 2023).
- Håkenstad, Magnus og Kristian Knus Larsen. 2012. *Long-Term Defence Planning: A Comparative Study of Seven Countries*. Oslo: Institutt for Forsvarsstudier, <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/99805> (set 10. august 2023).
- Jakobsen, Peter Viggo, Jens Ringsmose og Håkon Lunde Saxi. 2018. "Prestige-seeking small states: Danish and Norwegian military contributions to US-led operations". *European Journal of International Security* 3, nr. 2: 256-277.

- Järvenpää, Paul. 2017. "NORDEFECO: 'Love in a Cold Climate'", International Centre for Defence and Security, april, <https://icds.ce/en/nordefco-love-in-a-cold-climate/> (set 26. juli 2023).
- Jonsson, Michael. 2021. "Finland's Military Capability 2020". Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), FOI Memo: 7591.
- Jonsson, Michael og Robert Dalsjö, red. 2020. *Beyond Bursting Bubbles – Understanding the Full Spectrum of the Russian A2/AD Threat and Identifying Strategies for Counteraction*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--4991--SE> (set 9. maj 2023).
- Jonsson, Michael og Robin Häggblom. 2022. "Cooperation can make the NATO lake a reality". *War on the Rocks*, 19. august, <https://warontherocks.com/2022/08/cooperation-can-make-the-nato-lake-a-reality/> (set 6. juni 2023).
- Kofman, Michael. 2019. "It's time to talk about A2/AD: Rethinking the Russian military challenge". *War on the Rocks*, 5. september, <https://warontherocks.com/2019/09/its-time-to-talk-about-a2-ad-rethinking-the-russian-military-challenge/> (set 9. maj 2023).
- Krepinevich, Andrew F. og Barry Watts. 2003. *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge*. Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessment, <https://csbaonline.org/research/publications/a2ad-anti-access-area-denial> (set 1. juni 2023).
- Kristensen, Kristian Søby og Niels Byrjalsen. 2020. *Aktiv afventning: Nordiske perspektiver på europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde*. København: Center for Militære Studier, <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/aktiv-afventning-nordiske-perspektiver-paa-europaeisk-forsvars-og-sikkerhedspolitisk-samarbejde/> (set 9. maj 2023).
- Kristensen, Kristian Søby og Lin Alexandra Mortensgaard. 2022. *Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks*. København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/rigsfaellesskabets-arktiske-militaerstrategiske-problemkompleks/> (set 9. juni 2023).
- Kristensen, Kristian Søby og Lin A. Mortensgaard. 2023. *Den udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvikling i Arktis og Nordatlanten mellem konflikt og samarbejde frem mod 2035*, København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/den-udenrigs-og-sikkerhedspolitiske-udvikling-i-arktis-og-nordatlanten/> (set 15. juni 2023).
- Kristensen, Kristian Søby, Olivia Viktoria Jensen Levinsen, Johan Grøne Christensen og Niels Byrjalsen. 2023. *Sikkerhedspolitisk barometer 2023 – Krig i*

- Europa*. København: Center for Militære Studier, <https://cms.polsci.ku.dk/publikationer/cms-survey-2022--krig-i-europa/> (set 14. juni 2023).
- Laird, Robbin. 2022. "NATO expansion should be accompanied by a Nordic defense reset". *Breaking Defense*, 26. august, <https://breakingdefense.com/2022/08/nato-expansion-should-be-accompanied-by-a-nordic-defense-reset/> (set 9. august 2023).
- Langfitt, Frank. 2023. "After the Ukraine war, what comes next? NATO allies don't agree". *NPR*, 23. februar, <https://www.npr.org/2023/02/23/1158152004/ukraine-russia-war-nato-europe> (set 9. august 2023).
- Lokker, Nicholas, Jim Townsend, Heli Hautala og Andrea Kendall-Taylor. 2023. "How Finnish and Swedish NATO Accession Could Shape the Future Russian Threat: A Report of the Transatlantic Forum on Russia". Center for a New American Security, januar, <https://www.cnas.org/publications/reports/how-finnish-and-swedish-nato-accession-could-shape-the-future-russian-threat> (set 26. juli 2023).
- Makko, Aryo. 2012. "Sweden, Europe, and the Cold War: A Reappraisal", *Journal of Cold War Studies* 14, nr. 2: 68-97.
- Mariager, Rasmus. 2015. "'Ostpolitikens anden fase': Socialdemokratiet og sikkerhedspolitikken 1975-88". *Historisk Tidsskrift*, 115, nr. 1: 69-116.
- Mälksoo, Maria og Jens Wenzel Kristoffersen. 2022. *Climatising Security Policy: A Panorama and Implications for Denmark*. København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, <https://cms.polsci.ku.dk/english/publications/climatising-security-policy-a-panorama-and-implications-for-denmark/> (set 19. juni 2023).
- Michta, Chels. 2023. "NATO's new center of gravity". *Politico*, 21. februar, <https://www.politico.eu/article/nato-new-center-gravity-poland-warsaw-central-europe-germany-war-ukraine/> (set 10. juni 2023).
- Ministry of Foreign Affairs of Finland. 2023. "Defence Cooperation Agreement with the United States (DCA)", december, <https://um.fi/defence-cooperation-agreement-with-the-united-states-dca-#Text%20of%20the%20Agreement> (set 22. januar 2024).
- Mouritzen, Hans. 1995. "The Nordic Model as a Foreign Policy Instrument: Its Rise and Fall". *Journal of Peace Research* 32, nr. 1: 9-21.
- Mouritzen, Hans. 2018. "Del og hersk? Rusland og Norden", Dansk Institut for Internationale Studier, november, <https://www.diis.dk/publikationer/del-hersk> (set 11. august 2023).

- Mouritzen, Hans. 2019. "Fire nordiske Ruslands-relationer. På vej mod en fælles-nordisk Ruslands-politik efter Krim og Trump?". *Internasjonal Politikk* 77, nr. 2: 197-222.
- NATO. 2022. "NATO 2022 – Strategic Concept", juni, <https://www.nato.int/strategic-concept/> (set 9. juni 2023).
- NATO. 2022. "NATO continues to adapt to rapid environmental changes", 5. maj, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_195079.htm (set 19. juni 2023).
- NATO. 2023. "European Sky Shield Initiative gains two more participants", 15. februar, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_211687.htm (set 9. juni 2023).
- NATO. 2023. "Vilnius Summit Communiqué", 11. juli, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm (set 26. juli 2023).
- Neretnieks, Karlis. 2022. "Burden Sharing and Specialization after Sweden and Finland's NATO Accession". I *Stronger Together – Sweden and Finland on the Road Toward NATO*, redigeret af Katarina Tracz, 25-40. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Nilsson, Mikael. 2009. "Amber Nine: NATO's Secret Use of a Flight Path over Sweden and the Incorporation of Sweden in NATO's Infrastructure". *Journal of Contemporary History* 44, nr. 2: 287-307.
- Nordisk Råd. 2022. "Speech by President of Finland, Sauli Niinistö", 1. november, <https://www.norden.org/en/node/75677> (set 14. juni 2023).
- O'Dwyer, Gerard. 2023. "Swedish defense industry bosses eye NATO business dividend". *Defense News*, 18. januar, <https://www.defensenews.com/global/europe/2023/01/18/swedish-defense-industry-bosses-eye-nato-business-dividend/> (set 12. juni 2023).
- Ossa, Heljä og Tommi Koivula. 2022. "What Would Finland Bring to the Table for NATO?". *War on the Rocks*, 9. maj, <https://warontherocks.com/2022/05/what-would-finland-bring-to-the-table-for-nato/> (set 14. juni 2023).
- Pesu, Matti og Tuomas Iso-Markku. 2022. "Finland as a NATO ally: First insights into Finnish alliance policy". Finnish Institute of International Affairs, december, <https://www.fia.fi/en/publication/finland-as-a-nato-ally> (set 26. juli 2023).
- Poast, Paul. 2022. "What NATO Needs to Do Before Finland and Sweden Join", Carnegie Endowment for International Peace, 7. juni, <https://carnegieendowment.org/2022/06/07/what-nato-needs-to-do-before-finland-and-sweden-join-pub-87262> (set 9. juni 2023).

- Rapp, Ole Magnus. 2023. "Jobber for ny Nato-kommando", *Klassekampen*, 13. juli, <https://klassekampen.no/artikkel/2023-07-13/jobber-for-ny-nato-kommando> (set 10. august 2023).
- Regeringen. 2023. "Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi", maj, <https://um.dk/udenrigspolitik/aktuelle-emner/udenrigs-og-sikkerhedspolitisk-strategi-2023> (set 16. august 2023).
- Regeringen. 2022. "Joint statement by the Ministers of Defence of NORDEF-CO", 22. november, <https://www.regeringen.no/no/aktuelt/joint-statement-nordefco22/id2947978/> (set 19. juni 2023).
- Roszbach, Niklas H. 2019. *Whither Transatlantic Security? Values, Interests and the Future of US-European Relations*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--4869--SE> (set 1. juni 2023).
- Røren, Pål. 2019. "Status Seeking in the Friendly Nordic Neighborhood". *Cooperation and Conflict* 54, nr. 4: 562-579.
- Røren, Pål og Anders Wivel. 2023. "King in the North: evaluating the status recognition and performance of Scandinavian countries". *International Relations* 37, nr. 2: 298-323.
- Saxi, Håkon Lunde. 2017. "British and German Initiatives for Defence Cooperation: The Joint Expeditionary Force and the Framework Nations Concept". *Defence Studies* 17, nr. 2: 171-197.
- Saxi, Håkon Lunde. 2019. "The Rise, Fall and Resurgence of Nordic Defence Cooperation". *International Affairs* 95, nr. 3: 659-680.
- Schouenborg, Laust. 2013. *The Scandinavian International Society: Primary institutions and binding forces, 1815-2010*. London: Routledge.
- Selden, Zachary. 2022. "Will Finland and Sweden joining NATO deepen the alliance's problems?". *War on the Rocks*, 31. maj, <https://warontherocks.com/2022/05/will-finland-and-sweden-joining-nato-deepen-the-alliances-problems/> (set 6. juni 2023).
- Simón, Luis. 2023. "The Ukraine War and the Future of the European Union's Security and Defense Policy", Center for Strategic and International Studies, 30. januar, <https://www.csis.org/analysis/ukraine-war-and-future-european-unions-security-and-defense-policy> (set 22. juni 2023).
- Staalesen, Atle. 2023. "NATO will make us stronger, says Nordic defense chiefs", *The Barents Observer*, 3. marts, <https://thebarentsobserver.com/en/security/2023/03/nato-will-make-us-stronger-says-nordic-defense-chiefs> (set 15. juni 2023).

- Statsrådet. 2023. "Finland och Nato", opdateret 4. april, <https://valtioneuvosto.fi/sv/finland-och-nato> (set 1. december 2023).
- Staun, Jørgen. 2023. "Finsk og svensk medlemskab af NATO kan øge spændingerne i Østersøregionen", Dansk Institut for Internationale Studier, februar, <https://www.diis.dk/publikationer/finsk-svensk-medlemskab-nato-kan-oege-spaendingerne-oestersoeregionen> (set 26. juli 2023).
- Stie, Anne Elizabeth og Jarle Trondal. 2020. "Introducing the Study of Nordic Cooperation". *Politics and Governance* 8, nr. 4: 1-10.
- Stormoen, Ole Martin. 2023. "Beroligelse 2.0: Teori, praksis og rammevilkår i en ny tid". *Internasjonal Politikk* 81, nr. 2: 158-187.
- Swistek, Göran og Michael Paul. 2023. "Geopolitics in the Baltic Sea Region", Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comment nr. 9, februar, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023C09/> (set 10. juni 2023).
- Tapia, Salvador Sánchez. 2022. "Sweden and Finland: some reflections on further NATO enlargement". Universidad de Navarra, juni, <https://en.unav.edu/web/global-affairs/suecia-y-finlandia-algunas-reflexiones-ante-una-nueva-ampliacion-de-la-otan> (set 10. juni 2023).
- Tetzlaff, Alexander Høgsberg. *Danmark som transitland i NATO: Enablement-dagsordenen i et dansk perspektiv*, København: Center for Militære Studier, Djøf forlag, kommende udgivelse.
- Thorhallsson, Baldur, red. 2019. *Small States and Shelter Theory: Iceland's External Affairs*. London: Routledge.
- TT. 2022. "Nya utmaningar för vapenexport som Natomedlem". *Tidningen Näringslivet*, 17. maj, <https://www.tn.se/article/17333/nya-utmaningar-for-vapenexport-som-natomedlem/> (set 12. juni 2023).
- Udenrigsministeriet. 2023. "Dansk støtte til Ukraine", opdateret 1. juni 2023, <https://um.dk/udenrigspolitik/dansk-stoette-til-ukraine> (set 19. juni 2023).
- Urban, Kathryn. 2022. "NATO's Nordic Expansion Will Shake Up the Arctic". *The National Interest*, 15. maj, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/nato%E2%80%99s-nordic-expansion-will-shake-arctic-202428> (set 9. juni 2023).
- Vanttinen, Pekka. 2022. "Finnish Defence Ministry procurement strengthens nation's defence". *Euractiv*, 12. december, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/finnish-defence-ministry-procurement-strengthens-nations-defence/> (set 12. juni 2023).
- Veebel, Viljar og Zdzislaw Sliwa. 2019. "The Suwalki Gap, Kaliningrad and Russia's Baltic Ambitions". *Scandinavian Journal of Military Studies* 2, nr. 1: 111–121.
- Wall, Colin og Njord Wegge, 2023. "The Russian Arctic Threat: Consequences of the Ukraine War", Center for Strategic and International Studies, januar,

- <https://www.csis.org/analysis/russian-arctic-threat-consequences-ukraine-war> (set 9. august 2023).
- Walt, Stephen M. 2022. "What Are Sweden and Finland Thinking?". *Foreign Policy*, 18. maj, <https://foreignpolicy.com/2022/05/18/nato-sweden-finland-russia-balance-threat/> (set 12. juni 2023).
- Westberg, Jacob. 2023. *Svenska säkerhetsstrategier: Från neutralitetspolitik till ansökan om Natomedlemskap*, tredje oplag. Lund: Studentlitteratur.
- Westerlund, Frederik og Susanne Oxenstierna, red. 2019. *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2019*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), <https://www.foi.se/rapportsammanfattning?reportNo=FOI-R--4758--SE> (set 9. august 2023).
- Wieslander, Anna og Elin Schiffer. 2019. "Securing Northern Europe: Toward A Comprehensive Approach", Atlantic Council, Issue Brief, juni, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/securing-northern-europe-toward-a-comprehensive-approach/> (set 10. juni 2023).
- Wieslander, Anna, Eric Adamson og Jesper Lehto. 2023. "How allied Sweden and Finland can secure Northern Europe", Atlantic Council, januar, <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/how-allied-sweden-finland-can-secure-northern-europe/> (set 6. juni 2023).
- Wivel, Anders. 2015. "Fra pragmatisk til ideologisk atlantisme? Danmark i den amerikanske verdensorden". *Samfundøkonomen*, nr. 4: 32-37.
- Wivel, Anders. 2017. "What Happened to the Nordic Model for International Peace and Security?". *Peace Review* 29, nr. 4: 489-496.
- Wæver, Ole. 1992. "Nordic Nostalgia: Northern Europe after the Cold War", *International Affairs* 68, nr. 1: 77-102.
- Yle News. 2023. "Finland joins Nato's Brunssum HQ in the Netherlands", *Yle*, 24. maj, <https://yle.fi/a/74-20033236> (set 11. august 2023).
- Yle News. 2023. "Putin: Russia will concentrate more military units near Finland", *Yle*, 17. december, <https://yle.fi/a/74-20065457> (set 11. januar 2024).
- Østhagen, Andreas. 2022. "The Arctic in 2022: From Cooperation to Conflict". I *Stronger Together – Sweden and Finland on the Road Toward NATO*, redigeret af Katarina Tracz, 101-132. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.

OM FORFATTERNE

Kristian Søby Kristensen, ph.d., er seniorforsker og centerleder på Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Kristian forsker i dansk og europæisk forsvars-, sikkerheds- og udenrigspolitik, strategi og krig samt arktiske forhold.

Niels Byrjalsen, ph.d., er akademisk medarbejder på Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Niels forsker i dansk, nordisk og europæisk forsvars-, sikkerheds- og udenrigspolitik, det transatlantiske forhold og international orden.

