



7.oktober 2013

REDEGØRELSE OM NORDISK FORSVARSSAMARBEJDE

Indledning

Denne redegørelse om det nordiske forsvarssamarbejde er en udbygning af regeringens redegørelse til Folketinget om det nordiske samarbejde 2012-2013. Det gælder særligt afsnit 11 ("uformelt samarbejde") med underoverskriften Udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt civil samfundssikkerhed.

Redegørelsen er udarbejdet med henblik på at imødekomme et ønske fra delegationen ved Nordisk Råd og Forsvarsudvalget om i efteråret 2013 at gennemføre en debat i Folketinget med deltagelse af forsvarsministeren og udenrigsministeren, medlemmer af delegationen ved Nordisk Råd og medlemmer af forsvarsudvalget.

Rammen for det nordiske forsvarssamarbejde

Det nordiske forsvarssamarbejde har eksisteret siden 1950'erne, oprindeligt med fokus på dels samarbejde inden for det fredsbevarende område, dels informationsudveksling.

I dag foregår samarbejdet inden for rammerne af det "Memorandum of Understanding (MOU) on Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO)", som Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige blev enige om i 2009. NORDEFECO samlede således eksisterende generelle nordiske forsvarssamarbejde, herunder Nordic Armaments Co-operation (NORDAC), Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support (NORDCAPS) og Nordic Supportive Defence Structures (NORDSUP).

Bag etableringen af NORDEFECO var et fælles ønske om at udvikle og yderligere forfølge mulighederne for nordisk forsvarssamarbejde med udgangspunkt i en politisk ambition om en forstærket og langsigtet tilgang til forsvarsrelaterede emner. Med det sigte etableredes NORDEFECO, som herefter udgør den samlede ramme for det nordiske forsvarssamarbejde inden for de tre områder politik, kapabiliteter og operationer.

NORDEFECO er et forsvarssamarbejde, og ikke en alliance. NORDEFECO er således ikke et alternativ til det samarbejde, der foregår i henholdsvis NATO og i EU. NORDEFECO har ingen permanente strukturer som f.eks. et permanent sekretariat knyttet til samarbejdet. Sekretariatsopgaverne varetages af det til enhver tid værende formandskabsland med bistand fra de øvrige nordiske lande. Formandshvervet varetages for et kalenderår ad gangen og går på skift mellem landene Danmark, Finland, Norge og Sverige. Finland er formand for samarbejdet i 2013, og Norge overtager hvervet i 2014.

Den politiske retning for og konkrete beslutninger vedrørende det nordiske forsvarssamarbejde træffes af forsvarsministrene på de normalt to årlige ministermøder. Forsvarsministrene bistås, og ministermøderne forberedes af en embedsmandskomité, "Nordic Defence Policy Steering Committee".

Den militære del af forsvarssamarbejdet er opdelt i en række konkrete samarbejdsområder. Dette arbejde koordineres af "Nordic Military Coordination Committee" (NORDEFECO MCC), der også har ansvar for at gennemføre og overvåge den militære del.

Endvidere mødes departementscheferne for de nordiske forsvarsministerier en gang om året. De nordiske landes forsvarschefer mødes også hvert år.

Det fremgår af det "Memorandum of Understanding (MOU) on Nordic Defence Cooperation", hvormed NORDEFECO blev etableret, at formålet med NORDEFECO er at styrke de nordiske landes nationale forsvar, forfølge mulige fælles synergier og at facilitere effektive fælles løsninger. Der opregnes en række områder som genstand for det konkrete samarbejde med NORDEFECO, idet det samtidig fremhæves, at denne opregning ikke er udtømmende.

Det grundlæggende udgangspunkt for samarbejdet i NORDEFECO er transparens, ikke-eksklusivitet, og at det er åbent for deltagelse af alle nordiske lande. Endvidere at der er en åbenhed over for en pragmatisk tilgang i forhold til, at andre lande vil kunne deltage i aktiviteter og projekter under NORDEFECO. Der er i de senere år etableret et samarbejde mellem de nordiske og de tre baltiske lande inden for rammerne af NORDEFECO.

Status for det nordiske forsvarssamarbejde på konkrete områder

Det nordiske forsvarspolitiske samarbejde er blevet uddybet og intensiveret de senere år. Under det danske formandskab i 2012 for NORDEFECO var der fokus på at videreudvikle den politiske dialog og på det konkrete samarbejde mellem de nordiske lande. Danmark satte fra starten af fokus på fire områder:

- "Smart Defence" og multilateralt samarbejde – herunder samarbejde omkring taktisk lufttransport, fælles indkøb, uddannelse og træning.
- Nordisk Industriseminar (NDIS 2012) – med fokus også på emnerne energi, klima og miljø.
- Kapacitetsopbygning i Østafrika – udvikle og styrke det eksisterende nordiske samarbejde omkring kapacitetsopbygning i Østafrika af afrikanske sikkerhedsstyrker.
- Arktis.

I forhold til enkelte samarbejdsområder kan følgende fremhæves:

Nordisk Smart Defence og Multilateralt samarbejde

Der er stort potentiale i det nordiske kapacitetssamarbejde, og der er på nuværende tidspunkt adskillige projekter under udvikling. Der er sket markante fremskridt inden for dette område det seneste år. Det lykkedes under det danske NORDEFECO-formandskab i 2012 bl.a. at opnå enighed om en hensigtserklæring (Letter of Intent) mellem de nordiske forsvarsministre om etablering af et samarbejde vedrørende taktisk lufttransport tillige med identifikation af en række konkrete områder, hvor der kan blive tale om fælles indkøb.

Hensigtserklæringen vedrørende et nordisk taktisk lufttransportsamarbejde er et vigtigt konkret samarbejdsresultat. Ambitionen for projektet er et samarbejde, der blandt andet indebærer, at man arbejder på at "pulje" de nordiske transportfly i en fælles nordisk pulje af flyvetimer, som deltagende lande, ud fra en aftale på området, kan trække på i forbindelse med konkrete indsatser. Denne pulje af flyvetimer vil kunne øge udnyttelsen af de nordiske taktiske transportflys kapaciteter. Samarbejdet kan blandt andet også omfatte fælles uddannelse, vedligeholdelse og øvelser inden for taktisk lufttransport. Formuleringen af en

fælles aftale, der sætter rammerne for at pulje de nordiske taktiske transportfly kapaciteter, er i sin afsluttende fase med henblik på, at forsvarsministrene på det kommende nordiske forsvarsministermøde sidst på året i Finland vil kunne gøre status. Der arbejdes også videre med at se på mulighederne af en eventuel etablering af en fælles nordisk lufttransportkommando for den taktiske lufttransportkapacitet.

Et andet område med betydeligt potentiale er arbejdet vedrørende såkaldte "Fast Track" projekter. Projekterne analyserer mulighederne for fælles nordisk anskaffelse af bl.a. gum-mibælter til bæltekrøretøjer, håndvåbenammunition, feltrationer og batterier.

Kapacitetsopbygning i Østafrika

De nordiske lande har siden 2009 koordineret de nordiske kapacitetsopbygningsindsatser i Østafrika. Den nordiske støtte har været rettet imod opbygningen af reaktionsstyrkeenheden East African Standby Forces (EASF), der har sit hovedkvarter i Nairobi, Kenya. Sigtet med indsatsen er at sætte landene i regionen i stand til selv i højere grad at varetage sikkerhedsmæssige udfordringer i Afrika. Under det danske formandskab for NORDEFECO i 2012 blev det besluttet at arbejde videre med at udvikle den nordiske kapacitetsopbygningsindsats i Østafrika

For at styrke den nordiske indsats har NORDEFECO etableret en fælles nordisk koordinationsstab bestående af nordiske stabsofficerer (NACS), der er placeret i EASF hovedkvarteret i Nairobi. Staben skal både koordinere den nordiske indsats og indgå i partnerskab med både regionale og internationale aktører for at få det bedst mulige udbytte ud af den nordiske indsats.

Der er i nordisk regi blandt andet ydet støtte til en stor feltøvelse for East African Standby Force i 2013. Det er også hensigten at oprette kurser inden for blandt andet fredsmægling, "gender issues", menneskerettigheder samt katastrofehandtering.

Cyber

Med udgangspunkt i Stoltenberg-rapportens anbefalinger er der etableret et operativt samarbejde omkring informationsudveksling og støtte til imødegåelse af cybertrusler mellem de nordiske "Computer Emergency Response Teams". Herudover er der jævnligt møder på embedsmandsniveau mellem de nordiske lande, hvor andre muligheder for samarbejde drøftes.

Perspektiver for det nordiske forsvarssamarbejde.

Regeringens holdning generelt til det nordiske samarbejde er beskrevet i regeringens redegørelse til Folketinget om det nordiske samarbejde 2012-2013. Denne holdning ligger i forlængelse af regeringsgrundlaget "*Et Danmark, der står sammen*", hvoraf fremgår, at regeringen vil opprioritere det nordiske samarbejde, og at man derfor vil styrke bl.a. det nordiske forsvarssamarbejde.

I forlængelse heraf arbejdes der aktivt på at styrke det nordiske forsvarssamarbejde inden for den eksisterende institutionelle ramme, der udgøres af NORDEFECO. Det gælder både i forhold til målsætningen om at styrke de nordiske landes nationale forsvar og ønsket om, at de nordiske lande kan spille en aktiv international rolle i forbindelse med fredsbevarende

aktiviteter samt freds- og konflikthåndtering, herunder gennem kapacitetsopbygning som f.eks. i Østafrika.

I forhold til målsætningen om at styrke de nationale forsvar er den globale økonomiske krise og sparekrav til forsvaret i sig selv et incitament til at se på mulighederne for et tættere nordisk samarbejde på f.eks. materiel siden, herunder i forhold til udvikling og indkøb, således som det også sker i forhold til NATO-lande.

I forhold til ønsket om at de nordiske lande kan spille en aktiv international rolle i forbindelse med fredsbevarende aktiviteter samt freds- og konflikthåndtering, skal dette ses i forlængelse af regeringens ønske om, at Danmark fortsat skal yde et aktivt bidrag til opretholdelse af international fred og sikkerhed. Endvidere at regeringen derfor lægger vægt på, at effektiviseringer og bedre ressourceudnyttelse gennemføres på en måde, der muliggør, at Danmark fortsat kan levere markante bidrag til internationale missioner.

Forudsætningen for et velfungerende nordisk forsvarssamarbejde er, at rammerne og vilkårene for samarbejdet svarer til de aktuelle udfordringer. Det er derfor vigtigt løbende fordomsfrit at se på mulighederne for at forbedre rammerne for samarbejdet, herunder den institutionelle ramme. Danmark støtter derfor op om det finske NORDEFKO-formandskabs initiativ om i 2013 at se på de erfaringer om det nordiske forsvarssamarbejde, som er høstet på baggrund af arbejdet inden for rammerne af "Memorandum of Understanding (MOU) on Nordic Defence Cooperation" fra 2009. Dette "servicecheck" af det nordiske forsvarssamarbejde forventes forelagt de nordiske forsvarsministre på NORDEFKO-ministtermødet til december 2013 med henblik på en drøftelse og eventuel beslutning om justering af fx rammerne for det nordiske forsvarssamarbejde. De indledningsvise resultater af dette servicecheck viser, at der formentlig kun vil være behov for mindre justeringer af den institutionelle ramme og/eller samarbejdsprocesserne. Servicechecket har hidtil bekræftet, at én af årsagerne til den positive udvikling i det nordiske forsvarssamarbejde er den fleksible og ubureaukratiske struktur, der muliggør hurtig og smidig iværksættelse af fælles projekter, når potentialet for dette identificeres.

Udgangspunktet for Danmark i forhold til det aktuelle servicecheck er vigtigheden af, at det nordiske forsvarssamarbejde forbliver ubureaukratisk og fortsat er baseret på de grundlæggende principper om transparens, ikke-eksklusivitet, og at samarbejde er åbent for deltagelse af alle nordiske lande. For den danske regering er det endvidere vigtigt, at udgangspunktet for det nordiske forsvarssamarbejde er, at det kan skabe merværdi, således at samarbejde i forhold til konkrete projekter og aktiviteter bliver et positivt tilvalg for det enkelte nordiske land.

Danmark er positiv over for mulighederne for i den kommende tid at opstille mere langsigtede mål for det nordiske forsvarssamarbejde i stedet for som nu, hvor der i betydeligt omfang arbejdes på baggrund af formandskabsprioriteterne. Mere langsigtede mål vil derfor også kunne skabe mere kontinuitet i arbejdet. Danmarks position vil have sit naturlige afsæt i det stærke værdi- og interessefælleskab, som det nordiske samarbejde hviler på, og det faktum, at det nordiske forsvarssamarbejde netop er et samarbejde og ikke en forsvarsalliance.