



**HÅKAN EDSTRÖM & MAGNUS PETERSSON**

# **Norsk-svenskt försvarssamarbete i en ny tid**

---

**OSLO FILES**

ON DEFENCE AND SECURITY— 07/2008

## **INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER (IFS)**

Skippergata. 17c, 0152 Oslo. Norge

Institutt for forsvarsstudier er en faglig uavhengig institusjon som forvaltningsmessig er underlagt Forsvarets skolesenter (FSS). Det konsultative råd for forsvarsstudier bistår med faglige synspunkter på utvikling og arbeidsoppgaver. Rådet består av representanter for Forsvaret og Universitetet i Oslo. Instituttet driver forskning innenfor fire områder: Norsk sikkerhetspolitikk, sivil-militære relasjoner, internasjonal sikkerhetspolitikk og transatlantiske studier.

Direktør: Professor Rolf Tamnes

*Oslo Files on Defence and Security* tar sikte på å være et uformelt og fleksibelt forum for studier innenfor instituttets arbeidsområder. De synspunktene som kommer til uttrykk i *Oslo Files*, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Anna Therese Klingstedt

## **NORWEGIAN INSTITUTE FOR DEFENCE STUDIES (IFS)**

Skippergata 17c, N-0152 Oslo. Norway

Institutt for forsvarsstudier – Norwegian Institute for Defence Studies – is an independent institute administratively attached to The Norwegian Defence Education Command. The Consultative Council for Defence Studies assists the Institute in developing and conducting research programmes. The Council is composed of representatives from the Defence Establishment and the University of Oslo. The Institute conducts independent research on Norwegian security policy, civil-military relations, international security policy and on transatlantic studies.

Director: Professor Rolf Tamnes

*Oslo Files on Defence and Security* aims to provide an informal and flexible forum for studies within the fields of activity of the Norwegian Institute for Defence Studies. The viewpoints expressed are those of the authors. The author's permission is required for any reproduction, wholly or in part, of the contents.

Editor: Anna Therese Klingstedt



07

**HÅKAN EDSTRÖM & MAGNUS PETERSSON  
(RED.)**

**Norsk-svenskt  
försvarssamarbete  
i en ny tid**

---

**OSLO FILES**

ON SECURITY AND DEFENCE — 07/2008

## ENGLISH SUMMARY

---

Nordic defence cooperation has been limited in recent history. Although during the interwar years of 1918–39 and World War II, there were proposals aiming at a coordinated, or joint, Finnish-Swedish-Norwegian defence policy, they failed to produce concrete results. Negotiations about a Scandinavian Defence Union in 1948–49 also floundered. In April 1949 Norway, Denmark and Iceland joined NATO, while Finland and Sweden remained non-aligned in no small part due to fearing Soviet reactions.

The end of the Cold War has brought dramatic changes to Northern Europe: Finland and Sweden have become members of the European Union, and the former Soviet republics have become sovereign states. In addition, practically all Western countries have radically cut defence spending and are undergoing a massive defence transformation from a focus on territorial defence and quantity to a focus on expeditionary peace operations and quality. This process has prompted closer defence cooperation between Norway, Finland and Sweden, especially in recent years. The rationale for this is primarily economic: small states can no longer afford to maintain large (transformed) defence forces.

In this book, the Norwegian-Swedish defence cooperation envisioned is analysed from three perspectives:

*Ove Hårnqvist* characterizes it using the concepts of “integration” and “dependence”, arguing that the military integration could be more comprehensive than NATO’s. However, the cooperation proposed is not as mutually binding as that within the Alliance.

*Håkan Edström* analyses it from a policy perspective, while *Ole Anders Øie* focuses on doctrine. Both authors conclude that there are many strong foundations for wider and deeper cooperation, but they also identify several linguistic barriers that might weaken the conceptual base. At neither the level of policy nor doctrine do the two countries use the same terminology or definitions.



**INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER** Norwegian Institute for Defence Studies

ISSN 0803-1061 © Norwegian Institute for Defence Studies

info@ifs.mil.no – www.ifs.mil.no

# Innehållsförteckning

<b>INTRODUKTION</b>	<b>5</b>
<i>av Magnus Petersson</i>	
<b>KARAKTERISTIK OCH KONSEKVENSER</b>	<b>9</b>
<i>av Ove Härnqvist</i>	
Inledning	9
Tidigare samarbetsformer	12
Det föreslagna samarbetet	26
Konsekvenser av det föreslagna samarbetet	33
Slutsatser och utblick	38
<b>STAT, SÄKERHET, TRYGGHET, VÄRDEN OCH INTRESSE</b>	<b>43</b>
<i>av Håkan Edström</i>	
Inledning	43
Försvarsberedningen	47
Forsvarspolitisk utvalg	59
Skillnader, likheter och konsekvenser	71
Slutsatser och utblick	77
<b>BEGREP, GRUNNLAG OG FUNKSJONER</b>	<b>81</b>
<i>av Ole Anders Øie</i>	
Inledning	81
Den norske forståelsen av bruken av militære styrker	82
Den svenske forståelsen av bruken av militære styrker	91
Ulikheter, likheter og konsekvenser	100
Konklusjon	114
<b>SAMMANFATTNING OCH FÖRSLAG TILL FORTSÄTTNING</b>	<b>117</b>
<i>av Håkan Edström</i>	
Inledning	117
Konsekvenser för strategisk vägledning	120
Konsekvenser för krigföringsförmåga och interoperabilitet	123
Slutsatser, utblick och vidare forskning	125
<b>FÖRFATTARPresentation</b>	<b>130</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>131</b>



# INTRODUKTION

---

av Magnus Petersson

## BAKGRUND

De olika initiativ till nordisk försvarssamverkan och -samarbete som diskutades under första delen av 1900-talet kan framför allt sägas vara betingade av maktpolitiska – inte idealistiska – skäl. I sitt arbete om försök och förslag till nordisk försvarspolitisk samverkan 1922–43 skriver Wilhelm Carlgren följande:

Förbundstanken var alltså i svensk utrikespolitik inte någon permanent och primär målsättning. Först under hårt yttre tryck kom den upp på dagordningen, som en utväg att förbättra Sveriges läge inför faran att stormaktskonflikter kunde utlösas på eller överföras till svensk mark.<sup>1</sup>

Under mellankrigstiden, andra världskriget och strax därefter gjordes flera försök till nordiskt försvarssamarbete. Ofta kom förslagen från militärt håll. Under mellankrigstiden och andra världskriget var det främst eventuell finländsk-svensk försvarssamverkan som diskuterades (det mest kända och långtgående förslaget var den så kallade Stockholmsplanen till Ålandsöarnas försvar). Under andra världskriget diskuterades också finländsk-svensk-norsk och svensk-norsk försvarssamverkan. Inget av dessa förslag materialiserades.<sup>2</sup>

Under 1948–49 fördes det, på svenskt initiativ, förhandlingar om ett dansk-norsk-svenskt försvarsförbund. Den norska regeringen hade i det framväxande kalla kriget indikerat att den var på glid från sin ”brobyggarpolitik” mot en mer påtaglig västmaktsorienterad politik, något den svenska regeringen försökte motverka med sitt initiativ om ett skandinaviskt försvarsförbund utan kopplingar till någon av stormakterna. En ökad stormaktsnärvaro kunde, enligt Carlgrens resonemang ovan, göra området till ett storpolitiskt trätoområde och därmed öka riskerna för kriser och krig. Och det var en utbredd uppfattning i Sverige att man inte skulle klara av att hålla sig utanför ytterligare ett krig som berörde Norden.<sup>3</sup>

---

1 W. Carlgren, *Mellan Hitler och Stalin: Förslag och försök till försvars- och utrikespolitisk samverkan mellan Sverige och Finland under krigsåren* (Stockholm: Militärhistoriska förlaget, 1981), s. 85.

2 Detta har beskrivits utförligt i Carlgren, *Mellan Hitler och Stalin*.

3 Se till exempel O. Kronvall & M. Petersson, *Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945–1991* (Stockholm: Santérus 2005).

Inte heller försvarsförbundsinitiativet materialiserades. Danmark, Norge och Island blev tre av Atlantpaktens (sedermera Nato) signatärmakter. Sverige återgick till sin traditionella neutralitetspolitik. Finland var bundet till Sovjetunionen genom den så kallade Vänskaps- samarbets- och biståndspakten (VSB-pakten). Därmed var möjligheten till nordisk försvarspolitik starkt begränsad för en lång tid framåt.

Först sommaren 2007, långt efter det kalla krigets slut, har återigen initiativ till långtgående nordisk försvarssamverkan rests. Även denna gång kommer samarbetsförslagen från militärt håll, men nu motiveras de inte av maktpolitiska utan av ekonomiska skäl. Krympande försvarsmakter utsatta för en hårdhänt omstöpning från ”invasionsförsvar” till ”insatsförsvar” har föranlett först den norske och svenske försvarschefen, därefter den finländske försvarschefen, att föreslå omfattande försvarsintegration i syfte att upprätthålla vad man uppfattar som viktiga operativa funktioner.

Det nya samarbetet har hittills mottagits väl såväl på politiskt som militärt håll. Det politiska/institutionella läget från det kalla kriget har dock bara delvis förändrats i positiv riktning sedan det kalla krigets slut, även om Partnerskap för fred (PFF) har tillkommit inom Natos ram och en hel del konkret samarbete har etablerats som en följd av detta samarbete och som en följd av det militära samarbetet inom EU (särkilt uppbyggnaden av den nordiska bataljonsstridsgruppen, *Nordic Battle Group*): Finland och Sverige gått med i EU, och Norge har valt att så utanför. Så även om de militära möjligheterna till samarbete synes stora, så synes de politiska/institutionella förhållandena begränsa – eller i alla fall sätta vissa ramar kring – försvarspolitik integration. Förhållandet mellan militära möjligheter och politiska, institutionella och andra begränsningar har dock inte diskuterats och problematiserats i så hög utsträckning ännu. Det är bakgrunden till denna boks tillkomst. Syftet med boken är att bidra till en kritisk, men konstruktiv, diskussion av det nu framväxande nordiska militärpolitiska samarbetet.

De uppsatser som ingår i boken är alla skrivna mot bakgrund av det bilaterala – norsk-svenska – samarbetet som kom igång på bred front under sommaren 2007 och alltså innan det trilaterala, finländsk-norsk-svenska, samarbetet hunnit etablerats. Uppsatserna är dock så pass generellt hållna att de resonerar som gäller det bilaterala samarbetet i hög utsträckning också har bäring på det trilaterala samarbetet.

### **SAMARBETSFORMER, SÄKERHETSPOLITIK OCH DOKTRIN**

I bokens huvudbidrag problematiseras och diskuteras framför allt tre teman: samarbetsformernas karaktär, begreppsanvändning i säkerhetspolitiken och de konceptuella/doktrinrelaterade förutsättningarna för interoperabilitet. Det är



alltså i första hand fråga om ett försök att från en teoretisk utgångspunkt förhålla sig till ett samarbete som knappast ännu är materialiserat. Vad är det för typ av samarbete vi ser framför oss? Vilka begreppsliga hinder och möjligheter föreligger i förhållande till en säkerhetspolitisk och operativ integration?

I *Ove Härnqvists* uppsats, ”Karakteristik och konsekvenser”, riktas sök-  
ljuset på framför allt samarbetets karaktär. Härnqvist diskuterar typer av tidigare och existerande samarbeten – Nato, PFF, EU-samarbetet inom ramen för GUSP och det tänkta skandinaviska försvarsförbundet som skisserades under 1948–49 – mot bakgrund av två begreppspår; integration och beroende. Han menar att nuvarande samarbete kan sägas omfatta en hög grad av integration och en något lägre grad av beroende (inga alliansförpliktelser finns); mer integration än PFF, men mindre beroende än Nato; mer integration och mer beroende än EU/GUSP; mindre integration och mindre beroende än det tänkta försvarsförbundet. I Härnqvists bidrag befinner vi oss således på ”systemnivå”, men han redogör också för konsekvenserna av och de möjliga begränsningarna i det valda samarbetet. Han menar att det behövs en ökad tydlighet – inte minst politisk – kring samarbetet för att det ska bli trovärdigt.

I *Håkan Edströms* uppsats ”Stat, säkerhet, trygghet, värden och intresse” diskuteras nivån under systemnivån, nämligen den nationella begrepps användningen inom ramen för den säkerhetspolitiska processen kopplad till det nu framväxande militära samarbetet. Edström menar att en förutsättning för ett väl fungerande säkerhetspolitiskt och militärt samarbete är att kontrahenterna förstår centrala begrepp på ett likartat sätt. Genom en jämförelse mellan *Försvarsberedningens* arbete och *Forsvarspolitisk utvalgs* arbete visar Edström på klara skillnader när det gäller begrepps användningen. Detta kan i sin tur leda till att alla områden inte är lika lätta att samarbeta om, menar han; skydd av befolkningen verkar till exempel vara ett lämpligare samarbetsområde än territorialförsvar.

*Ole Anders Øie* gör i sin uppsats ”Begrep, grunnlag og funksjoner” en liknande operation som Edström, med den skillnaden att han jämför, analyserar och diskuterar begrepps användningen i de svenska och norska militära doktrinerna: *Doktrin för gemesamma operationer* och *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Øie går alltså ytterligare ett steg ned i ”policyhierarkin”, och genom samma logik som Edström kan Øie konstatera att begrepps användningen i de svenska och norska doktrinerna i vissa fall är så pass olikartad att det kraftigt hämmar interoperabiliteten. Han hävdar, kort sagt, att ”den norske og svenske forståelsen ikke danner et godt nok grunnlag for å være interoperable”.

## ETT KRITISKT FÖRHÅLLNINGSSÄTT

Mot bakgrund av de problem och möjligheter som identifieras och diskuteras i bidragen till denna bok är det, när nu det bilaterala samarbetet har blivit tri-lateralt, ännu viktigare att uppmärksamma, diskutera och förhålla sig kritisk till såväl möjligheter som hinder på vägen för en fennoskandisk militärpolitisk integration. Det verkar som att alla tre länder har allt att vinna på en ökad integration, men det är också viktigt att tänka på, peka på och kritiskt diskutera de olikartade historiska erfarenheter, institutionella kopplingar och andra centrala förutsättningar för samarbetet, som råder och som kan – om de hanteras fel eller inte alls beaktas – leda till desintegration, minskad tillit och en tillbakagång mot nationella lösningar.

Carlgrens slutord i boken om nordisk militärpolitisk samverkan under mellankrigstiden och andra världskriget är tänkvärda:

En enda överenskommelse på förbunds nivå om sådan [säkerhetspolitisk] samverkan hade tillkommit i nyare tid: 1815 års svensk-norska union. Den gick inte tillbaka på frivillig överenskommelse utan på seger i krig. Den kom till stånd med stöd från alla de segrande stormakterna i ett långvarigt storkrig, där den underlägsna parten kämpat på den förlorande sidan, medan den överlägsna varit på den vinnande, och som ledare fått en fältherre och statsman i världsklass. Efter 1815 hade dessa förutsättningar aldrig upprepats.<sup>4</sup>

Det ska bli utomordentligt spännande att se var samarbetet tar vägen denna gång.

---

4 Carlgren, *Mellan Hitler och Stalin*, s. 89.

# KARAKTERISTIK OCH KONSEKVENSER

---

av *Ove Härnqvist*

## Inledning

Innehållet i Sveriges säkerhetspolitik har efter det kalla kriget förändrats tämligen kraftigt. Mest framträdande är måhända omsvängningen i synen på begreppen alliansfrihet, neutralitet och internationell samverkan. Frågan om anslutning till Nato har tidvis aktualiserats, dock utan stöd av vare sig opinionen eller parlamentets flertal. Sverige är förmodligen en av de mest aktiva deltagarna i Natos partnerskap för fred (PFF), men mot dagens hotbilder och konflikter så är incitamenten för Nato-anslutning få. Argument för denna linje i svensk säkerhetspolitik kan säkert spåras, men de framkommer inte på ett helt entydigt sätt. Någon opinion för en omprövning av säkerhetspolitiken – från alliansfrihet till allians – tycks alltså inte finnas.

Denna något motsägelsefulla säkerhetspolitiska inriktning accentueras av det under sommaren och hösten 2007 föreslagna fördjupade militära samarbetet. I den gemensamma (samskrivna) studierapport som lämnades till respektive regering den 31 augusti 2007 talades det om helt integrerade förband, gemensam utbildning och utbildningsanläggningar, integrerade beredskapsförband och gemensamma sensor kedjor, men samtidigt saknas en övergripande politisk målsättning för detta samarbete.<sup>1</sup>

Att den mest väsentliga drivkraften för det nu föreslagna samarbetet är ekonomi, råder det inga som helst tvivel om. Detta nämns helt utan förbehåll. Ingen av ländernas försvarshefer vill förlora sin förmåga att upprätthålla kunskap och kompetens på bredden och på djupet i sina verksamhetsområden (funktioner). Dagens ekonomiska medel kommer troligen inte att räcka till för att täcka en total uppsättning operativa förmågor.

Men vilka säkerhetspolitiska och strategiska implikationer har då det föreslagna samarbetet och hur kan samarbetet karakteriseras? Syftet med denna uppsats är att, mot bakgrund av tidigare föreslagna eller realiserade samarbetsformer, söka karakterisera det föreslagna samarbetet och diskutera dess tänk-

---

1 H. Syrén, "Försvarets utveckling måste styras av helhetssyn och långsiktighet", *ÖB Nyhetsbrev*, 2007-07-24 (Försvarsmakten [online 2008-03-07]) och "Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete" (Försvarsmakten, Högkvarteret, Skrivelse till Regeringskansliet 2007-08-30, Beteckning 23 200:73266).

bara konsekvenser för ländernas vidkommande, särskilt avseende säkerhetspolitisk handlingsfrihet och andra risker eller begränsningar som kan uppkomma för framförallt de militära organisationernas krigföringsförmåga. Följande frågor ligger till grund för undersökningen:

1. Hur kan man karaktärisera samarbetena inom Nato, Partnerskap för fred, EU och det föreslagna skandinaviska försvarsförbundet från 1949?
2. Vilka likheter och skillnader finns mellan det föreslagna samarbetet och rådande och tidigare föreslagna samarbetsformer?
3. Vilka konsekvenser kan detta förslag få för säkerhetspolitiken och stridskrafterna i respektive länder, med huvudfokus på Sverige?

### OPERATIONALISERING

Då denna uppsats skrevs hade det trilaterala finländsk-norsk-svenska samarbetet inte kommit igång. Det är förklaringen till att endast det bilaterala norsk-svenska samarbetet behandlas. Det ska dock understrykas att karaktären av det trilaterala samarbetet och de eventuella konsekvenserna av det i hög utsträckning liknar det bilaterala samarbete som här analyseras och konsekvensbeskrivs.

För att kunna karakterisera tidigare samarbetsformer kommer en referensmodell som vilar på begreppen *integration* och *beroende* att skapas. Modellens ”ytterpunkter” kan sägas vara dels någon sorts utpräglad militär allians, dels ett militärt samarbete som skulle kunna beskrivas som synnerligen begränsat. Samarbetsformer som får anses ligga mellan dessa ändpunkter kommer att exemplifieras för att läsaren ska få en uppfattning om samarbetsformernas dynamik och är samtidigt referensobjekt för det nu föreslagna samarbetet. Modellen får inte anses som absolut utan syftar till att för läsaren visualisera olika samarbetsformer kopplade till begreppen. Valet av begrepp har gjorts efter studier av tidigare forskning kring säkerhetspolitiska förhållanden inom nordiska länders samarbeten i allmänhet, svensk-norska relationer i synnerhet, under efterkrigstiden och efter det kalla krigets slut.<sup>2</sup>

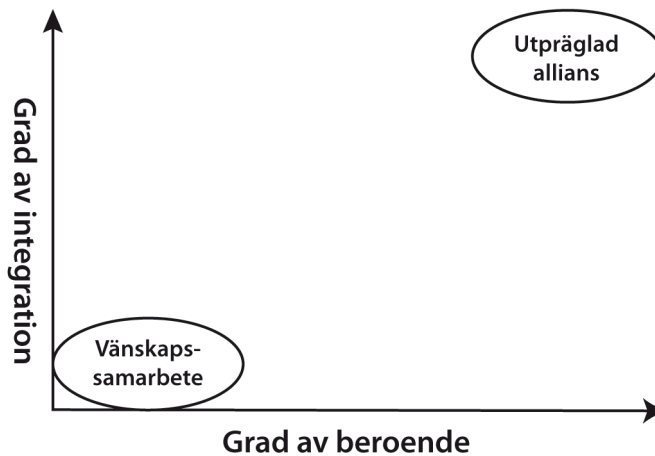
Förening eller integration sker genom ett antal processer. För säkerhetspolitik handlar det bland annat om att dela gemensamma värderingar. Dessa värderingar kan uttryckas i offentliga deklarationer av olika slag. Om flera sådana värderingar överensstämmer mellan länder underlättas integrationen. Den utgör

---

2 Jfr N. Andrén, *Säkerhetspolitik: Analyser och tillämpningar* (Stockholm: Norstedts juridik, 1997), M. Petersson, *Brödrafolkens väl: Svensk-norska säkerhetsrelationer 1949–1969* (Stockholm, Santérus 2003), s. 14–17, och A. Wivel, ”Theory and Prospects for Northern Europe’s Small States”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 35, No. 3 (2000), s. 331–340.

en slags värdegrund. Inom militära organisationer krävs en samsyn avseende väsentliga militära värderingar. För militära organisationer betyder detta att man kommer överens om att nyttja gemensamma styrdokument för sitt handlande.

Beroendeförhållandet är särskilt viktigt. Det finns en absolut gräns, där suveräna stater blir mer tydligt beroende av varandra. Detta sker i samband med undertecknande av avtal om ömsesidiga förpliktelser, såsom kollektivt försvar. För att åskådliggöra referensmodellen och dess begrepp visas nedan två ytterligheter på militära samarbetsformer.



Figur 2:1. Referensmodell.

Genom att undersöka rådande och tidigare samarbeten skapas referenser som sedan kan användas för att karakterisera dagens föreslagna samarbete. Som jämförande samarbeten väljs de idag mest kända existerande samarbetsformerna Nato, PFF, EU:s militära samarbete inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (förenklat kallat GUSP) samt en historisk jämförelse, nämligen förslaget till ett skandinaviskt försvarsförbund 1948–49. I den jämförande analysen undersöks därefter de likheter och skillnader som finns mellan referensobjekten och undersökningsobjektet. Syftet med denna analys är att kunna placera undersökningsobjektet i modellen och därvid försöka avgöra graden av integration respektive graden av beroende i samarbetet, samt bedöma dess inriktning i nuvarande läge.

Utifrån denna jämförelse och placering förs därefter en diskussion om tänkbara konsekvenser av förslaget samarbete kopplat till den diskussion Nils Andrén för i boken *Säkerhetspolitik* (2002) rörande utåtriktad och inåtriktad säkerhetspolitik. I den *utåtriktade säkerhetspolitiken* sätter Andrén upp fyra

mål, och till dessa mål kopplade medel. Som exempel på dessa mål kan nämnas ”Strategiskt rollval: försvarspolitiska relationer till andra stater” och till dessa kopplas medlet: ”Utrikespolitiskt rollval mellan ytterligheterna total integrering och total isolering”, begrepp som ligger nära begrepps användningen i ovanstående referensmodell. Motsvarande framförs kring den *inåtriktade säkerhetspolitiken* men här är exempelvis målet ”Förmåga till självförsvar” och medlet ”Militära resurser”.<sup>3</sup> Dessutom använder Andrén, i sin andra del av boken, Sverige som exempel och för, i flera fall, en diskussion som ligger nära denna studies omfattning. Denna del har därför både stått som exempel och dessutom som jämförelse för diskussionen.

Avseende förslaget påverkan på de bägge försvarsmakterna har den så kallade pelarmodellen hämtad ur *Militärstrategisk doktrin* (2002) använts. Krigföringsförmågan byggs, enligt detta synsätt, upp av tre pelare som består av fysiska faktorer, konceptuella faktorer och slutligen moralrelaterade faktorer.<sup>4</sup> Motivet för valet av denna modell är att den även förekommer i det norska försvarets doktrin för gemensamma operationer (*Forsvarets fellesoperative doktrine*, 2007), vilket betyder att den har en tillämpning för bägge länderna.<sup>5</sup>

I det följande kommer först tidigare samarbetsformer att analyseras och placeras in i referensmodellen. Därefter kommer det nu föreslagna samarbetet att diskuteras mot bakgrund av referensmodellen. Efter detta kommer konsekvenserna av det föreslagna samarbetet att diskuteras. Slutligen dras slutsatser för undersökningen och förslag till vidare forskning ges.

## Tidigare samarbetsformer

I detta delkapitel karakteriseras rådande och tidigare samarbeten mot bakgrund av referensmodellen som beskrevs ovan. Valet av samarbeten har gjorts på basis av hur omfattande de är, deras påverkan på såväl säkerhetspolitiken som de nationella försvarsmakternas strukturer samt att de representerar ett relativt stort utfallsrum. Syftet är att ge en sådan bakgrund att samarbetena kan förklaras i termer av integration respektive och beroende. Samarbeten kan förekomma i såväl bi- som multilaterala kontexter.

Följande samarbeten kommer att beskrivas, analyseras och graderas i termer av integration respektive beroenden: Nato, PFF, GUSP och förslaget om ett skandinaviskt försvarsförbund (förenklat FF) från 1948–49.

---

3 Andrén, *Säkerhetspolitik*, s. 35.

4 *Militärstrategisk Doktrin* (Stockholm: Försvarsmakten, 2002), s. 75.

5 *Forsvarets fellesoperative doktrine* (Oslo: Forsvarsstaben, 2007), s. 68.

## ANALYS AV NATO

Den första samarbetsformen är Nato. Det finns två syften med att börja med denna allians. Det första syftet är att detta samarbete är att betrakta som typexemplet för ett militärt samarbete med tydlig integration och ett deklarerat beroende – ett förpliktigande avtal. Det andra syftet är att ge en inkörspport till nästa samarbetsform som är partnerskapet till Nato, PFF, som Sverige aktivt deltar i, både inom planering och i militära operationer.

Nato bildades som en reaktion mot vad de västliga segrarmakterna uppfattade som sovjetisk aggression i Europa. Först bildades Västeuropeiska unionen (VEU) mellan Belgien, Frankrike, Luxemburg, Holland och Storbritannien. Avtalet benämndes Brysselöverdraget och skrevs på under mars 1948. Efter förhandlingar med Kanada och USA, samt efter skapandet av avtalstexten som baserades på ömsesidiga förpliktelser och säkerhetsgarantier mellan de inblandade europeiska länderna och Nordamerika, inbjöds även Danmark, Island, Italien, Norge och Portugal att ansluta sig till en vidare process. Förhandlingarna mellan dessa länder ledde fram till undertecknandet av "the Washington Treaty" (eller "North Atlantic Treaty", sedermera Nato) den 4 april 1949.<sup>6</sup> (Samtidigt som denna process pågick, pågick också försvarsförbundsförhandlingar mellan Sverige, Norge och Danmark, något som kommer att utvecklas nedan.)

### Graden av beroende och integration

Nato är uppbyggt på idén om ett kollektivt försvar, med bundenhet att komma till medlemmarnas undsättning i händelse av angrepp eller hot om angrepp. Den mest tydliga artikeln, artikel 5, i avtalet lyder på följande sätt:

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all; and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognized by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.<sup>7</sup>

Texten är tydlig och markerar helt avgörande beroendefaktorer som förpliktelserna att understödja varandra militärt.

---

6 NATO *handbook* (Bryssel: Nato, 2006).

7 Ibid, s. 372.

Nato ska betraktas som en mellanstatlig organisation där varje medlem har egen suveränitet under fred. Alla beslut fattas gemensamt och beslutsprincipen baseras på konsensus. Det högsta beslutande organet är *North Atlantic Council*, NAC, som är den politiska delen av Nato. Varje land betraktas som likvärdiga i beslutsprocessen oavsett storlek. Detta är exempel på att nationerna har väsentliga påverkansmöjligheter i beslutsprocesser.

Nato har vissa gemensamma resurser. Det är dock främst de enskilda länderna som bidrar till alliansens militära styrka i händelse av att operationer ska igångsättas. De egna resurserna som Nato självt besitter är främst den permanenta ledningsstrukturen. Förutom denna ledningsfunktion har organisationen ett antal exklusiva militära resurser, exempelvis de resurser för flygstridsledning som finns baserade i Tyskland. I princip kan man säga att Nato endast har en kärna för att starta planeringen och ledningen av operationer som medlemmarnas egna stridskrafter utför. Beroendet bibehålls även över tiden då varje land har skyldighet att besätta de befattningar som ingår i den gemensamma ledningsstrukturen.

Denna typ av samarbete kan leda till begränsningar i de enskilda ländernas säkerhetspolitiska handlingsfrihet. Påtryckningar från alliansen att vidta åtgärder eller att delta i vissa operationer måste hela tiden beaktas i de parlamentariska processerna i respektive land. Detta leder till att den enskilda staten inte heller kan driva en helt suverän utrikes- och säkerhetspolitik utan att hela tiden beakta vilka implikationer denna politik eller ståndpunkter får internt eller externt för alliansen. Det blir över tiden en fråga om avvägningar mellan den egna ståndpunkten och det alliansen står för.

Länderna måste upprätthålla en trovärdig och ömsesidig styrkeuppbyggnad, annars påverkas alliansens totala förmåga och därmed dess trovärdighet. Denna faktor blir tydligast för små eller medelstora länder som alltid är pressade av ekonomiska realiteter. Trovärdighetsaspekten leder följaktligen till ett indirekt beroende som är relativt starkt. Den ekonomiska utvecklingen har under senare tid lett fram till en diskussion inom Nato om huruvida man ska dela upp vissa av förmågorna mellan länderna. Ord som "pooling" och rollspecialisering är idag högaktuella och diskuteras som metoder att möta kostnadsutvecklingen för avancerade militära system. Principen är att en eller flera länder bygger upp styrkekomponenter eller förmågor med hög beredskap och att en eller flera länder avvecklar eller begränsar delar av sina förmågor och specialiserar sig på att vidmakthålla och utveckla specifika förmågor som alliansen kan nyttja. Om denna utveckling fortsätter kommer Nato att gå mot ett fördjupat beroende, då fler och fler områden (förmågor) kommer att behöva delas mellan medlemsstaterna.



Har då medlemsländerna i Nato ingen handlingsfrihet avseende den nationella säkerhetspolitiken? Jo, det har förekommit att länder inom Nato har lyckats förhandla till sig, eller ensidigt deklarerat, restriktioner i sin säkerhetspolitik som egentligen gått emot allianssolidariteten. Norge och Danmark under det kalla kriget är kanske de tydligaste exemplen. Länderna lyckades få Nato att gå med på att inga andra förband än nationella skulle grupperas på respektive lands territorium under fred och att inte heller kärnvapen fick grupperas eller lagras där.<sup>8</sup> Restriktionerna uppfattades inte alltid positivt av länder som USA, och Norge-Danmark fick då och då stämpeln som bromskloss. Detta innebär dock sammantaget att det är teoretiskt och praktiskt möjligt för medlemsländerna att skapa en viss grad av oberoende trots alliansmedlemskap, och trots en hög grad av beroende generellt.

För att länderna effektivt ska kunna samverka och samordna sina militära stridskrafter i operationer har Nato utvecklat en integrationsprocess som verkar brett och djupt i medlemsländernas militära organisationer. Standardisering vad avser såväl doktriner, stabsprocesser och materielutveckling är centrala områden för Natos förmågeutveckling och ökar interoperabiliteten inom alliansen. Natos standarder är idag också referenser för svenska militära normer.<sup>9</sup>

De tydligaste exemplen på integration är att man undertecknar överenskommelser om gemensamma doktriner samt standarder för planeringsprocesser, specifika procedurer och materiel.<sup>10</sup> Integrationen i och mellan länderna i alliansen är att betrakta som hög. Med en välutvecklad institutionalisering och en hög grad av formalisering så avkrävs länderna att följa alliansens styrande dokumentation. Årliga större och mindre övningar skapar såväl en starkare integration som effektivare förmåga.

Förutsättningen för denna djupa integration är självklart att länderna har möjlighet att bekosta dessa standardiseringar, vilket leder till att länder inom alliansen försöker samordna sina materielanskaffningar i syfte att reducera kostnadsutfallet. Materielsamarbetet kan även leda till såväl en högre grad av integration som ett större beroende, om länderna delar på vissa avgörande funktioner eller resurser som exempelvis logistik och utbildningsanläggningar.

Sammantaget kan alltså hävdas att Nato har en relativt hög grad av *beroende* genom sitt avtal om kollektivt försvar, genom att man i allt högre utsträckning skapar gemensamma resurser, samt genom att besluten fattas genom konsensus. (Med konsensus följer dock en viss grad av handlingsfrihet för den

---

8 Petersson, "Brödrafolkens väl", s. 49.

9 "Sveriges samarbete inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF)", *Regeringens skrivelse 2003/04:84*, s. 13.

10 *NATO handbook*, Appendix II.

enskilda medlemmen.) Nato har också en relativt hög grad av *integration*, baserad på att man delar gemensamma politiska värderingar, en långt driven interoperabilitetsprocess med utvecklande av standarder och genom omfattande samövning mellan länderna.

### ANALYS AV PFF

När vi nu analyserat Nato så är det naturligt att glida över till den samarbetsform som dessutom är en del av alliansen, dvs. PFF och Euroatlantiska partnerskapsrådet, EAPR. Den 1 juli 1991 inbjöd Nato samtliga före detta Warsawapaktsmedlemmar till ett så kallat Partnerskap För Fred, PFF. Syftet med PFF var att skapa ett organ med fokus på konkret militärt och förtroendeskapande säkerhetssamarbete i Europa, och fredsfrämjande insatser.<sup>11</sup>

Samarbetet formaliserades 1994 varvid även övriga europeiska, centralasiatiska och sydkaukasiska stater inbjöds att delta. Hela 49 länder deltar i samarbetet idag (inkluderat Nato-medlemmarna). EAPR tillkom 1997 för att ge en politisk ram och dimension åt PFF-samarbetet. Inom dess ram har en omfattande kommittéstruktur etablerats, i praktiken en spegelbild av Natos egen struktur, där militära, säkerhets- och försvarspolitiska frågor diskuteras.

PFF verkar inom områdena internationell krishantering, civil beredskapsplanering samt stärkandet av den demokratiska kontrollen av försvarsmakter.<sup>12</sup> Syftet med det sistnämnda är att utveckla de partnerskapsländer som tidigare var del av WP eller som delrepubliker i före detta Sovjetunionen.

### Graden av beroende och integration

Grundprincipen inom PFF är frivillighet, vilket innebär att varje enskilt partnerland självt bestämmer ambitionsnivån i sitt samarbete. För svensk del, exempelvis, är militär alliansfrihet den naturliga grunden för samarbetet.<sup>13</sup> I detta samarbete bibehåller partnerländerna alltså sin suveränitet och inga förpliktande avtal upprättas. Detta ingår i konceptet. Det betyder att länderna har en lägre grad av beroende till varandra och till alliansen.

Vad avser beroenden inför insatser så kan man säga att det delvis är likt alliansens indirekta beroendeförhållande, dock med reservationen om avtalsbundenheten till kollektivt försvar. Likt Nato rör det sig om förmågan att sätta upp tillräckliga förband för att kunna genomföra krishanteringsoperationer (fredsbevarande eller fredsframtvingande). I detta fall blir även alliansen beroende av

---

11 ”Sveriges samarbete med NATO i EAPR/PFF”, *UD info*, nr. 2, 2005 (Stockholm: Regeringskansliet 2005), s. 1.

12 *Ibid.*, s. 1.

13 *Ibid.*, s. 1.

sina partnerländer för att genomföra dessa operationer och därmed blir partnerländerna en del av trovärdigheten för alliansen.

Man kan följaktligen säga att nationellt så bibehåller partnerländerna sin handlingsfrihet men man tappar en del av sin egen trovärdighet gentemot omvärlden genom en fördjupad integration i alliansen. Vidare kan man hävda att det finns ett visst beroende gentemot alliansen eftersom Sverige ser Natos PFF-program som ett instrument för sin egen utrikes- och säkerhetspolitik, ett sätt att för Sverige att komma ut och verka enligt de politiskt satta målen.

Partnerländerna deltar inte i Natos försvarsplaneringsprocess. År 1994 skapades istället planerings- och översynsprocessen (*Planning and Review Process*, PARP) för att ge partners tillträde till de delar av processen som syftar till interoperabilitet. Genom PARP ges Sverige och andra partnerländer tillgång till standarder och kan på så sätt utveckla förband som kan användas i internationella krishanteringsoperationer vare sig de leds av FN, EU eller Nato. Deltagandet i PARP sker, liksom andra delar av partnersamarbetet, på frivillig basis.<sup>14</sup> I regeringens redogörelse för deltagandet i detta samarbete från 2004 finns även en lydelse som har en betydande påverkan på svensk försvarsmakt:

PARP är sedan flera år tillbaka en integrerad del av svensk försvarsplanering och har en vidare tillämpning än för de förband som förbereds för internationella insatser. Exempelvis tillämpas NATO:s stabsorganisationsprinciper generellt i Försvarsmakten.<sup>15</sup>

För närvarande har Sverige antagit 63 partnerskapsmål som omfattar såväl marin- som flyg- och arméförband.<sup>16</sup> Här skulle Sverige kunna vara exemplet på ett land som försöker skapa en hög grad av integration men samtidigt behålla en viss distans mot organisationen genom att endast delta i krishanteringsoperationer under FN-mandat, något som manifesteras i följande klarläggande uttalande från regeringens sida: "NATO:s standarder är idag också referenser för svenska militära normer."<sup>17</sup>

Sverige har dessutom en väletablerad svensk delegation vid Nato-högkvarteret i Bryssel och ställer officerare till förfogande för Natos staber i så kallade *Partner Staff Elements* inom ramen för PFF. Detta ger, för att återanknyta till de kriterier som skisserades ovan, en uppfattning om hur Sverige ser på sitt delta-

---

14 "Sveriges samarbete inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF)", s. 13–14

15 Ibid.

16 Ibid.

17 Ibid.

gande och vilken ambition man har i detta samarbete. Det visar även på tydliga exempel på anammande av gemensamma riktlinjer för verksamhetsprocesser och materielutveckling (standarder).

Inom ramen för Nato/PFF genomförs årligen en rad internationella övningar. Syftet med dessa är att förbättra samverkansförmågan mellan förband från olika länder som är nödvändig för ett effektivt samarbete i fredsfrämjande insatser. De övningar Sverige deltar i är antingen PFF-övningar eller de Nato-övningar för krishanteringsinsatser som är öppna för partnerländer.

PFF har alltså sammantaget, i grunden, ett koncept som innebär en lägre grad av *beroende*. Frivillighet och avsaknad av bindande avtal ger medlemmarna ett relativt oberoende. Detta förstärks genom att medlemmarna saknar inflytande på beslutsprocesserna och att Nato och partnerskapländer saknar gemensamma resurser. Det finns dock idag ett indirekt beroende mellan PFF-länderna. Nato har idag ett relativt högt beroende till sina partners inom ramen för sina krishanteringsoperationer. Partnerländerna bibehåller följaktligen den nationella handlingsfriheten, men tappar del av sin egen trovärdighet mot omvärlden genom en fördjupad integration i alliansen.

PFF har en varierande grad av *integration* mellan medlemmarna, då medlemskapet baseras på frivillighet. Strävan från Nato är dock att partners ska ha en så hög grad av integration som möjligt. Sverige har valt att gå mot en relativt hög grad av integration, främst genom aktivt deltagande i övningar, beslut om interoperabilitet som följer Nato-standards samt i grunden delade politiska värderingar.

## **ANALYS AV GUSP**

Samarbetet inom EU baseras på GUSP som är ett av EU:s instrument på området för yttre förbindelser. Den rättsliga grunden för GUSP lades relativt sent, nämligen 1992 i det så kallade Maastrichtfördraget. Genom fördraget, som trädde i kraft den 1 november 1993, infördes en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (avdelning V i fördraget). I artikel J.1 anges de fem huvudsakliga målen för GUSP:

- Skydda unionens gemensamma värden och grundläggande intressen.
- Stärka unionens säkerhet.
- Bevara freden och stärka den internationella säkerheten.
- Främja det internationella samarbetet.
- Befästa demokratin och rättsstatsprincipen, inklusive respekten för de mänskliga rättigheterna.

För att uppnå dessa mål främjar EU ett systematiskt samarbete mellan medlemsstaterna, och dessutom vidtar EU gemensamma åtgärder på de områden där medlemsstaterna har viktiga gemensamma intressen. Medlemsstaterna svarar dock fortfarande själva för sin egen utrikes- och säkerhetspolitik, eftersom GUSP inte är ett område där unionen är exklusivt behörig. Genom Amsterdamfördraget (1999) antas besluten inom ramen för GUSP med enhällighet.

Genom Nicefördraget (2001) infördes vissa förändringar på den institutionella nivån inom EU. Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, KUSP, inrättades och fick en stärkt roll i ledningskedjan. KUSP är ett permanent politiskt och militärt organ som svarar för EU:s egen operativa försvarspolitik. Genom Nicefördraget inrättades även Europeiska unionens militära kommitté (EUMK), som har till uppgift att ge KUSP råd och rekommendationer i alla militära frågor som rör EU. EUMK utgör det högsta militära organet inom rådet samt EU:s militära stab, som har till uppgift att genomföra EUMK:s politik och beslut och bistå med sakkunskap på det militära området. För närvarande pågår dessutom en ratificeringsprocess runt en kommande konstitution för EU.

EU samarbetar med bland andra Nato för att undvika onödiga överlappningar i fråga om den militära beredskapen, planeringen av insatser osv. I detta syfte har det upprättats ett strategiskt partnerskap. EU och Nato har ingått olika avtal, bland annat "Berlin plus-överenskommelsen" 2003 som ger EU möjligheten att utnyttja delar av Natos permanenta ledningsstruktur.

Vidare finns det en ganska spridd uppfattning om att medlemsländerna redan nu skulle bistå varandra i en krissituation eftersom det finns en stark politisk solidaritet mellan länderna. EU:s säkerhetsstrategi utgör definitivt en tydlig indikator på att man vill skapa ett större beroende på det säkerhetspolitiska planet.

## **GRADEN AV BEROENDE OCH INTEGRATION**

Det säkerhetspolitiska beroendet är i viss mån svårformulerat, då länderna inom EU tolkar fördragen på lite olika sätt. Ett omstritt tema inom ESFP är den så kallade solidaritetsklausulen. I förslaget till en ny EU-konstitution finns det en skrivelse om den så kallade solidaritetsklausulen. I Del I, Avdelning I, Kapitel II, Artikel I:43, går det att läsa följande:

... unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla

instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller.<sup>18</sup>

Med utgångspunkt i detta skulle man kunna hävda att det råder en hög grad av beroende på väg mot en alliansbildning. Men klausulen omfattar inte alla typer av angrepp utan ”endast” ”terroristattack, naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor”, varav det sistnämnda kan bli ett föremål för många tolkningar. Uppenbarligen står inget nämnt om övriga ömsesidiga försvarsgarantier vilket nog hade fått den svenska regeringen att reagera.

Det finns även ett starkt samband mellan Natos PARP och EU:s framväxande kapacitetsarbete. Natos försvarsplaneringsprocess, PARP, ska inte dupliceras av EU utan de båda organisationernas försvarsplaneringsarbete för internationella krishanteringsinsatser ska ske med transparens för att undvika motstridiga planeringssignaler. Vidare kommer inte EU att utarbeta egna standarder, utan interoperabilitet mellan EU-ländernas förband ska säkerställas genom Natos standardiseringsarbete. En följd av detta blir att de förband som Sverige anmält till EU:s styrkeregister (*Helsinki Force Catalogue*) ska bli interoperabla genom PARP.<sup>19</sup>

En annan faktor som pekar på en mer utvecklad integration är upprättandet av en gemensam europeisk försvarsmaterielbyrå (*European Defence Agency*, EDA), som syftar till att öka samarbetet inom materielområdet. På den militärstrategiska och operativa nivån är samarbetet tydligare med inrättandet av EUMK och dess stabsorgan EUMS. Här kan man dessutom göra kopplingar till Nato då dessa organisationer har en gemensam uppfattning om att standarder och procedurer inte ska dubbleras. Utgångspunkten är att EU ska använda Nato som förebild för sin utveckling.

Beroendefrågan liknar alltså delvis Natos och PFF:s vad avser EU:s förmåga att agera som krishanteringsorganisation, dvs. att man måste förlita sig till att länderna ställer upp frivilligt och lojalt för att åstadkomma effektivitet och därmed bibehålla sin trovärdighet, men EU får sammantaget anses vara det mest komplicerade samarbetet att placera vad avser *beroende*. Det finns likheter med Nato vad avser avtalsbindningar men å andra sidan är det svårt att hävda den tydlighet som Natos artikel 5 återger. Om vi jämför den med GUSP och dess förlängning i ESNP så känns beroendeförhållandet inte lika klart. Det handlar om ”gemensamma åtgärder”, att besluten ska grundas på en ”gemensam strategi” och enhällighet, samt att medlemsländerna ska handla i en anda

---

18 *Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa* (EUR-Lex [online 2007-11-30]), Del I, Avdelning I, Kapitel II, Artikel I:43.

19 ”Sveriges samarbete inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF)”, s. 14.

av solidaritet, men det är svårt att få fram ett tydligt beroende i dessa texter då medlemsländerna kan hantera ett otal olika åtgärder för att bryta denna linje (såsom vetorätt, konstruktiv röstnedläggning, skydds klausuler etc).

Det militära samarbetet är en integrerad del av det politiska samarbetet, där medlemmarna enats om en egen säkerhetsstrategi. EU har enats om att ha samma standardiseringsprocess som Nato, och att EU och Nato inte ska dubblera funktioner eller verksamhet. EU kan härvid sägas ha en något lägre grad av *integration* än Nato rent militärt, men betydligt högre än vissa partnerskapsländer i PFF.

### **ANALYS AV FÖRSVARSFÖRBUNDSFÖRSLAGET**

Som avslutande referensobjekt kommer undersökningen att göra ett historiskt språng nästan 60 år tillbaka i tiden. Syftet med att använda försvarsförbundsförhandlingar som genomfördes mellan september 1948 och januari 1949 är att jämförelsen fokuseras mot Sverige och Norge (även om Danmark var en del av det förslagna samarbetet).

Sverige deklarerade under februari 1948 att man inte avsåg att ansluta sig till något stormaktsblock. Samtidigt noterade man att Norge vände sin utrikespolitiska hållning, från samma brobyggarinriktning som Sverige hade, mot västmakterna som de varit allierade med under andra världskriget. För att undvika en splittring i Skandinavien ville den svenska regeringen pröva tanken om ett försvarsförbund. Vid denna tidpunkt var Sverige, av förklarliga skäl, den dominerande militärmakten i Skandinavien.<sup>20</sup>

Regeringen startade interna diskussioner under april månad 1948 och lade fram en inriktning på förbundet som gick ut på att förbundet inte skulle ha någon knytning till stormakterna medan den norska regeringen hävdade att man skulle vara mer förutsättningslös och inte utesluta en koppling västerut. I slutet av augusti hade man fastställt hur kommittén skulle se ut och vilka mandat som den skulle ha. Den 9 september utkom en kommuniké från svenska UD. I denna kommuniké gavs ingen precisering av den säkerhetspolitiska linjen utan man delgav att det rådde ”en viss skillnad i synen på de säkerhetspolitiska problemen” och att utredningen skulle gälla ”frågan om militärt samarbete mellan de tre länderna” vilket antydde att det fanns alternativ till ett renodlat förbund.

Kommittén redovisade sitt 400 sidiga betänkande den 14 januari 1949. Betänkandet var uppdelat i tre delar, del A som avhandlade direktiven, del B som

---

20 *Om kriget kommit...: Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*, Betänkande av Neutralitetspolitikkommissionen, SOU 1994:11 (Stockholm: Fritzes, 1994), s. 64.

är på 300 sidor och var expertutredningar av militärt och civilt sakkunniga samt del C som var kommitténs samlade bedömningar. Utifrån del C framkommer följande angående försvarsförbundet och dess samarbetsform.

För det första konstaterade man att ländernas militära förmåga var för begränsad för att åstadkomma ett trovärdigt och hållbart försvar. Kommittén konstaterade att det var helt nödvändigt att snabbt bygga upp Norges och framförallt Danmarks försvar för att de skulle kunna ”bliva i stånd att lösa de strategiska uppgifterna”.<sup>21</sup> Uppbyggnaden skulle balanseras såväl ekonomiskt som strukturmässigt så att efterfrågade förmågor kunde tillfredställas. Härvid diskuterades även att bistånd från de västliga makterna var helt nödvändigt och att det mångt och mycket handlade om att ”vinna tid” att hålla ut så länge så att detta bistånd skulle komma till stånd.

### Graden av beroende och integration

I försvarsförbundscommitténs underlag klarlades att ”[s]amarbete kunde förberedas inom ramen för ett försvarsförbund. Samarbete kunde också förberedas utan ett sådant bindande avtal, men förberedelserna kunde inte då drivas så långt som inom ett försvarsförbund”.<sup>22</sup> Det ska understrykas att de föreslagna samarbetsområdena ansågs tillämpliga oberoende av om ett försvarsförbund bildades eller inte. Detta nyttjades även under de kommande decennierna som utgångspunkt för fortsatt samarbete. Huvudprinciperna för den säkerhetspolitiska nivån för detta förbund lades fram enligt följande:

Ett försvarsförbunds huvudprinciper bör vara:

1. Förpliktelse till militärt samarbete och regionalt försvar (solidaritet i händelse av angrepp).
2. Samordning av ländernas utrikespolitik på flera områden.
3. Möjliggörande av obetingad och ögonblicklig utlösning av förbundsförpliktelserna.
4. Utbyggande av ländernas försvar med hänsyn till det samlade försvarets behov.
5. Samordning av den militära ledningen.
6. Samordning av vissa folkrättsliga bestämmelser.<sup>23</sup>

---

21 *Om kriget kommit ...*, s. 54.

22 *Ibid.* s. 71.

23 *Ibid.* s. 55.



Förbundet förutsatte även att ”man borde också ta grundval på en gemensam strategisk uppfattning” om såväl hotbilder som förhållningssätt i hur man skulle nyttja stridskrafterna. Man sökte följaktligen likheter i synen på hur man ska tillämpa mål, medel och metoder.

Nedanstående indikerar hur man såg på gemensamma värderingar, anammande av gemensamma riktlinjer för verksamhetsprocesser och materielutveckling samt behovet av gemensamma övningar:

Den gemensamma verksamheten i fred inom ett försvarsförbund kommer att omfatta:

1. Samverkan mellan de militära ledningarna.
2. Samordnad underrättelsetjänst.
3. Standardisering i olika avseenden på försvarets område, varvid hänsyn tas till förhållandena i de länder, varifrån materielleveranser väntas komma och med vilka samverkan kan tänkas.
4. Samordning av krigsmaterieltillverkning och riktlinjer för upplagring av krigsviktiga förnödenheter.
5. Samordning av forskningsverksamhet och gemensamt utnyttjande av de upplysningar, som de tre länderna kunna få om resultaten av stormakternas militära forskning.
6. Gemensamma övningar.
7. Samordnad luft- och kustbevakning, väderlekstjänst och flygsäkerhetstjänst.
8. Förbättrade interskandinaviska signalförbudelser.
9. Förbättring av vissa interskandinaviska kommunikationer.
10. Förberedelser av gemensamt utnyttjande av lufttransportskapacitet.
11. Revision av tillträdesbestämmelser för militära enheter i fredstid.

Man ansåg att ett sådant samarbete i fred kunde utgöra en etapp i förberedelserna för ett eventuellt kommande försvarsförbund. Man skulle också eftersträva likhet på materielområdet för att underlätta logistik och för att minska sårbarheten om något land plötsligt skulle bli avskuret. Vad avser det konkret operativa området kan följande vara av intresse: ”För kust- och luftbevakningen samt för väderlekstjänsten borde åtgärder vidtas så att man vid ett givet tillfälle snabbt kunde utnyttja dessa tjänstegrenar gemensamt”, samt ”det är även nödvändigt att för kust- och luftbevakningen att möjliggöra en gemensam ledning

av flygoperationer inom vissa områden”.<sup>24</sup> Värt att nämna är att även samverkan för att främja civilförsvaret ingick i kommitténs arbete.

Det som fick försvarsförbundet att till slut haverera var de skiljaktigheter som gällde frågan om stöd från västmakterna. Norge och Danmark hävdade att det var helt nödvändigt att säkerställa ett sådant bistånd och att detta skulle förberedas redan i fred. De ansåg att förbundet inte hade förmågan att ens på längre sikt bygga upp en kapacitet som skulle kunna hålla ut mot en motståndare av Sovjetunionens kaliber. De svenska ledamöterna ansåg däremot att det fanns en större sannolikhet att få stöd i händelse av angrepp om Förbundet existerade än om det inte fanns några solidaritetsförpliktelser. Sveriges inledande inställning om oberoende från stormakterna visades här på ett tydligt sätt samtidigt som man kan skönja i vilken riktning Norge och Danmark var på väg, vilket skulle bevisas bara några få månader efter dessa förhandlingars avslutande.

Det föreslagna försvarsförbundet (FF) är att betrakta som den mest långtgående militära samarbetsformen. Man kan tala om en mycket hög grad av *beroende* då förslaget dels omfattade ett bindande avtal om förpliktelser, dels omfattade att man avsåg att balansera storleken, strukturen och de ekonomiska utfallet på de militära förbanden så att de bäst utnyttjades mot de militärstrategiska förutsättningarna. Man hade en syn på de militära resurserna som helt gemensamma för de tre länderna.

Försvarsförbundet hade dessutom för avsikt att fullständigt *integrera* säkerhetspolitiken och de militära medlen mellan länderna. Gemensam uppbyggnad och samövningar var självklara och ingick i det tänkta avtalet. Om förhandlingarna hade lyckats, hade detta kunnat tjäna som exempel på en djuptgående allians. Om tanken att fullfölja samarbetet *utan* huvudprinciperna skulle man kunna säga att vi hade nått en hög grad av integration men en lägre grad av beroende.

### **SAMMANFATTANDE KARAKTÄRISTIK AV SAMARBETSFORMERNA**

En sammanfattning av dessa referensobjekt ger en bild av att dessa samarbeten är relativt komplexa och att det därmed blir svårt att dra några absoluta gränser kring formerna. Mycket talar för att det snarare är områden än punkter som kommer att visa var någonstans i referensmodellen samarbetena hamnar.

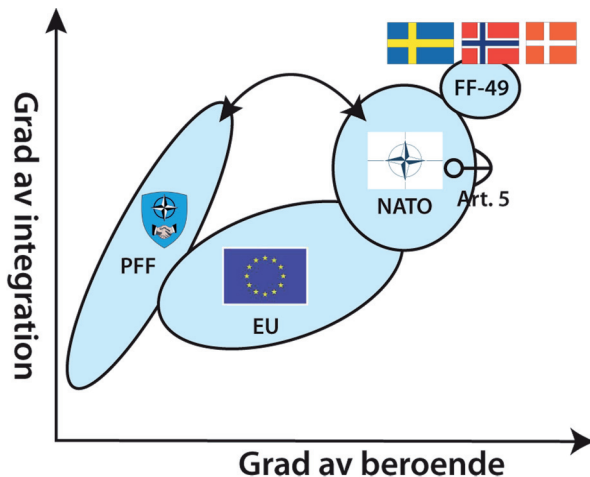
Det som även framkommer ur slutsatserna är att samarbetsformerna strävar, eller kanske rör sig, i olika riktningar (förutom förslaget till försvarsförbund som är ett avslutat kapitel). De är helt enkelt under en ständig utveckling eller transformation. Det förefaller som att Nato har skapat sig en fast förankring

kring artikel 5, men samtidigt vill öppna upp sig som ett krishanteringsinstrument för världssamfundet. Detta åstadkoms bland annat genom en underorganisation i form av PFF. EU strävar efter att minska sin ”grafiska” utbredning, dvs. öka sin homogenitet, och samtidigt vill organisationen flytta sitt centrum mot ett starkare beroende och en högre grad av integration.

Man bör även framhålla den koppling som finns mellan beroende och integration. En hög grad av integration leder efterhand till ett starkare beroende, särskilt om integrationen leder till fördelning av speciella områden eller förmågor. Samma förhållande råder dock inte direkt mellan ett starkt beroende och en ökad integration. Faktorer som ekonomi och effektivitetstänkande driver dock på integrationsprocessen. Man kan följaktligen tala om att det finns ett kommunicerande kärnl mellan integration och beroende men att den är svår att definiera på ett tydligt sätt.

Sverige, och för den delen även Norge, har idag många och komplexa samarbeten inom det säkerhets- och försvarspolitiska området. Bara för att man ska förstå vidden så förekommer för svensk räkning, enbart inom försvarsmaterielområdet, 26 bilaterala samarbeten,<sup>25</sup> och mellan Norge och Sverige existerar idag ca 20 olika samarbeten.<sup>26</sup> Om man nu placerar samarbetena i analysmodellens referensplan får vi en representation som möjligen kan ge läsaren ytterligare förståelse.

I den grafiska representationen nedan åskådliggörs samarbetsformerna som områden. En större grafisk utsträckning avser indikera att de är mer komplexa och att de har en dynamik i vertikal eller horisontell riktning.



Figur 2:2. Grad av integration och beroende i olika samarbeten.

25 Försvar samt beredskap mot sårbarhet, Proposition 2007/08:1, s. 36

26 Intervju med Jan Reuter Dahl den 3 dec 2007, Stockholm (i författarens ägo).

## Det föreslagna samarbetet

I detta delkapitel ges inledningsvis ett ramverk kring föreslaget samarbete. Därefter jämförs det föreslagna samarbetet mot de rådande eller tidigare samarbetena för att identifiera likheter och skillnader. Som avslutning placeras studieobjektet in i modellen som ett resultat av jämförelsen.

### BAKGRUND OCH POLITISK KONTEXT

De norsk-svenska militärpolitiska förbindelserna upphörde inte efter 1949; de utökades snarast genom bland annat gemensamma planer på eventuell samverkan i krig. Även det militärtekniska samarbetet med Norge intensifierades efter hand. Under 1980-talet och i slutet av det kalla kriget fanns totalt 13 projektavtal och 17 kontaktområden.<sup>27</sup>

Efter det kalla kriget uppstod ett vakuum i fråga om hotbild och säkerhetspolitisk inriktning för de bägge länderna och nyorientering framstod som en möjlighet. Sverige och Norge fullföljde det försvarsmaterielsamarbete som man byggt upp under 1980-talet, men utvecklingen hindrades av att frågan om EU-medlemskap dök upp i början av 1990-talet. Detta medförde en viss begränsning i relationerna, då Sverige blev medlem medan Norge valde att stå utanför. Norge har dock numera ett synnerligen välutvecklat politiskt samarbete med EU genom EES-avtalet. Vid samma tid beslöt Sverige att utvidga sitt militära samarbete med Nato inom ramen för PFF, och därmed öppnades en ny form av samarbete mot Norge.

För svenskt vidkommande passade detta utmärkt, eftersom samarbetet inte avkrävde Sverige några bindande avtal och därmed kunde den nu nästan traditionsbundna säkerhetspolitiska målsättningen kvarstå. Genom PFF fick Sverige ett politiskt legitimt förhållande att öppna för samarbeten med övriga Nato-länder, bland andra Norge och samtidigt kunde Norge bana väg för Sverige in i Natos standardiseringsutveckling. Denna öppning kan betraktas som en viktig svängning bort från den traditionella neutralitetspolitiken.

Parallellt med dessa samarbeten utvecklades GUSP inom EU:s ramar. Norge stod som icke-EU-land utanför denna utveckling, men har delvis kompenserat sitt utanförskap genom ett antal bilaterala samarbeten. Sverige och Norge har följaktligen ömsom konvergerat och divergerat i sina försök till samarbeten, främst beroende av sina olika historiska säkerhetspolitiska vägval. Totalt sett var dock samarbetet relativt omfattande redan innan rapporten från den 31

---

27 *Fred och säkerhet: Svensk säkerhetspolitik 1969–89*, Slutbetänkande av Säkerhetspolitiska utredningen, SOU 2002:108 (Stockholm: Fritzes, 2002), s. 677.

augusti 2007. Det fanns också, vilket inte framgår av förslaget, en politisk bakgrund.

Genom omstruktureringen av Försvarsmakten från ett invasionsförsvar till ett modernt insatsförsvar blev det uppenbart att man inte skulle kunna bibehålla alla förmågor i organisationen om det inte gick att få en kompensation för den ekonomiska urholkning som skett under ganska lång tid. I slutet på oktober 2005 höll överstebefälhavande (ÖB) ett anförande vid en jubileumskonferens i Oslo med anledning av 100-årsmarkeringen av unionsupplösningen. I detta förutskickades tydligt vad som komma skulle:

Det nordiska samarbete som nu tar form, innebär att det mesta av de tidigare svenska restriktionerna mot militärt samarbete är borta. Den militära alliansfriheten består, men innebär i dagens Europa egentligen bara det uppenbara, frånvaro av i förväg formaliserade militära förpliktelser gentemot andra länder och organisationer. Den innebär däremot inte någon strävan att undvika gemensamma militära insatser för att möta gemensamma hot. Regeringens företrädare har vid olika tillfällen tydliggjort att det är svårt att föreställa sig situationer där Sverige skulle ställa sig neutral om något EU-land ställs inför yttre hot mot sin säkerhet. Att Norge i det avseendet tillhör samma kategori behöver knappast framhållas. Man har också konstaterat att det bör vara rimligt att utgå från att Sverige i en eventuell framtida situation, där det självt ställs inför ett yttre hot, skulle kunna påräkna stöd från övriga EU.<sup>28</sup>

Stödet från politiskt håll var starkt, även om det var den militära nivån som drev samarbetet framåt. Statssekreterare H G Wessberg i svenska försvarsdepartementet uttalade sig enligt följande vid Folk och Försvars årliga konferens i Sälen 2008:

Vårt samarbete med Norge har varit en av de mest intressanta politiska frågorna vi haft att ta oss an de senaste månaderna. Vägvalet är redan passerat och har skett. Vi har hunnit ganska långt i vårt samarbete, och det är utomordentligt gott. Både Sverige och Norge är lite för små länder för att på egen hand klara

---

28 H. Syrén, "Från nationellt till flernationellt försvar? Ett svenskt perspektiv", Anförande vid Jubileumskonferensen i Oslo 2005-10-29 (Försvarsmakten [online 2008-03-10]). Jfr också H. Syrén, "Försvarsmaktens utveckling – nästa steg", Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen 2006-01-17 (Försvarsmakten [online 2008-09-11]).

av att leva upp till våra ambitioner. Men tillsammans blir vi tillräckligt stora. Mycket skulle vi också kunna göra bättre tillsammans på hemmaplan.<sup>29</sup>

Den norska statssekreteraren i försvarsdepartementet, Espen Barth Eide, kommenterade å sin sida vissa av utmaningarna på följande sätt: ”Att Sverige är med i EU, men inte i Nato, och att det för Norges del är tvärtom, behöver inte vara ett hinder. Det uppstår en konstruktiv asymmetri, vi öppnar dörrarna till varandras organisationer.”<sup>30</sup> Och bara drygt två månader efter att förslaget lämnats höll den relativt nytillträdde svenske försvarsministern Sten Tolgfors ett tal vid Svenska Atlantkommitténs konferens med temat: ”Integration and Transformation – A Euro-Atlantic Perspective on Nordic Defence Policy Cooperation.” I talet nämns bland annat följande:

We need to broaden and deepen the Nordic defence cooperation. International cooperation is a prerequisite both for handling most conflicts around the globe and for us upholding the operational capabilities needed for our national defences ... In principle there are no limits to what could be done as long as the national right of decision and freedom to act is preserved ... The Armed Forces also see a potential for a continued close cooperation within the area of defence planning.<sup>31</sup>

Talet ger inte bara en bekräftelse på att ÖB följer den politiska viljan utan att samarbetet inte enbart avses kunna verka på den internationella arenan. Det är lika viktigt att den får effekt för det nationella försvaret. Det finns också en klar inriktning att samarbetet på sikt ska utvecklas till en gemensam försvarsplanering. Vad denna planering har för gränser framgår dock ingenstans i talet och ej heller om vilka eventuella säkerhetspolitiska konsekvenser detta kan leda till.

Ovanstående uttalanden beskriver mest möjligheter och de positiva sidor som samarbetet kan ge. Det saknas i stort sett en mer objektiv konsekvensbeskrivning som även för fram vilka utmaningar eller konsekvenser som ett samarbete av det här slaget kan medföra. Denna brist på konsekvensbeskrivning kommer att bli föremål för diskussion i kommande kapitel, men först ska det svensk-norska förslaget kortfattat beskrivas och därefter karakteriseras.

---

29 P. Norlin, ”Samsyn om samverkan över nationsgränser”, 2007-02-08 (Försvarsmakten [online 2008-03-10]).

30 Ibid.

31 S. Tolgfors, (2007-11-09), ”Enhanced Nordic Cooperation in a Euro-Atlantic context”, tal vid Swedish Atlantic Council conference ”Integration and Transformation – A Euro-Atlantic Perspective on Nordic Defence Policy Cooperation” 2007-11-09 (Svenska Atlantkommittén [online 2007-11-20]).

## SAMARBETETS HUVUDINNEHÅLL

Avsikten med nedanstående beskrivning är att ge en kort resumé av huvudinnehållet i förslaget. För den intresserade läsaren hänvisas till den fullständiga rapporten.<sup>32</sup> Huvuddelen av texten i förslaget är skriven på norska. I förslaget anförs följande som en del av bakgrunden till studien:

Både Sverige og Norge har behov for en langsiktig militær evne/kapasitet som på en effektiv måte kan møte morgendagens oppgaver hjemme og ute. Både Norge og Sverige befinner seg på enkelte områder nær grensen for kritisk masse. Med kritisk masse menes her det volum som tillater at et strukturelement kan utvikles, vedlikeholdes, utdannes og anvendes operativt.<sup>33</sup>

Resultatet av studien presenteras på följande sätt:

Resultatet av analysen viser at forutsetningene for en *fullintegrert* norsk-svensk styrkeproduksjonsløsning basert på systemlikhet er gode. Resultatet viser at samarbeid om styrkeproduksjon kan omfatte hele bredden av de nasjonale forsvarsstrukturene. Et stort antall mulige samarbeidsområder er identifisert. Disse er vurdert ... og det er gjort et nedvalg til 18 aktuelle samarbeidsområder innen hær, sjø, luft, kompetanse og personell, logistikk, samt analyse og utvikling. Disse samarbeidsområdene er vurdert i mer detalj.<sup>34</sup>

Studiens slutsatser och hemställan deklarerar enligt följande:

Et gjensidig forsterkende samarbeid i tråd med studiens forslag vil bidra til å bedre forutsetningene for å kostnadseffektivt opprettholde nødvendig nasjonal militær kapasitet, og dermed mulighetene for å utøve ansvar og innflytelse i det bredere euro-atlantiske samarbeidet.

En *hovedkonklusjon* er derfor at dagens forsvarsplanlegging bør endres, med sikte på å gjøre *flernasjonalt samarbeid til en integrert del av den langsiktige utviklingen*. I det videre arbeidet blir det viktig å identifisere de ulike forholdene som må tilpasses for å oppnå størst mulig grad av systemlikhet. Dette vil eksempelvis kunne dreie seg om rettslige og personalpolitiske forhold. For å realisere potensialet er det avgjørende at det fattes tidlige beslutninger.<sup>35</sup>

---

32 ”Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar...”

33 Ibid, s. 4.

34 Ibid, s. 5.

35 Ibid, s. 6 (författarens understrykningar).

I studien ser man mycket positivt på resultatet och framhåller betydelsen av snar handläggning och beslutsfattande, men betonar även att man måste hantera konsekvenser inom de juridiska och personalpolitiska områdena.

Som avslutning på denna beskrivning är det nödvändigt att på något sätt förklara vad ”ömsesidigt förstärkande” egentligen betyder? I studien förklaras det på följande sätt:

De flesta lands försvarsorganiseringar kan illustreras som en pyramid bestående av kampenheter, taktisk stridsstöd till kampenheterna och annan stöd inom särskild logistik och administration. Väsentliga delar av det traditionella flernationella samarbetet har varit koncentrerat runt operativt styrkesamarbete. Detta samarbetet är väsentligt för evnen till att verka tillsammans i internationella operationer, och bidrar till ökad effektivitet och interoperabilitet. Operativt styrkesamarbete måste imidlertid kompletteras med ökad satsning på samarbete i den nedre delen av pyramiden, det vill säga styrkeproduktion i bred förstand. Det är först och främst på detta område det är möjligt att skapa rum för att upprätthålla och utveckla operativa effekter genom att reducera produktionskostnader. Utgångspunkten för möjlighetsstudien är följande: att finna samarbetslösningar inom hela bredden av styrkeproduktion (materiellanskaffelse, logistik, kompetens och personal). Som ett grundlag för detta, har studien sett på hur styrkeproduktion förgår i dag.<sup>36</sup>

Det handlar följaktligen om att fortsätta att samarbeta på toppen av pyramiden, främst med inriktning mot internationella operationer, men att nu även bredda och fördjupa samarbetet i botten på pyramiden, vilket inte förekommit tidigare i samma utsträckning.

### **LIKHETER OCH SKILLNADER GENTEMOT TIDIGARE SAMARBETEN**

Vad avser graden av *integration* framkommer följande likheter. Förslaget baserar sig på att länderna har gemensamma värderingar såväl på det politiska som det militära planet. Härvid liknar förslaget mest förslaget till försvarsförbund från 1949, men i många stycken även EU och Nato. Motivet för detta är att det nordiska samförståndet framförs som en underlättande faktor och att de bägge ländernas målsättningar och uppgifter har stora likheter.<sup>37</sup>

Förslaget går dessutom avsevärt djupare än Nato vad avser interoperabilitet och har stora eller nästan likartade skrivningar med försvarsförbundet om hur verksamhetsprocesser, materielutveckling och standarder ska utvecklas.

---

36 ”Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar...”, s. 7–8.

37 Ibid., s. 5.



Vid en uppställning av förslaget till försvarsförbund och nuvarande förslag så överensstämmer, näst intill, samtliga punkter för den av försvarsförbunds-kommittén föreslagna fredstida verksamheten, även vad avser rubricering. I förslaget talas dessutom om att sträva efter systemlikhet, vilket ytterligare understryker likheten. Gemensamma övningar, delande på övnings- och skjutfält och nyttjande av varandras luftrum är även det en tydlig integrationsfaktor som också liknar Nato.<sup>38</sup>

Likheter i graden av *beroende* är något svårare att klarlägga. Mest liknar förhållandena dem inom EU. För att fullfölja detta samarbete krävs omfattande avtalsbildning och samförstånd om hur integrationsprocessen ska fortgå, liknande den inom EU. I ÖB:s uttalanden, och i något fall i studien, framkommer tankar på rollspecialisering. Detta liknar Natos problem kring minskande resurser. Å andra sidan kan man hävda att det finns likheter med PFF, där samarbetet helt bygger på frivillighet, vilket naturligtvis ligger i linje med att länderna ska bibehålla sin nationella operativa förmåga. Det som talar emot detta är att man avser att skapa och dela på ett antal gemensamma resurser, både vad avser materiel som kompetens, men att denna pott endast ska bädda för en rationell styrkeproduktion.

Integrationsmässigt *skiljer* sig förslaget mest från PFF. I PFF beslutar den enskilde partnern vilken grad av integration som ska fullföljas. I detta förslag kommer det att finnas såväl avtal som tydliga riktlinjer för hur integrationen ska fullföljas. Skillnaden mot Nato och framförallt EU, är att samarbetet leder till en djupare integration eftersom det inte enbart handlar om interoperabilitet utan en strävan efter systemlikhet för att uppnå önskade effekter.

Den avgörande skillnaden vad avser *beroende*, är avtal om ömsesidiga försvarsförpliktelser som förekommer i såväl försvarsförbundsförhandlingarna som Nato. Inget förslag till avtal angående sådant beroende förekommer. Skillnaden mot EU är att det inte finns en formell deklaration avseende solidaritet från bägge parter. Då studien tillför ett annat perspektiv på gemensamma resurser, som inte avses ligga som en begränsning för nationell förmåga, så både skiljer den sig från och liknar Nato. Natos gemensamma exklusiva resurser syftar till att nyttjas vid skarpa operationer. De är formellt nationellt oberoende men kräver att länderna skjuter till medel och resurser i form av materiel och personal.

I det undersökta förslaget avses flera gemensamma resurser upprättas, men att de i första hand ska nyttjas i fredstid för produktion av militära förband och personal och möjligen i andra hand för internationella operationer. Detta förhål-

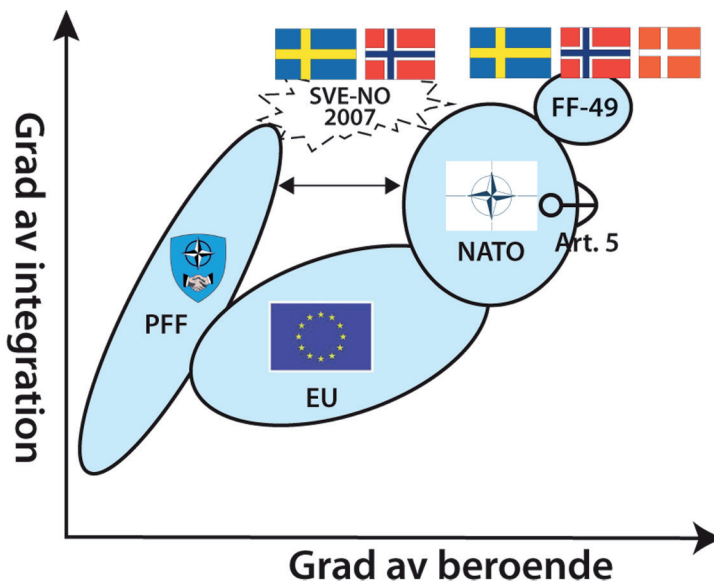
---

38 Ibid., s. 21.

lande liknar inte något av de övriga samarbetena. Detta förhållande kommer att diskuteras senare i denna undersökning.

Vad avser de politiska påverkansmöjligheterna, så är det mycket svårt att klarlägga vid denna tidpunkt. Ingen av länderna har för närvarande deklarerat på vilken basis samarbetet ska hanteras.

Nedan har föreslaget samarbete placerats i undersökningens grafiska referensmodell. Att det inte är homogent i sin form indikerar att det är svårt att i alla stycken klarlägga dess exakta placering. Att det är högt i graden av integration framstår fullt klart, men hur högt det kommer på skalan av beroende är mer diskutabelt. Spetsarna i grafen ska indikera att graden av beroende kan gå i den ena eller andra riktningen. Detta beror främst av det inte finns några politiska beslut eller andra klara indikatorer på hur långt beroendet kommer att gå. Placeringen i modellen ska alltså i första hand ge läsaren en inriktning för hur det går att karaktärisera det föreslagna samarbetet utifrån denna undersöknings metodval.



Figur 2:3. Undersökt samarbete mellan Sverige och Norge

## Konsekvenser av det föreslagna samarbetet

Denna diskussion kring tänkbara konsekvenser av förslaget samarbete kommer – som ovan förutskickats – att avhandla två områden. Det första handlar om säkerhetspolitiska konsekvenser för såväl den utåtriktade som inåtriktade säkerhetspolitiken. Det andra området omfattar konsekvenser för krigföringsförmågan för de bägge länderna. Det är väsentligt att förstå att diskussionen kommer att föras på ett generellt plan, då möjligheterna att prediktera framtiden är begränsade.

### UTÅTRIKTADE OCH INÅTRIKTADE SÄKERHETSPOLITISKA KONSEKVENSER

De utåtriktade konsekvenserna har främst att göra med den svenska allians- och handlingsfriheten respektive den norska allianssolidariteten. En ”fördel” med förslaget är naturligtvis att det inte finns någon ambition om ett avtal om kollektivt försvar. Så länge Sverige håller kvar vid begreppet alliansfrihet, så finns heller inget som talar för att detta skulle ha varit möjligt i detta förslag. Sverige kan härvid fortsätta att hävda att man har en nationell handlingsfrihet att agera på egen hand och efter egen beslutsfattning. Norge behöver därvidlag inte heller föra en diskussion inom Nato om en eventuell brist på lojalitet inom alliansen. Formellt står följaktligen bägge länderna kvar på samma plats som innan detta föreslagna samarbete vad avser försvarspolitiska relationer till andra stater.

Att Sverige och Norge nu genomför detta helt öppnet ger också en styrka avseende eventuell kritik mot sättet som exempelvis Sverige genomförde sina förberedelser under kalla kriget i riktning mot västmakterna. Att förslaget redan har fått genomslag, och att det uppfattas som positivt, visas av den internationella respons som redan uppvisats mot förslaget.<sup>39</sup> Det går även att hävda att detta ligger i linje med den tydliga ambition Sverige har att vidareutveckla den gemensamma europeiska säkerheten och att tydligare markera den vilja som finns hos de mindre länderna att bidra till denna säkerhet.

Genom att binda ett nät av tätare samarbete fullföljs även tanken om den indirekta strategin, att preventivt verka i internationell samverkan för att öka säkerheten för det egna landet, och ger samtidigt möjligheter att tydliggöra de nordiska värderingarna och intressena. Genom att agera tillsammans ökar även respektive länders inflytande i de internationella organisationerna. Genom att skapa ett djupt samarbete åstadkommer Sverige en möjlighet att via Norge få en bredare och djupare inkörspport i Nato. För Norge uppstår motsvarigheten, men i detta fall mot EU. En slags konstruktiv asymmetri, för att citera statsekreteraren i försvarsdepartementet, Espen Barth Eide.

Om förslaget får en positiv fortsättning och de flesta utmaningar hanteras på ett lämpligt sätt, kan detta förslag även stå som förebild för en kommande utvidgning av samarbetet omfattande hela Norden, vilket det ju redan delvis gjort eftersom samarbetet nu är trilateralt och även omfattar Finland.

De *nackdelar* för den utåtriktade säkerheten som förslaget kan få är inledningsvis den ganska tydliga kritik som nu skulle kunna anföras mot främst Sverige och dess alliansfrihetsdeklaration. Det går att anföras att den nu ytterliggare urholkas. Den politiska retorik som denna undersökning försökt att ge uttryck för är klara argument för den som vill göra gällande att alliansfriheten ligger nära att betraktas som "läpparnas bekännelse".

Men å andra sidan går det att se på diskussionen runt alliansfrihetsbegreppet på andra sätt. Två finländska forskare har skrivit en artikel om den paradox som Sverige och Finland har hamnat i genom sitt medlemskap EU. De förklarar att alliansfriheten inte behöver vara den stela föreställning som det gavs uttryck för under det kalla kriget. De menar att Sverige och Finlands aktiva deltagande i olika samarbeten syftar till att söka inflytande på den europeiska arenan. De menar dessutom att de avkall länderna får lov att göra avseende oberoende, inte på ett tillräckligt påtagligt sätt skapar negativa konsekvenser för nationell handlingsfrihet eller för svensk del, alliansfriheten:

In the view of Sweden and Finland, the best way of strengthening the CFSP and developing the defence cooperation is to concentrate *on the practical cooperation*. In such cooperation the question of whether one is member of an alliance or not becomes *less relevant*.<sup>40</sup>

Man kan därmed se en förändring av alliansfriheten så att den har gått från att ha varit ett mål till att bli ett medel för svensk säkerhetspolitik.<sup>41</sup> Hur långt denna diskussion kan gå är vanskligt att förutsäga, men klart är att en utomstående betraktare kan finna svårigheter i att förstå denna svenska hållning. Att kunna upprätthålla en förmåga till säkerhet för den egna befolkningen baserad enbart på fördjupade samarbeten, och samtidigt hävda att man har full handlingsfrihet kan leda till att Sverige riskerar att förlora en del av sin trovärdighet. Kan man verkligen lita på svenska ställningstaganden? Detta förhållande kommer att kräva en klar politisk deklaration från svensk sida av hur man ser på sin trojänare alliansfriheten.

---

40 T. Forsberg & T. Vaahtoranta, "Inside the EU, Outside NATO: Paradoxes of Finland's and Sweden's Post-Neutrality", *European Security*, vol. 10, no. 1 (2001), s. 74 (författarens understrykning).

41 Jfr *ibid*, s. 79.

Norge har inte ovanstående problem och kommer endast att få motivera hur detta samarbete kommer att påverka Norges förhållande till Nato, en motivering som troligen inte kommer att bli komplicerad med hänsyn till Sveriges rådande förhållande till Nato. Det mest utmanande för norsk del blir troligen att förhålla sig till den ovan diskuterade svenska problematiken och om detta förhåller integrationsprocessen menligt.

En annan konsekvens av förslaget är att de bägge ländernas regeringar kommer att vara tvungna att klara ut hur de ser på detta samarbete i relation till idag rådande samarbeten och nuvarande säkerhetspolitiska ställningstaganden. Det kräver ett samordnat och tydligt politiskt ledarskap. Det räcker inte med att de två försvarshefarna tar initiativ till detta samarbete för att det ska uppfattas trovärdigt på den internationella arenan såväl som inrikespolitiskt. Idag saknas denna samordnade deklARATION.<sup>42</sup>

Även de ekonomiska förutsättningarna kommer att få konsekvenser inom ramen för detta samarbete. De ekonomiska ramarna idag är synnerligen snäva och kan leda till konsekvenser av mer indirekt slag, främst avseende minskad handlingsfrihet och ökat beroende. Att dela på den ekonomiska bördan av en tilltagande kostnadsutveckling för att upprätthålla moderna försvarsmakter synes logiskt utifrån nuvarande omvärldssituation och rådande hotbild. Ett strikt ekonomiskt synsätt kan dock komma att driva på frågan om arbetsdelning. Att denna utveckling så småningom kommer att leda till en ökad rollspecialisering, och därmed ett ökat beroende, går som tidigare redovisat redan att se spår av, om än i ringa omfattning avseende detta förslag. Detta styrks av flera forskare med inriktning på de nordiska länderna.<sup>43</sup> Att denna konsekvens är av sådan betydelse att den måste hanteras, understryks också i studien:

Generelt er flernasjonalt samarbeid krevende fordi det kan sette begrensninger på nasjonal handlefrihet. Rollespesialisering har kanskje vist seg å være den mest krevende formen for flernasjonalt samarbeid, ettersom den i sin absolutte form innebærer at noen land gir avkall på en kapabilitet, og i stedet må lene seg på andre for å dekke opp denne. Det er derfor behov for å videreutvikle flernasjonale samarbeidsformer som gir størst mulig økonomiske og operative effekter, samtidig som man opprettholder nasjonal handlefrihet med hensyn til anvendelse av militærmakt.<sup>44</sup>

---

42 Jfr J. Haaland Matlary, "Militær integrasjon uten politisk design", *Aftenposten*, 2007-09-07.

43 Jfr G. Værnø, *Fra tvangsekteskap til partnerskap – skilsmisse med sikkerhetspolitiske komplikasjoner* (Oslo: Forsvarets högskoleforening, 2005), s. 16.

44 "Ömsidigt förstärkande försvarslösningar...", s. 8.

Detta blir en balansgång som är utmanande för den politiska nivån.

När det gäller *inåtriktade säkerhetspolitiska konsekvenser* är det kanske viktigast att fokusera på den nationella försvarsförmågan. Man kan generellt säga att Sverige mer och mer har lagt sin nationella säkerhet i händerna på andra inom ramen för bi- eller multilaterala samarbeten. Uppenbarligen ser inte den svenska regeringen detta som ett problem, men det bidrar till en utsuddning av betydelsen hos nationalstaten och till den kopplade säkerhetspolitiska begrepp som alliansfrihet och nationell handlingsfrihet.<sup>45</sup> Konsekvensen är dock att man på svensk sida i allt högre utsträckning blir beroende av att dessa samarbeten; det blir utomordentligt väsentligt att dessa samarbeten fortsätter att fungera utan allvarliga inre friktioner om läget skulle spetsa till sig. I annat fall skulle det kunna innebära stora problem för ett litet land som Sverige, särskilt i händelse av snabba omvärldsförändringar, vilka kan komma att ställa krav på nationell återtagning av de militära medlen.

Samarbete av detta slag kommer att ställa krav på en omfattande avtalsbildning om den nationella försvarsförmågan ska kunna garanteras. En djup integration mellan ländernas produktionsförutsättningar kommer i viss grad påverka en sådan uppgift som Försvarsmaktens stöd till det civila samhället. Dessa resurser är en av de få resurser som nationalstaten kan tillgå snabbt (förutom de resurser som finns för den territoriella integriteten). I ett brådskande läge kan det betyda att de bäst lämpade resurserna som finns tillgängliga är gemensamma mellan länderna.

Avtalsbildningar kan även få tidsmässiga konsekvenser. Ett omfattande avtalsverk tar ofta lång tid att skapa och reda ut om det skulle visa sig att endera parten vill dra sig ur ett fördjupat samarbete. Det är i händelser av en snabbt förändrad omvärldssituation som detta skulle kunna bli en utmaning. Ett offensivt säkerhetspolitiskt agerande från Ryssland eller annan aktör som har särintressen i Nordområdet kan driva på en sådan omvärldsförändring.

## KONSEKVENSER FÖR FÖRSVARSMAKTERNA

Diskussion runt konsekvenser för de bägge försvarsmakterna utgår från den svenska och norska synen på krigföringsförmåga, den så kallade pelarmodellen. Förmågan hos en försvarsmakt anses vila på tre pelare, eller områden, som

---

45 Jfr Andrén, *Säkerhetspolitik*, s. 129. samt Værnø, *Fra tvangsekteskap til partnerskap*, s. 16.

består av fysiska faktorer, konceptuella faktorer och slutligen moralrelaterade faktorer.<sup>46</sup>

Vad avser de *fysiska* faktorerna framkommer följande konsekvenser. I huvudsak synes förslaget påverka dessa faktorer positivt. Det som kanske är mest påtagligt är att det nu finns en möjlighet att utveckla sin förmåga att leda, utbilda och träna större förbandsenheter och samtliga funktioner, en förmåga som i princip försvunnit sedan mitten på 90-talet och som definitivt är nödvändig att bibehålla för att skapa trovärdighet inför en förändrad omvärldssituation.

Det ligger även en del konsekvenser inom ramen för de *konceptuella* faktorerna. Förslaget pekar med tydlighet på att det är nödvändigt med gemensamma doktriner.<sup>47</sup> Det skulle vid en första anblick vara en enkel process, då Sverige och Norge har snarlika doktriner. Det är dock väsentligt att förstå att Norge, förutom egna nationella doktriner, även har Natos doktriner, vilka nyttjas vid Natosinsatser. Sverige har en egen nationell doktrin och har för närvarande inte deklarerat någon full acceptans för tillämpningen av Natos doktriner vilket måste klaras ut inom detta samarbete. Dessutom är Sveriges mognad avseende doktrinprocesser för närvarande på en lägre nivå, avseende institutionalisering, trots att framtagandet av de nya doktrinerna nu pågått i snart 9 år.<sup>48</sup>

Det är även väsentligt att beakta arvet som ligger bakom dagens nationella doktriner. De är uppbyggda kring olika historiska och säkerhetspolitiska förutsättningar vilket kommer att kräva en viss anpassning och förståelse för att åstadkomma en gedigen grund på vilken resten av de bägge försvarsmakterna ska stå, för att verka och utveckla sig. Den tydligaste skillnaden i detta avseende är att Norge varit medlem i Nato under snart 60 år medan Sverige under samma tid agerat alliansfritt. Ett mycket väsentligt beslut i detta avseende, blir från vilken utgångspunkt man avser att ansätta ett doktrinarbete. Kommer utgångspunkten att vara ett mer generellt internationaliserat perspektiv, eller ska den vara mer nordiskt inriktad? Detta kan få en avgörande betydelse för utvecklingen av försvarsmakternas förmåga.

Policymässigt finns troligen många problem dolda. De bägge försvarsmakternas generella policydokumentation ligger dock nära till mycket nära varandra och medger därvid en snabb harmonisering. Det är först när vi går ner i rättsliga och personalpolitiska regelsystem som omfattande konsekvenser måste hanteras. Om man ska uppnå ”systemlikhet” så krävs inte bara en likhet på den materiella sidan. Lika viktigt är att det råder likhet för personalen gällande för-

---

46 *Militärstrategisk Doktrin*, s. 75

47 ”Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar...”, s. 34.

48 Jfr G. Hartikainen, ”Från projekt till process? Försvarsmaktens doktrinutveckling i går, i dag, i morgon” (Stockholm: Försvarshögskolan 2008).

måner och övriga villkor såsom arbetstider, kommenderingsinstitut och liknande. Här skiljer sig de bägge försvarsmakterna sig relativt mycket, vilket också uppmärksammas i förslaget.<sup>49</sup>

Andra områden som måste hanteras är hur man ska betrakta utlandstjänstgöring, om vissa produktionsplattformar bara existerar på en plats, i endera av länderna. Detta torde leda till långa tjänstgöringstider som därvid ska ställas mot rådande skattelagstiftningar. Dessa frågor kommer att ta lång tid att reda ut vilket påverkar tiden till att man kan uppnå avsedda målsättningar. Samtidigt är det mycket svårt att förutsäga kostnadsutfallet för personalfrågor och investeringar, vilket kan innebära att de besparingar som synes uppenbara i studien till viss del reduceras av ökande personalomkostnader och/eller byggnationer samt utdragna förhandlingar om nya avtal. Det är något som den svenska försvarsmakten redan fått erfarenheter av de senaste åren, främst kopplat till utlandstjänstgöring och avvecklingar av förband.

Detta leder oss slutligen fram till de *moralrelaterade* faktorerna. Den principiella viljan att försvara Sverige eller Norge rent geografiskt är troligen inte ett stort bekymmer, även om den kan sättas på sin spets i en framtid. Det är troligen viljan att genomföra ännu en omfattande omstrukturering som kommer att bli en utmaning. Även om nyhetens behag kommer att hjälpa processen, så innebär det omfattande förändringar. Tankar om gemensamma baser för flyg- och marineter talar för att det kan bli frågan om kommande omflyttningar från bägge håll. Sådant sliter på redan ”förändringsslitna” försvarsmakter.

Återigen kommer de bägge försvarsmakternas ledarskap att sättas på prov för att anvisa vägen framåt och med de lärdomar som vi redan dragit av att gå från ”invasionsförsvar” till ”insatsförsvar”, kan man nog säga att det blir ytterliggare en ”pedagogisk utmaning”. En sammanfattande konsekvens för de bägge försvarsmakterna är, som redan påpekats, att vi troligen kommer att se en nedgång av de bägge försvarsmakternas totala krigföringsförmåga under integrationsprocessen. Detta är en risktagning, men får samtidigt anses rimlig med hänsyn till nuvarande omvärldssituation.

## Slutsatser och utblick

Syftet med denna uppsats har varit att, mot bakgrund av tidigare föreslagna eller realiserade samarbetsformer, söka karakterisera det föreslagna svensk-norska samarbetet och diskutera dess tänkbara konsekvenser för ländernas vidkommande, särskilt avseende säkerhetspolitisk handlingsfrihet och andra risker eller

---

49 ”Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar..”, s. 6.



begränsningar som kan uppkomma för framförallt de militära organisationernas krigföringsförmåga.

När det gäller *karakteristiken* har denna utgått från graden av integration respektive beroende. Det föreslagna samarbetet kan i termer av detta begreppspar sägas i många stycken likna det föreslagna försvarsförbundet från 1949 vad avser graden av *integration*, men i många stycken även EU och Nato. Förslaget går dessutom avsevärt djupare än Nato vad avser interoperabilitet. Likheter i graden av *beroende* är något svårare att klarlägga. Den närmsta likheten som går att komma är EU. Ett indirekt beroendeförhållande är framfört från svensk sida i form av följande deklaration från politiskt håll; ”Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba en annan EU-medlemsstat eller ett annat nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.”<sup>50</sup>

*Integrationsmässigt* skiljer sig förslaget mest från PFF. I detta förslag kommer det att finnas såväl avtal som tydliga riktlinjer för hur integrationen ska fullföljas. Den avgörande skillnaden vad avser *beroende*, är avtal om ömsesidiga försvarsförpliktelser som förekom i försvarsförbundsförhandlingarna och som förekommer i Nato. Inget förslag till avtal angående sådant beroende förekommer. Förslaget har en hög grad av integration vilket framstår fullt klart, men hur högt den kommer på skalan av beroende är mer diskutabelt. Gradens av *beroende* kan gå i den ena eller andra riktningen, vilket främst beror av det inte finns några politiska beslut eller andra klara indikatorer. Formellt kan bägge länderna sägas bibehålla sin säkerhetspolitiska handlingsfrihet.

När det gäller konsekvenser för ländernas säkerhetspolitik, har analysen utgått från såväl utåtriktade säkerhetspolitiska konsekvenser som inåtriktade säkerhetspolitiska konsekvenser. När det gäller *utåtriktade* säkerhetspolitiska konsekvenser kan förslaget medge ett ökat inflytande för de bägge länderna gentemot Nato respektive EU. En konstruktiv asymmetri, för att låna statssekreterare Espen Barth Eides ord, uppstår där samarbetet öppnar dörrar in i respektive organisation. Förslaget kan även fungera som ett pilotprojekt för kommande förslag till samarbeten. Det finns dock en risk att den svenska alliansfrihetsdeklarationen urholkas ytterligare genom förslaget, vilket ställer definitioner på sin spets och utmanar andra till kritik. En konsekvens kan vara att den svenska säkerhetspolitiska linjen behöver revideras. Motsvarande risker finns för den norska allianssolidaritets trovärdighet, även om de bedöms som mycket mindre.

---

50 *Säkerhet i samverkan*, Försvarsberedningens omvärldsanalys, Ds 2007:46, (Stockholm: Regeringskansliet 2007), s. 11.

När det gäller de *inåtriktade* konsekvenserna, främst den nationella försvarsförmågan, kommer samarbetet att kräva en omfattande avtalsbildning vilket kommer att ta tid och kan leda till att respektive länders militära enheter måste ha ett visst mått av politisk och juridisk legitimitet för att kunna agera på de olika territorierna. Även om detta förslag inte i första hand inriktar sig mot att dela på ”skarp” operativ förmåga kommer integrationen av produktionsbasen – ”det ömsesidigt förstärkande” – ändå att bli svårhanterligt. Även om den till synes obetydliga ”svansen” av de två försvarsmakterna integreras kommer det att bli en svår balans runt suveränitetsaspekter.

När det gäller *konsekvenser för krigföringsförmågan* kan det sägas att gemensamma doktriner kommer att bli en nödvändighet för att upprätthålla en god förmåga. Ett mycket väsentligt beslut i detta avseende blir då från vilken utgångspunkt man avser att ansätta ett doktrinarbete. Kommer utgångspunkten att vara ett mer generellt internationaliserat perspektiv eller ska den vara mer nordiskt inriktad? En annan svår nöt som måste knäckas för att upprätthålla en god förmåga är att likartade personaladministrativa förhållanden måste tillskapas. Det är slutligen förmodligen viljan att genomföra en ännu en omfattande omstrukturering som kommer att bli en utmaning. Nya omstruktureringar sliter på redan ”förändringsslitna” försvarsmakter. En sammanfattande konsekvens för de bägge försvarsmakterna är att vi troligen kommer att se en nedgång av de bägge försvarsmakternas totala krigföringsförmåga under integrationsprocessen. Detta är en risktagning, men får samtidigt anses rimlig med hänsyn till nuvarande omvärldssituation.

Med utgångspunkt från karaktäristiken på detta samarbete och dess tänkbara konsekvenser är det mycket svårt att idag göra klara distinktioner var gränsen mellan allians och djup samverkan går. Svårigheten ligger i att klarlägga konsekvenserna av indirekta beroenden. Kan indirekta beroenden skapa samma förhållande som ett direkt beroende? Detta får tjäna som en problemformulering för kommande studier.

Nils Andrén uttrycker i sin bok *Säkerhetspolitik – analyser och tillämpningar* (2002) att Sverige har genomgått ett paradigmskifte i sin säkerhetspolitiska retorik det senaste decenniet. Det finns i denna undersökning en del ytterliggare faktorer som bekräftar att så är fallet. Hur långt denna förändring kommer att gå, återstår att se. Det är kanske också en av anledningarna till att det inte finns någon omfattande förklaring kring svenskt agerande av idag. Det kanske är så att det är synnerligen svårt att ”skjuta på rörligt mål” om man kanske ska använda sig av en metafor. Det är måhända så att alliansfriheten idag huvudsakligen tjänar som ett inrikespolitiskt symbolbegrepp och mindre som en tydlig markering mot omvärlden.

Oavsett detta så uppmantrar författaren fler att ta sig an studier kring hur detta eller kommande samarbeten i Norden kommer att påverka såväl den säkerhetspolitiska situationen i norra Europa, med särskild koppling till Ryssland och Barentsregionen med sina naturresurser, som till vilka kommande utmaningar som ett komplett nordiskt samarbete skulle kunna få. Dessa och avsevärt fler problemområden har passerat förbi under denna undersöknings framåtskridande.

Det är möjligen så att detta första förslag till fördjupat samarbete inom Norden är en klar bekräftelse på att små länder i Europa är tvungna att i grunden ändra sin säkerhetspolitik för att kunna hantera den förändring som skett sedan det kalla kriget tog slut. Ett sätt att möta en ökande kostnadsutveckling som driver oss till nya lösningar. En förändring som kanske har nått en nivå som innebär att delar av den nationella friheten är över.

Som avslutning på denna reflektion kanske följande citat från den svenske utrikesministern kan leda läsarna till vidare reflektioner:

Vi måste bygga ut den nordiska, den nordeuropeiska basen för vår politik på praktiskt taget alla områden. Det är detta som ligger bakom de ambitioner som vi har mellan de olika nordiska länderna, och det är där jag tror att vi har kommit fram till en vändpunkt i relationerna mellan Sverige och Norge - ett decennium efter de olika vägvalen i mitten på 1990-talet. Nu har vi smält och anpassat oss till våra olika vägval och från denna bas kan vi skapa helt nya förutsättningar för utrikespolitik, för säkerhetspolitik, för industriellt samarbete och, för att anknyta till det som Anders Björnsson sade i sitt öppningsanförande, till det bredare, så kallade civila samhällets umgänge över Kölen. Vi kommer inte längre att stå med ryggar mot varandra och blicka åt olika håll. Jag tror att vi tillsammans kommer att stå på vår halvö och tillsammans blicka på världen i dess helhet under de kommande decennierna.<sup>51</sup>

Vi står utan tvekan inför många intressanta och svåra vägval under de närmaste åren.

---

51 C. Bildt, "Nordiskt samarbete i en ny tid", tal vid Norges ambasad i Stockholm 2007-03-13 (Regeringen [online 2008-03-06]).



# STAT, SÄKERHET, TRYGGHET, VÄRDEN OCH INTRESSE

---

av Håkan Edström

## Inledning

Det har snart passerat två decennier sedan det kalla krigets slut och drygt ett halvt sedan de omvälvande händelserna den elfte september 2001. Säkerhetspolitiska kursändringar har ägt rum i de flesta västliga stater parallellt med en mycket omfattande försvarstransformering från fokus på försvar av det egna territoriet till fokus på försvar av global demokrati och mänskliga rättigheter. I propositionstexten till 2004 års svenska försvarsbeslut antyds de nya säkerhetspolitiska förutsättningarna varvid bland annat betydelsen av den gemensamma säkerheten betonas:

Sedan det kalla krigets slut har mellanstatliga spänningar minskat såväl i Sveriges närområde som globalt. Samtidigt har andra hot och utmaningar vuxit sig starkare. De är ofta mer komplexa och mer svårförutsägbara än gårdagens hot om väpnade angrepp. Sverige och övriga världssamfundet har ett ansvar att möta de hot som finns mot vår gemensamma säkerhet.<sup>1</sup>

Begrepp som hot, säkerhet, intressen, värden m.fl. är dock på intet sätt entydiga. Stater och andra aktörer har ofta skilda uppfattningar om vad som inryms i begrepp som dessa och detta kan ställa till stora problem i kommunikationen mellan aktörer som har för avsikt att samarbeta kring säkerhetsfrågor. Begrepps-användning utgör helt enkelt en mycket viktig aspekt i den säkerhetspolitiska problematiken: Hur förhåller sig de olika begreppen till varandra och hur ska de inbördes förstås? Mot bakgrund av den gemensamma studie om ett fördjupat militärt samarbete mellan Norge och Sverige de båda försvarscheferna presenterade hösten 2007 är det även relevant att fråga sig om de politiska ledningarna i de bägge länderna tolkar och använder begreppsapparaten på ett likartat sätt.<sup>2</sup>

*Syftet* med denna studie är att analysera och diskutera begreppsanvändningen i de betänkanterna, *Säkerhet i samverkan – Försvarsberedningens om-*

---

1 *Vårt framtida försvar*, Proposition 2004/05:5 under rubriken "Internationella säkerhetspolitiska utgångspunkter".

2 "Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar...".

*världsanalys* och *Et styrket forsvar – Instilling fra Forsvarspolitisk utvalg*, som de parlamentariska försvarsberedningarna i Sverige respektive Norge redovisat senhösten 2007. Därutöver är syftet att inleda en analys av konsekvenserna av begreppsanvändningen mot bakgrund av de norsk-svenska militära samarbetsplanerna. För att nå dessa syften avser jag besvara tre frågor:

1. Hur definieras och används begreppen *stat*, *säkerhet*, *trygghet*, *värden* respektive *intresse* i Sverige?
2. Hur definieras och används begreppen *stat*, *säkerhet*, *trygghet*, *värden* respektive *intresse* i Norge?
3. Vilka konsekvenser kan skillnader och likheter i begreppsanvändning mellan Sverige och Norge få för de norsk-svenska samarbetsplanerna?

### OPERATIONALISERING

Innan själva undersökningen företas kan det vara på sin plats att *dels* korfattat motivera varför beredningens och utvalgets respektive arbeten är väl ägnade för jämförelse, *dels* redogöra för studiens teoretiska grund.

När det gäller *jämförbarheten* kan följande sägas. För det första har beredningens och utvalgets arbeten ungefär samma roll i den politiska beslutsprocessen – de utgör centrala underlag i utvecklingen av säkerhets- och försvarspolitiken. För det andra har beredningen och utvalget ungefär samma sammansättning; alla politiska partier är representerade, en rad externa experter utses utöver dessa och ett sekretariat inom respektive försvarsdepartement håller ihop arbetet. För det tredje redovisar varken beredningen eller utvalget sina teoretiska och metodologiska utgångspunkter – än mindre sina källor. För det fjärde är rapporterna likartat uppbyggda och av ungefär samma omfattning.

Uppsatsens *teoretiska* grund är kopplad till den strukturella realism vilken jag betraktar som en vidareutvecklad form av den kanske mer bekanta neorealismen.<sup>3</sup> En tolkning av denna och närbesläktade teoribildningar ger vid handen att nationella intressen kan brytas ned i fyra konstituerande delar; stat, säkerhet, trygghet och värden. Intressebegreppet är således holistiskt i sin natur och överordnat dessa fyra delar. De fyra delarna är i sin tur likvärdiga och sidoordnade varandra.

---

3 B. Buzan, C. Jones & R. Little *The Logic of Anarchy – Neorealism to structural realism* (New York: Columbia University Press, 1993).

Var och en av de fyra delarna som de nationella intressena grundar sig på kan i sin tur brytas ned i vardera fem beståndsdelar.<sup>4</sup> De totalt 20 delarna kan i olika grad och på olika sätt hänga samman med varandra i en komplex rationalitet. En aspekt av värde kan till exempel påverka en del av säkerheten som i sin tur påverkar någon eller några delar av staten vilket ger upphov till ett specifikt behov av trygghet.

Det finns således ett stort antal möjliga kopplingar mellan de olika beståndsdelarna som beskrivs ovan. Sammanhanget eller rationaliteten skapas i de säkerhetspolitiska analyser som bland annat parlamentariska försvarsberedningar genomför. Valet av teoretiskt perspektiv och empiriskt material vad gäller de oberoende variablerna i en omvärldsanalys<sup>5</sup> torde således i hög grad påverka synen på såväl kausalitet mellan de oberoende och beroende variablerna som på det inre sammanhanget mellan de beroende variablerna, det vill säga de konstituerande delarna. Det är därför betydelsefullt att såväl de teoretiska som empiriska utgångspunkterna redovisas explicit.

Beroende på vilken av de fyra konstituerande delarna av det nationella intresset landets politiska ledning väljer att fokusera på, går det att identifiera och kategorisera fyra olika och alternativa säkerhetspolitiska strategier kopplade till *vad* som ska värnas:

1. Protektionistisk, där fokus ligger på att skydda *statens* beståndsdelar, det vill säga på att minska sårbarheter, oavsett *vem* som kan tänkas hota dem.
2. Preventiv, där fokus ligger på att minska *osäkerheten* genom att förebygga de bakomliggande orsakerna till att hoten överhuvudtaget uppstår, även om detta temporärt kan innebära avkall på tryggheten.

4 Denna nedbrytning redovisas inte explicit här utan avses presenteras i en senare artikel med teoretiskt syfte. Inspiration har bland annat hämtats från P. Dunleavy & B. O'Leary, *Theories of the State* (New York: New Amsterdam Books, 1987); B. Russett, & H. Starr, *World Politics* (New York: W. H. Freeman and Company, 1995); B. Buzan, *People, States & Fear* (2<sup>nd</sup> ed.) (London: Harvester Wheatsheaf, 1991); H. Bull, *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics* (2<sup>nd</sup> ed.) (London: Macmillan 1995); J. S. Nye Jr., *Understanding International Conflicts* (New York: Longman 1997); O. Wæver, "Securitization and Desecuritization" i R. D. Lipshutz, *On Security* (New York: Colombia University Press 1995); S. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (London: Simon & Schuster, 1997); R. Inglehart, *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies* (Princeton NJ: Princeton University Press, 1997); C. S. Gray, *Explorations in Strategy* (Westport: Praeger, 1998) och S. J. Tangredi, "Assessing New Missions" i H. Binnendijk, *Transforming America's Military* (Washington DC: National Defense University Press, 2002).

5 Se till exempel H. Edström, & Å. Wiss (red) *International Trends Analysis 2007 – With an Introduction to the ART-model* (Stockholm: FOI, 2007).

3. Aktivistisk, där fokus ligger på att aktivt tillgodose olika nationella försörjningsbehov, det vill säga öka *tryggheten*, även om detta temporärt kan innebära avkall på säkerheten.
4. Normativ, där fokus ligger på att öka graden av överensstämmelse mellan den universella *värdegrunden* och de egna preferenserna genom att aktivt försöka påverka den förra.

STAT	SÄKERHET	TRYGGHET	VÄRDE
Befolkning	Ekologisk	Ekologisk	Individrelaterat
Idé	Ekonomisk	Ekonomisk	Juridiskt
Infrastruktur	Militär	Militär	Politiskt
Institutioner	Politisk	Politisk	Religiöst
Territorium	Social	Social	Socialt

Figur 3:1. Nedbrytning av de fyra konstituerande delarna av intresse

Det bör understrykas att de säkerhetspolitiska resonemangen inte nödvändigtvis behöver utgå från vare sig beståndsdelarna eller de konstituerande delarna utan kan uttryckas direkt som intressen, det vill säga som en syntes av genomförd analys och med ett *holistiskt förhållningssätt*. För analysen i denna uppsats kan det i dessa fall bli nödvändigt att dekonstruera resonemanget och undersöka om det tar fasta på närvaro eller frånvaro respektive önskvärt eller icke önskvärt kopplat till var och en av de fyra konstituerande delarna. De alternativa strategierna innebär att en stats intressen inte nödvändigtvis behöver förändra sig över tiden. Olika prioriteringar, till exempel till följd av politiska val och byte av regering, kan emellertid innebära ett tyngdpunkten förskjuts från en del till en annan. Innan vi går in på den empiriska behandlingen är det värt att understryka att ovanstående alternativa strategier endast är fokuserade på *vad* de olika säkerhetspolitiska instrumenten ska inriktas på att värna och främja. *Hur* instrumenten ska användas är ett helt annat strategiskt vägval som avses behandlas i en annan uppsats.

I det följande kommer först Försvarsberedningens begreppsanvändning att undersökas. Därefter undersöks Forsvarspolitisk utvalgs begreppsanvändning. Efter detta jämförs beredningens och utvalgets begreppsansvändning med avseende på likheter, skillnader och konsekvenser. Avslutningsvis samlas studiens slutsatser upp och förslag på vidare forskning ges.



## Försvarsberedningen

Försvarsberedningen förordnades av försvarsministern i mitten av januari 2007. Inriktningen av arbetet angavs vara att analysera de strategiska trenderna i omvärlden. Härvid skulle beredningen ta utgångspunkten i en samlad syn på säkerhet samt analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen både globalt och i för Sverige relevanta regioner. Beredningens arbete sades bland annat bidra till att ”ge fortsatt vägledning för utvecklingen av det flexibla insatsförsvaret”. Beredningen lämnade in sin rapport i början av december 2007.<sup>6</sup>

### ANVÄNDNINGEN AV ”STAT” – PROTEKTIONISTISKA UTGÅNGSPUNKTER

Begreppet ”stat” används ytterst sparsamt. Däremot konstaterar beredningen att Sverige är en integrerad del av Europa och ett av världens mest globaliserade länder (alltså inte ”stater”). Beredningen menar att globaliseringen medfört att sårbarheten ökat genom den minskade betydelsen av geografiskt avstånd. Sårbarheten kopplas emellertid till samhälle och inte stat.<sup>7</sup>

I beredningens analys av miljöpåverkan och klimatförändringar används begreppen ”Sverige” och ”sårbarhet”. Bland de indirekta konsekvenserna för Sverige nämns kraftigt ökad migration av så kallade klimatflyktingar. Detta skulle kunna utgöra ett exempel på ett direkt hot mot Sveriges sociala säkerhet och således mer beröra säkerhets- än sårbarhetsaspekterna. Sårbarhetsbegreppet används däremot mer direkt kopplat till statens beståndsdelar. Ett varmare klimat bedöms till exempel kunna medföra konsekvenser i form av översvämningar, ras och skred som skulle kunna skapa störningar i infrastrukturen medan bland annat försämrad vattenkvalitet skulle kunna påverka befolkningens hälsa.<sup>8</sup>

I sitt resonemang kring terrorism kommer beredningen fram till bedömningen att det i dagsläget föreligger relativt låg sannolikhet för direkta terroristhot mot såväl Sverige som mot svenska intressen. Beredningen skiljer alltså klart mellan begreppen och understryker i anslutning till det förra vikten av att arbetet med att förebygga och skydda sig mot terroristattentat ständigt måste förbättras. Beredningen synes med andra ord fokusera på sårbarheter.<sup>9</sup>

Beredningen menar att informationsteknologins spridning inom olika samhällssektorer kan medföra att en enskild händelse kan få återverkningar i flera sektorer och att detta medför att sårbarheten ökar. I det vidare resonemanget

---

6 *Säkerhet i samverkan*, s. 4–6.

7 *Ibid*, s. 10–12.

8 *Ibid*, s. 17.

9 *Ibid*, s. 20.

framgår att beredningen åsyftar sårbarhet kopplat till IT-hot främst relaterat till infrastruktur och viktiga samhällsfunktioner respektive befolkningens livsbetingelser. Beredningen menar att avsaknaden av insikt om hoten och skyddet mot dessa innebär en sårbarhet i sig självt.<sup>10</sup>

Beredningen konstaterar avslutningsvis i sin analys att huvuduppgiften för det militära försvaret är förmågan till väpnad strid och att Sverige inte bara har en skyldighet att skydda sig självt utan även andra.<sup>11</sup>

*Sammanfattningsvis* behandlar beredningen både stats- och sårbarhetsbegreppet sparsamt. De sårbarheter som trots allt berörs i resonemanget är främst kopplade till infrastruktur men i viss mån även befolkningen av statens beståndsdelar.

### **ANVÄNDNINGEN AV "SÄKERHET" – PREVENTIVA UTGÅNGSPUNKTER**

Beredningen tar redan inledningsvis fasta på det man konstaterade i sin föregående rapport, *En strategi för Sveriges säkerhet* (Ds 2006:1), och målet för svensk säkerhet som riksdagen sedermera fastställde. Härvid framgår att säkerhetsbegreppet innehåller mer än skyddet av det egna territoriet och bör kopplas såväl till befolkningen, samhällets funktionalitet och grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter. Som tillägg till den föregående rapporten tillför beredningen nu miljöförstöring och klimatförändringar. Såväl territorium som befolkning betraktas här som delar av staten. Anspingningen till funktionell integritet är att betrakta som en koppling direkt till intressenivån. Demokrativärdet bedöms vara en koppling till politiska relationer medan rättssäkerhet är till de juridiska och mänskliga friheter/rättigheter är individrelaterade. Tillägget om miljö och klimat anses beröra ekologisk säkerhet.<sup>12</sup>

Beredningen går vidare i resonemanget genom att diskutera olika medel som anses kunna främja säkerheten. Härvid konstateras att olika privata intressenter och företag spelar en viktig roll för bland annat energi- respektive IT-säkerheten. Av resonemanet framgår att beredningen bland annat har säkerheten vid samhällsviktiga verksamheter och anläggningar i åtanke varför det mer synes handla om sårbarheter kopplat till infrastruktur än säkerhet såsom begreppen definierats här.<sup>13</sup>

Analysen tar även fasta på FN:s säkerhetsråds inriktning på förebyggande åtgärder. Bland de orsaksförebyggande arbeten beredningen identifierar märks att hantera miljöproblem och klimatpåverkan, det vill säga ekologisk säkerhet,

---

10 *Säkerhet i samverkan*, s. 21.

11 *Ibid*, s. 48 & 72.

12 *Ibid*, s. 7.

13 *Ibid*, s. 8–9.

samt främjandet av ekonomisk utveckling som minskar fattigdom och sociala klyftor, det vill säga social säkerhet.<sup>14</sup>

Beredningen bedömer att Sveriges säkerhet är intimt förknippad med dess grannars och Europas säkerhet. Om säkerhetsresonemanget utgår från statens beståndsdelar, det vill säga kopplat till direkta hot, eller till indirekta hot mot Sveriges och Europas trygghet eller värden framgår emellertid inte. Den internationella handeln anses öka säkerheten eftersom den länkar samman regioner och länder. Just regionala organisationer som OSSE, AU och OAS, det vill säga organisationer kopplade till en specifik kontinent, samt ECOWAS, ges av beredningen en viktig roll i att förebygga konflikter och därigenom öka säkerheten.<sup>15</sup>

Beredningen analyserar även den militära utvecklingen och bedömer att IT-krigföring, kärnvapen specifikt och CBRN generellt, elektromagnetiska vapen, informationsoperationer och psykologisk krigföring som medel vilka kan ”påverka svensk säkerhet och svenska intressen”. Beredningen skiljer således på begreppen säkerhet och intressen men kopplar inget av dem till någon specifik beståndsdel. Även CFE-avtalet anges som centralt inte enbart för svensk utan för europeisk säkerhet som helhet. På vilket sätt avtalet är centralt, till exempel kopplat till någon beståndsdel, anges dock inte.<sup>16</sup>

Problematiken med den globala miljön och klimatförändringarna sägs utgöra de allvarligaste hoten mot människors fundamentala levnadsvillkor och säkerhet. Kina och Indien pekas ut som de enskilda länder vars utsläpp ökar snabbast men behovet av att få tillstånd ett långtgående internationellt klimatavtal anses ytterst vara en global säkerhetsfråga. Beredningen kopplar även klimatförändringarnas inverkan på vädermönstren till regional stabilitet och säkerhet. Man fortsätter resonemanget kring naturkatastrofer och olyckor och använder i sammanhanget såväl begreppet säkerhet som samhällets funktionalitet. Avbrott i elförsörjningen och andra allvarliga störningar i infrastrukturen sägs påverka Sveriges säkerhet. Det är således mer frågan om sårbarhetsaspekter kopplat till beståndsdelarna infrastruktur än direkta hot beredningen resonerar kring.<sup>17</sup>

Den djupa integrationen i Europa bedöms av beredningen innebära en gemensam europeisk säkerhet. I detta inkluderar beredningen inte enbart de 27 medlemmarna av EU utan även Norge, Island och Schweiz samt de minsta europeiska staterna som samtliga i praktiken anses vara djupt integrerade trots att de formellt inte är medlemmar. Beredningen menar att en fortsatt utvidgning av EU skulle främja den europeiska säkerheten ytterligare. Moldavien, Turkiet,

---

14 *Säkerhet i samverkan*, s. 8–9.

15 *Ibid.*, s. 10–12.

16 *Ibid.*, s. 13–14.

17 *Ibid.*, s. 16–18.

Ukraina och Vitryssland samt länderna på västra Balkan pekas särskilt ut av beredningen som presumtiva medlemmar samtidigt som man är noga med att understryka att detta inte utesluter andra länder.<sup>18</sup>

Beredningen menar att EU har en viktig roll för att bidra till medlemsstaternas säkerhet. Resonemanget utvecklas varvid beredningen konstaterar betydelsen av ett fungerande samarbete mellan EU och Nato. Såväl USA:s som Kanadas engagemang för europeisk säkerhet anses vara viktig och Natos roll i detta sammanhang beskrivs som fundamental. Beredningen analyserar även situationen i Norden och Östersjöregionen varvid begreppet ”säkerhet” sammanlänkas intimt med begreppet ”stabilitet”. För att ytterligare stärka säkerheten föreslår beredningen ett antal åtgärder som går ut på att öka samordningen av olika kontroll- och övervakningsinstanser.<sup>19</sup>

Begreppet ”säkerhet” används även i andra sammanhang än kopplat till svenska förhållanden. Sålunda innehåller beredningens analys bedömningar om den regionala säkerheten i Mellanöstern, befolkningens säkerhet i Afghanistan, säkerheten på USA:s territorium, USA:s roll för europeisk säkerhet samt Japan och Sydkoreas beroende av USA för sin militära säkerhet.<sup>20</sup>

Beredningen konstaterar att Sverige har en skyldighet att bidra till global och regional säkerhet i enlighet med FN-stadgans, EU-fördragets och Europeiska säkerhetsstrategins principer. Ett svenskt militärt försvar som verkar med andra staters försvarsmakter utanför Sveriges territorium anses av beredningen öka Sveriges säkerhet.<sup>21</sup>

I en bilaga till själva analysen fördjupar beredningen sitt resonemang. Avseende FN konstaterar beredningen att organisationen är ett instrument för kollektiv säkerhet men att gemensamt agerande för att tillgodose gemensamma säkerhetsbehov också kräver gemensam hotuppfattning.<sup>22</sup>

Beredningen ägnar även utrymme till bedömningar av USA:s säkerhet och berör bland annat frihetsberövande av personer som anses utgöra hot mot landets nationella säkerhet. Beredningen påstår även att OPEC-ländernas kontroll av 66% av världens oljereserver utgör ett hot mot USA:s säkerhet. Möjligen handlar denna del mer om trygghetsapekterna. Detsamma kan sägas om klimatfrågans inverkan på amerikansk säkerhet. Miljön synes vara en underordnad fråga där oljeimportens inverkan på dollarkursen mer står i fokus.<sup>23</sup>

---

18 *Säkerhet i samverkan*, s. 37.

19 *Ibid*, s. 38–43.

20 *Ibid*, s. 29–32 & 72.

21 *Ibid*, s. 48–49.

22 *Ibid*, s. 57–60.

23 *Ibid*, s. 102–105.

*Sammanfattningsvis* är inte beredningens resonemang kring säkerhetsbegreppet alltid konkret utan snarare abstrakt hållna. De säkerhetsaspekter som trots allt betonas berör främst den sociala säkerheten samt i viss mån även den ekologiska. Den sistnämnda anses ha såväl en direkt påverkan som indirekt och då främst kopplat till den sociala säkerheten.

### **ANVÄNDNINGEN AV ”TRYGGHET” – AKTIVISTISKA UTGÅNGSPUNKTER**

Begreppet ”trygghet” används väldigt sparsamt i beredningens rapport. Det konstateras att Sverige genom globaliseringen både påverkas av och själv påverkar andra. Man exemplifierar detta genom mänskliga och ekonomiska kontakter samt flödena av information, varor, kapital och tjänster. Genom att trygga dessa kontakter och flöden anser beredningen att Sveriges intressen värnas. Det är alltså frågan om främst ekonomisk trygghet samt i viss mån social. Beredningen för även ett resonemang kring försörjningsproblematik och lyfter fram energiområdet. Samtliga led i staternas energiförsörjning anses vara strategiskt viktiga och därmed av säkerhetspolitisk betydelse. Resonemanget antyder implicit att även Sverige har ett strategiskt behov av trygga sin energiförsörjning.<sup>24</sup>

Under rubriken ”Energi- och råvaruförsörjning” kopplar beredningen energi till säkerhet och menar att kopplingen är mångfacetterad. Det moderna samhällets energiberoende anses medföra sårbarheter men beredningen kopplar även kontrollen av energitillgångarna samt distributionen av energin som viktiga inslag vilket även i detta fall implicit antyder Sveriges behov av trygghet vad gäller energiimport. Förutom energi tar beredningen i detta sammanhang upp flöden av råvaror, komponenter och kunskap. Dessa flöden anses vara sårbara vilket kopplas till bland annat störningar, bojkotter, prisändringar och tullar. Det rör sig således i hög grad om Sveriges behov av närvaro av något önskvärt, det vill säga trygghet.<sup>25</sup>

Kopplat till byggandet av gasledningen *Nord Stream* i Östersjön konstaterar beredningen att ledningen är ett steg i att trygga tillförseln av energi till Europa. Beredningen använder även begreppen ”försörjningstrygghet” och ”leveranssäkerhet” i detta resonemang.<sup>26</sup>

Beredningen går även utanför Sverige i sin användning av begreppet ”trygghet”. Befolkningens sociala otrygghet i Ryssland är ett sådant exempel. Beredningen ser även med oro på de långsiktiga konsekvenserna av främst Kinas och USA:s agerande i Afrika och Mellanöstern för att öka sitt inflytande på handel

24 *Säkerhet i samverkan*, s. 10–13.

25 *Ibid*, s. 15–16.

26 *Ibid*, s. 42–43.

och råvaruhantering. Olja och mineraler pekas ut som särskilt angelägna råvaror och underförstått är det den framtida svenska tillgången på dessa strategiska resurser som ligger bakom beredningens oro.<sup>27</sup>

*Sammanfattningsvis* understryker beredningen alltså explicit betydelsen av den ekonomiska tryggheten i sin analys. Det gäller främst energiförsörjningen och tillgången till andra strategiska råvaror. Beredningen betonar dessutom Sveriges behov av sociala och politiska kontakter med omvärlden.

### **ANVÄNDNINGEN AV ”VÄRDEN” – NORMATIVA UTGÅNGSPUNKTER**

Begreppet ”värde” ges halva utrymmet i ett kapitel om två sidor. Det ges emellertid ingen djupare definition och något substantiellt resonemang förs egentligen inte. Beredningen konstaterar kort att Sverige värnar om grundläggande värden både hemma och utomlands. Beredningen ser det dessutom som en skyldighet att inte bara värna utan även skydda och försvara Sveriges värden och att denna plikt uppfylls genom aktivt deltagande i internationell krishantering. Kunskap om andra kulturers värderingar anses bidra till säkerheten och understryker att begreppet inte är att betrakta som universellt. De värden som trots allt nämns, utan att för den skull explicit kopplas till begreppet, är demokrati och mänskliga rättigheter.<sup>28</sup>

Beredningen anser att demokratins utbredning och den ökade respekten för mänskliga rättigheter, bland annat ökad närvaro av svenska värderingar på den strukturella nivån, bidragit till det minskade antalet större konflikter runt om i världen.<sup>29</sup>

I sitt resonemang kring organiserad brottslighet och korruption menar beredningen att detta utgör ett hot mot den ekonomiska och politiska ordningen inte bara nationellt utan även i ett internationellt sammanhang. Ytterst sägs samhällets värderingar och funktionalitet vara hotade. Detta understryks genom konstaterandet att organiserad brottslighet och korruption utgör ett hinder för en väl fungerande demokrati och marknadsekonomi samt ett rättsstatligt samhällssystem. I sin analys berör beredningen således såväl värden som sårbarhet. Av beredningens resonemang kopplat till terrorism framgår indirekt att värnandet av rätts säkerheten samt respekten för folkrätt och mänskliga rättigheter, det vill säga värdegrunden, inte får åsidosättas i kampen mot terrorism.<sup>30</sup>

Beredningen anser att det finns en övergripande värdegemenskap mellan Europa och USA men exemplifierar även skillnaderna som kommer till uttryck

---

27 *Säkerhet i samverkan*, s. 16 & 33.

28 *Ibid*, s. 10.

29 *Ibid*, s. 12.

30 *Ibid*, s. 18–21.

i bland annat synen på dödsstraff, rättssäkerhet, Kyotoavtalet samt invasionen av Irak. Implicit visar beredningen på den heterogena värdegemenskapen inom Europa och lyfter fram de bilaterala förhållandena mellan USA å ena sidan, och Frankrike respektive Tyskland å den andra. Beredningen återkommer till detta och menar att eftersom EU kommit att omfatta allt fler kulturer och perspektiv understryker detta vikten av reformering av unionen. Trots den konstaterade olikheten poängterar beredningen betydelsen av de gemensamma grundläggande värderingarnas roll för EU:s utvidgning och integration. Europakonventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheter anses av beredningen vara ett konkret uttryck för den europeiska värdegemenskapen. Beredningen anser samtidigt att EU har en viktig roll för att värna medlemsstaternas värden. Beredningen anser vidare att den betydande värdegemenskapen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige bidragit till att stabiliteten och samarbetet i Norden och Östersjöregionen i dag är på en tidigare aldrig skådad nivå. Likheter i politiskt, historiskt, kulturellt och språkligt hänseende anses bidra till detta. Estland, Lettland och Litauen sägs stå Norden nära i dessa avseenden.<sup>31</sup>

Försvarsmakten är enligt beredningen ett säkerhetspolitiskt instrument som bidrar till Sveriges förmåga att upprätthålla grundläggande värden. Beredningen anser att ett militärt försvar som verkar tillsammans med andra utanför Sverige är ett centralt värde i sig.<sup>32</sup>

*Sammafattningsvis* är alltså fokuseringen på ”värdegemenskap” framträdande i beredningens resonemang. Beredningen är emellertid inte konsekvent i alla avseenden och betraktar till exempel värdena såväl homogena som heterogena. Det som beredningen betonar är demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprinciperna, det vill säga politiska, individrelaterade och juridiska relationer.

### **ANVÄNDNINGEN AV ”INTRESSEN” – HOLISTISKT FÖRHÅLLNINGSSÄTT**

Begreppet ”intresse” ges andra halvan av utrymmet i ett kapitel om två sidor. Vilka Sveriges intressen är uttrycks emellertid inte explicit i någon större omfattning. Värnandet, skyddandet och försvarandet av kontakter och flöden kopplas inte enbart till värden utan även till Sveriges intressen. Det som unikt uttrycks kopplat till intressen är däremot betydelsen av att upprätthålla och utveckla bi- och multilaterala relationer och strukturer. Ett starkt FN-system och välfung-

---

31 *Säkerhet i samverkan*, s. 31, 37–38 & 41.

32 *Ibid*, s. 48–49.

erande relationer med Nato men i synnerhet med EU och de nordiska länderna utpekas klart och tydligt som centrala svenska intressen.<sup>33</sup>

Beredningen skiljer, som vi sett, klart mellan begreppen Sverige och svenska intressen i sitt resonemang kring terrorism. Till skillnad från det förra begreppet så exemplifieras inte vad som anses utgöra landets intressen och därmed presumtiva mål för terroristerna.<sup>34</sup>

Beredningen anser att det är ett starkt samhällsintresse att skydda energiflödena och fungerande internationella energimarknader. Intresset är med andra ord inte enbart statens utan hela samhällets. Av resonemanget framgår köparens beroendeställning och att de aktörer, alltså inte enbart stater, som har kontroll över energiresurserna och därtill hörande infrastruktur förfogar över ett effektivt påtryckningsmedel. Även i detta fall synes trygga energileveranser vara utgångspunkten för beredningens resonemang. Ökningen av de ryska handelsströmmarna i Östersjön och den planerade gasledningen sägs öka de ryska intressena i regionen. Beredningen anser att det ligger i Sveriges intressen att följa denna utveckling samt att verka för att integrera Ryssland i olika regionala samarbeten. Beredningen betonar även att flödena på Östersjön berör vitala ekonomiska intressen för samtliga Östersjöstater och att det ligger i svenskt intresse att övervakning och skydd av sjötransporter och gasledningar kan ske i samarbete mellan Östersjöstaterna. Att trygga energitillförseln sägs vara ett vitalt intresse för samtliga stater i regionen, inte minst för Estland, Lettland och Litauen.<sup>35</sup>

Det är således inte enbart svenska intressen som analyseras i beredningens rapport. I redogörelsen av bedömningarna av situationen i Afrika kommer beredningen fram till att såväl Kina som USA har intressen på kontinenten, inte minst kopplat till dess naturtillgångar. För amerikanskt vidkommande nämns även intressen relaterade till kampen mot terrorism. Även Frankrike och Storbritannien nämns kopplat till Afrika.<sup>36</sup>

På motsvarande sätt skriver beredningen om omvärldens starka intressen i Mellanöstern kopplat till regionens oljetillgångar. Om även Sverige inkluderas i "omvärlden" framgår emellertid inte. Beredningens analys av situationen i Mellanöstern understryker Iraks betydelse för hela regionen. Samtliga grannländer påstås ha intressen i Irak. Iran är emellertid det enda grannland vars intressen tydligt specificeras och det först i en bilaga. Syriens och Saudiarabiens påstådda intressen ter sig mer diffusa.<sup>37</sup>

---

33 *Säkerhet i samverkan*, s. 10–11.

34 *Ibid*, s. 20–21.

35 *Ibid*, s. 15–16, 34 & 42–43.

36 *Ibid*, s. 24 & 67–68.

37 *Ibid*, s. 28–29, 93 & 96–97.



Beredningen fokuserar även på USA:s intressen och konkretiserar vad man anser vara gemensamma amerikanska och europeiska intressen; säkrandet av strategiska flöden, att begränsa spridningen av massförstörelsevapen samt att begränsa terrorismen. Beredningen bedömer att USA:s globala engagemang även framgent kommer att präglas av dess värnande av sina intressen.<sup>38</sup>

EU tillskrivs av beredningen ha en viktig roll för att värna medlemsstaternas intressen. För detta anser beredningen att unionen effektivt måste kunna använda och samordna sina säkerhetspolitiska instrument. Resonemanget berör relationen mellan EU och Nato. Beredningen anser att det inte minst ligger i Nordens intresse att de transatlantiska förbindelserna förblir starka och relevanta för alla inblandade parter. Östersjön och dess utlopp anses av beredningen utgöra vitala intressen för alla Östersjöstater. Intressena sägs vara såväl ekonomiska och säkerhetspolitiska som miljömässiga och utgöra en grund för långtgående samarbeten.<sup>39</sup>

Beredningen använder även begreppet kopplat till individer och tillmäter detta säkerhetspolitisk betydelse. Den ryska politiken påstås i hög grad drivas av personliga intressen. Det som möjligen ligger till grund för beredningens särskilda utpekande av Ryssland i detta avseende är att situationen i Ryssland beskrivs som en statskapitalism som bygger på personliga vinstintressen och med stor korruption.<sup>40</sup>

Avslutningsvis i sin analys konstaterar beredningen att Försvarsmakten är ett säkerhetspolitiskt instrument som bidrar till att värna Sveriges intressen och att Sverige i huvudsak delar dessa intressen med andra länder. Beredningen menar att tillgång av ett svenskt militärt försvar som har förmågan att, i samverkan med andra, verka utanför landets territorium är ett intresse i sig.<sup>41</sup>

I ett fördjupat resonemang som redovisas i bilageform konstaterar beredningen att FN är en arena där medlemmarna agerar utifrån nationella intressen. Särskilt överläggningarna i säkerhetsrådet mellan de fem ständiga medlemmarna har, enligt beredningen, präglats av detta. Ett annat exempel på fördjupat resonemang berör *Shanghai Cooperation Organization* som av beredningen påstås vara en organisation där kinesiska och ryska intressen samverkar med de centralasiatiska republikerna. Ett tredje exempel är resonemanget kring de gemensamma säkerhetsintressena mellan Japan och USA. Ett fjärde exempel är beredningens konstaterande att ”utifrån ett strikt säkerhetsperspektiv för Mellanösterns befolkning är utvecklingen i hela regionen ett vitalt intresse”. För

---

38 *Säkerhet i samverkan*, s. 32, 99, 105 & 106.

39 *Ibid.*, s. 38–41.

40 *Ibid.*, s. 34.

41 *Ibid.*, s. 48–49.

vem det är ett vitalt intresse är emellertid svårt att uttyda. Möjligen ska detta kopplas till resonemanget kring omvärldens intresse för Mellanöstern, särskilt till dess energitillgångar och energileveranserna därifrån.<sup>42</sup>

*Sammanfattningsvis* pekar alltså beredningen ut FN-systemet, de transatlantiska förbindelserna samt de svenska relationerna med Nato, EU och de nordiska länderna som centrala svenska intressen. Det är således främst närvaro av önskvärda politiska strukturer och svenskt inflytande i dessa som beredningen betonar.

### **SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER AVSEENDE SVERIGE**

Beredningen behandlar såväl stats- som sårbarhetsbegreppet sparsamt. De sårbarheter som trots allt finns med i resonemanget berör främst *infrastruktur*, men i viss mån även *befolkningen*, av statens beståndsdelar. Beredningens resonemang kring säkerhetsbegreppet är inte alltid konkretiserat utan snarare generellt hållet. De säkerhetsaspekter som lyfts fram berör i hög grad den *sociala* säkerheten men även den *ekologiska*. Den sistnämnda anses ha såväl en direkt påverkan som indirekt och då främst kopplat till den sociala säkerheten. Resonemanget kring den *ekonomiska* tryggheten är framträdande i beredningens analys. Det gäller särskilt energiförsörjningen men även tillgången till andra strategiska råvaror. Beredningen lyfter dessutom fram Sveriges behov av *sociala* och *politiska* kontakter med omvärlden.

Fokuseringen på ”värdegemenskap” är framträdande i beredningens resonemang. Resonemanget är dock inte konsekvent i alla avseenden i ena stunden är synen på värdena homogen för att i andra stunden vara heterogen. Det som trots allt lyfts fram som centrala delar är demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprinciperna. Det vill säga *politiska*, *individrelaterade* och *juridiska* relationer. Ett starkt FN-system, bibehållna transatlantiska förbindelser och väl fungerande svenska relationer med Nato men i synnerhet med EU och de nordiska länderna utpekas som centrala svenska intressen. Det är alltså frågan om *närvaro av önskvärda politiska strukturer och svenskt inflytande i dessa* som är det som beredningen främst lyfter fram.

Trots beredningens breda ansats synes resonemanget främst utgå från aktivistiska prioriteringar med fokus på att tillgodose olika nationella försörjningsbehov, det vill säga öka tryggheten.

---

42 *Säkerhet i samverkan*, s. 57, 68, 71–72, 81 & 88.

Vilka slutsatser kan då dras av redovisningen i detta avsnitt? Till att börja med verkar beredningen ha haft svårt att definiera vem det är som berörs av omvärldsutvecklingen. Sverige har med andra ord inte alltid stått i fokus.<sup>43</sup>

Inget av de fem behandlade begreppen har av beredningen analyserats i en strikt nationell kontext. Intrycket är snarare att beredningen sökt undvika att utgå från Sverige samtidigt som man ägnat utrymme till att analysera andra staters säkerhet och intressen. Det kan synas märkligt att beredningen kan konkretisera vad man avser med till exempel iranska intressen men inte med svenska.

Vad beror i sådana fall detta på? En förklaring kan vara att den så kallade vidgade synen på säkerhet inneburit att definitionen av säkerhetsbegreppet urholkats. Att sedan intresse- och värdebegreppen används parallellt med säkerhetsbegreppet underlättar inte situationen.<sup>44</sup> Av ovanstående redovisning framgår att säkerhetsbegreppet även inkluderar aspekter av de fyra andra begreppen och att även intressebegreppet delvis överlappar definitionen av de övriga begreppen. Vilka konsekvenser medför då detta? En fråga som osökt bör ställas är huruvida det är rationellt för svenskt vidkommande att stå utanför den internationella sammanslutning som beredningen tillskriver som den ledande krishanteringsorganisationen.<sup>45</sup>

När så gott som samtliga aspekter av sårbarheter, säkerhetsshot, trygghetsbehov, värden och intressen används med prefixen gemensam, kollektiv eller europeisk bör rimligen en konsekvens av beredningens analys vara att också diskutera förutsättningarna för ett svenskt medlemskap i Nato. Ett eventuellt svenskt medlemskap i Nato torde med största sannolikhet kräva en folkomröstning och den politiska ledningen är så pass realpolitiskt medveten att den inte

- 
- 43 I resonemanget kring sårbarhet nämndes till exempel samhällets sårbarhet, ömsesidiga beroenden och gemensamma utmaningar. Beredningen analyserade t.o.m. andra geografiska områdens sårbarhet (Malackasundet). Motsvarande gällde för säkerhetsbegreppet där spännvidden var från kollektiv säkerhet via europeisk säkerhet, regional säkerhet (i bl.a. Norden och Östersjöområdet men även andra regioner) och säkerhet kring samhällsviktiga verksamheter ned till enskilda människors säkerhet. Även kring säkerhetsbegreppet analyserade beredningen andra staters säkerhet bland annat USA:s. Inte heller trygghetsbegreppet användes i en strikt nationell kontext. Sålunda resonerar beredningen kring såväl tryggad europeisk energiförsörjning som trygghet för enskilda stater, bland annat Lettland. Beredningens behandling av värdebegreppet tog också sin utgångspunkt i ett större sammanhang än enbart Sverige varvid begrepp som värdegemenskap och gemensamma värden användes. USA:s nationella värden kontrasterades bland annat Europas. Även intressebegreppet behandlades oprecist. Det var sällan de svenska intressena som ställdes i fokus utan istället omvärldens, andra utpekade staters, samhällets och rent av enskilda individers.
- 44 ”Ett militärt försvar som verkar i samarbete med andra utanför Sverige är ett försvar av våra centrala värden och intressen och ökar vår säkerhet.” *Säkerhet i samverkan*, s. 49.

45 Ibid, s. 38.

STAT	SÄKERHET	TRYGGHET	VÄRDE
Befolkning	Ekologisk	Ekologisk	Individrelaterat
Idé	Ekonomisk	Ekonomisk	Juridiskt
Infrastruktur	Militär	Militär	Politiskt
Institutioner	Politisk	Politisk	Religiöst
Territorium	Social	Social	Socialt

Figur 3.2. Sammanfattning av de svenska prioriteringarna

vågar riskera ett negativt utfall. Om det inte är möjligt de jure på grund av den inhemska opinionen så är det alltid möjligt att verka de facto.

En annan fråga som oundvikligen också infinner sig är om förutsättningarna för att fortsätta den transformering till ett viljestyrt insatsförsvar, som beredningen berör, verkligen finns på plats.<sup>46</sup> Beredningen resonerar kring möjligheterna till prioriterade och efterfrågade militära insatser, men vän av ordning frågar sig hur den svenska politiska ledningen ska kunna prioritera när så gott som samtliga aspekter av sårbarheter, säkerhetshot, trygghetsbehov, värden och intressen analyserats i gemensam, kollektiv eller europeisk kontext och inte i en nationell svensk. Eller är det gemensam, kollektiv eller europeisk vilja och efterfrågan som avses styra nyttjandet av svensk militär förmåga? I sådana fall har vi ytterligare ett argument för att diskutera förutsättningarna för ett svenskt medlemskap i Nato.

Nu tror jag inte man behöver vara så kategorisk i sin analys av beredningens rapport. Ett konstruktivt bidrag skulle istället kunna vara att ta fasta på de prioriteringar som framkommer, företrädesvis implicit, i resonemanget (se figur 3.2). Till att börja med kan definitionerna och användningen av de fem olika begreppen förtydligas. Detta gäller såväl de enskilda begreppen som begreppens relation till varandra. Därefter kan det holistiska förhållningssätt beredningen tycks ha haft tillämpas mer explicit.

De främsta nationella svenska intressena synes vara följande:

1. minska sårbarheterna vad avser främst befolkningen och infrastrukturen.
2. minska osäkerheten genom att förebygga de bakomliggande konfliktorsakerna och då främst de som är av social och ekologisk karaktär.

3. *öka tryggheten* genom att tillgodose olika nationella försörjningsbehov, främst vad avser energi, samt öka, i prioritetsordning, Sveriges politiska inflytande, inom EU, Nato och FN.
4. *öka graden av överensstämmelse* mellan den universella värdegrunden och de svenska preferenserna genom att aktivt påverka den förra främst vad avser synen på demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprinciper.

## Forsvarspolitisk utvalg

Forsvarspolitisk utvalg blev utnämnt genom en kunglig resolution i mitten av augusti 2006. Utvalgets uppdrag var att genom en bred och öppen dialog kring centrala säkerhets- och försvarspolitiska problemställningar bygga vidare på den inslagna moderniseringsprocessen i Forsvaret. Utvalget skulle härvid ha ett fokus på Forsvarets vidare utveckling i perioden 2009–2012 men med ett perspektiv som sträcker sig mot 2020. Av uppdraget framgår att utvalget skulle värdera nationell och internationell utveckling av betydelse för den vidare utvecklingen av Forsvaret varvid särskild vikt skulle läggas vid de finansiella utmaningarna på medellång och lång sikt. Utvalget presenterade sin rapport den sista oktober 2007.<sup>47</sup>

### ANVÄNDNINGEN AV "STAT" – PROTEKTIONISTISKA UTGÅNGSPUNKTER

Redan inledningsvis fastslår utvalget att Forsvaret har ett grundläggande och tidlöst ansvar att skapa säkerhet för staten, befolkningen och samhället. Utvalget synes således betrakta staten dels ur ett helhetligt perspektiv, dels kopplat till befolkningen som dess främsta beståndsdel.<sup>48</sup> I resonemanget kring de grundläggande värdena tas utgångspunkten i staten och dess invånare varvid ett av värdena är kopplat till medborgarna.<sup>49</sup> Utvalget använder sig således av tre olika samlingsbegrepp på enskilda människor: befolkning, invånare respektive medborgare.

Utvalget menar att Forsvarets uppgifter först och främst är riktade utåt, mot andra stater eller aktörer som kränker statens suveränitet eller hotar staten. Utvalget går så långt som att hävda att statens existens traditionellt vilat på förmågan till militärt försvar. Begreppet "stat" är således centralt i utvalgets resonemang.<sup>50</sup>

---

47 *Et styrket forsvar*. Innstilling fra Forsvarspolitisk utvalg, NOU 2007:15 (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2007)

48 *Ibid*, s. 5, 13 & 48.

49 *Ibid*, s. 10.

50 *Ibid*, s. 10.

Utvalget hävdar att Norges välfärd är beroende av ett fungerande internationellt samfund. Om det internationella samarbetet baserat på folkrätten skulle försvagas skulle detta enligt utvalget medföra att Norges sårbarhet skulle öka. Att fysiskt kunna skydda enskilda objekt och gränser anses mot denna bakgrund som betydelsefullt.<sup>51</sup>

Behovet av relevanta norska militära maktmedel kopplar utvalget bland annat till statens förpliktelser att hävda sin suveränitet och sitt territorium.<sup>52</sup> Båda dessa aspekter kan kopplas till beståndsdelens idé, men den sistnämnda aspekten har även en konkret betydelse i just territoriet. Utvalget menar att världen idag står inför en rad olika utmaningar som redan har eller är på väg att få stora konsekvenser på det globala planet. Utmaningarna kommer att i skiftande omfattning påverka olika stater eller områden i samtliga delar av världen och utvalgets uppfattning är att de endast är genom internationella insatser de kan bemötas effektivt.<sup>53</sup>

Kopplat till resonemanget kring det ökade internationella behovet av energi menar utvalget att Norge, såsom energiexportör, står inför olika utmaningar. Det gäller bland annat att infrastrukturen för energiproduktion kommit att bli attraktiva mål för terrorister. Utvalget utvidgar emellertid resonemanget till att omfatta behovet av att skydda infrastruktur i fler situationer där statens existens inte står på spel.<sup>54</sup>

I ett resonemang kopplat till Nordområdet återkommer utvalget till problematiken kring energisäkerhet. Denna gång kopplas inte detta till infrastrukturen utan mer till de norska institutionernas förmåga att motstå pressen från omvärlden att öka produktion eller prospekteringar som inte ligger i linje med de nationella norska behoven.<sup>55</sup>

Utvalget berör även den militärteknologiska utvecklingen och menar att såväl stater som icke-statliga aktörer påverkat framkomsten av asymmetriska strategier. Dessa anses bland annat innebära att inte enbart motståndarens militära stridskrafter utan även dennes civila samhälle kommit att utgöra mål för angrepp. På detta sätt kan således en icke-statlig aktör påverka stater på ett sätt som förr bara existerade i de mellanstatliga relationerna.<sup>56</sup>

I ett fördjupat resonemang kring utvalda aspekter av försvarspolitiken berör utvalget försvarets uppgifter. Kopplat till uppgiften att hävda norsk suverä-

---

51 *Et styrket forsvar*, s. 10.

52 *Ibid*, s. 11.

53 *Ibid*, s. 18–19.

54 *Ibid*, s. 20.

55 *Ibid*, s. 22 & 25.

56 *Ibid*, s. 28–29.

nitet och suveräna rättigheter förtydligar utvalget detta i två steg. I ett första steg anses detta vara att försvara viktiga nationella intressen. I det andra steget anses detta i sin tur vara något som tillhör norska grundrättigheter som stat och att suveränitetshävdandet är något som utövas gentemot andra stater.<sup>57</sup>

*Sammanfattningsvis* berör alltså utvalget samtliga fem av statens beståndsdelar. Möjligen går det att tolka att betoningen av territoriet egentligen handlar om ett förstärkande av suveränitetsaspekter, det vill säga beståndsdelens idé snarare än beståndsdelens territorium. Det går även att tänka sig att betoningen av territoriet ytterst handlar om resurserna på territoriet och inte territoriet i sig självt, det vill säga aspekter av beståndsdelens infrastruktur. En annan tolkning är att den koppling som trots allt görs direkt till infrastrukturen ska ses i ett kortare tidsperspektiv där prioriteringen istället gäller den långsiktiga kontrollen över territoriet. Ytterligare en annan aspekt berör institutionerna som kanske inte ska ses som lika högt prioriterad som övriga beståndsdelar. Möjligen ska detta snarare ses som osäkerhet kopplat till politiska påtryckningar och hot. Jag väljer trots andra möjliga tolkningsalternativ att här ta fasta på betoningen av idé, territorium och institutioner.

### ANVÄNDNINGEN AV "SÄKERHET" – PREVENTIVA UTGÅNGSPUNKTER

Utvalget nämner, som tidigare visats, att skapandet av säkerhet är ett grundläggande och tidlöst ansvar för Forsvaret. Utvalget kopplar detta till staten, befolkningen och samhället men preciserar inte varför denna uppdelning anses vara nödvändig.<sup>58</sup>

Norges säkerhet påverkas enligt utvalget bland annat av stormaktspolitik, klimatförändringar, migration, energisäkerhet, svaga stater och våldsam extremism. Forsvaret ska bidra till "sikkerhet og ivaretagelse av andre norske interesser" menar utvalget och inkluderar sålunda säkerhet i intressebegreppet. Utvalget menar att det ställs stora krav på ett försvar i ständig utveckling för att Norge över tiden ska kunna stå bäst möjligt rustade att möta både de kortsiktiga och de långsiktiga utmaningarna mot norsk säkerhet.<sup>59</sup>

Militärmakt är inte alltid ett relevant medel att tillgå för att möta de säkerhetspolitiska utmaningarna Norge står inför menar utvalget. Det är därför viktigt, fortsätter man, att värdera vilket bidrag försvarets resurser kan och bör ge för att tillvarata norsk säkerhet i ett vidare perspektiv. Något förenklat har utvalget delat in utmaningarna i tre kategorier. Den första kategorin berör en

57 *Et styrket forsvar*, s. 49.

58 *Ibid*, s. 5, 13 & 48.

59 *Ibid*, s. 10–12.

möjlig utveckling mot en ny världsordning med flera starka regionala stormakter, ökad rivalitet dem emellan och försvagade internationella institutioner. Den andra kategorin berör globala utmaningar i form av bland annat svaga stater, interna konflikter, internationell terrorism samt spridning av massförstörelsevapen. Den tredje kategorin berör de utmaningar Norge står inför i sitt närområde och då i synnerhet i Nordområdet.<sup>60</sup>

Samarbetet inom internationella organisationer ges en särskild tyngd i utvalgets resonemang. Väl fungerande organisationer anses vara en förutsättning för fredlig internationell utveckling och för att folkrätten ska råda och utvecklas. Samarbetet anses bidra till att skapa tillit, förutsägbarhet och stabilitet och därmed säkerhet. Utvalget menar att EU fått en allt viktigare roll inte enbart kopplat till utvecklingen inom europeisk säkerhets- och försvarspolitik, utan även för internationell säkerhet. Ett fortsatt norskt samarbete med EU kan, enligt utvalget, innebära att Norge får insyn i beslutsprocesser som är av betydelse för norsk säkerhet.<sup>61</sup>

Kopplat till den internationella kampen mot terrorism menar utvalget att det är viktigt att skapa fred, säkerhet och en bärkraftig utveckling i de områden där terroristerna har en rekryteringsbas. Utvalget för även ett resonemang kring samhällssäkerhet och kopplar detta till situationer då statens existens inte är hotad. Det är då bland annat viktigt att säkra centrala samhällsfunktioner anser utvalget.<sup>62</sup>

Kopplat till resonemanget kring Nordområdet hävdar utvalget att Norges säkerhet står inför en rad utmaningar relaterade till resurserna på kontinentalsockeln och i havsområdena utanför Norge. Utvalget anser att kärnan i det norska engagemanget bör vara att föra en konsekvent och förutsägbar politik. Ytterst menar utvalget att Nato står som garant för norsk säkerhet om utvecklingen skulle komma att leda till mer allvarliga militära konflikter i norr.<sup>63</sup>

Utvalget för även ett resonemang kring säkerheten för de militära styrkor som deltar i internationella operationer. Utvalget lägger stor vikt vid att norska styrkor organiseras i robusta enheter som kan lösa sina uppgifter under skiftande betingelser. Utvalget betonar dessutom behovet av underrättelser. I ett annat sammanhang betonas inte styrkornas men väl personalens säkerhet.<sup>64</sup>

I ett fördjupat resonemang kring utvalda aspekter av försvarspolitiken berör utvalget försvarets uppgifter. Kopplat till uppgiften att säkra nationella

---

60 *Et styrket forsvar*, s. 13 & 23.

61 *Ibid*, s. 15–18.

62 *Ibid*, s. 19–20.

63 *Ibid*, s. 21–22.

64 *Ibid*, s. 29–30 & 47.



beslutsunderlag genom övervakning och underrättelser kopplas detta till förändringar av betydelse för norsk säkerhet och norska intressen. De båda begreppen hålls med andra ord isär varvid det förra främst kopplas till hot från internationell terrorism, norskt deltagande i internationella operationer samt den norska förvaltningen av resurserna i havet.<sup>65</sup>

I ett annat fördjupat resonemang berörs istället uppgiften att bidra till kollektivt försvar av Norge och Nato. I resonemanget används "säkerhet" kopplat till behovet att säkra en trovärdig militär förmåga, att bidra till att hindra att utmaningar mot alliansens säkerhet uppstår respektive behovet av att tillvarata allierades och norsk säkerhet genom att genomföra operationer utanför alliansens traditionella kärnområden.<sup>66</sup>

*Sammanfattningsvis* betonar alltså utvalget starkt de politiska aspekterna av säkerheten. Möjligen bör diskussionen kring institutionernas sårbarhet i föregående avsnitt ses i detta sammanhang. Detta berör den första kategorin enligt utvalgets indelning. Den andra kategorin berör bland annat terroristhotet men även betingelser som anses föranleda eller gynna terrorism medan det tredje berör Nordområdet. Kopplat till situationen i norr så är det inte främst de militära aspekterna som betonas utan de politiska kopplat till förvaltningen av resurserna i havet. De militära aspekterna finns emellertid med i resonemanget. Därutöver berör utvalget i ytterst generella termer aspekter av social och ekologisk säkerhet.

### **ANVÄNDNINGEN AV "TRYGGHET" – AKTIVISTISKA UTGÅNGSPUNKTER**

Att säkerställa den enskilda medborgarens trygghet anses vara ett av Norges grundläggande värden. Utvalget återkommer till detta i resonemanget kring samhällssäkerhet och menar att detta begrepp bland annat inkluderar behovet att tillvarata civilbefolkningens trygghet. Utvalget för i övrigt endast ett begränsat resonemang kring trygghet och kopplar det mer till generella förhållanden än specifikt till Norge. Sålunda menar utvalget att det moderna industrisamhället är starkt avhängigt en rad knappa resurser, inte minst energi. Säker tillgång till energi, energisäkerhet, antas bli mer betydelsefullt de närmaste åren.<sup>67</sup>

*Sammanfattningsvis* behandlar utvalget trygghetsaspekterna ytterst sparsamt. Det som trots allt går att säga är att befolkningens sociala trygghet synes vara viktig i utvalgets resonemang. Resonemanget kring ekonomisk trygghet kopplat till energisektorn bör antagligen enbart betraktas utifrån de indirekta

---

65 *Et styrket forsvar*, s. 49.

66 *Ibid*, s. 52.

67 *Ibid*, s. 10 & 19–20.

kopplingarna till Norge såsom energiexportör och mindre till Norges egna behov av ekonomisk trygghet. Utvalget lyfter dessutom fram Norges behov av politiska kontakter med omvärlden, men detta sker uteslutande i andra sammanhang än kopplat till trygghetsaspekterna.

### **ANVÄNDNINGEN AV ”VÄRDEN” – NORMATIVA UTGÅNGSPUNKTER**

Att skydda och främja de nationella värdena anses vara ett grundläggande och tidlöst ansvar för försvaret. Skyddandet av de nationella värdena anses dessutom vara en nödvändig utgångspunkt för norsk säkerhets- och försvarspolitik. De grundläggande värdena preciseras till att vara att staten och dess invånare dels kan vidareutveckla folkstyret, dels kan säkra lag och ordning, rättsäkerhet, mänskliga rättigheter och trygghet för den enskilde medborgaren.<sup>68</sup>

Norges värden måste kunna säkras även i en framtid präglad av osäkerhet slår utvalget fast och menar att Norge är avhängigt tillgången av betydande militära maktmedel för att kunna tillvarata sina värden. Det värde som särskilt pekas ut är respekten för de mänskliga rättigheterna.<sup>69</sup>

Utvalget återkommer till de mänskliga rättigheterna och anser dessa vara centrala i den politik Norge för gentemot FN och den vikt Norge lägger på FN:s överordnade och globala roll i världspolitiken. Utvalget menar att Norge bör fortsätta stödja åtgärder som syftar till att stärka FN:s militära förmåga. En konkret åtgärd anses vara att Norge ska bidra med manöverenheter, och inte enbart stabsfunktioner, till FN:s militära krishantering.<sup>70</sup> Utvalget menar att världens stater har ett moraliskt ansvar att hindra konflikter och lindra humanitär nöd och kopplar detta till FN-principen ”Responsibility to Protect” som Norge förbundet sig att följa.<sup>71</sup>

Kopplat till resonemanget kring Nordområdet använder utvalget begreppet ”värde” även kopplat till ekonomiska utgångspunkter. Det gäller då värdet av att förhindra miljöförstöringar och bevara fiskbeståndet i norska havsområden.<sup>72</sup>

*Sammfattningsvis* behandlar alltså utvalget flera aspekter av värdebegreppet såsom demokrati och rättsstatsprinciperna. Det enskilda värde som i betonas i synnerhet synes dock vara respekten för de mänskliga rättigheterna. Utvalget betonar således främst individrelaterade men även politiska och juridiska relationer.

---

68 *Et styrket forsvar*, s. 5, 10, 13 & 48.

69 *Ibid*, s. 11 & 23.

70 *Ibid*, s. 17.

71 *Ibid*, s. 19.

72 *Ibid*, s. 22.

### ANVÄNDNINGEN AV "INTRESSEN" – HOLISTISKT FÖRHÅLLNINGSSÄTT

Att skydda och främja de nationella intressena anses även det vara ett grundläggande och tidlöst ansvar för Forsvaret. Värdet av att kunna leva i fred och frihet anges som utgångspunkt för resonemanget kring de norska intressena. Aktivt bidragande till upprätthållande och utvecklande av den internationella rättsordningen, försvara de mänskliga rättigheterna samt styrka mellanstatligt samarbete anges som särskilt viktiga intressen. Samarbetet inom FN pekas ut som speciellt angeläget men även förpliktelserna gentemot andra internationella organisationer, inklusive Nato, och samarbetet med grannstaterna sägs vara av stor betydelse. Forsvaret sägs vara ett konkret uttryck för statsmakternas intressen, målsättningar och prioriteringar i dessa avseenden.<sup>73</sup>

Även de nationella intressena måste, enligt utvalget, kunna säkras i en osäker framtid. Behovet av att ett effektivt samarbete mellan militära och civila verktygsmedel i detta syfte understryks. Utvalget menar att en småstat som Norge har ett särskilt intresse av att den internationella rättsordningen upprätthålls och stärks.<sup>74</sup>

Utvalget resonerar även kring regionala stormakters intressen och ser med oro på en utveckling som skulle kunna leda mot ett multipolärt system med rivalitet och svaga stormaktsintressen för fungerande internationellt samarbete. Rysslands intresse av att upprätthålla ett fungerande FN-system anses vara av speciellt intresse för Norge. Kopplat till detta resonemang menar utvalget att även om Atlantpakten troligtvis kommer att bestå, så är det inte givet att Nato i framtiden kommer att bibehålla sin roll som central säkerhets- och försvarspolitisk organisation. Nato måste, enligt utvalget, anses vara relevant för att medlemsstaterna ska ha intresse av att stötta organisationen även i framtiden. Utvalget berör även EU i sitt resonemang.<sup>75</sup>

Utvalget utvecklar sitt resonemang kring FN, Nato och EU och menar att gemensamt för dessa internationella samarbetsorganisationer är att fokus på medlemsstaternas bidrag till dem har ökat. I synnerhet anses medlemsstaternas militära bidrag till internationella operationer ha fått större betydelse och att detta också utgör grunden för det politiska inflytande medlemsstaterna har i organisationen. Utvalget kopplar detta inflytande till det egenintresse Norge har av utvecklingen inom FN och Nato.<sup>76</sup> Nedanstående citat återger väl utvalgets retorik:

73 *Et styrket forsvar*, s. 5, 10, 13 & 48.

74 *Ibid.*, s. 11 & 23.

75 *Ibid.*, s. 14–16.

76 *Ibid.*, s. 16–17.

Norsk militær deltagelse i slike operasjoner bidrar ikke bare til å håndtere konkrete konflikter og sikkerhetspolitiske utfordringer, men også til å styrke både de internasjonale organisasjonene, og Norges innflytelse i disse.<sup>77</sup>

I ett fördjupat resonemang kring utvalda aspekter av forsvarspolitikken berør utvalget oppgiften att bidra till multinationell krishantering. Utvalget kopplar detta till Norges moraliska ansvar att bidra till internationell säkerhet men även till det norska intresset av att säkra FN:s och Natos fortsatta relevans och handlingskraft samt det norska intresset av en fortsatt utveckling av *NATO Response Force* (NRF). Även här passar ett citat in för att återge logiken:

Norsk deltakelse i internasjonale operasjoner og reaksjonsstyrker er også av stor betydning for Norges anseelse og innflytelse internasjonalt.<sup>78</sup>

I ett annat fördjupat resonemang kring utvalda aspekter av forsvarspolitikken berør utvalget oppgiften att hävda norsk suveränitet och suveräna rättigheter förtydligar utvalget detta i två steg. I ett första steg anses detta vara att försvara viktiga nationella intressen.<sup>79</sup>

I ett tredje fördjupat resonemang berörs istället uppgiften att tillvarata norsk myndighetsutövning. Resonemanget kommer in på Norges ansvar som är knutet till Schengenavtalet. Utvalget menar att det både är ett ansvar och ett norskt intresse att försvarets förmåga till kontroll av resurserna till havs upprätthålls.<sup>80</sup>

Utvalget för även ett resonemang som utgår från andra aktörers intressen av att nyttja Nordostpassagen och Polarhavet till nya sjörutter och strategiska transporter. Dessa intressen kan även komma att beröra rätten till nya fyndigheter av mineraler, olja och gas vilket kompliceras av det oklara läget vad avser jurisdiktionen. Ryssland pekas särskilt ut i detta avseende men även Island, Spanien och Storbritannien anses ha avvikande intressen jämfört med de norska. I sammanhanget använder utvalget begreppen ”intressen” respektive ”ekonomiska intressen” och menar att försvaret har en viktig uppgift att signalera de norska prioriteringarna. Norge bör även, ta fasta på de gemensamma intressena mellan Norge och Ryssland vad avser bland annat ekonomi och miljö i Nordområdet menar utvalget.<sup>81</sup>

---

77 *Et styrket forsvar*, s. 24.

78 *Ibid*, s. 51.

79 *Ibid*, s. 49.

80 *Ibid*, s. 50.

81 *Ibid*, s. 21–23.

I sitt resonemang kring intressen och konsekvenserna för Norge och Forsvaret utgår utvalget inte enbart från stater och organisationer utan även från individer. Forsvarets rekryteringsförmåga kopplas till exempel till individerna på arbetsmarknaden och deras individuella intressen. När det gäller låg-intensiva konflikter förs resonemanget kring mängden involverade parter och deras intressen.<sup>82</sup>

*Sammanfattningsvis* anser alltså utvalget att samarbetet inom FN vara av speciellt intresse men även förpliktelse gentemot andra internationella organisationer, inklusive Nato, och samarbetet med grannstaterna sägs vara viktiga norska intressen. Utvalget menar dessutom att det är ett norskt ekonomiskt intresse att försvarets förmåga till kontroll av resurserna till havs upprätthålls. I grunden synes det centrala norska intresset vara att den internationella rättsordningen upprätthålls och stärks, det vill säga närvaro av önskvärda politiska strukturer, och norskt inflytande i dessa som utvalget betonar.

### **SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER AVSEENDE NORGE**

Utvalget behandlar såväl stats- som sårbarhetsbegreppet i ett brett sammanhang. De aspekter av statens beståndsdelar som särskilt lyfts fram i resonemanget berör främst suveräniteten, det vill säga idén, samt territoriet, men i viss mån även institutionerna.

Utvalgets resonemang kring säkerhetsbegreppet berör i stor omfattning de politiska aspekterna. Möjligen bör diskussionen kring institutionernas sårbarhet ses i detta sammanhang. Till detta kopplar utvalget aspekter av militär säkerhet.

Resonemanget kring trygghet är undanskymd i utvalgets analys. Det som trots allt går att säga är att befolkningens sociala trygghet synes vara viktig i utvalgets resonemang. Diskussionen kring energiförsörjningen bedöms inte handla om Norges egna behov av ekonomisk trygghet. Utvalget lyfter dessutom fram Norges behov av politiska kontakter med omvärlden, men detta görs inte kopplat till trygghetsaspekterna (vilket det enligt min mening går att hänföra till).

Fokuseringen på värdebegreppet är framträdande i utvalgets resonemang. Det enskilda värde som särskilt betonas är respekten för de mänskliga rättigheterna, det vill säga individrelaterade relationer. Utvalget betonar även demokrati och rättsstatsprinciper, det vill säga politiska och juridiska relationer.

Bibehållna transatlantiska förbindelser och välfungerande norska relationer med EU och de nordiska länderna utpekas som centrala norska intressen. Ett starkt FN-system synes dock vara ett speciellt norskt intresse. Det är alltså

---

82 *Et styrket forsvar*, s. 27–29.

frågan om närvaro av önskvärda politiska strukturer och norskt inflytande i dessa som är det som utvalget främst lyfter fram.

Trots utvalgets breda ansats synes resonemanget främst utgå från normativa prioriteringar med fokus på att öka graden av överensstämmelse mellan den universella värdegrunden och de egna preferenserna genom att aktivt försöka påverka den förra.

Vilka slutsatser kan då dras av redovisningen i detta avsnitt? En för Norge mindre fördelaktig tolkning är att Norge är ett självupptaget land med en stark normativ hållning. Mycket av utvalgets resonemang utgår nämligen från suveränitetsaspekter och kontroll över territoriet i allmänhet och resurserna i havet i synnerhet. Man är inom utvalget medvetna om de politiska sårbarheter som finns kopplade till norska anspråk och drar sig inte för att se problematiskt på ifrågasättanden från Nato-allierade som Island, Spanien och Storbritannien. Detta kan motivera att FN och inte Nato lyfts fram som den viktigaste garanten för ett vidmakthållande av rådande internationell ordning. Kopplat till den fjärde antagonisten i detta avseende, Ryssland, ser dock utvalget dessutom potentiella risker för bruk av militära maktmedel vilket motiverar en viktig roll även för Nato.

Mot denna bakgrund är all omvärldsutveckling som skulle kunna leda till en försvagning av FN negativ för Norge. Det kan synas besynnerligt att utvalget inte diskuterar ett norskt EU-medlemskap mot bakgrund av dessa säkerhetspolitiska svårigheter. Till skillnad från FN, som främst brukar politiska medel, och Nato, som främst brukar militära, så inrymmer EU-optionen en möjlighet för Norge att få stöd från en internationell samarbetsorganisation som förfogar över politiska såväl som militära och ekonomiska maktmedel. Naturligtvis är EU:s militära dimension inte lika omfattande som Natos men mot bakgrund av att den hotsituation utvalget beskriver synes EU:s militära muskler vara fullt tillräckliga. I synnerhet när de kombineras med de övriga instrument som unionen disponerar. Dessutom innehar de presumtiva politiska antagonisterna Island, Spanien respektive Storbritannien inte samma ställning inom EU som inom FN, där vetorätten i säkerhetsrådet är den senares yttersta medel.

Vad beror i sådana fall detta på? En förklaring kan vara att rådande internationell ordning tillskriver Norge viktiga rättigheter kopplade till resurserna i havet och på kontinentalsockeln. Så länge FN-systemet fungerar är riskerna för direkta politiska påtryckningar mot olika norska institutioner relativt små. Intill dess Rysslands demokratiseringsprocess stabiliserats kan Norge inte avskrika riskerna för militär konfrontation i Nordområdet. Så länge Nato-systemet fungerar är riskerna för direkta militära påtryckningar från Ryssland mot Norge emellertid relativt små. Ett eventuellt norskt medlemskap i EU torde med största sannolikhet kräva en ny folkomröstning och den politiska ledningen är så pass

realpolitiskt medvetna att de inte vågar riskera ett negativt utfall. Om inte de jure är möjligt på grund av den inhemska opinionen så är det alltid möjligt att verka de facto.

Vilka konsekvenser medför då detta? En aspekt som utvalget med eftertryck resonerar kring är att norskt deltagande med militära förband i internationella operationer inte enbart bidrar till att hantera den specifika konflikten, utan även till att stärka berörda internationella organisationer och norskt inflytande i dessa. Mot bakgrund av ovanstående resonemang är det således viktigt för Norge att delta i operationer ledda av såväl FN som Nato. Hur mycket Norge bör delta i respektive organisations insatser är en första avvägning norska politiker har att ta hänsyn till.

Ett annat problem berör utvalgets koppling mellan det norska deltagandet i internationella operationer och landets internationella anseende. Problemet gäller avvägningen mellan å ena sidan den internationella organisationens behov och, å andra sidan, norska behov av att stärka detta anseende. Norges anseende gäller inte enbart gentemot allierade i Nato utan snarare gentemot andra berörda stater och aktörer i aktuella insatsområden. Den starka hållningen för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatsprinciper kan påverka det norska anseendet i negativ riktning i stater vars ledning inte är intresserade av en dylik utveckling.

Ett tredje problem berör utvalgets uttalade fokus på suveränitet, norskt territorium och Nordområdet. Detta står i starkt kontrast till behovet av att bidra till FN:s och Natos operationer i andra delar av världen. Ytterst kan det röra sig om helt olika behov av militär förmåga.

Så länge de norska intressena i landets närområde kan tryggas med politiska medel genom främst FN-systemet synes detta motivera ett starkare norskt engagemang i FN. Detta engagemang kan komma till uttryck med såväl militära som politiska medel. Risken är emellertid att ett starkt norskt politiskt engagemang för bland annat mänskliga rättigheter kan komma att minska landets anseende i de områden där Norge avser bidra med militära resurser. Risken är dessutom att Norges anseende gentemot de dominerande staterna i Nato kan påverkas negativt om Norges normativa politik går helt eller delvis emot dessa staters intressen. Detta skulle då kunna påverka Norges inflytande inom Nato negativt.

Eftersom det inte går att utesluta att militära medel kan komma att behövas för att trygga de norska intressena i landets närområde är Norge beroende av Natos engagemang i norr. Norge behöver därför inflytande i organisationens olika beslutsprocesser. Detta inflytande kan Norge införskaffa genom att bidra till organisationens krishantering med kvalificerade militära resurser i områden som Nato anser vara relevanta. Detta nyttjande av norska militära medel måste

dock balanseras mot kraven på legitimitet hos den norska befolkningen. I de fall de normativa utgångspunkterna indoktrinerats i allt för stor omfattning torde det vara mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att erhålla allmänhetens acceptans för oinskränkt nyttjande av norsk militär på Natos villkor.

Utifrån ovanstående resonemang kan det tyckas att Norges politiska ledning befinner sig i en paradoxal situation där oavsett hur den agerar så riskerar den att förlora det nödvändiga inflytandet i antingen FN eller Nato. Ett enkelt recept mot detta skulle kunna vara att tona ned den normativa hållningen. En annan lösning skulle kunna vara att, som diskuterats ovan, närma sig EU för att balansera beroendet av de två förra. Utvalget synes trots allt vara inne på den senare lösningen och berör möjligheterna att öka samarbetet med EU, och då inte minst i militärt hänseende. Detta är alltså inte frågan om de jure utan de facto.

Nu tror jag inte man behöver vara så kategorisk heller i sin analys av utvalgets rapport. Ett konstruktivt bidrag skulle istället kunna vara att ta fasta på de prioriteringar som framkommer, företrädesvis implicit, i utvalgets resonemang (se figur 3:3). Till att börja med kan definitionerna och användningen av de fem olika begreppen förtydligas. Detta gäller såväl de enskilda begreppen som begreppens relation till varandra. Därefter kan det holistiska förhållningssätt utvalgets tycks ha haft tillämpas mer explicit.

STAT	SÄKERHET	TRYGGHET	VÄRDE

Figur 3:3. Sammanfattning av de norska prioriteringarna

De främsta nationella norska intressena synes vara följande:

1. *minska sårbarheterna* vad avser främst suveränitetsaspekter, det vill säga idén, men även kopplat till territoriet och ytterst till institutionernas handlingsfrihet.
2. *minska osäkerheten* genom att stärka de internationella samarbetsorganisationerna, och då främst FN kopplat till den politiska säkerheten och Nato kopplat till den militära.
3. *öka tryggheten* genom att tillgodose befolkningens sociala behov samt öka, i prioritetsordning, Norges politiska inflytande, inom FN, Nato och EU.



4. öka graden av överensstämmelse mellan den universella värdegrunden och de norska preferenserna genom att aktivt påverka den förra främst vad avser synen på mänskliga rättigheter, men även vad avser demokrati och rättsstatsprinciper.

## Skillnader, likheter och konsekvenser

Vad avser *Stat* kan konstateras att de protektionistiska utgångspunkterna är helt olika. Detta utesluter emellertid inte att ett fördjupat samarbete kan vara såväl relevant som önskvärt. Sveriges högre grad av urbanisering med ett större antal befolkningskoncentrationer, och dessutom större invånarantal i dessa, samt mer utbygda infrastruktur kan bidra till förklaringen till att dessa områden betonas starkare i Sverige än i Norge.<sup>83</sup> Stora befolkningskoncentrationer och beroenden av infrastruktur innebär samtidigt stor sårbarhet vid till exempel terroristattacker eller naturkatastrofer. De militära resurser som erfordras för att kunna hantera dessa utmaningar bedöms främst beröra mark- men även sjöstridskrafterna.

När det gäller hanterandet av naturkatastrofer har försvarsmakterna i de båda länderna sekundära roller. Det är då frågan om att stödja civila myndigheter med resurser i form av personal och materiel. De frivilliga försvarsorganisationerna, främst hemvärnet, bedöms ha en viktig roll att fylla i detta sammanhang. Eftersom stöd till samhället i regel inte kräver bruk av vapen, bedöms förutsättningarna för ett nyttjande av de frivilliga försvarsorganisationernas resurser över nationsgränsen vara mycket stora. Eventuellt försvårande omständigheter, såsom till exempel personalens bärande av militär uniform, bedöms som relativt enkla att åtgärda.

I vissa fall kan det dock vara relevant med bruk av vapen. Det kan då till exempel röra sig om skydd och bevakning av kritisk infrastruktur mot till exempel terroristattacker. I de fall infrastrukturen är gemensam för de båda länderna, såsom till exempel malmbanan mellan Kiruna och Narvik, finns det ytterligare

---

83 Statistiska Centralbyrån (SCB) definierar en tätort som en sammanhängande bebyggelse med högst 200 meter mellan husen och minst 200 invånare. Sverige hade år 2004 20 tätorter med mer än 50 000 invånare och 84 % av befolkningen bodde i tätort. Se SCB:s Statistiska meddelanden, MI 38 SM 0601, Tätorter (Stockholm: SCB, 2006). Norge hadde samma år endast nio *tettsteder* av motsvarande storlek medan 77 % av befolkningen bodde i tätort. Se ”De fire storbyene tar halve veksten” (Statistisk sentralbyrå [online 2008-09-17]). Vad avser infrastruktur kan järnväg användas för att exemplifiera påståendet. År 2005 uppgick godstranporterna på det svenska järnvägsnätets dryga 11 000 kilometer till 21,6 miljarder tonkilometer medan endast 3,4 miljarder tonkilometer transporterades på det norska järnvägsnätet. Se *Godstrafik på järnväg*, Intressegrupp järnväg, augusti 2006 (Godstransportrådet [online 2008-09-17]) och ”Vekst i transportarbeidet” (Statistisk sentralbyrå [online 2008-09-17]).

incitament för fördjupat militärt samarbete inom ramen för det militära stödet till samhället.

Vad gäller skydd mot terrorism så kan en försvårande omständighet utgöras av de båda ländernas olika lagstiftningar. Bedömningen är att norsk militär, med dagens lagar, i större utsträckning kan nyttjas för att bekämpa terrorister på norskt territorium än vad svensk militär kan på svenskt territorium. Detta utesluter inte ett fördjupat militärt samarbete kring anti- och kontraterrorism på norskt territorium kan komma tillstånd relativt omgående. Det norska försvarets större roll i bekämpning av terrorism kan förmodligen härledas till resone-mangent kring suveränitetsaspekter nedan.

En möjlig förklaring till Norges betoning av suveränitetsaspekter kan ligga i att medan Sveriges naturresurser såsom skog, malm och vattenkraft är landbundna så återfinns de norska resurserna, olja, gas och fisk, till havs. Civila resurser att bekämpa terrorism till havs bedöms som ytterst begränsade vilket kan förklara den norska militära rollen i detta sammanhang.

Enligt FN:s havsrättkonvention har varje kuststat rätt att fastställa sitt territorialhav ut till en gräns av högst 12 nautiska mil från en fastställd baslinje. Kuststaten har suveränitet över sitt territorialhav. Dess ekonomiska zon ligger utanför territorialhavet och får inte ha en utsträckning utöver 200 nautiska mil från baslinjen. En kuststat har enbart vissa specificerade suveräna rättigheter i sin ekonomiska zon såsom att utvinna och förvalta naturtillgångarna. Samtidigt är samtliga stater tillförsäkrade de fria havsrättigheterna, vilket bland annat innefattar fri sjöfart och överflygning samt utläggande av kablar och rörledningar.

Det är mycket möjligt att Norge i närtid kan komma att utsättas för politiska påtryckningar från EU kopplat till EU:s intressen och Norges ekonomiska zon.<sup>84</sup> Sveriges medlemskap i EU kan härvid utgöra en mycket viktig tillgång för Norge. Svensk solidaritet gentemot Norge kan uppvisas genom diplomati, men även mer påtagligt genom deltagande med svenska sjöstridskrafter i norsk suveränitetshävdelse i till exempel Norska havet.

Som framgår av FN:s havsrättskonvention så begränsas kuststatens suveränitet över dess ekonomiska zon bland annat av andra staters rätt till utläggande av rörledningar. Ett sådant exempel som berör Sveriges ekonomiska zon i Östersjön är det rysk-tyska projektet Nord Stream.<sup>85</sup> Norsk solidaritet gende-

---

84 Se till exempel *Climate Change and International Security*, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, S113/08 (Brussels: European Commission, 2008), s. 8.

85 Se till exempel *Pressmeddelande från Miljödepartementet 21 december 2007* (Stockholm: Regeringskansliet 2007).

mot Sverige kan även den uppvisas genom diplomati, men också mer påtagligt genom deltagande med norska sjöstridskrafter i svensk suveränitetshävdelse i Östersjön.

Konsekvenserna av ovanstående resonemang kopplat till förutsättningarna för ett utvecklat norsk-svenskt militärt samarbete är att det egentligen inte finns något krav på sammanhållen operativ förmåga. Snarare är det samarbete kring territoriell verksamhet vad avser stöd till samhället, funktionell verksamhet vad avser terroristbekämpning (anti- och kontraterrorism) samt sjöoperativ verksamhet vad gäller bland annat havsövervakning och suveränitetshävdelse.

Även vad avser *Säkerhet* kan konstateras att de preventiva utgångspunkterna är olika. Inte heller detta utesluter emellertid att ett fördjupat samarbete kan vara såväl relevant som önskvärt. Det främsta nationella svenska intresset i är kopplat till att förebygga de bakomliggande konfliktorsakerna av social respektive ekologisk karaktär. De senare torde i första hand beröra andra säkerhetspolitiska instrument än de militära.

Det går dock inte att utesluta militära insatser till följd av ekologiska händelser. Det kan till exempel röra sig om humanitära insatser i anslutning till hungersnöd vid svår torka, evakueringsoperationer efter en omfattande översvämning och räddningsinsatser efter en jordbävning eller omfattande nederbörd. I samtliga dessa fall torde dock de militära resurserna vara relativt små i förhållande till den totala insats av resurser som erfordras. De militära resurserna torde dessutom vara starkt kopplade till de civila insatserna. Förutom de direkta humanitära aspekterna torde denna typ av insatser ha till syfte att förhindra att situationen utvecklas till sociala och/eller politiska motsättningar som i sin tur skulle kunna eskalera ytterligare.

De bakomliggande konfliktorsakerna av social karaktär kan dock komma att involvera militära resurser i annan omfattning, till exempel inom ramen för olika internationella samarbetsorganisationerna freds(åter-)byggande insatser. Det kan här röra sig om till exempel stabiliseringsoperationer, rekonstruktion av ett lands säkerhetsorganisationer samt *counterinsurgency*. Även denna typ av militär verksamhet måste ses inom ramen för en insats som inkluderar mer omfattande civila resurser. De militära resursernas främsta syfte torde vara att möjliggöra andra instruments närvaro och verksamhet i återuppbyggandet av en sönderfallen eller intervenerad stat. Ytterst kan det handla om att förhindra att en social situation som underlättar olika terroristorganisationers rekrytering uppstår.

Det främsta nationella norska intresset är kopplat till att minska osäkerheten genom att stärka de internationella samarbetsorganisationerna. Eftersom dessa organisationer genomför en rad olika kris- och konflikthanterande, men även kris- och konfliktförebyggande åtgärder, erfordra de att enskilda stater till-

handahåller olika typer av resurser, militära såväl som civila. Förebyggandet av konflikter, inte enbart de med social och ekologisk konfliktorsak, inkluderar således ett brett spektrum av resurser (*comprehensive approach*).

Ovanstående resonemang innebär att ett deltagande inom ramen för en eller flera internationella samarbetsorganisationers förebyggande av bakomliggande social och ekologisk konfliktorsak bidrar till att tillgodose norska likväl som svenska nationella intressen. Vad ska då det norsk-svenska samarbetet inriktas mot i detta avseende? Ett sekundärt norskt intresse är kopplat till hot från terrorister. Mot bakgrund av detta synes ett fördjupat militärt samarbete länderna emellan i detta avseende främst ha att utgå från att stärka de internationella samarbetsorganisationerna förebyggande förmåga. Detta innebär med andra ord en förmåga till terroristbekämpning (anti- och kontraterrorism) utanför såväl norskt som svenskt territorium.

För att gå ett steg längre i resonemanget och dessutom koppla samman detta med de aktivistiska utgångspunkterna skulle en bakomliggande strategi kunna vara att ju fler konflikter som kan förebyggas och ju fler organisationer som kan stärkas desto bättre.

Även vad avser *trygghet* och de aktivistiska utgångspunkterna är dock de norska och svenska tankebanorna olika. Det främsta nationella svenska intresset i detta avseende är kopplat till att öka tryggheten genom att tillgodose olika nationella försörjningsbehov, främst vad avser energi. Detta intresse kan tillgodoses genom handelsavtal mellan Norge och Sverige. Militärt kan detta sedan leda till åtgärder för att skydda den infrastruktur som omfattas av avtalet, till exempel plattformar och pipelines till havs, terminaler vid kusten och distributionsnät på land.

Norge kan emellertid inte ensamt tillgodose Sveriges samtliga importbehov. Dessutom är Norge inte självförsörjande inom samtliga områden. Det som förenar de båda länderna är beroendet av en fungerande världshandel. Detta innebär bland annat att även om inte de skandinaviska länderna är beroende av energi från Mellersta Östern så är deras marknader det. Det är med andra ord frågan om ett indirekt beroende.

Detta indirekta beroende gäller inte enbart själva råvarokällorna utan även de globala handelsvägarna som förbinder olika naturtillgångar, produktionsfaciliteter och marknader. Eftersom en betydande del av dessa transporter sker sjövägen bedöms de marina stridskrafterna ha en mycket viktig roll att fylla. Detta behöver inte nödvändigtvis innebära att dessa stridskrafter utformas på bredden, det vill säga med samtliga funktioner från amfibieförband via undervattens- och ytstridsfunktioner till minröjning. Detta innebär heller inte att Norge och Sverige ensamma ska skydda de globala *Sea Lines of Communication* (SLOC). Slutsatsen är att skandinaviska nischkapaciteter bör bidra till ett multinationellt

engagemang att gemensamt hålla de internationella sjövägarna öppna. Detta synsätt medför bland annat att Malackasundet, Hormuzsundet och Panamakanalen är vitala även för Norge och Sverige.

Ett annat intresse som förenar de båda länderna är kopplat till att öka det nationella politiska inflytandet inom de internationella samarbetsorganisationerna EU, FN och Nato. Trots att såväl prioriteterna som förutsättningarna skiljer sig länderna emellan bedöms ett fördjupat norsk-svenskt militärt samarbete i detta avseende främst ha att utgå från att stärka det politiska inflytandet inom EU, FN och Nato.

Eftersom konfliktförebyggandet kräver ett brett spektrum av resurser och eftersom *både* Norge *och* Sverige samtidigt önskar bidra till hanterandet, inte minst för att vinna inflytande i de internationella samarbetsorganisationerna, kanske Norge och Sverige ska undvika att bidra med likartade resurser. Detta skulle till exempel kunna innebära att norska civila resurser koordinerades med svenska militära, och vice versa, för att skapa skandinavisk ”comprehensiveness” i så många insatser som de skandinaviska resurserna mäktar med.

Det är inte tu tal om annat än att det innebär ett större inflytande på den operativa nivån ju större resurser det enskilda landet bidrar med. En bataljon väger med andra ord tyngre än ett kompani. Detta innebär att gemensamt norsk-svenskt organiserade bataljoner istället för enskilt uppträdande nationella kompanier är att eftersträva. I vissa fall kan det rent av vara så att ett norsk-svenskt samarbete erfordras för att överskrida den kritiska nivå en viss verksamhet kräver. Både Norge och Sverige kan till exempel var för sig ha för få kvinnliga officerare för att över tiden kunna organisera rena kvinnliga observatörsteam. Tillsammans skulle dock resurserna kunna räcka för att permanent kunna ha norsk-svenska team insatta eller i beredskap. Kopplat till nationella intressen på den storstrategiska nivån är emellertid politiskt inflytande långt viktigare än operativt inflytande. Ökad operativ förmåga får därför aldrig bli ett självändamål.

Även i detta fall synes konsekvenserna av resonemanget kopplat till förutsättningarna för ett utvecklat norsk-svenskt militärt samarbete vara att det egentligen inte finns något krav på sammanhållen operativ förmåga, åtminstone inte på nationell nivå. Snarare är det samarbete kring koordinering av resurserna för att överskrida kritiska nivåer. Dessa kritiska nivåer sträcker sig från minsta organisatoriska enhet (team) hela vägen upp till bataljoner (motsvarande) och civil-militära enheter (comprehensiveness) för att på så många platser och i så många sammanhang som möjligt förebygga bakomliggande orsaker, stärka de internationella samarbetsorganisationerna, samt, inte minst, Norges

och Sveriges inflytande i dessa genom att bidra med en militär-civil förmåga att genomföra bland annat Petersbergsuppgifterna.<sup>86</sup>

Vad avser de normativa utgångspunkterna och *värden* kan konstateras att de båda rapporterna behandlar begreppet och analyserar konsekvenserna på ett så pass snarlikt sätt att de näst intill är identiska. Det främsta nationella svenska intresset bedöms vara att stärka demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprinciperna. Den norska analysen avviker inte från detta synsätt men betonar i synnerhet respekten för de mänskliga rättigheterna. Mot denna bakgrund synes ett fördjupat norsk-svenskt militärt samarbete främst ha att utgå från att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna, det vill säga de individrelaterade relationer.

Ett dilemma i sammanhanget är avvägningen mellan förmågan att genomföra *snabbinsatser* och förmågan att genomföra mer *uthålliga insatser*. Förmågan till snabbinsats gynnar inte enbart den politiska handlingsfriheten i det egna landet, utan skulle även kunna nyttjas till att införskaffa politiskt inflytande.

Tillgången till luftstridskrafter bedöms vara av avgörande betydelse. Därmed inte sagt att dessa nödvändigtvis behöver vara av stridande karaktär (jakt/attack). Tvärtom torde transportflyg med kapacitet och beredskap att snabbt kunna förflytta resurser över stora geografiska avstånd vara mer lämpliga för detta ändamål. De resurser som transporteras behöver inte ens vara skandinaviska för att Norge/Sverige skulle erhålla inflytande, det räcker att flygplanen är det. De militära och/eller civila resurser, självklart även skandinaviska, som skulle kunna behöva förflyttas på detta sätt kan bland annat kopplas till humanitära insatser, räddningsinsatser och evakueringsoperationer.

Det bör understrykas att förmåga att kunna genomföra denna typ av insatser inte enbart ska ses i en internationell kontext. Norges fokus på social trygghet för den egna befolkningen skulle mycket väl gynnas av en skandinavisk förmåga att snabbt förflytta resurser från en del av landet till en annan. Med de stora avstånden mellan rikets kraftcentrum kring Oslofjorden och det allt mer utsatta Spetsbergen är således strategiskt transportflyg en relevant resurs även i den skandinaviska kontexten.

## Slutsatser och utblick

I figur 3.4 nedan sammanfattas de prioriteringar som sammanfaller vid en jämförelse av den svenska beredningens och det norska utvalgets rapporter.

---

86 Petersbergsuppgifterna innefattar humanitära insatser och räddningsinsatser, fredsbevarande insatser och insatser med stridskrafter vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder.

Vad avser *Stat* kan konstateras att de båda rapporterna behandlar begreppet och analyserar konsekvenserna på skilda sätt. De protektionistiska utgångspunkterna är med andra ord olika. Det främsta nationella svenska intresset i detta avseende är kopplat till befolkningens och infrastrukturens sårbarhet medan det främsta nationella norska intresset är kopplat till suveränitetsaspekter. Ett sekundärt norskt intresse är dock kopplat till befolkningens och infrastrukturens sårbarhet. Mot bakgrund av detta synes ett fördjupat militärt samarbete länderna emellan i detta avseende främst ha att utgå från skydd av befolkning och infrastruktur.

Även vad avser *Säkerhet* kan konstateras att de båda rapporterna behandlar begreppet och analyserar konsekvenserna på skilda sätt. De preventiva utgångspunkterna är med andra ord olika. Det främsta nationella svenska intresset i

STAT	SÄKERHET	TRYGGHET	VÄRDE
Befolkning	Ekologisk	Ekologisk	Individrelaterat
Idé	Ekonomisk	Ekonomisk	Juridiskt
Infrastruktur	Militär	Militär	Politiskt
Institutioner	Politisk	Politisk	Religiöst
Territorium	Social	Social	Socialt

Figur 3:4. Sammanfallande svenska och norska prioriteringar

detta avseende är kopplat till att förebygga de bakomliggande konfliktorsakerna av social respektive ekologisk karaktär medan det främsta nationella norska intresset är kopplat till att minska osäkerheten genom att stärka de internationella samarbetsorganisationerna. Ett sekundärt norskt intresse är dock kopplat till hot från terrorister. Mot bakgrund av detta synes ett fördjupat militärt samarbete länderna emellan i detta avseende främst ha att utgå från att stärka de internationella samarbetsorganisationerna förebyggande förmåga kopplat till terroristhotet.

Även vad avser *Trygghet* kan konstateras att de båda rapporterna behandlar begreppet och analyserar konsekvenserna på skilda sätt. De aktivistiska utgångspunkterna är med andra ord olika. Det främsta nationella svenska intresset i detta avseende är kopplat till att öka tryggheten genom att tillgodose olika nationella försörjningsbehov, främst vad avser energi medan det främsta nationella norska intresset är kopplat till att tillgodose befolkningens sociala behov. Ett sekundärt såväl svenskt som norskt intresse är dock kopplat till att öka det nationella politiska inflytande, inom de internationella samarbetsorganisationerna EU, FN och Nato. Även om prioriteten och förutsättningarna skiljer sig

länderna emellan synes ett fördjupat norsk-svenskt militärt samarbete i detta avseende främst ha att utgå från att stärka det politiska inflytandet inom EU, FN och Nato.

Vad avser *Värde* kan konstateras att de båda rapporterna behandlar begreppet och analyserar konsekvenserna på snarlikt sätt. De normativa utgångspunkterna är med andra ord näst intill identiska. Det främsta nationella svenska intresset i detta avseende är kopplat till att stärka demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprinciperna i ett internationellt perspektiv. Den norska analysen skiljer sig inte härvidlag men betonar i synnerhet respekten för de mänskliga rättigheterna. Mot bakgrund av detta synes ett fördjupat militärt samarbete länderna emellan i detta avseende främst ha att utgå från att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna, det vill säga de individrelaterade relationer.

Även vad avser *Intresse* kan konstateras att de båda rapporterna behandlar begreppet relativt lika samt analyserar konsekvenserna på ett än mer likartat sätt. De holistiska utgångspunkterna är med andra ord om inte identiska så i varje fall mycket snarlika. Det mest vitala svenska intresset utifrån ett holistiskt perspektiv är närvaro av önskvärda politiska strukturer och svenskt inflytande i dessa. Det mest vitala norska intresset skiljer sig inte härvidlag och fokuserar således på norskt inflytande. Eftersom samarbetet med grannstaterna sägs vara viktigt intresse för såväl Sverige som Norge borde förutsättningarna även för ett militärt samarbete vara goda. Förutsättningarna för ett fördjupat norsk-svenskt militärt samarbete i detta avseende synes även i detta fall främst ha att utgå från att stärka det politiska inflytandet inom EU, FN och Nato.

Konsekvenserna av ovanstående resonemang kopplat till förutsättningarna för ett utvecklat norsk-svenskt militärt samarbete är att samarbetet i den skandinaviska kontexten bör inriktas till följande:

- territoriell verksamhet vad avser stöd till samhället
- funktionell verksamhet vad avser terroristbekämpning (anti- och kontra-terrorism)
- sjöoperativ verksamhet vad gäller blant annat havsövervakning och suveränitetshävdelse

I den internationella kontexten bör det norsk-svenska samarbetet leda till att samtidigt och inom ramen för flera olika internationella insatser kunna bidra med följande:

gemensamt organiserade militära och civila resurser för kortvariga insatser, till exempel

- humanitära insatser
- räddningsinsatser



- evakueringsoperationer
- anti- och kontraterrorismoperationer

gemensamt organiserade militära och civil resurser för långvariga insatser, till exempel

- rekonstruktion av annat lands säkerhetsorganisationer
- stabiliseringsoperationer
- *counterinsurgency*-operationer

gemensamt organiserade militära förband för till exempel:

- fredsframtvängande operationer
- fredsbevarande operationer
- sjöoperativ verksamhet utanför Skandinavien vad gäller främst skydd av SLOC

#### UTBLICK OCH VIDARE FORSKNING

De bidragsförslag som listas på föregående sida kan anses vara på en allt för högt aggregerad nivå.<sup>87</sup> Ett viktigt arbete att konkretisera de gemensamma norsk-svenska bidragen återstår alltså. Detta låter sig dock inte alldeles enkelt göras i generella termer, åtminstone inte med denna studie som utgångspunkt. Den fortsatta forskningen bör istället inledas med analys och försök till konkretisering av de nationella intressena. Utgående från det överordnade intresset (att stärka FN, Nato och EU samt öka det egna inflytandet i var och en av dem) bör Norge och Sverige kontinuerligt analysera *vilka* internationella insatser man bör delta i för att även kunna värna andra, underordnade intressen. Behovet av insatsförmåga kan antas vara stort även framgent och såsom varandes småstater förväntar vare sig FN, Nato eller EU att Norge och Sverige ska delta i alla insatser. Var och en av de presumtiva insatserna bör därför värderas gentemot andra nationella intressen som är involverade.

Olika policydokument bedöms kunna bidra till detta. Migrationsverkets rapporter om invandringen till Sverige ger till exempel en vägledning till vilka etniska grupper i det svenska samhället som har kopplingar till konflikter i andra delar av världen. Utrikesdepartementets olika region- och landstrategier kan ge vägledning var svenska offentliga investeringar utomlands planeras de närmaste åren. Exportrådets anvisningar till svenskt näringsliv kan ge motsvarande fing-

---

87 Jag utgår här bland annat från den nivå på vilken de övergripande Petersbergsuppgifterna är formulerade. Se även *Tactical Manual – Volume 1*, NORDCAPS (Kaarina: Kaarina Tasopaino), s. 26–30, avseende exemplifiering av uppgifter inom ramen för de nordiska arrangemangen för PSO-verksamhet.

ervisning vad avser privata investeringar. Det är således rimligt att anta att det skulle kunna gå att kartlägga de nationella intressena mer detaljerat och därmed också möjligt att få en grov uppfattning om *var* internationella insatser i första hand bör inriktas. Dessvärre finns det stora risker att de underrättelseorgan som förväntas bidra med denna typ av analyser är intellektuellt bundna av traditionerna från det kalla kriget då militära hot, inte nationella intressen, var det som stod i fokus. Den vetenskapliga forskningen vid försvarshögskolor och andra försvarsrelaterade forskningsinstitut har här en viktig roll att fylla.

När väl de presumtiva insatserna värderats och prioritetsordning dem emellan klarlagts är frågan med *vad* Norge och Sverige är beredda att delta. Det är här frågan om att i första hand analysera hur enskilda förbandstyper och system kan bidra till att lösa de överordnade strategiska målsättningarna. Det är dock relevant att även värdera vilka förband/system som kan antas öka dels det strategiska inflytandet ytterligare, dels det operativa inflytandet i själva insatsområdet. Även detta bedöms vara ett relevant forskningsområde och kan inkludera bland annat analyser av konsekvenser för den operativa förmågebredden respektive produktionsförutsättningarna.

Kopplat till vad-frågan bör analysen även svara på *hur*. Den första hur-frågan är av politisk-strategisk natur och berör huruvida det norsk-svenska bidraget ska bestå uteslutande av militära resurser eller om det är önskvärt att även inkludera andra maktmedel. Den andra hur-frågan är av operativ natur och berör bland annat utformandet av nationella insatsregler. Hur-frågorna berör således utformandet av alternativa nationella strategier på strategisk och operativ nivå samt samspelet dem emellan.

Ordningen mellan vilka-, vad- och hur-frågorna borde kunna vara föremål för fortsatt forskning i sig. Forskning kring opinion kan till exempel ge vid hand att utrymmet för alternativa strategier är ytterst begränsat vilket i sin tur kan leda till begränsningar i utfallen på de andra två frågorna.

Min förhoppning är att denna studie påvisat behovet av fortsatt forskning kring nationella intressen och den inverkan de har på utformandet av strategier för nyttjandet av det militära maktmedlet.

# BEGREP, GRUNNLAG OG FUNKSJONER

---

av Ole Anders Øie

## Innledning

Hvordan vet vi om Norge og Sverige har krigføringsevne til å operere sammen i felles oppdrag? For å kunne få effekt av den norsk-svenske mulighetsstudien synes spørsmålet å være viktig. Tidligere sikkerhetspolitiske skillelinjer mellom Norge og Sverige er i dag omgjort til en arena av muligheter for samarbeid, basert på en erkjennelse av å ha flere felles sikkerhetsutfordringer.

Militært samarbeid mellom Norge og Sverige tvinger seg frem som en forutsetning og en nødvendighet for å mestre usikkerheten knyttet til omgivelsene. I tillegg til at utviklingen er problemdrevet, viser initiativene fra forsvarsjefene at også utviklingen er mulighetsdrevet. Samarbeidet kan sees på som en samarbeidsordning mellom relativt likestilte militære organisasjoner, som på fagspråket omtales som *joint ventures*. For det norske og svenske forsvaret betyr det at man slår sammen sine ressurser for at de skal kunne utføre oppgaver som er umulige for hver enkelt av dem alene.

I tillegg er flernasjonalt samarbeid i ferd med å bli en forutsetning for å kunne oppnå operasjonell innflytelse i de operasjonene man deltar i. Disse operasjonene som vanligvis gjennomføres innen rammene av Nato, EU eller FN eller som operasjoner av typen *Coalition of the Willing*, vil kreve styrker med en høy grad av *interoperabilitet*.<sup>1</sup> En viktig forutsetning for samarbeid er med andre ord interoperabilitet. Mest grunnleggende og overordnet handler dette om at landene har lik forståelse av hvordan militære styrker anvendes. *Hensikten* med studien er å *beskrive* og *sammenligne* den norske og svenske forståelsen av bruken av militære styrker. Siktemålet er å gi en kvalifisert bedømming av hvilke implikasjoner dette har for interoperabiliteten mellom Norge og Sverige med tanke på løsning av militære oppdrag. Med dette som bakgrunn vil studien besvare følgende spørsmål:

1. Hva er den norske forståelsen av bruken av militære styrker?
2. Hva er den svenske forståelsen av bruken av militære styrker?

---

1 M. Codner, *Hanging Together: Military Interoperability in an Era of Technological Innovation* (London: RUSI, 2004), s. 19–20.

3. Hvilke ulikheter og likheter finnes mellom den norske og svenske forståelsen av bruken av militære styrker, og hva er mulige konsekvenser av disse?

Det understrekes at det med den norske og svenske “forståelse av bruk av militære styrker” menes slik den kommer til uttrykk i noen sentrale offisielle dokumenter.<sup>2</sup> En sammenligning av datamaterialet som er samlet inn for å svare på de to første spørsmålene bidrar til å svare på det siste spørsmålet.

Det som skal analyseres er *begrep*, *grunnlag* og *funksjoner* som er vesentlige parametre innen doktriner. *Begrep* er kategorisert etter tyngdepunkt, vitale punkter, operasjonslinjer og sekvensering; *grunnlag* gjennom variablene manøverkrigføring, NbF og effektbaserte operasjoner; og til slutt *funksjoner* ved hjelp av variablene kommando, informasjon og etterretning, ildkraft, manøver, beskyttelse og logistikk.

I studien utgjør *kvantitativ* tilnærming (måling av antall ord) et av de aspektene jeg er interessert i. Det har imidlertid i gjennomføringen av studien vist seg problematisk å gjennomføre en kvantitativ sammenligning av parametre funksjoner fordi jeg ikke har vært i stand til å finne en eksakt definisjon av funksjoner. Dette bidro til at jeg valgte bort å gjennomføre en kvantitativ tilnærming for parametre funksjoner.

## Den norske forståelsen av bruken av militære styrker

Hensikten med dette kapitlet er å svare på spørsmålsstilling 1 – hva den norske forståelsen av bruken av militære styrker er. Det empiriske grunnlaget presenteres i en logisk rekkefølge under hver av de valgte parametrene *begrep*, *grunnlag* og *funksjoner*. Det vil si at datamaterialet fra det militærstrategiske nivået behandles før datamaterialet fra det operasjonelle nivået. Dette arbeidet vil bidra til å kunne gi en objektiv vurdering av hvilke implikasjoner doktriner har på interoperabiliteten mellom Norge og Sverige med tanke på løsning av militære oppdrag.

### BEGREP – TYNGDEPUNKT, VITALE PUNKTER, OPERASJONSLINJER OG SEKVENSERING

I det militærstrategiske dokumentet *Styrke og relevans* brukes begrepet *tyngdepunkt* i forbindelse med kapitlet som omhandler Norges sikkerhetspolitiske handlingsrom. Her poengteres det at Norges strategiske posisjon i stor grad er

2 De svenske dokumentene er *Militärstrategisk doktrin* og *Doktrin för gemensamma operationer* (Stockholm: Försvarsmakten 2005). De norske dokumentene er *Styrke og relevans – Strategisk konsept for Forsvaret* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2004) og *Forsvarets fellesoperative doktrine*.

bestemt av en maktpolitisk struktur der Nato, USA, EU og Russland utgjør de viktigste tyngdepunktene.<sup>3</sup>

I *Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD)* defineres begrepet som “det som gir en aktør den overordnede kraft og styrke som er avgjørende for at han skal nå egne målsettinger eller kunne hindre andre i å nå sine. Normalt er tyngdepunktet formulert som et substantiv”.<sup>4</sup> I doktrinen fremgår det at forståelsen vil bidra til å gjøre tyngdepunktsbegrepet mer anvendelig ved at det blir situasjonsbetinget og knyttet til måloppnåelse. Derimot blir Natos definisjon på tyngdepunkt i *FFOD* definert som “... de evnene og egenskapene, eller lokalitetene, hvorfra en nasjon, allianse, militær styrke eller annen gruppering får sin handlefrihet, fysiske styrke eller vilje til å kjempe”.<sup>5</sup>

*FFOD* mener Natos betraktninger om tyngdepunkt er noe unøyaktig og vanskelig å bruke i praksis da definisjonen angir et tyngdepunkt enten som en evne, egenskap eller en lokalitet.<sup>6</sup> Doktrinen konstaterer at ambisjonen om å kunne bruke egne styrker mest mulig effektivt med sikte på å bryte motpartens vilje til fortsatt kamp, har bidratt til at det foreligger en rekke abstrakte definisjoner av tyngdepunkt(er). Med dette utgangspunktet gir *FFOD* en slags veiledning for bruk av tyngdepunktsbegrepet med tanke på at det skal være et praktisk verktøy under planlegging og gjennomføring av operasjoner.<sup>7</sup>

I *Styrke og relevans* er begrepet *vitale punkter* ikke omtalt. I *FFOD* omtales vitale punkter som avgjørende punkter. Det poengteres at disse avgjørende punktene utformes som målsettinger i operasjonsplanen, og at kampanjeplanen deles inn i faser der disse målene skal nås.<sup>8</sup> Doktrinen bygger på Nato-definisjonen av begrepet og at den kan finnes innen samtlige domener: det fysiske, det sosiale, det informasjonsmessige og det kognitive. Samtidig konstateres det at begrepet brukes for å beskrive de hendelser som må være vellykkede på veien mot å eliminere, ødelegge eller nøytralisere motstanderens tyngdepunkt. Det sammenlignes med milepæler i et prosjektarbeid.<sup>9</sup>

*Styrke og relevans* omhandler ikke begrepet *operasjonslinjer*. I *FFOD* nevnes begrepet først i kapitlet som omhandler effekttenkning. Der poengteres det at operasjonslinjene er knyttet opp til et overgripende formål.<sup>10</sup> Videre fremgår det at operasjonslinjer i utgangspunktet er en betegnelse på bevegelser i det fy-

---

3 *Styrke og relevans*, s. 19.

4 *Forsvarets fellesoperative doktrine*, s. 176

5 *Ibid.*, s. 183.

6 *Ibid.*, s. 183–184.

7 *Ibid.*, s. 186.

8 *Ibid.*, s. 88.

9 *Ibid.*, s. 165.

10 *Ibid.*, s. 88.

siske domenet.<sup>11</sup> Det vil for det første si å operere på indre linjer, som betyr å operere i sentrum for å holde motstanderen splittet. For det andre vil det si å operere på ytre linjer, som innebærer at man opererer rundt motstanderen som er i sentrum, for å angripe med koordinerte innsatser som rettes mot motstanderen. Videre konstaterer doktrinen at begrepet operasjonslinjer i dag først og fremst omtales som de abstrakte linjene som i tid og rom knytter sammen de vitale punktene med tyngdepunktet i en operasjonsplan.<sup>12</sup>

*Styrke og relevans* har ikke benyttet begrepet *sekvensering*. I *FFOD* brukes ikke begrepet sekvensering, men sekvensiert. Doktrinen bruker begrepet når den forklarer hvordan en effektbasert kampanje er tenkt. En effektbasert kampanje vil ikke være like sekvensiert som den tradisjonelle, men det vil arbeides for å oppnå de avgjørende effektene koordinert.<sup>13</sup>

*Sammenfatningsvis* kan altså følgende konstateres: *Kvantitativt* er det tydelig at tyngdepunkt har en sentral plass i den norske forståelsen. Vitale punkter, operasjonslinjer og sekvensering blir lite omtalt i forhold til tyngdepunkt.

Den *kvalitative* tilnærmingen poengterer at dagens omgivelser er komplekse, og i følge *FFOD* vil dette kreve en bredere forståelse enn Natos definisjon av tyngdepunkt, slik som at tyngdepunktet må være situasjonsbetinget og knyttet til måloppnåelse og ikke bare evne, egenskap eller en lokalitet. Begrepet vitale punkter bygger på Nato-tenkningen, samt at det beskriver de hendelser som må være vellykkede på veien mot å eliminere, ødelegge eller nøytralisere motstanderens tyngdepunkt. Operasjonslinjer er de abstrakte linjene som i tid og rom knytter sammen de vitale punktene med tyngdepunktet for å nå målsettingene. Begrepene tyngdepunkt, vitale punkter og operasjonslinjer blir sett på som praktiske verktøy under planlegging og gjennomføring av militære operasjoner. Sekvensering blir brukt gjennom begrepet sekvensiert, som har samme betydning med tanke på å se hendelsene i rekkefølge. Ordet sekvensiert blir igjen i stor grad erstattet av en svakere form gjennom ordet koordinert i den norske forståelsen.

## GRUNNLAG – MANØVERKRIGFØRING, NBF OG EBO

I *Styrke og relevans* er ikke *manøverkrigføring* omtalt. I *FFODs* innledning fremkommer det at manøverkrigføring og manøverteori utgjorde det teoretiske grunnlaget og at manøvermetoden var doktrinenes operative metode i den tidligere *FFOD* som ble utgitt i 2000.<sup>14</sup> Doktrinen konstaterer at manøverkrigføring

---

11 Det fysiske domenet omfatter de tradisjonelle arenaene for militære operasjoner: land, sjø, luft og verdensrommet. *Forsvarets fellesoperative doktrine*, s. 70–71.

12 Ibid., s. 173.

13 Ibid., s. 88–89.

14 Ibid., s. 10.

og manøverteori ikke er så entydig forskjellige fordi begge begrepene ivaretar den psykologiske dimensjonen, men at: "... manøverkrigføring kan beskrives som den praktiske delen av manøverteorien, hvor det angis et sett av teknikker for hvordan militære styrker skal operere for å bryte ned motstanderens samhold og vilje til fortsatt strid".<sup>15</sup> Hva angår manøverkrigføringens teknikker, vektlegger man i *FFOD* de samme teknikkene som brukes i de alliertes doktriner.<sup>16</sup> Disse er overraskelse, initiativ, oppdragsbasert ledelse, indirekte metode og tempo.

I *FFOD* konkretiseres det at Natos ambisjon har vært å kunne drive manøverkrigføring mot en mekanisert motstander innenfor rammen av krig i stor skala, assosiert med høyintensiv krigføring mot en mekanisert motstander. Utviklingen har vært at Forsvaret de senere år i hovedsak har vært engasjert i operasjoner under konflikter av lavere intensitet. Mot dette bakteppet har det i følge doktrinen blitt hevdet at manøverkrigføring ikke lenger er relevant for Forsvarets operative virksomhet, samtidig med at manøverteorien ikke lenger er gyldig. Selv om det kan synes som andre ikke lenger ser relevansen av manøverteorien, poengterer doktrinen at Forsvaret fortsatt ser på manøverteorien som relevant, og da gjennom begrepene manøvertenkning og manøvermetoden. I doktrinen konstateres det at: "Med begrepene *manøvertenkning* og *manøvermetoden* viderefører Forsvaret manøverteoriens psykologiske utgangspunkt og manøverkrigføringens teknikker i dagens kontekst."<sup>17</sup>

I *Styrke og relevans* fremgår det at militær transformasjon forutsetter en hurtig overgang til et *nettverksbasert forsvar* (NbF). Samtidig fremheves det at NbF innebærer et fokusskifte fra enkeltplattformer (eksempelvis fly eller fartøy), til hva et nettverk av plattformer kan yte og at dette vil kunne knytte sammen militære funksjoner på en fleksibel måte, der informasjon kontinuerlig samles inn, gjøres tilgjengelig eller distribueres. Økt situasjonsbevissthet fremgår av doktrinen å ha en sentral plass i tenkningen om nettverksbasert forsvar, og det hevdes at "situasjonsbevissthet er en forutsetning for evnen til å synkronisere handlinger uten at det nødvendigvis foreligger en detaljert plan".<sup>18</sup>

Nettverksorganisering vil i henhold til *FFOD* gjøre de militære styrkene mindre avhengige av hverandre med tanke på fysisk nærhet, og mer robuste ved at informasjonen kan bli lagret på flere steder og distribueres via flere kanaler.<sup>19</sup> Samtidig påpekes det at NbF ikke består av ett felles nettverk som omfatter alle

---

15 *Forsvarets fellesoperative doktrine*, s. 75.

16 *Ibid.*, s. 77–79.

17 *Ibid.*, s. 81.

18 *Ibid.*, s. 95.

19 *Ibid.*, s. 91.

nivåer og som har de samme egenskapene på alle krigsnivåene, men at det dreier seg om ulike nettverk som i større eller mindre grad kan knyttes sammen.<sup>20</sup> Informasjonsstyringen fremgår i *FFOD* som en nøkkel til å oppnå den effektøkningen som nettverksorganisering kan gi.<sup>21</sup>

I *FFOD* brukes begrepet nettverkstenkning i stedet for nettverksbasert forsvaret. Dette skyldes at NbF ikke skal kunne betraktes som en endelig og “riktig” idealtilstand, men at nettverksbasering må forstås som en utviklingsprosess som foregår konstant mellom organisasjon og individ. Derimot vil nettverkstenkning stille krav til alle beslutningstakere på alle nivå; for det første med tanke på å utvikle sjefer og tekniske systemer på en slik måte at beslutninger kan tas på forskjellige nivåer i organisasjonen. Nettopp vekslingen mellom sentralisert og desentralisert ledelse er, som det hevdes i *FFOD*, en av de største utfordringene knyttet til NbF.<sup>22</sup> For det andre vil nettverkstenkning stille krav til å utvikle menneskene, organisasjonen og teknologien for å kunne oppnå størst mulig systemintegrasjon, situasjonsbevissthet og forståelse av sjefens intensjon.<sup>23</sup> Når det gjelder nettverksorganisering, poengteres det i *FFOD* at dette allerede foregår i større eller mindre grad når norske styrker gjennomfører operasjoner,<sup>24</sup> og at dette skal videreutvikles i det norske Forsvaret, men da med eksisterende materiell og organisasjon med visse modifikasjoner.<sup>25</sup>

I *Styrke og relevans* fremgår det at ved hjelp av kunnskap, erfaring, avanserte analyseverktøy og beslutningsverktøy i forbindelse med NbF, kan man i større grad enn tidligere fokusere innsatsen på effekten av en handling – og ikke handlingen i seg selv. Det konstateres at “i sum fremstår evne til å gjennomføre effektbaserte operasjoner som et hovedmål for transformasjon av Forsvaret”.<sup>26</sup>

I *FFOD* konstateres det at begrepet *effektbaserte operasjoner* (EBO) oppsto på 1990-tallet, som en reaksjon på at det i militære operasjoner ble lagt mer vekt på selve innsatsen, bekjempningen av målene, enn på resultatene. Effektbasert tilnærming til operasjoner (EBTO) er en videreutvikling av det opprinnelige EBO, der Nato har hatt et generelt fokus utover det teknologiske. Det poengteres i *FFOD* at Forsvaret vil benytte seg av den effekttenkningen som ligger til grunn for både EBO og EBTO og ikke knytte seg for sterkt til enkelte konsepter,

---

20 *Forsvarets fellesoperative doktrine*, s. 98.

21 Informasjonsstyring omfatter de rutiner, prosesser og systemer for produksjon, lagring og styring av informasjon som støtter organisasjonen og bearbeider den slik at virksomheten kan nyttiggjøre seg den. *Ibid*, s. 98–100.

22 *Ibid*, s. 55–56.

23 *Ibid*, s. 53, 55 & 74.

24 *Ibid*, s. 90.

25 *Ibid*, s. 56 & 90.

26 *Styrke og relevans*, s. 79.



teknologiske nivåer eller prosedyrer. Det vektlegges også at tenkningen vil baseres på en av de tre tilnæringsmåtene som danner det idemessige grunnlaget i Forsvarets operative grunnlag.<sup>27</sup>

I *FFOD* fremgår det at effekttenkningen har tre hjørnesteiner: *Den første hjørnesteinen* er å kunne se egne operasjoner i en større sammenheng, der våre egne operasjoner skal være i tråd med sivile og andre militære instanser. Samtidig må man ha fokus på hvilke effekter man ønsker å oppnå hos motstanderen og øvrige aktører for at politiske og strategiske mål skal oppnås. *Den andre hjørnesteinen* består i å kunne analysere seg selv, motstanderen og andre aktører som komplekse systemer der mange forhold kan påvirke hverandre. *Den tredje og viktigste hjørnesteinen* handler om å se på effektene av en operasjon, og ikke innsats og virkning i seg selv.<sup>28</sup> Det utheves i doktrinen at effekttenkning handler om å velge de metoder og virkemidler som i størst grad gir ønsket effekt med færrest mulig uønskede effekter.<sup>29</sup> Det konstateres i *FFOD* at effekttenkning primært handler om å utvikle en kultur i Forsvaret med individer som forstår og bruker tenkemåten.<sup>30</sup>

*Sammenfatningsvis* kan følgende konstateres: *Kvantitativt* er det tydelig at når det gjelder manøverkrigføring, er det mest sentrale begrepet manøvermetode. Når det gjelder NbF blir begrepet nettverkstenkning brukt i mindre utstrekning enn begrepet NbF, mens effektbaserte operasjoner omtales mest gjennom begrepet effekttenkning.

Den *kvalitative* tilnærmingen poengterer at begrepene manøverkrigføring og manøverteori ikke er så entydig forskjellige, fordi begge begrepene ivaretar den psykologiske dimensjonen. Ulikheten er at manøverkrigføringen kan forstås som den praktiske delen av manøverteorien, som angir et sett av teknikker for å bryte ned viljen til motstanderen. Med begrepene manøvermetode og manøvertenkning viderefører den norske forståelsen manøverteoriens psykologiske utgangspunkt og manøverkrigføringens teknikker til også å gjelde strid på individnivå. NbF er et konsept for å oppnå økt nettverksorganisering, det vil si å bruke Forsvarets ressurser på riktig måte for å oppnå økt fleksibilitet og effekt. Økt fleksibilitet vil kreve et fokusskifte fra enkeltplattformer til hva et nettverk av plattformer kan yte. I den forbindelse konstateres det at det å inneha situasjonsbevissthet vil ha en sentral plass i NbF, slik at man kan skape de nødvendige forutsetninger for å synkronisere handlinger uten en detaljert plan. I stedet for NbF brukes av og til begrepet nettverkstenkning fordi man ønsker at nett-

27 *Styrke og relevans*, s. 53–56.

28 *Ibid.*, s. 53–55, 82–85 & 166–167.

29 *Ibid.*, s. 87.

30 *Ibid.*, s. 89.

verksbasering må forstås som en utviklingsprosess som konstant foregår mellom organisasjon og individ.

Effektbaserte operasjoner har i større grad fokus på effekten av en handling og ikke handlingen i seg selv. I stedet for EBO og EBTO brukes begrepet effekttenkning for å utvikle en kultur i Forsvaret med individer som forstår og bruker tenkemåten, for ikke å knytte seg for sterkt til enkelte konsepter, teknologiske nivåer eller prosedyrer. Effekttenkningen består av tre hjørnesteiner: å se egne operasjoner i en større helhet, å analysere seg selv og andre aktører som systemer, og til slutt å kunne se effektene av en operasjon.

### **FUNKSJONER – KOMMANDO, INFORMASJON OG ETTERRETNING, ILDKRAFT, MANØVER, BESKYTTELSE, LOGISTIKK**

I *Styrke og relevans* fremgår det i kapitlet som omhandler kommandomyndighet og politisk kontroll at effektiv *kommando* og kontroll er avhengig av et nært samspill mellom den politiske ledelse og den fagmilitære ekspertisen. Det poengteres videre at dette krever inngående politisk og militær samordning fordi den politiske ledelsen som oftest vil fatte viktige beslutninger fortløpende og under alle faser av en militær operasjon, eksempelvis slik Norge siden 2003 har hatt det gjennom et integrert forsvarsdepartement med forsvarssjefen og hans stab som en del av departementet.<sup>31</sup>

I *FFOD* betegnes kommando og kontroll som det militære begrepet for planlegging og ledelse av operasjoner. Kommando og kontroll omfavner organisasjonen, prosessene, prosedyrene og systemene som bidrar til at militære sjefer blir i stand til å lede og kontrollere styrkene.<sup>32</sup> Videre fremheves det at kommando og kontroll vektlegger dynamisk interaksjon, sjefens intensjon, delegering av myndighet, valg av kommandoplass og synet på teknologi.<sup>33</sup> Med dette utgangspunktet vil det være av stor betydning at kommando- og kontrollsystemet består av mennesker som har en felles forståelse av det operative grunnlaget, samt at systemet støtter situasjonsbevisstheten og har egenskapene interoperabilitet, robusthet og fleksibilitet.<sup>34</sup> Dette viser at kommando og kontroll vil være fundamentet i all operativ virksomhet hos de norske militære styrkene. Dette underbygges i doktrinen ved at teorier og begreper omkring kommando og kontroll

---

31 *Styrke og relevans*, s. 55–56.

32 *Forsvarets fellesoperative doktrine*, s. 128 & 170.

33 *Ibid.*, s. 130–132.

34 *Ibid.*

beskrives på forskjellige steder, integrert i de kapitlene der det hører hjemme.<sup>35</sup> Funksjonen blir i doktrinen omtalt som både basis- og støttefunksjon.<sup>36</sup>

I *FFOD* brukes betegnelsen etterretning når basisfunksjonen *informasjon* og *etterretning* skal omtales, og beskrives som:

[Det produktet som fremkommer ved] bearbeiding av informasjon og data om andre nasjoner, fiendtlige eller potensielt fiendtlige styrker eller andre aktører, samt områder for faktiske eller potensielle operasjoner. Uttrykket brukes også om den aktivitet som fører frem til produktet.<sup>37</sup>

Det konstateres videre at etterretning også er en nødvendig støtte- og stabsfunksjon for de militære styrkene under oppdragsløsning.<sup>38</sup>

*FFOD* omtaler funksjonen *ildkraft* som innsatsmidler: “alle de innsatserne med dødelige og ikke-dødelige virkemidler som gjennomføres for å påvirke motstanderen.”<sup>39</sup> Doktrinen konstaterer at ild fortsatt er det viktigste virkemidlet både i bruk under direkte bekjempelse og som trussel, selv om det tydelig fremkommer av definisjonen at Forsvaret også utvikler og benytter seg av andre virkemidler enn bare ren ildkraft for å få den ønskede effekten. Basisfunksjonen gikk tidligere under betegnelsen ildkraft.

*FFOD* bruker betegnelsen mobilitet i stedet for *manøver*. Mobilitet fremgår i doktrinen som:

- 
- 35 Dette er billedlig fremstilt i doktrinen slik som vist i figur 4.3 Basisfunksjonen og figur 4.4 Handlingssløyfen, basisfunksjonene og tempo. *Forsvarets fellesoperative doktrine*, s. 73, 78 & 128.
- 36 I *FFOD* vises det til følgende eksempler på støttefunksjoner: sivil-militært samarbeid, informasjonsoperasjoner, etterretning, sikkerhet, logistikk, målutvelgelse, politisk og juridisk rådgivning, finansiering, presse- og informasjonstjenester og personelladministrasjon. Det poengteres at disse funksjonene normalt vil være knyttet til en spesifikk bransje eller bli ivaretatt gjennom en egen prosess i det fellesoperative hovedkvarteret. Støttefunksjoner blir betegnet som viktige når man driver forberedelse til og gjennomføring av fellesoperasjoner. *Ibid*, s. 106.
- 37 *Ibid*, s. 145 & 167.
- 38 Stabsfunksjoner vil si at et hovedkvarters aktiviteter deles inn funksjonelt på tvers av forsvarsgrenene. Nato opererer med ni funksjoner: administrasjon og personell, etterretning, operasjoner, logistikk, planlegging, sambands- og kommandosystemer, doktrine og trening, økonomi og budsjett samt sivilmilitært samarbeid. Denne funksjonsinndelingen har i henhold til doktrinen til hensikt å organisere hovedkvarterene slik at man kan oppnå synergi effekter mellom de som deltar i operasjonen. *Ibid*, s. 107.
- 39 *Ibid*, s. 169.

Militære styrkers eller plattformers evne til å forflytte seg fra ett sted til et annet, samtidig som de bevarer evnen til å løse sitt primære oppdrag. Mobilitet regnes gjerne som en kvalitet eller en kapasitet ved militære styrker.<sup>40</sup>

Mobiliteten inndeles i strategisk, operasjonell og taktisk mobilitet i doktrinen, der strategisk mobilitet er evnen til å forflytte seg fra ulike operasjonsområder, ofte over lange avstander. Operasjonell mobilitet er evnen til å forflytte seg innenfor sitt eget operasjonsområde med sine egne ressurser. Taktisk mobilitet er evnen til å forflytte seg innenfor et taktisk operasjonsområde.

Funksjonen beskyttelse blir i FFOD beskrevet som: "... de tiltak, som har til formål å sikre og bevare kampkraften til egne enheter og avdelinger, slik at disse kan brukes når det trengs og der det er nødvendig".<sup>41</sup> De tiltakene som anses å være de viktigste i doktrinen er betydningen av et godt lederskap, felles forståelse av operasjonsmetoder, høy treningsstandard og felles prosedyrer. Disse tiltakene vil være med på å gi økt robusthet overfor motstanderen. Samtidig nevnes også de forebyggende tiltakene som skal redusere sjansen for deteksjon og tiltakene for å redusere virkningen av innsatsen.

I FFOD omfatter funksjonen *logistikk*:

... planlegging, flytting, understøttelse og vedlikehold av militære styrker. I tillegg omfatter logistikk tilveiebringelse og anvendelse av tjenester, materiell og forsyninger til støtte for militære operasjoner.<sup>42</sup>

Doktrinen konstaterer dermed at logistikk både er en basis-, støtte- og stabsfunksjon i operasjoner.

*Sammenfatningsvis* poengterer den *kvalitative* tilnærmingen at funksjonen kommando vil være viktig i all operativ virksomhet. Funksjonen *kommando*, sammen med funksjonene informasjon og etterretning samt logistikk blir omtalt som basis-, støtte- og stabsfunksjon. Funksjonen *informasjon* og *etterretning* ivaretar både produkt som fremkommer etter bearbeiding av informasjon og data om motstandere, samt den aktiviteten som fører frem til produktet. Ildkraft benevnes som *innsatsmidler*. Med denne betegnelsen viser den norske forståelsen at det kan benyttes andre virkemidler enn bare ildkraft for å få den ønskede effekten. Funksjonen *manøver* betegnes som militære styrkers evne til å forflytte seg, men samtidig ha evne til å løse sitt primæroppdrag. Funksjonen *beskyttelse* omfatter de tiltak som skal sikre og bevare krigføringsevnen til egne militære

---

40 *Forsvarets fellesoperative doktrine*, s. 172–173.

41 *Ibid*, s. 166.

42 *Ibid*, s. 171 & 150–155.

styrker. *Logistikkfunksjonen* omfatter planlegging, flytting, understøttelse og vedlikehold av militære styrker. Denne funksjonen ivaretar også materiell- og forsyningsstøtten til militære operasjoner.

### OPPSUMMERING AV DEN NORSKE FORSTÅElsen AV BRUKEN AV MILITÆRE STYRKER

*Kvantitativt* blir alle begrepene nevnt på det operasjonelle nivået, mens det bare er begrepet tyngdepunkt som nevnes på det militærstrategiske nivået. Ut fra den kvantitative tilnærmingen er det tydelig at tyngdepunkt, med tanke på begrepene, har en sentral plass på det operasjonelle nivået i den norske forståelsen. Når det gjelder teoritilnærmingene, viser den kvantitative tilnærmingen at både teori omkring manøverkrigføring, nettverksbasert forsvar og effektbaserte operasjoner i størst grad blir omtalt og brukt på det operasjonelle nivået. Teoritilnærmingene omtales ved hjelp av flere begrep i forståelsen, spesielt på det operasjonelle nivået.

Den *kvalitative* tilnærmingen viser tydelig at når det gjelder begrepet tyngdepunkt, skjuler den norske forståelsen en “skinnsammenheng”, ved at *Styrke og relevans* og *FFOD* bruker begrepet på vidt forskjellige måter.<sup>43</sup> I *Styrke og relevans* henspiller begrepet på hvilke land som har strategisk betydning, i motsetning til *FFOD* som fokuserer på måloppnåelse, evne, egenskap eller en lokalitet. De andre begrepene blir kun benyttet på operasjonelt nivå. Når det gjelder teoritilnærmingene manøverkrigføring, nettverksbasert forsvar og effektbaserte operasjoner, blir de brukt likt både i *Styrke og relevans* og *FFOD*. Funksjonene blir brukt forskjellig i *Styrke og relevans* og *FFOD*. *Styrke og relevans* bruker det som betegnelse på oppgaver, ansvar og roller, mens *FFOD* betegner funksjoner som nødvendige for at et militært system skal fungere uavhengig av type operasjoner.

### Den svenske forståelsen av bruken av militære styrker

Hensikten med dette kapitlet er å svare på spørsmålstilling 2 – hva den svenske forståelsen av bruken av militære styrker er. Det empiriske grunnlaget presenteres i samme logiske rekkefølge som det ble gjort i forrige kapittel. Også dette vil bidra til å kunne gi en objektiv vurdering av hvilke implikasjoner doktriner har på interoperabiliteten mellom Norge og Sverige i løsning av militære oppdrag.

43 M. Sandvik, J. Svennevig & W. Vagle, *Tilnærminger til tekst: Modeller for språklig tekstanalyse* (Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 1995), s. 192–193.

## BEGREP – TYNGDEPUNKT, VITALE PUNKTER, OPERASJONSLINJER OG SEKVENSERING

I den svenske *Militärstrategisk doktrin* (MSD) konstateres det i en fotnote at begrepet *tyngdepunkt* ikke har noen svensk definisjon. Det fremgår av doktrinen at begrepet verken brukes enhetlig eller konsekvent i militærteorien eller i vestlige doktriner, og derfor bruker svenskene en tilnærming til begrepet som samsvarer med hvordan det brukes i Nato.<sup>44</sup> Tenkningen rundt tyngdepunkter fremstår som en naturlig del av *MSD*, selv om begrepet kun er brukt i kapittel syv som omhandler manøvertenkning.

I *Doktrin för gemensamma operationer* (DGO) konstateres det at begrepet tyngdepunkt har en sentral rolle. Doktrinen ser på tyngdepunkt som en kilde til styrke, fysisk eller moralsk som, om den blir nedbrutt, nøytralisert eller ødelagt, kommer til å ha avgjørende betydning for motstanderens eller vår evne til å nå de oppsatte målsettingene. Derfor konstateres det i *DGO* at det blir meget viktig å avveie hva som er viktigst av vårt eget eller motpartens tyngdepunkt.<sup>45</sup>

Den svenske *MSD* uttrykker i en fotnote at heller ikke begrepet *vitale punkter* (avgjørende punkter) har en svensk definisjon, men at doktrinen bygger på Nato-definisjonen.<sup>46</sup> Det fremgår av doktrinen at avgjørende punkter kan finnes på alle nivåene og innenfor alle funksjonene. Videre konstateres det at hvis man benytter seg av manøvertenkning, rekker det ikke å identifisere flere avgjørende punkter, blant annet fordi kraftsamlingen skal skje ved de avgjørende punktene som gir de mulighetene som trengs for å kunne nå målsettingene. Punktene benevnes som kritiske sårbarheter. Å samordne innsatsen mot disse kritiske sårbarhetene, kan i henhold til doktrinen være nøkkelen til fremgang.<sup>47</sup>

I *DGO* konstateres det også at begrepet avgjørende punkter har en sentral rolle og at begrepet vil være viktig hvis man skal benytte seg av en krigføringsmetode som er bygd på manøverteori.<sup>48</sup> Et eksempel på et slikt avgjørende punkt kan i henhold til doktrinen være motpartens luftforsvar som igjen kan inndeles i et antall kapasiteter slik som fly, flydrivstoff, rullebaner og radar-overvåkning.<sup>49</sup> Samtidig fremgår det at begrepet kritiske sårbarheter av og til anvendes med utgangspunkt i at krig er et ikke-lineært fenomen. Begrepet er et viktig hjelpemiddel til å beskrive hvordan operasjonskunsten skal omsettes i planleggingen.<sup>50</sup>

44 *Militärstrategisk doktrin*, s. 77.

45 *Ibid*, s. 69.

46 *Ibid*, s. 77.

47 Begrepet "kritisk sårbarhet" blir brukt som en erstatning for Nato-begrepet *force vulnerabilities*. I den militærstrategiske doktrinen hevdes det at kritiske sårbarheter ikke trenger å være fysiske. Det kan være en situasjon, evne eller en moralsk faktor. Det hevdes at motpartens tyngdepunkt kan være en "kritisk sårbarhet". *Ibid.*, s. 85.

48 *Doktrin för gemensamma operationer*, s. 63.

49 *Ibid*, s. 64.

50 *Doktrin för gemensamma operationer*, s. 77.

Når det gjelder begrepet *operasjonslinjer* i *MSD*, fremgår det at en fastlagt definisjon på operasjonslinjer ikke forefinnes på svensk. Derfor benyttes Natos definisjoner som et grunnlag frem til en svensk definisjon foreligger.<sup>51</sup> Operasjonslinjer beskrives i doktrinen som:

... hur stridskrafterna skall utnyttjas i tid och rum, eventuellt med en indelning i olika skeden, vanligen utifrån syftet med stridskrafternas aktiviteter. Operationslinjer är inte likställda med fysiska framryckningsvägar utan skall ses som handlingsvägar.<sup>52</sup>

I *DGO* konkretiseres begrepet operasjonslinjer. Det fremgår at samordningen av operasjoner i tid og rom skjer ved hjelp av operasjonslinjer<sup>53</sup> og at begrepet er med på å utarbeide operasjonskonseptet, som igjen gir føringer på operasjonskunsten.<sup>54</sup> Det fremheves at en samordning av operasjonslinjene kan være med på å gi den effekten som er ønskelig på motparten, i tillegg til at operasjonslinjene kan bidra til å samordne stridskreftenes virksomhet slik at målsettingene nås. Derfor uttrykkes det klart at man under planleggingen ikke må låse seg til operasjonslinjene, men heller se dem som et verktøy til å skape sammenhenger og forståelse.<sup>55</sup>

Begrepet *sekvensering* brukes ikke i *MSD*. I *DGO* brukes begrepet for det første når det skal oppnås en samordning i tid og rom,<sup>56</sup> og for det andre når det snakkes om hvilke begrep som er viktige med tanke på å utvikle et operasjonskonsept, som igjen legger føringer på utøvelsen av operasjonskunsten.<sup>57</sup> I doktrinen fremgår det at det ikke er normalt å kunne opprettholde full handlingsfrihet med tildelte ressurser under en fellesoperasjon, og at dette er en av årsakene til behovet for inndeling i sekvenser. En slik sekvensinndeling angir i hvilken rekkefølge hendelsene skal skje for å kunne oppnå den ønskelige effekten. Samtidig uttrykkes uro omkring bruken av sekvenser fordi sekvenser kan oppfattes som den eneste riktige veien til målet. En planlagt sekvensering må ikke bli et mål i seg selv.<sup>58</sup>

---

51 *Militärstrategisk doktrin*, s. 77.

52 Beskrivelsen er tydelig hentet fra Nato, henholdsvis i NATO BI-SC GOP, (1999), kap 3, s. 2. Ibid, s. 80.

53 *Doktrin för gemensamma operationer*, s. 75.

54 Ibid, s. 77–78.

55 Ibid, s. 80.

56 Ibid, s. 75.

57 Ibid, s. 77–78.

58 *Doktrin för gemensamma operationer*, s. 81.

*Sammenfatningsvis* viser den *kvantitative* tilnærmingen at begrepet tyngdepunkt har en sentral plass ved at det er registrert flest antall ganger. Begrepene vitale punkter, operasjonslinjer og sekvensering blir omtalt mindre enn tyngdepunkt. *Kvalitativt* viser forståelsen at tyngdepunkt blir betegnet som en evne, egenskap eller lokalitet hvorfra motparten får sin evne og vilje til strid. Forståelsen er helt identisk med Nato-definisjonen. Avgjørende punkter defineres likt som Nato-definisjonen. De viktigste avgjørende punktene, som gir de mulighetene som trengs for å kunne nå målsettingen, benevnes som kritiske sårbarheter. Forståelsen fremhever at nøkkelen til fremgang kan være å samordne alle styrkene mot disse såkalte kritiske sårbarhetene. Operasjonslinjer defineres på tilsvarende måte som av Nato, hvor det fremkommer at de skal samordne stridskreftenes virksomhet i tid og rom slik at målsettingene nås. Sekvensering angir i hvilken rekkefølge hendelsene skal skje for å kunne nå målsettingene. Sekvensering blir betegnet som viktig med tanke på å utvikle et operasjonskonsept, fordi dette kan samordne styrkene og gi økt effekt. På samme tid konstaterer forståelsen at det kan innebære mindre fleksibilitet og fare for stereotyp tenkning ved bruk av sekvenser i en militær operasjon.

#### **GRUNNLAG – MANØVERKRIGFØRING, NBF OG EBO**

Det hevdes i *MSD* at *manøverkrigføringens* mål er å ødelegge motstanderens vilje til å fortsette striden. Doktrinen bruker ikke begrepet manøverkrigføring, men manøvertenkning. Derimot fremgår det at grunnlaget som benyttes i manøvertenkningen ofte beskrives ved hjelp av begrepet manøverkrigføring.<sup>59</sup> Manøvertenkningen omfatter prinsipper for hvordan moralske og fysiske faktorer på best mulig måte skal brukes. Dette er for å oppnå målsettingene i en operasjon der militære midler anvendes.<sup>60</sup> Selve manøvertenkningen konkretiseres for det første gjennom at angrepsmålene skal nås ved hjelp av den indirekte metoden. Ettersom systemsjokk er hensikten, er det viktigste å gi motstanderen en følelse av å miste handlingsfriheten i den psykologiske sfæren.<sup>61</sup> Her fremgår det at motstanderens organisasjon, samordning og moral vil være viktigere angrepsmål enn de faktiske stridskreftene for å kunne oppnå det systemsjokk som det her er snakk om. Det viktigste blir å krafte samle om de punktene der avgjørelse

---

59 *Militärstrategisk doktrin*, s. 96–97.

60 *Ibid.*, s. 75–102.

61 I fotnote nummer 38 i *Militärstrategisk doktrin* konstateres det at systemsjokk er en utvikling av den russiske ideen om operativ sjokk, Udár, der Udár betyr nærmest et slag eller støt. *Ibid.*, s. 81.



kan nås og der motstanderen er svak eller ikke forventer angrep.<sup>62</sup> For det andre påpekes det at manøvertenkningen legger stor vekt på evnen til å utnytte operasjonen til vår fordel, det vil si å ta initiativ.<sup>63</sup> MSD konstaterer at så vel manøvertenkning som krigens miljø vil stille høye krav til fleksibilitet på alle ledelsesnivåene hos de militære styrkene, hvor kravet til fleksibilitet iblant står mot kravet til samordning av ressursene.

I DGO konstateres det at manøverkrigføring er den komponenten innen manøvertenkning som behandler den praktiske anvendelsen av militære styrker i strid, som betyr at politiske mål kan oppnås med flere maktmiddel enn bare militære. I dette perspektivet får ordet manøver en mer abstrakt betydning enn den tradisjonelle oppfatningen om at manøver er forflytning av avdelinger. Manøveren blir dermed like mye en intellektuell som en fysisk manøver. Det fremgår at kjernen i manøverkrigføring er å konsentrere seg om motstanderens forutsetninger for å gjennomføre sin operasjon og nå sine mål. Derfor skal ikke manøverkrigføringen likestilles med raske forflytninger og bevegelser i operasjonsområdet. Doktrinen uttrykker at det handler mer om: "... ett sätt att tänka, där övrraskning, initiativ och tempo kombineras med beslutsamhet att lyckas nå målet – att lamslå motståndarens möjlighet och vilja att föra striden vidare."<sup>64</sup> Manøverkrigføringens grunntanke hevdes å være at det gjennom en fysisk og mental manøver vil være mulig å unngå en konfrontasjon med motstanderen der denne er sterk.<sup>65</sup>

I doktrinen fremgår det at konsept for fellesoperasjoner er en teoretisk modell med utgangspunkt i manøvertenkningen. Det poengteres at manøvertenkningens grunnsteiner er indirekte metode og initiativ, som muliggjøres av oppdragsbasert ledelse og effekttenkning.<sup>66</sup> Når det gjelder bruken av manøvertenkningen i doktrinen baseres den på "... en metod där militära insatser kombineras med andra möjliga metoder, exempelvis politiska och diplomatiska, på ett sådant sätt att motståndarens tyngdpunkt görs verkningslös så att han därmed inte kan fortsätta striden".<sup>67</sup>

I MSD fremgår det at utviklingen innen kommunikasjon og informasjonsteknikk har endret tenkningen omkring utforming og bruk av militære styrker. Med utgangspunkt i dette har fenomenet NbF blitt den svenske tilnærmingen til

---

62 Hvordan den *Militärstrategisk doktrin* eksemplifiserer indirekte metode og utnyttelse av kritiske sårbarheter ser vi av figuren *Indirekt metod och utnyttjande av uppkomna kritiska sårbarheter. Militärstrategisk doktrin*, s. 81–85.

63 Ibid, s. 85–89.

64 *Doktrin för gemensamma operationer*, s. 56.

65 Ibid, s. 58.

66 Ibid, s. 67.

67 Ibid, s. 67.

tenkningen. Tenkningen blir fremstilt i et eget avsluttende kapittel i doktrinen, der henvisningene hovedsakelig kommer fra amerikansk litteratur som omhandler Network Centric Warfare (NCW). Her poengteres det at for å kunne møte en fremtidig militær trussel, må utviklingen innen kommunikasjon og informasjonsteknikk tas til følge i det fremtidige svenske forsvaret. Dette vil igjen bidra til at Forsvaret får en raskere evne til å reagere med høy presisjon, samt bedre situasjonsforståelse og bedre utnyttelse av fellesressursene i samfunnet.<sup>68</sup>

Videre i doktrinen utheves det at et fremtidig NbF i Sverige av økonomiske og tekniske grunner bør bygge på allerede sivilt utviklet teknikk og sivil infrastruktur.<sup>69</sup> Det konstateres at utviklingen mot et NbF innebærer en ide om å øke evnen til samordning og at dette kan muliggjøres ved at fokuset flyttes fra enkeltplattformers evne til hele systemets evne. I henhold til doktrinen vil dette kreve en nettverksorganisasjon, dvs. et nettverk av nettverk på ulike organisasjonsnivåer. Derigjennom kan synergieffekter oppnås og tilgjengelige ressurser utnyttes mer effektivt ved at man får en mer robust nettverksbasert infrastruktur for informasjonsutveksling mellom enhetene.<sup>70</sup> Det poengteres videre i MSD at fremtidige konflikter vil sette høyere krav til at riktig innsats settes inn på riktig sted og til riktig tid. Derfor utheves det i doktrinen at en effektiv samordning av de militære funksjonene er nødvendig for å kunne imøtegå slike krav. NbF hevdes å kunne gi denne muligheten for effektiv samordning. Samtidig vil det være en forutsetning at metoder og middel innen den enkelte funksjon utvikles med utgangspunkt i ny teknologi.<sup>71</sup> I DGO er ikke forståelse omkring NbF anvendt.

I MSD blir ikke *effektbaserte operasjoner* benyttet som terminologi. I DGO fremgår det i slutten av kapitlet som omhandler konsept for fellesoperasjoner at en tydelig slutttilstand er viktig i en operasjon. Dette hevdes å være nødvendig for å kunne analysere hvilke effekter som skal brukes i en operasjon. Videre poengteres det at gjennom å resonnerer om hva som gir resultater, kan effekter defineres.<sup>72</sup> Doktrinen konstaterer videre at fra spørsmålet om hva som gir effekt kan man ved hjelp av basisfunksjonene strukturere hvordan dette skal oppnås. Det fremheves at det er først når en slik analyse er gjort at man kan se hvem som kan gi den ønskede effekt.<sup>73</sup>

Analysen gir tydelig inntrykk av at det er effekten, det vil si virkningen, som er viktig for å nå målsettingene. Lengre frem i doktrinen konkretiseres dette

---

68 *Militärstrategisk doktrin*, s. 123.

69 Det er tydelig i form av fotnote 51 i doktrinen at disse tankene samsvarer med *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, Proposition 2001/02:10. Ibid, s. 123–124.

70 Ibid, s. 127.

71 Ibid, s. 128.

72 *Doktrin för gemensamma operationer*, s. 73.

73 Ibid, s. 74.

noe mer hvor det fremgår at effekttenkningen benyttes under bekjempningsprosessen. Bekjempningsprosessen uttrykkes å være en ledelsesprosess som har til hensikt å velge mål og middel for å kunne frembringe en forhåndsbestemt virkning med hensyn til de tilgjengelige kapasitetene. I den sammenheng blir det viktig å klarlegge relasjonen mellom målet som skal bekjempes og operasjonens mål. Dette fokuset mot operasjonens mål sikrer at innsatsen fra styrkene blir relevante og effektive.

*Oppsummert* viser den *kvantitative* tilnærmingen tydelig at teori omkring manøverkrigføring blir nevnt på begge nivåene, og da i form av begrepene manøverkrigføring og manøvertenkning. Teori omkring NbF blir kun omtalt på militærstrategisk nivå, mens effektbaserte operasjoner kun blir nevnt på operasjonelt nivå, og da i form av begrepet effekttenkning.

*Kvalitativt* viser forståelsen at målet med manøverkrigføringen er å ødelegge motstanderens vilje til å fortsette striden. Manøverkrigføring blir sett på som den komponenten innen manøvertenkning som behandler hvordan militære styrker skal brukes i strid. Den kvalitative tilnærmingen viser at tenkningen omkring NbF fremtvinger seg, fordi kravet om samordning, blir viktigere i fremtidige konflikter. For å øke evnen til samordning konstaterer den svenske forståelsen at fokuset må flyttes fra enkeltstående plattformers evne til hele systemets evne. Et slikt fokusskifte vil kreve en nettverksorganisering, som igjen kan gi mer robust nettverksbasert infrastruktur for informasjonsutveksling mellom styrkene. Når det gjelder effektbaserte operasjoner i forståelsen, har den kvalitative tilnærmingen et større fokus på virkning enn effekten. Det legges vekt på bekjempningsprosessen med målangivelse, der det fremheves at det er sjefens ansvar å se på hvilke ønskelige effekter som virkningen skal gi.

## **FUNKSJONER – KOMMANDO, INFORMASION, ILDKRAFT, MANØVER, BESKYTTELSE, LOGISTIKK**

I MSD blir funksjonen *kommando* omtalt som *ledning*, og inngår som en av basisfunksjonene. Basisfunksjonen *ledning* har en sentral rolle og blir betegnet som en forutsetning for å kunne samordne de andre funksjonene<sup>74</sup> i den hensikt å oppnå en gitt virkning.<sup>75</sup> I DGO blir ikke *ledning* omtalt som basisfunksjon,

74 Dette er billedlig fremstilt i doktrinen i figuren *Sammanhanget mellan basfunktionerna*. Der inndeles funksjonene hierarkisk i trinnene: *Förutsättning för att samordna funktioner, stridens grundelement* og *övriga basfunktioner*. *Militärstrategisk doktrin*, s. 76–77.

75 *Ibid*, s. 77.

men som en grunnleggende evne med tanke på å beskrive, samordne og analysere militær virksomhet.<sup>76</sup>

Funksjonen *informasjon og etterretning* omtales i *MSD* som *underrättelse*, og betraktes som en militær basisfunksjon. Doktrinen konstaterer at basisfunksjonen *underrättelse* har til hensikt å gi de militære styrkene best mulig beslutningsgrunnlag for sine handlinger. I tillegg fremgår det at funksjonen kan være en støtte for de andre basisfunksjonene når det kreves informasjon om omgivelsene eller andre forhold.<sup>77</sup> *Underrättelse* er en av basisfunksjonene i det laveste trinnet *övriga basfunktioner* i den hierarkiske funksjonsoppbyggingen og har som oppgave å støtte de andre basisfunksjonene.<sup>78</sup> I *DGO* omtales basisfunksjonen som en av de grunnleggende evnene med tanke på å analysere militær virksomhet, og da i form av begrepet *underrättelser och information*.<sup>79</sup>

I den svenske *MSD* uttrykkes funksjonen *ildkraft* i form av begrepet *verkan* (*virkning*). Her fremgår det at for å kunne påvirke motstanderen i en konflikt, må det foreligge tilgjengelige ressurser for å få til en *verkan*. Ressursene må avpasses det aktuelle miljøet de skal operere i.<sup>80</sup> Videre fremgår det at riktig avveid *verkan* kan være å bruke innsatsmidler med stor geografisk presisjon, men også at *verkan* skal være tilpasset bekjempningsmålet. I *DGO* blir basisfunksjonen omtalt som grunnleggende evne til å samordne og beskrive militær virksomhet i form av betegnelsen *verkan*.<sup>81</sup>

Funksjonen *manøver* fremstår i *MSD* i form av begrepet *rörlighet* (bevegelse). For at virkningen skal kunne settes inn på rett plass, må vi ha *rörlighet* slik at stridskreftene kan flyttes fra plass til plass for å kunne løse oppgaven. Derimot poengteres det at stridskreftene gjennom *rörlighet* kan formeres og kraftsamles med størst mulig effekt, samt for å kunne beskytte seg mot motpartens handlinger.<sup>82</sup> I *DGO* blir *rörlighet* betraktet som en av de grunnleggende evnene for å kunne beskrive og analysere militær virksomhet.<sup>83</sup>

I *MSD* uttrykkes funksjonen *beskyttelse* i form av begrepet *skydd*. Det konstateres at i strid må militære styrker ha beskyttelse for sine ressurser. Derigjennom kan de bevare sin handlingsfrihet. Det fremgår av doktrinen at beskyttelse kan være aktiv gjennom villedning eller mobilitet, eller passiv gjennom

---

76 *Doktrin för gemensamma operationer*, ss. 60–61.

77 *Militärstrategisk doktrin*, ss. 76–77.

78 *Ibid*, s. 129.

79 *Doktrin för gemensamma operationer*, s. 60–61.

80 *Militärstrategisk doktrin*, s. 76.

81 *Doktrin för gemensamma operationer*, s. 60–61.

82 *Militärstrategisk doktrin*, s. 76.

83 *Doktrin för gemensamma operationer*, s. 60–61.

kamuflasje.<sup>84</sup> Basisfunksjonen *skydd* blir omtalt i *DGO* med samme benevnelse som i *MSD* – ikke som basisfunksjon, men som en av de grunnleggende evnene for å analysere militær aktivitet.<sup>85</sup>

I *MSD* bruker man begrepet *uthållighet* (utholdenhet) som benevnelse for funksjonen *logistikk*. Det fremgår av doktrinen at basisfunksjonen *uthållighet* ofte setter grensene for hva som er mulig å utføre. Dette skyldes at basisfunksjonene *verkan*, *rörlighet* og *skydd* er avhengige av at funksjonen *uthållighet* er tilstrekkelig operativ for å kunne fungere optimalt ved at både transport, forpleining, verksted og sanitet er tilgjengelig.<sup>86</sup> I *DGO* brukes *uthållighet* om evnen til å beskrive, analysere og samordne militær aktivitet.<sup>87</sup>

Oppsummert benevnes funksjonene som: *Ledning*, *underrättelser*, *verkan*, *rörlighet*, *skydd* og *uthållighet*. Den mest sentrale er funksjonen *ledning*, fordi den har en samordningsrolle i forhold til de andre funksjonene. Funksjonene *verkan*, *manøver* og *beskyttelse* tilhører trinnet *stridens grundelement* i den hierarkiske funksjonsoppbyggingen. Med funksjonen *verkan* forstås de ressursene som er nødvendige for å få til en *verkan* i det aktuelle miljøet hvor de skal brukes. Funksjonen *manøver* betegnes som den evnen militære styrker har til å forflytte seg fra plass til plass; *beskyttelse* som den aktive og passive beskyttelsen som militære styrker må ha for å kunne løse sine oppdrag. Funksjonene *underrättelser* og *uthållighet* tilhører trinnet *övriga basfunktioner*. *Underrättelser* har til hensikt å gi de militære styrkene et godt beslutningsgrunnlag, mens hensikten med *uthållighet* er å gjøre funksjonene *verkan*, *rörlighet* og *skydd* operative, slik at de kan operere effektivt over lang tid ved hjelp av materiell, forsyninger, vedlikehold og sanitetstjeneste.

### OPPSUMMERING AV DEN SVENSKA FORSTÅElsen AV BRUKEN AV MILITÆRE STYRKER

Den *kvantitative* tilnærmingen viser at begrepene tyngdepunkt, vitale punkter og operasjonslinjer blir brukt både på det militærstrategiske og operasjonelle nivået. Sekvensering blir kun brukt på det operasjonelle nivået. Når det gjelder teoritilnærmingene, viser den kvantitative tilnærmingen at manøverkrigføring har en mer sentral plass i den svenske forståelsen enn NbF og effektbaserte operasjoner. Begrunnelsen for dette er at manøverkrigføring blir nevnt både på det militærstrategiske og operasjonelle nivået, samt at det blir nevnt flest ganger. NbF omhandles kun i noen grad på det militærstrategiske nivået, mens EBO omtales kun i liten grad på det operasjonelle nivået.

84 *Militärstrategisk doktrin*, s. 76.

85 *Doktrin för gemensamma operationer*, s. 60–61.

86 *Militärstrategisk doktrin*, s. 77.

87 *Doktrin för gemensamma operationer*, s. 60–61.

*Kvalitativt* er det tydelig at begrepene er blåkopier av Nato-definisjonene både på det militærstrategiske og operasjonelle nivået. Teoriltilnærmingene manøverkrigføring, NbF og effektbaserte operasjoner blir brukt likt i *MSD* og *DGO*. Forskjellen er at manøvertenkningen i den militærstrategiske forståelsen beskrives med utgangspunkt i en væpnet konflikt med militære styrker, mens manøvertenkningen i den operasjonelle forståelsen baseres på en metode der militærmakt kan ses i kombinasjon med politiske og diplomatiske midler. Når det gjelder funksjonene, benevnes disse på militærstrategisk nivå som *ledning*, *underrättelser*, *verkan*, *rörlighet*, *skydd* og *uthållighet*. Den eneste nyanseforskjellen på operasjonelt nivå er at *underrättelser* blir omtalt som *underrättelser och information*. Ellers har funksjonene en sentral plass på begge nivåene. I den militærstrategiske doktrinen omtales funksjonene som basisfunksjoner som kan være et verktøy med tanke på å beskrive både krigføringsevnen og virksomhetsområdene for utvikling av forsvarsmaktens samlede evne. I den operasjonelle forståelsen blir disse funksjonene brukt som grunnleggende evner med tanke på å være et verktøy for å kunne beskrive, samordne og analysere militær virksomhet. I den operasjonelle forståelsen underbygges funksjonenes rolle ved at disse grunnleggende evnene anvendes i en teoretisk modell, som beskriver behovet og hvilke evner som kreves for å realisere manøvertenkningen i den hensikt å nå målsettingene.

## Ulikheter, likheter og konsekvenser

I dette kapitlet sammenligner jeg den norske og svenske forståelsen. Sammenligningen innebærer både en kvantitativ og kvalitativ tilnærming hvor jeg avslutningsvis vil fokusere på ulikhetene mellom forståelsene fordi de kan få konsekvenser for interoperabiliteten mellom Norge og Sverige.

### BEGREP

*Kvantitativt* har begrepene tyngdepunkt og vitale punkter en sentral rolle når det gjelder planlegging og gjennomføring av militære operasjoner i begge forståelsene, der spesielt tyngdepunkt er relativt mest vektlagt i den norske operasjonelle forståelsen. Foruten tyngdepunkt vektlegges begrepet sekvensering i større grad i teksten i den svenske operasjonelle forståelsen enn i den tilsvarende norske. Man kan se ut fra forståelsene at alle begrepene blir nevnt på det operasjonelle nivået. Når det gjelder tyngdepunkt, vitale punkter og operasjonslinjer blir de brukt på begge nivåene i den svenske forståelsen, i motsetning til den norske der kun tyngdepunkt blir nevnt litt på det militærstrategiske nivået.

*Kvalitativt* er det sammenfall mellom den norske og svenske forståelsen når det gjelder begrepene tyngdepunkt, vitale punkter, operasjonslinjer og se-

kvensering, ved at de bygger på Nato-definisjonene. Selv med denne likheten blir begrepet sekvensering brukt ulikt. Den svenske forståelsen ser sekvensering som et viktig bidrag i utarbeidelsen av et operasjonskonsept med tanke på samordning av styrkene og effektøkning, men poengterer samtidig at sekvensering kan medføre mindre fleksibilitet og en fastlåst tenkning hos styrkene. Den norske forståelsen unngår etter min mening sekvenseringen ved å bruke ordet koordinert i større grad. Det anses å være en mykere form av ordet sekvensering.

En annen ulikhet er at den svenske forståelsen legger til grunn Nato-definisjonene av tyngdepunkt og vitale punkter på begge nivåene, der tyngdepunkt henspiller på evne, egenskap eller lokalitet, mens vitale punkter henspiller på et punkt. I motsetning til dette er den norske forståelsen at tyngdepunktet i tillegg må være situasjonsbetinget og knyttet til måloppnåelse på operasjonelt nivå. Tyngdepunktet i den norske militærstrategiske forståelsen defineres som de organisasjoner og land som er sentrale for Norge. Når det gjelder vitale punkter, ses dette ikke bare som et punkt, men også som hendelser som man må lykkes med for å nå tyngdepunktet.

Begrepene tyngdepunkt, vitale punkter, operasjonslinjer og sekvensering blir nevnt på det operasjonelle nivået i begge lands forståelser; i Sverige også på det militærstrategiske nivået med unntak av begrepet sekvensering. På det norske militærstrategiske nivået nevnes kun begrepet tyngdepunkt, men da i betydningen en sentral organisasjon eller et sentralt land. Av begrepene viser tyngdepunkt og vitale punkter seg å være de mest sentrale, med tyngdepunkt relativt mest vektlagt spesielt i den norske operasjonelle forståelsen. Selv om alle begrepene bygger på Nato-definisjoner, viser det seg at tyngdepunkt og vitale punkter defineres bredere og tydeligere i den norske forståelsen. I tillegg ser man at sekvensering blir mer vektlagt i den svenske forståelsen, i motsetning til den norske forståelsen som benytter andre ord slik som å koordinere i denne sammenheng.

## GRUNNLAG

*Kvantitativt* viser det seg at både den norske og den svenske forståelsen bruker teori om manøverkrigføring, NbF og effektbaserte operasjoner. Selv med denne likheten viser forståelsene at teoritilnærmingene brukes ulikt i forhold til nivå. Den norske forståelsen benytter teoriene i hovedsak på operasjonelt nivå, mens den svenske forståelsen benytter teorien omkring manøverkrigføring på begge nivåene, teorien om NbF bare på militærstrategisk nivå og teorien om effektbaserte operasjoner bare på operasjonelt nivå.

*Kvalitativt* ser man at teoritilnærmingen *manøverkrigføring*, i begge forståelsene, har som mål å ødelegge motstanderens vilje, det vil si, den psykologiske dimensjonen ivaretas i begge. I tillegg blir manøverkrigføringen sett på som den

praktiske delen for hvordan militære styrker skal brukes i strid. Den største ulikheten gjelder bruken av begrepet manøvertenkning, først og fremst internt i den svenske forståelsen. Den svenske militærstrategiske forståelsen beskriver manøvertenkningen med utgangspunkt i en væpnet konflikt med militære styrker slik Natos ambisjon har vært, mens den svenske operasjonelle forståelsen beskriver manøvertenkningen som en metode hvor militære styrker uansett situasjon/konflikt må ses i sammenheng med politiske og diplomatiske midler. I den norske forståelsen brukes begrepet manøvertenkning i kombinasjon med begrepet manøvertenning. Her videreføres manøvertenningens psykologiske utgangspunkt og manøvertenningens teknikker til også å gjelde strid på individnivå etter som man fortsatt ser manøvertenning som relevant i dagens kontekst.

Når det gjelder *NbF* viser den norske og den svenske forståelsen at dette er ønskelig med tanke på å oppnå økt nettverksorganisering og informasjonsstyring gjennom et fokusskifte fra enkeltplattformer til hva et nettverk av plattformer kan yte. I motsetning til den svenske forståelsen virker den norske å være at nettverksorganisering allerede er i bruk, og at det å inneha situasjonsbevissthet vil være sentralt for å kunne øke evnen til å synkronisere handlinger uten en detaljert plan. Den svenske forståelsen tydeliggjør at man ikke er opptatt av *NbF* som et eget konsept slik som den norske forståelsen, men heller at *NbF* underbygger manøvertenkningens prinsipper. I tillegg ser man at den norske *NbF*-forståelsen til tider bruker begrepet nettverkstenkning i stedet for *NbF* for å oppnå en forståelse for at nettverksbasing er en utviklingsprosess som foregår konstant mellom den menneskelige, organisatoriske og tekniske dimensjonen. Dette står i kontrast til den svenske *NbF*-forståelsen som jeg mener kun fokuserer på den tekniske dimensjonen. Den kvalitative tilnærmingen til *effektbaserte operasjoner* viser at den svenske forståelsen har mange av de samme hjørnesteinene som blir nevnt i den norske forståelsen med tanke på effekttenkning. Forskjellen er at hjørnesteinene er innbakt i den svenske forståelsen slik at de kan realisere og underbygge manøvertenkningens prinsipper i motsetning til den norske forståelsen som likestiller effekttenkning med manøvertenkningen. En annen ulikhet ligger i forståelsen av hvem som skal ha ansvar for å tenke på effekter. Den svenske forståelsen poengterer i beskrivelsen av bekjempningsprosessen at det er sjefen som skal formulere hvilke ønskelige effekter operasjonen skal gi, mens den norske forståelsen legger vekt på at det skal utvikles en kultur i Forsvaret med individer som forstår og anvender tenkemåten. I tillegg legger den svenske forståelsen større vekt på virkningen av stridsmidlene enn på selve effekten av handlingen, som bekjempningsprosessen i detalj viser.

Teori om manøvertenning, *NbF* og *EBO* blir brukt i begge forståelsene, men vektlagt ulikt. Den svenske forståelsen vektlegger teori om manøvertenning på begge nivåene, *NbF* på det militærstrategiske nivået, og *EBO* på det



operasjonelle nivået. Den norske forståelsen vektlegger alle tre teoritilnærmingene, men da hovedsakelig kun på operasjonelt nivå. På samme tid benytter den norske forståelsen flere begrep for den enkelte teori.

## FUNKSJONER

*Kvalitativt* blir alle funksjonene brukt på det operasjonelle nivået. Selv med denne likheten brukes det et ulikt begrepsapparat ved at funksjonene i den norske forståelsen blir brukt og omtalt som basis-, støtte- og stabsfunksjoner, mens den svenske forståelsen omtaler funksjonene som grunnleggende evner og basisfunksjoner. Den største ulikheten er at den svenske forståelsen også benytter funksjonsbegrepet på militærstrategisk nivå, samt at funksjonene *verkan*, *rörlighet* og *skydd* blir omtalt som stridens grunnelement.

*Kommando*: Både den norske og den svenske forståelsen ser på hvordan man skal samordne og lede de militære styrkene. Funksjonen blir betraktet som den mest sentrale, med tanke på dens samordningsfunksjon ovenfor de andre funksjonene. Ulikheten er at i den norske forståelsen omfatter funksjonen *kommando* og *kontroll* både organisasjonen, prosessene, prosedyrene og systemene, mens den svenske benevnelsen *ledning* kun omfatter det å lede og kontrollere styrkene i en operasjon.

*Informasjon og etterretning*: Begge forståelsene legger vekt på produktet som gir et beslutningsgrunnlag. Ulikheten er for det første at den norske forståelsen også ivaretar den aktiviteten som leder frem til produktet. For det andre omtaler den norske forståelsen funksjonen på operasjonelt nivå, mens den svenske forståelsen gjør det på begge nivåene, men da med forskjellig begrep, slik som *underrättelser och information* på operasjonelt nivå og som *underrättelser* på militærstrategisk nivå.

*Ildkraft*: Den norske og den svenske forståelsen legger vekt på virkemidler som gir virkning, selv om de benevner funksjonen ulikt gjennom *innsatsmidler* og *verkan*, da ikke spesifisert som ildkraft, selv om den norske forståelsen poengterer at ildkraft som virkemiddel fortsatt er viktigst.

*Manøver*: Funksjonen blir betraktet som militære styrkers evne til å forflytte seg, og som en forutsetning for å beskytte seg under militære operasjoner i begge forståelsene.

*Beskyttelse*: Begge forståelsene ser på funksjonen som å sikre og bevare egne militære styrker. Ulikheten er at den svenske forståelsen ser på beskyttelsestiltak for væpnet konflikt, mens den norske forståelsen ser dette som beskyttelsestiltak for å kunne bevare krigføringsevnen i alle typer konflikter.

*Logistikk* blir brukt forskjellig gjennom begrepene *logistikk* og *uthållighet*. Logistikk består av materiell, vedlikehold og forsyninger som skal understøtte de militære styrkene, mens *uthållighet* beskriver den evnen de militære styrkene

har til å operere effektivt i tid og rom. Dermed bidrar logistikk til å opprettholde *uthållighet* gjennom materiell, forsyninger og vedlikehold osv.

Begge forståelsene har en inndeling i seks forskjellige funksjoner som i hovedsak benevnes basisfunksjoner, det vil si at de omfatter utviklingen av militære styrker. Unntaket er den svenske operasjonelle forståelsen der funksjonene benevnes som grunnleggende evner fordi evnene er mer rettet mot bruken av militære styrker for å realisere manøvertenkningens prinsipper. Den største ulikheten er at den norske forståelsen kun omtaler funksjonene på operasjonelt nivå, mens den svenske forståelsen bruker funksjonene på begge nivåene. Når det gjelder den enkelte funksjon kommando og kontroll, informasjon og etterretning, ildkraft, manøver, beskyttelse og logistikk, viser de i stor grad å være sammenfallende, med unntak av logistikk. Når det gjelder funksjonen logistikk kan man ut fra den norske forståelsen se dette som ren logistikk ved hjelp av materiell, forsyninger og vedlikehold, mens den svenske forståelsen ser på logistikken som en del av *uthållighet* for å opprettholde den operative evnen.

Sammenfatningen viser både likheter og ulikheter når det gjelder forståelsen av bruken av militære styrker. Et avsluttende spørsmål blir da: Hvilke implikasjoner vil dette ha på interoperabiliteten mellom Norge og Sverige?

## KONSEKVENSER FOR INTEROPERABILITETEN

Analysen viser at *begrepene* tyngdepunkt, vitale punkter, operasjonslinjer og sekvensering brukes både i den norske og svenske forståelsen, men ulikt med hensyn til nivå. At like begrep benyttes vil ha en klar bæring på operasjonskunsten og evnen til å oppnå høy effektivitet med tanke på krigføringsevnen i militære operasjoner. Et felles begrepsapparat vil skape handlingsfrihet og fleksibilitet i utførelsen av operasjonskunsten fordi dette vil redusere behovet for koordinering av begrep i forkant av en militær operasjon. Interoperabilitet forutsetter ikke bare at samme begrep benyttes, men også at de brukes likt, slik den norske og svenske forståelsen i utgangspunktet gjør ved å bygge på Nato-definisjonene av tyngdepunkt, vitale punkter, operasjonslinjer og sekvensering. At Nato-doktriner brukes skyldes, etter min mening, at man i alliansen har forsøkt å oppnå en felles forståelse på området som omhandler tolkning av begrep gjennom dokumentet *NATO Glossary of Terms and Definitions, AAP-6*.

Siden tyngdepunkt og vitale punkter i doktrinene tillegges størst vekt, er det betenkelig at definisjonene og forståelsen til dels varierer, blant annet rundt nettopp disse begrepene. Når det gjelder tyngdepunkt kan dette skyldes at andre ledende doktriner, som de amerikanske, har vært uklare med tanke på å definere dette de siste årene. Dette har medført at forskjellige publikasjoner har tolket

begrepet vidt forskjellig.<sup>88</sup> Når det gjelder definisjonene som brukes i den norske og svenske forståelsen, kan de bidra til mange misforståelser og mye forvirring i forhold til hva som egentlig utgjør et reelt tyngdepunkt. Forvirringen omkring begrepet tyngdepunkt bør man så langt som mulig forsøke å klare opp i for å oppnå den interoperabilitet som er ønskelig. Det er også viktig å se på begrepsbruken omkring vitale punkter fordi et vitalt punkt også kan forstås som en hendelse – i tillegg til et punkt slik det poengteres i den norske forståelsen. Feil og misforstått bruk av analyseverktøyet kan i ytterste konsekvens få katastrofale følger. Et riktig definert tyngdepunkt er altså et helt avgjørende suksesskriterium i den forstand. Dette kan være en av grunnene til at den norske forståelsen tydelig benytter Joe Stranges analysemodell som “bygger forbindelse” mellom kritiske sårbarheter og tyngdepunkt, og som samtidig erstatter den lite konkrete definisjonen av vitale punkter. På en annen side gjør også den svenske forståelsen dette, men da i mindre tydelig form enn den norske forståelsen. At det likevel benevnes som *decisive point* i doktrinene, tolker jeg som et behov for å være konsistent med Nato-systemet.

At Norge nå tar i bruk en bredere og tydeligere tilnærming til begrepene tyngdepunkt og vitale punkter ved hjelp av amerikansk tenkning, kan til en viss grad kunne styrke Natos operative evne, samt øve innflytelse på utviklingen av alliansens doktriner slik at alle står på samme konseptplattform. Nato-kravene til interoperabilitet, i henhold til Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI), har vært på etterskudd, og har vært preget av et “minste felles multiplum”.<sup>89</sup> Det kan ikke legges skjul på at USA har en ledende rolle teknologisk, samt at det er den eneste staten i dagens unipolare verden som vil være i stand til å yte effektiv sikkerhetsassistanse. Dette har gjort at det som er USAs standard på et område, ofte også blir Natos standard. Det er USA som setter kravene til total interoperabilitet på det høyeste nivå. Under diskusjonen må man dessuten ikke glemme at også britene har stor påvirkningskraft på Nato, selv om jeg ikke henviser til dem i denne sammenheng.

Mens Norge forsøker å være interoperabel konseptuelt med USA, virker Sverige å være mer lojal overfor Nato-definisjonene enn hva Nato-landet Norge selv er. Jeg tolker det dit hen at Norge som medlem av Nato, har opparbeidet en meget stor selvtrillit og innsikt innenfor Nato-samarbeidet sammenliknet

---

88 J. Strange, *Centers of Gravity & Critical Vulnerabilities: Building on the Clausewitzian Foundation So That We Can All Speak the Same Language*, 2<sup>nd</sup> edition (Virginia: Marine Corps War College, 1996), s. 93–145. Her tar Strange et oppgjør med forskjellige amerikanske doktriner og publikasjoner, og påviser forskjeller i det begrepsmessige innhold.

89 O. Aabakken, *Utenlandsoperasjoner – Ferdigpakket nisjefyll eller militærmakt i løst vekt* (Kjeller: FFI, 2006), s. 16.

med Sverige, beviselig ved at Norge nå prøver å påvirke alliansens konseptuelle grunnlag. Dette kan selvsagt Norge gjøre fordi landet har vært med siden starten og kjenner alliansen godt. Sverige har et helt annet utgangspunkt ved at landet ikke er medlem av Nato. Det kan tenkes at mange innenfor den militære kretsen i Sverige gjerne ville ha hengt seg på begrepskarusellen, men siden de er utenfor, har de ikke noe annet valg enn å importere fra alliansen. Det er vanskelig å tenke seg at et land som ikke er medlem skal kunne påvirke alliansens doktriner. Det samme gjelder for Norge i forholdet til EU. Resultatet for svenskene er at de får doktriner som henger etter. De importerer fra eksisterende Nato-doktriner mens Nato selv er i ferd med å videreutvikle sine doktriner. På en annen side kan Norges påvirkning av Natos konseptuelle grunnlag gjennom begrepene tyngdepunkt og vitale punkt gjøre det mulig for små stater å drive “plug and play” med små bidrag. Dersom real “plug and play” er mulig, kan ingen nekte for at Norges innsats de facto er til nytte, selv om den er aldri så liten.

Begrepet sekvensering viser seg å være mer vektlagt i den svenske forståelsen, og forstått som et viktig bidrag til å gjennomføre planlegging av operasjoner. Med denne forståelsen av begrepet tolker jeg at Sverige ønsker å ha muligheter til å dele inn en kampanje i faser, for dette gjør det lettere for en operativ sjef å se hele kampanjen i sammenheng og bestemme hva som er tyngdepunktet i hver fase. Selv om sekvensering er mindre vektlagt i den norske forståelsen, ivaretas de samme momentene ved hjelp av ord som å koordinere. Dette gjøres for å ikke virke fastlåst i sekvenser, men for i utgangspunktet ha en åpning i operasjoner under komplekse omgivelser. I tillegg benytter den norske forståelsen begrepet å synkronisere, som kan medføre en risiko for en sammenblanding med begrepet sekvensering. Dette vil øke kompleksiteten ettersom det blir flere begrep å holde rede på, noe som vil kreve økt koordinering for å få til en effektiv krigføringsevne.

Begrepet synkronisering er ikke helt ukontroversielt, spesielt i USA der begrepet har vokst frem. Boyd har blant annet hevdet at man synkroniserer klokker, ikke mennesker. Kravet til synkronisering kan fort innebære en risiko for at det drives for langt slik at mulighetene for å tilføre fienden tap eller utnytte muligheter som dukker opp blir mindre.<sup>90</sup> Dette tolker jeg som en årsak til at den svenske forståelsen bruker begrepet “samordning” i stedet for det amerikanske begrepet *synchronization*. Det viser at den svenske forståelsen prøver å

---

90 W. S. Lind har kritisert begrepet synkronisering: “Something that is dominated by surprise, rapid change and friction cannot be synchronized; it is not a railway table. War demand thriving on chaos”. W. S. Lind, “The Theory and Practice of Maneuver Warfare” i R. D. Hooker (ed), *Maneuver Warfare - An Anthology* (Novato: Presidio Press, 1993), s. 8.

la være å bli styrt, men heller bli styrt av krigens natur. Det samme kan vi si om den norske forståelsen når man bruker begrepet koordinert i stedet for begrepet sekvensiert. Som sagt, ulik begrepsbruk kan få implikasjoner for interoperabiliteten fordi man ikke har et felles begrepsapparat som vil være funksjonelt i operasjoner, samt ukjent for enkelte.

Avslutningsvis: Når det gjelder tyngdepunkt, vitale punkter og operasjonslinjer blir begrepene, som tidligere nevnt, brukt ulikt på det militærstrategiske nivået. Dette kan synes å være et utfall av at de militærstrategiske doktrinene er underskrevet av forskjellige beslutningstakere. Det indikerer, etter min mening, at norske politikere har et større ønske enn svenske om å styre bruken av de militære styrkene, noe etableringen av den integrerte strategiske ledelsen (ISL) også kan tyde på. Derimot kan opprettelsen av den integrerte ledelsen fra militært hold ses på som et tiltak for å kunne være med på å påvirke beslutningsprosessen for å sikre at de militære midlene står i et rimelig forhold til målsettingene. Det motsatte er tydelig tilfelle etter min mening hos svenskene, hvor et klarere skille mellom politikerne og de militære gir överbefälhavaren større strategisk makt.

Av den svenske tilnærmingen kan man skimte det Huntington fremholdt i sin bok *The Soldier and the State* (1956). Der la han nettopp vekt på skillet mellom de militære og politikerne.<sup>91</sup> Dette innebærer at for de enkelte lands politiske nivåer øker behovet for å være samstemt med tanke på de beslutningene som tas i forbindelse med samarbeidet, både når det gjelder de rasjonale beslutningene, men også de beslutningene som tas i omgivelser uten at man tar hensyn til trusselvurderinger osv.

Når man i dag ser mer komplekse konflikter bryte frem med nye typer målsettinger, har det fremtvunget seg et behov for en nærmere koordinering mellom de militære og politikerne av hensyn til valg av virkemidler. I den sammenheng vil det være av stor betydning at man kan ha en god dialog som forutsetter sammenfallende begrepsbruk. Dette tolker jeg til å være en mangelvare i den norske forståelsen, der for eksempel begrepet tyngdepunkt ikke er entydig brukt mellom nivåene, samt at begrepene vitale punkter, operasjonslinjer og sekvensering ikke er brukt på begge nivåene. Ulik bruk av fagterminologien kan under planlegging på operasjonelt og strategisk nivå være meget utfordrende, spesielt for begrepene tyngdepunkt og vitale punkt. Ved feilaktig bruk vil man kunne sette både personell, materiell og eventuelt andre i fare under militære operasjoner. Kompetansedelen med tanke på felles begrepsbruk, må bygges opp

---

91 S. P. Huntington, *The Soldier and The State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Harvard: The Belknap Press of Harvard University Press, 1956).

over mange år og er antakelig den viktigste. Den lar seg ikke improvisere. Her må lista legges høyt for å sikre et solid fundament, først og fremst for å oppnå intern enighet, som ISL skal være en styrkemultiplikator for i Norge. Dette er spesielt avgjørende i de forskjellige doktrinene, fordi disse styrer utviklingen av taktikk, organisasjon, trening, utdanning, øving og prosedyrer.

At man ikke har en felles begrepsbruk i norsk sammenheng behøver ikke å indikere annet enn at omorganiseringen til ISL krever en modningstid før begrepsbruken synker inn i organisasjonen. *Styrke og relevans* ble utgitt 1 år etter etableringen, mens *FFOD* ble utgitt 4 år etter etableringen. I Sverige kan dette etter min mening være et større problem ved at man har et klarere skille mellom politikerne og de militære. Hvor mye diskusjonen omkring begrepsbruken, samt skillet mellom militære og politikere har å si for interoperabiliteten, er vanskelig å fastslå med sikkerhet. Studien indikerer likevel at det faktisk at man ikke kjenner til begrepsbruken som benyttes av motparten på det enkelte nivå i det enkelte land, kan komplisere stabsprosessene.

Oppsummert viser forståelsen omkring begrepene tyngdepunkt og vitale punkter å være mindre sammenfallende enn det som er tilfelle for begrepene operasjonslinjer og sekvensering. Hvis ikke kampanjeplanleggingsverktøyene som skal være med på å styre tankeprosessen til strategiske og operasjonelle sjefer er interoperable fullt ut, kan det påvirke prosessen, samt resultatet av den. Begrepene betraktes i følge Nato som selve kjernen i operasjonskunsten og i dialogarbeidet mellom militære og politikere. Dette kan til og med hindre Norge og Sverige i samarbeidet om dagens felles sikkerhetsutfordringer, og man kan fort havne i den situasjon at militære bidrag kan bli betraktet mer som en bremsekloss enn viktige bidrag.

Når det gjelder *grunnlag*, kan forståelsen av manøverkrigføring tyde på at interoperabilitet med tanke på å kommunisere effektivt, herunder språk, prosedyrer og terminologi har vært sentralt i Pfp-sammenheng i forbindelse med øvelser og operasjoner. Dette har tydeligvis ut fra min studie gitt resultater ved at man har skapt en felles forståelse av hva manøverkrigføring er. Selv om likheten er stor på det operasjonelle nivået, tar den norske forståelsen i bruk langt flere begrep som omfatter manøverkrigføring enn den svenske. Dette vil øke kompleksiteten med tanke på interoperabiliteten ved at det blir et større behov for koordinering i forhold til å forstå hva man legger i det enkelte begrep. Et eksempel er bruken av ordet manøvertenkning hvor man for det første ser at den svenske forståelsen ikke bruker begrepet likt internt. Det militærstrategiske nivået ser på manøvertenkning som et alternativ for en småstat til å slå en større motstander. Det operasjonelle nivået på den annen side baserer tenkningen på at militære styrker kan kombineres med politiske og diplomatiske metoder, mens

den norske operasjonelle forståelsen på sin side ser på manøvertenkningen som en generell tilnæringsmåte for å forstå det psykologiske aspektet i en konflikt.

Teori om manøverkrigføring er tydelig brukt både på det militærstrategiske og operasjonelle nivået i den svenske forståelsen, i motsetning til den norske som kun omhandler dette på operasjonelt nivå. Ulikheten kan på generelt grunnlag sies å være et resultat av at man i Sverige har sett på manøverkrigføringen mer som en oppskrift for løsning av militære problemstillinger for småstater med mindre ressurser, og da på begge nivåene kontra den norske forståelsen. Som nevnt trenger dette likevel ikke å indikere noe annet enn at det skyldes ulike beslutningstakere. *Styrke og relevans* bærer preg av å være et mer politisk dokument enn *MSD*. Det er ikke unaturlig at det er en ulikhet ettersom man kan anta at en slik militær teoritilnærming ikke er ønsket velkommen i et politisk dokument. Man kan være forsiktig med å blande politisk og militær fagterminologi ut fra praktisk pedagogiske hensyn. Det viktigste argumentet er likevel at forskjellig organisering av Forsvarets øverste ledelse også kan ha konsekvenser for dokumentene. Selv om dette krever ytterligere analyse, peker studien i retning av en mer direkte politisk styring av militærmakten i Norge, noe som kommer til uttrykk i doktrinearbeidet. På den annen side kan dette også bety et kompetansegap mellom militære og politikere i den norske forståelsen, som det vil ta tid å endre på. Dette vil etter min mening ikke påvirke interoperabiliteten i særlig grad, men det kan få implikasjoner for dialogarbeidet på det militærstrategiske nivået.

Det sammenfallet begge lands forståelser viser når det gjelder teori om manøverkrigføringen er ikke like tydelig i bruken av teorien NbF. Med NbF-tenkningen ønsker begge lands forståelser å oppnå økt nettverksorganisering, men med vekt på ulike aspekter. Den svenske forståelsen ønsker å oppnå dette gjennom teknologien, mens den norske forståelsen i tillegg til teknologien vil legge vekt på individet og organisasjonen. Dette kommer til å kreve en beslutning om hvilken tilpasning og forståelse som skal legges til grunn for samarbeidet, for å få den interoperabiliteten som er ønskelig. Det kan til og med få avgjørende betydning med tanke på utviklingen av begge lands krigføringsevne.

Det er ikke til å legge skjul på at når det gjelder teknologien vil det i et slikt samarbeid bli en utfordring å få mange systemer til å virke sammen. Uavhengig av hvem som har levert systemet, er det neppe løsningen å la kommersielle aktører få beholde det spillerommet de har i dag. Disse kommersielle aktørene vil normalt være interessert i å gjøre egne systemer så uunnværlige som mulig, og vil således kunne ha interesse av å motarbeide interoperabiliteten mellom Norge og Sverige. Det som i utgangspunktet kan fortone seg som et sterkt argument for plattformløsninger for NbF, nemlig argumentet om felles standard, blir i realiteten et argument mot å satse på plattformløsninger. Derfor blir det for

Norge og Sverige viktig å bli enige om hvilket NbF-grunnlag som skal legges til grunn for å oppnå den nødvendige interoperabiliteten uavhengig av leverandør og teknologiplattform i et internasjonalt miljø. Dette vil forhåpentligvis skape nok forståelse blant de aktørene som er aktuelle for å finne akseptable systemer, til at hensynet til interoperabilitet ivaretas.

Den teorien som er minst sammenfallende er EBO, selv om analysen viser at forståelsene har brukt mye av de samme aspektene som teorien består av. Den viktigste ulikheten er bruken av begrepet effekttenkning. Den norske forståelsen ser på dette som en effekt man får av en handling, mens den svenske forståelsen vektlegger de stridsmidlene som brukes for å oppnå en virkning. Med en slik ulik forståelse av effekttenkning, kan det vanskeliggjøre stabsprosessene ved at man har et ulikt fokus på hva som er viktig for å oppnå den ønskede målsettingen med operasjonen. Det studien tydelig viser er at den norske forståelsen i større grad benytter seg av denne teoritilnærmingen enn den svenske, og dette kan etter min mening være et tegn på at nye trender raskere tas i betraktning i Norge enn i Sverige. Dette behøver ikke å indikere noe annet enn at Sverige ikke aksepterer nye trender over natten, men at man i Sverige ønsker en modningstid før nye trender brukes i doktriner. Dette kan bidra til forskjellige tolkninger av de nye trendene, som igjen kan gi et ulikt begrepsapparat som kan få implikasjoner for interoperabiliteten.

Når det gjelder EBO er det også interessant å se at den svenske operasjonelle forståelsen poengterer at det skal være sjefen som skal tenke effekter, i motsetning til den norske forståelsen som ser på effekttenkningen som allemannseie. Om dette kan tyde på at den svenske forståelsen legger vekt på sjefsorientert ledelse kontra stabsorientert ledelse i den norske forståelsen er vanskelig å fastslå. På en annen side har jeg under min tjeneste i utlandet, før den svenske operasjonelle forståelsen ble skrevet i 2005, erfart at både Sverige og Norge i større eller mindre grad jobbet ut fra en stabsorientert ledelse.

At Sverige nå i større grad fokuserer på sjefen, tolker jeg dithen at man ønsker å vise at sjefen har det samlede ansvaret for virksomheten. Dette betyr ikke at den enkelte medarbeider fritas for ansvar, fordi ansvarsfordelingen med tanke på funksjon og arbeidsområde fortsatt vil gjelde innen staben. Med tanke på interoperabiliteten blir det i denne forbindelsen viktig å bestemme seg for hvilken ledelsesform som skal anvendes i ulike operasjoner, spesielt med henblikk på hvor mye myndighet sjefen vil delegere til staben. Uansett hvilken ledelsesform som blir valgt av sjefen, vil stabens kvalitet preges av samarbeidet mellom sjefen og staben. Hvis det ikke legges til rette for dette, vil man etter min mening ikke kunne nå målsettingene. At staben jobber med sjefen og ikke bare for sjefen vil bety mye for interoperabiliteten med tanke på å oppnå den ønskede effektivitet og kvalitet.



Samlet indikerer bruken av teori, spesielt i de operasjonelle doktrinene, at Sverige og Norge bygger på forskjellig grunnlag. Det kan som tidligere nevnt bety at den norske forståelsen åpner for et tettere samspill mellom politikerne og de militære, og ikke minst mellom militære og sivile aktiviteter i operasjonene. Nettopp dette samspillet anses på mange måter som kjernen i EBTO-tenkningen. Betyr dette at den svenske doktrinen i mindre grad enn den norske legger til rette for integrerte operasjonsformer? Hvis svaret på dette er ja, og det i Sverige utvikles en kultur som er mer "Huntingtoniansk" enn i Norge, vil det kunne få store implikasjoner for de to landenes evne til å samvirke i internasjonale operasjoner av den typen man ser i Afghanistan, der nettopp integrerte operasjoner gjelder. Integrasjon går på evnen til å gjøre dette på en strategisk og målrettet måte der man kan se sammenhengen mellom de ulike midlene.<sup>92</sup> I og med at parallellen er så fremherskende i integrerte operasjoner, vil behovet for tette bånd mellom de ulike politiske midlene være stort, i tillegg til at det å inneha kompetanse om de forskjellige politiske midlene vil være av stor betydning.

Det kan ut fra en artikkel i VG 20. april 2008 se ut til at nettopp kompetansen omkring samspillet mellom de militære og de sivile fortsatt er mangelvare i Norge, ved at sjefen for de norske styrkene i Meymaneh fikk krass kritikk fra Utenriksdepartementet (UD) fordi han hadde gitt 10 000 dollar til mat til sultne afghanere i løpet av vinteren. Denne og andre episoder synliggjør en dyp konflikt mellom Forsvaret og UD i Afghanistan.<sup>93</sup> Satt på spissen kan konflikten mellom politikerne og Forsvaret etter min mening bidra til å sette styrkenes beskyttelse på prøve i misjonsområdet. At det finnes intern uenighet, har klare implikasjoner for interoperabiliteten mellom Norge og Sverige fordi det ikke finnes noen entydige retningslinjer for hva som gjelder. Derfor vil det først og fremst være viktig at man deltar aktivt i denne utviklingen i FN, EU og Nato for å skaffe seg kompetanse til å møte utfordringer knyttet til internasjonal krisehåndtering, herunder integrerte operasjoner.<sup>94</sup> I Afghanistan har Norge og Sverige allerede erfaringer med dette som det kan være naturlig å bygge videre på i konseptutvikling og eksperimenteringsarbeid (CDE), samt i forskning og utviklingsarbeid

---

92 E. B. Eide, "Integrerte operasjoner", *Forsvarets forum*, 6:2007, s. 48–49.

93 M. Johansen, "Fikk kjøft for å gi afghanere mat", *Verdens Gang*, 2008-04-20.

94 Når det gjelder integrerte operasjoner, jobber Nato med dette innen konseptet "Concerted planning and action"; EU i sin "helhetlige" utenriks- og sikkerhetspolitikk. Imidlertid er det FN som tydeligvis har kommet lengst med å implementere konseptet integrerte operasjoner. Her har tydelig FN en stor fordel i forhold til Nato og EU ettersom at de besitter alle typer virkemidler. Eide, "Integrerte operasjoner".

(FoU).<sup>95</sup> Dette gjelder der vi har hatt et geografisk naboskap, det vil si der de norske og svenske bidragene har vært og er deployert i de samme regionene i nord og nordvest. Vi deltar med styrker som utenriksminister Jonas Gahr Støre hevder skal utfylle hverandre og med en politikk som har mange likhetspunkter vedrørende forholdet mellom militær og sivil innsats.<sup>96</sup> Dette ser ut til å være et godt utgangspunkt, selv om vi kan være ulikt komponert på hjemmebane.

I sum kan man si at den norske og den svenske forståelsen ikke er fullt ut interoperable når det gjelder bruk av NbF og EBO i motsetning til manøverkrigføring. Med tanke på interoperabiliteten vil det være av stor betydning at man får et felles grunnlag, som sammen med erfaringer fra operasjoner skaffer Norge og Sverige en felles forståelse innenfor alle tre teoritilnærmingene.

Når det gjelder *funksjonene* kommando og kontroll, informasjon og etterretning, ildkraft, manøver, beskyttelse og logistikk, viser den svenske forståelsen seg å være mer rettet mot bruk av militære styrker i væpnet konflikt enn hva som er tilfelle i den norske. Den norske forståelsen har fokuset mer på alle typer konflikter, ikke bare væpnete konflikter. Dette indikerer helt klart at den svenske forståelsen tydelig er rettet mot Natos ambisjon hvor man skulle drive krigføring mot en motstander innenfor rammen av krig i stor skala. Et ulikt utgangspunkt med tanke på funksjoner kan få implikasjoner for felles oppdrag, for eksempel i Afghanistan hvor man i større grad har fokus på andre typer konflikter. Man er ikke like godt forberedt med tanke på de ulikhetene som kan oppstå.

Selv om funksjonene har forskjellig fokus med tanke på type konflikter, viser de likevel tilsynelatende sammenfall, med unntak av logistikk. Ulik forståelse av logistikk kan ha implikasjoner for interoperabiliteten ved at Norge og Sverige kan ha ulike krav til hva de militære styrkene må eller bør tilfredsstille for å kunne løse militære oppgaver effektivt. Det kan til og med påvirke krigføringsevnen til den enkelte nasjon. Ulik forståelse i kombinasjon med forvirring omkring begrepsbruk blir det som under parametre funksjoner trolig representerer de største utfordringene.

Man ser ut fra analysen at begge lands forståelser benytter begrepet basisfunksjoner, men på forskjellige nivåer. Dette kan indikere at man opererer med

---

95 Konseptutvikling og eksperimentering er et begrep som har sitt opphav i det engelske begrepet Concept Development and Experimentation (CDE), og det blir i Nato definert som: "A forward looking process for developing and evaluating new concepts within an alliance framework, before committing extensive resources". CDE og Forskning og utvikling (FoU) er virkemidler for å vinne ny innsikt og utvikle nye anvendelsesområder for etablert forståelse. *Forsvarets policy for konseptutvikling og eksperimentering* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2004), s. 3–5.

96 J. G. Støre, "Nordområdene i endring – hvordan kan Norge, Finland og Sverige styrke sitt samarbeid?", tale ved Oslo militære samfund den 10. oktober 2007 (Regjeringen [online 2007-10-10]).

forskjellige typer dokumenter på det enkelte nivå. Den svenske forståelsen er militært rettet allerede på militærstrategisk nivå, mens den norske først er militært rettet på operasjonelt nivå når det gjelder bruken av militære styrker. At man vil operere med forskjellige dokumenter på de forskjellige nivåene, vil helt klart ha implikasjoner for interoperabiliteten ved at forståelsene tydelig benytter ulikt begrepsapparat. Man ser igjen utfallet av at disse dokumentene har forskjellige beslutningstakere. Den norske forståelsen benevner funksjonene både som basis-, støtte- og stabsfunksjon. Den svenske forståelsen benytter begrepene ulikt mellom nivåene ved hjelp av formuleringene stridens grunnelement og grunnleggende evner, som etter mitt skjønn er mer rettet mot bruk av militære styrker. Denne ulike praksisen gjør det naturlig å tro at begrepsbruken vil ha implikasjoner for interoperabiliteten.

Fra svensk hold hevdes det at disse grunnleggende evnene skal betraktes som en tankemessig modell som beskriver hvilke evner man må ha for å nå et sluttmaal, samt at disse evnene ikke har en direkte kobling til funksjonsbegrepet. På svensk side kan funksjonene bestå blant annet av indirekte bekjempning, luftforsvar, tekniske tjenester, etterretningstjenesten og feltarbeid. Disse funksjonene skal på ulikt vis og i samarbeid bidra til å opprettholde en evne.<sup>97</sup> Interoperabiliteten vil helt klart bli påvirket av dette ettersom at man tydelig bruker begrepene forskjellig. Dette vil igjen få betydning for utdanning, trening, øvelser og operasjonsmønstre.

På en annen side er likheten så stor når det gjelder de enkelte funksjonene at dette uansett vil gi gode forutsetninger for å oppnå den ønskede interoperabiliteten. Selv med begrepsforvirringen vil den norske og svenske forståelsen omkring funksjoner og evner, etter min mening, gi gode forutsetninger for å kunne oppnå den systemlikhet som er ønskelig ut fra mulighetsstudien 2007. Det vil også legge et godt grunnlag for standardisering av doktriner, operasjonskonsep-ter og prosedyrer.

*Sammenfatningsvis* mener jeg at den norske og svenske forståelsen ikke danner et godt nok grunnlag for interoperabilitet – også selv om doktrinene i Norge og Sverige viser stort sammenfall med tanke på variablene jeg har valgt, ved at begge landene bygger på den samme tenkningen. Det som kan påvirke interoperabiliteten er for det første at enkelte viktige begrep slik som tyngdepunkt og vitale punkter, som er essensielle i utførelsen av operasjonskunsten, blir definert ulikt. Det skyldes i hovedsak at Sverige benytter Nato-definisjoner, mens Norge som et Nato-land har videreutviklet definisjonene for å kunne påvirke det

---

97 G. Frisk, U. Henricsson, E. Rossander, C. Salsing & N. Wikström, *Gemensam strid* (Stockholm: Försvarshögskolan 2005), s. 42.

konseptuelle grunnlaget i Nato. For det andre skyldes det at doktrinene benytter ulike bærebjelker med tanke på teori, samt på hvilket nivå teorien benyttes. Dette uttrykker igjen ulik komponering av den øverste militære ledelsen, samt at det gir inntrykk av et større skille mellom politikerne og de militære i den svenske forståelsen enn den norske. For det tredje skyldes det at ulik begrepsbruk omkring funksjoner kan gi forvirring i forbindelse med utvikling og bruk av de militære styrkebidragene.

Med tanke på interoperabiliteten har jeg konkludert med at et flernasjonalt samarbeid vil være best tjent med at det eksisterer en felles og helhetlig forståelse av bruk av militære styrker. Dette er ikke tilfellet for Norge og Sverige. Verken de militærstrategiske eller de operasjonelle doktrinene bidrar nok, etter min mening, til å skaffe den helhetlige forståelsen for bruken av militære styrker som trengs i et militært samarbeid. Det svekker kjerneinteroperabiliteten fordi doktrinene, ut fra min analyse, er forskjellige. Analysen viser at man fra et interoperabilitetsperspektiv ikke må se bort fra det konseptuelle grunnlaget når man skal se på hvilke muligheter et militært samarbeid har. Helheten er viktig for å få samarbeidet til å fungere slik de to landenes forsvarssjefer ser for seg.

## Konklusjon

Et flernasjonalt militært samarbeid mellom Norge og Sverige har tvunget seg frem som en forutsetning for å mestre de nye omgivelsene med tanke på sikkerhetsutfordringene og økende kostnadsvekst. I tillegg er et flernasjonalt samarbeid i ferd med å bli en forutsetning for å kunne oppnå operasjonell innflytelse i de operasjonene man deltar i. Dette krever igjen styrker med en høy grad av interoperabilitet for å oppnå den nødvendige krigføringsevnen. I den sammenheng har *hensikten* med studien vært å *beskrive* og *sammenligne* den norske og svenske forståelsen av bruken av militære styrker. Siktemålet har vært å gi en kvalifisert bedømming av hvilke implikasjoner dette har for interoperabiliteten mellom Norge og Sverige med tanke på løsning av militære oppdrag. For å oppnå hensikten valgte jeg å fokusere på de nasjonale militærstrategiske og operasjonelle doktrinene.

Funnene ble deretter analysert i en modell som ivaretok viktige parametre (begrep, grunnlag og funksjoner) med tanke på å skape en effektiv krigføringsevne. Den påfølgende analysen viste både likheter og ulikheter mellom den norske og svenske forståelsen. Jeg fokuserte på ulikhetene, da dette kan få implikasjoner for interoperabiliteten mellom Norge og Sverige.

Ved å benytte Nato-inndelingen av interoperabilitet og den britiske tenkingen omkring hva som skaper en effektiv krigføringsevne som referansepunkt, har studien kunnet fange opp at den norske og svenske forståelsen ikke danner

et godt nok grunnlag for å være interoperable. Nasjonene bruker ulike begrep og teorier, og dette kan ha implikasjoner for utvikling og bruk av de militære styrkebidragene. Den helhetlige forståelsen som er nødvendig i et militært samarbeid reduseres, noe som igjen svekker kjerneinteroperabiliteten.

Jeg håper at studien av de norske og svenske doktrinene bidrar til økt fokus på doktrinesamarbeid, i første omgang for å fremskaffe en felles forståelse for det konseptuelle grunnlaget som i dag brukes i utdanning, øvelser og operasjoner. Hvis vi skal få et militært samarbeid til å fungere skikkelig i fremtiden, mener jeg dernest at en felles innsats innen CDE og FoU blir viktig. CDE og FoU sammen med de erfaringer vi gjør oss i Afghanistan og i EU Nordic Battlegroup (NBSG) vil bli et viktig virkemiddel i prosessen knyttet til koordinert doktrineutvikling. I dette ligger muligens elementer av brobygging mellom EU og Nato.

Studien har pekt på at dersom et militært samarbeid virkelig skal kaste noe av seg, er det nødvendig å se nærmere på det konseptuelle grunnlaget for bruken av militære styrker. Et viktig ledd i dette arbeidet er å gjøre doktriner til et høyere prioritert område i etterarbeidet av mulighetsstudien. Ikke minst skyldes dette hensynet til interoperabilitet.

Fordi doktrineprosessene i Norge og Sverige er av relativ ny dato, er det vanskelig å vite om forskjellene skyldes at de svenske doktrinene er skrevet i Hökvarteret (som er et militært miljø), mens de norske, nærmere bestemt *Styrke og relevans*, ble skrevet ved FD og den operasjonelle doktrinen ble skrevet ved Forsvarets skolesenter under ledelse av Forsvarsdepartementets fjerdeavdeling og et bredt sammensatt doktrineråd, følgelig i et mer politisk preget miljø enn de svenske. Videre studier kunne bidra til å belyse dette spørsmålet.

Et annet område som kan studeres nærmere er bruken av doktriner. Jeg har gjennom min tjenesteerfaring ikke brukt doktrinene i praktisk tjeneste. Det kan skyldes at doktrinene er av nyere dato og at man da ikke kjente til begrepet doktrine i så stor grad som i dag. Derfor kunne det ha vært interessant å studere hvordan man ser på *bruken* av doktriner i det enkelte land.

Avslutningsvis har studien vist at til tross for de mange likhetene mellom Norge og Sverige, er det en forskjell i organiseringen av landenes øverste forsvarsledelse. Funnene i min studie peker i retning av at dette også har konsekvenser for utformingen av doktrine- og strategidokumenter. Forholdet mellom organiseringen og styringsprosessene bør også danne grunnlag for ytterligere studier.



# SAMMANFATTNING OCH FÖRSLAG TILL FORTSÄTTNING

---

av Håkan Edström

## Inledning

Den traditionella synen på relationerna mellan Norge och Sverige genom historien torde vara färgad av de långvariga motsättningar som funnits mellan Sverige och Danmark. Under nästan sex århundraden var Norge en bricka i spelet om herradömet i Norden, förenad i union med antingen Danmark eller Sverige. Perioden som föregick 1319 års norsk-svenska personalunion (Magnus Eriksson väljs till kung i såväl Norge som Sverige) innehöll emellertid exempel på militärt samarbete mellan Norge och Sverige. Det är till exempel snart exakt 700 år sedan det ingicks ett ömsesidigt försvarsförbund mellan de båda länderna i Oslo i mars 1310.<sup>1</sup>

Fem hundra år senare, 1814, förenades Norge och Sverige ånyo i en union. Man kan förledas att tro att unionstiden innebar åtminstone viss samordning av det militära försvaret men så synes inte ha varit fallet. Det fanns inga gemensamma institutioner, inga formaliserade samövningar, ingen gemensam utbildning av officerare, det saknades regler för olika kommandoförhållanden och de båda försvarerna var olika dimensionerade. Bland annat mot bakgrund av 1809-års svenska och 1814-års norska grundlag fanns egentligen inga reella förutsättningar för något annat än två helt självständiga försvarsmakter. Så var fallet fram till unionsupplösningen 1905.<sup>2</sup>

Kort därefter, i januari 1906, gav den svenska regeringen i uppdrag till de båda försvarsgrensstaberna (som var två separata enheter direkt underställda regeringen) att utarbeta en gemensam operativ plan för "krigsfall Norge". Den forna unionsbrodern hade återigen kommit att betraktas som en presumtiv fiende. Planen omarbetades 1914 och reviderades vid åtminstone två tillfällen under det första världskriget. Utgången av detta krig innebar för svenskt vidkommande att de båda huvudkrigsfallen, "Ryssland" och "Tyskland", i mångt och mycket kommit att bli obsoleta. Istället fanns behov av att utarbeta en helt ny plan, "Finland". Dessutom koncentrerades planeringsarbetet på krigsfall "England/

- 
- 1 U. Sundberg, *Svenska freder och stillestånd 1249–1814* (Harghamn: Arete, 1997), s. 41, 48 & 49.
  - 2 R. Berg, *Profesjon – Union – Nasjon*, bind 2 Norsk Forsvarshistorie (Oslo: Eide Forlag, 2001), s. 65–66.

Norge”. Utvecklingen under mellankrigstiden kom emellertid att ändra på detta och i anslutning till utbrottet av det andra världskriget utgick den svenska krigsplaneringen näst intill uteslutande från hoten från Tyskland i syd och Ryssland i öst. Den nionde april 1940 ändrades förutsättningarna fundamentalt.<sup>3</sup>

Som Magnus Petersson beskrev i inledningen av denna bok tog den svenska regeringen i maj 1948 ett initiativ till bildandet av ett skandinaviskt försvarsförbund mellan Danmark, Norge och Sverige. Hösten samma år inleddes en utredning i frågan men redan i januari 1949 visade det sig att de svenska förhoppningarna grusats. I april samma år blev Danmark och Norge medlemmar av Nato och det som sedermera kom att betraktas som den nordiska balansen började så sakteliga att ta form. Denna kan sägas ha gått i graven i och med Sovjetunionens upplösning i början på 1990-talet.<sup>4</sup>

Enligt den rapport om möjligheterna till fördjupat militärt samarbete mellan Norge och Sverige som presenterades av de båda ländernas försvarshefer 2007 så är både det norska och det svenska försvaret lika vad avser uppgifter, ambitioner och koncept.<sup>5</sup>

Ovanstående historiska tillbakablick understryker slutsatserna från de tre föregående analyserna i denna studie; Försvarsheferna kan inte belägga detta påstående i alla avseenden, åtminstone inte vad avser de konceptuella aspekterna. Låt oss dock först sammanfatta resultaten från de tre delstudierna innan vi kommer in på några tentativa konklusioner samt resonemang och förslag på fortsatt forskning.

## SAMARBETETS KARAKTERISTIK OCH KONSEKVENSER

Härnqvists resultat kan sammanfattas på följande sätt. *Karakteristiken* av det föreslagna svensk-norska militära samarbetet har utgått från graden av integration respektive beroende. Det föreslagna samarbetet kan, utgående från *integration*, i många stycken sägas likna de tankar kring skandinaviskt försvarsförbund som fanns omdelbart efter det andra världskrigets slut. Det finns även många likheter med det militära samarbetet inom såväl Nato som EU. Förslaget går emellertid avsevärt djupare än Nato-samarbetet vad avser interoperabilitet. Likheter med andra militära samarbeten vad avser graden av *beroende* är något svårare att klarlägga. Samarbetet inom EU torde komma närmast till hands.

---

3 A. Cronenberg, ”Säkerhetspolitik och krigsplanering” i B. Hugemark (red.), *Neutralitet och försvar* (Stockholm: Militärhistoriska förlaget, 1986), s. 58–59, 65, 70, 85–86 & 133.

4 E. Noreen, *Brobygge eller blockbildning? – De norska och svenska utrikesledningarnas säkerhetspolitiska föreställningar 1945–1948*, (Stockholm: Carlssons Bokförlag, 1994), s. 14.

5 ”Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar”, s. 2.



Vad avser olikheter skiljer det norsk-svenska samarbetet sig vad avser *integration* mycket i förhållande till samarbetet inom PFF. Skillnaderna ligger bland annat i att det i det norsk-svenska samarbetet kommer att i avtalsform ange tydliga riktlinjer för hur integrationen ska fullföljas. Den avgörande skillnaden när det gäller *beroende* berör också avtalsaspekter, i detta fall rörande ömsesidiga försvarsförpliktelser. Tillsammans ger detta en bild av att det norsk-svenska samarbetet präglas av en hög grad av integration medan graden av beroende är svårare att förutse eftersom det än så länge inte finns några politiska beslut eller andra klara indikatorer. Formellt kan de båda länderna påstås bibehålla sin säkerhetspolitiska handlingsfrihet.

Det är mycket svårt att i dagsläget, utifrån det norsk-svenska samarbetets karakteristik, presentera entydiga bedömningar var gränsen mellan allians och djup samverkan går. Svårigheten ligger bland annat i att klarlägga konsekvenserna av indirekta beroenden och om dessa kan leda till mer direkta beroenden. Det kan rent av vara så att dessa första konturer till fördjupat militärt samarbete i Norden samtidigt är en indikation på att Europas småstater är tvungna att fundamentalt ändra sin säkerhetspolitiska inriktning för att kunna hantera den nya säkerhetspolitiska miljön. Om inte annat så torde en allt mer dramatiskt ökande kostnadsutveckling tvinga fram nya lösningar. Ytterst kanske detta leder till att optionen med alliansfrihet inte längre uppfattas som trovärdig ens av de mest extrema neutralitetsivrarna.

*De utåtriktade konsekvenserna* av ett fördjupat svensk-norskt militärt samarbete har främst att göra med de båda ländernas nuvarande säkerhetspolitiska lösningar med ett svenskt EU-medlemskap och ett norskt Nato-medlemskap som viktiga ingångsvärden. I möjlighetsstudien framkommer det inte någon ambition om ett avtal om kollektivt försvar mellan Sverige och Norge. Tvärtom synes Sverige hålla fast vid begreppet alliansfrihet samtidigt som Norge är mån om att värna om sin trovärdighet som allianspartner. Båda länderna kan härvid fortsätta att hävda att den nationella handlingsfriheten bevaras även om de bilaterala relationerna fördjupas. Formellt bebehåller således de bägge länderna sina positioner i de transatlantiska säkerhetsstrukturerna. Den internationella respons som uttryckts gentemot ett fördjupat svensk-norskt samarbete och de båda ländernas explicita ambition att bidra till att vidareutveckla det europeiska säkerhetssamarbetet ytterligare tolkas som en *fördel* för den utåtriktade säkerheten. Att i internationell samverkan verka för att värna och hävda de egna nationella intressena anses vara ett uttryck för ett fullföljande av en indirekt strategi. Genom att agera tillsammans ökar dessutom såväl Norges som Sveriges strategiska inflytande i de internationella organisationerna.

De eventuella *nackdelar* den utåtriktade säkerheten kan åsamkas av förslaget är kopplade till uppfattningen om att ett samarbete skulle vara ett avsteg

från de inslagna säkerhetspolitiska vägarna i respektive land. Denna kritik bedöms kunna komma att bli starkast i Sverige eftersom det här är frågan om ett uppgivande av en alliansfrihet medan det i Norges fall snarare är frågan om en försvagning av ett redan existerande samarbete. Ett motargument i den svenska kontexten skulle kunna vara att alliansfriheten aldrig varit ett mål i sig utan ett medel att värna det som då var det starkaste nationella intresset; territoriell integritet och ytterst nationell suveränitet. Eftersom inga existentiella hot mot Sveriges självständighet längre anses föreligga har alliansfriheten också tjänat sitt syfte och riskerar att i dagens säkerhetspolitiska kontext snarare bli en belastning. På motsvarande sätt bör Norges Nato-medlemskap värderas. Detta klagörande innebär samtidigt stora utmaningar för de båda ländernas regeringar. Det räcker inte med att två generaler tar initiativ till fördjupat samarbete för att det ska uppfattas trovärdigt internationellt likväl som inrikespolitiskt. Dessutom torde även konsekvenserna för försvarsekonomin komma att påverka ett eventuellt fördjupat samarbete. Rollspecialisering och därmed ytterligare beroenden torde inte gå att utesluta, åtminstone inte i ett längre perspektiv.

När det gäller *inåtriktade säkerhetspolitiska konsekvenser* sker fokuseringen av naturliga skäl till den nationella försvarsförmågan. Sverige synes i detta avseende lägga över allt mer ansvar för sin nationella säkerhet i händerna på bi- eller multilaterala samarbeten. Konsekvensen är att man på svensk sida riskerar att i allt högre utsträckning bli beroende av att dessa samarbeten också fungerar i praktiken. I Norges fall synes förändringen snarare ligga i att man inte längre lägger alla ägg i den transatlantiska säkerhetskorgen, utan även i den inomeuropeiska. I händelse av snabba omvärldsförändringar kan detta vara en styrka för Norge men en svaghet för Sverige som traditionellt sett i högre grad tvingats lita till sin egen förmåga.

## Konsekvenser för strategisk vägledning

Mina egna resultat kan sammanfattas på följande sätt. Till att börja med så kan konstateras att Norges respektive Sveriges *protektionistiska* utgångspunkter är helt olika. Detta utesluter dock inte att ett fördjupat militärt samarbete kan vara eftersträvsvärt. De militära resurser som erfordras för att kunna hantera utmaningar som terroristattacker eller naturkatastrofer bedöms främst beröra mark- men även sjöstridskrafterna. I mångt och mycket berör detta inte bara statens utan hela samhällets sårbarhet. Eftersom stöd till samhället i nödvändigtvis kräver vapenbruk, bedöms förutsättningarna för ett nyttjande av de frivilliga försvarsorganisationernas resurser över nationsgränsen vara mycket stora. De försvårande omständigheter som trots allt kan förekomma bedöms som relativt enkla att åtgärda. I vissa fall kan det emellertid föreligga ett behov

av vapenmakt såsom vid skydd och bevakning av kritisk infrastruktur. I de fall infrastrukturen är gemensam för Norge och Sverige finns ytterligare argument för fördjupat militärt samarbete inom ramen för det militära stödet till samhället. Vad gäller sårbarhet kopplat till terrorism så är ett viktigt ingångsvärde de båda ländernas olika lagstiftningar. Detta bedöms dock inte utesluta ett fördjupat militärt samarbete kring anti- och kontraterrorism.

Det kan inte uteslutas att Norge i närtid kan komma att utsättas för politiska påtryckningar från EU kopplat till Norges ekonomiska zon. I detta sammanhang bör inte Sveriges medlemskap i EU negligeras. Svensk solidaritet gentemot Norge kan uppvisas till exempel genom deltagande med svenska sjöstridskrafter i norsk suveränitetshävdelse i till exempel Norska havet. Sverige kan, å sin sida komma att utsättas för politiska och/eller militära påtryckningar kopplat till bland annat det rysk-tyska projektet *Nord Stream*. Norsk solidaritet gentemot Sverige kan då på motsvarande sätt uppvisas genom deltagande med norska sjöstridskrafter i svensk suveränitetshävdelse i Östersjön.

En övergripande konsekvenserna av detta resonemang är att det egentligen inte finns något krav på sammanhållen operativ förmåga. Det är mer frågan om samarbete kring territoriell verksamhet vad avser stöd till samhället, funktionell verksamhet vad avser terroristbekämpning (anti- och kontraterrorism) samt sjöoperativ verksamhet vad gäller bland annat havsövervakning och suveränitetshävdelse.

Även de *preventiva* utgångspunkterna för Norge respektive Sverige är olika. Inte heller detta utesluter dock att ett fördjupat samarbete kan vara aktuellt. Det främsta nationella svenska intresset i är kopplat till att förebygga bakomliggande sociala och ekologiska konfliktorsakerna. Detta kan komma att omfatta en rad olika typer av militära insatser till exempel humanitära insatser, evakueringsoperationer, stabiliseringsoperationer samt insatser i syfte att förhindra att situationen utvecklas till sociala och/eller politiska motsättningar som i sin tur skulle kunna eskalera ytterligare. Oavsett insatstyp torde de militära resursernas främsta syfte vara att möjliggöra närvaron av andra säkerhetspolitiska instrument i återuppbyggandet av en sönderfallen eller intervenerad stat. Ytterst kan det handla om att motverka att en social situation som underlättar olika terroristorganisationers rekrytering uppstår.

Det främsta nationella norska intresset är kopplat till att stärka de internationella samarbetsorganisationerna. Eftersom dessa organisationer genomför en rad olika kris- och konflikthanterande och -förebyggande åtgärder krävs att de enskilda medlemsstaterna tillhandahåller olika typer av både militära och civila resurser.

Resonemanget leder till slutsatsen att ett norsk-svenskt deltagande inom ramen för en eller flera internationella organisationers förebyggande av bakom-

liggande social och ekologisk konfliktorsaker bidrar till att tillgodose norska likväl som svenska nationella intressen. Det fördjupade militära samarbete länderna emellan bedöms dessutom främst ha att utgå från att stärka de internationella samarbetsorganisationerna förmåga till terroristbekämpning (anti- och kontraterrorism) utanför såväl norskt som svenskt territorium.

Även vad avser de *aktivistiska* utgångspunkterna är den norska och svenska rationaliteten olika. Det främsta nationella svenska intresset är kopplat till att tillgodose olika nationella försörjningsbehov, främst vad avser energi. Eftersom detta intresse kan tillgodoses genom handelsavtal med Norge kan detta militärt leda till åtgärder för att skydda den infrastruktur som omfattas av avtalet.

Ett annat område som förenar de båda länderna är beroendet av en fungerande världshandel. Detta indirekta beroende gäller inte enbart råvaror utan även de globala handelsvägarna som förbinder de olika delarna av den sammanflätade globala marknadsekonomin. Eftersom en betydande del av dessa strategiska transporter sker sjövägen bedöms särskilt de marina stridskrafterna ha en mycket viktig roll. Detta behöver emellertid inte per definition innebära att de marina stridskrafterna ges en heltäckande förmågebredd från kustjägarförband till ubåtar. Slutsatsen är istället att skandinaviska nischkapaciteter bör bidra till multinationellt sammansatta förband och deras strävan att de internationella sjövägarna genom till exempel Malacka- och Hormuz-sunden öppna.

Ett annat intresse som förenar Norge och Sverige är att öka det nationella inflytandet inom olika internationella samarbetsorganisationer. Trots att inte bara förutsättningarna utan även de nationella prioriteringarna skiljer sig länderna emellan bedöms ett fördjupat norsk-svenskt militärt samarbete i detta avseende främst ha att utgå från att stärka ländernas politiska inflytandet inom EU, FN och Nato. I detta sammanhang är det absolut avgörande att konstatera att politiskt inflytande runt olika förhandlingsbord på den strategiska nivån är avsevärt mycket viktigare än inflytande på den operativa nivån i insatsområdet. Ökad operativ förmåga får därför aldrig bli ett självändamål. Således går det att även i detta fall dra slutsatsen att ett norsk-svenskt militärt samarbete inte behöver utgå från något krav på sammanhållen operativ förmåga.

Vad avser de *normativa* utgångspunkterna kan konstateras att den norska och svenska retoriken näst intill är identisk. Det främsta nationella svenska intresset tolkas vara att stärka demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprinciperna och den norska analysen avviker inte från detta ställningstagande men betonar särskilt respekten för de mänskliga rättigheterna. Ett norsk-svenskt militärt samarbete torde därför främst ha att utgå från att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna, det vill säga de individrelaterade relationer.

## Konsekvenser för krigföringsförmåga och interoperabilitet

Härnqvists resultat från det generella studiet av krigföringsförmågan kan sammanfattas på följande sätt. Krigföringsförmågan hos ett militärt försvar anses traditionellt grunda sig på tre olika faktorer; fysiska faktorer, konceptuella faktorer och faktorer relaterade till moral.

När det gäller de *fysiska* faktorerna bedöms det fördjupade samarbetet möjlighetsstudien skisserar i huvudsak påverka dessa i positiv riktning. I synnerhet möjligheterna till att utveckla förmågan att leda både större förbandsenheter och fler funktioner inom en operativ ram. Förutsättningarna för en större operativ förmågebredd bedöms kunna vidmakthållas, och i vissa fall återtas, genom samarbetet än vad som annars vore fallet.

Det ökade samarbetet kopplat till de fysiska faktorerna föranleder även en del konsekvenser för de *konceptuella* faktorerna. Dessa behandlas utförligare i Øies avsnitt.

Slutligen, vad avser de *moralrelaterade* faktorerna handlar mycket om de anställdas vilja och chefernas ledarskap. Viljan torde inte vara kopplad till vare sig försvaret av det egna landet eller deltagandet i internationella insatser utan snarare till viljan att genomföra ännu en omfattande omstrukturering. Planerna på gemensamma baser och övningsanläggningar torde kräva en hel del ”migration” i båda riktningarna över Kölen. Otvivelaktligt kan detta komma att innebära sociala påfrestningar för redan hårt ansträngda officerare och andra försvarsanställda. Ledarskapet i de båda ländernas försvarsmakter kommer troligen att sättas på ytterligare prov.

Sammanfattningsvis kommer troligen ett fördjupat norsk-svenskt militärt samarbete initialt att medföra en nedgång av de inblandade försvarsmakternas krigföringsförmåga. På längre sikt anses dock samarbetet vara en förutsättning, inte ett alternativ, om krigföringsförmågan överhuvudtaget ska kunna upprätthållas. Det krävs dock tydlig konceptuell vägledning på såväl den strategiska nivån som på den operativa nivån vilket resonemanget i efterföljande avsnitt understryker.

Øies fördjupade studie avseende de konceptuella faktorerna av krigföringsförmågan kan sammanfattas som följer.

Vad avser *begrepp* framstår, i kvantitativt hänseende, både tyngdpunkt och vitala punkter som centrala i både den norska och den svenska förståelsen. I Norge används begreppen främst i den operativa kontexten och lyser näst intill med sin frånvaro i det strategiska resonemanget. Där den trots allt förekommer framstår en viss skillnad i innebörd mellan de båda nivåerna. Denna skillnad återfinns inte i det svenska sammanhanget. Den norska förståelsen betonar dessutom behovet av att sätta begreppen in i en specifik situation eller sammanhang starkare än i det svenska fallet. Kvalitativt sett är det emellertid mycket

liten skillnad länderna emellan och detta torde kunna förklaras främst av att både den norska och den svenska förståelsen grundar sig på Natos definitionsapparat. Det som trots allt skiljer sig mellan de båda förståelserna är kopplat till begreppet sekvensiering. Den norska förståelsen synes här främst vara kopplat till koordinering i tiden, det vill säga synkronisering, medan den svenska förståelsen mer betraktar sekventiering som en viktig ingrediens i den operativa planeringen.

När det gäller djupare gående konceptuella *grundvalar* (*grunmlag*) i doktrinerna går det att konstatera att både den norska och den svenska förståelsen, i kvantitativt hänseende, i mångt och mycket utgår från tankarna kring manöverteori, effekttänkning och nätverksbaserat försvar. Förhållningen till de olika teorierna skiljer sig emellertid de båda länderna emellan vad avser de strategiska och operativa nivåerna. Även i detta fall kommer den norska förståelsen till uttryck näst intill uteslutande på operativ nivå.

För svenskt vidkommande används manöverteorin på bägge nivåerna medan tankarna kring nätverksbaserat försvar främst återfinns på strategisk och effekttänkningen främst på operativ nivå. I kvalitativt hänseende synes förståelsen av manöverteorin vara snarlik varvid motståndarens vilja sätts i centrum. I Sverige finns det dock vissa skillnader i förhållningen till manöverteorin mellan strategisk och operativ nivå. I den förra kontexten tas utgångspunkten i en väpnad konflikt medan den senare kontexten främst betraktar manöver som en operativ metod som inte är tillämplig enbart i en väpnad konflikt utan i flera situationer inom konfliktspektrat. I Norge framträder istället en ensad syn mellan de olika nivåerna. Manöverteorins psykologiska utgångspunkter och manövermetodens tekniker anses till och med vara giltiga ned till strid på individnivå.

Kopplat till NbF pekar både den norska och den svenska förståelsen på betydelsen av organisering och informationsstyrning. Utgångspunkterna de båda länderna emellan skiljer sig dock åt så till vida att den norska förståelsen utgår från att organiserandet i nätverk redan är etablerat medan den svenska förståelsen utgår från att detta är eftersträvanvärt men ännu inte uppnått. En annan skillnad är att den svenska förståelsen, till skillnad från den norska, inte betraktar nätverkstänkandet som ett självändamål utan som ett stöd och en förutsättning för tillämpandet av manöverteorin. Denna skillnad kommer till uttryck i hur begreppet NbF används i den båda länderna. Medan den norska förståelsen tar fasta på förhållningssättet och tankebanorna så tar den svenska fasta på organisationsformen. Detta återkommer också i att den norska förståelsen tar fasta på nätverkstänkningen som en ständigt pågående utvecklingsprocess involverandes såväl tekniska som mänskliga och organisatoriska dimensioner, och inte något fast definierat tekniskt/organisatoriskt slutmål.

De kvalitativa aspekterna på effekttänkning tyder på att såväl den norska som den svenska förståelsen bygger på samma hörnstenar. Skillnaderna är att den svenska förståelsen även i detta fall synes utgå från manövertänkandets principer. Den svenska effekttänkningen betraktas således som en förutsättning eller ett stöd för tillämpandet av manöverteorins metoder. Den norska förståelsen likställer istället effekttänkandet med manövertänkandet och betraktar dem som olika men komplementärerande koncept. En annan skillnad rör vem som förväntas tänka i effektkoncept. Medan den svenska förståelsen synes fokusera på bekämpningsprocessen och kraven på chefens att uttrycka vilka effekter som ska uppnås, tar den norska förståelsen fasta på effekttänkning som en kultur som ska genomsyra inte bara chefen utan också hela staben.

Slutligen, avseende *funktioner*, kan konstateras att både den norska och den svenska förståelsen bygger på sex olika funktioner. Samlingsnamnet för dessa varierar emellertid och betecknas i Norge som basfunktioner och i Sverige som grundläggande förmågor. Den största skillnaden är att den norska förståelsen, till skillnad från den svenska, endast omnämner funktionerna i det operativa resonemanget, inte i det strategiska. Vad avser var och en av de sex funktionerna så framträder en bild av mycket stora likheter förståelserna emellan, om logistik undantas vill säga. Medan den norska förståelsen synes betrakta denna funktion som ren logistik med verksamheter som försörjning och underhåll, utgår den svenska förståelsen mer från förmågan till uthållighet.

Sammanfattningsvis visar jämförelsen mellan de båda ländernas strategiska och operativa doktriner både på likheter och skillnader. Den avgörande frågan är om, och i så fall hur, detta inverkar på interoperabiliteten ländernas försvarsmakter emellan.

## Slutsatser, utblick och vidare forskning

Resultaten i denna studie visar med all önskvärd tydlighet på olika behov av konceptuell harmonisering. Detta ställningstagande är emellertid i mindre grad kopplat till planerna på ett fördjupat militärt samarbete mellan Norge och Sverige och mer till de nationella koordineringsbehoven i respektive land.

I koordineringen mellan politisk-strategisk och militärstrategisk nivå behöver först och främst den politiska ledningen definiera landets nationella intressen. Det är inte tillräckligt, åtminstone inte sett ur ett styrningsperspektiv, att enbart tala om intressen, säkerhet och värden om inte begreppen samtidigt sätts i ett sammanhang och ges ett substantiellt innehåll. Kopplat till konkretiseringen och kontextualiseringen av de nationella intressena behövs bedömningar av de utåt- och inåtriktade säkerhetspolitiska konsekvenserna samt en explicit klarläggning av graden av integration och beroende. Det är orimligt att de som

tjänstgör inom försvaret ska vara beredda att offra sina liv för landets intressen utan att dessa intressen definierats av den politiska ledningen. Ett sätt för den politiska ledningen att kommunicera detta med landets militära ledning är att det till vart och ett av de nationella intressena uttrycks en ambition i form av eftersträvar strategiska effekter. Vi får då en ”effect based approach to strategy” (EBAS).

Uppgiften för landets militära ledning bör därefter bli att, utifrån de politisk-strategiska effektkraven, definiera strategiska tyngdpunkter, vitala punkter, strategiska operationslinjer samt strategisk sekvensiering. Detta måste kommuniceras med den operativa nivån varvid även de alternativa tillämpningarna av effekt-, manöver- och nätverkstänkande bör komma upp på bordet. I detta sammanhang är det viktigt att klargöra att den operativa chefens planläggning enligt ”effect based approach to operations” (EBAO) inte har att utgå från de effekter som han ur ett operativt perspektiv strävar efter att uppnå, utan från de strategiska effektkraven den politiska ledningen uttryckt. I slutänden torde detta innebära att det inte är frågan om ett bottom-up-förhållande när det till exempel gäller styrkegenerering, det vill säga att det är de operativa behoven enligt EBAO som styr vilka styrkor som sätts in. Tvärtom torde det vara frågan om ett top-down-förhållande, det vill säga att den operativa chefen har att förhålla sig till vad han kan åstadkomma med de styrkor som ställts till hans förfogande enligt EBAS.

I kommunikationen mellan militärstrategisk och operativ nivå är det dock mycket viktigt att klargöra att styrkegenereringen säkerställer att samtliga grundläggande förmågor/basisfunktioner finns att tillgå.

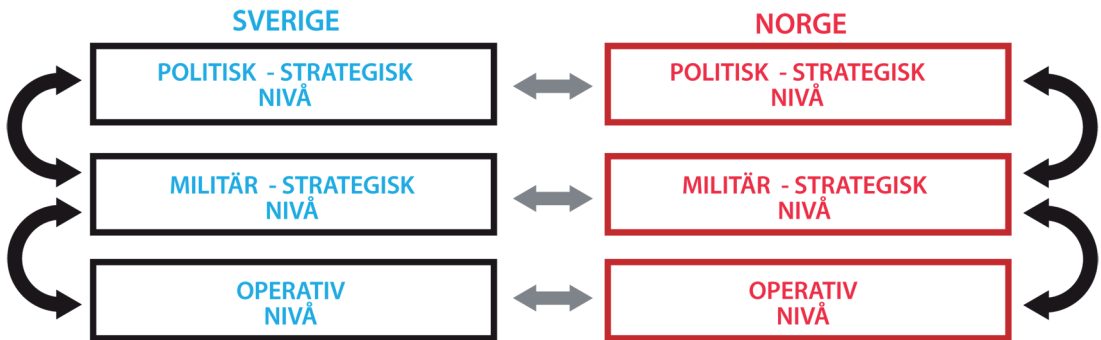
När respektive land säkerställt att den demokratiska ledningskedjan från landets politiska ledning ner till operativ chef är koordinerad och harmoniserad finns förutsättningarna att också integrera den norska och svenska försvarspolitiken på var och en av de olika nivåerna. Så länge de båda länderna strävar efter att bibehålla sin säkerhetspolitiska handlingsfrihet bedöms dock inga reella förutsättningar för att djupare samarbete finnas annat än i de fall där:

- de nationella intressena sammanfaller,
- konsekvenserna av den utåt- och inåtriktade säkerhetspolitiken i respektive land bedöms som gynsamma,
- de politisk-strategiska effektkraven respektive lands politiska ledning eftersträvar är kommensurabla,
- de identifierade strategiska tyngdpunkterna, vitala punkterna, operationslinjer samt strategisk sekvensiering likvärdiga,
- tillämpningen av effekt-, manöver- och nätverkstänkande sammanfallande samt



- styrkegenereringen kompletterande avseende de grundläggande förmågorna/basisfunktionerna.

De konceptuella faktorerna måste med andra ord vara interoperabla.



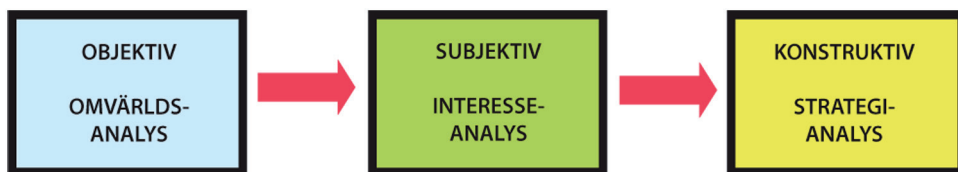
Figur 5:1. Behoven av koordinering och harmonisering

Ovanstående resonemang understryker behovet av att samordna de båda ländernas strategiska analysfunktioner. I detta bör även forskning om gemensam säkerhetspolitik bedrivas. Det senare torde till och med bli direkt avgörande. Motivet till detta ställningstagande är att nuvarande planeringsprocesser i allt för stor omfattning bedöms vara politifierad. Internt inom försvarsmakterna bedöms till exempel olika särintressen vara styrande. Objektiviteten riskerar att i hög grad gå förlorad till förmån för lojaliteten gentemot olika underavdelningar. Underrättelseväsendet kan till exempel ägna mer tid till att bevaka sin resurstilldelning och den relativa autonomin inom sitt revir än att konstruktivt försöka bidra till strategiska analyser. Trångsynthet och traditionalism kan vara ett hinder för det nytänkande som torde komma att krävas.

Detta gäller dock inte enbart de interna förhållandena inom respektive försvarsmakt utan även internt inom de båda försvarsdepartementen. Oviljan och i vissa fall oförmågan att fatta obekväma beslut kan medföra att de planeringsunderlag försvaret redovisar tvättas för att bättre passa in i den departementala agendan. I slutänden kan detta leda till att politiker mer ägnar sig åt konkreta frågor som lokalisering av grundorganisationen än strategisk styrning. Detta kan leda till att den militära ledningen, å sin sida, förleds till att ägna sig åt frågor som egentligen tillkommer den politiska nivån.

Ett sätt att minska denna problematik är alltså att istället öka graden självständigt framtagna och vetenskapligt grundade analyser. Detta bedöms särskilt gälla ett första steg i den politiska styrkedjan; omvärldsanalysen. Vi har sett att vare sig den svenska Försvarsberedningen eller det norska Forsvarspolitisk

utvalg ansett sig behöva föra ett explicit metodologiskt resonemang. Dessvärre urholkar detta tillförlitligheten för de resultat var och en av dem uppvisar. Ett första konstruktivt förslag är därför att samordna Norges och Sveriges strategiska omvärldsanalyser i ett objektiva och oberoende projekt vilandes på vetenskaplig grund.



Figur 5:2. Behoven av vetenskaplighet och politiska ställningstaganden; Analys i tre steg

Vad gäller nästa steg, analysen av hur olika omvärldsutvecklingar kan komma att påverka de nationella intressena, krävs dock medverkan av representanter för den politiska ledningen. Eftersom de nationella intressena omfattar ett stort antal politikområden, och därmed verksamheter som sorterar under flera departement, bedöms det inte vara tillfylllest att utföra denna typ av subjektiva analyser inom ett enda politikområde eller departement.

För att uttrycka det hela mer brutalt och direkt: Försvarberedningarna och de försvarspolitiska utvalgen har spelat ut sin roll. Denna typ av analyser, som även bör omfatta framtagandet av politisk-strategiska effektkrav, bör istället lokaliseras till statsministerns kansli. En effektiv och rationell tvärsektorieell säkerhetspolitik torde nämligen inte vara betjänt av fler än en tolkning av omvärldsutvecklingen och dess konsekvenser för de nationella intressena. Även dessa analyser bör vila på vetenskaplig grund men kräver också politiska ställningstaganden.

Slutligen, vad avser analys kring hur var och en av de säkerhetspolitiska instrumenten alternativt ska kunna leverera de effekter de nationella intressena fordrar, bör dock såväl de enskilda departementen som de myndigheter som sorterar under dem involveras. För försvarets vidkommande bör här det militärteoretiska resonemanget utvecklas. Det gäller inte minst de konceptuella idèerna kring hur olika militära strategier, för var och en av situationerna i konflikt-spektrat, kan tänkas bidra till leverans av de efterfrågade politisk-strategiska effekterna. Det är detta som är kärnan i en effect based approach to strategy. Det ska bli mycket spännande att följa utvecklingen av såväl den politiska retoriken som de ekonomiska realiteterna försvarsmakterna i både Norge och Sverige har att möta de närmaste åren. Även om det initiativ de båda försvarscheferna initierats enbart slår rot och utvecklas inom ramen för de militära organisationerna kommer det att krävas relativt omfattande arbeten de närmaste månaderna. Detta gäller inte minst att harmonisera de konceptuella ramfaktorerna

mellan de båda försvarerna. Hur som helst så skulle det onekligen vara en historisk poäng om ett nytt försvarsavtal kunde ingås mellan de båda länderna i mars 2010, det vill säga 700 år efter det första Oslofördraget.

# FÖRFATTARPRESENTATION

---

## **HÅKAN EDSTRÖM**

är fil dr i statsvetenskap och överstelöjtnant i den svenska armén. Han har efter disputationen hösten 2003 tjänstgjort vid Högkvarterets avdelning för strategisk analys och var härvid ansvarig för en av de fyra delanalyserna i den norsk-svenska möjlighetsstudien. Sedan sommaren 2007 tjänstgör han som lärare och forskare i säkerhetspolitik och strategi vid Forsvarets stabsskole i Oslo.

## **OVE HÄRNQVIST**

är major i den svenska armén. Han har nyligen avslutat två års studier vid Förvarshögskolans Chefsprogram. Härnqvist tjänstgör för närvarande som chef för förbandsutvecklingsavdelningen vid Forsvarsmaktens Ledningsregemente i Enköping. Han har bland annat varit delaktig i framtagandet av EU:s snabbinsatsstyrka *Nordic Battle Group*.

## **MAGNUS PETERSSON**

är fil dr i historia och forsker vid Institutt for forsvarsstudier i Oslo. Hans doktorsavhandling *”Brödrafolkens väl”* (2003), handlade om svensk-norska säkerhetsrelationer under det kalla kriget. Petersson har tidigare arbetat på Förvarshögskolan i Stockholm som lärare, forskare, studierektor och avdelningschef.

## **OLE ANDERS ØIE**

er master i militære studier og oberstløytnant i den norske hæren. Han tjenestegjør for tiden som sjef territoriell seksjon ved J-3 Land i det norske fellesoperative hovedkvarteret (NJHQ) i Stavanger. Øie har tidligere vært delaktig innen enkelt prosjekt i NORDCAPS, samt jobbet i en nordisk avdeling i Kosovo.

## REFERENSER

---

**AABAKKEN, O.:**

*Utenlandsoperasjoner – Ferdigpakket nisjefyll eller militærmakt i løs vekt* (Kjeller: FFI, 2006).

**ANDRÉN, N.:**

*Säkerhetspolitik: Analyser och tillämpningar* (Stockholm: Norstedts juridik, 1997).

**BERG, R.:**

*Profesjon – Union – Nasjon*, Norsk Forsvarshistorie bind 2, 1814 – 1905, (Oslo: Eide Forlag, 2001).

**BILDOT, C.:**

”Nordiskt samarbeite i en ny tid”, tal vid Norges ambasad i Stockholm 2007-03-13 (Regeringen [online 2008-03-06]), URL: <http://www.regeringen.se/sb/d/7417/a/79754>.

**BULL, H.:**

*The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics (2<sup>nd</sup> ed.)* (London: Macmillan, 1995).

**BUZAN, B.:**

*People, States & Fear (2<sup>nd</sup> ed.)* (London: Harvester Wheatsheaf, 1991).

**BUZAN, B. JONES, C & LITTLE, R.:**

*The Logic of Anarchy – Neorealism to structural realism* (New York: Columbia University Press, 1993).

**CARLGRÉN, W. :**

*Mellan Hitler och Stalin: Förslag och försök till försvars- och utrikespolitisk samverkan mellan Sverige och Finland under krigsåren* (Stockholm: Militärhistoriska förlaget, 1981).

*Climate Change and International Security*, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, S113/08 (Brussels: European Commission, 2008).

**CODNER, M.:**

*Hanging Together: Military Interoperability in an Era of Technological Innovation* (London: RUSI, 2004).

**CRONENBERG, A.:**

”Säkerhetspolitik och krigsplanering” i Hugemark, B. (red.) *Neutralitet och försvar* (Stockholm: Militärhistoriska förlaget, 1986).

“De fire storbyene tar halve veksten” (Statistisk sentralbyrå [online 2008-09-18]) URL: <http://www.ssb.no/befteft/arkiv/art-2004-05-28-01.html>.

*Doktrin för gemensamma operationer* (Stockholm: Försvarsmakten 2005).

**DUNLEAVY, P. & O’LEARY, B.:**

*Theories of the State* (New York: New Amsterdam Books, 1987)

**EDSTRÖM, H. & WISS, Å. (ED.):**

*International Trends Analysis 2007 – With an Introduction to the ART-model* (Stockholm: FOI, 2007).

**EIDE, E. B.:**

“Integrerte operasjoner”, *Forsvarets forum*, 6:2007.

*Et styrket forsvar*. Innstilling fra Forsvarspolitisk utvalg, NOU 2007:15 (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2007).

**FORSBERG, T. & VAAHTORANTA, T.:**

“Inside the EU, Outside NATO: Paradoxes of Finland’s and Sweden’s Post-Neutrality”, *European Security*, vol. 10, no. 1 (2001).

*Forsvarets fellesoperative doktrine* (Oslo: Forsvarsstaben, 2007).

*Fred och säkerhet: Svensk säkerhetspolitik 1969–89*, Slutbetänkande av Säkerhetspolitiska utredningen, SOU 2002:108 (Stockholm: Fritzes, 2002).

**FRISK, G. HENRICSSON, U. ROSSANDER, E. SALSING, C. & WIKSTRÖM, N.:**

*Gemensam strid* (Stockholm: Försvarshögskolan 2005).

*Fördrag om upprättande av en konstitution för Europa* (EUR-Lex [online 2007-11-30]), URL: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:S V:HTML>.

*Försvar samt beredskap mot sårbarhet*, Proposition 2007/08:1.

*Godstrafik på järnväg*, Intressegrupp järnväg, augusti 2006 (Godstransportrådet [online 2008-09-17]), URL: [http://www.godstransportradet.se/upload/STIF%20%20godstrafik\\_pa\\_jarnvag.pdf](http://www.godstransportradet.se/upload/STIF%20%20godstrafik_pa_jarnvag.pdf).

**GRAY, C. S. :**

*Explorations in Strategy* (Westport: Praeger, 1998).

**HAALAND MATLARY, J.:**

“Militær integrasjon uten politisk design”, *Aftenposten*, 2007-09-07.

**HARTIKAINEN, G.:**

”Från projekt till process? Försvarsmaktens doktrinutveckling i går, i dag, i morgon” (Stockholm: Försvarshögskolan 2008).

**HUNTINGTON, S. P.:**

*The Soldier and The State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Harvard: The Belknap Press of Harvard University Press, 1956).

—: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (London: Simon & Schuster, 1997)

**INGLEHART, R.:**

*Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies* (Princeton NJ: Princeton University Press, 1997)

Intervju med Jan Reuter Dahl den 3 dec 2007, Stockholm (i författarens, Ove Härnqvists, ägo).

**JOHANSEN, M.:**

“Fikk kjeft for å gi afghanere mat”, *Verdens Gang*, 2008-04-20.

**KRONVALL, O. & PETERSSON, M.:**

*Svensk säkerhetspolitik i supermakternas skugga 1945–1991* (Stockholm: Santérus 2005).

**LIND, W. S.:**

“The Theory and Practice of Maneuver Warfare”, Hooker, R. D. (ed), *Maneuver Warfare - An Anthology* (Novato: Presidio Press, 1993).

*Militärstrategisk Doktrin* (Stockholm: Försvarsmakten, 2002).

*NATO handbook* (Bryssel: NATO, 2006).

**NOREEN, E.:**

*Brobygge eller blockbildning? – De norska och svenska utrikesledningarnas säkerhets-politiska föreställningar 1945-1948*, (Stockholm: Carlssons Bokförlag, 1994)

**NORLIN, P.:**

”Samsyn om samverkan över nationsgränser”, 2007-02-08 (Försvarsmakten [online 2008-03-10]), URL: <http://www.mil.se/index.php?c=news&id=35774>.

**NYE JR., J. S.:**

*Understanding International Conflicts* (New York: Longman 1997).

*Om kriget kommit...: Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949–1969*, Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, SOU 1994:11 (Stockholm: Fritzes, 1994).

**PETERSSON, M.:**

”Brödrafolkens väl”: *Svensk-norska säkerhetsrelationer 1949–1969* (Stockholm, Santérus 2003).

*Pressmeddelande från Miljödepartementet 21 december 2007* (Stockholm: Regeringskansliet 2007).

**RUSSETT, B. & STARR, H.:**

*World Politics* (New York: W. H. Freeman and Company, 1995).

**SANDVIK, M. SVENNEVIG, J. & VAGLE, W.:**

*Tilnærminger til tekst: Modeller for språklig tekstanalyse* (Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 1995).

**STRANGE, J.:**

*Centers of Gravity & Critical Vulnerabilities: Building on the Clausewitzian Foundation So That We Can All Speak the Same Language*, 2<sup>nd</sup> edition (Virginia: Marine Corps War College, 1996).

Statistiska meddelanden, MI 38 SM 0601, Tätorter (Stockholm, SCB 2006).

*Styrke og relevans – Strategisk konsept for Forsvaret* (Oslo: Forsvarsdepartementet, 2004).

**STØRE, J. G.:**

“Nordområdene i endring – hvordan kan Norge, Finland og Sverige styrke sitt samarbeid?”, tale ved Oslo militære samfund den 10. oktober 2007 (Regjeringen [online 2007-10-10]), URL: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/utenriksminister\\_jonas\\_gahr\\_store/taler\\_artikler/2007/norden\\_samarbeid.html?id=485410](http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/utenriksminister_jonas_gahr_store/taler_artikler/2007/norden_samarbeid.html?id=485410).

**SUNDBERG, U.:**

*Svenska freder och stillestånd 1249 – 1814* (Harghamn: Arete, 1997).

”Sveriges samarbete inom Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF)”, *Regeringens skrivelse 2003/04:84*.



”Sveriges samarbete med NATO i EAPR/PFF”, *UD info*, nr. 2, 2005 (Stockholm: Regeringskansliet 2005).

**SYRÉN, H.:**

”Från nationellt till flernationellt försvar? Ett svenskt perspektiv”, Anförande vid Jubileumskonferensen i Oslo 2005-10-29 (Försvarmakten [online 2008-03-10]), URL: [http://www.mil.se/upload/dokumentfiler/tal/2005/ob\\_tal\\_norge\\_051029.pdf](http://www.mil.se/upload/dokumentfiler/tal/2005/ob_tal_norge_051029.pdf).

—:”Försvarmaktens utveckling - nästa steg”, Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen 2006-01-17 (Försvarmakten [online 2008-09-11]), URL: [http://www.mil.se/upload/dokumentfiler/tal/2006/ob\\_salen\\_060117.pdf](http://www.mil.se/upload/dokumentfiler/tal/2006/ob_salen_060117.pdf).

—:”Försvarets utveckling måste styras av helhetssyn och långsiktighet”, *ÖB Nyhetsbrev*, 2007-07-24, Publicerad 24 juli 2007 (Försvarmakten [online 2008-03-07]), URL: <http://www.mil.se/sv/Nyheter/OBs-nyhetsbrev/Nyhetsbrev-24-juli-2007/?page=5746>.

*Säkerhet i samverkan*, Försvarsberedningens omvärldsanalys, Ds 2007:46 (Stockholm: regeringskansliet 2007).

*Tactical Manual – Volume 1*, NORDCAPS (Kaarina: Kaarina Tasopaino).

**TANGREDI, S., J.:**

”Assessing New Missions” in Binnendijk, H. *Transforming America’s Militar*. (Washington DC: National Defense University Press, 2002).

**TOLGFORS, S.:**

”Enhanced Nordic Cooperation in a Euro-Atlantic context”, tal vid Swedish Atlantic Council conference “Integration and Transformation – A Euro-Atlantic Perspective on Nordic Defence Policy Cooperation” 2007-11-09 (Svenska Atlantkommittén [online 2007-11-20]), URL: [http://www.svenska-atlant.org/index.php?page=2007-11-09\\_Tolgfors\\_tal](http://www.svenska-atlant.org/index.php?page=2007-11-09_Tolgfors_tal).

**WEBER, M. :**

„Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie“ i den svenska översättningen Ljungquist, A. *Ekonomi och Samhälle* (Lund: Argos, 1983).

”Vekst i transportarbetet” (Statistisk sentralbyrå [online 2008-09-17]), URL <http://www.ssb.no/jernbane/>.

**WIVEL, A.:**

“Theory and Prospects for Northern Europe’s Small States”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 35, No. 3 (2000), s. 331-340.

*Vårt framtida försvar*, Proposition 2004/05:5

**VÆRNØ, G.:**

*Fra tvangsekteskap til partnerskap – skilsmisse med sikkerhetspolitiske komplikasjoner* (Oslo: Forsvarets högskoleforening, 2005).

**WÆVER, O.:**

“Securitization and Desecuritization” in Lipshutz, R.D. *On Security* (New York: Colombia University Press 1995).

”Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till fördjupat samarbete” (Försvarsmakten, Högkvarteret, Skrivelse till Regeringskansliet 2007-08-30, Beteckning 23 200:73266).

# TIDLIGERE UTGITTE PUBLIKASJONER I SERIEN OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY

---

## 2008

### 1. BORIS BARTH

The Democratic Peace Controversy. A Critical Survey.

### 2. KJETIL SKOGRAND (ED.)

Emerging from the Frost. Security in the 21st century Arctic.

### 3. THOMAS DEVOLD

US Policy toward Russia after 9/11. Between Cooperation and Containment.

### 4. SAIRA H. BASIT

The Iran-Pakistan-India Pipeline Project. Fuelling cooperation?

### 5. ROLF HOBSON

RMA and Transformation. En historisk-kritisk analyse av to sentrale begreper i nyere vestlig forsvarspolitik.

### 6. INGERID M. OPDAHL

Georgia og Russland. Et vanskelig naboskap.

## 2007

### 1. T. SÆVERAAS OG K. HENRIKSEN

Et militært universalmiddel? Amerikansk "Maneuver Warfare" og norsk doktrineutvikling.

### 2. T. KRISTIANSEN OG J.A. OLSEN (red.)

War Studies. Perspectives from the Baltic and Nordic War Colleges.

### 3. VIDAR HELGESEN

How Peace Diplomacy Lost Post 9/11. What Implications are there for Norway?

### 4. JOHN ANDREAS OLSEN (ed.)

On New Wars.

### 5. OLOF KRONVALL

Finally Eating Soup with a Knife? A Historical Perspective on the US Army's 2006 Counterinsurgency Doctrine.

### 6. MICHAEL MAYER

Forecasting Crisis. Climate Change and US Security.

## TIDLIGERE UTGITTE PUBLIKASJONER I IFS INFO-SERIEN

---

### 2006

**1. E. SHAHALA**

Peace and security in Africa. Basic structural changes in the governance of peace and security on the African continent.

**2. S. HOLTAN**

Den standhaftige militærmusikken. Forsvarets musikk og den lange debatten om nedleggelse.

**3. K. ØSTBERG**

Duksenes republikk. Fransk elitisme og dens samfunnsmessige konsekvenser.

**4. J. RØ**

Hva er rettferdig krig i et asymmetrisk trusselbilde? En normativ diskusjon av USAs forkjøpspolitikk.

**5. L. KRISTOFFERSEN**

Soldiers or Saints? Norwegian Civil-Military Cooperation in Afghanistan.

**6. S. MELBY, J. RØ, O. KRONVALL OG A.G. ROMARHEIM**

Supermaktens begrensning. Perspektiver på Bush-doktrinens utvikling.

**7. M. EPKENHANS**

The Long and Winding Road to *Weserübung*. Naval Theory, Naval Historiography and Aggression.

**8. J. BLACK**

The RMA Examined.

### 2005

**1. H.M. SYNTSNES**

Presse og krig. Amerikansk fjernsyn og opptrappingen til krigen mot Irak 2003.

**2. A. COHEN OG T. WALTER**

Why do States Want Nuclear Weapons? The Cases of Israel and South Africa.

**3. D. WALTER**

Symmetry and Asymmetry in Colonial Warfare ca. 1500–2000.

**4. T. HEIER**

Forsvarsreformene 2000–2004: Gir Forsvaret politisk uttelling?

**5. M. HERMAN**

Problems for Western Intelligence in the New Century.

**6. Y.N. KRISTENSEN**

Torsk, “pirater”, og kalde granater. Striden mellom Norge og Island om Fiskevernsonen ved Svalbard 1993.

## 2004

### 1. CHR. COKER

Is there a Western Way of Warfare?

### 2. T. HEIER

The American Effort to Transform Europe's Armed Forces.

### 3. T.L. HAALAND OG E. GULDHAV

Bruk av norske styrker i kampen mot internasjonal terrorisme.

### 4. T.J. MELIEN

US Navy i norske farvann under første verdenskrig.

### 5. B.B. STEINLAND

Flere kvinner ute og hjemme?

## 2003

### 1. P.FR.I. PHARO

New Knowledge Structures, or Just Common Ground? Breakthroughs in International Negotiations.

### 2. D. LYNCH

Post-Imperial Peacekeeping. Russia in the CIS.

### 3. B. MÆLAND

“At alle behandles likeverdig og med respekt, uansett bakgrunn?” Forsvarets verdigrunnlag og norske offiserer i KFOR.

### 4. M. BERDAL

The UN Security Council. Ineffective but Indispensable.

### 5. O. RISTE

War and Peace in Scaninavian Political Culture in the 20th Century.

### 6. T. KRISTIENSEN

De europeiske småstatene på vei mot storkrigen, 1938–40.

## 2002

### 1. E. MÄNNIK

Estonian Defence. Ten Years of Development.

### 2. B. SCHÄFER

Stasi Files and GDR Espionage against the West.

### 3. P.K. BAEV

Russia in 2015.

### 4. K. SKOGRAND

Luftforsvaret og atomalderen 1950–1970.

### 5. M. PETERSSON

“Break Glass Only in Case of War”.

**6. H. FRANTZEN**

“Proper War” and “War in Reality”.

**2001**

**1. CHR. COKER**

Asymmetrical War.

**2. O. BOSCH**

The Year 2000 Issue and Information Infrastructure Security.

**3. K. KLEVE (RED.)**

Kilder til norsk luftmilitær historie.

**4. R. TAMNES (RED)**

Kommandospørsmålet på nordflanken. Utviklingen i to formative perioder.

**2000**

**1. P. FR. I. PHARO**

Necessary, Not Perfect: NATO's War in Kosovo.

**2. A. BROOKES**

Hard European Lessons from the Kosovo Air Campaign.

**3. P. FR. I. PHARO**

Norge på Balkan 1990–1999. “Lessons learned”.

**4. J. KIDD OG P. MITCHELL**

European Defence Challenges.

**5. M. PETERSSON**

Vapenbröder. Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer under det kalla kriget.

**6. A. BROOKES**

The Prospects for Unmanned Aerial Vehicles.

**1999**

**1. I. JOHNSTONE**

The UN's Role in Transitions from War to Peace: Sovereignty, Consent and the Evolving Normative Climate.

**2. S.G. HOLTSMARK**

Gullet fra Moskva. Sovjetisk pengestøtte til norske kommunister, 1917–1990.

**3. T. FARER**

Shaping Agendas in Civil Wars. Can International Criminal Law Help?

**4. V. HELGESEN**

Kosovo og folkeretten.

**5. W.P.S. SIDHU**

New Challenges for the Non-Proliferation Regime.

## **6. R. BERG**

Den svenske “generalguvernørtiden” i Norge, 1814–1829.

## **1998**

### **1. L.M. RAMBERG**

Luftforsvaret en læringsorganisasjon? Logistiske utfordringer ved NORAIRs deployering til Bosnia 1993.

### **2. K. SKOGRAND**

Cash and Cannons. Norway, Denmark and the US Aid Programmes 1947–1952.

### **3. T. HUITFELDT**

Striden om landminer. Ottawa-konvensjonens muligheter og begrensninger.

### **4. R. BERG**

Nasjon – union – profesjon. Forsvaret på 1800-tallet.

### **5. K. SKOGRAND, O. NJØLSTAD OG R. TAMNES**

Brennpunkt. Kald krig, nordområder og storstrategi.

## **1997**

### **1. P.V. WIKER**

Amerikansk våpenhjelp til Norge 1949–1953.

### **2. H. KROMBACH**

The Meaning of Hiroshima and Nagasaki.

### **3. T. HUITFELDT**

De norske partisanene i Finnmark 1941–44 – i skyggen av den kalde krigen.

### **4. R. BERG**

Nordisk samarbeid 1914–1918.

### **5. H.O. SANDNES**

“Olav Tryggvason-affæren”.

### **6. R.G. PATMAN**

Securing Somalia : A Comparison of US and Australian Peacekeeping during the UNITAF Operation.

## **1996**

### **1. S.G. HOLTSMARK**

Great Power Guarantees or Small State Cooperation? Atlanticism and European Regionalism in Norwegian Foreign Policy, 1940–1945.

### **2. O. RISTE OG R. BERG**

Isolasjonisme, atlantisk samarbeid og nordpolitikk.

### **3. F. LILAND**

Moral og realpolitikk. Norges forhold til Kina etter 1966.

**4. K.O. SUNDNES**

A Balkan Sideshow. The Medical Support System and United Nations Peacekeeping in the Former Yugoslavia.

**5. CHR. COKER**

The Future is History.

**6. H. MACDONALD**

National Separatism and the Disintegration of Yugoslavia.

**1995**

**1. F.O. NILSEN**

Sovjetisk ubåtvirksomhet i nord – behov og tradisjoner.

**2. J. HAMMERSTAD OG K. JAHR**

Telemark bataljon. NATOs nye styrkestruktur og Norges deltakelse i IRF.

**3. M.R. BREDAL**

The United Nations at Fifty: Its role in Global Security.

**4. O.K. GRIMNES, J. RØNNEBERG OG B. GOLDSCHMIDT**

The Race for Norwegian Heavy Water, 1940–1945.

**5. T. ITO**

UN Authorized Use of Force: Recent Changes in UN Practice.

**6. R. HOBSON OG T. KRISTIANSEN**

Militærmakt, krig og historie. En innføring i militære studier fra Clausewitz til våre dager.

**1994**

**1. S.R. RADER**

Strengthening the Management of UN Peacekeeping Operations. An Agenda for Reform.

**2. J.M. VAN SPLUNTER**

Love at First Sight. Co-operation Between the Netherlands and Norway on the Peaceful Use of Atomic Energy, 1950–60.

**3. N.A. RØHNE**

Norway between Great Britain and Germany.

**4. F. MOLVIG**

Norsk forsvarspolitik i 1970- og 80-årene.

**5. K.E. HAUG**

Den tysk-norske spenningen under første verdenskrig.

**6. S.G. HOLTSMARK**

Om Den røde hær rykker inn i Norge... Spørsmålet om sovjetisk deltagelse i frigjøringen av Norge 1941–1944.



**7. S.G. HOLTSMARK**

The Limits to Soviet Influence: Soviet Strategic Interests in Norway and Denmark 1944–47.

**8. O. NJØLSTAD**

Fissionable Consensus: Scandinavia and the US Quest for International Atomic Energy Control, 1946–1950.

**1993**

**1. F. LILAND**

Culture and Foreign Policy. An introduction to Approaches and Theory.

**2. R. TAMNES**

Penetrasjon og polarisering. Nordområdene i et historisk perspektiv.

**3. H. SJURSEN**

Gamle problemer i ny klesdrakt? EFs utvidelsesproblemer i 1990-årene.

**4. W. WLADYKA**

Fortidens skygger i polsk politikk. Reformprosessens utfordringer etter valget.

**5. K.E. ERIKSEN OG H. PHARO**

Norway and the Early Cold War: Conditional Atlantic Cooperation.

**6. E. LØCHEN**

Norges møte med Europa, 1950–1964.

**7. M. BERDAL**

United Nations Peacekeeping at a Crossroads. The Challenges of Management and Institutional Reform.

**1992**

**1. O. RISTE**

Postwar Security: Universal or Regional?

**2. R. TAMNES**

Norges hemmelige tjenester under den kalde krigen. Et sammenlignende i internasjonalt perspektiv.

**3. L. SHEVTSOVA**

August 1991. The Attempted Coup and its Consequences.

**4. T. KRISTIANSEN**

Det fjerne og farlige Baltikum. Norge og det baltiske spørsmål 1918–1922.

**5. O. RISTE**

Eit “minimumsforsvar” for Norge? FK90 og spørsmålet om alliert assistanse.

**6. O. WICKEN**

Kald krig i norsk forskning.

**7. K. HIRSCH**

Den norske klagesaken mot Tyrkia i 1982.



## PUBLIKASJONER FRA IFS

**DEFENCE AND SECURITY STUDIES:** Fagfellelevert, vitenskapelig monografiserie med større forskningsarbeider, utgis fire ganger årlig.

**OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY:** Instituttserie med artikler, foredrag – kort og langt format, utgis 6–8 ganger årlig.

Alle abonnenter av *Oslo Files on Defence and Security* får automatisk tilsendt *Defence and Security Studies*. Abonnementet anses løpende til oppsigelse skjer, hvis ikke opphørsdato er uttrykkelig fastsatt i bestillingen. Ved adresseforandring, vennligst husk å oppgi gammel adresse.

**ABONNEMENTSPRIS 2008:**

Institusjoner: kr 600.

Privatpersoner: kr 300.

Pensjonister og studenter: kr 200.

Enkeltutgaver: kr 100–150, avhengig av omfang.

**SALG AV ENKELHEFTER:**

Disse kan bare anskaffes i den utstrekning de er på lageret. Priser, som kan endres uten forutgående varsel, oppgis på forlangende. I tillegg til de ordinære publikasjonene utgir også IFS enkelte store forskningsarbeider i bokform.

**ABONNEMENT OG ENKELTSTUDIER BESTILLES FRA:**

Institutt for forsvarsstudier, postboks 890, 0104 OSLO.

Telefon: 23 09 77 00. Fax: 23 09 77 49. [www.ifs.mil.no](http://www.ifs.mil.no)

## PUBLICATIONS FROM IFS

**DEFENCE AND SECURITY STUDIES:** Peer-reviewed monograph series providing in-depth studies, published four times annually.

**OSLO FILES ON DEFENCE AND SECURITY:** Institute series aimed towards the general public, published six to eight times annually.

Subscribers to *Oslo Files on Defence and Security* automatically receive *Defence and Security Studies* also.

**SUBSCRIPTION 2008:**

Institutions: NOK 600.

Individuals: NOK 300.

Retirees and students: NOK 200.

Single issues: NOK 100–150, according to size.

**SINGLE ISSUES:**

Can only be obtained according to stock in hand. Prices which are subject to change without any notice, are available upon request. In addition to its ordinary publications, IFS publishes occasional studies as books.

**TO SUBSCRIBE OR ORDER SINGLE ISSUES, WRITE TO:**

Norwegian Institute for Defence Studies, P.O. Box 890, N-0104 OSLO,

Norway. Phone: +47 23 09 77 00. Fax: + 47 23 09 77 49. [www.ifs.mil.no](http://www.ifs.mil.no)