



Forsvarets stabsskole

Våren 2009

Masteroppgave

Försvvarssamarbete så in i Norden

Drivkrafter bakom det nordiska försvvarssamarbetet 2005-2009

Ulf Kullin

Förord

Det nordiska försvarssamarbetet aktualiserades tidigt på min arbetsplats Försvarshögskolan. Det har medfört att intresset för denna fråga funnits med mig under hela studietiden – från Chefsprogrammet i Stockholm till Masterstudiet här i Oslo. Efter att ha samtalat med kollegor inom den svenska Försvarsmakten, på Försvarshögskolan och det norska Forsvarets høgskole, så började jag funderade över hur förutsättningarna för samarbetet såg ut på ett lite djupare plan och vad det kunde ha sin grund i. Därefter formulerade jag uppsatsens övergripande problemställning på temat *Drivkrafter bakom det nordiska försvarssamarbetet*.

Det nordiska försvarssamarbetet är intressant ur många aspekter och jag tror att uppsatsen ger läsvärde åt alla med intresse för nordisk säkerhetspolitik. Jag bedömer också att uppsatsen bidrar med ny kunskap i det avseendet att den behandlar befintliga teorier på ett nytt och aktuellt ämne.

Ämnet jag har valt är i dessa dagar högaktuellt men också synnerligen politiskt. Med den bakgrund jag har kan det således vara svårt att inte bli normativ när underlaget, som ligger till grund för studien, behandlas. För den som eventuellt är nyfiken har jag, i de flesta sammanhang, en generellt positiv inställning till samarbete och tycker därmed att den form av samarbete som vi nu står inför på det säkerhetspolitiska planet verkar spännande. Med detta sagt vill jag ändå vara tydlig med att jag inte har för avsikt att påverka någon i termer av för eller mot ett nordiskt försvarssamarbete. Jag har istället ansträngt mig för att behandla materialet med en neutral och deskriptiv utgångspunkt. I de fall jag misslyckats med detta och det måhända, mellan raderna, går att urskilja en ståndpunkt så är min avsikt inte att leda läsaren i någon riktning. Tvärtom hoppas jag, i så fall, att läsaren stimuleras till egen reflektion och eventuellt egna ställningstaganden.

De månader som jag har ägnat åt uppsatsen har varit mycket givande. Det är först när man går på djupet inom ett område som man verkligen inser hur mycket det finns att lära. Att lära (och skriva) tar tid och utan min Sofie, som stöttat med såväl egen akademisk erfarenhet som moralisk uppmuntran, hade denna vårtermin inte blivit så givande som den blev. Jag vill också passa på att rikta ett tack till Magnus Petersson på IFS som handlett med finess och stimulerat till fritt och nytt tänkande. Personalen i biblioteket på Forsvarets Høgskole har också varit en ovärderlig hjälp och framförskaffat litteratur och artiklar från alla, om inte världens så åtminstone, Nordens hörn – tack!

Oslo 25 maj 2009, *Ulf Kullin*

Abstract

In this essay theories of international integration are transferred to the Nordic defence cooperation called NORDSUP (Nordic Supportive Defence Structures) in order to examine if and how motives that normally affect international cooperation also affect the Nordic defence cooperation. The study is carried out at an overarching level and investigates defence cooperation in a general sense.

The motives that are investigated within the framework of the Nordic defence cooperation are economy, identity and trust, the striving for independence and bureaucracy.

The essay deals with Norway and Sweden even though the Nordic defence cooperation is carried out among other Nordic countries as well. This delimitation is principally motivated by the fact that Norway and Sweden are the driving forces in the defence cooperation and without these two participants the defence cooperation probably would not exist. Even if there are certain differences between the Nordic countries' conditions and defence forces, the phenomena that are examined in this essay are considered, to a great extent, to be transferable to the Nordic defence cooperation in general.

The study shows that the economic argument for the Nordic defence cooperation has been very explicitly outspoken. One can even state that the economic argument, taken from the theory of burden sharing, is the main argument for cooperation.

Throughout the Nordic countries' history and still today identity and trust have played a foremost role for the countries' foreign and security policies. This, in turn, has had significance for how the parties regard each other emotionally.

The dependence (verses integration) dimension of cooperation has principally appeared in statements about retained security policy solutions and freedom of action regarding the handling of strategic resources. The striving for independence has been a reason for politicians' reluctance up till now to sign mutual security guarantees.

Bureaucracy has shown itself to be a prominent factor especially in the initial phases of the cooperation, but can also continue to be one depending on how the leadership for the Nordic defence cooperation develops.

According to the laws of physics a motive power is difficult to increase, but easy to decrease. This is something that I, after having carried out this investigation, believe is worth considering and is transferable to the Nordic defence cooperation. Up till now it has taken quite a lot of energy from different directions to make the wheels start turning, while it probably won't take much to make them stop.

Keywords: Armed forces, Nordic cooperation, motive, economy, identity, trust, independence and bureaucracy.

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Abstract | 2 |
| 1. Inledning | 4 |
| 1.1 Disposition | 6 |
| 2. Teoretiska och metodologiska utgångspunkter | 6 |
| 2.1 Den ekonomiska drivkraften | 7 |
| 2.2 Identitetens och tillitens inverkan | 8 |
| 2.3 Strävan efter oberoende..... | 9 |
| 2.4 Byråkratins påverkan..... | 10 |
| 2.5 Motiv till varför teoriernas har valts | 12 |
| 2.6 Variabler..... | 13 |
| 2.7 Operationalisering | 14 |
| 2.8 Avgränsning och diskussion av vald undersökningsdesign | 15 |
| 2.9 Källkritik | 18 |
| 3. Den ekonomiska drivkraften | 19 |
| 3.1 Konkreta uttryck för ekonomiska drivkrafter..... | 20 |
| 3.1.1 Politisk nivå | 21 |
| 3.1.2 Myndighetsnivå..... | 24 |
| 3.2 Eventuella konsekvenser | 27 |
| 4. Identitetens och tillitens inverkan | 29 |
| 4.1 Konkreta uttryck för identitet och tillit | 32 |
| 4.1.1 Politisk nivå | 33 |
| 4.1.2 Myndighetsnivå..... | 37 |
| 4.2 Eventuella konsekvenser | 39 |
| 5. Strävan efter oberoende | 40 |
| 5.1 Konkreta uttryck för strävan efter oberoende | 42 |
| 5.1.1 Politisk nivå | 42 |
| 5.1.2 Myndighetsnivå..... | 44 |
| 5.2 Eventuella konsekvenser | 47 |
| 6. Byråkratins påverkan | 49 |
| 6.1 Konkreta uttryck för byråkratins påverkan | 51 |
| 6.1.1 Politisk nivå | 51 |
| 6.1.2 Myndighetsnivå..... | 53 |
| 6.2 Eventuella konsekvenser | 56 |
| 7. Slutsatser och vidare forskning | 57 |
| 7.1 Drivkrafternas generella inverkan..... | 58 |
| 7.2 Drivkrafternas specifika inverkan | 61 |
| 7.3 Förslag till vidare forskning | 63 |
| Käll- och litteraturlista | 64 |

1. Inledning

De nordiska länderna står inför en ny era inom säkerhetspolitiken. Med bibehållna säkerhetspolitiska förankringar i NATO (North Atlantic Treaty Organisation), respektive EU (Europeiska Unionen) har Norge, Sverige, Finland, Danmark och Island tagit ett stort steg på väg mot ett långtgående nordiskt försvarssamarbete.¹ Det som började som ett samtal mellan Norges försvarschef och Sveriges överbefälhavare hösten 2005 har på mindre än tre år utvecklats till en bred överenskommelse på regeringsnivå mellan samtliga nordiska länder i och med att ländernas försvarsministrar träffades på Bornholm den 11 november 2008.² Hur långtgående samarbetet blir i praktiken kommer sannolikt att variera de olika länderna emellan, men helt klart är att Sverige och Norge har varit drivande från början samt att Finland också visat intresse i ett tidigt skede.³

Idén med ett nordiskt försvarssamarbete är långtifrån ny och man behöver inte gå tillbaka ända till unionstiden på 1800-talet, eller ens till det tänkta skandinaviska försvarsförbundet som skissades 1948, för att finna spår av det samarbete som vi idag ser växa fram. Till exempel framförde den tidigare svenska överbefälhavaren Bengt Gustafsson relativt långtgående tankar om ett nordiskt försvarssamarbete liknande det vi nu står inför vid Kungliga Krigsvetenskapsakademiens symposium i november 1996.⁴ För att återgå till den direkta upprinnelsen till nutidens samarbete så finns det sedan begynnelsen av 2000-talet ett antal projekt som det nordiska försvarssamarbetet kan sägas ha sin grund i. Jag tänker då på NBG (Nordic Battlegroup), NORDAC (Nordic Defence Armaments Cooperation) och NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support), för att nämna några. Men något mer generellt nordiskt försvarssamarbete har inte funnits i våra dagar innan de båda försvarscheferna 2005 började diskutera att gemensamma utmaningar borde kunna mötas tillsammans.

År 2007 genomfördes en utredning där både Norge och Sverige deltog för att undersöka inom vilka områden som samarbete skulle kunna vara möjligt och ändamålsenligt. Denna utredning fick namnet *Möjlighetsstudien* och ur den föddes en mer formaliserad samarbetsorganisation som kom att benämnas Nordic Mutually Supportive Defence Structures eller kort och gott NORDSUP, vilken fick politiskt gillande hösten 2008. NORDSUP har hittills inget slutdatum eller slutmål, men en övergripande målsättning är att integrera nordisk försvarsplanläggning i

¹ Strøm-Erichsen, Tolgfors, Håkämies, Gade, Sólrún Gísladóttir (2008).

² Syrén (2008). Island har ingen försvarsminister och närvarade därför med sin utrikesminister.

³ Ibid.

⁴ Gustafsson (1996), s. 33-45.

vart och ett av de deltagande ländernas nationella försvarsplanering. Förutom Norge och Sverige ingår numera också Finland i NORDSUP, men de övriga nordiska länderna har den sista tiden också visat visst intresse för att delta i samarbetet som innefattar sex huvudområden; mark, sjö, luft, logistik, analys & utveckling och HR/utbildning.⁵

Detta, än så länge trilaterala, samarbete har, enligt politikerna i de aktuella länderna, inte för avsikt att utmana redan befintliga säkerhetsstrukturer såsom NATO och EU. Försvarssamarbetet ska snarare ses som en förutsättning för att vart och ett av de deltagande länderna ska vara att räkna med, inom ramen för de befintliga säkerhetsstrukturerna, även i framtiden. Trots detta anses åtminstone delar av samarbetet av vissa som relativt kontroversiellt.⁶ Detta kan ha sin grund i just det faktum att det är länder med olika säkerhetslösningar som ska samarbeta.

Vilka drivkrafter är det då som ligger bakom det nordiska försvarssamarbetet? Denna fråga är aktuell nu när det nordiska försvarssamarbetet så sakteliga börjar övergå från ord till handling. I denna uppsats används teorier om internationell integration för att undersöka vilka drivkrafter som påverkar det nordiska försvarssamarbetet. Studien genomförs på ett övergripande plan och behandlar försvarssamarbetet generellt. Uppsatsen ämnar bringa ljus över de drivkrafter som normalt påverkar internationella samarbeten och spegla dem på det nordiska försvarssamarbetet. Studien avser även förklara hur några av de faktorer som inverkar på internationella samarbeten av den här typen är överförbara på det nordiska försvarssamarbetet. Detta kan i sin tur också klargöra varför samarbetet har uppstått och de uttryck det har tagit sig hittills. Jag vill vara tydlig med att ordet drivkraft i denna uppsats inte enbart behandlas ur ett positivt perspektiv, det vill säga något som enbart driver det nordiska försvarssamarbetet framåt. Jag använder ordet drivkraft i en såväl psykologisk som fysikalisk mening, det vill säga något som skapar såväl motiv som rörelse och som kan föra samarbetet i endera riktningen (framåt eller bakåt).

Undersökningen avser svara på följande övergripande problemställning: *Hur kan det nordiska försvarssamarbetet påverkas av de drivkrafter (ekonomi, identitet och tillit, strävan efter handlingsfrihet och byråkrati) som normalt präglar den här typen av samarbeten?*

Ett svar på denna frågeställning bedöms som särskilt intressant så här i inledningen av samarbetet och möjligen kan det också ge en fingervisning om några av de generella förutsättningarna som föreligger samarbetets fortsättning. Studiens resultat bedöms också, åtminstone till del, kunna utnyttjas för vidare forskning inom ämnet. Jag hoppas således att min

⁵ Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report (2008).

⁶ Holmström (2009b).

studie både är av generellt värde och kan stimulera till vidare forskning om integration inom det säkerhetspolitiska området och samtidigt är av specifikt värde för de studier och samarbeten som genomförs inom ramen för det nordiska försvarssamarbetet.

1.1 Disposition

Efter ovanstående inledning kommer jag i kapitel två att redogöra för de teorier som ligger till grund för uppsatsens vidare behandling av problemformuleringen. I kapitel två redogör jag också för vilken metod som studien vilar på liksom en övergripande värdering av dess källor. I detta kapitel beskrivs också undersökningens design.

I kapitel tre behandlas den ekonomiska drivkraften bakom samarbetet. I det fjärde kapitlet undersöks hur respektive samarbetspartners identitet inverkar på tillit och därmed på relationerna mellan länderna och hur sedan detta kan påverka samarbetet. Kapitel fem handlar om hur strävan efter oberoende kan påverka samarbetets utformning. Det sjätte kapitlet beskriver hur den byråkratiska drivkraften kan göra sig gällande, det vill säga hur myndigheters egna interna målsättningar eller föreställningar påverkar, och påverkas av, politiska målsättningar. I kapitel sju dras slutsatser från ovan förda resonemang och det är också här som ett utförligt svar på uppsatsens övergripande syfte (problemställning) ges. I detta kapitel ges även förslag på vilken vidare forskning som denna studie skulle kunna inspirera till.

2. Teoretiska och metodologiska utgångspunkter

Uppsatsen är uppbyggd på fyra teorier, eller teorikluster om man så vill, med koppling till internationell integration och samarbete. Dessa teorier ligger i sin tur till grund för de drivkrafter som jag bedömer till stor del påverkar det nordiska försvarssamarbetet. Den första teorin handlar om så kallad *burden sharing*, det vill säga att stater söker samarbete för att dela på bördor (ofta kostnader) och på så vis bli mer effektiva. Den andra teorin behandlar tillit och identitet i integration. Den tredje teorin tar upp förhållandet mellan integration och beroende och den fjärde behandlar byråkratins inverkan på integrationsprocesser.

Dessa fyra teorier/teorikluster kan sägas ha sin upprinnelse i olika typer av teoribildning. Teorierna om *kostnadsdelning*, *identitet och tillit* samt *byråkrati* i integrationsprocesser har alla behandlats av erkända forskare i en relativt omfattande litteratur. Teorin om förhållandet mellan integration och beroende, kopplat till drivkraften att sträva efter oberoende, har inte den breda litteraturanknytning som de övriga teorierna och skulle också kunna betraktas som en följd av teorin om identitet och tillit i integrationsprocesser. Men jag har valt att behandla samtliga teorier

på samma ”nivå” därför att det bidrar till studiens tydlighet och stringens. Detta rimmar också med den definition av teori som detta kapitel tar sin utgångspunkt i;

Tankebyggnad innehållande system av utsagor om ett visst fenomen som förekommer allmänt. Tankebyggnaden har konstruerats enligt vetenskapliga principer, utifrån iakttagelser och förnuft och tjänar som utgångspunkt för att undersöka, förstå och ibland förutsäga fenomenet den uttalar sig om.⁷

2.1 Den ekonomiska drivkraften

Det finns många exempel på att såväl stora som små stater söker samarbete för att dela på kostnader. Både USA och Europa upplever höga kostnader för att omstrukturera militärapparaten från att ha mött kalla krigets relativt statiska hotbild till att nu kunna möta mer dynamiska hot. Detta får till följd att ekonomi är ett starkt politiskt argument för samarbete.⁸ Det kanske mest tydliga exemplet är NATO, där burden sharing har varit en av de mest avgörande frågorna genom alliansens historia.⁹ Burden sharing må i och för sig inte uteslutande handla om ekonomi – vilken är den drivkraft som jag är ute efter här. Men att det centrala ligger i att dela på utgifter vittnar till exempel den debatt om som förts inom NATO.¹⁰ Inte minst har det inom NATO varit vanligt att samarbeta kring vapensystem för att uppnå effektivitet och kostnadsbesparingar.¹¹ Nedan följer några andra exempel från försvarssektorn. Anledningen till att jag valt just dessa exempel är att de täcker försvarssamarbeten som inkluderar stora stater, mellanstora stater och som tredje och fjärde exempel de för denna uppsats aktuella länderna.

Exempel på internationella samarbeten med syfte (bland annat) att dela på kostnader:

- NATO
- USA och Sydkoreas samarbete för att upprätthålla amerikansk närvaro i Korea-regionen.¹²
- Det planerade (men för närvarande insomnade) Europeiska programmet för skydd mot ballistiska missiler (The European theater missile defense program).¹³
- Samarbetet kring gemensam nordisk helikopterplattform – NH90, inom ramen för Nordic armaments cooperation (NORDAC).¹⁴

⁷ Bonnedahl (2009).

⁸ Gompert och Larrabee (1998), s. 67-68.

⁹ Sandler och Hartley (1999), s. 23.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Taylor (1982), s. 111.

¹² China military online (2009).

¹³ Schmidt och Verschuur (1997), s. 5-24.

¹⁴ Historical overview: Result of cooperation in NORDAC during 1995-2002/03 (2004).

Att ekonomi anses vara ledmotivet för det stundande fördjupade nordiska försvarssamarbetet har nog inte undgått den som följt debatten. Detta intryck förstärks när man studerar den så kallade *NORDSUP-rapporten*.¹⁵ Hur försvarssamarbetet kan påverkas av den ekonomiska drivkraften är därför en av frågorna som denna uppsats behandlar.

2.2 Identitetens och tillitens inverkan

Mycket av litteraturen på området om tillit i internationella relationer tar utgångspunkt i det kalla kriget och spelet emellan USA och dåvarande Sovjetunionen. Författarna till denna litteratur tar ofta utgångspunkt i realismen vilken hade stor förklaringskraft för dessa staters agerande gentemot varandra under denna tidsepok. Den mer samtida forskningen inom internationella relationer argumenterar dock för att realismen inte tar hänsyn till försvarssamarbeten med låg grad av formell bindning, vilket det nordiska, i nuläget, kan kategoriseras som.¹⁶ Teorierna kring realism och liberalism kan dock mycket väl verka parallellt. Varken Norge eller Sverige kan sägas vara stater med ett utpräglat realistiskt förhållningssätt gentemot andra stater, åtminstone inte officiellt och särskilt inte gentemot varandra. Till exempel kan en handling av en stat vara motiverad med argument som kan knytas till den liberalistiska skolan medan det egentliga motivet för handlingen kan knytas till den realistiska skolan. Ett exempel på detta är Rysslands intervention i Georgien i augusti 2008 där Ryssland motiverade sina aktioner genom att hävda internationell rätt och gemensam säkerhet medan de flesta bedömare ansåg att det handlade om ren och skär realpolitik.¹⁷

Inom ramen för konstruktivismen framhålls identitet som en av de starkaste krafterna för en stats utåtriktade agerande.¹⁸ Förmodligen är det just inom ramen för vad Norge och Sverige identifierar sig med som man kan komma att finna olika tillitsproblem eftersom länderna i övrigt har relativt lika utgångspunkter för samarbetet.

Norges försvar hämtar sin identitet främst från NATO och erfarenheter från andra världskriget,¹⁹ medan Sveriges försvarsmakt främst hämtar sin identitet ur alliansfriheten och att reagera på egen hand (åtminstone officiellt) – om än mot en fiende som är gemensam för de båda länderna.²⁰ Härvidlag måste man komma ihåg att identitet i dessa sammanhang inte är ett statiskt tillstånd. Ett lands eller en organisations identitet förändras med samhällsutvecklingen och de diskurser som pågår. Men denna förändring är ofta långsam och identiteter som byggs upp

¹⁵ Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report (2008).

¹⁶ Weber (1997), s. 322.

¹⁷ Linder (2009).

¹⁸ Kydd (2005), s. 21.

¹⁹ Lunde och Holm (2008), s. 77.

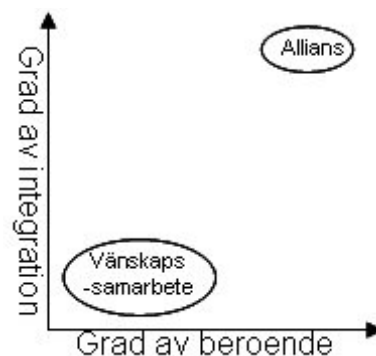
²⁰ Hagelin (2006), s. 169.

under lång tid, till exempel under tiden det rådde kallt krig, tar också lång tid att förändra. Det här gör att verkligheten ibland ligger långt före det man identifierar sig med.²¹ Ett exempel på detta är svenskarnas identifikation med neutraliteten, vilken formellt övergavs – om den någonsin har funnits rent praktiskt – i mitten av 1990-talet men som likt en myt lever kvar än i många svenskars, och för den delen också andras, sinnebild av Sveriges säkerhetspolitik.²²

Även på senare år ser källan till identifikationsbyggande för de båda försvarsmakterna olika ut då Norge även framgent förväntas bygga kärnan av sin säkerhetspolitik på att vara medlem av NATO.²³ Sverige, däremot, agerar i allt större utsträckning inom ramen för det man kommer överens om att göra gemensamt på det säkerhetspolitiska planet i EU.²⁴ Hur försvarssamarbetet kan påverkas av de ingående parternas identitet och tillit till varandra är således en annan fråga som denna uppsats söker besvara.

2.3 Strävan efter oberoende

Såväl Norge som Sverige kan sägas ha en generell säkerhetspolitisk strävan efter handlingsfrihet.²⁵ Många gånger synes denna uttryckliga strävan mest vara en floskel då den ofta bara nämns i förbigående utan att vidare motiveras. Så är dock inte fallet vad avser det nordiska försvarssamarbetet där denna strävan givits relativt stort utrymme. De båda ländernas försvarsministrar har gång på gång uttalat att länderna inom ramen för det nordiska försvarssamarbetet ska behålla sin nationella handlingsfrihet.²⁶ Det förestående samarbetet ska till exempel således inte inverka på ländernas förmåga att vara goda medlemmar av NATO eller, i Sveriges fall, vara en bra partner till NATO samt en av de tongivande nationerna inom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). Ove Härnqvist har i en uppsats utvecklat en modell (se figur 1) som ganska tydligt exemplifierar hur olika typer av försvarssamarbeten kan förhålla sig till integration och beroende.²⁷ Modellen användas här för att tydliggöra hur samarbete kan sägas ha en beroendedimension.



Figur 1: Hur försvarssamarbetsformer kan förhålla sig till integration och beroende.

²¹ Wodak, de Cilla, Reisinger och Liebhart (2003), s. 186-199.

²² Nyberg (2008).

²³ Lunde och Holm (2008), s. 77.

²⁴ Strøm-Erichsen, Tolgfors et al. (2008).

²⁵ En anpassad underrättelseverksamhet (2005).

²⁶ Strøm-Erichsen, Tolgfors et al. (2008).

²⁷ Härnqvist (2007), s. 11.

Även om modellen i sig inte ger en exakt bild menar dock Härnqvist att det finns en absolut gräns där stater blir mer tydligt beroende av varandra inom ramen för samarbeten och det är när avtal tecknas om ömsesidiga förpliktelser, till exempel försvarsalliansen NATO.²⁸ Andra typer av samarbeten, till exempel partnerskapssamarbetet PFF, sägs inte skapa samma beroende de deltagande länderna emellan. Jag menar att det, i vissa fall, skulle kunna förhålla sig precis tvärtom eftersom ett avtal går att säga upp, åtminstone i teorin, om än med vissa konsekvenser. Härnqvist berör också detta när han diskuterar ekonomi och rollspecialisering mellan de båda ländernas försvarsmakter, men utan återkoppling till modellen. Vänskapssamarbete med sammanslagna eller kompletterande strukturer kan skapa väl så stort beroende på längre sikt eftersom det kan ta lång tid att återgå till gamla strukturer liksom att bygga upp nya. På lägre nivåer och inom specifika samsarbetsområden kan det därför bli svårt att uppnå den handlingsfrihet som den politiska nivån eftersträvar. Enligt detta synsätt skulle man kunna förvänta sig att aktörerna tydligt avväger mellan integration och handlingsfrihet. Hur försvarssamarbetet kan påverkas av parternas strävan efter oberoende är ytterligare en fråga som behandlas i denna uppsats.

2.4 Byråkratins påverkan

Det jag här kallar för byråkratins påverkan avser inte direkt byråkrati i den mening som man till vardags tänker på och associerar till invecklad och omständlig administration i offentlig sektor.²⁹ Då kanske man främst tänker på hur myndighetsstrukturer och dess regler påverkar oss som samhällsmedborgare i vår kontakt med olika ämbetsverk. Det fenomen som jag undersöker har i och för sig koppling även till byråkrati i vardaglig mening, men här handlar det om förhållandet mellan den politiska nivån och myndigheterna. Jag tänker i detta sammanhang främst på två aspekter av byråkrati; ämbetsmäns/tjänstemäns och dess organisationers styrande eller maktutövande samt institutioners/organisationers förändringsbenägenhet.³⁰ Teorin är hämtad ur det som inom internationella relationer brukar benämnas *organizational behavior*. Inom ramen för teorier på detta område hävdar till exempel professor Graham T. Allison och professor Philip D. Zelikow att ”regeringar ofta handlar enligt deras underliggande organisationers handlingsrutiner och att regeringars beteenden kan förstås i mindre grad som avsiktliga val, utan mer som effekter av stora organisationers handlingsmönster”.³¹

Allison och Zelikow menar att det uppenbarligen förhåller sig så att offentliga organisationer och deras ledare inte bara är neutrala administratörer som endast effektuerar regeringens och riksdagens

²⁸ Härnqvist (2007), s. 11.

²⁹ Goldman, Pedersen och Østerud (1997), s. 30.

³⁰ Ibid., s. 30-31.

³¹ Allison och Zelikow (1999), s. 143.

beslut. Inom ramen för dess arbetsområde påverkar de också i väldigt hög grad vilka frågor som sätts på den politiska agendan och på vilket sätt politikernas beslut genomförs. Man kan således fråga sig huruvida det är de demokratiskt valda politikerna som regerar eller om det är de underlydande byråkraterna.³²

Allison och Zelikow menar också att byråkratin i en myndighet eller organisation lägger begränsningar på dess verksamhet vilket påverkar dess resultat och därmed såväl den politiska nivån som andra myndigheter och organisationer som har ett förhållande till myndigheten eller organisationen i fråga. När en organisation ska lösa en ny uppgift eller ett nytt problem ser sällan organisationens ledare på uppgiften eller problemet ur en helhetskontext. Uppgiften eller problemet hanteras istället enligt förutbestämda mönster för att passa organisationen. Detta leder till att problemet inte ses ur ett helhetsperspektiv utan att det fokuseras på lösningar som bäst svarar upp mot organisationens olika delar och de kompetenser som organisationen sedan tidigare besitter. Detta ger vid handen att resultaten ofta är av karaktären ”första bästa” lösning. Organisationer visar också ofta stor motvillighet att basera beslut på prognoser om framtiden som innefattar viss grad av osäkerhet, istället tenderar de att fokusera på lösningar vilka kortsiktigt bäst hanterar osäkerheter.³³

Även professor Johan P. Olsen stödjer detta resonemang och benämner den offentliga sektorn i Norge ”a reluctant reformer”.³⁴ Han menar dock att detta även kan vara till gagn för de större myndigheterna, i det korta perspektivet, då stora reformer är kostsamma och energikrävande ur flera aspekter och har inverkan på en myndighets effektivitet. Men när samhället förändras är det en svaghet att offentliga myndigheter är motvilliga inför reformer, eftersom det då kan bli relativt stora och smärtsamma ingrepp som krävs när väl en förändring blir tvingande nödvändig.³⁵

I fallet med det nordiska samarbetet har jag redan nämnt att upprinnelsen till samarbetet kommer från myndighetsnivån under den politiska, nämligen den svenska och norska försvarsledningen. Men denna sorts byråkrati och myndigheters kvasioberoende påverkar inte bara regeringars beslut, den påverkar också kontakten och samarbeten med andra myndigheter, såväl nationellt som vid internationella kontakter. När den svenske överbefälhavaren och den norske försvarschefen började diskutera gemensamma problem och intressen uppstod samförstånd och de kom överens om att i respektive led försöka påverka omgivningen att gå i riktning mot en högre grad av samarbete än vad som redan existerade.³⁶ Således var, som tidigare nämnts, Sverre Diesen och Håkan Syrén väldigt eniga i upprinnelsen till det nordiska försvarssamarbetet. Trots

³² Allison och Zelikow (1999), s. 151-152.

³³ Ibid.

³⁴ Olsen (1996), s. 210-211.

³⁵ Ibid.

³⁶ Syrén (2008).

detta kan det förhålla sig så att berörda departement, myndigheter och organisationer i de båda länderna, på olika nivåer, inte kommer överens om hela eller delar av samarbetet. Hur ämbetsmäns styrande eller maktutövande samt de berörda myndigheternas föreställningar, målsättningar och rutiner – det vill säga byråkrati – kan påverka försvarssamarbetet är den sista av de frågor i denna uppsats som hänförs från de teoretiska utgångspunkterna.

2.5 Motiv till varför teoriernas har valts

Då samarbetet ännu är i sin linda kan det vara svårt att fullständigt bedöma teoriernas förklaringskraft gentemot mitt undersökningsobjekt. Det är naturligtvis säkrare att göra en sådan bedömning i efterhand med lite mer perspektiv på vad det hela mynnar ut i. Det finns en mängd teorier inom området internationella relationer. Man skulle kunna tänka sig att välja både fler och färre teorier för att förklara hur generella drivkrafter påverkar det nordiska försvarssamarbetet. Jag bedömer emellertid att just dessa fyra teorier lämpar sig väldigt bra för att förklara det stadium som samarbetet befinner sig på just nu.

Ett samarbete startar alltid med ett motiv i någon form och motiv hänger starkt ihop med drivkraften som utvecklar samarbetet från idé till något konkret. De teorier som jag har valt har alla någon form av koppling till detta. Den uttalade övergripande motiveringen för det nordiska försvarssamarbetet handlar om ekonomi – därför är det intressant att ha med en teori som behandlar detta. Handlingsfrihet och bibehållen säkerhetspolitisk förankring har varit ett annat slagord i debatten varför det blev intressant att koppla diskussionen till en teori om integration och beroende. Tillit och identitet är ett generellt problem när det gäller samarbete och dess drivkraft, därför valde jag att även titta på detta. Teorin om byråkratins påverkan som drivkraft är intressant därför att samarbetet initierats av respektive myndighetschef (Norges försvarschef och Sveriges överbefälhavare).

Man skulle också kunna tänka sig att jag utgått från någon annan av de många teorier som finns inom området internationella relationer, till exempel intergovernmentalism som i dess mest grundläggande form förklarar mellanstatligt samarbete och regional integration som en funktion av staters intressen och preferenser tillsammans med makt.³⁷ Men denna teori, liksom många andra inom området, fann jag svår att direkt överföra på det nordiska försvarssamarbetet – särskilt på det inledande stadium som samarbetet befinner sig på i nuläget.

³⁷ The IR Theory Web Site (2009).

Ett motiv för det nordiska försvarssamarbetet som förekommit relativt frekvent i debatten, åtminstone på politisk nivå, är att de nordiska länderna delar geografi. Även om gemensam geografi skapar goda förutsättningar för ett militärt samarbete rent praktisk så har gemensam geografi genom historien, länderna emellan, inte påkallat något militärt samarbete. Detta med undantag för tider när reella gemensamma militära hot varit förestående och Skandinavien har betraktats som ett viktigt, strategiskt sammanflätat, område.³⁸ Därför torde inte den gemensamma geografien i sig utgöra en drivkraft – utan det måste till något ytterligare som gör att den gemensamma geografien är så intressant just nu.

Möjligen skulle man kunna tänka sig att miljöhot, kopplat till gemensam geografi och det vidgade säkerhetsbegreppet, skulle kunna utgöra en drivkraft. Detta har nämnts av bland andra Thorvald Stoltenberg i hans rapport *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*.³⁹ Men för att möta miljöhot krävs andra medel än rent militära vilket också Stoltenberg föreslår. Dessutom finns det väldigt få exempel inom integrationsteori vad avser gemensam geografi som drivkraft för militärt samarbete. Snarare är det vanligt att gemensam geografi kan ge upphov till gränstvister – även om detta inte synes aktuellt i Norden för närvarande. Således finns det skäl att bedöma att den gemensamma geografien i sig inte är en drivkraft för det nordiska samarbetet.

2.6 Variabler

Med ett variabelresonemang skulle den beroende variabeln vara nordiskt försvarssamarbete och de oberoende variablerna, hämtade ur de fyra teorierna eller teoriklustren, i så fall vara; ekonomisk drivkraft, strävan efter oberoende, identitetens inverkan och byråkratins påverkan. Jag vill dock vara tydlig med att det i första hand inte är ett kausalt beroendeförhållande jag är ute efter vad avser förklaringskraft i min studie. Om man sätter upp variabler på detta sätt är det vanligt att jämföra de oberoende variablerna gentemot den beroende variabeln i termer av vilken som är starkast eller påverkar mest. Mitt syfte är dock inte att utröna vilken av drivkrafterna (de oberoende variablerna) som har störst förklaringskraft mot den beroende variabeln. Jag bedömer snarare att variablerna kan visa på inbördes kompletterande förklaringar. Det jag är ute efter är att pröva ett antal teorier gentemot mitt undersökningsobjekt i syfte att studera i vilken omfattning och på vilket sätt de påverkar detta. Det handlar alltså om att betrakta det nordiska försvarssamarbetet utifrån fyra perspektiv. Studien genomförs således med få variabler men också, rent övergripande, med få enheter (ett undersökningsobjekt). Enheterna blir dock betydligt fler när man granskar antalet texter som ligger bakom undersökningsobjektet och som ligger till grund för studiens resultat. Med fyra variabler och då ca 50 enheter så kan min studie

³⁸ Petersson (2003), s. 227.

³⁹ Stoltenberg, d.ä. (2009a).

anses ha en extensiv design utifrån vilken jag vill hävda att åtminstone något mått av statistisk generalisering är möjlig, men det är något som eventuell vidare forskning inom området får utvisa.⁴⁰

2.7 Operationalisering

I avsnitten 2.1 till 2.4 utvecklades fyra frågeställningar ur lika många teorier/teorikluster. Dessa teorier/teorikluster är desamma som jag spårar de fyra drivkrafterna, som jag vill undersöka, ifrån. Dessa fyra teorier, drivkrafter och frågeställningar återfinns i tabellen nedan, kompletterat med undersökningens mätobjekt och mätmetod.

| Teori | Variabel (=drivkraft) | Frågeställning | Mätobjekt | Uttryck/mätmetod |
|--|-------------------------|---|--|--|
| Teorin om så kallad "burden sharing" i internationella relationer. | Ekonomisk drivkraft | Hur kan det nordiska försvarssamarbetet påverkas av den ekonomiska drivkraften? | Den ekonomiska aspekten av det nordiska försvarssamarbetet | Förväntningarna på kostnadsreduktion (låg-hög) kan förväntas ta sig uttryck explicit (och implicit) ⁴¹ i källorna. Dess relevans tolkas (kvalitativa textstudier) i förhållande till de andra tre drivkrafterna. |
| Teorin om tillit och identitet i internationella relationer. | Identitetens inverkan | Hur kan det nordiska försvarssamarbetet påverkas av parternas identitet och tillit till varandra? | Identitets- och tillitsaspekten av det nordiska försvarssamarbetet | Identitetens inverkan på tilliten (låg-hög) i försvarssamarbetet förväntas ta sig uttryck både explicit och implicit i källorna. Dess relevans tolkas (kvalitativa textstudier) i förhållande till de andra tre drivkrafterna. |
| Teorin om förhållandet mellan beroende och integration i internationella relationer. | Strävan efter oberoende | Hur kan det nordiska försvarssamarbetet påverkas av parternas strävan efter oberoende? | Beroendenaspekten av det nordiska försvarssamarbetet | Beroendenivån (låg-hög) förväntas ta sig uttryck explicit (och implicit) i källorna. Dess relevans tolkas (kvalitativa textstudier) i förhållande till de andra tre drivkrafterna. |
| Teorin om byråkratins inverkan på politiska processer. | Byråkratins påverkan | Hur kan det nordiska försvarssamarbetet påverkas av byråkrati? | Byråkratiaspekten av det nordiska försvarssamarbetet | Byråkratins påverkan (låg-hög) förväntas inte ta sig uttryck explicit i källorna. Men genom att jämföra källor och betrakta dess ursprung och datering kan man finna ut vad som påverkar vad. |

Figur 2: Operationalisering.

Tabellen har skapats i syfte att visualisera sammanhanget mellan teori, variabler, frågeställning och mätmetod för att minimera risken för osystematiska mätfel under studiens genomförande. Dock kan man, som sagt, inte förvänta sig att finna absolut kausalitet mellan vare sig teori och

⁴⁰ Jacobsen, D (2005), s. 89.

⁴¹ Ett sätt att finna sådant som inte uttrycks explicit är att undersöka förekomsten av olika termer som kan anses tyda på olika fenomen. Om man till exempel söker identitetens inverkan men de källor man har inte behandlar detta explicit kan man söka efter ordval och uttryckssätt som ofta förekommer när det finns identitet att göra. Exempelvis kultur, nationalitet, beteende, epitet av olika slag (t ex lillebror/storebror) och liknande.

oberoende variabler eller mellan oberoende variabler och beroende variabel i denna studie. Studiens målsättning är att kunna påvisa hur de generella teorierna/teoriklustren, vilka har genererat de drivkrafter jag undersöker, korrelerar med det nordiska försvarssamarbetet och dess utformning. Huruvida osystematiska mätfel undviks beror självklart också till stor del på hur textstudierna genomförs och tillvaratas.

I och med orden ”hur” och ”påverkas” i den övergripande problemställningen för denna uppsats kan problemställningen sägas innefatta två delfrågeställningar.⁴² Dels handlar det om ”hur” samarbetet ”påverkas” i bemärkelsen *på vilket sätt drivkrafterna tar sig uttryck* och dels handlar det om ”hur” samarbetet ”påverkas” med avseende på *vilka konsekvenser som drivkrafterna kan medföra*. De fyra frågeställningarna som generades i avsnitt 2.1 till 2.4 och som återfinns i ovanstående tabell har därför sammanfogats till två för att sammantaget bemöta den övergripande problemställningen om *hur* drivkrafterna påverkar försvarssamarbetet enligt följande:

1. Vilka konkreta uttryck tar sig de fyra drivkrafterna i just det nordiska försvarssamarbetet?
2. Vilka konsekvenser kan detta få?

För att underlätta den vidare behandlingen av materialet och för att skapa stringens i studien har jag sorterat drivkrafternas uttryck i *politisk nivå* och *myndighetsnivå*. Detta bedöms ge studien mervärde eftersom detta medför att vissa jämförelser kan göras mellan nivåerna. Dock kan det mycket väl hända att drivkrafterna manifesterar sig på olika sätt och har en olikartad betoning på respektive nivå, beroende på vilken drivkraft det är som behandlas.

2.8 Avgränsning och diskussion av vald undersökningsdesign

Det är endast Norge och Sverige som undersöks i denna uppsats, även om försvarssamarbetet formellt också inkluderar Danmark, Finland och Island. Samarbetet omfattar flera underliggande områden men denna studie behandlar endast försvarssamarbetet på ett generellt, övergripande, plan. Detta innebär inte att studien är ytlig men de teorier som ligger till grund för studien lämpar sig bäst att användas så nära statsnivå som möjligt. Även om studien generellt genomförs på ett övergripande plan så hämtas exempel från underliggande områden.

⁴² Hur kan det nordiska försvarssamarbetet påverkas av de drivkrafter (ekonomi, identitet och tillit, strävan efter handlingsfrihet och byråkrati) som normalt präglar den här typen av samarbeten?

Att det endast är Norge och Sverige som undersöks i denna uppsats motiveras främst av att Norge och Sverige är att anse som nyckelländer då det är mellan dessa som den så kallade *Möjlighetsstudien* kring ett nordiskt försvarssamarbete startade.⁴³ Det här gör att man kan betrakta dessa två länder som motorn i det nordiska försvarssamarbetet. Överbefälhavare Syrén, har uttryckt detta på följande sätt;

Vi har i Sverige under lång tid ökat vårt samarbete med länder både i den nordiska kretsen och utanför /... / Vad som emellertid kommit att verka som en ny och effektiv katalysator under det senaste året är de diskussioner vi haft mellan de svenska och norska försvarsmakterna.⁴⁴

Således går det att argumentera för att om samarbetet mellan Norge och Sverige faller så faller också det nordiska försvarssamarbetet i stort, vilket gör det extra viktigt att belysa förhållandena i och emellan just dessa länder. Vad gäller finländarna så kom de, i jämförelse med normmännen och svenskarna, relativt sent in i studiefasen inför samarbetet, även om finländarna nu tycks välja att samarbeta på förhållandevis många områden.⁴⁵ Trots att Finland har större fokus på invasionsförsvar än vad Norge, Sverige – och för den delen också Danmark – har, så bedömer jag ändå att de fenomen som jag undersöker, till övervägande delar, är representativa för samtliga deltagare i det nordiska försvarssamarbetet, det vill säga är överförbara på samarbetet i stort.

Studien bygger på kvalitativa textstudier av litteratur och artiklar som berör internationell integration i allmänhet och det nordiska försvarssamarbetet i synnerhet.⁴⁶ Kvalitativ metod lämpar sig för denna undersökning bättre än en kvantitativ metod därför att den empiri som jag bygger undersökningen på uteslutande består av text. Texterna måste förstås rent innehållsmässigt för att relevans ska kunna uppnås. Jag har en deduktiv tillnärmelse till mitt problem eftersom min studie utgår från befintliga teorier som sedan appliceras på undersökningsobjekten.⁴⁷ Valet att ha en deduktiv utgångspunkt till mitt problem kommer av att jag vill ha en generell infallsvinkel till min problemställning. Syftet med detta är att göra min undersökning intressant för en bredare läsekrets än bara dem som arbetar med, eller studerar, nordiskt försvarssamarbete. Om jag hade gjort tvärtom och gått från empiri till teori hade sannolikt resultatet blivit intressant för endast en mycket liten krets av läsare. Det hade troligtvis

⁴³ Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar (2007).

⁴⁴ Syrén (2007).

⁴⁵ Brors (2009).

⁴⁶ Holme och Solvang (1997), s. 99.

⁴⁷ Jacobsen, D (2005).

också tagit mer tid i anspråk än vad jag har haft till mitt förfogande då en mycket stor mängd data (empiri) krävs för att forma giltiga teorier.

Det största generella problemet som min studie måste hantera är studieobjektets aktualitet. Det nordiska försvarssamarbetet har visserligen en historia, men den version av samarbetet som studeras i denna uppsats – NORDSUP – är tämligen ung och fortfarande i sin linda. Detta innebär att jag inte kan studera några färdiga resultat av samarbetet eftersom det ännu pågår. För att ändå skapa förutsättningar för att ge studiens resultat så hög tillförlitlighet som möjligt angrips det nordiska försvarssamarbetet genom, i huvudsak, beprövade teorier som tidigare använts vid studier av internationella relationer och samarbeten.

Det är *uttryck* för dessa teorier i det pågående samarbetet som studeras, vilka faktiskt kan vara lättare att fånga medan samarbetet är aktuellt, varpå *bedömningar* görs av vilka konsekvenser dessa kan ha för samarbetets fortsatta genomförande på sikt. Dessa bedömningar görs främst utifrån jämförelser med andra internationella samarbeten. Jag försöker, som sagt, således inte prediktera, eller ens säga något om, samarbetets ”slutliga” resultat.

Det nordiska försvarssamarbetet är ett politiskt ämne, det vill säga att det finns olika politiska uppfattningar om hur, varför, på vilka villkor och till och med om det skall genomföras. I de fall där olika politiska åskådningar har betydelse för drivkrafternas uttryck är jag noga med att försöka både skildra och dra konsekvenser från fler än en sida av motsvarande uttryck. På grund av den politiska ”känsligheten” undviker jag att inhämta underlag från egna intervjuer, utan väljer istället att studera skriftliga uttryck från såväl olika politiska läger som olika typer av dokument och artiklar. Vid intervjuer skapas ofta en relation till ens intervjuobjekt – om än kortvarig.⁴⁸ Jag bedömer att det är lättare att behandla källorna med distans och eftertänksamhet om man inte står i direkt relation till dem, vilket man inte gör, på samma sätt, till skriftliga uttryck från personer man inte träffar i förbindelse med studien. Vid sidan av källor som utgör uppsatsens teoretiska bas ligger ca 60 olika dokument och artiklar till grund för studiens resultat. Materialet är ungefär lika fördelat mellan Norge och Sverige.

Att jag själv, genom mitt arbete, har kunskaper kring det område jag studerar ger mig vissa fördelar vad avser tillgång till dokument samt möjlighet att göra, för studiens resultats bästa, fördelaktiga vägval under undersökningens genomförande. Men det kan också vara en nackdel att ha förkunskaper om det man studerar, det vill säga att ha närhet till studieobjektet, eftersom

⁴⁸ Runa (1985), s. 105.

man då inte går in i studien med helt öppna sinnen. Jag bedömer dock att fördelarna uppväger nackdelarna i detta fall då jag kan ge studien ett bättre djup än vad som hade varit möjligt utan förkunskaper.

För att uppnå så hög validitet som möjligt, det vill säga för att uppsatsens resultat ska harmoniera med frågeställningar och valt tillvägagångssätt, följer jag en tabell (se sidan 14) som är skapad för att undvika osystematiska ”mätfel”. Andra mätfel som kan uppstå är att uttryck misstolkas. Jag försöker undvika feltolkningar genom att jämföra uttryck från det nordiska försvarssamarbetet med liknande uttryck från andra internationella samarbeten – främst NATO och EU. Detta främst med avseende på att jag också söker bedöma konsekvenser av uttrycken.

Hur pass hög reliabilitet studien har är svårt att bedöma rent konkret, men med exakt samma källmaterial och samma undersökningsdesign så borde ett åtminstone liknande resultat uppnås utifall att studien skulle genomföras av någon annan.

2.9 Källkritik

De källor jag har haft till mitt förfogande kan sägas vara av olika karaktär. Jag har använt fem olika typer av källor. Dessa är:

- Officiella dokument på statslednings- och myndighetsnivå,
- tidskriftsartiklar,
- vetenskaplig litteratur,
- tidningsartiklar och
- inofficiella (arbets-) dokument på statslednings- och myndighetsnivå.

Uppsatsen bygger i huvudsak på underlag från officiella dokument på statslednings- och myndighetsnivå, tidningsartiklar och tidskriftsartiklar, även om referenser till inofficiella arbetsdokument på statslednings- och myndighetsnivå också förekommer. Tidningsartiklarna som jag har använt är i huvudsak av två typer. Främst är de originaltext från upphovsmän utanför mediasfären, till exempel politiker eller myndighetsföreträdare, som använt tidningar i syfte att informera allmänheten och/eller bilda opinion. Men även återgivning av intervjuer gjorda av journalister förekommer, om än i relativt liten utsträckning.

Nästan oavsett vilken typ av källa som man refererar till så bör man komma ihåg att de flesta som skriver något och låter få det publicerat har ett syfte med det de skriver (tendens). Jag har

varit mest vaksam på detta vad avser tidningsartiklar. Men det kan också förekomma att till exempel en myndighet vinklar en fråga i ett officiellt dokument för att nå ett speciellt syfte som ligger i myndighetens intresse och det är ju också en av de saker som jag explicit undersöker. I stort har det varit relativt enkelt att förhålla sig till tendens eftersom de källor jag använder mig av relativt tydligt har en särskild politisk åskådning (tidningar, regeringsdokument, politiker) eller har ett relativt explicit syfte (myndighetsdokument och myndighetspersoner). Ett annat fenomen som man bör vara uppmärksam på vad avser källanvändning är beroende. En källa kan till exempel vara beroende av en annan källas reliabilitet. Detta är, liksom tendens, ett generellt forskningsproblem och något man bör vara medveten om när man hanterar källor.

3. Den ekonomiska drivkraften

När försvarsheferna (ÖB) i Norge och Sverige, hösten 2005, började samtala om vilka utmaningar de såg framför sig för respektive försvarsmakt fann de att många av problemen var likvärdiga. Frågan var om lösningarna på problemen också kunde vara likvärdiga. Om så var fallet skulle man kanske rentav kunna möta utmaningarna tillsammans. En bild som ofta visas när de båda försvarsheferna har föredrag i olika sammanhang är hur respektive försvars köpkraft avtar med en oförändrad eller marginellt höjd anslagsram.⁴⁹ Även om regeringen i Norge ökade försvarsanlagen något (2 %) i den långtidsplan som antogs av Stortinget i juni 2008 så menar försvarshefen Diesen att det ändå inte möter försvarets växande kostnader för att upprätthålla förmågan att bemästra stridsoperationer av högintensitetskaraktär i framtiden.⁵⁰ Han menar därför, i samklang med Sveriges överbefälhavare Syrén, att små nationer som Norge och Sverige inte längre kan bära sina försvarskostnader själva utan måste dela dem med andra.

Idén att dela på försvarsbördor är inte ny. Inom NATO har detta genom alliansens historia hela tiden varit en het fråga som i viss mån orsakat splittring mellan medlemmarna. Man har helt enkelt haft svårt att komma överens om hur kostnaderna ska fördelas – en fråga som man ännu inte riktigt kommit till i det nordiska försvarssamarbetet. Eftersom Diesen menar att det nordiska försvarssamarbetet ska gå längre vad avser integration av försvarsstrukturer än vad NATO-samarbetet innebär så kan ju själva delandet av bördorna mellan länderna bli en svår fråga så småningom. Men det jag främst vill framhålla här är att det långt ifrån är unikt med så kallad burden sharing i försvarssammanhang. Inom NATO är kostnadsutvecklingen för ny vapentechnologi och dyra åtaganden i tredje världen två av de drivande orsakerna till att alla medlemsländer måste fördela kostnader mellan sig. En annan orsak är utvidgningen av NATO

⁴⁹ Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar (2007), s. 4.

⁵⁰ Diesen (2009).

österut, till att också innefatta förhållandevis små ekonomier. Utvidgningen av alliansen innebär att de stora ekonomierna inom NATO måste betala förhållandevis mer för att försvarsalliansen skall kunna bibehålla sin trovärdighet också längs dess östra gräns.⁵¹

Att samarbeta för att dela på kostnader är alltså relativt vanligt förekommande mellan stater och, som beskrevs ovan, inom säkerhetssektorn. Varför har då delar av försvarssamarbetet just i Norden framstått som kontroversiellt?⁵² Ett retoriskt bemötande av den frågan skulle kunna lyda att det är kontroversiellt i Norden, men knappast utanför den nordiska sfären. Till exempel så framhäver NATO:s generalsekreterare, Jaap de Hoop Scheffer, det nordiska försvarssamarbetet som ett mönstersamarbete.⁵³ Att samarbetet är mer kontroversiellt inom än utanför Norden återkommer jag till när jag behandlar identitet och tillit. Hur som helst så är det knappast den ekonomiska dimensionen av samarbetet som får människor i Norden att höja på ögonbrynen. Snarare är det så att säkerhetspolitiska samarbeten generellt till en början ofta betraktas med skepsis – särskilt om ett av de involverande länderna vanligen beskriver sig som alliansfritt och av den breda allmänheten till och med betraktas som neutralt.

Det kan faktiskt vara så att det är just den ekonomiska dimensionen som bidragit till att de båda försvarshefarna var både angelägna och relativt självsäkra när de till politiker, media och underställda ”sålde” idén 2005. Såväl media, politiker, underställda som allmänhet känner till att de båda försvarsmakterna under en längre tid har haft problem med ekonomin. Om då strategier med målet att möta de ekonomiska problemen läggs fram så är nog en relativt bred förståelse att vänta. Hur pass stark är då den ekonomiska drivkraften för det nordiska försvarssamarbetet? Detta är svårt att bedöma utan att se den i relation till andra drivkrafter – något som denna undersökning möjliggör och vilket jag återkommer till i slutsatserna. Men låt oss här lite närmare betrakta hur den ekonomiska drivkraften tar sig uttryck i de källor jag har haft tillgång till (regeringsskrivelser, myndighetsskrivelser samt artiklar i tidningar och tidskrifter).

3.1 Konkreta uttryck för ekonomiska drivkrafter

Rent generellt har jag funnit att den ekonomiska drivkraften uttrycks tydligast och mest frekvent i myndighetsskrivelser, men den är också tämligen explicit i den offentliga debatten. På statsledningsnivå är det andra värden, åtminstone på svensk sida, som framhävs allra tydligast även om ekonomin ges ett visst utrymme också här.

⁵¹ Sandler och Hartley (1999).

⁵² Holmström (2009b).

⁵³ Diesen (2008).

3.1.1 Politisk nivå

Även om Thorvald Stoltenberg (f.d. norsk försvars- och utrikesminister, med partitillhörighet i Arbeiderpartiet) inte längre innehar någon regeringspost eller liknande så ges hans inlägg i debatten kring ett nordiskt försvarssamarbete relativt stor politiskt tyngd. Detta är inte minst Stoltenberg själv medveten om. Vid ett seminarium i Stockholm den 23 mars 2009, när hans utredning *Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk* behandlades, var han tydlig med att han representerar sig själv – inte sin regering eller sin familj (Thorvalds son, Jens Stoltenberg, är statsminister i Norge).⁵⁴ Men eftersom Stoltenbergs utredning är gjord på uppdrag av de nordiska utrikesministrarna och hans uttalanden i anknytning till rapporten ges politisk tyngd så behandlar jag både rapporten i sig och hans kommenterar till den under rubriken politisk nivå genomgående i min studie.

Den mest aktuella utredningen på politisk nivå som behandlar det nordiska försvarssamarbetet är just den så kallade *Stoltenberg-rapporten* som presenterades den 9 februari 2009.⁵⁵ I en kommentar till rapporten har författaren sagt att ”i grunden ligger det ekonomi, vi kan nästan räkna åren tills vi inte längre har råd till att behålla kvaliteten på försvaret”.⁵⁶ Även rapporten i sig behandlar ekonomi som ett av ledmotiven till nära nog samtliga av de 13 samarbetspunkter som Stoltenberg föreslår. Nu skall sägas att av dessa 13 förslag är det bara cirka hälften som har direkt militär anknytning. Övriga förslag har annan utrikespolitisk och säkerhetspolitisk karaktär, till exempel handlar ett av förslagen om att inrätta gemensamma ambassader i länder där inget nordiskt land idag har någon ambassad. Det kan dock nämnas att även detta förslag har sin upprinnelse i ekonomi då det, enligt rapporten, främst är av ekonomiska skäl som respektive utrikesdepartement har valt att inte ha ambassader i många av de centralasiatiska länderna. Det bör dock tilläggas att när utrikesministrarna kommenterade rapporten, i samband med presskonferensen som följde offentliggörandet, var det ingen av dem som uttryckligen nämnde de ekonomiska aspekterna av samarbetet.⁵⁷

I det MOU (memorandum of understanding) och det pressmeddelande som de nordiska försvarsministrarna undertecknade i samband med försvarsministermötet på Bornholm i november 2008 (Island närvarade med sin utrikesminister eftersom Island inte har någon försvarsminister) framhävs ekonomin som drivkraft betydligt mer sparsamt än i till exempel *Stoltenberg-rapporten*.⁵⁸ Man nämner endast på en rad att samarbetet möjliggör ”bättre och

⁵⁴ Stoltenberg d.ä. (2009b).

⁵⁵ Stoltenberg d.ä. (2009a).

⁵⁶ Norden i Fokus (2009).

⁵⁷ Nett-TV Government.no (2009-02-16).

⁵⁸ Strøm-Erichsen, Tolgfors et al. (2008).

effektivare resursutnyttjande”.⁵⁹ Samarbetet motiveras i högre grad med att de nordiska länderna delar geografi och utmaningar i det gemensamma närområdet och att de har liknande säkerhetspolitiska mål och uppgifter. När man i pressmeddelandet uttrycker det man konkret vill uppnå, som till exempel gemensamt underhåll av materiel och gemensamma truppbidrag för internationella insatser samt, i förlängningen gemensam produktion av förband, används många termer ur den företagsekonomiska världen.⁶⁰ Detta kan vara ett tecken på att det ligger mycket ekonomi i botten trots allt.

I de fall som politiker har uttryckt sig individuellt om det nordiska försvarssamarbetet har dock den ekonomiska drivkraften accentuerats om man jämför med de gemensamma deklARATIONER som utkommit. Kanske är det lite pinsamt för en försvars- eller utrikesminister att inför sina nordiska gelikar explicit uttala att man nationellt inte längre har råd med ett modernt försvar, utan man föredrar att låta det vara underförstått. Hur som helst så är detta ett faktum både i Norge och i Sverige, åtminstone om regeringarna har som ambition att låta försvarsutgifterna ligga på ungefär samma eller lägre relativa nivå som idag. Detta har också påpekats av flera politiker. Norges försvarsminister, Anne-Grete Strøm-Erichsen, uttryckte följande vid ett seminarium i februari 2009;

Multi- or bilateral cooperation will increasingly be necessary if the European allies – and particularly the smaller ones – are to require strategic assets needed for the most demanding operations. Such cooperation can happen within NATO, as well as with key NATO partners. In this vein, I very much look forward to the presentation next week of Thorvald Stoltenberg's report on enhanced Nordic cooperation in the security field.⁶¹

Hon menar här att det nordiska samarbetet kan bli en förutsättning om mindre länder som Norge (och Sverige) ska kunna få tillgång till de strategiska resurser som behövs för de mest krävande operationerna. Att det ligger ekonomi bakom detta uttalande är tveklöst då hon återigen uttrycker sig i termer av resurstillgångar.

Bjørn Jacobsen från Norges *Socialistisk Venstre* skrev i en artikel i december 2007;

Om vi ser litt nærmere på lønnsomme samarbeidsmodeller om materielanskaffelser mellom Sverige och Norge stikker stridsvogner seg ut som et interessant felt. ... Konklusjonen er at vi kan spare 5% av utgiftene ... I kroner vil dette si at vi på norsk side kan spare ca 120 millioner NOK, mens man på svensk side vil kunne spare ca 350 millioner SEK. Dersom samarbeidet utvides til å omfatte hele materiellprosessen, det vil

⁵⁹ Strøm-Erichsen, Tolgfors et al. (2008).

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Strøm-Erichsen (2009).

si utvikling, anskaffelse, drift og avvikling, indikerer analysen et besparingspotensial sammenlignet med dagens nasjonale løsninger på hele 800 millioner SEK for begge land (avseende enbart stridsvagnssystemet). ... Den samme måten å tenke på vil enkelt kunne spare oss for en rekke andre forsvarsutgifter. Det å bidra med felles styrkebidrag i utenlandsoperasjoner vil blant annet kunne bidra til mer kostnadseffektiv innsats.⁶²

Vad det är som driver det nordiska försvarssamarbetet ur Jacobsens perspektiv går knappt att ta miste på och för att undvika en diskussion om huruvida den ekonomiska drivkraften eventuellt är partifärgsberoende citeras nedan också en svensk högerpolitiker. Sveriges försvarsminister, Sten Tolgfors, med partitillhörighet i Moderaterna skriver följande i ett debattinlägg;

Förr var det en särskild poäng att Sverige agerade med egna specifikationer för att markera att vi stod själva i vår neutralitetspolitik. Idag när säkerhet byggs tillsammans med andra är skillnader en fördyrande faktor... Få saker är så naturliga som att samarbeta med våra nordiska grannar för att bygga stabilitet i närområdet, en effektivare användning av våra nationella försvarsresurser.⁶³

Även om Tolgfors inte uttrycker sig i kronor och ören så kan det knappast råda någon tvekan om att det även i detta uttalande pekas på en ekonomisk drivkraft.

I den norska, brett parlamentariskt sammansatta, utredningen *Et styrket forsvar* (NOU 2007:15), som gjordes på uppdrag av regeringen mellan 2006–2007, inleds sammanfattningen med följande;

Forsvaret står i dag ved en korsvei. En fortsatt budsjettutvikling langs samme bane som fra 1990 og fram til i dag, vil bety nedbygging av Forsvaret som følge av synkende kjøpekraft.⁶⁴

Dessa textrader, som alltså är den absolut första meningen i utredningens sammanfattning, följs upp med en anbefallning från utredningen som menar att det bör utvecklas ett tätare och djupare samarbete med andra länder på det militära området.⁶⁵ Med tanke på dessa meningars primära plats i dokumentet är det uppenbart att denna utredning, som vid sidan av politiker också innefattade politiskt obundna experter, ger styrka åt argument för ekonomisk drivkraft bakom en positiv hållning till ett försvarssamarbete från norsk sida. Det bör dock nämnas att ett samarbete specifikt mellan Norge och Sverige, eller för den delen något annat nordiskt land, inte omnämns i utredningen.

⁶² Jacobsen, B (2007).

⁶³ Tolgfors (2008).

⁶⁴ Et styrket forsvar (2007), s. 5.

⁶⁵ Ibid.

I en omvärldsanalys (Ds 2007:46) som den svenska, också den brett parlamentariskt sammansatta, försvarsberedningen gjorde under 2007 talas det en hel del om det nordiska försvarssamarbetet.⁶⁶ Här kan man dock inte utläsa ekonomiska motiv riktigt lika tydligt som i den norska utredning jag refererade till ovan. I analysen beskrivs likväl att de nordiska länderna står inför liknande utmaningar och att såväl Sverige som övriga Norden har mycket att vinna på att åstadkomma effektiva samverkanslösningar. Vidare menar man att till exempel nordiska krishanteringsinsatser är viktiga då ländernas resurser blir alltmer ianspråktaga. Att man talar i termer av effektivitet och resurser tyder på att det ligger ekonomi i botten för resonemangen. När man lite längre fram i dokumentet nämner det finsk-svenska sjöövervakningssamarbetet (SUCFIS) används uttryck som *samordningsvinster* och *investeringar*, vilka utan tvekan härrör från det ekonomiska området.⁶⁷

Vid en närmare granskning blir det alltså ganska tydligt, trots allt, att det finns ekonomiska motiv för försvarssamarbetet också på svensk politisk nivå. Det skall i sammanhanget nämnas att i den svenska försvarsberedningen, som är ett kontinuerligt verkande organ, ingår endast politiker. Här återfinns ingen expertis från myndigheter och liknande, även om naturligtvis dess medlemmar har mer eller mindre fortlöpande kontakt med sakkunniga utanför den politiska sfären.

Något som jag lagt märke till när jag har studerat officiella politiska dokument från de båda länderna är att man från svensk sida är något mer försiktig med att explicit uttrycka ekonomi som motiv till försvarssamarbete i jämförelse med Norge.

3.1.2 Myndighetsnivå

År 2007 genomfördes en genomgripande framtidsstudie inom det norska försvaret. Studien benämns *Forsvarsstudie 07*.⁶⁸ Studien genomfördes parallellt med utredningen *Ett styrket forsvar* och det fanns, åtminstone på pappret, en dialog mellan de båda processerna.⁶⁹ I förordet, som inleder försvarsstudiens tryckta utförande, skriver försvarschefen själv om vilka övergripande uppgifter och utmaningar som det norska försvaret står inför i ett 20-årsperspektiv. Detta förord inleds med meningen; ”Norge bruker i 2007 ca. 31 mrd. kr på Forsvaret, som er et betydelig beløp”.⁷⁰ Efter denna inledning fortsätter försvarschefen att till mycket stor del

⁶⁶ Säkerhet i Samverkan – Försvarsberedningens omvärldsanalys (2007), s.160-162.

⁶⁷ Ibid., s.161-162.

⁶⁸ Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007 (2007).

⁶⁹ Et styrket forsvar (2007), s. 9.

⁷⁰ Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007 (2007), s. 3.

beskriva det norska försvarets utmaningar i ekonomiska termer. Ett av hans huvudbudskap handlar om hur den operativa förmågan skall kunna vidmakthållas inom ramen för en långsiktig ekonomisk balans. Detta beskrivs i fem punktsatser. I den andra av dessa fem satser, det vill säga relativt högt upp i åtgärdslistan, skriver försvarschefen;

En omfattande satsing på flernasjonalt samarbete, särskilt innenfor logistikk, styrkeproduksjon og støttefunksjoner, for å redusere kostnadene på disse områdene og dermed skjerme operative kapasiteter som ellers ville vært utsatt. Dette er utredet nærmere gjennom en mulighetsstudie av et eget norsk-svensk samarbeid.⁷¹

Den norska försvarsstudien beskriver alltså en mycket tydlig och direkt länk mellan ekonomi och det nordiska försvarssamarbetet.

I rapporten från den svenska försvarsmaktens Perspektivstudie 2005-2007 (*PERP 07*), vilken kan sägas vara en svensk motsvarighet till *Forsvarsstudie 07*, framgår också direkta och tydliga kopplingar mellan ekonomiska utmaningar och ett nordiskt försvarssamarbete.⁷² I sammanfattningstexten framgår att "... nya lösningar behöver utvecklas för att sänka kostnader och samtidigt bibehålla en tillräckligt bred och användbar operativ förmåga, för att Försvarsmakten skall kunna svara mot behoven inom angiven ekonomisk ram".⁷³ *PERP 07* föreslår ett antal möjligheter till sådana lösningar varav den ena, av två i sammanfattningen redovisade, "... är att på olika sätt öka samarbetet med andra länder och på så sätt skapa större kostnadseffektivitet. ... Bland annat har en analys av ett utökat och nära samarbete med Norge genomförts och redovisats till regeringen i slutet av augusti 2007".⁷⁴ För att ytterligare accentuera den ekonomiska motiveringen för ett försvarssamarbete avslutas rapportens sammanfattning, avseende internationella samarbeten, med;

Parallellt med perspektivstudierna analyserade därför Försvarsmakten tillsammans med den norska *Forsvarsstudie 07* möjligheterna till ett utökat samarbete med Norge. Syftet var att hitta gemensamma och kostnadsbesparande och därmed effekthöjande samsamarbetsområden inom förbandsproduktion, materielanskaffning, utbildning och logistik.⁷⁵

Den studie/analys som såväl *Forsvarsstudie 07* som *PERP 07* hänvisar till när det gäller försvarssamarbetet mellan Norge och Sverige är *Möjlighetsstudien*, vilken presenterades

⁷¹ Försvarssjefens *Forsvarsstudie 2007* (2007), s. 4.

⁷² *Ett hållbart försvar för framtida säkerhet* (2007), s. 2.

⁷³ *Ibid.*, s. 5.

⁷⁴ *Ibid.*, s. 6.

⁷⁵ *Ibid.*, s. 7.

sommaren 2007.⁷⁶ Att även denna utgår ifrån ett ekonomiskt perspektiv framgår mycket tydligt. Under rubriken Sammanfattning med underrubrik Bakgrund står följande att läsa:

Den militærtekniske utviklingen medfører økende krav og kostnader til det enkelte strukturelement (enhet). Enhetsprisen for nye generasjoner enheter og avdelinger blir derfor stadig dyrere sammenliknet med dem de erstatter. Selv om nye kapabiliteter gir en bedre operativ evne, forblir det et problem at kvantiteten på flere områder er i ferd med å nå kritisk masse... Både Norge og Sverige befinner seg på enkelte områder nær grensen for kritisk masse. Den norske Forsvarsstudien (FS 07) og den svenske Perspektivplaneringen (PerP) har derfor fått i oppdrag å vurdere mulighetene for at forsvarsstrukturene på sikt kan innrettes slik at de blir gjensidig forsterkende. Dette er et ledd i arbeidet med å utvikle det norske og det svenske forsvaret i langsiktig økonomisk og strukturmessig balanse for å møte behovet for militær kapasitet i dag og i fremtiden.⁷⁷

En senare, i raden av rapporter som behandlar nordiskt försvarssamarbete, är *NORDSUP-rapporten*.⁷⁸ Denna rapport, som presenterades sommaren 2008, tar sin utgångspunkt i *Möjlighetsstudien* och bygger vidare på de idéer som har utarbetats i den. Bland annat därför är det kanske inte så konstigt att det ekonomiska motivet också framgår klart även i *NORDSUP-rapporten*. De ekonomiska argumenten har dock inte förfinats under det år som gått sedan *Möjlighetsstudien* lades fram.

Även om kopplingen mellan ekonomi och det nordiska försvarssamarbetet är tydlig också i *NORDSUP-rapporten* så beskrivs inte det ekonomiska dilemmat lika specifikt. Detta kan ha flera orsaker. En kan vara att denna rapport, vid sidan av Norge och Sverige, också omfattar Finland. Finlands ekonomiska utgångspunkt kan måhända inte, likt Norges och Sveriges, beskrivas i nära nog samma termer. Inte desto mindre framgår det i inledningen av *NORDSUP-rapporten* att ett "... brett och långtgående nordiskt samarbete inom utbildning, övning och träning, forskning och utveckling, infrastrukturlösningar, och operativt verksamhet ökar möjligheterna att vidmakthålla långsiktig balans mellan uppgifter, ekonomi och beställda operativa förmågor".⁷⁹ Vid en närmare studie av rapporten är dessutom termer som cost sharing, economical och efficiency (rapporten är i huvudsak skriven på engelska) mycket vanligt förekommande och återfinns i nära nog alla de förslag som beskrivs.

De båda myndighetsföreträdarna, Diesen och Syrén, omnämns ofta som de som tog det första initiativet till den form av nordiskt försvarssamarbete som vi nu ser växa fram. I skrivelser till

⁷⁶ Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar (2007).

⁷⁷ Ibid., s. 1.

⁷⁸ Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report (2008), s. 1.

⁷⁹ Ibid., s. 2.

respektive regering har de uttryckt långtgående förslag med motiv. De har också varit flitiga opinionsbildare såväl internt i respektive organisation som externt i publik media. Det är på myndighetsnivå som den ekonomiska drivkraften tar sig tydligast uttryck. I de utredningar som genomförts dels inom respektive försvarsorganisation men också i form av gemensamma rapporter och tidningsartiklar har den ekonomiska drivkraften givits stort utrymme. Att det sannolikt finns en ekonomisk drivkraft bakom försvarssamarbetet går således inte att ta miste på. Väldigt mycket av det källmaterial som denna uppsats bygger på innehåller explicita uttryck som hänför ekonomi som ett av ledmotiven till samarbetet. Att detta märks särskilt tydligt på myndighetsnivå är kanske inte så konstigt eftersom det är där man rent praktisk måste ta konsekvenserna av att tilldelade skattemedel inte räcker till för att lösa de uppdrag man fått av respektive regering.

3.2 Eventuella konsekvenser

Om man blickar lite utanför det nordiska försvarssamarbetet, med utgångspunkt i delar av den teori som ligger till grund för ovanstående diskussion, på till exempel NATO, så har kostnadsdelningen mellan alliansstaterna inte varit helt oproblematisk. Fördelningen av kostnader för gemensamma projekt har många gånger lett till dispyter. Oenigheten har övervägande handlat om att medlemsländerna upplevt kostnadsfördelningen inom försvarsunionen som orättvis. Dispyterna har många gånger varit svåra att lösa på grund av att de olika ländernas försvarsbudgetar administreras på olika sätt vilket gör jämförelser svåra.⁸⁰

En fråga – och dispyt – som förekommit inom NATO och som också skulle kunna uppstå inom det nordiska samarbetet är huruvida ett land med hög bruttonationalprodukt (BNP) eventuellt skall bidra med mer till samarbetet än ett land med relativt lägre BNP. I fallet med NATO har dispyterna ofta gällt USA:s och de stora europeiska medlemsländernas relativa kostnadsfördelning.⁸¹ Liknade oenigheter skulle mycket väl kunna uppstå också inom ramen för ett nordiskt försvarssamarbete där Norge har högst BNP per capita. Norge hade år 2008 cirka 532000 kr i BNP per capita medan Sverige hade ca 342000 kr. Av de europeiska länderna har endast Luxemburg högre BNP än Norge.⁸² Norge skulle således kunna förväntas ta den största kostnadsbördan, vilket sannolikt norska politiker och medborgare är måttligt intresserade av.

På samma sätt som oenigheter kring kostnadsfördelning för NATO-utvidgningen har uppstått inom alliansen, skulle oenighet kunna uppstå när man talar om att utvidga det nordiska

⁸⁰ Sandler och Hartley (1999), s. 23.

⁸¹ Ibid.

⁸² SCB och SSB (2009).

försvarssamarbetet till att också inbegripa de baltiska staterna.⁸³ Det skulle ju, i värsta fall, kunna leda till att ett av syftena med att dela på försvarsbördor, nämligen den att kunna få mer försvar till samma kostnad, går om intet. Detta resonemang bygger på att de Baltiska staterna, som är förhållandevis små ekonomier, knappast kan bli nettobidragsgivare i ett nordiskt försvarssamarbete. Dock kan det ändå vara intressant att få med balterna i ett samarbete rörande säkerhetsfrågor. Men sannolikt är det i så fall andra värden än ekonomiska som överväger, åtminstone ur Norges och Sveriges perspektiv.

Ovanstående är bara ett exempel på svårigheter som kan uppstå i samband med kostnadsdelning och sannolikt blir samarbetet mer känsligt för den här typen av tvister ju större den ekonomiska drivkraften bakom samarbetet är. Även om det finns pengar att spara för samtliga parter och därmed goda skäl till att samarbeta finns alltid en risk att fokus kan hamna på vem som sparar, eller tjänar, mest på ett samarbete. Det är omöjligt att uttala sig om generella konsekvenser efter detta korta resonemang men jag bedömer att erfarenheterna från NATO kan lära oss mycket om det nordiska försvarssamarbetet. Eftersom NATO vare sig grundades eller fortlever enbart på ekonomiska överväganden så har alliansen hittills överlevt de ekonomiska dispyterna genom åren.

Detta kapitel har visat på att det sannolikt föreligger en stark ekonomisk drivkraft för det nordiska försvarssamarbetet, åtminstone på myndighetsnivå. Om det efterhand skulle visa sig att andra åtgärder, för att öka respektive försvars köpkraft är effektivare eller mer politiskt accepterade än vad försvarsintegration är – skulle samarbetet då falla? Helge Löfstedt, före detta överingenjör på (svenska) Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), hävdar till exempel att vare sig *FS 07* eller *PERP 07* behandlar möjligheten till att öka produktiviteten i det norska eller svenska försvaret.⁸⁴ Det kanske finns andra vägar att gå än integration/samarbete om man enbart är ute efter att bli effektivare och erhålla en relativt högre köpkraft? Jag återkommer till detta i kapitlet som behandlar byråkrati.

De skillnader rörande den ekonomiska drivkraften mellan den politiska nivån och myndighetsnivån, som har framkommit i mina studier, kan få flera konsekvenser. Om den ekonomiska drivkraften är större på myndighetsnivån än på den politiska nivån skulle respektive myndighet kunna få svårt att uppfylla andra politiska målsättningar med samarbetet än de som härrör direkt från ekonomi. En överdriven ekonomisk drivkraft på myndighetsnivå skulle då kunna leda till att kostnadsbesparande delar inom samarbetet genomförs med mer emfas än

⁸³ Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report (2008), s. 162.

⁸⁴ Löfstedt (2008), s. 98.

andra. Till exempel skulle samarbetet på logistikområdet, vilket genom beräkningar visat sig kunna ha stor kostnadsbesparingspotential, eventuellt genomföras med högre engagemang än samarbetet inom utbildningsområdet, som bedöms ha kvalitativa effekter snarare än rent ekonomiska.⁸⁵ Detta fenomen återkommer jag också till i kapitlet som behandlar byråkrati.

4. Identitetens och tillitens inverkan

Redan i det nordiska försvarssamarbetets begynnelse var det uppenbart att Norges och Sveriges säkerhetspolitiska identitet skulle få inverkan på försvarssamarbetet. Den första knuten som skulle lösas var de båda ländernas säkerhetspolitiska utgångspunkter. Härvidlag var man från båda sidor noggrann med att undvika misstaget som begicks när ett skandinaviskt försvarsförbund var på tapeten 1948. Det misstag som jag i första hand tänker på är att man då såg det eventuella förbundet som ett alternativ, och inte ett komplement, till Atlantpakten (sedermera NATO) som då var under uppbyggnad och formaliserades 1949.

Idag ser den säkerhetspolitiska kartan annorlunda ut mot vad den gjorde då och är betydligt mer komplex. Både Norge och Sverige hämtar dock i stor grad sin säkerhetspolitiska identitet från det kalla kriget och den världsordning som rådde då, trots att mycket har hänt på den säkerhetspolitiska arenan sedan dess. Detta gör att Sverige formellt fortfarande är alliansfritt medan Norge bibehållit sina starka säkerhetspolitiska band till NATO och i förlängningen till USA. Går man sedan in på de båda ländernas respektive försvarsmakter står ursprungsidentiteten att finna ännu längre tillbaka i historien.

Även om man fortfarande på svenska regementen kan ana traditioner som går tillbaks ända till stormaktstiden och 1600-talet så är det främst från mitten av 1800-talet identiteten för dagens svenska försvar kan spåras. Det var i samband med att indelningsverket och det ständiga knektehållet så sakteliga ersattes med allmän värnplikt (vilken slutgiltigt inrättades 1905) som försvaret av nationalstaten Sverige blev en allmän folklig angelägenhet. I och med detta knöts försvarets identitet närmare samhället och det svenska territorialförsvaret växte fram.⁸⁶

I Norge var situationen något annorlunda, även om också identiteten för det norska försvaret kan härledas till samma tidpunkt som då det svenska värnpliktsförsvaret inrättades. När Norge blev självständigt från Sverige 1905 blev den norska nationen och det norska folket ett. Det norska försvarets uppgift var att säkra den unga självständiga nationens fortlevnad – inte minst gentemot

⁸⁵ Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report (2008), bil. D pkt 4 och bil. E pkt 1.2.

⁸⁶ Heurlin (2007), s. 20.

potentiella övergrepp från Sverige.⁸⁷ Det norska försvarets identitet hänger starkt samman med nationen Norge. Vad avser de båda försvarens historiska identitet kan man alltså säga att medan det svenska försvaret kan knyta sin identitet till det svenska samhället kan det norska knytas till nationen och dess självständighet. Det som förenar de båda försvarens identiteter är knytningen till folket (folkförankringen), vilken enligt många numera håller på att tyna bort i de minskande värnpliktskullarnas fotspår.

På tal om folkförankring så finns det, kopplat till tillit, ett visst mått av historiskt misstroende hos det norska folket gentemot svensk säkerhetspolitik. Jag tänker då främst på den dåvarande svenska regeringens eftergifter gentemot Tyskland under andra världskriget då den till exempel under en viss tid tillät tyska trupp- och materieltransporter till Norge genom svenskt territorium. Detta uppfattades som allt annat än ett broderligt agerande (jag återkommer till ”broderförhållandet” längre fram) och fick med all rätt norrmännen att tvivla om svenskarna gick att lita på. Bilden av svenskarna nyanserades dock något av att Sverige också stöttade Norge, genom att till exempel ta emot tiotusentals norska flyktingar.⁸⁸

Förutom att andra världskriget påverkade de norsk-svenska relationerna stärkte det också Norges värnande om nationen, och det påverkar Norge än idag. Utan direkt koppling till försvaret, men med stark koppling till identitetsbyggande, finns det studier som visar på att historieundervisningen i dagens norska skolor stärker nationalidentiteten mer än vad motsvarande undervisning gör i Sverige.⁸⁹ Janne Haaland Matlary, professor vid Universitetet i Oslo, har dock påpekat att kopplingen mellan det norska försvaret och byggandet av nationen Norge alltmer håller på att suddas ut.⁹⁰ Hon är också en av dem som menar att folkförankringen håller på att luckras upp; ”Det norske forsvaret er i endring fra å være et bredt forankret folkeprosjekt til å bli et prosjekt for en smalere utenrikspolitisk elite”.⁹¹

När jag nu återgår till ett nutidsresonemang så finns det ytterligare ett par saker, vid sidan om säkerhetspolitiska utgångspunkter, som bör beröras avseende identitetens inverkan på det nordiska försvarssamarbetet. Även om Norge och Sverige har mycket gemensamt av betingelser som man på grupp- och samhällsnivå kan hänföra till samma identitet såsom språk, etnicitet, religion och samhällsstrukturer så finns det också viktiga skillnader mellan länderna. Till exempel kan den norska statsförvaltningen synas vara väldigt lik den svenska vid en första

⁸⁷ Heurlin (2007), s. 20.

⁸⁸ Petersson (2003), s. 29-30.

⁸⁹ Jonsson (2007), s. 44.

⁹⁰ Matlary (2008).

⁹¹ Ibid.

anblick. Men skrapar man lite på ytan så återfinns betydande praktiska skillnader, inte minst inom försvarssektorn. Norge har en form av ministerstyre medan Sverige har mer självständiga myndigheter. Inom försvarssektorn får detta till följd att Norges försvarschef är betydligt mer knuten till det norska försvarsdepartementet än vad Sveriges försvarschef (överbefälhavaren) är. Detta innebär i praktiken att det norska försvaret inte kan agera lika självständigt som myndighet i vissa frågor som den svenska försvarsmakten kan. Bilden är dock mer komplex än så, för även om den norska försvarsmyndigheten är tätare knuten till sitt politiska departement så har den fördelen av att kunna svara för nära nog samtliga försvarsrelaterade frågor. I Sverige finns det särskilda myndigheter, vilka inte kontrolleras av försvarsmakten, för försvarsmaterielanskaffning, forskning och utbildning. Vad avser utbildning är det till och med så att Försvarshögskolan i Sverige sorterar under Utbildningsdepartementet, även om vissa styrningar och framför allt ekonomiska medel också kommer från Försvarsdepartementet. Detta innebär således att den svenska försvarsmakten i många praktiska frågor inom det nordiska samarbetet inte fullt ut kan dra fördel av sin relativa självständighet från sitt departement.

Ur ett utifrånsperspektiv, det vill säga hur de nordiska länderna betraktas utanför Norden, finns det mycket som förenar de nordiska länderna och Norden ses ofta som en region – inte bara geografiskt utan de nordiska länderna förknippas ofta med liknande värden.⁹² Att de nordiska länderna hänger samman märks inte minst när man besöker Berlin där de nordiska ambassaderna ryms i en och samma byggnad med många gemensamma funktioner av logistisk karaktär. Detta är således ett lysande exempel på nordiskt samarbete och hur lika de nordiska länderna kan te sig sett ur ett utländskt perspektiv – liksom en manifestation av den tillit som de nordiska länderna, åtminstone i Berlin, åtnjuter varandra.

Ett uttryck som jag relativt frekvent stött på när jag läst artiklar som sätter Norge och Sverige i ett sammanhang är *storebror och lillebror*. Ofta har utgångspunkten varit att det är Sverige som är storebror och Norge som är lillebror. Detta uttryck skulle kunna vara väldigt positivt eftersom det ger anspelning på att de norska och svenska folken är brödrafolk. Bröder har dessutom oftast många likheter vilket kan vara en fördel om man ska uträtta saker tillsammans. Tyvärr är det sällan ordet bror som utgör värdedelen av uttrycket. Fokus läggs istället på stor respektive liten och det är denna del av uttrycket som blir värdeladdat. Det finns säkert många skäl till att uttrycket blivit vanligt. Sannolikt går det främsta skälet att spåra till unionstiden då Sverige var

⁹² Heurlin (2007), s. 15.

det ledande landet av de två.⁹³ Detta har sedan följt med även i mer modern historia och Sverige har de facto varit större än Norge i många avseenden.

Numera finns det dock flera skäl till att istället betrakta Norge som storebror. Särskilt på det ekonomiska området (se sidan 27) har norrmännen kommit ikapp och växt sig större än svenskarna.⁹⁴ Inte desto mindre är det olyckligt att uttrycket blivit så vanligt för det främjar knappast samarbete. Tvärtom leder det ofta till att situationer ska värderas huruvida någon av aktörerna betar sig som en stor- eller lillebror och då underförstått att storebror anser sig vara lite bättre än lillebror. Detta kan ta kraft ifrån väsentligheter och, i förhållande till gemensamma målsättningar, sätta fokus på fel saker.

4.1 Konkreta uttryck för identitet och tillit

På senare tid har man kunnat finna många uttryck för identitetens inverkan på det nordiska försvarssamarbetet. Till exempel har Sverre Jervell, norsk diplomat, skrivit i en artikel för *Analys Norden* (en nättidning utgiven av nordiska rådet och nordiska ministerrådet). I artikeln menar han bland annat att de nordiska länderna inte har någon god erfarenhet när det gäller säkerhetspolitiskt samarbete;

Det finnes en nordisk familie, men som i alle familier er det gamle motsetninger, konkurranse og sjalusi. I tillegg er det en ytre dynamikk og ytre krefter som lett motvirker nordisk samarbeid. Litt skjematisk kan man si at Norden de siste 150 årene har vært utsatt for en draging fra tre ytre maktsentra. I vest utgjorde Storbritannia og senere USA et slikt maktsentrum. I sør hadde vi det europeiske kontinentet, og da særlig Tyskland, og i øst hadde vi Russland. Disse sentraene virker ulikt på de forskjellige nordiske landene. I tider med mildt press trekker de nordiske landene gjerne sammen. Men dersom det ytre presset eller den ytre dragingen øker utover et visst punkt, ser det ut som om de nordiske landene har en tendens til å gå hver sin vei. Det samme fenomenet møtte man under forhandlingene om et nordisk forsvarsforbund i 1948/49.⁹⁵

För närvarande kan man nog anse att dessa yttre krafter är förhållandevis svaga gentemot de nordiska länderna. NATO har flyttat sina blickar från Europa mot mellanöstern och Afghanistan. EU är mest säkerhetspolitiskt engagerade på Balkan och på den afrikanska kontinenten. Sannolikt har dock både NATO och EU fortfarande en viss påverkanskraft på sina nordiska medlemsländer och då möjligen i större utsträckning EU än NATO. Men för närvarande har inte EU:s säkerhetspolitiska dimension större påverkanskraft än att ett säkerhetspolitiskt samarbete

⁹³ Lindqvist (1999).

⁹⁴ Mossberg (2009).

⁹⁵ Jervell (2009).

inom Norden, inkluderandes icke-EU-medlemmar, med större enfass än någonsin ges utrymme att diskuteras.

Kanske för att bland annat undvika ”stor- och lillebrorsfällan” är det övervägande det ”utifrånperspektiv” jag nämnde tidigare som uttryckligen ges störst utrymme i officiella politiska dokument och myndighetsskrivelser. Detta är naturligtvis inte så konstigt eftersom dessa hittills oftast haft som ambition att behandla det nordiska samarbetet från en positiv sida. Eftersom det i dagsläget finns en politisk vilja att utveckla det nordiska försvarssamarbetet kommer det sannolikt också dröja ett tag tills vi eventuellt kan skönja några andra tecken. När man studerar andra, mindre formella, dokument och artiklar ges de identitetsrelaterade skillnaderna dock ett större utrymme liksom när formella dokument kommenteras i artiklar, på seminarier eller dylikt.

Hittills har jag endast beskrivit några generella uttryck för identitet och tillit vad avser försvarssamarbetet mellan Norge och Sverige. Låt oss nu titta lite närmare på hur identiteten tar sig uttryck om man betraktar den politiska nivån och myndighetsnivån var för sig.

4.1.1 Politisk nivå

Som jag nämnde ovan är respektive lands säkerhetspolitiska identitet, eller kultur om man så föredrar, en viktig utgångspunkt för det nordiska försvarssamarbetet. Såväl Norge som Sverige är måna om sina respektive relationer till NATO och EU. När man läser om det nordiska försvarssamarbetet följer mening på mening som på olika sätt är ett uttryck för detta. Det kanske bästa exemplet är det gemensamma uttalande som de nordiska försvarsministrarna gjorde i november 2008;

Vårt nordiska samarbete är ett komplement till våra länders respektive samarbeten med FN, NATO och EU. Samarbetet stärker inte bara våra nationella försvarsförmågor, utan även oss som aktörer och bidragsgivare till de internationella organisationerna.⁹⁶

De respektive ländernas olika säkerhetspolitiska bindningar behöver inte vara en nackdel. Tvärtom ser statsekreteraren i norska försvarsdepartementet, Espen Barth Eide det som en *konstruktiv asymmetri* då de båda länderna i och med försvarssamarbetet, via varandra, kan ges större inflytande än annars i respektive NATO och EU.⁹⁷ Men det är också mot bakgrund av ambitionen att inte äventyra de redan rådande säkerhetspolitiska förhållandena som det kan uppstå problem av tillitskaraktär. Den isländska korrespondenten och utrikesspecialisten Bogi

⁹⁶ Strøm-Erichsen, Tolgfors et al. (2008).

⁹⁷ Barth Eide (2007).

Augustsson uttryckte följande på ”Stoltenbergsseminariet” i Stockholm: ”Sverige kommer att vara så pass upptagna av sina åtaganden i EU den närmaste tiden att det nordiska samarbetet knappast kommer att kunna prioriteras.”⁹⁸

Det som Augustsson hänvisar till är egentligen två saker. Dels att, som nämnts tidigare, Sverige numera när neutraliteten i praktiken är övergiven, främst hämtar sin säkerhetspolitiska identitet i EU-samarbetet och dels att Sverige det kommande halvåret dessutom kommer att sitta med ordförandeklubban i europeiska unionens råd.

När Thorvald Stoltenberg själv kommenterade sin rapport under samma seminarium kom han ganska raskt in på värden rörande identitet och tillit. Som ett uttryck för de nordiska ländernas, och då kanske särskilt Norges och Sveriges, historiska svårigheter att samarbeta med varandra, sa Stoltenberg att ”... de nordiska länderna står varandra så nära att vi blir rädda för att luras av varandra – vi blir hellre lurade av en fransman än av en nordman”.⁹⁹

Även om brödrskapet mellan Sverige och Norge inte uttrycks i termer av stor- och lillebror finns således ändå ett sorts spänningsfält mellan länderna på grund av dess närhet till varandra. Med närhet menar självklart inte Stoltenberg bara geografisk närhet, utan syftar också på liknande samhällen, värderingar, språk och kultur – alltsammans sprunget ur en gemensam historia. Vidare hävdar Stoltenberg att ”... alla är för ett nordiskt samarbete på ett generellt plan, men när man kommer ned på en konkret nivå blir vi lätt småaktiga”.¹⁰⁰

En orsak till detta kan mycket väl vara det som Stoltenberg själv varit inne på, nämligen att brödrafolken kanske snarast står för nära varandra för att våga lita på varandra. När man står väldigt nära någon finns det goda grunder att lita på denne, men det gör också väldigt mycket ondare att bli sviken av någon som står en nära än av någon som man har en mer perifer relation till. Stoltenberg ställer sig därför frågan ”kan vi lita på varandra?” och formulerar sedan rapportens 13:e förslag – det om formella ömsesidiga säkerhetspolitiska garantier.¹⁰¹ På en direkt fråga, vilken jag ställde till Thorvald Stoltenberg på en av Folk- och Försvars seminarier våren 2009, om han bedömde att formella ömsesidiga säkerhetspolitiska garantier var en förutsättning för åtminstone de försvarsrelaterade delarna i hans rapport, svarade han kort och gott ”- ja, det bedömer jag”.¹⁰²

⁹⁸ Augustsson (2009).

⁹⁹ Stoltenberg d.ä. (2009b).

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Stoltenberg d.ä. (2009a).

¹⁰² Stoltenberg d.ä. (2009b).

Inspirerade av EU:s Lissabonfördrag har dock Sverige, sedan 2007, deklarerat följande:

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.¹⁰³

Sten Tolgfors har kommenterat denna deklARATION med följande ord: ”Det handlar inte om bindande och ömsesidiga försvarsgarantier, utan om en tydligt deklarerad politisk vilja.”¹⁰⁴

Deklarationen innebär således inte nödvändigtvis någon handfast handling som ett utsatt land skulle kunna ha praktisk nytta utav. Uttrycket att *inte förhålla sig passiv* kan i praktiken innebära allt från protester till militärt stöd. Mike Winnerstig vid Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) har påpekat att denna försvarspolitiska linje medför trovärdighetsproblem i ett internationellt perspektiv;

Både ÖB och försvarsministern har tidigare sagt att Sverige inte längre kan försvara sig självt, det är inget nytt. Den nya försvarspolitiska linjen är paradoxal – vi förväntar oss att få militär hjälp, samtidigt som vi fortsätter att hävda vår alliansfrihet.¹⁰⁵

Även Barth Eide har muntligen uttryckt att inte heller Norge kommer att förhålla sig passiv om ett annat nordiskt land angrips. Men detta uppfattas inte som att de båda länderna i dagsläget har uttryckt något förpliktigande gentemot varandra. Möjligen för att upplysa svenskarna om hur lite detta uttryck kan innebära tillade Barth Eide att ”vi ville bland annat se til at saken blir reist i NATO”.¹⁰⁶ Lite enligt devisen ”förtroende är bra, men kontroll är bättre” menar Norges förra utrikesminister Jan Pedersen (h) att ”så alvorlige saker som en sikkerhetsgaranti egner seg best i traktfestet form”, även om han uppskattar ambitionen med den svenska deklARATIONEN.¹⁰⁷ Stoltenberg håller, i det avseendet, alltså med sin efterträdare.

Att tillit lätt naggas i kanten kan ett högst aktuellt exempel påvisa. Trots att Norges köp av stridsflygplan formellt inte ska förknippas med det nordiska försvarssamarbetet så har det i realiteten visat sig vara svårt att hålla isär frågorna. När Norge valde det amerikanska stridsflygplanet Joint Strike Fighter (JSF) i stället för det svenska planet JAS 39 Gripen blev man

¹⁰³ Malmström (2009).

¹⁰⁴ Tolgfors (2008).

¹⁰⁵ Grahn (2009).

¹⁰⁶ Fyhn (2007).

¹⁰⁷ Ibid.

från svenskt håll naturligtvis besviken. Detta eftersom svensk flygindustri förlorade en mycket viktig order. Men om man är med och konkurrerar får man vara beredd på att förlora, det inser nog de flesta. Således var det inte orderförlusten i sig som debatten kom att kretsa kring utan, åtminstone från svensk sida, Norges officiella retorik för att motivera sitt val. Sveriges ambassadör i Oslo, Michael Sahlin, uttryckte följande under ett föredrag som han höll för Oslo Militære Samfund Samfund 2 mars 2009:

Jag vill därför bidra med några egna erfarenheter av hanteringen av dessa frågor, i olika tidsskeden, för att med det som grund fundera framåt, över vad som framöver kan vara fortsatt gränssättande respektive gagneligt, på ett nytt sätt, när det gäller svensk-norskt och nordiskt försvarssamarbete. Temat blir då, för att citera delar av höstens debatt här i anslutning till kampflysaken: kan norrmännen stole på svenskene, och kan svenskene stole på norrmännen, och vad med finnene, och danskene?...

Alla insatta insåg efter hand dels att saken var av gigantiskt stor betydelse för Sverige, av både säkerhetspolitiska och industriella skäl, dels att saken var gigantiskt viktig för Norge, ett synnerligen grannliga långsiktigt vägval (igen denna déja vu-upplevelse), och dels att Norges val skulle vara av stor betydelse för mäktiga intressen ute i världen, mäktigare än lilla (som det heter i dagarna, efter senaste BNP-jämförelser) Sverige, söta bror...

Sedan detta är sagt, och även sedan närmare informationer och förklaringar givits till behöriga instanser i Sverige, kvarstår likväl bilden av en officiell svensk "skuffelse". Inte beträffande ländervalet som sådant; det är som jag framhöll i det mer historiska perspektivet, ett svenskt säkerhetsintresse att Norge, liksom Sverige, har goda förbindelser med USA. Däremot förvånades vi storligen över vissa brister i transparens under resans gång, apropå "stole", och över den gentemot uppenbara svenska intressen okänsliga beslutspresentationen och vissa argument som därvid användes, främst betr kostnadsjämförelsen, det sista en i dagarna på nytt aktualiserad fråga. Det tycks vara ett empiriskt faktum att ingen i Sverige, ens efter överförd exegetik, förstår hur norska försvarsexperter och finansiella kvalitetsgarantörer kommit fram till siffror betr Gripens kostnadsbild som vida överstiger vad Saab och FMV håller för sant och rimligt. Kontentan blir ju att svensk sida framstår som tydliga nettoförlorare på att överhuvudtaget ha deltagit, medan norsk sida ensidigt gagnats av samma sak. Detta slags nollsummespel – och denna brist på öppenhet – känns en aning malplacerat i dagens nordiska säkerhetspolitiska miljö.

Vem vet, om, säger om, det norska beslutet skulle visa sig innebära början till slutet för Saab som flygindustri och Sverige som flygindustrination – vilket i termer av min framställning här knappast kan sägas ligga i Norges säkerhets politiska intresse - så kanske Norge i ett nästa skede får sällskap med ett Sverige, nu utan egen flygindustri, som också står i kön för att få slutliga besked om vad JSF eller något annat flyg, amerikanskt eller europeiskt, faktiskt kostar.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Sahlin (2009).

Ovanstående citat exemplifierar vad tillit kan handla om på politisk nivå och att tillit är en viktig kugge i det nordiska försvarssamarbetet. Det visar också att brödraförhållandet mellan Norge och Sverige inte bara är ett uttryck för att länderna står varandra nära, utan att det också handlar om att dessa bröder har ett, på grund av historien, egendomligt behov av att mäta sig med varandra.

4.1.2 Myndighetsnivå

Att uttrycket storebror och lillebror också dyker upp på lägre nivåer är inte särskilt förvånande, även om formella uttryck för denna typ av värderingar är sällsynta. Men att brödraförhållandet ändå används lite då och då är följande artikel i norska Forsvarets forum ett exempel på. Artikeln inleds enligt följande; ”Lodne humler surrer formålsløse omkring i fønvinden som driver over storebror Sverige”.¹⁰⁹ Artikeln behandlar det nordiska försvarssamarbetet och innehåller intervjuer med både Sverre Diesen och Håkan Syrén. Även om artikeln inte är ett formellt uttryck för det norska försvarets ståndpunkter måste man ändå ta i beaktande att de båda försvarscheferna uttalar sig i den och att ytterst ansvarig för dess publicering är den norska försvarsstaben. Artikeln i fråga tar också upp andra identitetsrelaterade frågor. Bland annat ställs frågan om hur Diesen förväntar sig att folk i Norge kommer att reagera på att det norska försvaret avnationaliseras? Diesen svar på frågan är att det är nödvändigt av ekonomiska skäl.¹¹⁰

I detta sammanhang är frågan kanske mer intressant än svaret, vilket närmast kan kopplas till den ekonomiska drivkraften. Frågan kan tolkas som ett tydligt uttryck för hur man på norsk sida i allmänhet fortfarande kopplar sitt försvar till nationen Norge. Diesens svar på frågan bekräftar det som professor Matlary har hävdad och som nämndes tidigare, nämligen att det norska försvaret håller på att bli ett projekt för en smal politisk elit. Matlary har ju också påpekat att kopplingen mellan det norska försvaret och byggandet av nationen Norge alltmer håller på att suddas ut. Detta motsägs i och för sig av journalistens fråga men blir rimligen en följd av att försvaret mer och mer går från att vara en folkets angelägenhet till en strikt politisk.

I de formella myndighetsskrivelser rörande det nordiska försvarssamarbetet som jag har haft tillgång till är det sällsynt med uttryck för identitet och tillit. Men de som finns är av positiv karaktär likt följande; ”Forsvarsmakterna i Sverige, Norge och Finland har stora likheter och samarbetar sedan länge inom en mängd områden.”¹¹¹

¹⁰⁹ Johansen (2007), s. 34.

¹¹⁰ Ibid, s. 39.

¹¹¹ Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report (2008), s. 2.

Tomas Ries, direktör för Utrikespolitiska Institutet i Sverige, är i grunden positivt inställd till ett nordiskt försvarssamarbete men ser också utmaningar. Inom ramen för ett nordiskt samarbete ser han till exempel med skepsis på de olika ländernas strategiska kultur och menar att Norge, Danmark och Island har för vana att blicka västerut över Atlanten, medan Sverige och Finland brukar blicka österut och söderut över Östersjön. Just med anknytning till frågan om Norges syn på NATO har Diesen, å andra sidan, sagt att de nordiska länderna har fler gemensamma strategiska intressen än många NATO-länder. Han anser att substansen i NATO:s kollektiva säkerhetsgaranti är försvagad, fräst på grund av NATO:s utvidgning.¹¹²

Vad avser tillit är det intressant att ordet garanti så pass ofta dyker upp i dessa sammanhang. Om man har en garanti torde ett mindre mått av tillit krävas. Oavsett vilken inramningen som NORDSUP ges så finns det försvarsexperten som är kritiska till dess ingående delar. Ståle Ulriksen från det Norska Utrikespolitiska Institutet (NUPI) menar att ”Det er ikke gjennomførbart! Man kan ikke overlate så sentrale deler av forsvaret til andre”.¹¹³ Henrik Hovland, norsk författare och journalist, menar på tal om tillit, att ”Det å tro at svenskene er villig til å slåss for oss om det skulle bli alvor tror jeg ikke er så lurt”.¹¹⁴ Som jag tidigare nämnt, är det många – främst i Norge – som menar att det krävs garantier för att ett försvarssamarbete, likt det som föreslagits i *Möjlighetsstudien* och *NORDSUP-rapporten*, ska kunna bli verklighet. Øystein Steiro, från Norska Institutet för Strategiska Studier (NORISS), bygger vidare på detta resonemang. I en artikel i Aftenposten bemöter han sin försvarschef;

... forsvarschef Sverre Diesen tar til orde for et felles nordisk forsvarssamarbeid. Det er vel og bra. I en brytningstid hvor Norges geopolitiske eksponering tiltar samtidig som vi er marginalisert i NATO og står utenfor EU, trenger Norge de venner vi kan få. Men et forsvarssamarbeid uten gjensidige sikkerhetsgarantier gir falsk trygghet, redusert handlefrihet og umulige prioriteringskonflikter. Er Sverige villig til å garantere Finlands og Norges østgrense? Er Finland og Sverige villig til å garantere norsk sikkerhet eller danske interesser i Nordområdene? Nepp! Det har danskene skjönt. Derfor står Danmark utenfor.¹¹⁵

Men det verkar samtidigt vara så att det inte är garantier i sig som är det väsentliga, utan dess innehåll. För att åter referera till Diesen så menar han att när NATO-garantin har försvagats är det avgörande för Norge att bibehålla goda relationerna med de traditionellt viktigaste allierade (han nämner USA, Storbritannien och Nederländerna).¹¹⁶

¹¹² Diesen (2009).

¹¹³ Ulriksen (2008).

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Steiro (2009).

¹¹⁶ Dragnes (2009).

4.2 Eventuella konsekvenser

I de dokument, artiklar och liknande som här ligger till grund för betraktelsen över identitet och tillit vad avser det nordiska försvarssamarbetet är det svårt att identifiera skillnader mellan politisk nivå och myndighetsnivå. Generellt kan man säga att formella skrivelser på politisk nivå innehåller mer identitets- och tillitsuttryck än de på myndighetsnivå. Men det som är gemensamt för de båda nivåerna när det gäller formella skrivelser är att i dessa är uttrycken för identitet och tillit nära nog alltid positiva. Medan när det gäller artiklar och liknande av mindre formell karaktär så har inga karaktäristiska skillnader identifierats mellan nivåerna. Om detta glapp, mellan det formella och det informella, blir alltför tydligt kan det uppstå ett trovärdighetsproblem – inte så mycket länderna emellan men för samarbetet på det hela taget.

För att fånga upp några av de resonemang som jag hittills fört avseende identitet och tillit i den teori som ligger till grund för denna del av uppsatsen citeras Andrew H. Kydd; ”There is little doubt that state identity affects state preferences, and, hence, the extent to which a state is trustworthy or not”.¹¹⁷ Kydd menar också att “Cooperation fosters trust and feelings of solidarity”.¹¹⁸ Det är detta som jag menar att man kan skönja från en del av diskussionen ovan om identitet och tillit på olika nivåer. Det vill säga att ett samarbete mellan de nordiska länderna på sikt sannolikt skulle överbrygga de tillitsproblem som finns i utgångsläget, samtidigt som tillitsproblemen inledningsvis motverkar samarbetet. Beroende på om man fokuserar på likheter eller om fokus läggs på skillnader blir naturligtvis konsekvenserna av resonemangen i avsnitt 4.1 olika. Skillnaderna vad avser identitet, liksom de tillitsproblem de kan leda till, ger hur som helst en öppen dörr för dem som har intresse av att kritisera eller rentav motverka integrationsprocessen mellan de båda försvarerna. Om maktens taktik – att mer eller mindre ignorera de negativa förutsättningarna – är rätt taktik att bemöta detta är så här på förhand svårbedömt.

Identiteten kan, med hänsyn till hur den påverkar tilliten, vara en såväl medverkande som motverkande kraft. Något som diskussionen som förts visar på är att det, inom ramen för det nordiska försvarssamarbetet, läggs mycket fokus på formella säkerhetspolitiska bindningar kopplat en del till identitet, men kanske främst till tillit. Hur dessa säkerhetspolitiska bindningar kommer att hanteras synes således ha stor betydelse. Formella säkerhetspolitiska bindningar i form av skriftliga säkerhetsgarantier skulle kunna ge samarbetet en extra skjuts då det skulle vara en tydlig impuls av politisk, nationell vilja.

¹¹⁷ Kydd (2005), s. 21.

¹¹⁸ Ibid.

Alldeles oavsett om formella säkerhetsgarantier skapas gäller det för politiker, myndighetsföreträdare och liknande att hålla tungan rätt i mun och verkligen tänka efter före hur respektive budskap kan tolkas och inverka på mottagaren eftersom det har visat sig att vissa syskon i den nordiska familjen är känsliga för att trampas på tårna av varandra. Detta blir än viktigare, men också svårare, ju fler länder som deltar i det nordiska försvarssamarbetet eftersom de flesta av de nordiska länderna har historiska relationer till varandra. Norge och Sverige tycks dock vara de inom den nordiska familjen som hittills haft lättast för att dra fram gamla fejder och oförrätter. Om det fortfarande förhåller sig som Bertel Heurlin, professor i Europeisk säkerhet vid Köpenhamns universitet, har uttrycket det – nämligen att ”Centrifugalkraften i nordisk säkerhetspolitiskt sammanhang är starkare än centripetalkraften” (vilket också Sverre Jervell är inne på, se ovan sidan 32), återstår att se.¹¹⁹

5. Strävan efter oberoende

Att sträva efter oberoende och därmed handlingsfrihet och möjlighet att själv påverka sin situation är en målsättning som är mycket vanlig – nästan naturlig – på alla samhällsnivåer, från individer till stater och internationella organisationer. Integration och samarbete ger ofta ökad styrka, särskilt för små stater som till exempel Norge och Sverige.¹²⁰ Men integration innebär också visst avkall på ovanstående målsättning eftersom man då måste förhålla sig till någon annan aktör, om det så är en annan individ, stat eller internationell organisation.

Ett exempel på detta är diskussionen inför Sveriges inträde i EU. Ofta stod argumenten *möjlighet att påverka* mot *risken att påverkas* centralt i debatten. Som medlem i EU skulle Sverige ges bättre förutsättningar att påverka Europapolitiken, vilken i sin tur skulle påverka Sverige oavsett om Sverige blev medlem i EU eller ej, menade förespråkarna. Nej-sidan, däremot, lade större vikt på det motsatta argumentet, nämligen att Sverige, i och med EU-inträdet, gav upp för mycket av sin nationella handlingsfrihet och i för hög utsträckning skulle påverkas av beslut som fattades i Bryssel – på såväl politisk som myndighetsnivå. Motsvarande argument fanns även inför Norges senaste folkomröstning i frågan, med den skillnaden att det sistnämnda argumentet vann störst gehör.¹²¹

På liknande sätt kan även för- och nackdelar med andra internationella samarbeten vägas och debatteras. I Norge har till exempel NATO-medlemskapet inneburit svåra avvägningar inom

¹¹⁹ Heurlin (2007), s. 21 Centrifugal = från centrum d.v.s. från varandra, Centripetal = mot centrum d.v.s. mot varandra.

¹²⁰ Ólafsson (1998), s. 154.

¹²¹ Europabevegelsen och Nei til EU (2009).

utrikes- och säkerhetspolitiken.¹²² Jag tänker då främst på de förbehållen att inget annat lands trupp i fredstid ska grupperas permanent i Norge samt att kärnvapen inte heller ska grupperas eller lagras i landet. Samtidigt som Norge vill ha goda relationer med de främsta allierade inom NATO, nämligen Storbritannien och USA, så vill man också agera i enlighet med de humanitära värden som man står för och gärna också förknippas med.

Inom säkerhetspolitiken ges denna strävan efter oberoende ofta stort utrymme. Här följer några exempel. Norges utrikesdepartement informerar på hemsidan om säkerhetspolitik;

Sikkerhetspolitikens formål er å bevare et lands suverenitet og politiske handlefrihet /.../ Dette har tradisjonelt vært nært knyttet til militære kapasiteter og militære strategier for forsvar av et lands territorium. Etter den kalde krigen er det utvidede sikkerhetsbegrep og en integrert tilnærming i økende grad lagt til grunn. Politiske, økonomiske og militære midler sys sammen innenfor rammene av en overordnet strategi innrettet mot forebygging og håndtering av kriser /.../ Men selv om sikkerhetspolitikens innhold og virkemidler er endret, forblir dens formål å bevare vår suverenitet og handlefrihet.¹²³

Vidare uttrycker en relativt aktuell stortingsproposition;

Ivaretagelsen av vår suverenitet, territorielle integritet og politiske handlefrihet er en helt grunnleggende sikkerhetsinteresse som kommer til uttrykk gjennom regjeringens nordområdesatsning.¹²⁴

Från svenskt håll kan följande utläsas på regeringens hemsida (uppdaterad 2008) om dess säkerhetspolitik;

Den militära alliansfriheten är sedan länge en hörnsten i en trovärdig och stabil svensk säkerhetspolitik. Den ger oss största möjliga handlingsfrihet. Som alliansfria fattar vi i varje läge själva beslut om vad som bäst gagnar Sveriges intressen /.../ Sverige har valt att trygga sin frihet och oberoende genom en trovärdig och självständig försvarsförmåga.¹²⁵

På sidan 9 i denna uppsats finns en modell som sätter samarbetsformer i relation till integration och beroende. Enligt den så är det vanligt att formella allianser förknippas med hög grad av beroende och hög grad av integration medan så kallade vänskapssamarbeten av olika slag oftast förknippas med låg grad av beroende och låg grad av integration. Möjligen är det ett liknande tankesätt som ligger till grund för att man från politiskt håll ogärna betecknar det nordiska

¹²² Lunde och Holm (2008), s. 203-204.

¹²³ Utenriksdepartementet.

¹²⁴ Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, intresser og verdier (2008).

¹²⁵ Regeringen (2008).

försvarssamarbetet som en försvarsallians och därmed som ett alternativ till de befintliga säkerhetsstrukturerna.

5.1 Konkreta uttryck för strävan efter oberoende

Det säkerhetspolitiska ramverket som har diskuterats ovan, vilket det nordiska förvarssamarbetet är tänkt att utvecklas inom, har ända sedan samtalen om ett samarbete påbörjades 2005, stått i fokus för diskussionerna rörande beroendeperspektivet på politisk nivå. På myndighetsnivå har motsvarande diskussioner mest handlat om organisationsintegration i olika former, till exempel så kallad "pooling", specialisering och kompletterande förband/förmågor. Uttryck för detta kommer att behandlas i följande två avsnitt.

5.1.1 Politisk nivå

Även om det nordiska försvarssamarbetet inte betecknas som ett alternativ till NATO och EU i nuläget så kan man nog åtminstone hävda att de länder som deltar i samarbetet i alla fall inte blir mer beroende av sina existerande säkerhetsstrukturer, snarare tvärtom. Det har hävdats i debatten, bland andra av Diesen, att Norge kan bli en starkare medlem i NATO i och med det nordiska samarbetet; "Et gjensidig forsterkende samarbeid i Norden er ikke et alternativ til medlemskap i eksisterende organisasjoner og allianser som EU og NATO, men et nødvendig supplement for å frembringe etterspurte militære kapasiteter."¹²⁶

Således välkomnas samarbetet även av NATO som organisation, vilket har påtalats tidigare i denna uppsats. Om det nordiska försvarssamarbetet ger Norge större styrka som NATO-medlem på det rent militära planet stärks sannolikt också landets position i North Atlantic Council (NAC), vilket förmodligen leder till mer inflytande inom alliansen och därmed skulle också handlingsfriheten kunna öka. Ett liknande resonemang kan säkert också föras beträffande Sverige som medlem i EU och positionen inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESFP). På den svenska regeringens hemsida står i detta sammanhang följande att läsa; "Däri genom kan det nordiska samarbetet också förstärka de medverkande ländernas förmåga att påverka utvecklingen i exempelvis EU, FN och NATO..."¹²⁷

Detta är också ett exempel på att det nordiska försvarssamarbetet skulle kunna leda till ökad handlingsfrihet och därmed skulle strävan efter oberoende kunna ses som en positiv drivkraft för det nordiska försvarssamarbetet.

¹²⁶ Diesen (2008).

¹²⁷ Försvarsdepartementet (2008).

Men diskursen har också visat på det motsatta, det vill säga att det nordiska försvarssamarbetet kan ha en negativ inverkan på respektive lands strävan efter oberoende. Stoltenbergs förslag nummer 13 (*En nordisk solidaritetserklaring*) går ut på att skapa en ömsesidig säkerhetspolitisk garanti.¹²⁸ En del menar att en sådan garanti inom det nordiska försvarssamarbetet skulle minska graden av handlingsfrihet, åtminstone för Sverige, i ett skarpt läge.¹²⁹ Andra menar, för Norges räkning, att ”ett försvarssamarbete utan ömsesidiga säkerhetsgarantier ger en falsk trygghet, reducerad handlingsfrihet och omöjliga prioriteringskonflikter”.¹³⁰

Dessa motsägelsefulla tolkningar kan möjligen bero på respektive lands säkerhetspolitiska utgångspunkter. I vilket fall som helst så har ingen norsk eller svensk politiker i ansvarig position ännu velat ta ställning för eller emot en säkerhetsgaranti inom ramen för det nordiska försvarssamarbetet. Dock bör man vara medveten om att säkerhetsgarantier i nuläget strider mot Sveriges officiella säkerhetspolitik vilken uttrycker följande;

Sverige utesluter inga andra former av samarbete än avtal om bindande ömsesidiga försvarsgarantier. Allt annat samarbete som kan bidra till nämnda övergripande mål vill Sverige delta i efter bästa förmåga och efter beslut i varje enskilt fall.¹³¹

Det kan vara på grund av denna utsaga som Sveriges utrikesminister, Carl Bildt, kommenterade det trettonde förslaget om en solidaritetsförklaring i Stoltenbergsrapporten med att förslaget i sak ligger nära Sveriges sedan tidigare deklarerade politik (se sid 35), men att formen för hur en solidaritetsförklaring uttrycks är viktig.¹³² Norge har, som beskrivits i föregående kapitel, genom sin statssekreterare i försvarsdepartementet också, om än betydligt mindre formellt, deklarerat en liknande linje.

I nästan alla dokument och artiklar som omnämner det nordiska försvarssamarbetet återfinns åtminstone någon rad som beskriver att det ska ske som ett komplement och inte ett alternativ till de säkerhetsstrukturer som sedan tidigare är etablerade. Anledningarna till detta kan vara flera. Från myndighetsnivån är man sannolikt intresserad av att inte bromsas av tunga politiska överväganden och från politiskt håll kan det handla om man vill ha handlingsfrihet att både utveckla säkerhetsstrukturer inom Norden och samtidigt bibehålla, och gärna också förstärka, sina positioner inom de befintliga säkerhetsstrukturerna (främst NATO/EAPR och EU). Mot

¹²⁸ Stoltenberg d.ä. (2009a).

¹²⁹ Engström (2009).

¹³⁰ Steiro (2009).

¹³¹ Regeringen (2008).

¹³² Holmström (2009a).

denna bakgrund kan en säkerhetsgaranti vara känslig eftersom en sådan kan påverka handlingsutrymmet gentemot de befintliga säkerhetsstrukturerna.

Att från början betrakta det nordiska försvarssamarbetet som ett komplement och inte som ett alternativ kan i sig ses som strävan efter oberoende och handlingsfrihet. Med denna uttalade målsättning finns det inget som säger att det inte någon gång, om det omvärldspolitiska läget förändras, skulle kunna bli ett alternativ till de etablerade säkerhetsstrukturerna i Europa. Men detta lär i så fall kräva omfattande förstärkningar hos de nordiska försvarerna eftersom även nordens samlade militära styrkor är förhållandevis små.¹³³ Skulle däremot samarbetet, från början, betraktas som ett alternativ så stängs sannolikt många dörrar i högkvarteren i Bryssel för de nordiska ländernas representanter.

Den gemensamma politiska utfästelse som de nordiska försvarsministrarna gjorde i november 2008 tog, som nämnts tidigare, utgångspunkt i en oförändrad ram för säkerhetspolitiken; ”Vårt nordiska samarbete är ett komplement till våra länders respektive samarbeten med FN, NATO och EU.”¹³⁴ Detta har också ända sedan 2005, då det nordiska försvarssamarbetet i sin nya skepnad såg dagens ljus, varit initialläget för alla inblandade att utgå ifrån.

Hittills har jag övervägande behandlat integration ur ett formellt perspektiv. Nu till den andra delen av vad som har med integration att göra, nämligen den praktiska. Den praktiska sidan av det nordiska försvarssamarbetet uttrycks relativt ofta på politisk nivå genom exempel, men – vilket visar sig i nästa avsnitt – det är främst på myndighetsnivå som den praktiska dimensionen av samarbetet är framträdande. Det är nämligen inte särskilt stor variation på de exempel som nämns från den politiska nivån. Genomgående är det nedanstående exempel på praktisk integration som exemplifieras i texter från den politiska nivån;

Vår vision om det framtida nordiska försvarssamarbetet innehåller bland annat:

- Gemensamma truppbidrag för internationella fredsinsatser, inte minst i Afrika.
- Gemensam utveckling, anskaffning, underhåll och vidareutveckling av materiel.
- Gemensam officersutbildning.
- Gemensamma övningar...¹³⁵

5.1.2 Myndighetsnivå

Även från myndighetsnivå omnämns ofta det säkerhetspolitiska ramverket, det vill säga att det nordiska försvarssamarbetet ska betraktas som ett komplement till redan befintliga

¹³³ Syrén (2007).

¹³⁴ Strøm-Erichsen, Tolgfors et al. (2008).

¹³⁵ Ibid.

säkerhetssamarbeten.¹³⁶ Håkan Syrén har till exempel uttryckt att ”Det är oerhört viktigt att minnas att vi är tre suveräna stater. Samarbetet går att driva långt, men ytterst måste det finnas en handlingsfrihet nationellt”.¹³⁷

Men det har från försvarsmyndigheternas sida också uttryckts en del kommentarer till detta, vilka vars motsvarighet jag inte sett när jag studerat texter från den politiska nivån. Till exempel skriver Diesen; ”Dette er altså en type av forsvarssamarbeid som går lenger enn det vi allerede er en del av i NATO og i første rekke er det med våre nordiske naboland vi nå kommer til å foreta en slik dyptgripende forsvarsintegration.”¹³⁸

Om teorin om att hög grad av integration ger hög grad av beroende stämmer, ger detta uttalande vid handen att det nordiska försvarssamarbetet kan komma att innebära hög grad av beroende de medverkande länderna emellan. Men Diesen fortsätter i samma artikel; ”...det enkelte nordiske lands operative styrker til enhver tid vil være under uavkortet nasjonal kontrol, mens vi vil være avhengige av hverandre for å utruste, trene og bringe styrkene frem til stridsklar status”.¹³⁹

I *NORDSUP-rapporten* uttrycks det så här; “With the exception of the absolute demand of our national governments to have full freedom of action to use the armed forces, there should be few, if any, delimitations on the Chiefs’ of Defence provision and maintenance of these capabilities.”¹⁴⁰

Av de ca 140 förslag om olika konkreta samarbeten (varav ca 40 föreslås starta redan under 2009) som *NORDSUP-rapporten* innehåller finns åtminstone två exempel på så kallad pooling om operativa och/eller strategiska resurser, vilka torde vara nödvändiga också i ett skarpt läge. Det jag tänker på är förslagen om att på sikt införskaffa en gemensam lufttankningsresurs och att ha gemensam lagring av reservmateriel. Diesen har kommenterat detta på följande sätt;

... forestillingen om at vi må ha nasjonal kontroll over styrkeproduksjon, forsyninger etc. i krise og krig heller ikke særlig relevant lenger. Det har sammenheng med at småstaters forsvar i vår tid uansett ikke har utholdenhet til å føre krig i uker og måneder. Dernest vil eskaleringsfaren ved en konflikt i atomvåpenes skygge antagelig også bidra til å terminere den vesentlig raskere enn det. Følgelig er det nokså uinteressant om f eks ammunisjonslagre eller verkstedkapasitet ligger i Norge eller Sverige. Det kommer uansett ikke til å gå jernbanetog med ammunisjon eller opppreparert materiell til fronten etter hvert som det forbrukes der.

¹³⁶ Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar (2007).

¹³⁷ Olsson (2008).

¹³⁸ Diesen (2009).

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report (2008).

Forsvarets stridsutholdenhet i en moderne konflikt kan i dag måles i døgn, og den begrensende faktor vil være hvor store styrker som er utrustet, trent og innsatsklar til enhver tid i fred. Noen mobiliseringsreserve har vi ingen mulighet til hverken å utruste eller holde på et treningsnivå som gjør at de er innsatsklare innenfor realistiske tidsfrister. Vårt ambisjonsnivå må derfor være å sikre at våre viktigste allierte involverer seg i løpet av de første dagene av en konflikt ved hjelp av de styrkene vi har stående. Hvis ikke er det uansett for sent.¹⁴¹

Att handlingsfrihet och oberoende på lägre nivåer kommer att påverkas står tämligen klart. Till exempel påverkar förslaget om att ha gemensamma kurser i officersutbildningen respektive militära lärosätets möjligheter att självständigt utforma utbildningen. Detta innebär en form av rollspecialisering mellan länderna. Om förslaget att bilda ett gemensamt försvarsuniversitet blir verklighet så kan handlingsfriheten, för respektive försvarsmyndighet att själva påverka utbildningen av sina anställda, ytterligare reduceras.¹⁴²

Detta är ganska uppenbara exempel på samarbetsområden som kan påverka respektive myndighets oberoende och handlingsfrihet. Även förslagen om att så långt som möjligt ha samma typ av materiel och utrustning inverkar på respektive försvarsmyndighets handlingsfrihet eftersom möjligheten att själv välja den materiel och utrustning som för varje ändamål och tillfälle anses vara den mest lämpliga påverkas.¹⁴³

Förslaget om att integrera respektive lands sjö- och luftövervakningssystem medför också sannolikt viss inskränkning vad avser handlingsfrihet, även om man har påpekat att det är viktigt att dessa funktioner kan fungera separat. Mot bakgrund av de reduktioner i luftbevakningskapacitet som det svenska försvaret har genomgått under 1990- och 2000-talet, så lär tillgången till NATO:s och Norges radarstationer vara en förstärkning, även vad avser övervakningen av delar av Sveriges territorium. Om detta leder till ett ökat beroende i och med systemintegrationen är svårt att säga eftersom det svenska försvaret hittills bedömt att befintlig radarkapacitet är tillräcklig i nuläget.

På myndighetsnivå har denna möjliga inverkan på nationellt oberoende och handlingsfrihet tidigt diskuterats. I *Möjlighetsstudien* återfinns till exempel ett avsnitt som tar upp denna aspekt av samarbetet;

¹⁴¹ Diesen (2009).

¹⁴² Information package and assignments for subgroups and POCs. (2008), s. 8.

¹⁴³ Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report (2008).

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.¹⁴⁴

5.2 Eventuelle konsekvenser

Att utveckla det nordiska försvarssamarbetet inom ramen för bibehållna säkerhetspolitiske strukturer passar sannolikt Norges og Sveriges utrikespolitikk og opinion ganske bra i nulaget. För Sverige, som i dagsläget är en förhållandevis aktiv partner till NATO, innebär det möjlighet att ta ytterligare ett steg närmare alliansen utan att behöva ta de förpliktelser som ett medlemskap innebär. Ett exempel på detta är att Sverige ansluter sig till NATO:s gemensamma luftlägesbild via Norge.¹⁴⁵ Det skall också sägas att opinionen i Sverige fortfarande är mot ett NATO-medlemskap även om trenden pekar på att allt fler blir för.¹⁴⁶ Att i dagsläget börja förhandla om NATO-medlemskap skulle i vilket fall som helst innebära betydande politiska risker.

För Norges del innebär detta att man kan fortsätta att ha NATO som huvudgarant vid en försämrad omvärldsutveckling samtidigt som man kan bygga säkerhet också tillsammans med andra vilka inte, likt till exempel England og Spanien, har konkurrerande geopolitiska intressen i nordområdena.¹⁴⁷ Det innebär också att Norge tar ytterligare ett litet kliv närmare EU, utan att behöva vara medlem i unionen (vilket det finns en opinion mot i Norge) genom att till exempel, via Sverige eller för den delen något annat nordiskt EU-land, delta i en EU-stridsgrupp. Norges förra utrikesminister, Jan Petersen, uttryckte detta förhållande så här; ”... (Sverige) har samme forhold til NATO som vi har till EU. Vi vil vare med på alt bare vi slipper å være medlem”.¹⁴⁸

Även om samarbetet är tänkt att utvecklas parallellt med, og som komplement till, befintliga säkerhetsstrukturer så kommer det sannolikt att medföra säkerhetspolitiske konsekvenser.¹⁴⁹ Dessa konsekvenser uppstår också sannolikt oavsett om Stoltenbergs förslag nummer 13 utvecklas till en säkerhetsgaranti, som antas av parterna, eller ej. Skulle det inte bli någon solidaritetsdeklaration av tyngd så kommer ändå det nordiska försvarssamarbetet troligen att ha inverkan på de säkerhetspolitiske förutsättningarna, vilket kan ge konsekvenser för respektive

¹⁴⁴ Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar (2007), s. 5.

¹⁴⁵ Tolgfors (2008).

¹⁴⁶ Holmström (2009c).

¹⁴⁷ Arktis – strategiske spørsmål i en region i förändring (2008), s. 55.

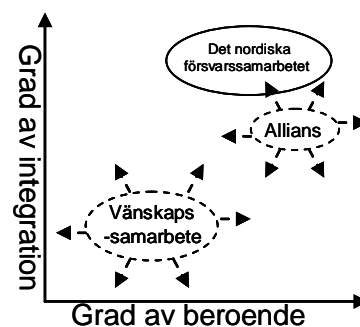
¹⁴⁸ Fyhn (2007).

¹⁴⁹ Dragnes (2009).

lands oberoende och därmed handlingsfrihet. De konsekvenser jag syftar på uppstår då inte främst i det politiska rummet, även om det är där de måste hanteras. Konsekvenserna uppstår på grund av integrationen i sig och dess planerade omfattning och art. De uttryck som exemplifierades i det föregående avsnittet tyder på att den praktiska/strukturella integrationen kan bli tämligen omfattande i det nordiska försvarssamarbetet.

Strukturell integration på lägre nivåer kan, om den får pågå under en längre tid, påverka handlingsfriheten för respektive nation i högre grad än traktat på politisk nivå. Detta om man med handlingsfrihet tar hänsyn till faktiska handlingsmöjligheter över tid och inte enbart formalia. Om ett avtal undertecknas så kan det ha omedelbar verkan rent formellt, men praktiskt kan det ta lång tid att implementera. På motsvarande sätt kan ett avtal relativt snabbt sägas upp (formellt tar det till exempel ett år att gå ur NATO),¹⁵⁰ medan det kan ta betydligt längre tid att riva säkerhetsstrukturer i praktiken. Som exempel kan nämnas att Warszawapakten upplöstes formellt på mycket kort tid 1991. Men i praktiken tog det åtminstone tre år för de ryska trupperna att lämna Tyskland.¹⁵¹

För att ännu en gång återknyta till modellen på sidan 9, vilken sätter samarbetsformer i relation till integration och beroende, så kan således ett vänskaps-samarbete innebära relativt hög grad av integration och därmed över tid, i praktiken, hög grad av beroende. Det är alltså inte enbart ett samarbets formalia som skapar beroende, utan också graden av praktisk integration. Härav finns det anledning att betrakta modellen i nytt ljus. Även Ove Härnqvist, som kan sägas vara ”pappa” till modellen, menar att det nordiska försvarssamarbetet, främst på grund av dess relativt djupgående integration, innebär hög grad av beroende och därmed avkall på handlingsfriheten för parterna.¹⁵²



Figur 3. Den praktiska dimensionen av säkerhetspolitiska samarbeten kan komplettera den formella dimensionen vad avser grad av beroende och grad av integration.

Ovanstående bidrar säkert till att det nordiska försvarssamarbetet fått relativt stor uppmärksamhet såväl i media som rent politiskt. Som en direkt konsekvens av detta, och för att balansera risken att det nationella oberoendet och handlingsfriheten påverkas i alltför hög grad av försvarssamarbetets djupa integration, kan möjligen de ansvariga politikerna efterhand tvingas

¹⁵⁰ NATO (2009).

¹⁵¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2009).

¹⁵² Härnqvist (2007), s. 35.

att belägga samarbetet med restriktioner på såväl det formella (vilket redan gjorts) som det praktiska planet.

6. Byråkratins påverkan

Byråkratins påverkan på det nordiska försvarssamarbetet kan betraktas från flera synvinklar. Detta kapitel behandlar byråkrati främst utifrån två aspekter. Den första av dessa aspekter är att olika myndigheters handlingar och handlingsmönster kan påverka politikernas handlande och politiska beslut.¹⁵³ Den andra aspekten av byråkrati i detta sammanhang är hur de berörda svenska och norska institutionerna kan påverka genom att deras inneboende tröghet och egenintressen avspeglas.¹⁵⁴

En försvarsorganisation är, oftast, ett exempel på en typisk byråkrati. Den uppfyller de fyra kriterier som kan sägas definierar sådana:

- En byråkratisk organisation innehåller en väldefinierad avdelning för administration av dess ingående aktörer.
- Ett personalsystem med konsistenta mönster för rekrytering och linjära karriärvägar.
- En hierarki bland befattningar som underbygger att auktoritet och status fördelas olika bland aktörerna inom organisationen.
- Formella och informella nätverk som sammankopplar aktörerna inom organisationen till varandra genom informationsflöden och samarbetsmönster.¹⁵⁵

En vanlig uppfattning om byråkratiska organisationer är att dessa, förmodligen bland annat på grund av innebörden av kriterierna ovan, sällan har ett egenintresse av kontinuerlig förändring i takt med samtiden.¹⁵⁶ Inom såväl det norska som det svenska försvaret finns exempel på att omvärldsförändringar avspeglas ganska långsamt i de båda organisationerna. Det kanske mest tydliga är det paradigmskifte av de säkerhetsmässiga förutsättningarna som Sovjetunionens upplösning och den så kallade järnridåns fall gav upphov till. Så sent som tjugo år efter detta var fortfarande stora delar inom de båda myndigheterna strukturerade efter det kalla krigets mönster. Jag tänker då främst på indelningen av staber, förband och anläggningar. Även om användningsområdena för dessa anpassades för bland annat expeditionära uppgifter, var de några

¹⁵³ Allison och Zelikow (1999), s. 143.

¹⁵⁴ Olsen (1996), s. 210-211.

¹⁵⁵ Free US Law Dictionary (2009).

¹⁵⁶ Olsen (1996), preface.

år in på detta sekel fortfarande till sin karaktär och uppbyggnad dimensionerade att möta ett enda hot – det från Sovjetunionen.

Vartefter omvärlden har förändrats har i och för sig också försvarens organisationer förändrats, men inte så mycket till innehåll och handlingsmönster som till omfång. Det bör också i detta sammanhang påpekas att det ”stålbad” som till exempel det svenska försvaret har tvingats till snarare är en effekt av politisk omvärldsanpassning än myndighetens egna initiativ. Ett exempel från svensk sida på att anpassning av försvaret tagit lång tid är att dess personalförsörjningssystem först nu, år 2009, är designat för något annat än ett invasionsförsvar mot Sovjetunionen. Så sent som 2005 utbildades till exempel ca 300 högre svenska officerare årligen, medan det reella behovet sedan många år dess för innan är mindre än hälften – kanske till och med betydligt mindre enligt många bedömare.¹⁵⁷

Inom organisationen upplevdes dock ingen övertalighet på högre officerare eftersom stora förbandsstrukturer behölls och fylldes med yrkesofficerare. Inte sällan överfördes dessa från nedlagda förband och placerades på befattningar som tidigare innehafts av reservofficerare. Ett exempel på motsvarande omstruktureringsproblematik från det norska försvaret är den överdimensionerande stabs- och ledningsstrukturen som fanns kvar en bit in på 2000-talet. Ledningsorganisationens omfattning, inte minst dess regionala delar, kunde knappast motiveras för de uppgifter som vidtog för det norska försvaret när invasionshotet var borta.¹⁵⁸ Denna ledningsstruktur, och kanske framför allt dess lokalisering, tycks ständigt vara föremål för debatt. I likhet med omstruktureringen inom den svenska försvarsmakten har sällan initiativen till dessa förändringar kommit ifrån det norska försvarets inre delar.

När nu Ryssland åter igen börjat stärka sina militära muskler och även spämt dem mot några av sina forna satellitstater så finns det all anledning att följa utvecklingen noggrant i Nordens närområde. Läger man därtill globala påfrestningar som fattigdom, klimatpåverkan och sinande naturresurser så kan man betrakta dagens försvarsreformer i Norge och Sverige med nya ögon. Det är bland annat här det nordiska försvarssamarbetet kommer in för att respektive försvar ska kunna hävda sig nationellt, internationellt, tillsammans och var för sig. Åtminstone talar mycket av retoriken kring försvarssamarbetet på detta tema. Men om omställningen från enkelriktade invasionsförsvar har gått trögt var för sig i de båda länderna, hur skall det då gå när man dessutom måste omställa sig tillsammans?

¹⁵⁷ Försvarsförvaltningsutredningen (2005), s. 113.

¹⁵⁸ Et nytt forsvar (2000).

Professor Johan P. Olsen menar att den klassiska bilden av tröga byråkratier faktiskt numera bör nyanseras då det finns relativt många exempel på effektiva byråkratiska organisationer som, av egenintresse, anpassar sig till nya förutsättningar.¹⁵⁹ Kan det nordiska försvarssamarbetet vara ett exempel på detta? Vilken roll kan byråkratins påverkan spela och vilka uttryck kan den ge i det nordiska försvarssamarbetet? Det är dessa frågor som detta kapitel kommer att behandla.

6.1 Konkreta uttryck för byråkratins påverkan

Följande två avsnitt tar upp de uttryck, eller avtryck, som byråkratin tagit hittills i det nordiska försvarssamarbetet på politisk nivå och på myndighetsnivå och syftar till att stödja teorin om byråkratins inverkan på politiken i kontexten det nordiska försvarssamarbetet.

Det första av de två avsnitten beskriver hur organisationer och, i detta fall främst, individer på myndighetsnivå påverkat den politiska beslutsprocessen. De exempel som används beskriver företeelsen i sig och vilka medel som brukats. Vilka argument som använts för påverkan omnämns däremot inte här. I detta avseende vill jag istället hänvisa till de tre andra drivkrafterna som jag behandlat tidigare i denna uppsats, även om inte alla argument som använts kan hänföras till att vara drivkrafter i den mening som avses i denna studie.

Det andra avsnittet beskriver hur försvarsorganisationernas handlingsmönster, inbördes och sinsemellan, hittills har påverkat försvarssamarbetet.

6.1.1 Politisk nivå

Det kanske tydligaste tecknet på byråkratins inverkan på den politiska nivån vad avser det nordiska försvarssamarbetet är att samarbetet initierades av de båda myndighetscheferna Diesen och Syrén;

Diskussionen om ett närmare samarbete mellan våra försvarsmakter började här i Oslo för ungefär två och ett halvt år sedan. Sverre Diesen och jag som då båda var rätt nya i våra försvarschefsroller började jämföra våra respektive försvarsmakters framtidsperspektiv.¹⁶⁰

Detta kan ses som en bekräftelse på professor Olsens tes om att byråkratiska organisationer av egenintresse anpassar sig till nya förutsättningar (se ovan s. 51). Att den politiska uppslutningen bakom idén inledningsvis var förhållandevis utforskad ger följande utdrag från den svenska överbefälhavaren uttryck för;

¹⁵⁹ Olsen (1996), preface.

¹⁶⁰ Syrén (2008).

Jag är optimist och ser hellre möjligheter än problem. Vi har under de närmaste åren en historisk chans att på ett förutsättningslöst sätt pröva möjligheterna till utökat samarbete.¹⁶¹ Sverige bör kunna ta initiativ. Ytterst handlar det om en slags överlevnadsfråga. Vi har redan idag både bilateralt och flernationellt ett betydande samarbete, som utan tvekan skulle kunna breddas och fördjupas avsevärt.¹⁶²

Men att de båda försvarscheferna hade en känsla för vartåt de politiska vindarna i denna fråga blåste är högst sannolikt, annars skulle de inte låtit utveckla *Möjlighetsstudien*. Diesen uttryckte denna känsla så här; ”Det var hyggelig å jobbe med den (svenska) sosialdemokratiske regjeringen – men det har i hvert fall ikke blitt vanskeligere å jobbe med svenskene om denne saken, etter regjeringsskiftet”.¹⁶³ Även den norska försvarschefen har genom hela processen hittills varit tydlig med att initiativet kommer ifrån honom själv och hans svenska kollega; ”... forsvarssjef Sverre Diesen sier /.../ at han ser få praktiske problemer knyttet til det militære samarbeidet. - Forsvaret har i dag overlevert et forslag til et ’mulig samarbeid’ med svenskene til forsvarsminister Anne-Grete Strøm-Erichsen, og det er nå opp til politikerne å vurdere omfanget av et mulig samarbeid videre”.¹⁶⁴

Den sista meningen i föregående citat hänvisar till *Möjlighetsstudien*, vilken jag relativt ofta refererat till tidigare i denna uppsats. De båda försvarscheferna överlämnade *Möjlighetsstudien* till den politiska nivån ungefär samtidigt som de lät publicera en artikel i svensk och norsk media;

Det stärkta samarbete vi nu föreslår innebär ett genombrott för en ny samarbetsmodell, som delvis ställer gamla suveränitetsreflexer på huvudet. Det ställer stora krav på nytänkande såväl inom våra försvarsmakter som på politiskt håll. Vår studie överlämnas i dag till våra respektive försvarsministrar för fortsatt politisk beredning /.../ vi önskar nu få ett tydligt och brett politiskt mandat att gå från idé till handling. Tiden är knapp. I båda våra länder står våra försvarsmakter de närmaste åren inför utmaningar som nödvändiggör viktiga vägval... Vi ser det som en del av vårt långsiktiga ansvar för våra försvarsmakters utveckling att nu lägga förslaget på våra uppdragsgivares bord.¹⁶⁵

Strax efter att *Möjlighetsstudien* hade överlämnats anmodades de båda försvarsmakterna att bygga vidare på, samt i högre grad formalisera, de förslag som där översiktligt behandlats.¹⁶⁶ Detta resulterade, som beskrivits ovan, ett år senare i *NORDSUP-rapporten* som innehåller drygt 140 förslag vilken den politiska nivån mer formellt ställde sig bakom;

¹⁶¹ Syrén (2005).

¹⁶² Syrén (2006).

¹⁶³ Johansen (2007), s.35.

¹⁶⁴ Diesen (2007).

¹⁶⁵ Diesen och Syrén (2007).

¹⁶⁶ Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report (2008), s. 1.

Hittil er det identifisert over 140 ulike områder for samarbeid. Rundt 40 av disse anbefales påbegynt allerede neste år... Samtlige nordiske land deler ambisjonen om å utvikle og fordype det nordiske forsvarssamarbeidet. Den politiske forankringen er betydelig, nå omsetter vi visjonen til konkret handling.¹⁶⁷

Härvidlag lät sig politikerna i såväl Norge som Sverige övertygas om samarbetsidéns förträfflighet.

Ovan angivna beskrivning ger en bild av rak kronologi i initieringen av det nordiska försvarssamarbetet genom olika nivåer och att det mer eller mindre enbart var de båda försvarscheferna som, från myndighetsnivå, agerade inledningsvis. Denna bild är dock inte helt och hållet rättvisande utan behöver nyanseras något. När den norska parlamentariska utredningen *Et styrket forsvar* genomfördes så pågick parallellt den norska försvarschefens *Forsvarsstudie 07* vilken ingående behandlar ett nordiskt försvarssamarbete. Att dessa utredningar påverkade varandra är explicit omnämnt i den förstnämnda.¹⁶⁸ Att även fler aktörer i uniform än försvarschefen själv var inblandade i dialogen mellan dessa utredningar finns också angivet i *Et styrket forsvar*.¹⁶⁹

På samma sätt var det fler aktörer inblandade också på den svenska sidan. Men inte desto mindre bedöms de båda försvarschefernas förmåga att både komma överens och se gemensamma möjligheter sinsemellan samt handlingskraftiga agerande gentemot respektive politiska nivå ha haft stor betydelse. Om denna förmåga kan smitta av sig ner i de båda organisationerna och ge energi åt de strukturella förändringar som det nordiska försvarssamarbetet innebär återstår att se.

6.1.2 Myndighetsnivå

Det har snart gått ett år sedan *NORDSUP-rapporten* presenterades. Den uttrycker mål om konkreta resultat i närtid. Om det nordiska försvarssamarbetet betraktas i termer av reformarbete kan man hävda att detta initierats gradvis från och med cirka 2006 i och med uttalanden av de båda försvarscheferna på konferenser och dylikt. På det konkreta planet planeras åtgärder inom ramen för NORDSUP att börja införas under 2009. Närmare bestämt skall ett fyrtiotal samarbeten ha påbörjats detta år.¹⁷⁰ Någon bortre tidshorisont när samarbetet på bredden skall

¹⁶⁷ Strøm-Erichsen, Tolgfors, et al. (2008).

¹⁶⁸ *Et styrket forsvar* (2007), s. 9.

¹⁶⁹ *Ibid.*, s. 2.

¹⁷⁰ *Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report* (2008), s. 1.

vara helt implementerat finns inte angivet, men enskilda delar såsom till exempel inrättandet av ett gemensamt försvarsuniversitet är planerat till år 2016.¹⁷¹

Utbildningsområdet hör till ett av de områden som skall vara påbörjade under 2009. Till exempel nämns att ett systematiskt studerandeutbyte skall initieras redan under 2008.¹⁷² Graden av systematik kan alltid diskuteras, men ännu har ingenting skett på vare sig Försvarshögskolan eller Forsvarets Høgskole som skulle innebära mer systematik än tidigare vad avser det, sedan länge, pågående studerandeutbytet mellan länderna. Det finns emellertid planer på att utveckla mer än studerandeutbyte, till exempel så nämns också en gemensam kurskatalog. Men hittills har dock inte mycket mer än PowerPoint-bilder och dokument, som beskriver hur samarbetet ska fördelas och framför allt organiseras, kunnat presenteras (april 2009).

Om detta är att likställa med att samarbeten påbörjats är en bedömningsfråga, men då skulle man nästan också kunna hävda att samarbetet påbörjades redan 2007 då *Möjlighetsstudien* genomfördes, skillnaden är att man nu dragit studien ytterligare ett steg längre. Detta behöver dock inte betyda att det exemplifierade samarbetet går trögt på grund av byråkratiska hinder, men det kan vara ett tecken på det. Med anledning av tidigare erfarenheter från försök till samarbete har dock farhågor för byråkratiska hinder funnits med tidigt i processen och i ett av underlagen för *Möjlighetsstudien* uttrycks detta så här; ”Enkeltforsøk på samarbeid har møtt motstand på bakgrunn av banale formaila både i Sverige och Norge.”¹⁷³

Ett annat exempel från utbildningssidan på att byråkratin kan stå i vägen för samarbetet är följande;

Videre viser gjennomføringen av dagens utdanningsportfølje, når det gjelder høyere officersutdanning i Norge og Sverige, at det ikke foreligger tiltak for nødvendig koordinasjon (organisering av moduler, studiepoeng, tidspunkt for øvelser, krav til forkunnskaper, ulike løsninger for vitenskaplig grunnlag, med videre)...¹⁷⁴

Att de båda myndigheterna trots allt inte helt ogillar idén med ett nordiskt försvarssamarbete märks inte minst av att andra lösningar för att möta framtida utmaningar inte har presenterats för den politiska nivån. Man skulle kunna tänka sig att förslag om interna förändringar för att öka

¹⁷¹ Information package and assignments for subgroups and POCs. (2008), s. 8.

¹⁷² Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report (2008).

¹⁷³ Mulighetsstudie: Felles svensk-norsk høyere officersutdanning (2007), s. 9.

¹⁷⁴ Ibid.

produktiviteten i verksamheten lades fram, men detta har alltså inte skett.¹⁷⁵ Möjligen bedöms det mindre smärtsamt att ta de reformer som ett nordiskt samarbete innebär än att genomgå enbart inre reformer. Mycket talar dock för att även ett nordiskt försvarssamarbete kommer att innebära interna förändringar inom respektive försvarsorganisation, särskilt om vi talar i termer av rollspecialisering.

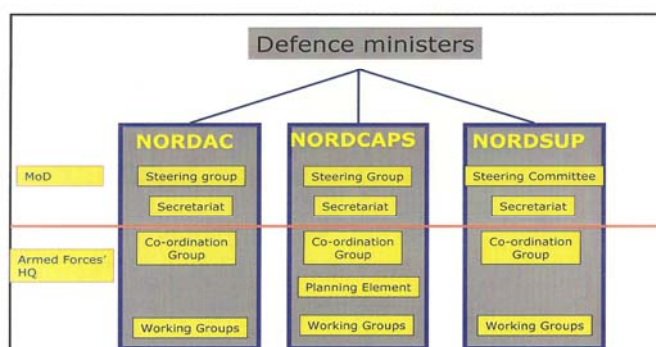
Ett annat tecken på att försvarsmyndigheterna i de båda länderna ser relativt positivt på ett samarbete med varandra är att det lagts ned stor möda i utredningar och dylikt även på samarbetsområden som inte direkt ger de rationalitetseffekter som ofta angivits som huvudmålsättning för samarbetet. Huruvida dessa studier förmår omsättas i praktisk handling i samma takt som de områden som ger högre besparingseffekter, till exempel logistikområdet, återstår att se. Redan nu kan man dock se tecken på att det inte direkt är autostrada inom samarbetet för till exempel utbildningsområdet (se ovan).

Ovan nämndes att organiseringen av samarbetet hittills setts som en central del. Att skapa en särskild organisation för att administrera försvarssamarbetet är dock inte unikt för utbildningssamarbetet. Detta har även gjorts på den sammanhållande ledningsnivån för hela det nordiska försvarssamarbetet;

En styrkommitté som består av samtliga nordiska länder inrättades och hade sitt första möte i Helsingfors den 21 januari [2009]. Nästa styrkommittémöte anordnas i Sverige i slutet av april. Inom ledningsstaben på Högkvarteret har sektionen för nordiskt samarbete inrättats, LEDS Nordsam. Där kommer samarbetsofficerare från de nordiska länderna att placeras under året och Sverige ska på motsvarande vis placera samverkansofficerare i de nordiska länderna.¹⁷⁶

Det är inte ovanligt att nya organisationsenheter skapas vid myndigheter när dessa erhåller nya uppgifter. Emellertid ska det nordiska försvarssamarbetet nog inte ses som en ny uppgift för de båda försvarsmakterna. Tanken är snarare att försvarerna i princip ska göra samma saker som tidigare fast på ett nytt sätt – tillsammans.

Organisation



Figur 4: Ledningsorganisationen för NORDSUP.¹⁷⁷

¹⁷⁵ Löfstedt (2008), s. 98.

¹⁷⁶ Försvarsmakten (2009).

¹⁷⁷ Information package and assignments for subgroups and POCs. (2008).

De båda försvarsstrukturerna ska till och med i vissa fall integreras i varandra.¹⁷⁸ Hittills har dock samarbetet inneburit, åtminstone för Sveriges del, att nya strukturer/organisationsenheter har skapats parallellt med, och i tillägg till, de redan befintliga. I Norge har man inte skapat nya organisationsenheter inom Försvaret på samma sätt som i Sverige. Istället har man, på departementsnivå, inrättat två befattningar som endast jobbar med samordningen av det nordiska försvarssamarbetet. Som nämndes i kapitlet som avhandlar identitet och tillit, bör man dock komma ihåg att den norska försvarsstaben är tätare knuten till sitt departement än vad det svenska högkvarteret är.

6.2 Eventuella konsekvenser

Att både det norska och svenska försvaret, av egenintresse, söker reformera sitt arbetssätt genom att etablera ett nordiskt försvarssamarbete talar i viss mån mot utsagor om byråkratins inneboende tröghet. Men i detta fall handlar det mycket om enskilda individer inom försvarsmyndigheterna som har varit initiativtagare, låt vara att de är (var) chefer för de båda försvaren. Detta förhållande kan ge såväl styrka som skörhet åt samarbetet. Styrkan ligger i att de båda försvarsledningarna blir starkt engagerade och kan se försvarssamarbetet som sina ”skötebarn”. Skörheten ligger i att detta engagemang möjligen följer de båda försvarscheferna Håkan Syrén och Sverre Diesen som individer. Kommer deras efterträdare att bära stafettpippen lika omsorgsfullt och hängivet?

Syrén lämnade sin post som överbefälhavare den 25 mars 2009 för att förbereda sig för sin nya tjänst som ordförande i EU:s militärkommitté. Han efterträddes av Sverker Göransson. Huruvida Göransson är lika hängiven som Syrén i frågor som rör det nordiska försvarssamarbetet är omöjligt att bedöma med hänsyn till den korta tid Göransson hittills tjänstgjort på ÖB-posten. Något som dock kan vara positivt i detta sammanhang är att han, i sin tidigare befattning som chef för ledningsstaben inom högkvarteret, godkände *NORDSUP-rapporten* inför dess överlämnande till regeringen.¹⁷⁹ Att samarbetet är förankrat på politisk nivå och att det också har skapat politiskt intresse borgar dock för en viss kontinuitet oavsett vem som håller i taktpippen i respektive försvarsledning. Men försvarschefernas personliga engagemang har onekligen haft stor betydelse för vad de båda försvarsmyndigheterna hittills har presterat vad avser försvarssamarbetet. Sannolikt kommer de även att ha stor betydelse för framtida prestationer i detta avseende, oavsett namnet på deras namnbrickor.

¹⁷⁸ Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report (2008), s. D:12.

¹⁷⁹ Ibid, s. 3.

En särskild organisation som bara har till uppgift att leda och samordna försvarssamarbetet kan underlätta då det finns en självklar väg in i respektive försvarsmyndighet för alla ärenden som rör samarbetet. Men det kan också, när så kallade *Co-ordination groups* och *Working Groups* bildas, skapa byråkrati mellan de båda byråkratierna – om man betraktar de båda försvarsmyndigheterna som sådana. Detta kan skapa merarbete och nya uppgifter för organisationen, åtminstone initialt, och är något man bör vara vaksam på särskilt då en av målsättningarna med försvarssamarbetet är ökad effektivitet. Om de särskilda organisationsdelarna enbart är en inkörsport för samarbetet eller om de nya, parallella, strukturerna blir permanenta återstår att se.

Ovanstående exempel på utökning av byråkratin kan innebära såväl tröghet som effektivitet för försvarssamarbetet. Att det kan innebära ökad tröghet har nog ovanstående beskrivning givit vid handen. Att organisationsutökningen kan ge ökad effektivitet är kanske däremot inte lika givet. Jag syftar härvidlag på att befattningarna i det norska försvarsdepartementet och den nya organisationsenheten i det svenska högkvarteret, benämnd *LEDS Nordsam*, sannolikt har skapats för att kontrollera och leda samarbetet. Med rätt ledningsmetoder kan denna nya ledningsfunktion tillse att samarbetet/förändringen i de båda organisationerna sker så effektivt som möjligt.

Enligt professor Johan P. Olsen är det viktigt att reformer sker gradvis för att en organisation ska kunna bibehålla/utveckla sin effektivitet. De reformer som NORDSUP innebär planeras, som tidigare nämnts, att ske gradvis vilket i så fall är bra och de organisationsenheter eller befattningar som är tillsatta att samordna och leda samarbetet kommer sannolikt att arbeta för att implementeringen sker i planerad takt. Samtidigt finns det ofta en övertro på att skapa särskilda organisationer för att kontrollera reformer. Olsen menar att kontrollen över organisatoriska reformer är spridd mellan inter-institutionella nätverk snarare än koncentrerad i en central förändringsbyrå.¹⁸⁰

7. Slutsatser och vidare forskning

Att dra entydiga korta slutsatser av de uttryck som de fyra drivkrafterna har tagit sig i det nordiska försvarssamarbetet, i denna studie av Norge och Sverige, kan lätt bli missvisande. Det samma gäller i än högre grad för bedömningarna av konsekvenserna som drivkrafternas påverkan kan medföra. Slutsatserna är därför strukturerade i en generell del, som ämnar ge en samlad bild av studiens resultat, och en specifik del, som kompletterar den samlade bilden med –

¹⁸⁰ Olsen (1996), s. 204.

för resultatet – viktiga detaljer. Den specifika delen av uppsatsens slutsatser avspeglar främst uttryckens bedömda konsekvenser.

7.1 Drivkrafternas generella inverkan

De utvalda faktorerna; burden sharing (ekonomi), identitet och tillit, strävan efter oberoende och byråkrati har alla visat sig i det nordiska försvarssamarbetet.

Burden sharing har främst påvisats genom att den ekonomiska motiveringen för det nordiska försvarssamarbetet förekommit väldigt ofta och explicit. Man kan till och med gå så långt som att hävda att burden sharing legat till grund för huvudargumentet för ett samarbete – nämligen det ekonomiska argumentet. Många av de samarbetsförslag som angivits motiveras dessutom med att de kan öka de båda försvarens köpkraft.

Ekonomi bedöms för det nordiska försvarssamarbetet i huvudsak vara en positiv drivkraft. Behovet av att förbättra köpkraften för de båda försvaren har haft en klar inverkan på att samarbetet kommit till stånd. På grund av att ekonomi varit ett så tungt argument för försvarssamarbetet kan dock den ekonomiska drivkraften motverka de samarbetsområden som i första hand ger andra effekter än rent ekonomiska, eftersom dessa lätt kan nedprioriteras. Om detta sker skulle den ekonomiska drivkraften i försvarssamarbetet kunna anses som negativ gentemot vissa samarbetsområden, även om den för försvarssamarbetet totalt sett är övervägande positiv.

Identitet och tillit har främst visat sig ha inverkan genom de båda ländernas historia och nuvarande säkerhetspolitiska lösningar. Ländernas närhet, likhet och historia ger såväl positiva som negativa impulser till samarbetet. Detta har i sin tur betydelse för hur parterna rent emotionellt betraktar varandra. Från den politiska nivån (sittande regeringar) är det en nästan överdrivet positiv anda som kommer till uttryck genom att utifrån- (utlands-) perspektivet accentueras, samtidigt som det tycks finnas en medvetenhet om historien – vilket både kan framdriva och bromsa samarbetet.

Identitet och tillit påverkar också hanteringen av de föreslagna formella ömsesidiga säkerhetsgarantierna. Ett exempel på detta, och hur både positiva och negativa identitets- och tillitsimpulser kan komma till uttryck samtidigt, är att man både i Norge och Sverige, från politisk nivå, proklamerat en närmast självklar vilja att understödja varandra vid angrepp utifrån. Inte minst från Sveriges sida säger man att den är så självklar att den inte behöver formaliseras genom skriftliga avtal eller säkerhetsgarantier. Samtidigt finns fog att undra om viljan till

understöd för varandra är så självklar – varför kan man då inte garantera den på ett papper? Detta för oss osökt in på nästa drivkraft som avhandlats; strävan efter oberoende.

Strävan efter oberoende har främst gestaltat sig i uttalanden om bibehållna säkerhetspolitiska lösningar och nationell handlingsfrihet över strategiska resurser. Hittills har denna strävan lett till att man, främst från politisk nivå, men också från myndighetsnivå, noga uttryckt att det nordiska försvarssamarbetet ska ses som ett komplement till rådande säkerhetsstrukturer (främst NATO och EU). Strävan efter oberoende har också inneburit att ansvariga politiker hittills varit ovillig att signera ömsesidiga säkerhetsgarantier gentemot varandra, även om det är svårt att uttyda huruvida dessa ökar eller minskar handlingsfriheten. I detta sammanhang kan strävan efter oberoende och handlingsfrihet närmast ses som en motkraft till tillit. Detta medverkar till att det är svårt att direkt jämföra hur mycket de fyra drivkrafter som jag har behandlat påverkar det nordiska försvarssamarbetet, något som jag argumenterar för lite längre fram i dessa slutsatser.

Uttalanden om nationell handlingsfrihet utmanas av samarbetets karaktär på det praktiska planet. På det praktiska planet innebär samarbetsförslagen en relativt djup integration vilken kan ge en relativt hög grad av beroende alldeles oavsett hur formalia om till exempel försvarsgarantier uttrycks. Strävan efter oberoende kan sägas ta sig tvetydiga uttryck i Norge respektive Sverige. En strävan efter oberoende finns i de båda ländernas uttalade säkerhetspolitik men den praktiska tillämpningen i detta avseende skiljer sig åt. I Norge finns det till exempel de som bedömer att ömsesidiga säkerhetsgarantier ökar handlingsfriheten, medan man från svenskt håll anser det motsatta. Rent intuitivt ligger det nära till hands att argumentera för att ömsesidiga säkerhetsgarantier ökar beroendet och därmed minskar handlingsfriheten. Trots detta hävdar vissa motsatsen. Bland annat detta gör att det, med det underlag som denna undersökning bygger på, är svårt att bedöma huruvida strävan efter oberoende verkar positivt eller negativt på det nordiska försvarssamarbetet.

Byråkratiaspekten har främst visat sig i och med samarbetets initialisering, men kan också ha inverkan på dess fortlevnad beroende på hur ledarskapet för det nordiska försvarssamarbetet utvecklas såväl i termer av organisation som i termer av intresse från de båda försvarsmaktsledningarna. Studien har visat att byråkrati kan ha både en positiv och en negativ inverkan på försvarssamarbetet – även om det är olika uttryck för byråkrati som ger olika inverkan.

Det har inte varit studiens avsikt att försöka avgöra vilken av drivkrafterna som väger tyngst för det nordiska försvarssamarbetet. Men under studiens genomförande har det, som en slags bieffekt framkommit att detta torde vara mycket svårt att avgöra även om studien från början skulle ha haft denna målsättning. Vid en första anblick ter sig ekonomi vara det som driver på samarbetet mest eftersom det är den mest uttalade motiveringen. Men efter en närmare granskning så var det på de båda försvarshefernas initiativ som allting startade, vilket innebär att utan byråkrati hade vi inte stått där vi står idag.

Det sistnämnda kan förstås även tolkas i negativ mening, men det jag menar är att utan de båda generalerna Diesens och Syréns påverkan gentemot den politiska nivån hade vi sannolikt inte varit i närheten av ett nordiskt försvarssamarbete idag. Men samtidigt – åter igen – utan ett behov av att öka köpkraften med mer eller mindre bibehållen anslagsram hade de heller inte behövt ta några initiativ. Dock kunde de ha bemött problemet med andra medel, till exempel genom att anstränga sig för att ytterligare utveckla den inre produktiviteten i organisationerna. Nu inser nog de flesta att det är svårt att jämföra drivkrafterna i termer av vilken som påverkar det nordiska försvarssamarbetet mest, eller är mest framdrivande. Denna studie har dessutom givit indikationer på att ett samarbete av den här typen behöver många ”drivkrafter” för att inte bli alltför skört.

Anledningen till varför det nordiska försvarssamarbetet har uppstått bedömer jag står att finna i alla de fyra drivkrafterna – de kompletterar alltså varandra. För det första har det uppstått därför att den säkerhetspolitiska inramningen medger detta, det vill säga att identitets- och tillitsaspekten medger ett samarbete även om den samtidigt sätter vissa begränsningar. För det andra har det uppstått, som jag nämnde ovan, därför att de båda försvarsheferna valde samarbete som en metod att lösa ekonomiska problem framför andra metoder – således en kombination av byråkratisk och ekonomisk drivkraft. Strävan efter oberoende påverkar framför allt samarbetets utformning på både formell och praktisk nivå.

Det har inte varit studiens syfte att söka prediktera det nordiska försvarssamarbetets slutliga utgång. Men det jag efter genomförd studie av drivkrafterna och dess konsekvenser kan säga, som ändå har bäring på försvarssamarbetets resultat, är att ju längre det pågår utan allvarliga störningar ju stabilare grund kommer det sannolikt att stå på – under förutsättning att omvärlden och framförallt närområdet förblir relativt stabilt. Ambitionerna med samarbetet kan då utökas successivt. Om, däremot, något dramatiskt sker på det säkerhetspolitiska området i omvärlden och då särskilt i Nordens närområde, skulle detta kunna innebära stora påfrestningar på

försvarssamarbetet. Denna bedömning görs utifrån att yttre påverkan från händelser i omvärlden genom historien haft negativ inverkan på samarbeten mellan de nordiska länderna på det säkerhetspolitiska området.

Jag vill så här avslutningsvis återkomma till något som jag nämnde redan i inledningen till denna uppsats – nämligen att jag använder ordet drivkraft i en såväl psykologisk som fysikalisk mening och att drivkrafterna står för såväl motiv som rörelse. Enligt fysikens lagar är en drivkraft svår att öka, men lätt att dämpa. Detta är något som jag, efter denna studies genomförande anser är tänkvärt och överförbart på det nordiska försvarssamarbetet då det hittills har krävt relativt mycket energi från olika håll för att få samarbetshjulen att börja rulla, medan det sannolikt inte krävs en alltför stor käpp för att få dem att stanna.

7.2 Drivkrafternas specifika inverkan

Att så här i slutsatserna behandla detaljer av studiens resultat motiveras främst av att det är svårt att generalisera i samlade termer kring konsekvenserna av hur respektive drivkraft yttrar sig. Dessutom är det inte bara strävan efter oberoende som påverkar det nordiska försvarssamarbetets utformning. Studien har visat på intressanta resultat med avseende på hur också ekonomi, identitet och tillit samt byråkrati inte bara inverkar på samarbetets progression i sig utan också på dess form.

Sättet som kostnader kommer att fördelas på mellan aktörerna i samarbetet kan påverka dess utformning. Detta är en i hög grad politisk fråga. Eftersom man på politisk nivå inte varit lika explicit med den ekonomiska dimensionen av samarbetet som på myndighetsnivå kan det finnas en risk att delar av samarbetet hinner ”rinna iväg” innan kostnadsfördelningen är helt utredd på politisk nivå. Detta kan leda till att man på myndighetsnivå inledningsvis kan drabbas av en del initieringskostnader man inte räknat med.

När ekonomi är en stark drivkraft kan det krävas relativt mycket formalia för att undvika oklarheter och därmed tvister om kostnadsfördelningen, vilket i sin tur kan leda till att samarbetet blir relativt tungrott. Här ser vi åter igen en koppling till byråkrati och att inte drivkrafterna enkelt kan värderas var för sig. På detta område torde Norge ha en del erfarenhet från NATO-sammanhang att bidra med för att bemöta denna problematik, då det inom NATO har uppstått en del problem med kostnadsfördelning för samarbetsprojekt som har ekonomi (burden-sharing) som drivkraft.

Med en stark ekonomisk drivkraft finns det risk att det läggs mycket energi på de delar av samarbetet som ger kortsiktiga ekonomiska vinster. Hittills har detta dock inte gått att belägga genom exempel eftersom samarbetet på praktisk nivå ännu bara är i sin linda. Men det finns ändå antydningar om detta då samarbetet inom delar av utbildningsområdet, vilka inte främst bedöms ge ekonomiska vinster, fram till nu gått relativt trögt. Detta kan dock även ha andra orsaker.

En hel del av identitetsdiskussionen har kretsat kring de olika säkerhetspolitiska lösningarna som Norge och Sverige har. Dessa har man hittills visat sig vara ovilliga att frångå. Man har till och med uttryckt att skillnaderna är av godo. Uttrycket ”positiv asymmetri” har använts. – Men är det bara frågan om en *positiv* asymmetri? Denna asymmetri har till exempel inneburit att det uppstått svårigheter kring hur en av tillitsfrågorna ska lösas. Norge, som har en historia som NATO-medlem, tycks känna sig bekväm med stadsfästa garantier medan Sverige som har en historia som neutral stat, och idag fortfarande hävdar sig vara alliansfritt, helst vill undvika skriftliga ömsesidiga försvarsgarantier.

Ett annat uttryck för identitet, som också har historiskt påbrå, är storebror/lillebrorcomplexen. Dessa finns under ytan och kan påverka samarbetets utformning och effektivitet. Brödrauttrycken har sina ursprung i både likheter och skillnader men det är främst skillnader som betonas i form av stor eller liten och upplevda konsekvenser av detta. Dock är dessa uttryck inte särskilt vanliga offentligt – även om de förekommer där också. Trots att de inte är särskilt valiga offentligt har de visat sig kunna påverka stämningen mellan norska och svenska samarbetspartners. På tal om likheter och skillnader har möjligen en överdriven betoning av de båda ländernas likheter kunnat skönjas i officiella dokument och uttalanden i allmänhet, särskilt på politisk nivå. Detta kan medföra trovärdighetsproblem för samarbetet på alla nivåer, eftersom de flesta vet att det finns skillnader mellan Norge och Sverige liksom dess försvar. Om samarbetets förutsättningar offentligt uttrycks onyanserat kan detta leda till att samarbetets kritiker får ett ökat behov av att framföra skillnader mellan länderna och samarbetets baksidor – om inte annat så för att nyansera den offentliga bilden.

Redan att samarbetet över huvud taget utformades kan hänföras till byråkrati, nämligen byråkrati i den meningen att enskilda ämbets- eller tjänstemän påverkar den politiska dagordningen. Här var det de båda försvarsheferna som inte bara såg till att samarbetet initierades, de satte även deras huvudsakliga huvudbry – ekonomin – överst på agendan. Härvidlag skulle man kunna säga att byråkrati varit om inte en motor så i alla fall en startmotor för samarbetet. Hur pass länge startmotorn behövs är svårt att bedöma, men det får inte vara för länge eftersom individerna

bakom försvarssamarbetet, general Diesen och general Syrén, inte blir kvar på sina poster för evigt (Syrén efterträddes i mars 2009 av general Göransson).

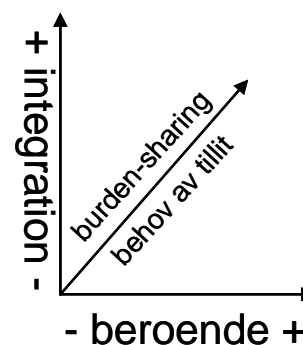
Ett annat typiskt byråkratiskt uttryck när det handlar om reformer är att det skapas särskilda organisationer för att kontrollera och samordna dessa. Så har också skett för det nordiska försvarssamarbetet. Det finns dock skillnader mellan hur det norska och det svenska försvaret har organiserat sina respektive stödfunktioner, vilket sannolikt i hög grad beror på att förhållandet mellan försvarsdepartementet och försvarsmyndighet(-erna) ser olika ut i de båda länderna. Delvis på grund av denna omständighet, men också på grund av att man, åtminstone inom det svenska högkvarteret, har skapat en ”byråkrati inom byråkratin”, finns det risk för att stödfunktionerna inte blir så effektiva som avsetts.

7.3 Förslag till vidare forskning

Under studiens genomförande upptäcktes en möjlighet till att det inom internationella samarbeten kan finnas ett inbördes samband mellan de fyra elementen; integration, grad av beroende, ”burden sharing” och behov av tillit. Detta skulle vara intressant att studera vidare (se figur 5).

Andra samband som skulle vara intressanta att utforska är de som möjligen kan spåras mellan de fyra drivkrafter (ekonomi, identitet och tillit, strävan efter oberoende och byråkrati) som jag har studerat. Det vill säga hur drivkrafterna eventuellt hänger ihop inom ramen för internationell försvarsintegration.

Mera frikopplat från de teorier som jag har utgått ifrån skulle det också vara intressant att studera det nordiska försvarssamarbetet med större fokus på dess resultat i ett längre perspektiv. Detta kräver dock sannolikt att studien pågår under en längre tid, alternativt att den genomförs då det nordiska försvarssamarbetet, i den form som det här har studerats, rent praktisk har pågått några år alternativt har avbrutits. Då skulle man till exempel med fördel kunna studera huruvida de argument som initierade och förde samarbetet framåt till en början har infriats eller ej och skälen till detta. I en sådan studie skulle det också vara intressant att inkludera fler länder för att möjliggöra mer omfattande jämförelser.



Figur 5: Burden-sharing och behov av tillit i förhållande till beroende och integration.

Käll- och litteraturförteckning

| Litteratur | Ref. till fotnot nr. |
|---|-----------------------------|
| Allison, G. & Zelikow, P. (1999). <i>Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis</i> . New York: Longman. | 31, 32, 33, 153 |
| Goldman, K. Pedersen, M. N. & Østerud, Ø. (1997). <i>Statsvetenskapligt Lexikon</i> . Oslo: Universitetsforlaget. | 29, 30 |
| Gompert, D. C. & Larrabee, F. S. (1998). <i>America and Europe: A partnership for a new era</i> . New York: Cambridge University Press. | 8 |
| Hagelin, B. (2006). <i>Hardware politics, "hard politics" or "where, politics?": Nordic defence equipment cooperation in the EU context</i> . I: J. K. Bailes, G., Herolf & B. Sundelius (Red.), <i>The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy</i> . [Oxford]: Oxford University Press | 20 |
| Heurlin, B. (2007). <i>Nationen eller Verden?: De nordiske landes forsvar i dag</i> . København; Jurist og Økonomforbundets Forlag | 86, 87, 92, 119 |
| Holme, I. M. & Solvang, B.K. (1997). <i>Forskningsmetodik: Om kvalitative og kvantitative metoder</i> . Lund: Studentlitteratur. | 46 |
| Jacobsen, D. I. (2005). <i>Hvordan gjennomføre undersøkelser?</i> . Kristiansand: Høgskoleforlaget. | 40, 47 |
| Kydd, A. H. (2005). <i>Trust and mistrust in International relations</i> . Princeton: Princeton University Press. | 18, 117, 118 |
| Lunde L. & Holm A. (2008) <i>Norske intresser: Utenrikspolitikk for en globalisert verden</i> . Otta: Capellen Damm. | 19, 23, 122 |
| Ólafsson, B. G. (1998). <i>Small states in the global system: analysis and illustrations from the case of Iceland</i> . Aldershot: Ashgate. | 120 |
| Olsen, J. P. (1996). <i>Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies</i> . Oslo: Universitetsforlaget. | 34, 35, 154, 156, 159, 180 |
| Petersson, M. (2003). <i>Brödrafolkens väl: Svensk-norska säkerhetspolitiske relationer 1949-1969</i> . Stockholm: Santerus. | 38, 88 |
| Runa, P. (1985). <i>Grundbok i forskningsmetodik</i> . Lund: Studentlitteratur. | 48 |
| Sandler, T. & Hartley, K. (1999). <i>The Political Economy of NATO</i> . New York: Cambridge University Press. | 9, 10, 51, 80, 81 |
| Wodak, R., de Cilla, R., Reisigl, M. & Liebhart, K. (2003). <i>The Discursive Construction of National Identity</i> . Edinburgh: Edinburgh University Press. | 21 |

Internet

Ref. till fotnot nr.

- Bonnedahl, K. J. (2004-09-21) *Teorins roll i den vetenskapliga kunskapsproduktionen*, <http://www.usbe.umu.se/varastudenter/uppsats/2004-09-21-KJB.pdf>. Tillgänglig 2009-02-03. 7
- China military online. (2008-07-22). *U.S. to negotiate over military cooperation*. http://english.chinamil.com.cn/site2/news-channels/2008-07/22/content_1373272.htm, Tillgänglig 2009-01-18. 12
- Europabevegelsen. http://www.jasiden.no/hvorfor_ja. Samt Nei til EU. <http://www.neitileu.no/organisasjon/politikk/4grunner>. Tillgängliga 2009-04-01. 121
- Fredscoalitionen Göteborg. (2008-12-14). <http://www.fredscoalitionen.se/artiklar/2008/12/14/mikael-nyberg-fran-skrotad-svensk-neutralitetspolitik-till-det-nya-svenska-insatsforsvaret/>. Tillgänglig 2009-02-18 22
- Free US Law Dictionary. *Bureaucracy*. http://www.uslaw.com/us_law_dictionary/b/Bureaucracy. tillgänglig 2009-03-07. 155
- Försvarsdepartementet. (2008-10-09). *Det nordiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet*. <http://www.regeringen.se/sb/d/524/a/3291>. Tillgänglig 2009-02-04. 127
- Försvarsmakten. (2009-02-20). *Bakgrund till samarbetet*. <http://www.mil.se/sv/Forsvarsmakten/Nordiskt-samarbete/Bakgrund-till-samarbetet>. Tillgänglig 2009-03-21. 176
- Jervell, S. (2009-03-25). *Nordisk samarbeid om sikkerhetspolitikk og utenrikespolitikk?*. Analys Norden. <http://www.analysnorden.org/analysnorden/artikkel.asp?id=896>. Tillgänglig 2009-03-25. 95
- Lepperød, T. (2007-08-31). *Vil ha norsk-svensk forsvar*. Nettavisen. <http://arkiv.nettavisen.no/Nyhet/255622/Vil+ha+norsk-svensk+forsvar.html>. Tillgänglig 2009-03-04. (Artikeln bygger på en intervju med Diesen, S.) 164
- Malmström C. (2008-11-17). *Lissabonfördraget ger en solidarisk säkerhet*. Regeringskansliet. <http://www.regeringen.se/sb/d/7662/a/115990>. Tillgänglig 2009-03-24. 103
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2006-04-28). http://www.sakerhetspolitik.se/templates/Level3Page_339.aspx. Tillgänglig 2009-03-04. 151
- NATO. (1949-04-04). *The North Atlantic Treaty*. <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>. Tillgänglig 2009-02-04. 150
- Norden i Fokus. (2009-01-16). *Nordisk forsvarssamarbeid: realisme eller utopi?*. <http://norgesfredsråd.no/index.php?module=document&action=view&page=794>. Tillgänglig 2009-03-04. (Uttalanden av Stoltenberg, T) 56
- Nett-TV Government.no. (2009-02-16). http://media01.smartcom.no/Microsite/dss_01.aspx?eventid=4009. Tillgänglig 2009-02-18. 57
- Regeringskansliet. (2008-12-08). *Frågor och svar om utrikes- och säkerhetspolitik*. <http://www.regeringen.se/sb/d/4757>. Tillgänglig 2009-02-17. 125
- Regeringskansliet. (2009-02-23). <http://www.regeringen.se/sb/d/10660>, Tillgänglig 2009-03-22. 131
- Schmidt, A. & Verschuur, F. (1997-04). *The European theater missile defense program - A field for international cooperation*. <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/awc/97-166.pdf>. Tillgänglig 2009-03-05. 13
- Statistiska Centralbyrån. (2009-03-26). http://www.scb.se/Pages/Product_22908.aspx. Tillgänglig 2009-03-26. Samt Statistisk Sentralbyrå. (2009-03-19). <http://www.ssb.no/regnskap/>. Tillgänglig 2009-03-19. 82
- The IR Theory Web Site. <http://www.irtheory.com/know.htm>. Tillgänglig 2009-02-04. 37
- Utenriksdepartementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Sikkerhetspolitikk/Sikkerhetspolitikk.html?id=86753>. Tillgänglig 2009-02-16. 123

| Föredrag | Ref. till fotnot nr. |
|---|-----------------------------|
| Agustsson, B. (2009). <i>De nordiska länderna – har vi samma perspektiv?</i> . Anförande vid Folk och Försvars seminarium i Stockholm 2009-03-23. <i>Stoltenberg visar vägen?</i> | 98 |
| Barth-Eide E. (2007). Anförande vid Folk och Försvars seminarium i Stockholm 2007-02-08. <i>Internationella insatser: Aktuella utmaningar och erfarenheter för Sverige och Norge.</i> | 97 |
| Diesen, S. (2008). Anförande vid ett seminarium som anordnades av Polyteknisk Forening i Oslo 2008-04-22. <i>Et forsvar for fremtiden: Hvilke muligheter skaper et nordisk samarbeid?</i> | 53, 126 |
| Matlary, J. H. (2008). Anförande vid ett seminarium som anordnades av Polyteknisk Forening i Oslo 2008-04-22. <i>Et forsvar for fremtiden: Hvilke muligheter skaper et nordisk samarbeid?</i> | 90, 91 |
| Sahlin, M. (2009). <i>Möjligheter i nordiskt försvarssamarbete: tillbakablickar och framåttfunderingar.</i> Anförande i Oslos militära samfund 2009-03-02. | 108 |
| Stoltenberg T. (2009). <i>Ökat nordiskt samarbete.</i> Anförande vid Folk och Försvars seminarium i Stockholm 2009-03-23, <i>Stoltenberg visar vägen?</i> (Stoltenberg d.ä. 2009b) | 54, 99, 100, 102 |
| Strøm-Erichsen, A-G. (2009). <i>NATO in the 21st century.</i> Anförande vid Leangkollenseminariet i Oslo 2009-02-02. | 61 |
| Syrén H. (2005). <i>Från nationellt till flernationellt försvar? Ett svenskt perspektiv.</i> Anförande vid Jubileumskonferensen i Oslo 2005-10-29. <i>Felles sikkerhet i Norden – Fra splittelse til samarbeid?</i> | 161 |
| Syrén H. (2006). <i>Försvarsmaktens utveckling - nästa steg.</i> Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens i Sälen 2006-01-17. | 162 |
| Syrén, H. (2007). <i>Sveriges försvarsmakt och nordiskt försvarssamarbete.</i> Anförande vid Svenska Ambassaden i Helsingfors 2007-09-27. | 44, 133 |
| Syrén H. (2008). <i>Ömsesidigt förstärkande strukturer – ett svenskt perspektiv.</i> Anförande vid Oslo Militære Samfund 2008-02-04. | 2, 3, 36, 160 |

Tidskriftsartiklar och uppsatser

| Tidskriftsartiklar och uppsatser | Ref. till fotnot nr. |
|---|-----------------------------|
| Gustafsson, B. (1996). <i>The Defence of Scandinavia and the Baltic Countries.</i> Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift nr 6. | 4 |
| Härnqvist, O. (2007). <i>Karaktäristik och konsekvenser</i> , IFS Oslo Files 07/2208; <i>Norskt- Svenskt samarbete i en ny tid</i> | 27, 28, 152 |
| Jonsson, S. (2007). <i>Hur väl kan lillebror mäta sig med "söte storebror"?: En komparativ studie av grundskolans styrdokument inom historia gällande mellan 1997 2006 i Sverige och Norge.</i> Växjö: Växjö universitet. | 89 |
| Löfstedt, H. (2008). <i>Underlag för försvarsbeslut i Sverige och Norge – några jämförelser.</i> Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift nr 2. | 84, 175 |
| Taylor, P. (1982). <i>Weapons standardization in NATO: collaborative security or economic competition?</i> . International Organization nr 36. | 11 |
| Weber, K. (1997). <i>Hierarchy Amidst Anarchy: A Transaction Costs Approach to International Security Cooperation.</i> International Studies Quarterly nr 41. | 16 |

Stats- och myndighetsdokument**Ref. till fotnot nr.**

- Arktis – strategiska frågor i en region i förändring.* (2008). FOI-R-2469-SE.
[Stockholm]: Totalförsvarets Forskningsinstitut 147
- En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.* (2005). Ds 2005:30.
[Stockholm]: Försvarsdepartementet. 25
- Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier.* (2008).
St.prp. nr. 48 (2007-2008). [Oslo]: Forsvarsdepartementet. 124
- Et nytt forsvar.* (2000). NOU 2000:20. [Oslo]: Forsvarsdepartementet. 158
- Et styrket forsvar.* (2007). NOU 2007:15. [Oslo]: Forsvarsdepartementet. 64, 65, 69, 168, 169
- Ett hållbart försvar för framtida säkerhet.* (2007). Skr. 23 382: 63862.
[Stockholm]: Försvarsmakten. 72, 73, 74, 75
- Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007.* (2007) [Oslo]: Forsvarsstaben. 68, 70, 71
- Försvarsförvaltningsutredningen.* (2005). SOU 2005:96.
[Stockholm]: Försvarsdepartementet. 157
- Historical overview: Result of cooperation in NORDAC during 1995-2002/03.* (2004).
Fö2004/1551/MIL. [Stockholm]: Försvarsdepartementet 14
- Nordic Supportive Defence Structures – Nordsup Progress Report.* (2008).
Skr. 23 200:63137. [Stockholm]: Försvarsmakten. 5, 15, 78, 79, 85, 111, 140, 143,
166, 170, 172, 171, 178, 179
- Stoltenberg, T. (2009). *Nordisk samarbeid om utenrikes- og sikkerhetspolitikk.*
Oslo: Utenriksdepartementet. (Stoltenberg d.ä. 2009a) 55, 101, 128
- Säkerhet i samverkan - Försvarsberedningens omvärldsanalys.* (2007). Ds 2007:46.
[Stockholm]: Försvarsdepartementet. 66, 67, 83
- Ömsesidigt förstärkande försvarslösningar: Norsk-svensk studie av möjligheterna till
fördjupat samarbete.* (2007). Skr. 23 200:73266. [Stockholm]: Försvarsmakten. 43, 49, 76, 77, 136, 144

Inofficiella stats- och myndighetsdokument**Ref. till fotnot nr.**

- Information package and assignments for subgroups and POCs.* (2008).
[Stockholm]: Försvarsmakten/NORDSUP HR and education group 142, 171, 177
- Mulighetsstudie: Felles svensk-norsk høyere officersutdanning.* (2007).
[Stockholm]: Försvarsmakten. 174, 173

Tidningsartiklar**Ref. till fotnot nr.**

- Brors, H. (2009-01-20). *Ansökan till Nato skjuts upp*. Dagens Nyheter [Stockholm]. 45
- Diesen, S. & Syrén, H. (2007-08-31). *Nytt försvarssamarbete mellan Sverige och Norge*. Dagens Nyheter [Stockholm]. 165
- Diesen, S. (2009-01-12). *Hvorfor nordisk forsvarssamarbeid*. Aftenposten [Oslo]. 50, 112, 138, 139, 141
- Dragnes, K. (2009-01-14). *Enentyrlig forsvar i nord*. Aftenposten [Oslo]. 116, 149
- Engström, M. (2009-02-17). *Säg nej til NATO*. Aftonbladet [Stockholm]. 129
- Fyhn, M. (2007-12-06). *Norge vil også komme Sverige til unnsetning*. Aftenposten [Oslo]. 106, 107, 148
- Grahn, A. (2009-01-31). *Frågetecken kring försvaret*. Svenska Dagbladet [Stockholm]. 105
- Holmström, M. (2009-02-09). *Bildt försiktig om Norden-samarbete*. Svenska Dagbladet [Stockholm]. (Holmström 2009a) 132
- Holmström, M. (2009-02-09). *Gripen ska bevaka Island*. Svenska Dagbladet [Stockholm]. (Holmström 2009b) 6, 52
- Holmström, M. (2009-04-04). *Svenskarnas NATO-stöd växer*. Svenska Dagbladet [Stockholm]. (Holmström 2009c) 146
- Jacobsen, B. (2007-12-30). *Nordisk forsvarssamarbeid*. Dagsavisen [Oslo]. 62
- Johansen, R. R. (2007-07-08). *Felles løft for å spare: Kan NATO-Norge dele forsvar med Sverige?*. Forsvarets Forum [Oslo]. 109, 110, 163
- Linder, L. (2008-08-29). *De vackra orden har tagit slut – exemplet Georgien*. Dagens Nyheter [Stockholm]. 17
- Lindqvist, H. (1999-05-16). *Utan storebror Sverige hade norrmännen aldrig blivit så sturska*, Aftonbladet [Stockholm]. 93
- Mossberg, U. (2009-02-27). *Norges BNP större än Sveriges*. Expressen [Stockholm]. 94
- Olsson, K. V. (2008-01-15). *Nordiskt försvarssamarbete på gång*. Expressen [Stockholm]. 137
- Steiro, Ø. (2009-01-19). *Forsvarssjefen forbauser*. Aftenposten [Oslo]. 115, 130
- Strøm-Erichsen, A-G., Tolgfors S., Håkämies J., Gade S. & Sólrún G. I. (2008-11-12) *Forsterket nordisk forsvarssamarbeid*. Dagsavisen [Oslo]. 1, 24, 26, 58, 59, 60, 96, 134, 135, 167
- Tolgfors, S. (2008-11-20). *Vi är redo att försvara våra nordiska grannländer*. Dagens Nyheter [Oslo]. 63, 104, 145
- Ulriksen S. (2008-02-28). *Ønsker tettere nordisk forsvarssamarbeid*. Dagbladet [Oslo]. 113, 114